

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
VIEŠOJO SAUGUMO FAKULTETO  
VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS KATEDRA

TOMA DAINIUVIENĖ

**EUROPOS SĄJUNGOS VALSTYBIŲ NARIŲ  
BENDRADARBIAVIMAS SIENOS APSAUGOS  
SEKTORIUJE**

**Magistro baigiamasis darbas**

Vadovė: Danguolė Seniutienė

KAUNAS, 2011

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
VIEŠOJO SAUGUMO FAKULTETO  
VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS KATEDRA

TOMA DAINIUVIENĖ

**EUROPOS SAJUNGOS VALSTYBIŲ NARIŲ  
BENDRADARBIAVIMAS SIENOS APSAUGOS  
SEKTORIUJE**

**Teisės ir valstybės sienos apsaugos magistro baigiamasis darbas  
Studijų programa 62401S121**

Konsultantas

\_\_\_\_\_ doc. dr. Saulius Greičius  
(parašas)  
2011 04 29

Vadovė

\_\_\_\_\_ Danguolė Seniutienė  
(parašas)  
2011 04 29

Recenzentas

\_\_\_\_\_ doc. dr. K. Vitkauskas  
(parašas)  
2011 04 29

Atliko

gr. VSA mis9-01 stud.  
\_\_\_\_\_ T. Dainiuvienė  
(parašas)  
2011 04 20

KAUNAS, 2011

## TURINYS

<b>TURINYS.....</b>	<b>3</b>
<b>ĮVADAS .....</b>	<b>4</b>
<b>1. EUROPOS BENDRIJOS POLITIKA IŠORINIŲ SIENŲ APSAUGOS SEKTORIUJE .....</b>	<b>8</b>
1.1. Europos Sąjungos sienos apsaugos koncepcijos sisteminė analizė .....	8
1.2. Europos Bendrijos politikos tikslas išorinių sienų apsaugos sektoriuje .....	14
1.3. ES išorinės sienos valdymo modeliai .....	16
<b>2. ŠENGENO ERDVĖS TEISINIO REGULIAVIMO SPECIFIKA .....</b>	<b>20</b>
2.1. Šengeno erdvė. Jos sukūrimo prielaidos ir pasekmės Europos Sąjungoje .....	21
2.2. Šengeno teisinis ir išorinės sienos apsaugos reguliavimas .....	25
<b>3. VALSTYBIŲ NARIŲ BENDRADARBIAVIMAS IŠORINĖS EUROPOS SAJUNGOS SIENOS APSAUGOS BEI KONTROLĖS SRITYJE.....</b>	<b>31</b>
3.1. Integruotos išorinės sienos apsaugos sistemos koncepcija .....	32
3.2. Valstybių narių bendradarbiavimo išorinės sienos apsaugos srityje tikslai ir komunikacijos priemonės .....	36
3.3. Išorės sienų valdymas ir migracija.....	42
3.4. Operatyvinio bendradarbiavimo sienos apsaugos srityje užtikrinimas bei priežiūra .....	48
3.4.1. Europos pasienio policijos tinklo koncepcija .....	48
3.4.2. FRONTEX indėlis valstybių narių bendradarbiavime sienos apsaugos srityje.....	51
3.5. Valstybių narių bendradarbiavimas išorinių sienų kirtimo ir atvykimo sąlygų srityje.....	57
<b>IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....</b>	<b>61</b>
<b>LITERATŪROS SĄRAŠAS .....</b>	<b>65</b>
<b>SANTRAUKA .....</b>	<b>74</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>75</b>
<b>LENTELIŲ SĄRAŠAS .....</b>	<b>76</b>
<b>PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS.....</b>	<b>76</b>
<b>PRIEDAI.....</b>	<b>77</b>
<b>PRIEDAI.....</b>	<b>77</b>
1 priedas. Šengeno erdvė .....	77
2 priedas. ES išorinės sienos .....	78
3 priedas. Šengeno teisinio sudėtis .....	80
4 priedas. Reguliarios ir nereguliarios migracijos sąvokos .....	81
5 priedas. ES migracijos politikos teisinis bei institucinis lygmuo .....	82
6 priedas. ES teisės aktai prieglobsčio srityje (1992-2010 m.).....	83
7 priedas. Jungtinių operacijų prie išorinės sienos sąrašas 2002-2003 metais.....	85
8 priedas. Valstybių narių bendradarbiavimo programos sienos perėjimo srityje 2007-2013 metams .....	86

## IVADAS

Valstybės sienos yra kur kas daugiau nei geografinė abstrakcija. Valstybės sienos yra tiek politinė, tiek ir visuomeninė sandara, kuri atspindi, kaip valstybės apibrėžia žmonių, prekių bei paslaugų judėjimą ir jo limitus tam tikrose nacionalinėse teritorijose.

Peržengus XX amžiaus slenkstį, globalizacijos, regionalizacijos didėjimas, žmonių bei prekių judėjimo suintensyvėjimas sąlygojo naujus tradicinės sienų ir jų administravimo koncepcijos pamatus.<sup>1</sup> Tradicinė sienų koncepcija Europos Sąjungoje buvo pagrįsta tuo, kad valstybė, priklausanti Europos Ekonominėi Bendrijai, buvo atsakinga už savo valstybės sienos apsaugą, t.y. kiekviena minėtai Bendrijai priklausanti valstybė turėjo savo išorines sienas.

Vidinių sienų panaikinimo proceso ištakomis laikomi 1968 metai, kuomet skatinant laisvą prekių judėjimą buvo panaikinti atskiri muitai ir įvestas bendras išorinio maito tarifas. Ekonominės Bendrijos steigimo sutarties<sup>2</sup> 14 straipsnis laikomas bendros erdvės be vidinių sienų ES sukūrimo ir tuo pačiu vienos bendros išorinės sienos apibrėžimo pamatu. Tai buvo pamatas naujos valstybių sienos koncepcijos formavimui, kuris sukūrė erdvę, kurioje prekės judėjo neatsižvelgiant į valstybės nacionalinę sieną.

Tačiau tuo metu bendra erdvė be vidinių sienų buvo sukurta tik laisvam prekių judėjimui. Žmonių judėjimui vidinės sienos nebuvo panaikintos ir sienų kontrolė buvo išlikusi tokia pat griežta. Siekiant transnacionalinės plėtros ir tuo pačiu užtikrinti saugumą, kelios ES valstybės narės nusprendė bendradarbiauti ir 1985 metais sudarė Šengeno sutartį. Šios sutarties šerdis yra ją pasirašiusių valstybių narių bendradarbiavimas ir pasitikėjimas sienų apsaugos srityje. Šengeno režimo tikslas buvo palaipsniui panaikinti vidaus sienų kontrolę ir stiprinti išorinę ES sieną. Tai didžiulis teisinių dokumentų rinkinys, kuris, viena vertus, pateikia bendrus principus, standartus bei procedūras išorinės sienos apsaugai, o kita vertus, stiprina policijos veiksmus ES viduje.

Šengeno teisyno įtraukimas į Ekonominės Bendrijos steigimo sutarties IV (Vizų, prieglobsčio, imigracijos ir kitos su laisvu asmenų judėjimu susijusios politikos sritys) ir VI (Konkurencijos, mokesčių ir teisės aktų derinimo bendrosios taisyklės) antraštinės dalis Amsterdamo sutartimi<sup>3</sup> tapo pagrindiniu „laisvos, saugios ir teisinės erdvės“ apsaugos ir apibrėžimo elementu. Šengeno teisinys yra pagrindinis ir esminis ES sienos valdymo teisės šaltinis. Šengeno erdvės išorinė siena sukūrė bendrą vidinę saugumo zoną, kuri turėjo įtakos išorinio ir vidaus saugumo identiteto susiliejimui.

<sup>1</sup> Hale G. Review on Brunet-Jailly E. Borderlands: Comparing border security in North America and Europe, 2007. <http://www.carleton.ca/cfpi/Without%20subscription/15-2Hale.pdf> [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>2</sup> Treaty on European Union // Official Journal of European Communities. C224, Volume 35, 3 August 1992. [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992E/tif/JOC\\_1992\\_224\\_1\\_EN\\_0001.pdf](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224_1_EN_0001.pdf) [žiūrėta 2010-11-23]

<sup>3</sup> Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts // Official Journal c 340, 10-11-1997. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> [žiūrėta 2010-11-23]

Tokiu atveju išorinės ES sienos apsauga tapo prioritetine ES politikos sritimi ir nuolatine ES piliečių apsauga nelegalios veiklos viso pasaulio mastu plitimo kontekste.

**Temos aktualumas.** Sienų apsauga yra aktuali tema bet kurioje pasaulio valstybėje. Tenka pastebėti, kad kuomet valstybė turi išorines sienas su kitomis valstybėmis, ji turi sukūrusi politiką, teisinę bei institucinę bazę sienos apsaugai, užtikrinančiai tos valstybės gyventojų socialinius, politinius, teisinius, ekonominius, kultūrinius, mokslinius interesus. Kai valstybė priklauso valstybių sąjungai, šiuo konkrečiu atveju nagrinėjama Europos Sąjunga, ji ratifikuoja konkrečius teisės dokumentus konkrečioje srityje siekdama bendradarbiavimo su kitomis valstybėmis narėmis toje sąjungoje.

Sienų apsauga yra aktualus klausimas ne tik pavienėse valstybėse, bei ir Sąjungoje. Antruoju atveju atsiranda dvi sienų sąvokos, kurias aiškiai išskiria Šengeno sienų kodeksas – vidaus bei išorės sienos. Išorinių sienų kontrolė šiame kodekse apibrėžiama kaip “su sienomis susijusi veikla išimtinai esant ketinimui kirsti sieną arba įvykus tokiam kirtimui, neatsižvelgiant į jokiais kitas aplinkybes, kuri apima patikrinimus kertant sieną ir sienos stebėjimą.

Išorinę sienų kontrolę vykdo valstybės narės, turinčios išorinę sieną su trečiosiomis šalimis bei valstybės narės, vykdančios šią apsaugą oro uostuose, tačiau Šengeno sienų kodekso 16 straipsnis numato visų valstybių narių bendradarbiavimą, siekiant veiksmingai įgyvendinti sienų kontrolę pagal minėto kodekso 6-15 straipsnius. Valstybių narių bendradarbiavimo sienos apsaugos srityje yra aktualus šiandienos klausimas siekiant užtikrinti ES piliečių gerovę visose srityse.

**Temos naujumas.** Apžvelgus mokslinius darbus, teisės aktų analizę, galima teigti, kad tema yra ganėtinai nauja, ja atlikta mažai tyrimų, jos tyrimo objektas mažai analizuotas kituose mokslinio lygio darbuose. ES sienų apsauga ir jos valdymas analizuojama ne viename darbe. Galima išskirti tokius autorius kaip P.Hobbing<sup>4</sup>, B.Bogensperger<sup>5</sup>, J.Smolander<sup>6</sup>, S.Carrera<sup>7</sup>, D.Lavenex<sup>8</sup>, L.Topaloglou, D.Kallioras, P.Manetos, G.Petrakos<sup>9</sup>, J.Ackleson<sup>10 11</sup>, P.Andreas<sup>12</sup>, D.Newman<sup>13</sup>,

<sup>4</sup> Hobbing P. Management of external EU borders: enlargement and the European border guard issue. GENEVA Centre for the democratic control of armed FORCES (DCAF). Conference Paper, 2003, Rev. 7.5.

<sup>5</sup> Bogensperger B. The European Union's border management strategy for the 21st century – current developments. <http://old.niss.gov.ua/book/Uzhgorod/18.pdf> [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>6</sup> Smolander J. Finland is developing the European Union's border security // Baltic Rim Economies, 29.4.2009

<sup>7</sup> Carrea S. The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Document No. 261, 03-2007.

<sup>8</sup> Lavenex D., Schimmelfennig F. EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics // Journal of European Public Policy, 06-09-2009. P. 791–812.

<sup>9</sup> Topaloglou L., Kallioras D., Manetos P., Petrakos G. A Border Regions Typology in the Enlarged European Union // Journal of Borderlands Studies, 2005, Vol.20, No. 2.

<sup>10</sup> Ackleson J. Border Security Technologies: Local and Regional Implications // Review of Policy Research, 2005, Vol.32, Issue 2. P. 137–155.

<sup>11</sup> Ackleson J. Directions in border security research // The Social Science Journal, 2003, Volume 40, Issue 4.-p. 573-581

<sup>12</sup> Andreas P. Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century // International Security, 2003, Vol. 28, No. 2. P. 78-111.

<sup>13</sup> Newman D. Borders and Bordering: Towards an Interdisciplinary Dialogue // European Journal of Social Theory, 2006, No.69. P. 171-186.

J. Apap ir S. Carrera<sup>14</sup>, H. Grabbe<sup>15</sup> ir t.t. Taip pat analizuojamas ES išorinių sienų apsaugos teisinis reguliavimas. Čia būtų galima išskirti ir lietuvių autorę A. Kuksaitę<sup>16</sup>, bei užsienio autorius, tokius kaip S. Peers<sup>17</sup>, A. Tekovsky<sup>18</sup>, A. Niemenkari<sup>19</sup>, S. Carrea<sup>20</sup>.

Labai plačiai sienos apsauga analizuojama migracijos kontekste. Čia galima išskirti tokių autorių kaip A. Kicinger<sup>21</sup>, R. Zapata-Barrero<sup>22</sup> darbus.

D. Smallbone, L. Labrianidis, U. Venesaar, F. Welter, P. Zashev<sup>23</sup> analizuoja atliktus projektus, kuriuose dėmesys koncentruojamas ties išorinių sienų apsauga ir bendradarbiavimu šioje srityje. Autoriai darbe remiasi tokiais projektais kaip EXLINEA, EUborderconf, EUDIMENSIONS.

Temos aktualumą bei dalinai problematiką pagrindžia FRONTEX pateikiamas tyrimas<sup>24</sup>.

**Temos problematika.** Šiame darbe analizuojamos šios su tema susijusios problemos:

- imigracija į ES, kriminalinė veika ir su šiais aspektais susijusi išorinės sienos apsauga;
- Šengeno teisyno harmonizacija;
- problemos bendradarbiavimo srityje.

**Darbo objektas** – ES valstybių narių bendradarbiavimas sienos apsaugos srityje.

**Hipotezė** – išorinių sienų saugumo lygio užtikrinimas ir yra vienas iš prioritetinių Europos Sąjungos tikslų, kurio siekimui aktualus visų valstybių narių bendradarbiavimas.

**Darbo tikslas** – išanalizuoti ES valstybių narių bendradarbiavimo sienos apsaugos srityje gaires bei įvertinti bendradarbiavimo efektyvumą.

**Darbo uždaviniai:**

1. Išanalizuoti Europos Sąjungos politiką sienų apsaugos srityje.
2. Išanalizuoti Šengeno teisyno vietą ES teisėje sienos apsaugos klausimu.
3. Išskirti valstybių narių bendradarbiavimo formas ir tikslus.

<sup>14</sup> Apap J., Carrera S. Maintaining Security within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU? // Alternatives: Global, Local, Political, 2004, Vol. 29.

<sup>15</sup> Grabbe H. The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards // International Affairs, 2000, Vol.76, Issue 3. P.519–536.

<sup>16</sup> Kuksaitė A. Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos teisinio reguliavimo ypatumai. Daktaro disertacijos santrauka // Socialiniai mokslai, 2009.

<sup>17</sup> Peers S. Revising EU Border Control Rules: A Missed Opportunity? Statewatch analysis.- University of Essex, 05-07-2005.

<sup>18</sup> Tekovsky A. Security in European Union External Border Law, 27-02-2006.

[http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/State\\_of\\_the\\_Art.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/State_of_the_Art.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>19</sup> Niemenkari A. EU/Schengen requirements for national border security systems. Geneva centre for the democratic control of armed forces (DCAF) working paper series – NO. 8.- Geneva, 03-2002.

<sup>20</sup> Carrera S. Towards a Common European Border Service? CEPS Working Document No. 331, 06-2010.-p.15-17.- [www.ceps.eu/ceps/download/3477](http://www.ceps.eu/ceps/download/3477) [žiūrėta 2011-01-26]

<sup>21</sup> Kicinger A. International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon. CEFMR Working Paper.- Central European Forum For Migration Research, 02-2004.

<sup>22</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework. - Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, 10-2010.

<sup>23</sup> Smallbone D., Labrianidis L., Venesaar U., Welter F., Zashev P. Challenges and prospects of cross border cooperation in the context of EU enlargement. Kingston University, 2007.

<sup>24</sup> FRONTEX: the EU external borders agency. Report with evidence. European Union Committee, Authority of the House of Lords. - London : The Stationery Office Limited, 9th Report of Session, 2007–08.

4. Išanalizuoti valstybių narių komunikavimo priemonės bendradarbiaujant sienos apsaugos srityje.

**Darbo metodai.** Taikymo požiūriu, šiame darbe naudojami teorinio ryšinio (kadangi siekiama nustatyti valstybių narių bendradarbiavimą sienos apsaugos srityje) tyrimo metodai:

1. Loginis – analitinis metodas taikytinas lyginant teisės normas įtvirtinančias ES sienos apsaugą, jų taikymo ypatumus.
2. Sisteminė analizė – darbe ES sienų apsauga vertinama kaip tam tikrų komponentų sistema, kurią sudaro subjektai ir objektai bei jų ryšiai, kuri atlieka tam tikrą funkciją ir uždavinius, veikia kryptingai konkrečiu tikslu.
3. Apibendrinimo metodas – tai paprasčiausias empirinių išvadų teorinio įprasminimo metodas. Šio metodo pagalba, bus pateikti kitų autorių, teisininkų, politikų bei mokslininkų darbų apibendrinimai bei nuostatos analizuojama tematika.
4. Istorinių duomenų analizės metodas – šio metodo pagalba analizuojama Šengeno erdvės kūrimo prielaidos, analizuojamas ir vertinamas ES teisinės bazės kūrimas išorinės sienos apsaugos srityje.

**Darbo rezultatai.** Rengiant darbą, analizuota Europos Sąjungos sienos apsaugos koncepcija, išskiriant vidines bei išorinės sienas, jų atliekamas funkcijas, nagrinėjami mokslinėje literatūroje išskiriami sienos valdymo modeliai bei vertinama, kuris labiausiai atitinka ES praktiką išorinės sienos valdymo srityje.

Šengeno erdvė, skirta ekonominiams valstybių narių interesams tenkinti, sąlygojo valstybinių narių vidaus saugumo problemų atsiradimą, kurios sprendžiamos valstybių narių bendromis jėgomis, kuriant bei įgyvendinant sienos apsaugos politiką teisiniame, instituciniame, operatyviniame lygiuose.

Darbe analizuotos ir vertintos problemos, jų sprendimo būdai istoriniame kontekste, institucijų steigimas bei jų veiklos rezultatai išorinės sienos apsaugos srityje.

**Darbo struktūra.** Darbą sudaro įvadas, kuriame pateikiamas temos aktualumas, analizuojama problema, keliamas tikslas bei uždaviniai, pateikiami tyrimo metodai, 3 dėstomosios dalys bei išvados ir pasiūlymai.

Pirmojoje darbo dalyje analizuojama Europos Sąjungos (ES) sienos apsaugos koncepcija sisteminiu požiūriu, išskiriamas tikslas išorinių sienų apsaugos sektoriuje, vertinami sienos valdymo modeliai. Antrojoje dalyje analizuojami Šengeno teisyno bruožai, o trečiojoje dalyje vertinamas valstybių narių bendradarbiavimas išorinės sienos apsaugos srityje.

Darbas apibendrinamas išvadose.

# 1. EUROPOS BENDRIJOS POLITIKA IŠORINIŲ SIENŲ APSAUGOS SEKTORIUJE

Šiame skyriuje analizuojama Europos Sąjungos (ES) sienos apsaugos koncepcija (1.1 poskyris), išskiriami Europos Bendrijos politikos tikslai išorinių sienų apsaugos srityje (1.2 poskyris), išskiriami ir analizuojami ES sienos apsaugos modeliai (1.3 poskyris).

## 1.1. Europos Sąjungos sienos apsaugos koncepcijos sisteminė analizė

Valstybės sienos sąvoka susijusi su teritorijos sąvoka. Tarptautinių žodžių žodyne (1985)<sup>25</sup> bei Dabartinės lietuvių kalbos žodyne (2000)<sup>26</sup> teritorija apibrėžiama kaip žemės paviršiaus (sausumos ar vandens) plotas. Teritorija yra viena iš svarbiausių bet kurios valstybės gyvavimo sąlygų, kuri svarbi valstybei dėl šių aspektų:

- tai viena iš svarbiausių bet kurios valstybės gyvavimo sąlygų;
- tai kriterijus, kuriuo remiantis vienos valstybės tauta atskiriama nuo kitos valstybės tautos;
- tai erdvė, kur įgyvendinama valstybės valdžia.

Valstybės teritorija – tai tam tikras apibrėžtas žemės plotas, kurio ribos apibrėžiamos kaip valstybės siena, kuri skiria vieną valstybę nuo kitos. Kitoje sampratoje teigiama, kad valstybės teritorija – tai žemės rutulio dalis, susidedanti iš sausumos, gelmių, vandenų ir oro (120 km aukštis) teritorijos, kurias riboja valstybės siena ir kurių režimas priklauso valstybės suverenitetui. Darbo autorės nuomone, labai svarbus aspektas, minimas šiose sampratose, yra siena. O.Marenin (2010)<sup>27</sup> teigia, kad valstybės sienos samprata gana populiarus diskurso objektas mokslinėje literatūroje. Darbo autorė norėtų pastebėti, kad iš tikrųjų užsienio autorių darbuose valstybės siena ir jos apsauga analizuojama labai plačiai tiek teoriniame, tiek ir praktiniame kontekste, ko nėra lietuviškoje literatūroje. Rengiant šį darbą, buvo apžvelgti vos kelių Lietuvos autorių darbai, kuriuose analizuojama Lietuvos teritorijos pokyčiai istoriniame kontekste.

L.O'Dowd (2001)<sup>28</sup> teigia, kad siena yra sudėtingas analizės objektas, kad siena yra „identifikavimo barjeras, tiltai, resursai ir simboliai“. T.Čelkis (2008)<sup>29</sup>, analizuodamas Lietuvos teritorijos pokyčius Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje, teigia, kad „enciklopedijose terminas *siena* apibrėžiamas kaip linija, skirianti dviejų gretimų valstybių teritorijas, du administracinius vienetus,

<sup>25</sup> Tarptautinių žodžių žodynas.-Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.

<sup>26</sup> Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. 4-asis leid.- Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.

<sup>27</sup> Marenin O. Challenges for Integrated Border Management in the European Union. Occasional Paper – №17.-Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2010. P.25.

<sup>28</sup> Ten pat. P.25.

<sup>29</sup> Čelkis T. Nuo teritorinio ruožo prie linijos: sienų sampratos pokyčiai Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje XIV–XVI amžiuje // Lietuvos istorijos studijos, 2008, 22. P.58-73.



dviejų būdingų regionų fizinius fenomenus ar žmonių grupes”. Labai įdomiai sieną apibrėžia R.Zapata-Barrero (2010)<sup>30</sup>, teigdamas, kad valstybės siena yra apibrėžiama dvinariais santykiais, kur egzistuoja dvi akivaizdžiai nesuderinamos dimensijos – barjeras ir tuo pačiu praėjimo punktas, abi dimensijos išskiria ir sujungia. Pastarasis aspektas aptinkamas ir O.Marenin (2010)<sup>31</sup> analizėje, kur autorius teigia, kad valstybės siena sujungia ir tuo pat metu išskiria. R.Zapata-Barrero (2010)<sup>32</sup> pažymi, kad siena tuo pačiu metu atlieka dvi funkcijas – yra kliūtis ir tuo pat metu komunikacijos kanalas.

Netekusiame galios Lietuvos Respublikos Valstybės sienos įstatyme (1992 06 25) valstybės siena buvo apibrėžta kaip linija ir šia linija einantis vertikalus paviršius, apibrėžiantis Lietuvos Respublikos teritorijos sausumos, vandenų, žemės gelmių, oro erdvės ribas. Lietuvos Respublikos Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo, priimto 2000 metais (aktuali redakcija nuo 2010.11.23)<sup>33</sup>, 2 straipsnyje Lietuvos Respublikos valstybės sienos apibrėžimas sukonkretintas. Jame teigiama, kad valstybės siena – tai „linija ir šia linija einantis vertikalus paviršius, apibrėžiantis Lietuvos Respublikos teritorijos ribas sausumoje, žemės gelmėse, oro erdvėje, vidaus vandenyse, teritorinėje jūroje ir jos gelmėse“.

A.B.Murphy (1996)<sup>34</sup> valstybės sieną vadina suverenios teritorijos idealu. R.Zaiotti (2008)<sup>35</sup> teigia, kad siena charakterizuoja geografinį valstybių suskirstymą. Jos apibūdinamos kaip visiškos, fiksuotos, nedialektinės, nemobilios. Tačiau minėtas autorius atkreipia dėmesį į tai, kad toks sienų charakteristikų išskyrimas yra sąlyginis. Istorijos kontekste kito praktiškai visų valstybių sienos ir tą kitimą sąlygojo įvairūs veiksniai, todėl ir šio darbo autorės nuomone, nebūtų galima teigti, kad valstybės siena yra fiksuota, visiška ir nepajudinama. Sutinkama su tuo, kad XXI amžiuje valstybių geografinės teritorijos, kurias apibrėžia sienos, kinta labai mažai, civilizuotame Vakarų pasaulyje jos šiai dienai gali būti apibrėžiamos kaip pastovios, tačiau negalima atmesti prielaidos, kad ateityje jos gali kisti.

R.Zapata-Barrero (2010)<sup>36</sup> valstybės sieną apibrėžia kaip struktūrinį tvarkos kūrimo tam tikroje erdvėje elementą. Autorius, analizuodamas D.Newman (2006) mintis, pažymi, kad be sienos nėra valstybės. O tai reiškia, kad valstybės sienos pagrindinė funkcija yra nubrėžti liniją tarp skirtingų politinių vienetų, paverčiant juos ne politinės sampratos instrumentais, bet, visų pirma, judėjimo kontrolės instrumentu. Nustatant teritorines ribas, sienos tampa pagrindiniu valstybės galios elementu,

<sup>30</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.- Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, October 2010. P.12-14.

<sup>31</sup> Marenin O. Challenges for Integrated Border Management in the European Union. Occasional Paper – №17.-Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2010. P.25.

<sup>32</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.- Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, 10-2010. P.12-14.

<sup>33</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas, 2000 m. gegužės 9 d. Nr. VIII-1666, Vilnius // Valstybės žinios, 2000, Nr. 42-1192 (Aktuali redakcija nuo 2010-11-23).

<sup>34</sup> Zaiotti R. Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers.-Toronto: Department of Political Science, University of Toronto, 2008. P.12-14.

<sup>35</sup> Ten pat. P.12-14.

<sup>36</sup> Ten pat. P.12-14.

kadangi ribų nustatymas apibrėžia kiekvienos valstybės galios sritis, apsaugomas nuo išorinių pavojų, skatina ekonominių tikslų siekimą bei apsaugo kultūrinę autonomiją. Galimybė kontroliuoti sienas tampa aiškiu kiekvienos valstybės uždaviniu. Tai labai aiškiai valstybės sienos apibrėžime pažymi T.M. Wilson ir H.Donnan (1998)<sup>37</sup>, teigdami, kad valstybės siena yra politinė membrana, per kurią juda žmonės, prekės ir paslaugos, informacija, kapitalas tam, kad būtų priimami arba atmetami valstybės. Esmė glūdi tame, ką valstybė apibrėžia kaip priimtiniu, o ką kaip nepriimtiniu, kitaip tariant, politinis sprendimas priimamas priklausomai nuo to, kam valstybė leidžia patekti į jos teritoriją, kadangi tai gali būti naudinga, ir kam valstybė neleidžia pateikti į jos teritoriją dėl galimos grėsmės jos pačios interesams.

D.Newman (2006)<sup>38</sup> teigia, kad valstybių sienos taip pat yra ir socialinė konstrukcija. Autorius teigia, kad netgi natūralios sienos, kurias sudaro kalnai, upės, jūros ir t.t., taip pat yra žmogaus intervencijos produktas ir socialinės konstrukcijos proceso rezultatas (to pavyzdžiu autorius pateikia Viduržemio jūrą, kuri dar Romėnų laikais buvo natūrali siena tarp Europos ir Šiaurės Afrikos).

Europos Sąjungos (ES) sienos koncepciją autoriai mokslinėje literatūroje analizuoja skirtingai nei įprastos valstybės sieną. Reikia pažymėti, kad Europos Sąjungos sienos koncepcija yra gerokai sudėtingesnė. Europos Sąjunga, visų pirma, mokslinėje literatūroje nėra apibrėžiama kaip valstybė, o tai iškreipia iki tol analizuotas valstybės sienos sampratas. R.Zaiotti (2008)<sup>39</sup> teigia, kad ES yra tik atskirų valstybių darinys. Tai daugiau ekonominis darinys, skirtas palengvinti prekybos sąlygas bei atverti laisvą kelią prekių, žmonių, kapitalo judėjimui. Kadangi ES nėra valstybė, o tik atskirų valstybių sąjunga, tai ir valstybės siena įgyja kitokį supratimą.

R.Zapata-Barrero (2009)<sup>40</sup> teigia, kad ES sienos koncepcija yra ganėtinai nauja sąvoka, kuriai nėra būtingas tradicinis požiūris į valstybės sieną. Apibrėžiant ES sieną koncepcine samprata, autoriai vadovaujasi daugiausiai politiniu bei ekonominiu aspektais. R.Zapata-Barrero (2010)<sup>41</sup>, apibrėždamas ES sieną, naudojami migracijos-sienos modeliu.

Analizuojant mokslinę literatūrą, sutinkama gana daug ES sienos apibrėžimų, kuriuose teigiama, kad ES siena – tai

- pirmoji ES valstybių narių sąveika su trečiomis šalimis;
- paskutinė gynybinė linija;

<sup>37</sup> Zapata-Barrero R. Theorising State behaviour in international migrations: an evaluative ethical framework // *Social Research: An International Quarterly of the Social Sciences* (Special issue: Migration Politics: a Tribute to Aristide Zolberg, edited by V. Hattam and R. Kastoryano), 2010, No.77 (1). P. 325-352.

<sup>38</sup> Nelson M. The borders' maze: allowing in versus keeping out– securitization policies as gatekeepers. In Zapata-Barrero R *Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.*- Barcelona Centre for International Affairs, 10-2010. P.37-55.

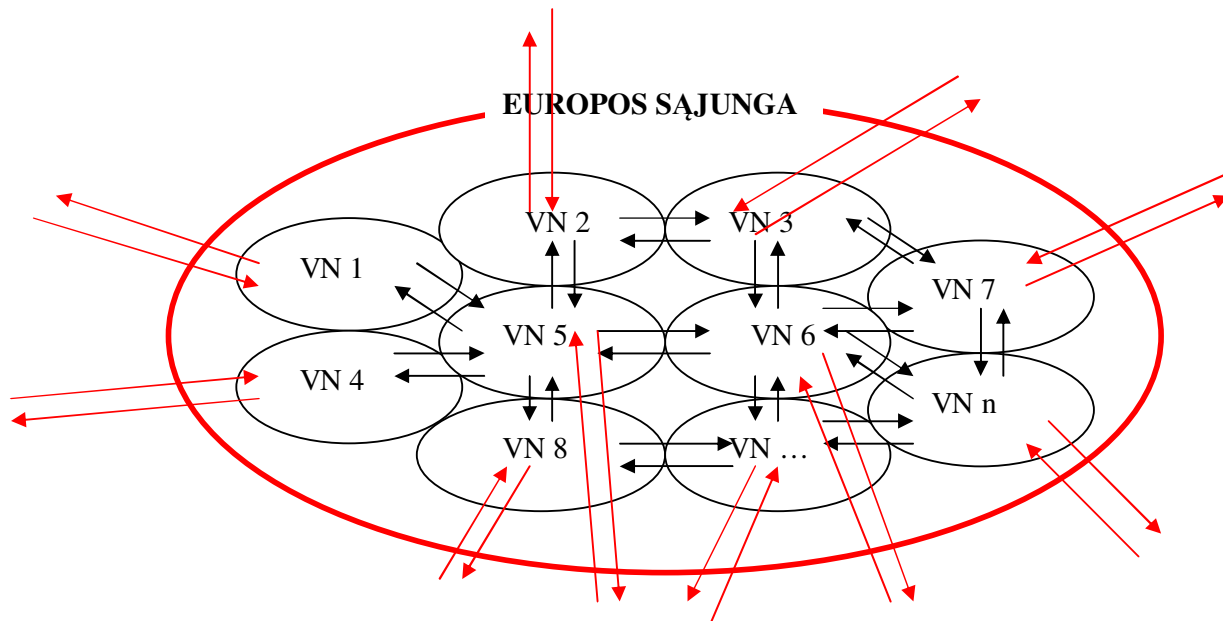
<sup>39</sup> Zaiotti R. *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers.*-Toronto: Department of Political Science, University of Toronto, 2008.

<sup>40</sup> Zapata-Barrero R. *Political Discourses about Borders: On the Emergence of a European Political Community.* In: Lindahl H. (ed.) *A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford: Hart Publishing, 2009. P.15-31.

<sup>41</sup> Ten pat. P.12-14.

- būdas kontroliuoti žmonių judėjimą;
- anachronizmas.

Darbo autorė norėtų pažymėti, kad Europos Sąjungos siena – tai išorinės bei vidinių valstybių narių sienų darinys, skirtingai charakterizuojantis judėjimo procesą ES viduje bei už jos ribų, siekiant pereiti sieną. Principinė ES Sąjungos sienos koncepcija pateikiama 1 paveiksle.



VN – valstybė narė

1 pav. Principinė Europos Sąjungos sienos koncepcija<sup>42</sup>

Aukščiau pateiktame paveiksle matyti, kad ES siena charakterizuojama kaip dviejų lygių sienos darinys – išorinė siena, kuri skiria Europos Sąjungos valstybės nares (paveiksle žymimos kaip VN) nuo trečiųjų valstybių, bei vidinė siena, kuri skiria atskiras valstybes nares, ir kuri gali būti analizuojama daugiau socialiniu, kultūriniu, etiniu rakursu.

Darbo autorė norėtų pažymėti, kad Europos Sąjunga sienos sisteminė koncepcija pažymi, kad šią sistemą, kaip ir bet kurią kitą, sudaro elementai, subjektai, objektai. Ši sistema kaip ir bet kuri kita turi savo funkcionavimo tikslą, atlieka konkrečias funkcijas. Todėl, remiantis sistemos samprata, ES siena gali būti analizuojama kaip sistema. Tokiu atveju, išskiriama:

- **sienos elementai – išorinė bei vidinė sienos.**

Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 562/2006<sup>43</sup> vidaus sienos apibrėžiamos kaip:

- valstybių narių bendros sausumos sienos, įskaitant upių ir ežerų sienas;

<sup>42</sup> Sudaryta darbo autorės

<sup>43</sup> Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006 2006 m. kovo 15 d. nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2006-04-13, L 105/1. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l\\_105/l\\_10520060413lt00010032.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l_105/l_10520060413lt00010032.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

- valstybių narių oro uostai vidaus skrydžiams;
- valstybių narių jūrų, upių ir ežerų uostai reguliariam susisiekimui keltais.

Labai panašiai vidaus siena apibrėžiama ir Šengeno sienų kodekso<sup>44</sup> 2 straipsnio 1 dalyje, kur nustatyta, kad vidaus sienos yra „valstybių narių bendros sausumos sienos, įskaitant upių ir ežerų sienas; valstybių narių oro uostai vidaus skrydžiams; valstybių narių jūrų, upių ir ežerų uostai reguliariam susisiekimui keltais”.

Išorinės sienos Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 562/2006<sup>45</sup> bei Šengeno sienų kodekso<sup>46</sup> 2 straipsnio 2 dalyje apibrėžiamos kaip „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“. Šiuo atveju iš koncepcijos reikėtų eliminuoti kultūrinius, socialinius, etinius aspektus, kurie skiria atskiras tautas.

Darbo autorės nuomone, vidinė siena gali būti charakterizuojama kaip nekontroliuojamas valstybių ribų elementas, tuo tarpu išorinė siena yra kontroliuojamas elementas.

- **subjektai:**
  - sienos apsaugos institucijos. Tokie subjektai yra ES lygmenyje bei nacionaliniuose valstybių narių lygmenyse ir jų bendradarbiavimas yra nukreiptas į vieną pagrindinį tikslą – saugoti ES išorinę sieną.
  - subjektai, kertantys išorinę nei vidines (nacionalines) sienas;
- **objektai** – prekės, kapitalas ir kiti apčiuopiami per sieną gabenami daiktai.

Kaip ir bet kokia kita sistema, ES siena egzistuoja dėl konkretaus tikslo ir atlieka konkrečias funkcijas.

Jeigu vidinės arba dar kitaip ES kontekste vadinamos nacionalinės<sup>47</sup> sienos funkcijos šiai dienai yra daugiau socialinio, demografinio, kultūrinio bei etinio pobūdžio, tai ES išorinė siena, pasak Jean-Louis De Brouwer, Imigracijos ir sienų direktorato Europos Komisijos vidaus reikalams (*Immigration and Borders at the Directorate General for Home Affairs of the European Commission*) direktoriaus, atlieka tik dvi funkcijas – apsaugo ES ekonominius bei saugumo interesus.<sup>48</sup>

Jean-Louis De Brouwer kalboje darbo autorė išskiria apsaugos funkciją, kuri yra viena pagrindinių valstybės sienų atliekamų funkcijų. Reikia pastebėti, kad skirtingi autoriai, analizuodami

<sup>44</sup> Europos Parlamento ir TARYBOS reglamentas (EB) Nr. 562/2006, 2006 m. kovo 15 d., nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, L 105/1, 2006-04-13.

<sup>45</sup> Ten pat

<sup>46</sup> Europos Parlamento ir TARYBOS reglamentas (EB) Nr. 562/2006, 2006 m. kovo 15 d., nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, L 105/1, 2006-04-13.

<sup>47</sup> Nelson R. et al. Border Security in a Time of Transformation. Two International Case Studies—Poland and India. A Report of the CSIS Homeland Security & Counterterrorism Program, Europe Program, and South Asia Program. - Washington: Center for Strategic & International Studies, July 2010.

<sup>48</sup> Fine-tuning EU Border Security. A Security & Defence Agenda Report. -Brussels: Security & Defence Agenda, October 2010.

skirtingų valstybių sienų koncepcijas, visų pirma, žinoma, pažymi apsaugos funkciją, tačiau giliau ją analizuoja skirtingais aspektais, kurie yra svarbūs atskirų valstybių analizės kontekste.

R.Nelson et al. (2010)<sup>49</sup> teigia, kad sienos apsauga, kuri Dabartinės lietuvių kalbos žodyne (2000)<sup>50</sup> apibrėžiama kaip *gynimas*, – tai žmonių, prekių bei kitų apčiuopiamų objektų srautų valdymas jiems kertant nacionalines sienas. Aplamai sąvoka *apsauga* siejama su tam tikromis galimomis grėsmėmis, kurias atitinkamos institucijos ir jų įgaliojti asmenys turi identifikuoti ir užkirsti kelią jų realizavimui.

LR Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatyme<sup>51</sup> teigiama, kad valstybės sienos apsauga – tai teisės aktų nustatytos priemonės, skirtos:

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

D.Newman (2003)<sup>52</sup>, kalbėdamas apie sienos apsaugą, daugiau naudoja sienos valdymo terminą. Šis autorius teigia, kad sienos valdymo politikos analizė, naudojant Kopenhagos mokyklos sekjuritizavimo - apsaugos - teoriją, gali padėti suprasti, kuo remiantis valstybių sienos „atidaromos“ arba „uždaromos“ ir kas įtakoja tokius sprendimus.

Šiandien sienų apsauga glaudžiai siejama su globalizacijos procesu. Pats judėjimas per sieną savaime nėra grėsmė, tačiau tai, kas juda gali kelti grėsmę. Tai praktikoje patikrinta prielaida, ypatingai per pastaruosiu metu dažnai analizuojamas terorizmo atakas. Todėl sienos apsaugos funkcija yra apsaugoti valstybės interesus nuo bet kokių galimų grėsmių. Šiuo atveju, apsaugos procese pagrindinį vaidmenį atlieka šią funkciją vykdantis subjektas, įgyvendinantis politinius sprendimus, ir turintis teisę ne tik tikrinti sieną kertančius subjektus bei objektus, vertinti jų potencialią galimybę tenkinti atskiros valstybės interesus, bet ir pakankamai galių deklaruoti, kad sulaikytas objektas gali kelti pavojų.<sup>53</sup> Šios institucijos atlieka sienų stebėjimo (sienų stebėjimas tarp sienos perėjimo punktų ribų ir sienos perėjimo punktų stebėjimas ne nustatytomis jų darbo valandomis, kad būtų užkirstas

<sup>49</sup> Nelson R. et al. Border Security in a Time of Transformation. Two International Case Studies—Poland and India. A Report of the CSIS Homeland Security & Counterterrorism Program, Europe Program, and South Asia Program.- Washington: Center for Strategic & International Studies, July 2010.

<sup>50</sup> Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. 4-asis leid.- Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000

<sup>51</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas, 2000 m. gegužės 9 d. Nr. VIII-1666, Vilnius // Valstybės žinios, 2000, Nr. 42-1192 (Aktuali redakcija nuo 2010-11-23.

<sup>52</sup> Newman D. On Borders and Power: A Theoretical Framework // Journal of Borderlands Studies, 2003, No.18(1). P.13-25.

<sup>53</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.- Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, October 2010. P.41-43.

kelias asmenims išvengti patikrinimų kertant sieną<sup>54</sup>) bei kontrolės (su sienomis susijusi veikla išimtinai esant ketinimui kirsti sieną arba įvykus tokiam kirtimui, neatsižvelgiant į jokias kitas aplinkybes, kuri apima patikrinimus kertant sieną<sup>55</sup>) funkcijas. Efektyvi išorės sienų kontrolė ir stebėjimas – tai vienas iš svarbiausių klausimų valstybėms narėms, nepriklausomai nuo jų geografinės padėties.<sup>56</sup>

Apibendrinant šį poskyrį, darytina išvada, kad ES siena – tai išorinės bei vidinių (nacionalinių) sienų darinys, skirtas subjektų ir objektų judėjimo į ir iš Europos Sąjungos kontrolei, siekiant apsaugoti Europos Sąjungos kaip valstybių darinio ir jų piliečių ekonominius, socialinius, kultūrinius, etinius bei saugumo interesus globalizacijos kontekste.

## 1.2. Europos Bendrijos politikos tikslas išorinių sienų apsaugos sektoriuje

Pagrindinė diskusija apie ES sienas vyksta išorinės sienos kontekste, kadangi būtent išorinė siena yra ES sąveikos su trečiosiomis valstybėmis linija. Istoriskai ES sienos valdymo politika glaudžiai siejama su Šengeno erdvės plėtra, vieningos rinkos kūrimu bei keturių laisvių judėjimo skatinimu. Į šiuos aspektus inkorporuojant ir ES integraciją bei plėtrą, atsiranda bendras supratimas apie ES išorinę sieną, jos kitimo tendencijas bei ES tikslus jos srityje.<sup>57</sup>

O.Marenin (2010)<sup>58</sup> teigia, kad ES išorinės sienos politikos tikslai turi aiškiai ir nedviprasmiškai atspindėti pagrindines su šia sritimi susijusias problemas. Autorius pažymi, kad tik tokiu atveju, jei jie bus aiškūs, bus lengva parinkti uždavinius bei priemones jų pasiekimui bei koordinuoti valstybių narių bendradarbiavimą.

Bendrijos politikos ES išorės sienų srityje tikslas, apibrėžtas Europos Parlamento ir Tarybos reglamente Nr.562-2006 – bendras valdymas, užtikrinantis vienodą ir aukštą kontrolės bei stebėjimo lygį, kuris yra privalomas laisvo asmenų judėjimo Europos Sąjungoje aspektas ir pagrindinė laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sudedamoji dalis.<sup>59</sup> Šis tikslas, darbo autorės nuomone, yra organizacinio pobūdžio, daugiau orientuotas į išorinės sienos apsaugos institucijų darbą.

<sup>54</sup> Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006 2006 m. kovo 15 d. nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2006-04-13, L 105/1. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l\\_105/l\\_10520060413lt00010032.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l_105/l_10520060413lt00010032.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

<sup>55</sup> Ten pat

<sup>56</sup> Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 2004 m. spalio 26 d. įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2004-11-25, L 349/1.- [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2004/l\\_349/l\\_34920041125lt00010011.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2004/l_349/l_34920041125lt00010011.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

<sup>57</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.- Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, October 2010. P.23.

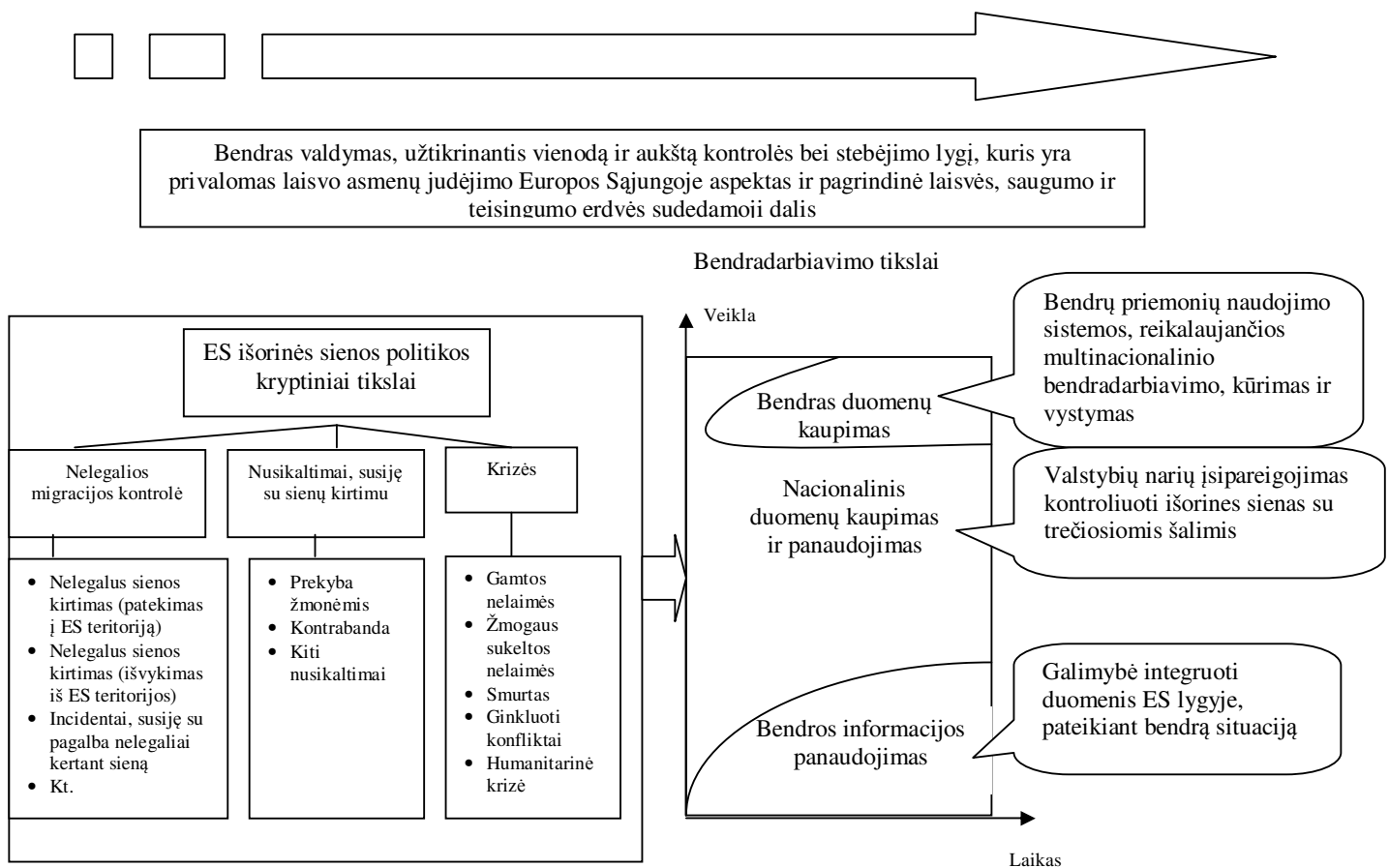
<sup>58</sup> Marenin O. Challenges for Integrated Border Management in the European Union. Occasional Paper – №17.-Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2010. P.25.

<sup>59</sup> Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 2004 m. spalio 26 d. įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2004-11-25, L 349/1. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2004/l\\_349/l\\_34920041125lt00010011.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2004/l_349/l_34920041125lt00010011.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

V.Pazdnyak (2005)<sup>60</sup> išskiria tris ES sienos apsaugos tikslų sritis, tačiau jas pateikia vieningos rinkos analizės kontekste:

- regioninė politika, kurioje autorius didžiausią dėmesį skiria valstybių narių bendradarbiavimui sienos perėjimo srityje. Šia tikslų grupę autorius pabrėžia vidaus sienų kirtimo procedūras;
- Šengeno erdvė – šioje tikslų grupėje autorius akcentuoja išorinės sienos kontrolės bei apsaugos stiprinimą;
- plėtra – ES rinkos atvirumas ir integracija, įvertinant ES išorinės sienos apsaugos koncepciją bei nacionalinių sienų identitetą.

G.Ameyugo (2010)<sup>61</sup> savo pranešime išskyrė tris ES išorinės sienos politikos tikslų kryptis, kurios šio darbo autorės nuomone, labiausiai integruotos į ES išorinės sienos apsaugos politiką (žr. 2 pav.)



2 pav. ES išorinės sienos politikos tikslų kryptys ir valstybių narių bendradarbiavimo siekiant šių tikslų gairės<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Pazdnyak V. Securing Insecurity: The External Dimension of the EU's Internal Security Regime and its Eastern Neighbors.-Minsk, 2005.- <http://review.w-europe.org/5/1.html#1> [žiūrėta 2011-02-06]

<sup>61</sup> Ameyugo G. International Cooperation for European Border Surveillance. EUROSUR: The Pilot..-Warsaw: Frontex, 24 May 2010.- [http://www.ed4bg.eu/files/files/Ameyugo\\_FRONTEx.pdf](http://www.ed4bg.eu/files/files/Ameyugo_FRONTEx.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

Aukščiau pateiktame paveiksle šio darbo autorė išskyrė ne tik tris pagrindines ES išorinės sienos politikos tikslų kryptis, bet ir pateikė pagrindines valstybių narių bendradarbiavimo šioje srityje veiklos gaires bei pagrindinius uždavinius. Reikia pažymėti, kad valstybių narių bendradarbiavimas ir jo skatinimas taip pat, šio darbo autorės nuomone, turėtų būti traktuojami kaip viena iš tikslų krypčių.

Reikia pažymėti, kad bendras ES išorinės sienos apsaugos politikos tikslas yra kovoti su nelegalia migracija ir žmonių prekyba, užkirsti kelią bet kokiai grėsmei valstybių narių vidaus saugumui, valstybės politikai, žmonių sveikatai ir tarptautiniams santykiams.<sup>63</sup> Tam tikslui pasiekti yra išskirtos trys atskiros tikslų kryptys, kurios pateikiamos 2 paveiksle jas detalizuojant pagal uždavinius. Šių tikslų siekimui ES yra sukurta institutinė sąranga bei sukurtos ir kuriamos atskiros išorinės sienos apsaugos bei kontrolės sistemos, įgyvendinančios atskirus joms nustatytus šios politikos tikslus (plačiau apie juos žr. 3 skyriuje). Reikia pažymėti, kad bendras tikslas bus maksimaliai pasiektas ir apčiuopiami rezultatai bus matyti tik tada, kai visos valstybės narės bei Šengeno erdvei priklausančios valstybės, turinčios sieną su trečiosiomis šalimis, vieningai priims išorinės sienos politikos instrumentus, juos įdiegs nacionaliniuose lygiuose ir garantuos, kad jie būtų maksimaliai kokybiškai panaudojami. S.Carrea (2010)<sup>64</sup> teigia, kad tai priklauso nuo ES teisinės bazės diegimo nacionaliniuose lygiuose efektyvumo, o tai yra vienas iš pagrindinių valstybių narių tarpusavio pasitikėjimo elementų. Autorius pažymi, kad šiai dienai negalima būtų teigti, kad teisinės bazės priėmimas nacionaliniuose lygiuose išorinės sienos apsaugos srityje būtų labai efektyvus. Manoma, kad taip yra todėl, kad ES išorinė siena nesutampa su Šengeno teritorija, kuriai priklauso tik 22 ES valstybės, 4 ne ES valstybės, kurios turi teritorinę liniją su trečiosiomis šalimis ir jos apsaugą vykdo pagal savo įstatyminę bazę, kas neleidžia vienodais metodais ir priemonėmis kontroliuoti sienos.<sup>65</sup>

### 1.3. ES išorinės sienos valdymo modeliai

Iki Šengeno erdvės plėtros, vyravo vadinamasis Vestfalijos (*Westphalian*) valstybių sistemos modelis, kuriame identitetas buvo traktuojamas kaip tautinė valstybė, sienos – kaip aiškiai nustatytos teritorinės linijos, o tvarka – kaip stabilus galios pasiskirstymas tarp suverenių valstybių. Vestfalijos

<sup>62</sup> Sudaryta darbo autorės, remiantis Ameyugo G. International Cooperation for European Border Surveillance. EUROSUR: The Pilot.. –Warsaw: Frontex, 24 May 2010.- [http://www.ed4bg.eu/files/files/Ameyugo\\_FRONTEx.pdf](http://www.ed4bg.eu/files/files/Ameyugo_FRONTEx.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

<sup>63</sup> Kuksaitė A. Išorinių sienų apsauga kaip vidinio europos sąjungos saugumo garantas // Jurisprudencija, 2005, t. 78(70). P. 39–45.

<sup>64</sup> Carrera S. Towards a Common European Border Service? CEPS Working Document No. 331/June 2010.-p.15-17.- [www.ceps.eu/ceps/download/3477](http://www.ceps.eu/ceps/download/3477) [žiūrėta 2011-01-26]

<sup>65</sup> Ten pat.



modelyje suverenitetas – pagrindinis modernių politinių sistemų, kuriose teritorinio suvereniteto išsaugojimas yra svarbiausias saugumo ir užsienio politikos uždavinys, organizuojantis principas.<sup>66</sup>

Po 2004 metų ES plėtros, vėliau Šengeno erdvės plėtros, keitėsi ir išorinės sienos apsaugos modelis. Nėra vieningai priimta, kuris modelis vyrauja ES išorinės sienos apsaugos praktikoje. Mokslinėje literatūroje skirtingi autoriai, skirtingos valstybės pasisako už skirtingus modelius ir skirtingai juos vertina ES kontekste.

J.Monar<sup>67</sup> išskyrė du modelius – integruotą modelį bei tinklo modelį. Pirmasis modelis apima išorinės sienos politikos kūrimą, kurį inicijuoja Europos Taryba. Tai bendra institucinė struktūra, bendri mokymai, bendri standartai įrangai, finansavimas iš ES biudžeto. Pagal šį modelį visiškai pereinama prie ES politikos išorinės sienos valdymo srityje, atsisakant nacionalinės sienos apsaugos politikos.

Antrasis modelis, kurį minėtas autorius pavadino tinklo modeliu, susijęs su Europos sienos policijos kaip nacionalinių pasienio institucijų tinklo įkūrimu. Remiantis šiuo modeliu, atskiri nacionaliniai pasienio vienetai išlieka, tačiau jie tampa bendrų instrukcijų, bendrų mokymų bei standartų įrangai, kuriuos išleidžia Europos Taryba, subjektais.

Autorius pažymi, kad pirmasis modelis efektyvus iš organizacinių pozicijų, sukuriant visapusišką sienos apsaugos funkcijų pasidalijimo tarp valstybių narių sistemą bei pasitikėjimo kūrimą tarp ES valstybių narių bei trečiųjų valstybių. Tačiau tai sunkiai įgyvendinamas modelis, kadangi, remiantis kitų ES institucijų (pvz., EUROPOL) praktika, ne visos valstybės narės noriai kuria supranacionalines institucijas nacionaliniame lygyje bei priima narius iš kitų valstybių narių. Tai ypač pažymima apie Centrinės bei Rytų Europos naujas valstybes nares, kurios neseniai atgavusios savo suverenitetą, vėl turi užleisti vietą kitų valstybių narių subjektams, priimantiems sprendimus jų teritorijoje dėl sienos apsaugos. Be to, integruoto modelio įgyvendinimas reikalauja įstatymų pataisų, o atskirose šalyse net ir Konstitucijos pataisų. Taip pat pažymimi ir organizaciniai sunkumai, kuomet veikiančios struktūros turi perimti ir keisti nusistovėjusius uždavinius, struktūras, mokymus bei įrangą. Pažymima ir kalbos problema, kadangi integruoto modelio įgyvendinimas reikalautų, kad visos valstybės narės išorinės sienos kontrolės ir apsaugos srityje vieningai naudotų vieną oficialiai priimtą kalbą.

Antrąjį – tinklo modelį – įgyvendinti daug lengviau, kadangi jis palieka veikti nacionalines struktūras taip, kaip jos ir veikė, palaipsniui įnešant į jas bendrus režimus ir standartus bei procedūras.

<sup>66</sup> Miniotaitė G. Tapatybės paieškos šiuolaikinėje Lietuvos užsienio politikoje: tarp Šiaurės ir Rytų dimensijų.- Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, Kultūros, filosofijos ir meno institutas, 2005.- [http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:J.04-2005-ISSN\\_1648-8016.V\\_2004.PG\\_83-97/DS.002.0.01.ARTIC](http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:J.04-2005-ISSN_1648-8016.V_2004.PG_83-97/DS.002.0.01.ARTIC) [žiūrėta 2011-01-26]

<sup>67</sup> Monar J. The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management. In Caparini M., O. Marenin (eds), Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva.-P.193-208.- [se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10\\_paper\\_Monar.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10_paper_Monar.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

Pagal tinklo modelį, bendrų struktūrų kūrimas yra ribotas – pagrindinė institucija ES lygmenyje, daug bendrų „centrų“ bendros analizės ir koordinacijos tikslams bei įkurti specialius skyrius bendroms operacijoms. Reikia pažymėti, kad naudojant tinklo modelį, taip pat reikia išspręsti atskiras organizacines problemas, ypač susijusias su specialių skyrių steigimu, tačiau jos gerokai mažesnės nei pirmojo modelio atveju.

R.Zapata-Barrero (2010)<sup>68</sup>, analizuodamas ES sienos valdymą, pažymi, kad aktyvi atskiros valstybės narės sienos valdymo politika yra labai svarbi ES, kuriant stiprią ir teigiamą išorinę politiką, labiausiai susijusią su vieningos rinkos kūrimu, prekių importu ir eksportu, jų pateikimu vietinei ES rinkai. Tačiau autorius taip pat pažymi ir tai, kad vieningoje ES rinkoje reikalingas mechanizmas, kontroliuojantis tos rinkos subjektus bei objektus.

Kadangi vieningos rinkos principai, paremti keturių laisvių judėjimu, tampriai susiję su išorinės sienos apsauga, minėtas autorius išskiria du modelius – decentralizuotą ir centralizuotą sienos apsaugos valdymą. R.Zapata-Barrero (2010)<sup>69</sup> pažymi, kad šiai dienai labiausiai ES situaciją atspindi decentralizuotas sienos valdymo modelis, pagal kurį visa atsakomybė už sienos apsaugą ir kontrolę tenka atskiroms valstybėms narėms – jos atskirai sprendžia dėl sienos apsaugos elementų, vertina nacionalinius kaštus ir laukiamą vykdomos politikos naudą. Kaip matyti, decentralizuotas sienos valdymo modelis yra pagrįstas nacionaline atsakomybe. Tuo tarpu, centralizuotas sienos valdymo modelis apima ES lygmenyje sukurtą sienos valdymo mechanizmą, kuriame priimami sprendimai dėl sienos apsaugos politikos ir deleguojami valstybėms narėms, o vykdomi bendradarbiavimo principu, siekiant patenkinti bendrus ne atskiros valstybės, bet visos ES piliečių interesus.

Darbo autorės nuomone, šie modeliai suskirsto valstybes nares į vidines, t.y. valstybes, kurios neturi išorinių sienų ir kurioms išorinės sienos apsaugos problema ir jos sprendimas bei jo finansavimas yra daug mažiau aktualus, nei išorinėms valstybėms, kurios turi išorines sienas su trečiosiomis valstybėmis. Pagal decentralizuotą modelį visa atsakomybė atitenka išorinėms valstybėms, o centralizuoto modelio atveju dėl išorinės sienos politikos ir jos vykdymo yra atsakingos absoliučiai visos ES valstybės narės – tiek išorinės, tiek ir vidinės.

Jeigu paimti, kad ES šiuo metu vyrauja labiau decentralizuotas modelis, kaip teigia R.Zapata-Barrero (2010)<sup>70</sup>, tada kyla klausimas, jeigu atskira valstybė narė, turinti išorinę sieną yra atsakinga už jos apsaugą ir kontrolę, vykdo sienos apsaugos politiką, labiausiai tenkinančią jos vietinę rinką, tokiu atveju, kas yra atsakingas už ES vieningos rinkos apsaugą, jos kontrolę bei visos ES piliečių saugumo interesus. Iš ES socialinės, ekonominės bei saugumo gerovės pusės, akivaizdu, kad centralizuoti sprendimai yra labiau koordinuoti, labiau orientuoti ne į atskiros valstybės narės, bet į visų valstybių

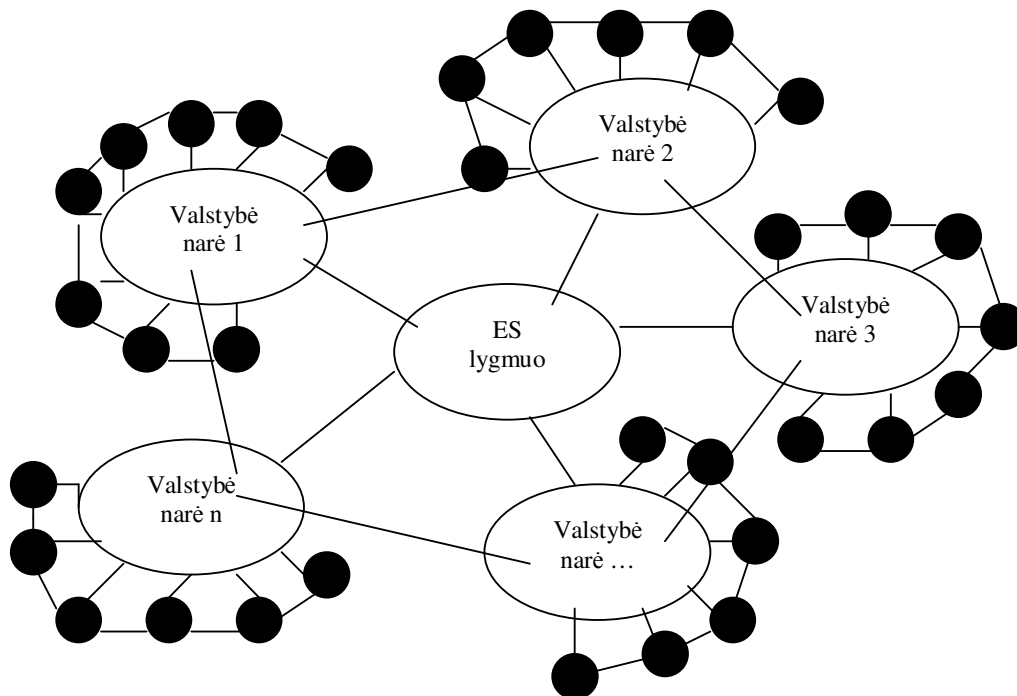
<sup>68</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.- Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, October 2010. P.66-68.

<sup>69</sup> Ten pat. P.66-68.

<sup>70</sup> Ten pat. P.66-68.

narių interesus. Be to, reikia pažymėti, kad ES centralizuotas valdymas šioje srityje nėra suinteresuotas kurios nors atskiros valstybės narės interesais, o priimami sprendimai vienodai svarbūs visoms valstybėms. Nors, R.Zapata-Barrero (2010)<sup>71</sup> pažymi, kad net ir vykdant centralizuotą išorinės sienos apsaugos valdymą, atskirų valstybių narių politika šioje srityje, siekiant savų interesų yra labai stipri, negalima teigti, jog ES vykdoma grynai centralizuota išorinės sienos apsauga.

Darbo autorės nuomone, ES išorinės sienos valdymą būtų galima priskirti dviem modeliams, t.y. būtų galima teigti, kad ES išorinės sienos valdymas pagrįstas centralizuoto bei tinklo modelio elementais (žr. 3 pav.).



3 pav. ES išorinės sienos centralizuoto bei tinklo valdymo modelių derinimas<sup>72</sup>

Paveiksle matyti, kad ES sienos apsaugos politika yra kuriama ES lygmenyje ir nukreipiama į valstybės nares, tiksliau jų atsakingąsias institucijas, kurios, savo ruožtu, koordinuoja šią politiką nacionaliniame lygmenyje. Taip turėtų būti, tokia yra ES išorinės sienos apsaugos valdymo vizija, už kurią pasisakė Europos Komisija, kurią aktyviai palaikė Vokietija. Vokietijos Vidaus reikalų ministerija pasisakė už tai, kad Briuselyje turėtų būti institucija, prižiūrinti, vertinanti ir kontroliuojanti visas nacionalines pasienio apsaugos institucijas.

2003 metais Jungtinė Karalystė pasisakė labiau už operatyvinio bendradarbiavimo modelį nei už centralizuotą. Darbo autorė norėtų pastebėti, kad Jungtinės Karalystės siūlytas operatyvinio

<sup>71</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.- Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, October 2010. P.66-68.

<sup>72</sup> Sudarė darbo autorė

bendradarbiavimo modelis atitinka J.Monar<sup>73</sup> aiškinamą tinklo modelį. Flikin ne kartą pabrėžė bendradarbiavimo su Strateginiu komitetu dėl imigracijos, sienos kontrolės bei prieglobsčio (*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum - SCIFA*) svarbą. Jis teigė, kad bendradarbiavimas, panaudojant specialias šiuolaikiškas technologijas bei priemones, yra gerokai svarbiau nei vien tik teisinis harmonizavimas, kuris daugiau pagrįstas teisinėmis biurokratinėmis struktūromis, tačiau, darbo autorės nuomone, būtinas vieningam ir kryptingam bendradarbiavimui.

Dar vieną sienos apsaugos modelį pasiūlė Suomijos vyriausybė, kurios atstovas teigė, kad svarbiausias aspektas sienos apsaugos srityje yra pasitikėjimas ne ES valstybėmis, t.y. trečiosiomis šalimis. Šį modelį suomia pasiūlė vertindami savo patirtį išorinės sienos su Rusija valdymo srityje, kur kiekvienas klausimas yra sprendžiamas vietiniame lygyje. Suomų atstovas Järviö pažymėjo, kad siena negali būti apsaugota tik iš vienos pusės. Tam reikia abiejų valstybių – ES valstybės narės bei trečiosios valstybės bendradarbiavimo, pagrįsto, visų pirma, abipusiu pasitikėjimu. Panašią poziciją išreiškė ir Lenkijos pasieniečiai, kurie savo nuomonę pagrindė bendradarbiavimo su Ukraina patirtimi.<sup>74</sup>

Apibendrinant šį poskyrį, darytina išvada, kad, nors skirtingi autoriai skirtingai vertina ES išorinės sienos valdymo modelius, reikia pripažinti, kad ES lygmenyje yra priimtas centralizuotas sienos valdymo modelis, tačiau jo įgyvendinimas vertinamas skirtingai. Darbo autorės nuomone, centralizuotas valdymas yra derinamas kartu su vadinamuoju tinklo arba operatyvinio bendradarbiavimo modeliu, kadangi praktika rodo (žr. 3 skyrių), kad ES išorinės sienos valdymo srityje yra didelis dėmesys skiriamas valstybių narių bendradarbiavimui, t.y. nepaliekama išorinės sienos apsaugos funkcija vien tik nacionaliam valstybių, kurios turi išorinę sieną su trečiosiomis šalimis, lygmeniui. Tai rodo, kad ES praktikoje derinami keli atskiri mokslinėje literatūroje siūlomi modeliai. Toks modelių derinimas praktikoje leidžia labiausiai atsižvelgti į ES galimybes kurti efektyvią išorinės sienos apsaugos politiką teisės lygmenyje, steigti priežiūros bei kontrolės institucijas, skatinti valstybių narių bendradarbiavimą ir jį koordinuoti.

## 2. ŠENGENO ERDVĖS TEISINIO REGULIAVIMO SPECIFIKA

Šioje darbo dalyje analizuojama Šengeno erdvės sukūrimo prielaidos ir jos plėtros tendencijos, gilinamasi į Šengeno teisyną išorinės sienos apsaugos kontekste, išskiriamos ir analizuojamos problemos.

<sup>73</sup> Monar J. The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management. In Caparini M., O. Marenin (eds), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva. P.193-208.- [se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10\\_paper\\_Monar.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10_paper_Monar.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

<sup>74</sup> Proposals for a European Border Guard. Select Committee on the European Union.- London: The Stationery Office Limited, 1 July 2003. P.16.- [www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

## 2.1. Šengeno erdvė. Jos sukūrimo prielaidos ir pasekmės Europos Sąjungoje

A.Tekovsky (2006)<sup>75</sup> mano, kad Europos Sąjungos išorinės sienos turėtų sutapti su jos teritorija, tačiau praktikoje taip nėra. Europos Sąjungos teritorija išorinių sienų kontekste pagal teisės aktus sutampa su Šengeno erdve, kurios pradžia sietina su 1986 metais ir kurios pagrindinė mintis yra vidinių sienų tarp Europos valstybių narių panaikinimas vieningos rinkos kūrimo ir plėtros kontekste.

Visų pirma, būtina žymėti, kad naujo regiono metodo sienų kontrolei Europoje atsiradimą sąlygojo derybiniu būdu pasiektas kompromisas tarp Europos valstybių vyriausybių, kurios siekė savų interesų sprendamos bendras problemas susijusias su sienos kontrole devintajame ir dešimtajame XX amžiaus dešimtmečiuose. Šių problemų diapazonas labai platus – pradedant migracijos klausimais, baigiant nusikalstamomis veikomis ir terorizmu, kliūtimis tarptautinėms ekonominėms veikloms tarp regionų. Šias problemas sąlygojo taip vadinami „išoriniai“ bei „vidiniai“ kontekstiniai faktoriai. A.Moravcsik (1998)<sup>76</sup> išskyrė ekonominį faktorių, kuris buvo labai svarbus Prancūzijos bei Vokietijos vyriausybėms, siekiant skatinti abipusį bendradarbiavimą, protekcinį priemonių mažinimą ir laipsninį jų naikinimą. Toks ekonominių apribojimų mažinimas ir vieningos rinkos skatinimas suformavo bendrą Europos valstybių interesą ir tokiu būdu įtakojo Šengeno idėjos atsiradimą ir jos išplėtojimą. Tačiau reikia pastebėti, kad A.Moravcsik (1998)<sup>77</sup>, analizuodamas Šengeno atsiradimo prielaidas, rėmėsi tik ekonominiais valstybių interesais, o, kaip pažymi R.Zaiotti (2008)<sup>78</sup>, be ekonominių interesų labai svarbūs ir politiniai, nacionalinio saugumo aspektai.

S.Greičius ir D.Seniutienė (2005)<sup>79</sup> Šengeno erdvės atsiradimą kildina iš poreikio įgyvendinti laisvo asmenų judėjimo principą. Šio darbo autorė, apžvelgusi Šengeno teisyne, sutinka su minėtų autorių Šengeno atsiradimo prielaida, kadangi Šengeno teisyne bei su juo susijusiuose teisės aktuose akcentuojamas laisvas asmenų judėjimas, jų kontrolės prie vidinių sienų naikinimas. Pasak autorių, šis principas sukėlė daugiausia diskusijų, nes, be teigiamų aspektų, šis principas susijęs su valstybių nacionaliniu saugumu, kurį labai plačiai kaip vieną iš Šengeno erdvės didžiausių problemų analizuoja R.Zaiotti (2008)<sup>80</sup>. Socialiniai reiškiniai, pavyzdžiui, asmenų migracija, mobilumas, dažnai vertintini kaip teigiami reiškiniai ir netgi būtini visuomenės raidai, kitais atvejais gali reikšti ir itin neigiamus kriminogeninius reiškinius.<sup>81</sup>

<sup>75</sup> Tekovsky A. Security in European Union External Border Law, 27th February 2006. [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/State\\_of\\_the\\_Art.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/State_of_the_Art.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>76</sup> Moravcsik A. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.-Ithaca: Cornell University Press, 1998. P.359-360.

<sup>77</sup> Ten pat. P.359-360.

<sup>78</sup> Zaiotti R. Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers.-Toronto: Department of Political Science, University of Toronto, 2008. P.10-15.

<sup>79</sup> Greičius S., Seniutienė D. Šengeno Konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui // Jurisprudencija, 2005, t. 73(65). P.77–85.

<sup>80</sup> Zaiotti R. Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers.-Toronto: Department of Political Science, University of Toronto, 2008. P.10-15.

<sup>81</sup> Greičius S., Seniutienė D. Šengeno Konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui // Jurisprudencija, 2005, t. 73(65). P.77–85.

Europos Sąjungos valstybės narės remdamosi Šengeno Susitarimu<sup>82</sup> (plačiau analizuojamas 2.2 poskyryje) plėtoja bendrą laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę. Laisvas asmenų judėjimas reiškia, kad asmenys įgyja teisę vidines sienas kirsti bet kurioje vietoje ir pasienio tikrinimai jiems nėra atliekami. Liko tik viena išlyga, kad valstybės narės pasilieka teisę esant tam tikroms sąlygoms (kilus grėsmei valstybės saugumui ar viešajai tvarkai, pvz., kilus pabėgėlių antplūdžio pavojui) tam tikram laikui sugrąžinti pasienio kontrolės procedūras. Pasienio tikrinimų prie vidinių sienų atsisakymas neišvengiamai reiškia *saugumo stoką, nes valstybės narės praranda svarbią nacionalinę priemonę, leidžiančią kontroliuoti į šalį atvykstančius asmenis, nustatyti jų tapatybę.*<sup>83</sup>

Šengeno erdvė (žr. 1 priedą) buvo kuriama palaipsniui (žr.1 lentelę).

1 lentelė

#### Šengeno plėtros etapai<sup>84</sup>

Šengeno erdvės plėtros etapai	Valstybės, prisijungusios prie Šengeno erdvės
1995 m. liepos 1 d.	Belgija, Ispanija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija ir Vokietija
1996 m.	Prancūzija
1998 m	Austrija ir Italija
2000 m	Graikija
2001 m. kovo 25 d.	penkios Skandinavijos valstybės (įskaitant Norvegiją ir Islandiją)
2007 m. gruodžio 21 d.	Čekija, Estija, Latvija, Lenkija, Lietuva, Malta, Slovakija, Slovėnija ir Vengrija
2008 m. gruodžio 12 d.	Šveicarija

Penkios ES narės pasirašė Susitarimą, kurios vėliau tapo žinomu kaip Šengeno susitarimas, kurio 17 straipsnyje buvo išdėstytos nuostatos, kad vidinių sienų kontrolė panaikinama ir perkeliama išorinėms sienoms. Tame pačiame straipsnyje nurodoma, kad būtina harmonizuoti įstatymus, reglamentus bei administracinius aprūpinimus siekiant bendro tikslo saugant išorinę sieną.

Šengeno konvencija, pasirašyta 1990 metais įsigaliojo tik 1995 metais. Tuo tarpu buvo pasirašyta Mastrichto sutartis, o Italija, Ispanija, Portugalija ir Graikija prisijungė prie Šengeno erdvės. Jomis pasekė Austrija, Danija, Suomija bei Švedija. 1996 metais prie Šengeno erdvės prisijungė ir dvi ne Europos Sąjungos valstybės - Islandija bei Norvegija.

Airija ir Didžioji Britanija yra vienintelės ES narės, nepasirašiusios Šengeno Susitarimo, nes šios valstybės nenori visiškai atsisakyti savo sienų kontrolės. Prie Šengeno erdvės dar neprisijungusios ES valstybės narės - Kipras, Bulgarija ir Rumunija. Kada šios ES valstybės taps visateisėmis Šengeno

<sup>82</sup> Susitarimas tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo // Europos Sąjungos oficialusis leidinys L 239, 22/09/2000. P.0013–0018.

<sup>83</sup> Kuksaitė A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės // Jurisprudencija, 2007 10(100).-p.47–51

<sup>84</sup> Sudarė darbo atuošė remiantis Greičius S., Seniutienė D. Šengeno Konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui // Jurisprudencija, 2005, t. 73(65). P.77–85; Šengeno erdvės plėtra. Įgyvendinamas Europos tikslas – laisvas asmenų judėjimas.- [http://ec.europa.eu/lietuva/news\\_hp/news/20071220\\_sengenai.lt.htm](http://ec.europa.eu/lietuva/news_hp/news/20071220_sengenai.lt.htm) [žiūrėta 2011-02-17]; Narystė Šengeno erdvėje.- [http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/TREIDas/ES/Naryste\\_Sengeno\\_erdveje.pdf](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/TREIDas/ES/Naryste_Sengeno_erdveje.pdf) [žiūrėta 2011-02-17]

erdvės narėmis, priklauso nuo jų pasirengimo įgyvendinti Šengeno teisyno reikalavimus, susijusius su patikima išorinės sienos apsauga, užsieniečių įvažiavimo į šalį kontrole, veiksmingu policijos bendradarbiavimu, Šengeno informacinės sistemos diegimu ir veiksminga vizų politika. 2011 metų sausio mėnesį pranešta, kad Bulgarijos ir Rumunijos prisijungimas prie Šengeno erdvės atidėtas. Šis atidėjimas aiškinamas tuo, kad valstybės narės nesąžiningai priima sprendimus dėl Europos Sąjungos.<sup>85</sup>

Sukurta Šengeno erdvė turi 8000 km išorinės sienos žemė (žr. 2 priedą) bei 43000 km – vandeniui, tačiau viena iš didžiausių problemų, kurias įvardija ir analizuoja autoriai yra ES ir Šengeno teritorijų nesutapimas, kas sąlygoja ir neharmoningą išorinės sienos valdymą, apsaugos užtikrinimą, nacionalinio atskiros valstybės saugumo garantavimą.<sup>86</sup> F.Pastore (2002)<sup>87</sup> pažymi ir tai, kad dauguma šalių, kurios yra Šengeno erdvės narės, nepalaikė idėjos dėl didesnės imigracijos ir sienos kontrolės integracijos dėl didelės nacionalinių metodų įvairovės sienos kontrolės srityje.

Šengeno erdvės sukūrimas ir vidaus rinkos plėtra turėjo didelę įtaką Europos Sąjungos piliečiams. Visų pirma, tai paskatino laisvą žmonių judėjimą ES teritorijoje ir sukūrė galimybes ERASMUS studentams, taip pat ES piliečiams keliauti Eurostra, Thalys ir kitomis transporto priemonėmis ES teritorijoje. Toks laisvas judėjimas sukūrė prielaidas naujoms sienos kirtimo taisyklėms tokiose srityse kaip studentų mainai, darbo migracija. Tačiau, kaip pažymi A.Favell ir V.Guiraudon (2009)<sup>88</sup> laisvas judėjimas sukūrė ir atitinkamas problemas, visų pirma, labiausiai susijusias su socialinės apsaugos sfera, ypač vaikų priežiūroje, pensijų srityje.

H.Jorry (2007)<sup>89</sup> pastebi, kad, kuriant vieningą rinką, Šengeno erdve buvo siekiama patenkinti ekonominius tikslus, ką, anot A.Kuksaitės (2007)<sup>90</sup>, pavyko pasiekti maksimaliai, tuo tarpu saugumo tikslai ES politikoje liko tik antrame plane.<sup>91</sup> Tai pastebi ir A.Kuksaitė (2007)<sup>92</sup>

<sup>85</sup> Europos Parlamentas nori daugiau galių, priimant sprendimus dėl šengeno erdvės plėtos, 2011-01-26.- <http://myep.delfi.lt/news/europos-parlamentas-nori-daugiau-galiu-priimant-sprendimus-del-sengeno-erdves-pletros.d?id=41283153> [žiūrėta 2011-02-17]

<sup>86</sup> Zaiotti R. Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers.-Toronto: Department of Political Science, University of Toronto, 2008. P.10-15.

<sup>87</sup> Pastore F. Just Another European Dream? Why did the communitarization of immigration and asylum policies almost fail and how we should revive it.-Paper presented at the international seminar for experts organised by the Cicero Foundation on —European Migration and Refugee Policy: New Developments, Rome, November 15, 2002.

<sup>88</sup> Favell A., Guiraudon V. The Sociology of the European Union. An Agenda // European Union Politics, 2009, 10(4) . P.550-576.

<sup>89</sup> Jorry H. Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? // Research Paper No.6, March 2007.- [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model\\_for\\_Managing\\_Operational\\_Cooperation\\_at\\_the\\_EU\\_s\\_External\\_Borders.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model_for_Managing_Operational_Cooperation_at_the_EU_s_External_Borders.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>90</sup> Kuksaitė A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės // Jurisprudencija, 2007 10(100).-p.47–51

<sup>91</sup> Jorry H. Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? // Research Paper No.6, March 2007.- [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model\\_for\\_Managing\\_Operational\\_Cooperation\\_at\\_the\\_EU\\_s\\_External\\_Borders.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model_for_Managing_Operational_Cooperation_at_the_EU_s_External_Borders.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>92</sup> Kuksaitė A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės // Jurisprudencija, 2007 10(100).-p.47–51



Pagrindinė problema, kurią įvardija ir FRONTEX, yra nelegali imigracija, su kuria kovoja ES valstybės narės. Plačiai šią problemą skelbia ir analizuoja ir Europos Caritas<sup>93</sup>. Remiantis Pasaulio banko bei Tarptautinės darbo organizacijos duomenimis, imigracija į Europos Sąjungą didės, kadangi didėja valstybių, kur ekonomikos nekompetencija, nuosavybės teisių neužtikrintumas, korupcija, vidiniai konfliktai, politinė anarchija bei represiniai režimai sudaro neįmanomas gyventi sąlygas jų gyventojams. Tarp šių šalių reikėtų paminėti ir valstybes, kuriose didelis skurdo lygis arba tas, kurių ekonomines krizes stipriai įtakojo karai. Specialistai prognozuoja, kad emigracija iš šių šalių paveiks ES, tačiau pastebima ir tai, kad migracija ES viduje užpildo darbo rinkos nišas Vakarų Europos valstybėse Rytų Europos valstybių piliečiais.

Didėjant imigracijai iš trečiųjų šalių, didėja prekybos žmonėmis (specialistai išskiria nelydimų nepilnamečių laisvo judėjimo Šengeno erdvėje problemą<sup>94</sup>), narkotikais, ginklais grėsmė Europos Sąjungos valstybėse narėse. Nusikalstamos veikos problema analizuojama ir Šengeno erdvės kontekste. Austrijos, Vokietijos ir Italijos patirtis rodo, kad pasienio rajonuose nusikalstamumas yra didesnis nei kitose teritorijose. Asmenys, padarę nusikaltimus vienoje valstybėje, dažnai bando pasislėpti kitoje. Visa tai reikalauja stiprinti teisėsaugos institucijų veiklą pasienio rajonuose, tobulinti bendradarbiavimo mechanizmus.<sup>95</sup>

Lisabonos sutarties<sup>96</sup> 62 straipsnyje pažymima, kad ES uždavinys yra „užtikrinti asmenų kontrolę ir veiksmingą išorės sienų kirtimo priežiūrą“. Autoriai pažymi, kad šiai dienai išorinės sienos apsauga, kuri šiuo metu užgulusi naujųjų valstybių narių pečius, yra itin svarbi, itin aktuali ir gana problematiška, kadangi buvusios Sovietinės valstybės, turėjusios sienas su Europa ir tapusios jos narėmis, turėjo sukurti visiškai naują ES reikalavimus atitinkantį sienos apsaugos mechanizmą, kurio efektyviam funkcionavimui turėjo pasikeisti ne tik teisinė ir institucinė bazė, bet ir pareigūnų požiūris ir atsakomybė. Pastarąjį faktorių pakeisti yra sunkiausia.

Be minėtų problemų, išskiriamos ir kitos. Pagal valstybės koncepcijos viršenybę, Šengeno teisyno harmonizacija įvyko tik aukščiausiose nacionalinių valstybių valdymo lygiuose. Šią problemą išskiria P.Hobbing<sup>97</sup>, teigdamas, kad sienos apsaugos pareigūnai teoriškai turi labai gerai žinoti 25 skirtingus teisės aktus tam, kad galėtų nuspręsti, ar atskiras ne Europos Sąjungos pilietis gali būti laikomas grėsmingu viešajai politikai, nacionaliniam saugumui ar tarptautiniams bet kurios valstybės

<sup>93</sup> External Borders of the EU – access points or concentration of human tragedy? Reflection Paper. Caritas Europe, 2008

<sup>94</sup> Šengeno erdvė – žalia šviesa prekybai žmonėmis. Europos pulsas. 2010-03-29.- <http://www.etaplus.lt/europos-pulsas/2010-metai-kovo/sengeno-erdve-zalia-sviesa-prekybai-zmonemis> [2011-02-17]

<sup>95</sup> Kuksaitė A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės // Jurisprudencija, 2007 10(100).-p.47–51

<sup>96</sup> Lisabonos Sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos Steigimo sutartį (2007/C 306/01) // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2007-12-17, C 306.- <http://www.euro.lt/documents/lisabonos%20sutartis.pdf> [žiūrėta 2011-02-17]

<sup>97</sup> Hobbing P. Management of external EU borders: enlargement and the European border guard issue. GENEVA Centre for the democratic control of armed FORCES (DCAF). Conference Paper, 2003, Rev. 7.5.



narės santykiams (Šengeno konvencijos<sup>98</sup> 5 straipsnis). Realybėje šių gilių žinių neturi sienos apsaugos pareigūnai ir vertinimas atliekamas pagal nacionalinius kriterijus, kurie skiriasi skirtingose valstybėse narėse.

SDA apskritojo stalo ataskaitoje<sup>99</sup> pažymima, kad, kalbant apie vidinę harmonizaciją, galima išskirti padriką sienos apsaugos valdymą nacionaliniuose lygiuose, kas labai apsunkina bendrą sienos kontrolę ES lygiu. Sienos apsauga rūpinasi daugybė skirtingų institucijų tiek nacionaliniuose, tiek ir ES lygiuose, o jų prioritetai skiriasi skirtingose valstybėse.

Apibendrinant šį poskyrį, darytina išvada, kad Šengeno erdvė sukurta siekiant ekonominių valstybių interesų, skatinant keturių laisvių judėjimą, ypatingai akcentuojant laisvą asmenų judėjimą. Tačiau atlikta analizė leidžia įvertinti, kad Šengeno erdvė ne tik maksimaliai patenkina ekonominius lūkesčius bei tikslus, bet ir sukūrė problemas ES bei nacionalinio saugumo kontekste, kurias išmatuoti, įvertinti ir pašalinti vis dar sudėtinga. Valstybėms narėms reikia susikcentruoti ties kriminalinio pobūdžio, imigracijos, personalo mokymo bei administracinių klausimų sprendimu ir dirbti kartu šiose srityse siekiant išspręsti šias problemas, kad maksimaliai užtikrinti valstybių narių ir jų piliečių gerovę.

## 2.2. Šengeno teisynas ir išorinės sienos apsaugos reguliavimas

Išorinės sienos apsaugos teisinės bazės kūrimas – ganėtinai ilgas ir sudėtingas procesas, kurio atskirame etape priimti tam tikri teisės aktai, reguliuojantys tuo metu svarbius valstybių, pasirašiusių tuos teisės aktus, bendrus interesus vidaus bei išorinės sienos kontrolės bei apsaugos srityse.

Šengeno teisynas (jo sudėtį žr. 3 priede) yra tarpvyriausybiniis Šengeno grupės taisyklių rinkinys. Šengeno teisyne yra numatytos konkrečios priemonės, kompensuojančios vidaus sienų kontrolės panaikinimą ir stiprinančios Europos Sąjungos išorės sienų saugumą. Tai reiškia, kad Šengeno teisyną sudarantys teisės aktai vidaus sienų kontrolės ir apsaugos mechanizmą perkelia išorinei sienai, tačiau šio teisyno esmė pagrįsta ES valstybių narių bendradarbiavimo išorinės sienos apsaugos srityje principais. Šengeno teisynas apima ne tik rašytines taisykles, bet ir nerašytus, tačiau bendrai priimtus standartus, susijusius su pasienio policija, jos paslaugomis bei praktika.<sup>100</sup> Reikia pažymėti, kad išorinės sienos apsaugos reguliavimui svarbus ne tik pats Šengeno teisynas, bet ir jį papildantys kiti teisės aktai, tokie kaip Amsterdamo sutartis, Hagos konvencija.

<sup>98</sup> Convention applying the Schengen agreement of 14 June 1985 between the governments of the states of the Benelux economic union, the federal republic of Germany and the French republic, on the gradual abolition of checks at their common borders, Rom 19 June 1990. <http://www.hri.org/docs/Schengen90/> [žiūrėta 2010-11-23]

<sup>99</sup> Fine-tuning EU border security. SDA Roundtable report.-Brussel: Security & Defence Agenda, September 29, 2010.

<sup>100</sup> Niemenkari A. EU/Schengen requirements for national border security systems. Geneva centre for the democratic control of armed forces (DCAF) working paper series – NO. 8.- Geneva, March 2002. P.2.

Kaip jau ir buvo minėta 2.1 poskyryje, Šengeno erdvės kūrimas pradėtas 1985 metais, kuomet Šengene 5 ES valstybės narės – Belgija, Vokietija, Prancūzija, Liuksemburgas ir Nyderlandai – pasirašė Šengeno Susitarimą<sup>101</sup> dėl laipsniško kontrolės panaikinimo prie bendrų sienų.

Šengeno Susitarimas – tai nauja ES sienų koncepcija, kuria panaikinami judėjimo apribojimai tarp valstybių narių ir tuo pat metu suformuojama nauja išorinės sienos koncepcija, neatitinkanti iki tol taikytos valstybės sienos koncepcijos elementų.

R.Zapata-Barrero (2010)<sup>102</sup>, analizuodamas Šengeno teisinę ir jo praktinį taikymą, pažymi, kad Šengeno Susitarimas atvėrė galimybes ne ES piliečiams, atvykusiems į vieną ES valstybę, lengvai judėti Šengeno teritorijoje. Šio darbo autorė pažymi, kad iš pradžių Šengeno erdvės išorinis perimetras nebuvo labai didelis. Pagrindinės problemos, susijusios su migracija, atsirado šiam perimetrui plečiantis, ir visų pirma, tada, kai prie Šengeno erdvės prisijungė Viduržemio jūros regionas. Migracijos problema sietina su tuo, kad atvykę imigrantai į vieną šalį legaliai ar ne, prašydami prieglobsčio ar ne, gali kaip ir ES piliečiai laisvai judėti Šengeno erdvėje, kas leidžia migrantams optimizuoti savo tranzito maršrutus visoje ES. Turėdami tikslą atvykti į vieną iš labiausiai išsivysčiusių Europos valstybių, imigrantams atsirado mažiau rizikinga alternatyva – atvykti į Šengeno teritoriją per mažiau apsaugotas išorines sienas. R.Zapata-Barrero (2010)<sup>103</sup>, remdamasis M.C.Chiuri et al (2007)<sup>104</sup> atlikto tyrimo rezultatais, teigia, kad patirtis byloja, kad senosios Europos valstybių išorinės sienos (pvz., oro uostuose) yra apsaugotos labiau nei, tarkime, Viduržemio jūros regiono, per kurio išorinę sieną atvykti į Šengeno teritoriją yra kur kas paprasčiau, o paskui, naudojantis vidinių sienų kontrolės panaikinimu, migrantai gali keliauti po visą Šengeno erdvės teritoriją. Darbo autorės nuomone, tai yra viena pirminių vidinių sienų kontrolės panaikinimo problemų, kurios sprendimui ir dabar dar nėra apčiuopiamų pasiūlymų.

Šengeno Susitarimo 2 dalyje, šalia pagrindinių politinių tikslų, pateikti svarbiausi šio Susitarimo tikslai, orientuoti į ES saugumo užtikrinimo efektyvumą ir tokiu būdu padidinti ES valstybių narių gerovę. Tačiau Susitarime pateiktos tik bendros sienos apsaugos gairės, kurios buvo nepakankamos garantuoti išorinių sienų saugumo homogeniškumą dėl skirtingų nacionalinių Susitarimo gairių įdiegimo strategijų. Šis Susitarimas buvo daugiau deklaratyvaus pobūdžio, nes nebuvo sukurtas nei konkretus procesinis, nei teisinis mechanizmas Susitarimo tikslams įgyvendinti.

Nutarusios įgyvendinti Šengeno Susitarime dėl laipsniško bendrų sienų kontrolės panaikinimo išreikštą siekį atsisakyti asmenų, kertančių bendras sienas, kontrolės ir palengvinti transporto bei

<sup>101</sup> Susitarimas tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybės dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo // Europos Sąjungos oficialusis leidinys L 239, 22/09/2000. P.0013–0018.

<sup>102</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework. - Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, October 2010. P.62-64.

<sup>103</sup> Ten pat. P.62-64.

<sup>104</sup> Chiuri M.C., De Arcangelis G., D'Uggento A.M., Ferri G. Features and Expectations of Illegal Immigrants: Result of a field survey in Italy. Child Working Paper, 2007, 01/2007.

prekių judėjimą, susitariančiosios šalys šiuos principus įtvirtino<sup>105</sup> 1990 m. Konvencija dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo dėl laisvniško bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo, integruota į Europos Sąjungos teisinę sistemą prie Europos Sąjungos Sutarties Steigimo ir Europos Bendrijos Steigimo Sutarties pridėtu protokolu (Šengeno Konvencija). Ši Konvencija nustatė naujas valstybių narių teisėsaugos tarnybų bendradarbiavimo formas siekiant padidinti saugumą panaikinus kontrolę prie bendrų Šengeno valstybių narių sienų.<sup>106</sup>

Šengeno Konvencijos 1 straipsnyje apibrėžtos dvi naujos sienos koncepcijos kategorijos – vidinės ir išorinės sienos. Konvencijos nuostatos įtvirtino, kad vidinės sienos – bendra Šengeno valstybių siena žeme, jų oro uostai, priimančios vidinius skrydžius, bei uostai, priimančios keltus, kurių maršrutai jungia Šengeno valstybes. Tuo tarpu išorinės sienos apibrėžtos kaip „sausumos bei jūrų sienos ir jų oro bei jūrų uostai, jei tai nėra vidaus sienos“<sup>107</sup>. Tačiau Konvencijoje pateiktos išorinės sienos apibrėžimas turi neigiamų aspektų, visų pirma, kaip pažymi R.Zaiotti (2008)<sup>108</sup>, jame išvengta atsakomybės už jų kontrolę bei jų valdymą aspektų. Autorius pažymi, kad sampratoje turėtų atsispindėti, kad išorinė siena, kurią turi Šengeno narė su trečiaja valstybe, yra ne tik tos narės, bet ir visos ES atsakomybė už jos kontrolę bei apsaugą.

Šengeno Konvencija ne tik pateikė dvi atskiras sienų kategorijas, bet ir jų funkcijas. Kontrolė ties vidinėmis sienomis yra *de facto* panaikinama (2 straipsnio 1 dalis), tačiau „filtro“ funkcija tarp valstybių visiškai nepanaikinama, ji tik perkeliama išorinio Šengeno erdvės perimetro sienoms (17 straipsnis). Bendro išorinio perimetro sukūrimas sąlygojo ne tik kontrolės perkėlimą išorinėms sienoms, bet ir jos sustiprinimą.

Manytina, kad ryšys tarp vidinių sienų kontrolės panaikinimo ir jos realokavimo išoriniam Šengeno erdvės perimetrui, tam tikra prasme, yra labai svarbus žvelgiant iš nacionalinių pozicijų. Tačiau autoriai pažymi, kad būtent šiame aspekte atsiranda „saugumo deficitas“, t.y. kontrolės panaikinimas sukuria tam tikrą vakuumą<sup>109</sup>, nes valstybės narės praranda svarbią nacionalinę priemonę, leidžiančią kontroliuoti į šalį atvykstančius asmenis ir nustatyti jų asmens tapatybę.<sup>110</sup>

Svarbiausios Šengeno Konvencijoje numatytos įgyvendinti priemonės:

<sup>105</sup> Greičius S., Seniutienė D. Šengeno Konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui // Jurisprudencija, 2005, t. 73(65). P.77–85.

<sup>106</sup> Kuksaitė A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės // Jurisprudencija, 2007, 10(100).-p.47–51

<sup>107</sup> Konvencija dėl Šengeno susitarimo 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Benilukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybės dėl laisvniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo.- [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):LT:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):LT:NOT) (1 straipsnis) [žiūrėta 2011-02-21]

<sup>108</sup> Zaiotti R. Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers.-Toronto: Department of Political Science, University of Toronto, 2008. P.93-106.

<sup>109</sup> Ten pat. P.93-106.

<sup>110</sup> Greičius S., Seniutienė D. Šengeno Konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui // Jurisprudencija, 2005, t. 73(65). P.77–85.

- panaikinti pasienio tikrinimus prie vidinių sienų ir sustiprinti kontrolę prie išorinių sienų;
- nustatyti vykimą per išorines sienas reglamentuojančias bendras sąlygas;
- atriboti iš Šengeno teritorijos ir ne iš Šengeno teritorijos atvykstančių keleivių srautus;
- suderinti vizų tvarką;
- koordinuoti institucijų veiklą organizuojant pasienio tikrinimus (ryšio pareigūnai, personalui skirtų instrukcijų ir mokymų derinimas);
- nustatyti vežėjų statusą nelegalios migracijos užkardymo veikloje;
- įpareigoti registruotis visiems iš vienos į kitą šalį vykstantiems trečiųjų šalių piliečiams;
- už prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimą atsakingos valstybės nustatymo taisyklės (Dublino konvencija);
- sustiprinti teisinį bendradarbiavimą pagreitinant nusikaltėlių perdavimo procedūras;
- sukurti ir naudoti Šengeno informacinę sistemą (SIS).

Šengeno Konvencijoje pateiktos nuostatos, kam tenka atsakomybė už išorinių sienų kontrolę ir jų apsaugą. 132 Konvencijos straipsnyje numatytas Vykdomojo komiteto steigimas. Detalės apie Komiteto funkcijas bei politikos struktūras buvo apibrėžtos dokumente, kuris buvo paruoštas po Konvencijos pasirašymo. Šiame dokumente pateikta piramidinė Komiteto struktūra.

Tačiau S.Greičius ir D.Seniutienė (2005)<sup>111</sup> pažymi, kad ir Konvencijoje „nemažai nuostatų deklaratyvaus pobūdžio, nusakančios bendrą Šengeno erdvės koncepciją, taip pat dalis Konvencijoje įtvirtintų sąvokų neturėjo aiškaus apibrėžtumo, Susitariančiosios šalys skirtingai vertino šias nuostatas taikydamos jas nacionalinėje teisėje.“

1997 m. spalio 2 d. buvo priimta Amsterdamo sutartis<sup>112</sup>, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus. Ši sutartis įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 d. Bendrijos laisvo asmenų judėjimo, prieglobsčio, imigracijos politika Amsterdamo sutartyje priskiriama pagrindiniam tikslui – sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo zoną. Europos Bendrijos sutartis buvo papildyta nauju skyriumi. Ši sutartis išplėtė Bendrijos kompetencijos ribas sprendžiant pabėgėlių, migracijos, išorinių sienų kontrolės, teismo bendradarbiavimo nagrinėjant civilines bylas, muitinių bendradarbiavimo klausimus. Šioje sutartyje perskirstytos Bendrijos ir valstybių narių galios teisingumo ir vidaus reikalų srityse.

Pagal Amsterdamo sutarties protokolą Šengeno teisynas buvo įtrauktas į EB steigimo sutarties IV skyriaus 61 ir po jo einančius straipsnius (vizų, prieglobsčio suteikimo, migracijos ir laisvo asmenų judėjimo politika). 14 straipsnio, kuris teigia, jog vidaus rinką sudaro vidaus sienų neturinti erdvė,

<sup>111</sup> Greičius S., Seniutienė D. Šengeno Konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui // Jurisprudencija, 2005, t. 73(65). P.77–85.

<sup>112</sup> Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti ir papildanti Europos Sąjungos sutartį, Europos bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus. Sutartis 11997D, Priėmė: Europos Sąjungos valstybės narės 1997-10-02.

užtikrinimui buvo pateiktas jau po Amsterdamo sutarties pakeitimų EB 62-asis straipsnis:„[...] nustato priemonės, skirtas, laikantis 14 straipsnio, užtikrinti, kad nebus jokios asmenų kontrolės jiems kertant vidaus sienas – nesvarbu, ar jie būtų Sąjungos, ar trečiųjų šalių piliečiai;”. Tokiu būdu didžioji Šengeno reikalų dalis pateko į Bendrijos reguliavimo sritį. Amsterdamo sutarties 73 i straipsnis aiškiai apibrėžia tikslus, kuriuos valstybės narės turi įvykdyti per penkerius metus įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai.

Nuo 1999 m. Europos Vadovų Tarybos susitikimo Tamperėje Sąjungos politika teisingumo ir vidaus reikalų srityje kuriama pagal bendrąją programą. Europos Vadovų Taryba Tamperėje parengė pirmąją penkiamečę šios srities programą. Nors buvo pasiekti ne visi pradiniai tikslai, pažanga padaryta: padėti bendros prieglobsčio ir imigracijos politikos pagrindai, derinama sienų kontrolė, stiprinamas policijos bendradarbiavimas ir bendradarbiavimas vidaus saugumo ir baudžiamosios politikos srityje.

Po pirmosios penkiamečės programos 2004 m. lapkričio mėn. Hagoje Europos Vadovų Taryba parengė naują 2005–2009 m. Sąjungos programą. Programa apima visus, taip pat ir išorinius, su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve susijusių politinių sričių aspektus:

- pagrindines teises ir pilietybę;
- prieglobstį ir imigraciją;
- sienų valdymą;
- integraciją;
- kovą su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu;
- teisminį ir policijos bendradarbiavimą;
- civilinę teisę.

Hagos programą papildė Europos Vadovų Tarybos 2004 m. gruodžio mėn. patvirtinta kovos su narkotikais strategija.

Komisija nustatė dešimt konkrečių prioritetų, dėl kurių turi būti dedama daugiausia pastangų. Šie prioritetai susiję su globalių kovos su terorizmu sprendimų paieška, integruoto išorės sienų valdymo kūrimu, kovos su organizuotu nusikalstamumu strateginės koncepcijos rengimu arba su būtinybe užtikrinti visiems tikrą Europos teisingumo erdvę. Prie šių prioritetų pridėtas įstatymo galią turinčių ir kitų teisės aktų sąrašas, kurį Taryba patvirtino birželio 2 ir 3 d. sesijos metu. Šį bendrą abiejų institucijų veiksmų planą birželio mėn. Europos Vadovų Taryba įvertino palankiai ir ypač pritarė šiame dokumente išskirtam operatyviniam įvairių Sąjungos vidaus saugumo dalyvių bendradarbiavimui.

Bendros ES laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės kūrimas tęsiamas 2009 metų spalio 12 dieną Komisijos pateiktame pasiūlyme dėl strategijos, susijusios su *išorine* laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės dimensija, siekiant, visų pirma, skatinti teisinę valstybę, stabilumą ir saugumą už Europos

Sąjungos ribų. Ši strategija patvirtinta gruodžio 14 dieną Stokholmo programa, pagal kurią 2010-2014 metais tobulinamas policijos, teismų ir muitinės įstaigų bendradarbiavimas ir bendra prieglobsčio, migracijos ir vizų politika.

Siekiant suvienodinti ir palengvinti Šengeno Konvencijos nuostatų interpretavimą ir integravimą į susitariančiųjų šalių nacionalinę teisę, šios nuostatos buvo smulkiau nusakytos 2002 m. Bendrajame Vadove pagal 2001 m. balandžio 24 d. Tarybos reglamento nuostatas, kuris vadinamas Praktiniu vadovu pasieniečiams. Teisinės bazės požiūriu Bendrasis Vadovas, kuris buvo parengtas kaip Šengeno tarpvyriausybinių bendradarbiavimo dalis ir įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai buvo įtrauktas į Europos Sąjungos institucinę ir teisinę sistemą, šiuo metu yra pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis kontrolės priemonės prie Europos Sąjungos valstybių narių išorinių sienų, nepaisant to, kad tam tikri principai taip pat yra suformuluoti pačioje Šengeno Konvencijoje, ir kai kurios konkrečios Bendrojo Vadovo nuostatos yra išdėstytos kituose atskiruose sprendimuose. Nors Šengeno teisynas, ypač nuostatos, kurių pagrindą sudaro Europos Bendrijos sutartis, dabar yra Europos Bendrijos teisyne, kuris taikomas visoms valstybėms narėms, sudedamoji dalis, tačiau Bendrasis Vadovas tam tikrais aspektais skiriasi nuo įprastinių teisės aktų:

- jis nėra įprastas Bendrijos teisei tuo, kad neturi jai būdingų teisės aktų, tokių kaip reglamentai ir direktyvos, formos. Dėl to nevienareikšmiškai gali būti suprantama tam tikrų Šengeno teisyne nuostatų teisinė vertė;
- jį sudaro sprendimai ir priemonės, priimti tik pagal tarpvyriausybinių bendradarbiavimo sistemą ir nedalyvaujant Europos Bendrijos institucijoms, pirmiausia Europos Parlamentui.<sup>113</sup>

Pagal Nicos sutartį sprendimai dėl vizų, prieglobsčio ir imigracijos priimami daugiausia taikant bendro sprendimo procedūrą. EB sutarties 63 straipsnyje numatyta, kad visi klausimai, susiję su prieglobsčiu ir laikina apsauga, sprendžiami kvalifikuotąją balsų dauguma, tačiau tik tokiu atveju, jei prieš tai vieningai buvo priimtas bendras pamatinis teisės aktas dėl prieglobsčio.

Pagal valstybių ir vyriausybių vadovų pasirašytą pareiškimą, prie balsavimo kvalifikuotąją balsų dauguma ir bendro priėmimo procedūros būtų pereita nuo 2004 m. gegužės 1 d. (neprivalant priimti vieningo sprendimo) įgyvendinant:

- EB sutarties 62 straipsnį dėl priemonių, nustatančių sąlygas laisvam ne ES valstybių narių piliečių, teisėtai gyvenančių ES teritorijoje, judėjimui;
- EB sutarties 63 straipsnį dėl nelegalios imigracijos ir neteisėtai apsigyvenusių asmenų repatriacijos.

---

<sup>113</sup> Greičius S., Seniutienė D. Šengeno Konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui // *Jurisprudencija*, 2005, t. 73(65). P.77–85.

2006 metų kovo 15 dieną priimtas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr.562/2006, nustatantis taisyklės, reglamentuojančias asmenų judėjimą per sienas. Šis reglamentas dar vadinamas Šengeno sienų kodeksu. Kodeksas priimtas asmenų judėjimo per sienas taisyklių nustatymui bei jų harmonizavimui. Kodekso III skyriuje pateikiamos valstybių narių bendradarbiavimo išorinės sienos apsaugos srityje bendrosios nuostatos II dalyje išdėstytoms išorinės sienos kirtimo taisyklėms bei reikalavimams.

Apibendrinant šį skyrių ir jame aptartus Šengeno teisyno bei jo inkorporavimo į ES teisinę bazę teisės aktus, darytina išvada, kad Šengeno erdvės kūrimas – vidinių sienų naikinimas bei sienų kontrolės bei apsaugos funkcijos peralokavimas išorinės Šengeno erdvės perimetro sienai - yra sudėtingas ir skirtingai vertinamas procesas. Atlikta teisės aktų apžvalga leidžia daryti išvadą, kad Šengeno erdvės valstybių narių tikslas yra nukreiptas į skaidrų keturių laisvių judėjimą (labiausiai akcentuojant laisvą asmenų judėjimą), maksimaliai sumažinant jų kontrolės mechanizmą. Tai didelis pasiekimas Europos Sąjungoje, ženkliai palengvinęs iki tol sudėtingus asmenų judėjimo per sieną mechanizmus. Tačiau šis aspektas turi ir neigiamą atspalvį. Mokslinėje literatūroje autoriai pažymi, kad išorinės sienos kontrolė šiai dienai yra neharmonizuota ir per silpna, kas sąlygoja nelegalios imigracijos didelius mastus, prekybos žmonėmis plitimą, nusikalstamų veikų per sieną didėjimą. Tai mažina ne tik visos ES saugumą, bet ir didina kiekvienos valstybės narės nacionalinio saugumo riziką. Teisės aktai reglamentuoja valstybių bendradarbiavimą, jo formas, tikslus bei kryptis. Šis mechanizmas sukurtas ir reguliuojamas teisės aktais, praktikoje dar nepilnai veikia. Todėl kitame šio darbo skyriuje bus analizuojamas valstybių narių bendradarbiavimas atskirose išorinės sienos apsaugos srityse, išskiriamos šio bendradarbiavimo problemos ir analizuojami galimi jų šalinimo būdai.

### **3. VALSTYBIŲ NARIŲ BENDRADARBIAVIMAS IŠORINĖS EUROPOS SĄJUNGOS SIENOS APSAUGOS BEI KONTROLĖS SRITYJE**

Atlikta analizė leidžia pastebėti, kad išorinės sienos apsaugos politika dažniausiai nagrinėjama dviuose plotmėse – keliant nelegalios imigracijos į ES problemą ir operatyvinės veiklos, saugant ES išorinės sienas, organizavimą bei vykdymą. Todėl šiame skyriuje, pateikus integruotos išorinės sienos apsaugos sistemos koncepciją (3.1 poskyris) bei išskyrus valstybių narių bendradarbiavimo analizuojamoje srityje tikslus bei komunikacijos priemones, be kurių bendradarbiavimas tampa sunkiai įmanomas (3.2 poskyris), dėmesys skiriamas išorinės sienos apsaugos imigracijos aspektu problematikai (3.3 poskyris) bei operatyvinio bendradarbiavimo organizavimui (3.4 poskyris), apžvelgiant ir valstybių narių nacionalinį bendradarbiavimą sienos kirtimo srityje (3.5 poskyris).

### 3.1. Integruotos išorinės sienos apsaugos sistemos koncepcija

Europos Taryba 2010 metų vasarį priėmė Europos Sąjungos vidinio saugumo strategiją<sup>114</sup>, pagrįstą 2003 metų Europos saugumo strategija.<sup>115</sup> Ši strategija buvo priimta siekiant padėti Europai siekti pažangos, sutelkti vykdomą veiklą ir nustatyti būsimų veiksmų principus bei gaires. Ja siekiama užkirsti kelią nusikaltimams bei stiprinti gebėjimus laiku ir tinkamai reaguoti į stichines bei žmogaus sukeltas nelaimes veiksmingai parengiant ir valdant reikiamas priemones. Didelis dėmesys vidaus saugumo strategijai skiriamas ir Stokholmo programoje<sup>116</sup> bei jos įgyvendinimo veiksmų plane<sup>117</sup>.

Nors pačia ES vidaus saugumo strategija siekiama ne kurti naujas kompetencijas, bet sujungti esamas strategijas bei konceptualius požiūrius ir pripažinti Stokholmo programos pagrindą, ja reaguojama į grėsmes. Joje nustatytas tvirtas įsipareigojimas siekti pažangos teisingumo, laisvės ir saugumo srityse pasinaudojant Europos saugumo modeliu, kurį taikant susiduriama su tokiais iššūkiais kaip teisių ir laisvių apsauga, valstybių narių bendradarbiavimo ir solidarumo gerinimas, ne tik nesaugumo padarinių, bet ir jo priežasčių nagrinėjimas; pirmenybės teikimas prevencijai ir išankstiniam numatymui; visų atitinkamų sektorių įtraukimas į visuomenės (politinę, ekonominę, socialinę ir pan.) apsaugą; piliečių informavimas apie saugumo politiką; ir galiausiai, vidaus ir saugumo tarpusavio priklausomybės pripažinimas nustatant visuotinio saugumo požiūrį trečiųjų valstybių atžvilgiu.<sup>118</sup>

2010 m. vasario 25–26 d. posėdyje Taryba savo lygmeniu susitarė dėl dokumento, pavadinto „Europos Sąjungos vidaus saugumo strategijos „Kuriant Europos saugumo modelį“ projektas“, kuriame nustatomi ES vidaus saugumo strategijos elementai. Šio darbo autorė norėtų atkreipti dėmesį į tai, kad šiame dokumente pažymima, kad Europos Sąjungos vidaus saugumas labai glaudžiai susijęs su ES išorinės sienos politika, todėl šie du aspektai politiniame bei teisiniame lygmenyje yra neatsiejami Europos saugumo modelio elementai ir analizuojami kartu.

<sup>114</sup> Europos Sąjungos vidaus saugumo strategijos „Kuriant Europos saugumo modelį“ Projektas.-Briuselis: Europos Sąjungos Taryba, 2010-03-08.- [http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/Viesojo\\_saugumo\\_dep/naujas/Vidaus\\_saugumo\\_strategija\\_liet.doc.pdf](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_saugumo_dep/naujas/Vidaus_saugumo_strategija_liet.doc.pdf) [žiūrėta 2011-03-15]

<sup>115</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework. - Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, October 2010. P.27.

<sup>116</sup> Stokholmo programa – atvira ir saugi europa piliečių labui ir saugumui (2010/C 115/01). Europos Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų pranešimai.-Europos vadovų taryba // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2010, 54, C 115/1.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-15]

<sup>117</sup> Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui. Sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę Europos piliečiams. Stokholmo programos įgyvendinimo veiksmų planas.- Briuselis: Europos Komisija, 2010-4-20.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-16]

<sup>118</sup> Europos Sąjungos vidaus saugumo strategijos „Kuriant Europos saugumo modelį“ Projektas.-Briuselis: Europos Sąjungos Taryba, 2010-03-08.- [http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/Viesojo\\_saugumo\\_dep/naujas/Vidaus\\_saugumo\\_strategija\\_liet.doc.pdf](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_saugumo_dep/naujas/Vidaus_saugumo_strategija_liet.doc.pdf) [žiūrėta 2011-03-15]



S.Carrera (2007)<sup>119</sup> pažymi, kad **ES išorinės sienos kontrolės strategija susijusi su išorinės sienos apsaugos didinimu, panaudojant integruotą sienos apsaugos sistemą** (*integrated approach on borders (IBM)*), pagrinde orientuotą į migracijos bei nusikaltimų, vykdomų kertant ES sieną, sritis. ES vidaus saugumo strategija grindžiama Sąjungos sutartyse įtvirtintomis ir Pagrindinių teisių chartijoje išdėstytomis vertybėmis ir principais<sup>120</sup>:

- teisingumo, laisvės ir saugumo politikos aspektais, kurie vienas kitą sustiprina, kartu gerbiant pagrindines teises, užtikrinant tarptautinę apsaugą, teisinės valstybės principus ir privatumą;
- visų piliečių, visų pirma pažeidžiamiausių, apsauga, daug dėmesio skiriant nuo nusikaltimų nukentėjusiems asmenims;
- saugumo politikos skaidrumu ir atskaitomybe, kad piliečiams būtų lengviau suvokti šią politiką ir būtų atsižvelgiama į jų susirūpinimą bei nuomones;
- dialogu, kaip nuomonių skirtumų sutaikymo priemone, laikantis tolerancijos, pagarbos ir saviraiškos laisvės principų;
- valstybių narių solidarumu susidūrus su problemomis, kurių pačios valstybės narės negali išspręsti, arba tais atvejais, kai suderinti veiksmai būtų naudingi visai ES;
- tarpusavio pasitikėjimu – vienu iš svarbiausių sėkmingo bendradarbiavimo principų.

„Integruota išorės sienų valdymo sistema“ kaip nauja koncepcija pateikta 2001 m. gruodžio 14–15 d. Lakeno Europos Vadovų Tarybos išvadose<sup>121</sup><sup>122</sup>. Šioje sistemoje išskiriamos šios pagrindinės dimensijos<sup>123</sup>:

- sienos kontrolė (patikrinimai ir priežiūra), įskaitant rizikos analizę bei informaciją apie nusikaltimus;
- „nusikaltimų, kertant sieną“ atskleidimas ir tyrimas, bendradarbiaujant su atitinkamomis institucijomis;
- „keturių filtrų“ leidimo kirsti sieną modelis, kuris nustatytas ES 2002 metų Šengeno kataloge<sup>124</sup>. Šis modelis nustato trečiųjų – kilmės ar tranzito – šalių naudojamas

<sup>119</sup> Carrea S. The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Document No. 261, March 2007. P.5-8.- [se2.isn.ch/.../Files/.../261\\_The+EU+Border+Management+Strategy.pdf](http://se2.isn.ch/.../Files/.../261_The+EU+Border+Management+Strategy.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

<sup>120</sup> Europos Sąjungos vidaus saugumo strategija. Kuriant Europos saugumo modelį.- Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2010.- [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313LTC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313LTC.pdf) [žiūrėta 2011-02-06]

<sup>121</sup> Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union.- <http://www.ena.lu/> [žiūrėta 2011-02-03]

<sup>122</sup> Ten pat

<sup>123</sup> Carrea S. The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Document No. 261, March 2007. P.5-8.- [se2.isn.ch/.../Files/.../261\\_The+EU+Border+Management+Strategy.pdf](http://se2.isn.ch/.../Files/.../261_The+EU+Border+Management+Strategy.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

kontrolės priemonės, bendradarbiavimo su kaimynėmis valstybėmis priemonės, išorinės sienos kontrolės priemonės bei kontrolines priemonės laisvam prekių judėjimui bendroje teritorijoje;

- agentūrų bendradarbiavimas sienos apsaugos srityje, įskaitant sienos patrulius, muitines, policiją, nacionalines saugumo agentūras bei kitas institucijas;
- bendradarbiavimas nacionaliniame bei tarptautiniame lygmenyje.

Ši koncepcija apima visas veiklos rūšis, kurias valstybių narių valdžios institucijos vykdo siekdamas:

- įgyvendinti sienų kontrolę ir stebėjimą;
- analizuoti riziką;
- numatyti darbuotojų ir įrangos poreikius.

Sutartyje dėl Europos Sąjungos<sup>125</sup> veikimo ši koncepcija plėtojama, o 77 straipsnyje kalbama apie laipsnišką jos įgyvendinimą. Integruota sistema grindžiama Tamperės išvadose nurodytu ir vėliau Lakeno išvadose<sup>126</sup> įtvirtintu principu, kad geresnis Europos Sąjungos išorės sienų kontrolės priemonių valdymas padės kovoti su terorizmu, neteisėtais imigracijos tinklais ir prekyba žmonėmis.

Integruotos sienos apsaugos valdymo koncepcija susijusi su vidinio saugumo bei prekybos palengvinimo sąveikos įgyvendinimu. Šiuo aspektu, sienos valdymo kūrimo modelis apima laisvą prekių judėjimą bei laisvą asmenų judėjimą teritorijoje su mažiau „pralaidžiomis“ sienomis. Tuo tikslu ES buvo pristatyta integruotos sienos apsaugos koncepcija kaip nacionalinių sistemų konvergencijos būdas, tam, kad užtikrinti asmenų bei prekių judėjimo per sieną kontrolės mechanizmus, kuriant laisvą, saugią bei teisingą teritoriją.<sup>127</sup>

O.Marenin (2010)<sup>128</sup> teigia, kad integruotas sienos valdymas yra nesudėtinga koncepcija, paremta technologijomis bei padidinta integracija. Stokholmo programoje<sup>129</sup> siekiama šią koncepciją materializuoti, siejant ją su ES vidinio saugumo didinimu bei FONTEX agentūros veiklos stiprinimu.

<sup>124</sup> EU Schengen Catalogue. External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices.- Council of the European Union, February 2002.- <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/catalogue20EN.pdf> [žiūrėta 2011-03-15]

<sup>125</sup> Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2010-3-30, C83/47.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:LT:PDF> [žiūrėta 2011-02-03]

<sup>126</sup> European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001. Presidency Conclusions.- [http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf) [žiūrėta 2011-03-16]

<sup>127</sup> Jorry H. Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? // Research Paper, March 2007, No.6. [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model\\_for\\_Managing\\_Operational\\_Cooperation\\_at\\_the\\_EU\\_s\\_External\\_Borders.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model_for_Managing_Operational_Cooperation_at_the_EU_s_External_Borders.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>128</sup> Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework. - Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, October 2010. P.27.

<sup>129</sup> Stokholmo programa – atvira ir saugi Europa piliečių labui ir saugumui (2010/C 115/01). Europos Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų pranešimai.-Europos vadovų taryba // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2010, 54, C 115/1.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-15]

O.Marenin (2010)<sup>130</sup> pažymi, kad integruotos sienos apsaugos koncepcija sienos valdymo literatūroje bei politinėse diskusijose ES lygyje suprantama skirtingai. Išskiriamos trys perspektyvos arba, dar kitaip vadinami modeliai, integruotos sienos apsaugos koncepcijos aiškinimui:

- integruota sienos apsaugos (IBM) koncepcija saugumo sektoriaus reformos (SSR) kontekste – IBM/SSR modelis;
- ES ir ET svarstymai dėl praktinio koncepcijos supratimo ES;
- FRONTEX statusas bei kompetencijos.

Skirtumas tarp minėtų modelių glūdi vyriausybinių agentūrų skaičiuje, kuris turėtų būti įtrauktas į integruotą sistemą, taip pat laipsnis, kiek vietinės bei tarptautinės agentūros turi būti integruotos į operatyvines veiklas bei papildomų funkcijų vykdymą pasienyje, horizontalios integracijos pasienio poste aspektu, specifiniu pasienio policijos bendradarbiavimu, muitinės ir kitų kontrolierių aspektu.

Modeliai taip pat skiriasi ir demokratinės atskaitomybės mechanizmais, kurie turėtų būti inkorporuojami į IBM sistemą. Ypatingai pažymimi pasienio kontrolieriai, kurie priskiriami pasienio policijai ir yra autorizuoti įstatymu kontroliuoti žmonių srautus per sieną. Ši galia yra jiems suteikta įstatymais bei profesinėmis normomis, todėl jie turi aiškiai atsiskaityti už tai, ką daro.

Reikia pastebėti, kad nors ir išskiriami ir aiškinami skirtingose plotmėse, šie trys modeliai praktikoje „susilieja“. Šie modeliai byloja apie tęstinę integraciją ir sienos valdymo poreikį.

Integruotos sienos apsaugos koncepcija saugumo sektoriaus reformos kontekste yra kur kas sudėtingesnis procesas negu egzistuojančių valstybių narių sienos apsaugos agentūrų operatyvinės veiklos palaikymas. Be to, reikia pažymėti, kad IBM/SSR modelis apima ir kur kas visapusiškesnius sienos apsaugos tikslus nei FRONTEX veiklos tikslai, todėl ir integruojami pokyčiai yra gerokai sudėtingesni ir ekstensyvesni nei esama situacija.

Bendriausi IBM elementai, apimantys visus tris analitinius lygius, kuriuos O.Marenin (2010)<sup>131</sup> dar vadina modeliais ar perspektyvomis, apima organizacinę ir operatyvinę valstybių narių agentūrų, turinčių įgaliojimus sienos apsaugos srityje, bendradarbiavimą (arba bendrą darbą), įstatyminės bazės bei politikos harmonizavimą tam, kad užtikrinti, jog kontrolė atliekama tais pačiais būdais ir metodais visuose ES pasieniuose, taip pat bendradarbiavimą vykdant papildomas funkcijas, kurios užtikrina efektyvų sienos kontrolės valdymą, tokį kaip dalijamasis informacija bei žiniomis, pasienio policijos mokymai, bendra vizų bei prieglobsčio politika ir t.t.

Apibendrinant šį poskyrį, darytina išvada, kad Europos vidinio saugumo strategija glaudžiai siejama su išorinės sienos apsaugos politika ir tinkamiausio modelio jos kontrolei pasirinkimo. Integruotos išorinės sienos apsaugos sistemos koncepcija orientuota į prekybos mechanizmų ES viduje

<sup>130</sup> Marenin O. Challenges for Integrated Border Management in the European Union. Occasional Paper – №17.-Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2010.

<sup>131</sup> Ten pat.

bei su trečiosiomis šalimis palengvinimą, tuo pačiu stipriau kontroliuojant asmenų judėjimą pačioje Šengeno teritorijoje bei srautų pasieniuose su trečiosiomis šalimis, neapsunkinant sąžiningų skirtingų valstybių piliečių judėjimo laisvių. Tai iš pažiūros sudėtinga sistema, kuri ES išorinės sienos apsaugos politiką inkorporuoja į nacionalines politikas, integruodama bendrus ES tikslus bei bendradarbiavimo principus bei gaires.

### **3.2. Valstybių narių bendradarbiavimo išorinės sienos apsaugos srityje tikslai ir komunikacijos priemonės**

2 paveiksle buvo pateikta schema apimanti ES išorinės sienos politikos kryptinius tikslus bei valstybių narių bendradarbiavimo uždavinius. Pamatinis Šengeno valstybių bendradarbiavimo tikslas – apsaugoti asmenis ir jų turtą sumažinant piktnaudžiavimo šia teise galimybes. Tai, be kita ko, visų valstybių narių policijos, muitinės, išorės sienos kontrolės bei teisminių institucijų tvirtesnis ir veiksmingesnis bendradarbiavimas.<sup>132</sup> Remiantis Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „FRONTEX agentūros vertinimo ir būsimos plėtros ataskaitos“ poveikio vertinimo santrauka<sup>133</sup>, bendrieji valstybių narių bendradarbiavimo politikos tikslai išorinės sienos apsaugos srityje yra šie:

- prisidėti prie integruoto išorės sienų valdymo Europos lygiu;
- veiksmingai kontroliuoti ir stebėti išorės sienas;
- palengvinti esamų ir būsimų Bendrijos priemonių, susijusių su išorės sienų valdymu, taikymą užtikrinant valstybių narių operatyvaus bendradarbiavimo koordinavimą.

Be bendrųjų politikos tikslų, minėtame dokumente, išskiriami ir specialieji integruotos sienos apsaugos koncepcijos tikslai, kuriuos galima apibūdinti pagal FRONTEX agentūros įgaliojimus vykdomų užduočių sąrašą:

- koordinuoti valstybių narių operatyvų bendradarbiavimą išorės sienų valdymo srityje;
- padėti valstybėms narėms mokyti valstybių sienų apsaugos pareigūnus, įskaitant bendrą mokymo reikalavimų nustatymą;
- rengti rizikos analizę;
- toliau plėtoti su išorės sienų kontrole ir stebėjimu susijusius mokslinius tyrimus;
- padėti valstybėms narėms tais atvejais, kai prie išorės sienų reikia didesnės techninės ir operatyvios pagalbos;

<sup>132</sup> SIRENE – Šengeno informacinė sistema.- <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1157&lang=lt> [žiūrėta 2011-03-15]

<sup>133</sup> Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „FRONTEX agentūros vertinimo ir būsimos plėtros ataskaita“ poveikio vertinimo santrauka.- Briuselis, 13.2.2008.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008SC0149:LT:HTML> [žiūrėta 2011-03-14]

- teikti valstybėms narėms reikiamą pagalbą organizuojant bendras asmenų grąžinimo operacijas;
- dislokuoti Skubios pasienio pagalbos būrius valstybėse narėse;
- vykdyti tarptautinį bendradarbiavimą.<sup>134</sup>

Tam, kad bendradarbiavimas tarp valstybių narių būtų sklandus, reikalingos efektyvios komunikacijos priemonės. Kadangi XXI amžiuje bet kurioje srityje pagrindinės komunikacijos priemonės pagrįstos informacijos bei žinių kaupimu, ES išorinės sienos apsaugos sritis nėra išimtis – čia taip pat kuriamos informacinės sistemos, kuriose kaupiama ir saugoma informacijos bei žinios.

Šengeno informacinė sistema (SIS) yra didžiausia Europoje visuomenės saugumo ir paramos policijos bei teisminiam bendradarbiavimui užtikrinimo ir išorės sienų kontrolės valdymo bendra duomenų bazė. SIS – tai kompiuterinė duomenų bazė, kurioje kaupiami duomenys apie nepageidaujamus asmenis (dėl jų padarytų kriminalinių nusikaltimų, bandymo neteisėtai patekti į šalį ir t.t.), ieškomus asmenis, pavogtus daiktus (tapatybės korteles, ginklus, transporto priemones) ir t.t.

Ši sistema buvo sukurta kaip viena iš svarbiausių kompensacinių priemonių, skirta<sup>135</sup>:

- sienų kontrolei ir policijos patikrinimams,
- nusikaltimų prevencijai ir patraukimui baudžiamojon atsakomybėn už juos,
- vizų ir leidimų gyventi išdavimui,
- kad būtų kompensuota už tai, kad buvo panaikinta vidaus sienų kontrolė.

SIS buvo sukurta kaip įrankis subalansuoti Šengeno erdvės valstybių bendrų sienų kontrolės panaikinimą. SIS paskirtis - pagal Konvenciją dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo valstybių narių 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.

SIS sudaro kiekvienoje Šengeno valstybėje narėje esanti nacionalinė sistema (N.SIS) ir centrinė sistema (C.SIS). Visos nacionalinės sistemos yra tiesiogiai sujungtos su centrine sistema per saugų ryšių tinklą. Ši bendra sistema sukuria ryšį tarp visų valstybių narių ir suteikia galutiniams vartotojams (policijos departamentai, ambasados ir konsulatai, migracijos įstaigos, kt.) realiu laiku priėjimą prie informacijos, reikalingos vykdyti jų tiesiogines funkcijas, kuri yra įvesta kitų Valstybių Narių. Labai svarbu pažymėti tai, kad sistema gali nedelsdami ir tiesiogiai pasinaudoti visi gatvėse patruliuojantys policijos pareigūnai ir kiti teisėsaugos pareigūnai bei institucijos, kuriems ši informacija reikalinga jų

<sup>134</sup> Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „FRONTEX agentūros vertinimo ir būsimos plėtros ataskaita“ poveikio vertinimo santrauka.- Briuselis, 13.2.2008.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008SC0149:LT:HTML> [žiūrėta 2011-03-14]

<sup>135</sup> ES Šengeno katalogas. 2 tomas: Šengeno informacinė sistema, SIRENE. Rekomendacijos ir geriausia praktika, 2003-06-01.- <http://www.policija.lt/index.php?id=2558> [žiūrėta 2011-03-15]

funkcijoms atlikti užtikrinant teisėtumą ir kovojant su nusikalstamumu. Joje saugomi duomenys iš didžiosios Europos Sąjungos dalies, taip pat Norvegijos, Islandijos ir Šveicarijos.<sup>136</sup>

Dalyvaujančios valstybės daro įrašus, vadinamus perspėjimais, apie ieškomus ir dingusius asmenis, pamestą bei pavogtą turtą ir draudimus atvykti. Šiuo metu šioje duomenų bazėje yra 25 dalyvaujančių valstybių padaryti daugiau nei 32 milijonai įrašų. Perspėjimų skaičius didėja maždaug 3% per mėnesį.

Pagal Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 95-99 straipsnius SIS gali būti įvedami perspėjimai apie asmenis dėl šių priežasčių:

- areštas ekstradicijos tikslu (95 straipsnis);
- perspėjimas dėl užsieniečių, kuriems pagal duotą perspėjimą draudžiama įvažiuoti (96 straipsnis);
- perspėjimas dėl dingusių asmenų, dingusių nepilnamečių asmenų arba asmenų, kurie kompetentingos institucijos sprendimu, turi būti sulaikyti (97 straipsnis);
- perspėjimas dėl liudytojų, asmenų, teisminių institucijų šaukiamų atvykti baudžiamojon bylon, kad duotų paaiškinimus dėl veikų, už kurias jie yra persekiojami, arba dėl asmenų, kuriems turi būti įteiktas baudžiamasis teismo nuosprendis ar šaukimas atvykti, kad atliktų laisvės atėmimo bausmę (98 straipsnis);
- perspėjimas apie asmenis arba transporto priemones, kad jie būtų atsargiai sekami arba kad būtų atlikti konkretūs tikrinimai, siekiant persekioti už nusikalstamas veikas arba neleisti kilti grėsmei visuomenės saugumui (99 straipsnis).

Dėl SIS taikomų modernių informacinių technologijų, galimybė ja naudotis teisėsaugos institucijoms ir glaudaus nacionalinių SIRENE (*Supplementary Information REquest at the National Entries* – tai biuras, įkurtas pagal Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 108 straipsnį, kuriam tenka pagrindinė atsakomybė už jos nacionalinę Šengeno informacinės sistemos sekciją. Vadovaujantis Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 108 straipsnio 2 dalimi, SIRENE biuras yra vienintelė institucija įgaliota įvesti duomenis į SIS) biurų bendradarbiavimo SIS teko svarbus vaidmuo kovojant su nusikalstamumu ir vykdant išorės sienų kontrolę Europoje. SIS buvo įdiegti nauji teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo Europoje, vykdomo esant laisvam prekių ir asmenų judėjimui, spartos ir efektyvumo standartai. Dabar su informacija apie ieškomus asmenis, transporto priemones ir t.t. internetu savo šalies kalba vietoje gali susipažinti visų valstybių narių policija, muitinė ir kitos teisėsaugos institucijos.

SIRENE vaidmuo SIS darbe yra absoliučiai esminis. Nors nesitikima ar nėra būtina, kad SIRENE būtų atsakinga už kiekvieną su SIS susijusį veiksmą, SIRENE yra žmogiškoji SIS sąsaja. Tai

<sup>136</sup> SIRENE – Šengeno informacinė sistema.- <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1157&lang=lt> [žiūrėta 2011-03-15]

reikia, kad jai tenka pirmosios linijos kontakto vaidmuo tiek kitų SIRENE, tiek nacionalinių valdžios institucijų, tiek ir galutinių vartotojų atžvilgiu. Priklausomai nuo situacijos, SIRENE turi sugebėti su tuo susitvarkyti savarankiškai arba nukreipti tai atitinkamoms institucijoms ar agentūroms. Todėl SIRENE darbuotojai turi būti kompetentingi, gerai apmokyti ir turėti gerus kontaktus su nacionalinėmis ir užsienio institucijomis.<sup>137</sup>

Svarbus SIS ir SIRENE bendradarbiavimo vaidmuo ir būtinybė nuolat šį bendradarbiavimą remti buvo patvirtinti aukščiausiu lygiu Tarybai 2009 metų balandžio mėnesį priėmus išvadas.<sup>138</sup>

Dar viena svarbi sistema, kurios sukūrimo prielaidos buvo analizuotos 2008 metais – **EUROSUR – Europos sienų stebėjimo sistema**, kuri yra daugiau techninė platforma operatyvinei veiklai vykdyti. Šios sistemos pagrindinis tikslas - neleisti neteisėtai kirsti sieną, sumažinti jūrose žūstančių nelegalių imigrantų skaičių, padidinti ES vidaus saugumą ir padėti užkirsti kelią tarpvalstybiniam nusikalstamumui. Tai techninis pagrindas, kuris padėtų valstybių narių valdžios institucijoms veiksmingai veikti vietos lygmeniu, valdyti nacionaliniu lygmeniu, koordinuoti Europos lygmeniu ir bendradarbiauti su trečiosiomis šalimis siekiant nustatyti, identifikuoti, susekti ir sulaikyti nelegaliai ne per sienos perėjimo punktus į ES bandančius patekti asmenis.

Ši sistema turėtų padėti valstybėms narėms užtikrinti visišką informuotumą apie padėtį ties jų išorės sienomis ir padidinti jų teisėsaugos institucijų reagavimo gebėjimą. Tokia sistema būtų sukurta nedarant poveikio atitinkamoms valstybių narių jurisdikcijos sritims ir nepakeičiant jokios esamos sistemos. Ja turėtų būti siekiama pagrindinio operatyvinio tikslo – darnesnio skirtingų sistemų surinktos informacijos naudojimo, atsižvelgiant į geografines aplinkybes ir skirtingų rūšių sienų, visų pirma sausumos ir jūrų sienų, skirtumus.

Komunikate nagrinėjami parametrai, pagal kuriuos galėtų būti kuriama Europos sienų stebėjimo sistema (EUROSUR) – iš pradžių dėmesys sutelkiamas į ES pietines ir rytines išorės sienas, o valstybėms narėms siūlomos gairės, pagal kurias per kelerius metus būtų sukurta tokia „sistemų sistema“. Didžiausias dėmesys šiame komunikate skiriamas sienų stebėjimo gerinimui, siekiant:

- **sumažinti į ES patenkančių nepastebėtų nelegalių imigrantų skaičių** Šiuo metu nacionalinės sienų stebėjimo sistemos dėl techninių ir finansinių išteklių stokos taikomos tik pasirinktuose ES išorės sienos ruožuose, kuriuose vykdomos operacijos. Kad už sienų kontrolę valstybėse narėse atsakingos valdžios institucijos galėtų nustatyti, identifikuoti, susekti ir sulaikyti neteisėtai į ES bandančius patekti asmenis ir

<sup>137</sup> ES Šengeno katalogas. 2 tomas: Šengeno informacinė sistema, SIRENE. Rekomendacijos ir geriausia praktika, 2003-06-01.- <http://www.policija.lt/index.php?id=2558> [žiūrėta 2011-03-15]

<sup>138</sup> Tarybos išvados dėl SIRENE biurų plėtojimo taikant Šengeno informacinę sistemą.- Briuselis: Europos Sąjungos Taryba, 2009 m. kovo 26 d. (31.03).- <http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/09/st08/st08107.lt09.pdf> [žiūrėti 2011-03-15]



būtų sumažintas nelegalių imigrantų, kurie nepastebėti kerta ES išorės sieną, skaičius, joms turi būti laiku teikiama patikima informacija;

- **sumažinti žūstančių nelegalių imigrantų skaičių išgelbstint daugiau asmenų jūrose.** Daug nelegalių imigrantų ir asmenų, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, keliauja itin sunkiomis sąlygomis ir smarkiai rizikuoja, bandydami nelegaliai patekti į ES pasislėpę transporto priemonėse, kroviniuose laivuose ir t.t. Dėl to pastoviai didėja Atlanto vandenyne tarp Afrikos ir Kanarų salų bei Viduržemio jūroje nusikęstančių migrantų skaičius. Todėl būtina didinti galimybes aptikti mažus laivus atviroje jūroje – tai padėtų padidinti paieškos ir gelbėjimo operacijų sėkmės tikimybę ir išgelbėti daugiau žmonių jūroje;
- **padidinti visos ES vidaus saugumą ir taip padėti užkirsti kelią tarpvalstybiniam nusikalstamumui.** Sienų stebėjimo tikslas – ne tik užkirsti kelią neteisėtam sienų kirtimui, bet ir kovoti su tarpvalstybiniu nusikalstamumu, t. y. užkirsti kelią terorizmui, prekybai žmonėmis, narkotikų kontrabandai, neteisėtai ginklų prekybai ir kt.

Kovoti su šiomis grėsmėmis, visų pirma, yra valstybių narių policijos ir žvalgybos tarnybų uždavinys. Vis dėlto veiksminga sienų valdymo sistema – tiek nacionalinio, tiek Europos lygio – būtų vertinga kovos su tarpvalstybiniu nusikalstamumu priemonė.<sup>139</sup>

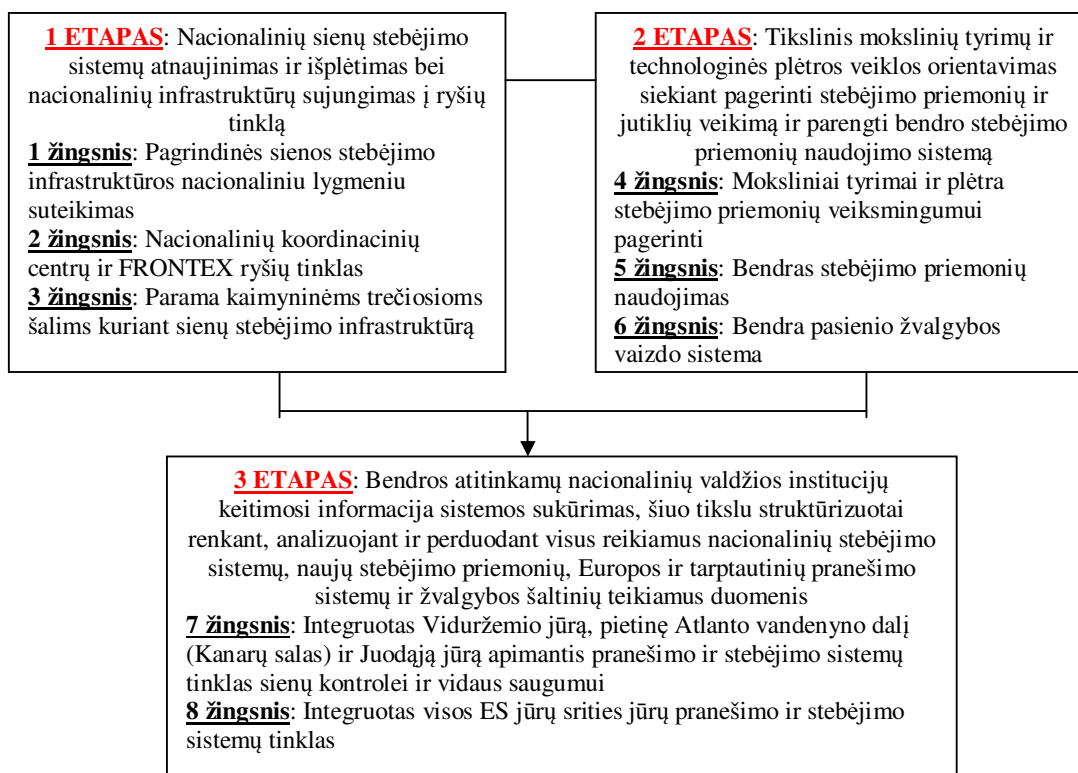
EUROSUR įgyvendinimas, remiantis Europos Sąjungos dokumentais<sup>140 141</sup>, turėtų vykti trimis etapais: pirmieji du etapai būtų vykdomi lygiagrečiai, o trečiasis – remiantis dviejų pirmųjų etapų rezultatais (žr. 4 pav.)

<sup>139</sup> Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) sukūrimo nagrinėjimas.- Briuselis, 2008 m. vasario 13 d.- [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/..](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/..) [žiūrėta 2011-03-15]

<sup>140</sup> Sudarė darbo autorė, remiantis Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) sukūrimo nagrinėjimas.- Briuselis, 2008 m. vasario 13 d.- [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/..](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/..) [žiūrėta 2011-03-15]

<sup>141</sup> Report on Progress Made in Developing the European Border Surveillance System (EUROSUR). Commission Staff Working Paper.- Brussels, 24.9.2009.- <http://soderkoping.org.ua/files/pages/25767/1.pdf> [žiūrėta 2011-03-15]





4 pav. EUROSUR sistemos kūrimo etapai<sup>142 143</sup>

1 ir 2 etapai turėtų apimti jūrų ir sausumos išorės sienas, atsižvelgiant į besikeičiančius migracijos modelius. 3 etape dėmesys turėtų būti sutelktas į jūrų sritį, nes šis etapas susijęs su informacijos iš daug veiklos atviroje jūroje stebėjimą vykdančių informacijos šaltinių sutelkimu. Sausumos sienų atveju tokių didelių sunkumų stebėti tokią didelę erdvę nekyla. Reikėtų pažymėti, kad oro sienų atveju nelegali imigracija oro transportu priklauso nuo to, kaip veiksmingai vykdomi patikrinimai sienos perėjimo punktuose oro uostuose.<sup>144</sup>

Įgyvendinta EUROSUR sistema būtų esminis žingsnis į priekį laipsniškai kuriant integruotą Europos sienų valdymo sistemą. Įgyvendinant atitinkamas pateiktas priemones, pagrindinė solidarumo priemonė turėtų būti Išorės sienų fondas, kuris būtų naudojamas dalijantis valstybių narių finansine našta Europos Sąjungoje.

Apibendrinant šį poskyrį, darytina išvada, kad ES valstybių narių bendradarbiavimas išorinės sienos apsaugos srityje, visų pirma, susijęs su Europos piliečių saugumo užtikrinimu. Saugumo užtikrinimo bendradarbiavimas, išdėstytas integruotoje išorinės sienos apsaugos koncepcijoje, apima ir

<sup>142</sup> Sudarė darbo autorė, remiantis Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) sukūrimo nagrinėjimas.- Briuselis, 2008 m. vasario 13 d.- [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/...](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/...) [žiūrėta 2011-03-15]

<sup>143</sup> Report on Progress Made in Developing the European Border Surveillance System (EUROSUR). Commission Staff Working Paper.- Brussels, 24.9.2009.- <http://soderkoping.org.ua/files/pages/25767/1.pdf> [žiūrėta 2011-03-15]

<sup>144</sup> Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) sukūrimo nagrinėjimas.- Briuselis, 2008-2-13.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:LT:HTML> [žiūrėta 2011-03-15]

valstybių bendradarbiavimą informacijos bei žinių dalijimosi srityse bei bendros Europos sienų stebėjimo sistemos sukūrimu. Reikia pastebėti, kad Šengeno informacinė sistema yra duomenų bazė, kurią kuria ir kuria naudojasi visos valstybės narės. Ši duomenų bazė padeda greitai ir operatyviai surinkti reikiamą informaciją apie asmenis. Tuo tarpu saugumo sistema yra techninė platforma efektyviai operatyvinei veiklai užtikrinti, kuriai reikalingi papildomi finansavimo šaltiniai.

### 3.3. Išorės sienų valdymas ir migracija

Šiame poskyryje būtina išskirti dažnai naudojamas reguliarios ir nereguliarios migracijos sąvokas (plačiau žr. 4 priedą) Reguliari migracija sudaro galimybes, teikiančias naudą ir migrantams ir kilmės šalims. Reikia pažymėti, kad migrantų darbas vis dar reikalingas ES, imigracija padeda pasiekti gerų ES ekonominės veiklos rezultatų. Jeigu reguliari migracija turi teigiamą poveikį ES, tai nereguliari migracija, kaip teigia A.Kicinger (2004)<sup>145</sup> yra grėsmė ES vidaus saugumui, kadangi stabdo reguliarios migracijos procesus bei sudaro sąlygas prekyba žmonėmis užsiimančių organizacijų egzistavimui. ES siekia apsisaugoti kurdama bendrą išorinės sienos apsaugos sistemą, arba kitaip dar šiame darbe vadintą – integruotą išorinės sienos apsaugos koncepciją. Siekimas sustabdyti nelegalią imigraciją vykdomas dvejose plotmėse:

- **ES bendradarbiavimas su imigrantų kilmės šalimis.** Tokiu bendradarbiavimo pavyzdžiu galėtų būti Cotonou susitarimas, pasirašytas 2000 metais tarp ES ir 77 ACP (Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno regionų valstybių) šalių dėl pagalbos mažinant skurdą šiose valstybėse, taip pat bendradarbiavimo programos, teikiančios finansinę paramą trečiosioms šalims sprendžiant įvairius klausimus pabėgėlių ir emigracijos srityse;
- **ES išorinės sienos valdymas ir glaudus ES valstybių narių bendradarbiavimas šioje srityje.** Išorinės sienos kontrolę ES vardu vykdo valstybės narės, turinčios sienas su trečiosiomis šalimis.

Migracijos politika ES erdvėje tapo reikšminga tik po Amsterdamo sutarties<sup>146</sup> pasirašymo 1997 metais, kai buvo numatyta “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.” Efektyvios Europos imigracijos politikos vizija turi būti pagrįsta kova su nereguliaria migracija, bendradarbiavimu su trečiomis ir tranzito šalimis bei tinkamos migrantų integracijos politikos buvimu. Būtent šiais trimis principais ir pagrįsta ES migracijos politika bei valstybių narių bendradarbiavimas joje.

<sup>145</sup> Kicinger A. International Migration as a Non-Traditional Security Threat and the EU Responses to This Phenomenon. Warsaw: CEFMR Working Paper, February 2004. - [http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr\\_wp\\_2004-02.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf) [žiūrėta 2011-03-16]

<sup>146</sup> Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti ir papildanti Europos Sąjungos sutartį, Europos bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus. Sutartis 11997D, Priėmė: Europos Sąjungos valstybės narės 1997-10-02.

Nors imigracija yra kiekvienos ES šalies atsakomybė, pastaraisiais metais išaugo geriau koordinuojamų, bendrų veiksmų poreikis. Kadangi ES veikia bendroji rinka, todėl valstybės narės turi veikti išvien. Sienų panaikinimas bendrojoje rinkoje taip pat reiškia, kad ES ir jos narės turi padėti toms šalims, kurioms tenka didžiulė atsakomybė kontroliuoti atvykstančiuosius ir išvykstančiuosius prie ES išorės sienų. Pavyzdžiui, vienpusiškai priimti vienos ES šalies sprendimai suteikti amnestiją ir įteisinti nelegalių imigrantų buvimą gali niekais paversti kaimyninių šalių pastangas pažaboti neteisėtą imigraciją.<sup>147</sup>

Po Šengeno susitarimo sukūrus bendrą Europos Sąjungos erdvę be vidaus sienų turėjo įvykti esminių nelegalaus sienų kirtimo kontrolės pokyčių. Europos Sąjungos valstybės šiandien renkasi nelegalios migracijos kontrolės strategiją, kai kontrolės priemonės taikomos valstybės gilumoje, o ne pasienyje. Šį iš pirmo žvilgsnio nepaaiškinamą strateginį posūkį lemia du veiksniai:

- siekis pagreitinti pasienio procedūras, Europos Sąjungos viduje jų visai atsisakyti, be to, padidėjus transporto, žmonių judėjimo srautams nebeįmanoma kontroliuoti sienų;
- problemos turi būti sprendžiamos ten, kur jos kyla, nes globalios problemos sprendžiamos neefektyviai ir per daug brangiai bei lėtai.

Nelegalios migracijos problemų dažniau kyla valstybės viduje, o ne pasienyje. Bet šis strateginis posūkis nebūtinai reiškia išorinių Šengeno erdvės sienų kontrolės susilpninimą. Yra du galimi variantai - neefektyvi išorės sienos kontrolė, ko pasekoje atsiranda problema, kurią galima būtų pavadinti nelegalių migrantų pralaidumu, kas, savaime įtakoja antrąjį veiksni, susijusį su tuo, kad problema turi būti sprendžiama jau ES viduje. Antrasis variantas susijęs su atvykimu į ES su trumpalaikėmis vizomis ir nelegalus pasilikimas ES pasibaigus vizos galiojimo laikui. Antruoju atveju, imigrantai į ES atvyksta legaliai, tačiau jų pasilikimo ES legalumo ribos tampa labai trapiu klausimu, kuris dažniausiai ir būna problema, kuri sprendžiama ne pasienyje, bet ES viduje prieglobsčio bei migrantų gražinimo politikos plotmėje.

Reikia pastebėti, kad tam, kad spręsti šias problemas, ES migracijos politika kuriama teisiniame lygyje ir yra organizuojama bei vykdoma instituciniame ES lygyje, inkorporuojant bendrą politiką nacionaliniuose lygiuose (žr. 5 priedą).

Kaip jau buvo minėta anksčiau, pirminis valstybių narių bendradarbiavimas siekiant sumažinti nereguliarią migraciją organizuojamas ir vykdomas pasienyje su trečiosiomis šalimis. Tačiau tai daugiau operatyvinio bendradarbiavimo lygmuo (plačiau žr. 3.4 poskyrį). Nereguliariam imigrantui patekus į ES teritoriją (vienu iš anksčiau minėtų būdų), ES savo migracijos politikoje numačiusi dvi kryptis, kuriose bendradarbiauja visos valstybės narės – legalizavimą bei deportaciją.

<sup>147</sup> Galimybės ir iššūkiai. Migracija Europos Sąjungoje, 2009.- [ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc) [žiūrėta 2011-03-16]

Iš visų **legalizavimo būdų** daugumoje Europos Sąjungos valstybių labiausiai paplitęs prieglobsčio statuso suteikimas. ES šalyse seniai gyvuoja tradicija suteikti saugų prieglobstį teisėtiems prieglobsčio prašytojams. Juos apsaugoti ES šalis įpareigoja ir tarptautinė teisė (Visuotinės Žmogaus Teisių Deklaracijos<sup>148</sup> 14 straipsnyje įtvirtinta esminė nuostata, jog kiekvienas žmogus „persekiojamas turi teisę ieškoti prieglobsčio kitose šalyse ir juo naudotis“). Teisę į prieglobstį garantuoja 2000 m. priimta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. Valstybių narių vyriausybės privalo užtikrinti, kad su visais, prašančiais prieglobsčio ES, būtų elgiamasi sąžiningai ir jiems veiksmingai suteikiama pagalba. ES taisyklėmis nustatomos nacionalinės prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūros. Jomis nustatomi būtinausi prieglobsčio prašytojų priėmimo standartai ir kriterijai, kuriais remiantis sprendžiama, ar šiems asmenims reikalinga tarptautinė pagalba. Taip atskiriami asmenys, kuriems tikrai reikalinga apsauga, nuo tų, kurie nusprendė persikelti į kitą šalį, kad pagerintų savo gyvenimą.<sup>149</sup>

1999–2006 m. ES priėmė keletą reglamentų ir teisės aktų, susijusių su prieglobsčio suteikimu (žr. 6 priedą). Jais siekiama užtikrinti, kad ES šalys taikytų panašias sąlygas ir lygiavertę apsaugą pabėgėliams, kurių prašymai suteikti prieglobstį yra nagrinėjami. Jais taip pat numatomas sąžiningas elgesys ir veiksminga pagalba asmenimis, kurių prašymai atmetami.

ES teisės aktuose taip pat nustatytos taisyklės, kuriomis remiantis sprendžiama, kuri ES šalis atsakinga už prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimą. Tai galėtų būti šalis, į kurią atvyko prieglobsčio prašytojas, vizą jam išdavusi šalis, šalis, kurioje prieglobsčio prašytojas tuo metu yra arba kurioje jis arba ji gali turėti giminių. Valdžios institucijos paima prieglobsčio prašytojų pirštų atspaudus, siekdamas neleisti pateikti prašymą kelioms ES šalims tuo pat metu arba prašyti prieglobsčio antrą kartą kitoje ES valstybėje narėje po to, kai pirmoji atsisako jį suteikti (kitais atvejais, siekiama užkirsti kelią prieglobsčiui palankiausios valstybės paieškoms).

Kitomis ES taisyklėmis nustatomi bendri procedūriniai prieglobsčio suteikimo standartai ir bendri kriterijai, kuriais remiantis sprendžiama, kam turėtų būti suteiktas prieglobstis. Jomis taip pat numatomos sąlygos, kurių turi laikytis pabėgėliai ir jų šeimos, kol nagrinėjamas prašymas suteikti prieglobstį (pavyzdžiui, ar jie gali dirbti, kokios jiems suteikiamos socialinės ir sveikatos priežiūros garantijos, ar jie remiami finansiškai arba natūra). Konkrečiame teisės akte numatoma, kokių veiksmų ES valstybės narės turėtų imtis situacijose, kai vienu metu atvyksta daug žmonių, kuriems reikalinga laikina apsauga.

<sup>148</sup> Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, Generalinės Asamblėjos priimta ir paskelbta 1948 m. gruodžio 10 d. rezoliucija 217 A (III) // Valstybės žinios, 2006-06-17, Nr. 68-2497.

<sup>149</sup> Galimybės ir iššūkiai. Migracija Europos Sąjungoje, 2009. - [ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc) [žiūrėta 2011-03-16]

2000 m. ES taip pat įkūrė Europos pabėgėlių fondą, siekdama paremti ir padaryti veiksmingesnes valstybių narių pastangas sąžiningai, veiksmingai ir skaidriai nagrinėjant prieglobsčio suteikimo prašymus.<sup>150</sup>

Stokholmo programos dalyje apie prieglobstį pabrėžiama, kad tęsiant Bendros Europos prieglobsčio sistemos kūrimą bus siekiama sukurti bendrą prieglobsčio suteikimo procedūrą ir vienodą asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, statusą. Taip pat siekiama ES valstybėse narėse suvienodinti prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas ir procedūras. Kaip naujovė išskiriamas Europos prieglobsčio paramos biuras, kuris tikimasi taps svarbi bendros Europos prieglobsčio sistemos kūrimo ir įgyvendinimo priemone, stiprinant valstybių narių visų formų praktinį bendradarbiavimą. Taip pat išskirtas ES bendradarbiavimo su trečiosiomis valstybėmis, kuriose glaudžiasi daug pabėgėlių, poreikis, plėtojant solidarumo priemones.

Be migrantų prieglobsčio politikos, labai svarbi ir migrantų grąžinimo politika, kuri ragina valstybes nares užtikrinti, kad grąžinimas būtų vykdomas laikantis įstatymų ir gerbiant susijusių asmenų orumą, pirmenybę teikiant savanoriškam grįžimui.

Nelegalių imigrantų **grąžinimas į jų gimtąsias šalis** yra labai svarbus klausimas, kuris reglamentuojamas 2008 metais priimtoje Nelegalių migrantų grąžinimo direktyvoje<sup>151</sup> (valstybės narės turėjo 2 metų laikotarpį ratifikuoti šią direktyvą savo nacionalinėse teisinėse sistemose). Ši direktyva paskatina teisėtą kvalifikuotų darbuotojų imigraciją į ES šalis, įteisindama vadinamąją „mėlynosios kortelės“ sistemą. Tuo tarpu trečiasis teisės aktas sustiprins sankcijas darbdaviams, įdarbinantiems nelegalius migrantus.<sup>152</sup>

Europos Sąjunga derasi dėl imigrantų perdavimo susitarimų su keliomis kilmės ar tranzito šalimis. Tvirta, bet teisinga imigrantų grąžinimo politika yra kertinis ES kovos su neteisėta imigracija strategijos akmuo. Pagal ją numatomas savanoriškas išvykimas, o ne grąžinimas prievarta, kai tik tai įmanoma.

Siųsdamos žmones atgal į jų gimtąsias šalis ES valstybės narės privalo užtikrinti, kad būtų laikomasi teisinių procedūrų ir kad nebūtų pažeidžiamos grąžinamų asmenų teisės. Jiems turi būti suteikiama teisė pateikti apeliaciją. Siekdama sukurti tvirtesnę ir stabilesnę teisėtą migraciją į ES pagrindą, ES taip pat nori bendradarbiauti su kai kuriomis imigrantų kilmės šalimis.

<sup>150</sup> Galimybės ir iššūkiai. Migracija Europos Sąjungoje, 2009.- [ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc) [žiūrėta 2011-03-16]

<sup>151</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-country Nationals // Official Journal of the European Union, 24-12-2008.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> [žiūrėta 2011-03-16]

<sup>152</sup> Žingsniai bendrosios ES imigracijos politikos link. Europos Parlamentas.- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=LT&type=IM-PRESS&reference=20080625FCS32672> [žiūrėta 2011-03-16]

Kai kurių ES šalių vyriausybės kartais turi atlikti tam tikras užduotis visų kitų narių labui. Pavyzdžiui, geografinė padėtis lemia, kad pietuose ir rytuose esančios šalys turi saugoti sienas už šiauriau ir vakariau esančias ES šalis. Išreikšdami solidarumą ES lyderiai nusprendė pasidalyti su apsauga susijusias išlaidas, įsteigdami ES fondus, kurių bendras 2007–2013 metų biudžetas yra daugiau nei 4 mlrd. EUR.

- Didžiausias šių fondų – **Išorės sienų fondas**, kurio biudžetas yra 1,8 mlrd. EUR. Jis paskirstomas ES šalims priklausomai nuo kiekvienai jų tenkančios atsakomybės kontroliuojant sienas ir vykdant vizų politiką. ES pinigai padeda finansuoti pasienio infrastruktūrą, sienos apsaugos pareigūnų transportą bei mokymus ir investicijas į technologijas.
- **Europos fondas trečiųjų šalių piliečių integracijai** padeda valstybėms narėms palengvinti imigrantų integravimąsi į Europos visuomenę. Fondas skatina imigrantų ir vietos gyventojų kultūrinį dialogą. Jis taip pat teikia galimybę mokytis kalbos ir padeda imigrantams prisitaikyti prie darbo ir gyvenimo naujojoje aplinkoje.
- **Grįžimo fondas**, kurio biudžetas 676 mln. EUR, remia ES šalių pastangas gerinti neteisėtų migrantų grąžinimo ir apgyvendinimo valdymą. Jis teikia specialią pagalbą socialiai pažeidžiamoms grupėms ir padengia grįžimo išlaidas, įskaitant išlaidas palydai, medicinos personalui ir vertėjams.
- **Europos pabėgėlių fondas**, kurio 2007–2013 m. biudžetas yra 628 mln. EUR, siekia padidinti prieglobsčio sistemų ES šalyse efektyvumą. Jis taip pat remia pastangas suteikti pabėgėliams ir prieglobsčio prašytojams ilgalaikį apgyvendinimą ir tolygiau paskirstyti pabėgėlių ir prieglobsčių prašytojų priėmimo našta tarp ES šalių.<sup>153</sup>

Didelį vaidmenį, reguliuojant imigraciją, atlieka Europos migracijos tinklas bei Imigracijos ryšių palaikymo tarnyba.

Europos migracijos tinklas (*European Migration Network* – EMN) buvo sukurtas 2008 metų gegužės 14 dieną Tarybos direktyvos 2008/381/EC pagrindu, tikslu bendrai migracijos situacijai analizuoti ir keistis informacija. Stokholmo programoje pateikiami bendri informacijos keitimosi tarp valstybių narių elementai migracijos bei prieglobsčio srityje. Šio tinklo tikslas – patenkinti Bendrijos institucijų ir valstybės narių institucijų informacinį poreikį, pateikiant savalaikę, tikslią, patikimą bei palyginamąją informaciją apie migraciją bei prieglobstį. Šis tinklas taip pat atsakingas už informacijos pateikimą visuomenei. Bendradarbiavimą šioje srityje koordinuoja Europos Komisija su Nacionaliniais kontaktiniais punktais, esančiais kiekvienoje valstybėje narėje.<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Galimybės ir iššūkiai. Migracija Europos Sąjungoje, 2009.- [ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc) [žiūrėta 2011-03-16]

<sup>154</sup> Asylum and Migration Glossary - A tool for better comparability.- European Migration Network, January 2010.- <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/viewTerm.do?startingWith=I&id=140> [žiūrėta 2011-03-20]



Imigracijos ryšių palaikymo tarnyba įkurta 2004 metų vasario 19dienes Tarybos reglamentu (EB) Nr. 377/2004 dėl imigracijos ryšių palaikymo pareigūnų tinklo sukūrimo<sup>155</sup>. Šie pareigūnai yra vienos iš valstybių narių atstovas, imigracijos tarnybos arba kitos kompetentingos institucijos pasiūstas dirbti užsienyje, su tikslu užmegzti ir palaikyti ryšius su priimančios šalies valdžios institucijomis, siekiant prisidėti prie nelegalios imigracijos prevencijos ir kovojant su nelegalia migracija, grąžinant nelegalius imigrantus ir tvarkant teisėtą migraciją. Pareigūnai gali būti siunčiami į valstybių narių nacionalines konsulines tarnybas trečiosiose šalyse arba kitų valstybių narių atitinkamas institucijas, taip pat į trečiųjų šalių kompetingas institucijas bei tarptautines organizacijas atitinkamam laikotarpiui, kurį nustato siunčiančioji valstybė narė.

Imigracijos ryšių palaikymo pareigūnai renka informaciją, naudotiną operatyviniu, strateginiu arba abiem lygiais. Tokia informacija susijusi su nelegalios migracijos srautais, maršrutais, jų modus operandi, nusikalstamomis organizacijomis, incidentais ir įvykiais, metodais, taikomais klastojant ar falsifikuojant asmens ir kelionės dokumentus ir t.t. Informacija, perduodama per išankstinio perspėjimo sistemą.

Apibendrinant šį poskyrį, darytina išvada, kad migracija ir išorinės sienos apsauga ganėtinai opus klausimas ES. ES sukūrė bendrą vizų režimą, kurį priėmė visos valstybės narės pagal ES vizų kodeksą, efektyvi imigracijos politika tiesiogiai susijusi su Lisabonos strategijos įgyvendinimu - darbo jėgos trūkumas trumpuoju laikotarpiu gali būti sušvelnintas tinkamai ir struktūrizuotai valdant ekonominę imigraciją, tačiau problemas išorinės sienos apsaugos srityje sukuria ne reguliari migracija, kuriai taikytinas vizų režimas, o nereguliari migracija, kuri ES sprendžiama ne pasienyje, bet jau ES viduje kuriant ir vykdant prieglobsčio bei migrantų grąžinimo politiką. Tam, kad nereguliari migracija būtų stabdoma, būtinas bendras požiūris į imigraciją visose valstybėse narėse, nes vienos valstybės veiksmai ar neveikimas turi tiesioginės įtakos visai Europos Sąjungai dėl laisvo asmenų judėjimo Šengeno teritorijoje.

Probleminiai aspektai, kuriuos galima išskirti išorinės sienos apsaugos srityje, vertinant imigracijos procesus yra:

- neefektyviai reguliuojami migracijos procesai;
- nereguliari migracija kaip reguliarios migracijos procesų stabdymo veiksnys;
- kova su neteisėta imigracija svarbiausia visapusiškos ES migracijos politikos dalis;
- veiksmingai priimti sprendimus šioje srityje trukdo nepakankamas valstybių narių gebėjimas iš tiesų dirbti kartu siekiant bendros naudos.

Valstybių narių bendradarbiavimas išorinės sienos apsaugos srityje sprendžiant neregulios imigracijos klausimus pagrįstas atsakomybių bei naštos pasidalinimu tiek operatyvinėje veikloje, tiek

<sup>155</sup>. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 377/2004 dėl imigracijos ryšių palaikymo pareigūnų tinklo sukūrimo, 2004 m. vasario 19 d. // Oficialusis leidinys L 064 , 02/03/2004. P.0001 – 0004. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0377:LT:NOT> [žiūrėta 2011-03-22]

vykdant įsipareigojimus pagal ES teisinę bazę (prieglobstis bei nelegalių imigrantų grąžinimas), tiek finansavimo srityje.

### **3.4. Operatyvinio bendradarbiavimo sienos apsaugos srityje užtikrinimas bei priežiūra**

Šiame poskyryje analizuojama pagrindinė išorinės sienos apsaugos bendradarbiavimą operatyviniame lygmenyje koordinuojanti Agentūra bei jos įkūrimo prielaidos.

#### **3.4.1. Europos pasienio policijos tinklo koncepcija**

Europos pasienio policijos tinklo sukūrimo pagrindas yra Europos pasienio policijos koncepcija, kurią pristatė Belgija, Prancūzija, Vokietija, Italija ir Ispanija 2001 metais, ruošiantis naujai ES ekspansijai 2004 metais. Šios institucijos kūrimo prielaidomis minėtos valstybės laikė idėją, kad 2004 metais dauguma į ES įstojančiųjų valstybių turi išorines sienas su trečiosiomis valstybėmis, o patirties būsimosios narės ES išorinės sienos apsaugos politikoje neturės. Be to naujųjų valstybių narių priėmimas kėlė klausimą dėl korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo pažabojimo pasienyje, o 2001 metų rugsėjo 11 dienos įvykiai JAV tik sustiprino atskirų valstybių narių pasisakymą dėl bendros institucijos pasienio kontrolei kūrimo.

2002 metų Komisijos komunikate didelis dėmesys atkreipiamas į operatyvinės veiklos naštos pasidalijimą tarp valstybių narių ne tik finansinėje, bet ir žmogiškųjų bei techninių resursų srityje, įkuriant Europos pasienio policiją, todėl buvo daroma prielaida, kad reikalinga bendra išorinės sienos apsaugos institucija operatyviniame lygmenyje išorinės ES sienos saugojimui. Taip pat buvo akcentuojama mintis, kad tokios institucijos įsteigimas būtų solidarumo, dalijantis atsakomybe dėl išorinės sienos apsaugos, priemonė padidėjusioje Sąjungoje, suteiktų galimybę geriau panaudoti žmogiškuosius bei techninius resursus, taip pat kompetenciją, o tuo pat metu tai būtų žingsnis į priekį politinėje integracijoje.

Pirmą kartą oficialiai Europos pasienio policijos sistemos (*European system of border guards (ESBG)*) idėja buvo pristatyta 2001 metų lapkritį komunikate dėl bendrosios politikos nelegalios imigracijos klausimais, kur Europos Komisija skatino priimti nuoseklią Europos išorinės sienos valdymo strategiją ir kaip vieną pagrindinių elementų įkurti Europos pasienio policiją.

Belgija, Prancūzija, Vokietija, Italija ir Ispanija atliko tinkamumo studiją Europos pasienio policijos klausimu. Studiją palaikė Europos Komisija ir finansavo jos atlikimą 80 proc. iš Odysseus programos. JK nepaneigė tokios institucijos idėjos, tačiau, kaip jau buvo minėta anksčiau (žr. 1.3 poskyrį), daugiau prisilaikė nuomonės, kad daugiau reikalingas bendradarbiavimas sprendžiant išorinės sienos problemas. Tačiau vis tik tai dauguma senųjų ES narių, ypač Švedija, Danija,



Portugalija bei Graikija<sup>156</sup>, nepalaikė šios minties, kuri tapo specialių centrų, prižiūrimų Komisijos, įsteigimo pagrindu. Šiai idėjai taip pat nelabai pritarė Lenkija ir Slovėnija, kurios išreiškė susirūpinimą dėl savo nacionalinio suvereniteto bei konstitucinių prerogatyvų.

2001 metais Romoje vykstančioje Ministerinėje konferencijoje buvo pateikta Tinkamumo studijos ataskaita<sup>157</sup>, kurioje vis tiksliai nebuvo vieningai ir tvirtai prieita prie išvados dėl Europos pasienio policijos įkūrimo. Ataskaitoje buvo pateikiama daug operatyvinės veiklos bei organizacinių aspektų vertinimų, tačiau pasigesta aiškumo dėl pagrindinio studijos atlikimo tikslo.<sup>158</sup>

Reikia pažymėti, kad ataskaitoje akcentuojama tinklo modelis, kurį plačiau analizuoja J.Monar<sup>159</sup> (žr. 1.3 poskyrį). Pagal šį modelį, būtų kuriamas Europos sienos policijos kaip nacionalinių pasienio institucijų tinklas. Tai reiškia, kad atskiri nacionaliniai pasienio vienetai išlieka, tačiau jie tampa bendrų instrukcijų, bendrų mokymų bei standartų įrangai, kuriuos išleidžia Europos Taryba, subjektais. Kaip pažymi S.Carrera (2010)<sup>160</sup>, tai nebūtų naujos institucijos kūrimas, ES kuriama pasienio kontrolės bei priežiūros sistema apimtų dabartinių nacionalinių pasienio institucijų integraciją į bendrą struktūrą.

2001 metų Lakene Europos Taryba priėjo bendrų išvadų dėl bendradarbiavimo išorinės sienos klausimais. Tokios išvados įpareigojo Tarybą ir Europos Komisiją parengti planą dėl bendradarbiavimo pasienyje bei išanalizuoti sąlygas, kurios tenkintų bendro mechanizmo išorinės sienos kontrolei sukūrimo, tačiau būtina pastebėti tai, kad šiame plane Europos pasienio policijos koncepcija nebuvo pateikta.

2002 metų gegužės 7 dieną Europos komisija pateikė Tarybai ir Parlamentui komunikatą dėl integruoto išorinės sienos valdymo, kuris buvo pagrįstas pagrindinių iššūkių prie išorinės sienos bei esamo valstybių narių bendradarbiavimo analize. Šiame komunikate buvo pasiūlytas laipsninis perėjimas prie bendros išorinės sienos valdymo politikos:

- bendrų taisyklių bei standartų dėl išorinės sienos kontrolės konsolidavimas ir kodifikavimas;
- išorinės sienos specialistų bendro padalinio įkūrimas ir daugybė kitų bendradarbiavimo mechanizmų;

<sup>156</sup> EU members discuss common border police. Published: 08 October 2001. Updated: 29 January 2010.- [http://www.google.lt/url?sa=t&source=web&cd=11&ved=0CGkQFjAK&url=http%3A%2F%2Fwww.euractiv.com%2Fen%2Fenlargement%2Fen-members-discuss-common-border-police%2Farticle-113016&ei=5yaGTcC3HM24hAfu6OnLBA&usq=AFOjCNHcsinhaHZ\\_JdsbopeUk75SshzP9Q](http://www.google.lt/url?sa=t&source=web&cd=11&ved=0CGkQFjAK&url=http%3A%2F%2Fwww.euractiv.com%2Fen%2Fenlargement%2Fen-members-discuss-common-border-police%2Farticle-113016&ei=5yaGTcC3HM24hAfu6OnLBA&usq=AFOjCNHcsinhaHZ_JdsbopeUk75SshzP9Q) [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>157</sup> Feasibility Study for the Setting up of a European Border Police. Final Report, 2002.- <http://www.statewatch.org/news/2002/sep/EUborderpolice.pdf> [žiūrėta 2011-03-21]

<sup>158</sup> Proposals for a European Border Guard. Session 2002–03, 29th Report.- [www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf) [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>159</sup> Monar J. The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management. In Caparini M., O. Marenin (eds), Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva. P.193-208.- [se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10\\_paper\\_Monar.pdf](http://www.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10_paper_Monar.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

<sup>160</sup> Carrera S. Towards a Common European Border Service? CEPS Working Document No. 331, June 2010.- [www.cidob.org/.../Towards+a+Common+European+Border+Service+by+Carrera.pdf](http://www.cidob.org/.../Towards+a+Common+European+Border+Service+by+Carrera.pdf) [žiūrėta 2011-03-20]

- finansinės naštos pasidalijimas;
- Europos pasienio policija.

Daugiausiai diskusijų sukėlė Europos pasienio policijos institucijos steigimo numatymas, todėl Komisija, priimdama sprendimus, turėjo laviruoti taip, kad patenkintų tiek už šią instituciją pasisakančių valstybių, tiek ir valstybių skeptikų, nemanančių, kad integruotas sienos valdymas turi sąlygoti minėtos institucijos įkūrimą, interesus.

Kaip parodė Tinkamumo tyrimo<sup>161</sup> rezultatai, buvo keliama koncepcinė dilema – bendras vienetas prieš skirtingus vienetus su prioritetu sukurti centralizuotą struktūrą, ar skirtingi vienetai prieš bendrą vieneta, priimant strategiją, tekinančią didesniosios dalies poreikius, prisiimant nekontroliuojamų išcentrinų jėgų riziką.

Tinkamumo studijoje buvo pasirinkta „skirtingų vienetų“ versija ir sutarta dėl tinklo sistemos sukūrimo, įsteigiant daugybę „taškų“, veikiančių kaip operatyviniai centrai, kiekvienoje valstybėje narėje. Jų veiklą koordinuotų nacionalinių atstovų tarybos.

Europos Komisija ESBG koncepciją aiškiai pateikė komunikate dėl ES valstybių narių išorinės sienos integruoto valdymo, išleisto 2002 metų gegužį. Šiame komunikate išdėstyta nuomonė, kad ESBG remia, tačiau nepakeičia nacionalinių ir vietinių sienos apsaugos bei priežiūros institucijų, o vėliau jie prisidės prie pasienio patikrinimų perėjimo punktuose. 2002 metų birželį Taryba priėmė išorinės sienos valdymo veiksmų planą, kuriame pirmą kartą patvirtinamas siekis rimtai apsvarstyti ESBG steigimą.

2003 metų ataskaitoje pavadinimu „Siūlymai dėl Europos pasienio policijos“, buvo išdėstytos penkios priežastys, kodėl pilnai paruoštas projektas dėl minėtos institucijos steigimo nebuvo priimtas:

- pagrindinė padaryta išvada yra ta, kad, kuriant bendrą Europos pasienio policiją kaip instituciją, pažeidžiamas valstybių narių suverenitetas;
- nebuvo pagrįstų priežasčių, kodėl naujosios valstybės narės gali nesusitvarkyti su ES išorinės sienos kontrole bei priežiūra (suteikiant joms reikalingą finansavimą ir techninę pagalbą);
- kiekviena valstybė narė yra geriausiai pasirengusi bendradarbiauti su kaimynine valstybe;
- teisinės problemos, susijusios su pasienio darbuotojų rengimu ne jų jurisdikcijoje;
- nesusipratimai, kylantys dėl skirtingų kalbų bei kitų kultūrinių skirtumų.

Tas faktas, kad valstybės narės daugiau nesiėmė jokių papildomų žingsnių dėl ESBG steigimo, sąlygojo naujo, sudėtingesnio tinklo koncepcijos, kurią pasiūlė Italija Tinkamumo studijoje<sup>162</sup>, plėtrą.

<sup>161</sup> Feasibility Study for the Setting up of a European Border Police. Final Report, 2002.- <http://www.statewatch.org/news/2002/sep/EUborderpolice.pdf> [žiūrėta 2011-03-21]

<sup>162</sup> Ten pat.

Naujajame modelyje buvo atkreiptas dėmesys į specialios agentūros – FRONTEX, pagrįstos operatyvinės veiklos koordinacija bei greitu reagavimu į kritines situacijas– kūrimą, kuri įkurta 2004 metais, o savo veiklą pradėjo 2005 metais ir yra atsakinga už bendradarbiavimo operatyvinės veiklos srityje koordinavimą.<sup>163</sup>

Apibendrinant šį poskyrį darytina išvada, kad bendradarbiavimo ES lygyje gairių priėmimas ir įgyvendinimas truko ganėtinai ilgai, kol buvo prieita vieningų išvadų dėl naujo institucinio modelio pritarimo. Darbo autorės nuomone, Europos pasienio policijos institucija, pagal pirminį išorinės sienos pasaulio modelį būtų sudubliavusi nacionalinių bei ES institucijos funkcijų vykdymą. Šis modelis daugiau panašus į JAV taikomą sienos apsaugos modelį, kur bendras išorinės sienos funkcijas skirtingose valstijose vykdo bendra JAV sienos apsaugos ir kontrolės institucija.

Siekiant išsaugoti valstybių suverenitetą, labiau tinkamas antrasis modelis, kuris buvo įgyvendintas praktikoje, įkuriant FRONTEX, kadangi valstybės narės atlieka sienos apsaugos funkcijas, bendradarbiauja tarpusavyje, tačiau buvo reikalinga centralizuota institucija, *koordinuojanti* nacionalinių institucijų veiklą, *padedanti* valstybėms narėms kritinėse situacijose, *planuojanti* ir organizuojant įvairių bendrų programų ir projektų išorinės sienos apsaugos srityje vykdymą.

### 3.4.2. FRONTEX indėlis valstybių narių bendradarbiavime sienos apsaugos srityje

Vienas svarbiausių žingsnių operatyvinio bendradarbiavimo prie ES išorinės sienos srityje yra 2004 m. spalio 26 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 2007/2004 priėmimas, kuriuo „siekiant pagerinti bendrą Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymą, įsteigiama Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra“ (FRONTEX)<sup>164</sup> (1 straipsnis). Šį reglamentą iš dalies keitė Tarybos reglamentas (EB) Nr. 863/2007, kuriuo „nustatomas mechanizmas, skirtas tam tikrą ribotą laiką suteikti skubią operatyvią pagalbą, siunčiant Skubios pasienio pagalbos būrius į prašančiąją valstybę narę, susidūrusią su neatidėliotinai sprendiniais ir išskirtiniais sunkumais, visų pirma, kai prie išorės sienų atvyksta labai daug trečiųjų šalių piliečių, siekiančių nelegaliai patekti į tos valstybės narės teritoriją“<sup>165</sup> (1 straipsnis).

Oficialia FRONTEX veiklos teisine baze galima būtų laikyti Europos sutarties<sup>166</sup> IV antraštinės dalies „Vizų, prieglobsčio, imigracijos ir kitos su laisvu asmenų judėjimu susijusios politikos sritys“

<sup>163</sup> Carrera S. Towards a Common European Border Service? CEPS Working Document No. 331, June 2010.- [www.cidob.org/.../Towards+a+Common+European+Border+Service+by+Carrera.pdf](http://www.cidob.org/.../Towards+a+Common+European+Border+Service+by+Carrera.pdf) [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>164</sup> Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą, 2004 m. spalio 26 d. // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2004-11-25.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>165</sup> Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 863/2007, nustatantis Skubios pasienio pagalbos būrių sudarymo mechanizmą ir iš dalies keičiantis Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2007/2004, kiek tai susiję su šiuo mechanizmu, bei reglamentuojantis pakviestųjų pareigūnų užduotis ir įgaliojimus, 2007 m. liepos 11 d. // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2007-07-31.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>166</sup> Europos Bendrijos Steigimo sutartis (Roma, 1957 m. kovo 25 d., paskutinį kartą keista 2003 m. Stojimo sutartimi).- [http://www.univie.ac.at/RI/eur/20040401/LT\\_EC\\_Treaty\\_Vienna.pdf](http://www.univie.ac.at/RI/eur/20040401/LT_EC_Treaty_Vienna.pdf) [žiūrėta 2011-03-20]

62 straipsnio 2 dalį bei 66 straipsnį. Be to, reikėtų pažymėti, kad FRONTEX yra „ES pirmosios kolonos institucija“, tačiau, jeigu žiūrėti į faktinę Agentūros veiklą, jos parametrai minėtuose ES teisės aktuose apibrėžiami nepakankamai.

FRONTEX yra Europos integruotos sienos valdymo koncepcijos kertinis akmuo, kuriantis profesionalizmą, bendradarbiavimą operatyvinėje veikloje, vientisumą bei visų suinteresuotų pusių tarpusavio pagarbą<sup>167</sup>. Tai 19-oji įsteigta centralizuota Europos Sąjungos Agentūra<sup>168</sup>, veikianti Šengeno teritorijoje, kuriai Jungtinė Karalystė bei Airija nepriklauso (Europos Teisingumo teismas (ETT) byloje C-77/05<sup>169</sup> 170), atsakinga už operatyvinį valstybių narių bendradarbiavimą išorinės sienos srityje, įgyvendinant išorinės sienos apsaugos koncepciją. FRONTEX gali koordinuoti kiekvienos valstybės narės veiklą be išankstinės nuomonės apie jos kompetencijas šioje srityje tam, kad pagerinti operatyvinį bendradarbiavimą tarp atskirų nacionalinių administracijų, kurios atskirai negali efektyviai pasiekti visapusiško bei integruoto Europos operatyvinio bendradarbiavimo išorinės sienos kontrolės srityje.

Tai žvalgybinė Bendrijos institucija, kurios tikslas – planuoti, organizuoti bei vykdyti jungtines operacijas identifikuotuose rizikos taškuose. Remiantis Tarybos reglamentu Nr.2007/2004, FRONTEX įsteigta tikslu pagerinti bendrą ES valstybių narių išorės sienų valdymą. Nors atsakomybė už išorės sienų kontrolę ir stebėjimą tenka valstybėms narėms, FRONTEX palengvina ir padaro veiksmingesnį esamų bei būsimų Bendrijos priemonių, susijusių su išorės sienų valdymu, taikymą. Ji tai daro užtikrindama valstybių narių veiksmų koordinavimą įgyvendinant tas priemones, tuo prisidedama prie veiksmingo, aukšto ir vienodo asmenų kontrolės ir valstybių narių išorės sienų stebėjimo lygio. FRONTEX taip pat teikia Komisijai ir valstybės narėms visą reikiamą techninę pagalbą ir dalinasi išorės sienų valdymo patirtimi bei skatina valstybių narių solidarumą.

Nors ši Agentūra tiesiogiai nevykdo jokių politinių sprendimų, ji yra techniškai nepriklausoma Agentūra, kurios veikla pagrįsta aiškia teisine baze, taip pat finansine, administracine autonomija.<sup>171</sup>,

<sup>167</sup> Programme of Work 2011.- Brussels: FRONTEX, 25 January 2011.- <http://www.statewatch.org/news/2011/jan/eu-frontex-2011-work-programme-5691-11.pdf> [žiūrėta 2011-03-21]

<sup>168</sup> Jorry H. Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? // Research Paper No.6, March 2007. P.9.- [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model\\_for\\_Managing\\_Operational\\_Cooperation\\_at\\_the\\_EU\\_s\\_External\\_Borders.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model_for_Managing_Operational_Cooperation_at_the_EU_s_External_Borders.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>169</sup> Cases C-77/05 and C-137/05 United Kingdom v Council, judgments of 18 December 2007. Citizenship and free movement of persons – Schengen acquis.-European Commission Legal Service.- [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/05c077\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/05c077_en.pdf) [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>170</sup> Byla C-77/05. Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė prieš Europos Sąjungos Tarybą.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0077:LT:HTML> [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>171</sup> Jorry H. Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? // Research Paper No.6, March 2007. P.9.- [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model\\_for\\_Managing\\_Operational\\_Cooperation\\_at\\_the\\_EU\\_s\\_External\\_Borders.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model_for_Managing_Operational_Cooperation_at_the_EU_s_External_Borders.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

reikia pažymėti, kad S.Carrera (2007)<sup>172</sup> išskiria tris veiksnius apribojančius Agentūros depolitizaciją (nepriklausomumą veikloje):

- jos galimybės yra priklausomos nuo valstybių narių bendradarbiavimo lygio;
- jos veiklos kryptys yra sąlygojamos kritinės padėties bei yra politinio spaudimo bei strategijų, įgyvendinamų atskirose valstybėse narėse, rezultatas;
- Europos Komisija daro didelę įtaką Agentūrai.

Pagrindinės FRONTEX veiklos kryptys, kurios apibrėžiamos Tarybos reglamento Nr.2007/2004 2 straipsnyje kaip uždaviniai, yra šios:

- **koordinuoti valstybių narių operatyvų bendradarbiavimą išorinių sienų valdymo srityje.** Tam tikslui agentūra yra įsteigusi nacionalinių kontaktinių taškų tinklą, kurį yra priėmusios dauguma narių.

FRONTEX planuoja, organizuoja ir įgyvendina jungtines operacijas bei bandomuosius projektus. Čia reikėtų pažymėti, kad analogišką veiklą, t.y. jungtines operacijas bei bandomuosius projektus 2002-2003 metais vykdė Imigracijos, sienų ir prieglobsčio strateginis komitetas(SCIFA). Analizuojamu laikotarpiu minėtas komitetas patvirtino 17 inicijuojamų projektų (jungtinių operacijų sąrašą 2002-2003 metais **žr. 7 priede**).

Jungtinėmis operacijomis apibrėžiamos operatyvinės veiklos, kurias vykdo mažiausiai dvi valstybės narės, savaime suprantama bendradarbiaudamos su Agentūra, tam, kad sustiprinti sienos kontrolę bei priežiūrą specialiuose ES išorinės sienos taškuose. Pirmoji tokia žemės operacija vyko 2005 metų gruodžio 16-25 dienomis ir joje dalyvavo Austrija, Čekija, Vokietija, Vengrija, Lenkija, Slovakija ir Slovėnija.

Bandomaisiais (*pilot*) projektais apibrėžiamos operatyvinės veiklos, susijusios su išorinės sienos kontrole bei priežiūra, kuriomis siekiama įvertinti tam tikras operatyvinės veiklos metodologijas bei jų lankstumą, taip pat techninę įrangą. Šiais projektais siekiama įvertinti techninės, materialinės bei finansinės pagalbos poreikį valstybėms narėms.

Remiantis tokio pobūdžio bendradarbiavimu, ypatingai atsižvelgiant į minėtą jungtinės operacijos 2005 metais pobūdį, Europos Taryba atkreipė FRONTEX dėmesį į imigracijos iš Afrikos šalių problematiką Viduržemio jūros pasienyje. Tai viena pavojingiausių ir sunkiausiai kontroliuojamų ES išorinių sienų nereguliarios imigracijos klausimu, tačiau Agentūros FRONTEX ir Europos sienų stebėjimo sistemos EUROSUR vertinimo ir būsimos plėtos ataskaitoje (2010)<sup>173</sup>. pažymima, kad FRONTEX nėra pajėgi išspręsti visų neteisėtos migracijos sukeltų problemų.

<sup>172</sup> Carrera S. The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Document No. 261, March 2007.-

[se2.isn.ch/.../Files/.../261\\_The+EU+Border+Management+Strategy.pdf](http://se2.isn.ch/.../Files/.../261_The+EU+Border+Management+Strategy.pdf) [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>173</sup> Agentūros FRONTEX ir Europos sienų stebėjimo sistemos EUROSUR vertinimas ir būsima plėtra. 2008 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl agentūros FRONTEX ir Europos sienųstebėjimo sistemos (EUROSUR) vertinimo

FRONTEX programomis vadina produktų bei paslaugų, kuriomis siekiama tenkinti suinteresuotų pusių poreikius, sistemą. Poreikiai vertinami cikliniu metodu, t.y. kasmet. Programų sudarymui naudojami įvairūs metodai, tokie kaip specifinių geografinių vietovių nustatymas, specifinių operandų būdų ar veiksmų pobūdžio nustatymas. Tai leidžia identifikuoti pagrindinę problemą.<sup>174</sup> 2011 metams programos apima keletą geografinių teritorijų bei temines sritis:

- a) Viduržemio jūra ir Atlanto vandenynas;
  - b) Vakarų Balkanai ir glaudūs ryšiai su Rytų Europos teritorija;
  - c) tiesioginiai ryšiai su aukštai rizikai priskiriamomis kilmės šalimis;
  - d) sienos priežiūros vystymas;
  - e) pasienio patikros pasienio punktuose vystymas.<sup>175</sup>
- **Padėti valstybėms narėms mokyti valstybės sienų apsaugos pareigūnus, įskaitant bendrą mokymo reikalavimų nustatymą.** Ši uždavinį reglamentuoja Tarybos reglamento Nr.2007/2004 5 straipsnis, kuriame numatyta, kad „Agentūra nustato ir toliau plėtoja bendrąją pagrindinę sienų apsaugos pareigūnų mokymo programą ir Europos lygiu vykdo valstybių narių sienų apsaugos pareigūnų instruktorių mokymą. Agentūra taip pat rengia valstybių narių kompetentingų nacionalinių tarnybų pareigūnams skirtus papildomus mokymo kursus ir seminarus, susijusius su išorės sienų kontrole bei stebėjimu ir trečiųjų šalių piliečių grąžinimu.“
  - **Atlikti rizikos analizę.** Rizikos analizė ir jos vertinimas yra FRONTEX veikos pamatas, kadangi remiantis rizikos vertinimo rezultatais, Agentūra priima sprendimus dėl operatyvinės veiklos bei valstybės sienų apsaugos pareigūnų mokymo. Tarybos reglamento Nr. 2007/2004 4 straipsnyje konstatuojama, kad FRONTEX „plėtoja ir taiko bendros integruotos rizikos analizės modelį“, pagrįstą bendromis bei konkrečioje situacijoje identifikuojamomis rizikomis. Suomijos Rizikos analizės centras, kuris pavaldus FRONTEX, jau yra sudaręs rizikos analizės modelį, kuriame pakankamai lanksčiai derinami bendri ir specialieji rizikos vertinimai dėl žmonių grupių ar teritorijų.

Šių rizikos vertinimų tikslas yra, remiantis vertinimų rezultatais, kiek įmanoma tiksliau planuoti bendrąsias veiklos operacijas. Tai, be abejo, susiję ir su tikslios ir savalaikės informacijos pasidalijimu tarp valstybių narių institucijų.

Galima pažymėti, kad Europos Taryba 2005 metų gruodžio 15-16 dienomis paprašė FRONTEX pateikti rizikos analizę dėl Afrikos, taip pat pagal studijoje išdėstytus niuansus sustiprinti išorinės sienos priežiūrą Viduržemio jūroje. FRONTEX pateikė tokią studiją, kurioje išdėstė rizikos

---

ir būsimos plėtos, 2010/C 45 E/08 // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2010-02-23.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:045E:0041:0047:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>174</sup> Programme of Work 2011.- Brussels: FRONTEX, 25 January 2011.- <http://www.statewatch.org/news/2011/jan/eu-frontex-2011-work-programme-5691-11.pdf> [žiūrėta 2011-03-21]

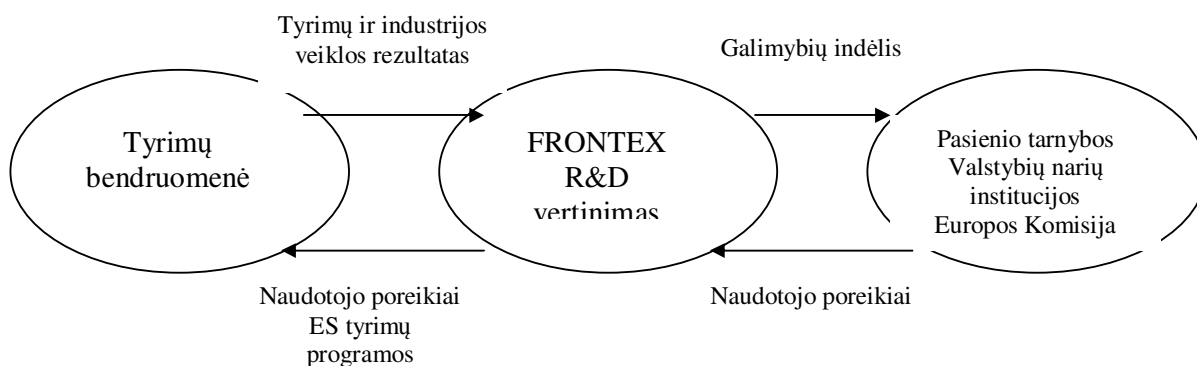
<sup>175</sup> Ten pat



analizės modelį operatyvinio bendradarbiavimo tame regione koordinavimui. Agentūra taip pat įsipareigojo techniniais klausimais.

Rizikos analizės pateikiamos Europos Komisijai bei Tarybai. Reikia pažymėti, kad Europos Parlamentas atlieka gerokai mažesnę vaidmenį FRONTEX veikloje, t.y. jis neatlieka jokių funkcijų iki rizikos vertinimo pateikimo.<sup>176</sup>

- **Stebėti su išorinių sienų kontrole ir stebėjimu susijusių mokslinių tyrimų plėtrą.** Tyrimai ir plėtra yra laikomi labai svarbiu integruotos išorinės sienos valdymo politikos elementu. Šis FRONTEX uždavinys orientuotas į atitinkamų metodų bei technikos, reikalingos išorinės sienos kontrolės bei priežiūros operacijų metu, tyrimus (žr. 5 pav.).



5 pav. Tiekėjo ir galutinio vartotojo integracijos sąveika FRONTEX R&D procese<sup>177</sup>

Kaip matyti 5 paveiksle, FRONTEX turi teisę kontroliuoti ir sekti tokių mokslinių tyrimų eigą bei vystymą, kaip pvz., prietaisų, parodančių nelegalių imigrantų slėpimąsi automobiliuose, sunkvežimiuose ar traukiniuose, ir vėliau įvertinti jų tinkamumą operatyvinėje veikloje, vykdant jungtines operacijas.<sup>178</sup>

- **Padėti valstybėms narėms tais atvejais, kai prie išorinių sienų reikia didesnės techninės ir operatyviosios pagalbos.** Tarybos reglamento Nr.2007/2004 8 straipsnis apibrėžia techninę ir operatyvinę paramą, kurią FRONTEX suteikia valstybėms tuomet, kai joms „reikia didesnės techninės ir operatyvios pagalbos vykdant savo įsipareigojimus, susijusius su išorės sienų kontrole ir stebėjimu“. Konsultacinių procedūrų metu, išaiškinamos tokių situacijų, kuomet reikalinga Agentūros pagalba, priežastys. Europos

<sup>176</sup> Jorry H. Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? // Research Paper No.6, March 2007. P.9.- [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model\\_for\\_Managing\\_Operational\\_Cooperation\\_at\\_the\\_EU\\_s\\_External\\_Borders.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model_for_Managing_Operational_Cooperation_at_the_EU_s_External_Borders.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>177</sup> Ameyugo G. EUROSUR: The Pilot. Warsaw: Frontex, 24 May 2010. [http://www.ed4bg.eu/files/files/Ameyugo\\_FRONTEX.pdf](http://www.ed4bg.eu/files/files/Ameyugo_FRONTEX.pdf) [žiūrėta 2011-03-20]

<sup>178</sup> Jorry H. Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? // Research Paper No.6, March 2007. P.9.- [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model\\_for\\_Managing\\_Operational\\_Cooperation\\_at\\_the\\_EU\\_s\\_External\\_Borders.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model_for_Managing_Operational_Cooperation_at_the_EU_s_External_Borders.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

Parlamentas siekė, kad reglamente būtų išdėstytos specifikuotos „ypatingų aplinkybių“ charakteristikos, tačiau Taryba reglamente paliko sąlygą „kai reikia didesnės techninės ir operatyvios pagalbos vykdant savo įsipareigojimus, susijusius su išorės sienų kontrole ir stebėjimu“ (8 straipsnio 1 dalis). Tokiu atveju, Agentūra gali suteikti ekspertizės paslaugas arba dislokuoti pasienio pagalbos būrius apibrėžtam laikotarpiui ir / arba aprūpinti technine įranga sienos kontrolei bei priežiūrai.

Remiantis teisine baze, Europos Taryba savo susirinkimo Briuselyje 2005 metų gruodžio 15-16 dienomis išvadose pateikė siūlymus dėl greitojo reagavimo būrių iš nacionalinių ekspertų sukūrimo, kurie suteiktų greitą techninę bei operatyvinę pagalbą esant dideliame imigrantų antplūdžiui pagal Hagos programą. To pasėkoje 2006 metų liepos 19 dieną Komisija pateikė pasiūlymą dėl Skubios pasienio pagalbos būrių (*RABIT* pasiūlymas) įsteigimo. Tokio pasiūlymo tikslas buvo sukurti mechanizmą, kuris greitai reaguotų į valstybės narės pagalbos prie išorinės sienos prašymą.

Kai kuriuose šaltiniuose Skubios pasienio pagalbos būrių (Rabit) dislokavimas valstybėse narėse išskiriamas kaip atskira FRONTEX veiklos sritis / atskiras uždavinys.<sup>179</sup>

- **Teikti valstybėms narės reikiamą pagalbą organizuojant bendras asmenų grąžinimo operacijas.** Tarybos reglamento Nr. 2007/2004 9 straipsnyje nurodoma, kad Agentūra „teikia reikiamą pagalbą valstybėms narėms organizuojant bendras grąžinimo operacijas“. Tačiau reikia pažymėti tai, kad minėtas Reglamento straipsnis neapibrėžia, ar trečiosios šalys gali dalyvauti šiose operacijose, tačiau 14 Reglamento straipsnyje nurodoma, kad Agentūra palengvina valstybių narių ir trečiųjų šalių operatyvų bendradarbiavimą savo veiklos sričiai priklausančiais klausimais, ir tiek, kiek reikia jos uždaviniams atlikti.“ Tai reiškia, kad „Agentūra gali bendradarbiauti su trečiųjų šalių institucijomis, kompetentingomis tais klausimais, kuriems taikomas reglamentas“.

FRONTEX“ yra agentūra, skatinanti praktinį ES šalių bendradarbiavimą kontroliuojant išorės sienas. 2008 m. ji koordinavo daugiau nei 25 bendrus projektus prie sausumos ir jūros sienų bei ES oro uostuose. FRONTEX įsteigė bendrą įrangos fondą, kuriuo gali naudotis ES valstybės narės ir kuriame yra daugiau nei šimtas laivų, dvidešimt orlaivių, 25 sraigtasparniai ir šimtai pasienio kontrolei skirtų įrenginių. Daugiau nei 600 sienų apsaugos pareigūnų yra pasirengę staigiai reaguoti, jei prie kurios nors sienos netikėtai susidarytų kritinė padėtis.<sup>180</sup>

<sup>179</sup> Jorry H. Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? // Research Paper No.6, March 2007. P.9.- [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model\\_for\\_Managing\\_Operational\\_Cooperation\\_at\\_the\\_EU\\_s\\_External\\_Borders.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model_for_Managing_Operational_Cooperation_at_the_EU_s_External_Borders.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]

<sup>180</sup> Agentūros FRONTEX ir Europos sienų stebėjimo sistemos EUROSUR vertinimas ir būsima plėtra. 2008 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl agentūros FRONTEX ir Europos sienųstebėjimo sistemos (EUROSUR) vertinimo ir būsimos plėtros, 2010/C 45 E/08 // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2010-02-23.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:045E:0041:0047:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-20]



Apibendrinant šį poskyrį, darytina išvada, kad valstybės narės vykdo išorinės sienos kontrolę bei priežiūrą vadovaudamosi ES išorinės sienos apsaugos koncepcija bei vidinio saugumo strategija, tačiau tam, kad palengvinti šalių bendradarbiavimą žemės bei jūros pasieniuose, oro uostuose ES įsteigė FRONTEX, kurios tikslas koordinuoti šalių narių bendradarbiavimą, planuoti ir organizuoti bendrus projektus bei veiklas operatyvinėje veikloje, skatinti valstybes nares bendradarbiauti tokiuose projektuose, užtikrinant ES erdvės saugumą.

Tai finansiškai nepriklausoma ES institucija, priimanti sprendimus dėl operatyvinės veiklos finansavimo atskiruose projektuose, reaguojanti į valstybių narių pagalbos prašymą esant kritinėms situacijoms.

### **3.5. Valstybių narių bendradarbiavimas išorinių sienų kirtimo ir atvykimo sąlygų srityje**

Bendradarbiavimas sienos perėjimo srityje yra pagrindinis Europos kaimynystės ir partnerystės (*European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)*) instrumentas, skatinantis valstybių narių tarpusavio bei trečiųjų šalių bendradarbiavimą prie išorinės sienos. Tokio bendradarbiavimo strategija apima keturi pagrindinius uždavinius:

- skatinti ekonominę ir socialinę plėtrą pasienio regionuose;
- priimti bendrus iššūkius;
- užtikrinti saugią sieną;
- skatinti žmonių bendradarbiavimą.

Valstybių (narių bei trečiųjų) bendradarbiavimas sienos perėjimo srityje vykdomas pagal programas, kurios padalintos į dvi pagrindines grupes – žemės siena, kurią dalija dvi ar daugiau valstybių (arba trumpas pasienio ruožas jūra) bei daugiašalės programos, apimančios jūrą (žr. 8 priedą). 2007-2013 metais numatyta vykdyti 15 bendradarbiavimo programų rytų bei pietų pasieniuose, iš kurių 9 skirtos žemės pasieniui, 3 – sienos perėjimui jūra ir 3 – jūros baseinams. Visas programų finansavimas iš Europos Sąjungos siekia 1,118,434 mil. eurų.<sup>181</sup> Darbo autorė norėtų pastebėti, kad šios programos finansuojamos iš Europos regioninės plėtros fondo<sup>182</sup> ir pagrindinis jų tikslas yra ne išorinės sienos kontrolė ir apsauga, bet valstybių narių bendradarbiavimas migracijos srityje, siekiant suderinti ir patenkinti valstybių narių bei trečiųjų šalių pasienio regionų ekonominius ir socialinius klausimus, o saugios sienos užtikrinimas šiose programose yra nors ir labai svarbus klausimas, tačiau ne pagrindinis.

Išorinės sienos kontrolės bei apsaugos srityje valstybių narių bendradarbiavimas sienų kirtimo srityje vyksta vizų režimo bei patikrinimo pasienio kontrolės punktuose procedūrų harmonizavime. Kiekviena valstybė narė, turinti sieną su trečiąja valstybe, atlieka pasienyje procedūras, suderintas

<sup>181</sup> Cross-Border Cooperation (CBC).- [http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=322&id\\_type=10](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=322&id_type=10) [žiūrėta 2011-03-21]

<sup>182</sup> Ležaic K. Cross Border Cooperation as an instrument of EU Regional Policy. Case Study: Croatia.-Niza, May 2010.- <http://www.iehei.org/bibliotheque/memoires2010/Lezaic.pdf> [žiūrėta 2011-03-21]

pagal bendrus ES priimtus standartus, o vizų režimą reglamentuoja bendrai priimtas ES Vizų kodeksas. Šiuos veiksmus pasienyje atlieka pasienio tarnybos bei muitinės, kurių tarpusavio nacionalinį institucinį bendradarbiavimą plačiai analizavo Ph.Gounev, T.Bezlov, M.Faion ir D.Hristov (2011) tyrime „Better Management Of EU Borders Through Cooperation“<sup>183</sup>. O šių institucijų veiklą ES lygmenyje koordinuoja ES įkurta FRONTEX (plačiau žr. 3.4.2 skyrelį)

Šengeno susitarimo valstybės vykdo bendrą vizų politiką. Šengene yra naudojama bendra viza. Tai reiškia, kad žmogui norint keliauti po Šengeno erdvę reikia tik vienos vizos. Trečiųjų šalių piliečiams, norintiems pateikti į Šengeno teritoriją, išduodama Šengeno viza, atliekami tikrinimai Šengeno informacinėje sistemoje, įskaitant ir Šengeno vizų konsultacijas VISION sistemoje.

Nuo 2010 metų balandžio 5 d. pradėtas taikyti ES vizų kodeksas<sup>184</sup> – tai vienas dokumentas, kuris apima visas sprendimus dėl vizų reglamentuojančias teisės nuostatas. Šiuo kodeksu didinamas skaidrumas ir teisinis saugumas, taip pat užtikrinamas vienodas elgesys su prašymus išduoti vizą pateikiančiais asmenimis ir suderinamos bendrą vizų politiką taikančioms Šengeno skirtos taisyklės ir praktika. ES vizų kodeksu užtikrinta, kad ES vizų teisė būtų taikoma visiškai suderintai.

Į Vizų kodeksą įtrauktos visos galiojančios su vizomis susijusios teisės nuostatos ir juo nustatomos bendros vizų išdavimo sąlygų ir tvarkos taisyklės. Vizų kodekse įtvirtintos bendrosios nuostatos, taip pat už prašymo išduoti vizą nagrinėjimą atsakingos valstybės narės nustatymo taisyklės; be to, juo suderinamos prašymų tvarkymo ir sprendimų priėmimo nuostatos.

Vizų kodeksu taip pat didinamas skaidrumas ir teisinis tikrumas. Jame nustatytas reikalavimas pagrįsti, kodėl atsisakoma nagrinėti prašymus išduoti vizą, taip pat numatyta galimybė teikti apeliacinius skundus dėl neigiamų sprendimų.

Galiausiai, Vizų kodekse numatytas svarbesnis Sąjungos delegacijų vaidmuo koordinuojant valstybių narių bendradarbiavimą trečiosiose šalyse, kai bendradarbiaujama Šengeno klausimais vietos lygmeniu.

Kita labai svarbi valstybių narių bendradarbiavimo sritis - patikrinimai kertant sieną, kurie apibrėžiami kaip „sienos perėjimo punktuose atliekami patikrinimai, skirti užtikrinti, kad asmenims, įskaitant jų transporto priemones ir jų turimus daiktus, būtų leidžiama atvykti į valstybių narių teritoriją arba iš jos išvykti“.<sup>185</sup> Patikrinimai kertant sieną atliekami pasienio kontrolės punktuose - tai tarptautiniame oro uoste, atvirame tarptautinei laivybai jūrų ir upių (vidaus vandenu) uoste,

<sup>183</sup> Gounev Ph., Bezlov T., Faion M., Hristov D. Better Management Of Eu Borders Through Cooperation. Study to Identify Best Practices on the Cooperation Between Border Guards and Customs Administrations Working at the External Borders of the EU.-Sofia: Center for the Study of Democracy, 2011.- [http://www.thethrong.net/fileadmin/user\\_upload/EU%20Study%20on%20Customs-BG%20Cooperation.pdf](http://www.thethrong.net/fileadmin/user_upload/EU%20Study%20on%20Customs-BG%20Cooperation.pdf) [žiūrėta 2011-03-21]

<sup>184</sup> Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 Establishing a Community Code on Visas // Official Journal of the European Union, 15.9.2009.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:EN:PDF> [žiūrėti 2011-03-16]

<sup>185</sup> Valstybinio audito ataskaita. Valstybės sienos apsaugos tarnybos veikla.-Vilnius, 2009 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-40-2-27.- [www.vkontrole.lt/auditas\\_ataskaita.php?3947](http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?3947) [žiūrėta 2011-03-21]

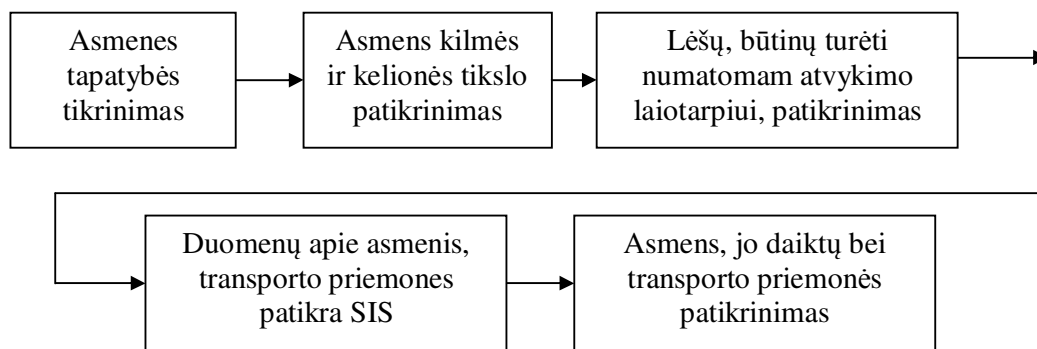
geležinkelio stotyje ar prie automobilių kelio įsteigta vieta, kurioje patikrinimą atlieka muitinė ir kitos tam įgaliotos valstybės narės institucijos.<sup>186</sup>

Kertant sieną yra dvi galimos asmenų tikrinimo procedūros, bendros visoms Šengeno valstybėms:

- minimali procedūra, kurią sudaro 3 veiksmai;
- išsamaus tikrinimo procedūra, kurią sudaro 5 veiksmai.

Minimalų patikrinimą sudaro asmens tapatybės tikrinimas, remiantis parodytais ar pateiktais kelionės dokumentais – tikrinama asmens tapatybė, dokumento patikrinimas – jo galiojimas ir jo leidimas kirsti sieną ir dokumentų padirbinėjimo ir klastojimo požymių tikrinimas (ar dokumentas nesuklastotas).

Išsamus tikrinimas yra ilgesnis – jį sudaro 5 pagrindiniai veiksmai (žr. 6 pav.)



6 pav. Išsamaus patikrinimo kertant sieną procedūra<sup>187</sup>

Pirmasis etapas – asmens tapatybės tikrinimas – sutampa su minimalaus patikrinimo pirmuoju veiksmu, kuomet tikrinama asmens tapatybė, leidimas jam atvykti į Šengeno teritoriją ar konkrečią valstybę narę – vizos patikrinimas, bei dokumentų suklastojimų požymių patikrinimas. Antrasis veiksmas skirtas patikrinti asmens, kertančio sieną, kelionės tikslą. Tai pasieniečio pokalbis su asmeniu, kurio metu tikrinama, kiek trečiosios valstybės pilietis moka valstybės, į kurią vyksta, kalbą, kokių tikslu važiuoja (vertinami atsakymų patikimumai), tikrinama, ar pagalbinais dokumentais (kelionės bilietai, kelialapis, kvietimas, asmens tapatybės kortelė, vairuotojo pažymėjimas ir t.t.), kuriuos pateikia asmuo patvirtina jo kalbą.

Vykstant į šalį, priklausomai nuo valstybės narės ekonominio lygio, nustatytos minimalios sumos vienai dienai, kurias, atvykstantis į valstybę narę trečiosios šalies pilietis, privalo turėti arba įrodyti, kad ji gaus tas lėšas teisėtu būdu.

<sup>186</sup> Kaip elgtis pasienio kontrolės punkte. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.- [http://www.pasienis.lt/lit/Kaip\\_elgtis\\_pasienio\\_kontrolės\\_punkte/213](http://www.pasienis.lt/lit/Kaip_elgtis_pasienio_kontrolės_punkte/213) [žiūrėta 2011-03-21]

<sup>187</sup> Sudarė darbo autorė

Ketvirtasis veiksmas, susijęs su duomenų apie asmenis, daiktus ir transporto priemones paieška / užklausa SIS arba nacionalinėse duomenų bazėse bei patikrinimas, ar asmuo, jo automobilis ir asmens vežami daiktai nekelia grėsmės šalių viešajai tvarkai, nacionaliniam saugumui arba tarptautiniams ryšiams (5 veiksmas).

Nesaugiu asmeniu laikomi asmenys, sergantys ypač pavojingomis infekcinėmis ligomis, sutrikusios psichikos, atminties arba yra fiziškai neįgalūs ir dėl to vienas, be lydinčio asmens/ globėjo keliauti negali, asmenys, skleidžiantys spinduliuojančią jonizuotę ir t.t. kiti atvejai. Nesaugiais daiktais priimtina laikyti daiktus, tokius kaip, pvz., padidintos radiacijos spinduliuojančios medžiagos/ daiktai, narkotinės, psichotropinės medžiagos, šaunamieji ginklai ir t.t. Automobilis, kertantis išorinę ES sieną, privalo būti techniškai tvarkingas.

Tik asmenys, atitinkantys visus keliamus reikalavimus, bendrai priimtus ir taikomus visose ES išorinės sienos perėjimo punktuose, įleidžiami į Šengeno teritoriją.

Apibendrinant šį poskyrį, darbo autorė norėtų pažymėti, kad valstybių narių bendradarbiavimas sienų perėjimo pasienio punktuose srityje bei vizų režimo srityje yra pažengęs gana daug. Šiai dienai valstybės narės taiko jau bendrą vizų režimą visoje Šengeno teritorijoje, yra nustatytos bendros procedūros asmenų bei automobilių ir kitų transporto priemonių patikrai pasienio punktuose, veikia bendros informacinės sistemos, leidžiančios greitai ir efektyviai patikrinti sieną kertančius asmenis.

Trečiojo skyriaus analizė leidžia teigti, kad valstybių narių bendradarbiavimas išorinės sienos apsaugos srityje yra sudėtingas mechanizmas, kurtas ne vienerius metus. Europos pasienio policijos koncepcija, padėjusi pamatus FRONTEX įkūrimui, paskatino valstybių narių bendradarbiavimą operatyviniame lygmenyje. Lyg tol buvo kuriami bendradarbiavimo pamatai teisinėje bazėje, kuriamos bendros procedūros imigracijos srityje – prieglobsčio bei grąžinimo politika, kurios daugiau buvo naudojamos ne prie išorinės ES išorinės sienos, bet jau ES viduje. Siekiant palengvinti valstybių narių bendradarbiavimą šioje srityje, buvo būtina užtikrinti išorinės sienos saugumą nereguliarios migracijos pasienio srityje. Tam tikslui šiuo metu numatytos ir vykdomos bendros valstybių narių operatyvinės jungtinės programos, kurias finansuoja FRONTEX, taip pat kuriamos naujos techninės priemonės, palengvinančios valstybių narių pasieniečių darbus, pvz., identifikuojant nereguliuojančius migrantus transporto priemonėse, siekiančius kirsti ES sieną jūrose.

Tik bendra išorinės sienos apsaugos politika, kurioje dalyvauja visos valstybės narės, kurių veikla yra efektyviai koordinuojama ir remiama ES institucijų, gali užtikrinti saugią Europos Sąjungos vidinę erdvę.

## IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

### IŠVADOS

1. Kadangi Europos Sąjunga mokslinėje literatūroje charakterizuojama ne kaip valstybė, o kaip valstybių darinys, jos sienos koncepcija „išeina“ iš valstybės sienos, kuri paprastai analizuojama autorių mokslinėje literatūroje, sampratos rėmų. Išanalizavus sienos koncepciją, padaryta išvada, kad Europos Sąjungos siena – tai išorinės bei vidinių valstybių narių sienų darinys, skirtingai charakterizuojantis judėjimo procesą ES viduje bei už jos ribų, siekiant pereiti sieną.
2. Atlikta valstybių narių bendradarbiavimo politikos analizė leidžia daryti išvadą, šiuo metu ES naudojamas mišrus išorinės sienos valdymo modelis, pasižymintis centralizacija – visų valstybių narių bendra atsakomybe už vidaus saugumą bei išorinės sienos kontrolę.
3. ES valstybių narių bendradarbiavimo išorinės sienos srityje tikslai išplaukia iš išorinės sienos apsaugos funkcijų. Analizuojant teisės aktus bei ES Komisijos dokumentus, išskirtos dvi grupės tikslų – organizacinio bei operatyvinio pobūdžio kurios leidžia patvirtinti ir darbo įvade iškeltą hipotezę:
  - Organizacinio pobūdžio valstybių narių bendradarbiavimo tikslas apibrėžtas Europos Parlamento ir Tarybos reglamente Nr.562-2006 – bendras valdymas, užtikrinantis vienodą ir aukštą kontrolės bei stebėjimo lygį, kuris yra privalomas laisvo asmenų judėjimo Europos Sąjungoje aspektas ir pagrindinė laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sudedamoji dalis.
  - Operatyvinis tikslas orientuotas į kovą su nelegalia migracija ir žmonių prekyba, kelio bet kokiai grėsmei valstybių narių vidaus saugumui, valstybės politikai, žmonių sveikatai ir tarptautiniams santykiams, užkirtimui.
4. Įvertinant tai, kad Europos Sąjunga apibrėžiama kaip valstybių darinys, jos išorinės sienos kontrolės laisvės, saugumo ir teisingumo srities kontekste reglamentavimas priskirtas pasidalinamajai kompetencijai. Įtvirtindama šią politikos dalį, ES daug dėmesio skiria savo vaidmeniui policijos, muitinių, prieglobsčio, imigracijos ir išorinių sienų kontrolės srityse. Tai liudija ir reglamentai bei komunikatai, kuriuose plėtojamas bei stiprinamas Europos Sąjungos valstybių narių teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. Šiuos prioritetinius Europos Sąjungos tikslus sukonkretino ir įtvirtino 2004 m. spalio 29 d. Romoje pasirašyta Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Ši sutartis bei Maastrichto, Amsterdamo ir Nicos sutartys laipsniškai įtvirtino bendrą teisinę sistemą teisingumo bei vidaus reikalų srityje ir šią politikos sritį įtraukė į kitas Sąjungos politikos sritis.

5. Pradėjusios nuo Tamperės ir Hagos programų, Europos šalys tęsia bendros ES laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės kūrimą patvirtinta Stokholmo programa bei jos įgyvendinimo veiksmų planu, kuri 2010-2014 m. leis tobulinti policijos, teismų ir muitinės įstaigų bendradarbiavimą ir padės tobulinti bendrą prieglobsčio, migracijos ir vizų politiką.
6. Šengeno - bendros laisvės, saugumo ir teisingumo - erdvės sukūrimą, sąlygojo labai platus valstybių narių sprendžiamų problemų diapazonas– pradedant tarptautinės prekybos palengvinimo sąlygomis bei keturių laisvių principu, baigiant migracijos klausimais, nusikalstamomis veikomis ir terorizmu. Šengeno erdvės problemos gali būti grupuojamos į dvi grupes:
  - Institucinės-organizacinės:
    - i. Pagal valstybės koncepcijos viršenybę, Šengeno teisyno harmonizacija įvyko tik aukščiausiose nacionalinių valstybių valdymo lygiuose. ES teisinės bazės diegimo nacionaliniuose lygiuose šiai dienai efektyviu pavadinti negalima, o tai yra vienas iš pagrindinių valstybių narių tarpusavio pasitikėjimo elementų.
    - ii. Šengeno Susitarime, o vėliau ir Šengeno Konvencijoje pateikiamos nuostatos daugiau deklaratyvaus pobūdžio, jose trūksta konkretaus procesinio apibrėžtumo.
    - iii. ES ir Šengeno erdvės geografinis nesutapimas sąlygoja neharmoningą išorinės sienos valdymą, apsaugos užtikrinimą, nacionalinio atskiros valstybės saugumo garantavimą.
  - Operatyvinės:
    - i. Pagrindinė Šengeno erdvės problema išorinės sienos apsaugos srityje – imigracija – atvykus į vieną valstybę narę, imigrantui suteikta galimybė lengvai judėti visoje Šengeno teritorijoje, tuo didinant vidinio saugumo riziką, tačiau didelį susirūpinimą kelia ir prekybos žmonėmis plitimas, nusikalstamų veikų per sieną didėjimas. Pagrindinis migracijos problemos sprendimas yra pagrįstas valstybių narių bendradarbiavimu su kilmės šalimis bei tarpusavio bendradarbiavimu prieglobsčio bei grąžinimo srityse (pasidalijimas funkcijomis), o stabdant migraciją didelį vaidmenį vaidina FRONTEX planuojamos, organizuojamos bei koordinuojamos jungtinės operacijos pasieniuose bei jungtiniai projektai.
7. Valstybių narių bendradarbiavimas išorinės sienos apsaugos srityje pagrįstas Europoje priimta integruotos išorinės sienos apsaugos koncepcija, orientuota į išskirtų Europos išorinės sienos apsaugos problemų - migracijos bei nusikaltimų, vykdomų kertant ES sieną, sprendimą bendradarbiavimo principu. Šios koncepcijos įgyvendinimas turi išspręsti sienų „pralaidumo“ problemą, o atsakomybę už šios problemos sprendimą tenka visoms valstybėms narėms (centralizuotas sienos valdymo modelis). Įgyvendinant integruotos

išorinės sienos apsaugos koncepciją, valstybių narių bendradarbiavimo pasiekimai vertintini šiose srityse:

- Valstybių narių bendradarbiavimo palengvinimui sukurtos bendros duomenų bazės (SIS) bei sienų stebėjimo sistema (EUROSUR). Tokios sistemos suteikia galimybę valstybėms narėms dalintis bendra informacija apie asmenis bei transporto priemones bei pasinaudoti bendra technine platforma operatyvinei veiklai.
- Bendradarbiavimas sienų kirtimo srityje vyksta vizų režimo bei patikrinimo pasienio kontrolės punktuose procedūrų harmonizavime. Šiai dienai valstybės narės taiko jau bendrą vizų režimą visoje Šengeno teritorijoje, yra nustatytos bendros procedūros asmenų bei automobilių ir kitų transporto priemonių patikrai pasienio punktuose, veikia bendros informacinės sistemos, leidžiančios greitai ir efektyviai patikrinti sieną kertančius asmenis.

## PASIŪLYMAI

ES teisinė bazė reglamentuoja išorinės sienos kontrolės ir apsaugos politiką bei pateikia bendrus darbo standartus, kuriuos valstybės narės ratifikuoja ir taiko praktikoje nacionaliniuose lygmenyse. ES sukurtas gana didelis ir sudėtingas išorinės sienos apsaugos mechanizmas, pagrįstas centralizuota teisės aktų leidimo sistema, tinklo modeliu operatyviniame bendradarbiavime, siekiant bendrų tikslų ir įgyvendinant išorinės sienos apsaugos bei kontrolės funkcijas pasienyje nacionaliniuose lygmenyse. Problemų kyla labai daug, tačiau rengiant darbą pastebėta, kad visos problemos sietinos daugiau ne su teisine išorinės sienos sritimi, bet su teisės įgyvendinimu praktikoje, ypač akcentuojant migracijos sritį, taip pat organizaciniame nacionalinių institucijų lygyje taikant bendrus teisės aktus ES pasienyje. Todėl:

1. Savo veikloje FRONTEX turėtų daugiau dėmesio atkreipti į prekybos žmonėmis problematiką, visose didelės rizikos zonose, ypač prie jūros sienų, kur egzistuoja didelis pavojus gyvybei, įsteigti nuolatinius, nepertraukiamai veikiančius visus metus bendrus patruliuojančius padalinius, nes teisė į gyvybę yra pirmoji nepažeidžiama pagrindinė teisė, taip pat vykdyti projektus ir operacijas trečiosiose šalyse, *inter alia*, siekiant sustiprinti galiojančių susitarimų veiksmingumą, ir nustatyti pajėgumų, skiriamų sienų apsaugos administravimui trečiosiose šalyse, didinimo poreikius. Tam, kad įgyvendinti šį operatyvinių bendradarbiavimą, jo principus bei įgyvendinimo mechanizmą reikėtų apibrėžti atskiroje programoje, skirtoje asmenų, patenkančių į Šengeno teritoriją, apsaugai.
2. Bendrų mokymų organizavimas yra būtinas, kad operatyvinėje veikloje dalyvaujantys darbuotojai vienodai interpretuotų jų veikloje naudojamus teisės aktus, t.y. ES teisės aktų harmonizavimas nacionaliniuose lygiuose priklauso ir nuo jų supratimo bei naudojimo tiesioginėje veikloje. Todėl siūlytina, kad FRONTEX organizuotų bendrus mokymus valstybių narių sienos apsaugos tarnybos pareigūnams, kuriuose būtų aiškinami teisės aktai, jų pakeitimai.
3. Bendra užsienio kalba yra būtina valstybių narių bendradarbiavime, nes FRONTEX savo veiklos ataskaitose išskiria pareigūnų nesusiklabėjimo problemą dėl kalbos nežinojimo. Tam tikslui būtina apibrėžti teisės aktuose pareigūnų darbo kompetencijos ribas, į kurias bendros ES nustatytos kalbos mokėjimas būtų privalomas.



## LITERATŪROS SĄRAŠAS

### **Lietuvos Respublikos teisės aktai:**

1. Lietuvos Respublikos Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas, 2000 m. gegužės 9 d. Nr. VIII-1666, Vilnius // Valstybės žinios, 2000, Nr. [42-1192](#) (Aktuali redakcija nuo 2010.11.23).

### **Tarptautiniai teisės aktai**

2. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, Generalinės Asamblėjos priimta ir paskelbta 1948 m. gruodžio 10 d. rezoliucija 217 A (III) // Valstybės žinios, 2006-06-17, Nr. 68-2497.

### **Europos Sąjungos Bendrijos teisės aktai:**

3. Convention applying the Schengen agreement of 14 June 1985 between the governments of the states of the Benelux economic union, the federal republic of Germany and the French republic, on the gradual abolition of checks at their common borders, Rom 19 June 1990. <http://www.hri.org/docs/Schengen90/> [žiūrėta 2010-11-23]
4. Treaty on European Union // Official Journal of European Communities. C224, Volume 35, 3 August 1992. [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992E/tif/JOC\\_1992\\_224\\_1\\_EN\\_0001.pdf](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224_1_EN_0001.pdf) [žiūrėta 2010-11-23]
5. Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti ir papildanti Europos Sąjungos sutartį, Europos bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus. Sutartis 11997D, Priėmė: Europos Sąjungos valstybės narės 1997-10-02.
6. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-country Nationals // Official Journal of the European Union, 24.12.2008.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> [žiūrėta 2011-03-16]
7. ES Šengeno katalogas. 2 tomas: Šengeno informacinė sistema, SIRENE. Rekomendacijos ir geriausia praktika, 2003-06-01.- <http://www.policija.lt/index.php?id=2558> [žiūrėta 2011-03-15]
8. Europos Bendrijos Steigimo sutartis (Roma, 1957 m. kovo 25 d., paskutinį kartą keista 2003 m. Stojimo sutartimi).- [http://www.univie.ac.at/RI/eur/20040401/LT\\_EC\\_Treaty\\_Vienna.pdf](http://www.univie.ac.at/RI/eur/20040401/LT_EC_Treaty_Vienna.pdf) [žiūrėta 2011-03-20]

9. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006 2006 m. kovo 15 d. nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2006 04 13, L 105/1. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l\\_105/l\\_10520060413lt00010032.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l_105/l_10520060413lt00010032.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]
10. EU Schengen Catalogue. External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices.- Council of the European Union, February 2002.- <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/catalogue20EN.pdf> [žiūrėta 2011-03-15]
11. Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union.- <http://www.ena.lu/> [žiūrėta 2011-02-03]
12. Lisabonos Sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos Steigimo sutartį (2007/C 306/01) // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2007-12-17, C 306.- <http://www.euro.lt/documents/lisabonos%20sutartis.pdf> [žiūrėta 2011-02-17]
13. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 Establishing a Community Code on Visas // Official Journal of the European Union, 15.9.2009.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:EN:PDF> [žiūrėti 2011-03-16]
14. Susitarimas tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo // Europos Sąjungos oficialusis leidinys L 239, 22/09/2000.-p.0013–0018
15. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 377/2004 dėl imigracijos ryšių palaikymo pareigūnų tinklo sukūrimo, 2004 m. vasario 19 d. // Oficialusis leidinys L 064 , 02/03/2004 p. 0001 – 0004.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0377:LT:NOT> [žiūrėta 2011-03-22]
16. Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 2004 m. spalio 26 d. įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2004 11 25, L 349/1. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2004/l\\_349/l\\_34920041125lt00010011.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2004/l_349/l_34920041125lt00010011.pdf) [žiūrėta 2001-01-26]
17. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 863/2007, nustatantis Skubios pasienio pagalbos būrių sudarymo mechanizmą ir iš dalies keičiantis Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2007/2004, kiek tai susiję su šiuo mechanizmu, bei reglamentuojantis pakviestųjų

pareigūnų užduotis ir įgaliojimus, 2007 m. liepos 11 d. // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2007-07-31.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-20]

### **Speciali literatūra**

18. Ackleson J. Border Security Technologies: Local and Regional Implications // Review of Policy Research, Volume 22, Issue 2, March 2005.
19. Ackleson J. Directions in border security research // The Social Science Journal, 2003, Vol.40, Issue 4.
20. Andreas P. Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century // International Security, Fall 2003, Vol. 28, No. 2.
21. Apap J., Carrera S. Maintaining Security within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU? // Alternatives: Global, Local, Political, 2004, Vol. 29.
22. Carrea S. The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Document No. 261, March 2007.
23. Chiuri M.C., De Arcangelis G., D'Uggento A.M., Ferri G. Features and Expectations of Illegal Immigrants: Result of a field survey in Italy. Child Working Paper, 2007.
24. Čelkis T. Nuo teritorinio ruožo prie linijos: sienų sampratos pokyčiai Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje XIV–XVI amžiuje // Lietuvos istorijos studijos, 2008, 22.
25. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. 4-asis leid.- Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
26. External Borders of the EU – access points or concentration of human tragedy? Reflection Paper. Caritas Europe, 2008.
27. Favell A., Guiraudon V. The Sociology of the European Union. An Agenda // European Union Politics, 2009, 10(4).
28. Fine-tuning EU Border Security. A Security & Defence Agenda Report.-Brussels: Security & Defence Agenda, October 2010.
29. FRONTEX: the EU external borders agency. Report with evidence. European Union Committee, Authority of the House of Lords. - London : The Stationery Office Limited, 9th Report of Session 2007–08.
30. Grabbe H. The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards // International Affairs, July 2000, Vol.76, Issue 3.
31. Greičius S., Seniutienė D. Šengeno Konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui // Jurisprudencija, 2005, t. 73(65).

32. Hobbing P. Management of external EU borders: enlargement and the European border guard issue. GENEVA Centre for the democratic control of armed FORCES (DCAF). Conference Paper. Rev. 7.5.2003.
33. Kicinger A. International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon. CEFMR Working Paper.- Central European Forum For Migration Research, 2/2004.
34. Kukšaitė A. Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos teisinio reguliavimo ypatumai. Daktaro disertacijos santrauka // Socialiniai mokslai, 2009.
35. Marenin O. Challenges for Integrated Border Management in the European Union. Occasional Paper – №17.-Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2010.
36. Moravcsik A. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.-Ithaca: Cornell University Press, 1998.
37. Lavenex D., Schimmelfennig F. EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics // Journal of European Public Policy 16:6 September 2009.
38. Nelson M. The borders' maze: allowing in versus keeping out– securitization policies as gatekeepers. In Zapata-Barrero R Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.- Barcelona Centre for International Affairs, October 2010.
39. Nelson R. et al. Border Security in a Time of Transformation. Two International Case Studies—Poland and India. A Report of the CSIS Homeland Security & Counterterrorism Program, Europe Program, and South Asia Program.-Washington: Center for Strategic & International Studies, July 2010.
40. Newman D. Borders and Bordering: Towards an Interdisciplinary Dialogue // European Journal of Social Theory. No.69, May 2006.
41. Newman D. On Borders and Power: A Theoretical Framework // Journal of Borderlands Studies, 2003, No.18(1).
42. Niemenkari A. EU/Schengen requirements for national border security systems. Geneva centre for the democratic control of armed forces (DCAF) working paper series – NO. 8.- Geneva, March 2002.
43. Pastore F. Just Another European Dream? Why did the communitarization of immigration and asylum policies almost fail and how we should revive it.-Paper presented at the international seminar for experts organised by the Cicero Foundation on —European Migration and Refugee Policy: New Developments, Rome, November 15, 2002.
44. Peers S. Revising EU Border Control Rules: A Missed Opportunity? Statewatch analysis.- University of Essex, 5 July 2005.

45. Smallbone D., Labrianidis L., Venesaar U., Welter F., Zashev P. Challenges and prospects of cross border cooperation in the context of EU enlargement. Kingston University, 2007
46. Smolander J. Finland is developing the European Union's border security // Baltic Rim Economies, 29.4.2009.
47. Tarptautinių žodžių žodynas.-Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.
48. Topaloglou L., Kallioras D., Manetos P., Petrakos G. A Border Regions Typology in the Enlarged European Union // Journal of Borderlands Studies, 2005, Vol.20, No. 2.
49. Zaiotti R. Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Europe's Frontiers.- Toronto: Department of Political Science, University of Toronto, 2008.
50. Zapata-Barrero R. Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework. - Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, October 2010.
51. Zapata-Barrero R. Political Discourses about Borders: On the Emergence of a European Political Community. In: Lindahl H. (ed.) A Right to Inclusion or Exclusion? Normative Faultlines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice, Oxford: Hart Publishing, 2009.

**Kiti šaltiniai:**

52. Ameyugo G. International Cooperation for European Border Surveillance. EUROSUR: The Pilot.. –Warsaw: Frontex, 24 May 2010.-  
[http://www.ed4bg.eu/files/files/Ameyugo\\_FRONTTEX.pdf](http://www.ed4bg.eu/files/files/Ameyugo_FRONTTEX.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]
53. Agentūros FRONTEX ir Europos sienų stebėjimo sistemos EUROSUR vertinimas ir būsima plėtra. 2008 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl agentūros FRONTEX ir Europos sienųstebėjimo sistemos (EUROSUR) vertinimo ir būsimos plėtros, 2010/C 45 E/08 // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2010 2 23.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:045E:0041:0047:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-20]
54. Asylum and Migration Glossary - A tool for better comparability.- European Migration Network, January 2010.- <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/viewTerm.do?startingWith=I&id=140> [žiūrėta 2011-03-20]
55. Bogensperger B. The European Union's border management strategy for the 21st century – current developments. <http://old.niss.gov.ua/book/Uzhgorod/18.pdf> [žiūrėta 2010-11-22]
56. Carrera S. Towards a Common European Border Service? CEPS Working Document No. 331/June 2010.-p.15-17.- [www.ceps.eu/ceps/download/3477](http://www.ceps.eu/ceps/download/3477) [žiūrėta 2011-01-26]
57. Europos Sąjungos vidaus saugumo strategijos „Kuriant Europos saugumo modelį“ Projektas.-Briuselis: Europos Sąjungos Taryba, 2010-03-08.-

- [http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/Viesojo\\_saugumo\\_dep/naujas/Vidaus\\_saugu\\_mo\\_strategija\\_liet.doc.pdf](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_saugumo_dep/naujas/Vidaus_saugu_mo_strategija_liet.doc.pdf) [žiūrėta 2011-03-15]
58. Europos Parlamentas nori daugiau galių, priimant sprendimus dėl šengeno erdvės plėtros, 2011-01-26.- <http://myep.delfi.lt/news/europos-parlamentas-nori-daugiau-galiu-priimant-sprendimus-del-sengeno-erdves-pletros.d?id=41283153> [žiūrėta 2011-02-17]
59. European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001. Presidency Conclusions.- [http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf) [žiūrėta 2011-03-16]
60. Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) sukūrimo nagrinėjimas.- Briuselis, 2008 m. vasario 13 d.- [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/.](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/) [žiūrėta 2011-03-15]
61. EU members discuss common border police. Published: 08 October 2001. Updated: 29 January 2010.- [http://www.google.lt/url?sa=t&source=web&cd=11&ved=0CGkQFjAK&url=http%3A%2F%2Fwww.euractiv.com%2Fen%2Fenlargement%2Fen-members-discuss-common-border-police%2Farticle-113016&ei=5yaGTcC3HM24hAfu6OnLBA&usq=AFQjCNHcsinhaHZ\\_JdsbopUk75SshzP9Q](http://www.google.lt/url?sa=t&source=web&cd=11&ved=0CGkQFjAK&url=http%3A%2F%2Fwww.euractiv.com%2Fen%2Fenlargement%2Fen-members-discuss-common-border-police%2Farticle-113016&ei=5yaGTcC3HM24hAfu6OnLBA&usq=AFQjCNHcsinhaHZ_JdsbopUk75SshzP9Q) [žiūrėta 2011-03-20]
62. Feasibility Study for the Setting up of a European Border Police. Final Report, 2002.- <http://www.statewatch.org/news/2002/sep/EUborderpolice.pdf> [žiūrėta 2011-03-21]
63. Galimybės ir iššūkiai. Migracija Europos Sąjungoje, 2009.- [ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/lt.doc) [žiūrėta 2011-03-16]
64. Gounev Ph., Bezlov T., Faion M., Hristov D. Better Management Of Eu Borders Through Cooperation. Study to Identify Best Practices on the Cooperation Between Border Guards and Customs Administrations Working at the External Borders of the EU.-Sofia: Center for the Study of Democracy, 2011.- [http://www.thethrong.net/fileadmin/user\\_upload/EU%20Study%20on%20Customs-BG%20Cooperation.pdf](http://www.thethrong.net/fileadmin/user_upload/EU%20Study%20on%20Customs-BG%20Cooperation.pdf) [žiūrėta 2011-03-21]
65. Hale G. Review on Brunet-Jailly E. Borderlands: Comparing border security in North America and Europe, 2007. <http://www.carleton.ca/cfpj/Without%20subscription/15-2Hale.pdf> [žiūrėta 2010-11-22]
66. Jorry H. Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? // Research Paper No.6, March 2007. [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model)

- [for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders.pdf](#) [žiūrėta 2010-11-22]
67. Kaip elgtis pasienio kontrolės punkte. Vasltybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.- [http://www.pasienis.lt/lit/Kaip\\_elgtis\\_pasienio\\_kontrolės\\_punkte/213](http://www.pasienis.lt/lit/Kaip_elgtis_pasienio_kontrolės_punkte/213) [žiūrėta 2011-03-21]
68. Kicinger A. International Migration as a Non-Traditional Security Threat and the EU Responses to This Phenomenon. Warsaw: CEFMR Working Paper, February 2004.- [http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr\\_wp\\_2004-02.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf) [žiūrėta 2011-03-16]
69. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui. Sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę Europos piliečiams. Stokholmo programos įgyvendinimo veiksmų planas.- Briuselis: Europos Komisija, 2010.4.20.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-16]
70. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „FRONTEX agentūros vertinimo ir būsimos plėtros ataskaita“ poveikio vertinimo santrauka.-Briuselis, 13.2.2008.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008SC0149:LT:HTML> [žiūrėta 2011-03-14]
71. Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) sukūrimo nagrinėjimas.- Briuselis, 2008 2 13.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:LT:HTML> [žiūrėta 2011-03-15]
72. Ležaic K. Cross Border Cooperation as an instrument of EU Regional Policy. Case Study: Croatia.-Niza, May 2010.- <http://www.iehei.org/bibliotheque/memoires2010/Lezaic.pdf> [žiūrėta 2011-03-21]
73. Miniotaitė G. Tapatybės paieškos šiuolaikinėje Lietuvos užsienio politikoje: tarp Šiaurės ir Rytų dimensijų.- Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, Kultūros, filosofijos ir meno institutas, 2005.- [http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:J.04~2005~ISSN\\_1648-8016.V\\_2004.PG\\_83-97/DS.002.0.01.ARTIC](http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:J.04~2005~ISSN_1648-8016.V_2004.PG_83-97/DS.002.0.01.ARTIC) [žiūrėta 2011-01-26]
74. Monar J. The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management. In Caparini M., O. Mareni (eds), Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World, Geneva

- Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, pp.193-208.-  
[se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10\\_paper\\_Monar.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10_paper_Monar.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]
75. Narystė Šengeno erdvėje.-  
[http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/TREIDAs/ES/Naryste\\_Sengeno\\_erdveje.pdf](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/TREIDAs/ES/Naryste_Sengeno_erdveje.pdf)  
 [žiūrėta 2011-02-17]
76. Pazdnyak V. Securing Insecurity: The External Dimension of the EU's Internal Security Regime and its Eastern Neighbors.-Minsk, 2005.- <http://review.w-europe.org/5/1.html#1>  
 [žiūrėta 2011-02-06]
77. Programme of Work 2011.- Brussels: FRONTEX, 25 January 2011.-  
<http://www.statewatch.org/news/2011/jan/eu-frontex-2011-work-programme-5691-11.pdf>  
 [žiūrėta 2011-03-21]
78. Proposals for a European Border Guard. Select Committee on the European Union.- London: The Stationery Office Limited, 1 July 2003.-p.16.- [www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]
79. Proposals for a European Border Guard. Session 2002–03, 29th Report.- [www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf) [žiūrėta 2011-03-20]
80. Report on Progress Made in Developing the European Border Surveillance System (EUROSUR). Commission Staff Working Paper.- Brussels, 24.9.2009.-  
<http://soderkop.org.ua/files/pages/25767/1.pdf> [žiūrėta 2011-03-15]
81. SIRENE – Šengeno informacinė sistema.-  
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1157&lang=lt> [žiūrėta 2011-03-15]
82. Stokholmo programa – atvira ir saugi europa piliečių labui ir saugumui (2010/C 115/01). Europos Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų pranešimai.-Europos vadovų taryba // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2010, 54, C 115/1.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:LT:PDF> [žiūrėta 2011-03-15]
83. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2010 3 30, C83/47.- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:LT:PDF> [žiūrėta 2011-02-03]
84. Šengeno erdvė – žalia šviesa prekybai žmonėmis. Europos pulsas. 2010-03-29.-  
<http://www.etaplus.lt/Europos-pulsas/2010-metai-kovo/Sengeno-erdve-zalia-sviesa-prekybai-zmonemis> [2011-02-17]
85. Šengeno erdvės plėtra. Įgyvendinamas Europos tikslas – laisvas asmenų judėjimas.-  
[http://ec.europa.eu/lietuva/news\\_hp/news/20071220\\_sengenas\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/lietuva/news_hp/news/20071220_sengenas_lt.htm) [žiūrėta 2011-02-17]



86. Tarybos išvados dėl SIRENE biurų plėtojimo taikant Šengeno informacinę sistemą.-  
Briuselis: Europos Sąjungos Taryba, 2009 m. kovo 26 d. (31.03).-  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/09/st08/st08107.lt09.pdf> [žiūrėti 2011-03-15]
87. Tekovsky A. Security in European Union External Border Law. 27th February 2006.  
[http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/State\\_of\\_the\\_Art.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/State_of_the_Art.pdf) [žiūrėta 2010-11-22]
88. Valstybinio audito ataskaita. Valstybės sienos apsaugos tarnybos veikla.-Vilnius, 2009 m.  
gruodžio 30 d. Nr. VA-P-40-2-27.- [www.vkontrole.lt/auditas\\_ataskaita.php?3947](http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?3947) [žiūrėta  
2011-03-21]
89. Žingsniai bendrosios ES imigracijos politikos link. Europos Parlamentas.-  
[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=LT&type=IM-  
PRESS&reference=20080625FCS32672](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=LT&type=IM-PRESS&reference=20080625FCS32672) [žiūrėta 2011-03-16]

### **Europos Teisingumo teismo nutarimai**

90. Byla C-77/05. Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė prieš Europos  
Sąjungos Tarybą.- [http://eur-  
lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0077:LT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0077:LT:HTML) [žiūrėta  
2011-03-20]
91. Cases C-77/05 and C-137/05 United Kingdom v Council, judgments of 18 December 2007.  
Citizenship and free movement of persons – Schengen acquis.-European Commission  
Legal Service.- [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/05c077\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/05c077_en.pdf) [žiūrėta 2011-  
03-20]

## VALSTYBIŲ NARIŲ BENDRADARBIAVIMAS EUROPOS SAJUNGOS IŠORINĖS SIENOS SRITYJE

**Raktiniai žodžiai:** Europos Sąjungos išorinė siena, išorinės sienos kontrolė ir priežiūra, valstybių narių bendradarbiavimas, Šengeno erdvė, FRONTEX.

### SANTRAUKA

Sienų apsauga yra aktuali tema bet kurioje pasaulio valstybėje. Tenka pastebėti, kad kuomet valstybė turi išorines sienas su kitomis valstybėmis, ji turi sukūrusi politiką, teisinę bei institucinę bazę sienos apsaugai, užtikrinančiai tos valstybės gyventojų socialinius, politinius, teisinius, ekonominius, kultūrinius, mokslinius interesus.

Europos Sąjungos sienos apsaugos srityje, išskiriamos dvi sienų sąvokos – vidaus bei išorės sienos. Valstybių narių bendradarbiavimas, pagrįstas integruotos išorinės sienos apsaugos koncepcija, orientuotas į valstybių narių bendras pastangas, siekiant užtikrinti ES vidaus saugumą, vykdant sienos kontrolę, ją saugant bei bendradarbiaujant vykdant įvairias operatyvines operacijas bei bendrus projektus.

Darbo tikslas – išanalizuoti ES valstybių narių bendradarbiavimo sienos apsaugos srityje gaires bei įvertinti bendradarbiavimo efektyvumą.

Darbą sudaro įvadas, kuriame pateikiamas temos aktualumas, analizuojama problema, keliamas tikslas bei uždaviniai, pateikiami tyrimo metodai, trys dėstomosios dalys bei išvados ir pasiūlymai. Darbe remiantis jau atliktai tyrimais, taip pat Šengeno teisyne, Amsterdamo sutartimi, Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutartimi, Lisabonos sutartimi analizuojamos ES valstybių narių bendradarbiavimo sienos apsaugos srityje gairės, išskiriamos problemos, vertinamas bendradarbiavimo efektyvumą.

# **THE PROTECTION OF EUROPEAN UNION COUNTRIES – MEMBERS IN THE SECTOR OF BORDER GUARD**

**Key words:** external border of the European Union, the control and surveillance of the external border, the co-operation of the member states, Shengen territory, FRONTEX.

## **SUMMARY**

Border guard, control and surveillance are a relevant topic in every country. It should be mentioned, that when the country has borders with other countries, it has created the policy, legal and institutional basis for the control and surveillance of its border that secures social, political, legal, economical, cultural and scientific interests of the citizens of that country.

There are two border concepts in the European Union – internal and external borders. The co-operation of the member states, based on the integrated border management concept, is oriented to the common attempt to control and secure the external border carrying out various joint operations and projects.

The purpose of this paper is to analyse the guidelines of the cooperation of the EU member states in the field of external border guard and to evaluate the effectiveness of this cooperation.

This paper consists of preface, where the relevance, problem, purpose, objectives are presented, three main parts, conclusions and appendixes.

The analysis of the guidelines of cooperation of the EU member states in the field of external border surveillance and evaluation of the effectiveness of this cooperation is being carried out using the researches, Shengen acquis, the Treaty of Amsterdam, the Treaty of Rome, the Treaty of Lisbon, etc.

## LENTELIŲ SAŖAŠAS

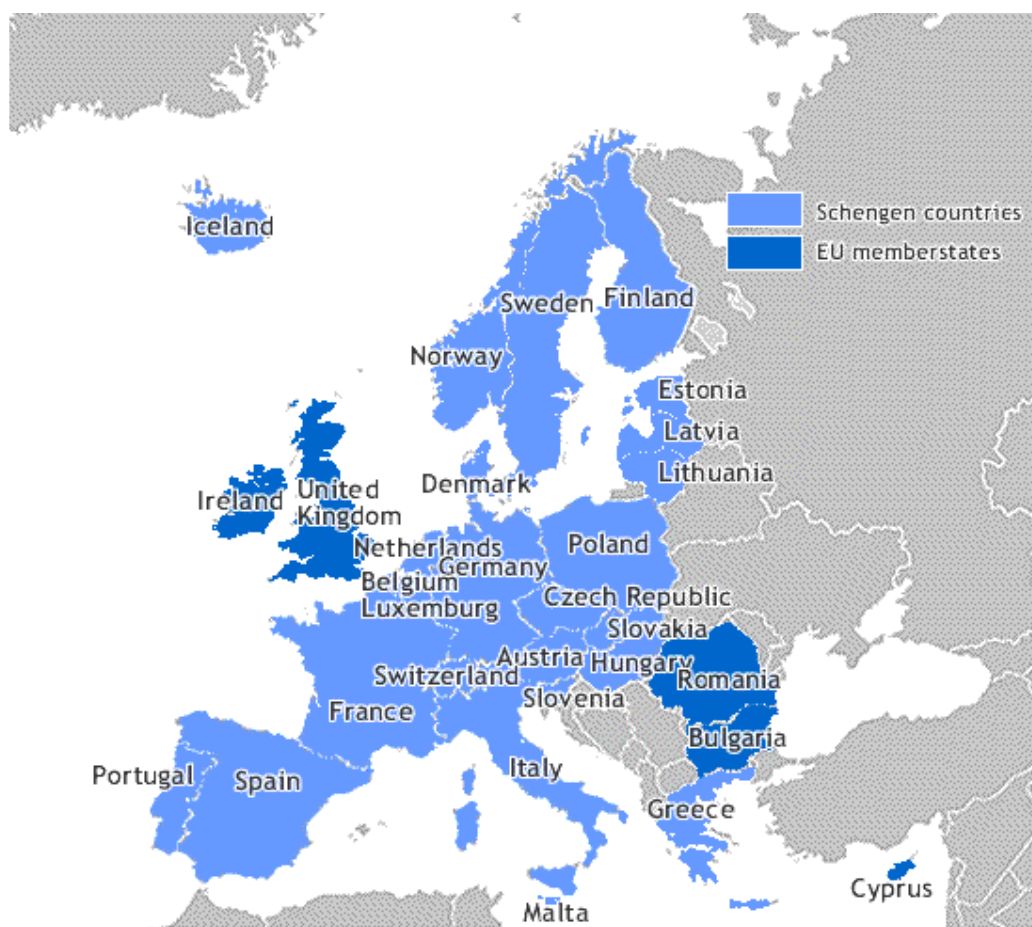
1 lentelė. Šengeno plėtros etapai .....	22
---	----

## PAVEIKSLŲ SAŖAŠAS

1 pav. Principinė Europos Sąjungos sienos koncepcija.....	11
2 pav. ES išorinės sienos politikos tikslų kryptys ir valstybių narių bendradarbiavimo siekiant šių tikslų gairės.....	15
3 pav. ES išorinės sienos centralizuoto bei tinklo valdymo modelių derinimas.....	19
4 pav. EUROSUR sistemos kūrimo etapai .....	41
5 pav. Tiekėjo ir galutinio vartotojo integracijos sąveika FRONTEX R&D procese.....	55
6 pav. Išsamaus patikrinimo kertant sieną procedūra.....	59

# PRIEDAI

## 1 priedas. Šengeno erdvė<sup>188</sup>



<sup>188</sup> Improved control of Schengen area's external borders, 2010-02-19.-

[http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2010/schengen\\_fund.html?id=593822](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2010/schengen_fund.html?id=593822) [žiūrėta 2011-02-17]

## 2 priedas. ES išorinės sienos<sup>189</sup>

### Rytinė išorinė siena sausuma iki 2004 metų gegužės 1 dienos

Siena tarp		Sienos ilgis, km
Suomija	Rusija	1340
Vokietija	Lenkija	454
Vokietija	Čekija	810
Austrija	Čekija	466
Austrija	Slovakija	107
Austrija	Vengrija	356
Austrija	Slovėnija	330
Italija	Slovėnija	232
	<b>Viso:</b>	<b>4095</b>

### Rytinė išorinė siena sausuma nuo 2004 metų gegužės 1 dienos

Siena tarp		Sienos ilgis, km
Suomija	Rusija	1340
Estija	Rusija	455
Latvija	Rusija	276
Latvija	Baltarusija	161
Lietuva	Baltarusija	651
Lietuva	Rusija (Kaliningradas)	272
Lenkija	Rusija (Kaliningradas)	232
Lenkija	Baltarusija	418
Lenkija	Ukraina	535
Slovakija	Ukraina	98
Vengrija	Ukraina	136
Vengrija	Rumunija	448
Vengrija	Serbija	174
Vengrija	Kroatija	344
Slovėnija	Kroatija	680
	<b>Viso:</b>	<b>6220</b>

### Rytinė išorinė siena sausuma nuo 2007 metų sausio 1 dienos

Siena tarp		Sienos ilgis, km
Suomija	Rusija	1340
Estija	Rusija	455
Latvija	Rusija	276
Latvija	Baltarusija	161
Lietuva	Baltarusija	651
Lenkija	Rusija (Kaliningradas)	232
Lenkija	Baltarusija	418
Lenkija	Ukraina	535
Slovakija	Ukraina	98
Vengrija	Ukraina	136
Rumunija	Ukraina (Rytų ir vakarų Moldova)	649
Rumunija	Moldova	681
Bulgarija	Turkija	259

<sup>189</sup> FRONTEX: the EU external borders agency. Report with evidence. European Union Committee, Authority of the House of Lords. - London : The Stationery Office Limited, 9th Report of Session 2007–08

Graikija	Turkija	215
Graikija	Albanija	282
Graikija	Makedonija	246
Bulgarija	Makedonija	165
Bulgarija	Serbija	341
Rumunija	Serbija	546
	<b>Viso:</b>	<b>7958</b>

### 3 priedas. Šengeno teisyno sudėtis<sup>190</sup>

- Šengeno Susitarimas
- Šengeno Konvencija
- 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)
- 2007 m. liepos 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 863/2007 nustatantis Skubios pasienio pagalbos būrių sudarymo mechanizmą ir iš dalies keičiantis Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2007/2004, kiek tai susiję su šiuo mechanizmu, bei reglamentuojantis pakviestųjų pareigūnų užduotis ir įgaliojimus
- 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 767/2008 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apsikeitimo duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių (VIS Reglamentas)
- 2008 m. birželio 23 d. Tarybos sprendimas 2008/633/TVR dėl valstybių narių paskirtų institucijų ir Europolo prieigos prie Vizų informacinės sistemos (VIS) teroristinių ir kitų sunkių nusikaltimų prevencijos, atskleidimo ir tyrimo tikslais
- 2004 m. spalio 26 d. Tarybos reglamentas Nr. 2007/2004, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą (FRONTEX)
- 2000 m. gruodžio 11 d. Tarybos reglamentas Nr. 2725/2000 dėl „Eurodac“ sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją
- 1999 m. gegužės 20 d. Tarybos sprendimas 1999/435/EB dėl Šengeno acquis apibrėžimo siekiant nustatyti kiekvienos acquis nuostatos arba sprendimo teisinį pagrindą, atsižvelgiant į atitinkamas Europos bendrijos steigimo sutarties ir Europos Sąjungos sutarties nuostatas (OL L 176, 1999 7 10, p. 1)
- 1999 m. gegužės 20 d. Tarybos sprendimas 1999/436/EB, nustatantis kiekvienos nuostatos arba sprendimo, sudarančių Šengeno acquis, teisinį pagrindą, atsižvelgiant į atitinkamas Europos bendrijos steigimo sutarties ir Europos Sąjungos sutarties nuostatas (OL L 176, 1999 7 10, p. 17)

---

<sup>190</sup> Šengeno teisinys.- <http://www.policija.lt/index.php?id=4041> [žiūrėta 2011-02-21]



#### 4 priedas. Reguliarios ir nereguliarios migracijos sąvokos

Nereguliarią migraciją sudaro:

- priverstinė migracija;
- nelegali migracija.

Priverstiniam migrantams priskiriami asmenys, ieškantys prieglobsčio, asmenys kurie „dėl visiškai pagrįstos baimės būti persekiojami dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar dėl politinio įsitikinimo negali arba bijo naudotis tos valstybės, kurios piliečiai jie yra gynyba arba neturi atitinkamos pilietybės ir yra už valstybės, kurioje buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta, ribų ir dėl išvardintų priežasčių negali ar bijo į ją grįžti.

Nelegaliems migrantams dažniausiai priskiriami ekonominiai migrantai, kurie nelegaliai atvyksta ir gyvena šalyje. Pagrindinis pastarųjų skirtumas nuo pabėgėlių yra tas, kad jų migraciją skatino ekonominiai, geresnio gyvenimo ieškojimo, o ne persekiojimo motyvai.

Nelegalios migracijos rūšys, pagal ją nulėmusias faktines priežastis, yra šios:

- ekonominė nepriverstinė;
- egzistencinė priverstinė;
- etninė priverstinė;
- politinė priverstinė;
- kriminalinė nepriverstinė;
- kriminalinė priverstinė ir kt.

Mokslinėje literatūroje dar išskiriama ir tranzitinė migracijos sąvoka. Tranzitinė migracija – tai tokia migracija, kai migrantai atvyksta į vienos valstybės teritoriją tam, kad toliau vyktų į kitą. Tai galima būtų plačiai iliustruoti migracija Šengeno teritorijoje.<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> Nusikalstamumo ir kitų nepageidautinų socialinių procesų prevencijos problemos bei jų sprendimas Europos valstybėse. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.

## 5 priedas. ES migracijos politikos teisinis bei institucinis lygmuo<sup>192</sup>

Politikos sritis	Teisinis lygmuo	ES įsteigta institucija <sup>193</sup>	Institucijos tikslas valstybių narių bendradarbiavimo kontekste
Išorinės sienos kontrolė	Šengeno teisynas	Europos migracijos tinklas	teikti Bendrijai, valstybėms narėms ir visuomenei naujausią, objektyvią, patikimą ir palyginamą informaciją migracijos ir prieglobsčio klausimais, siekiant prisidėti prie politikos formavimo migracijos ir prieglobsčio srityje bei visuomenės informuotumo apie migracijos reiškinius didinimo. Europos migracijos tinklą sudaro valstybių narių paskirti nacionaliniai informacijos centrai, Bendrijos lygiu koordinuojami Europos Komisijos padėti veiksmingai organizuoti išorės sienų patikrinimus ir priežiūrą, veiksmingai valdyti žmonių srautus prie išorės sienų, užtikrinti, kad pasieniečiai vienodai taikytų sienų kirtimą reglamentuojančias Bendrijos teisės nuostatas, gerinti valstybių narių konsulinių įstaigų trečiosiose šalyse veiklą, skirtą trečiųjų šalių piliečių srautams valdyti.
	ES vizų kodeksas		
	teikti		
	Amsterdamo sutartis		
	2004 Hagos programa		
Prieglobsčio politika	2004 Hagos programa	Išorės sienų fondas	remti ir skatinti valstybes nares negailėti pastangų priimant pabėgėlius ir perkeltus asmenis, valdant jų priėmimo pasekmes atsižvelgiant į šiose srityse galiojančius Bendrijos teisės aktus. Sprendimu keičiamas antrasis fondas (2005–2010 m.): siekiama remti naujuosius Hagos programos tikslus, ypač susijusius su praktiniu bendradarbiavimu ir pabėgėlių persikėlimu.
	Stokholmo programa		
	Tarptautinės migracijos organizacijos konstitucija; Europos sutartis dėl taisyklių, reguliuojančių asmenų judėjimą Europos Tarybos šalyse (1957 m.); Europos sutartis dėl vizų panaikinimo pabėgėliams (1959 m.); Europos konvencija dėl nepilnamečių repatriacijos (1970 m.); Europos konvencija dėl migruojančių darbininkų teisinio statuso (1977 m.)		
	1990 metų Dublino konvencija		
	Stokholmo programa		
Migrantų grąžinimo politika	2008 metų Nelegalių migrantų grąžinimo direktyva	Europos grąžinimo fondas	remti valstybių narių pastangas gerinti visus nelegalių imigrantų grąžinimo valdymo aspektus, taikant integruotą grąžinimo valdymą. Fondas numato bendrus valstybių narių arba nacionalinius veiksmus, atitinkančius solidarumo principą, šios srityje galiojančius Bendrijos teisės aktus ir pagrindines teises.

<sup>192</sup> Sudaryta darbo autorės

<sup>193</sup> 2007 m. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė sprendimus dėl keturių fondų įsteigimo iki 2013 m. pagal bendrąją programą „Solidarumas ir migracijos srautų valdymas“: Išorės sienų fondo (Sprendimas Nr. 574/2007/EB (OL L 144, 2007 6 6) ), Europos pabėgėlių fondo ( Sprendimas Nr. 573/2007/EB (OL L 144, 2007 6 6)), Europos grąžinimo fondo (Sprendimas Nr. 575/2007/EB (OL L 144, 2007 6 6) ) ir Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai (Sprendimas 2007/435/EB (OL L 168, 2007 6 28))

Europos migracijos tinklas, sukurtas 2008 m. gegužės 14 d. Tarybos sprendimu (2008/381/EB, OL 2008 L 131, p. 7), - tai ES valstybių narių ir Europos Komisijos tinklas, skirtas rinkti, analizuoti ir dalintis naujausia, objektyvia ir palyginama informacija migracijos bei prieglobsčio srityje europiniu lygiu ir patenkinti Bendrijos institucijų, valstybių narių valdžios institucijų bei plačiosios visuomenės informacijos apie migraciją ir prieglobstį poreikius.

## 6 priedas. ES teisės aktai prieglobsčio srityje (1992-2010 m.)<sup>194</sup>

1. 2010 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo.
  - 2010 m. vasario 25 d. Taryboje posėdžiavusių valstybių narių vyriausybių atstovų sprendimas 2010/762/ES, nustatantis Europos prieglobsčio paramos biuro būstinę
2. Informacija, susijusi su Europos Sąjungos, Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimo dėl Šveicarijos Konfederacijos asociacijos įgyvendinam, taikant ir plėtojant Šengeno *acquis* ir Europos Bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimo dėl kriterijų ir mechanizmų, padedančių nustatyti valstybę, atsakingą už valstybėje narėje ar Šveicarijoje pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, išgaliojimu
3. 2008 m. sausio 28 d. Tarybos sprendimas dėl Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimo dėl valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių arba Šveicarijos Konfederacijoje pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijų ir mechanizmų sudarymo Europos bendrijos vardu (2008/147/EB).
  - Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimas dėl kriterijų ir mechanizmų, padedančių nustatyti valstybę, atsakingą už valstybėje narėje ar Šveicarijoje pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą
  - 2008 m. spalio 24 d. Tarybos sprendimas dėl Europos bendrijos, Šveicarijos Konfederacijos ir Lichtenšteino Kunigaikštystės protokolo, pridedamo prie Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimo dėl kriterijų ir mechanizmų, padedančių nustatyti valstybę, atsakingą už valstybėje narėje ar Šveicarijoje pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, sudarymo.
  - Europos bendrijos, Šveicarijos Konfederacijos ir Lichtenšteino Kunigaikštystės protokolai, pridedami prie Europos bendrijos ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimo dėl kriterijų ir mechanizmų, padedančių nustatyti valstybę, atsakingą už valstybėje narėje ar Šveicarijoje pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą.
4. 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse.
5. 2004 m. gruodžio 2 d. Tarybos sprendimas dėl Europos pabėgėlių fondo 2005–2010 m. laikotarpiui įsteigimo (2004/904/EB) :
  - 2006 m. sausio 20 d. Komisijos sprendimas 2006/399/EB, nustatantis išsamias Tarybos sprendimo 2004/904/EB nuostatų dėl išlaidų tinkamumo, valstybėms narėms įgyvendinant iš Europos pabėgėlių fondo bendrai finansuojamus veiksmus, įgyvendinimo taisykles (pranešta dokumentu Nr. C(2006) 51/1).
  - 2006 m. sausio 20 d. Komisijos sprendimas 2006/400/EB, nustatantis išsamias Tarybos sprendimo 2004/904/EB nuostatų dėl finansinių pataisų, susijusių su iš Europos pabėgėlių fondo bendrai finansuojamais veiksmais, procedūros įgyvendinimo taisykles (pranešta dokumentu Nr. C(2006) 51/2).
  - 2006 m. sausio 20 d. Komisijos sprendimas 2006/401/EB, nustatantis išsamias Tarybos sprendimo 2004/904/EB nuostatų dėl valstybių narių valdymo ir kontrolės sistemų bei Europos pabėgėlių fondo bendrai finansuojamų projektų administracinio ir finansinio valdymo įgyvendinimo taisykles (pranešta dokumentu Nr. C(2006) 51/3).
6. 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2004/83/EB dėl būtiniausių reikalavimų, kuriuos turi tenkinti trečiųjų šalių piliečiai arba asmenys be pilietybės, kad įgytų pabėgėlio statusą, arba asmenys, kuriems dėl kitų priežasčių reikalinga tarptautinė apsauga, ir dėl šių statusų turinio.
7. 2003 m. rugsėjo 2 d. Komisijos reglamentas 1560/2003, nustatantis detalias Tarybos reglamento 343/2003, nustatančio valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio

<sup>194</sup> Prieglbostis. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos prie vidaus reikalų ministerijos, 2011.- <http://www.migracija.lt/index.php?2137644439> [žiūrėta 2011-03-20]

- vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus, taikymo taisykles.
8. 2003 m. vasario 18 d. Tarybos reglamentas 343/2003 nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus.
  9. 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo.
  10. 2002 m. vasario 28 d. Tarybos reglamentas 407/2002, nustatantis tam tikras taisykles įgyvendinant Reglamentą 2725/2000 dėl „Eurodac“ sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti, siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją.
  11. 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą, esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius, pusiausvyrą.
  12. 2000 m. gruodžio 11 d. Tarybos reglamentas 2725/2000 dėl „Eurodac“ sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti, siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją.
  13. 2001 m. gruodžio 18 d. Komisijos sprendimas, nustatantis išsamias Tarybos sprendimo 2000/596/EB nuostatų dėl valdymo ir kontrolės sistemų bei su iš Europos pabėgėlių fondo bendrai finansuojamais veiksmais susijusių finansinių pataisų procedūros įgyvendinimo taisykles (pranešta dokumentu Nr. C(2001) 4372) ((2002/307/EB).
  14. 1996 m. kovo 4 d. Bendroji pozicija 96/196/TVR, Tarybos nustatyta remiantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu dėl sąvokos „pabėgėlis“ apibrėžimo pagal 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencijos dėl pabėgėlių statuso 1 straipsnį suderinto taikymo.
  15. 1996 m. kovo 4 d. Tarybos Sprendimas dėl skubios ir ypatingos procedūros dalijantis perkeltųjų asmenų įsileidimo ir laikino apgyvendinimo našta (96/198/TVR).
  16. 1995 m. birželio 20 d. Tarybos rezoliucija dėl minimalių garantijų prieglobsčio procedūrai (anglų kalba).
  17. 1992 m. lapkričio 30 d. rezoliucija WG I 1283 dėl suderinto požiūrio į klausimus, susijusius su saugiomis trečiosiomis šalimis.
  18. 1992 m. lapkričio 30 d. rezoliucija WG I 1282 REV 1 dėl akivaizdžiai nepagrįstų prašymų suteikti prieglobstį.
  19. 1992 m. lapkričio 30 d. išvados WG I 1281 dėl šalių, kuriose nėra realios persekiojimo grėsmės.

7 priedas. Jungtinių operacijų prie išorinės sienos sąrašas 2002-2003 metais<sup>195</sup>

<b>Operacijos pavadinimas</b>	<b>Aprašymas / tikslas</b>	<b>Vadovaujanti operacijai valstybė narė</b>	<b>Kiti dalyviai</b>
<b>Ulysses</b> <i>(2003 metų sausis ir gegužė)</i>	Šiaurės Viduržemio jūros sienos kontrolė jūroje bei Kanarų salos	Ispanija	Prancūzija, Italija, Portugalija, JK  <i>Stebėtojai:</i> Vokietija, Graikija, Norvegija, Lenkija, Interpol, Komisija
<b>Triton</b> <i>(2003 metų kovas)</i>	Bendrą jūros sienos kontrolė Pietryčių Viduržemio jūroje	Graikija	Prancūzija, Italija, Ispanija  <i>Stebėtojai:</i> Suomija, Vokietija, JK, Kipras, Malta
<b>ORCA</b>	Nelegalios imigracijos, tarptautinių nusikaltimų, vykdomų kertant sieną ir nelegalių vizų bei dokumentų prevencija	Norvegija	<i>Stebėtojai:</i> Suomija, Vokietija, Nyderlandai, Švedija, Estija, Lenkija
<b>RIO IV</b> <i>(2003 metų gegužė)</i>	Sienos kontrolės sistemų bei praktikos gerinimas pasirinktuose šalių kandidačių uostuose	Ispanija	Suomija, Prancūzija, Vokietija  <i>Būsimi dalyviai:</i> Danija, Portugalija, JK, Norvegija
<b>RIO III: Operacija VIZA</b>	Vizų naudojimo nelegaliai imigracijai atvejų nustatymas pasirinktuose 22 oro uostuose	Danija	Visos valstybės narės, Islandija, Norvegija
<b>Operacija prie Rytinės išorinės žemės sienos</b>	Migracinių srautų analizė pasirinktoje teritorijoje ir operacinių veiksmų planavimas	Graikija	Suomija, Vokietija, Italija, Norvegija ir 6 valstybės kandidatės

<sup>195</sup> Proposals for a European Border Guard. Select Committee on the European Union.- London: The Stationery Office Limited, 1 July 2003.-p.16.- [www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf) [žiūrėta 2011-01-26]

**8 priedas. Valstybių narių bendradarbiavimo programos sienos perėjimo srityje 2007-2013 metams<sup>196</sup>**

<b>Programos grupė</b>	<b>Programos pavadinimas</b>	<b>Programos biudžetas</b>	<b>Vykdančioji valstybė</b>
Žemės pasienio programa	Kolartic- Rusija	€28,241 mil.	Suomija
	Karelėja-Rusija	€23,203 mil.	Suomija
	Pietryčių Suomija-Rusija	€36,185 mil.	Suomija
	Estija-Latvija-Rusija	€47,775 mil.	Latvija
	Latvija-Lietuva-Baltarusija	€41,737 mil.	Lietuva
	Lietuva-Lenkija-Rusija	€132,130 mil.	Lenkija
	Lenkija-Baltarusija-Ukraina	€186,201 mil.	Lenkija
	Vengrija-Slovakija-Rumunija	€68,638 mil.	Vengrija
	Rumunija-Ukraina-Moldova	€126,718 mil	Rumunija
	Sienos perėjimo jūra programos	Ispanija-Marokas	€135.,231 mil.
Sienos perėjimo Atlanto vandenynu programa		€27,762 mil.	Ispanija
Italija-Tunisas		€25,191 mil.	Italija
Jūros baseinos programos	Juodosios jūros programa	€17,306 mil.	Rumunija
	Viduržemio jūros programa	€173,607 mil.	Italija
	Baltijos jūros programa	€22,608 mil	Vokietija

<sup>196</sup> Cross-Border Cooperation (CBC).- [http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=322&id\\_type=10](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=322&id_type=10) [žiūrėta 2011-03-21]

**DARBO AUTORĒ**

Toma Dainiuvienė,

el. p. tomagrigaite@gmail.com

Darbo parašymo data: 2011-04-20