

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

JURGA LEKEČINSKAITĖ-CIBULSKIENĖ
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PROGRAMA

**VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBOS VEIKLOS
TRANSFORMACIJOS LIETUVAI TAPUS EUROPOS
SĄJUNGOS VALSTYBE NARĖ**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas:

Doc. Dr. Aleksandras Minkevičius

Vilnius, 2007

TURINYS

Įvadas.....	2
1. Valstybės siena ir jos apsaugos svarba	4
1.1 Valstybės siena ir teritorija	4
1.2. Valstybės sienų apsaugos svarbiausi aspektai.....	7
2. Europos Sąjungos sienos apsaugos politika	12
2.1 Laisvo asmenų judėjimo ir valstybės sienos apsaugos reglamentavimas svarbiausiuose Europos Sąjungos teisės aktuose	13
2.2 Šengeno sutartis ir erdvė.....	14
2.3. Europos Sąjungos išorės sienos apsaugos principai	17
2.4 Europos Sąjungos išorės sienos apsaugos stiprinimas.....	20
3. Lietuvos Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos ypatybės	24
3.1 Lietuvos Valstybės sienos apsaugos tarnybos kūrimosi istorija	24
3.2 Lietuvos Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos organizavimas	27
4. Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos pokyčiai Lietuvai tapus Europos Sąjungos valstybe nare	32
4.1 Norminės bazės tobulinimas ir kūrimas	32
4.2 Šengeno priemonės programa	39
4.3 Svarbiausios Valstybės sienos apsaugos tarnybos struktūros ir sienos apsaugos organizavimo transformacijos.....	42
4.3.1 Veiklos transformacija Europos Sąjungos vidinių sienų apsaugos srityje.....	44
4.3.2 Veiklos transformacija Europos Sąjungos išorės sienų apsaugos srityje	55
4.4 Valstybės sienos apsaugos tarnybos bendradarbiavimo kryptys	59
4.5. Šengeno informacinės sistemos įdiegimas	65
4.6. Lietuvos pasirengimo dalyvauti Šengeno erdvėje vertinimas	68
Išvados	70
Šaltiniai.....	74
Santrauka	77
Summary.....	78
Priedai	I-VII

IVADAS

2004 metų gegužės 1 dieną Lietuvos Respublika tapo Europos Sąjungos (toliau – ES) valstybe nare. Lietuvos narystė ES lėmė teisinės bazės ir institucinės sistemos pokyčius, sudarančius sąlygas stiprinti valstybės institucijų veiklą. Mūsų šalies integracija į ES turėjo įtakos valstybės sienos apsaugos organizavimui, nes nuo 2004 metų gegužės 1 dienos Valstybės sienos apsaugos tarnyba pradėjo saugoti išorinę ES sieną su Rusijos Federacijos Kaliningrado sritimi bei Baltarusija, tuo tarpu valstybės sienos su kitomis naujosiomis ES valstybėmis narėmis – Latvija ir Lenkija – tapo ES vidinėmis sienomis. Tad mūsų šaliai tenka itin svarbus vaidmuo: viena vertus, deramai atlikti ES išorės sienų saugotojos vaidmenį, kita vertus, užtikrinti Bendrijos garantuojamą laisvą ES valstybių narių piliečių judėjimą ES viduje bei migracijos procesų valdymą. Todėl šiandien, nagrinėdami valstybės sienos apsaugos užtikrinimo, kaip nacionalinio saugumo dalies klausimus, taip pat turime kalbėti ir apie tam tikrų teisių užtikrinimą, naujų funkcijų atsiradimą.

Lietuvos Respublikos narystė ES siejama su jos pasirengimu vykdyti Šengeno reikalavimus. Kaip žinia, Lietuva prisijungti prie Šengeno erdvės turėtų dar iki šių metų pabaigos, todėl įdomu, kaip mūsų šalis ruošėsi šiam prisijungimui, kokie Valstybės sienos apsaugos pakeitimai buvo įgyvendinti ir yra šiuo metu vykdomi. Valstybės sienos apsaugos organizavimo esmę bendriausia prasme iliustruoja Viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategija, kurioje skelbiama, kad prioritentinė valstybės sienos apsaugos sistemos plėtros kryptis – plėtoti tarptautinį bendradarbiavimą su ES valstybių, turinčių išorines sienas, pasienio apsaugos tarnybomis, siekiant iki prisijungimo prie Šengeno susitarimo supaprastinti ES vidinių sienų kontrolę, kartu stiprinant išorinių sienų apsaugą. Tuo tarpu Valstybės sienos apsaugos tarnyba kelia sau tikslą pasiekti ES (Šengeno sutarties) reikalavimus atitinkantį Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos lygį.

Minėti procesai, temos aktualumas ir mokslinis naujumas paskatino imtis šio tyrimo. Pažymėtina, kad valstybės sienos apsaugos transformacijos, atsižvelgiant į Lietuvos narystę ES, aspektas, Valstybės sienos apsaugos tarnybos veikla akademinėje ir mokslinėje literatūroje mažai nagrinėti. Valstybės sienos apsaugos ir Valstybės sienos apsaugos klausimus analizavo P.A.Čiočys knygoje „Pasienio teisės pagrindai“ (1998 m.). Taip pat paminėtinas santykinai naujas A.Balaišio, Č.Mančinsko ir I.Reikaitės darbas „Lietuvos valstybės sienos apsaugos tarnybos istorija“ (2000 m.), tačiau minėti darbai buvo išleisti iki Lietuvos narystės ES, todėl nagrinėjamos temos klausimai juose nebuvo aptarti.

Atskleidžiant baigiamojo darbo temą daugiausia remtasi teisinės bazės, reglamentuojančios valstybės sienos apsaugos klausimus, organizacinių valdymo transformacijų analize, Valstybės sienos apsaugos tarnybos dokumentais (statutu, veiklos gairėmis, ataskaitomis, strateginiais planais).

Šio darbo praktinė nauda yra tai, kad valstybės sienos apsaugos pokyčiai pirmą kartą yra apibendrinami, pateikiama naujausia informacija. Taip pat paminėtina, kad į Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos transformacijos klausimą darbe žiūrima iš dviejų perspektyvų (tai lėmė didesnę nei įprasta darbo apimtį): trumpai pristatant Europos Sąjungos sienos apsaugos politikos ypatybes, įskaitant naujausius priimtus ir Lietuvai privalomus dokumentus (Bendrijos sienų kodeksas), kurie lėmė pagrindinius teisinės bazės bei institucinius pokyčius, bei analizuojant Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos principus ir svarbiausius organizacinius ir valdymo pokyčius. Darbo pabaigoje pateikiamas trumpas Lietuvos kelio į Šengoną vertinimas bei priimti sprendimai.

Mokslinio tyrimo objektas – Valstybės sienos apsaugos tarnyba ir valstybės sienos apsaugos kryptys.

Pirmojoje darbo dalyje pristatomos valstybės sienos, teritorijos sampratos, valstybės sienos apsaugos pagrindiniai aspektai. Antroje darbo dalyje pereinama prie ES sienos apsaugos politikos, pagrindinių principų, tam tikrų reikalavimų, kurie po ES plėtros tapo privalomi Lietuvai, analizės. Trečioji darbo dalis skirta Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos principams pristatyti. Ketvirtojoje dalyje analizuojami Valstybės sienos apsaugos tarnybos struktūros, veiklos organizavimo, bendradarbiavimo pokyčiai.

Tyrimo tikslas – atskleisti Valstybės sienos apsaugos tarnybos pokyčius, nulemtus ES integracijos bei Šengeno reikalavimų. Analizuojant veiklos transformacijas siekiama aptarti tarnybos struktūros, funkcijų, finansavimo, personalo organizavimo, bendradarbiavimo nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu klausimus. Darbe taip pat siekiama aptarti Valstybės sienos apsaugos tarnybos išorės veiksnius, šio darbo atveju – integraciją į ES ir ES sienos apsaugos ypatumus, darančius tiesioginę įtaką valstybės sienos apsaugos kaitos procesams.

Pagrindinis darbo tikslas paskatino įgyvendinti šiuos **uždavinius**:

- pristatyti ES sienos apsaugos ypatumus;
- išskirti svarbiausius teisinės bazės, reglamentuojančios valstybės sienos apsaugą, derinimo su ES teise momentus;
- detaliai ištirti Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklą ir jos struktūros pokyčius, nulemtus Lietuvos narystės ES ir siekiant iki šių metų pabaigos prisijungti prie Šengeno erdvės;
- išanalizuoti esminius sienos apsaugos organizavimo pokyčius prie ES vidinių ir išorinių sienų.

Tyrimo metodologija. Darbe naudoti bendrieji moksliniai metodai: mokslinės literatūros analizė arba teorinės analizės ir apibendrinimo metodas, lyginamoji analizė, statistinių duomenų sisteminimas ir interpretavimas, teisės aktų analizė ir apibendrinimas.

1. VALSTYBĖS SIENA IR JOS APSAUGOS SVARBA

1.1. Valstybės siena ir teritorija

Valstybės sienų apsaugos klausimas neatsiejamas nuo valstybės teritorijos. Klasikinis mokslas apie valstybę nurodo tris valstybės elementus: tauta, teritorija, valdžia. Teritorija – svarbus, ir, galima teigti, objektyviausias valstybės elementas. Suprantama, kad valstybės teritorija nėra tik geografinė sąvoka. Ne mažiau svarbus yra teisinis aspektas, nes valstybės teritorija – tai ne tik tam tikra žemės rutulio dalis (tam tikros žemės plotas), kurioje įgyvendinama valstybės valdžia. Valstybės teritorijoje galioja valstybės priimtose (ar sankcionuotos) teisės normos, joje taikomi valstybės institucijų priimti įstatymai, kurie prireikus užtikrinami prievarta. Ne paslaptis, kad valstybės saugo savo teritoriją, ją gina, numato įvairias apsaugos priemones ir garantijas. Paminėtina, kad valstybės teritorijos svarbą teisėje atskleidžia šie principai: valstybės teritorinė viršenybė ir valstybės vientisumas, valstybės sienų neliečiamumas.

Apie vieno pagrindinių valstybės elementų – teritorijos – reikšmę byloja Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatos, įtvirtinančios tai, kad Tauta ir kiekvienas pilietis turi teisę priešintis bet kam, kas prievarta kėsina į Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą ar konstitucinę santvarką. Konstitucijoje taip pat skelbiama, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinių darinių, o valstybės sienos gali būti keičiamos tik Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, kai ją ratifikuoja 4/5 visų Seimo narių. Galiausiai, paminėtinos nuostatos, numatančios galimybę Seimui visoje valstybės teritorijoje ar jos dalyje iki šešių mėnesių įvesti nepaprastąją padėtį, jeigu iškyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai¹. Lietuvos sienų apsaugos teisinio reglamentavimo klausimus analizuosime kitoje darbo dalyje, o šioje vietoje pereikime prie naudojamų sąvokų konceptualizavimo.

Valstybės siena. Valstybės savo sienas pradėjo saugoti dar senaisiais laikais. Romėnai netgi turėjo sienas globojusių dievus, pavyzdžiui, Janą – dviveidį, saugojusį sienų praėjimus. Tiesa ir tai, kad senovėje šalis skyrė sunkiai įveikiančios gamtinės kliūtys – gamtinės sienos: miškai, upės, kalnai – tuo metu atstodavusios valstybės sienas. Be to, anksčiau galiojo sienų nustatymo principai, paprastai grįsti jėgos naudojimu. Tačiau, pradėjus vystyti prekiniam kapitalui, susikūrus stiprioms nacionalinėms valstybėms su vieninga valstybine valdžia, valstybių teritorijos sienų ribos pradėtos fiksuoti ne tik vietovėje, bet ir įvairiuose dokumentuose. Šioje vietoje neišvengiamai susiduriame su sąvokomis delimitacija* ir demarkacija**. Pasak P.A.Čiočio,

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

* **Delimitacija** – tai valstybių sutartimis valstybės sienos padėties ir krypties nustatymas ir jos pažymėjimas stambaus mastelio žemėlapiuose, atvaizduojant juose reljefą, hidrografiją, gyvenamuosius punktus ir kitus fizinius bei geografinius objektus, smulkiai aprašant nuvestą sienos liniją.

** **Demarkacija** – tai valstybės sienos linijos išvedimas ir jos žymėjimas vietovėje atitinkamais pasienio ženklais. Demarkacijos atlikimas – tai valstybės sienos delimitacijos rezultatų perkėlimas į tikrovę.

ypač aktualiais valstybių sienų klausimai tapo suirus socializmo stovyklai ir atsiradus demokratinėms valstybėms Vidurio ir Rytų Europoje.

Suprantama, kad valstybės sienos sąvoka yra žinoma, kita vertus, detalizuosime ją kaip vieną pagrindinių šiame darbe. Pavyzdžiui, tarpukario Lietuvos dokumentuose valstybės siena apibrėžiama kaip „linija, skirianti vienos valstybės teritoriją nuo antrosios“². Taigi valstybės sienos nustato valstybės teritorijos ribas ir tai yra jų pagrindinė funkcija. Sienos žymi, apriboja valstybės teritoriją su visais jos resursais. Todėl galima teigti, kad valstybėms priklausančių resursų ir jų aukščiausios valdžios ribų aiškus atskyrimas turi svarbią reikšmę užkertant kelią tarpvalstybiniams konfliktams.

Valstybės sienos, kaip ir teritorijos, sąvoka gali būti apibrėžta teisine, geografinė ir politinė prasmėmis. Pavyzdžiui, teisine prasme, valstybės siena apibrėžia teritoriją, kurioje valstybė vykdo aukščiausią suverenią galią, o pačia bendriausia prasme galime teigti, kad *valstybės sienos yra linijos, apibrėžiančios valstybės teritorijos ribas*. Geografinė prasme, valstybės siena – tai „linija, einanti per atitinkamas geografines koordinatas ir kartais sutampanti su ta ar kita lygiagrete ar meridianu“³ (taip sienos nustatytos tarp Libijos ir Egipto). Taigi valstybės sienos riboja valstybės sausumos teritoriją, vidaus vandenį, teritorinę jūrą, žemės gelmes, taip pat oro erdvę virš jų.

Reikia paminėti, kad tarptautinėje praktikoje nusistovėję valstybės sienos apibrėžimo elementai panaudoti Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos įstatymo antrame straipsnyje, kuriame teigiama, kad *„Lietuvos Respublikos valstybės siena – linija ir šia linija einantis vertikalus paviršius, apibrėžiantis Lietuvos Respublikos teritorijos ribas sausumoje, žemės gelmėse, oro erdvėje, vidaus vandenyse, teritorinėje jūroje ir jos gelmėse“*⁴. Pažymėtina, kad šis apibrėžimas taip pat buvo įtvirtintas ir ankstesnėse Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymų redakcijose. Šiuo metu galiojantis Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas taip pat pateikia tokias sąvokas: „jūros rajono ir pasienio ruožo *vidaus vandenys* (toliau – vidaus vandenys) yra:

1) Lietuvos Respublikos vandenys, esantys į sausumos pusę nuo teritorinės jūros bazinės linijos, jungiančios labiausiai į jūrą nutolusius jūros uostų molų taškus;

2) Lietuvos Respublikos teritorijos pasienio ruože esantys Kuršių marių vandenys, upės, ežerai ir kiti vandens telkiniai.

– teritorinė jūra – Lietuvos Respublikos pakrantės 12 jūrmylių pločio Baltijos jūros vandenų juosta, kuri yra sudėtinė Lietuvos Respublikos teritorijos dalis ir kurios ribas su gretimomis valstybėmis nustato Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys ir visuotinai pripažinti tarptautinės teisės principai bei normos“ (1 skirsnis)⁵.

² P.A.Čiočys. Pasienio teisės pagrindai. Vilnius: LKA, 1998. P.11.

³ Ten pat, P. 12.

⁴ Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas//Valstybės Žinios. 2000, Nr. 42-1192.

⁵ Ten pat.

Lietuvos Respublikos valstybės sienos sąvoką taip pat apibrėžia Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo ketvirtojo straipsnio nuostatos, kurios yra detalizuojančios: „<...> valstybės siena, jeigu kitaip nenustatyta Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse su gretimomis valstybėmis, eina: 1) sausuma ir vietomis, kur valstybės siena kerta upes, ežerus ir kitus vidaus vandenį, pereidama nuo vieno kranto į kitą, linijomis, jungiančiomis gretimus valstybės sienos ženklus; 2) laivybine upe pagal pagrindinio farvaterio (laivakelio) arba upės deltos vidurį, nelaivybine upe (upeliu) pagal jos (jo) vidurį arba pagrindinės vagos vidurį; 3) tiltais arba kitomis konstrukcijomis, einančiomis per upę (upelį), ežerą arba kitą vandens telkinį pagal šio statinio vidurį arba pagal jo technologinę ašį, neatsižvelgiant į tai, kaip valstybės siena eina vandeniui“⁶.

Aptarėme Lietuvos Respublikos sienų aspektą, tačiau būtina į valstybės sienos apsaugą žiūrėti plačiau – ES kontekste. Kaip žinia, Lietuvai tapus ES nare ir artimiausiu metu integruojantis į Šengeno erdvę, tam tikros sienos taps ES vidinėmis, kitos – ES išorinėmis sienomis. Todėl reikšminga apibrėžti šias sąvokas. Bendriausia prasme, ES išorės sienos yra sienos su valstybėmis ne ES narėmis, tačiau negalime daryti tokios paprastos skirties, nes ES išorės ir vidaus sienos yra neatsiejamos nuo Šengeno erdvės. Tad, užbėgdami už akių tyrime nagrinėjamiems klausimams, aptarsime ES teisės aktuose naudojamas sąvokas.

1990 m. Šengeno sutarties taikymo konvencija ją pasirašiusių valstybių sienas skirsto į išorines ir vidines:

- *Vidaus sienos* – tai bendros susitariančiųjų šalių sausumos sienos, jų vidaus reisų oro uostai ir jūrų uostai, skirti reguliariems, išimtinai tik iš kitų uostų arba į kitus uostus, transporto pervežimams susitariančiųjų šalių teritorijos ribose, neplaukiant į kokius nors kitus uostus už šių teritorijų ribų.
- *Išorinės sienos* – tai susitariančiųjų šalių sausumos ir jūrų sienos, o taip pat oro uostai ir jūrų uostai tada, kai jie nėra vidaus sienos⁷.

Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 562/2006, priimtu 2006 m. kovo 15 d., nustatančiu taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodekse (Šengeno sienų kodekse) pateikiami tokie valstybės sienų apibrėžimai, jie yra detalesni:

- *vidaus sienos* – tai a) valstybių narių bendros sausumos sienos, įskaitant upių ir ežerų sienas; b) valstybių narių oro uostai vidaus skrydžiams; c) valstybių narių jūrų, upių ir ežerų uostai reguliariam susisiekimui keltais;

- *išorės sienos* – valstybių narių sausumos sienos, įskaitant upių, ežerų bei jūrų sienas ir jų oro uostus, upių uostus, jūrų uostus bei ežerų uostus, jei tai nėra vidaus sienos“ (2 str.)⁸.

⁶ Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas// Valstybės žinios. 2000, Nr. 42-1192.

⁷ Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo // http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=40992&p_query=&p_tr2=2H; prisijungimo laikas: 2007-07-12.

Kitas valstybių narių sienų apibrėžimo pavyzdys – Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004, priimtas 2004 m. spalio 26 d., įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą – Frontex. Šiame reglamente valstybių narių *išorės sienos* – „tai valstybių narių sausumos ir jūrų sienos bei jų oro ir jūrų uostai, kuriems taikomos Bendrijos teisės nuostatos asmenims kertant išorės sienas“⁹.

Valstybės sienos tarp šalių nustatomos ir reglamentuojamos tarpvalstybinėmis sutartimis: sausumos sienų tarp valstybių – pasirašytais sutartimis, o teritorinių vandenų išorinės ribos nustatomos vadovaujantis tarptautinės teisės normomis dėl teritorinių vandenų pločio.

Kadangi šiame darbe mus domina Lietuvos sienos apsaugos pokyčiai, sąlygoti mūsų šalies narystės ES, būtina pažymėti, kad „įstojusios į ES Lietuvos Respublikos sausumos siena su Europos Sąjungos valstybėmis narėmis tapo ES valstybių būsimąja vidaus ir laikinąja išorės siena. Šiuo metu jos statusas – laikinoji išorės siena su supaprastintomis ją kertančių asmenų kontrolės procedūromis <...> Lietuvos Respublikos sausumos siena su Baltarusijos Respublika ir Rusijos Federacija (Kaliningrado sritimi) ir jūros siena traktuojama kaip Europos Sąjungos valstybių išorės siena. Išorės sienos apsaugos režimo laikomasi tarptautiniuose jūrų ir oro uostuose, per kuriuos susisiekiama su valstybėmis, neįeinančiomis į Europos Sąjungą“¹⁰.

Galiausiai, kalbant apie Lietuvos Respublikos sienas, būtina pateikti duomenis apie jas*. Bendra Lietuvos Respublikos valstybės siena yra 1735 km ilgio. Lietuvos Respublikos išorės sienos ilgis – apie 1042,8 kilometro. Išorinės ES sienos (su Baltarusijos Respublika, Rusijos Federacija), t.y. *1042,8 km arba 60 proc. viso Lietuvos valstybės sienos ilgio* apsaugai Lietuva skiria daugiausiai lėšų ir dėmesio. Lietuva turi bendras sienas, o duomenys apie išorės sienos su šiomis valstybėmis ilgį gali kisti, kadangi valstybės sienos su Baltarusijos Respublika demarkavimo darbai atliekami toliau, valstybės sienos su Rusijos Federacija (Kaliningrado sritimi) demarkavimo darbai nepradėti. Taip pat Lietuva turi vidines ES sienas su Latvija ir Lenkija.

1.2. Valstybės sienų apsaugos svarbiausi aspektai

Valstybės sienos apsaugos aspektui itin svarbus yra sienų neliečiamumo principas, kuris yra glaudžiai susijęs su vienu pagrindinių tarptautinės teisės jėgos ir grasinimo jėga nenaudojimo

⁸ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas)// http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=50916H; prisijungimo laikas: 2007-07-12.

⁹ 2004 m. spalio 26 d. Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą. (3, 5 straipsniai)// http://www.pasienis.lt/lit/2004_m_spalio_26_d_Tarybos_reglamentas/61/0/63H; prisijungimo laikas: 2007-07-14.

¹⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 8 d. nutarimas Nr. 559 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 19 d. nutarimo Nr. 1194 „Dėl Nacionalinio Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų plano“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2006-06-13, Nr. 66-2433.

* valstybės siena su Baltarusijos Respublika – 678,8 km; Rusijos Federacija: sausuma – 249,3 km, Kuršių mariomis – 18,5 km, jūra – 22,2 km; su Latvija – sausuma – 588,1 km, jūra – 22,2 km; Lenkija - 103,7 km. Su kaimyninėmis valstybėmis ribojasi 9 iš 10 Lietuvos Respublikos apskričių.

principu: „<...> visos narės tarptautiniuose santykiuose susilaiko nuo grasinimo jėga ir jos panaudojimo tiek prieš kurios nors valstybės teritorinį vientisumą arba politinę nepriklausomybę, tiek kuriuo kitu būdu, nesuderinamu su Jungtinių Tautų tikslais“¹². Taigi, negalima naudoti jėgos arba grąsinti ja siekiant pažeisti esamas valstybių sienas. Saugumo ir bendradarbiavimo Europoje pasitarimo, įvykusio 1975 m. Helsinkyje, baigiamajame akte skelbta, kad „dalyvaujančios valstybės laiko neliečiamomis visas viena kitos sienas, kaip ir visų valstybių Europoje sienas, ir todėl jos dabar ir ateityje vengs bet kokių pasikėsinimų į jas“¹³. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje taip pat yra numatyta, kad „Tauta ir kiekvienas pilietis turi teisę priešintis bet kam, kas prievarta kėsina į Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą, konstitucinę santvarką“ (3 str.)¹⁴.

Tokios nuostatos dvelkia karo nuotaikomis. O juk praeitame amžiuje valstybių sienų apsauga buvo daugiausia siejama su karo ar taikos aspektu. Šiandien valstybių sienos apsaugos klausimai susiję ne tik su ginkluotais užpuolimais ir valstybių tarpusavio santykiais. Dabartiniais laikais, kalbėdami apie valstybės sienos apsaugą, galvoje turime ir daug kitų problemų: nelegalią migraciją, tarptautinius nusikaltimus, terorizmą, prekybą žmonėmis, ginklais ar narkotikais. Be to, svarbu yra tai, kad šiandien, nagrinėdami valstybės sienos apsaugos institutą, mes taip pat privalome kalbėti ir apie laisvą asmenų bei prekių judėjimą, migracijos procesų valdymą, nors, kita vertus, negalime ignoruoti ir sienų apsaugos nuo ginkluotų užpuolimų aspekto.

Apie valstybės sienos apsaugos užtikrinimo svarbą patvirtina tiek tarptautiniai dokumentai, tiek ir Lietuvos Respublikos teisės aktai. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme teigiama, kad: „valstybė nacionalinį saugumą užtikrina prognozuodama (numatydama) iššūkius saugumui, rizikos veiksnius, pavojus bei galinčias kilti grėsmes; vykdydama rizikos veiksnius, pavojus ir grėsmes mažinančią vidaus ir užsienio politiką; *patikimai kontroliuodama valstybės sausumos ir jūros sienas bei oro erdvę*“¹⁵. Minėtame įstatyme taip pat skelbiamas ypač mūsų nagrinėjamai temai svarbus principas, kad vienas mūsų šalies viešojo saugumo politikos prioritetų yra „*Europos Sąjungos reikalavimus atitinkanti valstybės sienos kontrolė ir apsauga, ypatingą dėmesį skiriant Europos Sąjungos išorinės sienos kontrolei ir apsaugai. Įstatymu nustatomi valstybės sienos ir pasienio teisiniai režimai, reglamentuojamas valstybės sienos apsaugos organizavimas*“¹⁶. Šiuo dokumentu nustatyta, kad be kitų valstybinių įstaigų, Valstybės sienos apsaugos tarnyba (toliau – VSAT) yra vykdančioji nacionalinį saugumą užtikrinanti institucija. Nacionalinio saugumo strategijoje, kalbant apie viešojo saugumo užtikrinimą, taip pat daromos nuorodos į valstybės sienos apsaugą: „<...> nelegaliai migracijai ir nusikalstamumo

¹² V. Vadapalas. Tarptautinė teisė: pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija. Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 15.

¹³ Ten pat, P. 51.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁵ Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas//Valstybės žinios. 1997, Nr. 2-16.

¹⁶ Ten pat.

plitimui per valstybės sieną užkardyti tęsiama valstybės sienos apsaugos sistemos plėtra, įgyvendinami Europos Sąjungos reikalavimai valstybės sienos kontrolei, užtikrinamas nuolatinis pasirengimas neutralizuoti prie valstybės sienos galimus pavojus, keliančius grėsmę Lietuvos nacionaliniam saugumui¹⁷. Tai dar kartą įrodo mūsų temos aktualumą ir svarbumą.

Lietuvoje valstybės sienų apsaugą reglamentuoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatos, Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas, Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas, Vyriausybės nutarimai, kiti norminiai aktai, bei, žinoma, tarptautiniai ir ES teisės aktai bei sutartys. Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatyme įtvirtinta, kad *valstybės sienos apsauga* – tai teisės aktų nustatytos priemonės, skirtos:

- 1) išvengti neteisėtų valstybės sienos ženklavimo pakeitimų;
- 2) užtikrinti, kad fiziniai ir juridiniai asmenys laikytųsi valstybės sienos teisinio režimo, pasienio teisinio režimo ir pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių;
- 3) užtikrinti kitus gyvybiškai svarbius asmenų, visuomenės ir valstybės interesus pasienio kontrolės punktuose ir vietose, kur galioja pasienio teisinis režimas (2(5) str.)¹⁸.

Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas įtvirtina kai kuriuos sienos apsaugos principus. Įdomu pastebėti, kad įstatyme numatytos sienų kirtimo galimybės stichinių nelaimių, katastrofų, stambių avarijų ir kitais atvejais, kai kyla grėsmė žmonių gyvybei, sveikatai, aplinkai arba gresia dideli materialiniai nuostoliai. Įstatyme taip pat įtvirtinta, kad užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos gelbėjimo pajėgos bei technika gali kirsti valstybės sieną Vyriausybės nustatyta tvarka, jeigu kitaip nenustatyta Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse. Šiame teisės akte įtvirtintas draudimas per valstybės sieną bet koku būdu gabenti branduolinį arba kitą masinio naikinimo ginklą.

Pasak P.A.Čiočio, „kiekvienos valstybės sienų apsaugos organizavimą sąlygoja ne tik jos geografinė padėtis bei nacionalinė įstatyminė bazė, bet ir kaimyninių šalių užsienio politika, bendradarbiavimo lygis bei santykiai tarp jų, sudarytų tarptautinių sutarčių ir susitarimų turinys bei kiti politiniai, socialiniai ir ekonominiai faktoriai“¹⁹. Sutikdami su šia autoriaus mintimi pabrėžiame, kad būtent Lietuvos integracija į ES yra tas veiksnys, kuris lėmė VSAT veiklos pokyčius. Tad VSAT veikla bus tirama atsižvelgiant į integracijos į ES bei, žinoma, Šengeno erdvę, aspektą.

Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos kontrolė yra organizuojama ir vykdoma vadovaujantis šiais pagrindiniais teisės aktais: Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymu, Lietuvos Respublikos įstatymu dėl užsieniečių teisinės padėties, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymu, Lietuvos

¹⁷ Viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategija//<http://www.vrm.lt/index.php?id=542H>; prisijungimo laikas: 2007-06-15.

¹⁸ Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 42-1192.

¹⁹ P.A.Čiočys. Pasienio teisės pagrindai. Vilnius: LKA, 1998. P.123.

Respublikos policijos veiklos įstatymu, Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymu, įvairiais Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – LRV) nutarimais, VSAT vidaus tarnybos statutu, VSAT vado įsakymais, tarptautiniais dokumentais.

Kadangi darbe kalbame apie Lietuvos sienos apsaugos politiką, VSAT veiklos pokyčius integracijos į ES kontekste, todėl būtina **šalies sienos apsaugos politikos analizė**. Mūsų nuomone, **Valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programą** tikslinga pasirinkti kaip atspirties tašką, leisiantį įvertinti sienos apsaugos pokyčius dėl mūsų narystės ES. Šioje programoje skelbiama, kad valstybės sienos apsauga yra sudėtinė Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo užtikrinimo dalis bei būtina Lietuvos integracijos į ES sąlyga. Todėl, orientuojantis į būsimą narystę ES, Lietuvos sausumos siena su valstybėmis, siekiančiomis narystės, traktuojama kaip būsima ES valstybių vidaus siena. Sausumos siena su kitomis valstybėmis ir jūros siena traktuojama kaip būsima išorinė ES valstybių siena. Būsimos išorinės sienos apsaugos režimas turės būti taikomas tarptautiniams jūrų ir oro uostams, iš kurių bus vykdomas tarptautinis susisiekimas su valstybėmis ne ES narėmis²⁰. Šioje programoje taip pat pabrėžta, kad prioritetinga valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės kryptis yra būsimos išorinės sienos apsauga, o priimtose programose tikslai yra ne tik užtikrinti valstybės sienos bei pasienio teisinius režimus, užtikrinti nuolatinį pasirengimą neutralizuoti prie valstybės sienos nuo geopolitinės aplinkos priklausančius išorinės rizikos veiksnius, galimus pavojus, bet ir įgyvendinti reikalavimus, susijusius su integracija į ES. Šis 2002 metų dokumentas įtvirtino, kad pagrindiniai valstybės sienos apsaugos plėtos uždaviniai yra valstybės sausumos sienos uždaviniai, siejami su naryste ES:

- *valstybės sausumos sienos demarkavimas;*
- *ES reikalavimų dėl būsimos išorinės sienos kontrolės įgyvendinimas;*
- *laipsniškas kontrolės prie būsimos vidinės sienos paprastinimas ir pertvarkymas;*
- *teisės aktų, reglamentuojančių valstybės sienos apsaugą, tobulinimas ir jų derinimas su ES teise;*
- *bendradarbiavimo plėtra;*
- *profesionalios VSAT kūrimas.*

Šia programa buvo užsibrėžta įgyvendinti ES laisvo judėjimo principą bei įdiegti priemonės, leidžiančias operatyviai atnaujinti patikrinimus prie valstybės sienos, susidarius nepalankiai kriminogeninei ar kitokiai krizinei situacijai. Numatyta prie būsimos vidaus sienos plėsti bendradarbiavimą su gretimų valstybių sienos apsaugos tarnybomis, pereiti nuo operatyvaus keitimosi informacija prie bendro veiksmų planavimo ir koordinavimo. Taip pat įtvirtinti siekiai palaipsniui pertvarkyti valstybės sienos su Latvijos Respublika apsaugą, sudaryti tarptautines sutartis su Baltarusija, Latvija ir Rusijos Federacija dėl valstybės sienų įgaliotinių veiklos,

²⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. IX-911 „Dėl valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002-06-12, Nr. 57-2301.

inicijuoti ES *acquis* reikalavimų neatitinkančių tarptautinių sutarčių dėl asmenų vykimo per valstybės sieną pakeitimą ir papildymą, parengti valstybės sienos apsaugą ir patikrinimus pasienio kontrolės punktuose (toliau – PKP) reglamentuojančius teisės aktus, atitinkančius ES reikalavimus, inicijuoti tarptautines sutartis dėl asmenų grąžinimo. Dokumentu išipareigota išplėsti VSAT bendradarbiavimą su policija, muitine, kitomis institucijomis, ypatingai su ES “valstybių-išorinių sienų saugotojų” institucijomis.

Įdomu pastebėti, kad šią Valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programą buvo numatyta įgyvendinti 2002-2010 metais, skiriant kelis įgyvendinimo etapus: iki Lietuvos įstojimo į ES; pereinamąjį laikotarpį, kurio pabaigoje Lietuva be išlygų turi taikyti Šengeno *acquis* reikalavimus; laikotarpį iki visiško Šengeno *acquis* reikalavimų įgyvendinimo, kai valstybės sienos kontrolės plėtra bus orientuota užtikrinti ne tik Lietuvos, bet ir visų ES valstybių saugumo interesus. Galime teigti, kad Lietuva šiuo metu yra pačioje antrojo etapo pabaigoje, o galbūt net antrojo ir paskutiniojo etapo sankirtoje. Vyriausybės priimtas detalus veiksmų planas, kuriame yra nurodytos konkrečios Šengeno *acquis* įgyvendinimo priemonės papildo šią programą. 2003 m. Viešojo saugumo plėtos iki 2010 metų strategija. Joje pabrėžiama svarba stiprinti sienos apsaugą kaip nacionalinio saugumo dalį. Dar daugiau, **Viešojo saugumo plėtos iki 2010 m. strategijos** įgyvendinimo programa numato šiuos pagrindinius tikslus sienos apsaugos srityje²¹: sukurti bendradarbiavimo su visuomene sistemą, parengiant procedūras visuomenei informuoti ir jai atsiskaityti; užtikrinti pareigūnų mokymus; pasirengti taikyti Šengeno susitarimo reikalavimus.

Verta paminėti ir kritiškai vertinti tai, kad Lietuvos Respublikos sienos apsaugos klausimus reglamentuoja ne tik nemažai įstatymų, bet ir kiti dokumentai, kurių turinys neretai persipina, tam tikros nuostatos yra kartojamos. Valstybės ilgalaikės raidos strategija įtvirtina labai svarbias nuostatas dėl bendradarbiavimo vidaus reikalų srityje ir sprendžia tokius klausimus kaip būsimų ES vidaus sienų saugumas ir kontrolės prie ES vidaus sienų panaikinimas, vizų politika, Nacionalinė Šengeno informacinė sistema ir kt. Strategija nurodo, kad ypatingas dėmesys turi būti skirtas tarptautiniam bendradarbiavimui su išorinės sienos turinčių ES valstybių narių sienos apsaugos institucijomis. Kitas pavyzdys – Nacionalinė saugumo strategija, kurios pagrindinis tikslas yra planuoti saugumu pagrįstą valstybės plėtrą, nustatyti pagrindinius nacionalinės saugumo politikos uždavinius ir tikslus, nacionalinius interesus ir jų įgyvendinimo priemones. Strategija skatina aktyviau bendradarbiauti tarptautiniu mastu, stiprinti gerus kaimyninius santykius tarp VSAT ir užsienio sienos kontrolės institucijų ir įgyvendinti saugumo skatinimo priemones. Viešojo saugumo srityje ypatingas dėmesys skiriamas nelegalios migracijos ir tarpvalstybinių

²¹ Viešojo saugumo plėtos iki 2010 metų strategija//<http://www.vrm.lt/index.php?id=542H>; prisijungimo laikas: 2007-06-15.

nusikaltimų prevencijai. Jau minėjome Valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programą.

Galime konstatuoti, kad Lietuvoje nėra priimtose vienos visus elementus apimančios nacionalinės valstybės sienos apsaugos strategijos, kuri palengvintų ne tik sienos apsaugos analizę, bet ir prisidėtų prie sienos apsaugos politikos formavimo, tikslų ir uždavinių įgyvendinimo. Pabrėžtina, kad Šengeno vertinimo komitetas 2006 m. spalio 23 d. ataskaitoje „Naujųjų Europos valstybių narių Šengeno vertinimas – Lietuva: ataskaita apie sausumos sienas“ pastebėjo, kad „Lietuvoje nėra vienos visus elementus apimančios valstybės sienos apsaugos strategijos. Klausimus, susijusius su sienos apsauga, reglamentuoja keletas nacionalinių programų“²². Atsižvelgiant į šias pastabas ir asmeninę patirtį rašant šį darbą, manome, kad reikėtų priimti Lietuvos sienos apsaugos strategiją, kadangi didžiąją dalį tokių strategijai būtinų elementų galima aptikti dokumentuose, kuriuos kaip šaltinius naudosime tolesnėje analizėje. Manome, kad tokios strategijos priėmimas, viena vertus, užpildytų valstybės sienos apsaugos reglamentavimo sritį, kita vertus, dokumentas būtų naudingas, jei atspindėtų valstybės sienos apsaugos organizavime dalyvaujančių institucijų veiklą, tarpusavio bendradarbiavimą, reglamentuotų tarptautinio bendradarbiavimo kryptis. Dar daugiau, manytume, kad Lietuvai tapus ES nare ir netrukus įsiliejus į Šengeno erdvę, tokiame dokumente turėtų būti įvardintos naujos valstybės sienos apsaugos kryptys, akcentuojant ES sienos apsaugos organizavimo ypatybes.

2. EUROPOS SĄJUNGOS SIENOS APSAUGOS POLITIKA

Valstybės pareiga yra užtikrinti savo piliečių saugumą, todėl valstybės sienos apsauga turi didelę reikšmę. Kita vertus, globalizacijos procesai, ES integracija, ES teisės kūrimasis, ypač Šengeno erdvės atžvilgiu, lėmė tai, kad anksčiau išimtinai nacionalinės valstybės kompetencijoje buvę klausimai tapo ES klausimais. Ne išimtis ir valstybės sienos apsaugos politika, kuri tam tikra prasme „virto“ Europos Sąjungos sienų politika. Kaip pažymėjo A. Tekofsky straipsnyje apie saugumą ES išorės sienos apsaugos teisėje, „tradicinis *domaine reserve* tapo *domaine portage* (bendros kompetencijos objektu)“²³.

Šiame baigiamajame darbe neanalizuosime Lietuvos integracijos į ES svarbos, o į šalies narystę ES žiūrėsime tiek, kiek bus reikalinga tyrimui. Nors svarbiausi Lietuvos teisės aktai bus detaliau aptarti tyrimo eigoje, šioje vietoje nusprendėme cituoti, mūsų nuomone, svarbų teisės aktą – **Valstybės ilgalaikės raidos strategiją**, kurioje skelbiama, kad „*būdama ES nare, Lietuva galės*

²² Šengeno vertinimo komiteto 2006 m. spalio 23 d. ataskaita „Naujųjų Europos valstybių narių Šengeno vertinimas – LIETUVA: ataskaita apie sausumos sienas.“

²³ Aliza Tekofsky. Security in European Union External Border Law. 2006-02-37. P. 1.

http://libertysecurity.org/IMG/pdf/State_of_the_Art.pdf; prisijungimo laikas: 2007-08-05.

<...> artimiausiu metu įsijungti į Šengeno erdvę. Tam pasitarnaus Lietuvos ir drauge ES rytinių sienų apsaugos stiprinimas“²⁴. Strategijoje taip pat tvirtinama, kad viešojo saugumo srityje, Lietuvai ir ES bendradarbiaujant teisingumo ir vidaus reikalų srityse, bus naudojamos priemonės, susijusios su tarptautiniu policijos bendradarbiavimu, būsimų ES išorinių sienų apsauga, duomenų apsauga bei vidinių sienų kontrolės panaikinimu, kova su organizuotu nusikalstamumu ir prekyba narkotikais, terorizmu, prieglobsčio prašytojams teikiamų paslaugų sistemos tobulinimu, vizų politika, nacionaline Šengeno informacine sistema. Ne mažiau svarbus yra nuostatos, kad Lietuva ypatingą dėmesį skirs tarptautiniam bendradarbiavimui su ES valstybių, turinčių išorines sienas, pasienio apsaugos tarnybomis, įtvirtinimas. Strategijoje deklaruojama, kad integruojantis į ES ir iki 2007 m. prisijungus prie Šengeno susitarimo, mažės ES vidinių sienų kontrolė, kartu bus stiprinama ES išorinių sienų apsauga. Prie valstybės sienos su kiekviena gretima valstybe bus palaikomas nustatytas valstybės sienos režimas, užkardomas nusikalstamumo plitimas per valstybės sieną, be to, didės migracijos procesų kontrolė. Migracijos procesų kontrolė bus nukreipta į ES šalių piliečių laisvą judėjimą ir ne ES šalių piliečių migracijos per valstybės sieną stiprinimą. O Lietuvos sienų, kaip išorinių ES sienų, apsaugos užtikrinimas, ES Šengeno sutarties reikalavimų įgyvendinimas, įsijungimas į Šengeno erdvę ir bendradarbiavimas kovoje su nelegalia migracija yra laiduojami kaip „saugios valstybės“ garantas²⁵. Manytume, kad lokalaus lygio (Lietuvos) akcentavimas yra nepakankamas, nes ES kontekste migracijos procesų kontrolė bei kiti sienos apsaugos klausimai yra kartu ir saugios ES garantas. Taip glaustai galima apibūdinti Lietuvos narystės ES aspektus sienos apsaugos srityje.

2.1. Laisvo asmenų judėjimo ir valstybės sienos apsaugos reglamentavimas svarbiausiuose Europos Sąjungos teisės aktuose

Manome, jog Lietuvos, kaip ES valstybės, turinčios išorinę Bendrijos sieną, sienos apsaugos klausimai negali būti nagrinėjami atskirai nuo Bendrijos laisvo asmenų judėjimo teisės, migracijos aspektų, todėl į savo analizę įtraukėme pagrindinius ES dokumentus, pirmiausia, dabar galiojančias ES (Mastrichto) sutartį* bei Europos Bendrijos steigimo sutartį**. Verta akcentuoti, kad ES valstybių atstovai 2004 m. spalio 29 d. Romoje pasirašė sutartį dėl Konstitucijos Europai, kuri dar nėra ratifikuota visų valstybių narių. Europos Bendrijos steigimo sutartyje skelbiama, kad „*vidaus rinka, pasižyminti kliūčių laisvam prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimui tarp*

²⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“//Valstybės žinios. 2002-11-27, Nr. 113-5029.

²⁵ Ten pat.

* Maastrichto sutartis pasirašyta 1992 m. Maastrichte, po to ji buvo keičiama, taisoma ir papildoma atitinkamai pagal 1997 m. Amsterdamo, 2000 m. Nicos ir 2003 m. Atėnų sutartis.

** Europos Bendrijos steigimo sutartis buvo pasirašyta 1957 m. Romoje kaip Europos ekonominės Bendrijos steigimo sutartis.

valstybių narių panaikinimu”²⁶ yra viena iš Bendrijos sričių, ir kad Bendrija imasi priemonių, jog iki 1992 metų pabaigos būtų palaipsniui sukurta vidaus rinka, kurią sudaro vidaus sienų neturinti erdvė. Šioje erdvėje turi būti užtikrinamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas, todėl Taryba per penkerius metus nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo įsipareigojo nustatyti priemones, skirtas „užtikrinti, kad nebus jokios asmenų kontrolės jiems kertant vidaus sienas, – nesvarbu, ar jie būtų Sąjungos, ar trečiųjų šalių piliečiai bei priemonės, susijusias su valstybių narių išorės sienų kirtimu”²⁷.

ES Steigimo sutarties preambulėje, be kitų svarbių nuostatų, deklaruojamų principų, teigiama, kad Aukštosios Susitariančios Šalys yra *apsisprendę sudaryti sąlygas laisvam asmenų judėjimui ir kartu užtikrinti savo tautų saugą bei saugumą pagal šios Sutarties nuostatas kuriant laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę*. Atkreipiame dėmesį, kad sutartimi įkurta ES pagal antrąjį straipsnį siekia skatinti ekonominę ir socialinę pažangą, aukšto lygio užimtumą ir darnios bei tvarios plėtros *kuriant vidaus sienų neturinčių erdvę*. Šioje sutartyje taip pat susiduriame su mus tiesiogiai dominančiais Sąjungos tikslais „puoselėti ir plėtoti Sąjungą kaip laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje laisvas asmenų judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemones”²⁸. Mūsų nuomone, ES sienų apsaugos klausimai neatsiejami nuo ES laisvės ir saugumo politikos, todėl Lietuvos, kaip ES išorinės sienos su Baltarusijos Respublika ir Rusijos Federacija saugotojos, vaidmuo yra glaudžiai susijęs su Sąjungos bendros užsienio ir saugumo politikos sritimi. Tai patvirtina, kad Lietuvos sienos apsaugos politika nebėra tik valstybės žinioje.

2.2. Šengeno sutartis ir erdvė

Nuo nagrinėjamos temos yra neatsiejamas Šengeno erdvės klausimas, kadangi Lietuva, tapdama ES valstybe nare, įsipareigojo įsilieti į Šengeno erdvę, tad detalizuokime šios erdvės esminius aspektus. *Šengeno sutartis – dalies ES valstybių susitarimas palaipsniui atsisakyti tarpusavio sienų kontrolės, kad būtų įgyvendintas laisvas asmenų judėjimas*²⁹.

Įdomu pažymėti, kad sutarties pasirašymą inicijavo Vokietija ir Prancūzija. Kaip žinia, šią sutartį 1985 m. birželio 14 d. pasirašė penkios Europos Bendrijos šalys – Prancūzija, Vokietijos Federacinė Respublika, Liuksemburgas, Belgija ir Nyderlandai. Po penkerių metų, 1990 m. birželio 19 d., tos pačios penkios valstybės pasirašė papildomą sutartį dėl 1985 m. sutarties

²⁶ Europos Bendrijos steigimo sutartis. Suvestinė redakcija (2004 m. lapkričio 1 d.)//H<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/ce321/ce32120061229t00010331.pdf>H; prisijungimo laikas: 2007-06-17.

²⁷ Ten pat.

²⁸ Europos Sąjungos sutartis. Maastrichtas. Suvestinė redakcija (2004 m. lapkričio 1 d.)//H<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/ce321/ce32120061229t00010331.pdf>H; prisijungimo laikas: 2006-06-10.

²⁹ G.Vitkus. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 299-300.

įgyvendinimo, kuri vadinama Šengenas-2, dar kitaip, Šengeno konvencija, kuri numatė, kaip praktiškai įgyvendinti Šengeno susitarimą, t.y. nustatė bendras vizų, prieglobsčio teikimo, išorinių sienų kontrolės ir policijos bei muitinės bendradarbiavimo taisyklės, nustatė priemones kovai su nusikalstamumu, gresiančiu panaikinus asmenų kontrolę prie Šengeno erdvės vidinių sienų, taip pat bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis. Vėliau prie sutarties prisijungė kitos ES valstybės: Italija, Ispanija, Portugalija, Graikija, Austrija, Danija, Suomija, Švedija, taip pat ES nepriklausančios Norvegija ir Islandija. Airija ir Didžioji Britanija yra vienintelės ES narės, nepasirašiusios Šengeno sutarties, nes šios valstybės nenori visiškai atsisakyti sienų kontrolės. Toks minėtų valstybių apsisprendimas neturėtų stebinti: šios valstybės baiminasi nelegalios imigracijos. Dar viena valstybė – Šveicarija – yra Šengeno sutarties narė, tačiau ji dar turi įgyvendinti Sutarties reikalavimus, leisiančius panaikinti kontrolę prie vidinių jos sienų. Taigi Šveicarija, kaip Islandija ir Norvegija, turi asocijuotos narės statusą.

Šengeno sutarties esmė yra siekis palaipsniui atsisakyti tarpusavio sienų kontrolės, kad Šengeno valstybių piliečiai galėtų laisvai judėti po Šengeno erdvę. Sutartimi taip pat siekta sudaryti palankias sąlygas bendros vidaus rinkos veikimui. Taigi, Šengeno sutarties valstybės tam tikra prasme veikia kartu, vykdydamos bendrą vizų politiką trečiosioms šalims. Kitaip tariant, Šengeno sutartis numato, viena vertus, visiškai atsisakyti sutartį pasirašiusių valstybių sausumos, jūros, oro uostų pasienio kontrolės, o antra vertus, ką norėtume akcentuoti šiame baigiamajame darbe, sustiprinti jų išorinių sienų kontrolę, kad nenukentėtų sutarties dalyvių saugumas.

Šiuo metu Šengeno erdvę sudaro penkiolika Europos valstybių. Kaip žinia, naujosios ES valstybės narės – Lietuva, Lenkija, Latvija, Estija, Čekija, Slovėnija, Vengrija, Malta ir Kipras, stodamos į ES, į savo nacionalinę teisę taip pat perkėlė ir Šengeno *acquis*, kas įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai 1999 m., tapo integralia ES *acquis* dalimi. Manome, kad būtina detalizuoti minėtą sąvoką. Šengeno *acquis* sudaro visi ES teisės aktai, kurie yra susiję su Šengeno susitarimo bei Šengeno konvencijos nuostatų įgyvendinimu. Šengeno *acquis* yra tarpvyriausybiniis Šengeno grupės taisyklių rinkinys, į kurį įeina: Šengeno konvencija ir 1985 m. susitarimas; Italijos, Ispanijos, Portugalijos, Graikijos, Austrijos, Danijos, Suomijos ir Švedijos prisijungimo protokolai bei Šengeno institucijų sprendimai ir pareiškimai. Kai kurios nuostatos buvo pakeistos ar papildytos vėliau priimtais EB/ES teisiniais instrumentais³⁰. Itin svarbu yra tai, kad Šengeno *acquis*, integruoto į ES sistemą, nuostatos ir jos pagrindu priimti ar kitaip su ja susiję aktai, su tam tikromis išimtimis, yra privalomi naujosios ES valstybės narėms nuo įstojimo dienos. Tačiau taikomi naujojoje ES valstybėje narėje tik pagal šiuo tikslu priimtą Tarybos sprendimą, patikrinus pagal taikomas Šengeno vertinimo procedūras, ar būtinos sąlygos dėl viso atitinkamo *acquis* taikymo yra įvykdytos toje naujojoje ES valstybėje narėje, ir pasikonsultavus su Europos

³⁰ Valstybės sienos apsaugos tarnybos internetinė svetainė:

http://www.pasienis.lt/lit/Sengeno_teritorija_ir_bendrijos_teise/240H; prisijungimo laikas: 2007-08-15.

Parlamentu. Kiekvienai valstybei, ateityje įstosiančiai į ES, vadinamoji Šengeno teisė galios be išlygų. Nuo valstybių pasirengimo priklauso, kada jos taps tikrosiomis Šengeno narėmis. Šengeno *acquis* yra numatytos konkrečios priemonės, kompensuojančios vidaus sienų kontrolės panaikinimą ir stiprinančios Sąjungos išorės sienų saugumą. Pagrindinė priemonė yra reikalavimas, kad išorės sienas turinčios valstybės narės užtikrintų tinkamą ir veiksmingą ES išorės sienų kontrolę. Šengeno erdvėje esantis asmuo gali netrukdomai trumpam laikui vykti į vienos ar kitos Šengeno valstybės narės teritoriją.

Sienų kontrolės požiūriu, Šengeno sistemos tikslas – atsisakyti pasienio tikrinimų prie ES valstybių narių vidinių sienų, kad būtų galima užtikrinti ES laisvo judėjimo principą. Pasienio tikrinimų prie vidinių sienų atsisakymas neišvengiamai reiškia saugumo susilpnėjimą, kuriam kompensuoti į Šengeno *acquis* įtraukti specialūs reikalavimai, veiklos metodai ir instrukcijos. Paminėtina ir tai, kad be jų valstybės narės turi galimybę papildomai vykdyti kitas, jų nuomone, reikalingas nacionalines priemones sienų saugumui užtikrinti. Nagrinėjamai temai svarbu akcentuoti, kad Šengeno *acquis* ES valstybėms narėms turi įpareigojančią galią, o jo taikymas valstybėse sistemingai vertinamas. Svarbu tai, kad, pagal Šengeno *acquis*, į sienų saugumą reikia žiūrėti kaip į daugiapakopę atskirų zonų sistemą, kurios esminiai elementai yra sisteminga vizų išdavimo politika, efektyvi išorinių sienų kontrolė ir šalies viduje vykdoma užsieniečių kontrolė bei tarpžinybinis bendradarbiavimas nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu.

Svarbu yra ir tai, kad asmenų judėjimo kontrolę per ES išorines sienas padedanti užtikrinti Šengeno informacinė sistema (toliau – SIS), kuri yra kompiuterinė ieškos ir informacijos sistema, leidžianti efektyviau keistis informacija tarp valstybių narių apie ieškomus ar nepageidaujamus asmenis bei vagystes, tapo kone didžiausiu stabdžiu pakeliui į Šengoną. Šengeno informacinės sistemos klausimas bus atskirai aptartas paskutinėje darbo dalyje, o apie šio klausimo svarbą patvirtina tai, kad sistemos įdiegimas yra viena esminių Šengeno erdvės plėtros sąlygų, ir, kaip matysime vėliau, rezultatai šiuo klausimu priklauso ne tik nuo valstybių narių (ypač naujųjų), bet ir nuo SIS veikimo senosiose ES narėse.

Taigi, piliečių laisvo judėjimo interesų sienų kontrolė kartu užtikrina ir kitų Šengeno valstybių saugumo interesus. Šengeno plėtros dėka nebelikus ES vidinių sienų, bet kuris asmuo, atvykęs į vieną ES valstybę narę ar gavęs vienos ES valstybės narės pilietybę, gali laisvai judėti ES teritorijos ribose. Tai, viena vertus, atskleidžia vieną iš Šengeno erdvės privalumų: daugiau laisvės – mažiau kontrolės. Kita vertus, Šengeno erdvės plėtimasis kelia ir susirūpinimų, ypač senosioms ES valstybėms narėms: pavyzdžiui, Vokietija ir Nyderlandai, kurios teigia, kad yra daugelio „blogųjų turistų“ tikslo valstybės, nerimauja, ar tokios valstybės kaip Čekija ir Lenkija sugebės tinkamai saugoti ES išorės sienos dalį. Šengeno pesimistai nevengia teigti, kad sustabdyti nelegalią migraciją, tarptautinį nusikalstamumą, prekybą žmonėmis ir narkotikais atliekant patikrinimus tik prie išorinės ES sienos yra labai sunki užduotis. Kitaip tariant, „vienintelė galimybė laimėti yra

Šengeno sistemos Achilo kulnas (angl. „one chance to win aspect is the Achilles’ heel of the Schengen system”)“, o padėtį apsunkina dar ir tai, kad būsimos Šengeno erdvės dalyvės yra ne tokios stiprios ir turtingos valstybės kaip senosios ES valstybės narės, todėl ES išorinių sienų apsaugai negalės skirti tiek resursų, kiek galėtų, pavyzdžiui, Vokietija³¹. Todėl šioje situacijoje galėtume aptarti keletą perspektyvų. Pirmoji siūlo tokius sprendimus: pirma, galima numatyti daugiau policijos lygio bendradarbiavimo, antra, padidinti ES finansavimą labiausiai pažeidžiamoms valstybėms bei šalims, turinčioms ES išorinę sieną ir trečia, verta diskutuoti apie naujos ES sienos policijos institucijos ar tarnybos sukūrimą. Antrosios perspektyvos esmė – tai, kad problemų sprendimų reikia ieškoti ne didinant sraigtasparnių pasieniuose skaičių, bet kovojant su tikrosiomis – socialinėmis problemomis, skatinančiomis žmonių migraciją į ES: „ES turėtų imtis priemonių tokiose šalyse kaip Afrika, Baltarusija ar Ukraina ir spręsti problemas ten, vietoje, tam, kad jos nebūtų įvežtos į ES“³².

Mūsų nuomone, pirmoji perspektyva yra priimtinesnė ir šiuo metu plėtojama. Šią nuomonę lėmė atlikta ES sienos apsaugos principų analizė. Neatmetant antrojo siūlymo, manome, kad ši perspektyva sunkiai įgyvendinta ne tik dėl ilgo laiko socialinėms problemoms išspręsti, bet ir dėl šalių autentiškumo: ar būtų lengva spręsti socialines ir ekonomines problemas, pavyzdžiui, šiandieninėje Baltarusijoje? Galiausiai, minėta tema pateikiame dar keletą pamastymų. Po 2004 metų plėtros, ES teritorijoje gyvenančių žmonių padaugėjo net 105 milijonais. Dar daugiau, ES išorės sienų apsauga su ypatingai svarbiomis valstybėmis, tokiomis kaip Rusijos Federacija, Jugoslavija, gula ant septynių naujų ES valstybių narių pečių, kurios nėra ekonomiškai stiprios: Lietuvos, Latvijos, Estijos, Lenkijos, Vengrijos, Slovakijos ir Slovėnijos, kurių BVP sudaro tik 40 proc. ES BVP vidurkio. 1995 m., pavyzdžiui, net 98 procentus Šengeno erdvės teritorijos saugojo Vokietija ir Prancūzija, 2003 m. Prancūzijos ir Vokietijos saugomų sienų dalis sumažėjo iki 42 procentų, o 2004 m. iki 20 proc. Dar daugiau, net 75 procentai rytinės-pietinės ES sienos greitai bus patikėta tokioms valstybėms, kaip Lietuva, Lenkija, Slovėnija, Bulgarija ir Rumunija, tad suprantama, kodėl ES mastu keliamą idėją toliau stiprinti Europos Sąjungos sienų apsaugą.

2.3. Europos Sąjungos išorės sienos apsaugos principai

Mūsų nuomone, svarbus ES institucijų kompetencijos sienos apsaugos srityje klausimas. Amsterdamo sutartis nurodė, kad pirmuosius penkerius metus po Sutarties įsigaliojimo (iki 2004 metų gegužės) sprendimai privalėjo būti priimami taikant tarpvyriausybines ir viršnacionalines

³¹ H Breffni O'Rourke. EU: New EU States To Join Schengen Open-Border Agreement In 2007// Laisvasis Europos radijas, 2005-04-07 pranešimo tekstas//<http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/04/f3403f9e-5bd7-4f74-8504-7395a7a10fe2.html>H; prisijungimo laikas: 2007-09-20.

³² Ten pat.

procedūras. Nicos sutartis sustiprino viršnacionalines procedūras, nes nuo šios sutarties įsigaliojimo teisės aktai patikrinimų išorinėse sienose, vizų, trečiųjų šalių piliečių, prieglobsčio ir laikinos pabėgėlių apsaugos srityse privalo būti priimami taikant bendro sprendimo procedūrą, kur Europos Parlamentas turi vienodą galią su Komisija, o nuo 2004 metų gegužės Taryba daugeliu šių klausimų sprendimus priima kvalifikuota balsų dauguma, o ne vieningai. Tad galime teigti, jog Amsterdamo ir Nicos sutartis sudarydamos vyriausybės žengė lemiamą žingsnį link viršnacionalinio sprendimų priėmimo laisvo judėjimo ir vidaus saugumo klausimais, deleguodamos darbotvarkės nustatymo funkcijas Komisijai, įtvirtindamos keletą nuostatų dėl politikų priėmimo kvalifikuotos daugumos balsavimu bei suteikdamos stebėsenos ir įgyvendinimo galias Parlamentui ir ETT. Taigi už politikos ir teisės aktų, susijusių su išorės sienų kontrole ir stebėjimu, rengimą išlieka kelios atsakingos ES institucijos, pirmiausia, Taryba.

Bendrijos politikos ES išorės sienų srityje tikslas yra bendras valdymas, užtikrinantis vienodą ir aukštą kontrolės bei stebėjimo lygį, kuris yra privalomas laisvo asmenų judėjimo ES aspektas ir pagrindinė laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sudedamoji dalis. Todėl buvo numatyta nustatyti bendras taisykles dėl išorės sienų kontrolės standartų bei procedūrų. Įsigilinę į du svarbius ES dokumentus – Europos Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2007/2004, įsteigiantį Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą – Frontex, ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 562/2006, priimtą 2006 m. kovo 15 d., ir nustatantį taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksą) išskirkime, mūsų nuomone, svarbiausius nagrinėjamai temai ES sienos apsaugos politikos bruožus.

Minėtuose dokumentuose įtvirtinta, kad patikrinimai kertant sieną turėtų būti atliekami tokiu būdu, kad nebūtų pakenkta žmogiškajam orumui, o sienų kontrolė turėtų būti vykdoma profesionaliai bei pagarbiai ir proporcingai atitikti siekiamus tikslus. Be to, valstybės narės turėtų užtikrinti, kad išorės sienų kontrolės tvarka nesudarytų didelių kliūčių prekybos ir socialiniams bei kultūros mainams. Manome, svarbu akcentuoti, kad ES sienų kontrolė apima ne tik asmenų patikrinimus sienos perėjimo punktuose ir sienų stebėjimą tarp šių sienos perėjimo punktų, bet ir pavojaus vidaus saugumui bei grėsmės, galinčios turėti įtakos išorės sienų saugumui, analizę. Kitaip tariant, sienų kontrolė turėtų padėti kovojant su nelegalia imigracija, prekyba žmonėmis ir neleisti kilti grėsmei valstybių narių vidaus saugumui, viešajai tvarkai, visuomenės sveikatai ir tarptautiniams santykiams. Šiems tikslams pasiekti, o kartu ir siekiant įgyvendinti daugiapakopės Šengeno sienos apsaugos sistemos principus, buvo sustiprinti (Operatyvinės veiklos valdybos) ir įsteigti nauji VSAT padaliniai (Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės valdyba).

Kaip žinia, ES išorės sienas galima kirsti tik sienos perėjimo punktuose ir nustatytomis jų darbo valandomis, tuo tarpu vidaus sienas galima kirsti bet kurioje vietoje, ir jas kertantys asmenys, nepaisant jų pilietybės, kertant sienas netikrinami. Darbe atskleisime, jog tai lėmė VSAT

pajėgų prie ES išorės sienų stiprinimą, personalo nuo vidinių prie išorinių sienų perkėlimą. ES valstybės narės taip pat turi galimybę, iškilus rimtai grėsmei viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, laikinai atnaujinti savo vidaus sienų kontrolę, tačiau apimtis ir trukmė turėtų būti apribotos iki minimumo, reikalingo apsisaugoti nuo šios grėsmės ir ne ilgiau nei mėnesiui, be to, apie kontrolės atnaujinimą turi būti informuojamos visos valstybės narės, Komisija, Europos Parlamentas bei visuomenė. Įdomu tai, kad pasienio kontrolė gali būti atkurta ir masinių pasaulinių sporto renginių metu, pavyzdžiui, 2006 metais Vokietija laikinai atkūrė kontrolę prie visų savo sienų dėl šalyje vykusio Pasaulio futbolo čempionato. Panašią galimybę šiuo metu svarsto ir Austrija, kurioje futbolo čempionatas vyks kitais metais. Visgi atkreiptinas dėmesys, kad sienų kontrolės atnaujinimas turi likti išimtimi. Negalime neminėti, kad, taikant pastarąjį principą, galimi sunkumai pirmiausia todėl, kad viešosios tvarkos ir vidaus saugumo sąvokos ES teisės aktuose nėra apibrėžtos. To pasekoje galima situacija, kai valstybės narės skirtingai interpretuos tam tikras situacijas, todėl manome, kad artimiausioje ateityje būtų tikslinga šias sąvokas apibrėžti.

Kitas labai svarbus ES išorės sienos apsaugos aspektas, mūsų nuomone, yra tai, jog efektyvi išorės sienų kontrolė ir stebėjimas yra vienas svarbiausių klausimų visoms ES valstybėms narėms, nepriklausomai nuo jų geografinės padėties. Todėl būtinas ir skatintinamas valstybių narių solidarumas ir bendradarbiavimas išorės sienų valdymo srityje. Tai, kad sienų kontrolė yra suinteresuota ne tik valstybė narė, prie kurios išorės sienų ji vykdoma, bet ir visos valstybės narės, kurios panaikino vidaus sienų kontrolę, neatleidžia valstybių narių, kurios saugo ES išorės sienas nuo atsakomybės už išorės sienų kontrolę ir stebėjimą. Tam valstybės narės turi paskirti nacionalinę tarnybą ar tarnybas, atsakingas už sienos kontrolės uždavinių vykdymą pagal jų nacionalinius teisės aktus, o jei vienoje valstybėje narėje yra daugiau nei viena atsakinga tarnyba, jos turi glaudžiai ir nuolat bendradarbiauti.

Minėjome, kad ES sienos apsaugos klausimai yra susiję, pirmiausia, su saugumo aspektu, bei su ES piliečių teise laisvai judėti ES teritorijoje. Užtikrinant šią teisę kyla keletas problemų. Laisvo judėjimo ES teise naudojasi Sąjungos piliečiai, kaip apibrėžta Sutarties 17 straipsnio 1 dalyje^{*}, ir trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra Sąjungos piliečio, besinaudojančio teise laisvai judėti, šeimos nariai bei trečiųjų šalių piliečiai ir jų šeimų nariai, nepaisant jų pilietybės, kurie pagal Bendrijos bei jos valstybių narių ir tų trečiųjų šalių susitarimus naudojami tokiomis pačiomis laisvo judėjimo teisėmis kaip Sąjungos piliečiai. Tačiau įsigilinus į ES teisės aktų nuostatas galime teigti, kad vienių ES valstybių piliečiai yra laisvesni už kitus, o tam tikri ribojimai, į kurių apimtis nesigiliname dėl ribotos darbo apimties, gali tęstis net iki 2011 metų. Be to, Europos Komisija sudaro vadinamuosius „juoduosius sąrašus“ tų šalių, kurių piliečiams yra būtinos vizos. Kaip teigia

^{*} 17 str. 1. Įvedama Sąjungos pilietybė. Kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis. Sąjungos pilietybė ne pakeičia valstybės pilietybės, o ją papildo. 2. Sąjungos piliečiai naudojami šios Sutarties suteiktomis teisėmis ir atlieka jos nustatytas pareigas.

A.Tekofsky³³, skirtingos sąlygos taikomos skirtingiems asmenims: senųjų penkiolikos ES valstybių narių piliečiai (iki 2004 m. ES plėtros) ir jų Šengeno partneriai yra geriausioje padėtyje, po to seka trečiųjų šalių „laisvieji keliautojai“ (ES piliečių šeimos nariai), tada trečiųjų šalių piliečiai, kurie minėtos teisės neturi ir, galiausiai, valstybių, patenkančių į juodąjį sąrašą, piliečiai, kurių patekimas į ES teoriškai yra sunkiausias. Neretai pabrėžiama ne tik tai, kad ES sienų kirtimo sistema per daug akcentuoja saugumo ir kontrolės aspektus asmens teisių sąskaita, bet ir tai, kad sienos yra ta vieta, kurioje susiduriame su diskriminacija.

Galiausiai, atkreiptinas dėmesys į tai, kad, kaip pabrėžiama Nacionaliniame Šengeno acquis priėmimo veiksmų plane, ES išorės sienų kontrolė yra aukšto lygio, o pagrindiniai sienų kontrolės elementai yra patruliavimas (sausumoje, jūroje ir ore), situacijos pasienio rajonuose stebėjimas bei modernių techninės kontrolės ir informacinių sistemų naudojimas. Lietuvai tapus ES valstybe nare, Lietuvos valstybės siena (ir prie jos esantys pasienio kontrolės punktai) su Baltarusija, Rusija (Kaliningrado sritimi), jūros siena, tarptautiniai oro ir jūrų uostai tapo Europos Sąjungos išorinėmis sienomis, tad „šių sienų kontrolė turi būti vienodo lygio, kaip ir kitų Europos Sąjungos šalių“³⁴.

2.4 Europos Sąjungos išorės sienos apsaugos stiprinimas

Jau nuo 2001 m. gruodžio 14–15 d. Lakeno Europos vadovų tarybos susitikimo buvo pradėta vartoti sąvoka „bendras išorės sienų valdymas“. Šio susitikimo išvadose skelbiama, kad „nuoseklus, efektyvus bendras išorės sienų valdymas prisidės prie saugumo užtikrinimo, paskatins piliečių priklausymo bendrai erdvei ir lemčiai jausmą <...> padės kovoti su terorizmu, neteisėtos imigracijos srautais ir prekyba žmonėmis“³⁵. 2002 m. gegužės 7 d. Komisija paskelbė komunikatą „Europos Sąjungos narių bendro išorės sienų valdymo link“, tų pačių metų birželį 13 d. Taryba patvirtino „Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo planą“, kuriame buvo įtvirtintos įstatyminės ir operatyvios priemonės. Šiuo sprendimu įkurta Bendrijos veiksmų programa, vadinamoji „ARGO programa“³⁶, kuria siekta paremti ir papildyti Bendrijos ir valstybių narių veiksmus įgyvendinant Bendrijos teisės aktus.

³³ Aliza Tekofsky. Security in European union External Border law. 2006-02-27. P. 16.

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 8 d. Nr. 559 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 19 d. nutarimo Nr. 1194 „Dėl Nacionalinio Šengeno acquis priėmimo veiksmų plano“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2006-06-13, Nr. 66-2433.

³⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, /*COM/2002/0233 final*/.// <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33205.htm>H; prisijungimo laikas: 2007-08-30.

³⁶ 2002 m. birželio 13 d. Europos Tarybos sprendimas dėl administracinio bendradarbiavimo veiksmų programos išorinių sienų kontrolės, vizų, prieglobsčio ir imigracijos srityse (ARGO programa) patvirtinimo, (2002/463/EB)// <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0463:LT:HTML>H; prisijungimo laikas: 2007-08-15. ARGO programa remia valstybių narių veiklą išorės sienų kontrolės srityje, skirtą: užtikrinti, kad valstybės narės kontroliuotų sienas laikydamosi bendrų principų ir įgyvendindamos Bendrijos teisės aktų nustatytas taisykles;

Hagos programa buvo naujasis etapas plėtojant ES išorės sienų politiką, joje buvo paprašyta ir paraginta toliau diegti „bendrą išorės sienų valdymą“ ir stiprinti sienų kontrolę bei stebėjimą. Taigi Daugiametė Hagos programa, patvirtinta 2004 m. lapkričio 4-5 d. Europos vadovų taryboje, pakeitė analogišką prieš tai buvusią 1999-2004 m. Tempere programą teisingumo ir vidaus reikalų srityje. Hagos programa apibrėžia pagrindinius ES prioritetus ir ateities veiksmų gaires laisvės, saugumo ir teisingumo srityse 2005-2009 m. Hagos programa numato dešimt prioritetų, į kuriuos, Komisijos nuomone, per ateinančius penkerius metus ypatingai turėtų būti sutelktos kolektyvinės pastangos. Vienas iš programoje skelbiamų prioritetų - *toliau vystyti integruotą išorės sienų valdymą ir bendrą vizų politiką, tuo pat metu užtikrinant laisvą asmenų judėjimą. Taigi Hagos programoje numatytas vienas iš svarbiausių Europos Sąjungos prioritetų laisvės, saugumo ir teisingumo srityje – Šengeno plėtra iki 2007 metų pabaigos*. Programoje skelbiama, kad erdvėje, kurioje visapusiškai užtikrinamas laisvas asmenų judėjimas, turi būti dedamos tolimesnės pastangos siekiant taikyti integruotą patekimo į Sąjungos teritoriją kontrolę, pagrįstą integruotu išorės sienų valdymu, bendra vizų politika ir naujų technologijų diegimu ir naudojimu. Po paskutinės Sąjungos plėtros svarbiausias dalykas yra užtikrinti laisvą judėjimą Sąjungos viduje ir sugebėti visiškai panaikinti asmenų, kertančių vidaus sieną, kontrolę. Šiuo atveju, siekiant paruošti dirvą naujosioms valstybėms narėms, labai svarbų vaidmenį atlieka stojimo sutartyse numatytas SIS II sukūrimas ir sklandus vertinimo procesas³⁷.

Kitas reikšmingas įvykis ES sienos apsaugos politikos srityje – 2004 m. spalio 26 d. priimtas Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą – Frontex, kuri savo veiklą pradėjo 2005 m. gegužės 1 d. Ši agentūra yra Bendrijos įstaiga, o ją įsteigiantis reglamentas yra privalomas visas ir tiesiogiai taikomas ES valstybėse narėse pagal Europos Bendrijos steigimo sutartį.

Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros uždavinys yra pagerinti valstybių narių operatyvaus bendradarbiavimo koordinavimą išorės sienų valdymo srityje: „Agentūra turėtų palengvinti esamų ir būsimų Bendrijos priemonių, susijusių su išorės sienų valdymu, taikymą, užtikrindama valstybių narių veiksmų koordinavimą <...> Agentūra tai daro užtikrindama valstybių narių veiksmų koordinavimą įgyvendinant priemones, tuo prisidėdama prie veiksmingo, aukšto ir vienodo asmenų kontrolės ir valstybių narių

pasirūpinti lygiaverte, veiksminga išorės sienų apsauga ir priežiūra; stiprinti sienos kirtimo punktų kontrolės veiksmingumą ir sienos priežiūrą tarp kirtimo punktų.

³⁷ KOM(2005) 184 galutinis Europos Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui. Hagos programa: Dešimt prioritetų ateinančioms penkeriems metams Partnerystė Europos atsinaujinimo vardan laisvės, saugumo ir teisingumo srityje//http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2005/com2005_0184lt01.pdfH; prisijungimo laikas: 2007-08-15.

išorės sienų stebėjimo lygio³⁸. Teigiama, kad ši agentūra taip pat turėtų palengvinti valstybių narių ir trečiųjų šalių operatyvų bendradarbiavimą ES išorės santykių politikos srityje, o šiam tikslui pasiekti ji gali bendradarbiauti su Europolu, trečiųjų šalių kompetentingomis institucijomis ir tarptautinėmis organizacijomis. Ši agentūra koordinuoja valstybių narių operatyvų bendradarbiavimą išorinių sienų valdymo srityje; padeda ES valstybėms narėms mokyti valstybės sienų apsaugos pareigūnus; padeda atlikti rizikos analizę – kad Bendrijai ir valstybėms narėms būtų pateikiama adekvati informacija, leidžianti imtis atitinkamų priemonių arba susidoroti su nustatyta grėsme bei rizika, siekiant pagerinti bendrą išorės sienų valdymą; stebi su išorinių sienų kontrole ir stebėjimu susijusių mokslinių tyrimų plėtrą ir išplatina informaciją Komisijai ir valstybėms narėms; o taip pat padeda valstybėms narėms tais atvejais, kai prie išorinių sienų reikia didesnės techninės ir operatyvios pagalbos, pavyzdžiui, siunčiant ekspertus ir teikia valstybėms narėms reikiamą pagalbą organizuojant bendras asmenų grąžinimo operacijas. Atsižvelgdama į tai, kad atsakomybė už išorės sienų kontrolę ir stebėjimą tenka ES valstybėms narėms ir Šengeno asocijuotoms šalims, Agentūra palengvina ir padaro veiksmingesnį esamų ir būsimų Bendrijos priemonių, susijusių su išorės sienų valdymu, taikymą, užtikrindama valstybių narių veiklos koordinavimą įgyvendinant šias priemones, tuo prisidedama prie veiksmingo, aukšto ir vienodo asmenų kontrolės ir išorės sienų stebėjimo lygio. Komisija ir ES valstybės narės yra atstovaujamos Frontex agentūros Valdančiojoje taryboje, kurią sudaro už sienų apsaugos valdymą atsakingų nacionalinių tarnybų operatyviniai vadai arba jų atstovai*. Kita vertus, Agentūros steigimo dokumente taip pat numatyta galimybė valstybėms narėms operatyviu lygiu testuoti bendradarbiavimą su kitomis valstybėmis narėmis ar trečiosiomis šalimis prie išorės sienų, jei toks bendradarbiavimas papildo Agentūros veiklą ir nekelia pavojaus jos tikslų įgyvendinimui. Taigi manome, kad šios agentūros įsteigimas „pakoregavo“ ir ES valstybių narių bendradarbiavimo sienos apsaugoje kryptis, nes nustatė ribas galimam bendradarbiavimui (būtinai neprieštaravimas Agentūros tikslams).

Vienas svarbiausių ir reikšmingiausių mūsų tyrimo šaltinių yra Šengeno sienų kodeksas. Aptariant šio reglamento sukūrimo būtinybę, daroma nuoroda į Europos Bendrijos Steigimo sutarties 61 ir 62 straipsnius, taip pat skelbiama, kad „kadangi šio reglamento tikslas, t.y. asmenų judėjimui per sienas taikomų taisyklių nustatymo, valstybės narės negali deramai pasiekti ir kadangi to tikslo yra geriau siekti Bendrijos lygmeniu, laikydamasi Sutarties 5 straipsnyje

³⁸ 2004 m. spalio 26 d. Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą//

[Hhttp://www.pasienis.lt/lit/2004_m._spalio_26_d._Tarybos_reglamentas/61/0/63H](http://www.pasienis.lt/lit/2004_m._spalio_26_d._Tarybos_reglamentas/61/0/63H); prisijungimo laikas: 2007-07-14.

* Lietuvos atstovas Agentūroje – VSAT vadas Gen. Saulius Stripeika. (Kiekvienai bendroje veikloje dalyvaujančiai valstybei atstovaujantis partneris yra visiškai atsakingas už visų kitų savo valstybės institucijų veiklos koordinavimą ir vykdymą. Ši atsakomybė taip pat apima techninį pasirengimą ir finansinius atsiskaitymus. Frontex nepripažįsta jokio savo pačios sutartinio ryšio su institucija, kuri bendradarbiauja su partneriu).

nustatyto subsidarumo principo Bendrija gali patvirtinti priemones³⁹. Dokumente numatoma, kad nebus asmenų kontrolės jiems kertant ES valstybių narių vidaus sienas. Jame nustatomos taisyklės, reglamentuojančios asmenų kontrolę jiems kertant ES valstybių narių išorės sienas. Įdomu pastebėti, kad šis reglamentas taikomas asmenims, kertantiems valstybių narių vidaus ar išorės sienas, nepažeidžiant ne tik asmenų, kurie naudojami Bendrijos laisvo judėjimo teise, teisių, bet ir pabėgėlių ir asmenų, prašančių tarptautinės apsaugos, teisių, ypač jei tai susiję su negražinimu (3 str.). Taip pat paminėtina, kad Šengeno sienų kodekse skiriamas minimalus (asmenims, kurie naudojami Bendrijos laisvo judėjimo teise) ir nuodugnus (trečiųjų šalių piliečiams) patikrinimas. Šiame dokumente taip pat reglamentuota daug kitų klausimų, tokių kaip patikrinimų kertant sieną sušvelninimas, dokumentų antspaudavimas, valstybių narių bendradarbiavimas, vidaus sienų kirtimo klausimai, sausumos, oro erdvės, jūrų sienų kirtimo taisyklės. Svarbiausia tai, kad šio dokumento nuostatos Lietuvai yra privalomos.

Galiausiai, galime teigti, kad ES jau yra žengusi svarbų, nors kol kas ir teorinį, žingsnį link ES sienų stiprinimo. Apie Europos sienos apsaugos tarnybos/sargybos (angl. *European Border guard*) institucijos, kuri būtų panaši į Jungtinių Amerikos Valstijų federalinę sienos apsaugos tarnybą, sukūrimą ES mastu nebuvo kalbama iki šio amžiaus pradžios. Kritikai pabrėžia, kad tai buvo nulemta fakto, kad po II Pasaulinio Karo išsibėgėjusi ES integracija buvo ekonominio pobūdžio, nepakankamai dėmesio skiriant saugumo tematikai. Jau minėto Lakeno Europos Vadovų Tarybos susitikimo metu buvo užsiminta, kad Europos Taryba turėtų apsvarstyti mechanizmo ar bendros tarnybos išorės sienų kontrolei sukūrimą. Tai, pasak Dr. P.Hobbing, buvo revoliucinis žingsnis ES valstybių narių monopolijoje įgyvendinant ES teisės aktų nustatytus reikalavimus sienos apsaugos klausimais⁴⁰. Komisija į tokius pasiūlymus sureagavo greitai ir 2002 m. gegužį ir birželį, Europos sienos apsaugos tarnybą/sargybą įvardino kaip gerą sprendimą: „Komisija rekomenduoja, kad Europos sienos apsaugos būriai (angl. *European Corps of Border Guards*) teiktų pagalbą valstybėms narėms <...> pradžioje šie būriai atliktų priežiūros funkciją ir veiktų daugiausia ties jūros sienomis <...> vėliau užsiimtų ES išorės sienos kontrole“⁴¹. Šią idėją palaikė ir Europos Parlamentas, todėl kyla klausimas, kodėl tokia tarnyba iki šiol nėra sukurta. Atsakydamas į šį klausimą, Dr. P.Hobbing daro nuorodą į viešąją nuomonę, teigdamas, kad dauguma žmonių nenoriai priima idėjas apie „užsienio elementų“ įtraukimą į teisingumo ir policijos sritis, kurios yra nacionalinės valstybės kompetencijoje: „blogiausias scenarijus Anglijos

³⁹ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas)// http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=50916H; prisijungimo laikas: 2007-07-12.

⁴⁰ Peter Hobbing. Management of External EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue. Geneva center for democratic control of armed forces conference (2003 March 13-15) http://www.dcaf.ch/border/bs_genevaconf_030313Hobbing.pdfH; prisijungimo laikas: 2007-07-15.

⁴¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, /*COM/2002/0233 final*/// <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33205.htm>H; prisijungimo laikas: 2007-08-30.

piliečiui yra būti nuteistam Latvijos teisėjo ar suimtam graiko policininko⁴². Nepaisant to, manytume, kad tokios tarnybos ar būrių sukūrimas yra tik laiko klausimas, todėl galime pateikti preliminarinius Europos sienos apsaugos tarnybos/sargybos būrių veikimo principus. Iš analizuotų ES teisės aktų galime išskirti tokius **Europos sienos apsaugos tarnybos/sargybos bruožus**: atvirumas bet kurios ES valstybės narės piliečiams, pradžioje ES išorinių sienų, ypač jūroje, priežiūra, vėliau – ES išorės sienų kontrolė, be to, ši tarnyba turėtų būti finansuojama iš ES biudžeto. Manome, kad nereikėtų kurti visiškai naujos tarnybos, o Europos sienos apsaugos tarnybą inkorporuoti į Frontex sudėtį. Europos sienos apsaugos tarnyba galėtų veikti kaip vienas iš agentūros padalinių.

3. LIETUVOS VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBOS VEIKLOS YPATYBĖS

Šengeno konvencijos šeštasis straipsnis skelbia, kad „judėjimą per išorines sienas kontroliuoja kompetentingos institucijos. Tikrinimai Susitariančiųjų Šalių teritorijose atliekami laikantis vienodų principų, nacionalinių įgaliojimų bei nacionalinės teisės normų ir atsižvelgiant į visų Susitariančiųjų Šalių interesus“⁴³. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme skelbiama, kad Vidaus reikalų ministerija, policija, ir kitos Ministerijos valdymo sričiai priklausančios įstaigos užtikrina viešąjį saugumą. VSAT minima kaip viena iš šių įstaigų, tačiau nacionalinio saugumo užtikrinimas yra šios tarnybos funkcija, nulemta VSAT veiklos ypatumų. Bendriausia prasme VSAT veiklos kryptis galime apibūdinti taip: VSAT vykdo Lietuvos Respublikos valstybės sienų apsaugą sausumoje, jūroje, Kuršių mariose ir pasienio vidaus vandenyse. Tad VSAT nacionalinio saugumo užtikrinimo funkcija yra tarsi išvestinė. Be to, Lietuvos integracija į ES lėmė naują VSAT funkciją – *migracijos procesų kontrolės funkciją*.

Toliau darbe dėmesį skirsime pagrindiniams VSAT kūrimosi istorijos momentams, VSAT veiklos pokyčiams dėl integracijos į ES ir Šengena, taip pat bendradarbiavimo su kitomis šalies institucijomis aspektams. Pirmiausia nagrinėsime, kaip valstybės sienos apsaugos institutas transformavosi iki VSAT sukūrimo.

3.1. Lietuvos Valstybės sienos apsaugos tarnybos kūrimosi istorija

⁴² Peter Hobbing. Management of External EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue. Geneva center for democratic control of armed forces conference (2003 March 13-15)

paper//Hhttp://www.dcaf.ch/border/bs_genevaconf_030313Hobbing.pdfH; prisijungimo laikas: 2007-07-15.

⁴³ Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo// Hhttp://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=40992&p_query=&p_tr2=2H; prisijungimo laikas: 2007-07-12.

⁴³ P.A.Čiočys. Pasienio teisės pagrindai. Vilnius: LKA, 1998. P.125.

Nepriklausomos Lietuvos valstybės gyvavimo pradžioje valstybės sienas saugojo specialūs kariniai daliniai. Tad valstybės sienos apsaugos klausimai buvo Krašto apsaugos ministerijos kompetencijoje. Valstybės sienos apsaugos istorijoje svarbūs metai – 1924-ieji, kuomet pasienio apsaugos pulkai buvo paleisti, o jų funkcijas perėmė Vidaus reikalų ministerija ir buvo sukurta nauja policijos rūšis – pasienio policija. Pasienio policijos uždaviniu tuomet buvo politinė sienų bei ūkinės krašto gerovės apsauga, kova su kontrabandos gabentojais, kvotos atlikimas bei, žinoma, ginkluotų užpuolimų atėmimas, o Pasienio policija priklausė apskričių, kurios ribojosi su siena, viršininkams. Įdomu pastebėti, kad tuo metu Lietuvos sieną saugojo 1568 policijos pareigūnai, o Klaipėdos krašte – apie 800 pareigūnų.⁴⁴ Vėliau sekė ne tokie sėkmingi metai valstybės sienos apsaugos institutui vystytis ir kurtis: 1940 m. Baltijos valstybės buvo okupuotos Tarybų Sąjungos. 1941 metais Lietuvą okupavo hitlerinė Vokietija, tad mūsų valstybė sienų nebeturėjo. Iš istorijos žinome, kad 1945 metais Lietuvą vėl užėmė Tarybų Sąjungos kariuomenė, o visas TSRS priklausančias respublikas skyrė tik administracinės žemės naudojimo ribos. Nuo II Pasaulinio karo pabaigos iki TSRS žlugimo šios imperijos sienas saugojo KGB (Valstybės saugumo komitetas prie TSRS Ministrų tarybos) pasienio kariuomenė, o oro sienas – priešlėktuvinės gynybos kariuomenė. Lietuvai praradus nepriklausomybę, buvo sugriauta ir valstybės sienos apsaugos sistema, tad natūralu, kad valstybės sienos apsaugos institutas aktyviai plėtotis pradėjo atkūrus nepriklausomybę.

Lietuvos Aukščiausios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. akte “Dėl Lietuvos Nepriklausomybės atstatymo” skelbiama, kad Lietuvos valstybė pabrėžia savo ištikimybę visuotinai pripažintiems tarptautinės teisės principams, pripažįsta sienų neliečiamumą, kaip jis suformuluotas Europos saugumo ir bendradarbiavimo pasitarimo Helsinkyje baigiamajame akte. Paminėtina, kad Lietuvos Respublikos Aukščiausios Tarybos prezidiumas, suprasdamas valstybės sienos apsaugos svarbą, jau ketvirtą dieną po Nepriklausomybės atkūrimo priėmė nutarimą “Dėl Lietuvos Respublikos valstybės sienos kontrolės postų įsteigimo”, kuriuo įpareigojo Vidaus reikalų ministeriją steigti valstybės sienos kontrolės postus. Būtina paminėti ir kitus svarbiausius dokumentus. Pirmiausia, 1990 metų kovo 20 dieną Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą “Dėl Lietuvos sienų ženklinimo”, kuriame Ministrų Taryba įsipareigojo pradėti valstybės sienos ženklinimo darbus. 1990 m. lapkričio 8 d. priimtas *Laikinasis pasienio apsaugos tarnybos įstatymas*, numatęs, kad pasienio apsaugos tarnyba yra Krašto apsaugos departamento prie LR V padalinys, vykdamas valstybės sienų apsaugą, pasienio ruožo režimą, taip pat padedantis Lietuvos muitinei atlikti jos funkcijas (1 str.), taigi Pasienio apsaugos tarnyba buvo tiesiogiai pavaldi Krašto apsaugos departamento generaliniam direktoriui (3 str.). Įstatyme taip pat atsispindėjo tarnybos struktūra: Krašto apsaugos departamento Pasienio apsaugos tarnybos skyrius, pasienio apsaugos mobilūs padaliniai, pasienio apsaugos užkardos, pasienio apsaugos postai bei nustatyta, kad

⁴⁴ P.A.Čiočys. Pasienio teisės pagrindai. Vilnius: LKA, 1998. P.125.

Pasienio apsaugos tarnybos pareigūnas, vykdydamas tarnybines pareigas, yra valdžios atstovas (6 ir 7 straipsniai)⁴⁵.

Po nesėkmingo perversmo Rusijoje, 1991 m. rugpjūčio 24 d. Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą „*Dėl Lietuvos Respublikos valstybės sienų*“, kuris įpareigojo pradėti visų sienų apsaugą, įvesti pasienio režimą, atnaujinti vizų išdavimą, nepaisant to, kad tuo metu Lietuvos sienas dar kontroliavo okupacinė kariuomenė ir nebuvo reikiamų materialinių bei techninių sąlygų pradėti sienų apsaugą. Dar nesulaukus Rusijos kariuomenės išvedimo, 1992 m. birželio 25 d. buvo priimtas *Lietuvos Respublikos valstybės sienos įstatymas, Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos įstatymas*, panaikinęs Laikinąjį pasienio apsaugos tarnybos įstatymą. Valstybės sienos apsauga buvo palikta Krašto apsaugos ministerijos Valstybės sienos apsaugos tarnybos kompetencijai. Šis įstatymas nustatė, kad valstybės sienos apsaugą atlieka tikrosios tarnybos kariai, be to, įstatymas numatė galimybę samdyti ir civilius Lietuvos Respublikos piliečius (6 str.). Šiame įstatyme, kaip ir Laikinajame pasienio apsaugos tarnybos įstatyme, taip pat buvo nustatyta, kad Valstybės sienos apsaugos tarnyba bendradarbiauja su kitomis krašto apsaugos struktūromis, prokuratūra, policija, vidaus reikalų ir valstybės saugumo tarnybomis, muitine, kaimyninių valstybių pasienio tarnybomis (9 str.)⁴⁶.

Sienų apsaugos istorijai Lietuvoje taip pat reikšmingas sutarčių su kitomis valstybėmis pasirašymas. Pirmoji tarpvalstybinė sutartis, numatanti išspręsti ir valstybės sienų klausimą, buvo pasirašyta 1991 m. liepos 29 d. su Rusija. Šios sutarties tarp Lietuvos Respublikos ir RTFSR dėl tarpvalstybinių santykių pagrindų svarbiausia nuostata: „nesikišti į viena kitos reikalus, gerbti suverenitetą, teritorinį vientisumą ir sienų neliečiamybę pagal Saugumo ir bendradarbiavimo Europoje principus“⁴⁷. 1992 m. balandžio 26 d. buvo pasirašyta „Lietuvos Respublikos ir Lenkijos Respublikos draugiškų santykių ir gero kaimyninio bendradarbiavimo sutartis“, pripažinusi abiejų valstybių teritorijas su sostinėmis Vilniuje bei Varšuvoje. Šiuo dokumentu sutarties dalyvės taip pat įsipareigojo gerbti abiejų valstybių suverenumą ir teritorinį vientisumą. Sutartimi šalys patvirtino, kad neturi viena kitai jokių teritorinių pretenzijų, taip pat nereikš jokių pretenzijų ir ateityje. Vėliau analogiška sutartis pasirašyta su Baltarusija (1992 m.).

1994 m. birželio 28 d. vėl priimtas naujas Lietuvos Respublikos valstybės sienų apsaugos įstatymas, kuriame skelbta, kad valstybės sienų apsaugos uždaviniai yra: valstybės sienų fizinė ir techninė apsauga; muitinės, medicininė karantininė, veterinarinė ir fitosanitarinė (augalų) kontrolė; pasienio incidentų reguliavimas, valstybės ginkluotų užpuolimų atrėmimas; migracijos procesų kontrolė; sienų perėjimo, krovinių ir kitokių vertybių gabenimo per valstybės sieną kontrolė;

⁴⁵

Lietuvos Respublikos laikinasis pasienio apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 1990, Nr. 34-821.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos įstatymas//Valstybės žinios. 1992, Nr. 20-594. (Negalioja nuo 1994-07-14).

⁴⁷ Balaišis A., Mančinskas Č., Reikaitė I. Lietuvos valstybės sienos apsaugos tarnybos istorija. Vilnius. 2000, P. 148-160.

verslovinės veiklos bei įvairių darbų ekonominėje zonoje ir pasienio ruože kontrolė; įstatymų pažeidimų nustatymas bei poveikio priemonių pažeidėjams taikymas, priežasčių bei sąlygų šiems pažeidimams atsirasti šalinimas (3 str.)⁴⁸. Šiuo įstatymu valstybės sienų apsauga sausumoje ir teritoriniuose vandenyse buvo pavesta pasienio policijai, oro erdvėje – Krašto apsaugos ministerijai, o pati pasienio policija – Vidaus reikalų ministerijai. Taigi matome, kad kompetencija tarp ministerijų buvo padalinta. Ne mažiau svarbu yra tai, kad 1994 m. liepos 18 d. LRV, remdamasi minėtu įstatymu, priėmė nutarimą „Dėl Krašto apsaugos ministerijos Valstybės sienos apsaugos tarnybos reorganizavimo į Pasienio policijos departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos“. Kitaip tariant, po 70 metų pertraukos valstybės sienos apsauga buvo vėl perduota Vidaus reikalų ministerijai. Taigi į VSAT, tam tikrais laikotarpiais – Pasienio policijos departamento, veiklos raidą galime iš dalies žvelgti kaip į kompetencijos tarp Krašto apsaugos ministerijos ir Vidaus reikalų ministerijos dalijimąsi. Nors 2000 m. gegužės 9 d. priimtas naujas Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas, įtvirtinęs, kad valstybės sienos apsaugą atlieka *pasienio policija* (26 str.)⁴⁹, tų pačių metų spalį priimtas Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas, kuriuo įsteigta VSAT. Šis įstatymas su pakeitimais, padarytais ryšium su būsima Lietuvos naryste ES ir Šengeno erdvėje, galioja ir šiuo metu⁵⁰. Taigi nuo 2001 m. gegužės 1 d. Pasienio policijos departamentas reorganizuotas į Valstybės sienos apsaugos tarnybą prie VRM⁵¹, o nuo 2004 m. gegužės 1 d. VSAT pradėjo saugoti išorinę Europos Sąjungos sieną su Rusijos Federacijos Kaliningrado sritimi bei Baltarusija.

3.2. Lietuvos Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos organizavimas

Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos yra valstybės institucija, kurios paskirtis – įgyvendinti valstybės sienos apsaugą ir jos kirtimo kontrolę, o karo metu – ginkluotųjų pajėgų sudėtyje ginti valstybę (2 str.). VSAT veiklos strateginiame plane skelbiama, kad „institucijos misija – stiprinti ES išorės sienos apsaugą ir šalies nacionalinį saugumą, užtikrinant tinkamą sausumos ir jūros sienų apsaugą, atvykstančių į šalį ir išvykstančių iš jos asmenų pasienio tikrinimą oro, jūrų, upių uostų ir sausumos pasienio kontrolės punktuose. Strateginis tarnybos tikslas – pasiekti ES (Šengeno sutarties) reikalavimus atitinkantį Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos lygį“⁵².

⁴⁸

Lietuvos Respublikos valstybės sienų apsaugos įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 53-993. (Negalioja nuo 2000-05-24).

⁴⁹ Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas//Valstybės žinios. 2000-05-24, Nr. 42-1192.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 92-2848.

⁵¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 „Dėl pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 18-556.

⁵² Valstybės sienos apsaugos tarnybos 2007-2009-ųjų metų strateginis veiklos planas//<http://www.pasienis.lt/index.php?3009892871H>; prisijungimo laikas: 2007-07-10.

Pagrindiniai tarnybos įgaliojimai saugant valstybės sieną yra: 1) valstybės sienos ženklų, pasienio patrulio takų, inžinerinių užtvartų, signalizacijos sistemų (kompleksų), kitų valstybės sienos apsaugos objektų bei įrenginių įrengimas ir priežiūra; 2) valstybės institucijų veiklą užtikrinant valstybės sienos teisinį režimą koordinavimas; 3) pasienio incidentų užkarda ir tyrimas; 4) draudimas asmenims ir transporto priemonėms kirsti valstybės sieną nenustatytoje vietoje ir (ar) pasienio kontrolės punktuose nenustatytu laiku; 5) asmenų ir transporto priemonių, neteisėtai kirtusių valstybės sieną nustatymas ir sulaikymas; 6) ikiteisminis tyrimas; 7) aplinkos apsaugos režimo valstybės sienos apsaugos objektuose užtikrinimas; 8) Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių nustatytais atvejais keitimasis informacija su kitų valstybių teisėsaugos institucijomis. Prie kitų funkcijų minėtoje srityje įstatymu priskirtos šios funkcijos, nustatančios, kad VSAT taip pat užkardo krovinių gabenimą kontrabanda ne per pasienio kontrolės punktus; dalyvauja kontroliuojant, kaip pasienio ruože naudojami gamtos ištekliai; kontroliuoja, kaip laikomasi nustatytos laivų išplaukimo į teritorinę jūrą, jūros vidaus vandenis, pasienio vandenis bei plaukimo ir buvimo juose tvarkos bei dalyvauja vykdant paieškos ir gelbėjimo darbus jūroje, Kuršių mariose bei pasienio vidaus vandenyse⁵³. Paminėtina, kad VSAT taip pat yra operatyvinės veiklos subjektas.

Jei prieš tai minėjome nuolatinį Krašto apsaugos ministerijos ir Vidaus reikalų ministerijos kompetencijos valstybės sienos apsaugos klausimais keitimąsi, tai šiandien VSAT priklauso Vidaus reikalų ministerijos valdymo sričiai: „*Vidaus reikalų ministerija vadovauja valstybės sienos apsaugos politikos įgyvendinimui ir jį kontroliuoja, priimdama nutarimus bei vidaus reikalų ministro įsakymus*“⁵⁴. Vidaus reikalų ministerija yra institucija, atsakinga už centrinę valstybės sienos kontrolės priežiūrą ir valstybės sienos kontrolės užtikrinimą. Vidaus reikalų ministras, vadovaudamas Tarnybai, per Tarnybos vadą, formuoja pagrindines Vyriausybės programos įgyvendinimo kryptis valstybės sienos apsaugos politikos srityje ir kontroliuoja jų vykdymą, inicijuoja įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su valstybės sienos apsauga ir Tarnybos veikla, projektų rengimą ir teikia šiuos projektus Vyriausybei. Vidaus reikalų ministras, suderinęs su Ministru Pirmininku, skiria Tarnybos vadą, Tarnybos vado teikimu skiria jo pavaduotojus, teikia Vyriausybei tvirtinti Tarnybos nuostatus. Paminėtina, kad VSAT savo veiklą grindžia teisėtumo, pagarbos žmogaus teisėms ir laisvėms, pareigūno asmens laisvės ir statutinės drausmės derinimo, nuolatinės parengties, viešumo ir konfidencialumo derinimo principais, o vidinis tarnybos organizavimas grindžiamas statutiniais pagrindais, be to, įstatyme įtvirtintas politinio nešališkumo principas – VSAT ir jos pareigūnai nedalyvauja politinėje veikloje.

⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 „Dėl pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 18-556.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 92-2848.

VSAT organizacinę struktūrą reglamentuoja Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas, VSAT nuostatai, VSAT vado įsakymai, analizės. Manytume, kad yra naudinga pateikti schemas (žr. priedą Nr. 1, priedą Nr. 2), kuriose pavaizduota VSAT centrinės įstaigos struktūra 2004 m. ir 2007 m. Atkreiptinas dėmesys, kad schemose išryškinti VSAT struktūros pokyčiai bus detalizuojami toliau darbe, o šioje vietoje bendrais bruožais aptarsime VSAT struktūrą, padalinių vykdomas funkcijas.

VSAT vadas yra aukščiausias Tarnybos pareigūnas, vadovaujantis Tarnybai, ją kontroliuojantis ir atsakantis už bendrą struktūrinių padalinių veiklą. VSAT vadas vadovauja per Tarnybos rinktinių vadus, o centriniams Tarnybos padaliniams – tiesiogiai arba per Tarnybos štabo viršininką ir kitus savo pavaduotojus. Pasikartosime, kad vadas yra pavaldus ir atskaitingas tiesiogiai vidaus reikalų ministrui, kuris jį skiria, kandidatūrą suderinęs su Ministru Pirmininku. Tarnybos vadas skiriamas penkerių metų kadencijai, tačiau ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės. Tarnybos vadas vidaus reikalų ministro gali būti atleidžiamas iš pareigų nepasibaigus kadencijai jam pačiam prašant, jo atžvilgiu įsiteisėjus apkaltinamajam teismo nuosprendžiui, paaiškėjus Valstybės sienos apsaugos įstatymo 19 straipsnyje nurodytoms aplinkybėms*, dėl sveikatos būklės, esant atitinkamos medicininės ekspertizės komisijos išvadai. Užtikrinti vieningą vadovavimą Tarnybos teritoriniams struktūriniams padaliniams, vadui padeda bei Tarnybos vidinį administravimą organizuoja ir kontroliuoja Tarnybos štabas – centrinis VSAT struktūrinis padalinys. Be to, štabo viršininkas yra Tarnybos vado pavaduotojas, turintis įgaliojimus Tarnybos vidinio administravimo klausimais ir, kai Tarnybos vado nėra, jį pavaduoja⁵⁵. Svarbiausios VSAT vado ir Štabo funkcijos yra pateiktos priede Nr. 3.

Kitas VSAT struktūrinis padalinys yra Tarnybos rinktinės, organizuojančios ir įgyvendinančios Tarnybos funkcijas nustatytoje teritorijoje. Rinktinių skaičių, jų paskirstymą valstybės teritorijoje ir funkcijas nustato Tarnybos nuostatai, o rinktinės struktūrinius padalinius steigia ir jų nuostatus rinktinės vado teikimu tvirtina Tarnybos vadas. Šiuo metu Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugą, vykstančių per valstybės sieną asmenų ir transporto priemonių kontrolę vykdo septynios VSAT rinktinės. Atkreiptinas dėmesys, kad rinktinių organizavimo pokyčiai prasidėjo dar iki Lietuvos narystės ES. Iki 2002-ųjų vasaros pabaigos Lietuvos sieną tik su Lenkija saugojusi Lazdijų rinktinė nuo spalio 1 dienos pradėjo saugoti dalį

* 19 str. Pareigūnui taikomi apribojimai: 1. Tarnybos pareigūnui neleidžiama: 1) užsiimti veikla, nustatyta Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnyje, išskyrus Valstybės tarnybos įstatymo 16⁽¹⁾ straipsnyje numatytas išimtis; 2) būti politinių partijų ar politinių organizacijų nariu, dalyvauti politinėje veikloje; 3) streikuoti; 4) valdyti pagal įgaliojimą bet kokios rūšies įmonės akcijas. 2. Pareigūnas negali priimti dovanų ar paslaugų, tiesiogiai ar netiesiogiai susijusių su jo pareigų ėjimu, išskyrus vidaus reikalų sistemos ar kitų valstybės institucijų skirtas premijas ir dovanas, taip pat dovanas ir paslaugas pagal tarptautinį protokolą ar tradicijas, kurios įprastai yra susijusios su jo pareigomis.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 “Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo”//Valstybės žinios. 2001, Nr. 18-556.

sienos su Rusijos Kaliningrado sritimi bei Baltarusija – rinktinei perduotos Varėnos rinktinės Kapčiamiesčio (pasienis su Baltarusija) bei Pagėgių rinktinės Girėnų (pasienis su Rusija) užkardos ir jų saugomi ruožai. Tai buvo padaryta *rengiantis tinkamai užtikrinti Lietuvos sienų su Rusija ir Baltarusija, būsimųjų tuo metu išorinių ES sienų, apsaugą ir kontrolę perskirstant pasieniečių pajėgas nuo vidinės ES sienos, t. y. Lietuvos sienos su Lenkija*. Dabar Lazdijų rinktinė saugo Lietuvos ir Baltarusijos bei Lietuvos ir Rusijos sienų sandūras. Rengiantis nasytei, siekiant stiprinti išorės sienų kontrolę, ES Pagėgių rinktinėje, kuri šiuo metu saugo beveik dviejų šimtų ilgio valstybės sienos ruožą su Rusijos Federacija, taip pat buvo atlikti pertvarkymai: 2002 metų spalio 1 d. rinktinės Girėnų užkarda ir jos saugomas valstybės sienos ruožas perduoti kaimyninei – Lazdijų rinktinei, kuri iki tol saugojo tik Lietuvos ir Lenkijos sieną (ES vidinę sieną). Be to, nuo 2007 m. sausio 1 d., ryšium su integracija į ES, Šengeno erdvės plėtra ir naujuoju Lietuvos, kaip išorinės ES sienos saugotojos vaidmeniu, anksčiau Pagėgių rinktinei pavaldžios Lieponos ir Kybartų užkardos, bei jų saugomi ruožai perduoti kaimyninei Lazdijų rinktinei. Vilniaus rinktinėje, kuri saugo dviejų šimtų ilgio valstybės sienos ruožą su Baltarusija, 2003 m. sausio 1 d. veiklą pradėjo Kenos geležinkelio užkarda. Ši užkarda – specifinė, įsteigta siekiant tinkamai užtikrinti vykstančiųjų tranzitu iš Rusijos į Kaliningrado sritį ir atgal Rusijos piliečių kontrolę. Taigi, šešios sienos apsaugos rinktinės ir pajūrio apsaugos rinktinė organizuoja vietos padalinių funkcijų įgyvendinimą, o šių padalinių organizavimo pokyčiai susiję su Lietuvos pareiga stiptinti ES išorinę sieną: šiam tikslui pasiekti stiprinamos išorės sienas saugojančių rinktinių pajėgos, didinamas užkardų prie išorės sienų skaičius. Paminėtina, kad, pagal VSAT nuostatus, atskiroms funkcijoms vykdyti tarnyboje gali būti steigiami struktūriniai padaliniai. Kaip bus atskleista toliau darbe, dėl narystės ES VSAT skirtai naujai funkcijai vykdyti įsteigti nauji padaliniai.

Šiuo metu penki specialūs centriniai padaliniai yra atskaitingi VSAT vadui. Svarbu akcentuoti, kad vienas šių padalinių – Specialiųjų užduočių rinktinė įsteigta Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2005 m. gruodžio 8 d. Užsieniečių registracijos centro, skirto laikyti sulaikytus užsieniečius ir apgyvendinti prieglobsčio prašytojus, atlikti tyrimą dėl centre sulaikytų ar apgyvendintų užsieniečių asmens tapatybės, atvykimo į Lietuvos Respubliką aplinkybių, tvarkyti jų apskaitą bei vykdyti užsieniečių išsiuntimą iš Lietuvos, funkcijos ir veikla dėl narystės ES nepasikeitė. Kitas specialusis centrinis padalinys – Visagino pasieniečių mokykla. Ji vykdo VSAT tiriamąją veiklą, kurios tikslas – nustatyti VSAT plėtros prioritetus ir personalo kvalifikacijos tobulinimo gaires. Lietuvos pasirengimas narystei ES reikalauja, kad būsimųjų išorinių sienų apsaugą ir pasienio patikrinimus atliktų profesionalus, turintis specialų pasirengimą, personalas, todėl organizuojant mokymus Visagino pasieniečių mokykloje siekiama, kad mokymų kokybė bei dėstytojų pasirengimas atitiktų ES keliamus reikalavimus. Su VSAT pareigūnų, atitinkančių ES lygį paruošimu, siejamas vienas iš VSAT strateginių tikslų 2007 m. – t.y. VSAT mokyklos ir tarptautinio pasieniečių mokymo centro įkūrimas Medininkuose.

Kaip matyti iš pateiktų schemų, VSAT struktūroje taip pat veikia Ignalinos AE apsaugos rinktinė, kurią saugantys pasieniečiai užtikrina Ignalinos atominės elektrinės perimetro saugumą, kontroliuoja transporto priemonių ir žmonių judėjimą bei Aviacijos rinktinė, pradėjusi veiklą šių metų pradžioje siekiant geriau kontroliuoti ES išorinę sieną su Rusija ir Baltarusija. Visose rinktinėse veikia greitojo reagavimo būriai, tiesiogiai pavaldūs rinktinės vadams, kurie yra rezervinės pajėgos, jeigu prireiktų sustiprinti sienos stebėjimą ar imtis papildomų priemonių pasienio ruože.

Siekiant geresnio sienos, ypač ES išorinės sienos, stebėjimo 2007 m. įsteigti nauji padaliniai – Aviacijos rinktinė ir Aviacijos eskadrilė, kuri, kaip teigiama Šengeno vertinimo komisijos išvadose, „sienos apsaugą sustiprina patruliuodama lėktuvu prie sienos su Rusija ir Baltarusija, siekiant kontroliuoti svarbiausias sienos atkarpas“⁵⁶. Taip pat buvo reorganizuota Operatyvinės veiklos valdyba.

Antroje darbo dalyje, kalbėdami apie daugiapakopę Šengeno sienos apsaugos sistemą, užsiminėme, kad efektyvi sienų kontrolė yra vienas iš būtinų šios sistemos elementų. Priede Nr. 4 yra pateikta schema, kurioje atspindėta VSAT vykdoma valstybės sienos apsaugos kontrolė ir valdymas. Taigi, VSAT atlieka rizikos analizę ir operatyvinę veiklą centriniu, regioniniu ir vietos lygmenimis. Centrinio lygmeniu sienų rizikos vertinimą atlieka VSAT štabas. Rizika vertinama analizuojant surinktus duomenis, o atlikus rizikos vertinimą nustatomos grėsmės ir numatomos priemonės joms pašalinti. Strateginę rizikos analizę centriniu lygiu vykdo VSAT Operatyvinės veiklos valdyba, kuri yra įpareigota rengti ketvirčio ataskaitas, kuriose taip pat pateikiama rizikos veiksmų pasienyje apžvalga.

Regioniniu lygiu užkardų operatyvinės veiklos padaliniai renka ir analizuoja iš PKP gautą kriminalinę informaciją apie stebimą pasienio ruožą. Operatyvinės veiklos skyriai perduoda informacijos santrauką centriniam štabui ir vietos padaliniams. Be to, jie apdoroja informaciją apie organizuotą nusikalstamumą. Rinktinių operatyvinės veiklos padaliniai organizuoja mokymus rinktinės darbuotojams apie rizikos analizę. Rinktinės privalo pavesti Operatyvinės veiklos skyriaus pareigūnams atlikti rizikos analizę vietos ir regioniniu lygiu. Tokiu būdu formuojamas rizikos analizę atliekančių pareigūnų tinklas. Iš padalinių gaunama informacija apie rizikos veiksmus yra reguliariai pateikiama VSAT štabo Operatyvinės veiklos valdybai.

Vietos lygmeniu rizikos vertinimą atlieka PKP ir užkardos. Duomenys apie nelegalią migraciją, pasienio pažeidimus ir nusikaltimus abipus sienos yra saugomi, analizuojami ir perduodami į regionus ir centrinį štabą. Paminėtina, kad VSAT gauna informaciją apie nelegalią migraciją ar nusikaltimus abipus sienos iš Kriminalinės policijos biuro, Muitinės kriminalinės tarnybos, Migracijos departamento prie LR vidaus reikalų ministerijos, kitų teisėsaugos tarnybų,

⁵⁶ Jūros sienų vertinimo komiteto 2006 m. rugsėjo 15 d. ataskaita „Naujų valstybių narių Šengeno vertinimas LIETUVA: ataskaita dėl jūros sienų”.

kaimyninių šalių pasienio apsaugos tarnybų, Europolo, Interpolo ES Tarybos darbo grupių ir t.t. Manome, kad Lietuvai tapus ES nare, rizikos vertinimo vietos lygmeniu reikšmė padidėjo, pirmiausia dėl nelegalios migracijos prevencijos. Lietuva, tapdama ES išorės sienos saugotoja, tapo svarbiu veikėju ES migracijos politikoje. Kita vertus, padidėjo ir mūsų šalies, taigi ir VSAT, atsakomybė šių procesų kontrolėje. Taigi ypač svarbus tapo bendradarbiavimas tiek su kitomis ES valstybėmis narėmis, tiek su tarptautinėmis organizacijomis.

4. VSAT VEIKLOS POKYČIAI LIETUVAI TAPUS ES VALSTYBE NARE

Atlikta teisės aktų analizė leidžia daryti išvadą, kad dėl mūsų šalies integracijos į ES esminių pokyčių VSAT darbo organizavime, funkcijų pasiskirstyme neįvyko, o VSAT veiklos transformacijos yra susiję su kelių naujų padalinių įsteigimu, rinktinių organizavimu, personalo perkėlimu. Prieš pereidami prie tolesnės analizės pateikiame keletą pamastymų apie ES integraciją ir valstybių narių vykdomą politiką sienos apsaugos srityje. Antroje darbo dalyje minėta ES vieningos rinkos sukurta programa didžiausią grėsmę kėlė *vidaus reikalų ir teisingumo ministerijų Europoje statusui ir ištekliais*. Prekių, paslaugų, kapitalo ir darbo jėgos judėjimo kontrolės pasienyje panaikinimas reiškė, kad vidaus reikalų ir teisingumo ministerijose bus mažiau išlaidų, o panaikinus muitus ir akcizo mokesčius – ir mažiau įplaukų. Pasak Bigo⁵⁷, iš dalies atsakydami į šias grėsmes, vidaus reikalų ministerijų administraciniai elitai siekė sukurti naujus tinklus ir sprendimų priėmimo mechanizmus Europos mastu (apie kuriuos trumpai užsiminėme dalyje apie ES sienos apsaugos politiką). Viena iš jų motyvacijų buvo galimybė keistis politinėmis idėjomis su pareigūnais, susiduriančiais su panašiomis problemomis. Kita motyvacija buvo tai, kad bendradarbiavimas Europos mastu šiek tiek atleistų juos nuo nacionalinio politinio spaudimo, interesų grupių dėmesio, konkurencijos su kitomis ministerijomis dėl lėšų. Kita vertus, dėl fizinės kontrolės, taikomos prekių, paslaugų ir asmenų judėjimui, panaikinimo, nacionalinėms vyriausybėms iškyla problema įgyvendinant nepriklausomas politikas, skirtas migracijai ir tarptautiniam nusikalstamumui kontroliuoti: „atviros ES vidinės sienos reiškia, kad vienos vyriausybės imigracijos politika turi potencialų poveikį migrantų kiekiui į kitas valstybes“⁵⁸.

Manome, kad prielaida apie Vidaus reikalų ministerijos vaidmens ir reikšmės mažėjimą sienų apsaugos srityje galbūt galėtų būti aktuali ES valstybių narių, neturinčių ES išorinių sienų, atveju. Lietuvai, manytume, minėti teiginiai negali būti pritaikomi tiesiogiai, kadangi mūsų šalis,

⁵⁷ Simon Hix. Europos Sąjungos politinė sistema. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 402.

⁵⁸ Ten pat.

būdama ES valstybe nare, tampa ne tik vieningos rinkos dalyve, bet ir išorinės ES sienos saugotoja. Ir, kaip matysime, šis vaidmuo susijęs su Valstybės sienos apsaugos veiklos transformacijomis, skiriamais finansiniais resursais sienos apsaugos pokyčiams bei nemažėjančiu Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos vaidmeniu sienos apsaugos politikoje.

4.1. Norminės bazės tobulinimas ir kūrimas

Nacionaliniame Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų plane⁵⁹, kurį LRV patvirtino 2002 m. liepos 19 d., teigta, kad valstybės sienos apsaugą reglamentuojanti teisinė bazė su *acquis communautaire* bus suderinta iki prisijungimo prie Šengeno susitarimo, atlikus reikiamus Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo ir kitų teisės aktų pakeitimus, kuriais bus pakeistos ir papildytos su valstybės sienos saugumo užtikrinimu susijusių institucijų tarpžinybinio ir tarptautinio bendradarbiavimo nuostatos, numatyta galimybė kai kuriuose pasienio kontrolės punktuose tam tikras vienos valstybės institucijos funkcijas (įgaliojimus) perduoti kitai institucijai, bei, įgyvendinat Šengeno sienų kodeksą, numatyta pasienio tikrinimo prie būsimosios vidinės sienos kontrolės atkūrimo tvarka ir su tuo susijusių sprendimų priėmimo mechanizmas. Pažymėtina, kad šis planas buvo pakeistas 2006 m. birželio 8 d. LRV nutarimu Nr. 559 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 19 d. nutarimo Nr. 1194 “Dėl Nacionalinio Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų plano“ pakeitimo“. Pakeitimo priežastys aiškios – tai Lietuvos integracija į ES. Nepaisant to, į nacionalinių teisės aktų pakeitimus žiūrėsime pagal ankstesnio plano redakciją, kadangi naujasis veiksmų planas yra daugiau ataskaitos, situacijos analizės pobūdžio.

Neanalizuojant visų pagrindinių nagrinėjamai temai įstatymo – **Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo**^{*} - straipsnių, šioje dalyje detalizuosime reikšmingiausias, mūsų manymu, įstatymo nuostatas Lietuvos sienos apsaugos klausimais. Pabrėžtina, kad Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas numato Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir pasienio teisinius režimus, reglamentuoja pasienio kontrolės punktų veiklą ir valstybės sienos apsaugos organizavimą, ir skelbia, jog valstybės siena yra neliečiama bei tai, kad reagavimo į Lietuvos Respublikos suvereniteto pažeidimus sausumoje, oro erdvėje ir teritorinėje jūroje tvarką nustato kiti Lietuvos Respublikos teisės aktai (1 str.). Kaip žinia, integracija į ES yra neatsiejama nuo Lietuvos narystės

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 19 d. nutarimas Nr. 1194 “Dėl nacionalinio Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų plano”//Valstybės žinios. 2002-07-24, Nr. 71-3192.

^{*} Būtina paminėti, kad dėl šio įstatymo pakeitimo turėjo būti pakeisti ir kiti teisės aktai, kurių dėl darbo apimties neanalizuosime, o tik išvardinsime: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-01-22 nutarimą Nr. 72 “Dėl Pasienio ruožo ribų ir valstybės sienos apsaugos zonos ribų bei Lietuvos Respublikos gyvenamųjų vietovių, priskirtų pasienio ruožui, sąrašo patvirtinimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-02-02 nutarimą Nr. 126 “Dėl Pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių patvirtinimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-04-30 nutarimą Nr. 598 “Dėl Pasienio teisinio režimo taisyklių patvirtinimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-02-22 nutarimą Nr. 194 “Dėl Pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“, VSAT informacinės sistemos nuostatus, patvirtintus VSAT vado 2004-10-08 įsakymu Nr. 4-507; parengti naujus teisės aktų projektus – Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo “Dėl išorės sienos kirtimo pasienio kontrolės punktuose išimčių ir patikrinimo prie išorės sienos sušvelninimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

Šengeno erdvėje. Analizuojamame įstatyme įtvirtinta, kad *šiuo teisės aktu įgyvendinamas ES teisės aktas – 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas)*. Todėl atskirai aptarkime įstatymo vietas, susijusias išimtinai su ES teise, primiausia todėl, kad narystė ES įpareigoja Lietuvą savo nacionalinius teisės aktus suderinti su ES teise. Taigi naujoji Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo redakcija buvo papildyta nuostatomis, kuriomis daroma nuoroda į Bendrijos kodeksą. Jau įstatymo antrame straipsnyje skelbiama, kad įstatyme vartojamos sąvokos suprantamos taip, kaip jos buvo apibrėžtos Bendrijos kodekse (2 str.)⁶⁰. Naujojoje įstatymo redakcijoje keičiamuose straipsniuose daroma nuoroda į tai, kad *naujos nuostatos įsigalios nuo ES Tarybos sprendimo, patikrinus pagal taikomas Šengeno vertinimo procedūras, ar būtinos sąlygos dėl viso atitinkamo *acquis* taikymo yra įvykdytos Lietuvos Respublikoje, priėmimo erdvėje*. Naujojo įstatymo penktajame straipsnyje įtvirtinti svarbūs sienos apsaugos organizavimo pokyčiai: dokumente skelbiama, kad, po minėto Tarybos sprendimo, kertant vidinę sieną nebebus taikoma nuostata, jog „valstybės sieną sausumoje galima pereiti tik po patikrinimo pasienio punkte (5(1) str.). Kitos minėto straipsnio dalys (valstybės sienos sausumoje perėjimas tik po patikrinimo pasienio kontrolės punkte, draudimas išlaipinti arba įlaipinti į transporto priemonės žmones, nustatymas, kad asmenys, kertantys valstybės sieną, privalo turėti ir pateikti patikrinimą atliekančių valstybės institucijų pareigūnams galiojančius asmens dokumentus, suteikiančius teisę pereiti valstybės sieną, transporto priemonės, gabenamų prekių (daiktų) ir kitų vertybių dokumentus) bus taikomos patikrinimo prie išorinės sienos metu ar laikinai atnaujinus patikrinimą prie vidaus sienos siekiant užtikrinti viešąją tvarką, nacionalinį saugumą. Šioje vietoje apeliuojama į Šengeno sienų kodekso 23 straipsnį, kuriame reglamentuojamas laikinas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas.

Kiti reikšmingi pokyčiai taip pat siejami su ES reikalavimų įgyvendinimu. Būtina paminėti, kad įgyvendinat Šengeno *acquis* reikalavimus, nuo 2007 m. sausio 30 d. neteko galios šeštasis senos įstatymo redakcijos straipsnis, nustatęs supaprastintos valstybės sienos kirtimo tvarką: Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi su gretima valstybe atskirų kategorijų asmenims gali būti leidžiama supaprastinta (pagal pateikiamus tikrinti asmens dokumentus, suteikiančius teisę kirsti valstybės sieną, ar kitas vykimo sąlygas) valstybės sienos kirtimo tvarka ir steigiami supaprastinti valstybės sienos perėjimo punktai (6 str.).

Kitas svarbus teisės aktas – **Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas**. Jis nustato VSAT funkcijas, struktūrą, tarnybos organizavimo pagrindus, finansavimą, pareigūnų teises ir pareigas. Po Tarybos sprendimo, patikrinus pagal taikomas Šengeno vertinimo procedūras, ar būtinos sąlygos dėl viso atitinkamo *acquis* taikymo yra įvykdytos Lietuvos Respublikoje, priėmimo įsigalios įstatymo nuostata, kad „Tarnyba, vykdydama operatyvinę veiklą, ikiteisminį tyrimą ir

⁶⁰ Ten pat.

valstybinę migracijos procesų kontrolę, veikia visoje valstybės teritorijoje“, o dabar galiojanti įstatymo nuostata, kad „Tarnyba veikia visoje valstybės teritorijoje įgyvendindama pavestas ikiteisminio tyrimo funkcijas“ neteks galios. Atkreiptinas dėmesys, kad šiuo pakeitimu VSAT suteikiama naujų funkcijų. Įstatymo straipsnyje, kuriuo nustatomos pagrindinės VSAT funkcijos, vėl daroma nuoroda į Tarybos sprendimą dėl patikrinimo pagal taikomas Šengeno vertinimo procedūras, ar būtinos sąlygos dėl viso atitinkamo *acquis* taikymo yra įvykdytos Lietuvos Respublikoje. Šioje vietoje išskirkime VSAT veiklos, o kartu ir teisinės bazės transformacijos momentą: nauja tai, kad VSAT dalyvauja įgyvendinant valstybinę migracijos procesų kontrolę, dalyvauja užtikrinant viešąją tvarką ir atlieka kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože, o nuo Tarybos sprendimo, patikrinus pagal taikomas Šengeno vertinimo procedūras, ar būtinos sąlygos dėl viso atitinkamo *acquis* taikymo yra įvykdytos Lietuvos Respublikoje, priėmimo *VSAT taip pat palaiko nuolatinę parengtą atnaujinti pasienio tikrinimą prie vidaus sienos, dalyvauja tarptautinių organizacijų ir tarptautinių organizacijų misijų veikloje bei Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių nustatytais atvejais keičiasi informacija su kitų valstybių teisėsaugos institucijomis*⁶¹. Be to, jei iki sprendimo priėmimo VSAT yra numatyta kontroliuoti, kaip laikomasi Lietuvos Respublikos piliečių ir užsieniečių vykimo į pasienio ruožą ir buvimo jame tvarkos, tai, Tarybai apsisprendus, pradės galioti nuostata, kurioje nebedaroma nuoroda į Lietuvos piliečius ir užsieniečius, o apie juos kalbama bendrai, kaip apie „asmenis“.

Tęsdami VSAT veiklos pokyčių, susijusių su naryste ES, Šengeno erdvėje, analizę pažymime, kad Valstybės sienos apsaugos įstatyme sutinkame ir daugiau nuorodų į ES sprendimus bei su tuo sietinų pokyčių. Tai patvirtina ir VSAT veiklos pasienio kontrolės postuose principai, kurie, ryšium su naryste Šengeno erdvėje, yra papildomi nuostatomis, kad, praleisdama asmenis per pasienio kontrolės punktus, kuriuose nėra muitinės įstaigų, Tarnyba užtikrina, kad vykstantys per šiuos pasienio kontrolės punktus asmenys, gabendami daiktus, už kuriuos imami importo (eksporto) muitai ir kiti mokesčiai ar kuriems taikomi įvežimo (išvežimo) draudimai bei apribojimai, laikytusi nustatytų šių daiktų įvežimo (išvežimo) normų. Nustačius muitų taisyklių pažeidimą ar kontrabandos gabenimo faktą, Tarnybai suteikta teisė sulaikyti asmenis, transporto priemones ir per sieną gabenamus krovinius, kol bus priimtas atitinkamas įgaliotų institucijų sprendimas. Be šių naujovių, VSAT lieka ir ankstesnės jos funkcijos pasienio kontrolės punktuose, tokios kaip nepertraukiamo pasienio kontrolės punktų funkcionavimo užtikrinimas; asmenų ir transporto priemonių, atvykstančių į pasienio kontrolės punktą, kontrolė; asmenų buvimo, transporto priemonių eismo tvarkos pasienio kontrolės punkto teritorijoje kontrolė ir kitos funkcijos.

⁶¹ Lietuvos Respublikos Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 92-2848.

Ne mažiau svarbi VSAT suteikiama nauja funkcija yra valstybinė migracijos procesų kontrolė (9 str.)⁶². ES apsisprendus dėl Lietuvos pasiruošimo integravimuisi į Šengeno erdvę, VSAT galės veikti naudodama operatyvinės veiklos metodus ir priemones, nustatydamą neteisėtai kirtusius valstybės sieną užsieniečius bei, atlikdama tai, VSAT galės naudoti visus reikiamus informacijos šaltinius, iš jų ir esančius užsienyje, todėl susiduriame su Šengeno informacinės sistemos, kurią dar aptarsime, svarbumu.

Siekiant įgyvendinti Šengeno *acquis* reikalavimus, taip pat skiriant ypač didelį dėmesį ES išorės sienos apsaugai 2005 m. spalio 27 d. buvo pasirašytas LRV ir Baltarusijos Respublikos Vyriausybės laikinasis susitarimas “Dėl valstybės sienos įgaliotinių veiklos“, o 2006 m. gegužės 25 d. priimtas įstatymas dėl šio susitarimo ratifikavimo. Ne mažiau svarbus yra analogiško susitarimo pasirašymas su Rusijos Federacija, kuris 2005 metais buvo parengtas ir suderintas su suinteresuotomis institucijomis bei diplomatiniais kanalais perduotas Rusijos Federacijos užsienio reikalų ministerijai su prašymu informuoti apie pasirengimą pasirašyti šį svarbų susitarimą. Deja, tenka konstatuoti, kad VSAT turi kelis probleminius klausimus, o valstybių įgaliotinių veiklos reglamentavimas, bei, kaip matysime vėliau, valstybės sienos demarkavimas yra vienos opiausių problemų, kurias būtina kuo greičiau išspręsti. Tuo tarpu sienos demarkavimo klausimai su Baltarusija yra išspręsti: „baigėme labai svarbų mūsų valstybės sienos demarkavimo etapą. Lietuvos ir Baltarusijos siena nustatoma pirmą kartą Lietuvos ir Baltarusijos istorijoje. Tai pirmoji demarkuota rytinė Europos Sąjungos siena⁶³ – taip sienos demarkavimo sutarties su Baltarusijos Respublika svarbą 2007 m. vasarį apibrėžė Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos atstovai.

Paminėtina, kad nuo Lietuvos tapimo ES nare vyksta aktyvūs procesai tiek VSAT aplinkoje, tiek Vidaus reikalų ministerijos kompetencijoje: rengiami, derinami, pasirašomi įvairūs projektai, sutartys, leidžiamos įstatymų pataisos, vidaus reikalų ministro bei VSAT vado įsakymai sienos apsaugos klausimais. 2005 metais buvo parengta teisės aktų projektų, iš kurių paminėtini⁶⁴:

- LRV protokolo dėl Lietuvos Respublikos ir Latvijos Respublikos Vyriausybių susitarimo dėl valstybės sienos perėjimo punktų pakeitimo protokolo projektas ir su juo susiję teisės aktai.
- *Įgyvendinant 2004 m. balandžio 29 d. Europos Tarybos (toliau Tarybos) sprendimą 2004/573/EB dėl jungiamųjų skrydžių organizavimo iš dviejų ar daugiau valstybių narių teritorijos*

⁶² Lietuvos Respublikos Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 92-2848.

⁶³ Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2007 m. vasario 2 d. pranešimas spaudai “Baigti Baltarusijos ir Lietuvos Respublikos valstybės sienos demarkavimo darbai“
//Hhttp://www.urm.lt/popup2.php?ru=bS9tX2FydGlibGUvZmlsZXMvdI9henRpY2xlX3ByaW50LnBocA==&tmpl_name=m_article_print_view&article_id=17507H; prisijungimo laikas: 2007-09-15.

⁶⁴ Valstybės sienos apsaugos tarnybos ataskaita “Apie padėtį prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM veiklą 2005 metais bei jos tobulinimo problemas”
//H<http://www.pasienis.lt/index.php?3505025995>H; prisijungimo laikas: 2007-09-05.

išsiunčiant trečių šalių piliečius, kurių atžvilgiu priimti atskiri įsakymai dėl išsiuntimo, 2005 m. rugsėjo 29 d. vidaus reikalų ministro pasirašytas įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2004 m. gruodžio 24 d. įsakymo Nr. 1V-429 „Dėl sprendimų dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti, išsiuntimo, grąžinimo ir vykimo tranzitu per Lietuvos Respublikos teritoriją priėmimo ir jų vykdymo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.

- *Igyvendinant Tarybos direktyvos 2003/110/EB dėl pagalbos tranzito, susijusio su išsiuntimu oro transportu, atvejais, visišką perkėlimą į nacionalinę teisę, parengtas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymo „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2004 m. gruodžio 24 d. įsakymo Nr. 1V-429 „Dėl sprendimų dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti, išsiuntimo, grąžinimo ir vykimo tranzitu per Lietuvos Respublikos teritoriją priėmimo ir jų vykdymo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“ projektas, kuris pateiktas derinti VRM.*

- Derinti susitarimo „Dėl bendradarbiavimo kovojant su organizuotu nusikalstamumu bei kitais nusikaltimais ir bendrų veiksmų pasienio teritorijose“ projektai su Latvija, Lenkija.

- Siekiant stiprinti sausumos sienos apsaugą, parengtas tarnybos vado įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos organizavimo 2005–2006 m.“, kuriame, atsižvelgiant į pokyčius Lietuvai įstojus į ES, įtvirtintos nuostatos galimoms neigiamoms tendencijoms bei grėsmėms užkardyti ir neutralizuoti. Taip pat išleistas VSAT vado įsakymas „Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos užkardos darbo organizavimo, saugant valstybės sieną, programos konkursinės medžiagos parengimo“.

- Įvertinant būsimą Lietuvos Respublikos narystę Šengeno erdvėje bei siekiant tinkamai pasirengti ir organizuoti valstybės sienos apsaugą prie ES vidaus sienos, 2005 m. parengta Lietuvos Respublikos valstybės sienos su Latvijos ir Lenkijos Respublikomis apsaugos pertvarkymo koncepcija, kurios tikslas – pertvarkyti valstybės sienos su Latvijos ir Lenkijos Respublikomis apsaugą, pasirengti taikyti Šengeno *acquis* nuostatas dėl ES vidaus sienų. Taip pat tęsti ES išorės sienų apsaugos techninių priemonių modernizavimo projektai, parengta nemažai nacionalinių teisės aktų, susijusių su pasienio kontrolės punktų veikla, priimti kiti svarbūs dokumentai⁶⁵.

Tolesnėje analizėje daugiausiai remsimės VSAT veiklos ataskaitomis (2005 m., 2006 m., 2007 m. I-ojo pusmečio) ir VSAT strateginiais planais (2004-2006 m., 2007-2009m.), kitais VSAT dokumentais, kurių priėmimas yra susijęs su VSAT veiklos pokyčiais. Lietuvai tapus ES valstybe nare, priimta teisės aktų ir kompetentingų įstaigų bendradarbiavimo klausimais: tarp VSAT,

⁶⁵ Parengta 14 LRV nutarimų, svarbesni iš jų: „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 23 d. nutarimo Nr.183-1 „Dėl Valstybės sienos priedangos plano patvirtinimo“ pakeitimo“; „Dėl Kapčiamiesčio pasienio kontrolės punkto įsteigimo“; „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl pasienio kontrolės punktų plėtros strategijos patvirtinimo“ pakeitimo“; „Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos pareigūnų dalyvavimo Europos Sąjungos misijoje Gruzijoje“. Parengtas LRV nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 22 d. nutarimo Nr.72 „Dėl pasienio ruožo ribų ir valstybės sienos apsaugos zonos ribų bei Lietuvos Respublikos gyvenamųjų vietovių, priskirtų pasienio ruožui, sąrašo patvirtinimo“ pakeitimo“ projektas.

Policijos departamento ir Migracijos departamento 2006 m. lapkričio 16 d. sudarytas susitarimas, kuris, kaip teigiama VSAT 2006 m. veiklos ataskaitoje, įgalins plėtoti tarpinstitucinį bendradarbiavimą, siekiant visapusiškai įgyvendinti bei tinkamai vykdyti Šengeno konvencijos nuostatas (atitinkamai pasiekti VSAT iškeltus tikslus prisijungus prie Šengeno erdvės)⁶⁶. Be to, įgyvendinant Nacionalinio Šengeno *acquis* veiksmų planą, taip pat Lietuvos Respublikos 2006-2008 m. programos išipareigojimų įgyvendinimo priemonės buvo parengti prieš tai aptarti Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo ir Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymų projektai (Seime priimti 2007 m. sausio 12 d.), kurie, kaip minėjome, suderinti su Šengeno teisyno nuostatomis. Taip pat buvo parengtas ir suderintas su suinteresuotomis institucijomis Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Latvijos Respublikos Vyriausybės susitarimo “Dėl LRV ir Latvijos Respublikos Vyriausybės susitarimo dėl valstybės sienos perėjimo punktų pakeitimo“ projektas. Taipogi vykdant Nacionalinį Šengeno *acquis* veiksmų planą, parengtas LRV nutarimo “Dėl LRV 2001 m. vasario 2 d. nutarimo Nr. 126 “Dėl PKP veiklos taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“ projektas.

Vidinės ES sienos apsaugos pokyčių klausimui itin svarbus pasirašytas VSAT ir Latvijos Respublikos valstybės sienos apsaugos susitarimas “Dėl kontaktinių punktų steigimo“, parengtas siekiant plėtoti abipusį bendradarbiavimą, įgyvendinti Konvencijos dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo dėl laipsniško bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo principus. Toliau plėtotas bendradarbiavimas su vidinių sienų kaimynėmis – Latvijos Respublika ir Lenkijos Respublika: pasirašytos sutartys dėl bendradarbiavimo kovojant su organizuotu nusikalstamumu bei kitais nusikaltimais ir bendrų veiksmų pasienio teritorijose. Būtina paminėti, kad siekiant geresnės ES sienų kontrolės, 2006 metais buvo rengiama tarptautinė sutartis tarp VSAT ir Frontex, kurią analizuosime kalbėdami apie VSAT bendradarbiavimo kryptis. Be to, siekiant gerinti sausumos sienos stebėjimą bei organizuoti sienų stebėjimą ir tikrinimą kertant sieną taip, kaip reglamentuoja Šengeno sienų kodeksas, buvo parengti ir patvirtinti Sienos kontrolės nuostatai. Įgyvendinant Valstybės kontrolės Valstybinio audito rekomendacijas ir, siekiant sudaryti sąlygas tinkamai paskirstyti VSAT personalą, saugantį ES išorės sienas, bei efektyviai panaudoti skiriamas valstybės biudžeto lėšas, parengtas tarnybos vado įsakymas, kuriuo patvirtinti tarnybos teritorinių ir kitų struktūrinių padalinių pareigybių skaičiaus nustatymo kriterijai, PKP pareigybių skaičiaus nustatymo normatyvai ir užkardų pareigybių skaičiaus nustatymo metodika. Minėti kriterijai bei metodika skirti vadovautis teikiant siūlymus dėl naujų VSAT teritorinių ir kitų struktūrinių padalinių, šių padalinių vidinių struktūros vienetų steigimo, VSAT teritorinių ir kitų struktūrinių padalinių pareigybių sąrašų sudarymo ar keitimo⁶⁷.

⁶⁶ Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM 2006 metų veiklos ataskaita. 2007 m. vasario 9 Nr. (21)-14-760// <http://www.pasienis.lt/index.php?3009892871H>; prisijungimo laikas: 2007-08-15.

⁶⁷ VSAT Štabo ataskaita “Apie padėtį prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM veiklą 2006 metais bei jos tobulinimo problemas. 2007-01-30. Nr. 8-6.

Tarp svarbiausių teisės aktų išskirsime **Lietuvos valstybės sienos su Latvija ir Lenkija apsaugos pertvarkymo koncepciją**, kuria siekiama padėti tinkamai pasirengti ir organizuoti sienos kontrolę prie ES vidaus sienos, pertvarkyti valstybės sienos su Latvija ir Lenkija apsaugą, pasirengti taikyti Šengeno *acquis* nuostatas dėl ES vidaus sienų saugumo bei užtikrinti laipsnišką turimų pajėgų perkėlimą nuo ES vidaus sienų prie ES išorės sienų, patvirtinimą. Siekiant įgyvendinti Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo ir Šengeno sienų kodekso nuostatas dėl kontrolės prie vidaus ES sienų panaikinimo, laisvo asmenų judėjimo užtikrinimo, laikino kontrolės prie vidaus ES sienų atnaujinimo ir migracijos kontrolės sustiprinimo 2006 metais taip pat buvo patvirtinta **Kontrolės prie LR vidinių sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcija** bei patvirtintas jos įgyvendinimo priemonių planas. Taip pat buvo priimta ir kitų teisės aktų bei pastabų ir pasiūlymų dėl PKP veiklos tobulinimo, tačiau tyrimui jie nėra tokie svarbūs, nes yra daugiau techninio pobūdžio – blankų, stendų pavyzdžiai. Galiausiai, negalime pamiršti ir valstybės sienos demarkavimo klausimo: 2006 metais praktiškai baigta rengti valstybės sienos su Baltarusijos Respublika demarkavimo medžiaga.

Pereikime prie 2007 metų VSAT veiklos, tobulinant norminę bazę, analizės. Reikšmingi įvykiai bendradarbiavimui – sutarties tarp VSAT ir Frontex pasirašymas bei VSAT ir Moldovos Respublikos pasienio tarnybos bendradarbiavimo protokolo projekto parengimas. Pažymėtina tai, kad šiais metais parengta daug teisės aktų projektų⁶⁸: parengtas LR Vyriausybės nutarimo “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 30 d. nutarimo Nr. 598 “Dėl Pasienio teisinio režimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“ projektas, kuris derinamas su VRM administracijos padaliniais; parengtas ir derinamas su suinteresuotomis institucijomis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo “Dėl vyriausiojo valstybės sienos įgaliotinio ir jo pavaduotojo paskyrimo“ projektas; parengtas Laikinosios vidaus sienų kontrolės atnaujinimo tvarkos projektas, kuris šiuo metu yra pateiktas Vyriausybei; parengtas ir pateiktas LR Vyriausybės nutarimo “Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio informacijos punkto, skirto keistis informacija apie trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo finansinių skirtumų kompensavimo kriterijus ir praktines priemones, paskyrimo“ projektas. Nagrinėjamai temai svarbu tai, kad buvo parengtas ir priimtas VSAT struktūrinių padalinių nelegalios migracijos prevencijos funkcijoms vykdyti projektas, priimti tarnybos Aviacijos rinktinės įsteigimui būtinų Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų projektai.

4.2. Šengeno priemonės programa

⁶⁸ VSAT Štabo ataskaita “Apie padėtį prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM veiklą 2007 m. I pusmetį”. 2007- 07-27. Nr. 13-2724.

2006 m. VSAT veiklos ataskaitoje skelbiama, kad „Lietuvai įstojus į ES, valstybės sienos kontrolės stiprinimui buvo skiriamas ypatingas dėmesys. ES finansinė parama sudarė palankias sąlygas stiprinti išorės sienas bei siekti VSAT strateginio tikslo – pasiekti ES (Šengeno sutarties) reikalavimus atitinkantį Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos lygį“⁶⁹. Natūralu, kad tam, jog būtų įmanoma atlikti reikiamus pokyčius, o mūsų atveju, VSAT veiklos pokyčius, neišvengiamai susiduriame su finansavimo klausimu. Darbe minėjome, kad ES išorės sienų apsauga yra aukšto lygio. Tiesa ir tai, kad Lietuva turi nuo senųjų ES valstybių narių neatsilikti. Dar daugiau, 2003 m. balandžio 16 d. pasirašytame Stojimo sutarties akte dėl Lietuvos ir dar devynių valstybių stojimo sąlygų ir sutarčių, kuriomis yra grindžiama narystė ES, pritaikomųjų pataisų 35 straipsnyje nustatyta Šengeno priemonė, pagal kurią Lietuvai skiriama parama finansuoti naujoms ES išorės sienų priemonėms, susijusioms su Šengeno *acquis* reikalavimų įgyvendinimu ir išorės sienos kontrole. Kitaip tariant, Lietuvos stojimo į ES sutarties Stojimo aktas nustatė laikinąją Šengeno priemonę, kurios tikslas – padėti naujoms ES valstybėms narėms 2004–2006 m. finansuoti ES išorės sienoms stiprinti skirtas priemones, susijusias su Šengeno *acquis* įgyvendinimu ir išorės sienos kontrole. Pažymime, kad Šengeno priemonės lėšos yra skiriamos tik išorės ES sienų apsaugai, jų negalima naudoti, pavyzdžiui, prie vidaus sienų esančiai infrastruktūrai palaikyti.

Kaip skelbiama Vyriausybės nutarime „Dėl Šengeno priemonės programos patvirtinimo“, pagrindinis šios programos tikslas yra *ES išorinės sienos saugumas pagal Šengeno acquis nustatytus reikalavimus*. Tam būtina įgyvendinti šiuos uždavinius⁷⁰: įrengti ir modernizuoti sienos apsaugos infrastruktūrą prie išorinės ES sienos; sukurti naują mobiliojo radijo ryšio sistemą; sukurti nacionalinę Šengeno informacinę sistemą; aprūpinti VSAT padalinius transporto priemonėmis, stebėjimo įranga, asmens ir kelionės dokumentų tikrinimo ir tyrimo įranga; *stiprinti VSAT ir policijos padalinių, dirbančių prie ES išorinių sienų, bendradarbiavimą*; mokyti Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnus.

VSAT, kaip Šengeno priemonės lėšas gaunančios institucijos, uždaviniai tobulinant institucijos veiklą pagal Šengeno *acquis* reikalavimus bei tam skirtos sumos pateikti priede Nr. 5. Tarp svarbiausių darbų, kuriuos Lietuva turėjo (turi) atlikti, paminėsime naujų užkardų prie ES išorinės sienos statybą, VSAT aviacijos bazės statybą, sienos apsaugos priemonių prie ES išorės sienų įrengimą, VSAT padalinių, dirbančių prie ES išorės sienų aprūpinimą reikiama technika ir priemonėmis.

Taigi 2004-2006 metais skirta finansinė parama vadinamosios Šengeno priemonės pagalba sudarė galimybes modernizuoti VSAT pasienio infrastruktūrą, sukurti techninės kontrolės ir

⁶⁹ Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM 2006 metų veiklos ataskaita. 2007 m. vasario 9 Nr. (21)-14-760// <http://www.pasienis.lt/index.php?3009892871H>; prisijungimo laikas: 2007-08-15.

⁷⁰ 2005 m. balandžio 7 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 389 „Dėl Šengeno priemonės programos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 47-1575.

stebėjimo sistemą prie ES išorės sausumos ir jūros sienų, sukurti šiuolaikinius reikalavimus atitinkančią pasieniečių mokymo bazę. Toliau valstybės sienos apsaugą planuojama stiprinti panaudojant 2007-2013 metų ES išorės sienų fondo lėšas^{**}. Mūsų nuomone, finansavimo klausimas sienos apsaugos srityje yra labai svarbus, atidžiai stebimas ir kritikuojamas. Norėdama prisidėti prie Šengeno erdvės, Lietuva turėjo iki 2007 m. rugsėjo 30 d. atlikti daug įsipareigojimų. Dar iki 2006 m. pabaigos turėjo būti pasirašytos visos sutartys dėl visų Šengeno priemonei skirtų lėšų panaudojimo. Kaip matyti iš pateiktos lentelės, įsipareigojimams vykdyti mūsų šalis per trejus metus iš ES gavo 523,6 mln. litų, o beveik 94 mln. litų skyrė Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Pažymėtina, kad šios sumos yra skirtos visai valstybės sienos apsaugai, tačiau *VSAT gavo vadinamąją liūto dalį visų Šengeno lėšų - apie 409 mln. lt.* Šioje vietoje galime pabūti kritiškai ir teigti, kad VSAT nevisiškai efektyviai sugebėjo įsisavinti ES skirtas lėšas. Tai galėtų būti įvardinti kaip vieną su VSAT veiklos pokyčiais susijusių trūkumų. Praeitų metų rugsėjo pradžioje Valstybės kontrolė pažymėjo, kad iš beveik 618 mln. litų ES numatytų Lietuvos prisitaikymui prie Šengeno reikalavimų, iki 2006 metų vidurio buvo panaudoti tik 3 procentai lėšų. 2006 m. lapkričio 6 d. buvo pasirašyta pirkimo sutarčių už 269 730 742 litų (tai 44 proc. visų Šengeno priemonei skirtų lėšų): iš jų VSAT įsisavino tik 201 879 755 lt., kas sudarė 51 procentą tarnybai skirtų lėšų. Pagal pasirašytas pirkimo sutartis lapkričio 1 d. panaudota 107 026 332 litai (17 proc. visų Šengeno priemonei skirtų lėšų). Dar daugiau skaičių: 2006 metų gruodžio mėnesio duomenimis, Lietuva buvo panaudojusi 57 procentus lėšų. Paramos įsisavinimo problemomis buvo susirūpinta ir ES lygyje. Pasak eurokomisarės D. Grybauskaitės, „<...> daugiausia nerimo kelia ne oro uostai, o VSAT, bene vangiausiai panaudojanti pertvarkai būtinas lėšas. Iki 2007 m. rugsėjo 30 d. VSAT reikia atlikti darbų už maždaug 409 mln. lt, 2006 m. birželį visiškai panaudota buvo tik 6 procentai skirtos paramos, tad per kiek daugiau nei metus VSAT turėjo būti atlikta darbų daugiau kaip už 380 mln. lt – perimant vos ne po milijoną kasdien“⁷².

Mūsų nuomone, iš šių faktų galime daryti kritišką išvadą. Kyla klausimas, kas yra atsakingas už Šengeno priemonės lėšų panaudojimą? Manytume, kad yra tikslinga aptarti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 5 d. nutarimą Nr. 549 „Dėl Šengeno priemonės administravimo Lietuvoje“, kuris reglamentuoja su Šengeno priemonės administravimu susijusius klausimus. Taigi, administruojančios institucijos yra šios: atsakingoji institucija – Vidaus reikalų ministerija; mokėjimo institucija – Finansų ministerija, o įgyvendinančioji institucija – viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra⁷³. Nesunku suprasti, kad pagrindinis darbas tenka Vidaus reikalų ministerijai, kuri atsako už lėšų, skirtų Lietuvai pagal Šengeno

^{**} Išorės sienų fondas 2007-2013 metams visoms ES valstybėms – 1 820,00 mln. eurų.

//http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/pack_rules_funds_lt.pdf; prisijungimo laikas: 2007-09-05.

⁷¹ Arūnas Ivaškevičius. Į Šengeno erdvę – kompromisų keliu//Kauno diena, 2006 m. gruodžio 1 d.

⁷² Š.Černiauskas, L.Vireliūnaitė. D.Grybauskaitė: „Šengeno plėtra stringa“//Respublika, 2006 m. birželio 22 d.

⁷³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 5 d. nutarimas Nr. 549 „Dėl Šengeno priemonės administravimo Lietuvoje“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 77-2679.

priemonę, administravimą, panaudojimą, koordinuoja su Europos Komisija klausimų, susijusių su Šengeno priemonės lėšų gavimu, administravimu, finansavimu ir atskaitomybe už jų panaudojimą, sprendimą, teisės aktų nustatyta tvarka planuoja Šengeno priemonės lėšas atitinkamiems biudžetiniams metams, analizuoja nustatytų pažeidimų priežastis, informuoja apie pažeidimus Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybą prie Vidaus reikalų ministerijos ir Šengeno priemonės priežiūros komitetą, taip pat atlieka kitas su administravimu susijusias funkcijas. Mūsų nuomone, už sienos apsaugos gerinimą yra atsakingos kelios institucijos, kurių darbo rezultatų, remdamiesi Valstybės kontrolės audito ataskaita labai gerai įvertinti negalime.

Keturioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programoje skelbiama, kad pasitikėjimo Vyriausybės pirmaeiliai darbai yra *užtikrinti kuo spartesnę Lietuvos įsijungimą į euro zoną ir Šengeno erdvę*. Tame pačiame dokumente pabrėžiama, kad teisės ir teisėtvarkos srityje Vyriausybės tikslas yra *sukurti būtiną infrastruktūrą prie ES išorinių sienų ir užtikrinti tinkamą asmenų, kertančių valstybės sieną, aptarnavimo kokybę, pasirengti būti Šengeno sutarties šalimi, tobulinti visą šalį apimančią vientisą migracijos procesų valdymo sistemą*⁷⁴. Prieš pereinant prie tolesnio temos nagrinėjimo, rekomenduojame atkreipti dėmesį į Priede Nr. 3 išskirtus VSAT prioritetinius tikslus ir veiklos kryptis. Tai padės susidaryti bendrą vaizdą apie tai, kokie pokyčiai VSAT buvo įgyvendinti bei susipažinti su darbais, kuriuos šiai įstaigai dar reikės atlikti.

4.3. Svarbiausios Valstybės sienos apsaugos tarnybos struktūros ir sienos apsaugos organizavimo transformacijos

Nagrinėjant laikotarpį iki Lietuvos narystės ES, **2003 metų ataskaitoje apie nacionalinio saugumo būklę** skelbiama, kad „stiprinant valstybės sienos apsaugą ir kontrolę bei, siekiant užtikrinti, kad ji atitiktų Europos Sąjungos reikalavimus, buvo derinami su Europos Sąjungos teise Lietuvos teisės aktai, reglamentuojantys valstybės sienos apsaugą, plėtojamas tarpžinybinis bendradarbiavimas ir valstybės sienos apsaugos infrastruktūra. Toliau buvo stiprinama techninė valstybės sienos apsauga. <...> Lietuvos ir Baltarusijos pasienio ruože užbaigti pasienio infrastruktūros įrengimo darbai, įdiegtos vaizdo stebėjimo sistemos pasienio kontrolės punktuose prie būsimos Europos Sąjungos išorinės sienos, įrengta Klaipėdos valstybinio jūrų uosto įplaukos stebėjimo sistema, užbaigti valstybės sienos su Lenkijos Respublika demarkavimo darbai”⁷⁵. Ataskaitoje taip pat pažymėta, kad, vadovaujantis Lietuvos Respublikos įsipareigojimais ES, nuo 2003 m. sausio 1 d. buvo panaikintas bevizio vykimo susitarimas su Rusijos Federacija (išskyrus

⁷⁴ Keturioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programa// [Hhttp://www.lrv.lt/14_vyr_dok/14_vyr_programa.pdf](http://www.lrv.lt/14_vyr_dok/14_vyr_programa.pdf)H; prisijungimo laikas: 2007-08-15.

⁷⁵ 2003 metų ataskaita apie nacionalinio saugumo būklę ir plėtrą. Vilnius, 2004// [Hhttp://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3_VIEWER.ViewDoc-p_int_tekst_id=32820&p_int_tv_id=733&p_org=0.htm](http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3_VIEWER.ViewDoc-p_int_tekst_id=32820&p_int_tv_id=733&p_org=0.htm)H; prisijungimo laikas: 2007-08-15.

Rusijos Federacijos Kaliningrado srities gyventojus), Baltarusijos Respublika ir Ukraina, o užtikrinant supaprastintą Rusijos Federacijos piliečių tranzitą iš Rusijos Federacijos teritorijos į Rusijos Federacijos Kaliningrado sritį ir atgal per Lietuvos Respublikos teritoriją, kuris atitiktų Šengeno *acquis* nuostatas, parengta ir patvirtinta Specialioji Kaliningrado tranzito 2003–2004 metų (iki narystės ES) programa.

Kitu pavyzdžiu galėtų būti **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 metų veiklos ataskaita**, kurioje teigiama, kad, siekiant sukurti būtiną infrastruktūrą prie ES išorinių sienų ir užtikrinti tinkamą asmenų, kertančių valstybės sieną, aptarnavimo kokybę, pasirengti būti Šengeno sutarties šalimi, parengta Šengeno priemonės programa, patvirtinta LRV 2005 m. balandžio 7 d. nutarimu Nr. 389, taip pat Specialioji Kaliningrado tranzito programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 30 d. nutarimu Nr. 594, patvirtintos šios programos įgyvendinimo priemonės. Pabrėžiama, kad tais metais taip pat baigta rengtis Šengeno vertinimo procesui, vykusiam 2006 metais: „<...> toliau dirbti prisijungimo prie Šengeno sutarčių darbai: stiprinta ES išorinės sienos apsauga, Lietuvos Respublikos teisės aktai derinti su Šengeno *acquis*. Pradėta rengti galimybių prisijungti prie Šengeno informacinės sistemos, taip pat vizų informacinės sistemos (SIS II/VIS) studija ir viešųjų pirkimų dokumentai“⁷⁶.

Galiausiai, paminėkime santykinai naują dokumentą – **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaitą**, kurioje tarp įvykdytų darbų minima tai, kad yra pradėti įgyvendinti projektai, skirti įsilieti į Šengeno erdvę (pradėtas statyti Vilniaus oro uosto keleivių terminalas ne Šengeno valstybių keleiviams; Palangos oro uoste įgyvendintas aerodromo perimetro aptvėrimo projektas); parengti tarptautinių pasienio kontrolės punktų (Medininkų, Kybartų, Nidos, Panemunės ir Raigardo) ir dvišalių pasienio kontrolės punktų (Adučiškio, Tverečiaus, Eišiškių, Papelekio ir Krakūnų) modernizavimo techniniai projektai. Be to, skelbiama, kad artimiausio laikotarpio prioritetai yra pasirengti *visiškai įsilieti į Šengeno erdvę*. Pakeliui į ją, paminėtini šie Lietuvos “namų darbai”: rekonstruoti tarptautinių Vilniaus, Kauno ir Palangos oro uostuose 2007 metais keleivių terminalus, kad jie atitiktų Šengeno reikalavimus; pertvarkyti kelių pasienio kontrolės punktų infrastruktūrą prie vidinių ES sienų; iki 2007 metų spalio mėnesio baigti visus prisijungimo prie Šengeno zonos darbus, susijusius su Užsienio reikalų ministerijos kompetencija, ypač daug dėmesio skiriant vizų režimo su rytinėmis ES kaimynėmis palengvinimui, be to, kaip vienas svarbiausių tikslų įvardijamas siekis išlaikyti esminius tranzito tarp Kaliningrado srities ir kitos Rusijos Federacijos dalies principus. Ataskaitoje taip pat skelbiama, kad 2006 metais Lietuvos teisinė bazė toliau derinta su Šengeno *acquis* – nuo prisijungimo prie Šengeno sutarčių dienos priimtas sprendimas denonsuoti Lietuvos dvišalius susitarimus su Ukraina ir Moldova dėl vizų režimo supaprastinimo, kadangi jie neatitinka Šengeno

⁷⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 metų veiklos ataskaita// http://www.lrv.lt/13_vyr_dok/n0314.pdf; prisijungimo laikas: 2007-07-20.

acquis reikalavimų; dvišalis susitarimas su Baltarusija bus pertvarkytas taip, kad atitiktų Šengeno *acquis*, siekiant užtikrinti efektyvią valstybės sienos apsaugą Šengeno priemonės lėšomis, toliau stiprinta pasienio infrastruktūra ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos materialinis bei techninis aprūpinimas. Įgyvendinamų priemonių veiksmingumą rodo bandymų neteisėtai pažeisti valstybės sieną ir sulaikytų jos pažeidėjų mažėjimas⁷⁷.

Be šių klausimų, mūsų nagrinėjamai temai ypač svarbūs yra VSAT veiklos prioritetai. Kaip žinia, 2007 m. Lietuvos valstybės tikslu ir toliau lieka įsiliesimas į Šengeno erdvę, todėl, mūsų nuomone, *svarbiausias VSAT veiklos tikslas – palaikyti nustatytą valstybės sienos teisinį režimą bei atitikti šalies narystės Europos Sąjungoje reikalaujamą sienų kontrolės lygį*. Ypatinga Lietuvos, kaip išorinės ES sienos “saugotojos“ funkcija verčia pasirinkti ir tam tikras veiklos kryptis, taigi neabejotina, kad pagrindiniai prioritetai šiuo metu teikiami valstybės sienai su Baltarusija ir Rusija – išorinėms Europos Sąjungos sienoms. **VSAT 2007-2009-ųjų metų strateginiame veiklos plane** konstatuojama, kad „*Lietuvos Respublikai tapus pilnateise ES ir NATO nare ir toliau prioritetinga valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės kryptis, susijusi tiek su nacionaliniu, tiek su ES saugumu, išlieka ES išorės sienos apsaugos, atitinkančios ES sienų kontrolės standartus, užtikrinimas*“⁷⁸. Minėtame plane taip pat skelbiama, kad *įgyvendinant VSAT strateginį tikslą, numatoma vadovautis ES ir Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatomis, Šengeno vertinimų komisijos atstovų, 2006 metais vertinusių Lietuvos pasirengimą užtikrinti ES išorės sienos apsaugą, rekomendacijomis, remtis kitais ES ekspertų atliktais valstybės sienos apsaugos būklės vertinimais*.

Pereinant prie svarbiausios šio baigiamojo darbo dalies galime apibendrinti, kad esminiai pokyčiai, nulemti ES integracijos, vyks ir vyksta:

- **prie ES išorės sienos** (sausumos sienos su Baltarusijos Respublika ir Rusijos Federacija bei jūros ir oro sienos) bus tęsiama valstybės sienos infrastruktūros plėtra;
- **ES vidaus sienos apsaugą** (sausumos sienos su Latvijos Respublika bei Lenkijos Respublika) numatoma pertvarkyti pagal naują koncepciją, panaikinant reguliarius pasienio tikrinimus bei atsisakant valstybės sienos linijos stebėjimo;
- **svarbūs pokyčiai vyksta persikrstant VSAT pareigūnų pajėgas** (panaikinus kontrolę prie vidinių ES sienų, dalis VSAT personalo turi būti perkelta prie išorinių ES sienų);
- **pokyčiai, susiję su Šengeno informacinės sistemos įdiegimu**.

Vardan aiškumo ir tikslumo bei, siekiant geriau išskirti bei aptarti VSAT veiklos transformacijos momentus, analizę tęsime pasirinkdami šias kryptis: valstybės sienos apsaugos pokyčius prie ES vidinių sienų, pokyčius prie ES išorinių sienų, VSAT organizacinės struktūros

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaita// <http://www.lrv.lt/main.php?cat=25H>; prisijungimo laikas: 2007-07-03.

⁷⁸ Valstybės sienos apsaugos tarnybos 2007-2009-ųjų metų strateginis veiklos planas// <http://www.pasienis.lt/index.php?3009892871H>; prisijungimo laikas: 2007-07-10.

pertvarkymus, bendradarbiavimo aspektus, Šengeno informacinės sistemos įdiegimo proceso analizę. Po to pereisime prie Lietuvos pasirengimo įsilieti į Šengeno erdvę vertinimo.

4.3.1 Veiklos transformacija Europos Sąjungos vidinių sienų apsaugos srityje

Mūsų nuomone, pagrindiniai VSAT struktūros pertvarkymai yra susiję su kontrolės prie ES vidaus sienų panaikinimu. Kaip minėta, Lietuvos vidaus ES sieną sudaro valstybės siena su Lenkijos ir Latvijos Respublikomis – 691,8 km, kurią saugo VSAT Pakrančių apsaugos, Šiaulių, Lazdijų ir Ignalinos rinktinės, t.y. 617 pareigūnų. Bendriausia prasme pažymėtina, kad Lietuvos Respublikai įstojus į Šengeno erdvę, prie valstybės sienos su Latvija ir Lenkija bus atsisakyta sienų kontrolės, keisis VSAT padalinių, dabartiniu metu vykdančių sienos kontrolę, darbo pobūdis ir funkcijos. Minėjome ir tai, kad tam tikri VSAT veiklos pokyčiai pradėti dar iki narystės ES, veikiau, jai rengiantis. Nagrinėjamai temai svarbu tai, kad 2002 m. rudenį prie sienos su Lenkija buvo visiškai atsisakyta šią būsimąją vidinę ES sieną saugančių privalomosios pradinės karo tarnybos karių. Jie, atsižvelgiant į ES vidinės sienos apsaugos specifiką, buvo pakeisti profesionaliais pareigūnais. Taigi, privalomosios karo tarnybos atsisakymą bei VSAT personalo komplektavimą tik iš profesionalų pareigūnų taip pat galime laikyti reikšmingu žingsniu, žengtu dar prieš narystę ES bei vertinti kaip priemonę siekiant sukurti profesionalią VSAT.

Pažymime, kad valstybės sienos kirtimo bendrųjų reikalavimų panaikinimas įtvirtina vieną iš pamatinių ES užtikrinamų laisvių – laisvą asmenų judėjimą. Atkreiptinas dėmesys, kad VSAT, vadovaudamasi ne kartą šiame darbe minėtos Valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programos nuostatomis bei Nacionaliniu Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų planu, nuo 2002 m. vykdo kitus valstybės sienos su Latvijos Respublika ir Lenkijos Respublika apsaugos pertvarkymus:

- bendradarbiaujama su kaimyninių valstybių sienų apsaugos tarnybomis: koordinuojamas pareigūnų skyrimas tam tikrų valstybės sienos ruožų apsaugai, planuojamos ir organizuojamos bendros operacijos, keičiamasi ekspertais;
- nuo operatyvaus keitimosi informacija apie pastebėtus valstybės sienos pažeidimus pereita prie bendrų su kaimyninėmis valstybės sienos apsaugos tarnybomis veiksmų planavimo ir koordinavimo;
- valstybės sienos apsaugos infrastruktūra prie vidinių ES sienų neplėtojama, perduodamas nereikalingas turtas;
- mažinamas užkardų skaičius;
- rinktinėse (Lazdijų ir Šiaulių) sumažintas pareigybių skaičius, o atsilaisvinusios pareigybės perkeltos prie ES išorės sienų.

Pereikime prie praktiškesnių momentų, liečiančių ES vidaus sienų apsaugą, įvardinant, kokius namų darbus pakeliui į Šengoną atliko mūsų šalis. Šengeno konvencijos 17 straipsnyje skelbiama, kad „dėl asmenų judėjimo Šalys siekia panaikinti tikrinimus prie bendrų sienų ir perkelti juos prie savo išorinių sienų“⁷⁹, tuo tarpu VSAT veiklos strategijoje teigiama, kad „*vidaus sienos apsauga bus pertvarkoma ir supaprastinama*“⁸⁰. 2004 m. gegužės 1 d., Lietuvos Respublikai tapus ES valstybe nare, vadovaujantis Bendrojo vadovo nuostatomis ir vidaus reikalų ministro 2004 m. balandžio 28 d. įsakymu Nr. 1V-143 „Dėl vidaus reikalų ministro 2002 m. kovo 28 d. įsakymo Nr. 154 „Dėl pasienio tikrinimo tvarkos patvirtinimo“ pakeitimo“, buvo supaprastinta pasienio tikrinimo tvarka, supaprastinta vykstančių asmenų ir transporto priemonių per valstybės sieną kontrolė, įsteigti jungtiniai valstybės sienos perėjimo punktai. Lietuvai įgyvendinus Šengeno *acquis* nuostatas, susijusias su ES vidaus sienų kontrole, bus atsisakyta reikalavimo valstybės sieną kirsti tik per pasienio kontrolės punktus, dar daugiau, bus panaikinti reguliarūs pasienio tikrinimai pasienio kontrolės punktuose prie vidinės ES sienos.

Vienas svarbiausių VSAT ir sienos apsaugos reorganizacijos principų ES vidaus pasienyje yra laipsniškas dalies sienos apsaugai naudojamų išteklių perkėlimas prie išorės sienų: „nuo 2002 m. pagal Nacionalinį Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų planą, VSAT vykdo valstybės sienos su Latvijos ir Lenkijos Respublikomis apsaugos pertvarkymo darbus, mažindama VSAT užkardų skaičių. VSAT rinktinėse, saugančiose vidaus ES sienas, mažinamas pareigūnų skaičius, dalį jų perkeliant prie išorės sienų“⁸¹.

VSAT veiklos strategijoje pabrėžiama, kad prie valstybės sienos su Latvija ir Lenkija taip pat vykdomi ir įgyvendinti tokie Šengeno *acquis* reikalavimai, kaip pasienio tikrinimų suderinimas su ES teise, *srautų ES piliečiams ir ne ES piliečiams atskyrimas*. Pasienio kontrolės punktuose yra įsteigti jungtiniai sienos perėjimo punktai, kuriuose, pavyzdžiui, dirba tik vienos valstybės sienos apsaugos tarnybos, arba bendro darbo valstybės sienos perėjimo punktai, kuriuose Lietuvos Respublikos ir gretimos valstybės pareigūnai dirba kartu: Lietuvos – Latvijos pasienyje kiekvienos valstybės sienos apsaugos tarnybų pareigūnai atlieka tik įvažiuojančių į šalį asmenų ir transporto priemonių tikrinimą, o su Lenkijos Respublika pasienio tikrinimus atlieka kartu.

VSAT veiklos strategijoje bei Nacionaliniame Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų plane taip pat skelbiama, kad „prie vidaus sienų plečiamas bendradarbiavimas su kaimyninių Europos Sąjungos valstybių narių sienų apsaugos, policijos ir muitinių tarnybomis <...> bei pereinama nuo

⁷⁹ Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo// http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=40992&p_query=&p_tr2=2H; prisijungimo laikas: 2007-07-12.

⁸⁰ Valstybės sienos apsaugos tarnybos 2007-2009-ųjų metų strateginis veiklos planas// <http://www.pasienis.lt/index.php?3009892871H>; prisijungimo laikas: 2007-07-10.

⁸¹ Kontrolės prie Lietuvos Respublikos vidaus Europos Sąjungos sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2006 m. liepos 17 d. įsakymu Nr. 1V-272.

operatyvaus keitimosi informacija apie pastebėtus valstybės sienos pažeidimus prie bendro su gretimos valstybės sienos apsaugos tarnybomis veiksmų planavimo ir koordinavimo⁸². Siekiant šių tikslų yra steigiami sienų apsaugos tarnybų *kontaktiniai punktai*, pavyzdžiui, įgyvendinant Lietuvos Respublikos vyriausiojo sienos įgaliotinio ir Lenkijos Respublikos vyriausiojo sienos įgaliotinio susitarimą dėl sienos leidimo pavyzdžių ir jų naudojimo būdų, Kalvarijos–Budzisko sienos perėjimo punkte įsteigtas Lietuvos Respublikos ir Lenkijos Respublikos sienos apsaugos tarnybų kontaktinis punktas. Pagal 2003 metų birželio mėnesio Europos Sąjungos Tarybos Šengeno katalogo (4 tomas: “Policijos bendradarbiavimas: rekomendacijos ir taikymas“) aiškinimą, Šengeno konvencija leidžia ES valstybėms narėms numatyti daugiau dvišalio bendradarbiavimo galimybių bei priemones pasienio teritorijoms, įskaitant bendrus centrus bei bendrus patrulius. Pagrindinės bendrų centrų užduotys yra ryšių užmezgimas ir palaikymas; informacijos paieška ir keitimasis šia informacija, bendrų situacijos ataskaitų rengimas, logistinės pagalbos bendroms operacijoms ir bendroms tyrimo grupėms teikimas, bendradarbiavimas atliekant jungtinius tyrimus, vykdamas persekiojimą ir sekimą per sieną, policijos veiksmai, susiję su tarptautiniu eismu keliais, koordinavimu, pasienio incidentų nagrinėjimas, bendradarbiavimas kuriant tarptautinius didelio masto incidentų ir nenumatytų atvejų planus. Be to, Šengeno *acquis* teigiama, kad visų valstybių saugumo tarnybos turi bendradarbiauti užtikrinamos bendrų kontaktinių punktų veiklą.

Kalbant apie pokyčius prie vidinių ir išorinių ES sienų, reikšminga yra Kontrolės prie Lietuvos Respublikos vidaus ES sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcija. Esminius sienos apsaugos pokyčius Lietuvai tapus ES nare tiksliai atspindi Koncepcijoje deklaruojami uždaviniai, tokie kaip: migracijos kontrolės priemonių įgyvendinimo užtikrinimas, VSAT personalo pergrupavimas stiprinant ES išorės sienos apsaugą, bet kokių patikrinimų prie ES vidaus sienos panaikinimas, tuo pačiu paliekant galimybes laikinam ES vidaus sienos kontrolės atnaujinimui, taip pat valstybės sienos infrastruktūros pertvarkymas ir, labai svarbu, migracijos procesų kontrolės bei kovos su nelegalia migracija užtikrinimas, viešojo saugumo bei viešosios tvarkos palaikymo užtikrinimas, institucijų, vykdančių užsieniečių atvykimo į LR, buvimo joje ir išvykimo kontrolę, pajėgų stiprinimas bei jų bendradarbiavimo plėtimas. Koncepcijoje skelbiama, kad išvardintus tikslus numatoma įgyvendinti perskirstant VSAT ir Policijos departamento turimas pareigybes bei įtvirtinama, jog **Lietuvos ir Latvijos** valstybės sienos ruože *VSAT ištekliai yra pergrupuojami, vidaus ES sienos ruože paliekant ne*

⁸² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 8 d. Nr. 559 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 19 d. nutarimo Nr. 1194 “Dėl Nacionalinio Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų plano” pakeitimo“//Valstybės žinios. 2006-06-13, Nr. 66-2433.

⁸² Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo// Hhttp://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=40992&p_query=&p_tr2=2H; prisijungimo laikas: 2007-07-12.

⁸² Ten pat.

daugiau kaip 30 proc. VSAT personalo. Kitą personalo dalį siekiama panaudoti išorės ES sienų apsaugai ir kovai su nelegalia migracija šalies viduje stiprinti. Be to, Konceptijoje numatyta, kad VSAT Pakrančių apsaugos rinktinė vykdys valstybės sienos jūroje stebėjimą, užtikrins Palangos oro uosto pasienio kontrolės punkto veiklą ir vidaus ES sienos nekontroliuos.

Prie kitų vidinių ES sienų vykstančių pokyčių paminėtina tai, kad, pavyzdžiui, VSAT Lazdijų rinktinės užkardų (Kapčiamiesčio, Girėnų užkardos) personalas nuo vidaus ES sienos su Lenkija ruožo bus perkeltas prie šios rinktinės saugomos išorės ES sienos su Rusija ir Baltarusija, taigi minėtos užkardos saugos tik išorės ES sienas. Kitas ES išorės sienų stiprinimo pavyzdys yra tai, kad VSAT Lazdijų rinktinės užkardos (Akmenų, Kalvarijų užkardos), saugančios tik Lietuvos ir Lenkijos sieną, bus sujungtos ir 70 proc. personalo bus perkelta prie Lietuvos – Baltarusijos ir Lietuvos – Rusijos sienų⁸³.

Galiausiai, remdamiesi Lietuvos valstybės sienos su Latvija ir Lenkija pertvarkymo koncepcijos projektu⁸⁴, aptarkime numatomus VSAT funkcijų prie ES vidinių sienų pokyčius, Lietuvai visiškai įgyvendinus Šengeno *acquis* nuostatas. Taigi, jas įgyvendinus, VSAT bus atsakinga už, pirmiausia, su ES naryste ypač siejamą *nelegalios migracijos, nusikalstamų ir kitų neteisėtų veikų plitimo per valstybės sieną užkardymą, apie kurią dar kalbėsime*. Taip pat viena iš naujų narystės ES sąlygotų VSAT funkcijų yra *parengties laikinai atnaujinti valstybės sienos kontrolę palaikymas*. Manome, jog tikslinga šią naują funkciją detaliau panagrinėti.

Analizuodami ES išorės sienos apsaugos politikos ypatumus akcentavome, kad ES teisės aktai numato, kad bet kuri Šengeno sutarties narė gali atnaujinti valstybės sienos kontrolę visame vidaus sienos ruože ar jo dalyje, todėl šalims narėms, taigi ir Lietuvai, išlieka pareiga išlaikyti žmogiškuosius ir materialinius išteklius, kurie būtų panaudojami atnaujinant sienų kontrolę. Šioje vietoje paminėtina, kad VSAT, kartu su Pasienio kontrolės punktų direkcija prie Susisiekimo ministerijos, užtikrina Pasienio kontrolės punktų infrastruktūros elementų, reikalingų kontrolės sugrąžinimui, priežiūrą ir apsaugą. Remiantis kitų Šengeno valstybių patirtimi, vidaus sienų kontrolė yra atstatoma labai retai, kartą per 10 ar daugiau metų, dėl to išlaikyti PKP pastatus, kitus stacionarius įrenginius ekonomiškai neefektyvu. Tad PKP teritorija ir keliai turėtų būti sutvarkyti taip, kad, atnaujinus vidaus sienų kontrolę, būtų galima tinkamai išdėstyti ir įrengti laikinus PKP: „tais atvejais, kai Lietuvoje teisės aktų nustatyta tvarka bus laikinai atnaujinti asmenų patikrinimai prie vidaus sienų, remiantis Šengeno valstybių narių patirtimi, reikėtų naudoti mobiliąsias kontrolės

⁸³ Kontrolės prie Lietuvos Respublikos vidaus Europos Sąjungos sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcija//Patvirtinta Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2006 m. liepos 17 d. įsakymu Nr. 1V-272.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos valstybės sienos su Latvijos Respublika ir Lenkijos Respublika apsaugos pertvarkymo koncepcijos projektas.

sistemas: kilnojamus namelius (modulius), užtvarus, tvoreles, laikinus kelio ženklus, Šengeno autobusus (specialiai įrengtus automobilius) ir kitas priemones⁸⁵.

Atkreiptinas dėmesys į daugiau techninius dalykus, pavyzdžiui, panaikinus reguliarius pasienio tikrinimus prie vidaus sienų, bus pertvarkoma esama infrastruktūra (pagal Šengeno sienų kodekso 22 straipsnio reikalavimus), tuo pačiu išlaikoma minimali infrastruktūra, kuri ateityje bus reikalinga laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę: prie vidaus sienos neplanuojama statyti stacionarių sienos apsaugos įrenginių, o naudojami mobilūs įrenginiai prireikus galės būti perkelti prie išorinių sienų. Iki prisijungimo prie Šengeno erdvės prie sienos su Lenkija atsisakoma naudoti signalizacinių įrenginių sistemą, abiejuose pasienio ruožuose plečiama operatyvinė veikla, didinamas operatyvinių darbuotojų skaičius kitų pareigybų sąskaita, ir, natūralu, funkcijoms vykdyti įsigyjama įvairi technika ir įranga.

Taip pat galime teigti, kad, kadangi vidaus sienų kontrolės atnaujinimas yra tik išimtinė priemonė, galimus sienos stebėjimui skirti VSAT žmogiškuosius, materialinius, techninius ir kt. išteklius ir pajėgas, o taip pat ir tarnybos organizavimą ir vykdymą nulems tokie veiksniai kaip sienos kontrolės atnaujinimo mastas, sienos stebėjimo atnaujinimo trukmė bei galima pagalba: kokių priemonių turėtų (galėtų) imtis kitos valstybės, t.y. kokią pagalbą tikimasi gauti ar kaip, pavyzdžiui, būtų bendradarbiaujama. Galiausiai, paminėtina, kad, atnaujinus vidaus sienų kontrolę, išorės sienos kirtimo reikalavimai gali būti taikomi jūrų ir oro uostų PKP, kuriuose vykdomi vidaus susisiekimai ar vidaus skrydžiai, VSAT padalinių, saugančių vidaus sausumos sienas, veikimo teritorijose. Be to, atnaujinus sienos kontrolę (prie sausumos sienos), vidaus sienas saugantys padaliniai turės užtikrinti beveik septynis šimtus kilometrų valstybės sienos stebėjimą.

Natūralu, kad *kontaktinių punktų veiklos užtikrinimas taip pat yra nauja VSAT veiklos kryptis po Lietuvos integracijos į ES*. Manome, kad ši VSAT funkcija svarbi, nes, panaikinus reguliarius pasienio tikrinimus prie vidaus sienų bei atsisakius valstybės sienos linijos stebėjimo, būtina intensyviau keistis informacija su kaimyninės šalies pareigūnais. Čia susiduriame su VSAT bendradarbiavimo klausimu, taigi *kompetentingo ir glaudaus bendradarbiavimo su kitomis, ypač kaimyninių valstybių, Sienos apsaugos tarnybomis, užtikrinamas lieka VSAT prioritetiniu tikslu*. Ne mažiau reikšminga ir tai, kad tapusi ES nare, Lietuva dalyvauja ES išorės sienos sustiprinimo operacijose, nes VSAT pajėgos, dislokuotos prie vidaus sienų, įsijungus į Šengeno erdvę, bus realus rezervas sustiprinti ES išorės sienų apsaugą ekstremaliais atvejais. Šiuo klausimu taip pat galime paminėti, kad VSAT pareigūnai su kitomis ES valstybėmis narėmis nuolat dalyvauja įvairiose operacijose ir pratybose, tai, neabejotina, yra nauja tarnybos patirtis.

Neteisėto disponavimo neplatinamomis medžiagomis (narkotinių ir psichotropinių, radioaktyvių ir pavojingų dvigubos paskirties, sprogstamųjų medžiagų ir ginklų) užkardymas

⁸⁵ Patikrinimai kertant sieną (pasienio tikrinimai) atnaujinus vidaus sienų kontrolę: Pasienio kontrolės punktų pertvarkymas ir kliūčių pašalinimas 2008 metais panaikinus vidaus sienų kontrolę.

pasienio ruože, taip pat nusikalstamų veikų ikiteisminis tyrimas taipogi yra VSAT prerogatyva. Manome, kad, kaip ir nelegalios mingracijos atveju, čia susiduriame su VSAT, kaip už ES išorės sienos saaugumą atsakingos institucijos reikšmės ES mastu ir atsakomybės didėjimu. Tai aktualu, nes tikėtina, kad panaikinus vidaus sienų kontrolę, suaktyvės nusikalstamos veikos, ypač narkotinių ir psichotropinių, radioaktyvių ir pavojingų dvigubos paskirties, sprogstamųjų medžiagų ir ginklų gaminimas, gabenimas ir realizavimas.

Mūsų nuomone, VSAT užsieniečių teisėto buvimo šalyje kontrolės funkcija turėtų būti detalizuota pirmiausia dėl to, kad valstybės sienos apsauga ir VSAT veikla nėra susijusi išimtinai tik su šalies nacionalinio saugumo užtikrinimu. Mūsų darbe nagrinėjamai temai, VSAT veiklos pokyčiams ne mažiau svarbus yra ES laisvo asmenų judėjimo teisės užtikrinimas asmenims, kurie naudojami šia Bendrijos teise. Taigi VSAT, vykdydama šią kontrolę, priima sprendimą neįleisti užsieniečio į Lietuvos Respublikos teritoriją, kontroliuoja užsieniečių vykimą per Lietuvos Respublikos valstybės sieną. VSAT pareigūnai, įleidami užsienietį į Lietuvos Respubliką, turi nustatyti, ar jis atitinka Įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties nustatytas sąlygas ir ar nėra priežasčių, nustatytų tame pačiame įstatyme, dėl kurių užsienietis turi būti neįleidžiamas į Lietuvos Respubliką. Be to, VSAT, kontroliuodama atvykstančius užsieniečius, bendradarbiauja su atitinkamomis Lietuvos Respublikos valstybės institucijomis ir įstaigomis, užsienio valstybių institucijomis bei tarptautinėmis organizacijomis, vadovaudamasi Lietuvos Respublikai įsigaliojusiomis tarptautinėmis sutartimis ir kitais teisės aktais. Galiausiai paminėtina, kad VSAT taip pat priima sprendimą dėl trumpalaikių ir tranzitinių vizų vidaus reikalų ministro kartu su užsienio reikalų ministru nustatytais atvejais, bei sprendimą dėl vizos panaikinimo, užsieniečiui atvykus į pasienio kontrolės punktą ar esant Lietuvos Respublikoje. Sprendimą dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti iš Lietuvos Respublikos pagal kompetenciją priima ir jo įvykdymą kontroliuoja policija ir VSAT, kuri taipogi gali priimti sprendimą dėl užsieniečio grąžinimo ar jo vykimo tranzitu per Lietuvos Respublikos teritoriją⁸⁶.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad, Lietuvai tapus ES valstybe nare, VSAT toliau atlieka valstybės sienos ir sienos ženklų tikrinimo ir priežiūros darbus, esant reikalui, padeda užtikrinti ir padidinti *eismo automobilių keliais saugumą*. Paminėtina nauja VSAT tekusi funkcija – 2006 metais atlikti visi parengiamieji darbai ir nuo 2007 m. sausio 1 d. VSAT oficialiai iš Krašto apsaugos ministerijos perėmė fizinę tarptautinio oro uosto apsaugą.

Apibendrinkime VSAT veiklos pokyčius, kurie buvo ir yra vykdomi remiantis prieš tai minėtais dokumentais, tiek prie vidinės, tiek prie išorinės ES sienos. Po Lietuvos integracijos į ES, šalies pasienyje, kaip to reikalauja ES teisės aktai, *panaikinti visi supaprastinti valstybės sienos perėjimo punktai, todėl reikėtų* detaliau aptarti pasienio kontrolės punktų veiklą. Pirmiausia, paminėsime, kad ryšium su Lietuvos integracija į ES, 2006 m. gegužės 29 d. buvo pakeistas LRV

⁸⁶ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties//Valstybės žinios. 2004, Nr. 73-2539.

2001 m. spalio 1 d. nutarimas Nr. 1176 „Dėl Pasienio kontrolės punktų plėtros strateginio plano“. Ankstesnėje nutarimo redakcijoje buvo įtvirtinta, kad, vienas svarbiausių pasienio kontrolės punktų plėtros principų yra pirmenybės teikimas pasienio kontrolės punktam prie būsimų ES išorinių sienų bei pripažinta, kad tuo metu Lietuvoje veikiantys pasienio kontrolės punktai neatitinka ES keliamų būsimų ES išorinių sienų kontrolės reikalavimų pagal visų patikrinimą atliekančių institucijų kriterijus. Šiame dokumente taip pat skelbta, kad pasienio kontrolės punktų plėtros vienas iš tikslų yra įvykdyti Lietuvos Respublikos tarptautinius įsipareigojimus plėtoti valstybės sienos perėjimo punktus, prie būsimų išorinių ES sienų pastatyti ir įrengti pasienio kontrolės punktus, atitinkančius Europos Sąjungos reikalavimus⁸⁷. Naujojoje Pasienio kontrolės punktų plėtros strategijos redakcijoje skelbiama, kad nuo 2003 m. denonsavus Lietuvos Respublikos ir Baltarusijos Respublikos Vyriausybės laikinąjį susitarimą dėl supaprastinto pasienio gyventojų vykimo per valstybės sieną, panaikinti 23 pasienio kontrolės punktai, dar keturi pasienio kontrolės punktai panaikinti Klaipėdos valstybiniame jūrų uoste. Pasienio tikrinimų srityje svarbūs pakeitimai taip pat turėjo būti atlikti tarptautiniuose oro ir jūrų uostuose, kadangi, pagal Šengeno reikalavimus, yra būtina įrengti atskiras tikrinimo juostas ES ir ne ES valstybių piliečiams.

Vidinės ES sienos apsaugos srityje, įgyvendinant VSAT ir Latvijos Respublikos valstybės sienos apsaugos susitarimą „Dėl kontaktinių punktų steigimo“, Lietuvos – Latvijos pasienyje 2006 metais pradėjo veikti Saločių – Grentalės kontaktinis punktas, be to, analogiškas kontaktinis punktas taip pat veikia Lietuvos – Lenkijos pasienyje. Įgyvendinant Lietuvos valstybės sienos su Latvija ir Lenkija apsaugos pertvarkymo koncepciją, nuo 2007 m. sausio 1 d. įsteigtos VSAT Lazdijų rinktinės Kybartų ir Lieponos užkardos, atitinkamai likviduotos Pagėgių rinktinės Kybartų ir Lieponos užkardos. 2006 metais įgyvendinant Šengeno priemonės programą taip pat yra statomos naujos užkardos, senos rekonstruojamos, reorganizuojamos*. Atsižvelgiant į tai, kad 2007 m. buvo pakeistos užkardų (prie ES išorės sienos) dislokacijos vietos bei, siekiant efektyviau organizuoti sienos kontrolę užkardoms priskirtuose valstybės sienos ruožuose, nuo 2007 sausio 1 d. Pagėgių rinktinės saugomas valstybės sienos ruožas (Lieponos ir Kybartų užkardos) perduotas Lazdijų rinktinei. Lazdijų rinktinės Girėnų ir Kapčiamiesčio užkardos, iki 2007 m. sausio 1 d. saugojusios ir dalį sienos su Lenkija, nuo 2007 m. sausio 1d. saugo: Girėnų užkarda – tik ruožą su Rusija, Kapčiamiesčio – tik ruožą su Baltarusija. Valstybės sienos ruožą su Lenkija nuo 2007 sausio 1 d. saugo tik Lazdijų rinktinė (Kalvarijų ir Akmenių užkardos). Mūsų nuomone, šios

⁸⁷

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimas Nr. 1176 „Dėl Pasienio kontrolės punktų plėtros strateginio plano“//Valstybės žinios. 2001-10-03, Nr. 84-2935.

* Nuo 2007 m. sausio 1 d. – Ignalinos rinktinės Visagino užkarda reorganizuota į Puškų; Vilniaus rinktinės Mickūnų užkarda – į Lavoriškių; Pagėgių rinktinės Pagėgių užkarda – į Bardinų; taip pat Pagėgių rinktinėje įsteigta nauja Plaškių užkarda (prie Nemuno upės), Vilniaus rinktinėje – įsteigtos dvi naujos užkardos: Vilniaus oro uosto ir Kauno oro uosto; Pakrančių apsaugos rinktinės Malkų įlankos ir Vitės užkardos reorganizuotos į vieną Uosto užkardą. Numatoma atlikti ir daugiau pakeitimų: Kontrolės prie LR vidaus Europos Sąjungos sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcijos įgyvendinimo plane numatoma Zarasų ir Rokiškio užkardas reorganizuoti į vieną užkardą, Zarasų užkardos personalą perkeltiant prie ES išorės sienų, Pasvalio ir Biržų užkardas pertvarkyti į vieną užkardą, Akmenių ir Kalvarijos užkardas pergrupuoti į vieną padalinį, o Šiaulių rinktinės personalo pajėgas sutelkti nelegalios migracijos prevencijai.

transformacijos įrodo, kad VSAT didžiausią dėmesį šiuo metu skiria ES išorės sienos kontrolės stiprinimui.

Taip pat manome, kad pastaruoju metu buvo itin sustiprintos VSAT operatyvinės funkcijos. Tai patirtina ir VSAT pavaduotojo pulkinininko S. Virkečio pasisakymai: „VSAT pareigūnai tvirtina, kad jau seniai ne užkardos, o operatyvinė informacija užkerta kelią kontrabandai ir nelegaliai migracijai <...> Jau dabar apie 95 proc. visos kontrabandos prie vidinių valstybės sienų sulaikoma ne fiziškai tikrinant sieną kertančiųjų automobilius, o tikrinant informaciją, gautą operatyviniu būdu“⁸⁸. Galime teigti, kad operatyvinės veiklos funkcijos stiprinamos jau trejus metus, per kuriuos VSAT operatyviniai padaliniai dirba tokiu režimu, kaip ir nesant vidinių Šengeno erdvės sienų. Pasienis ir dabar informaciją apie kontrabandos judėjimą gauna iš operatyvinių šaltinių. Įdomu pastebėti, kad *nuo 2008 m. sausio 1 d. ši sritis dar labiau stiprinama, nes yra planuojama pusšimčiu didinti operatyvinių pareigūnų skaičių*: „tai garantuos, kad vidinės Lietuvos sienos, likusios be fizinių užtvarų, tikrai neliks be kontrolės. Žmonėms pasienyje nereikės atlikti formalių patikrinimų, jų nesutiks ir nepalydės pasienio pareigūnai, tačiau pagal gautą operatyvinę informaciją į mūsų teritoriją įvažiavusiam kontrabandininkui ar nelegalius migrantus gabenančiam ekipažui neišvengiamai teks susidurti su mobilia VSAT pareigūnų komanda“⁸⁹.

Tobulinant VSAT struktūrą, bei siekiant atitikti Šengeno acquis reikalavimus, pagal Dokumentų tikrinimo ir tyrimo tobulinimo programą, įsteigtas Dokumentų tyrimo centras, kuris, vadovaujantis ES ekspertų rekomendacijomis, sustiprins tarnybos pareigūnų, atliekančių pasienio tikrinimą, gebėjimus aptikti suklastotus kelionės dokumentus. Manome, kad šios srities stiprinimas itin svarbus nelegalios migracijos prevencijai.

Kitas svarbus VSAT veiklos transformacijos momentas – naujo struktūrnio padalinio Specialiųjų užduočių rinktinės įsteigimas 2006 m. sausio 1 d. Ši rinktinė bendradarbiauja ir keičiasi turima informacija su tarnybos centrine įstaiga, struktūriniais padaliniais ir kitomis teisėsaugos institucijomis, dalyvauja šalies ir tarptautinėse operatyvinės teisėsaugos įstaigų bendrosiose operacijose ir mokymuose, teikia tarnybos vadui pasiūlymus dėl rengiamų teisės aktų projektų ir dėl galiojančių teisės aktų tobulinimo.

Galiausiai, būtina aptarti vieną esminių VSAT veiklos pokyčių klausimų, tačiau dėl naujų struktūrinių padalinių steigimo datos, sunku daryti reikšmingesnius apibendrinimus. Minėjome, kad ryšium su Lietuvos naryste ES VSAT deleguojama nauja itin svarbi **nelegalios migracijos kontrolės** funkcija. Pažymėtina, kad iki šiol šią funkciją atliko policija, o nuo 2008 m. sausio 1 d. tai darys VSAT pareigūnai. Pagal parengtą vidaus ES sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepciją, VSAT buvo pavesta sustiprinti nelegalios migracijos procesų kontrolę, sustiprinti operatyvinę veiklą ir išorės sienų apsaugą.

⁸⁸ Kontrabandai ir nelegaliai migracijai Šengeno erdvėje bus pakankamai spąstų//Vakarų ekspresas, 2007 m. lapkričio 8 d.// <http://www.ve.lt/?data=2007-11-08&rub=1065924810&id=1194462375H>; prisijungimo laikas: 2007-11-10.

⁸⁹ Ten pat.

Atkreiptinas dėmesys, kad nelegalios migracijos funkcijai vykdyti, vietoje atsilaisvinusių etatų pasienyje steigiami nelegalios migracijos padaliniai, kurie kontroliuos vidinius migracijos procesus, bus įsteigtos mobiliosios kontrolės grupės. Be to, įgyvendinant nelegalios migracijos prevenciją ir kontrolę, bus renkama, kaupiama ir sisteminama informacija apie nelegalią migraciją, jos priežastis, būdus ir formas, rengiama nelegalio migracijos prognozė, kartu su kitomis institucijomis organizuojamos ir įgyvendinamos nelegalios migracijos prevencijos priemonės, organizuojamas ir vykdomas užsieniečių išsiuntimas iš Lietuvos. Dar daugiau, VSAT turės kontroliuoti, kaip vykdomi sprendimai dėl užsieniečių išvykimo iš Lietuvos, bus atsakinga už vykdomus pasirinktinius patikrinimus magistraliniuose keliuose prie ES sienų, tikrins informaciją, susijusią su užsieniečių neteisėtu buvimu šalies viduje.

Minėtos funkcijos bus vykdomos per steigiamus naujus padalinius: rinktinėse bus įsteigti **Nelegalios migracijos ir prevencijos kontrolės skyriai, prie sienos su Latvija bus įsteigti poskyriai, kurie turės mobiliąsias grupes kelių kontrolei vykdyti.** Svarbu ir tai, kad VSAT Štabe Vilniuje bus įsteigta **Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės valdyba**, kuri, be kitų funkcijų, vykdys užsieniečių kontrolės ir nelegalios migracijos prevencijos planavimą bei organizavimą. Nelegalios migracijos prevencijai ir kontrolei vykdyti bus skirti 232 etatai⁹⁰.

Svarbu pabrėžti, kad Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės valdyba, dėl kurios veiklos principų buvo susitarta vos prieš keletą savaičių, buvo kuriama remiantis Nacionalinio Šengeno acquis priėmimo veiksmų planu, Kontrolės prie Lietuvos Respublikos vidaus Europos Sąjungos sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcija (ja vadovaujantis VSAT pavesta užtikrinti migracijos procesų kontrolę bei kovą su nelegalia migracija) bei Kontrolės prie Lietuvos Respublikos vidaus Europos Sąjungos sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcijos įgyvendinimo veiksmų plano (šiam plane pažymima, kad turi būti įsteigti VSAT struktūriniai padaliniai nelegalios migracijos prevencijos funkcijoms vykdyti). Taigi, 2007 m. spalio 31 d. VSAT vadas įsakymu Nr. 4-967 „Dėl nuostatų patvirtinimo“, kuris įsigalios nuo 2008 m. sausio 1 d., patvirtino Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės valdybos nuostatus. Manytume, pagrindinių nuostatų analizė tiesiog būtina, nes šio naujo padalinio įkūrimas ir veikimas tiesiogiai susijęs su Lietuvos, kaip ES išorinės sienos saugotojos, vaidmeniu bei iš to išplaukiančia VSAT funkcija valdyti nelegalios migracijos procesus. **Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės valdyba** yra savarankiškas tarnybos centrinės įstaigos struktūrinis padalinys, tiesiogiai pavaldus tarnybos vado pavaduotojui pagal priskirtą veiklos administravimo sritį. Pagrindiniai šio padalinio uždaviniai yra:

⁹⁰ Pasieniečiai aptarė veiklos rezultatus ir pasirengimą kontroliuoti nelegalią migraciją šalies viduje// [Hhttp://www.pasienis.lt/lit/Pasienieciai_aptare_veiklos_rezultatus_i/1771H](http://www.pasienis.lt/lit/Pasienieciai_aptare_veiklos_rezultatus_i/1771H); prisijungimo laikas: 2007-11-10.

- kaupti ir analizuoti informaciją apie teisės pažeidimus, susijusius su nelegalia migracija, apie migracinius procesus, vykstančius šalyje, bei prieglobsčio prašytojus, teikti išvadas ir siūlymus šia tematika;
- planuoti ir organizuoti užsieniečių kontrolės bei nelegalios migracijos prevencijos vykdymą šalies viduje;
- kuruoti užsieniečių laikymo rinktinės veiklą, susijusią su užsieniečių sulaikymu, tyrimų atlikimu, išsiuntimu;
- pagal kompetenciją organizuoti ir įgyvendinti bendradarbiavimą su Lietuvos Respublikos ir užsienio šalių teisės saugos institucijomis, kitomis organizacijomis;
- pagal kompetenciją rengti teisės aktų, susijusių su migraciniais procesais, projektus, dalyvauti rengiant Lietuvos Respublikos įstatymų, tarptautinių sutarčių, Vyriausybės nutarimų, vidaus reikalų ministro, tarnybos vado įsakymų ir kitų teisės aktų projektus⁹¹.

Be to, ši valdyba, vykdydama jai pavestus uždavinius renka informaciją apie užsieniečius, pažeidusius Lietuvos Respublikos įstatymus, taip pat apie juridinius ir fizinius asmenis, susijusius su neteisėtu užsieniečių atvykimu bei buvimu, taip pat informaciją apie nelegalios migracijos priežastis. Vykdydamas nelegalios migracijos prevencijos funkciją, šis struktūrinis padalinys rengs prognozes apie nelegalią migraciją, organizuos nelegalios migracijos prevencijos priemones ir jas įgyvendins kartu su kitomis teisės saugos institucijomis, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis. Valdyba taip pat bendradarbiaus su užsienio teisės saugos institucijomis, pagal kompetenciją organizuos Dublino konvencijos nuostatų įgyvendinimą, bendrus skrydžius bei užtikrins prieglobsčio procedūrą. Be to, pagal kompetenciją tarnybos vadovybės pavedimu valdyba atstovaus VSAT ES Tarybos darbo grupėse, kitose ES institucijose, kurių pagrindinė veikla susijusi su nelegalios migracijos prevencija ir kontrole⁹².

Nacionaliniu lygiu bus bendradarbiaujama su Lietuvos Respublikos teisės saugos institucijomis, kitomis organizacijomis valdybos veiklos klausimais, pavyzdžiui, vykdydama integruoto sienos saugumo modelio pirmo lygio (veikla trečiosiose šalyse) nelegalios migracijos prevencinę veiklą, Valdyba bendradarbiaus su Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija, vykdydama išankstines konsultacijas prieš išduodama užsieniečiams vizas.

Reikia kalbėti ir apie VSAT vado 2007 m. spalio 31 d. įsakymus, kuriais Šiaulių, Pagėgių, Ignalinos, Varėnos, Vilniaus, Lazdijų ir Pakrančių apsaugos rinktinėse steigiami **Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės skyriai**. Šie skyriai turės vykdyti užsieniečių kontrolę bei nelegalios migracijos prevenciją tarnybos rinktinei priskirtoje šalies teritorijoje, pagal kompetenciją įgyvendinti bendradarbiavimą su Lietuvos Respublikos teisės saugos ir savivaldos institucijomis bei tarptautinį bendradarbiavimą su kitų šalių teisės saugos institucijomis bei užtikrinti

⁹¹ VSAT vado 2007 m. spalio 31 d. įsakymas Nr. 4-967 "Dėl nuostatų patvirtinimo".

⁹² Ten pat.

Lietuvos Respublikos ir tarptautinių teisės aktų, susijusių su migracijos procesais bei prieglobsčiu, vykdymą, taip pat pagal kompetenciją atlikti nelegalios migracijos procesų bei su šiais procesais susijusios rizikos analizę⁹³. Taip pat paminėtinos ir šios skyriaus atliekamos funkcijos: pirmiausia, su nelegalia migracija susijusių duomenų apie teisės pažeidimus ruošimas, informacijos apie nelegalios migracijos priežastis rinkimas bei kitos funkcijos, kurias jau aptarėme, bendrai analizuodami nelegalios migracijos kontrolės funkciją ir kurios bus atliekamos rinktinei priskirtoje teritorijoje.

Apibendrinant galime konstatuoti, kad aptarėme svarbiausius VSAT struktūros pokyčius, siejamus su Lietuvos naryste ES bei mūsų šalies vidaus sienų kontrolės atsisakymu, Lietuvos, kaip ES išorės sienos saugotojos, funkcija. Iš prieduose pateiktų schemų (žr. priedą Nr. 1, priedą Nr. 2) taip pat matyti, kad VSAT centrinės įstaigos struktūra tobulinta įsteigus Tarnybos vado patarėjų grupę, Imuniteto skyrių, Vidaus audito skyrių ir Viešųjų ryšių skyrių (schemoje paryškinta mėlyna spalva). Buvo reorganizuota ir sustiprinta Operatyvinės veiklos valdyba (schemoje paryškinta žalia spalva) bei, mūsų detaliau analizuota Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės valdyba (schemoje paryškinta raudona spalva), kurios įstegimas, mūsų manymu, yra reikšmingiausias su ES naryste siejamas VSAT veiklos pokytis.

4.3.2 Veiklos transformacija Europos Sąjungos išorės sienų apsaugos srityje

Atlikus teisės aktų sienos apsaugos klausimais analizę, manome, kad vidinių ES sienų apsaugos klausimai yra daugiau reglamentuoti nei ES išorės sienų apsaugos sritis. Tai patvirtina prieš tai cituotos koncepcijos: Lietuvos valstybės sienos su Latvija ir Lenkija pertvarkymo koncepcijos projektas bei Kontrolės prie vidaus sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcija. Viena vertus, manome, kad tokią situaciją lemia tai, kad kontrolė prie ES vidaus sienų yra panaikinama, numatant galimybę kontrolę laikinai atkurti, kita vertus, manome, kad tai yra savotiškas paradoksas, kadangi VSAT prioritentinė veiklos sritis šiuo metu yra ES išorės sienos apsaugos stiprinimas. Dar kartą pabrėžiame, kad, mūsų nuomone, reikėtų priimti Lietuvos valstybės sienos apsaugos strategiją, kurioje atskiru skyriumi būtų reglamentuota VSAT veikla prie ES vidinių sienų bei VSAT veikla prie ES išorinių sienų.

Kalbant apie sienos apsaugos pokyčius ES išorės sienų srityje, svarbu paminėti, kad nuo 2004 metų taikomas *minimalus* ES piliečiams ir *išsamus* užsieniečiams, ne ES piliečiams, pasienio tikrinimas: „minimalūs asmens ir minimalūs kelių motorinės transporto priemonės tikrinimai taikomi Lietuvos Respublikos, kitų ES valstybių narių, Islandijos, Norvegijos, Lichtenšteino ir Šveicarijos piliečiams. Tais atvejais, jei pagal turimą informaciją arba minimalaus asmens ar kelių

⁹³ VSAT vado 2007 m. spalio 31 d. įsakymai Nr. 4-967. „Dėl valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM rinktinių nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės skyrių nuostatų patvirtinimo”.

motorinės transporto priemonės tikrinimo metu įvertintą riziką tikėtina, kad Lietuvos Respublikos, kitų ES valstybių narių, Islandijos, Norvegijos, Lichtenšteino ir Šveicarijos piliečių vykimas per valstybės sieną yra neteisėtas, jiems taikomas išsamus asmens arba kelių motorinės transporto priemonės tikrinimas⁹⁴. Manome, jog šiuo klausimu itin svarbus yra antroje darbo dalyje analizuotas ES sienos apsaugos principų, tokių kaip pagarba žmogaus teisėms ir nediskriminacijos, laikymasis. Kita vertus, nereikėtų atmesti galimybės, kad Lietuvai tapus ES išorės sienos saugotoja, ateityje susidursime su tokiais problemomis kaip ginčai dėl neįleidimo į valstybės teritoriją bei su tuo susijusiais teisiniais procesais.

VSAT 2004-2006 m. veiklos plėtros gairėse skelbiama, kad, norint pasiekti aukštą sienų kontrolės lygį, atitinkantį ES reikalavimus, *prie būsimų išorinių ES sienų tikslinga užkardų skaičių didinti, o saugomų ruožų ilgį mažinti – iki 25-35 kilometrų valstybės sienos ruožo vienai užkardai*. Pažymime, kad iki šiol vienai užkardai tekdavo vidutiniškai šimtas kilometrų saugomo valstybės sienos ruožo. Siekiant mažinti užkardai tenkančią sienos dalį, prie valstybės sienos su Baltarusijos Respublika steigiamos naujos Katros, Strilungių, Lazdinių, Naujasėdžių, Gelednės, Akmenynės, Norviliškių užkardos, o Kapčiamiesčio, Druskininkų, Lavoriškių, Visagino užkardos palaipsniui perkeliama į naujas dislokacijos vietas. Prie kitos ES išorės sienos – prie valstybės sienos su Rusijos Federacija taip pat steigiamos naujos Plaškių, Šilgalių, Ročiškių, o į naujas vietas perkeliama Pagėgių (Bardinų), Vileikių, Viešvilės ir Girėnų (Vištyčio) užkardos⁹⁵. Pažymime, kad beveik visi šie pertvarkymai jau yra atlikti. Kita vertus, šių pertvarkymų, norint sustiprinti ES išorės sienos apsaugą bei vykdyti aukšto lygio sienos apsaugą, nepakanka. Tad VSAT strateginiame 2005-2007-ųjų metų veiklos plane skelbiama, kad, norint pasiekti ES reikalavimus atitinkantį valstybės sienos apsaugos lygį, būtina vykdyti 2005-2006 m. Šengeno priemonės programos objektų – aštuonių užkardų – statybos ir rekonstrukcijos darbus: „bus siekiama užtikrinti patikimą valstybės sienos su Baltarusijos Respublika ir Rusijos Federacija bei jūros kontrolę. Lietuvos Respublikos ir užsienio institucijų lėšomis bus statomos naujos užkardos, valstybės sienos apsaugos įrenginiai, išsilyjamos plaukiojimo priemonės, sraigtasparniai, stebėjimo įranga, diegiama kompiuterinė informacinė sistema, įgyvendinama eilė kitų valstybės sienos apsaugos plėtros investicinių projektų, siekiant stiprinti valstybės sienos apsaugos efektyvumą“⁹⁶.

Su pokyčiais prie vidinių ir išorinių ES sienų yra susijęs ankstesnėje darbo dalyje aptartas valstybės sienos apsaugos finansavimo klausimas. Svarbu tai, kad net apie 80 procentų valstybės sienos apsaugai skirtų lėšų yra panaudojama ES išorinės sienos stiprinimui: Valstybės kontrolės

⁹⁴

Vidaus reikalų ministro 2004 m. balandžio 28 d. įsakymas Nr. 1V-143 „Dėl Vidaus reikalų ministro 2002 m. kovo 28 d. įsakymo Nr. 154 „Dėl pasienio tikrinimo tvarkos patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004-04-30, Nr. 69-2435.

⁹⁵ VSAT vado 2003 m. birželio 17 d. įsakymas Nr. 4-319 „Dėl valstybės sienos apsaugos 2004-2006 m. veiklos plėtros gairių“.

⁹⁶ Vidaus reikalų ministro 2005 m. vasario 7 d. įsakymas Nr. 1V-36 „Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos 2005-2007-ųjų metų strateginis veiklos plano“.

duomenimis⁹⁷, 2001-2003 m. valstybės sienos, sutampančios su ES išorinėmis sienomis, infrastruktūros plėtrai panaudota 43 950,5 tūkst. Lt arba 76,7 proc., tuo tarpu valstybės sienos, sutampančios su ES vidinėmis sienomis, infrastruktūros plėtrai – 2480,0 tūkst. Lt arba 4,3 proc.

Ne mažiau reikšmingas nagrinėjamai temai ir žmoniškųjų išteklių aspektas, apie kurį tai pat buvo užsiminta. Reikšmingi pokyčiai yra tai, kad panaikinus patikrinimą prie vidinių sienų, daugiau kaip 50 procentų VSAT personalo bus perkelta prie išorinės sienos su Baltarusija ir Rusija. Svarbu akcentuoti, kad VSAT šiuo metu vyksta personalo perkėlimo procesai, kurie prasidėjo dar iki Lietuvos narystės ES. Verta pasitelkti statistinius duomenis, kurių analizė rodo, kad jau per 2001-2004 m., organizuojant sienos apsaugą, pareigūnų skaičius prie išorinių ES sienų su Baltarusija, Rusija bei palei Baltijos jūrą išaugo 14,3 proc., o prie vidinių ES sienų su Latvija bei Lenkija sumažėjo 9,14 proc. (žr. priedą Nr. 7). Taigi, vertinant personalo perskirstymo tendencijas, galima pastebėti kad nuo 2001 iki 2004 m. žymiausiai pareigūnų skaičius padidėjo saugomame sienos ruože su Rusija (+ 22,2 proc.) bei Baltarusija (+ 10 proc.), o daugiausia pareigūnų skaičius sumažėjo sienos ruože su Lenkija (-11,6 proc.). Neabejotina, kad taip yra vykdomi Lietuvos išipareigojimai saugoti ES išorės sienas bei stiprinti jų apsaugą. Atkreiptinas dėmesys, kad šie pokyčiai taipogi yra Šengeno konvencijos įgyvendinimo rezultatas, nes šiame dokumente yra įtvirtintos nuostatos, kad „šalis (valstybė) išipareigoja skirti pakankamai pareigūnų, kurie galėtų stebėti išorines sienas tarp sienos perėjimo punktų, taip pat būtų galima užkardyti sienos kirtimus išvengiant patikrinimų sienos perėjimo punktuose“⁹⁸ (6 str.). Valstybės kontrolė, 2004 m. VSAT atlikusi valstybinį auditą, konstatavo, kad VSAT nėra parengtos personalo perkėlimo nuo ES vidinių prie išorinių ES sienų strategijos ir rekomendavo ją priimti, tačiau tokia strategija sukurta ir priimta nebuvo.

Lietuvai tapus ES valstybe nare bei siekiant įgyvendinti Šengeno acquis reikalavimus, toliau buvo stiprinama ES sienos apsauga. 2006 m. liepos 1 d. duomenimis, 62 proc. VSAT pareigūnų (2750) tarnavo prie išorinių ES sienų, o likusieji tarnavo ES vidaus pasienyje. Kita vertus, pokyčiai personalo srityje ir toliau bus vykdomi: priede Nr. 6 pateikti 2006 metų VSAT personalo dinamikos duomenys bei numatomos personalo išsidėstymo ypatybės 2008 m. sausio 1 d. Iš pateiktų duomenų galime daryti keletą apibendrinimų: pirmiausia, šiuo metu yra toliau tęsiama VSAT pajėgų perkėlimo procedūra nuo ES vidinių prie išorinių sienų. Ypač ryškus pareigybių skaičiaus sumažinimas prie vidinių ES sienų, kur nuo kitų metų pradžios vietoje 620 pareigūnų, sieną saugos 179 pareigūnai, tad pajėgumai sumažės net 71 proc. Taip pat paminėtina ir

⁹⁷ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Valstybės sienos apsaugos tarnyba: infrastruktūros plėtros ir žmoniškųjų išteklių valdymo pagal Šengeno sutarties reikalavimus vertinimas“. 2004 m. spalio 29 d., Nr. 2040-5. P.12.// Hhttp://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitu_paiseska1.phpH; prisijungimo laikas: 2007-06-15.

⁹⁸ Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo// Hhttp://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=40992&p_query=&p_tr2=2H; prisijungimo laikas: 2007-07-12.

civilių mažinimo tendencija (nuo 86 civilių iki 51 civilio, sumažėjimas taip pat ryškus – 40 proc.) bei tai, kad kelios užkardos (Zarasų, Akmenių, Biržų ir Rokiškio) nebebus saugomos. Iš lentelėje pateiktų duomenų galime matyti, kad nors nežymiai, tačiau ir toliau bus didinamas VSAT centrinės įstaigos personalo skaičius (nuo 174 iki 179 žmonių), daugiau žmonių dirbs Visagino pasieniečių mokykloje bei tarnaus Specialiųjų užduočių rinktinėje, o naujai įsteigtoje Aviacijos rinktinėje dirbs 47 pareigūnai ir 26 civiliai (jau analizavome šių struktūrinių padalinių ryšį su šalies narystės ES aspektu). Be to, pareigūnų pajėgumai bus didinami visose ES išorės sienos rinktinėse: nuo 2919 pareigūnų iki 3356 pareigūnų, t.y. 15 proc, kita vertus bendri VSAT personalo pajėgumai keisis nelabai žymiai, iki 100 darbuotojų.

Trečiajame ir naujausiame šiame darbe nagrinėjamame VSAT 2007-2009 m. strateginiame veiklos plane pabrėžiama, kad prie ES išorės sienos bus skiriamas didelis dėmesys bendradarbiavimo plėtrai su kaimyninėmis valstybėmis, ir kad tai sudarys sąlygas valstybės sienos apsaugos stiprinimui. Be to, plane taip pat akcentuojama, kad VSAT sieks įvairių institucijų nacionaliniu lygiu bendradarbiavimo stiprinimo: pasienio, policijos, migracijos ir konsulinų įstaigų, keičiantis informacija, sudarant bendras rizikos analizes, sprendžiant klausimus dėl grėsmių šalinimo priemonių šalies viduje. Atkreiptinas dėmesys, kad ypatingą dėmesį planuojama skirti policijos komisariatų, esančių prie išorės sienos, bendradarbiavimui su pasienio tarnybomis. Manome, kad tai galime sieti su nauja VSAT funkcija vykdyti nelegalios migracijos prevencijos kontrolę, juk iki narystės ES už tai buvo atsakinga policija.

Galiausiai, manome, kad reikia atkreipti dėmesį ir į kitus pokyčius. Kaip žinia, Lietuva šiuo metu yra sudariusi dvišalius susitarimus dėl vizų režimo supaprastinimo, kurie nevysiškai atitinka Šengeno *acquis*. Iki tos dienos, kurią Lietuva taps visateise Šengeno erdvės nare, šie susitarimai turės būti atitinkamai pakeisti arba denonsuoti. Įdomu pastebėti, kad ši Lietuvos prievolė vertinama nevienareikšmiškai. Neseniai spaudoje pasirodė pranešimų apie pasikeitimus vizų srityje, pirmiausia Baltarusijos Respublikos atveju. Teigiama, kad „2008 metų pradžioje atsiversianti Šengeno erdvė gali turėti ir skaudžių padarinių. Tai – gerokai didesnės vizų Europos Sąjungos ir Šengeno erdvei nepriklausančių šalių pliečiams kainos. Dėl Briuselio nustatytos tvarkos Lietuva tikriausiai nukentės finansiškai, nes nemažai užsieniečių gali atsisakyti kelionių į mūsų šalį <...> Kai Lietuva įsilies į Šengeno erdvę, nustos galioti senieji jos susitarimai dėl vizų su kitomis šalimis. Šiuos santykius pradėtų reguliuoti Briuselio nustatyta tvarka ir ES anksčiau sudaryti susitarimai <...> Baltarusiai, iki šiol už vizą mokėję penkis eurus, turės pakloti net šešiasdešimt, tiek pat turės mokėti ir Lietuvos strategine partnere skelbiamos Gruzijos piliečiai. Tuo tarpu rusai, moldovai bei Vakarų Balkanų valstybių atstovai mokėtų po 35 eurus. Į šią privilegijuotą valstybių grupę Briuselis įtraukė ir Ukrainą <...> Vizos baltarusiams brangs daugiau nei dvigubai, tokiu atveju, pirmiausia kentės Lietuvos turizmo verslas, nes baltarusiams kasmet išduodama apie 150

000 vizų⁹⁹. Įdomu būtų, pavyzdžiui, po metų palyginti, kaip pasikeis išduodamų vizų skaičius įvykdžius pagal Šengeno reikalavimus būtinus pakeitimus. Paminėtina dar ir tai, kad, tapusi visateise Šengeno erdvės nare, Lietuvos Respublika pradės išduoti Šengeno vizas (vienodos formos visoje ES). Naudojamos naujos technologijos (NS-VIS) suteiks galimybę gauti informaciją apie visas užsieniečiui anksčiau išduotas vizas, VISION konsultacijos apsaugos Šengeno erdvę nuo grėsmę nacionaliniam saugumui ir viešajai tvarkai keliančių asmenų, pasieniečiai galės ne tik patikrinti informaciją apie išduotas vizas, bet ir palyginti užsieniečio pirštų atspaudus.

Galiausiai, paminėsime vieną iš tolimesnių tarnybos veiklos krypčių – vykdyti Šengeno vertinimo komiteto rekomendacijas dėl išorės ES sienų vertinimo. Šengeno vertinimo komiteto rekomendacijose dėl jūros sienos akcentuota tai, kad „VSAT įtraukimas į jūros sienos stebėjimą jūroje turi būti stiprinamas ir turi būti ir toliau tiriamos VSAT galimybės centralizuoti visą jūros sienos stebėjimą”¹⁰⁰. Šengeno vertinimo komiteto pastabos dėl jūros sienų stebėjimo labiau susijusios su VSAT valdymo problemomis, nes šiuo metu centralizuotą jūros sienos stebėjimą vykdo Lietuvos karinės jūrų pajėgos, kurios vis dar laiko sienų kontrolę viena iš nepriklausomų operatyvinės veiklos užduočių jūroje. Ši procedūra nepriimtina Šengeno kontekste. Bendra nuomonė yra ta, kad centralizuota sienų valdymo priežiūra ir vadovavimas turi būti perduotas ministerijai, kuri dirba teisingumo ir vidaus reikalų srityje. Šiuo požiūriu pripažinta praktika yra tokia, kad kompetentinga valdžios institucija turėtų būti ne karinė, o specializuota policijos ar sienos apsaugos tarnyba. Pagal Šengeno *acquis* reikalavimus, pasienio tikrinimus ir sienos stebėjimą turi atlikti profesionalūs šios sienų valdymą organizuojančios institucijos pareigūnai, kurie, jei įmanoma, būtų pavaldūs vienai šalies ministerijai: „dabartinė organizacinė struktūra Lietuvoje neatitinka šių principų, todėl skatiname Lietuvą sustiprinti Vidaus reikalų ministerijos ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos vaidmenį sienų valdyme”¹⁰¹. Todėl, mūsų nuomone, minėta rekomendacija dėl VSAT galimybės centralizuoti visą jūros sienos stebėjimą lieka VSAT tikslu.

4.4. Valstybės sienos apsaugos tarnybos bendradarbiavimo kryptys

2007-2009 metų VSAT strateginiame veiklos plane pabrėžiama, kad būtina skirti ypatingą dėmesį tarptautiniam bendradarbiavimui su pasienio apsaugos tarnybomis tų ES valstybių narių, kurios turi ES išorės sienas. Teigiama, kad VSAT pareigūnai vis plačiau įsilieja į ES veiklą, susijusią su išorės sienų stiprinimu ir veiklą trečiosiose šalyse, dalyvaudami Baltijos jūros regiono Operatyvinio komiteto veikloje, tarptautinėse priemonėse pagal Frontex planus, ES Tarybos teisingumo ir vidaus reikalų komitetų ir darbo grupių veikloje, ES specialiose misijose. Ypatingas

⁹⁹ Vytautas Bruderis. Šengeno erdvėje – Briuselio palikti spąstai//Lietuvos rytas, 2007 m. spalio 18 d.

¹⁰⁰ Jūros sienų vertinimo komiteto 2006 m. rugsėjo 15 d. ataskaita “Naujų valstybių narių Šengeno vertinimas LIETUVA: ataskaita dėl jūros sienų”. P. 39.

¹⁰¹ Ten pat, P. 38.

dėmesys skiriamas informacijos keitimuisi tarp Baltijos jūros regiono valstybių atitinkamų tarnybų. Pripažįstama, kad tolesniam tarpžinybiniam bendradarbiavimui bus svarbios centrinių, regioninių ir vietinių lygiu sudarytos sutartys su muitine ir policija. Kalbant apie VSAT tarptautinį bendradarbiavimą būtina paminėti, kad, Lietuvai tapus ES valstybe nare, jo kryptis pasikeitė. Toliau tęsiamas dvišalis bendradarbiavimas su kaimyninėmis valstybėmis. O su valstybėmis, su kuriomis Lietuva turi vidinę ES sieną, bendradarbiavimas tapo ypatingai intensyvus. Rengiantis panaikinti kontrolę prie ES vidinių sienų, pagal Šengeno konvenciją pasirašomos sutartys dėl bendradarbiavimo, steigiami kontaktiniai punktai, kurių pagrindinė funkcija yra keitimasis informacija su kaimynine valstybe dėl neteisėto valstybės sienos perėjimo, žmonių gabenimo per valstybės sieną ir pan. Manome, kad verta pradėti nuo VSAT dvišalio bendradarbiavimo analizės.

Dvišalis bendradarbiavimas – tai bendradarbiavimas su kaimyninių šalių (Lenkijos, Rusijos, Baltarusijos, Latvijos) pasienio apsaugos tarnybomis per nuolatinius planinius susitikimus ir konsultacijas pasienio kontrolės klausimais. Šia kryptimi VSAT planuoja ir vykdo bendrus veiksmus kovoje su nelegalia migracija, keičiasi informacija apie padėtį bendrai saugomame sienos ruože. Šiomis priemonėmis stengiamasi sustiprinti dvišalius santykius bei išspręsti problemas, iškylančias tiek prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos, tiek visame Baltijos jūros regione, Europoje bei pasaulyje (tarp pastarųjų priskirtini nelegali migracija, tarptautinis terorizmas, kontrabanda, prekyba žmonėmis).

Pažymime, kad svarbi yra VSAT vykdoma bendradarbiavimo plėtra, ypač suintensyvėjusi Lietuvai tapus ES valstybe nare. Per pastaruosius metus VSAT užmezgė dvišalius santykius su Vengrijos, Gruzijos ir Ukrainos sienos apsaugos tarnybomis dėl keitimosi informacija. Kaip vieną naujesnių dokumentų bei VSAT bendradarbiavimo būdų, detalizuokime VSAT ir Moldovos Respublikos pasienio tarnybos bendradarbiavimo protokolą, pasirašytą 2007 m. spalio 19 d. Šio susitarimo 2 straipsnyje teigiama, kad šalių bendradarbiavimo sritys yra: kova su nusikalstamumu per valstybės sieną ir jo prevencija, nelegalia migracija ir su tuo susijusiu nusikalstamumu, nelegalaus narkotikų, ginklų, sprogstamųjų ir radioaktyvių medžiagų gabenimo per sieną prevencija, žmogiškųjų išteklių valdymas ir kitos sritys¹⁰². Šio susitarimo bendradarbiavimo protokole aptartos bendradarbiavimo formos – tai keitimasis teisės aktais ir kitais dokumentais, reguliuojančiais Šalių kompetencijos sritis, pagalbos, nustatant vienos valstybės asmenų, padariusių nusikalstamas veikas kitos valstybės teritorijoje tapatybę, suteikimas, taip pat keitimasis duomenimis nelegalios migracijos ir kelionės dokumentų klastojimo klausimais. Be to, susitarime įtvirtinta, kad Šalys informuoja viena kita daugybe klausimų, tokių kaip vykdomas tarptautinis bendradarbiavimas, organizuotos nusikalstamos grupuotės (struktūra, organizacija, veiklos metodai), nacionalinė ir regioninė patirtis kovojant su nelegalia migracija ir nelegaliu žmonių

¹⁰² Valstybės sienos apsaugos tarnybos ir Moldovos Respublikos pasienio tarnybos bendradarbiavimo protokolas.

gabenimu per valstybės sieną, narkotikų, ginklų, sprogstamųjų ir radioaktyviųjų medžiagų gabenimas. Taigi tokiu būdu siekiama keistis valstybių patirtimi sienos apsaugos klausimais.

Lietuvos sienos apsaugos ir VSAT veiklos teisiniam reguliavimui yra reikšmingas **tarptautinių sutarčių pasirašymas** su Rusija, Baltarusija, Ukraina dėl asmenų vykimo per sieną tvarkos, vizų, pasienio kontrolės punktų, valstybės sienų įgaliotinių veiklos, nes tuo yra užtikrinama, kad užsieniečių atvykimo į šalį tvarka atitiktų Šengeno acquis reikalavimus. Paminėtinos ir kitos svarbios sutartys, kurias pasirašė Lietuva ir kurios tiesiogiai susiję su valstybės sienos, tuo pačiu ir ES išorinės sienos, tačiau ne tik jos, apsauga:

- “Dėl Lietuvos ir Rusijos valstybės sienos”, įsigaliojusi nuo 2003 m. rugpjūčio 12 d., kurios antrasis straipsnis skelbia, kad „Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos valstybės siena prasideda nuo Lietuvos Respublikos, Rusijos Federacijos ir Lenkijos Respublikos sienų sankirtos taško ir eina iki Šalių teritorinių jūrų išorinių ribų sankirtos Baltijos jūroje taško pagal Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos valstybės sienos linijos aprašymą. Šalys susitarė, kad minėto sankirtos taško tiksli padėtis bus nustatyta atitinkamu dokumentu”¹⁰³, kuris Lietuvos yra parengtas, tačiau galutinio susitarimo su Rusijos Federacija kol kas pasiekti nepavyksta;

- Lietuvos Respublikos ir Baltarusijos Respublikos sutartis dėl Lietuvos ir Baltarusijos valstybės sienos, įsigaliojusi nuo 1996 m. balandžio 26 d. Pažymėtina, kad Lietuvos ir Baltarusijos vyriausybės 2006 m. gegužės 30 d. pasirašė susitarimą dėl 1995 m. liepos 18 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Baltarusijos Respublikos Vyriausybės susitarimo dėl valstybės sienos perėjimo punktų pakeitimo ir papildymo. Šie faktai bei tai, kad šių metų pradžioje buvo baigti sienos su Baltarusija demarkavimo darbai liudija, kad Lietuvos ir Baltarusijos santykiai sienos apsaugos srityje nėra tokie problemiški kaip Lietuvos ir Rusijos Federacijos;

- 2003 m. rugpjūčio 21 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Rusijos Federacijos Vyriausybės susitarimas “Dėl asmenų, neteisėtai esančių Lietuvos Respublikos teritorijoje ir Rusijos Federacijos teritorijoje priėmimo ir grąžinimo” (readmisijos sutartis);

- 2005 m. spalio 27 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Baltarusijos Respublikos Vyriausybės susitarimas dėl valstybės sienos įgaliotinių veiklos;

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Rusijos Federacijos Vyriausybės susitarimo “Dėl valstybės sienos įgaliotinių veiklos” projektas, kuris dar nėra pasirašytas. Kaip jau minėjome, šis klausimas itin aktualus tiek Lietuvai, tiek ES;

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Latvijos Respublikos Vyriausybės susitarimas dėl valstybės sienos įgaliotinių veiklos, įsigaliojusi nuo 2002 m. liepos 19 d.;

- Lietuvos Respublikos sutartys su Latvijos Respublika ir Lenkijos Respublika dėl bendradarbiavimo kovojant su organizuotu nusikalstamumu bei bendrų veiksmų pasienio

¹⁰³ Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos sutartis “Dėl Lietuvos ir Rusijos valstybės sienos”//Valstybės žinios. 1999-11-25, Nr. 100-2891.

teritorijose, kuriose numatyta galimybė stebėti ir persekioti pažeidėjus gretimos valstybės teritorijoje.

Kita nauja VSAT bendradarbiavimo ir veiklos kryptis yra **dalyvavimas tarptautinėje regioninėje veikloje** – dalyvaujama Baltijos ministrų tarybos Sienų apsaugos vyresniųjų pareigūnų komiteto darbe, bendradarbiaujama su Baltijos jūros regiono sienų apsaugos tarnybomis. Lietuvos, Latvijos ir Estijos valstybės sienos apsaugos tarnybų vadovai neseniai įkūrė Baltijos Ministrų Tarybos Sienų apsaugos vyresniųjų pareigūnų komitetą, kurio tikslas yra suderinti visų trijų šalių sienos apsaugos standartus, keistis informacija ir dalintis patirtimi. Komitetas buvo pertvarkytas ir šiuo metu jis veikia kaip Vyresniųjų vidaus reikalų pareigūnų komiteto pakomitetas, sprendžiantis sienų apsaugos klausimus. Baltijos Ministrų Tarybos susitarimu VSAT dalyvauja Kovos su organizuotu nusikalstamumu Operatyvinio komiteto veikloje, kuris taip pat dalyvauja keičiantis informacija apie nelegalią imigraciją ir panašius klausimus.

Nagrinėjamai temai aktualus **bendradarbiavimo su ES institucijomis ir ES valstybėmis narėmis klausimas**. Pažymime, kad, Lietuvai tapus ES valstybe nare, ši bendradarbiavimo kryptis neabejotinai sustiprėjo, nors, kita vertus, yra tęsiamas dar iki narystės pradėtas bendradarbiavimas, iki integracijos į ES vykęs daugiausia mokymo pagrindu (pavyzdžiui, 1999-2000 m. kartu su Suomijos pasieniečiais sėkmingai įvykdytas pareigūnų mokymo projektas „Dvyniai“). Dvišalis bendradarbiavimas taip pat vyksta su šiomis ES valstybėmis narėmis: Švedijos Karalystės pakrančių apsaugos tarnyba bei Nacionaline policijos valdyba, Vokietijos Federacinės Respublikos federaline policija, Vengrijos Respublikos sienos apsaugos tarnyba, Suomijos Respublikos Sienos apsaugos tarnyba. Bendradarbiaujama ir tokiais klausimais, kaip vieningos naujųjų ES valstybių pozicijos dėl Šengeno erdvės plėtimo, turime galvoje Brdo – Vilniaus deklaraciją, apie kurią dar kalbėsime.

Darbe jau minėjome kontaktinių punktų prie Lietuvos ir Lenkijos valstybių sienos steigimą, taip pat keletą vietų nagrinėjome su Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra Frontex susijusius klausimus. Manome, kad reikia detalizuoti šios naujos VSAT veiklos principus. Pirmiausia, Lietuvos Respublikos Vyriausybė yra delegavusi VSAT atstovą į agentūrą į Vystymo ir tyrimų padalinio vadovo pareigas, be to, šiuo metu vienuolika VSAT štabo pareigūnų yra paskirti nuolatiniais sienos apsaugos tarnybos atstovais Frontex, sprendžiant klausimus, susijusius su operacijomis prie oro, jūros ir sausumos sienų, rizikos analize, mokymu, planavimu, moksliniais tyrimais ir plėtra. Į analizę įtraukime, mūsų manymu, vieną reikšmingiausių Lietuvos naujo bendradarbiavimo formų – vadinamąjį **Partnerystės pagrindų susitarimą**, kuriame skelbiama, kad „Pagrindų susitarimas įtvirtina nuolatinis Frontex ir partnerio įformintus bendradarbiavimo santykius remiantis Bendrijos tikslais ir Frontex darbo programa, siekiant prisidėti prie <...> Bendrijos politikos tikslų

įgyvendinimo¹⁰⁴. Vienas esminių konceptų susitarime – “bendra veikla“, kuri apibrėžiama kaip partnerių vienkartinės bendros operacijos, bandomasis projektas ir pasikeitimas geriausia praktika arba praktine patirtimi (pvz., per pareigūnų mainus), kuriems gali būti skirta dotacija. Verta pastebėti, kad šis susitarimas įgyvendinamas dotacijų, kurioms yra taikomi atitinkami reikalavimai*, pagalba, nes yra numatyta, jog Frontex gali nuspręsti bendrai finansuoti bendras operacijas ir bandomuosius projektus prie išorės sienų dotacijomis iš savo biudžeto, vadovaudamasi Agentūrai taikomomis finansinėmis taisyklėmis. Taip pat paminėtina, kad šiame susitarime yra įtvirtinta nuostata, kad partneris yra išimtinai atsakingas už bet kokių jam priklausančių teisinių įsipareigojimų vykdymą. Jokiomis aplinkybėmis arba jokiais pagrindais Frontex negali būti laikoma atsakinga už partnerio darbuotojams arba turtui padarytus nuostolius arba jų patirtą žalą, kuri atsirado atliekant bendrą veiklą arba kaip bendros veiklos padarinys. Dėl to Frontex negali priimti jokių reikalavimų atlyginti žalą arba padidinti mokėjimus dėl to, kad buvo patirti tokie nuostoliai arba padaryta tokia žala. Susitarime reglamentuojami ir kiti klausimai, tokie kaip dotacijų skyrimas, ataskaitų teikimas, partnerių įsipareigojimai, atsakomybė, interesų konfliktai, viešumas, veiklos nutraukimas.

Galiausiai, manome, kad yra būtina analizuoti **bendradarbiavimo su kompetentingomis nacionalinėmis institucijomis klausimą**. Ne mažiau reikšmingas klausimas yra sienos apsaugos veiklos koordinavimas ir tarpžinybinis bendradarbiavimas, kylantis pirmiausia iš to, kad be VSAT pareigūnų, pasienio kontrolės punktuose kitos institucijos tai pat vykdo jų kompetencijai priklausančias funkcijas. Šios institucijos yra:

- ✓ Muitinės departamentas (pavaldus Finansų ministerijai), kuris yra atsakingas už nelegalaus prekių importo arba eksporto į ES teritoriją per pasienio kontrolės punktus prevenciją. Visuose pasienio kontrolės punktuose (kelių, geležinkelio, oro uoste ir jūrų uoste) muitinė dirba kartu su Valstybės sienos apsaugos tarnyba;
- ✓ Policija (pavaldi Vidaus reikalų ministerijai), kuri užtikrina viešąją tvarką ir saugumą, išaiškina ir tiria nusikalstamas veikas ir kitus teisės pažeidimus;
- ✓ Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (pavaldi Aplinkos ministerijai), kuri yra atsakinga už veterinarinę kontrolę;
- ✓ Valstybinė augalų apsaugos tarnyba (pavaldi Žemės ūkio ministerijai), kuri yra atsakinga už fitosanitarinę kontrolę;

¹⁰⁴ 2007 m. gegužės 27 d. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos ir Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros susitarimas.

* Dotacijos susitarime numatyta bendra veikla turi atitikti toliau nurodytus bendruosius kriterijus (I.2 str.): a) ji turi atitikti Tarybos reglamento Nr. 2007/2004 nuostatas; b) ji turi būti grindžiama bendru tikslu palaikyti vienodą ir aukštą kontrolės bei stebėjimo lygį; c) ji turi užtikrinti nuoseklų integruotos sienų valdymo sistemos tobulinimą; d) ja turi būti siekiama pagerinti situaciją išorės sienos valdymo srityje; e) ji turi būti pagrįsta surinkta informacija; f) ji negali būti perteklinė.

✓ Valstybinis visuomenės sveikatos centras (pavaldus Sveikatos ministerijai), kuris yra atsakingas už karantinę ir medicininę kontrolę¹⁰⁵.

Minėtų institucijų bendradarbiavimą reglamentuoja Pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklės (patvirtintos 2001 m. vasario 2 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 126) ir bendru VSAT vado ir Muitinės departamento direktoriaus įsakymu patvirtinti Pasienio kontrolės punktų nuostatai bei tai, kad *VSAT yra atsakinga už pirmiau paminėtų tarnybų veiklos pasienio kontrolės punktuose koordinavimą*.

Bendradarbiavimą tarp atskirų institucijų (policijos, muitinės ir VSAT) centriniu ir veiklos lygmeniu nustato 2002 m. tarpžinybinio bendradarbiavimo sutartis¹⁰⁶. Vadovaujantis šia sutartimi buvo sudarytos darbo grupės ir paskirti kontaktiniai asmenys centriniu, regioniniu ir vietos lygmeniu, be to, vadovaujantis šia trišale sutartimi, buvo pasirašytos dvišalės ir trišalės bendradarbiavimo sutartys tarp atitinkamų regioninių policijos, muitinės ir vsienos apsaugos tarnybos padalinių, kurios numato bendradarbiavimo regioniniu ir vietos lygmeniu formas. Paminėtina, kad pagrindinės bendradarbiavimo formos yra nuolatiniai vadovų susitikimai centriniu, regioniniu ir vietos lygmeniu, galimybė naudotis susitariančių institucijų duomenų bazėmis, keitimasis rizikos analizės duomenimis, bendri mokymai, bendros operacijos ir patruliavimas prie sienos ir pasienio ruože. Taigi galime pažymėti, kad dar tik ruošiantis narystei ES buvo plėtojama atitinkamų institucijų bendradarbiavimo idėja, derinti institucijų veiksmai, siekiant racionaliai panaudoti žmogiškuosius bei materialinius išteklius. Minėtų institucijų (Muitinės departamento, VSAT ir Policijos departamento) 2002 m. gegužės 28 d. susitarime dėl bendradarbiavimo numatyta sutelkti pajėgas ir priemones tokiose srityse, kaip nelegali narkotikų, ginklų apyvarta, transporto priemonių vagystės, nelegali migracija, terorizmas, kontrabanda.

Lietuvai tapus ES nare, siekiant užtikrinti tinkamą kompetentingų institucijų bendradarbiavimą, įgyvendinant Šengeno konvenciją ir atsižvelgiant į Kontrolės prie vidaus Europos Sąjungos sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepciją, 2006 m. lapkričio 16 d. buvo pasirašytas Policijos departamento, Migracijos departamento ir VSAT institucijų bendradarbiavimo susitarimas. Nacionalinių institucijų bendradarbiavimo kryptį sienos apsaugos srityje pokyčius iliustruoja šio susitarimo tikslas – užtikrinti daugiašalę keitimąsi informacija bei plėtoti tarpinstitucinį centrinio, regioninio bei vietinio lygio bendradarbiavimą (kuriant darbo grupes, atliekant įvairius tyrimus, organizuojant bendras migracijos procesų kontrolės priemones), siekiant visapusiškai įgyvendinti bei tinkamai vykdyti Šengeno konvencijos nuostatas dėl:

¹⁰⁵ Jūros sienų vertinimo komiteto 2006 m. rugsėjo 15 d. ataskaita “Naujų valstybių narių Šengeno vertinimas LIETUVA: ataskaita dėl jūros sienų”.

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 28 d. nutarimas Nr. 763 “Dėl tikrinimus atliekančių valstybės institucijų ir įstaigų veiklos kontrolės punktuose koordinavimo”// Valstybės žinios. 2002-05-31, Nr. 54-2134.

- *kontrolės prie vidaus ES sienų panaikinimo;*
- *laisvo asmenų judėjimo užtikrinimo;*
- *laikino vidaus ES sienų kontrolės;*
- *migracijos procesų kontrolės sustiprinimo.*

Mūsų nuomone, išvardintos sritys apibendrintai iliustruoja esminius sienos apsaugos politikos pokyčius. Taip pat manome, kad pasikeitusios VSAT bendradarbiavimo kryptys tiek ES mastu, tiek intensyvesnis bendradarbiavimas nacionaliniu lygiu patvirtina ne tik tai, kad VSAT tapo reikšmingu veikėju ES sienos apsaugos politikoje, bet ir tai, kad Lietuva vykdo priimtus įsipareigojimus įsilieti į Šengeno erdvę, nes siekiama įgyvendinti Šengeno *acquis* reikalavimus pasinaudojant kitų šalių patirtimi, dalyvaujant mokymuose bei Frontex veikloje. Kita vertus, bendradarbiavimo nacionaliniu mastu gairės rodo, kad valstybės sienos apsaugos klausimai yra susiję su kelių valstybės institucijų kompetencija, todėl bendradarbiavimas turi būti nuolat vykdomas.

4.5. Šengeno informacinės sistemos įdiegimas

Siekiant efektyvesnės valstybės sienos apsaugos bei įgyvendinti Šengeno reikalavimus, 2001 m. buvo įdiegta VSAT informacinė sistema (VSATIS), jungianti visus Lietuvos pasienio kontrolės punktus. Ši sistema leidžia visuose veikiančiuose pasienio kontrolės punktuose patikrinti kiekvieną asmenį ir transporto priemonę, išaiškinti užsieniečius, kuriems uždrausta atvykti į Lietuvos Respubliką, ieškomus asmenis, dokumentus, daiktus. Paminėtina, kad VSATIS turi būti inkorporuota į Šengeno informacinę sistemą, kurią dabar pristatysime.

Lietuva, tapusi ES valstybe nare, įsipareigojo jungtis į Šengeno erdvę. Viena iš pagrindinių Šengeno erdvės veikimo sąlygų yra Šengeno informacinės sistemos (SIS) funkcionavimas, kadangi Šengeno *acquis* reikalauja, kad SIS būtų naudojama visuose pasienio kontrolės punktuose. Manome, kad šios sistemos plėtra tapo rimtu išbandymu ne tik Lietuvai bei kitoms Šengeno pretendentes, bet ir visai ES. Šengeno konvencija įtvirtina, kad SIS paskirtis – susitariančiųjų šalių teritorijose palaikyti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą, įskaitant nacionalinį saugumą, ir, naudojant šia sistema perduodamą informaciją, tose teritorijose taikyti šios Konvencijos nuostatas dėl asmenų judėjimo. Taigi SIS sudaro kiekvienos Šengeno erdvei priklausančios šalies nacionalinė informacinė sistema ir techninio aptarnavimo tarnyba. SIS naudinga tuo, kad leidžia Šengeno valstybių institucijoms naudotis duomenų baze vykdant pasienio kontrolę bei atliekant kitus policijos ir muitinės tikrinimus kiekvienoje Šengeno erdvės šalyje. Kitaip tariant, *SIS yra bendra informacinė sistema, leidžianti Šengeno valstybių kompetentingoms institucijoms atlikti patikrinimus naudojant automatinę paiešką, gauti informaciją apie perspėjimus dėl asmenų arba daiktų*, o „96 straipsnyje nurodytos specifinės perspėjimų kategorijos atžvilgiu išduodant vizas,

leidimus gyventi ir administruojant užsieniečiams taikomus teisės aktus šios Konvencijos nuostatų, skirtų asmenų judėjimui, taikymo kontekste“.¹⁰⁷ Remiantis Šengeno konvencijos nuostatomis, išskiriame šias SIS duomenų kategorijas: ieškomi asmenys, siekiant juos suimti ir išduoti; asmenys, kuriems neleidžiama būti Šengeno teritorijoje; dingę be žinios asmenys (nepilnamečiai, suaugusieji, kuriems reikalinga priežiūra); teisminių institucijų ieškomi asmenys; pavogti, neteisėtai pasisavinti, dingę ar ieškomi kaip įrodymai daiktai.

Formaliai ES už Šengeno informacinę sistemą atsakinga Europos Komisija. SIS sudaro Centrinė Šengeno informacinė sistema (C.SIS), Šengeno valstybių nacionalinės informacinės sistemos (N.SIS) (kiekvienoje Šengeno valstybėje yra sukurta N.SIS, per kurią duomenys iš valstybės duomenų bazių yra siunčiami į C.SIS) bei vadinamieji SIRENE – padaliniai, kurie užtikrina į C.SIS siunčiamų perspėjimų teisėtumą ir juose esančių duomenų kokybę. Taigi, kiekviena valstybė yra įpareigota savo sąskaita ir atsakomybe sukurti ir išlaikyti savo nacionalinę Šengeno informacinės sistemos sekciją, kurios duomenų bylos, naudojantis techninio aptarnavimo tarnyba, iš esmės yra identiškos bet kurios kitos šalies nacionalinės sekcijos duomenų byloms. Be to, kiekviena šalis paskiria instituciją, kuriai tenka pagrindinė atsakomybė už jos nacionalinę Šengeno informacinės sistemos sekciją, ir per kurią duodami valstybės perspėjimai.

Būtina paminėti, kad SIS įdiegimas ES pirmiausia susidūrė su apimties problemomis, todėl prireikta SIS tobulinti, nes esama kompiuterinė Šengeno informacinė sistema (C-SIS) techniškai nėra pajėgi prižiūrėti daugiau kaip 18 valstybių. Taigi po ES plėtros buvo nutarta sukurti naują sistemą – SIS II. ES formaliai patvirtintas bendras tikslas – sudaryti sąlygas Šengeno erdvės išplėtimui 2007 m. su sąlyga, jei bus įvykdyti visi Šengeno *acquis* taikymui nustatyti reikalavimai – buvo fiksuotas 2006 m. birželio 15-16 d. Europos Vadovų Tarybos išvadose. Jose nurodyta, kad SIS II turėtų pradėti veikti iki 2007 m. balandžio, o Vizų informacinė sistema – 2007 m. Šiam tikslui Taryba neprieštaravo, tačiau 2006 m. rugsėjo 21-22 d. Tamperėje vykusiam neformaliai ES Teisingumo ir Vidaus reikalų tarybos susitikime įvyko diskusija apie antros kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) įgyvendinimą. Diskusijai pirmininkavusi Suomija ir Europos Komisija pristatė siūlomą naują SIS II sukūrimo grafiką, pagal kurį tikėtina Šengeno plėtros data – 2009 m. pavasaris, o tai yra 100 savaičių vėliau nei buvo planuojama. Atsižvelgdama į didžiulį naujų ES narių nepasitenkinimą dėl vėlavimo įgyvendinti SIS II, tame pačiame neoficialiame posėdyje Portugalijos Vyriausybė pasiūlė pereinamuoju laikotarpiu prijungti naujasias ES šalis prie atnaujintos SIS, vadinamojo SISone4all projekto, kad iki šių metų gruodžio būtų galima jas prijungti prie centrinės sistemos (C-SIS). Praktikoje tai reiškia, kad šiuo pereinamuoju laikotarpiu Portugalija ir devynios naujosios ES narės – Čekija, Estija, Latvija, Lenkija, Lietuva, Malta,

¹⁰⁷ Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo// http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=40992&p_query=&p_tr2=2H; prisijungimo laikas: 2007-07-12.

Slovakija, Solovėnija ir Vengrija – naudotusi ta pačia sistema. Svarbu tai, kad Lietuva, drauge su kitomis naujosiomis ES valstybėmis narėmis, nusprendė pasinaudoti Portugalijos pasiūlytu projektu SISone4all. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos inicijuotas susitikimas vyko 2006 m. lapkričio 30 d., o susitikimo metu buvo priimta bendra Lietuvos, Čekijos, Estijos, Kipro, Maltos, Latvijos, Vengrijos, Lenkijos, Slovėnijos, Slovakijos deklaracija, kurioje skelbiama, kad šalys „sveikina Portugalijos Respubliką, kurios pasiūlymas dėl valstybių, siekiančių pilnateisės narystės Šengeno erdvėje, prisijungimo prie Šengeno informacinės sistemos (SISone4all) leidžia laiku įgyvendinti <...> Hagos programoje numatytą vieną iš svarbiausių Europos Sąjungos prioritetų laisvės, saugumo ir teisingumo srityje – Šengeno plėtrą iki 2007 metų pabaigos”.¹⁰⁸ Deklaracijoje taip pat pažymima, kad SISone4all yra ne alternatyva antros kartos Šengeno informacinei sistemai SIS II, o tik tarpinis ir laikinas sprendimas, ir pabrėžia pasiryžimą dėti visas pastangas lygiagrečiai tęsti pasirengimą SIS II, laikantis jau numatytų terminų. 2006 m. gruodžio 4–5 d. Europos Sąjungos Teisingumo ir vidaus reikalų taryboje Portugalijos Respublikos pasiūlytas projektas buvo palankiai įvertintas. Taip pat buvo pabrėžta, kad naujųjų valstybių narių pasirengimas integruotis į Šengeno informacinę sistemą turi būti užbaigtas ne vėliau kaip iki 2007 metų spalio vidurio bei pažymėta, kad 2007 metų lapkričio mėnesį numatoma atlikti ES valstybių narių pasirengimo prisijungti prie Šengeno informacinės sistemos įvertinimą.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 30 d. rezoliucija Nr. 59 “Dėl Lietuvos Respublikos pozicijos dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo SISone4all projekte“ pritarta Vidaus reikalų ministerijos pateiktai Lietuvos pozicijai dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo Portugalijos Respublikos pasiūlytame SISone4all, o Vidaus reikalų ministerija paskirta atsakinga institucija, kuriai pavesta užtikrinti, kad iki 2007 metų spalio vidurio būtų įvykdytos visos būtinos priemonės ir būtų tinkamai pasirengta prisijungti prie Šengeno informacinės sistemos pagal Portugalijos Respublikos pasiūlytą projektą. Be to, siekiant užtikrinti sėkmingą Lietuvos Respublikos prisijungimą prie Šengeno informacinės sistemos (SIS1+ – tarpinio varianto, tik jau ES mastu), parengta Lietuvos Respublikos prisijungimo prie Šengeno informacinės sistemos SIS1+ 2007 metais programa: „įgyvendinus joje numatytas priemones, bus prisijungta prie Šengeno informacinės sistemos SIS1+ 2007 metų spalio viduryje. Tai sudarys sąlygas Lietuvai prisijungti į Šengeno erdvę ir panaikinti pasienio kontrolę prie vidinių Europos Sąjungos sienų nuo

¹⁰⁸ Bendra Lietuvos Respublikos, Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos deklaracija, priimta Vilniuje 2006-11-30// <http://www.euro.lt/old/showitems.php?TopMenuID=1&MenuItemID=180&ItemID=5629&LangID=1H>; prisijungimo laikas: 2007-10-15.

2007 m. gruodžio 31 d. (oro uostuose – nuo 2008 m. kovo 31 d.). Lietuvos Respublika taps visateise Šengeno erdvės nare”¹⁰⁹.

Kaip teigiama šių metų kovo pabaigos Vidaus reikalų ministerijos kreipimesi į Seimo Europos reikalų komitetą, Lietuva įgyvendino visas būtinas priemones iki 2007 m. rugsėjo 1 d. įvykdžius visus įsipareigojimus įgyvendinat Portugalijos projektą gautas patvirtinimas, kad Lietuva sėkmingai pradėjo darbą su Šengeno informacine sistema. Šių metų rugsėjo 12 d. Lietuvos nuolatinių atstovų komiteto posėdyje buvo pranešta, kad SISone4all projekto techninė dalis užbaigta sėkmingai ir visos 9 naujosios valstybės narės (išskyrus Kiprą, kuris nusprendė nedalyvauti projekte ir visą dėmesį skirti pasirengimui SIS II) nuo rugsėjo 1 d. gali dirbti su Šengeno informacine sistema. Savo ruožtu ES Komisija informavo, kad centrinio Šengeno informacinės sistemos projekto darbai, kitaip tariant visos ES “namų darbai” taip pat vykdomi pagal nustatytą grafiką: šiuo metu vyksta testavimo fazė, tačiau beveik neabejojama, kad nauja informacinė sistema pradės veikti 2008 m. gruodį.

4.6. Lietuvos pasirengimo dalyvauti Šengeno erdvėje vertinimas

Lietuvos Respublika, kaip ir kitos naujosios ES valstybės narės, buvo įvertinta Šengeno vertinimų komisijų šiose srityse: valstybės sienos, konsuliniai skyriai ir vizų išdavimas, policijos bendradarbiavimas, duomenų apsauga. Pagal ES Tarybos 2006 m. gruodžio 4–5 d. išvadas, Lietuva jau atitinka arba gali visiškai atitikti Šengeno *acquis* reikalavimus numatytoju laiku (iki prisijungimo prie Šengeno datos). Lietuva ES Tarybos Šengeno vertinimo grupei nuolat teikia atnaujintą informaciją apie pažangą ir darbus, atliktus siekiant įgyvendinti ekspertų rekomendacijas dėl atitikties Šengeno teisyno reikalavimus. Teisinis šių vertinimų pagrindas naujosiose ES valstybėse narėse yra valstybių narių stojimo į ES 3(2) straipsnis ir 1998 m. Vykdomojo Komiteto sprendimas, kuriuo įkurtas Įgyvendinimo konvencijos nuolatinis komitetas¹¹⁰. Remiantis minėtu straipsniu atliekamos įvertinimo procedūros yra pagrindas Tarybai priimti sprendimus dėl Šengeno *acquis* įgyvendinimo, ir to pasekoje, vidinių sienų kontrolės tarp ES valstybių narių atsisakymas.

Nuo 2006 m. sausio iki 2006 m. pabaigos Europos Sąjungos Tarybos Šengeno vertinimo darbo grupė (*Scheval* darbo grupė) vertino naujas ES valstybes nares kaip jos pasiruošusias įsiliesti į Šengeno erdvę, įgyvendinant Šengeno *acquis* (išskyrus su SIS susijusiais klausimais). Šių

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. sausio 30 d. nutarimas Nr. 104 “Dėl Lietuvos Respublikos prisijungimo prie Šengeno informacinės sistemos SIS1+ 2007 metais programos patvirtinimo”//Valstybės žinios. 2007-02-03, Nr. 15-547.

¹¹⁰ 1998 m. rugsėjo 16 d. Vykdomojo komiteto sprendimas, įsteigiantis nuolatinį komitetą Šengeno vertinimui ir įgyvendinimui (SCH/Com-ex (98) 26 Def)//
<http://eurlex.europa.eu/lt/treaties/dat/12003T/htm/L2003236LT.005001.htm>; prisijungimo laikas: 2007-10-10.

vertinimų tikslas – įvertinti, ar naujosios ES valstybės narės pajėgios pilnai įgyvendinti Šengeno *acquis*, kas leistų Europos Sąjungos Tarybai priimti sprendimą panaikinti vidinių sienų kontrolę.

Naujųjų valstybių Šengeno vertinimo procedūros pradėtos 2005 m. pabaigoje. 2006 m. Lietuvoje įvyko 6 vertinimo misijos. Įvertintos šios sritys: policijos bendradarbiavimo, duomenų apsaugos, vizų/konsulatų, oro, sausumos ir jūrų sienų stebėjimas ir kontrolė. 2006 m. spalio 23 d. Šengeno vertinimo komiteto ataskaitoje apie sausumos sienas pažymėta, kad “Lietuvoje sienos apsaugos sistema sukurta gerai, ji iš esmės grindžiama Šengeno koncepcija ir keturių lygių saugumo filtru. Nors sienos saugumo strategija nėra aiškiai išdėstyta vienu dokumentu, visus jos elementus galima rasti įvairiuose kituose oficialiuose dokumentuose. VSAT yra vienintelė profesionali ir specializuota institucija, kuri atsako už valstybės sienos kontrolę Lietuvoje. VSAT teisinė bazė ir įgaliojimai atitinka tinkamos sienos valdymo sistemos reikalavimus, tad tokio tipo instituciją galima laikyti gerosios praktikos pavyzdžiu, atitinkančiu Šengeno katalogą”¹¹¹.

Paskutinis Šengeno vertinimo etapas – SIS srities. Šiame etape ES ekspertų vertinimo komitetas vertina valstybės narės pasirengimą dirbti su Šengeno informacine sistema (techniniai aspektai, pareigūnų mokymai, infrastruktūra ir pan.). Lietuvoje toks vertinimas įvyko šių metų rugsėjo 16-20 d. Sprendimai dėl naujų valstybių narių pasirengimo taikyti Šengeno teisyno nuostatas ir pasirengimo panaikinti kontrolę prie ES vidinių sienų priimti šių metų lapkričio 8-9 d. Briuselyje vyksiančioje Teisingumo ir vidaus reikalų taryboje. Pagal šiuo metu numatytą tvarkaraštį, kontrolė prie vidinių sausumos ir jūrų sienų turėtų būti panaikinta nuo 2007 m. gruodžio 31 d., o oro sienų – iki 2008 m. kovo mėn. pabaigos vėliausiai.

2007 m. spalio 27 d. Europos Taryba pateikė savo išvadas apie Šengeno vertinimus naujose ES valstybėse narėse. Europos Taryba¹¹² paskelbė, kad Lietuva yra pasirengusi narystei Šengeno erdvėje. Dar daugiau, Europos Taryba taip pat paskelbė preliminarą nuomonę “Dėl Centrinės Europos šalių integracijos į Šengeno erdvę 2007 m. gruodžio 21 dieną”¹¹³. Pažymėtina, kad Europos Parlamentas jau pritarė siūlymui išplėsti Šengeno erdvę – priimti į ją devynias naujas ES valstybes nares, tarp jų ir Lietuvą. Telioka sulaukti Europos Vadovų Tarybos palaiminimo, o ji ketina posėdžiauti gruodžio 12-13 dienomis. Todėl, mūsų nuomone, galime pasveikinti Lietuvą, įvykdžiusią stojant į ES prisiimtą įsipareigojimą – tinkamai pasiruošti ir laiku įsijungti į Šengeno erdvę. Taip pat galime teigiamai vertinti valstybės sienos apsaugos reformavimo, atsižvelgiant į Šengeno *acquis* reikalavimus, darbuose dalyvavusios VSAT veiklą. Tad belieka dar truputį palaukti ir dar šių metų gruodžio 21 d. stebėti, kaip bus pakelti vidinių ES sienų vartai, bei, žinoma, toliau saugomos ES išorės sienos.

¹¹¹ Šengeno vertinimo komiteto 2006 m. spalio 23 d. ataskaita “Naujųjų Europos valstybių narių Šengeno vertinimas – LIETUVA: ataskaita apie sausumos sienas”. P. 45.

¹¹² Council of The European Union 13276/07. Schengen evaluation of the new Member States : Overview of results// <http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-schengen-evaluation.pdf>; įsijungimo laikas: 2007-10-30.

¹¹³ Council of The European Union 13932/07. Integrating the central European countries into the Schengen area on 31 December 2007.

IŠVADOS

1. Lietuvos Respublikos integracija į ES lėmė valstybės sienos apsaugos organizavimo pokyčius, VSAT veiklos transformacijas. Nuo 2004 metų gegužės 1 dienos VSAT, įgyvendinanti valstybės sienos apsaugos politiką, pradėjo saugoti išorinę ES sieną su Rusijos Federacijos Kaliningrado sritimi ir Baltarusija. Valstybės sienos su kitomis naujosiomis ES narėmis – Latvija ir Lenkija – tapo ES vidinėmis sienomis. Nuo 2004 metų taikomas minimalus ES piliečiams ir išsamus užsieniečiams, ne ES piliečiams, pasienio tikrinimas. Prie ES išorės sienos skiriamas didelis dėmesys bendradarbiavimo plėtrai su kaimyninėmis valstybėmis.
2. Lietuva, tapusi ES valstybe nare, turi tinkamai atlikti ES išorės sienų saugotojos vaidmenį, užtikrinti Bendrijos garantuojamą laisvą ES valstybių narių piliečių judėjimą ES viduje, nelegalios migracijos procesų kontrolę, nusikalstamų veikų užkardymą. Prioritetinė valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės kryptis, susijusi tiek su nacionaliniu, tiek su ES saugumu, išlieka ES išorės sienos apsaugos, atitinkančios ES sienų kontrolės standartus, užtikrinimas.
3. Lietuva, tapdama ES valstybe nare, įsipareigojo įsilieti į Šengeno erdvę. Lietuva privalėjo įvykdyti Šengeno acquis reikalavimus – sukurti būtiną infrastruktūrą prie ES išorinių sienų ir užtikrinti tinkamą asmenų, kertančių valstybės sieną, aptarnavimo kokybę, pasirengti būti Šengeno sutarties šalimi, tobulinti visą šalį apimančią vientisą migracijos procesų valdymo sistemą.
4. Lietuvoje valstybės sienos apsaugą reglamentuoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatos, Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas, Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas, Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai, veiklos ataskaitos, Nacionalinio saugumo strategija, Valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programa, Valstybės ilgalaikės raidos strategija, taip pat VSAT veiklos ataskaitos ir strategijos. Darbe konstatuojama, kad Lietuvoje nėra priimtų vienos visus elementus apimančios nacionalinės valstybės sienos apsaugos strategijos, todėl siūloma priimti tokią strategiją.

5. Pagrindiniai ES dokumentai, reglamentuojantys ES sienos apsaugą yra Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006, priimtas 2006 m. kovo 15 d., nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksą), Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004, priimtas 2004 m. spalio 26 d., įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą – Frontex. Šių dokumentų priėmimas lėmė Lietuvos teisinės bazės pokyčius: Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas, Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas buvo suderinti su ES teisės normomis, priimtas Lietuvos valstybės sienos su Latvija ir Lenkija pertvarkymo koncepcijos projektas bei Kontrolės prie vidaus sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcija.

6. Atlikus ES sienos apsaugos principų analizę daroma išvada, kad šiuo metu vyrauja ES išorės sienų apsaugos stiprinimo tendencija: 2004 m. įsteigta Frontex agentūra, 2006 m. priimtas Bendrijos kodeksas, keliamos Europos sienos apsaugos tarnybos įkūrimo idėjos. Darbe iškeliami idėja, kad kurti visiškai naują, savarankišką tarnybą netikslinga. Siūloma Europos sienos apsaugos tarnybą inkorporuoti į Frontex sudėtį (tokia tarnyba galėtų veikti kaip vienas iš agentūros padalinių). Atlikta analizė leido autoriams suformuluoti minėtos tarnybos bruožus: atvirumas bet kurios ES valstybės narės piliečiams, pradžioje ES išorinių sienų priežiūra, vėliau – ES išorės sienų kontrolė, finansavimas iš ES biudžeto.

6. Atlikta analizė parodė, kad pagrindiniai Lietuvos valstybės sienos apsaugos plėtros uždaviniai, siejami su naryste ES, yra valstybės sausumos sienos demarkavimas, ES reikalavimų dėl būsimos išorinės sienos kontrolės įgyvendinimas, laipsniškas kontrolės prie būsimos vidinės sienos supaprastinimas ir pertvarkymas, teisės aktų, reglamentuojančių valstybės sienos apsaugą, tobulinimas ir jų derinimas su ES teise, bendradarbiavimo plėtra, profesionalios VSAT kūrimas. Atlikta analizė parodė, kad laikinas vidaus sienų kontrolės atkūrimas gali kelti diskriminacijos, taip pat skirtingų viešosios tvarkos ir saugumo interpretacijų problemų. Darbe siūloma artimiausioje ateityje ES teisės aktuose apibrėžti viešosios tvarkos ir vidaus saugumo sąvokas, taip pat sukurtas sąvokas perkelti į Lietuvos teisinę bazę.

7. Pagrindinės VSAT funkcijos – valstybės sienos apsaugos politikos įgyvendinimas, sienos kirtimo kontrolė, karo metu – valstybės gynimas. VSAT veiklos kryptys: Lietuvos Respublikos valstybės sienų apsauga sausumoje, jūroje, Kuršių mariose ir pasienio vidaus vandenyse, taigi ir nacionalinio saugumo užtikrinimas. Lietuvos integracija į ES lėmė naują svarbią VSAT funkciją – migracijos procesų kontrolės funkciją.

8. VSAT veiklos tikslas šiuo metu yra palaikyti nustatytą valstybės sienos teisinį režimą bei atitikti šalies narystės Europos Sąjungoje reikalaujamą sienų kontrolės lygį, šių metų pabaigoje įsiliesti į Šengeno erdvę. Pagrindiniai prioritetai šiuo metu teikiami valstybės sienai su Baltarusija ir Rusija – išorinėms Europos Sąjungos sienoms.

9. Atlikta teisės aktų analizė leidžia daryti išvadą, kad dėl Lietuvos integracijos į ES esminių pokyčių VSAT darbo organizavime, funkcijų pasiskirstyme neįvyko, o VSAT veiklos transformacijos yra susiję su naujų padalinių įsteigimu, rinktinių organizavimu, personalo perkėlimu. Įsteigta Specialiųjų užduočių rinktinė. Tobulinant VSAT struktūrą, siekiant atitikti Šengeno acquis reikalavimus, įsteigtas Dokumentų tyrimo centras, sustiprintos VSAT operatyvinės funkcijos (nuo 2008 m. sausio 1 d. ši sritis dar labiau stiprinama, planuojama didinti operatyvinių pareigūnų skaičių).

10. Ryšium su naryste ES nuo 2008 m. sausio 1 d. VSAT deleguojama svarbi nelegalios migracijos kontrolės funkcija, kurią iki šiol atliko policija. Nelegalios migracijos kontrolės funkcijos bus vykdomos per steigiamus naujus padalinius: rinktinėse – Nelegalios migracijos ir prevencijos kontrolės skyrius. VSAT Štabe steigama Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės valdyba.

11. Pagrindiniai VSAT veiklos pokyčiai prie ES vidaus sienų – sienos apsaugos pertvarkymai ją supaprastinant. Bendradarbiaujant su kaimyninių valstybių sienų apsaugos tarnybomis nuo operatyvaus keitimosi informacija apie pastebėtus valstybės sienos pažeidimus pereita prie bendrų su kaimyninėmis valstybės sienos apsaugos tarnybomis veiksmų planavimo ir koordinavimo. Valstybės sienos apsaugos infrastruktūra prie vidinių ES sienų neplėtojama, mažinamas užkardų skaičius, rinktinėse mažinamas pareigybių skaičius, atsilaisvinusios pareigybės perkeliamos prie ES išorės sienų (Lietuvos ir Latvijos valstybės sienos ruože VSAT ištekliai yra pergrupuojami, vidaus ES sienos ruože paliekant ne daugiau kaip 30 proc. VSAT personalo. Kitą personalo dalį siekiama panaudoti išorės ES sienų apsaugai ir kovai su nelegalia migracija šalies viduje stiprinti: panaikinus patikrinimą prie vidinių sienų, daugiau kaip 50 procentų VSAT personalo bus perkelta prie išorinės sienos su Baltarusija ir Rusija, be to, net 80 procentų valstybės sienos apsaugai skirtų lėšų yra panaudojama ES išorinės sienos stiprinimui). Taip pat supaprastinta pasienio tikrinimo tvarka, supaprastinta vykstančių asmenų ir transporto priemonių per valstybės sieną kontrolė, įsteigti jungtiniai valstybės sienos perėjimo punktai.

12. Atlikta analizė parodė, kad plečiamas bendradarbiavimas prie vidaus sienų: toliau tęsiamas dvišalis bendradarbiavimas su kaimyninėmis valstybėmis, o su valstybėmis, su kuriomis Lietuva turi vidinę ES sieną, bendradarbiavimas tapo ypatingai intensyvus. Lietuvai tapus ES valstybe nare, sustiprėjo bendradarbiavimas su ES institucijomis ir ES valstybėmis narėmis. Su Frontex agentūra pasirašytas Partnerystės pagrindų susitarimas.

13. Atlikta teisės aktų sienos apsaugos klausimais analizė atskleidė, kad vidinių ES sienų apsaugos klausimai yra daugiau reglamentuoti nei ES išorės sienų apsaugos sritis. Tai yra savotiškas paradoksas, kadangi VSAT prioritetinga veiklos sritis šiuo metu yra ES išorės sienos apsaugos stiprinimas. Darbe siūloma, priimant Lietuvos valstybės sienos apsaugos strategiją, atskiru skyriumi reglamentuoti VSAT veiklą prie ES vidinių sienų, VSAT veiklą prie ES išorinių sienų.

14. Lietuvai tapus ES nare, siekiant užtikrinti tinkamą kompetentingų institucijų bendradarbiavimą, įgyvendinant Šengeno konvenciją 2006 m. lapkričio 16 d. buvo pasirašytas Policijos departamento, Migracijos departamento ir VSAT institucijų bendradarbiavimo susitarimas. Nacionalinių institucijų bendradarbiavimo kryptį sienos apsaugos srityje pokyčius iliustruoja šio susitarimo tikslas – užtikrinti daugiašalį keitimąsi informacija bei plėtoti tarpinstitucinį centrinio, regioninio bei vietinio lygio bendradarbiavimą kuriant darbo grupes, atliekant įvairius tyrimus, organizuojant bendras migracijos procesų kontrolės priemones, siekiant visapusiškai įgyvendinti bei tinkamai vykdyti Šengeno konvencijos nuostatas dėl kontrolės prie vidaus ES sienų panaikinimo, laisvo asmenų judėjimo užtikrinimo, laikino vidaus ES sienų kontrolės, migracijos procesų kontrolės sustiprinimo.

15. Lietuvoje vykusių Šengeno vertinimų metu pažymėta, kad Lietuvoje sienos apsaugos sistema sukurta gerai. Pabrėžta, kad VSAT yra vienintelė profesionali ir specializuota institucija, kuri atsako už valstybės sienos kontrolę Lietuvoje. VSAT teisinė bazė ir įgaliojimai atitinka tinkamos sienos valdymo sistemos reikalavimus, todėl Europos Taryba, savo išvadose apie Šengeno vertinimus naujose ES valstybėse narėse, pateiktose 2007 m. spalio 27 d., paskelbė, kad Lietuva yra pasirengusi narystei Šengeno erdvėje: sausumos sienos bus atvertos 2007 m. gruodžio 21 dieną, oro sienų – iki 2008 m. kovo mėnesio pabaigos.

16. Manome, kad baigiamajame darbe atlikta analizė leido išskirti pagrindinius ES sienos apsaugos principus, atskleisti esminius Lietuvos teisinės bazės derinimo su ES teise (Šengeno reikalavimais) momentus, VSAT veiklos transformacijas, nulemtas Lietuvos narystės ES. Temos naujumas, dar tebevykstantys pokyčiai ir teisinės bazės VSAT veiklos klausimais intensyvus kūrimas riboja galimybę giliau panagrinėti naujų padalinių steigimą, veikimo principus, pateikti jų veiklos vertinimus. Tai, kad valstybės sienos apsaugos klausimai yra beveik nenagrinėti Lietuvoje (keletas darbų paskelbta iki šalies narystės ES), jau minėtas vientiso dokumento, reglamentuojančio valstybės sienos apsaugą nebuvimas, verčia teigti, kad sienos apsaugos klausimams Lietuvoje skiriama per mažai tiek valstybinių institucijų, tiek akademinės bendruomenės dėmesio. Lietuvos narystės ES kontekste manoma, kad tokia situacija nėra printina, todėl tikimasi, kad šis baigiamasis darbas pasitarnaus kaip valstybės sienos apsaugos politikos, svarbiausių VSAT veiklos pokyčių po Lietuvos integracijos į ES analizė, bus naudinga darbe pateikiama naujausia informacija apie kelių mėnesių senumo įvykius.

Šaltiniai

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 42-1192.
3. Lietuvos Respublikos Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 92-2848.
4. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas//Valstybės žinios. 1997, Nr. 2-16.
5. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties//Valstybės žinios. 2004, Nr. 73-2539.
6. Lietuvos Respublikos laikinasis pasienio apsaugos tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 1990, Nr. 34-821.
7. Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos įstatymas//Valstybės žinios. 1992, Nr. 20-594. (Negalioja nuo 1994-07-14).
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 “Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 18-556.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimas Nr. 1176 “Dėl Pasienio kontrolės punktų plėtros strateginio plano“//Valstybės žinios. 2001-10-03, Nr. 84-2935.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 28 d. nutarimas Nr. 763 “Dėl tikrinimus atliekančių valstybės institucijų ir įstaigų veiklos kontrolės punktuose koordinavimo“//Valstybės žinios. 2002-05-31, Nr. 54-2134.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2002 m. liepos 19 d. nutarimas Nr. 1194 “Dėl nacionalinio Šengeno acquis priėmimo veiksmų plano“//Valstybės žinios. 2002-07-24, Nr. 71-3192.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 7 d. nutarimas Nr. 389 “Dėl Šengeno priemonės programos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 47-1575.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 8 d. nutarimas Nr. 559 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 19 d. nutarimo Nr. 1194 “Dėl Nacionalinio Šengeno acquis priėmimo veiksmų plano” pakeitimo“//Valstybės žinios. 2006-06-13, Nr. 66-2433.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. sausio 30 d. nutarimas Nr. 104 “Dėl Lietuvos Respublikos prisijungimo prie Šengeno informacinės sistemos SIS1+ 2007 metais programos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2007-02-03, Nr. 15-547.

15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 “Dėl pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo// Valstybės žinios, 2001-02-28, Nr. 18-556.
16. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. IX-911 “Dėl valstybės sienos apsaugos sistemos plėtotės programos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002-06-12, Nr. 57-2301.
17. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 “Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“//Valstybės žinios. 2002-11-27, Nr. 113-5029.
18. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2006 m. liepos 17 d. įsakymas Nr. 1V-27 “Dėl kontrolės prie Lietuvos Respublikos vidaus Europos Sąjungos sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepcijos”.
19. VSAT vado 2003 m. birželio 17 d. įsakymas Nr. 4-319 ”Dėl valstybės sienos apsaugos 2004-2006 m. veiklos plėtros gairių”.
20. VSAT vado 2005 m. gruodžio 8 d. įsakymas Nr. 4-673 “Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Specialiųjų užduočių rinktinės steigimo ir nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2007-06-09, Nr. 64-2498.
21. Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos sutartis “Dėl Lietuvos ir Rusijos valstybės sienos”//Valstybės žinios. 1999-11-25, Nr. 100-2891.
22. 2007 m. gegužės 27 d. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos ir Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros susitarimas.
23. Valstybės sienos apsaugos tarnybos ir Moldovos Respublikos pasienio tarnybos bendradarbiavimo protokolas.
24. Lietuvos Respublikos valstybės sienos su Latvijos Respublika ir Lenkijos Respublika apsaugos pertvarkymo koncepcijos projektas.
25. Keturioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programa.
26. Valstybės sienos apsaugos tarnybos 2007-2009-ųjų metų strateginis veiklos planas.
27. Viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategija.

Europos Sąjungos teisės aktai

28. Europos Bendrijos steigimo sutartis.
29. Europos Sąjungos sutartis. Maastrichtas.
30. Sutartis dėl Konstitucijos Europai.
31. Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo, 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių, dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo.
32. 2004 m. spalio 26 d. Europos Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą.
33. 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas).
34. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union.
35. Council of The European Union 13276/07. Schengen evaluation of the new Member States : Overview of results.
36. Council of The European Union 13932/07. Integrating the central European countries into the Schengen area on 31 December 2007.

37. 2002 m. birželio 13 d. Europos Tarybos sprendimas dėl administracinio bendradarbiavimo veiksmų programos išorinių sienų kontrolės, vizų, prieglobsčio ir imigracijos srityse (ARGO programa) patvirtinimo, (2002/463/EB).

38. KOM(2005) 184 galutinis Europos Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui. Hagos programa: Dešimt prioritetų ateinantiems penkeriems metams Partnerystė Europos atsinaujinimo vardan laisvės, saugumo ir teisingumo srityje.

39. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, /*COM/2002/0233 final*/.

40. 1998 m. rugsėjo 16 d. Vykdomojo komiteto sprendimas, įsteigiantis nuolatinį komitetą Šengeno vertinimui ir įgyvendinimui.

41. Bendra Lietuvos Respublikos, Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos deklaracija, priimta Vilniuje 2006-11-30.

Lietuvos Respublikos institucijų veiklos ataskaitos

42. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 metų ataskaita apie nacionalinio saugumo būklę ir plėtrą.

43. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 metų veiklos ataskaita.

44. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita “Valstybės sienos apsaugos tarnyba: infrastruktūros plėtros ir žmogiškųjų išteklių valdymo pagal Šengeno sutarties reikalavimus vertinimas”.

45. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM 2006 metų veiklos ataskaita.

46. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM ataskaita “Apie padėtį prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM veiklą 2005 metais bei jos tobulinimo problemas”.

47. VSAT Štabo ataskaita “Apie padėtį prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM veiklą 2006 metais bei jos tobulinimo problemas.
31. Šengeno vertinimo komiteto 2006 m. spalio 23 d. ataskaita “Naujųjų Europos valstybių narių Šengeno vertinimas – LIETUVA: ataskaita apie sausumos sienas.

48. Jūros sienų vertinimo komiteto 2006 m. rugsėjo 15 d. ataskaita “Naujų valstybių narių Šengeno vertinimas LIETUVA: ataskaita dėl jūros sienų”.

Literatūra

49. Balaišis A., Mančinskas Č., Reikaitė I. Lietuvos valstybės sienos apsaugos tarnybos istorija. Vilnius. 2000.

50. Čiočys P.A. Pasienio teisės pagrindai. Vilnius: LKA, 1998.

51. Simon Hix. Europos Sąjungos politinė sistema. Vilnius: Eugrimas, 2006.

52. Vadapalas V. Tarptautinė teisė: pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija. Vilnius: Eugrimas, 2003.

53. Vitkus G.. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002.

54. Tekofsky Aliza. Security ir European Union External Border Law. 2006-02-37. P.1.
http://libertysecurity.org/IMG/pdf/State_of_the_Art.pdf; prisijungimo laikas: 2007-08-05.

Kiti šaltiniai

55. Breffni O'Rourke. EU: New EU States To Join Schengen Open-Border Agreement In 2007// Laisvasis Europos radijas, 2005-04-07 pranešimo tekstas.

56. Š.Černiauskas, L.Vireliūnaitė. D.Grybauskaitė: „Šengeno plėtra stringa“//Respublika, 2006 m. birželio 22 d.
57. Arūnas Ivaškevičius. Į Šengeno erdvę – kompromisų keliu//Kauno diena, 2006 m. gruodžio 1 d.
58. Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2007 m. vasario 2 d. pranešimas spaudai “Baigti Baltarusijos ir Lietuvos Respublikos valstybės sienos demarkavimo darbai”.
59. Vytautas Bruderis. Šengeno erdvėje – Briuselio palikti spąstai//Lietuvos rytas, 2007 m. spalio 18 d.
60. Kontrabandai ir nelegaliai migracijai Šengeno erdvėje bus pakankamai spąstų//Vakarų ekspresas, 2007 m. lapkričio 8 d.
61. Valstybės sienos apsaugos tarnybos internetinė svetainė: <http://www.pasienis.lt>.

Santrauka

Magistro baigiamajame darbe “Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos transformacijos Lietuvai tapus Europos Sąjungos valstybe nare” nagrinėjama valstybės sienos apsaugos politikos ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos pokyčiai, nulemti Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą. Darbe siekiama pristatyti valstybės sienos apsaugos politikos aspektus, Lietuvos valstybės sienos apsaugos pokyčius, kuriems įtaką daro Lietuvos, kaip išorinės Europos Sąjungos sienos saugotojos vaidmuo. Darbe taip pat siekiama išanalizuoti Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos politikos ypatumus, pristatyti Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos principus, išryškinti esminius Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos pokyčius. Ypatingas dėmesys darbe skiriamas Lietuvos siekiui dar šiais metais prisijungti prie Šengeno erdvės, todėl pristatomas Valstybės sienos apsaugos tarnybos vaidmuo šiame procese, pateikiamas šios tarnybos veiklos vertinimas. Minėtiems tikslams pasiekti daroma teisinės bazės, reglamentuojančios valstybės sienos apsaugą, analizė, nagrinėjami Europos Sąjungos dokumentai, kiti šaltiniai. Galiausiai, daroma išvada, kad Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos pokyčius daugiausia nulėmė Europos Sąjungos vidinių sienų kontrolės panaikinimas, taip pat konstatuojama, kad valstybės sienos apsaugos klausimai nėra tinkamai reglamentuoti, todėl pasiūloma priimti Valstybės sienos apsaugos strategiją.

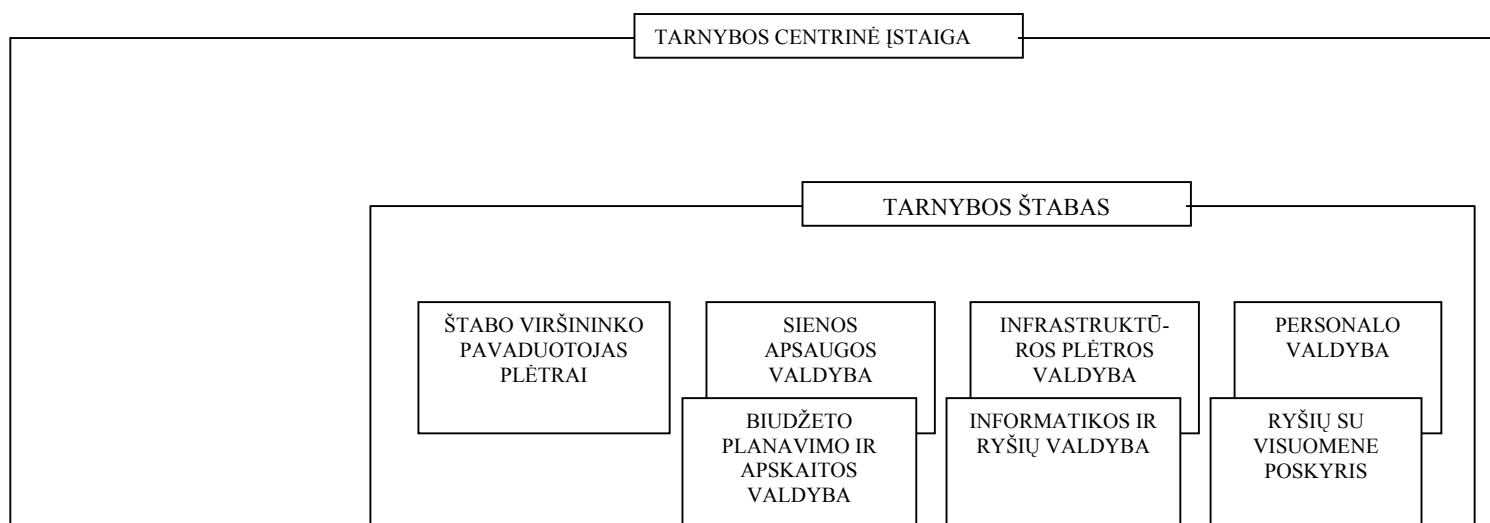
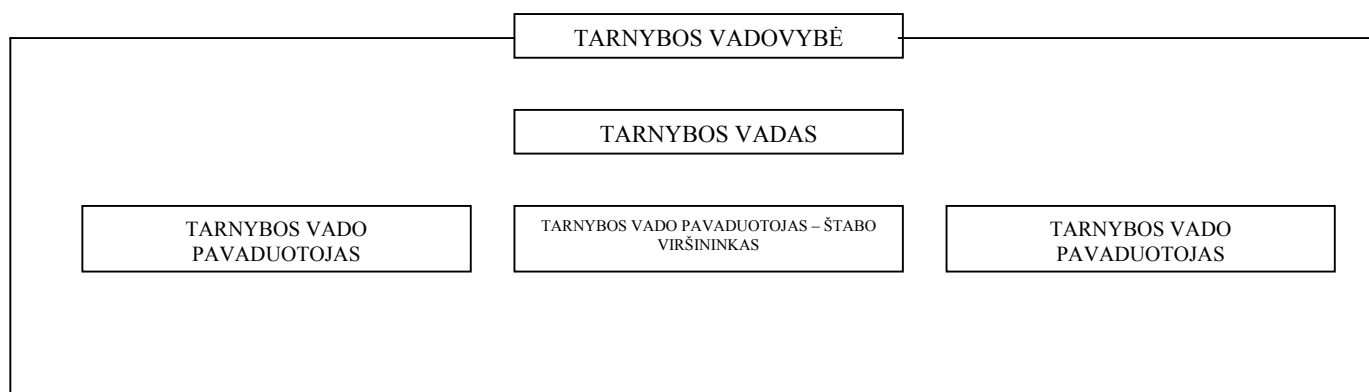
Reikšminiai žodžiai: *Valstybės siena, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, valstybės sienos apsaugos politika, sienų kontrolė, Europos Sąjunga, Šengeno erdvė, Šengeno sienų kodeksas, Šengeno acquis reikalavimai, Frontex agentūra, Europos Sąjungos išorinių sienų apsauga, Europos Sąjungos vidinių sienų apsauga, laisvo asmens judėjimo teisė, nelegali migracija, Šengeno informacinė sistema.*

Summary

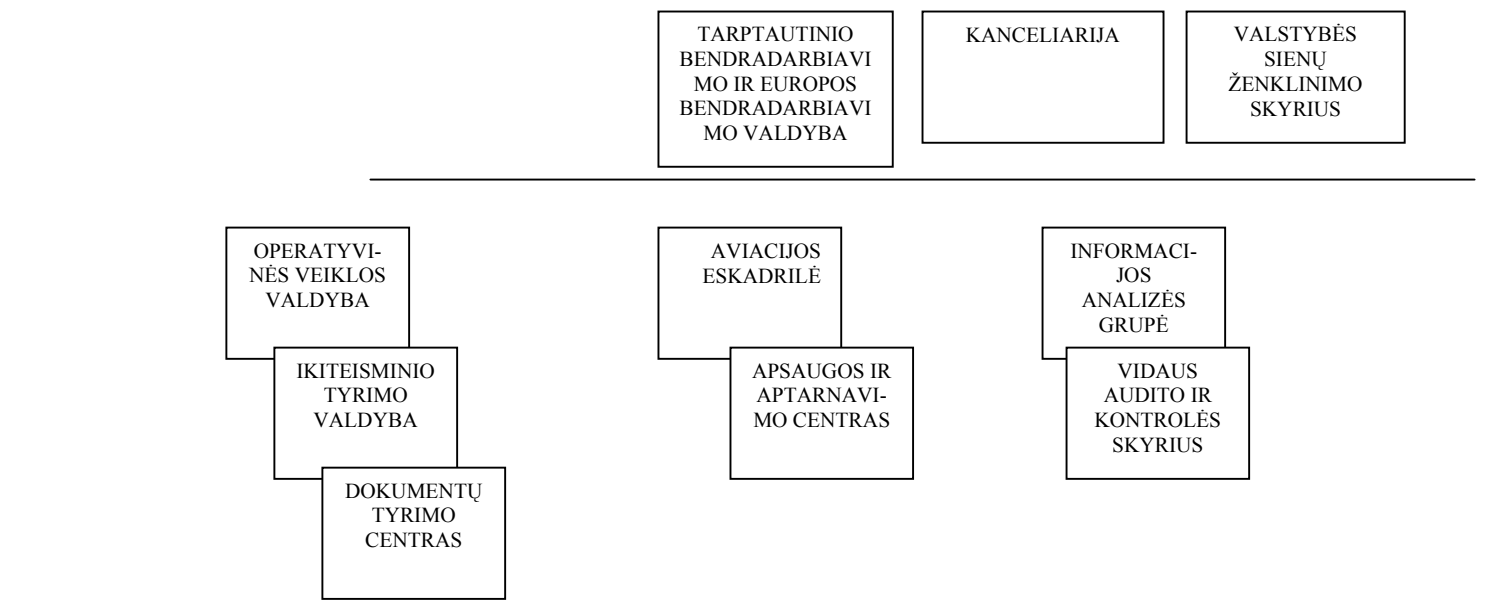
The work of the Master Thesis presents the analysis of the state border control policy, the activities transformations of the State Border Guard Service at the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania due to the State integration into the European Union. The aim of this work is to represent the main state border control policy aspects as well as new trends according to the fact that since the year 2004 Lithuania became a gatekeeper of the European Union external border. It is noted that this new function influenced, decided greater responsibility for whole state, especially State Border Guard Service. The Master Thesis also aims to analyze the EU border control policy, attention is also paid to the Lithuania's aspiration this year join the Schengen area, that is why State Border Guard Service role and importance is examined, some evaluations are made. To achieve these objects legal base (EU documents, national laws, especially State Border Guard Service legal norms) is being analyzed. The conclusion is stated that the main transformations are made due to the abandoning of the EU internal border control and the strengthening of the EU external border control. Also it is stated that at this moment not enough attention is being paid to the state border control policy and the State Border Guard Service activity after integration into the EU. Conclusion is also made about the necessity of the one main document - Strategy on State border control policy in Lithuania. Authors strongly recommend that this strategy must be accepted in the near future.

Key words: state border, State Border Guard Service at the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, state border control, European Union, European Union external border control, European Union internal border control, illegal migration, Schengen area, Schengen Information System, Frontex Agency, *Schengen Borders Code*.

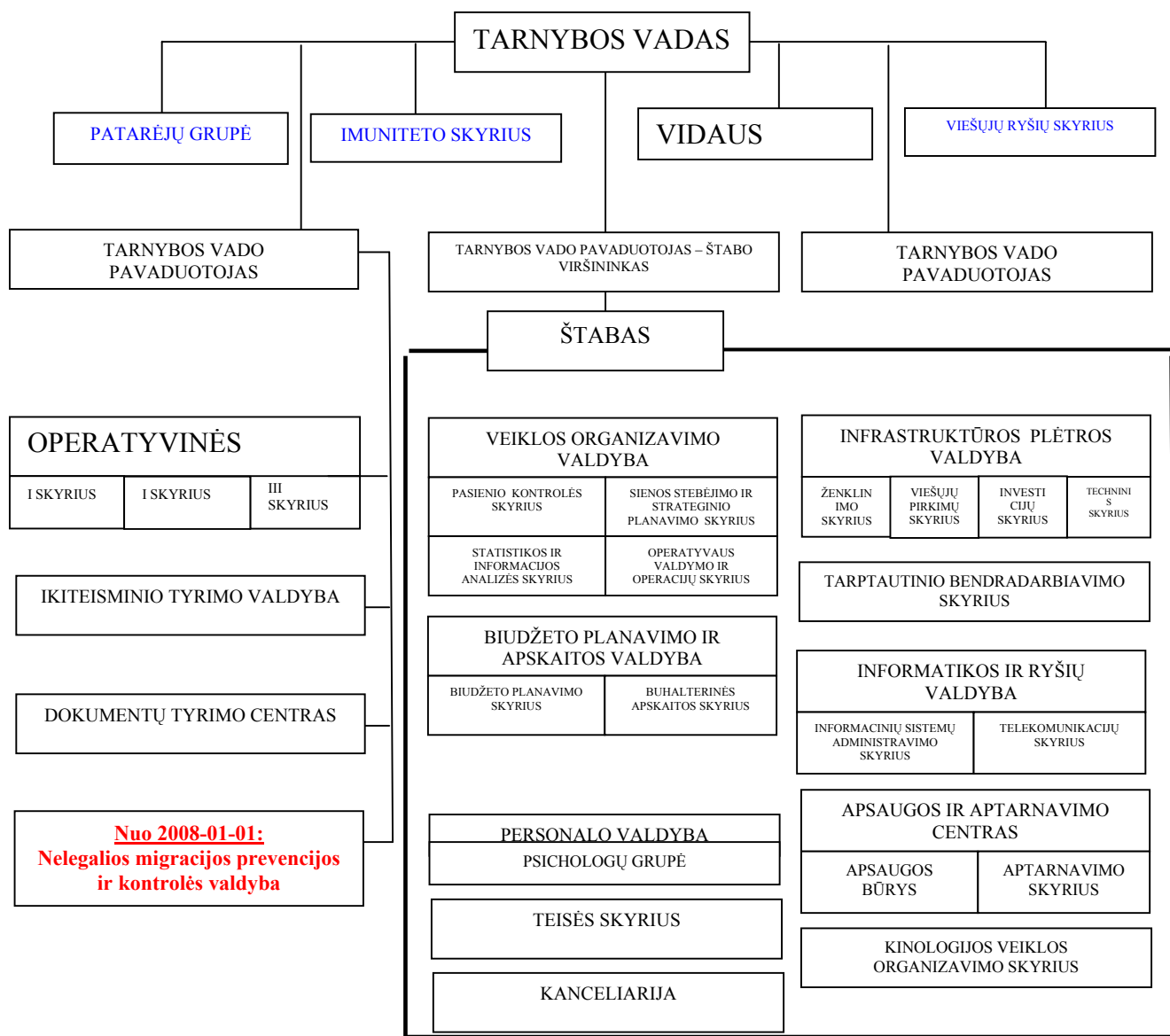
PRIEDAS NR. 1 VSAT centrinės įstaigos struktūra (2004 m. sausio 1d. duomenys)¹¹⁴



¹¹⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita “Valstybės sienos apsaugos tarnyba: infrastruktūros plėtra ir žmogiškųjų išteklių valdymas pagal Šengeno sutarties reikalavimus vertinimas“. 2004 m. spalio 29 d. Nr. 2040-5.



PRIEDAS NR.2. VSAT centrinės įstaigos struktūra (2007 m. lapkričio 1d. duomenys)¹¹⁵



¹¹⁵ Valstybės sienos apsaugos tarnybos internetinė svetainė: <http://www.pasienis.lt/index.php?1004175445H>.

PRIEDAS NR. 3. Valstybės sienos apsaugos vado ir Štabo funkcijos¹¹⁶

VSAT vadas turi:

- organizuoti ir kontroliuoti tarnybai pavestų uždavinių ir funkcijų vykdymą;
- užtikrinti, kad tarnybos veikloje būtų laikomasi Lietuvos Respublikos įstatymų ir tarptautinių sutarčių, vykdomi Respublikos Prezidento dekretai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai, vidaus reikalų ministro įsakymai ir kiti valstybės sienos apsaugos veiklą reglamentuojantys teisės aktai;
- teikti vidaus reikalų ministrui tarnybos veiklą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų projektus;
- steigti, reorganizuoti ir likviduoti tarnybos struktūrinius padalinius, jų vidinius struktūros vienetus;
- tvirtinti tarnybos centrinių, teritorinių, kitų struktūrinių padalinių nuostatus, struktūrą ir etatų sąrašus;
- skirti pareigoms ir atleisti iš pareigų tarnybos centrinių struktūrinių padalinių pareigūnus, tarnybos rinktinių vadus ir jų pavaduotojus, užkardų vadus, kitų struktūrinių padalinių vadovus ir jų pavaduotojus, o tarnybos veiklą reglamentuojančių teisės aktų nustatyta tvarka – ir kitus tarnybos pareigūnus bei tarnautojus;
- pagal kompetenciją koordinuoti tarnybos bendradarbiavimą su užsienio valstybių institucijomis ir integraciją į ES;
- tvirtinti ilgalaikes tarnybos veiklos programas ir kompleksinius planus, teikti vidaus reikalų ministrui ataskaitas;
- leisti įsakymus ir įsakymais patvirtintus kitus teisės aktus, tikrinti, kaip jie vykdomi.

VSAT štabas:

O organizuoja ir kontroliuoja Lietuvos Respublikos įstatymų ir tarptautinių sutarčių, Respublikos Prezidento dekretų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų, vidaus

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 “Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 18-556).

reikalų ministro įsakymų ir kitų valstybės sienos apsaugos veiklą reglamentuojančių teisės aktų vykdymą tarnybos padaliniuose;

o renka, kaupia, analizuoja informaciją apie būklę tarnybos rinktinėms nustatytuose pasienio ruožuose sausumoje, teritorinėje jūroje ir pasienio vidaus vandenyse, teikia tarnybos vadui pasiūlymus dėl valstybės sienos apsaugos tobulinimo, tarnybos struktūrinių padalinių steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo;

o pagal kompetenciją organizuoja ieškomų asmenų, pavogtų transporto priemonių, meno vertybių, kitų daiktų ir dokumentų paiešką;

o kontroliuoja, kaip tarnybos struktūriniuose padaliniuose užtikrinamas pasienio teisinis režimas ir pasienio kontrolės punktų režimas;

o rengia ilgalaikes tarnybos veiklos programas ir kompleksinius planus, ataskaitas ir teikia juos tarnybos vadui;

o pagal kompetenciją rengia įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, teikia juos tarnybos vadui;

o pagal kompetenciją rengia valstybės investicijų programų projektus;

o kontroliuoja valstybės sienos ženklų, įrenginių būklę, vykdo valstybės sienos žymėjimo vietovėje atliktų darbų techninę priežiūrą;

o teikia tarnybos vadui pasiūlymus dėl biudžeto asignavimų paskirstymo.

PRIEDAS NR. 4. VSAT valstybės sienos apsaugos kontrolės ir valdymo lygiai

<i>Centrinis lygmuo</i>	Vadas
<i>Regioninis lygmuo</i>	Štabas - 6 sausumos sienos rinktinės ir 1 pakrančių apsaugos rinktinė; - Specialiųjų užduočių rinktinė; - Ignalinos AE apsaugos rinktinė; - Aviacijos eskadrilė; - Visagino pasieniečių mokykla; - Pabradės užsieniečių reabilitacijos centras
<i>Vietos lygmuo</i>	38 Pasienio užkardos 29 prie ES vidinių sienų; 76 PKP 37 prie išorinių ES sienų

PRIEDAS NR. 5. Šengeno priemonės programos finansavimas 2004-2006 m. (litas)¹¹⁷

	2004 m.	2005 m.	2006 m.	2004-2006 m.
ES lėšos	171 200 908	234 649 304	117 791 440	523 641 652
Biudžeto lėšos (PVM)	30 631 939	42 143 640	21 023 361	93 798 940
Iš viso	201 832 847	276 792 944	138 814 801	617 440 592

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 7 d. nutarimas Nr. 389 “Dėl Šengeno priemonės programos patvirtinimo”.

PRIEDAS NR. 6. Personalo dinamika prie ES vidaus, ES išorės sienų ir kituose padaliniuose 2006 ir 2008 metais¹¹⁸

PADALINYS	PAREIGYBIŲ SKAIČIUS			
	2006.03.01		2008.01.01	
	PAREIGŪNŲ	CIVILIŲ	PAREIGŪNŲ	CIVILIŲ
PERSONALO PADĖTIS PRIE ES VIDINIŲ SIENŲ				
IGNALINOS R. Zarasų užkarda	72	8	0	0
LAZDIJŲ RINKTINĖ	190	27	48	7
Kalvarijos užkarda	110	11	48	7
Akmenų užkarda	80	16	0	0
ŠIAULIŲ RINKTINĖ	358	51	131	44
Biržų užkarda	37	8	0	0
Pasvalio užkarda	73	9	26	8
Joniškio užkarda	81	8	35	9
Mažeikių užkarda	66	9	20	9
Skuodo užkarda	49	8	24	9
Rokiškio užkarda	52	9	0	0
Zarasų užkarda	0	0	26	9
IŠ VISO PRIE VIDINĖS SIENOS	620	86	179	51
PERSONALO PADĖTIS PRIE ES IŠORĖS SIENŲ IR KITUOSE PADALINIUOSE				
VSAT CĮ	174	44	179	71
IGNALINOS RINKTINĖ	312	59	337	61
VILNIAUS RINKTINĖ	779	86	826	90
VARĖNOS RINKTINĖ	507	63	514	68
LAZDIJŲ RINKTINĖ	200	61	479	95
PAGĖGIŲ RINKTINĖ	550	92	457	76
PAKRANČIŲ APSAUGOS RINKTINĖ	471	58	523	63
ŠIAULIŲ RINKTINĖ	100	37	220	37

¹¹⁸ Personalo dinamika prie ES vidaus sienų įgyvendinant kontrolės prie LR vidaus ES sienų panaikinimo ir kompetentingų institucijų veiklos pasienio regionuose stiprinimo koncepciją

IGNALINOS AE RINKTINĖ	297	115	297	107
VISAGINO PASIENIEČIŲ MOKYKLA	58	60	75	65
SPECIALIŲJŲ UŽDUOČIŲ RINKTINĖ	23	15	25	15
AVIACIJOS RINKTINĖ	0	0	47	26
<i>IŠ VISO</i>	3522	755	4037	810
<i>IŠ VISO VSAT</i>	4142	841	4216	861
IŠ VISO BENDRAS	4983		5077	

PRIEDAS NR. 7. VSAT pareigūnų skaičiaus kaita prie ES išorinių ir vidinių sienų iki narystės ES (2001-2004 metais)¹¹⁹

	Pareigūnai	Pareigūnai	Pareigūnai	Pareigūnai	Padidėjo/sumažėjo pareigūnų
Siena su:	2001-01-01	2002-01-01	2003-01-01	2004-01-01	Proc.
Latvija	655	637	621	605	- 7,6 proc. (50 pareigūnų)
Baltarusija	1469	1542	1569	1632	+ 10 proc. (163 pareigūnai)
Lenkija	395	415	397	349	- 11,6 proc. (46 pareigūnai)
Rusija	458	517	543	589	+ 22,2 proc. (131 pareigūnas)
Baltijos jūra	429	449	477	472	+ 9,1 proc. (43 pareigūnai)

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Valstybinio audito ataskaita Valstybės sienos apsaugos tarnyba: infrastruktūros plėtra ir žmogiškųjų išteklių valdymo pagal Šengeno sutarties reikalavimus vertinimas. 2004 m. spalio 29 d. Nr. 2040-5 Vilnius.