



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 16.9.2011
COM(2011) 561 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Διακυβέρνηση του Σένγκεν- ενίσχυση του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Ένας χώρος χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα

Η ελεύθερη κυκλοφορία είναι μία από τις αρχές που προσδιορίζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση και η δυνατότητα μετακίνησης στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) χωρίς υποχρεωτικούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματά της. Πολλοί άνθρωποι στην ΕΕ χρησιμοποιούν την ελευθερία αυτή πραγματοποιώντας περισσότερα από ένα εκατομμύριο ταξίδια κάθε χρόνο και η δημόσια γνώμη σταθερά τοποθετεί την ελεύθερη μετακίνηση μεταξύ των πιο σημαντικών πλεονεκτημάτων της Ένωσης¹. Επιπλέον, ένας χώρος χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα είναι αποφασιστικής σημασίας για την επιτυχία της ενιαίας αγοράς, συμπεριλαμβανομένης της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων, αγαθών και υπηρεσιών, και την ευόδωση των συνεχών προσπάθειών της Ευρώπης για προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

Ο χώρος Σένγκεν βασίζεται σε ένα σύνολο κανόνων (το κερκτημένο του Σένγκεν), που περιλαμβάνει όχι μόνο την κατάργηση του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα και κοινούς κανόνες για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, αλλά και μια κοινή πολιτική για τις θεωρήσεις εισόδου και τη δικαστική συνεργασία, κοινούς κανόνες για την επιστροφή των παράνομων μεταναστών και τη δημιουργία κοινών βάσεων δεδομένων, όπως το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS).

Οι βάσεις της συνεργασίας Σένγκεν είναι ισχυρές, αλλά πρόσφατες εξελίξεις κατέδειξαν την ανάγκη να εξασφαλιστεί ότι ο χώρος Σένγκεν θα μπορεί να ανταποκριθεί αποτελεσματικά σε πιέσεις που ενδέχεται να δεχτεί λόγω αδυναμιών στα εξωτερικά σύνορά του ή εξωτερικών παραγόντων που διαφεύγουν του ελέγχου του. Η ανταπόκριση της Ένωσης πρέπει να αντιμετωπίζει τις ποικίλες αυτές προκλήσεις και ταυτόχρονα να προστατεύει το δικαίωμα των πολιτών για ελεύθερη κυκλοφορία.

Ως εκ τούτου, στην ανακοίνωση του Μαΐου για τη μετανάστευση² η Επιτροπή επισήμανε την ανάγκη συντονισμένης ανταπόκρισης σε επίπεδο Ένωσης όσον αφορά τις καταστάσεις αυτές και ανέφερε το ενδεχόμενο να προτείνει τον κατάλληλο μηχανισμό καθώς και άλλα μέσα προκειμένου να εξασφαλίσει τη συγκροτημένη εφαρμογή και ερμηνεία των κανόνων του Σένγκεν.

Αντίστοιχα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 23ης και 24ης Ιουνίου³ ζήτησε να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός για την «αντιμετώπιση εξαιρετικών περιστάσεων που θέτουν σε κίνδυνο ολόκληρη τη λειτουργία της συνεργασίας Σένγκεν, χωρίς να απειλείται η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων». Η Επιτροπή κλήθηκε να υποβάλει πρόταση για το σκοπό αυτό τον Σεπτέμβριο του 2011.

Η παρούσα ανακοίνωση και οι νομοθετικές προτάσεις⁴ που την συνοδεύουν ανταποκρίνονται στο εν λόγω αίτημα καθώς και στο αίτημα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ιουνίου για αύξηση της πολιτικής καθοδήγησης όσον αφορά τη συνεργασία

¹ Ευρωβαρόμετρο, «Η κοινή γνώμη στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Άνοιξη 2011», σσ. 31-32.

² COM (2011) 248 της 4.5.2011

³ EUCO 23/ 11 της 24.6.2011.

⁴ COM(2011) 559 και COM(2011) 560

Σένγκεν⁵, καθώς και στο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του Ιουλίου⁶, το οποίο ζήτησε κάθε νέος μηχανισμός να επικεντρώνεται στην ελεύθερη κυκλοφορία και στην ενίσχυση της διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν από την ΕΕ.

Οι πολίτες της ΕΕ θεωρούν δεδομένο ότι θα έχουν το δικαίωμα να κυκλοφορούν και να ταξιδεύουν ελεύθερα σε μια ασφαλή και χωρίς σύνορα Ευρώπη. Καμία εγκληματική, τρομοκρατική ή άλλου είδους απειλή δεν επιτρέπεται να θέσει σε κίνδυνο το δικαίωμα αυτό. Ταυτόχρονα, η Ένωση και τα κράτη μέλη της πρέπει να είναι σε θέση να αντιδρούν γρήγορα και αποτελεσματικά όταν πρόκειται για σοβαρές απειλές κατά της δημόσιας πολιτικής και της εσωτερικής ασφάλειας. Με την πλήρη αυτή δέσμη διαπλεκόμενων μέτρων, η Επιτροπή επιχειρεί να καθορίσει μια συντονισμένη ανταπόκριση επιπέδου ΕΕ, που θα εξασφαλίζει τον σεβασμό των θεμελιωδών αρχών του δικαίου της Ένωσης, και ειδικότερα του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, και που θα επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλα τα ευρωπαϊκά συμφέροντα για την ασφάλεια του χώρου Σένγκεν ενώ ταυτόχρονα θα θέτει όρια στις μονομερείς εθνικές πρωτοβουλίες, που, μεμονωμένες, δεν μπορούν ποτέ να αποτελέσουν αποτελεσματική ανταπόκριση στις κοινές απειλές. Ουσιαστικό και απαραίτητο στοιχείο αυτής της δέσμης μέτρων είναι να εξασφαλιστεί ότι η προσωρινή και κατ'εξάιρεση επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα αποφασίζεται σύμφωνα με την κοινοτική μέθοδο και αφού ληφθεί υπόψη η γενική υποχρέωση λογοδοσίας που ενέχει η Επιτροπή έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

2. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

Η ελεύθερη κυκλοφορία πολιτών σε ένα χώρο χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα βασίζεται σε σύστημα που στηρίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη ότι κάθε κράτος μέλος θα έχει την πρόθεση και τη δυνατότητα να εφαρμόσει τα διάφορα νομοθετικά μέσα που συνιστούν το κεκτημένο του Σένγκεν.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη δημιουργήσει μέσα στήριξης για να βοηθήσει τα κράτη μέλη να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους και να αντιδρούν σε κρίσιμες περιστάσεις που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο το Σένγκεν. Για παράδειγμα, τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν οικονομική και πρακτική στήριξη από την Επιτροπή μέσω των ταμείων της ΕΕ. Ο Frontex μπορεί να οργανώνει κοινές επιχειρήσεις ή να κινητοποιεί τις ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να απευθυνθούν σε άλλα κράτη μέλη, την Europol ή την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης του Ασύλου (ΕΥΥΑ) για περαιτέρω βοήθεια. Περισσότερες λεπτομέρειες περιλαμβάνονται στο Παράρτημα 1.

Επιπλέον, όπως αναφέρει στην Ανακοίνωση του Μαΐου για τη μετανάστευση⁷, η Επιτροπή, από κοινού με τα κράτη μέλη, θα συνεχίσει να εκπονεί κατευθυντήριες γραμμές για την εξασφάλιση της συνεκτικής εφαρμογής των κανόνων Σένγκεν. Η διαδικασία αυτή δρομολογήθηκε με συνάντηση εμπειρογνομόνων τον Ιούλιο του 2011. Οι εμπειρογνώμονες θα εντοπίσουν ελλείψεις και τομείς που ενδέχεται να χρήζουν περαιτέρω διευκρινίσεων σχετικά με το κεκτημένο του Σένγκεν, για παράδειγμα σχετικά με την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων και αδειών παραμονής.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395]

⁶ P7_TA(2011)0336

⁷ COM(2011)248.

Ωστόσο, τα μέσα αυτά από μόνα τους δεν επαρκούν για να εξασφαλιστεί ότι κάθε κράτος μέλος θα εφαρμόζει με συγκροτημένο τρόπο τους κανόνες Σένγκεν. Τα μέσα σχετικού ελέγχου είναι ο μηχανισμός αξιολόγησης του Σένγκεν, που χρησιμοποιείται για την παρακολούθηση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν και για την έκδοση συστάσεων σχετικά με ενδεχόμενες ελλείψεις. Ο τρέχων μηχανισμός, που βασίζεται σε ένα διακυβερνητικό σύστημα αξιολόγησης από ομοτίμους, δεν είναι αρκετά ισχυρός για την αποτελεσματική αποκατάσταση όλων των αδυναμιών. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή πρότεινε κατά το προηγούμενο έτος μια προσέγγιση υπό την ηγεσία της Ένωσης⁸.

Στον πυρήνα της νέας αυτής προσέγγισης είναι η δυνατότητα για προαναγγελθείσες ή απροειδοποίητες επισκέψεις σε κάποιο κράτος μέλος που θα πραγματοποιούν ομάδες με εμπειρογνώμονες από άλλα κράτη μέλη και τον Frontex υπό την ηγεσία της Επιτροπής, ώστε να εξακριβώνεται η εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν. Μετά από κάθε επίσκεψη θα συντάσσεται έκθεση στην οποία θα προσδιορίζονται τυχόν ελλείψεις με σαφείς συστάσεις για διορθωτικά μέτρα και προθεσμίες για την εφαρμογή τους. Το κράτος μέλος που αποτελεί αντικείμενο της αξιολόγησης, θα πρέπει στη συνέχεια να καταρτίσει σχέδιο δράσης καθορίζοντας με ποιόν τρόπο προτίθεται να ανταποκριθεί στις εν λόγω συστάσεις. Οι έλεγχοι σε επίπεδο Ένωσης σχετικά με την εφαρμογή του σχεδίου δράσης ενδέχεται να συνεπάγονται περαιτέρω επισκέψεις.

Οι αλλαγές αυτές θα βελτιώσουν το σύστημα αξιολόγησης και παρακολούθησης, αλλά δεν διευθετούν καταστάσεις όπου τα μέσα αυτά, ακόμη και σε συνδυασμό με τα μέτρα που περιγράφονται στο Παράρτημα 1, δεν επαρκούν για να αποκαταστήσουν τις ελλείψεις των κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή του κεκτημένου, και, ιδίως, τον έλεγχο των εξωτερικών τους συνόρων.

Ως εκ τούτου, όταν τα μέτρα που λαμβάνονται σε επίπεδο Ένωσης ή σε εθνικό επίπεδο δεν βελτιώνουν την κατάσταση, ενδέχεται το κράτος μέλος που έχει πρόβλημα να πρέπει να επαναφέρει τον έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα, εάν η κατάσταση είναι τέτοια που να συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια σε επίπεδο Ένωσης ή σε εθνικό επίπεδο. Η δράση αυτού του είδους αποτελεί μέτρο έσχατης ανάγκης, και αναλαμβάνεται μόνο στο βαθμό και για το διάστημα που απαιτείται για να μετριασθούν με ανάλογο τρόπο οι αρνητικές επιπτώσεις των εξαιρετικών περιστάσεων. Η πρόβλεψη μιας τέτοιας δυνατότητας στο σύστημα διακυβέρνησης του Σένγκεν θα χρησιμεύσει επίσης ως προληπτικό μέτρο, με αποτρεπτικό αποτέλεσμα.

Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή τροποποιεί την πρότασή της του 2010 για την αντιμετώπιση της εν λόγω κατάστασης.

3. ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΣΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΕΝΔΕΧΕΤΑΙ ΝΑ ΟΔΗΓΗΣΟΥΝ ΣΤΗΝ ΕΠΑΝΑΦΟΡΑ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΣΤΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΣΧΑΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ

Πως λειτουργεί σήμερα η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

Βάσει του κώδικα συνόρων του Σένγκεν⁹, τα κράτη μέλη μπορούν προσωρινά να επαναφέρουν ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις, όταν υφίσταται σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια. Εάν οι απειλές που

⁸ COM(2010) 624 της 16.11.2010.

⁹ ΕΕ L 105 της 13/4/2006, σ. 1.

δικαιολογούν την επαναφορά είναι προβλέψιμες, τα κράτη μέλη πρέπει να κοινοποιούν στα άλλα κράτη μέλη και στην Επιτροπή «το ταχύτερο δυνατό» όλες τις πληροφορίες σχετικά με την έκταση και τη διάρκεια της επαναφοράς και τους λόγους που την καθιστούν απαραίτητη. Η Επιτροπή ενδέχεται να εκδώσει γνώμη σχετικά με την κοινοποίηση, που ενδέχεται να οδηγήσει σε διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής. Σε επείγουσες περιπτώσεις, η επαναφορά μπορεί να είναι άμεση.

Τον Οκτώβριο του 2010¹⁰, η Επιτροπή ανέφερε ότι αυτή η δυνατότητα επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα χρησιμοποιήθηκε 22 φορές από τον Οκτώβριο του 2006 που τέθηκε σε ισχύ ο κώδικας. Μετά τη δημοσίευση της έκθεσης, έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα επαναφέρθηκαν από κράτη μέλη σε άλλες τέσσερις περιπτώσεις, πιο πρόσφατα από τη Νορβηγία και τη Σουηδία λόγω των τρομοκρατικών περιστατικών στη Νορβηγία. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ωστόσο, η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων χρησιμοποιήθηκε για να μπορέσουν οι αστυνομικές αρχές να λάβουν μέτρα ασφαλείας στο πλαίσιο σημαντικών αθλητικών διοργανώσεων, πολιτικών διαδηλώσεων ή πολιτικών συναντήσεων υψηλού επιπέδου. Η μονομερής επαναφορά συνοριακών ελέγχων ποτέ δεν υπερέβη τις 30 ημέρες, και κατά κανόνα ίσχυσε για πολύ μικρότερο χρονικό διάστημα.

Ωστόσο, οι πληροφορίες που τα κράτη μέλη οφείλουν να κοινοποιήσουν στα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή συχνά δεν παραλαμβάνονται έγκαιρα, ούτε περιλαμβάνουν επαρκείς λεπτομέρειες που να επιτρέπουν στην Επιτροπή να διατυπώσει σε εύθετο χρόνο γνώμη σχετικά με την κοινοποίηση.

Αναγκαιότητα μηχανισμού σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης

Δεδομένου ότι η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων σε ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα αποτελεί πρωταρχικό επίτευγμα της Ένωσης, με πλεονεκτήματα που απολαμβάνουν όλοι οι κάτοικοι του χώρου αυτού, θα πρέπει, κατά γενικό κανόνα, η ελευθερία αυτή να αποτελεί αντικείμενο απόφασης που να λαμβάνεται σε επίπεδο Ένωσης και όχι να λαμβάνεται μονομερώς σε εθνικό επίπεδο.

Μια συντονισμένη ανταπόκριση σε επίπεδο ΕΕ θα επιτρέψει να λαμβάνονται υπόψη όλα τα ευρωπαϊκά συμφέροντα. Μια τέτοια ανταπόκριση θα επιτρέψει τη διευθέτηση καταστάσεων στις οποίες τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν σοβαρή, βραχυπρόθεσμη και σε μεγάλο βαθμό τοπικά εντοπισμένη απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, καθώς και καταστάσεις με ευρύτερες και πιο μακροχρόνιες επιπτώσεις. Και στις δύο κατηγορίες περιπτώσεων, μια συντονισμένη ευρωπαϊκή ανταπόκριση είναι δικαιολογημένη, δεδομένου ότι κάθε απόφαση επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ακόμα και για περιορισμένο χρονικό διάστημα και περιορισμένη γεωγραφική περιοχή, έχει αναπόφευκτα ανθρώπινες και οικονομικές επιπτώσεις που θα γίνουν αισθητές πέραν του κράτους που λαμβάνει τα σχετικά μέτρα. Ο λόγος για μια τέτοια συντονισμένη ευρωπαϊκή προσέγγιση είναι ακόμη πιο επιτακτικός σε περίπτωση που τμήμα των εξωτερικών συνόρων δέχεται αιφνίδια και έντονη πίεση, ή όταν ένα κράτος μέλος έχει επανειλημμένα αποτύχει να ελέγξει αυτό το τμήμα των εξωτερικών του συνόρων.

Ο συνοριακός έλεγχος θα πρέπει να επαναφέρεται μόνο ως μέσο έσχατης ανάγκης στις περιστάσεις αυτές, και μόνο αφού έχουν ληφθεί άλλα μέτρα για τη σταθεροποίηση της κατάστασης στο σχετικό τμήμα των εξωτερικών συνόρων, είτε σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με

¹⁰ COM(2010)554.

πνεύμα αλληλεγγύης, είτε/και σε εθνικό επίπεδο ώστε να εξασφαλίζεται καλύτερη συμμόρφωση με τους κοινούς κανόνες.

Πρόταση για ενισχυμένη προσέγγιση σε επίπεδο ΕΕ για την κατ'εξάιρεση επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

Η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια θα παραμείνει ο μόνος λόγος για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Τα αυστηρά κριτήρια για την κατ'εξάιρεση παρέκκλιση από τον χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα δεν καθίστανται χαλαρότερα και θα εφαρμόζονται σε κάθε περίπτωση στην οποία εξετάζεται το ενδεχόμενο λήψης ανάλογου μέτρου. Αυτό θα ισχύει για γεγονότα όπως σημαντικές αθλητικές διοργανώσεις, ή πολιτικές συναντήσεις υψηλού επιπέδου, αλλά και για γεγονότα που χρήζουν άμεσης δράσης, όπως τρομοκρατικές ή άλλες εγκληματικές επιθέσεις, όπως η πρόσφατη φρικαλεότητα στη Νορβηγία.

Οι αρνητικές συνέπειες είτε της μόνιμης αποτυχίας ενός κράτους μέλους να προστατεύσει αποτελεσματικά τμήμα των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, ή μια αιφνίδια και απρόβλεπτη εισροή υπηκόων τρίτων χωρών σε τμήμα των εν λόγω συνόρων, θα μπορούσαν, και στις δύο περιπτώσεις, υπό ορισμένες περιστάσεις, να χαρακτηριστούν ως απειλή αυτού του είδους. Το Παράρτημα 2 συγκεφαλαιώνει τα κύρια είδη των καταστάσεων που ενδέχεται να προκύψουν.

Ο κύριος κανόνας βάσει της ενισχυμένης προσέγγισης επιπέδου ΕΕ θα είναι ότι κάθε απόφαση για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει να λαμβάνεται από την Επιτροπή ως εκτελεστική πράξη, στην οποία θα συμμετέχουν ανάλογα και τα κράτη μέλη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα ενημερώνεται δεόντως σχετικά με τη λήψη ανάλογων μέτρων. Η απόφαση θα καθορίζει την έκταση και τη διάρκεια της επαναφοράς των ελέγχων, και θα μπορεί να ανανεωθεί για διάστημα 30 ημερών το ανώτατο, με ανώτατη διάρκεια έξη μηνών. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, το όριο των έξη μηνών δεν θα ισχύει για καταστάσεις στις οποίες η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα είναι αποτέλεσμα αρνητικής διαπίστωσης βάσει του μηχανισμού αξιολόγησης του Σένγκεν, σχετικά με τη διαρκή αποτυχία κράτους μέλους να προστατεύσει αποτελεσματικά τμήμα των εξωτερικών συνόρων του.

Σε επείγουσες καταστάσεις, ωστόσο, τα κράτη μέλη θα μπορούν να αναλάβουν μονομερή δράση για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, αλλά μόνο για περιορισμένο χρονικό διάστημα (πέντε ημέρες), κάθε παράταση του οποίου θα πρέπει να αποφασιστεί βάσει της νέας διαδικασίας της ΕΕ για τις εκτελεστικές πράξεις.

Πριν αποφασιστεί η προσωρινή επαναφορά του συνοριακών ελέγχων θα πρέπει να εκτιμηθεί, αφενός, εάν η προσφυγή στο εν λόγω μέτρο είναι αναγκαία για να μετριαστεί η απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια σε επίπεδο Ένωσης ή σε εθνικό επίπεδο η οποία συνιστά τον λόγο της αίτησης ή της πρωτοβουλίας για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, και, αφετέρου, η αναλογικότητα του μέτρου σε σχέση με τη συγκεκριμένη απειλή. Η εκτίμηση αυτή πρέπει να βασίζεται στις λεπτομερείς πληροφορίες που θα υποβάλει το κράτος μέλος ή τα κράτη μέλη ή σε κάθε άλλη σχετική πληροφορία. Στο πλαίσιο της εκτίμησης αυτής, πρέπει να ληφθούν ιδιαίτερα υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

- Οι πιθανές επιπτώσεις ενδεχόμενων απειλών για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια σε επίπεδο Ένωσης ή σε εθνικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων των απειλών που προέρχονται από το οργανωμένο έγκλημα ή τρομοκρατικές δραστηριότητες·

- Η διαθεσιμότητα μέτρων τεχνικής ή χρηματοοικονομικής στήριξης τα οποία θα μπορούσαν να ληφθούν ή έχουν ληφθεί σε εθνικό και/ή σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένης της βοήθειας από φορείς της Ένωσης, όπως Frontex ή Europol, και το βαθμό στον οποίο τα μέτρα αυτά είναι πιθανό να αποτελέσουν την κατάλληλη λύση στις απειλές για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια σε επίπεδο Ένωσης ή σε εθνικό επίπεδο.
- Οι τρέχουσες και πιθανές μελλοντικές επιπτώσεις κάθε σοβαρών ανεπαρκειών που σχετίζονται με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα ή διαδικασιών επιστροφής που προσδιορίζονται από αξιολογήσεις Σένγκεν σύμφωνα με τον κανονισμό για τη θέσπιση ενός μηχανισμού αξιολόγησης για την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν.
- Οι πιθανές επιπτώσεις ενός τέτοιου μέτρου στην ελεύθερη κυκλοφορία εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.

Η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί σαφώς μέτρο έσχατης ανάγκης το οποίο εξετάζεται ως πιθανότητα μόνο όταν όλα τα άλλα μέτρα έχουν αποδειχτεί ανεπαρκή για να μετριάσουν αποτελεσματικά προσδιορισμένες σοβαρές απειλές.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι όταν επαναφέρονται έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, το σχετικό κράτος μέλος συνεχίζει να δεσμεύεται από τις υποχρεώσεις του να εξασφαλίζει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των ατόμων που χαίρουν του δικαιώματος αυτού βάσει των Συνθηκών και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και σύμφωνα με την οδηγία 2004/38 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών. Ακόμη και στην περίπτωση προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα, οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους μπορούν να εισέλθουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους επιδεικνύοντας απλώς έγκυρο διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας. Όλες οι διαδικαστικές εγγυήσεις για τους πολίτες της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους παραμένουν άθικτες. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα εντός του χώρου Σένγκεν μπορούν επίσης να συνεχίσουν να ταξιδεύουν βάσει των ταξιδιωτικών τους εγγράφων και, όταν χρειαστεί, βάσει έγκυρης θεώρησης ή άδειας παραμονής.

4. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

Δεδομένου ότι ο χώρος χωρίς έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα αντιπροσωπεύει μία από τις πλέον πολύτιμες ελευθερίες της Ευρωπαϊκή Ένωσης για τα άτομα που ζουν ή ταξιδεύουν στον χώρο αυτό, τα όργανα της ΕΕ θα πρέπει να εξασφαλίσουν την ελευθερία αυτή χωρίς να περιορίζουν τη δυνατότητα των κρατών μελών και της ΕΕ να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τις σοβαρές απειλές για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια. Κατά συνέπεια, είναι σημαντικό να διατηρηθεί ένας μόνιμος διάλογος μεταξύ των κύριων πολιτικών παραγόντων με αντικείμενο τη λειτουργία του χώρου του Σένγκεν και τις προκλήσεις που αυτός αντιμετωπίζει. Ένας ενισχυμένος μηχανισμός αξιολόγησης του Σένγκεν, σε συνδυασμό με έναν μηχανισμό σε επίπεδο ΕΕ για την αντιμετώπιση απειλών σε εξαιρετικές περιπτώσεις είναι νομοθετικά μέσα που θα βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα του χώρου Σένγκεν καθώς και τη διαφάνεια της λειτουργίας του.

Εκτός από αυτά τα νομοθετικά μέσα, η υποβολή τακτικών εκθέσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το αποτέλεσμα των διαφόρων επισκέψεων παρακολούθησης στο

πλαίσιο της λειτουργίας του μηχανισμού αξιολόγησης του Σένγκεν, καθώς και η άμεση παροχή πληροφοριών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσον αφορά τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου που ενδέχεται να οδηγήσει στην επαναφορά του συνοριακού ελέγχου, θα διευκολύνουν την απόδοση ευθυνών και τον δημοκρατικό έλεγχο. Επιπλέον, η Επιτροπή θα υποβάλλει διετή ανασκόπηση στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τη λειτουργία του Σένγκεν. Αυτό θα δημιουργήσει τη βάση για έναν τακτικό διάλογο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο και θα συμβάλει στην ενίσχυση της πολιτικής καθοδήγησης και της συνεργασίας στο χώρο του Σένγκεν.

Η Επιτροπή θα διερευνήσει επίσης τρόπους για να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του Σένγκεν, μεταξύ άλλων εξασφαλίζοντας ότι θα υπάρχει η κατάλληλη ενημέρωση όταν σε εξαιρετικές περιπτώσεις λαμβάνεται απόφαση για προσωρινή επαναφορά των συνοριακών ελέγχων.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ο χώρος Σένγκεν είναι ζωτικής σημασίας για όλους τους κατοίκους της Ευρώπης. Η Επιτροπή προτείνει ενίσχυση του κεκτημένου του Σένγκεν με τη δημιουργία συστήματος διακυβέρνησης που θα επιτρέπει να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά, έγκαιρα και συντονισμένα σε επίπεδο Ένωσης εξαιρετικές περιστάσεις και προκλήσεις που ενδέχεται να θέσουν υπό πίεση τη συνολική λειτουργία του Σένγκεν. Η Επιτροπή προτείνει επίσης να δρομολογηθεί ένας τακτικότερος και περισσότερο διαρθρωμένος πολιτικός διάλογος μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων σχετικά με τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

ΜΕΤΡΑ ΤΗΣ ΕΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΤΟΥΣ

Τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν πρακτική και οικονομική στήριξη για να αντιμετωπίσουν μια σοβαρή κατάσταση ή έλλειψη στα εξωτερικά τους σύνορα από τις ακόλουθες πηγές:

Βοήθεια Frontex

Ο Frontex είναι ο οργανισμός της ΕΕ στον οποίο έχει ανατεθεί η αποστολή να παρέχει στήριξη στα κράτη μέλη για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων τους. Τα πρόσθετα υλικά μέσα που τέθηκαν στη διάθεση του Frontex μετά την πρόσφατη αναθεώρηση του ισχύοντος σχετικά κανονισμού του, καθώς και η επέκταση της εντολής του ως αποτέλεσμα της εν λόγω αναθεώρησης, θα αυξήσουν τη δυνατότητα του Frontex να παρέχει βοήθεια στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες προκλήσεις στο πλαίσιο της διαχείρισης των εξωτερικών τους συνόρων ή τις συνέπειες μεγάλης εισροής μεταναστών σε μικρό χρονικό διάστημα.

Η πρακτική βοήθεια περιλαμβάνει κοινές επιχειρήσεις με στόχο, για παράδειγμα, την περιπολία των εξωτερικών συνόρων για το κοινό συμφέρον όλων των κρατών μελών. Παράδειγμα είναι η συνεχιζόμενη κοινή ναυτική επιχείρηση «Hermes» στη νότια Μεσόγειο που δρομολογήθηκε τον Φεβρουάριο του 2011 στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Περιπολίας, και έχει ως κύριο στόχο τον έλεγχο των μεταναστευτικών ρευμάτων από τη Νότια Αφρική στην Ιταλία και τη Μάλτα. Η συνεχιζόμενη επιχείρηση «Poseidon» κατά μήκος των ελληνοτουρκικών χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων αποτελεί άλλο ένα παράδειγμα τέτοιας κοινής επιχείρησης.

Η βοήθεια από τον Frontex μπορεί επίσης να πάρει τη μορφή της αποστολής ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABITs), μετά από σχετική αίτηση κράτους μέλους. Τέτοιες ομάδες απεστάλησαν στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα στο διάστημα από τον Νοέμβριο του 2010 μέχρι τον Μάρτιο του 2011. Οι ομάδες RABITs αποτελούνται από συνοριοφύλακες που προέρχονται από διάφορα κράτη μέλη της ΕΕ και τίθενται υπό την επιχειρησιακή αρχηγία του κράτους μέλους υποδοχής. Μετά την αναθεώρηση του κανονισμού του Frontex, οι δυνατότητες παροχής ενίσχυσης από τον Frontex εξορθολογίστηκαν και ενισχύθηκαν, δεδομένου ότι παρέχεται η δυνατότητα να ζητηθεί η επέμβαση των ευρωπαϊκών ομάδων συνοριοφυλάκων (EBGTs).

Ο Frontex μπορεί επίσης να παράσχει βοήθεια για την ανάπτυξη ικανοτήτων από άποψη τεχνικών και ανθρώπινων πόρων ώστε τα κράτη μέλη να βελτιώσουν την ικανότητά τους για τη διαχείριση των συνόρων τους ή την τήρηση άλλων υποχρεώσεών τους βάσει του κεκτημένου του Σένγκεν, για παράδειγμα, όσον αφορά την επιστροφή των παράνομων μεταναστών. Για παράδειγμα, ο Frontex παρείχε βοήθεια αυτού του είδους στην Ελλάδα για να αναπτύξει την ικανότητά της να διαχειρίζεται την επιστροφή των παράνομων μεταναστών.

Χρηματοδότηση ΕΕ

Η χρηματοδοτική αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων χορηγείται μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Συνόρων (ΕΤΣ). Η χρηματοδότηση που μπορεί να έχει άμεσο ή έμμεσο αντίκτυπο στη βοήθεια που παρέχεται στα κράτη μέλη για να αντιμετωπίσουν την εισροή μεταναστών, διατίθεται επίσης

από άλλα ταμεία της ΕΕ που έχουν σχέση με τη μετανάστευση, συγκεκριμένα το Ταμείο Επιστροφής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης. Τα κονδύλια διατίθενται είτε ως μέρος των ετήσιων εκταμιεύσεων για δραστηριότητες που οργανώνονται σε εθνικό επίπεδο (χρησιμοποιώντας εθνικές πιστώσεις) ή σε σειρά κρατών μελών («κοινοτικές δράσεις») είτε με τη μορφή εκταμιεύσεων έκτακτης ανάγκης, και είναι υπό τη διαχείριση της Επιτροπής. Για παράδειγμα, η Ιταλία έλαβε το 2011 χρηματοδότηση έκτακτης ανάγκης βάσει του ΕΤΣ (και του ΕΤΠ), ως βοήθεια για να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της μεγάλης εισροής νοτιοαφρικανών μεταναστών το ίδιο έτος. Κατά τα προηγούμενα έτη, η Ελλάδα, η Μάλτα, η Ισπανία και η Ιταλία έλαβαν επίσης στήριξη μέσω των «ειδικών δράσεων» του ΕΤΣ για να αποκαταστήσουν αδυναμίες σε συνοριακά σημεία.

Στην ανακοίνωση «Διάλογος για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου», η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι η χρηστή διαχείριση των συνόρων θα καταστεί δυνατή μόνο με την κινητοποίηση των κατάλληλων χρηματοοικονομικών πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, στην ανακοίνωση «Ένας προϋπολογισμός για την Ευρώπη του 2020», η Επιτροπή πρότεινε σημαντική αύξηση της χρηματοδότησης για τις πολιτικές εσωτερικών υποθέσεων, μέχρι ύψους περίπου 8,2 εκατ. ευρώ για την περίοδο 2014-2020, ώστε να εξασφαλίσει ότι τα θέματα της μετανάστευσης θα αντιμετωπίζονται έγκαιρα και με τον δέοντα τρόπο.

Άλλα μέτρα στήριξης

Ανάλογα με τις περιστάσεις που αντιμετωπίζει το κράτος μέλος, και ιδίως εάν το εν λόγω κράτος έχει δεχτεί μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο, μπορεί να είναι χρήσιμη η παροχή βοήθειας από την EASO, ίσως με τη μορφή ομάδων υποστήριξης για το άσυλο, που θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να προσφέρουν τεχνικές συμβουλές σχετικά με την υποδοχή ή τη διευθέτηση των αιτούντων. Πλέον πρόσφατα, η Ελλάδα έλαβε αυτού του είδους τη βοήθεια από την EASO για τη δημιουργία ικανοτήτων, προκειμένου να ενισχύσει τα κύρια στοιχεία του συστήματός της όσον αφορά την παροχή ασύλου.

Ομοίως, εάν οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει το κράτος μέλος έχουν εγκληματική διάσταση, είναι ενδεχομένως σκόπιμο να ζητηθεί βοήθεια από την Europol. Εάν, για παράδειγμα, εμπλέκονται εγκληματικά δίκτυα λαθρεμπορίου ή παράνομης διακίνησης μεταναστών, η Europol μπορεί να βοηθήσει στην κατάστρωση και την εφαρμογή αποτελεσματικών μέτρων κατά των εν λόγω δικτύων. Η Europol βοήθησε κατά τους τελευταίους μήνες την Ιταλία παρέχοντας εκτίμηση κινδύνου όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο τα εγκληματικά ή τρομοκρατικά δίκτυα ενδέχεται να εκμεταλλευτούν την ασταθή πολιτική κατάσταση στην περιοχή. Η Europol βοήθησε επίσης την Ιταλία στη Lampedusa, εξασφαλίζοντας πρόσβαση, σε πραγματικό χρόνο, σε αστυνομικές βάσεις δεδομένων και βοηθώντας στη συλλογή πληροφοριών.

Σε ορισμένες περιστάσεις, ένα ή περισσότερα κράτη μέλη μπορεί να είναι σε θέση να παράσχουν βοήθεια ad hoc σε κράτος μέλος που έχει πρόβλημα, ιδίως εάν το κράτος μέλος που παρέχει τη βοήθεια θίγεται άμεσα από την κατάσταση κρίσης στο άλλο κράτος, ίσως γιατί συνορεύει μαζί του ή εάν διαθέτει κάποια ιδιαίτερη ικανότητα ή εμπειρογνωμοσύνη που ενδέχεται να είναι χρήσιμη στο κράτος μέλος που αντιμετωπίζει το πρόβλημα.

Συνεργασία με τρίτες χώρες

Η ΕΕ και οι οργανισμοί της είναι σε θέση να λάβουν ποικίλα μέτρα για να συνεργαστούν ή να αρχίσουν διάλογο με τρίτες χώρες καταγωγής ή διαμετακόμισης, με στόχο να βοηθήσουν

στην ενίσχυση του συνοριακού ελέγχου και την αναχαίτιση της ροής παράνομων μεταναστών στην Ένωση. Μια τέτοια βοήθεια όμως μπορεί, για παράδειγμα, να λάβει τη μορφή οικονομικής ή υλικής βοήθειας προς την εκάστοτε τρίτη χώρα, όπως, η βοήθεια που προσφέρεται σε μια χώρα για να αντιμετωπίσει μια ανθρωπιστική κρίση. Κατά τον ίδιο τρόπο, η παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη μέσω της παρέμβασης σε τρίτες χώρες θα μπορούσε να λάβει τη μορφή συζητήσεων όσον αφορά την επανεισδοχή των παράνομων μεταναστών που κατάγονται από τη συγκεκριμένη τρίτη χώρα, ή θα μπορούσε να συνίσταται στην παροχή τεχνικής βοήθειας σχετικά με τη διαχείριση της μετανάστευσης ή στην εφαρμογή περιφερειακού προγράμματος προστασίας.

ΚΥΡΙΑ ΕΙΔΗ ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΟΠΟΙΕΣ ΕΝΔΕΧΕΤΑΙ ΝΑ ΕΠΑΝΕΦΕΡΘΟΥΝ ΠΡΟΣΩΡΙΝΑ ΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΣΤΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ

Για να καταστεί σαφές με ποιον τρόπο το νέο καθεστώς για την προσωρινή και κατ'εξάιρεση επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα λειτουργεί στην πράξη, ακολουθεί μια μη εξαντλητική περιγραφή των κύριων ειδών καταστάσεων στις οποίες ενδέχεται να ληφθούν τέτοια μέτρα, καθώς και αναφορά της διαδικασίας που θα πρέπει να ακολουθηθεί σε μια τέτοια περίπτωση.

Προβλέψιμα γεγονότα με συνέπειες που σε μεγάλο βαθμό είναι τοπικά εντοπισμένες και βραχυπρόθεσμες

Όταν το γεγονός που καθιστά αναγκαία την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα είναι προβλέψιμο, τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή και στα άλλα κράτη μέλη τουλάχιστον έξι εβδομάδες πριν από το γεγονός, όλες τις πληροφορίες για τους λόγους, τη σχεδιαζόμενη έκταση και τη διάρκεια της επαναφοράς. Εάν το γεγονός είναι προβλέψιμο λιγότερο από έξι εβδομάδες πριν την αναγκαία λήψη του μέτρου επαναφοράς, τότε θα πρέπει να κοινοποιείται το ταχύτερο δυνατό. Στη συνέχεια, η Επιτροπή θα πρέπει να λάβει απόφαση ως εκτελεστική πράξη, μέσω της διαδικασίας εξέτασης στην οποία εκτιμάται η αναγκαιότητα και η αναλογικότητα του σχεδιαζόμενου μέτρου (άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 για τη θέσπιση κανόνων και γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή¹¹).

Από την πείρα προκύπτει ότι αυτού του είδους το σενάριο αντιστοιχεί στις καταστάσεις που κατά πάσα πιθανότητα θα οδηγήσουν σε αποφάσεις για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, για παράδειγμα σε σχέση με σημαντικές αθλητικές διοργανώσεις, πολιτικές διαδηλώσεις, πολιτικές συναντήσεις υψηλού επιπέδου και ούτω καθεξής.

Επείγοντα, απρόβλεπτα και βραχυπρόθεσμα γεγονότα

Ορισμένα γεγονότα που απαιτούν τη λήψη δραστικών βραχυπρόθεσμων μέτρων για την προστασία της ασφάλειας ή άλλων καίριων δημόσιων συμφερόντων, και συνίστανται, μεταξύ άλλων, στην επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για περιορισμένο χρονικό διάστημα, είναι από τη φύση τους απρόβλεπτα. Αυτή θα μπορούσε να είναι, για παράδειγμα, η περίπτωση τρομοκρατικών επιθέσεων ή άλλων σημαντικών εγκληματικών ενεργειών, όπου απαιτείται η λήψη κάθε πιθανού μέτρου για την άμεση σύλληψη των δραστών.

Στις περιπτώσεις αυτές, τα κράτη μέλη μπορούν να επαναφέρουν αμέσως τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα για χρονικό διάστημα πέντε ημερών το ανώτατο. Εάν επιθυμούν παράταση του διαστήματος αυτού, θα πρέπει να προβούν σε ανάλογη κοινοποίηση στην Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη. Μια τέτοια παράταση μπορεί να αποφασιστεί αμέσως μέσω ειδικής διαδικασίας επείγουσας ανάγκης, όπως ορίζεται στον προαναφερθέντα κανονισμό αριθ. 182/2011.

Μόνιμη ανεπάρκεια όσον αφορά τη διαχείριση τμήματος των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης

Σε ορισμένες περιστάσεις, ενδέχεται να κριθεί αναγκαία η προσωρινή επαναφορά ορισμένων ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ως μέτρο έσχατης ανάγκης και αφού έχουν εξαντληθεί άλλα

¹¹ ΕΕ L 55 της 28.2.2011, σ. 13.

μέτρα για να μετριασθούν οι αρνητικές επιπτώσεις από την αδυναμία κράτους μέλους να ελέγξει το τμήμα των εξωτερικών συνόρων του.

Οι ανεπάρκειες στη διαχείριση των συνόρων θα προσδιορίζονται σε έκθεση που συντάσσεται ως μέρος του μηχανισμού αξιολόγησης και η οποία θα περιλαμβάνει συστάσεις για τρόπους αποκατάστασης των ανεπαρκειών. Το σχετικό κράτος μέλος θα πρέπει να καταρτίσει σχέδιο δράσης λαμβάνοντας υπόψη τις εν λόγω συστάσεις και η εφαρμογή του σχεδίου θα παρακολουθείται από την Επιτροπή. Η Επιτροπή ενδέχεται να ζητήσει από το σχετικό κράτος μέλος να λάβει ειδικά μέτρα, όπως να ζητήσει στήριξη από τον Frontex ή να κλείσει σημείο συννοριακής διέλευσης για ορισμένο χρονικό διάστημα με στόχο την αποκατάσταση συγκεκριμένων αδυναμιών. Ωστόσο, εάν τα μέτρα αυτά αποδειχτούν ανεπαρκή για την αποκατάσταση των ανεπαρκειών, και στο βαθμό που οι ανεπάρκειες συνιστούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια σε επίπεδο Ένωσης ή σε εθνικό επίπεδο, η Επιτροπή ενδέχεται να αποφασίσει την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Πριν προβεί στη λήψη μιας τόσο σοβαρής απόφασης, η Επιτροπή θα λάβει πλήρως υπόψη της την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα αυτής της ενέργειας και θα εκτιμήσει, μεταξύ άλλων, τις επιπτώσεις στην ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων στο χώρο του Σένγκεν.

Γεγονότα που ενδέχεται να έχουν ευρείες επιπτώσεις σε βραχυπρόθεσμη ή μακροπρόθεσμη βάση

Ενδέχεται να προκύψουν καταστάσεις όπου μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα ενός ή περισσότερων κρατών μελών. Αυτό ενδέχεται να οδηγήσει σε απροσδόκητες και σημαντικές δευτερογενείς μετακινήσεις υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στο έδαφος άλλων κρατών μελών. Σε μια τέτοια κατάσταση, και στο βαθμό που οι περιστάσεις είναι τέτοιες που να συνιστούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια σε επίπεδο Ένωσης ή σε εθνικό επίπεδο, η προσωρινή επαναφορά ορισμένων συννοριακών ελέγχων ενδέχεται να κριθεί ως μέτρο έσχατης ανάγκης. Το κράτος μέλος που επιθυμεί να επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα στις περιστάσεις αυτές μπορεί να υποβάλει αίτηση στην Επιτροπή με τον τρόπο που περιγράφεται για τα προβλέψιμα γεγονότα. Η Επιτροπή, πριν λάβει σχετική απόφαση θα πρέπει να πραγματοποιήσει διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη και τους λοιπούς ενδιαφερομένους και να πεισθεί ότι αυτό είναι το *μόνο* μέτρο που μπορεί να αποδειχτεί αποτελεσματικό, αφού έχει εξετάσει όλα τα άλλα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων αυτών που περιγράφονται στο Παράρτημα 1.

Η διέλευση των εξωτερικών συνόρων από μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ενδέχεται, σε ορισμένες περιστάσεις, να δικαιολογεί την άμεση επαναφορά ορισμένων ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, ώστε να εξασφαλιστεί ότι υπάρχει η δυνατότητα άμεσης λήψης των απαραίτητων μέτρων για την προστασία της δημόσιας τάξης και της εσωτερικής ασφάλειας σε επίπεδο Ένωσης ή σε εθνικό επίπεδο. Στις περιστάσεις αυτές, τα κράτη μέλη μπορούν να επαναφέρουν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα για διάστημα όχι μεγαλύτερο των πέντε ημερών με τον τρόπο που περιγράφεται ανωτέρω για τα απρόβλεπτα γεγονότα. Εάν ένα κράτος μέλος επιθυμεί να παρατείνει την επαναφορά, θα πρέπει να υποβάλει σχετική κοινοποίηση στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη, και η παράταση μπορεί να εγκριθεί στο επίπεδο της Ένωσης βάσει της ειδικής διαδικασίας επείγουσας ανάγκης που προβλέπεται στο άρθρο 8 του κανονισμού αριθ. 182/2011.

Η επαναφορά ορισμένων στοχευμένων ελέγχων σε επιλεγμένα εσωτερικά σύνορα θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαπιστώθηκε ότι διαμένουν παράνομα συλλαμβάνονται και επιστρέφονται, κατά προτίμηση οικειοθελώς, σύμφωνα με τους όρους της οδηγίας 2008/115 (η οδηγία επιστροφής), είτε άμεσα στη χώρα καταγωγής, ή

στο κράτος μέλος διαμετακόμισης, εφόσον αυτό είναι δυνατό βάσει διμερούς συμφωνίας που προβλέπει τη δυνατότητα τέτοιων επιστροφών. Θα επέτρεπε επίσης τη διακοπή των δραστηριοτήτων εγκληματικών δικτύων, ιδίως εάν πολλοί από τους εν λόγω μετανάστες αποτελούν κατά πάσα πιθανότητα αντικείμενο ή θύματα οργανωμένου λαθρεμπορίου ή παράνομης διακίνησης εντός της Ένωσης, ή ενέχονται οι ίδιοι σε εγκληματική δραστηριότητα.