



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 1 Δεκεμβρίου 2015
(OR. en)

14300/15

LIMITE

JAI 889
SCH-EVAL 50
SCHENGEN 37
FRONT 255
COMIX 600

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Προεδρία
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (2ο Τμήμα) / Συμβούλιο
Θέμα:	Η ακεραιότητα του χώρου Σένγκεν

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, η μεταναστευτική και η προσφυγική κρίση έχουν θέσει υπό έντονη πίεση την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν και του κεκτημένου για το άσυλο, με πρωτοφανή εισροή μεταναστών τους τελευταίους μήνες. Στο πλαίσιο αυτό, πολλά κράτη μέλη επανέφεραν προσωρινά το συνοριακό έλεγχο στα εσωτερικά τους σύνορα, επικαλούμενα σοβαρή απειλή της δημόσιας τάξης ή της εσωτερικής ασφάλειας, όπως προβλέπεται από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Ένα κράτος μέλος επέβαλε επίσης προσωρινούς ελέγχους στα εσωτερικά του σύνορα για λόγους που συνδέονται με την τρομοκρατία, μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στο Παρίσι, στις 13 Νοεμβρίου 2015. Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη έλαβαν συγκεκριμένα μέτρα προκειμένου να ενισχύσουν τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορά τους.

Στα συμπεράσματά του της 9ης Νοεμβρίου 2015 σχετικά με μέτρα για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής και της προσφυγικής κρίσης, το Συμβούλιο προσδιόρισε σειρά μέτρων προκειμένου να υλοποιηθούν πλήρως οι προσανατολισμοί που έχουν ήδη συμφωνηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ¹. Τα μέτρα αυτά καλύπτουν ένα ευρύ θεματικό φάσμα, συμπεριλαμβάνοντας ειδικότερα τις ικανότητες υποδοχής, τα κομβικά σημεία υποδοχής, τη μετεγκατάσταση, τον επαναπατρισμό, την επανεισδοχή, την επανεγκατάσταση, την έλλειψη συνεργασίας των μεταναστών, τον σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης, τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν, τα εξωτερικά και τα εσωτερικά σύνορα, τη λαθραία διακίνηση ανθρώπων, την πολιτική θεωρήσεων, μια κοινή στρατηγική πληροφόρησης και τη χρήση των ολοκληρωμένων ρυθμίσεων για την αντιμετώπιση πολιτικών κρίσεων (IPCR).

Στα συμπεράσματά που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου, στις 20 Νοεμβρίου 2015, σχετικά με την καταπολέμηση της τρομοκρατίας μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στο Παρίσι, συμφωνήθηκε η εφαρμογή ενισχυμένων μέτρων με σκοπό την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα ².

Στο σημείο 9 των συμπερασμάτων του της 9ης Νοεμβρίου 2015, το Συμβούλιο αποφάσισε «να διεξαγάγει, κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» του Δεκεμβρίου, βάσει της 8ης εξαμηνιαίας έκθεσης της Επιτροπής, αναλυτική συζήτηση σχετικά με τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν (1η Μαΐου 2015 - 31 Οκτωβρίου 2015) και τα διδάγματα από την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα».

Κατά τη συνεδρίαση της EMA στις 26 Νοεμβρίου 2015, η Επιτροπή ανέφερε, ωστόσο, ότι η εν λόγω 8η εξαμηνιαία έκθεση δεν θα είναι έτοιμη για τη σύνοδο του Συμβουλίου ΔΕΥ τον Δεκέμβριο του 2015, αλλά θα περιληφθεί στη μελλοντική δέσμη μέτρων για τα σύνορα. Η Προεδρία κατέληξε ότι οι υπουργοί θα κληθούν να συζητήσουν για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν βάσει εγγράφου της Προεδρίας.

Με σκοπό την προετοιμασία της συζήτησης αυτής, η Προεδρία εξέδωσε ερωτηματολόγιο σχετικά με τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τις προσωρινές εισαγωγές ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ³. Η Προεδρία εκπόνησε το παρόν έγγραφο υπό το φως των απαντήσεων των κρατών μελών, λαμβάνοντας επίσης υπόψη τα κυριότερα ζητήματα που ανέκυψαν κατά τους τελευταίους μήνες όσον αφορά τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν, με έμφαση στους συνοριακούς ελέγχους.

113880/15

214406/15

314073/1/15

14300/15

ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΣ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Η Προεδρία καλεί το Συμβούλιο να διεξαγάγει συζήτηση σχετικά με τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν και να εξετάσει ιδίως τα ακόλουθα θέματα που αφορούν τους ελέγχους στα εσωτερικά και τα εξωτερικά σύνορα.

1. Διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών μελών — Βάσει των πληροφοριών που διαθέτει η Προεδρία προκύπτει ότι, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ορισμένα κράτη μέλη εφάρμοσαν πρόσφατα το άρθρο 25 του Κώδικα συνόρων του Σένγκεν για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, δεν πραγματοποιήθηκαν επαρκείς προηγούμενες διαβουλεύσεις με άλλα κράτη μέλη. Το ίδιο παρατηρήθηκε και όσον αφορά την τεχνική ενίσχυση των συνόρων μεταξύ συνοριακών σημείων διέλευσης, τις αλλαγές στις εθνικές πολιτικές που οδήγησαν στο φιλτράρισμα των μεταναστών στα συνοριακά σημεία διέλευσης και την οργάνωση της διέλευσης των μεταναστών από το ένα σύνορο σε άλλο. Αυτό περιορίσε σημαντικά τη δυνατότητα των γειτονικών χωρών να προετοιμασθούν ενόψει των αλλαγών στις μεταναστευτικές οδούς, καθώς και τη δυνατότητα του συνόλου των χωρών του Σένγκεν να αντιμετωπίσουν τις μεταναστευτικές ροές με συνεκτικό τρόπο.

Επιπλέον, δεν τηρήθηκαν πάντοτε οι διαδικασίες που ενέκρινε η ΕΜΑ τον Μάρτιο του 2015 σχετικά με την καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών για την προσωρινή επαναφορά των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

Η Προεδρία προτείνει τα εξής:

- *ακόμα και σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που εμπíπτουν στο άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και απαιτούν την ανάληψη άμεσης δράσης, όταν ένα κράτος μέλος αποφασίζει την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά του σύνορα θα πρέπει να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να ενημερώσει τα γειτονικά κράτη μέλη εγκαίρως, δίνοντάς τους τη δυνατότητα να προσαρμοσθούν στη νέα κατάσταση και, ει δυνατόν, να συνεργάζεται μαζί τους ώστε να μειώνεται ο αρνητικός αντίκτυπος από την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα·*
- *τα κράτη μέλη επιβεβαιώνουν τη δέσμευσή τους να εφαρμόσουν πλήρως τις διαδικασίες για την καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα που συμφωνήθηκαν από την ΕΜΑ τον Μάρτιο του 2015⁴*

2. Ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων - ορισμένοι παράτυποι μετανάστες που εισέρχονται στην ΕΕ ή εξέρχονται από μια χώρα της ΕΕ προκειμένου να επανέλθουν αργότερα στην ΕΕ, διέρχονται από τα λεγόμενα «πράσινα χερσαία σύνορα» (τμήματα των χερσαίων συνόρων μεταξύ των συνοριακών σημείων διέλευσης). Σύμφωνα με τον Frontex, από τον Ιανουάριο έως τον Οκτώβριο του 2015 εντοπίστηκαν περισσότερες από 1,2 εκατομμύρια παράνομες συνοριακές διελεύσεις στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, που αντιστοιχούν σε αύξηση κατά 431 % σε σύγκριση με την αντίστοιχη περίοδο του 2014. Επιπλέον, ορισμένες παράνομες διελεύσεις δεν έχουν καταγραφεί. Ο ακριβής αριθμός τους είναι άγνωστος.

Επίσης, στο πλαίσιο της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, το Συμβούλιο κατέληξε στις 20 Νοεμβρίου 2015 ότι θα πρέπει να ενισχυθούν οι έλεγχοι στα πλέον εκτεθειμένα εξωτερικά σύνορα, «ιδίως με την ανάπτυξη, όταν απαιτείται λόγω των περιστάσεων, ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABITs) και αστυνομικών, προκειμένου να εξασφαλίζονται συστηματικοί διερευνητικοί έλεγχοι και έλεγχοι ασφαλείας».

Λόγω της κρίσιμης κατάστασης που αντιμετωπίζει αυτήν την περίοδο η ΕΕ, η Προεδρία προτείνει τα εξής:

- να καταβληθούν σημαντικά περισσότερες προσπάθειες για την πρόληψη της παράνομης διέλευσης των συνόρων (είσοδος και έξοδος) μέσω των εξωτερικών «πράσινων χερσαίων συνόρων» και να διασφαλισθεί ότι η διέλευση των εξωτερικών συνόρων γίνεται μόνο στα συνοριακά σημεία διέλευσης που αναφέρονται στο άρθρο 4, υπό την επιφύλαξη των εξαιρέσεων του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν·
- να αναπτυχθούν ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABITs) όπου απαιτείται προς τον σκοπό αυτό. Αυτό είναι εν προκειμένω ιδιαίτερα σημαντικό για τα εξωτερικά χερσαία σύνορα με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων·
- να αναπτυχθεί χωρίς καθυστέρηση μια επιχείρηση του Frontex στα βόρεια σύνορα της Ελλάδας για την αντιμετώπιση των σοβαρών δυσχερειών με τις γειτονικές χώρες.

3. Αύξηση των ελέγχων όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση — Οι παράτυποι μετανάστες που εισέρχονται στον χώρο του Σένγκεν χωρίς να καταγραφούν κατά την άφιξή τους δεν θα πρέπει να μπορούν να παραμένουν στον χώρο αυτόν για μεγάλα χρονικά διαστήματα χωρίς να εντοπίζονται.

Η Προεδρία προτείνει τα εξής:

- να αξιοποιηθούν στο έπακρο οι δυνατότητες για τον έλεγχο προσώπων εντός του χώρου Σένγκεν, μεταξύ άλλων με την χρήση των σχετικών βάσεων δεδομένων, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι παράτυποι μετανάστες εντοπίζονται και καταγράφονται και οι υποθέσεις τους διεκπεραιώνονται.

4. Αντιμετώπιση των σοβαρών ελλείψεων όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα -

Ορισμένα κράτη μέλη επανέφεραν πρόσφατα προσωρινούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με τα άρθρα 23-25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να εφαρμόζει τέτοιους ελέγχους για συνολικό διάστημα μεγαλύτερο των έξι μηνών. Κάθε παράταση αυτής της κατάστασης προϋποθέτει την έκδοση από το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, σύστασης σύμφωνα με το άρθρο 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Τέτοια σύσταση μπορεί να εκδοθεί σε εξαιρετικές περιστάσεις για να αντιμετωπιστεί κατάσταση κατά την οποία αξιολόγηση Σένγκεν εντόπισε συνεχιζόμενες σοβαρές ανεπάρκειες όσον αφορά τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 19α του κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν είναι αποτελεσματικά. Όταν, στις περιπτώσεις αυτές, η συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τίθεται σε κίνδυνο, και στο βαθμό που οι εξαιρετικές περιστάσεις αποτελούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα ή σε τμήματα αυτού, η περίοδος για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μπορεί να παραταθεί για μέγιστη συνολική περίοδο δύο ετών.

Σε αυτή τη βάση, η Προεδρία:

- προτείνει στο Συμβούλιο να καλέσει την Επιτροπή να εξετάσει τη δυνατότητα να υποβάλει ενδεχομένως πρόταση, σύμφωνα με το άρθρο 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, για την έκδοση σύστασης του Συμβουλίου με την οποία θα συνιστάται σε ένα ή σε περισσότερα κράτη μέλη να επαναφέρουν τους συνοριακούς ελέγχους στο σύνολο ή σε συγκεκριμένα τμήματά των εσωτερικών συνόρων τους·
- θεωρεί ότι, παράλληλα, θα πρέπει να ληφθούν όλα τα δυνατά μέτρα για την ενδυνάμωση της κανονικής λειτουργίας του χώρου Σένγκεν, ιδίως με την ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα.