



Βρυξέλλες, 4.3.2016
COM(2016) 120 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

Αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν - Χάρτης πορείας

1. Εισαγωγή

Το Σένγκεν αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η δημιουργία ενός εσωτερικού χώρου χωρίς σύνορα, όπου πρόσωπα και εμπορεύματα μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα έχει προσφέρει σημαντικά οφέλη τόσο στους ευρωπαίους πολίτες όσο και στις επιχειρήσεις. Το Σένγκεν είναι ένα από τα βασικά μέσα με τα οποία οι ευρωπαίοι πολίτες μπορούν να ασκούν τις ελευθερίες τους και η εσωτερική αγορά μπορεί να ευημερεί και να αναπτύσσεται.

Ωστόσο, τους τελευταίους μήνες το σύστημα έχει κλονιστεί στα θεμέλιά του λόγω του μεγέθους της πρόκλησης που συνίσταται στην αντιμετώπιση της μεγαλύτερης προσφυγικής κρίσης από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Οι συγκρούσεις και οι κρίσεις στη Συρία και αλλού στην περιοχή έχουν προκαλέσει πρωτοφανείς αριθμούς προσφύγων και μεταναστών που φθάνουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, γεγονός που με τη σειρά του έφερε στο φως σοβαρές ελλείψεις σε τμήματα των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή από ορισμένα κράτη μέλη της προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις («wave-through»). Αυτό οδήγησε στη δημιουργία μιας διαδρομής στα Δυτικά Βαλκάνια, μέσω της οποίας οι μετανάστες ταξιδεύουν γρήγορα προς τον Βορρά. Αντιδρώντας, πολλά κράτη μέλη κατέφυγαν στην επαναφορά προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, θέτοντας έτσι υπό αμφισβήτηση την εύρυθμη λειτουργία της ζώνης Σένγκεν ως χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, καθώς και τα οφέλη που προσφέρει στους ευρωπαίους πολίτες και την ευρωπαϊκή οικονομία. Επομένως, η αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν, χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, έχει πρωταρχική σημασία για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της.

Αυτό αναγνωρίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 18ης -19ης Φεβρουαρίου, το οποίο έδωσε σαφή εντολή για την αποκατάσταση, με συντονισμένο τρόπο, της ομαλής λειτουργίας του χώρου Σένγκεν με την ταυτόχρονη παροχή πλήρους στήριξης στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν τις πλέον δύσκολες συνθήκες¹.

Απαιτούνται δράσεις σε τρεις τομείς για την επιστροφή του συστήματος διαχείρισης των συνόρων Σένγκεν στην ομαλότητα. Πρώτον, πρέπει να ληφθούν μέτρα για την αντιμετώπιση των σοβαρών ελλείψεων που εντοπίστηκαν στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων από την Ελλάδα. Τα κράτη μέλη, οι οργανισμοί της ΕΕ και η Επιτροπή θα πρέπει από κοινού να βοηθήσουν την Ελλάδα εν προκειμένω. Δεύτερον, πρέπει να τερματιστεί η προσέγγιση της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις. Τα κράτη μέλη πρέπει να αναλάβουν τις ευθύνες τους και να συμμορφωθούν με το δίκαιο της ΕΕ, τόσο ως προς την παροχή πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου για τους αιτούντες άσυλο όσο και ως προς την άρνηση εισόδου στα σύνορα σε πρόσωπα που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου. Βάσει του δικαίου της ΕΕ, οι αιτούντες άσυλο δεν έχουν το δικαίωμα να επιλέγουν το κράτος μέλος που θα τους παράσχει προστασία. Τρίτον, το σημερινό συνονθύλευμα μονομερών αποφάσεων για την επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα πρέπει να αντικατασταθεί με συντονισμένη προσέγγιση των προσωρινών ελέγχων στα σύνορα, με στόχο την επακόλουθη άρση όλων των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα το συντομότερο

¹ Παράγραφος 8 στοιχείο ε): «Το Συμβούλιο ενέκρινε σύσταση στις 12 Φεβρουαρίου 2016. Είναι σημαντικό να αποκατασταθεί με συντονισμένο τρόπο η ομαλή λειτουργία του χώρου Σένγκεν, με πλήρη στήριξη των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν δύσκολες συνθήκες. Θα πρέπει να επανέλθουμε σε μια κατάσταση όπου όλα τα μέλη του χώρου Σένγκεν εφαρμόζουν πλήρως τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν και αρνούνται στα εξωτερικά σύνορα την είσοδο σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου ή δεν έχουν υποβάλει αίτηση ασύλου μολονότι είχαν τη δυνατότητα να το πράξουν, λαμβανομένης ταυτοχρόνως υπόψη της ιδιομορφίας των θαλάσσιων συνόρων, μεταξύ άλλων με την εφαρμογή του θεματολογίου ΕΕ-Τουρκίας.»

δυνατό και με σαφή καταληκτική ημερομηνία τον Δεκέμβριο του 2016. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν προβλέπει ρητά ανάλογη συντονισμένη προσέγγιση.

Η τρέχουσα κρίση έχει επίσης υπογραμμίσει τις στενές διαρθρωτικές σχέσεις μεταξύ της διαχείρισης των συνόρων και των συναφών τομέων. Η απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει να συμβαδίζει με τη διαμόρφωση κοινής πολιτικής στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών². Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να υπάρξει συμφωνία σχετικά με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και να εκδοθεί νομίμως η σχετική νομοθετική πράξη το αργότερο έως τον Ιούνιο, ώστε αυτή να μπορέσει να τεθεί σε λειτουργία κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού, για να εξασφαλιστεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να επωμιστεί επιτυχώς την κοινή ευθύνη για την προστασία των εξωτερικών συνόρων. Επιπλέον, οι σχετικές προκλήσεις που υπερβαίνουν τον έλεγχο των συνόρων πρέπει να εξετασθούν υπό το πρίσμα της δημιουργίας της εμπιστοσύνης που απαιτείται για την αποκατάσταση της πλήρους λειτουργίας του χώρου Σένγκεν, όπως ορίζεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 10ης Φεβρουαρίου³. Αυτό περιλαμβάνει ιδίως τη σημαντική μείωση της ροής παράτυπων μεταναστών προς την Ελλάδα, σε συνεργασία με την Τουρκία για την πλήρη εφαρμογή του κοινού σχεδίου δράσης, και με την υποστήριξη του ΝΑΤΟ. Η πλήρης εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων του Δουβλίνου πρέπει να αποκατασταθεί σταδιακά, με την πλήρη συμμετοχή της Ελλάδας, σύμφωνα με τις συστάσεις της Επιτροπής της 10ης Φεβρουαρίου⁴, με την παράλληλη βελτίωση των κανόνων αυτών για το μέλλον με βάση τον στόχο της αλληλεγγύης και του δίκαιου επιμερισμού των βαρών μεταξύ των κρατών μελών. Τα προγράμματα επείγουσας μετεγκατάστασης που βρίσκονται ήδη σε ισχύ από τον Σεπτέμβριο του 2015 πρέπει να αποφέρουν απτά αποτελέσματα όσον αφορά σημαντικούς αριθμούς ατόμων που θα μετεγκατασταθούν από την Ελλάδα. Τα πρόσωπα που δεν έχουν δικαίωμα διαμονής στην Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει όντως να επιστρέψουν.

Εάν ληφθούν από κοινού και με συντονισμένο τρόπο τα μέτρα αυτά θα αποτελέσουν τα θεμέλια για την επιστροφή στην ομαλή λειτουργία του χώρου Σένγκεν το αργότερο μέχρι το τέλος του 2016. Ο παρών χάρτης πορείας καθορίζει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την επίτευξη του στόχου αυτού.

2. Το κόστος της μη ύπαρξης του χώρου Σένγκεν

Η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε διαρκή βάση εντός της ΕΕ δεν θα επέλυε τις προκλήσεις της μεταναστευτικής κρίσης, αλλά θα συνεπαγόταν τεράστιο οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό κόστος για την ΕΕ και τα μεμονωμένα κράτη μέλη. Επίσης, θα έθετε σε κίνδυνο τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία που έχει καταστεί ένα από τα βασικά στοιχεία της προστιθέμενης αξίας που απορρέει από το σύστημα Σένγκεν.

Η σταθεροποίηση του συστήματος Σένγκεν μέσω της χρήσης των μηχανισμών διασφάλισής του έχει καθοριστική σημασία για να εξασφαλιστεί η επακόλουθη άρση όλων των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Σε περίπτωση που αυτός ο στόχος δεν επιτευχθεί, όχι μόνο θα

² Άρθρο 67 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³ Σύσταση της Επιτροπής σχετικά με την πορεία υλοποίησης των δράσεων προτεραιότητας που προβλέπονται στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη μετανάστευση (COM(2016) 85 της 10ης Φεβρουαρίου 2016).

⁴ Σύσταση της Επιτροπής προς την Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα ενόψει της επανέναρξης των μεταφορών δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (C(2016) 871, της 10ης Φεβρουαρίου 2016).

στερούνταν οι πολίτες τα τεράστια οφέλη που συνεπάγεται για αυτούς η ελεύθερη διασυνοριακή κυκλοφορία, αλλά θα επιβαρυνόταν με σημαντικό οικονομικό κόστος η οικονομία της ΕΕ στο σύνολό της λόγω της ζημίας στην Ενιαία Αγορά⁵. Από οικονομική άποψη, η Επιτροπή εκτιμά ότι η πλήρης εκ νέου καθιέρωση συνοριακών ελέγχων για την παρακολούθηση της κυκλοφορίας των προσώπων εντός του χώρου Σένγκεν θα δημιουργούσε άμεσο απευθείας κόστος για την οικονομία της ΕΕ που θα κυμαινόταν μεταξύ 5 και 18 δισ. ευρώ ετησίως⁶. Αυτό το κόστος θα επικεντρωνόταν σε ορισμένους φορείς και περιφέρειες αλλά αναπόφευκτα θα είχε επιπτώσεις στο σύνολο της οικονομίας της ΕΕ.

Η ελεύθερη ανταλλαγή εμπορευμάτων εντός της ΕΕ αντιπροσωπεύει σήμερα πάνω από 2 800 δισ. ευρώ σε αξία και 1 700 εκ. τόνους σε όγκο. Οι μεγαλύτερες και αμεσότερες επιπτώσεις των συνοριακών ελέγχων θα γίνονταν αισθητές στον τομέα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών, με επιπρόσθετο άμεσο κόστος 1,7 έως 7,5 δισ. ευρώ ετησίως. Κράτη μέλη, όπως η Πολωνία, οι Κάτω Χώρες ή η Γερμανία θα αντιμετώπιζαν επιπρόσθετο κόστος άνω των 500 εκατ. ευρώ για την οδική μεταφορά εμπορευμάτων που αποτελούν αντικείμενο συναλλαγών ενώ άλλα κράτη, όπως η Ισπανία ή η Τσεχική Δημοκρατία θα έβλεπαν τις επιχειρήσεις τους να επιβαρύνονται με επιπρόσθετο κόστος ύψους άνω των 200 εκατ. ευρώ. Αυτό το κόστος θα έχει ιδιαίτερα επιζήμιες επιπτώσεις στους τομείς που λειτουργούν με μικρά περιθώρια και/ή στους τομείς όπου η μεταφορά αντιπροσωπεύει υψηλό ποσοστό του κόστους. Στους τομείς που θα μπορούσαν να επηρεαστούν ιδιαίτερα συγκαταλέγονται ο τομέας της γεωργίας και ο τομέας των χημικών προϊόντων, καθώς και η μεταφορά πρώτων υλών. Μεσοπρόθεσμα, η αδικαιολόγητη αύξηση του κόστους μεταφοράς λόγω των καθυστερήσεων στους συνοριακούς ελέγχους θα μπορούσε να είναι επιβλαβής για την αποτελεσματική ανάπτυξη των αλυσίδων αξίας της ΕΕ και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της ΕΕ στο σύνολό της.

Υπάρχουν 1,7 εκατομμύρια εργαζόμενοι στην ΕΕ που διασχίζουν σύνορα κάθε μέρα για να μεταβούν στην εργασία τους. Οι συνοριακοί έλεγχοι θα στοίχιζαν στους εν λόγω εργαζόμενους και σε άλλους ταξιδιώτες μεταξύ 1,3 και 5,2 δισ. ευρώ με τη μορφή απώλειας χρόνου. Πιο σημαντικό ακόμη, η μακρά αναμονή στα σύνορα θα αποθάρρυνε τους πολίτες από την αναζήτηση διασυνοριακών ευκαιριών στην αγορά εργασίας, μειώνοντας με αυτόν τον τρόπο τον αριθμό των δυνητικών εργαζομένων. Μεσοπρόθεσμα, θα μειωνόταν επομένως η οικονομική αποδοτικότητα ορισμένων περιφερειών⁷.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι η μείωση των τουριστικών ταξιδιών εντός του χώρου Σένγκεν λόγω των επαχθών συνοριακών ελέγχων θα οδηγούσε σε απώλεια τουλάχιστον 13 εκατομμυρίων τουριστικών διανυκτερεύσεων, με συνολικό κόστος 1,2 δισ. ευρώ για τον τομέα του τουρισμού. Εάν οι συνοριακοί έλεγχοι επιφέρουν επίσης τον κατακερματισμό της κοινής πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ, οι πιθανές επιπτώσεις για την βιομηχανία τουρισμού θα μπορούσαν να πολλαπλασιαστούν (μεταξύ 10 δισ. και 20 δισ. ευρώ). Η προσπάθεια των

⁵ Σύμφωνα με το France Stratégie, το εμπόριο μεταξύ των χωρών της ζώνης Σένγκεν θα μπορούσε να μειωθεί τουλάχιστον κατά 10 % σε περίπτωση μόνιμης επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Μια άλλη μελέτη (Μελέτη του Ιδρύματος Bertelsmann σχετικά με την αποχώρηση από τη Συμφωνία του Σένγκεν. Μακροοικονομικές επιπτώσεις στη Γερμανία και τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Φεβρουαρίου 2016) κατέδειξε ότι, σε περίπτωση επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων, για περίοδο 10 ετών, οι οικονομικές επιδόσεις της ΕΕ στο σύνολό της θα ήταν μεταξύ 500 δισ. και 1,4 τρις. ευρώ χαμηλότερες από ό,τι χωρίς τους εν λόγω ελέγχους.

⁶ Εκτιμήσεις για τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές, τη διασυνοριακή μετακίνηση των επιβατών, τον τουρισμό και το αντίστοιχο διοικητικό κόστος στα σύνορα.

⁷ Το ποσοστό των διασυνοριακών εργαζομένων είναι ιδιαίτερα υψηλό στη Σλοβακία (5,7 %), την Εσθονία (3,5 %), την Ουγγαρία (2,4 %) και το Βέλγιο (2,3 %).

ταξιδιωτικών πρακτόρων να περιορίσουν τον αριθμό των χωρών στις οποίες γίνονται επισκέψεις στο πλαίσιο επικερδών μακρινών τουριστικών ταξιδιών, όπως π.χ. ταξίδια τουριστών από την Ασία, θα έπληττε όλους τους τουριστικούς προορισμούς της ΕΕ εκτός από τους πλέον δημοφιλείς.

Τέλος, διοικητικό κόστος ύψους μεταξύ 0,6 και 5,8 δισ. ευρώ θα έπρεπε να βαρύνει τις κυβερνήσεις λόγω της ανάγκης να αυξηθεί το προσωπικό για τους συνοριακούς ελέγχους, ποσό στο οποίο θα έπρεπε να προστεθούν πολλά δισεκατομμύρια για επενδύσεις στην αναγκαία υποδομή.

Το κόστος που αναλύθηκε ανωτέρω αντικατοπτρίζει κυρίως τις πρώτες άμεσες επιπτώσεις των συνοριακών ελέγχων. Μεσοπρόθεσμα, το έμμεσο κόστος μπορεί να είναι σημαντικά υψηλότερο με πρωτόγνωρες συνέπειες για το ενδοκοινοτικό εμπόριο, τις επενδύσεις και την κινητικότητα.

Από τη σκοπιά των πολιτών, η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων εντός της ΕΕ θα παρεμπόδιζε την ελευθερία των πολιτών να ταξιδεύουν, που αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές κατακτήσεις της ΕΕ. Ενδεχομένως θα κατέστρεφε ένα από τα κύρια επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τη δημιουργία κοινού ευρωπαϊκού χώρου.

3. Διασφάλιση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων

Η άνευ προηγουμένου μεταναστευτική και προσφυγική κρίση έχει προκαλέσει σοβαρές δυσκολίες σε πολλά κράτη μέλη ως προς την εξασφάλιση αποτελεσματικών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα σύμφωνα με το κεκτημένο του Σένγκεν, καθώς και ως προς την υποδοχή και καταγραφή των αφικνούμενων μεταναστών. Η Ελλάδα, ιδίως λόγω της γεωγραφικής της θέσης, πλήττεται ιδιαίτερα από τις εν λόγω εξελίξεις λόγω της μετατόπισης των μεταναστευτικών ροών με αποτέλεσμα το Αιγαίο Πέλαγος να έχει καταστεί η πλέον εκτεθειμένη στην παράτυπη μετανάστευση περιοχή. Το 2015, πάνω από 868 000 άτομα εισήλθαν παράτυπα στον χώρο Σένγκεν μέσω αυτού του τμήματος των εξωτερικών συνόρων. Αυτή η μαζική εισροή είναι τέτοιας φύσης που θα έθετε τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων οποιουδήποτε κράτους μέλους υπό έντονη πίεση. Ωστόσο, αυτό σημαίνει ότι υπάρχει άμεση ανάγκη για την αντιμετώπιση των υφιστάμενων αδυναμιών όσον αφορά την προστασία των εξωτερικών συνόρων από μέρους της Ελλάδας και στην Ελλάδα. Αυτό αποτελεί πρωτίστως ευθύνη της Ελλάδας, αλλά σε τελική ανάλυση ολόκληρης της Ένωσης. Τα εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας αποτελούν επίσης τα εξωτερικά σύνορα κάθε κράτους μέλους του χώρου Σένγκεν. Η αποκατάσταση ισχυρών εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των ευρύτερων προσπαθειών για τη σταθεροποίηση της πολιτικής ασύλου, μετανάστευσης και συνόρων στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένου του στόχου επαναφοράς της Ελλάδας στο σύστημα του Δουβλίνου⁸.

Η τρέχουσα κρίση έφερε στο προσκήνιο τις ευρύτερες διαρθρωτικές ελλείψεις του τρόπου με τον οποίο προστατεύονται σήμερα τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Για την αντιμετώπισή τους, η Επιτροπή υπέβαλε φιλόδοξη πρόταση για τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής τον Δεκέμβριο του 2015. Είναι σημαντικό οι συννομοθέτες, ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, να εκδώσουν τον προτεινόμενο κανονισμό χωρίς καθυστέρηση, το αργότερο έως τον Ιούνιο, ώστε να αρχίσει

⁸ Βλ. Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή των κέντρων πρώτης υποδοχής στην Ελλάδα [COM(2016)141 της 4ης Μαρτίου 2016].

να λειτουργεί κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού για να εξασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας των εξωτερικών συνόρων. Για τον σκοπό αυτό:

- Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αρχίσουν τώρα τις αναγκαίες προετοιμασίες για την υποχρεωτική συγκέντρωση πόρων.
- Εν τω μεταξύ, τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενισχύσουν εθελοντικά την υποστήριξη που παρέχουν σε κοινές επιχειρήσεις του Frontex και σε ταχείες συνοριακές επεμβάσεις, επί του παρόντος ιδίως στην Ελλάδα.
- Ο Frontex, εντός των ορίων της παρούσας εντολής του και σε συντονισμό με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ελέγχου της Αλιείας και τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Ασφάλεια στη Θάλασσα, θα πρέπει να λάβει όλα τα δυνατά μέτρα για να προετοιμάσει τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Ειδικότερα, ο Frontex θα πρέπει να λάβει προπαρασκευαστικά μέτρα για να παράσχει στην Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή τη δυνατότητα, αμέσως μόλις αυτή καταστεί επιχειρησιακή, να διενεργήσει αμέσως τις πρώτες δοκιμές τρωτότητας σύμφωνα με την προτεινόμενη αξιολόγηση κινδύνου και τους μηχανισμούς πρόληψης και να τις ολοκληρώσει το αργότερο έως τον Σεπτέμβριο. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου ότι ενδέχεται να μεταβληθούν οι μεταναστευτικές διαδρομές και όλα τα τμήματα των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ θα πρέπει να είναι ασφαλή.

3.1. Αντιμετώπιση των ελλείψεων όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα

Στις 2 Φεβρουαρίου 2016, η Επιτροπή ενέκρινε έκθεση αξιολόγησης του Σένγκεν, με βάση τις αιφνιδιαστικές επιτόπιες επισκέψεις που πραγματοποιήθηκαν στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα και στα νησιά Χίο και Σάμο από τις 10 έως τις 13 Νοεμβρίου 2015. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο ενέκρινε, στις 12 Φεβρουαρίου 2016, δέσμη 50 συστάσεων προς την Ελλάδα για την αντιμετώπιση σοβαρών ελλείψεων στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων⁹. Οι συστάσεις αφορούν κυρίως την ταυτοποίηση, καταγραφή και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων των παράτυπων μεταναστών και την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων.

Ο μηχανισμός αξιολόγησης Σένγκεν και ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν προβλέπουν σαφή διαδικασία για την αντιμετώπιση των σοβαρών ελλείψεων που διαπιστώθηκαν.

Ενώ αναγνωρίζει τις βελτιώσεις που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί μετά από την επιτόπια επίσκεψη του Νοεμβρίου 2015, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 24 Φεβρουαρίου 2016, εκτελεστική απόφαση για τη διατύπωση συστάσεων σχετικά με ειδικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα, όπως προβλέπεται στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν¹⁰. Τα μέτρα αυτά έχουν σχεδιαστεί με σκοπό να διασφαλιστεί η πλήρης συμμόρφωση της Ελλάδας με τις συστάσεις του Συμβουλίου. Η εφαρμογή αυτών των μέτρων θα εξυπηρετεί τον σκοπό της εξασφάλισης της επαρκούς επιτήρησης των συνόρων (συμπεριλαμβανομένων του εντοπισμού και της σύλληψης), καθώς και της ορθής και πλήρους ταυτοποίησης, καταγραφής και υποδοχής των

⁹ Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου με σύσταση για την αντιμετώπιση των σοβαρών ελλείψεων που εντοπίστηκαν κατά την αξιολόγηση το 2015 της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων από την Ελλάδα (12 Φεβρουαρίου 2016).

¹⁰ Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής για τη διατύπωση συστάσεων σχετικά με ειδικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελληνική Δημοκρατία σε συνέχεια της έκθεσης αξιολόγησης της 2ας Φεβρουαρίου 2016 (C(2016) 1219 της 24ης Φεβρουαρίου 2016).

υπηκόων τρίτων χωρών που διήλθαν παράτυπα τα εξωτερικά σύνορα, καθώς και την επιστροφή όσων δεν χρίζουν προστασίας. Το ίδιο ισχύει και για την εντατικοποίηση των ελέγχων κατά την έξοδο στα σύνορα μεταξύ της Ελλάδας και της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας. Με τον τρόπο αυτό, τα εν λόγω μέτρα θα διασφαλίσουν την εύρυθμη λειτουργία του χώρου Σένγκεν στο σύνολό του.

Εντός του πλαισίου που καθορίζεται από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, θα πρέπει να ληφθούν τα ακόλουθα μέτρα για την επιστροφή στην ομαλή εφαρμογή των κανόνων του Σένγκεν για την προστασία των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα:

- **12 Μαρτίου 2016:** Η Ελλάδα θα πρέπει να παράσχει το σχέδιο δράσης της (απαιτείται το αργότερο ένα μήνα από την έγκριση των συστάσεων του Συμβουλίου). Μέχρι την ίδια ημερομηνία (και στη συνέχεια σε μηνιαία βάση), η Ελλάδα θα πρέπει να υποβάλει έκθεση στην Επιτροπή σχετικά με την πρόοδο όσον αφορά την εφαρμογή των συστάσεων της Επιτροπής της 24ης Φεβρουαρίου 2016.
- **12 Απριλίου 2016:** Μετά από διαβούλευση με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών που συμμετείχαν στις επιτόπιες επισκέψεις του Νοεμβρίου 2015, και το αργότερο ένα μήνα μετά την υποβολή του σχεδίου δράσης, η Επιτροπή θα παρουσιάσει την αξιολόγησή της ως προς την καταλληλότητα του εν λόγω σχεδίου δράσης στο Συμβούλιο. Τα άλλα κράτη μέλη θα κληθούν να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους επί του σχεδίου δράσης.
- **11-17 Απριλίου 2016:** Οι εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και η Επιτροπή θα διενεργήσουν αξιολόγηση Σένγκεν για τα εναέρια, χερσαία και θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας¹¹. Το πρόγραμμα για την αξιολόγηση των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων περιλαμβάνει ορισμένες από τις περιοχές στις οποίες έγιναν οι επισκέψεις του Νοεμβρίου 2015 (χερσαία σύνορα με την Τουρκία και νήσος Σάμος). Οι πληροφορίες που θα συγκεντρωθούν κατά τη διάρκεια της εν λόγω επίσκεψης αξιολόγησης θα είναι διαθέσιμες εντός των ημερών που έπονται της επίσκεψης.
- **12 Μαΐου 2016:** Το αργότερο μέχρι την ημερομηνία αυτή, η Ελλάδα πρέπει να υποβάλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των συστάσεων του Συμβουλίου.

Η Επιτροπή, με βάση όλες τις πληροφορίες που θα έχει στη διάθεσή της, θα αξιολογήσει χωρίς καθυστέρηση κατά πόσον η Ελλάδα ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις της σύμφωνα με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν και σε ποιο βαθμό έχουν διορθωθεί οι σοβαρές ελλείψεις σε θέματα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα.

¹¹ Εκτελεστική απόφαση C(2014)7881 της Επιτροπής για τη θέσπιση του πρώτου τμήματος του ετήσιου προγράμματος αξιολόγησης για το 2016 σύμφωνα με το άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση ενός μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης για την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν (C(2015) 8537 της 9ης Δεκεμβρίου 2015). Προβλέπεται ότι η αξιολόγηση θα συνίσταται σε επιτόπιες επισκέψεις στους αερολιμένες Αθήνας, Θεσσαλονίκης και Ηρακλείου (εναέρια σύνορα), στους λιμένες Μυτιλήνης, Σάμου, Κω και Σύμης (θαλάσσια σύνορα), και στα συνοριακά σημεία διέλευσης στους Κήπους, Πύθιο, Τυχερό, Καστανιές, Φυλάκιο, Διδυμότειχο, Εύζωνοι και Κρυσταλλοπηγή (χερσαία σύνορα).

3.2. Άμεση στήριξη για την Ελλάδα

Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει η Ελλάδα όσον αφορά την προστασία των εξωτερικών συνόρων έχουν επιπτώσεις στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο τα άλλα κράτη μέλη να επιδείξουν αλληλεγγύη και να αναλάβουν συλλογικά την ευθύνη για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Οι οργανισμοί της ΕΕ και η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να βοηθήσουν την Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη, οι οργανισμοί της ΕΕ και η Επιτροπή θα πρέπει να στηρίξουν την Ελλάδα κατά την εφαρμογή των συστάσεων που έγιναν στην Ελλάδα από το Συμβούλιο και την Επιτροπή¹² όσον αφορά τα ακόλουθα μέτρα:

- Οι εμπειρογνώμονες της Επιτροπής που βρίσκονται επιτόπου στην Ελλάδα θα πρέπει να συνεχίσουν να συνεργάζονται στενά με τις αρμόδιες ελληνικές αρχές και να συντονίζουν τη δράση άλλων εμπλεκόμενων φορέων (του Frontex, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, της Ευρωπόλ, των εθνικών αρχών άλλων κρατών μελών, διεθνών οργανισμών). Μεταξύ των δράσεων, θα πρέπει να πραγματοποιείται ταυτοποίηση και καταγραφή όλων των εισόδων σε ποσοστό 100%, συμπεριλαμβανομένων συστηματικών ελέγχων ασφαλείας κατ' αντιπαραβολή με τα στοιχεία των βάσεων δεδομένων¹³.
- Κατά την υποβολή του σχεδίου δράσης της (το αργότερο έως τις 12 Μαρτίου), η Ελλάδα θα πρέπει παράλληλα να υποβάλει σαφή εκτίμηση αναγκών. Αυτό θα επιτρέψει στα άλλα κράτη μέλη, τους οργανισμούς της ΕΕ και την Επιτροπή να παράσχουν έγκαιρη στήριξη στην Ελλάδα σύμφωνα με τις ανάγκες που διαπιστώθηκαν.
- Ο Frontex θα πρέπει να αξιολογήσει αμέσως την εκτίμηση αναγκών της Ελλάδας για να προετοιμάσει την περαιτέρω ανάπτυξη των ευρωπαϊκών ομάδων συνοριοφυλάκων. Εάν χρειαστεί, ο Frontex θα πρέπει να απευθύνει πρόσθετες προσκλήσεις συνεισφορών μέχρι τις 22 Μαρτίου το αργότερο.
- Τότε, τα άλλα κράτη μέλη θα πρέπει να αναλάβουν τις ευθύνες τους και να ανταποκριθούν στις προσκλήσεις αυτές εντός 10 ημερών το αργότερο, παρέχοντας ανθρώπινους πόρους και τεχνικό εξοπλισμό.

4. Εφαρμογή των κανόνων και τερματισμός της προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις («wave-through»)

4.1. Τερματισμός της προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις και επανέναρξη των μεταφορών βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου προς την Ελλάδα

Η προσέγγιση της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις δεν είναι αποδεκτή ούτε πολιτικά ούτε νομικά. Από πολιτική άποψη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στα συμπεράσματα που ενέκρινε κατά τη σύνοδό του στις 18 και 19 Φεβρουαρίου, απευθύνει έκκληση για «τερματισμό της

¹² Ο πίνακας στο παράρτημα II παρέχει επισκόπηση των συστάσεων στις οποίες η Επιτροπή και οι οργανισμοί της ΕΕ θα πρέπει να συμβάλουν ώστε να διασφαλιστεί η πλήρης και έγκαιρη εφαρμογή τους.

¹³ Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 18ης και 19ης Φεβρουαρίου 2016, παράγραφος 8 στοιχείο στ).

προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις (*wave-through*)». Αντί για μονομερείς αποφάσεις, πρέπει να εφαρμοστεί η συμφωνηθείσα προσέγγιση για τη βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των χωρών κατά μήκος της διαδρομής των Δυτικών Βαλκανίων.

Από νομική άποψη, σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου¹⁴, εάν ένας υπήκοος τρίτης χώρας ζητεί άσυλο σε ένα κράτος μέλος, μεταξύ άλλων και στην περίπτωση που η αίτηση υποβάλλεται στα σύνορα, το κράτος μέλος πρέπει να παράσχει στο εν λόγω πρόσωπο πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Το ζήτημα εάν το εν λόγω κράτος μέλος θα παραμείνει αρμόδιο για την εξέταση της συγκεκριμένης αίτησης θα κριθεί στη συνέχεια σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, και ιδίως του κανονισμού του Δουβλίνου.

Εν προκειμένω, στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 10ης Φεβρουαρίου υπογραμμίστηκε ότι για να λειτουργήσει σωστά το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, πρέπει να υπάρχει πραγματική δυνατότητα επιστροφής των αιτούντων άσυλο στο κράτος πρώτης εισόδου στην ΕΕ («μεταφορές βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου»), όπως προβλέπουν οι από κοινού συμφωνηθέντες κανόνες της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εξέδωσε επίσης στις 10 Φεβρουαρίου σύσταση στην οποία απαριθμούνται τα συγκεκριμένα μέτρα που απαιτούνται ώστε να επανέλθει η Ελλάδα στο σύστημα του Δουβλίνου¹⁵. Η υποβολή εκθέσεων από την Ελλάδα όσον αφορά την πρόοδο που σημειώνει στην υλοποίηση των συνιστώμενων δράσεων, καθώς και άλλες εισηγήσεις, όπως, για παράδειγμα, εκθέσεις της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την εκτέλεση αποφάσεων και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, θα καταστήσουν δυνατό να εκτιμηθεί σαφέστερα κατά πόσον υφίστανται οι συνθήκες που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να αρχίσουν εκ νέου μεμονωμένες μεταφορές προς την Ελλάδα δυνάμει του κανονισμού του Δουβλίνου, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι ο αριθμός των μεταφορών και οι κατηγορίες των προσώπων προς μεταφορά πρέπει να αντιστοιχούν στη συγκεκριμένη πρόοδο που σημειώνεται. Από την πλευρά της, η Επιτροπή θα προβεί στην αξιολόγησή της για το θέμα ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου.

Ταυτόχρονα, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αρνούνται την είσοδο στα εξωτερικά σύνορα σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου που προβλέπονται στο άρθρο 5 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένων των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν έχουν υποβάλει αίτηση ασύλου παρότι είχαν τη δυνατότητα να το πράξουν. Για όσα κράτη μέλη επανέφεραν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα, τα εν λόγω κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να αρνούνται την είσοδο στα εν λόγω εσωτερικά σύνορα στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου. Τούτο δεν εξαρτάται από την πρόθεση του υπηκόου τρίτης χώρας να υποβάλει αίτηση ασύλου σε άλλο κράτος μέλος.

Η προσέγγιση της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις δεν συνάδει με τους κανόνες του Σένγκεν και του Δουβλίνου, ενθαρρύνει τις δευτερογενείς μετακινήσεις και θα πρέπει να τερματιστεί. Υπονομεύει επίσης τη λειτουργία του προγράμματος μετεγκατάστασης και, συνεπώς, αποτελεί μία από τις αιτίες πλημμελούς εφαρμογής των αποφάσεων για μετεγκατάσταση

¹⁴ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

¹⁵ Σύσταση της Επιτροπής προς την Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα ενόψει της επανέναρξης των μεταφορών δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (C(2016) 871, της 10ης Φεβρουαρίου 2016).

μέχρι σήμερα. Ως εκ τούτου, ο τερματισμός της προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις με συντονισμένο τρόπο αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη λειτουργία των συστημάτων του Σένγκεν και του Δουβλίνου, καθώς και του προγράμματος μετεγκατάστασης.

4.2. Παροχή βοήθειας προς την Ελλάδα για τη διαχείριση των μεταναστευτικών πιέσεων

Η Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της της 10ης Φεβρουαρίου, εντόπισε την ύπαρξη μιας τάσης κατά μήκος της διαδρομής των Δυτικών Βαλκανίων προς την κατεύθυνση της σταδιακής αύξησης της αυστηρότητας των συνοριακών ελέγχων η οποία θα μπορούσε τελικά να οδηγήσει στο κλείσιμο των συνόρων. Η τάση αυτή επιταχύνθηκε και οδήγησε στο περιοδικό κλείσιμο των συνόρων μεταξύ της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας και της Ελλάδας, εν μέρει ως αντίδραση στους περιορισμούς ή το κλείσιμο των συνόρων που ισχύουν σε άλλες χώρες κατά μήκος της διαδρομής.

Καθώς η ροή των μεταναστών που εισέρχονται στην Ελλάδα δεν έχει μειωθεί, όλο και περισσότεροι μετανάστες εγκλωβίζονται στην Ελλάδα. Πρέπει να ληφθούν επείγοντως μέτρα, ώστε να αντιμετωπιστεί η εντεινόμενη ανθρωπιστική κρίση στην Ελλάδα και να αμβλυθούν οι μεταναστευτικές πιέσεις με τις οποίες είναι αντιμέτωπη η χώρα αυτή:

- η εφαρμογή του κοινού σχεδίου δράσης ΕΕ-Τουρκίας και του εθελοντικού συστήματος εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους με την Τουρκία¹⁶ θα πρέπει να οδηγήσει σε ταχεία μείωση του αριθμού των αφίξεων στην Ελλάδα· όσον αφορά τις τελευταίες, όσα περισσότερα κράτη μέλη συμμετέχουν στο εν λόγω πρόγραμμα, τόσο καλύτερες είναι οι προοπτικές για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης στο Αιγαίο Πέλαγος.
- Οι επιστροφές των προσώπων που δεν έχουν δικαίωμα διαμονής και δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας προς τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, συμπεριλαμβανομένης της Τουρκίας, θα πρέπει επίσης να μειώσουν τον αριθμό των παράτυπων μεταναστών στην Ελλάδα. Η Ελλάδα θα πρέπει να επιταχύνει τις επανεισδοχές, ιδίως με την Τουρκία, με βάση τις εφαρμοστέες ισχύουσες συμφωνίες επανεισδοχής και με τη στήριξη των λοιπών κρατών μελών.
- Τα συμφωνηθέντα προγράμματα μετεγκατάστασης συνιστούν σημαντικά εργαλεία για τη μείωση των επιβαρύνσεων των κρατών μελών που υφίστανται τις μεγαλύτερες πιέσεις, καθώς και για την αποκατάσταση της τάξης όσον αφορά τη διαχείριση της μετανάστευσης. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το εν λόγω πρόγραμμα έχει επίσης καταστεί εργαλείο ανθρωπιστικής βοήθειας. Τα κράτη μέλη πρέπει να εντείνουν τον ρυθμό της μετεγκατάστασης επιταχύνοντας την επεξεργασία και ανταποκρινόμενα στην ανάγκη να διενεργούνται οι προσήκοντες έλεγχοι ασφαλείας¹⁷. Η Επιτροπή είναι έτοιμη να παράσχει διοικητική και υλικοτεχνική συνδρομή. Σύμφωνα με τα προγράμματα, τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να προβαίνουν σε κάθε ενέργεια για την παρεμπόδιση των δευτερογενών μετακινήσεων απαιτώντας την άμεση επιστροφή στο κράτος μέλος μετεγκατάστασης και λαμβάνοντας τα απαραίτητα προληπτικά

¹⁶ Σύσταση της Επιτροπής για ένα εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους με την Τουρκία, (C(2015) 9490 της 15ης Δεκεμβρίου 2015).

¹⁷ Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 18ης και 19 Φεβρουαρίου 2016, σημείο 8 η).

μέτρα στον τομέα της πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές και στα μέσα έννομης προστασίας, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο¹⁸.

- Η παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας στην Ελλάδα πρέπει να ενταθεί και να διευκολυνθεί με την ταχεία έγκριση και εφαρμογή της πρότασης της Επιτροπής σχετικά με την παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης εντός της Ένωσης.

Επιπλέον, η συσσώρευση των μεταναστευτικών πιέσεων στην Ελλάδα ενδέχεται να οδηγήσει στην αύξηση της χρήσης εναλλακτικών διαδρομών μέσω της ευρύτερης περιοχής των Βαλκανίων. Η ΕΕ πρέπει να χρησιμοποιήσει όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της (πληροφορίες από τα κράτη μέλη, την ΕΥΕΔ, την Επιτροπή, τον Frontex, τον δορυφόρο του προγράμματος Copernicus) για την παρακολούθηση των μεταναστευτικών ροών και για την πρόβλεψη τυχόν μεταβολών της διαδρομής. Θα πρέπει να επιδιώκει επίσης να εντείνει τον συντονισμό με τις πιθανές χώρες διέλευσης όπως είναι η Αλβανία, το Μαυροβούνιο και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη.

5. Έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα: από το συνονθύλευμα σε μια συνεκτική προσέγγιση

5.1. Η σημερινή κατάσταση: η μονομερής επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

Από τον Σεπτέμβριο του 2015, συνολικά οκτώ χώρες του χώρου Σένγκεν έχουν επαναφέρει τους συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα ενόψει σοβαρής απειλής για την εσωτερική ασφάλεια και τη δημόσια τάξη η οποία συνδέεται με τις δευτερογενείς μετακινήσεις παράτυπων μεταναστών. Οι εν λόγω χώρες είναι το Βέλγιο, η Δανία, η Γερμανία, η Ουγγαρία, η Αυστρία, η Σλοβενία, η Σουηδία και η Νορβηγία. Οι μονομερείς αποφάσεις που κοινοποιούνται από τα κράτη μέλη αφορούν την εισροή μεγάλου αριθμού προσώπων χωρίς έγγραφα ή με ελλιπή έγγραφα, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται και ανήλικοι, που δεν καταγράφηκαν κατά την πρώτη είσοδό τους στην ΕΕ, και το γεγονός ότι αυτές οι μαζικές μετακινήσεις οδηγούν στα άκρα τις ικανότητες υποδοχής των αντίστοιχων εθνικών αρχών και συνιστούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια.

Ενώ οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα της Σλοβενίας και της Ουγγαρίας έχουν αρθεί εν τω μεταξύ¹⁹, οι υπόλοιπες χώρες παρέτειναν επανειλημμένα τους ελέγχους, σύμφωνα με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

Και στις οκτώ περιπτώσεις οι χώρες στήριξαν την απόφαση για μονομερή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στη διάταξη για τις περιπτώσεις που επιβάλλουν άμεση δράση (άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν), η οποία επιτρέπει την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους 2 μήνες. Δεδομένου ότι η κατάσταση δεν έχει βελτιωθεί σημαντικά, οι έλεγχοι παρατάθηκαν στη συνέχεια με βάση τα άρθρα 23 και 24 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, που επιτρέπουν την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους 6 μήνες. Για τις λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τις ημερομηνίες επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και των παρατάσεών τους, βλ. την επισκόπηση στο παράρτημα Ι.

¹⁸ Βλ. εν προκειμένω την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-443/14 και C-444/14 Alo και Ossó της 1ης Μαρτίου 2016.

¹⁹ Η Σλοβενία και η Ουγγαρία δεν παρέτειναν τους ελέγχους μετά από την περίοδο των 30 και 10 ημερών αντίστοιχα, ανταποκρινόμενες στη μείωση των απειλών που διαπιστώθηκαν.

Η Γαλλία επανέφερε τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τον Νοέμβριο του 2015, για λόγους που δεν συνδέονται με την παράτυπη μετανάστευση. Οι έλεγχοι θεσπίστηκαν αρχικά στο πλαίσιο της Διάσκεψης COP21 και στη συνέχεια λόγω της κατάστασης έκτακτης ανάγκης μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 13ης Νοεμβρίου 2015 στο Παρίσι. Επί του παρόντος οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα στη Γαλλία συνεχίζονται ακόμη. Οι έλεγχοι αυτοί πρέπει επίσης να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν σχετικά με τη θέσπιση προσωρινών συνοριακών ελέγχων. Η παρούσα ανακοίνωση δεν ασχολείται με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα που θεσπίστηκαν για λόγους που δεν συνδέονται με την παράτυπη μετανάστευση²⁰. Είναι αυτονόητο ότι η πρόθεση επιστροφής σε κανονικές συνθήκες δεν θα απέκλειε τη δυνατότητα να τεθούν σε εφαρμογή δικαιολογημένοι προσωρινοί έλεγχοι ασφάλειας, σύμφωνα με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν²¹.

Η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί έκτακτο μέτρο προσωρινού χαρακτήρα. Η συνδυασμένη εφαρμογή των άρθρων 23, 24 και 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν επιτρέπει τη διατήρηση του ελέγχου των συνόρων για συνολική περίοδο έως οκτώ μήνες²².

5.2. Προς μια συνεκτική ενωσιακή προσέγγιση

Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν προβλέπει επίσης συντονισμένη προσέγγιση των προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα (άρθρο 26).

Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται σε εξαιρετικές περιστάσεις κατά τις οποίες η συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν τίθεται σε κίνδυνο ως αποτέλεσμα συνεχιζόμενων σοβαρών ελλείψεων που συνδέονται με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Στην εν λόγω διάταξη απαιτείται οι εν λόγω περιστάσεις να αποτελούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια εντός του χώρου Σένγκεν ή τμημάτων αυτού. Στις εξαιρετικές αυτές περιστάσεις, η Επιτροπή δύναται να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για διατύπωση σύστασης ώστε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη να επαναφέρουν τους ελέγχους σε όλα ή συγκεκριμένα τμήματα των εσωτερικών τους συνόρων.

Κατά την παρούσα χρονική συγκυρία, υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων που προκαλούνται λόγω έλλειψης επιτήρησης των συνόρων και ανεπαρκούς καταγραφής και ταυτοποίησης των παράτυπων μεταναστών. Ως συνέπεια των δευτερογενών μετακινήσεων που προκαλούν οι εν λόγω ελλείψεις, τα κράτη μέλη επανέφεραν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Ως εκ τούτου, οι σοβαρές αυτές ελλείψεις θέτουν σε κίνδυνο το σύνολο του χώρου Σένγκεν και τεκμηριώνουν απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια στον εν λόγω τομέα.

²⁰ Η Μάλτα επανέφερε τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα στις 9 Νοεμβρίου στο πλαίσιο της συνόδου των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Κοινοπολιτείας και της Διάσκεψης της Βαλέτας για τη μετανάστευση, και στη συνέχεια παρέτεινε τους εν λόγω ελέγχους λόγω της παγκόσμιας τρομοκρατικής απειλής και με σκοπό την εξάρθρωση ενός δικτύου λαθρεμπορίου. Η Μάλτα ήρε τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα στις 31 Δεκεμβρίου 2015.

²¹ Για παράδειγμα, για τους σκοπούς της αποτελεσματικής αντιμετώπισης των επιπτώσεων που έχουν για την ασφάλεια μεγάλες αθλητικές διοργανώσεις, πολιτικές διαδηλώσεις ή πολιτικές συναντήσεις υψηλού επιπέδου.

²² Ως εκ τούτου, εάν συνεχιστούν, οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα που επανέφεραν μονομερώς οι χώρες βάσει του κώδικα συνόρων του Σένγκεν θα έπρεπε να λήξουν το αργότερο στις 13 Μαΐου για τη Γερμανία, στις 15 Μαΐου για την Αυστρία, στις 9 Ιουλίου για τη Σουηδία και στις 15 Ιουλίου για τη Νορβηγία.

Εάν οι μεταναστευτικές πιέσεις και οι σοβαρές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων συνεχιστούν ενδεχομένως και πέραν της 12ης Μαΐου, η Επιτροπή θα πρέπει, ως εκ τούτου, να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 26 παράγραφος 2 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, με την οποία θα συνιστά μια συνεκτική ενωσιακή προσέγγιση για τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα ώσπου οι διαρθρωτικές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων να μετριαστούν ή να εξαλειφθούν. Η Επιτροπή θα είναι προετοιμασμένη για το ενδεχόμενο αυτό και θα ενεργήσει χωρίς καθυστέρηση.

Τυχόν πρόταση της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, θα πρότεινε συνοριακούς ελέγχους μόνο σε εκείνα τα τμήματα των εσωτερικών συνόρων στα οποία οι έλεγχοι θα ήταν αναγκαίοι και αναλογικοί ώστε να αντιμετωπιστεί η σοβαρή απειλή που διαπιστώνεται για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια. Οι συνιστώμενοι συνοριακοί έλεγχοι θα έπρεπε επίσης να είναι προσωρινοί και για τη συντομότερη δυνατή χρονική περίοδο λαμβανομένης υπόψη της απειλής την οποία θα αντιμετώπιζαν. Εάν το επιτρέπει η συνολική κατάσταση, ο στόχος θα πρέπει να έγκειται στην άρση όλων των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων εντός του χώρου Σένγκεν εντός έξι μηνών από τη θέσπισή τους, δηλαδή έως τα μέσα Νοεμβρίου 2016.

Η εφαρμογή του άρθρου 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αποτελεί ασφαλιστική δικλείδα για τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Δεν πρόκειται για κύρωση εις βάρος κράτους μέλους, ούτε στοχεύει στον αποκλεισμό κράτους μέλους από τον χώρο Σένγκεν.

6. Συμπέρασμα

Επί του παρόντος, το σύστημα Σένγκεν δοκιμάζεται σκληρά από την έκθεσή του σε έντονες μεταναστευτικές πιέσεις και παρεμποδίζεται λόγω των σοβαρών ελλείψεων στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Οι εν λόγω πιέσεις και ελλείψεις από κοινού έχουν θέσει σε κίνδυνο τη λειτουργία ολόκληρου του συστήματος.

Οι προκλήσεις είναι πολύπλευρες. Η Επιτροπή με την ανακοίνωση της, της 10ης Φεβρουαρίου, προσδιόρισε τις διάφορες πολιτικές που πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή για την αντιμετώπιση της κρίσης σε όλες της τις πτυχές. Βάσει των εν λόγω πορισμάτων και ανταποκρινόμενη στην έκκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για επιστροφή σε μια κατάσταση στην οποία όλα τα κράτη μέλη εφαρμόζουν πλήρως τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η παρούσα ανακοίνωση προσδιορίζει μια πορεία επανόδου σε κανονικές συνθήκες με βάση τη συστηματική εφαρμογή των κανόνων. Ενώ η πορεία που προσδιορίζεται δεν μπορεί να εξεταστεί αποκομμένη από άλλους σημαντικούς παράγοντες, όπως είναι η επιτυχής εφαρμογή του κοινού σχεδίου δράσης ΕΕ-Τουρκίας, που οδηγεί σε βιώσιμη και ουσιαστική μείωση της ροής των παράτυπων μεταναστών, είναι πλέον καιρός τα κράτη μέλη να ενώσουν τις δυνάμεις τους για το κοινό συμφέρον ώστε να προασπίσουν ένα από τα κορυφαία επιτεύγματα της Ένωσης.

Για τον σκοπό αυτό, ο χάρτης πορείας για επιστροφή στην πλήρη λειτουργία του χώρου Σένγκεν περιλαμβάνει τα ακόλουθα βήματα:

- **4 Μαρτίου 2016 (και, στη συνέχεια, σε μηνιαία βάση):** η Ελλάδα υποβάλλει έκθεση σχετικά με την πρόοδο στην εφαρμογή των δράσεων που προσδιορίστηκαν στη

σύσταση σχετικά με την επανέναρξη των μεταφορών βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου.

- **12 Μαρτίου 2016 το αργότερο:** η Ελλάδα παρέχει το σχέδιο δράσης της για την υλοποίηση των συστάσεων που διατύπωσε το Συμβούλιο, καθώς και εκτίμηση αναγκών.
- **16 Μαρτίου 2016:** ανακοίνωση της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του κανονισμού του Δουβλίνου στη βάση του στόχου της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών.
- **16 Μαρτίου 2016:** η Επιτροπή υποβάλλει την πρώτη της έκθεση σχετικά με τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση.
- **22 Μαρτίου 2016 το αργότερο:** ο Frontex προβαίνει σε πρόσθετες προσκλήσεις συνεισφορών για την περαιτέρω ανάπτυξη ευρωπαϊκών ομάδων συνοριοφυλάκων με στόχο τη στήριξη της Ελλάδας.
- **1η Απριλίου 2016 το αργότερο:** τα κράτη μέλη ανταποκρίνονται στην πρόσκληση του Frontex με παροχή ανθρώπινων πόρων και τεχνικού εξοπλισμού.
- **12 Απριλίου 2016 το αργότερο:** η Επιτροπή παρουσιάζει την εκτίμησή της ως προς την καταλληλότητα του σχεδίου δράσης που εκπόνησε η Ελλάδα.
- **16 Απριλίου 2016:** η Επιτροπή υποβάλλει τη δεύτερη έκθεσή της σχετικά με τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση.
- **11-17 Απριλίου 2016:** η Επιτροπή και οι εμπειρογνώμονες των κρατών μελών θα προβούν σε αξιολόγηση Σένγκεν για τα εναέρια, χερσαία και θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας.
- **12 Μαΐου 2016 το αργότερο:** η Ελλάδα υποβάλλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των συστάσεων του Συμβουλίου.
- **12 Μαΐου 2016:** εάν οι σοβαρές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων εξακολουθούν να υφίστανται, η Επιτροπή θα υποβάλει πρόταση, δυνάμει του άρθρου 26 παράγραφος 2 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.
- **13 Μαΐου 2016:** εάν οι σοβαρές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων εξακολουθούν να υφίστανται, το Συμβούλιο πρέπει να εκδώσει σύσταση, δυνάμει του άρθρου 26 παράγραφος 2 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν για μια συνεκτική ενωσιακή προσέγγιση σχετικά με τους προσωρινούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.
- **16 Μαΐου 2016:** η Επιτροπή υποβάλλει την τρίτη έκθεσή της σχετικά με τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση.
- **Ιούνιος 2016 το αργότερο:** οι συννομοθέτες καταλήγουν σε πολιτική συμφωνία για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και εκδίδουν τη νομική πράξη.
- **Ιούνιος 2016:** Η Επιτροπή παρουσιάζει την αξιολόγησή της σχετικά με τη δυνατότητα επανέναρξης των μεταφορών βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου προς την Ελλάδα.
- **Αύγουστος 2016 το αργότερο:** η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή καθίσταται επιχειρησιακή.
- **Σεπτέμβριος 2016 το αργότερο:** η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή έχει πραγματοποιήσει τις πρώτες δοκιμές τρωτότητας ώστε να μπορούν να ληφθούν τα τυχόν απαραίτητα προληπτικά μέτρα.
- **Δεκέμβριος 2016:** εάν το επιτρέπει η συνολική κατάσταση, η καταληκτική ημερομηνία για τερματισμό των εξαιρετικών μέτρων διασφάλισης.