ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Στρασβούργο, 25.10.2016
COM(2016) 711 final

2016/0347 (NLE)

Πρόταση

ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για σύσταση σχετικά με την παράταση του προσωρινού ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

- **Αιτιολόγηση και στόχοι της πρότασης**

Εισαγωγή

Στις 12 Μαΐου 2016 το Συμβούλιο εξέδωσε, βάσει πρότασης της Επιτροπής, εκτελεστική απόφαση για σύσταση σχετικά με την καθιέρωση προσωρινού ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Ήταν η πρώτη φορά που χρησιμοποιήθηκε η διαδικασία διασφάλισης που προβλέπει το άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Ο συνδυασμός των σοβαρών ελλείψεων στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων από την Ελλάδα την τότε περίοδο και της παραμονής στην Ελλάδα σημαντικού αριθμού μη καταγεγραμμένων μεταναστών οι οποίοι ενδέχεται να επιδίωκαν να μεταβούν παράτυπα σε άλλα κράτη μέλη είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία εξαιρετικών περιστάσεων που συνιστούσαν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια και έθεταν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

Η εν λόγω σύσταση απευθυνόταν σε πέντε κράτη Σένγκεν (Αυστρία, Γερμανία, Δανία, Σουηδία και Νορβηγία) και αφορούσε περιορισμένο αριθμό τμημάτων των εσωτερικών συνόρων στα εν λόγω κράτη.

Η σύσταση επέτρεπε την εξακολούθηση της διενέργειας στοχοθετημένων και αναλογικών ελέγχων για περίοδο έξι μηνών, ήτοι έως τις 12 Νοεμβρίου 2016.

Σύμφωνα με το άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η περίοδος αυτή μπορεί να παραταθεί σύμφωνα με τις προϋποθέσεις και διαδικασίες που καθορίζονται στο ίδιο άρθρο.

Τρέχουσα κατάσταση

Σε συνέχεια της σύστασης του Συμβουλίου της 12ης Μαΐου, τα πέντε ενδιαφερόμενα κράτη Σένγκεν ενημέρωσαν την Επιτροπή ότι θα διενεργούσαν τον συνιστώμενο προσωρινό έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα.

Η Επιτροπή, στην έκθεσή της με ημερομηνία 28 Σεπτεμβρίου 2016, η οποία βασιζόταν σε στοιχεία που έλαβε από τα ενδιαφερόμενα κράτη Σένγκεν, κατά τα προβλεπόμενα στη σύσταση, έκρινε ότι οι συνοριακοί έλεγχοι παρέμειναν εντός των ορίων της σύστασης: οι έλεγχοι περιορίστηκαν στις διαπιστωθείσες μεταναστευτικές διαδρομές και απειλές, ήταν στοχοθετημένοι και περιορίστηκαν ως προς το πεδίο εφαρμογής, τη συχνότητα, τον τόπο και τον χρόνο στα απολύτως αναγκαία για την αντιμετώπιση της διαπιστωθείσας απειλής, και, μολονότι δεν ήταν δυνατό να αποκλειστεί πλήρως το ενδεχόμενο οικονομικού αντίκτυπου, επηρέασαν το λιγότερο δυνατόν τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων από το ευρύ κοινό. Επίσης, η Επιτροπή, βάσει των στοιχείων που είχε στη διάθεσή της τη δεδομένη στιγμή, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν συνέτρεχε ανάγκη να προτείνει τροποποιήσεις στη σύσταση.

Στις 18 και στις 21 Οκτωβρίου 2016 τα ενδιαφερόμενα κράτη Σένγκεν υπέβαλαν στοιχεία για δεύτερη φορά στην Επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου. Η τάση που παρουσιάζουν τα στοιχεία που υποβλήθηκαν είναι παρόμοια με εκείνη των δεδομένων που είχαν υποβληθεί στο πλαίσιο της πρώτης έκθεσης (μείωση τόσο του αριθμού

των προσώπων στα οποία απαγορεύεται η είσοδος όσο και του αριθμού των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλονται), συντείνοντας ως εκ τούτου στο συμπέρασμα ότι η κατάσταση σταθεροποιείται σταδιακά. Στις 20 Οκτωβρίου τα πέντε κράτη Σένγκεν απηύθυναν επιστολή στην Επιτροπή όπου τόνιζαν την ανάγκη να επιτραπεί η εξακολούθηση της διενέργειας προσωρινών συνοριακών ελέγχων. Στις 6 Οκτωβρίου απηύθυνε επιστολή στην Επιτροπή και η Σλοβενία, εκφράζοντας προβληματισμούς σχετικά με το ενδεχόμενο εξακολούθησης της διενέργειας συνοριακών ελέγχων στα σύνορα Αυστρίας-Σλοβενίας.

Η ενεργοποίηση του άρθρου 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και η υιοθέτηση συντονισμένης προσέγγισης σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά τους προσωρινούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα ήταν μεταξύ των πρωτοβουλιών που προβλέπονται στον χάρτη πορείας για την αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν[1] και που αποσκοπούν στη δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για την άρση όλων των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και την επιστροφή στην ομαλή λειτουργία του χώρου Σένγκεν μέχρι το τέλος του 2016.

Παρά τη δραστική μείωση του αριθμού των αφίξεων παράτυπων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση κυρίως λόγω της εφαρμογής της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, στην Ελλάδα παραμένει καθηλωμένος σημαντικός αριθμός παράτυπων μεταναστών (περίπου 60 000), οι οποίοι θεωρείται ευλόγως ότι ενδέχεται να επιδιώξουν να μεταβούν παράτυπα σε άλλα κράτη μέλη.

Επίσης, ο συνολικός αριθμός των αιτήσεων ασύλου που υποβλήθηκαν στα κράτη Σένγκεν που αφορά η σύσταση εξακολουθεί να αποτελεί σημαντικό παράγοντα, ακόμη κι αν δεν συγκρίνεται με τον αριθμό των αιτήσεων που είχαν υποβληθεί πέρυσι την ίδια χρονική στιγμή. Ο μεγάλος αριθμός αφίξεων παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση από το φθινόπωρο του 2015 και μετά θέτει σημαντικές προκλήσεις για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, οι οποίες πρέπει να ληφθούν υπόψη. Οι προκλήσεις αυτές σχετίζονται με την εξασφάλιση κατάλληλης στέγασης και πρόσβασης στην εκπαίδευση και στα συστήματα υγείας σε όσους έχουν αφιχθεί από πέρυσι. Επίσης, η διεκπεραίωση των υπόλοιπων συσσωρευμένων αιτήσεων καθώς και των περαιτέρω αφίξεων και αιτημάτων προστασίας εξακολουθεί να ασκεί πιέσεις στη λειτουργία των διοικήσεων των εν λόγω κρατών.

Επιπροσθέτως, παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει σημειωθεί σε σχέση με άλλες δράσεις που προβλέπονται στον χάρτη πορείας για την αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν, εξακολουθεί να απαιτείται χρόνος για την πλήρη εφαρμογή τους και την επιβεβαίωση των αντίστοιχων αποτελεσμάτων.

Πιο συγκεκριμένα, η νομοθετική πράξη για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής εκδόθηκε και τέθηκε σε ισχύ σε χρόνο ρεκόρ. Ωστόσο οι εφεδρείες ταχείας αντίδρασης (ανθρώπινο δυναμικό και τεχνικός εξοπλισμός) και οι εφεδρείες ταχείας επιστροφής θα πρέπει να έχουν συσταθεί και να καταστούν επιχειρησιακές έως τις 7 Δεκεμβρίου 2016 και τις 7 Ιανουαρίου 2017, αντιστοίχως. Οι πρώτες εκτιμήσεις τρωτότητας θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί εντός του πρώτου τριμήνου του 2017.

Η εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας εξακολουθεί να αποφέρει αποτελέσματα. Εντούτοις, κατά μέσο όρο 107 άτομα εξακολουθούν να καταφθάνουν καθημερινώς στα ελληνικά νησιά. Είναι πολύ σημαντικό να συνεχιστεί η διασφάλιση της αδιάλειπτης εφαρμογής της δήλωσης. Επίσης, εξακολουθεί να υφίσταται η ανάγκη για τη συνεργασία που συμφωνήθηκε στο

[1] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο «Αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν - Χάρτης πορείας», COM(2016) 120 final.

πλαίσιο της δήλωσης των ηγετών που συμμετείχαν στη συνάντηση για τη διαδρομή των Δυτικών Βαλκανίων, όπως καταδεικνύει ο συνεχιζόμενος αριθμός αφίξεων στη Σερβία.

Επομένως, οι εξαιρετικές περιστάσεις που συνιστούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια και θέτουν σε κίνδυνο τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν στο σύνολό του εξακολουθούν να υφίστανται.

Μελλοντική πορεία

Λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών περιστατικών που εκτίθενται ανωτέρω, προκύπτει ότι οι προϋποθέσεις τις οποίες αποσκοπούσε να δημιουργήσει ο χάρτης πορείας «Αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν» προκειμένου να καταστούν δυνατές η άρση όλων των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και η επιστροφή στην ομαλή λειτουργία του χώρου Σένγκεν δεν συντρέχουν ακόμη πλήρως. Έχουν, ωστόσο, σημειωθεί σταθερά και σημαντικά βήματα προόδου στην πορεία για την επιστροφή στην πλήρη λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Εντούτοις, στην παρούσα φάση, η κατάσταση στην Ελλάδα και κατά μήκος της διαδρομής των Δυτικών Βαλκανίων παραμένει εύθραυστη και υφίστανται σημαντικές πιέσεις στα κράτη μέλη που έχουν επηρεαστεί περισσότερο από τις δευτερογενείς μετακινήσεις παράτυπων μεταναστών προερχόμενων από την Ελλάδα. Η πλήρης υλοποίηση της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, η οποία θα ενισχύσει περαιτέρω την προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, θα έχει ολοκληρωθεί έως τον Ιανουάριο του 2017. Η περαιτέρω εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας θα συμβάλλει στην περαιτέρω μείωση του αριθμού των αφίξεων στην ΕΕ και θα παράσχει στα εθνικά συστήματα τη δυνατότητα να συνεχίσουν την επεξεργασία των συσσωρευμένων αιτήσεων ασύλου και να καλύψουν την καθυστέρηση καθώς και να ενισχύσουν τις δομές υποδοχής τους.

Η πλήρης εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων του Δουβλίνου πρέπει σταδιακά να αποκατασταθεί, με την πλήρη συμμετοχή της Ελλάδας, σύμφωνα με τις συστάσεις της Επιτροπής[2] και, παράλληλα, οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να βελτιωθούν στο μέλλον με βάση την αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα. Επίσης, τα προγράμματα επείγουσας μετεγκατάστασης που βρίσκονται ήδη σε ισχύ από τον Σεπτέμβριο του 2015 θα πρέπει να συνεχίσουν να αποφέρουν απτά αποτελέσματα από την άποψη του αριθμού των μετεγκατεστημένων προσώπων. Τέλος, πρέπει να επιταχυνθούν περαιτέρω οι επιστροφές προσώπων που δεν έχουν δικαίωμα διαμονής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ως εκ τούτου, κρίνεται δικαιολογημένο να επιτραπεί στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να παρατείνουν τους σημερινούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα ως έκτακτο μέτρο για περαιτέρω αναλογική χρονική περίοδο. Με βάση τους διαθέσιμους τεκμηριωμένους δείκτες στο παρόν στάδιο, η παράταση δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες.

Πεδίο εφαρμογής της πρότασης

[2] Σύσταση της Επιτροπής της 10.2.2016 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 final)· Σύσταση της Επιτροπής της 15.6.2016 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) 3805 final)· Σύσταση της Επιτροπής της 28.9.2016 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) 6311 final).

Στα κράτη Σένγκεν που διενεργούν επί του παρόντος προσωρινό έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα δυνάμει της σύστασης του Συμβουλίου της 12ης Μαΐου 2016 θα πρέπει να επιτραπεί να συνεχίσουν να το πράττουν.

Ωστόσο, δεδομένης της σταδιακής σταθεροποίησης της κατάστασης, οι συνοριακοί έλεγχοι θα πρέπει να εφαρμόζονται μόνο ως έσχατη λύση όταν άλλα μέτρα που περιορίζουν λιγότερο τη διασυνοριακή κυκλοφορία, όπως οι αστυνομικοί έλεγχοι που συνάδουν με το άρθρο 23 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν επαρκώς τις διαπιστωθείσες απειλές. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη που αποφασίζουν να συνεχίσουν να διενεργούν ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα δυνάμει της παρούσας σύστασης θα πρέπει, προτού προβούν στην εν λόγω επιλογή, να εξετάζουν κάθε διαθέσιμο εναλλακτικό μέτρο που θα μπορούσε να εφαρμοστεί αντί των συνοριακών ελέγχων. Τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα πρέπει να αναφέρουν τα αποτελέσματα της εν λόγω εξέτασης στην κοινοποίησή τους προς τα υπόλοιπα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή σχετικά με την εξακολούθηση της διενέργειας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

Όπως αναφέρεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη μετανάστευση της 20ής Οκτωβρίου 2016, η διαδικασία αποκατάστασης του χώρου Σένγκεν προϋποθέτει την προσαρμογή των προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ώστε να αντικατοπτρίζονται οι σημερινές ανάγκες. Οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει να διεξάγονται μόνο βάσει ανάλυσης κινδύνου και ανταλλαγής πληροφοριών, και θα πρέπει να περιορίζονται ως προς το πεδίο εφαρμογής, τη συχνότητα, τον τόπο και τον χρόνο στα απολύτως αναγκαία για την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής και για την προστασία της δημόσιας τάξης και της εσωτερικής ασφάλειας. Το κράτος μέλος που διενεργεί έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με την παρούσα σύσταση θα πρέπει να επανεξετάζει σε εβδομαδιαία βάση την αναγκαιότητα, τη συχνότητα, τον τόπο και τον χρόνο των ελέγχων, να προσαρμόζει τους ελέγχους προς το επίπεδο της απειλής που αντιμετωπίζει και να τους καταργεί σταδιακά, όπου αυτό είναι σκόπιμο. Το κράτος μέλος που διενεργεί έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με την παρούσα σύσταση θα πρέπει επίσης να προβαίνει τακτικά σε διαβούλευση με το/τα οικείο(-α) κράτος(-η) μέλος(-η) προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα διεξάγονται αποκλειστικά στα τμήματα των εσωτερικών συνόρων όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο και αναλογικό, σύμφωνα με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

Θα πρέπει επίσης να θεσπιστεί η υποχρέωση υποβολής λεπτομερέστερων εκθέσεων. Μετά από κάθε μήνα εφαρμογής της παρούσας σύστασης, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα πρέπει να υποβάλλουν έκθεση στην Επιτροπή σχετικά με τα αποτελέσματα των ελέγχων που διενεργήθηκαν και την εκτίμηση ως προς τη συνεχιζόμενη αναγκαιότητα των ελέγχων αυτών, κατά περίπτωση. Η έκθεση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τον συνολικό αριθμό των προσώπων που ελέγχθηκαν, τον συνολικό αριθμό αρνήσεων εισόδου που καταγράφηκαν μετά τους ελέγχους, τον συνολικό αριθμό αποφάσεων επιστροφής που εκδόθηκαν μετά τους ελέγχους και τον συνολικό αριθμό αιτήσεων ασύλου που υποβλήθηκαν στα εσωτερικά σύνορα όπου διενεργούνται οι έλεγχοι.

Η Επιτροπή θα παρακολουθεί στενά την εφαρμογή της σύστασης και την κατάσταση επί τόπου.

- **Συνοχή με ισχύουσες διατάξεις στον τομέα πολιτικής**

Η παρούσα σύσταση αποσκοπεί στην εφαρμογή των υφιστάμενων διατάξεων στον τομέα πολιτικής.

- **Συνοχή με άλλες πολιτικές της Ένωσης**

Η παρούσα σύσταση συνδέεται με την πολιτική της Ένωσης για την εσωτερική αγορά και για τη μετανάστευση και το άσυλο.

2. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ, ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ

- **Νομική βάση**

Άρθρο 29 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν).

- **Επικουρικότητα (σε περίπτωση μη αποκλειστικής αρμοδιότητας)**

Το άρθρο 29 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 ορίζει ότι το Συμβούλιο εκδίδει σύσταση για προσωρινούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα βάσει πρότασης της Επιτροπής.

Η ανάληψη δράσης σε επίπεδο Ένωσης είναι απαραίτητη όταν τίθεται σε κίνδυνο η συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.

- **Αναλογικότητα**

Η παρούσα πρόταση δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου.

3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΩΝ, ΤΩΝ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΕΩΝ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΚΤΙΜΗΣΕΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

- **Εκ των υστέρων αξιολογήσεις / έλεγχοι καταλληλότητας ισχύουσας νομοθεσίας**

Άνευ αντικειμένου.

- **Διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη**

Δεδομένου του επείγοντος χαρακτήρα της πρότασης, δεν ήταν δυνατό να υπάρξουν διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

- **Συλλογή και χρήση εμπειρογνωσίας**

Άνευ αντικειμένου.

- **Εκτίμηση των επιπτώσεων**

Δεδομένου του προβλεπόμενου περιορισμένου χρονικού πλαισίου και λαμβανομένων υπόψη των δεδομένων που υποβλήθηκαν από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη καθώς και των διαθέσιμων δεδομένων σχετικά με την κατάσταση στην Ελλάδα, δεν εκπονήθηκε πλήρης εκτίμηση επιπτώσεων.

- **Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου και απλούστευση**

Άνευ αντικειμένου.

- **Θεμελιώδη δικαιώματα**

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων λήφθηκε υπόψη κατά την κατάρτιση της πρότασης.

4. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

Το προτεινόμενο μέτρο δεν έχει καμία επίπτωση στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

2016/0347 (NLE)

Πρόταση

ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για σύσταση σχετικά με την παράταση του προσωρινού ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)[3], και ιδίως το άρθρο 29,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Σύμφωνα με το άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το Συμβούλιο εξέδωσε στις 12 Μαΐου 2016 εκτελεστική απόφαση για σύσταση σχετικά με την καθιέρωση προσωρινού ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

(2) Το Συμβούλιο συνέστησε σε πέντε κράτη Σένγκεν (Αυστρία, Γερμανία, Δανία, Σουηδία και Νορβηγία) να εξακολουθήσουν να διενεργούν αναλογικούς, προσωρινούς συνοριακούς ελέγχους για μέγιστη περίοδο έξι μηνών από την ημερομηνία έκδοσης της εκτελεστικής απόφασης, με στόχο την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια που προκλήθηκε στα εν λόγω κράτη από τις ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας σε συνδυασμό με τις δευτερογενείς μετακινήσεις παράτυπων μεταναστών που εισέρχονται μέσω της Ελλάδας και επιδιώκουν να μεταβούν σε άλλα κράτη Σένγκεν.

(3) Στις 28 Σεπτεμβρίου 2016, η Επιτροπή εξέδωσε έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της εκτελεστικής απόφασης. Η έκθεση της Επιτροπής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα που διενεργούν η Αυστρία, η Γερμανία, η Δανία, η Σουηδία και η Νορβηγία είναι αναλογικοί και σύμφωνοι με τη σύσταση του Συμβουλίου. Η Επιτροπή κατέληξε επίσης στο συμπέρασμα ότι, βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών και των εκθέσεων των ενδιαφερόμενων κρατών, δεν συνέτρεχε ανάγκη να προτείνει τροποποιήσεις στην εκτελεστική απόφαση κατά τον χρόνο σύνταξης της έκθεσης.

(4) Στις 18 και στις 21 Οκτωβρίου 2016, τα ενδιαφερόμενα κράτη Σένγκεν υπέβαλαν στοιχεία για δεύτερη φορά στην Επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου. Η τάση που παρουσιάζουν τα στοιχεία που υποβλήθηκαν είναι παρόμοια με εκείνη των δεδομένων που είχαν υποβληθεί στο πλαίσιο της πρώτης έκθεσης

[3] ΕΕ L 77 της 23.3.2016, σ. 1.

(μείωση τόσο του αριθμού των προσώπων στα οποία απαγορεύεται η είσοδος όσο και του αριθμού των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλονται), συντείνοντας ως εκ τούτου στο συμπέρασμα ότι η κατάσταση σταθεροποιείται σταδιακά.

(5) Ωστόσο, παρά τη δραστική μείωση του αριθμού των αφίξεων παράτυπων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σημαντικός αριθμός παράτυπων μεταναστών εξακολουθεί να παραμένει στην Ελλάδα, καθώς και στα κράτη μέλη τα οποία έχουν επηρεαστεί περισσότερο από τις δευτερογενείς μετακινήσεις παράτυπων μεταναστών προερχόμενων από την Ελλάδα. Βάσει των τάσεων που παρατηρήθηκαν κατά το παρελθόν, είναι δικαιολογημένο να αναμένεται ότι τα άτομα αυτά ενδέχεται να επιδιώξουν να μεταβούν παράτυπα σε άλλα κράτη μέλη, όταν αρθούν οι συνοριακοί έλεγχοι που εμποδίζουν τη δευτερογενή μετακίνησή τους.

(6) Ο σωρευτικός αριθμός των αιτήσεων ασύλου που έχουν υποβληθεί από την έναρξη της μεταναστευτικής κρίσης και οι νέες αιτήσεις που συνεχίζουν να υποβάλλονται ασκούν σημαντικές πιέσεις στις εθνικές διοικήσεις και υπηρεσίες όλων των κρατών μελών της ΕΕ και ιδίως των κρατών Σένγκεν που αφορά η εκτελεστική απόφαση.

(7) Οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα δεν μπορούν να εξετάζονται αποκομμένα από άλλους σημαντικούς παράγοντες. Στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν - Χάρτης πορείας»[4], η Επιτροπή προσδιόρισε τις διάφορες πολιτικές που πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή για την επιστροφή στην πλήρη λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

(8) Ο χάρτης πορείας περιλάμβανε ιδίως τη δημιουργία και υλοποίηση της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Ο κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή[5] τέθηκε σε ισχύ στις 6 Οκτωβρίου 2016, ήτοι εντός εννέα μηνών από την παρουσίαση της πρότασης της Επιτροπής, γεγονός που καταδεικνύει τη δέσμευση όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Οι εφεδρείες ταχείας αντίδρασης, τόσο σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού όσο και σε επίπεδο τεχνικού εξοπλισμού, και οι εφεδρείες ταχείας επιστροφής αναμένεται να έχουν συσταθεί και να καταστούν επιχειρησιακές έως τις 7 Δεκεμβρίου 2016 και τις 7 Ιανουαρίου 2017, αντιστοίχως.

(9) Ένα ακόμη στοιχείο που επισημαίνεται στον χάρτη πορείας για την αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν είναι η επιτυχής εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας. Παρότι η εφαρμογή της δήλωσης, όπως περιγράφεται στην τρίτη έκθεση προόδου[6], εξακολουθεί να παράγει αποτελέσματα, είναι πολύ σημαντικό να συνεχίσει να διασφαλίζεται η αδιάλειπτη εφαρμογή της. Επίσης, εξακολουθεί να υφίσταται η ανάγκη για τη συνεργασία που συμφωνήθηκε στο πλαίσιο της δήλωσης των ηγετών που συμμετείχαν στη συνάντηση για τη διαδρομή των Δυτικών Βαλκανίων.

(10) Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, παρά τα σταθερά και σημαντικά βήματα προόδου που έχουν σημειωθεί στους τομείς που προσδιορίζονται στον χάρτη πορείας για την αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν και παρά τη σταδιακή σταθεροποίηση της κατάστασης, εξακολουθεί να απαιτείται χρόνος για την πλήρη εφαρμογή των εν λόγω δράσεων και την επιβεβαίωση των αντίστοιχων αποτελεσμάτων.

---

4 COM(2016) 120 final.

5 ΕΕ L 251 της 16.9.2016, σ. 1–76.

6 Τρίτη έκθεση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας (COM(2016) 634).

(11) Συνεπώς, εξακολουθούν να υφίστανται οι εξαιρετικές περιστάσεις που συνιστούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια και θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

(12) Δεδομένης της υφιστάμενης εύθραυστης κατάστασης στην Ελλάδα και των πιέσεων που συνεχίζουν να δέχονται τα κράτη μέλη που έχουν επηρεαστεί περισσότερο από τις δευτερογενείς μετακινήσεις παράτυπων μεταναστών προερχόμενων από την Ελλάδα, κρίνεται συνεπώς δικαιολογημένο να επιτραπεί αναλογική παράταση των προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα οι οποίοι διενεργούνται επί του παρόντος από τα κράτη Σένγκεν ως μέτρο έσχατης ανάγκης ώστε να αντιμετωπίσουν τη σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλειά τους, δηλαδή από την Αυστρία, τη Γερμανία, τη Δανία, τη Σουηδία, καθώς και τη συνδεδεμένη χώρα Νορβηγία, σύμφωνα με το άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

(13) Με βάση τους διαθέσιμους τεκμηριωμένους δείκτες στο παρόν στάδιο, η εν λόγω παράταση δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία έκδοσης της παρούσας εκτελεστικής απόφασης.

(14) Τα κράτη μέλη που αποφασίζουν να συνεχίσουν να διενεργούν έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με την παρούσα εκτελεστική απόφαση θα πρέπει να ενημερώνουν σχετικά τα υπόλοιπα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή.

(15) Πριν αποφασίσουν τη διενέργεια των ελέγχων αυτών, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν άλλα εναλλακτικά μέτρα αντί των συνοριακών ελέγχων για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαπιστωθείσας απειλής. Τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν στις σχετικές κοινοποιήσεις τους τα αποτελέσματα της εν λόγω εξέτασης και τους λόγους για την επιλογή της διενέργειας συνοριακών ελέγχων.

(16) Όπως αναφέρεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη μετανάστευση της 20ής Οκτωβρίου 2016, η διαδικασία αποκατάστασης του χώρου Σένγκεν προϋποθέτει την προσαρμογή των προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ώστε να αντικατοπτρίζονται οι σημερινές ανάγκες. Οι έλεγχοι βάσει της παρούσας εκτελεστικής απόφασης θα πρέπει να διενεργούνται μόνο κατά το αναγκαίο μέτρο, η δε έντασή τους να περιορίζεται στα απολύτως αναγκαία. Για παράδειγμα, όταν σε μια δεδομένη χρονική περίοδο δεν παρατηρείται σημαντική ροή μεταναστών, οι έλεγχοι σε ορισμένα τμήματα των συνόρων ενδέχεται να μην είναι καν αναγκαίοι. Προκειμένου να εμποδίζεται όσο το δυνατόν λιγότερο η διέλευση των αντίστοιχων εσωτερικών συνόρων από το ευρύ κοινό, μπορούν να διενεργούνται μόνο στοχοθετημένοι έλεγχοι, βάσει ανάλυσης κινδύνου και ανταλλαγής πληροφοριών. Επιπλέον, η αναγκαιότητα αυτών των ελέγχων στα σχετικά τμήματα των συνόρων θα πρέπει να εξετάζεται και να επαναξιολογείται τακτικά σε συνεργασία με όλα τα κράτη μέλη που επηρεάζονται, με στόχο τη σταδιακή μείωσή τους.

(17) Στο τέλος κάθε μήνα εφαρμογής της παρούσας εκτελεστικής απόφασης, θα πρέπει να υποβάλλεται στην Επιτροπή πλήρης έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα των ελέγχων που διενεργήθηκαν, καθώς και εκτίμηση ως προς τη συνεχιζόμενη αναγκαιότητά τους, κατά περίπτωση. Η έκθεση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει τον συνολικό αριθμό των προσώπων που ελέγχθηκαν, τον συνολικό αριθμό αρνήσεων εισόδου που καταγράφηκαν μετά τους ελέγχους, τον συνολικό αριθμό αποφάσεων επιστροφής που εκδόθηκαν μετά τους ελέγχους και τον συνολικό αριθμό αιτήσεων ασύλου που υποβλήθηκαν στα εσωτερικά σύνορα όπου διενεργούνται οι έλεγχοι.

(18) Το Συμβούλιο σημειώνει ότι η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα παρακολουθεί στενά την εφαρμογή της παρούσας εκτελεστικής απόφασης.

ΣΥΝΙΣΤΑ:

1. Η Αυστρία, η Γερμανία, η Δανία, η Σουηδία και η Νορβηγία να παρατείνουν τη διενέργεια αναλογικών, προσωρινών συνοριακών ελέγχων για μέγιστη περίοδο τριών μηνών, αρχής γενομένης από την ημερομηνία έκδοσης της παρούσας εκτελεστικής απόφασης, στα ακόλουθα εσωτερικά σύνορα:

- η Αυστρία στα χερσαία σύνορα μεταξύ Αυστρίας και Ουγγαρίας και μεταξύ Αυστρίας και Σλοβενίας·

- η Γερμανία στα χερσαία σύνορα μεταξύ Γερμανίας και Αυστρίας·

- η Δανία στους δανικούς λιμένες στους οποίους εκτελούνται δρομολόγια οχηματαγωγών πλοίων προς τη Γερμανία και στα χερσαία σύνορα Δανίας-Γερμανίας·

- η Σουηδία στους σουηδικούς λιμένες στη νότια αστυνομική περιφέρεια και στη δυτική αστυνομική περιφέρεια και στη γέφυρα του Öresund·

- η Νορβηγία, στους νορβηγικούς λιμένες στους οποίους εκτελούνται δρομολόγια οχηματαγωγών πλοίων προς τη Δανία, τη Γερμανία και τη Σουηδία.

2. Πριν παραταθούν οι έλεγχοι αυτοί, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη οφείλουν να ανταλλάσσουν απόψεις με το/τα οικείο(-α) κράτος(-η) μέλος(-η) προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα διεξάγονται αποκλειστικά όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο και αναλογικό. Επιπλέον, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα διεξάγονται αποκλειστικά ως μέτρο έσχατης ανάγκης, όταν δεν μπορεί να επιτευχθεί το ίδιο αποτέλεσμα με άλλα εναλλακτικά μέτρα, και μόνο στα τμήματα των εσωτερικών συνόρων όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο και αναλογικό, σύμφωνα με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα πρέπει να ενημερώνουν σχετικά τα υπόλοιπα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή.

3. Οι έλεγχοι των συνόρων θα πρέπει να εξακολουθούν να είναι στοχοθετημένοι, βάσει ανάλυσης κινδύνου και ανταλλαγής πληροφοριών, και να περιορίζονται ως προς το πεδίο εφαρμογής, τη συχνότητα, τον τόπο και τον χρόνο στα απολύτως αναγκαία για την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής και για την προστασία της δημόσιας τάξης και της εσωτερικής ασφάλειας. Το κράτος μέλος που διενεργεί έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με την παρούσα εκτελεστική απόφαση θα πρέπει να επανεξετάζει σε εβδομαδιαία βάση την αναγκαιότητα, τη συχνότητα, τον τόπο και τον χρόνο των ελέγχων, να προσαρμόζει την ένταση των ελέγχων προς το επίπεδο της απειλής που αντιμετωπίζει, καταργώντας τους σταδιακά, όπου αυτό είναι σκόπιμο, και να υποβάλλει έκθεση στην Επιτροπή κάθε μήνα.

Στρασβούργο,

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος