

Specialioji ataskaita

Europolo parama kovojant su neteisėtu migrantų gabenimu:

vertinamas partneris, tačiau nepakankamai naudojami duomenų šaltiniai ir įvertinami rezultatai



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–X
Įvadas	01–15
Audito apimtis ir metodas	16–21
Pastabos	22–71
Europolas veikia kaip keitimosi informacija centras, tačiau jam trukdo neišsamūs duomenys ir sąveikumo problemos	22–48
Informacija keičiamasi intensyviau, tačiau jos išsamumui įtakos turi įvairūs veiksniai	23–32
Europolas nepakankamai naudojami išorės duomenų šaltiniais	33–39
Europolo partneriai vertina jo teikiamą informaciją, tačiau sąveikumo problemos trukdo veiksmingai dalytis duomenimis	40–48
Europolo partneriai vertina jo strateginę ir operatyvinę paramą, tačiau rezultatų negalima įvertinti, o procedūros nėra pakankamai struktūrizuotos	49–71
Europolas teikia vertingą paramą	50–53
Europolo veiklos ir strateginės paramos rezultatus sunku patikrinti, nes jis jų išsamiai nevertina	54–64
Europolas nepakankamai dokumentuoja bylų atranką	65–66
Europolas koordinuoja veiklą su savo partneriais, tačiau tai daro nesistemiškai	67–71
Išvados ir rekomendacijos	72–82
Priedas	
I priedas. Europolo ataskaitos ir veiksmingumo rodikliai neteisėto migrantų gabenimo srityje	
Akronimai ir santrumpos	
Žodynėlis	

Komisijos ir EIVT, *Frontex*, Eurojusto ir Europolo atsakymai

Komisijos ir EIVT atsakymai

***Frontex* atsakymai**

Eurojusto atsakymai

Europolo atsakymai

Chronologija

Audito grupė

Santrauka

I Neteisėtas migrantų gabenimas, dar apibūdinamas kaip neteisėtos imigracijos palengvinimas, yra visame pasaulyje paplitęs nusikaltimas, dėl kurio kyla pavojus migrantų gyvybėms ir pažeidžiamas tarptautinių sienų vientisumas. Tai viena iš pelningiausių nusikalstamos veiklos, kuria užsiima organizuotos nusikalstamos grupės, rūšių, kuri pastaraisiais metais ES sukėlė rimtą humanitarinę ir saugumo problemą. 2015 ir 2016 m. ES sulaukė beprecedenčio migrantų antplūdžio. Į ES neteisėtai atvyko daugiau kaip 1 milijonas asmenų. Europolas įvertino, kad didžiajai daugumai šių atvykėlių padėjo neteisėtai migrantus gabenantys asmenys.

II 2016 m. ES teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra Europolas įsteigė Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centrą, kurio tikslas – aktyviai padėti ES valstybėms narėms išardyti su organizuotu neteisėtu migrantų gabenimu susijusius nusikaltėlių tinklus. Kadangi Europolas neturi vykdomųjų įgaliojimų (jis negali areštuoti nusikaltėlių), jis padeda valstybėms narėms, daugiausia veikdamas kaip keitimosi informacija apie nusikalstamą veiklą centras, koordinuodamas veiklą ir teikdamas operatyvinę ir strateginę paramą valstybių narių nusikalstamų veikų tyrimuose.

III Mes vertinome, ar Europolas, ypač Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centras teikė valstybėms narėms veiksmingą paramą kovojant su neteisėtu migrantų gabenimu. Audito laikotarpis apėmė 2016–2019 m. (2016 m. buvo įsteigtas Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centras). Kai taikytina, taip pat nagrinėjome 2020 m. duomenis. Siekdami atsakyti į svarbiausią audito klausimą, nagrinėjome šiuos du smulkesnius klausimus:

- o Ar Europolas buvo veiksmingas keitimosi informacija apie neteisėtą migrantų gabenimą centras?
- o Ar Europolas teikė veiksmingas koordinavimo ir rėmimo paslaugas neteisėto migrantų gabenimo srityje?

IV Apskritai darome išvadą, kad Europolas teikia vertingą paramą, tačiau jam nuolat kyla sunkumų visapusiškai naudotis išorės informacijos šaltiniais, o jo paramos rezultatai nėra sistemingai vertinami, todėl juos sunku parodyti. Auditu prisidedama prie vykstančių diskusijų dėl būdų, kuriais ES valdo migracijos spaudimą, o audito išvados yra skirtos Europolo vaidmeniui, susijusiam su veiksmingos paramos teikimu valstybių narių teisėsaugos institucijoms, sustiprinimu. Išvados taip pat gali turėti įtakos dabartinei Europolo reglamento peržiūrai.

V Nustatėme, kad valstybių narių teisėsaugos institucijos ir trečiosios šalys aktyviai teikė Europolui informaciją, nors įvairių partnerių įsitraukimo laipsnis buvo nevienodas. 2016–2019 m. informacija keistasi vis intensyviau. Nepaisant šios teigiamos tendencijos, nustatėme, kad problemos, su kuriomis susidurta pradedant dvišales derybas dėl tarptautinių susitarimų sudarymo su prioritetinėmis ES nepriklausančiomis šalimis, ir Europolo nesugebėjimas tiesiogiai rinkti ir analizuoti informacijos iš privačių subjektų pakenkė Europolo gautos informacijos išsamumui.

VI Europolas, kaip Europos informacijos apie nusikalstamumą centras, turi turėti prieigą prie visų atitinkamų duomenų bazių. Vis dėlto dabar Europolas negali naudotis visais prieinamais atitinkamais išorės duomenų šaltiniais arba jis juos naudoja nepakankamai.

VII Iš mūsų tyrimo matyti, kad valstybės narės ir ES nepriklausančios šalys teigiamai vertina Europolo teikiamą informaciją, tačiau dar neužtikrinama visiška Europolo ir valstybių narių duomenų bazių sąveika. Taip pat nustatėme keletą problemų, susijusių su keitimusi duomenimis su kitomis ES agentūromis.

VIII Europolo partneriai vertina jo teikiamą strateginę ir operatyvinę paramą, tačiau Europolo paramos rezultatus sunku patikrinti, nes jis jų visapusiškai nevertina. Taip yra todėl, kad nėra jokios sisteminės procedūros, kurią naudodamos valstybės narės praneštų duomenis apie rezultatus, kurie buvo pasiekti pasinaudojant Europolo parama. Europolas taip pat neturi jo pastangoms kovoti su pinigų plovimu ir dokumentų klastojimu, kurie taip pat yra susiję su neteisėtu migrantų gabenimu, įvertinti skirtų veiksmingumo rodiklių. Todėl nėra bendro Europolo veiksmingumo kovojant su neteisėtu migrantų gabenimu vertinimo.

IX Europolo operatyvinė parama apima paramą jo valstybėms narėms ir ES nepriklausančioms šalims partnerėms, tiriančioms konkrečias bylas, kurias galima skirstyti į neprioritetines arba prioritetines. Prioritetinių bylų nustatymo procesas, remiantis tinkamais kriterijais, padeda Europolui paskirstyti išteklius ten, kur jų labiausiai reikia. Šis procesas grindžiamas susijusių darbuotojų profesiniu vertinimu, tačiau jis nėra išsamiai dokumentuotas, išskyrus tas prioritetines bylas, kurios, kaip nustatyta, turi būti remiamos kaip didelės vertės taikiniai. Todėl trūksta įrodymų, kuriais remiantis būtų patvirtinama, kad Europolas savo išteklius skiria byloms, kurioms jų reikia labiausiai.

X Remdamiesi šiomis išvadomis rekomenduojame Europolui:

- naudoti visus atitinkamus išorės informacijos šaltinius;
- gerinti keitimąsi duomenimis su savo partneriais;
- gerinti veiksmingumo stebėseną ir informacijos teikimą Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centrui;
- užtikrinti skaidresnį prioritetinių bylų nustatymo procesą išsamiai dokumentuojant tai, kaip priimami sprendimai dėl bylų nagrinėjimo prioritetine tvarka.

Ivadas

01 Neteisėtas asmenų gabenimas į Europą ir jos viduje ir prekyba žmonėmis laikomos pagrindinėmis nusikalstamomis grėsmėmis ES¹ ir jos yra tarp 2018–2021 m. kovos su sunkiu ir organizuotu tarptautiniu nusikalstamumu prioritetų². Šis abiejų rūšių žmonių išnaudojimas yra pelno šaltinis. Tačiau neteisėtas migrantų gabenimas ir prekyba žmonėmis yra skirtingi nusikaltimai (žr. **1 langelį**).

1 langelis

Skirtumas tarp neteisėto migrantų gabenimo ir prekybos žmonėmis

Neteisėto migrantų gabenimo, kuris taip pat apibūdinamas kaip pagalba neteisėtai imigracijai, atveju neteisėtai žmones gabenantys asmenys sąmoningai padeda migrantams neteisėtai atvykti į valstybės narės teritoriją ar vykti per ją tranzitu su jų sutikimu arba, siekdami finansinės naudos, sąmoningai padeda migrantams joje apsigyventi. Tai skiriasi nuo prekybos žmonėmis, kai prekiautojai žmonėmis savo aukas žiauria išnaudoja naudodami prievartą, be to, prekiaujant žmonėmis nebūtinai kertama siena.

02 Neteisėtas migrantų gabenimas yra pasaulinis nusikaltimas, dėl kurio kyla pavojus migrantų gyvybėms ir pažeidžiamas tarptautinių sienų vientisumas. Tai – pelninga nusikalstamos veiklos, kuria užsiima organizuotos nusikalstamos grupuotės³, rūšis, kuri pastaraisiais metais Europos Sąjungai buvo didelis humanitarinis ir saugumo iššūkis.

03 2015 ir 2016 m. ES sulaukė beprecedenčio migrantų antplūdžio. Atvyko daugiau nei 1 milijonas žmonių, dauguma iš jų – karo pabėgėliai iš Sirijos ir kitų šalių⁴. Dažniausiai buvo keliamama Vakarų Viduržemio jūros, Centrinės Viduržemio jūros, Rytų Viduržemio jūros ir Vakarų Balkanų maršrutais. Nors neteisėtai į ES atvykusių asmenų skaičius nuo to laiko sumažėjo daugiau nei 90 %, dėl užsitęsusio ekonominio

¹ Europolas (2017 m.), *European Union serious and organised crime threat assessment*.

² Tarybos išvados dėl 2018–2021 m. ES prioritetų kovos su organizuotu ir sunkių formų tarptautiniu nusikalstamumu srityje nustatymo – Tarybos išvados (2017 m. gegužės 18 d.).

³ „Neteisėtas migrantų gabenimas“ (*Smuggling of Migrants*), Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuras, 2011 m.

⁴ EK: informacijos suvestinė „ES ir migracijos krizė“, 2017 m.

nestabilumo ir galimybių stygiaus besivystančiose šalyse kartu su COVID-19 krizės poveikiu vidutinės trukmės laikotarpiu gali išaugti neteisėta migracija į ES⁵.

04 Neteisėtas migrantų gabenimas yra slaptas, todėl jį sudėtinga įvertinti. Remiantis Europolo skaičiavimais, apytiksliai 90 % asmenų, kertančių ES sienas, nereguliariai naudojami neteisėtai migrantus gabenančių tarpininkų, kuriais dažniausiai būna nusikalstamos grupės, pagalba. Šios grupės užsiima kita nusikalstama veikla, pavyzdžiui, klastoja dokumentus arba prekiauja žmonėmis.

05 Neteisėtai migrantus gabenantys tarpininkai, palengvinantys keliones į ES, yra kilę iš 122 šalių. Įvairiose ataskaitose pateikiami skirtingi neteisėto asmenų gabenimo sektoriaus masto įverčiai, o visoje ES veikiančių tinklų pelnas, remiantis skaičiavimais, vien tik 2015 m. sudarė nuo 4,7 iki 5,7 milijardo eurų⁶.

06 Valstybės narės atsako už teisėsaugos veiklą kovojant su neteisėtu migrantų gabenimu. ES vaidmuo – padėti valstybėms narėms šioje kovoje. Jos reakcija į neteisėtą migrantų gabenimą turi būti grindžiama koordinuotu požiūriu, įskaitant įvairių institucijų (ES Tarybos, Europos Parlamento ir Komisijos⁷), agentūrų (Europolo, *Frontex*, Eurojusto, Europos jūrų saugumo agentūros (EMSA), eu-LISA, CEPOL) ir kitų subjektų (Europos išorės veiksmų tarnybos (EIVT), bendrų saugumo ir gynybos misijų) dalyvavimą.

07 Pagal pagrindinį ES teisės aktą dėl neteisėto migrantų gabenimo (Padėjimo direktyva⁸) reikalaujama, kad kiekviena valstybė narė nustatytų tinkamas sankcijas bet kuriam asmeniui, iš anksto apgalvotai padedančiam kuriam nors asmeniui, kuris nėra ES valstybės narės pilietis, neteisėtai atvykti į jos teritoriją, vykti per ją tranzitu arba joje apsigyventi⁹. Nors Padėjimo direktyvoje nustatyti bendri bruožai ir leidžiama

⁵ Europos neteisėto migrantų gabenimo centro 4-oji metinė ataskaita, 2020 m.

⁶ Europolas (2017 m.), *European Union serious and organised crime threat assessment*, p. 50.

⁷ Migracijos ir vidaus reikalų generalinis direktoratas (HOME GD), Teisingumo ir vartotojų reikalų generalinis direktoratas (JUST GD), Tarptautinės partnerystės generalinis direktoratas (INTPA GD), Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinis direktoratas (NEAR GD).

⁸ 2002 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyva 2002/90/EB, apibrėžianti padėjimą neteisėtai atvykti, vykti tranzitu ir apsigyventi, OL L 328.

⁹ Padėjimo neteisėtai atvykti direktyvos 1 straipsnis.

nustatyti išimtis humanitarinės pagalbos atvejams, kiekviena valstybė narė naudoja savo neteisėto migrantų gabenimo apibrėžtį¹⁰.

08 Valstybės narės, ES institucijos ir agentūros, taip pat kitos atitinkamos šalys, pavyzdžiui, Interpolas ir ES nepriklausančios šalys, bendradarbiauja taikant struktūrinę *ad hoc* daugiadalykę platformą, kurią valdo ES valstybės narės. Tai yra EMPACT platforma – Europos kovos su nusikalstamumo grėsmėmis daugiadalykę platforma. EMPACT grindžiama ketverių metų ES kovos su tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu politikos ciklais.

09 Europolas¹¹ yra vienas pagrindinių ES subjektų, veikiančių kovos su neteisėtu migrantų gabenimu srityje. Jo funkcija – remti valstybių narių teisėsaugos institucijas ir palengvinti bendradarbiavimą, siekiant užkirsti kelią sunkiam ir organizuotam nusikalstamumui ir su juo kovoti. Europolas neturi vykdomųjų įgaliojimų, kurie tebebepriklauso nacionalinei kompetencijai.

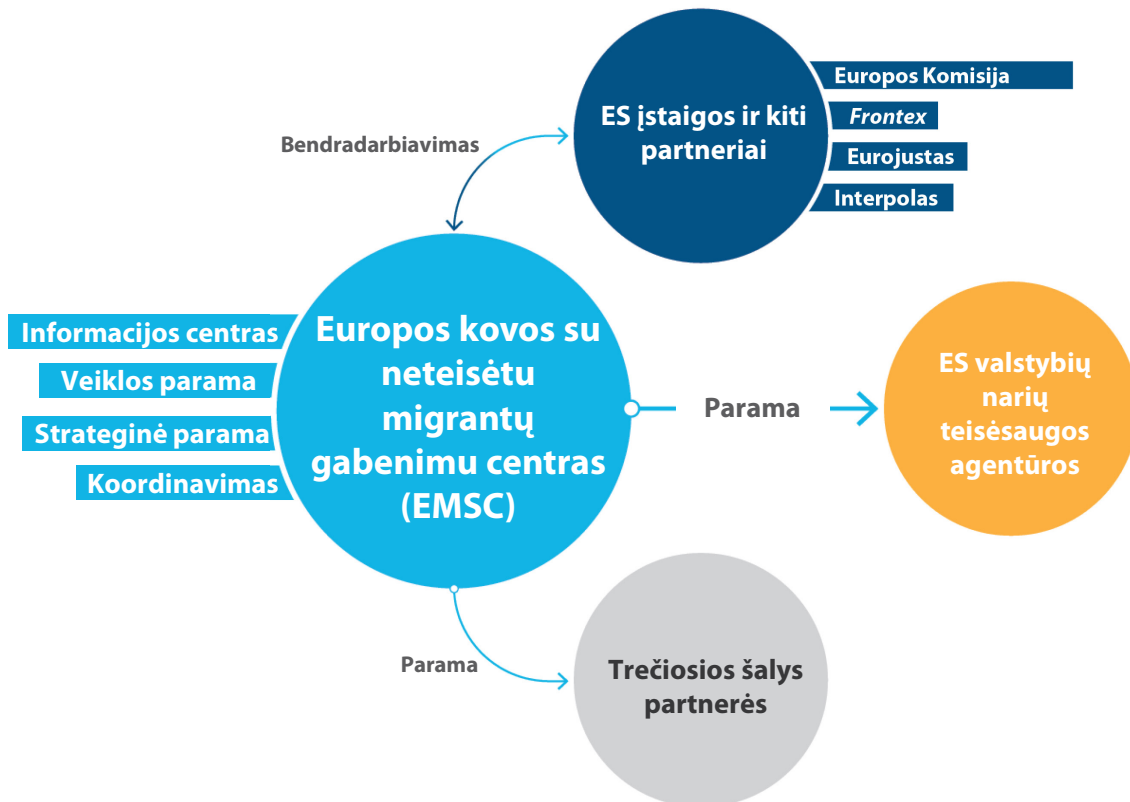
10 2016 m. vasario mėn., po didelio neteisėtų imigrantų antplūdžio laikotarpio, Europolas įsteigė Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centrą (EMSC), kuris priklauso Europos sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo centrui – vienam agentūros veiklos padalinių.

11 EMSC tikslas – remti ES valstybes nares kovojant su nusikaltėlių tinklais, užsiimančiais neteisėtu migrantų gabenimu, ir juos išardant. Šiuo tikslu jis padeda valstybėms narėms ir ES nepriklausančioms šalims partnerėms keistis informacija ir koordinuoti savo operacijas kovojant su neteisėtu migrantų gabenimu. Jis taip pat palengvina intensyvesnį valstybių narių, ES nepriklausančių šalių ir kitų Europos agentūrų bendradarbiavimą (žr. **1 diagramą**).

¹⁰ Europos Parlamento tyrimas: „Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalization of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.“

¹¹ 2016 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas 2016/794 dėl Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūros (Europolo).

1 diagrama. EMSC vaidmuo kovojant su neteisėtu migrantų gabenimu



Šaltinis: Audito Rūmai.

12 EMSC vadovauja dviem specialios paskirties platformoms, vadinamoms „analizės projektais“ (AP), kurių kiekviena sprendžia su konkrečiu nusikaltimu susijusius klausimus: neteisėto migrantų gabenimo AP ir „Phoenix“ AP (susijęs su prekyba žmonėmis). Įgyvendinant analizės projektus valstybių narių tyrimai remiami keliais būdais, įskaitant veiklos analizę ir dislokavimą vietoje. Kiekvienas AP grindžiamas taisyklių, kuriomis apibrėžiamas AP tikslas ir teisės susipažinti su informacija, rinkiniu, įskaitant tai, kokią informaciją AP metu galima tvarkyti ir kokios valstybės narės ir asocijuotosios trečiosios šalys gali dalyvauti. EMSC metinis biudžetas pastaruosius trejus metus išliko stabilus ir sudarė šiek tiek daugiau nei 10 milijonų eurų, į kurį įtrauktos vidutiniškai 48 darbuotojų išlaidos tuo pačiu laikotarpiu.

13 Kiti Europolo veiklos padaliniai taip pat remia kovą su neteisėtu migrantų gabenimu: Operatyvinis centras atlieka kryžminę gaunamų duomenų patikrą, Strateginės analizės grupė koordinuoja strateginę analizę, o Internetinės informacijos žymėjimo padalinys remia EMSC kovojant su internete vykdoma neteisėto migrantų gabenimo veikla.

14 Vienas pagrindinių Europolo tikslų yra padėti savo partneriams atliekant ES keitimosi informacija apie nusikalstamą veiklą centro funkciją. Jis iš esmės teikia

operatyvinę informaciją, kad valstybėms narėms būtų lengviau keistis informacija, kadangi keitimuisi informacija su kitais suinteresuotaisiais subjektais (pavyzdžiui, ES agentūromis, ES nepriklausančiomis šalimis) taikomos sąlygos, nustatytos konkrečiuose bendradarbiavimo ir darbo susitarimuose.

15 Trys pagrindiniai technologiniai Europolo paramos valstybėms narėms ramsčiai yra Europolo informacinė sistema, Europolo analizės sistema ir Saugaus keitimosi informacija tinklo programa (žr. [2 langelį](#) ir [2 diagramą](#)).

2 langelis

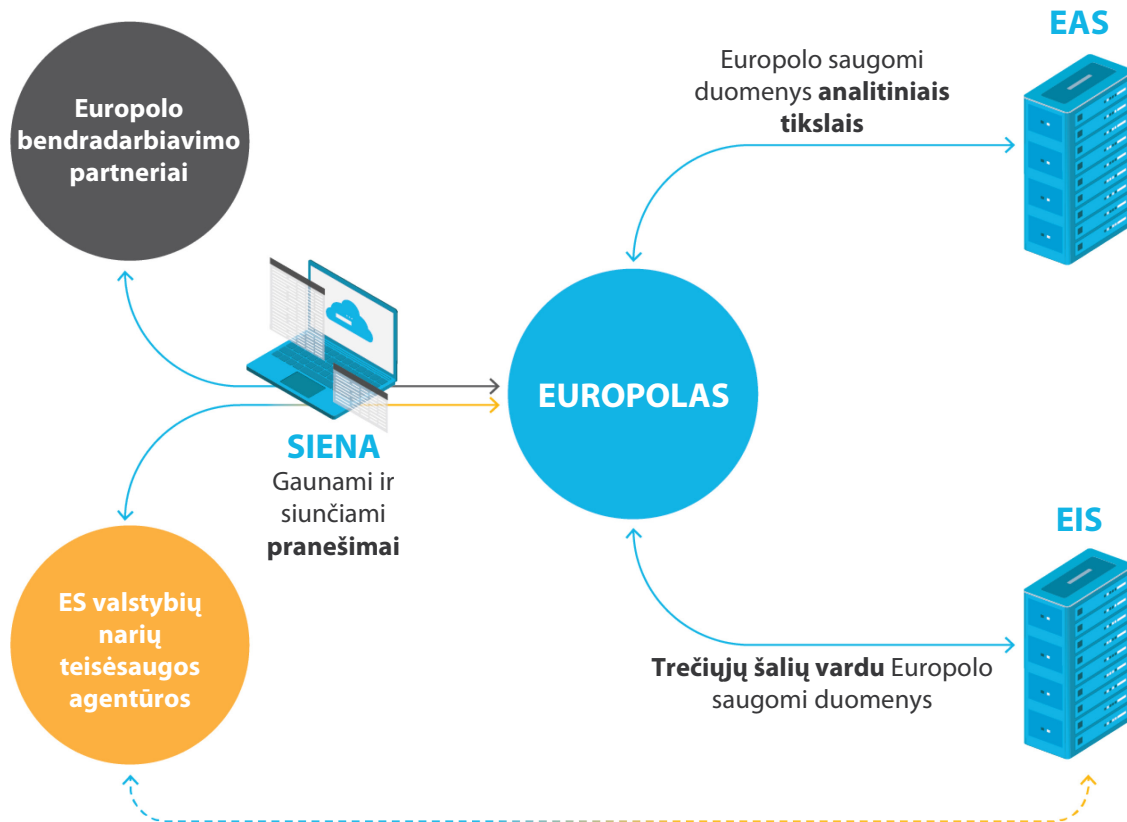
Trys pagrindiniai Europolo informacijos ramsčiai

Europolo informacinė sistema (EIS) yra centrinė informacijos apie nusikalstamumą ir žvalgybos duomenų bazė, apimanti visas nusikalstamumo sritis, kuriose Europolas turi įgaliojimų. Tai yra orientacinė sistema, skirta patikrinti, ar informacija apie tam tikrą dominantį asmenį arba objektą (pavyzdžiui, automobilį, telefono arba e. pašto pranešimą) yra prieinama kitose valstybėse narėse. Europolas ir valstybių narių teisėsaugos institucijos naudojami sistemoje prieinama informacija ir įrašo į ją naują informaciją.

Europolo analizės sistema (EAS) yra operatyvinės informacijos sistema, kurioje vykdoma duomenų priegloba (pavyzdžiui, įtariamųjų vardai, pavardės ir adresai) ir kuriai duomenis teikia Europolo partneriai. Prieiga prie šios sistemos suteikiama tik Europolo darbuotojams. Ją naudoja veiklos analitikai analizės projektuose, įskaitant neteisėto migrantų gabenimo AP.

Saugaus keitimosi informacija tinklo programa (SIENA) yra saugi elektroninių pranešimų siuntimo sistema, kurią naudoja valstybių narių teisėsaugos institucijos, kad dalytųsi informacija tarpusavyje ir su Europolu. Informacija, kuria dalijamasi per SIENA, gali būti perduota EIS ir EAS sistemoms arba ja gali būti keičiamasi dvišaliu pagrindu nedalyvaujant Europolui. Valstybių narių teisėsaugos institucijos duomenis taip pat gali tiesiogiai įrašyti į EIS nenaudodamos SIENA.

2 diagrama. EIS, EAS ir SIENA sąveika



Šaltinis: Audito Rūmų auditoriai.

Audito apimtis ir metodas

16 Šio veiklos audito paskirtis buvo įvertinti, ar Europolas veiksmingai rėmė valstybes nares kovojant su neteisėtu migrantų gabenimu. Siekdami atsakyti į svarbiausią audito klausimą, nagrinėjome šiuos du smulkesnius klausimus:

- 1) Ar Europolas buvo veiksmingas keitimosi informacija apie neteisėtą migrantų gabenimą centras?
- 2) Ar Europolas teikė veiksmingas koordinavimo ir rėmimo paslaugas neteisėto migrantų gabenimo srityje?

17 Tai yra pirmas kartas, kai atlikome Europolo veiklos auditą, taigi ir EMSC ir kitų Europolo padalinių, dalyvaujančių kovojant su neteisėtu migrantų gabenimu, veiklos auditą. Auditui siekiama prisidėti prie vykstančių diskusijų dėl būdų, kuriais ES valdo migracijos spaudimą, o jo išvados skirtos stiprinti Europolo vaidmenį, susijusį su veiksmingos paramos teikimu valstybių narių teisėsaugos institucijoms. Išvados taip pat gali turėti įtakos dabartinei Europolo reglamento peržiūrai.

18 Atliekant auditą daugiausia dėmesio skiriama neteisėto migrantų gabenimo sričiai ir jis neapima prekybos žmonėmis. Auditas apima laikotarpį nuo EMSC įsteigimo 2016 m. iki 2019 m. Kai tinkama, taip pat nagrinėjome 2020 m. duomenis. Taip pat nagrinėjome, kaip Europolas bendradarbiavo su kitomis ES įstaigomis, kovojančiomis su neteisėtu migrantų gabenimu. Kad atsakytume į pirmiau pateiktus klausimus, taip pat nagrinėjome Europolo veiklos, siekiant kovoti su neteisėtu migrantų gabenimu, veiksmingumo stebėsenos ir ataskaitų teikimo sistemą.

19 Savo audito išvadas grindžiame statistinių duomenų analize, pagrįsta dokumentų peržiūra ir pokalbiais su pagrindiniais suinteresuotaisiais subjektais. Kad įvertintume pasitenkinimą agentūros paslaugomis, naudojome atsakymus į klausimyną, kurį išsiuntėme 27 valstybių narių teisėsaugos institucijoms ir 13 ES nepriklausančių šalių – Albanijos, Gruzijos, Islandijos, Izraelio, Jungtinės Karalystės, Juodkalnijos, Moldovos, Norvegijos, Serbijos, Šiaurės Makedonijos, Šveicarijos, Turkijos ir Ukrainos – institucijoms. Į klausimyną atsakė visos 40 šalių, išskyrus vieną.

20 Su audituojamais subjektais ir atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais, įskaitant Europolą, Eurojustą, EIVT, HOME GD, JUST GD, *Frontex*, Interpolą ir Bendrų operacijų biurą, surengėme vaizdo konferencijas. Kadangi vietoje audito nebuvo įmanoma atlikti dėl su COVID-19 susijusių apribojimų, vaizdo konferencijas taip pat surengėme su

Serbijos (kaip tranzito šalies), Ispanijos (kaip priešakinės šalies) ir Vokietijos (kaip paskirties šalies) teisėsaugos institucijomis.

21 Dėl slapto Europolo tvarkomų operatyvinių asmens duomenų pobūdžio jų tikslumo ir aktualumo vertinimas nebuvo įtrauktas į audito apimtį. Todėl negalėjome patikrinti bendros duomenų kokybės dėl šių dviejų aspektų.

Pastabos

Europolas veikia kaip keitimosi informacija centras, tačiau jam trukdo neišsamūs duomenys ir sąveikumo problemos

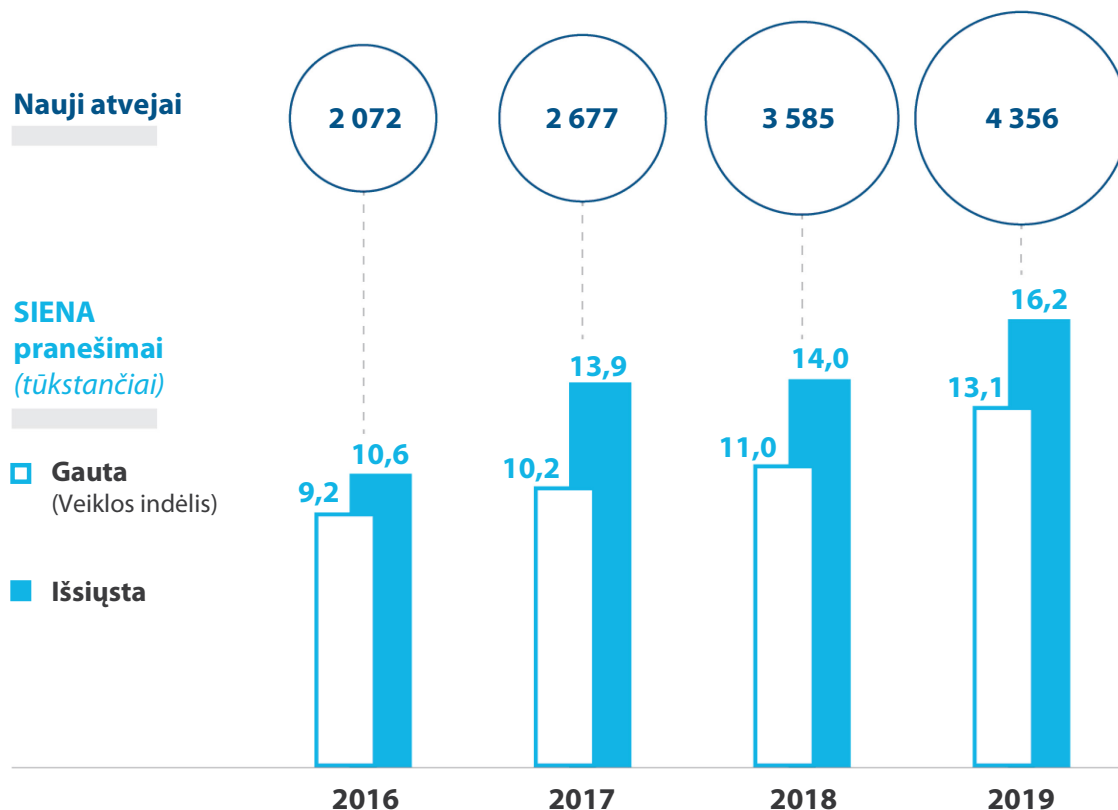
22 Kad įvykdytų savo, kaip Europos informacijos apie nusikalstamą veiklą centro funkciją, Europolas turėtų gauti pakankamai informacijos iš valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių ir turėti prieigą prie visų atitinkamų duomenų šaltinių. Europolo suteiktos paslaugos vertė iš esmės priklauso nuo to, kaip aktyviai Europolo partneriai keičiasi informacija su Europolu. Kitose dalyse nagrinėjame:

- a) kaip aktyviai Europolo partneriai keičiasi informacija su agentūra;
- b) ar Europolas turi prieigą prie visų atitinkamų duomenų šaltinių;
- c) ar valstybės narės ir ES nepriklausančios šalys partnerės yra patenkintos iš agentūros gauta informacija.

Informacija keičiamasi intensyviau, tačiau jos išsamumui įtakos turi įvairūs veiksniai

23 Europolas per SIENA gauna vis daugiau pranešimų. Europolui siunčiamų pranešimų, kuriuose pateikiama operatyvinė informacija apie konkrečius nusikalstamų veikų tyrimus, skaičius ir partneriams iš Europolo išsiunčiamų pranešimų skaičius nuolat didėja. Dėl šios priežasties padaugėjo naujų bylų, susijusių su neteisėtu migrantų gabenimu, kaip parodyta **3 diagramoje**. Visos ES valstybės narės ir ES nepriklausančios šalys, su kuriomis Europolas yra sudaręs veiklos susitarimus, teikia informaciją į Europolo duomenų bazes.

3 diagrama. Keitimasis SIENA pranešimais, susijusiais su neteisėtu migrantų gabenimu 2016–2019 m., tarp Europolo ir visų jo partnerių



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europolo duomenimis.

24 Nepaisant šių teigiamų tendencijų, nustatėme problemų, kurios daro neigiamą poveikį Europolo gautos informacijos išsamumui. Dauguma šių problemų nėra konkrečiai susijusios su neteisėto migrantų gabenimo sritimi ir jų Europolas negali kontroliuoti. Pagrindinės yra šios problemos:

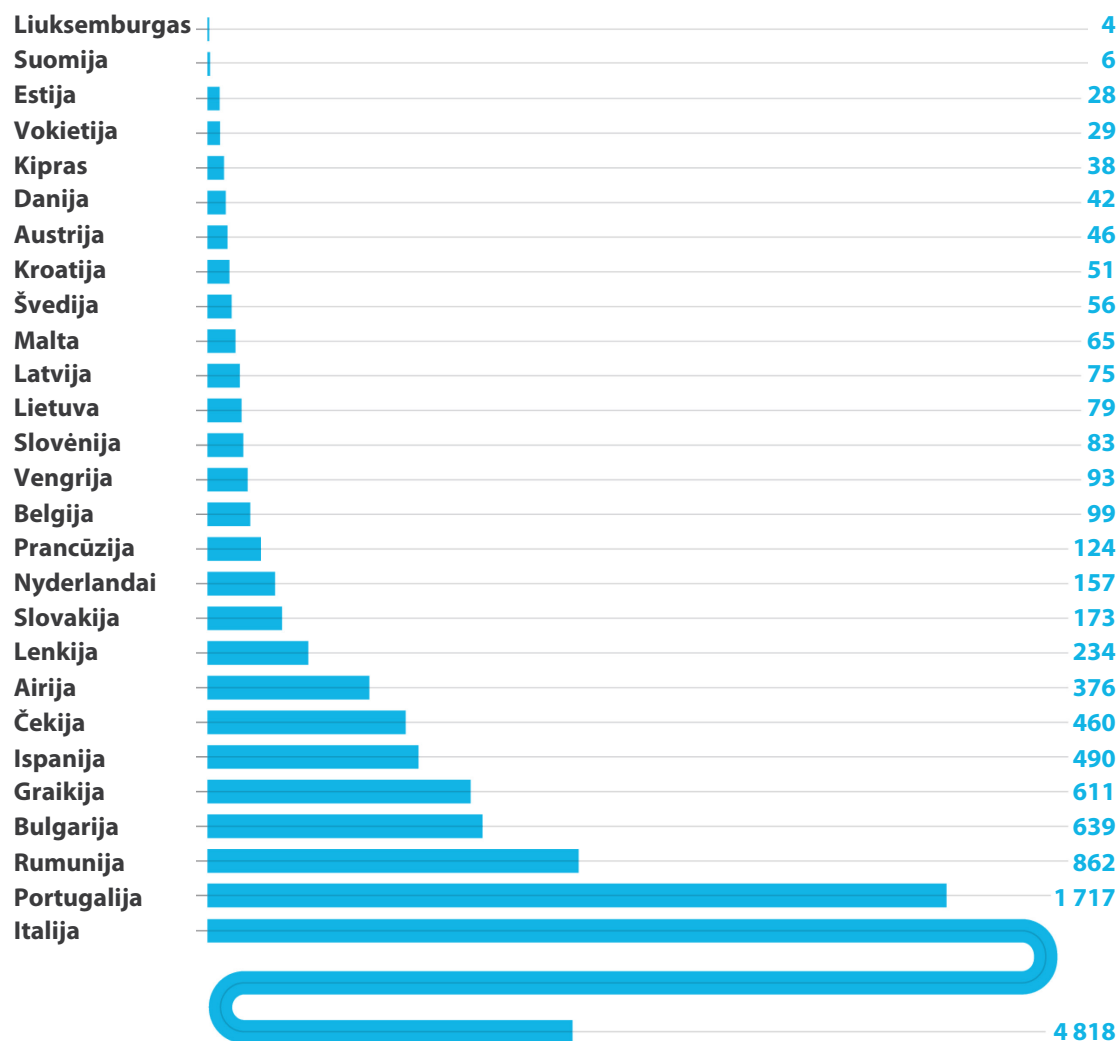
- skirtingas valstybių narių aktyvumo laipsnis teikiant informaciją į Europolo duomenų bazes;
- problemos, su kuriomis susiduriama pradedant dvišales derybas, siekiant sudaryti tarptautinius susitarimus su prioritetinėmis ES nepriklausančiomis šalimis;
- Europolo nesugebėjimas surinkti informacijos tiesiogiai iš privačių subjektų ir jos išanalizuoti.

25 Aktyvus valstybių narių dalyvavimas yra labai svarbus, siekiant užtikrinti, kad Europolas turėtų išsamius duomenis. Įvairūs suinteresuotieji subjektai atkreipė dėmesį į poreikį, kad valstybės narės teiktų Europolui daugiau operatyvinės informacijos. Dažnai su Europolu informacija nesidalijama arba su kitomis valstybėmis narėmis

dvišaliu pagrindu nebendradarbiaujama dėl pagrįstų veiklos arba teisinių priežasčių. Pavyzdžiui, Europolui nėra jokio poreikio siųsti organizacinio / administracinio pobūdžio susirašinėjimo kopijų. Gali būti, kad tyrėjai neturi prokuroro leidimo dalytis neskelbtiniais duomenimis pradinuose tyrimo etapuose. Ribojanti informacijos tvarkymo politika gali būti taikoma siekiant nepakenkti vykstančiam tyrimui arba apsaugoti nacionalinio saugumo interesus. Be to, kai kuri informacija gali būti nesusijusi su Europolo įgaliojimais.

26 Tačiau valstybių narių dalijimosi informacija mastas taip pat priklauso nuo to, kokią dalijimosi informacija struktūrą jos nustato. Kai kurios valstybės narės nėra parengusios automatizuotų duomenų įkelties programų, o tai reiškia, kad visi duomenys turi būti rankiniu būdu įvedami į EIS arba SIENA. Ši administracinė našta daro neigiamą poveikį valstybių narių norui dalytis informacija su Europolu. Be to, vienoje šalyse prieiga prie Europolo sistemų yra centralizuota, o kitose – tyrėjams suteikiama tiesioginė prieiga. Tai parodyta **4 diagramoje**, iš kurios matyti, kad tarp valstybių narių esama didelių skirtumų, susijusių su teisėsaugos pareigūnams prieinamų SIENA prieigos punktų skaičiumi, todėl apribojamos jų galimybės laiku atsiųsti atitinkamą informaciją Europolui.

4 diagrama. Teisėsaugos pareigūnų, turinčių SIENA paskyrą, skaičius

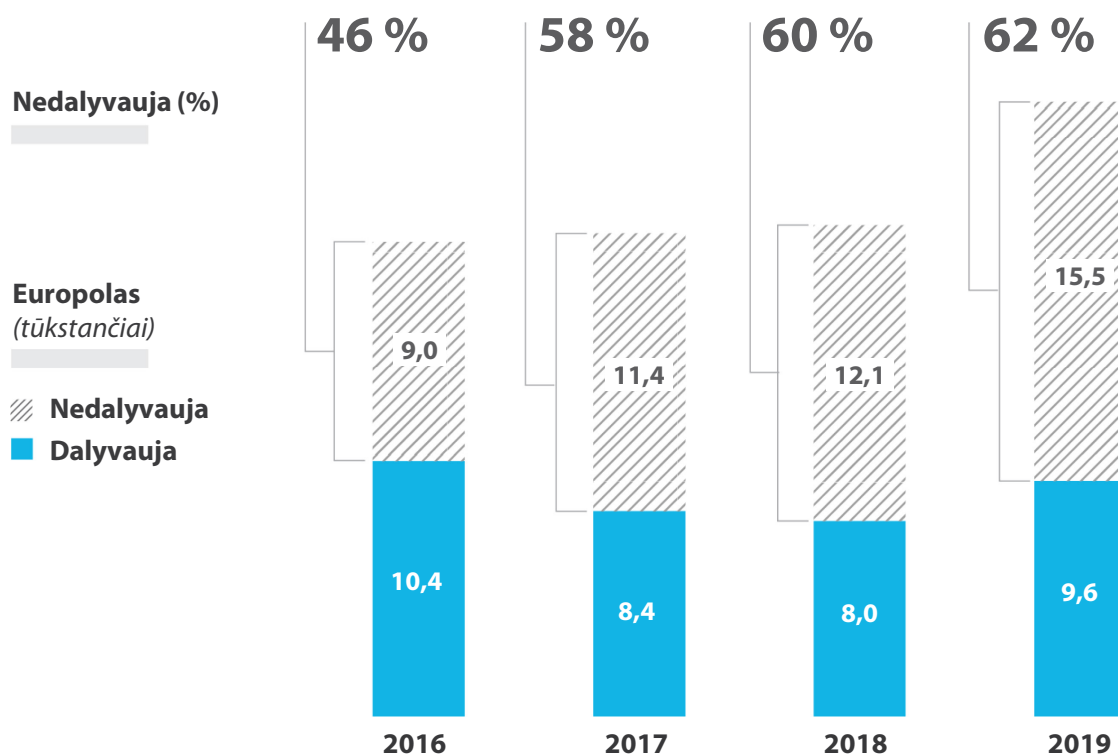


Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europolo (2020 m. liepos mėn.) ir Eurostato duomenimis.

27 Duomenų išsamumui įtakos taip pat turi pavėluotai prieinama informacija. Be to, Europolas gauna tam tikras gaunamas rinkmenas / duomenis taip pat nestruktūrizuotu formatu. Todėl Europolo darbuotojai privalo rankiniu būdu perkelti šią informaciją į Europolo duomenų bazes. Europolas sukūrė naują priemonę (vadinama „Data Intake Utility“), kuri turėtų padėti ateityje struktūrizuoti į SIENA perkeliamus duomenis.

28 Taip pat nustatėme intensyvesnio dvišalio keitimosi informacija tarp valstybių narių nedalyvaujant Europolui tendenciją (t. y. agentūra negauna siunčiamų pranešimų kopijos). Bendra tokių pranešimų proporcija padidėjo nuo 46 % 2016 m. iki 62 % 2019 m., tačiau valstybėse narėse ši proporcija nevienoda (žr. [5 diagramą](#)).

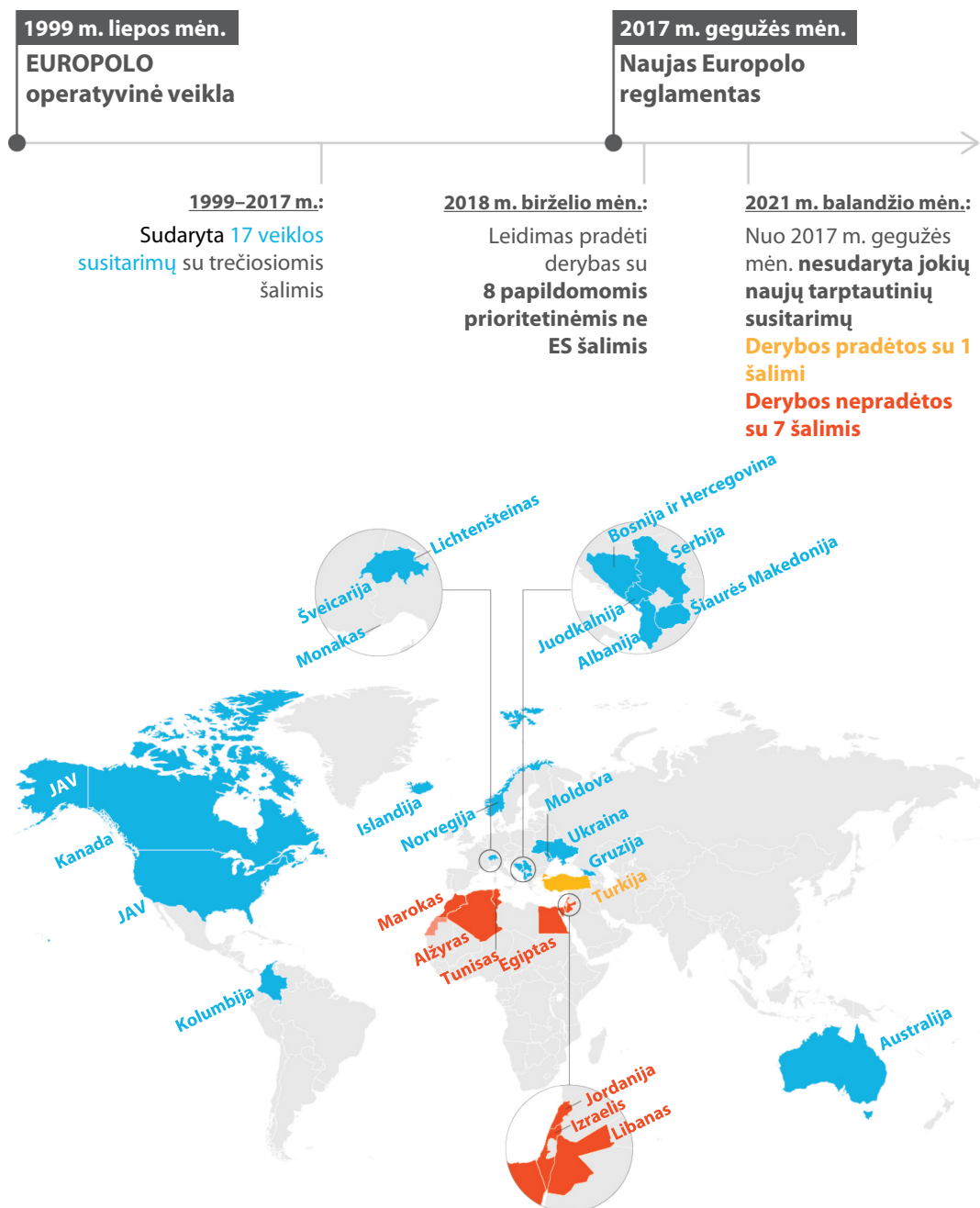
5 diagrama. SIENA pranešimų, susijusių su neteisėtu migrantų gabenimu, kuriuos ES valstybės narės išsiuntė be kopijos Europolui, proporcija



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europolo duomenimis.

29 Siekiant veiksmingai remti kovą su neteisėtu migrantų gabenimu, Europolui reikia turėti prieigą prie nusikalstamų veikų tyrimų operatyvinių duomenų kilmės ir tranzito šalyse. Šiuo tikslu Europolas su ES nepriklausančiomis šalimis pasirašė 17 susitarimų pagal ankstesnius teisės aktus. Jis nustatė aštuonias papildomas prioritetines ES nepriklausančias šalis, su kuriomis planuojama sudaryti tarptautinius susitarimus (žr. **6 diagramą**). 2017 m. gruodžio mėn. Komisija rekomendavo Tarybai leisti pradėti derybas su šiomis šalimis. Taryba tai padarė 2018 m. birželio mėn. Tačiau iki 2021 m. liepos mėn. Komisija derybas buvo pradėjusi tik su viena šalimi.

6 diagrama. Veiklos susitarimai su ES nepriklausančiomis šalimis (dabartinė padėtis)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europolo duomenimis.

30 Sudaryti tarptautinius susitarimus, kuriais numatoma keistis asmens duomenimis, yra sudėtinga, nes tai galima padaryti tik su tomis šalimis, kuriose duomenų apsaugos lygis iš esmės atitinka ES standartus¹². Tačiau be tarptautinio susitarimo ES

¹² 2020 m. liepos 16 d. priimtas Sprendimas *Data Protection Commissioner prieš Facebook Ireland ir Maximillian Schrems*, C-311/18, visų pirma 104–108 punktai.

nepriklausančios šalys gauna mažai naudos iš dalijimosi operatyviniais duomenimis su Europolu, nes agentūrai manais už tai nebus leidžiama sistemingai joms siųsti informaciją, kurioje pateikiami asmens duomenys¹³.

31 Europolas taip pat susiduria su apribojimais gaudamas asmens duomenis apie neteisėtą migrantų gabenimą iš privačių šalių (pavyzdžiui, internetinių paslaugų teikėjų). Jis gali gauti asmens duomenis iš privačių šalių netiesiogiai per nacionalinį policijos padalinį arba instituciją. Tačiau jeigu privačios šalys savo iniciatyva Europolui tiesiogiai pateikia duomenis (pavyzdžiui, jeigu interneto paslaugų teikėjas aktyviai praneša Europolui apie neteisėtą turinį internete, susijusį su neteisėtu migrantų gabenimu), agentūra duomenis gali tvarkyti tik siekdama nustatyti atitinkamą nacionalinį policijos padalinį arba instituciją¹⁴. Europolas negali tvarkyti duomenų analitiniais tikslais arba atlikti kryžminę patikrą, be to, jis privalo ištrinti duomenis per keturis mėnesius, išskyrus atvejus, kai valstybė narė arba ES nepriklausančios šalies institucijos juos pateikia dar kartą. Dėl šios priežasties gali atsirasti vėlavimų ir tokie duomenys galiausiai gali pasenti arba netekti reikšmės tyrimui.

32 2020 m. naujos redakcijos Europolo reglamente Komisija pasiūlė, kad Europolui reikėtų suteikti galimybę gauti asmens duomenų iš privačių šalių, informuoti tokias privačias šalis apie trūkstamą informaciją ir paprašyti valstybių narių, kad jos reikalautų iš kitų privačių šalių toliau dalytis informacija¹⁵. Nuo 2021 m. birželio mėn. Europos Parlamente ir Taryboje vyksta teisėkūros darbas rengiant reglamento projektą.

Europolas nepakankamai naudojasi išorės duomenų šaltiniais

33 Europolas, kaip Europos keitimosi informacija apie nusikalstamumą centras, turi turėti prieigą prie visų atitinkamų išorės (ne Europolo) duomenų bazių, kuriose galėtų rinkti informaciją ir atlikti šios informacijos ir informacijos iš visų kitų atitinkamų šaltinių kryžminę patikrą. Šie poreikiai parodyti **3 langelyje** ir **7 diagramoje**). Tai visų pirma pasakytina tuo atveju, kai iš ES nepriklausančių šalių gauti duomenys tikrinami juos palyginant su atitinkamose ES duomenų bazėse esančiais duomenimis. Vis dėlto Europolas dabar negali naudotis visais prieinamais atitinkamais duomenų šaltiniais ir kai kuriuos iš šių šaltinių ji naudoja nepakankamai.

¹³ Išimtys pateiktos Europolo reglamento 25 straipsnyje.

¹⁴ Pagal Europolo reglamento 26 straipsnio 2 dalį.

¹⁵ 26 straipsnis, COM(2020) 796 *final*, 2020 12 9.

3 langelis

Duomenų apie neteisėtą migrantų gabenimą išorės šaltiniai

Šengeno informacinė sistema (SIS II) yra pagrindinė sistema, kuria remiamas sienų kontrolės, muitinės ir policijos institucijų darbas Šengeno erdvėje. Joje pateikiami duomenys apie asmenis (pavyzdžiui, apie asmenis, dėl kurių pateikti ekstradicijos prašymai, arba kurių buvimas konkrečioje teritorijoje laikomas nepageidaujamu, arba apie dingusius nepilnamečius), taip pat duomenys apie pamestus, pavogtus arba netinkamai panaudotus šaunamuosius ginklus, tapatybės dokumentus, motorines transporto priemones ir banknotus. Nacionalinės valdžios institucijos papildoma informacija gali keistis per kontaktinių punktų tinklą, kuris vadinamas **papildomos informacijos prašymo nacionaliniams perspėjimams (SIRENE) tinklu**.

Europos daktiloskopija (sistema EURODAC) yra administracinė sistema, kuri visų pirma naudojama neteisėtai ES išorės sieną kertantiems ir prieglobsčio prašantiems migrantams registruoti.

Vizų informacinė sistema (VIS) yra administracinė sistema, skirta Šengeno vizoms išduoti.

Keleivio duomenų įrašai (PNR) ir išankstinė informacija apie keleivius (API) yra sistemos, kuriose pateikiami duomenys apie oro transporto keleivius.

Priumo sistema – tai bendra bendradarbiavimo sistema, kurioje valstybės narės keičiasi DNR, pirštų atspaudų ir su automobiliais susijusiais duomenimis.

Interpolas naudoja 19 duomenų bazių, prie kurių prieiga suteikiama naudojant saugią ryšių sistemą, vadinamą **I24/7**.

34 Europolas aktyviai naudoja SIS II, prie kurios jam visapusiška prieiga suteikta 2020 m. rugsėjo mėn. Nuo 2021 m. kovo mėn. Europolas yra prijungtas prie SIRENE tinklo, todėl agentūra gali keistis informacija su tinklo kontaktiniais punktais, kurie vadinami SIRENE biuru. Valstybės narės yra teisiškai įpareigos pranešti Europolui bet kokią turimą informaciją („atitiktys“), kuri dera su SIS II perspėjimais, susijusiais su terorizmu¹⁶, bet ne su bet kuriomis kitomis nusikalstamumo formomis, įskaitant neteisėtą migrantų gabenimą (tačiau jos gali keistis kita informacija šiose srityse per SIRENE tinklą). Dėl tokios esminės, beveik tikroju laiku ir sistemiškai teikiamos

¹⁶ Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2018/1862 dėl Šengeno informacinės sistemos (SIS) sukūrimo, eksploataavimo ir naudojimo policijos bendradarbiavimui ir teisminiam bendradarbiavimui baudžiamosiose bylose 48 straipsnio 8 dalis.

informacijos trūkumo galėtų būti apribotas Europolo gebėjimas sekti neteisėtų migrantų gabenimo tarpininkus.

35 Europolas taip pat naudoja Interpolo duomenų bazes. Tačiau tarp Europolo SIENA ryšių sistemos ir Interpolo I24/7 ryšių sistemos nėra jokios automatinės sąsajos. Informacija turi būti perduodama iš vienos sistemos į kitą.

36 Europolas labai retai naudoja kitas Europos duomenų bazes, kurios galėtų būti svarbios neteisėto migrantų gabenimo srityje. Jis turi prieigą prie sistemos EURODAC, tačiau dėl teisinių apribojimų praktiškai niekada neteikė šiai sistemai užklauso dėl neteisėto migrantų gabenimo¹⁷. 2018 m. jis pateikė tik dvi užklauso API / PNR, 2019 m. – aštuonias, o 2020 m. – šešias.

37 Europolas neturi prieigos prie VIS saugomų duomenų, nors teisinis pagrindas, kuriuo agentūrai suteikiama prieiga prie sistemos (VIS reglamentas), galioja nuo 2008 m., o techniniai ir funkciniai reikalavimai tokiai prieigai buvo parengti 2018 m. Dabar Europolas sprendžia technines problemas, kad pagerintų asmens duomenų apsaugą, kaip to reikalaujama pagal 2021 m. kovo mėn. Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno nuomonę, ir tik tuomet jis galės naudotis prieiga prie sistemos. Neturėdamas prieigos prie VIS sistemos, Europolas praranda galimybę gauti informaciją, kuri yra svarbi panaikinant neteisėto migrantų gabenimo tarpininkų naudojamas sukčiavimo vizomis schemas.

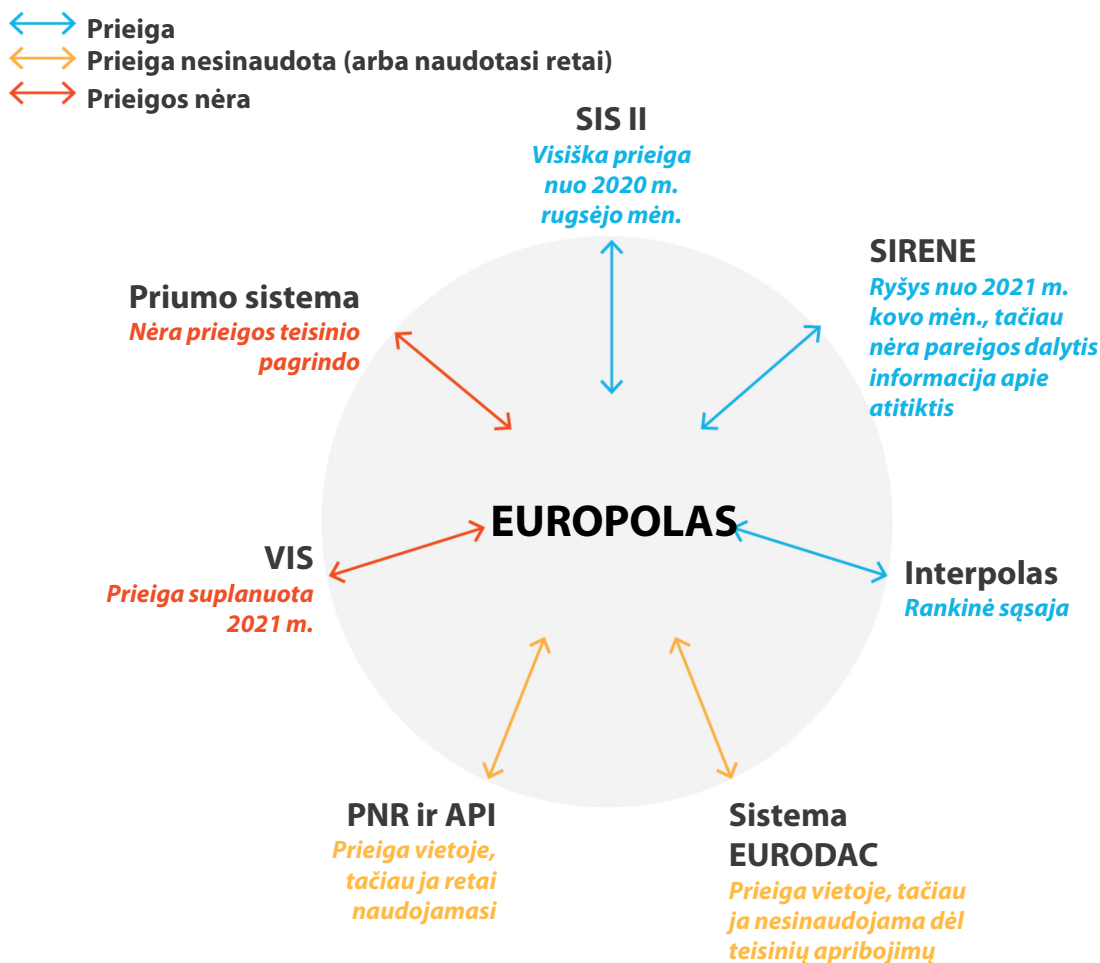
38 Europolo duomenų bazių, pagrindinių ES duomenų bazių (SIS II, VIS, sistema EURODAC ir būsimos sistemos, visų pirmą atvykimo ir išvykimo sistema ir Europos kelionių informacijos ir leidimų sistema) ir Interpolo duomenų bazės sąveika iki 2023 m. turėtų būti toliau tobulinama, kaip nustatyta 2019 m. Sąveikumo reglamente¹⁸. Užtikrinus šią sąveiką, bus įmanoma vienu metu pateikti užklauso visoms duomenų bazėms.

¹⁷ Pagal sistemos EURODAC reglamento 21 straipsnį Europolui leidžiama pateikti užklauso sistemai EURODAC tik jeigu atlikus palyginimą su bet kuriose informacijos tvarkymo sistemoje, kurios techniškai ir teisiškai prieinamos Europolui, saugomais pirštų atspaudų duomenimis nebuvo nustatyta duomenų subjekto tapatybė.

¹⁸ 2019 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/818 dėl ES informacinių sistemų policijos ir teismo bendradarbiavimo, prieglobsčio ir migracijos srityje sąveikumo sistemos sukūrimo.

39 Europolas taip pat neturi jokios prieigos prie duomenų, kuriais dalijamasi Priumo sistemoje. Taip yra todėl, kad nėra jokio aiškaus teisinio pagrindo, kuriuo remdamasi agentūra galėtų gauti prieigą prie tokių duomenų.

7 diagrama. Europolo prieiga prie atitinkamų išorės informacijos apie neteisėtą migrantų gabenimą šaltinių

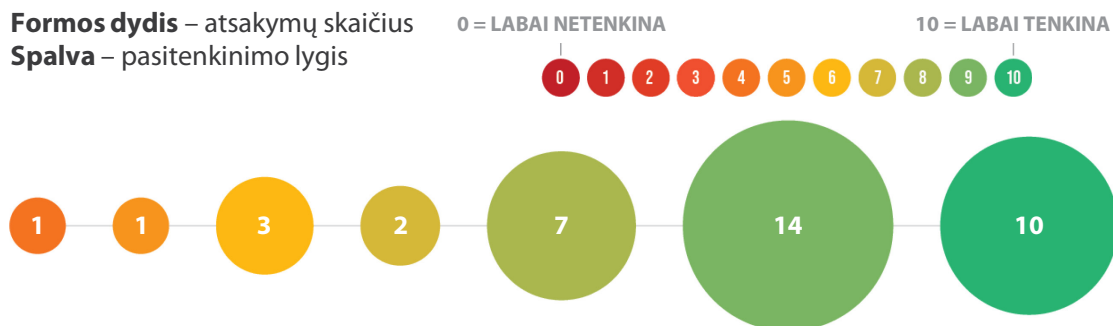


Šaltinis: Audito Rūmų auditoriai.

Europolo partneriai vertina jo teikiamą informaciją, tačiau sąveikumo problemos trukdo veiksmingai dalytis duomenimis

40 Iš mūsų tyrimų matyti, kad valstybės narės ir ES nepriklausančios šalys palankiai vertina agentūros teikiamą informaciją. Bendras pasitenkinimo balo vidurkis (10 balų skalėje) yra **8,5** (žr. **8 diagramą**). Pagrindinė tobulintina sritis susijusi su sąveikumo sunkumais, kurie daro poveikį veiksmingam keitimuisi duomenimis.

8 diagrama. Pasitenkinimas iš Europolo gauta informacija



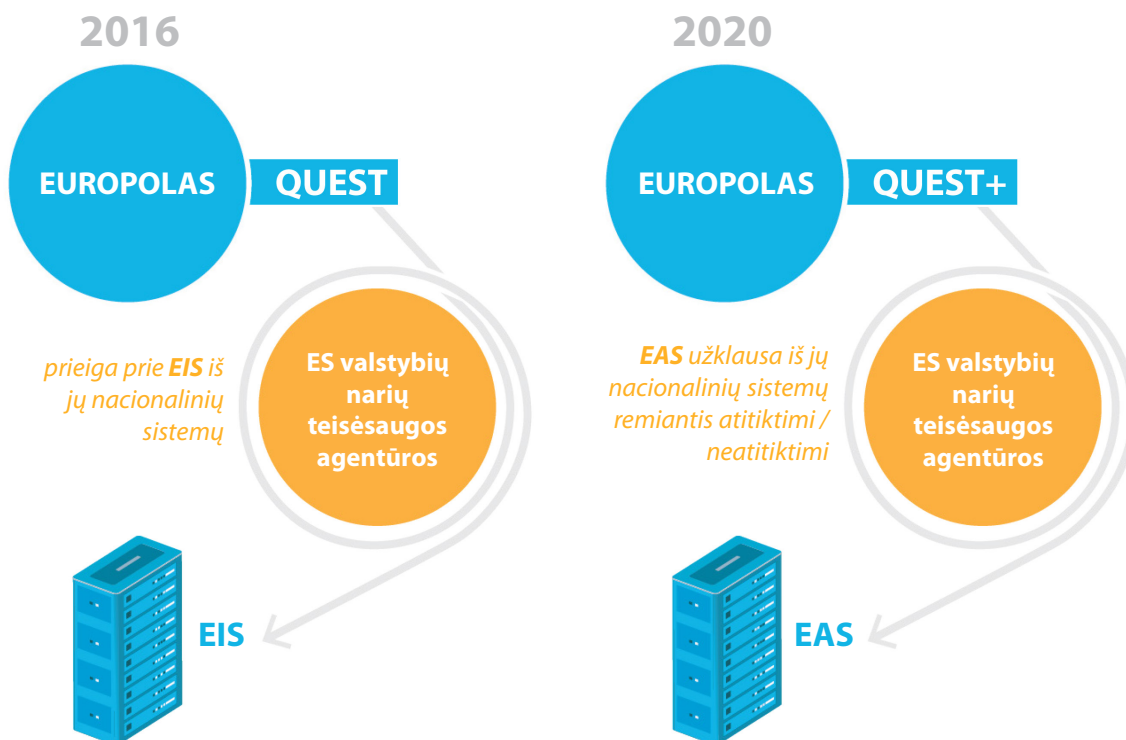
Šaltinis: Audito Rūmų analizė, remiantis valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių atsakymais į Audito Rūmų klausimyną. Dviejuose atsakymuose kiekybinis balas nebuvo nurodytas.

41 Dabar valstybių narių teisėsaugos institucijos neturi prieigos prie EAS. Jos gali patikrinti, ar reikalinga informacija yra EAS, pateikdamos prašymą per SIENA arba ryšių palaikymo pareigūną. Kadangi ši procedūra užtrunka, dėl sąveikumo tarp nacionalinių ir Europolo sistemų nebuvimo keitimasis duomenimis yra mažiau veiksmingas.

42 2020 m. Europolas pradėjo naują projektą „QUEST+“, kad sudarytų sąlygas nacionalinėms valdžios institucijoms iš savo nacionalinių sistemų teikti užklausas EAS. Taip sudaromos galimybės nacionalinėms valdžios institucijoms iš karto, nesinaudojant oficialiais kanalais, matyti, ar EAS yra atitiktis, tačiau joms nesuteikiama tiesioginė prieiga prie sistemoje faktiškai saugomos informacijos. Atitikties atveju jos turi atskirai prašyti pateikti bet kurią papildomą informaciją. Projekto užbaigimas priklausys nuo išteklių prieinamumo, atsižvelgiant į bendrą Europolo IT infrastruktūros restruktūrizavimą. 2021 m. planuojamas bandomasis projektas, kuriame dalyvaus iki šešių valstybių narių.

43 Nors valstybės narės turi prieigą prie kitos Europolo duomenų bazės, t. y. EIS, ji nėra visiškai integruota į nacionalines sistemas. 2016 m. Europolas inicijavo projektą „užklausų teikimas Europolo sistemoms“ (QUEST) (žr. [9 diagramą](#)), kurį įgyvendinant valstybių narių teisėsaugos institucijoms suteikta prieiga prie EIS iš jų nacionalinių sistemų. QUEST sistema buvo įdiegta 2017 m., tačiau iki šiol joje pateikiama tik dviejų kategorijų informacija: informacija apie asmenis ir šaunamuosius ginklus. Tikimasi, kad iki 2021 m. birželio mėn. pabaigos bus papildomų kategorijų (pavyzdžiui, transporto priemonės, ryšio priemonės ir tapatybės dokumentas).

9 diagrama. QUEST ir QUEST+ projektai



Šaltinis: Audito Rūmai.

44 Nustatėme kitų sunkumų, susijusių su tuo, kaip Europolas keičiasi duomenimis su kitomis ES agentūromis. Vienas pagrindinių suinteresuotųjų subjektų, kovojančių su neteisėtu migrantų gabenimu, yra *Frontex*, t. y. ES sienų ir pakrančių apsaugos agentūra, teikianti Europolui operatyvinius asmens duomenis (pavyzdžiui, įtariamųjų vardus ir pavardes ir adresus). Tačiau Europolas negali dalytis su *Frontex* jokiais asmens duomenimis, kurie sudarytų sąlygas *Frontex* atlikti savo operatyvinių duomenų tikslumo kryžminę patikrą, sustiprinti savo žvalgybą sienų kontrolės operacijų srityje arba sustiprinti savo rizikos vertinimus, siekiant nustatyti vietas, kuriose kyla grėsmės.

45 Viena iš tokios padėties priežasčių buvo *Frontex* valdančiosios tarybos sprendimas 58/2015, pagal kurį, remiantis 2011 m. *Frontex* reglamentu, jam nebuvo leista gauti duomenų iš Europolo. Kita priežastis buvo ta, kad Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas 2018 m. priėmė neigiamą nuomonę dėl to, kad *Frontex* gauna asmens duomenis iš Europolo, remiantis 2016 m. *Frontex* reglamentu. Tačiau naujausiame 2019 m. *Frontex* reglamente ši teisinė spraga buvo panaikinta konkrečiai numatant galimybę Europolui ir *Frontex* keistis asmens duomenimis¹⁹. Dabar *Frontex*

¹⁹ 2019 m. lapkričio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2019/1896 dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų, kuriuo panaikinami reglamentai (ES) Nr. 1052/2013 ir (ES) 2016/1624, 90 straipsnis.

duomenimis, surinktais stebint migracijos srautus arba vykdant operacijas, galima dalytis su Europolu siekiant nustatyti tarpvalstybiniais nusikaltimais įtariamų asmenų tapatybę.

46 Sklandus teisėsaugos ir teisminių institucijų bendradarbiavimas yra būtinas siekiant veiksmingai kovoti su neteisėtu migrantų gabenimu. Nors 2016 m. Europolo reglamente numatyta abipusė netiesioginė prieiga prie Europolo ir Eurojusto duomenų bazių²⁰, pažanga kuriant tokią prieigą daroma lėtai. Jie duomenimis gali keistis pusiau automatiškai per SIENA, tačiau vėluojama įdiegti visiškai kompiuterizuotą prieigos sprendimo būdą, nes Eurojusto IT sistemas reikia atnaujinti.

47 Pagal iki 2016 m. galiojusią teisinę sistemą²¹, Europolas duomenis tvarkė atsižvelgdamas į konkrečią sistemą, t. y. jis konkrečiai nurodydavo, kokius duomenis ir kurioje sistemoje buvo galima tvarkyti. Kita vertus, 2016 m. Europolo reglamentas nėra grindžiamas konkrečiomis sistemomis. Europolo tvarkomi duomenys dabar veikia priklausau nuo jų tvarkymo tikslo (ryšių nustatymas; teminė ir strateginė analizė; veiklos analizė arba keitimosi informacija palengvinimas)²². Todėl agentūra planuoja atsisakyti esamų atskirų sistemų ir pereiti prie integruotos, bendros centrinės duomenų saugyklos ir veiklos aplinkos.

48 Iki šiol Europolas neteisėto migrantų gabenimo srityje nenaudojo naujoviškų IT procesų, pavyzdžiui, duomenų gavybos arba dirbtinio intelekto. Tokia išsami visos IT infrastruktūros peržiūra suteikia galimybę Europolui tai padaryti.

Europolo partneriai vertina jo strateginę ir operatyvinę paramą, tačiau rezultatų negalima įvertinti, o procedūros nėra pakankamai struktūrizuotos

49 Europolo pridėtinė vertė susijusi ne tik su tuo, kad jis keičiasi informacija su savo partneriais, bet ir su jo strategine ir operatyvine parama. Kitose dalyse nagrinėjame, ar Europolas:

²⁰ 2016 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/794 dėl Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūros (Europolo), kuriuo pakeičiami ir panaikinami Tarybos sprendimai 2009/371/TVR, 2009/934/TVR, 2009/935/TVR, 2009/936/TVR ir 2009/968/TVR, 21 straipsnis.

²¹ Tarybos sprendimo 2009/371/TVR 10–14 straipsniai.

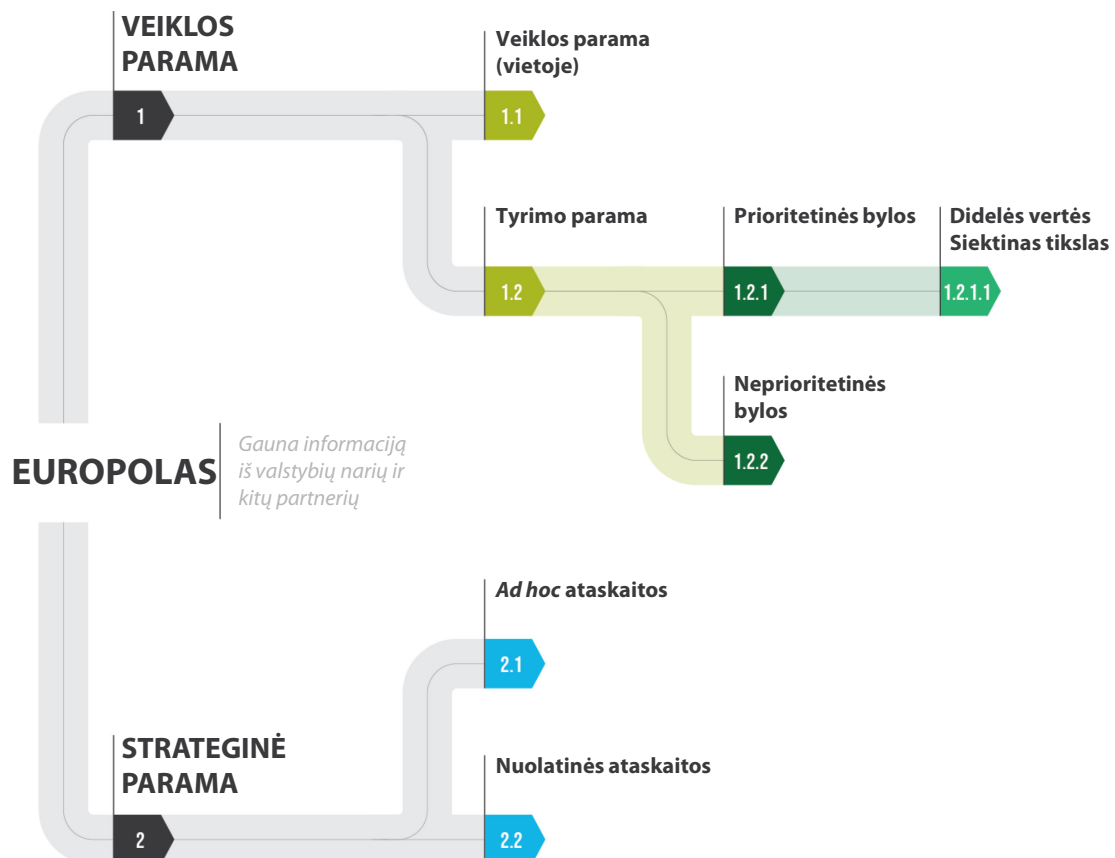
²² Europolo reglamento 18 ir 19 straipsniai.

- a) teikia vertingą strateginę ir operatyvinę paramą;
- b) pasiekia rezultatus ir apie juos praneša;
- c) turi parengęs vidaus procedūras, būtinas tam, kad teiktų paramą;
- d) gerai koordinuoja veiklą su savo partneriais.

Europolis teikia vertingą paramą

50 Toliau pateiktoje **10 diagramoje** apžvelgiama Europolo strateginė ir operatyvinė parama.

10 diagrama. Europolo strateginė ir operatyvinė parama



Šaltinis: Audito Rūmai.

51 Europolo strateginę paramą sudaro įvairaus sudėtingumo ataskaitos, kuriose pateikiama bendra dabartinio nusikalstamumo padėties ir tendencijų ES apžvalga (žr. **4 langelį**). Šias strategines ataskaitas jis rengia reguliariai ir *ad hoc* pagrindu, taip sudarydamas sąlygas valstybėms narėms imtis prevencinių veiksmų. Teikdamas strateginę paramą, Europolis taip pat atlieka svarbų vaidmenį EMPACT platformoje

(žr. 08 dalį), kuri padeda nustatyti visos ES strateginius prioritetus ir remti jų įgyvendinimą veiklos lygmeniu.

4 langelis

Europolo parengtų strateginių ataskaitų pavyzdžiai

Sunkaus ir organizuoto nusikalstamumo grėsmės vertinime (SOCTA)²³

pateikiamos rekomendacijos, pagrįstos Europolo pagrindinių nusikalstamumo grėsmių, su kuriomis susiduria ES, analize. Teisingumo ir vidaus reikalų taryboje SOCTA rekomendacijos naudojamos apibrėžiant ES nusikalstamumo prioritetus per artimiausią ketverių metų politinį ciklą. SOCTA strateginis vertinimas sudaro EMPACT politikos ciklo pagrindą. Naujausiame SOCTA vertinime (2017–2021 m.) neteisėtos imigracijos palengvinimas įvardytas kaip viena pagrindinių nusikalstamumo grėsmių.

Žvalgybos pranešimuose pateikiama informacija apie konkrečią veiklą; pavyzdžiui, apie naujas transporto rūšis, pavyzdžiui, mažus laivus, naudojamus plaukiant per Lamanšo sąsiaurį²⁴. Jie gali būti parengti reaguojant į konkrečius valstybių narių prašymus.

52 Europolo operatyvinė parama apima paramą valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių vykdomiems konkrečių bylų tyrimams, kurios gali būti klasifikuojamos kaip neprioritėtinės (bazinės paramos) arba prioritetinės paramos bylos arba didelės vertės taikinių tyrimai (kurie iš prioritetinių bylų atrenkami taikant papildomą skirstymo į prioritetus procesą), kaip parodyta **11 diagramoje**. Operatyvinę paramą sudaro dvi pagrindinės dalys:

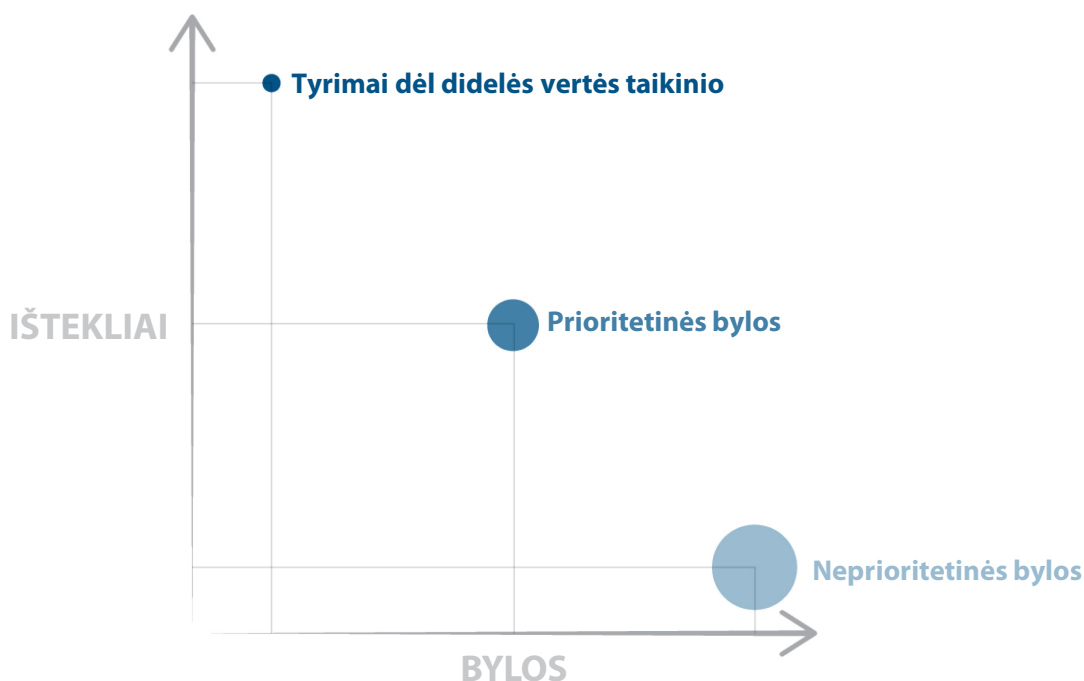
- 1) **parama operacijoms**. Europolas teikia tiesioginę paramą vietoje valstybei narei operacijų metu; pavyzdžiui, Europolo ekspertai gali išgauti duomenis iš mobiliųjų prietaisų, pavyzdžiui, išmaniųjų telefonų arba planšetinių kompiuterių;
- 2) **parama tyrimams**. Teikiama parama priklauso nuo to, ar atitinkama byla yra prioritetinė byla, neprioritetinė byla ar didelės vertės tyrimas:
 - a) *neprioritetinių bylų* atveju Europolas atlieka kryžminę duomenų patikrą savo duomenų bazėse;

²³ <https://www.europol.europa.eu/socta-report>

²⁴ <https://www.europol.europa.eu/migrant-smuggling-use-of-small-boats-to-cross-english-channel-0>

- b) *prioritetinių bylų atveju* Europolas tyrėjams teikia operatyvinės analizės paramą (pavyzdžiui, informaciją apie susijusį nusikaltėlių tinklą, jo metodus, apribojimus ir ketinimus), operacijų koordinavimo paramą ir (arba) operatyvinių susitikimų finansavimą.
- c) *didelės vertės tyrimams* skiriama intensyvesnė parama, palyginti su prioritetinėmis bylomis. Visų pirma jos apima operatyvinio plano parengimą ir operatyvinės darbo grupės, kuri koordinuotų žvalgybos ir tyrimų veiklą, įskaitant operacijas vietoje, įsteigimą.

11 diagrama. Neprioritetinių bylų, prioritetinių bylų ir didelės vertės tyrimų ryšys



Šaltinis: Audito Rūmai.

53 Apskritai Europolo partneriai buvo patenkinti iš agentūros gautos paramos kokybe. 10 balų skalėje Europolo strateginė parama įvertinta 8 balais, o operatyvinė parama – 8,4 balo (žr. [12 diagramą](#)).

12 diagrama. Pasitenkinimas Europolo strategine ir operatyvine parama



Šaltinis: Audito Rūmų analizė, remiantis valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių atsakymais į Audito Rūmų klausimyną. Viename atsakyme kiekybinis balas nebuvo nurodytas.

Europolo veiklos ir strateginės paramos rezultatus sunku patikrinti, nes jis jų išsamiai nevertina

54 Nors valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių vertinimas buvo teigiamas, veiksmingumo rodiklių vertinimui trukdo esamos ataskaitų teikimo tvarkos trūkumai. Su tuo susijusių priežasčių analizė pateikta toliau.

55 Europolas neturi nustatęs jokių rodiklių, kuriais būtų sistemiškai įvertinama, ar jo indėlis valstybių narių bylose neteisėto migrantų gabenimo srityje (pavyzdžiui, pateikiant analizės ataskaitą) padėjo pasiekti operatyvinių rezultatų, pavyzdžiui, areštų, organizuotų nusikalstamų grupių išardymo arba turto konfiskavimo valstybėje narėje. Taip iš esmės yra todėl, kad valstybės narės apskritai neprivalo Europolui atskleisti tokių duomenų. Kita priežastis yra ta, kad duomenų rinkimo procesas nėra struktūrizuotas, nes Europolas savo partneriams nepateikė instrukcijų, kaip pranešti apie pasiektus rezultatus. Europolas renka duomenis apie per veiksmų dienas įvykdytų areštų skaičių (žr. [5 langelį](#)).

5 langelis

Veiksmų dienos

Veiksmų dienos – tai tarpvalstybinės operacijos, kuriose daugiausia dėmesio skiriama pagrindiniams nusikalstamumo taškams ir nusikaltėlių tinklams ES ir kurias remia Europolas (pavyzdžiui, logistinė arba analitinė parama). Veiksmų dienos vykdomos įvairiomis formomis, pavyzdžiui, areštuojant tarpininkus, naudojančius mažus laivus neteisėtam žmonių gabenimui, arba koordinuojant operacijas oro uostuose, siekiant nustatyti suklastotus dokumentus.

Pavyzdžiui, per 2020 m. rugsėjo 28 ir 29 d. surengtas veiksmų dienas Europolas padėjo areštuoti 12 neteisėto migrantų gabenimo tarpininkų. Jie naudojo mažus laivus, kuriais neteisėtai plukdė asmenis per Lamanšo sąsiaurį. Operacijos metu bendradarbiavo Belgija, Prancūzija, Nyderlandai ir Jungtinė Karalystė, kurias rėmė Europolas ir Eurojustas.

56 Tačiau Europolas po veiksmų dienų ne visada atnaujiną skaičius apie areštus, o EMSC sistemiskai nerenka duomenų apie kitus rezultatus, pavyzdžiui, turto konfiskavimą. Iš mūsų tyrimo matyti, kad tik 33 % valstybių narių sistemiskai praneša Europolui informaciją apie savo paramos neteisėto migrantų gabenimo srityje rezultatus.

57 Taip pat paaiškėjo, kad Eurostatui sunku gauti patikimus statistinius duomenis apie neteisėtą migrantų gabenimą. Jis tris kartus rinko bandomuosius baudžiamosios justicijos duomenis apie „padėjimą neteisėtai atvykti, vykti tranzitu ir apsigyventi“ (kaip apibrėžta ES teisėje), susijusius su 2015, 2016 ir 2017 ataskaitiniais metais. Nuo 2018 ataskaitinių metų renkami duomenys įtraukiami į Eurostato metinį nusikalstamumo statistikos klausimyną. Valstybės narės prie projekto prisidėjo savanoriškai, nes nėra jokio teisinio pagrindo, kuriuo remiantis jos būtų įpareigosotos teikti duomenis. Laikui bėgant duomenis teikiančių valstybių narių skaičius palaipsniui didėjo. Dauguma valstybių narių dabar tai daro, nors jų duomenys ne visada yra išsamūs. 2021 m. liepos mėn. Eurostatas dar nebuvo paskelbęs jokių statistinių duomenų apie neteisėtą migrantų gabenimą ir taip iš esmės yra dėl duomenų kokybės problemų.

58 Europolas ir *Frontex* iš valstybių narių taip pat renka statistinius duomenis apie neteisėtą migrantų gabenimą: *Frontex* tai daro atlikdama savo rizikos analizę ir operatyviniams bei strateginiams tikslais, o Europolas teikdamas Tarybai EMPACT ataskaitas. Europolas, *Frontex* ir Eurostatas nekoordinuoja duomenų rinkimo proceso.

59 2018 m. EMSC pradėjo teikti vidaus informaciją apie metinį areštų skaičių, o po metų pradėjo teikti šį skaičių Komisijai. Tačiau kadangi EMSC mano, kad dėl to, jog nėra reguliariai atnaujinamos informacijos apie baudžiamosios teisenos proceso rezultatus, nėra patikimų duomenų apie areštų skaičių, jis savo viešose ataskaitose nepateikė duomenų apie šį rodiklį. Nors areštų skaičius nurodomas straipsniuose, kuriais nušviečiamos veiksmų dienos, konsoliduotų viešų duomenų nėra. Metiniai duomenys apie neteisėtus migrantų gabenimo tarpininkus, kurių tapatybė nustatyta, yra prieinami tik dėl žinomų nusikaltėlių (didelės vertės taikiniai)²⁵.

60 Tačiau kitos ES įstaigos teikia viešus duomenis apie rezultatus. Tarybos ataskaitose apie EMPACT pateikiami statistiniai duomenys apie rezultatus neteisėto migrantų gabenimo srityje (areštų, nusikalstamu būdu įgyto turto konfiskavimo atvejų skaičius). Panašiai, Eurojusto metinėje ataskaitoje pateikiami skaičiai apie jo bendrus veiklos rezultatus (areštuoti įtariamieji ir konfiskuotas nusikalstamu būdu įgytas turtas).

61 2019 m. EMSC nustatė penkis didelės vertės taikinius, iš kurių visi buvo areštuoti. Padedamos EMSC, valstybės narės per veiksmų dienas vykdomas operacijas areštavo 598 asmenis. Europolas nepateikia areštuotų asmenų klasifikavimo (pavyzdžiui, ar jie yra aukšto rango nusikaltėliai ar kiti operatyvinio lygmens asmenys, pavyzdžiui, sunkvežimių vairuotojai, dirbantys organizuotoms nusikalstamoms grupuotėms).

62 Tais pačiais metais ES nustatyta 10 989 neteisėtai gabenamų migrantų tapatybė. Žinoma, ne kiekvienas įtariamasis, kaip vėliau išsiaiškinama, yra neteisėtai migrantus gabenantis tarpininkas ir yra areštuojamas. Vis dėlto, areštų skaičius veiksmų dienomis yra mažas. Europolas koordinuoja savo veiklą neteisėto migrantų gabenimo ir kitose nusikalstamumo, pavyzdžiui, dokumentų klastojimo arba pinigų plovimo, srityse. Tačiau nėra jokių veiksmingumo rodiklių, susijusių su Europolo veikla pinigų plovimo ir dokumentų klastojimo srityje (pavyzdžiui, nustatytų suklastotų dokumentų skaičius arba konfiskuoto finansinio turto vertė). Europolas nustatė veiksmingumo rodiklį, susijusį su neteisėto interneto turinio pašalinimu, tačiau negalėjo pasiekti atitinkamos galutinės reikšmės (žr. [priedo 3 lentelę](#)).

63 Nuo 2020 m. Europolas nusprendė atkreipti vyresniosios vadovybės dėmesį tik į aukšto lygio rodiklius ir nebenustato konkrečių išdirbio rodiklių galutinių reikšmių. Programavimo dokumentuose su neteisėtu migrantų gabenimu susiję rodikliai buvo

²⁵ 2019 m. Europolo konsoliduotoji metinė veiklos ataskaita, p. 22.

grupuojami kartu su kitos veiklos, priskiriamos „sunkiam ir organizuotam nusikalstamumui“, rodikliais (žr. [priedo 1 lentelę](#) ir [2 lentelę](#)).

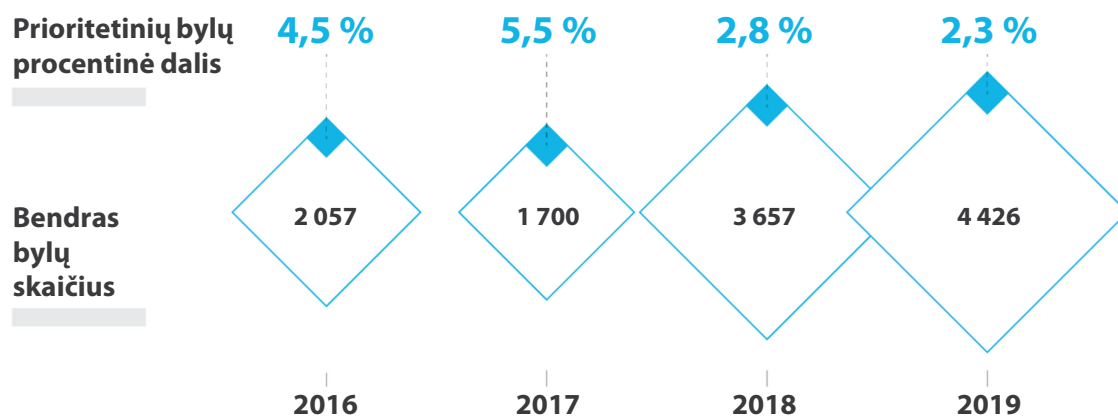
64 EMSC ne visada pasiekė savo išdirbio rodiklių galutines reikšmes, o kartais nustatė galutines reikšmes, kurios buvo mažesnės, palyginti su pasiektais rezultatais ankstesniais metais (žr. [priedo 15 diagramą](#), [16 diagramą](#) ir [17 diagramą](#)).

Europolas nepakankamai dokumentuoja bylų atranką

65 Europolas nustatė objektyvius kriterijus, kad darytų skirtumą tarp neprioritetinių paramos bylų, prioritetinių bylų ir didelės vertės taikinių tyrimų (žr. [52 dalį](#)). Kad taikytų šiuos kriterijus, Europolas parengė prioritetų nustatymo procesą, kurį sudaro išsamus darbo srautas. Praktiškai Europolo vyresnieji specialistai ir analitikai prioritetų nustatymo procesą naudoja kaip bendro pobūdžio orientyrą, nuspręsdami, ar suteikti bylai prioritetą, kartu savo sprendimą grįsdami profesiniu vertinimu, prieinamais ištekliais ir tikėtina bylos nagrinėjimo eiga. Šiuo tikslu jie dažnai kartu su Europolo ryšių palaikymo pareigūnais valstybėse narėse („ryšių palaikymo biuras“) ir (arba) pagrindiniais tyrėjais atlieka bendrus vertinimus. Šis atrankos procesas nepakankamai dokumentuojamas, todėl negalėjome patikrinti, ar jis taikytas teisingai.

66 Nors bendras bylų skaičius 2016–2019 m. padvigubėjo, prioritetinių bylų skaičius nepadidėjo (žr. [13 diagramą](#)). 2016 m. Europolas iš 2 057 bylų 93 bylas priskyrė prioritetinėms byloms, o 2019 m. atitinkamas skaičius buvo 104 prioritetinės bylos iš 4 426 bylų.

13 diagrama. Prioritetinės bylos, palyginti su visomis neteisėto migrantų gabenimo bylomis, apie kurias pranešta Europolui

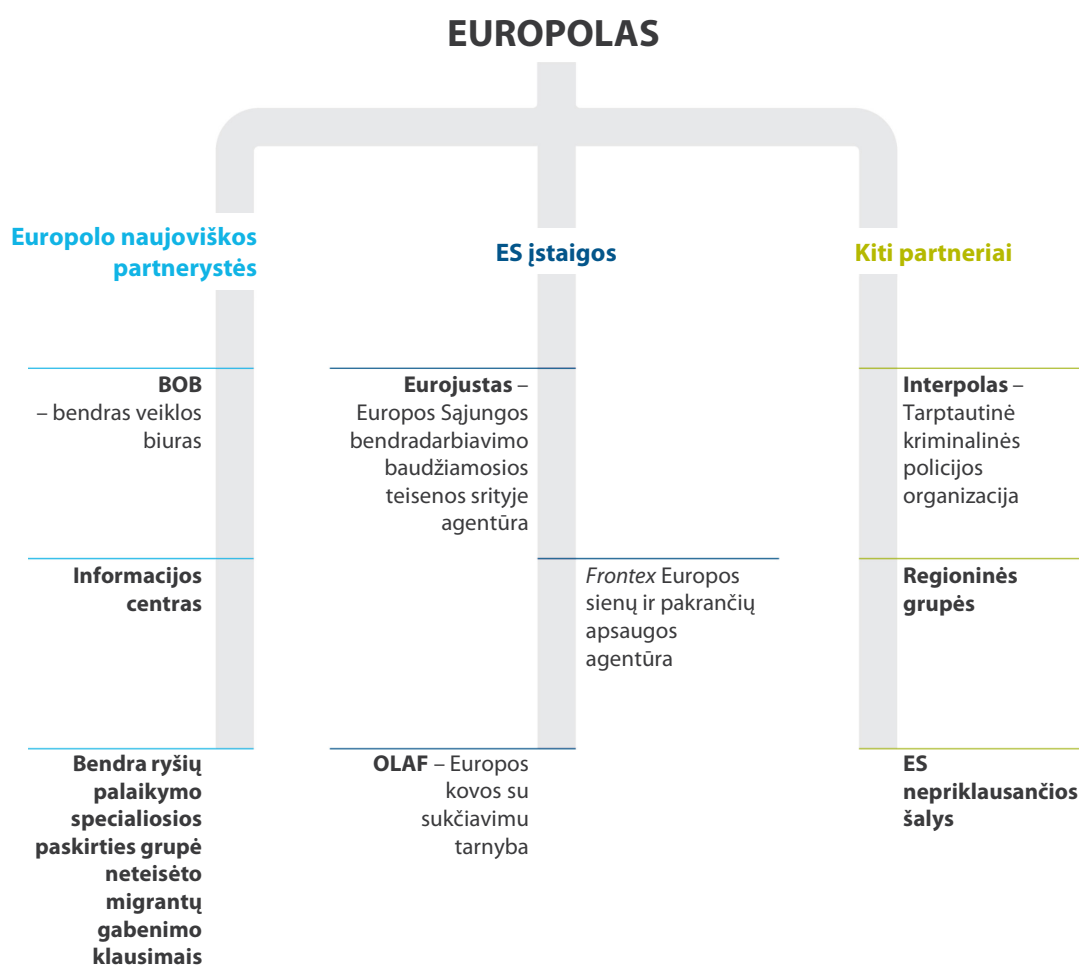


Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europolo duomenimis.

Europolas koordinuoja veiklą su savo partneriais, tačiau tai daro nesistemiškai

67 Europolas remia ne tik teisėsaugos institucijas, bet ir koordinuoja savo veiklą su kitais partneriais. Tai yra ES agentūros, ES nepriklausančios šalys, tarptautinės organizacijos ir regioninės teisėsaugos institucijos (žr. **14 diagramą**). Iš mūsų pokalbių su Europolo partneriais ir jų atsakymų į mūsų tyrimą matyti, kad jie vertina koordinavimo vaidmenį.

14 diagrama. Koordinavimo veikloje dalyvaujantys Europolo partneriai



Šaltinis: Audito Rūmai.

68 Siekdamas stiprinti bendradarbiavimą, Europolas remia ir dalyvauja įvairioje naujoviškoje partnerystės veikloje:

- **bendra ryšių palaikymo specialiosios paskirties grupė (JLT) neteisėto migrantų gabenimo klausimais.** Šioje grupėje dirba valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių į Europolo būstinę komandiruoti ryšių palaikymo pareigūnai. EMSC nuolat rengia JLT ryšių palaikymo pareigūnų susitikimus, be to, dauguma mūsų tyrime

dalyvavusių respondentų manė, kad EMSC padėjo gerinti valstybių narių bendradarbiavimą ir koordinavimą neteisėto migrantų gabenimo srityje;

- **informacijos centras.** Šis centras padeda geriau dalytis informacija sutelkdamas tokius partnerius kaip antai *Frontex* ir Interpolą, taip pat mažiau tradicinius subjektus, pavyzdžiui, bendras saugumo ir gynybos politikos misijas. Informacijos centro paskirtis – aptarti bendrąsias tendencijas ir konkrečias bylas;
- **bendras operacijų biuras Vienoje.** Tai yra regioninė veiklos platforma, skirta tarptautiniams tyrimams, susijusiems su organizuotomis nusikalstamomis grupėmis, kurios neteisėtai gabena migrantus Vakarų Balkanų ir Centrinės Viduržemio jūros maršrutais. Jis remia tarpvalstybinį policijos bendradarbiavimą ir įtraukia tarptautinius tyrėjus į operacijas.

69 Vis dėlto Europolas struktūriškai nebendradarbiauja su kitomis Europos koordinavimo platformomis, kovojančiomis su neteisėtu migrantų gabenimu, pavyzdžiui, Pietryčių Europos teisėsaugos centru, Pietryčių Europos policijos bendradarbiavimo konvencija arba Integruotos kovos su organizuotu nusikalstamumu Baltijos jūros regione specialiosios paskirties grupe.

70 Europolas taip pat neturi sudaręs jokių susitarimų su regioninėmis teisėsaugos bendradarbiavimo platformomis už Europos ribų, pavyzdžiui, ASEANPOL, AMERIPOL ir AFRIPOL.

71 Galiausiai iš mūsų tyrimų ir pokalbių su ES nepriklausančių šalių partnerių atstovais matyti, kad Europolas įtraukia juos į savo veiklą, tačiau ne visada tai daro sistemiškai. Atsakydamos į mūsų tyrimo klausimus, kai kurios trečiosios šalys pareiškė norinčios intensyviau dalyvauti Europolo operatyvinėje veikloje. Tačiau toks dalyvavimas priklauso ne tik nuo paties Europolo, bet ir nuo atitinkamam tyrimui vadovaujančios valstybės narės noro.

Išvados ir rekomendacijos

72 Nagrinėjome Europolo paramą valstybėms narėms kovojant su neteisėtu migrantų gabenimu. Apskritai darome išvadą, kad Europolas yra vertingas partneris ir svarbus keitimosi informacija centras. Tačiau jam nuolat kyla sunkumų visapusiškai naudotis išorės informacijos šaltiniais, o jo paramos rezultatai nėra sistemingai vertinami, todėl juos sunku parodyti.

73 Įvertinome Europolo, kaip Europos keitimosi informacija apie nusikaltimus centro, vaidmenį. Nustatėme, kad valstybių narių teisėsaugos institucijos ir trečiosios šalys aktyviai teikė Europolui informaciją, nors įvairių partnerių įsitraukimo laipsnis buvo nevienodas. 2016–2019 m. informacija keistasi vis intensyviau (**23** dalis).

74 Nepaisant šios teigiamos tendencijos, nustatėme problemų, kurios daro neigiamą poveikį Europolo gautos informacijos išsamumui. Dauguma šių problemų nėra konkrečiai susijusios su neteisėto migrantų gabenimo sritimi ir jų Europolas negali kontroliuoti. Pagrindinės yra šios problemos: i) skirtingas valstybių narių aktyvumo laipsnis teikiant informaciją į Europolo duomenų bazes; ii) problemos, su kuriomis susidurta pradant dvišales derybas dėl tarptautinių susitarimų sudarymo su prioritetinėmis ES nepriklausančiomis šalimis ES lygmeniu; iii) Europolo nesugebėjimas tiesiogiai rinkti ir analizuoti informacijos iš privačių subjektų, kuri reikalinga jo užduotims atlikti (**24–32** dalys).

75 Europolas, kaip Europos informacijos apie nusikalstamumą centras, turi turėti prieigą prie visų atitinkamų duomenų bazių. Tačiau Europolas dabar negali naudotis visais prieinamais atitinkamais duomenų šaltiniais arba šie šaltiniai nenaudojami taip intensyviai kaip tai būtų galima daryti (**33–39** dalys).

1 rekomendacija. Naudoti visus atitinkamus informacijos šaltinius

Siekdamas, kad informacijos centre esantys duomenys būtų išsamesni, Europolas turėtų:

- a) naudotis savo neseniai įsteigtu SIRENE biuru ir PNR / API ir sistemos EURODAC duomenų bazėmis, kad gautų atitinkamą informaciją konkrečiomis atitinkamose teisinėse sistemose nustatytais sąlygomis;
- b) sukurti prieigą prie VIS duomenų bazės analizės tikslais;
- c) remti Komisiją rengiant pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, siekiant suteikti agentūrai prieigą prie kitų atitinkamų duomenų šaltinių, pavyzdžiui, Priumo ir papildomų kategorijų informacijos, prieinamos per SIS sistemas.

Terminas: 2022 m. birželio mėn.

76 Apskritai, iš mūsų tyrimų matyti, kad valstybės narės ir ES nepriklausančios šalys palankiai vertina Europolo teikiamą informaciją. Tačiau dar nepasiekta visiška Europolo ir valstybių narių duomenų bazių sąveika, todėl keitimasis duomenimis nėra toks veiksmingas. Europolas inicijavo projektą „užklausų teikimas Europolo sistemoms“ (QUEST), kurį įgyvendinant valstybėms narėms suteikta prieiga prie Europolo informacinės sistemos iš jų nacionalinių sistemų. Jį planuojama baigti 2021 m. birželio mėn. pabaigoje. 2020 m. buvo pradėtas naujas QUEST+ projektas. Jis sudarys sąlygas nacionalinėms institucijoms teikti užklausą Europolo analizės sistemai iš savo nacionalinių sistemų. 2021 m. planuojamas bandomasis projektas, kuriame dalyvaus iki šešių valstybių narių (40–43 dalys).

77 Taip pat nustatėme keletą problemų, susijusių su keitimusi duomenimis su kitomis ES agentūromis. Vienas pagrindinių suinteresuotųjų subjektų, kovojančių su neteisėtu migrantų gabenimu, yra *Frontex*, teikianti Europolui operatyvinius duomenis. Tačiau mainais Europolas negali dalytis jokiais asmens duomenimis, nes *Frontex* dėl teisinių priežasčių iki šiol negali gauti operatyvinių asmens duomenų. Be to, nors 2016 m. Europolo reglamente numatyta savitarpio netiesioginė prieiga prie Europolo ir Eurojusto duomenų bazių, pažanga kuriant tokią prieigą daroma lėtai. Iki šiol Europolas savo pagrindinėje veikloje, įskaitant neteisėto migrantų gabenimo sritį, nenaudojo naujoviškų IT pajėgumų, pavyzdžiui, duomenų gavybos arba dirbtinio intelekto. Suplanuota išsami Europolo visos IT infrastruktūros peržiūra suteikia galimybes tai padaryti (44–48 dalys).

2 rekomendacija. Gerinti keitimąsi duomenimis tarp Europolo ir jo partnerių

Europolas kartu su nacionalinėmis teisėsaugos institucijomis ir atitinkamomis ES agentūromis turėtų geriau keistis duomenimis:

- a) didindamas nacionalinių nusikaltėlių duomenų bazių sąveiką ir pats laiku užbaigdamas QUEST ir QUEST+ projektus;
- b) stiprindamas bendradarbiavimą su *Frontex*, keisdamasis duomenimis tarpusavyje, ir su Eurojustu, pasinaudodamas netiesiogine prieiga prie duomenų bazės;
- c) panaudodamas naujoviškus duomenų tvarkymo ir keitimosi jais su savo partneriais IT sprendimus.

Terminas: 2022 m. birželio mėn.

78 Valstybės narės ir ES nepriklausančios šalys partnerės vertina Europolo teikiamą strateginę ir operatyvinę paramą. Jo strateginę paramą sudaro *ad hoc* ir nuolatinės ataskaitos. Europolo operatyvinę paramą gali sudaryti kriminalinės žvalgybos analizė arba intervencijos vietoje, kurios yra orientuotos į bylas, susijusias su nusikaltėliais, kurie įvardijami kaip didelės vertės taikiniai (50–53 dalys).

79 Europolo paramos rezultatus sunku patikrinti, nes jis jų išsamiai nevertina. Areštų skaičiaus rodiklis yra susijęs tik su per veiksmų dienas įvykdytais areštais, o kitų rezultatų, pavyzdžiui, konfiskuoto turto, rodiklių nėra. Taip yra todėl, kad nėra jokios sisteminės procedūros, kurią naudodamos valstybės narės praneštų duomenis apie rezultatus, kurie buvo pasiekti pasinaudojant EMSC parama. Todėl EMSC viešose metinėse ataskaitose nėra informacijos apie areštų skaičių (54–62 dalys).

80 Europolas neturi jo kovos su pinigų plovimu ir dokumentų klastojimu, kurie taip pat yra susiję su neteisėtu migrantų gabenimu, pastangoms įvertinti skirtų veiksmingumo rodiklių (62 dalis). Iki 2019 m. Europolo paskelbtuose programavimo dokumentuose buvo pranešta apie veiksmingumo rodiklį, susijusių būtent su neteisėtu migrantų gabenimu, galutinės reikšmės. Tačiau nuo 2020 m. galutinės reikšmės išorės ataskaitose grupuojamos pagal visą organizuoto nusikalstamumo sritį. Todėl atitinkami veiksmingumo rodikliai yra prieinami tik pačioje organizacijoje (63–64 dalys).

3 rekomendacija. Gerinti Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centro veiklos stebėseną ir ataskaitų teikimo veiksmingumą

Kad pagerintų EMSC veiklos stebėsenos ir ataskaitų teikimo veiksmingumą, Europolas turėtų:

- a) prašyti valstybių narių ir ES nepriklausančių partnerių pranešti agentūrai apie rezultatus, pasiektus pasinaudojant jo parama prioritetinėms neteisėto migrantų gabenimo byloms;
- b) nustatyti specialius su jo pastangomis kovoti su dokumentų klastojimu ir pinigų plovimu susijusius rodiklius;
- c) skelbti savo metinėse viešose ataskaitose konsoliduotus metinius duomenis apie savo paramos valstybėms narėms ir ES nepriklausantiems partneriams neteisėto migrantų gabenimo srityje rezultatus;
- d) savo programavimo dokumentuose dar kartą nustatyti EMSC atrinktus veiksmingumo rodiklius ir metines galutines reikšmes.

Terminas: 2022 m. I ketvirtis

81 Prioritetinių bylų nustatymo procesas, remiantis tinkamais kriterijais, padeda Europolui paskirstyti išteklius ten, kur jų labiausiai reikia. Šis procesas iš dalies grindžiamas profesionaliu dalyvaujančių darbuotojų įvertinimu, tačiau nėra dokumentuojamas. Todėl trūksta įrodymų, kuriais remiantis būtų patvirtinama, kad Europolas savo išteklius skiria toms byloms, kurioms jų reikia labiausiai (65–66 dalys).

82 Europolas koordinuoja savo veiklą su kitais suinteresuotaisiais subjektais, tačiau ne visada tai daro sistemiškai. Šiuo tikslu jis užmezgė naujoviškas partnerystes su Europos grupėmis, taip sudarydamas sąlygas greitai keistis informacija ir intensyviai bendradarbiauti. Europolas taip pat stengiasi sudaryti darbo susitarimus su regioninėmis teisėsaugos organizacijomis. Tačiau Europolas nevykdo struktūrinio bendradarbiavimo su kitomis Europos bendradarbiavimo struktūromis, susijusiomis su kova su neteisėtu migrantų gabenimu (67–71 dalys).

4 rekomendacija. Užtikrinti skaidresnį prioritetinių bylų nustatymo procesą

Siekdamas atrinkti svarbiausias bylas, Europolas turėtų:

- a) saugoti įrodymus, susijusius su tuo, kad jis sistemiškai ir nuosekliai taiko prioriteto nustatymo kriterijus, kuriais remdamasis skirsto į kategorijas visas gaunamas bylas;
- b) vesti žurnalą, kuriame įrašomi visoms byloms, kurioms taikomas prioritetų nustatymo procesas, balai.

Terminas: 2021 m. pabaiga

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų narės Bettinos Jakobsen, 2021 m. liepos 13 d. Liuksemburge.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas
Klaus-Heiner Lehne

Priedas

I priedas. Europolo ataskaitos ir veiksmingumo rodikliai neteisėto migrantų gabenimo srityje

2019 m. Europolas parengė šias ataskaitas, kuriose pateikiama informacija apie jo veiklą kovos su neteisėtu migrantų gabenimu srityje:

- „Europolo programavimo dokumentą“, kurio reikalaujama pagal Europolo reglamento 16 straipsnio 5 dalies d punktą ir kuriame nustatomi trijų metų tikslai bei metinė darbo programa;
- „Europolo konsoliduotąją metinę ataskaitą“, kurios reikalaujama pagal Europolo reglamento 16 straipsnio 5 dalies g punktą ir kurioje pateikiama informacija apie Europolo metinės darbo programos įgyvendinimą;
- „EMSC metinės veiklos ataskaita“, kurioje pateikiama visuomenei informacija apie EMSC veiklą. Šioje ataskaitoje pateikiamas atskiras rodiklių, susijusių su „neteisėtos imigracijos palengvinimu“ (neteisėtas migrantų gabenimas) ir „prekyba žmonėmis“, rinkinys;
- „Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centro ataskaita“, t. y. nevieša du kartus per mėnesį rengiama Komisijai siunčiama ataskaita, kurioje pateikiama informacija apie EMSC veiklą. Joje pateikiamas 41 pagrindinis veiksmingumo rodiklis (PVR), suskirstytas į septynias kategorijas²⁶, siekiant išmatuoti EMSC veiksmingumą pagrindinėse veiklos srityse;
- „EMSC / AP neteisėto migrantų gabenimo indėlis Operacijų departamentui rengiant ketvirčio stebėsenos ataskaitą“, t. y. vidaus dokumentas, siunčiamas Europolo operacijų direktoratui organizacijos lygmeniu. Ataskaitoje pateikiami statistiniai duomenys apie šešis atrinktus rodiklius ir paaiškinamos veiklos tendencijos;
- „glaustą Europolo ataskaitą“, kurioje pateikiama visuomenei skirta informacijos santrauka ir skaičiai apie Europolo veiklą.

²⁶ Keitimasis informacija ir duomenų tvarkymas, bendros operacijos grupė MARE, veiklos analizė, operatyviniai susitikimai, veiksmų dienos, būrių siuntimas į vietą / parama vietoje, strateginiai ir teminiai susitikimai.

1 lentelė. 2020 m. Europolo rodikliai, susiję su kova su sunkiu ir organizuotu nusikalstamumu

RODIKLIAI	2020 m. TIKSLAS
Bylų, kuriose nustatyti didelės vertės taikiniai, skaičius	10
Sudarytų operatyvinių specialiosios paskirties grupių skaičius	5
Pateiktos veiklos ataskaitos, susijusios su sunkiu organizuotu nusikalstamumu (SOC)	3 000
Remiamos operacijos, susijusios su SOC	370
Pasitenkinimas operatyvine parama ir analize SOC srityje	8

Šaltinis: 2020–2022 m. Europolo programavimo dokumentas, p. 49.

2 lentelė. Europolo tikslai 2016–2019 m.

VEIKLOS REZULTATŲ RODIKLIAI	2016 m.	2017 m.	2018 m.	2019 m.
Apsikeitimai SIENA pranešimais, susijusiais su neteisėta migracija	15 447	22 650	20 000	Nėra tikslo*
Operacijų, kurias rėmė EMSC, skaičius (AP neteisėtas imigrantų gabenimas ir AP „Phoenix“)	Nėra duomenų	Nėra duomenų	130	130
Vietoje suteikta parama, susijusi su EMSC (ES viduje ir užsienyje praleistos dienos)	1 595	1 400	1 800	700
Internetinės informacijos žymėjimo padalinio (IRU) įvertinto turinio, susijusio su neteisėtu migrantų gabenimu, kiekis	Nėra duomenų	1 000	1 000	900
Sprendimų, susijusių su neteisėtu migrantų gabenimu, kuriuos perdavė IRU, procentinė dalis	Nėra duomenų	75 %	90 %	Nėra duomenų
Sėkmingų IR perdavimų, susijusių su neteisėtu migrantų gabenimu, procentinė dalis		80 %	85 %	75 %

* Europolas mano, kad nuo 2019 m. ir vėliau jam nebereikia nustatyti SIENA pranešimams taikomos galutinės reikšmės, nes keitimasis informacija veikia gerai; rodiklis iš darbo programos buvo pašalintas.

Šaltinis: Europolo 2016 m. konsoliduotoji metinė veiklos ataskaita ir 2017–2019 m., 2018–2020 m. ir 2019–2021 m. programavimo dokumentai.

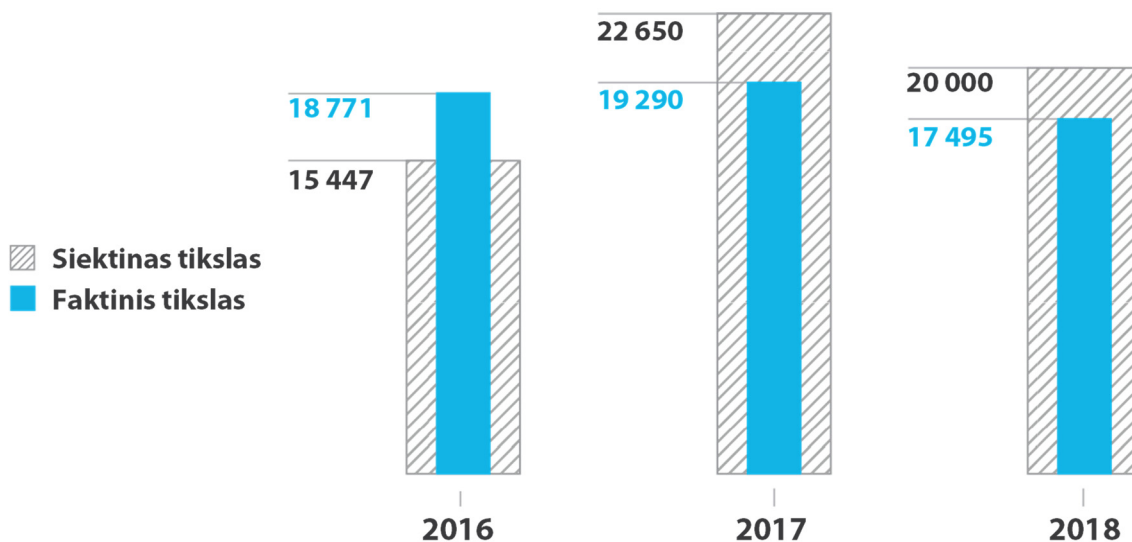
3 lentelė. IRU rezultatai, susiję su neteisėtu migrantų gabenimu

	2016 m. pabaiga	2017 m. pabaiga	2018 m. pabaiga	2019 m. pabaiga
Europolo įvertinti turinio elementai	172	693	805	831
Su turinio elementais susijusi galutinė reikšmė	-	1 000	1 000	900
Sėkmingų IRU perdavimų procentinė dalis	88 %	78 %	98 %	-
Sėkmingų IRU perdavimų procentinė dalis	-	80 %	85 %	75 %

Pastaba. 2019 m. duomenys neprieinami dėl techninės problemos, susijusios su Internetinės informacijos žymėjimo valdymo (IRMA) platforma.

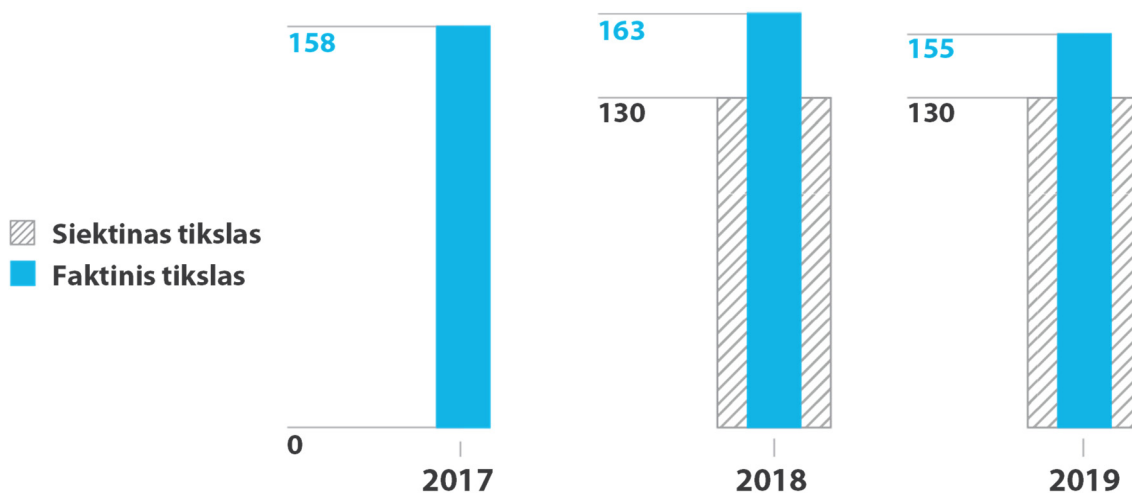
Šaltinis: Europolas.

15 diagrama. Apsikeitimai SIENA pranešimais, susijusiais su neteisėta migracija



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europolo darbo programomis ir konsoliduotaisiais metinėmis veiklos ataskaitomis.

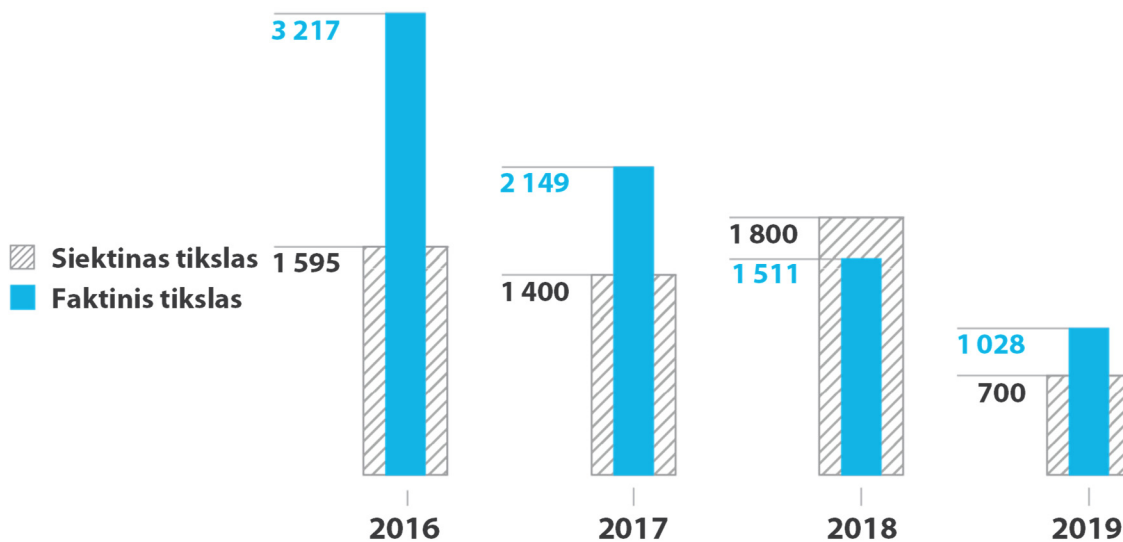
16 diagrama. EMSC paremtų operacijų skaičius



Pastaba. 2016 ir 2017 m. nebuvo nustatytos jokios galutinės reikšmės.

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europolo darbo programomis ir konsoliduotosiomis metinėmis veiklos ataskaitomis.

17 diagrama. EMSC vietoje suteikta parama (dienomis)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Europolo darbo programomis ir konsoliduotosiomis metinėmis veiklos ataskaitomis.

Akronimai ir santrumpos

AFRIPOL: Afrikos Sąjungos policijos bendradarbiavimo mechanizmas

AMERIPOL: Amerikos žemynų policijos bendruomenė

AP: Analizės projektas

API: išankstine informacija apie keleivius

ASEANAPOL: ASEAN nacionalinės policijos komisariatai

EAS: Europolo analizės sistema

EIS: Europolo informacinė sistema

EMPACT: Europos kovos su nusikalstamumo grėsmėmis tarpdisciplininė platforma

EMSC: Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centras

Eurojustas: Europos Sąjungos bendradarbiavimo baudžiamosios teisenos srityje agentūra

Europolas: Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra

Frontex Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra

HVT: Didelės vertės taikinys

IRU: Internetinės informacijos žymėjimo padalinys

JLT: bendra ryšių palaikymo specialiosios paskirties grupė neteisėto migrantų gabenimo klausimais

PNR: keleivio duomenų įrašas

QUEST: užklausų teikimas Europolo sistemoms

SIENA: saugaus keitimosi informacija tinklo programa

SIRENE: papildomos informacijos prašymas nacionaliniams perspėjimams

SISII: Šengeno informacinė sistema

Sistema EURODAC: Europos daktiloskopija

VIS: Vizų informacinė sistema

VN TI: valstybės narės teisėsaugos institucijos

Žodynėlis

Analizės projektas: platforma, kurioje galima atlikti operatyvinę analizę siekiant paremti tarptautinius nusikalstamų veikų tyrimus ir kriminalinės žvalgybos operacijas.

Didelės vertės taikiny: didelės vertės taikiny apibrėžiamas kaip asmuo, įtariamas per praėjusius metus planavęs, rengęs ar įvykdęs vieną ar daugiau Europolo reglamento 3 straipsnyje apibrėžtų nusikalstamų veikų ir todėl keliantis didelę sunkių ir organizuotų nusikaltimų riziką dviem ar daugiau ES valstybių narių.

Europolas: ES agentūra, remianti valstybes nares terorizmo, kibernetinių nusikaltimų ir kitų formų sunkių nusikaltimų, darančių poveikį dviem ar daugiau valstybių narių, prevencijos ir tyrimo srityje.

Europolo analizės sistema: saugi informacinė sistema, kuri yra prieinama tik Europolo darbuotojams, skirta saugoti ir tvarkyti operatyvinę informaciją, kurią pateikė nacionalinės teisėsaugos institucijos ir kiti Europolo partneriai.

Europolo informacinė sistema: Europolo ir valstybių narių naudojama duomenų bazė apie asmenis, kurie įtariami padarę arba nuteisti už nusikalstamą veiką pagal valstybės narės įstatymus arba atsižvelgiant į Europolo kompetenciją atitinkamoje nusikalstamumo srityje.

Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centras: Europolo padalinys, sprendžiantis neteisėto migrantų gabenimo ir prekybos žmonėmis klausimus.

Europos kovos su nusikalstamumo grėsmėmis daugiadalykė platforma: *ad hoc* struktūra, skirta šalinti pagrindines grėsmes, kurias ES kelia organizuotas ir sunkus tarptautinis nusikalstamumas, kurioje dalyvauja ES valstybės narės, institucijos ir agentūros, taip pat kiti vieši ir privatūs tarptautiniai partneriai.

Priumo sistema valstybių narių, pasirašiusių 2005 m. Sutartį dėl tarpvalstybinio bendradarbiavimo gerinimo, visų pirma kovos su terorizmu, tarpvalstybinio nusikalstamumu ir neteisėta migracija srityje, grupė.

Saugaus keitimosi informacija tinklo programa: ES valstybių narių teisėsaugos institucijų ir trečiųjų šalių ryšių palaikymo kanalas, kuriame nebūtinai dalyvauja Europolas.

Veiksmų diena: ES nacionalinių teisėsaugos institucijų koordinuota bendra kovos su tarpvalstybinio organizuotu nusikalstamumu operacija, kurią remia Europolas.

Komisijos ir EIVT, *Frontex* Eurojusto ir Europolo atsakymai

Komisijos ir EIVT atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/pages/DocItem.aspx?did=59363>

Frontex atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Eurojusto atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Europolo atsakymai

<https://www.eca.europa.eu/lt/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Chronologija

<https://www.eca.europa.eu/lt/pages/DocItem.aspx?did=59363>

Audito grupė

Specialiosiose ataskaitose Audito Rūmai pateikia savo auditų, susijusių su ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatus. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams rizikas, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko III audito kolegija „Išorės veiksmai, saugumas ir teisingumas“, vadovaujama Audito Rūmų narės Bettinos Jakobsen. Auditui vadovavo Audito Rūmų narė Bettina Jakobsen, jai padėjo kabineto vadovė Katja Mattfolk ir kabineto atašė Paolo Rexha, pagrindinė vadybininkė Sabine Hiernaux-Fritsch, užduoties vadovas Piotr Senator, auditoriai Andrej Minarovic ir Erik Kotlarik. Kalbinę pagalbą teikė Michael Pyper.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Piotr Senator



Erik Kotlarik



Michael Pyper

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2021 m.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika įgyvendinama pagal [Europos Audito Rūmų sprendimą Nr. 6–2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) licenciją. Tai reiškia, kad pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi padaryti pakeitimai. Pakartotinai naudojantis subjektas negali iškreipti pirminės dokumentų prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Jūs privalote įgyti papildomų teisių, jeigu tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikti trečiųjų asmenų kūriniai. Kai gaunamas leidimas, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma ir leidimai dėl jų jums nesuteikiami.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktas privatumo ir autorių teisių politikas.

Europos Audito Rūmų logotipo naudojimas

Europos Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Europos Audito Rūmų sutikimo.

PDF	ISBN 978-92-847-6574-4	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/9308	QJ-AB-21-019-LT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6543-0	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/292758	QJ-AB-21-019-LT-Q

Pastaraisiais metais neteisėtas migrantų gabenimas Europos Sąjungai buvo didelis humanitarinis ir saugumo iššūkis. Savo audito metu vertinome, ar Europolas veiksmingai rėmė ES valstybes nares, siekdamas išardyti su organizuotu neteisėtu migrantų gabenimu susijusius nusikaltėlių tinklus. Nustatėme, kad Europolo partneriai palankiai įvertino jo paramą, tačiau dėl trūkumų vertinant jo rezultatus negalėjome visapusiškai įvertinti jo poveikio. Taip pat nustatėme, kad agentūra kartais ribotai naudojami turimais Europos duomenų šaltiniais. Rekomenduojame Europolui naudotis visais turimais duomenų šaltiniais; stiprinti keitimąsi duomenimis su partneriais; gerinti savo veiklos, susijusios su neteisėtu migrantų gabenimu, rezultatų stebėseną ir ataskaitų apie ją teikimą; ji taip pat turėtų užtikrinti skaidresnį procesą, pagal kurį pirmenybė teikiama neteisėto migrantų gabenimo iš valstybių narių byloms.

Audito Rūmų specialioji ataskaita pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors