



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 28.11.2013
COM(2013) 832

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Τέταρτη εξαμηνιαία έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν
για την περίοδο από 1ης Μαΐου έως 31 Οκτωβρίου 2013**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Όπως ανακοινώθηκε από την Επιτροπή στις 16 Σεπτεμβρίου 2011 στην ανακοίνωσή της για την ενίσχυση της διακυβέρνησης Σένγκεν¹ και με τη στήριξη του Συμβουλίου της 8ης Μαρτίου 2012, η Επιτροπή υποβάλλει εξαμηνιαίες εκθέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Η παρούσα τέταρτη έκθεση καλύπτει την περίοδο από 1ης Μαΐου έως 31 Οκτωβρίου 2013.

2. ΕΙΚΟΝΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

2.1. Κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα Σένγκεν²

Στο διάστημα Απριλίου-Ιουνίου 2013, εντοπίστηκαν 24 805 περιπτώσεις παράνομης διέλευσης των συνόρων, δηλ. αύξηση 7,4% σε σχέση με την ίδια περίοδο το 2012 και αύξηση 155% σε σύγκριση με το πρώτο τρίμηνο του 2013. Πρόκειται για τη μεγαλύτερη αύξηση που έχει καταγραφεί από το 2008 μεταξύ δύο διαδοχικών τριμήνων, και η οποία πιθανότατα συνδέεται, αφενός, με τη βελτίωση των καιρικών συνθηκών στη Μεσόγειο και, αφετέρου, με τις αλλαγές της πολιτικής ασύλου στην Ουγγαρία.

Από τον Ιανουάριο του 2013, οι αιτούντες άσυλο στην Ουγγαρία στέλνονταν σε ανοικτές και όχι σε κλειστές εγκαταστάσεις και συχνά διέφευγαν αμέσως μετά προς άλλα κράτη μέλη. Οι εντοπισθείσες παράνομες διελύσεις των συνόρων αυξήθηκαν από 911 το τελευταίο τρίμηνο του 2012 και 2 405 το πρώτο τρίμηνο του 2013 σε 8 775 το δεύτερο τρίμηνο του 2013. Κατά την περίοδο Απριλίου-Ιουνίου 2013 η Ουγγαρία εντόπισε περισσότερες περιπτώσεις παράνομης διέλευσης των συνόρων από οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος, με ποσοστό 35 % επί του συνόλου της ΕΕ, ακολουθούμενη από την Ιταλία και την Ελλάδα, αμφότερες με ποσοστό 26% επί του συνόλου της ΕΕ. Ωστόσο, τον Ιούλιο του 2013, η Ουγγαρία τροποποίησε εκ νέου τους κανόνες της, χρησιμοποιώντας πλέον περισσότερο κλειστές εγκαταστάσεις. Έκτοτε, μειώθηκαν τα περιστατικά παράνομης διέλευσης των συνόρων. Σύμφωνα με τις ουγγρικές αρχές, η μείωση αυτή ενδέχεται επίσης να οφείλεται στην ενίσχυση της συνεργασίας τους με το Κοσσυφοπέδιο³.

Όσον αφορά τις εθνικότητες, σε σχέση με τις εντοπισθείσες περιπτώσεις παράνομης διέλευσης των συνόρων πρώτοι κατατάσσονται οι μετανάστες από το Κοσσυφοπέδιο, οι οποίοι ανήλθαν σε 4 456 μεταξύ Απριλίου-Ιουνίου 2013. Ακόμη, οι μετανάστες από την Αλβανία ανήλθαν σε 3 098, και εντοπίστηκαν κυρίως στην Ελλάδα.

Ο αριθμός των Σύρων που εντοπίστηκαν για παράνομη διέλευση των συνόρων αυξήθηκε από 2 024 το δεύτερο τρίμηνο του 2012 σε 2 784 το δεύτερο τρίμηνο του 2013, κυρίως στο

¹ COM (2011) 561 final

² Τριμηνιαία ανάλυση κινδύνου Απριλίου-Ιουνίου 2013 του Frontex

³ Η παρούσα αναφορά γίνεται με την επιφύλαξη των θέσεων όσον αφορά το καθεστώς και είναι σύμφωνη με την απόφαση 1244 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και τη γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου σχετικά με τη Διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου

Αιγαίο πέλαγος (1 322 άτομα). Μετά τη δρομολόγηση της ελληνικής επιχείρησης ΑΣΠΙΔΑ, οι εντοπισμοί αυξήθηκαν επίσης στα τουρκοβουλγαρικά σύνορα, από 159 περιπτώσεις εντοπισμού το δεύτερο τρίμηνο του 2012 σε 1 059 το ίδιο τρίμηνο του 2013. Το καλοκαίρι του 2013, οι εντοπισθέντες Σύροι εξακολούθησαν να αυξάνονται (1 840 τον Ιούλιο του 2013 και 3 413 τον Αύγουστο του 2013), ιδίως στα ιταλικά θαλάσσια σύνορα, καθώς και στα τουρκοβουλγαρικά χερσαία σύνορα. Ωστόσο, οι Σύροι που εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν, μεταξύ άλλων στην Ελλάδα, συχνά κατευθύνονται προς τη Σουηδία ή τη Γερμανία με σκοπό να υποβάλουν αίτηση ασύλου. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνεται ότι το Σουηδικό Μεταναστευτικό Συμβούλιο υιοθέτησε στις 2 Σεπτεμβρίου 2013 νέα δικαστική θέση, βάσει της οποίας χορηγείται πλέον μόνιμη διαμονή στα πρόσωπα από τη Συρία στα οποία είχαν χορηγηθεί παλαιότερα τριετείς άδειες διαμονής. Τα άτομα με μόνιμη άδεια διαμονής μπορούν στη συνέχεια να υποβάλουν αίτηση οικογενειακής επανένωσης⁴.

Ύστερα από την αξιοσημείωτη αύξηση των αφίξεων μεταναστών στην περιοχή της Κεντρικής Μεσογείου από το καλοκαίρι του 2013, και μετά το τραγικό ατύχημα με πλοίο στα ανοιχτά της ιταλικής νήσου Λαμπεντούζα, το Συμβούλιο ΔΕΥ που συνήλθε στις 7-8 Οκτωβρίου 2013 αποφάσισε να συγκροτήσει ομάδα εργασίας με σκοπό την αποτροπή παρόμοιων τραγωδιών στο μέλλον. Η Επιτροπή τέθηκε επικεφαλής αυτής της ομάδας εργασίας, η οποία θα πρέπει να προσδιορίσει τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η ΕΕ και τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν με αποτελεσματικότερο τρόπο. Στα μέσα αυτά περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων και η ενίσχυση των κοινών επιχειρήσεων του Frontex στη Μεσόγειο.

2.2. Κατάσταση εντός του χώρου Σένγκεν

Το διάστημα Απριλίου-Ιουνίου 2013, εντοπίστηκαν 80 000 και πλέον περιπτώσεις παράνομης διαμονής στην ΕΕ, οι περισσότερες στο εσωτερικό των χωρών και όχι στα εξωτερικά σύνορα. Οι περισσότερες περιπτώσεις (11 683) αναφέρθηκαν στη Γερμανία, ενώ ακολουθούν η Γαλλία (8 563) και η Ισπανία (8 156)⁵.

Από τις 30 Σεπτεμβρίου ως τις 13 Οκτωβρίου πραγματοποιήθηκε σε 23 κράτη μέλη⁶, καθώς και στη Νορβηγία και την Ελβετία, άσκηση συγκέντρωσης πληροφοριών σχετικά με τα μεταναστευτικά ρεύματα εντός της ΕΕ/χώρου Σένγκεν, η επιχείρηση Perkunas. Ένας από τους στόχους της επιχείρησης είναι να εξεταστεί η σχέση μεταξύ των παράνομων διελεύσεων των συνόρων στα εξωτερικά σύνορα και των δευτερευουσών κινήσεων εντός ΕΕ/Σένγκεν. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που διαβιβάστηκαν από τη Λιθουανική Προεδρία, εντοπίστηκαν 10 459 παράνομοι μετανάστες, εκ των οποίων 4 800 στην Ιταλία και 1 606 στη Γερμανία.

Επί τρεις εβδομάδες την περίοδο Μαρτίου-Μαΐου 2013, η AIRPOL (δίκτυο αστυνομικών υπηρεσιών, συνοριοφυλάκων και άλλων συναφών υπηρεσιών επιβολής του νόμου που δραστηριοποιούνται στα αεροδρόμια) συντόνισε δράση με σκοπό την καταπολέμηση της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, της χρησιμοποίησης πλαστών εγγράφων, της κλοπής

⁴ Δικτυακός τόπος του Σουηδικού Μεταναστευτικού Συμβουλίου στις 5 Σεπτεμβρίου 2013

⁵ Τριμηνιαία ανάλυση κινδύνου Απριλίου-Ιουνίου 2013 του Frontex

⁶ Η Κροατία, η Ελλάδα, η Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο και η Σουηδία δεν συμμετείχαν.

εγγράφων ταυτότητας, του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας. 17 αεροδρόμια που συμμετείχαν σε 14 χώρες εφάρμοσαν επί ένα εικοσιτετράωρο στοχευμένα μέτρα για πτήσεις που εμφανίζουν επικινδυνότητα στο εσωτερικό της ΕΕ και διαβίβασαν τα αποτελέσματα στην AIRPOL για περαιτέρω ανάλυση. Στη διάρκεια της επιχείρησης, 122 πτήσεις υποβλήθηκαν σε ελέγχους, κατά τους οποίους εντοπίστηκαν 26 άτομα, κυρίως σε πτήσεις από τη Βουδαπέστη προς το Βερολίνο.

Παρόλο που οι παραπάνω πληροφορίες είναι χρήσιμες, εξακολουθεί να υπάρχει ανάγκη βελτίωσης της συλλογής δεδομένων και της ανάλυσης των παράνομων μεταναστευτικών κινήσεων εντός της ΕΕ. Για την αντιμετώπιση αυτής της ανάγκης, ο Frontex, με πρωτοβουλία της Επιτροπής και βάσει της υποβολής των διαθέσιμων πληροφοριακών στοιχείων από τα κράτη μέλη, θα προβεί σε προσαρμοσμένη στα δεδομένα ανάλυση κινδύνου σχετικά με τις μεταναστευτικές κινήσεις εντός της ΕΕ μέχρι τα μέσα Νοεμβρίου 2013. Επιπλέον, το δίκτυο ανάλυσης κινδύνου του Frontex πρόκειται να συμφωνήσει στα μέσα Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με την τακτική συλλογή, από τον Ιανουάριο του 2014 και εφεξής, των δεικτών αυτών των κινήσεων.

3. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟΥ ΤΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

3.1. Περιπτώσεις προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα

Το άρθρο 23 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν⁷ προβλέπει ότι, κατ'εξάιρεση, σε περίπτωση σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, ένα κράτος μέλος μπορεί να επαναφέρει συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά του σύνορα. Κατά την περίοδο από 1ης Μαΐου έως 31 Οκτωβρίου 2013, κανένα κράτος μέλος δεν είχε επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά του σύνορα.

3.2. Διατήρηση του καθεστώτος μη διενέργειας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

Δύο τομείς του κεκτημένου του Σένγκεν που υπόκεινται συχνά σε εικαζόμενες παραβιάσεις είναι το κατά πόσον η διενέργεια αστυνομικών ελέγχων κοντά στα εσωτερικά σύνορα έχει αποτέλεσμα ισοδύναμο με εκείνο των συνοριακών ελέγχων (άρθρο 21 του Κώδικα συνόρων του Σένγκεν) και η υποχρέωση άρσης των εμποδίων για την ομαλή ροή της κυκλοφορίας, όπως οι περιορισμοί ταχύτητας, στα οδικά σημεία διέλευσης των εσωτερικών συνόρων (άρθρο 22 του Κώδικα συνόρων του Σένγκεν). Κατά την περίοδο από 1ης Μαΐου έως 31 Οκτωβρίου 2013, η Επιτροπή ζήτησε πληροφορίες σχετικά με πιθανές παραβιάσεις των άρθρων 21 και/ή 22 του Κώδικα συνόρων του Σένγκεν σε μια νέα υπόθεση (που αφορά την Ισπανία), ενώ έκλεισε δύο υποθέσεις (που αφορούν τη Λετονία και τη Λιθουανία) και συνέχισε να ερευνά έξι υφιστάμενες υποθέσεις (που αφορούν την Αυστρία, την Τσεχική Δημοκρατία, τη Γερμανία, τη Σλοβακία και τη Σουηδία).

3.3. Εικαζόμενες παραβιάσεις άλλων μερών του κεκτημένου του Σένγκεν

Ενσωμάτωση της οδηγίας για την επιστροφή (2008/115/EK) στην εθνική νομοθεσία

⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 610/2013

Η προθεσμία εφαρμογής της οδηγίας για την επιστροφή (2008/115/EK) έληξε στις 24 Δεκεμβρίου 2010. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ που δεσμεύονται από την οδηγία και όλες οι συνδεδεμένες χώρες πλην της Ισλανδίας κοινοποίησαν πλήρη ενσωμάτωση της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Η Επιτροπή εξετάζει διεξοδικά τη μεταφορά της οδηγίας και την πρακτική εφαρμογή της στα κράτη μέλη και θα υποβάλει την πρώτη έκθεση εφαρμογής στο πλαίσιο της ανακοίνωσης για την πολιτική επιστροφής της ΕΕ μέχρι τα τέλη του 2013.

Θέση σε ισχύ του κανονισμού σχετικά με την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία (ΕΚ αριθ.1931/2006)

Από την έναρξη ισχύος του καθεστώτος κυκλοφορίας στα τοπικά σύνορα το 2006, η Επιτροπή παρακολουθεί την εφαρμογή του. Σχετικά με την προηγούμενη έκθεση, η Επιτροπή ζήτησε πληροφορίες από δύο κράτη μέλη (Ουγγαρία και Σλοβακία) και συνέχισε τις έρευνές της σχετικά με τρία κράτη μέλη (Λετονία, Πολωνία και Σλοβενία) όσον αφορά τις διμερείς συμφωνίες που έχουν συνάψει με τις γειτονικές τους τρίτες χώρες.

Η δράση της Επιτροπής σε αυτές τις περιπτώσεις βασίζεται εν μέρει στην απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 21ης Μαρτίου 2013 στην υπόθεση C-254/11 (Shomodi). Σύμφωνα με το Δικαστήριο, ο κάτοχος άδειας τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας πρέπει να έχει τη δυνατότητα να κυκλοφορεί ελεύθερα εντός της παραμεθόριας περιοχής κατά τη διάρκεια τριών μηνών εφόσον η παραμονή του είναι συνεχής και, αφετέρου, να δικαιούται εκ νέου τρίμηνη παραμονή μετά από κάθε διακοπή της παραμονής του. Εξάλλου, η διακοπή της παραμονής νοείται ως η διέλευση, ανεξαρτήτως συχνότητας, ακόμη και περισσότερες φορές ανά ημέρα, των συνόρων μεταξύ του κράτους μέλους και της γειτονικής τρίτης χώρας όπου κατοικεί ο κάτοχος της άδειας τοπικής κυκλοφορίας.

3.4. Αδυναμίες που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο του μηχανισμού αξιολόγησης Σένγκεν

Στο πλαίσιο του ισχύοντος μηχανισμού αξιολόγησης Σένγκεν⁸, η εφαρμογή από τα κράτη μέλη του κεκτημένου του Σένγκεν αξιολογείται σε τακτά διαστήματα από εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη, τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και την Επιτροπή.

Κατά την περίοδο 1 Μαΐου-31 Οκτωβρίου 2013, πραγματοποιήθηκαν αξιολογήσεις Σένγκεν όσον αφορά τα χερσαία σύνορα στην Ουγγαρία, την Πολωνία, τη Σλοβακία και τη Σλοβενία, καθώς και αξιολογήσεις SIS/Sirene στην Τσεχική Δημοκρατία, τη Μάλτα, τη Σλοβακία και τη Σλοβενία. Οι εκθέσεις βρίσκονται στο στάδιο της ολοκλήρωσης και αναμένεται να περιλαμβάνουν θετικά και αρνητικά σχόλια και συστάσεις επί θεμάτων όπως η κατάρτιση, η χρήση ανάλυσης κινδύνου, η ανταλλαγή πληροφοριών, η διεθνής συνεργασία και η υποδομή στα σημεία συνοριακής διέλευσης. Όπως και κατά το προηγούμενο εξάμηνο, υπάρχουν εν γένει περιθώρια βελτίωσης, αλλά δεν διαπιστώθηκαν αδυναμίες που θα απαιτούσαν την ανάληψη άμεσης δράσης από μέρους της Επιτροπής.

Μετά την τελευταία επίσκεψη στην Ελλάδα τον Οκτώβριο του 2013, η Επιτροπή επισημαίνει την πρόοδο που σημειώθηκε στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της χώρας και καλεί την Ελλάδα να συνεχίσει την εφαρμογή του σχεδίου δράσης Σένγκεν, ενώ επαναλαμβάνει τη

⁸ SCH/Com-ex (98) 26 def.

δέσμευσή της να υποστηρίξει τις προσπάθειες της Ελλάδας, μεταξύ άλλων μέσω του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, του μελλοντικού Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και μέσω της συνδρομής του Frontex.

Για ένα ενδεικτικό ημερολόγιο των αξιολογήσεων Σένγκεν το διάστημα Νοεμβρίου 2013-Απριλίου 2014, βλ. Παράρτημα Ι.

Όσον αφορά τον καθαυτό μηχανισμό αξιολόγησης Σένγκεν, το Συμβούλιο αποφάσισε στις 7 Οκτωβρίου 2013 να εγκρίνει νέο μηχανισμό, ικανό να εντοπίζει τις αδυναμίες σε πρώιμο στάδιο και να διασφαλίζει κατάλληλα διορθωτικά μέσα, παρακολούθηση και διαφάνεια. Στον νέο μηχανισμό, η Επιτροπή θα αναλάβει συντονιστικό ρόλο, διότι θα διενεργεί τις αξιολογήσεις από κοινού με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και θα αναλάβει την ευθύνη να εγκρίνει εκθέσεις και να προτείνει συστάσεις για ενδεχόμενες βελτιώσεις. Εξάλλου, η Επιτροπή θα προγραμματίζει αιφνιδιαστικές επιτόπιες επισκέψεις, για παράδειγμα στα εσωτερικά σύνορα Σένγκεν.

Παρά ταύτα, ενδέχεται να υπάρξουν πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις, όπου οι συστάσεις για επανορθωτική δράση να μην επαρκούν για να διασφαλιστεί η δέουσα και αρκούντως ταχεία αποκατάσταση πιθανών μόνιμων σοβαρών αδυναμιών στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους. Ο νέος μηχανισμός επιτρέπει συνεπώς τη λήψη απόφασης, με πρωτοβουλία της Επιτροπής, σχετικά με την προσωρινή επαναφορά συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα με κράτος μέλος που αδυνατεί να διαχειριστεί τα εξωτερικά του σύνορα. Πρόκειται για έκτακτο έσχατο μέτρο σε μια αληθινά κρίσιμη κατάσταση προκειμένου να διασφαλιστεί η επίλυση των προβλημάτων, με παράλληλη ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων στην ελεύθερη κυκλοφορία.

Ο κανονισμός για τον νέο μηχανισμό αξιολόγησης Σένγκεν τίθεται σε ισχύ 20 ημέρες μετά τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα στις 6 Νοεμβρίου 2013. Ωστόσο, όσον αφορά τα σημερινά κράτη Σένγκεν, στην πράξη αρχίζει να εφαρμόζεται έναν χρόνο αργότερα. Για τα άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, που επιθυμούν να ενταχθούν στον χώρο Σένγκεν, ο κανονισμός αρχίζει να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 2016 το αργότερο. Πρέπει να σημειωθεί ότι δεδομένου ότι οι αξιολογήσεις Σένγκεν της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας έχουν ολοκληρωθεί, οι χώρες αυτές δεν θα αξιολογηθούν εκ νέου βάσει του νέου μηχανισμού. Μετά την προσχώρηση της Κροατίας στην ΕΕ την 1η Ιουλίου 2013 και μόλις η χώρα ανακοινώσει ότι είναι έτοιμη, θα καταστρωθούν σχέδια για την αξιολόγηση Σένγκεν σύμφωνα με τη νέα διαδικασία.

3.5. Άρση του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία

Μετά το συμπέρασμα του Συμβουλίου τον Ιούνιο του 2011 ότι Βουλγαρία και Ρουμανία πληρούν τα κριτήρια για πλήρη εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν, τέθηκαν σε εφαρμογή νέα μέτρα που θα συμβάλουν στην ένταξή τους. Παρόλα αυτά, το Συμβούλιο δεν είναι ακόμη σε θέση να αποφασίσει για την άρση του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα των χωρών αυτών, αλλά σκοπεύει να επανεξετάσει το θέμα στη σύνοδό του στις 7-8 Δεκεμβρίου 2013. Η Επιτροπή εξακολουθεί να υποστηρίζει πλήρως την ένταξη της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στον χώρο Σένγκεν.

3.6. Τέχνικές τροποποιήσεις του κώδικα συνόρων Σένγκεν κ.λπ.

Σε συνέχεια της συμφωνίας για τη δέσμη διακυβέρνησης Σένγκεν τον Μάιο του 2013, οι τροποποιήσεις του κώδικα συνόρων Σένγκεν εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2013⁹ και τέθηκαν σε ισχύ στις 19 Ιουλίου 2013. Σκοπός των τροποποιήσεων αυτών ήταν η απαλλαγή από τις διαφορετικές ερμηνείες του κώδικα συνόρων Σένγκεν και η απόκριση στα πρακτικά προβλήματα που έχουν ανακύψει μετά την έναρξη ισχύος του κώδικα. Οι κύριες αλλαγές είναι η θέσπιση σαφούς ορισμού της μεθόδου υπολογισμού «διαμονής που δεν υπερβαίνει τις 90 ημέρες σε οποιαδήποτε περίοδο 180 ημερών» (βραχεία διαμονή) υπηκόων τρίτων χωρών εντός του χώρου Σένγκεν, καθώς και αποσαφήνιση σχετικά με την απαιτούμενη περίοδο ισχύος των ταξιδιωτικών εγγράφων υπηκόων τρίτων χωρών.

4. ΣΥΝΟΛΕΥΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ

4.1. Χρήση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν

Η δεύτερη γενιά του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (SIS II) τέθηκε σε λειτουργία στις 9 Απριλίου 2013. Κατά τη λήξη της άνευ συμβάντων μηνιαίας εντατικής περιόδου παρακολούθησης που ακολούθησε, η επιχειρησιακή διαχείριση του SIS II παραδόθηκε στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την επιχειρησιακή διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον τομέα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (eu-LISA). Από την έναρξη της λειτουργίας του, το SIS II λειτουργεί ομαλά. Χάρη στις βελτιωμένες λειτουργικές του δυνατότητες και στις συνολικές του επιδόσεις, το σύστημα συμβάλλει σημαντικά στην ασφάλεια και την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων στον χώρο Σένγκεν. Σταθερά αυξάνεται ο αριθμός των καταχωρίσεων σημάτων που αποθηκεύονται στο SIS II.

Η πρώτη ανεπίσημη αποτίμηση της εφαρμογής του SIS II, η οποία πραγματοποιήθηκε από την Επιτροπή τον Ιούλιο του 2013, έδειξε ότι τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν εν γένει τις νέες κατηγορίες προειδοποιήσεων και λειτουργικές δυνατότητες, γεγονός το οποίο συνεπάγεται σημαντική αύξηση των καταχωρίσεων σημάτων σε πολλά κράτη μέλη. Τούτο ισχύει ιδίως στα κράτη μέλη που διενεργούν άμεσες αναζητήσεις στο κεντρικό σύστημα. Αντιθέτως, ορισμένα κράτη μέλη παρουσίασαν πτώση των καταχωρίσεων κατά το πρώτο δίμηνο λειτουργίας του SIS II σε σύγκριση με την ίδια περίοδο του 2012. Από τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία προκύπτει ότι το φαινόμενο αυτό οφείλεται στις συνεχιζόμενες προσαρμογές στα κράτη μέλη της εσωτερικής τους οργάνωσης στο περιβάλλον SIS II, στην ανεπαρκή κατάρτιση των τελικών χρηστών ή στην ατελή εφαρμογή του SIS II. Στην πραγματικότητα, δεν έχουν ακόμη όλα τα κράτη μέλη εφαρμόσει πλήρως τις νέες κατηγορίες δεδομένων και τις νέες λειτουργικές δυνατότητες του SIS II. Λόγω της καθοριστικής σημασίας του SIS II για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν, παραμένει αποφασιστικής σημασίας η πλήρης εφαρμογή του, καθώς και η ασφαλής και αδιάλειπτη λειτουργία του. Για

⁹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 610/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), τη Σύμβαση για την εφαρμογή της συμφωνίας Σένγκεν, τους κανονισμούς (ΕΚ) αριθ. 1683/95 και (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 767/2008 και (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

την περαιτέρω αξιολόγηση της κατάστασης και της προόδου που έχει σημειωθεί όσον αφορά την εφαρμογή του SIS II, και μετά τις συνεχιζόμενες αξιολογήσεις Σένγκεν, η Επιτροπή σκοπεύει να πραγματοποιήσει συμπληρωματική έρευνα το τελευταίο τρίμηνο του 2013, για την αποτίμηση μεταξύ άλλων των στατιστικών των κρατών μελών όσον αφορά τις καταχωρίσεις.

4.2. Χρήση του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις

Το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)¹⁰ είναι σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών για τις θεωρήσεις βραχείας διαμονής. Από τη λήξη της τελευταίας περιόδου αναφοράς (30 Απριλίου 2013), το VIS, στις 6 Ιουνίου 2013, κατέστη λειτουργικό σε έκτη περιφέρεια (Ανατολική Αφρική) και σε έβδομη περιφέρεια (Νότια Αφρική). Στις 5 Σεπτεμβρίου 2013 τέθηκε σε λειτουργία σε όγδοη περιφέρεια (Νότια Αμερική)¹¹. Εξάλλου, προγραμματίζεται η λειτουργία του VIS σε ένατη περιφέρεια (Κεντρική Ασία), σε δέκατη περιφέρεια (Νοτιοανατολική Ασία) και σε ενδέκατη περιφέρεια (Παλαιστίνη) στις 14 Νοεμβρίου 2013. Οι συζητήσεις για τον καθορισμό της τρίτης και τελευταίας σειράς περιφερειών όπου θα τεθεί σε λειτουργία έχουν ολοκληρωθεί και η σχετική εκτελεστική απόφαση εκδόθηκε στις 30 Σεπτεμβρίου 2013.

Το VIS λειτουργεί ικανοποιητικά, και ως τις 31 Οκτωβρίου 2013 το σύστημα είχε επεξεργαστεί 5,0 εκατομμύρια αιτήσεις θεωρήσεων Σένγκεν, ενώ είχαν εκδοθεί 4,2 εκατομμύρια θεωρήσεις. Παρά τις συνεχείς προσπάθειες των κρατών μελών, βασική πηγή ανησυχίας παραμένει η μεσοπρόθεσμη έως μακροπρόθεσμη επίπτωση της μη άριστης ποιότητας δεδομένων (τόσο βιομετρικών όσο και αλφαριθμητικών) που εισάγονται στο VIS από τις προξενικές αρχές των κρατών μελών.

4.3. Πολιτική θεωρήσεων και συμφωνίες επανεισδοχής

Μηχανισμός παρακολούθησης μετά την απελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων

Σύμφωνα με τα αριθμητικά στοιχεία του Frontex, ο συνολικός αριθμός των αιτήσεων ασύλου από τις απαλλασσόμενες από την υποχρέωση θεώρησης χώρες των Δυτικών Βαλκανίων στα πλέον θιγόμενα κράτη μέλη ΕΕ/Σένγκεν μειώθηκε κατά 5,6% την περίοδο μεταξύ Ιανουαρίου

¹⁰ Απόφαση του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2004 για τη θέσπιση του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) (2004/512/EK)

¹¹ Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής της 21ης Σεπτεμβρίου 2011 για τον καθορισμό της ημερομηνίας από την οποία θα αρχίσει να λειτουργεί το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) σε πρώτη περιφέρεια (2011/636/ΕΕ), Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής της 21ης Σεπτεμβρίου 2012 για τον καθορισμό της ημερομηνίας από την οποία θα αρχίσει να λειτουργεί το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις σε τρίτη περιφέρεια (2012/512/ΕΕ), Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής της 7ης Μαρτίου 2013 για τον καθορισμό της ημερομηνίας από την οποία θα αρχίσει να λειτουργεί το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) σε τέταρτη και πέμπτη περιφέρεια (2013/122/ΕΕ), Εκτελεστικές αποφάσεις της Επιτροπής της 5ης Ιουνίου 2013 για τον καθορισμό της ημερομηνίας από την οποία θα αρχίσει να λειτουργεί το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις σε έκτη και έβδομη περιφέρεια (2013/266/ΕΕ), Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής της 20ής Αυγούστου 2013 για τον καθορισμό της ημερομηνίας από την οποία θα αρχίσει να λειτουργεί το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) σε όγδοη περιφέρεια (2013/441/ΕΕ)

2013 και Σεπτεμβρίου 2013, σε σύγκριση με την ίδια περίοδο του προηγούμενου έτους. Σχεδόν ταυτόσημο εποχιακό σχήμα παρατηρείται σαφώς και εφέτος καθώς ο αριθμός των υποβαλλόμενων αιτήσεων αυξάνεται σταδιακά από τον Μάιο του 2013 και εφεξής. Το σχήμα αυτό αφορά υπηκόους της Σερβίας και της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας. Κορυφαίος προορισμός εξακολουθεί να είναι η Γερμανία, ακολουθούμενη από τη Σουηδία, το Βέλγιο, την Ελβετία και το Λουξεμβούργο.

Συμφωνίες επανεισδοχής

Για να διευκολυνθεί η επανεισδοχή στη χώρα προέλευσης προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια σε κράτος μέλος, υπεγράφη συμφωνία επανεισδοχής με το Πράσινο Ακρωτήριο στις 18 Απριλίου 2013. Η συναίνεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δόθηκε στις 11 Σεπτεμβρίου και η απόφαση του Συμβουλίου που είναι αναγκαία για τη σύναψη της συμφωνίας εκδόθηκε στις 9 Οκτωβρίου 2013. Μένει πλέον να επιδοθούν αμοιβαία οι κοινοποιήσεις επικύρωσης μεταξύ ΕΕ και Πράσινου Ακρωτηρίου, ενώ η συμφωνία (μαζί με τη συμφωνία για την απλούστευση της έκδοσης θεώρησης) αναμένεται να τεθεί σε ισχύ πολύ σύντομα. Η συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία μονογραφήθηκε τον Ιούνιο του 2012 και αναμένονται η υπογραφή της και η έναρξη διαλόγου για την απελευθέρωση των θεωρήσεων. Τον Οκτώβριο του 2012, μονογραφήθηκε συμφωνία επανεισδοχής με την Αμερική, και ακολούθησε η υπογραφή της στις 19 Απριλίου 2013, ενώ σύντομα αναμένεται η έναρξη ισχύος της. Ολοκληρώθηκαν, εξάλλου, οι διαπραγματεύσεις με το Αζερμπαϊτζάν για την απλούστευση της έκδοσης των θεωρήσεων και τις συμφωνίες επανεισδοχής με τη μονογράφιση αμφότερων των συμφωνιών στις 29 Ιουλίου 2013. Οι προτάσεις αποφάσεων του Συμβουλίου σχετικά με την υπογραφή και τη σύναψη θα συζητηθούν σύντομα στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.