

ŠENGENO KONVENCIJOS ĮTAKA LIETUVOS SIENŲ APSAUGOS ORGANIZAVIMUI

Dr. Saulius Greičius

Danguolė Seniutienė

Mykolo Romerio universiteto Kauno policijos fakulteto Valstybės sienos apsaugos katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas
Telefonas 8 37 30 36 69
Elektroninis paštas vsak@ltukf.lt

Pateikta 2005 m. kovo 10 d.

Parengta spausdinti 2005 m. rugpjūčio 23 d.

Pagrindinės sąvokos: valstybės sienos apsauga, pasienio tikrinimai, Šengeno acquis taikymas.

S a n t r a u k a

Straipsnyje pristatoma problema, kurią suponuoja Lietuvos integraciniai procesai, turintys įtakos valstybės sienų apsaugos bei pasienio tikrinimų procedūroms ir jų teisiniam reguliavimui.

Nacionaliniame Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų plane numatyta, kad Lietuvos valstybės sienos apsaugą reglamentuojantys teisės aktai su Šengeno *acquis* bus suderinti iki prisijungimo prie Šengeno erdvės dienos. Straipsnyje, taikant lyginamosios analizės metodą, analizuojamos Šengeno *acquis* nuostatos, reglamentuojančios sienų apsaugą, jų integravimas į nacionalinės teisės bazę, nacionalinių teisės normų suderinamumas su Šengeno *acquis* normomis. Taip pat apžvelgiami Šengeno Konvencijos nuostatų integravimą išsamiau nusakantys Tarybos dokumentai, tokie kaip *Bendrasis vadovas* bei *ES Šengeno katalogai*, kuriuose pateikiamos rekomendacijos ir geriausios praktikos pavyzdžiai dėl Šengeno Konvencijos nuostatų suregulavimo nacionalinėje teisėje.

I ž a n g a

Integracijos į Šengeno erdvę procesai suponuoja diskusijų apie įvykusius bei būsimus nacionalinių teisės aktų pokyčius poreikį, kad Šengeno *acquis* nuostatų perkėlimas į nacionalinę teisę paliktų kuo mažiau norminių spragų.

Šengeno erdvės atsiradimo ir plėtros pagrindinis tikslas yra panaikinti pasienio tikrinimus prie Sutarties šalių vidinių sienų, vykdyti tinkamą ir pagal Šengeno Konvencijoje reglamentuotų tikrinimų principus suvienodintą visų išorinių sienų kontrolę, garantuoti vienodą pasienio tikrinimų lygį. Pasienio tikrinimų prie vidinių sienų atsisakymas neišvengiamai reiškia ir nacionalinio, ir viešojo saugumo deficitą, nes valstybės narės praranda svarbią nacionalinę priemonę, leidžiančią kontroliuoti į šalį per vidines sienas atvykstančius asmenis, nustatyti jų tapatybę.

Lietuvos Respublika įsipareigojo, kad nuo įstojimo į Europos Sąjungą dienos pirminių sutarčių, t. y. Europos bendrijos steigimo sutarties ir Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutarties su papildymais ir pakeitimais, padarytais sutartimis arba kitais aktais, įsigaliojusiais prieš šį stojimą, Europos Sąjungos sutarties su papildymais ir pakeitimais, padarytais sutartimis arba kitais aktais, įsigaliojusiais prieš šį stojimą, ir prieš stojimą minėtomis sutartimis įsteigtų institucijų ir Europos centrinio banko priimtų aktų nuostatos Lietuvai yra privalomos ir taikomos tose sutartyse Stojimo Akte nustatytais sąlygomis. Vadovaudamasi šiomis sąlygomis, Lietuva, kaip ir kitos naujosios Europos Sąjungos šalys narės, tik ką įstojusios, visu mastu netaikys Šengeno *acquis* reikalavimų ir asmenų

patikrinimai prie bendrų sienų tarp esamų ir naujų valstybių narių ir tarp pačių naujų valstybių narių bus ir toliau atliekami tol, kol Taryba priims sprendimą, kad naujosios valstybės narės yra pasirengusios *Šengeno acquis* taikyti visa apimtimi.

Šiam tikslui pasiekti svarbu tinkamai sureguliuoti Lietuvos sienų su Rusijos Federacija ir Baltarusijos Respublika kontrolę, įgyvendinti *Šengeno acquis* reikalavimus vykdant pasienio tikrinimus ir pasirengti panaikinti kontrolės bei pasienio tikrinimus prie sienų su gretimomis naujosiomis Europos Sąjungos valstybėmis. Apžvelgiant *Šengeno* erdvės plėtrą ir jau įgyvendintas priemones, svarbu išsiaiškinti nacionalinės teisės normų suderinamumą su *Šengeno aquis* nuostatomis.

1. Šengeno erdvės plėtra ir pagrindinės įgyvendintos priemonės

Šengeno erdvės [1] atsiradimą galima kildinti iš poreikio pašalinti prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimui trukdančias kliūtis Europos Sąjungos valstybių narių teritorijoje. Prekių, paslaugų ir kapitalo laisvo judėjimo principas buvo įgyvendintas, tačiau ketvirtosios laisvės – laisvo asmenų judėjimo principo įgyvendinimas, kuris ir yra Šengeno erdvės atsiradimo pagrindas, sukėlė daugiausia diskusijų, nes, be teigiamų aspektų, šis principas susijęs su valstybių nacionaliniu saugumu. Socialiniai reiškiniai, pavyzdžiui, asmenų migracija, mobilumas, dažnai vertinami kaip teigiami reiškiniai ir netgi būtini visuomenės raidai, kitais atvejais gali reikšti ir itin neigiamus kriminogeninius reiškinius. 1985 metais Šengene pasirašytas *Susitarimas* dėl laipsniško kontrolės panaikinimo prie bendrų sienų buvo daugiau deklaratyvaus pobūdžio, nes nebuvo sukurtas nei konkretus procesinis, nei teisinis mechanizmas *Sutarties* tikslams įgyvendinti. Nutarus įgyvendinti šiame *Susitarime* išreikštą siekį atsisakyti asmenų, kertančių bendras sienas, kontrolės ir palengvinti transporto bei prekių judėjimą 1990 metais, *Susitarimas* buvo papildytas *Šengeno Konvencija*, o jau 1997 metais Amsterdamo sutartimi [2] į Europos Bendrijos teisinę sistemą buvo įtrauktas ir *Šengeno aquis* [3]¹.

Šengeno erdvės pagrindinė idėja yra panaikinti pasienio tikrinimų prie *Sutarties* šalių vidinių sienų, garantuoti reikalingą išorinių sienų kontrolę, kitaip tariant, *Konvencijoje* reglamentuotų tikrinimų principus įgyvendinti prie išorinių sienų². Pasienio tikrinimų prie vidinių sienų atsisakymas neišvengiamai reiškia ir nacionalinio, ir viešojo saugumo deficitą, nes valstybės narės praranda svarbią nacionalinę priemonę, leidžiančią kontroliuoti į šalį per vidines sienas atvykstančius asmenis, nustatyti jų tapatybę. Šiam saugumo deficitui kompensuoti į *Šengeno aquis* kaip atsvara yra įtraukti atitinkami kontrolės reikalavimai, tikslai, principai, mechanizmai, už Vidaus saugumą numatytos atsakingų institucijų glaudesnio bendradarbiavimo formos. *Šengeno aquis* valstybėms narėms turi įpareigojančią galią, jo taikymas valstybėse sistemingai inspektuojamas ir vertinamas Šengeno ekspertų.

Svarbiausios *Šengeno Konvencijoje* numatytos įgyvendinti priemonės:

- 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) [1].

Įgyvendindami *Šengeno Konvencijos* principus Belgija, Ispanija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija ir Vokietija nuo 1995 m. liepos 1 d. visiškai atsisakė kontrolės prie *Sutarties* valstybių vidinių sienų, 1996 m. prie jų prisijungė Prancūzija, 1998 m. – Austrija ir Italija, 2000 m. – Graikija ir ga-

¹ *Šengeno aquis* sudaro 1985 m. birželio 14 d. Šengeno sutartis tarp Beneliukso ekonominės sąjungos valstybių (Belgijos Karalystės, Didžiosios Liuksemburgo Hercogystės, Nyderlandų Karalystės), Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybės dėl laipsniško pasienio tikrinimų prie vidinių sienų panaikinimo bei 1990 m. birželio 19 d. Šengeno konvencija dėl 1985 metų Šengeno sutarties įgyvendinimo, prisijungimo prie Šengeno sutarties protokolai, susitarimai bei Vykdomojo Komiteto, įsteigto remiantis Konvencija, sprendimai.

² Konvencijoje reglamentuotų tikrinimų principus galima pavadinti naujoviška subjektų, atsakingų už bendros erdvės vidaus saugumą, atsakomybės forma. Tai reikštų, kad išorės sienų neturinčios *Sutarties* šalys patiki į Šengeno erdvę, o kartu ir į šalies teritoriją atvykstančių asmenų kontrolę kitų valstybių pasienio tikrinimo procedūras atliekančioms institucijoms.

liausiai 2001 m. kovo 25 d. Penkios Skandinavijos valstybės (įskaitant Norvegiją ir Islandiją), o nenorintioms dalyvauti Airijai ir Didžiąjai Britanijai palikta teisė kontroliuoti vidaus sienas su kitomis Sutarties valstybėmis. Kiekvienai dabar įstojusiai (taip pat ir Lietuvai) arba ateityje įstojančiai į Europos Sąjungą valstybei *Šengeno sutarties* ir *Šengeno konvencijos* nuostatos galios be išlygų.

2. Šengeno Konvencijos nuostatų taikymo ypatumai

Nutarusios įgyvendinti *Šengeno Susitarime dėl laipsniško bendrų sienų kontrolės panaikinimo* išreikštą siekį atsisakyti asmenų, kertančių bendras sienas, kontrolės ir palengvinti transporto bei prekių judėjimą, susitariančiosios šalys šiuos principus įtvirtino *Šengeno Konvencijoje*. Nemažai nuostatų buvo 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.

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 [4], 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 priemones 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 [5]. Nors *Šengeno acquis*, ypač nuostatos, kurių pagrindą sudaro Europos Bendrijos sutartis [6], dabar yra Europos Bendrijos teisyno, 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 acquis* nuostatų teisinė vertė;
- jį sudaro sprendimai ir priemonės, priimti tik pagal tarpvyriausybinių bendradarbiavimo sistemą ir nedalyvaujant Europos Bendrijos institucijoms, pirmiausia Europos Parlamentui.

Bendrasis Vadovas yra savotiškas hibridas tuo, kad jis yra ir Europos Bendrijos teisės šaltinis, sukuriantis teises ir pareigas, ir praktinės veiklos vadovas pasieniečiams, apimantis visą jiems svarbią informaciją, taip pat paimtą iš kitų teisės šaltinių. Toks dvejopas *Bendrojo Vadovo* pobūdis leidžia atsirasti dviprasmybėms dėl jo teisinės vertės, ypač dėl to, kad kai kurie jo skirsniai ir priedai tik perteikia kitų teisės aktų, tokių kaip *Šengeno Konvencija* ir *Bendrieji konsuliniai nurodymai* [7], turinį. Pirmosios diskusijos dėl būtinybės keisti *Bendrajį Vadovą* prasidėjo praėjus keliems mėnesiams nuo *Amsterdamo* sutarties pasirašymo po to, kai 1999 m. pirmininkaujanti Suomija pareiškė iniciatyvą išsiuntinėti valstybėms narėms klausimyną dėl *Bendrojo Vadovo* konfidencialumo reikalavimo. Po keleto metų diskusijų [8] paaiškėjo, kad dauguma valstybių narių nori iš dalies keisti, padaryti aiškesnes arba plėtoti tam tikras *Bendrojo Vadovo* dalis arba nuostatas [9]. Komisija *Bendrojo Vadovo* tobulinimo klausimu pateikė darbo dokumentą, skirtą išnagrinėti *Šengeno acquis* išorinių sienų klausimais egzistuojančias spragas ir problemas. Remiantis atlikta analize, pasiūlytos kelios pasirinkimo ateityje galimybės [10], būtent:

- palikti dabartinę *Bendrojo vadovo* struktūrą nepakeistą arba padaryti jo teisinį statusą aiškesnį nubrėžiant aiškią liniją tarp teisės akto ir praktinio vadovo pasieniečiams;
- apsiriboti paprasčiausiu esamo *Bendrojo vadovo* pakoregavimu arba išplėsti tam tikras jo dalis, kad būtų galima ištaisyti pastebėtas spragas, prireikus įtraukiant atitinkamas nuostatas iš kitų teisės aktų;
- ar reikia „pamatinio teisės akto“, apimančio visus išorinėms sienoms taikomus pamatinius principus ir taisykles, kuris suteiktų Komisijai įgaliojimus imtis priemonių šiam aktui įgyvendinti.

2003 m. liepą valstybėms narėms buvo išsiuntinėtas klausimynas, kuriame buvo įtraukti ir minėti klausimai. Dauguma valstybių parėmė Komisijos pasiūlymą dėl teisės akto ir praktinio vadovo atskyrimo¹. Akivaizdu, kad ir ateityje bus tobulinamos *Bendrojo Vadovo* nuostatos ir rengiami praktiniai

¹ Dar vykstant diskusijai Komisija Tarybos pavedimu turėjo skubiai imtis priemonių išsamiau reglamentuoti Konvencijos nuostatas dėl vietinio eismo per sieną ir kelionės dokumentų spaudavimo. 2004 m. birželio 9 d. Taryba priėmė pasiūlymą „Dėl Tarybos reglamento, kuriuo nustatomas Bendrijos kodeksas dėl asmenų judėjimo per sienas“.

vadovai pasieniečiams, smulkiau reglamentuojantys sienų kontrolės procedūras. Kaip vieną iš patobulintų praktinių vadovų galima išskirti *ES Šengeno katalogą* [11]¹, kurio tikslas – išaiškinti ir smulkiai išdėstyti *Šengeno acquis* ir pateikti rekomendacijas bei geriausią praktiką kaip pavyzdį toms valstybėms, kurios jungiasi prie Šengeno, taip pat toms, kurios taiko *Šengeno acquis*.

Kataloge išskiriamas „Integruotas sienos saugumo modelis“, tai yra įvardijama kaip sistemos, apimančios visus sienos politikos aspektus, pavadinimas. Ši sistema padalyta į keturis papildomus lygius (filtrus): veikla trečiojoje šalyje, kilmės šalyje ir tranzitinėje šalyje, dvišalis ir tarptautinis bendradarbiavimas, priemonės prie išorinių sienų ir tolesnis darbas teritorijos viduje.

3. Šengeno konvencijos nuostatų dėl sienų kontrolės integravimo į Lietuvos nacionalinę teisę aspektai

Lietuvos Respublika įsipareigojo [12], kad nuo įstojimo į Europos Sąjungą dienos *Europos Sąjungos teisė*, kurio dalis yra *Šengeno acquis*, taikys Stojimo Akte nustatytais sąlygomis. Tai reiškia, kad *Stojimo Akto* 3 straipsnyje nurodoma, kad *Šengeno acquis*, nors ir privalomas naujosios valstybės narėms nuo įstojimo dienos, taikomas naujojoje valstybėje narėje tik pagal šiuo tikslu priimtą Tarybos sprendimą.

Lietuva, kaip ir kitos naujosios Europos Sąjungos šalys narės, ką tik įstojusios visu mastu netaikys *Šengeno acquis* reikalavimų, ir asmenys prie bendrų sienų tarp esamų ir naujųjų valstybių narių ir tarp pačių naujųjų valstybių narių bus tikrinami tol, kol naujosios valstybės narės *Šengeno acquis* turės taikyti visa apimtimi. Iki tol prie šių sienų, kurios gali būti laikomos „laikinomis išorės sienomis“, bus taikomos tos pačios taisyklės, kurios taikomos įprastai prie išorės sienų. Terminas „laikini išorinės sienos“ lieka tik teoriniu sienų tarp naujųjų Europos Sąjungos valstybių narių apibrėžimu, kol naujosios valstybės narės įgyvendins kontrolės deficitą kompensuojančias priemones ir galės užtikrinti, kad saugumas regione nesusilpnės panaikinus pasienio tikrinimus. Naujosios valstybės narės gali tarpusavyje sudaryti dvišalius susitarimus [13] dėl bendros „laikini išorės sienų“ kontrolės [14], bet apie tai jos turi pranešti Komisijai. Lietuvai ir Latvijai, bei Lietuvai ir Lenkijai pasirašius minėtas dvišales sutartis, tai nesuteikia teisės iš Lietuvos į Latviją arba į Lenkiją vykti be apribojimų ne per pasienio kontrolės punktus ir netikrinamiems. Sutarčių pagrindu pasienio tikrinimams galioja abiejų valstybių teisės normos, todėl Lietuvos ir Latvijos pasienyje esančiame jungtiniame valstybės sienos perėjimo punkte pareigūnai taiko ne tik savo šalies, bet ir susitariančios šalies įstatymus ir kitus teisės aktus. Teisės aktų konkurencijos klausimas šiuo atveju nesprendžiamas. Atliekant pasienio tikrinimus, pirmiausia taikoma šalies, iš kurios išvykstama, teisė ir tik baigus tikrinimą pradedama taikyti šalies, į kurią atvykstama, teisė².

Pagal *Nacionalinį Šengeno acquis priėmimo veiksmų planą* [15] Lietuvos Respublikos sausumos siena su valstybėmis, siekiančiomis narystės, vertinama kaip vidinė Europos Sąjungos valstybių siena. Sausumos siena su kitomis valstybėmis ir jūros siena vertinama kaip išorinė Europos Sąjungos valstybių siena, kitaip tariant, būsimomis vidinėmis sienomis laikoma siena su Latvijos Respublika ir siena su Lenkijos Respublika, išorės sienomis – siena su Baltarusijos Respublika ir Rusijos Federacijos Kaliningrado sritimi. Be to, išorinės sienos apsaugos režimas taikomas tarptautiniams jūrų ir oro uostams, iš kurių susisiekama su valstybėmis, neįeinančiomis į Europos Sąjungą [15].

Šengeno Konvencijoje pabrėžiama, kad vidines sienas galima kirsti bet kuriame punkte, asmenys netikrinami. Ši nuostata galioja tarp susitariančiųjų šalių, jeigu kertama siena yra sausumos siena; jeigu oro uostas skirtas vidaus reisams; jeigu jūrų uostas skirtas reguliariam gabenimui laivais tik iš kitų uostų arba į kitus uostus, esančius susitariančiųjų šalių teritorijoje, neįplaukiant į uostus, esančius už šios teritorijos ribų, kurie pagal konvencines nuostatas priskirtini vidinėms sienoms. Nepaisant to, kad prioritetas *Šengeno susitarimo* tikslas – taikyti laisvą asmenų judėjimo principą bei panaikinti

¹ **Rekomendacijos:** nebaigtinis priemonių kompleksas, kuris turėtų padėti nustatyti pagrindą teisingam *Šengeno acquis* taikymui ir jo rinkodarai; **geriausia praktika:** nebaigtiniai darbo metodai arba modeliai, kuriuos reikia laikyti optimaliais taikant *Šengeno acquis*, suprantant, kad kiekvienos konkrečios Šengeno dalies bendradarbiavimo požiūriu gali būti keletas geriausios praktikos atvejų.

² Kaip pavyzdį galima pateikti motorinių transporto priemonių kelionės leidimų tikrinimo tvarką: Lietuvos valstybės sienos apsaugos tarnyba pagal teisinį veiklos reglamentavimą transporto priemonių kelionės leidimų nekontroliuoja, o remiantis Latvijos Respublikos teisės aktų reikalavimais, kelionės leidimus kontroliuoti privaloma.

kontrolę prie vidinių sienų, *Konvencijoje* numatyta ir viena išlyga – tais atvejais, kai tai reikalinga dėl viešosios tvarkos arba nacionalinio saugumo, Šengeno šalis, pasikonsultavusi su kitomis susitariančiosiomis šalimis, gali nuspręsti, kad tam tikrą ribotą laiką, atsižvelgiant į susiklosčiusią situaciją prie vidinių sienų, bus atliekama atitinkamos šalies pasienio kontrolė. Kontrolės prie vidinių sienų panaikinimas nėra negražintinas procesas ir tai reiškia, kad nacionalinėje teisėje turi būti įdiegtos naujos normos, reglamentuojančios vidinių sienų kontrolės atkūrimo mechanizmą (kokia institucija, kada, kokius sprendimus priima, kas informuoja kitas šalis, nurodant motyvus, mastą, trukmę ir pan.). Europos Sąjungos mastu šio mechanizmo funkcionavimo principus liudija Suomijos Pasienio įstatymo [16] pataisos. Sprendimą dėl laikino pasienio tikrinimų prie vidinių sienų gražinimo priima šalies Vyriausybė, tačiau susiklosčius atitinkamai padėčiai tokius įgaliojimus turi ir Vidaus reikalų ministerija (arba jai žinybiškai pavaldi institucija). Galima teigti, kad tai yra gana lankstus ir priimtinas variantas Lietuvai, nes principinės pasienio tikrinimų gražinimo reikšmės požiūriu svarbu, kad sprendimas būtų priimamas Vyriausybės lygiu, funkcionalumo požiūriu svarbu, kad skubiais atvejais Vidaus reikalų ministras arba jo įgaliotas asmuo sprendimą dėl pasienio tikrinimo gražinimo galėtų priimti nedelsdamas. Tokį žingsnį ir conceptualiają, ir taikomąją praktinę prasme būtų galima vertinti teigiamai, nes gana lanksčiai pozityviojoje teisėje įtvirtinamas subsidiarumo principas. Susitariančiųjų šalių atžvilgiu tokia mechanizmo įtvirtinimo sistema yra gana lanksti, leidžianti operatyviai bei prevenciškai reaguoti į tikėtinus pavojus viešajai tvarkai ir stabilumui.

Pasienio tikrinimų prie vidinių sienų gražinimo mechanizmas yra funkcionalus ir realiai įgyvendinamas, nes praktikoje užfiksuotas ne vienas atvejis, kai valstybės narės apsisprendė laikinai įvesti pasienio tikrinimus prie vidinių sienų, pasinaudodamos *Konvencijoje* numatyta išimtinė galimybe. Dažniausiai pasitaikantys atvejai – futbolo čempionatai, masinės demonstracijos, svarbūs vizitai ir pan. (patikrinimus prie vidinių sienų buvo atnaujinusios Prancūzija (antiglobalistai), Švedija (futbolo sirgaliai), Suomija (baikerių suvažiavimas), Ispanija (Kalėdų metas)).

Svarbu tai, kad *Konvencijos* nuostatos dėl pasienio tikrinimų prie vidinių sienų panaikinimo neriboja valstybių teisės vykdyti fizinę vidinių sienų apsaugą. *Konvencijoje* tai nėra reglamentuota ir tai leidžia daryti prielaidą, kad sienos apsaugos funkcijos įgyvendinimas, kuris reikalingas teritorinei kontrolei ir valstybės suverenitetui užtikrinti, ir toliau prioritetiniais pagrindais perduodamas nacionalinei teisei. Tai yra svarbi koncepcinė nuostata, neprieštaraujanti tradiciškai nusistovėjusiai valstybės „teritorinio suvereniteto“ [17, p. 108–109] sampratai, pagal kurią, atsižvelgiant į atitinkamas Sutarties sąlygas, teritorijos kontrolė yra valstybės esmė, o teritorija apibrėžiama geografinė erdve, kuri atskiriama sienomis nuo kitų teritorijų ir kurią vienija bendra teisinė sistema. Šiuo atveju kiekvienos susitariančiosios šalies nacionalinio saugumo užtikrinimas yra gana svarus indėlis į bendrąjį vidaus saugumo užtikrinimo lygį.

Konvencijos nuostatose randamas ir kitas tradiciškai nusistovėjęs principas – išorines sienas galima kirsti tik per sienos perėjimo punktus ir tik nustatytomis jų darbo valandomis. Šis principas nėra naujas, pagal Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 5 straipsnį valstybės sieną sausumoje galima pereiti tik po patikrinimo pasienio kontrolės punkte [18].

Toliau kabant apie Šengeno erdvės išorinių sienų kontrolę, galima įžvelgti naują principinę nuostatą saugumo užtikrinimo atžvilgiu, nes sienų kontrolė turi būti vykdoma pagal bendrus principus bei atsižvelgiant į Sutarties šalių interesus. Toks atsakomybės pasidalijimas, jos perdavimas kitoms Sutarties valstybėms narėms turi remtis tvirtu valstybių savitarpio pasitikėjimu, o bendrų sienų kontrolės principų nustatymas galėtų būti vertinamas kaip vienas iš būdų tokiam pasitikėjimui stiprinti. *Konvencija reikalauja*, kad prie visų išorinių sienų būtų laikomasi vienuodų veiklos vykdymo principų, bei juos pateikia: tai yra kelionės dokumentų ir kitų įvažiavimo, buvimo šalyje, darbo ir išvykimo sąlygų tikrinimas, Sutarties šalių nacionaliniam saugumui bei viešajai tvarkai pavojų keliančių veiksnių tyrimas ir prevencija. Taip pat tikrinamos transporto priemonės, su kuriomis asmenys vyksta per sieną, asmenų su savimi vežami daiktai. Kartu pabrėžiama, kad tai turi būti vykdoma remiantis nacionalinės teisinės normomis. Taip pat *Konvencijoje* reikalaujama, kad būtų patikrinti visi per išorinę sieną vykstantys asmenys, o jeigu reikia rinktis, pirmenybė teikiama į šalį įvykstančio asmens tikrinimui. Svarbu paminėti, kad *Konvencijoje* išskiriamos dvi pasienio tikrinimo rūšys: *minimalus tikrinimas*, kuris taikomas Susitariančiųjų šalių piliečiams, ir jo tikslas – nustatyti asmens tapatybę pagal pateiktą kelionės dokumentą; *išsamus tikrinimas*, kuris taikomas visiems į Šengeno teritoriją atvykstantiems užsieniečiams ir kurio tikslas – įvertinti visas *Konvencijoje* nurodytas atvykimo sąlygas. Iš šalies išvykstantys užsieniečiai tikrinami taip, kaip to reikalauja nacionalinio saugumo ir viešosios tvarkos užtikrinimo interesus.

Remdamasi šiomis nuostatomis, Lietuvos Respublika padarė pataisymus nacionaliniuose teisės aktuose ir pasienio tikrinimo tvarka iš esmės atitinka *Šengeno Konvencijos* reikalavimus. Vidaus

reikalų ministro įsakymu patvirtinus „*Pasienio tikrinimo tvarką*“ [19], išskirti *minimalus tikrinimas* ir *išsamus tikrinimas*. Numatyta, kad minimalus asmens ir minimalus kelių motorinės transporto priemonės tikrinimai taikomi Lietuvos Respublikos, kitų Europos Sąjungos valstybių narių, Islandijos, Norvegijos, Lichtenšteino ir Šveicarijos piliečiams. Kitų valstybių piliečiams taikomas išsamus tikrinimas, kurio tvarka atitinka *Konvencijos* II dalies 6 straipsnio reikalavimus. Vadovaujantis šio straipsnio nuostata, kad „*visi asmenys privalo mažų mažiausia praeiti tokius patikrinimus, kurie įgalina nustatyti jų tapatybę pagal pateiktus dokumentus*“, *Pasienio tikrinimo tvarkoje* numatyta, kad „*tais atvejais, jei pagal turimą informaciją arba minimalaus asmens ar kelių motorinės transporto priemonės tikrinimo metu įvertintą riziką tikėtina, kad Lietuvos Respublikos, kitų Europos Sąjungos valstybių narių, Islandijos, Norvegijos, Lichtenšteino ir Šveicarijos piliečių vykimas per valstybės sieną yra neteisėtas, jiems taikomas išsamus asmens arba kelių motorinės transporto priemonės tikrinimas*“. Tam, kad ši nuostata dėl išsamaus minėtų valstybių piliečių tikrinimo išliktų išimtinė bendroje pasienio tikrinimų tvarkoje, jos taikymo tvarka nustatyta poįstatyminiuose teisės aktuose [20].

Konvencijoje nėra pateiktas tikslus sąvokos *transporto priemonės tikrinimas* išaiškinimas, šio tikrinimo tvarka nacionalinėje teisėje reglamentuota *Pasienio tikrinimo tvarkoje*, kurioje įtvirtinta neįprasta kitose Europos Sąjungos valstybėse nuostata, kad ir trečiųjų šalių piliečiams, ir Lietuvos Respublikos, kitų Europos Sąjungos valstybių narių, Islandijos, Norvegijos, Lichtenšteino ir Šveicarijos piliečiams kertant sieną visais atvejais tikrinami ne tik asmens dokumentai, bet ir transporto priemonės registravimo dokumentai bei vairuotojo pažymėjimas. Tokią transporto priemonių tikrinimo tvarką nulemia tai, kad dėl geografinės padėties Lietuva yra tapusi viena iš vogtų automobilių tranzito šalimi.

Įgyvendinant sienų kontrolę reglamentuojančius *Konvencijos* straipsnius, Lietuvoje nustatyti pagrindiniai prioritetai, kuriuose daugiausia išteklių ir pastangų skiriama *Konvencijos* reikalavimo dėl „išorinio ir vidinio“ keleivių srauto atskyrimo įgyvendinimui, nes didesniąją prioritetų dalį sudaro būtent infrastruktūriniai pakeitimai. Tai paaiškinama tuo, kad rengiant Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymus bei Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymus, vadovautasi *Šengeno Konvencijos* nuostatomis bei Europos Sąjungos ekspertų rekomendacijomis.

Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugą reglamentuojanti teisinė bazė su *Šengeno acquis* bus suderinta iki prisijungimo prie Šengeno Susitarimo. Tam būtina parengti teisės aktų pakeitimus pagal *Konvencijoje* numatytas bendradarbiavimo bei saugumo deficitą kompensuojančias priemones, t. y.:

- 1) papildyti su valstybės sienos saugumo užtikrinimu susijusių institucijų tarpžinybinio ir tarptautinio bendradarbiavimo nuostatas,
- 2) numatyti galimybę kai kuriuose pasienio kontrolės punktuose tam tikras vienos valstybės institucijos funkcijas perduoti kitos valstybės įgaliočiai institucijai,
- 3) numatyti pasienio tikrinimo prie būsimosios vidinės sienos kontrolės atkūrimo tvarką ir su tuo susijusių sprendimų priėmimo mechanizmą.

Lietuvai tapus Šengeno nare, esminių struktūrinių permainų išorinių sienų apsaugos ir kontrolės sistemoje neturėtų įvykti, nes, kaip minėta, *Konvencijos* įtvirtinta išorinių sienų kontrolės samprata yra artima šiuo metu egzistuojančiai nacionalinei sienų kontrolei. Nemažai pastangų pareikalaus pačių pareigūnų profesinių įgūdžių plėtotė, kad vykdoma veikla atitiktų kokybės standartus. Juk eilinis pasienio pareigūnas, tikrindamas atvykstančio asmens kelionės dokumentus bei užduodamas įprastus klausimus, turės įvertinti ir tai, ar tikrinamas asmuo nėra įtrauktas į kurios nors susitariančiosios šalies duomenų bazę kaip asmuo, kurio buvimas šalyje kelia grėsmę „laisvės, saugumo ir teisingumo zonai“. Svarbu suvokti, kad ne tik teisinis reguliavimas, infrastruktūriniai pakeitimai bei naujos techninės įrangos įsigijimas yra svarbiausi elementai, bet atsakingas personalo suformavimas yra viena iš sąlygų, padėsianti pasiekti vienodus ir privalomus pasienio kontrolės valdymo standartus.

Išvados

Šengeno erdvei priklausančių valstybių sienų apsaugos funkcionavimas paremtas valstybių tarpusavio solidarumo ir atsakomybės už bendrus interesus principu. Vidinių sienų „atvėrimas“ laisvam asmenų judėjimui reiškia, kad išorines sienas kontroliuojančios valstybės tampa atsakingos ne tik už nacionalinių, bet ir už visų kitų Šengeno valstybių interesų gynimą. Šengeno sistemos plėtotės tolesnės perspektyvos susijusios su dar glaudesne sąveika ir integracija, tačiau valstybės narės nežiūri į tai kaip į pavojų savo nacionaliniam suverenitetui ir identitetui, pripažindamos tai kaip bene vie-

nintelę priemonę vidaus saugumui užtikrinti. Tai tikriausiai ir būtų galima laikyti veiksmingu glaudesnio bendradarbiavimo tikslu.

Vienas iš svarbiausių *Šengeno acquis* dokumentų yra *Konvencija*, kuria reglamentuojamos pagrindinės nuostatos, susijusios su išorinių sienų kontrole ir pasienio tikrinimais, tai yra pasienio tikrinimų panaikinimo prie vidinių sienų procedūros ir atsiradusį saugumo deficitą kompensuojančios priemonės, vykdomos šalies viduje, Šengeno valstybių teritorijoje, gretimose ir trečiojoiose šalyse. Siekiant suvienodinti ir palengvinti *Šengeno Konvencijos* nuostatų integravimą į susitariančiųjų šalių nacionalinę teisę, šios nuostatos smulkiau detalizuotos 2002 m. *Bendrajame vadove* pagal 2001 m. balandžio 24 d. Tarybos reglamento nuostatas, kuris vadinamas praktiniu vadovu pasieniečiams bei *ES Šengeno Kataloge*, kurio tikslas – išaiškinti ir smulkiai išdėstyti *Šengeno aquis* ir pateikti rekomendacijas bei geriausią praktiką kaip pavyzdį toms valstybėms, kurios jungiasi prie Šengeno, taip pat toms, kurios taiko *Šengeno aquis*.

Rengiant Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymą bei Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymą, vadovautasi *Šengeno Konvencijos* nuostatomis bei Europos Sąjungos ekspertų rekomendacijomis, tačiau galutinai Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugą reglamentuojanti teisinė bazė su *Šengeno aquis* bus suderinta iki prisijungimo prie *Šengeno Susitarimo*. Tam būtina parengti teisės aktų pakeitimus. *Konvencijoje* numatytos bendradarbiavimo bei saugumo deficitą kompensuojančios priemonės, tai yra:

- 1) papildyti su valstybės sienos saugumo užtikrinimu susijusių institucijų tarpžinybinio ir tarptautinio bendradarbiavimo nuostatas,
- 2) numatyti galimybę kai kuriuose pasienio kontrolės punktuose tam tikras vienos valstybės institucijos funkcijas perduoti kitos valstybės įgaliotai institucijai,
- 3) numatyti pasienio tikrinimo prie būsimosios vidinės sienos kontrolės atkūrimo tvarką ir su tuo susijusių sprendimų priėmimo mechanizmą.

Lietuvai tapus Šengeno nare, esminių struktūrinių permainų išorinių sienų apsaugos ir kontrolės sistemoje neturėtų įvykti, nes, kaip minėta, *Konvencijos* įtvirtinta išorinių sienų kontrolės samprata artima šiuo metu egzistuojančiai nacionalinei sienų kontrolei. Nemažai pastangų pareikalaus pačių pareigūnų profesinių įgūdžių plėtotė, kad vykdoma veikla atitiktų kokybės standartus.



LITERATŪRA

1. **The Schengen** acquis and its integration into the Union// <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33020.htm>; [prisijungimo laikas 2004-08-10]
2. **Amsterdamo** sutartis. Bendra informacija apie ES – Europos Sąjungos istorija ir teisė// <http://euro.lt/showitems.php?TopMenuID=7&MenuItemID=40&ItemID=1207&LangID=1>; [prisijungimo laikas 2004-08-10]
3. **Tarybos** sprendimas 1999/435/EC, OJ L 176 1999 m. liepos 10 d.
4. **Tarybos** (ministru) Reglamentas (EC Nr.790/2001/32001R0790/2001 04 24/Official Journal L'2001 Nr.116-5,26.4.2001) Council Regulation (EC) No 790/2001 of 24 April 2001 reserving to the Council implementing powers with regard to certain detailed provisions and practical procedures for carrying out border checks and surveillance
5. **Vykdomojo Komiteto** sprendimas dėl Šengeno priemonių nustatymo ir taikymo oro uostuose ir aerodromuose SCH/Com-ex (94) 17, rev 4 // OL L 239, 2000-09-22.
6. **Tarybos** sprendimas 1999/436/EB, 1999-05-20 // OL L 176, 1999-07-10, nustatantis kiekvienos *acquis* nuostatos arba sprendimo teisinį pagrindą, atsižvelgiant į atitinkamas Europos bendrijos steigimo sutarties ir Europos Sąjungos sutarties nuostatas.
7. SCH/Com-ex(99)13//OL L C 310, 2003-12-19.
8. **Švedijos**, kaip pirmininkaujančios valstybės narės, ir Belgijos, kaip būsimos pirmininkaujančios valstybės narės, memorandumas dėl Bendrojo vadovo peržiūros // Tarybos dokumentas Nr. 9733/01 FRONT 44 COMIX 433, 2001-06-18.
9. **Klausimynas** apie Bendrojo vadovo pobūdį ir struktūrą // Tarybos dokumentas Nr. 12290/01 FRONT 55 COMIX 654, 2001-10-02.
10. SEC (2003)736, 2003-06-20.
11. **Tarybos** dokumentas ES Šengeno katalogas, 1 tomas: išorinių sienų kontrolė, išsiuntimas ir readmisija, 2002 m. vasario 28 d. // Council of the European Union // <http://ue.eu.int/jai/schengen/catalogue%20EN.pdf>; [prisijungimo laikas 2004-08-10].
12. **Akto** dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slo-

- vakijos Respublikos stojimo sąlygų ir sutarčių, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomųjų pataisų Baigiamasis aktas // Valstybės žinios. 2004-01-02. Nr. 1–1.
13. **Sutartis** tarp Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lenkijos Respublikos Vyriausybės dėl bendradarbiavimo atliekant asmenų, prekių ir transporto priemonių, vykstančių per Lietuvos ir Lenkijos valstybės sieną keliais ir geležinkeliais, kontrolę// Valstybės žinios. 1998. Nr.43-1170 (ratifikuota 1998-04-23, įsigaliojo 2002-08-08); Susitarimas tarp VSAT prie LR VRM Lazdijų rinktinės ir Sienos apsaugos Podlasko rinktinės esančios Bialistoke: dėl VSAT prie LR VRM Lazdijų rinktinės Akmenių užkardos ir Lenkijos respublikos Sienos apsaugos Ogorodnikų pasienio kontrolės punkto bendrų veiksmų ir vykdant bendrą pasienio tikrinimą// 2004-04-06 (įsigaliojo 2004-05-01).
 14. **Tarybos** dokumentas 15013/03 FRONT 164 COMIX 704, 2003-11-19.
 15. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2002 m. liepos 19 d. Nutarimas Nr. 1194. „Dėl nacionalinio Šengeno *Acquis* priėmimo veiksmų plano“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 74-3192.
 16. **Suomijos Respublikos** Pasienio apsaugos tarnybos įstatymas 320/1999 // www.merivartiosto.fi [prisijungimo laikas 2004-08-10].
 17. **Akehrst M., Malanczuk P.** Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. – Vilnius, 2000.
 18. **Lietuvos Respublikos** valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas. VIII-1666, 2000 // http://www.pasienis.lt/t_aktai/vsapsa.htm; [prisijungimo laikas 2004 m. rugpjūčio 12 d.].
 19. **Lietuvos Respublikos** vidaus reikalų ministro 2004-04-28 įsakymas Nr. 154 „Dėl pasienio tikrinimo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 69-2435.
 20. **Valstybės** sienos apsaugos tarnybos prie LR VRM vado 2004 m. spalio 4 d. įsakymas Nr. 4-491 „Dėl VSAT prie LR VRM pareigūnų pasienio tikrinimo metu kontroliuojamų motorinių transporto priemonių ir jomis vykstančių asmenų dokumentų sąrašo patvirtinimo“.



Influence of Schengen Convention to Organization of State Border Guard

Dr. Saulius Greičius, Danguolė Seniutienė
Mykolas Romeris University

Keywords: state border guard, border check, Schengen acquis practice.

SUMMARY

One can derive the appearance of Schengen area from the demand to eliminate the obstacles interfering with the movement of goods, persons, services and capital in the territory of European Union Member States. The principle of the free movement of goods, services and capital was realized, but the realization of the fourth freedom – principle of the free movement of persons which namely is the basis for appearance of Schengen area aroused the most discussion as that was related with the national security of the states.

In 1985 the agreement signed in Schengen regarding gradual removal of checks at common borders was more of a declarative character, as neither specific process nor legal mechanism for the realization of the agreement aims was created. After the decision to realize the strive to refuse the control of persons crossing common borders and ease the movement of transport and goods expressed in the Agreement in 1990 the Agreement was supplemented by Schengen Convention. In 1997 by the Treaty of Amsterdam Schengen acquis was incorporated in the European Community legal system.

The major idea of Schengen area is the removal of border checks by the internal borders of Agreement countries, sufficient level of control of external borders. The refusal of border checks by the internal borders inevitably means both the deficit of national and public safety; as the Member States loose an important national means enabling to control the persons coming into the country through the internal borders, identify them. For the compensation of the security deficit corresponding control requirements, aims, principles, mechanisms have been included to Schengen acquis as an equipoise, forms of closer cooperation of institutions responsible for the Internal security have been established. Schengen acquis has an authorizing power to the Member States, its employment in the states is inspected and evaluated by Schengen experts systematically.

The main measures adopted by Schengen group members are:

- ◆ *the removal of checks at common borders, replacing them with external border checks;*
- ◆ *a common definition of the rules for crossing external borders;*
- ◆ *separation in air terminals and ports of people traveling within the Schengen area from those arriving from countries out with the area;*

- ◆ harmonization of the rules regarding conditions of entry and visas for short stays;
- ◆ coordination between administration on surveillance of borders (liaison officers, harmonization of instructions and staff training);
- ◆ the definition of the role of carries in the fight against illegal immigration;
- ◆ requirement for all non EU nationals moving from one country to another to lodge a declaration;
- ◆ the drawing up of rules for asylum seekers (Dublin Convention);
- ◆ the introduction of rights of surveillance and not pursuit;
- ◆ the strengthening of legal cooperation through a faster extradition system and faster distribution of information about the implementation of criminal judgments;
- ◆ the creation of the Schengen Information System (SIS).

According to the national Schengen acquis plan of activities the Lithuanian land border with the countries that are seeking membership is treated as the internal border of the European Union countries. The land border with other countries and the sea border is treated as the external border of the European Union countries, i.e. the future internal borders will be the borders with Latvian Republic and the Republic of Poland, the future external border – the border with the Republic of Belorussia and the Kaliningrad region of the Russian Federation. Besides, the regime of the external border is applied to international seaports and airports, from which an international communication with the countries which are not members of the European Union is carried out.

The purpose of the Schengen agreement is free movement of persons and the removal of checks at internal borders. According to one stipulation foreseen in the Convention a Schengen Member State can consult other countries in cases of ensuring public order and national security and take the decision on carrying on certain border checks taking into account the situation at internal borders.

The Convention removes border checks only at internal borders but that does not mean the removal of physical guard at internal borders. This principle is not defined in the Convention. Thus, the implementation of the state guard function still remains necessary to ensure the state sovereignty and territory control.

The regulations of the Convention deal with the other principle – external borders can be crossed only at border crossing points and at certain working hours. This principle is not new. According to the fifth article of the state border guard law the state land border can be crossed only after having got through border control.

However, talking about the external border control of the Schengen area one can perceive an innovatory principle with respect to safeguarding security, since border control has to be carried out taking into consideration the interests of the acquis countries. In other words, a unified level of border control and guard is being demanded. The Convention also requires that all persons crossing external border should be checked.

There should not be any radical structural changes in Lithuania in the system of external border guard and control after becoming a Schengen member, because, as it has already been mentioned, the Convention consolidates the conception of external border control which is similar to the national border control. The improvement of professional abilities of officers will require great efforts. A border guard when checking documents and asking simple questions, like “Where are you going?”, “What is the purpose of your visit?” will have not only to decide whether the documents are in order, but also to ascertain if a person is wanted or his/her presence in the country does not threaten the security and wealth of all Schengen countries. Thus, it is of great importance to realize that not infra-structural changes or acquisition of new technical equipment are the most important things but understanding and realization of the inter-country solidarity principle.

