
INTEGRUOTAS SIENŲ SAUGUMO MODELIS

Danguolė Seniutienė

*Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Valstybės sienos apsaugos katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas
Telefonas +370 303 640*

Santrauka. Šengeno erdvėje nėra pasienio kontrolės prie vidaus sienų, todėl išorės sienos kontrolė yra ypač svarbi. Europos Sąjungos (toliau ES), Šengeno valstybėse narėse yra sukurtas ir naudojamas integruotas sienų saugumo modelis, apimantis tam tikras veiklos sritis (dimensijas), pavadintas keturiais filtrais. Panaikinus vidaus sienų kontrolę, laisvo asmenų judėjimo principas įgyvendinamas valstybių narių teritorijoje, tarp jų ir Lietuvos. Tai reiškia, kad Lietuvos sienų kontrolės lygis turi įtakos visos Šengeno erdvės saugumo užtikrinimui, todėl būtina nuolat taikyti įvairias priemones, tarp jų ir teisinės, skirtas tobulinti integruotą sienų valdymą tiek Lietuvos, tiek ES mastu. Atsižvelgiant į tai, kad skirtingos valstybės narės turi garantuoti išorės sienų saugumą, galimi nacionalinių įstatymų ir administracinės praktikos skirtumai. Todėl aktualu išnagrinėti, kaip Lietuvoje praktiškai taikomas ES integruotas sienų saugumo modelis, koks yra jo teisinis reguliavimas, išskirti su sienų kontrole susijusių teisės aktų problemas ir pateikti siūlymus bei rekomendacijas joms spręsti.

Pagrindinės sąvokos: sienų apsauga, sienos kontrolė, integruotas sienų valdymas.

ĮVADAS

Šalis turinti išorines sienas su kitomis valstybėmis, 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 ES, ji ratifikuoja konkrečius teisės dokumentus konkrečioje srityje siekdama bendradarbiavimo su kitomis valstybėmis narėmis toje sąjungoje.

Sienų apsauga yra aktualus klausimas ne tik pavienėse valstybėse, bet ir ES mastu. Teisės aktai šiandieną išskiria dvi sienų kategorijas – vidaus bei išorės sienos. ES pavyko sukurti didžiulę valstybių sienų nevaržomą erdvę, kurioje žmonės gali judėti be pasienio kontrolės. Bet tam, kad ES būtų sukurta tikra laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė ir visi jos gyventojai galėtų šiomis laisvėmis visiškai naudotis, ES turi veiksmingai apsaugoti savo išorines sienas bei užtikrinti saugumą Sąjungos viduje. Valstybių narių bendradarbiavimas sienų apsaugos srityje yra aktualus šiandienos klausimas siekiant užtikrinti ES visuomenės saugumą.

Tyrimo objektas – ES sienų saugumo modelio ir jį sudarančių komponentų reglamentavimas ES ir nacionalinėje teisėje.

Tyrimo tikslas – ištirti ir įvertinti ES sienų saugumo modelį ir jo teisinio reguliavimo bei įgyvendinimo problemas Lietuvoje.

Tyrimo uždaviniai:

1. Apžvelgti Europos Sąjungos politiką sienų apsaugos srityje.
2. Išskirti valstybių narių bendradarbiavimo formas ir tikslus integruoto sienų saugumo modelio kontekste.

Tyrimo metodai. Tiriant ES sienų saugumo modelį remtasi – sisteminės analizės, lyginamuoju, kritikos, teisės aktų analizės metodais. Šių metodinių instrumentų kompleksinis tyrimas leidžia apibendrintai pateikti tyrimo metu gautas išvadas. Sisteminės analizės metodas naudojamas tyrimą skaidant į potemes, taip pat kompleksiškai vertinat ES ir Lietuvos Respublikos teisės normas, atskleidžiant jų ryšius su kitomis teisės normomis. Lyginamasis metodas naudojamas lyginant Lietuvos bei Šengeno erdvės problemas, susijusias su nagrinėjamu klausimu, bei naudojamas lyginant ES teisės normas ir geriausią Šengeno valstybių sienų valdymo praktiką su Lietuvos Respublikos teisės aktų normomis ir Lietuvoje taikomą sienų valdymo praktiką. Kritikos metodas taikomas vertinant teisės aktus, daromos pagrįstos išvados, kritikuojami esami reiškiniai. Teisės aktų analizė naudota tiriant susijusius Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos teisės aktus, reglamentuojančius sienos apsaugą.

INTEGRUOTO SIENŲ SAUGUMO SAMPRATA

Nagrinėjant ES sienos kontrolės teisinio reguliavimo raidą, reiktų išskirti Amsterdamo sutartį¹, kuri iškėlė tikslą ES mastu sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę. Sutartyje numatytos pagrindinės reformos – prieglobsčio, vizų, imigracijos ir išorės sienų kontrolės klausimais. Sutarties protokolu Šengeno *acquis* inkorporuotas į ES teisinę sistemą (*acquis communautaire*) ir tapo jos sudėtine dalimi. Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės, numatytos Amsterdamo sutartyje sukūrimui, 1999 m. spalio 15-16 d. Tamperėje (Suomija) buvo surengtas specialus Europos Viršūnių Tarybos (toliau EVT) susitikimas. EVT suformulavo pagrindinių gairių programą (plačiau žinomą kaip Tamperės programa). EVT pateikė svarbių gairių dėl imigracijos, prieglobsčio, vizų, sienų kontrolės sričių plėtros:

- efektyviai kontroliuoti migracijos srautus, gerinti bendradarbiavimą su kilmės ir tranzito šalimis;
- plėtoti bendrą vizų politiką, taip pat kovą su dokumentų klastotėmis;
- gerinti bendradarbiavimą tarp ES valstybių narių konsulinių įstaigų, esančių trečioje šalyje, prireikus steigti bendrus ES vizų išdavimo biurus;

¹ Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus (OL 1997 C 340)

- užkardyti kelią nelegaliai imigracijai ir žmonių gabenimui, migrantų ekonominiam išnaudojimui, teisinėje bazėje numatyti atgrasančias bausmes už tokias nusikalstamas veikas;
- plėtoti glaudų bendradarbiavimą tarp valstybių narių, valstybių kandidačių pasienio tarnybų, teikti abipusę techninę pagalbą (vykdyti apsikeitimo programas, perteikti technologijas).

Siekdama efektyvios Bendrijos išorės sienų kontrolės EVT suformulavo reikalavimą, kad išorės sienas turi saugoti specialiai apmokyti profesionalūs pareigūnai, t.y. pasisakė prieš šauktinių karių naudojimą. Ne visi Tamperės programoje iškelti ambicingi tikslai buvo įgyvendinti. Praėjus penkeriems metams Komisija pateikė komunikatą² dėl Tamperės programos vykdymo.

2001 metais TVR Taryba pavedė Šengeno vertinimo darbo grupei (toliau SCHEVAL) nustatyti geriausią praktiką, ypač dėl sienos kontrolės, kad ji galėtų pasitarnauti kaip pavyzdys toms valstybėms, kurios jungiasi prie Šengeno, kaip ir toms, kurios jau visapusiškai taiko Šengeno *acquis*. Vykdydama šią užduotį SCHEVAL 2002 metais parengė pirmąjį ES Šengeno katalogo tomą³ (toliau Šengeno katalogas) kuriame pateikė rekomendacijas ir geriausią praktiką dėl išorės sienų kontrolės, išsiuntimo ir readmisijos. Katalogu nebuvo siekiama sukurti naujų teisės normų, jo tikslas – išaiškinti ir smulkiai išdėstyti Šengeno teisiną ir pateikti rekomendacijas bei geriausią Šengeno valstybių praktiką, sukauptą nuo 1985 metų, kai buvo pasirašytas Šengeno susitarimas.

2001 m. gruodžio 14-15 d. Lakeno EVT paprašė Tarybos ir Komisijos parengti praktines priemones, skirtas gerinti bendradarbiavimą tarp valstybių narių tarnybų, atsakingų už išorės sienų kontrolę ir išnagrinėti bendros ES tarnybos, skirtos kontroliuoti išorės sienas, sukūrimo sąlygas ir mechanizmą. Šiame susitikime, buvo pradėta vartoti sąvoka „integruotas išorės sienų valdymas“.

Vykdydama šį pavedimą, Komisija parengė ir Tarybai bei Europos Parlamentui pateikė komunikatą „Europos Sąjungos valstybių narių integruoto išorės sienų valdymo link⁴“. Komisija apibrėžė bendrą išorės sienų valdymo politiką, kurią įvardijo kaip Europos sienos apsaugos korpusą (angl. *a European Corps of Border Guards*).

² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations, COM(2004) 4002 final

³ EU Schengen Catalogue volume 1. External borders control, removal and readmission: Recommendations and Best Practices. Council of the European Union, General Secretariat DG H, February 2002

⁴ Commission Communication “Towards an integrated management of the external borders of the Member States of the European Union”, COM(2003) 233 final

Tokią politiką Komisijos nuomone turėtų sudaryti 5 bendros, savarankiškos, sudedamosios dalys:

- a) bendra teisinė bazė;
- b) bendras veiklos koordinavimo ir bendradarbiavimo mechanizmas;
- c) bendra integruota rizikos analizė;
- d) personalas parengtas Europos dimensijai ir tarptautinei veiklai skirta įranga;
- e) naštos pasidalijimas tarp valstybių narių kuriant Europos sienos apsaugos korpusą.

Atsižvelgusi į Lakeno EVT išvadas, šį Komisijos komunikatą, 2002 m. birželio 13 d. TVR Taryba patvirtino „Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo planą“⁵. Šiam planui taip pat buvo pritarta 2002 m. birželio 21-22 d. Sevilijos EVT.

Plane numatytos tokios trumpalaikės ir ilgalaikės priemonės, skirtos formuoti bendrą teisinę bazę: peržiūrėti Bendrąjį vadovą ir suteikti jam naują teisinį statusą (ES reglamento/kodekso lygmens); suteikti privalomąjį statusą pagrindinėms rekomendacijoms, išdėstytoms ES Šengeno kataloguose įtraukiant jas į Bendrąjį vadovą; vadovaujantis esamais teisiniais instrumentais parengti ir išleisti Praktinį vadovą sienos apsaugos pareigūnams, kuris apimtų visas patikrinimų kertant sieną ir sienos stebėjimo taisykles (apibendrintas ir supaprastintas Šengeno taisyklių rinkinys); sukurti „pasienio vietinio eismo“ teisinę bazę ir procedūras, prireikus parengti Bendrijos ir trečiųjų šalių sutartis.

2004 m. lapkričio mėn. Hagos EVT patvirtino naują 2005–2009 m. Sąjungos programą⁶. Programa apima su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve susijusių politinių sričių aspektus, joje raginama toliau diegti bendrą išorės sienų valdymą ir stiprinti sienų kontrolę.

Būtina pažymėti, kad išorės sienų klausimai buvo nagrinėjami daugelyje kitų Komisijos dokumentų, pvz., Komisijos komunikatuose dėl bendros politikos prieš nelegalią imigraciją⁷, policijos ir muitinės bendradarbiavimo gerinimo⁸, kovos su nelegalia trečiųjų šalių piliečių imigracija politikos⁹, ES pietinių jūros sienų valdymo¹⁰ ir pan.

⁵ Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union, agreed by the JHA Council on 13 June 2002 (10019/02 FRONT 58 COMIX 398)

⁶ Hague Programme for strengthening freedom, security and justice in the European Union, approved by the European Council at its meeting on 5 November 2004 (16054/04 JAI 559)

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents, COM (2003) 0323 final

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enhancing police and customs co-operation in the European Union, COM (2004) 376 final

⁹ Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, COM (2006) 402 final

¹⁰ Communication from the Commission to the Council - Reinforcing the Management of the European Union's Southern Maritime Borders, COM (2006) 733 final

2006 gruodžio 4-5 dienomis Briuselyje vyko TVR Tarybos susitikimas, jo metu buvo patvirtintos Tarybos išvados dėl integruoto sienų valdymo¹¹. Būtina pažymėti, kad TVR Taryba apibrėžė ir pateikė integruoto sienų valdymo sampratą. Taigi, integruotas sienų valdymas yra koncepcija, susidedanti iš šių 5 dimensijų:

1. sienų kontrolės (patikrinimai kertant sieną ir sienų stebėjimas), kaip ji apibrėžta Šengeno sienų kodekse, atitinkamai apimanti rizikos analizę ir kriminalinę žvalgybą;
2. su siena susijusių nusikaltimų nustatymo ir tyrimo koordinuojant visų teisėsaugos institucijų veiklą;
3. keturių filtrų sienų saugumo modelio (priemonių trečiose šalyse, bendradarbiavimo su gretimomis valstybėmis, sienų kontrolės, taikomų kontrolės priemonių laisvo judėjimo erdvėje, tarp jų ir gražinimo);
4. tarpžinybinio bendradarbiavimo sienų valdymo srityje (tarp sienos apsaugos tarnybos, muitinės, policijos, nacionalinio saugumo ir kitų atitinkamų institucijų) ir tarptautinio bendradarbiavimo;
5. valstybių narių, Bendrijos institucijų ir kitų ES įstaigų (agentūrų) veiklos koordinavimas ir darnumas.

INTEGRUOTOS IŠORINĖS SIENOS APSAUGA

Europos Taryba 2010 metų vasarį priėmė Europos Sąjungos vidinio saugumo strategiją, pagrįstą 2003 metų Europos saugumo strategija. 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 reikimas priemones. Didelis dėmesys vidaus saugumo strategijai skiriamas ir Stokholmo programoje¹² bei jos įgyvendinimo veiksmų plane¹³.

Nors pačia ES vidaus saugumo strategija siekiama ne kurti naujas kompetencijas, bet sujungti esamas strategijas bei konceptualius požiūrius ir pripažinti Stokholmo programos

¹¹ Draft Council conclusions on Integrated Border Management (15628/06 FRONT 229 COMIX 982 + COR 1 (de) + REV 1 (et) + REV 2 (fi) approved by COREPER, Part 2, on 29.11.06)

¹² 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 2011-05-15]

¹³ 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 2011-05-16]

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.¹⁴

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. 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.

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 principais¹⁵:

- 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;

¹⁴ 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
[žiūrėta 2011-05-15]

¹⁵ 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 [žiūrėta 2011-05-15]

- 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.
- Kaip jau minėta, „Integruota išorės sienų valdymo sistema“ kaip nauja koncepcija pateikta 2001 m. gruodžio 14–15 d. Lakeno Europos Vadovų Tarybos išvadose¹⁶.

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 Sąjungos¹⁷ veikimo ši koncepcija plėtojama, o 77 straipsnyje kalbama apie laipsnišką jos įgyvendinimą. Integruota sistema grindžiama Tamperės išvadose nurodytu ir vėliau Lakeno išvadose¹⁸ 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.

Stokholmo programoje¹⁹ siekiama Integruoto sienos valdymo koncepciją materializuoti, siejant ją su ES vidinio saugumo didinimu bei FONTEX agentūros veiklos stiprinimu.

¹⁶ Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union. - <http://www.ena.lu/> [žiūrėta 2011-05-16]

¹⁷ 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 2011-05-16]

¹⁸ European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001. Presidency Conclusions. - http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf [žiūrėta 2011-05-16]

¹⁹ 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 2011-05-15]

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. Galima teigti, jog šie trys modeliai praktikoje „susilieja“, kas 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, dar vadina modeliais ar perspektyvomis, apima organizacinį ir operatyvinį 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.

IŠVADOS

Europos vidinio saugumo strategija glaudžiai siejama su išorinės sienos apsaugos politika ir tinkamiausio modelio jos kontrolei pasirinkimo.

Integruotas sienų valdymas apima šias dimensijas: sienų kontrolės, apimanti rizikos analizę ir kriminalinę žvalgybą; su siena susijusių nusikaltimų nustatymo ir tyrimo koordinuojant visų teisės saugos institucijų veiklą; keturių filtrų sienų saugumo modelio (priemonių trečiose šalyse, bendradarbiavimo su gretimomis valstybėmis, sienų kontrolės, taikomų kontrolės priemonių laisvo judėjimo erdvėje, tarp jų ir gražinimo); tarpžinybinio bendradarbiavimo sienų valdymo srityje (tarp sienos apsaugos tarnybos, muitinės, policijos, nacionalinio saugumo ir kitų atitinkamų institucijų) ir tarptautinio bendradarbiavimo; valstybių narių, Bendrijos institucijų ir kitų ES įstaigų (agentūrų) veiklos koordinavimas ir darnumas.

Integruotos išorinės sienos apsaugos sistemos koncepcija orientuota į prekybos mechanizmų ES viduje 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 ES išorinės sienos apsaugos politiką inkorporuoja į nacionalines politikas, integruodama bendrus ES tikslus bei bendradarbiavimo principus, instrumentus bei gaires.

LITERATŪRA

1. Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus (OL 1997 C 340)
2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations, COM(2004) 4002
3. EU Schengen Catalogue volume 1. External borders control, removal and readmission: Recommendations and Best Practices. Council of the European Union, General Secretariat DG H, February 2002
4. Commission Communication “Towards an integrated management of the external borders of the Member States of the European Union”, COM(2003)
5. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union, agreed by the JHA Council on 13 June 2002 (10019/02 FRONT 58 COMIX 398)
6. Hague Programme for strengthening freedom, security and justice in the European Union, approved by the European Council at its meeting on 5 November 2004 (16054/04 JAI 559)
7. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents, COM (2003)
8. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enhancing police and customs co-operation in the European Union, COM (2004)

9. Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, COM (2006)
10. Communication from the Commission to the Council - Reinforcing the Management of the European Union's Southern Maritime Borders, COM (2006)
11. Draft Council conclusions on Integrated Border Management (15628/06 FRONT 229 COMIX 982 + COR 1 (de) + REV 1 (et) + REV 2 (fi) approved by COREPER, Part 2, on 29.11.06)
12. 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/>
13. 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
14. 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
15. 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]
16. Greičius S., Seniutienė D. Šengeno Konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui // Jurisprudencija, 2005, t. 73(65).
17. Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union.- <http://www.ena.lu/>
18. 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>
19. 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>
20. Kuksaitė A. Europos Sąjungos išorinių sienų apsaugos teisinio reguliavimo ypatumai. Daktaro disertacijos santrauka // Socialiniai mokslai, 2009.
21. Stokholmo programa – atvira ir saugi europa piliečių labai 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>
22. 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

INTEGRATED BORDER SECURITY MODEL

Danguolė Seniutienė*
Mykolas Romeris University

Summary

The main concepts used to explain the theme: *The Shengen area* – the territory of countries which have signed the Shengen Agreement. This area is special that its outer borders are preserved very carefully and control of inner borders of this area is abolished.

The Shengen Agreement – agreement of some European Union countries about progressively declining of borders control because of realization people free moving. This Agreement was signed on 14 June in 1985 under initiative of Chancellor of Germany Helmut Kohl and the President of France Francois Mitterand by Belgium, Luxembourg, the Netherland, France and Federal Republic Germany in Shengen. 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 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.

Keywords: border security, border control, integrated border management.

Danguolė Seniutienė*, Mykolas Romeris universiteto Viešojo saugumo fakulteto Valstybės sienos apsaugos katedros lektorė, vyresnioji inspektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: Viešoji teisė, visuomenės saugumas.

Danguolė Seniutienė*, Mykolas Romeris University, Faculty of Public security, Department of State Border Guard Security, lektor, head inspector.

Research interests: public law, public security.