ΣΥΣΤΑΣΗ (ΕΕ) 2017/1804 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 3ης Οκτωβρίου 2017

για την εφαρμογή των διατάξεων του κώδικα συνόρων του Σένγκεν σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα εντός του χώρου Σένγκεν

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 292,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Σε έναν χώρο χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα η προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μπορεί να αποφασιστεί μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ως απάντηση σε καταστάσεις που επηρεάζουν σοβαρά τη δημόσια πολιτική ή την εσωτερική ασφάλεια του χώρου αυτού ή μερών του, ή ενός ή περισσότερων κρατών μελών. Λαμβανομένων υπόψη των επιπτώσεων που ενδέχεται να έχει για όλα τα πρόσωπα και τα εμπορεύματα που έχουν το δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, η επαναφορά των ελέγχων μπορεί να αποτελεί μέτρο έσχατης μόνον ανάγκης και υπόκειται σε αυστηρούς όρους ως προς την έκταση και τη διάρκεια κάθε προσωρινής επαναφοράς.

(2) Οι ισχύουσες διατάξεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προβλέπουν τη δυνατότητα ταχείας προσωρινής επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, για περίοδο 2 μηνών κατ' ανώτατο όριο, όταν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια επιβάλλει την ανάληψη άμεσης δράσης σε ένα κράτος μέλος (άρθρο 28). Ο κώδικας προβλέπει επίσης την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων για σοβαρές απειλές για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε περίπτωση προβλέψιμων γεγονότων, για περίοδο 6 μηνών κατ' ανώτατο όριο (άρθρο 25). Η συνδυασμένη εφαρμογή των άρθρων 28 και 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν επιτρέπει τη διατήρηση του ελέγχου των συνόρων για συνολική περίοδο έως οκτώ μηνών. Επιπλέον, μια νέα απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια ενεργοποιεί νέα εφαρμογή των κανόνων (και, ως εκ τούτου, νέο υπολογισμό της διάρκειας της περιόδου ελέγχων).

(3) Το άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προβλέπει ειδική διαδικασία που επιτρέπει την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για περίοδο έως 2 ετών όταν η συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τίθεται σε κίνδυνο ως αποτέλεσμα συνεχιζόμενων σοβαρών αδυναμιών που σχετίζονται με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων οι οποίες εντοπίστηκαν κατά την αξιολόγηση Σένγκεν. Με την έκδοση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου [1], η διαδικασία αυτή μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα σε συνέχεια της αξιολόγησης τρωτότητας ή δεν συνεργάζεται με τον εν λόγω οργανισμό, εφόσον η κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα απαιτεί επείγουσα δράση.

(4) Αν και στη μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων οι προθεσμίες που ισχύουν επί του παρόντος έχουν αποδειχθεί επαρκείς, τα τελευταία χρόνια έδειξαν ότι ορισμένες σοβαρές απειλές για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, όπως τρομοκρατικές απειλές ή σημαντικές ανεξέλεγκτες δευτερογενείς μετακινήσεις στο εσωτερικό της Ένωσης, ενδέχεται να εξακολουθούν να υφίστανται για μεγάλο διάστημα μετά τις εν λόγω περιόδους.

(5) Η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση τροποποίησης των σχετικών διατάξεων του κώδικα συνόρων του Σένγκεν για την αντιμετώπιση αυτών των συνεχών απειλών στο μέλλον. Η πρόταση τροποποιεί τα χρονικά όρια όπως ορίζονται στο άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν σε περίπτωση προβλέψιμων γεγονότων και, ως εκ τούτου, αναγνωρίζει ότι η παράταση της επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα πέρα από τις ισχύουσες προθεσμίες μπορεί να δικαιολογείται για μέγιστη περίοδο δύο ετών. Επιπλέον, η πρόταση προβλέπει και τη δυνατότητα να παραταθούν περαιτέρω οι συνοριακοί έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα όπου η συγκεκριμένη απειλή για την εσωτερική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη εξακολουθεί να υφίσταται ακόμη και μετά τη λήξη της εν λόγω περιόδου.

(6) Οι νέες αυτές προθεσμίες συνοδεύονται από πρόσθετες διαδικαστικές απαιτήσεις που οφείλουν να πληρούν τα κράτη μέλη πριν από την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ή την παράταση αυτής. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη πρέπει να υποστηρίζουν τις κοινοποιήσεις τους με ανάλυση κινδύνου στην οποία θα αποδεικνύεται ότι η σχεδιαζόμενη επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ή η παράταση αυτής αποτελεί μέτρο έσχατης ανάγκης, και θα εξηγείται με ποιον τρόπο ο έλεγχος στα εσωτερικά σύνορα θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση της απειλής που εντοπίστηκε. Επιπλέον, η Επιτροπή υποχρεούται πλέον να εκδίδει γνωμοδότηση όταν ο έλεγχος στα εσωτερικά σύνορα υπερβαίνει

[1] Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 251 της 16.9.2016, σ. 1).

τους έξι μήνες. Οι διατάξεις σχετικά με τη «διαδικασία διαβούλευσης» ύστερα από τη γνωμοδότηση της Επιτροπής τροποποιούνται επίσης, ώστε να αντικατοπτρίζεται ο νέος ρόλος της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και της Ευρωπόλ και να διασφαλίζεται ότι τα αποτελέσματα αυτής της διαβούλευσης, ιδίως όσον αφορά τη συμμετοχή των γειτονικών κρατών μελών, λαμβάνονται δεόντως υπόψη. Όλες αυτές οι αλλαγές έχουν ως στόχο να διασφαλιστεί ότι η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα χρησιμοποιείται μόνον όταν και για όσο χρονικό διάστημα είναι απαραίτητο και δικαιολογημένο.

(7) Οι προτεινόμενες αλλαγές του κώδικα συνόρων του Σένγκεν βασίζονται στις ισχύουσες διατάξεις. Εν αναμονή της έγκρισης της τροποποίησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, όπως περιγράφεται ανωτέρω, όλα τα κράτη μέλη που προτίθενται να επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα είναι σημαντικό να εφαρμόσουν πλήρως τις απαιτήσεις των ισχυουσών διατάξεων του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ο οποίος ήδη απαιτεί από τα κράτη μέλη που προτίθενται να προσφύγουν στο μέτρο αυτό να εξετάζουν πρώτα εναλλακτικά ως προς τους συνοριακούς ελέγχους μέτρα και να συνεργάζονται με τα γειτονικά κράτη μέλη.

(8) Σύμφωνα με το άρθρο 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, πριν από τη λήψη απόφασης για την επαναφορά ή την παράταση των προσωρινών συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα το κράτος μέλος πρέπει να αξιολογεί τον βαθμό στον οποίο το μέτρο αυτό είναι πιθανόν να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, αλλά και την αναλογικότητα του μέτρου σε σχέση με την απειλή αυτή, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, τις πιθανές επιπτώσεις ενός τέτοιου μέτρου στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Ως εκ τούτου, οι στοχευμένοι έλεγχοι, με βάση ανάλυση κινδύνου και πληροφορίες ασφαλείας που επικαιροποιούνται συνεχώς, θα συμβάλουν στη μεγιστοποίηση του οφέλους από τους ελέγχους και θα περιορίσουν τις αρνητικές επιπτώσεις τους στην ελεύθερη κυκλοφορία.

(9) Τα κράτη μέλη που επηρεάζονται από την επαναφορά των ελέγχων σε τμήματα των συνόρων θα πρέπει να καλούνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα να εκφράσουν τις απόψεις τους σχετικά με την αναγκαιότητά τους, με σκοπό την οργάνωση της αμοιβαίας συνεργασίας μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων κρατών μελών και την εξέταση, σε τακτική βάση, της αναλογικότητας των μέτρων ως προς τα γεγονότα που οδήγησαν στην επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα και ως προς την απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια. Το κράτος μέλος που έχει αποφασίσει να επαναφέρει τέτοιους ελέγχους θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις εν λόγω απόψεις κατά την εξέταση και την επανεξέταση της αναγκαιότητας τέτοιων ελέγχων, με στόχο τη σταδιακή προσαρμογή τους στις περιστάσεις.

(10) Σύμφωνα με το άρθρο 27 παράγραφος 1 στοιχείο ε) του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το κράτος μέλος που σχεδιάζει να επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα ή να παρατείνει την επαναφορά τους θα πρέπει να παρέχει, μεταξύ άλλων, πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από τα άλλα κράτη μέλη στο πλαίσιο των προγραμματισμένων συνοριακών ελέγχων. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 27 παράγραφος 5 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, μπορούν να πραγματοποιούνται κοινές συνεδριάσεις μεταξύ του κράτους μέλους που σχεδιάζει την επαναφορά των ελέγχων των εσωτερικών συνόρων, των υπόλοιπων κρατών μελών, ιδίως εκείνων που επηρεάζονται άμεσα από τη λήψη τέτοιων μέτρων, και της Επιτροπής με σκοπό να οργανωθεί, όπου ενδείκνυται, η αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Οι επαφές με τα γειτονικά κράτη μέλη θα πρέπει να αξιοποιούνται για τον περιορισμό των επιπτώσεων στην ελεύθερη κυκλοφορία.

(11) Δεδομένου ότι η προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και ως μέτρο έσχατης ανάγκης, τα κράτη μέλη θα πρέπει πρώτα να εξετάσουν αν δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν άλλα μέτρα, εναλλακτικά ως προς τον έλεγχο των συνόρων, για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της απειλής, και να αποφασίσουν την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μόνον ως μέτρο έσχατης ανάγκης όταν τα εν λόγω λιγότερο περιοριστικά για τη διασυνοριακή κυκλοφορία μέτρα δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν επαρκώς τις απειλές που εντοπίζονται. Τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη οφείλουν να ενημερώνουν για το αποτέλεσμα αυτής της εξέτασης και για τους λόγους επιλογής των συνοριακών ελέγχων στην κοινοποίησή τους κατά το άρθρο 27 παράγραφος 1 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

(12) Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη θα πρέπει να καταβάλουν όλες τις απαιτούμενες προσπάθειες για την περαιτέρω και πλήρη εφαρμογή της σύστασης της Επιτροπής της 12ης Μαΐου 2017 [C(2017) 3349 final] σχετικά με τους αναλογικούς αστυνομικούς ελέγχους και την αστυνομική συνεργασία στον χώρο Σένγκεν.

(13) Η παρούσα σύσταση θα πρέπει να εφαρμοστεί με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

(14) Η παρούσα σύσταση θα πρέπει να απευθύνεται σε όλα τα κράτη Σένγκεν που δεσμεύονται από τις διατάξεις του τίτλου ΙΙΙ του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ([1]),

([1]) Κανονισμός (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) (ΕΕ L 77 της 23.3.2016, σ. 1).

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΣΥΣΤΑΣΗ:

ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ

Προκειμένου να επιτευχθεί η σωστή ισορροπία μεταξύ, αφενός, της ανάγκης για την προστασία της δημόσιας τάξης ή της εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών και, αφετέρου, των πλεονεκτημάτων ενός χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, τα κράτη μέλη που προτίθενται να επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει να λαμβάνουν προσεκτικά υπόψη και να αξιολογούν τακτικά τις εξής παραμέτρους όταν εξετάζουν, δυνάμει του άρθρου 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, την ανάγκη και την αναλογικότητα της προσωρινής επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με τα άρθρα 25 και 28 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν:

α) τις πιθανές επιπτώσεις την επαναφοράς αυτής στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα·

β) τον πιθανό αντίκτυπο της επαναφοράς αυτής στην εσωτερική αγορά.

Προς τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη που προτίθενται να επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει, μέσω της κοινοποίησης σύμφωνα με το άρθρο 27 παράγραφος 1 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, να ενημερώνουν σχετικά με το αποτέλεσμα της αξιολόγησης των επιπτώσεων που θα έχει η σχεδιαζόμενη επαναφορά των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ή η παράταση αυτής, στην ελεύθερη κυκλοφορία και στην εσωτερική αγορά.

Τα κράτη μέλη που προτίθενται να επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει να απέχουν από κάθε μέτρο που δεν θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από τις σοβαρές απειλές για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια που έχουν εντοπιστεί. Για παράδειγμα, θα πρέπει να περιορίσουν τα τμήματα των συνόρων όπου επαναφέρονται προσωρινά οι έλεγχοι στα αυστηρώς αναγκαία για την αντιμετώπιση των απειλών που έχουν εντοπιστεί.

ΚΟΙΝΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Για την επίτευξη του στόχου του περιορισμού των επιπτώσεων στην ελεύθερη κυκλοφορία, τα κράτη μέλη που προτίθενται να επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει:

α) να συμβουλεύονται αρκετά πριν από τη σχεδιαζόμενη επαναφορά τα κράτη μέλη που θίγονται από αυτήν·

β) να διατηρούν στενή και συνεχή συνεργασία προκειμένου να είναι δυνατή η διαρκής επανεξέταση και προσαρμογή των ελέγχων, ώστε να αντανακλούν τις εξελισσόμενες ανάγκες και τον αντίκτυπο επιτόπου·

γ) να είναι έτοιμα να βοηθήσουν το ένα το άλλο με σκοπό την αποτελεσματική διενέργεια συνοριακών ελέγχων, όταν τούτο είναι απαραίτητο και δικαιολογημένο.

ΧΡΗΣΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα είναι μέτρο έσχατης ανάγκης, που χρησιμοποιείται μόνον όταν οι σοβαρές απειλές για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια που έχουν εντοπιστεί δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν επαρκώς με άλλα μέσα, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν πλήρως τη σύσταση της Επιτροπής της 12ης Μαΐου 2017 [C(2017) 3349 final] σχετικά με τους αναλογικούς αστυνομικούς ελέγχους και την αστυνομική συνεργασία στον χώρο Σένγκεν.

Βρυξέλλες, 3 Οκτωβρίου 2017.

Για την Επιτροπή
Δημήτρης ΑΒΡΑΜΟΠΟΥΛΟΣ
Μέλος της Επιτροπής