ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 24.5.2022
COM(2022) 302 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

όσον αφορά την ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων, που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/458 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

όσον αφορά την ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων, που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/458 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399

I. Εισαγωγή

Ως απάντηση στις τρομοκρατικές επιθέσεις στην Κοπεγχάγη τον Φεβρουάριο του 2015, στο Παρίσι τον Ιανουάριο και τον Νοέμβριο του 2015 και στις Βρυξέλλες τον Μάρτιο του 2016, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/458, της 15ης Μαρτίου 2017[1], (στο εξής: κανονισμός) για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399[2] (στο εξής: κώδικας συνόρων του Σένγκεν). Η εν λόγω τροποποίηση αφορούσε το άρθρο 8 σχετικά με τους «συνοριακούς ελέγχους προσώπων» και τους ενισχυμένους ελέγχους όλων των προσώπων που εισέρχονται ή εξέρχονται από τον χώρο Σένγκεν χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα (στο εξής: χώρος Σένγκεν).

Σύμφωνα με τον κανονισμό, τα κράτη μέλη και οι συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν (στο εξής: κράτη μέλη) πρέπει να διενεργούν συστηματικούς ελέγχους με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων σε όλα τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Η υποχρέωση αυτή υπήρχε ήδη για τους ελέγχους υπηκόων τρίτων χωρών, αλλά όχι για πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ. Σύμφωνα με τον τροποποιημένο κανονισμό, τα πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας υπόκεινται επίσης: i) σε εξακρίβωση της ταυτότητας και της ιθαγένειάς τους, καθώς και της γνησιότητας και της ισχύος των ταξιδιωτικών τους εγγράφων· και ii) σε εξακρίβωση ότι δεν θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις κράτους μέλους. Οι βάσεις δεδομένων στις οποίες πρέπει να πραγματοποιούνται αναζητήσεις περιλαμβάνουν το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), τη βάση δεδομένων της Ιντερπόλ για κλαπέντα και απολεσθέντα ταξιδιωτικά έγγραφα (SLTD) και άλλες οικείες εθνικές βάσεις δεδομένων.

Η αλλαγή πραγματοποιήθηκε αφού κατέστη σαφές ότι πολλοί τρομοκράτες μαχητές ήταν επίσης πολίτες της ΕΕ οι οποίοι, απολαύοντας του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας, υποβάλλονταν προηγουμένως μόνο σε περιορισμένους συνοριακούς ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα (ο οπτικός έλεγχος ταυτότητας δεν επέτρεπε την πιθανή ταυτοποίησή τους ως απειλών για την ασφάλεια, ενώ και οι έλεγχοι με χρήση βάσεων δεδομένων δεν διενεργούνταν συστηματικά).

---

[1] Κανονισμός (ΕΕ) 2017/458 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2017, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 όσον αφορά την ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων (ΕΕ L 74 της 18.3.2017, σ. 1).

[2] 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).

Ο κανονισμός επιτρέπει την προσωρινή μείωση των συστηματικών ελέγχων των βάσεων δεδομένων, μέσω του ελέγχου των οικείων βάσεων δεδομένων μόνο σε στοχευμένη βάση, εάν οι συστηματικοί έλεγχοι ενδέχεται να έχουν «δυσανάλογες επιπτώσεις στη ροή της κυκλοφορίας»[3]. Για τις παρεκκλίσεις αυτές απαιτείται κοινοποίηση στην Επιτροπή και στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, καθώς και υποβολή εκτίμησης κινδύνου και επακόλουθων επικαιροποιήσεων, κατά περίπτωση, στον Οργανισμό.

Όσον αφορά τα σημεία διέλευσης των εναέριων συνόρων, η δυνατότητα αυτή εφαρμόστηκε μόνο για μεταβατικό χρονικό διάστημα 6 μηνών μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού. Σε αιτιολογημένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να παρατείνουν την περίοδο αυτήν το πολύ κατά 18 μήνες[4] (με αποτέλεσμα συνολικό μέγιστο μεταβατικό διάστημα 24 μηνών).

Η παρούσα έκθεση παρέχει επισκόπηση της εφαρμογής και του αντικτύπου της θέσπισης τέτοιου είδους συστηματικών ελέγχων των προσώπων με δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα των συστηματικών ελέγχων ασφαλείας στον χώρο Σένγκεν, ιδίως όσον αφορά τους τρομοκράτες μαχητές. Εξετάζει επίσης το συνολικό κόστος για τα κράτη μέλη και τους επιβάτες, εντοπίζει προκλήσεις και ελλείψεις στην εφαρμογή του κανονισμού και αναλύει τον αντίκτυπο των νέων κανόνων.

Η παρούσα έκθεση έπρεπε να υποβληθεί στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έως τις 8 Απριλίου 2019[5]. Ωστόσο, δεδομένου ότι ο κανονισμός επέτρεπε στα κράτη μέλη να καθυστερήσουν τη θέσπιση αυτών των συστηματικών ελέγχων στα εναέρια σύνορά τους για διάστημα έως και 24 μηνών (δηλαδή έως τον χρόνο κατά τον οποίο έπρεπε να υποβληθεί η έκθεση)[6] και δεδομένου ότι 13 κράτη μέλη έκαναν χρήση αυτής της δυνατότητας, κατά τον χρόνο κατά τον οποίο έπρεπε να υποβληθεί η έκθεση τα διαθέσιμα στοιχεία θα κάλυπταν μια περίοδο κατά την οποία μόνον ορισμένα κράτη μέλη εφάρμοζαν ήδη πλήρως τον κανονισμό.

Η παρούσα έκθεση βασίζεται κυρίως σε μελέτη που εκπονήθηκε από εξωτερικό ανάδοχο για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή[7], η οποία καλύπτει τα πρώτα 2 έτη εφαρμογής του κανονισμού, δηλαδή από τις 7 Απριλίου 2017 έως τις 7 Απριλίου 2019. Λόγω σημαντικών κενών στα δεδομένα που είναι διαθέσιμα ή υποβάλλονται από τα κράτη μέλη στον ανάδοχο, τα διαθέσιμα στοιχεία για τη μελέτη βασίζονται εν μέρει σε εκτιμήσεις και θα πρέπει να ερμηνεύονται ως στοιχεία που υποδεικνύουν γενικές τάσεις. Εκτός από τη μελέτη, κατά τη σύνταξη της παρούσας έκθεσης, η Επιτροπή χρησιμοποίησε και άλλες πηγές που καλύπτουν μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Σε αυτές περιλαμβάνονται το πρώτο πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης (2015-2019) σχετικά με τη λειτουργία του μηχανισμού αξιολόγησης και

[3] Άρθρο 8 παράγραφος 2α του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.
[4] Άρθρο 8 παράγραφος 2δ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.
[5] Άρθρο 8 παράγραφος 2γ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.
[6] Άρθρο 8 παράγραφος 2δ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.
[7] Αξιολόγηση της εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) 2017/458 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 όσον αφορά την ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων, Φεβρουάριος 2020.

παρακολούθησης Σένγκεν[8] και οι εθνικές εκθέσεις που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή από τα κράτη μέλη που εφάρμοσαν τη δυνατότητα παρέκκλισης.

Επιπλέον, όπως παρατηρήθηκε στις τακτικές αξιολογήσεις της Επιτροπής και στα στοιχεία που παρείχε ο Frontex, οι διασυνοριακές μετακινήσεις μειώθηκαν δραματικά το 2020 και το 2021 λόγω της πανδημίας COVID-19 (περίπου – 69 % και – 67 % αντίστοιχα, σε σύγκριση με το 2019). Η μείωση της επιβατικής κίνησης και η διενέργεια αυστηρότερων ελέγχων για τον περιορισμό της εξάπλωσης του ιού είχαν ως αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να θεωρούν λιγότερο αναγκαία την παρέκκλιση από τους συστηματικούς ελέγχους. Ως εκ τούτου, κανένα κράτος μέλος δεν κοινοποίησε στην Επιτροπή την πρόθεσή του να κάνει χρήση της δυνατότητας παρέκκλισης κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου.

Χάρη στη διεξαγωγή εκστρατειών εμβολιασμού και στην επιτυχή έγκριση του Ψηφιακού Πιστοποιητικού COVID της ΕΕ (EUDCC)[9], η διασυνοριακή επιβατική κυκλοφορία αυξήθηκε σταδιακά από τις αρχές του δεύτερου εξαμήνου του 2021. Το EUDCC διαδραμάτισε καίριο ρόλο στη διευκόλυνση των μετακινήσεων στην ΕΕ, ενώ είχε καθοριστική σημασία για την επανέναρξη των μετακινήσεων από και προς την ΕΕ, παρά το γεγονός ότι νομικά ρυθμίζει μόνο τις «εισερχόμενες» μετακινήσεις προς την ΕΕ. Αυτή η αυξητική τάση αναμένεται να συνεχιστεί, ενώ μάλιστα αναμένεται να επιτευχθεί νέο «ρεκόρ» κατά τη θερινή περίοδο του 2022.

Με βάση τα ανωτέρω, στην παρούσα έκθεση θα πραγματοποιηθεί απολογισμός της κατάστασης, θα συναχθούν τα αναγκαία συμπεράσματα και θα προταθούν τα κατάλληλα μέτρα όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 8 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

II. Εφαρμογή του άρθρου 8 παράγραφος 2 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν

II.1. Οι πρακτικές συνέπειες του κανονισμού

Πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού, τα κράτη μέλη διενεργούσαν με ανομοιόμορφο τρόπο στοχευμένους, μη συστηματικούς ελέγχους με χρήση βάσεων δεδομένων σε πρόσωπα με δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ. Με βάση τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν στην εξωτερική μελέτη στην οποία βασίζεται η παρούσα έκθεση, επτά κράτη μέλη είχαν ήδη ελέγξει συστηματικά τα πρόσωπα αυτά σε όλα τα σύνορά τους πριν

[8] Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη λειτουργία του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης Σένγκεν σύμφωνα με το άρθρο 22 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου [COM(2020) 779 final της 25.11.2020].

[9] Κανονισμός (ΕΕ) 2021/953 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2021, σχετικά με πλαίσιο για την έκδοση, την επαλήθευση και την αποδοχή διαλειτουργικών πιστοποιητικών εμβολιασμού κατά της COVID-19, διαγνωστικού της ελέγχου και ανάρρωσης από αυτή (Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ) με σκοπό να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία κατά τη διάρκεια της πανδημίας της COVID-19 και κανονισμός (ΕΕ) 2021/954 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2021, σχετικά με πλαίσιο για την έκδοση, την επαλήθευση και την αποδοχή διαλειτουργικών πιστοποιητικών εμβολιασμού κατά της COVID-19, διαγνωστικού της ελέγχου και ανάρρωσης από αυτή (Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ) όσον αφορά υπηκόους τρίτων χωρών που παραμένουν ή διαμένουν νόμιμα στις επικράτειες κρατών μελών κατά τη διάρκεια της πανδημίας της COVID-19.

από την έναρξη ισχύος του κανονισμού. Ενώ άλλα κράτη μέλη χρησιμοποιούσαν συστηματικούς ελέγχους προσώπων με δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας με περιορισμένους τρόπους, π.χ. μόνο προσωρινά, σε ορισμένα σημεία διέλευσης των συνόρων ή σε ορισμένα τμήματα των συνόρων ή σύνορα με ορισμένες τρίτες χώρες, πέντε κράτη μέλη δήλωσαν ότι δεν χρησιμοποίησαν ποτέ συστηματικούς ελέγχους σε οποιοδήποτε σημείο διέλευσης των συνόρων πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού (ΕΕ) 2017/458.

Για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του κανονισμού, τα περισσότερα κράτη μέλη επικαιροποίησαν τις επιχειρησιακές κατευθυντήριες γραμμές τους για τους συνοριοφύλακες. Δεδομένου ότι ήδη διενεργούνταν συστηματικοί έλεγχοι σε πολίτες τρίτων χωρών, δεν ήταν αναγκαίο να πραγματοποιηθούν σημαντικές αλλαγές στην οργανωτική δομή, την οργάνωση της εργασίας και τις διαδικασίες τους. Περίπου 10 κράτη μέλη επικαιροποίησαν επίσης τις κατευθυντήριες γραμμές τους σχετικά με την κατάρτιση προφίλ κινδύνου των επιβατών για τους συνοριακούς υπαλλήλους πρώτης γραμμής.

Από το 2017 έως το 2019 18 κράτη μέλη προσέλαβαν πρόσθετο προσωπικό, 11 εκ των οποίων για να ανταποκριθούν στις νέες απαιτήσεις του κανονισμού. Ορισμένα κράτη μέλη αξιοποίησαν την ευκαιρία αυτή για να επανεντάξουν και να επανακαταρτίσουν το υπάρχον προσωπικό. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν τροποποιήσει (και εξακολουθούν να τροποποιούν) την υφιστάμενη υποδομή στα σημεία διέλευσης των συνόρων, ώστε να καταστεί δυνατή η εφαρμογή συστηματικών ελέγχων. Σύμφωνα με τους συνοριοφύλακες που ερωτήθηκαν στο πλαίσιο της εξωτερικής μελέτης, οι αναβαθμίσεις των υποδομών εντάσσονταν γενικά στο πλαίσιο ευρύτερων μεταρρυθμίσεων που συχνά αποσκοπούσαν στη βελτίωση της χωρητικότητας των αερολιμένων, των λιμένων και των συνοριακών διαβάσεων για τη διαχείριση του αυξημένου όγκου κυκλοφορίας που είχε παρατηρηθεί σε πολλά κράτη μέλη τα έτη πριν από την πανδημία. Ωστόσο, οι αλλαγές αυτές, σύμφωνα με πληροφορίες, έχουν διευκολύνει την εφαρμογή συστηματικών ελέγχων.

Πίνακας 1: Αλλαγές στις υποδομές των σημείων διέλευσης των συνόρων (2017-2019)[10]

	Αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν για την εφαρμογή του κανονισμού	**Αλλαγές που δεν σχετίζονται με τον κανονισμό**
Πρόσθετες λωρίδες επιβατών	**Εναέρια:** Κύπρος, Ισπανία **Χερσαία:** Λιθουανία (προγραμματισμένες), Λετονία (προγραμματισμένες)	**Εναέρια:** Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Σλοβακία **Χερσαία:** Κροατία, Ελλάδα
Πρόσθετοι θάλαμοι ελέγχου	**Θαλάσσια:** Ουγγαρία, Ιταλία, Ισπανία	**Εναέρια:** Σλοβακία, Ισλανδία **Όλα:** Γαλλία
Συνολική επέκταση των σημείων διέλευσης των συνόρων	**Εναέρια:** Ουγγαρία, Ιταλία, Λιθουανία	**Εναέρια:** Κροατία, Φινλανδία, Γερμανία, Ουγγαρία, Ισλανδία

[10] Η περίοδος που εξετάστηκε καλύπτει τα πρώτα δύο έτη εφαρμογής του κανονισμού, δηλαδή από τις 7 Απριλίου 2017 έως τις 7 Απριλίου 2019, όταν εξακολουθούσαν να επιτρέπονται παρεκκλίσεις από τους συστηματικούς ελέγχους στα εναέρια σύνορα.

	Αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν για την εφαρμογή του κανονισμού	Αλλαγές που δεν σχετίζονται με τον κανονισμό
	Θαλάσσια: Κύπρος	**Θαλάσσια:** Γερμανία **Χερσαία:** Κροατία, Βουλγαρία **Όλα:** Ουγγαρία
Νέες ρυθμίσεις αναμονής[11]	**Εναέρια:** Βουλγαρία, Δανία, Ουγγαρία, Λετονία **Χερσαία:** Βουλγαρία **Όλα:** Ιταλία, Ισπανία	—
Αυστηρότερος διαχωρισμός των λωρίδων συνοριακού ελέγχου εντός/εκτός ΕΕ και αυτοματοποιημένου ελέγχου	**Εναέρια:** Αυστρία, Κύπρος[12], Τσεχία, Δανία, Λετονία **Θαλάσσια:** Κύπρος **Όλα:** Κροατία, Ιταλία, Ισπανία	—

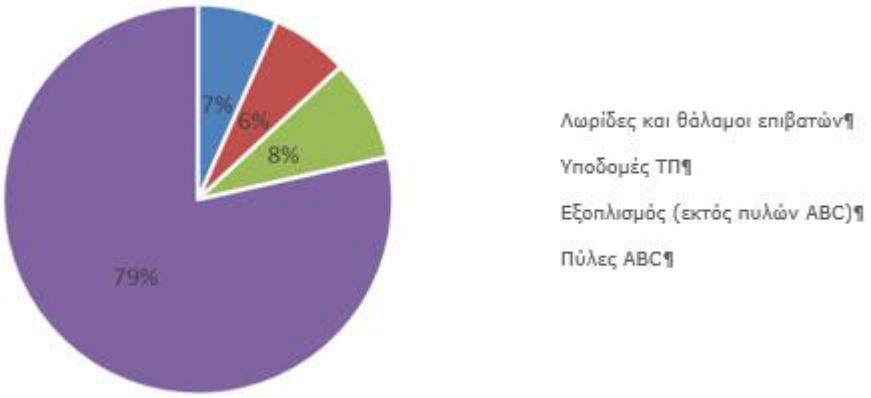
Πηγή: πίνακας με βάση έρευνα και συνεντεύξεις με συνοριοφύλακες (Αρχηγείο και προσωπικό συνοριοφυλακής)

Τα περισσότερα κράτη μέλη επένδυσαν επίσης σε πρόσθετο εξοπλισμό, κυρίως για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του κανονισμού, ιδίως σε πρόσθετες πύλες αυτοματοποιημένου συνοριακού ελέγχου, οι οποίες αποτελούν τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο για τη μείωση του πρόσθετου χρόνου αναμονής με παράλληλη διατήρηση των δαπανών προσωπικού σε χαμηλά επίπεδα (ένα εκπαιδευμένο άτομο μπορεί να φυλάσσει έως και έξι πύλες αυτοματοποιημένου συνοριακού ελέγχου). Άλλες αγορές περιλάμβαναν συσκευές για κινητούς συνοριακούς ελέγχους, μηχανήματα ανάγνωσης διαβατηρίων και σαρωτές δακτυλικών αποτυπωμάτων. Αρκετά κράτη μέλη επένδυσαν επίσης σε συστήματα ΤΠ για να ανταποκριθούν στις ανάγκες του κανονισμού. Υπήρξαν επίσης μικρές προσαρμογές των διαδικασιών και των υποδομών, π.χ. όσον αφορά τη διαχείριση των ροών επιβατών, την εισαγωγή πρόσθετων επιβατικών λωρίδων και θαλάμων ελέγχου και τον αυστηρότερο διαχωρισμό των λωρίδων κυκλοφορίας για επιβάτες εντός και εκτός ΕΕ.

[11] Συμπεριλαμβανομένων εκείνων που προβλέπονται στο άρθρο 10 παράγραφος 4 του κανονισμού 2016/399.

[12] Στο λιμάνι της Λεμεσού, δεν εφαρμόζονται πάντα νέες ρυθμίσεις αναμονής.

Διάγραμμα 1 Επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη λόγω της εφαρμογής του κανονισμού (2017-2019)



Πηγή: Υπολογισμός βάσει έρευνας που διεξήχθη σε αρχές συνοριοφυλακής

Με βάση τα δεδομένα και τις πληροφορίες που συγκέντρωσε η Επιτροπή, ιδίως κατά τις επισκέψεις αξιολόγησης Σένγκεν, παρά τις εν λόγω αισθητές βελτιώσεις, εξάχθηκε το ακόλουθο συμπέρασμα: «Παρόλο που η συνολική ποιότητα των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα είναι καλή, εξακολουθούν να υπάρχουν διαφορές εντός και μεταξύ κρατών μελών. Οι περισσότερες χώρες αντιμετωπίζουν προκλήσεις σχετικά με τους πόρους, την κατάρτιση και τον επιχειρησιακό σχεδιασμό για τη διασφάλιση ομοιόμορφων και συστηματικών ελέγχων σε όλα τα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων και σχετικά με την αποδοτική επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων»[13]. Οι προκλήσεις αυτές περιλάμβαναν επίσης περιορισμούς στις υποδομές (π.χ. έλλειψη θαλάμων συνοριοφυλάκων στους αερολιμένες) στα μισά κράτη μέλη, ιδίως κατά τις περιόδους αιχμής του καλοκαιριού και των διακοπών. Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν ελλείψεις κατάλληλου εξοπλισμού, ιδίως όσον αφορά τον έλεγχο των δακτυλικών αποτυπωμάτων των ταξιδιωτών με βάση τα δεδομένα που περιέχονται στα ταξιδιωτικά τους έγγραφα, κάτι που είναι ζωτικής σημασίας για την εξακρίβωση της ταυτότητας του ταξιδιώτη.

II.2. Εξαιρέσεις με χρονικό περιορισμό

Παρεκκλίσεις δυνάμει του άρθρου 8 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν

Το άρθρο 8 παράγραφος 2δ του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 επιτρέπει παρέκκλιση από την αρχή των συστηματικών ελέγχων με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων[14] όσον αφορά πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας, όταν πληρούνται σωρευτικά δύο προϋποθέσεις: i) η διενέργεια ελέγχων με χρήση των οικείων βάσεων δεδομένων σε συγκεκριμένα σημεία διέλευσης των συνόρων θα είχε δυσανάλογες επιπτώσεις στη ροή της κυκλοφορίας· και ii) το οικείο κράτος μέλος εκπονεί εκτίμηση κινδύνου που

[13] Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη λειτουργία του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης Σένγκεν σύμφωνα με το άρθρο 22 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου [COM(2020) 779 final της 25.11.2020 (σ. 9)].

[14] Άρθρο 8 παράγραφοι 2α και 2β του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

αποδεικνύει ότι η στοχευμένη διενέργεια ελέγχων δεν θα οδηγούσε σε κίνδυνο για την ασφάλεια.

Ενώ εξακολουθεί να υπάρχει δυνατότητα παρέκκλισης από τη διενέργεια συστηματικών ελέγχων για τα χερσαία και τα θαλάσσια σύνορα, οι παρεκκλίσεις στα εναέρια σύνορα περιορίστηκαν σε μέγιστη μεταβατική περίοδο 6 μηνών από την έναρξη ισχύος του κανονισμού[15]. Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να παρατείνουν την περίοδο αυτήν κατά 18 επιπλέον μήνες, έως τις 7 Απριλίου 2019, λόγω έκτακτων δυσκολιών που δημιουργούν οι υποδομές[16].

Με βάση τις κοινοποιήσεις που απέστειλαν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή, 13 κράτη μέλη εφάρμοσαν την προσωρινή εξάμηνη παρέκκλιση μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου 2017. Μεταξύ αυτών, 7 κράτη μέλη παρέτειναν την περίοδο παρέκκλισης κατά 18 επιπλέον μήνες κατ' ανώτατο όριο. Τέσσερα κράτη μέλη ενημέρωσαν επίσης την Επιτροπή ότι εφάρμοζαν την παρέκκλιση στα χερσαία σύνορα, τρία από αυτά ενόψει της περιόδου διακοπών 2019/2020.

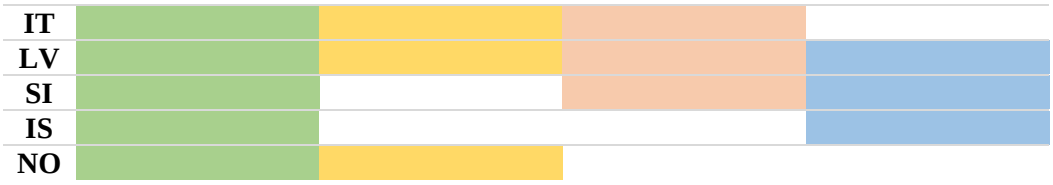
Πίνακας 2: Κοινοποιήσεις που απέστειλαν τα κράτη μέλη σχετικά με παρεκκλίσεις από την αρχή των συστηματικών ελέγχων με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων

	Παρεκκλίσεις που χρησιμοποιήθηκαν το πρώτο εξάμηνο (ίδιοι κανόνες για χερσαία και εναέρια σύνορα)	Παρεκκλίσεις που εφαρμόστηκαν για τα εναέρια σύνορα πέραν του εξαμήνου (έως τις 7/4/2019)	Παρεκκλίσεις που χρησιμοποιήθηκαν στα χερσαία/θαλάσσια σύνορα πέραν της 7/4/2019	Επί του παρόντος ισχύουν παρεκκλίσεις που χρησιμοποιούνται στα χερσαία/θαλάσσια σύνορα (από τον Απρίλιο του 2022)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				

[15] Άρθρο 8 παράγραφος 2δ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

[16] Άρθρο 8 παράγραφος 2γ δεύτερο εδάφιο του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

[17] Μετά την έκδοση του κανονισμού, η Ελλάδα, η Κροατία, η Λετονία, η Νορβηγία, η Ουγγαρία και η Φινλανδία απέστειλαν κοινοποιήσεις χωρίς να αναφέρουν μέχρι πότε ίσχυαν. Κατά τη διάρκεια συνεδρίασης της ομάδας εμπειρογνωμόνων για τη «Διαχείριση των εξωτερικών συνόρων» που πραγματοποιήθηκε στις 28 Μαρτίου 2022, η Επιτροπή ζήτησε από τα εν λόγω κράτη μέλη να επιβεβαιώσουν αν οι αορίστου χρόνου κοινοποιήσεις τους εξακολουθούν να ισχύουν. Η Φινλανδία απάντησε ότι δεν έκανε πρόσφατα χρήση της δυνατότητας που παρέχει το άρθρο 8 παράγραφος 2α του κώδικα συνόρων του Σένγκεν να διενεργεί μόνο στοχευμένους (και όχι συστηματικούς) ελέγχους σε ορισμένα σημεία διέλευσης των συνόρων, αλλά ότι η αορίστου χρόνου κοινοποίησή της εξακολουθεί να ισχύει και να μπορεί να χρησιμοποιηθεί. Τον Απρίλιο του 2022 η Κροατία και η Σλοβενία κοινοποίησαν στην Επιτροπή την πρόθεσή τους να κάνουν χρήση της δυνατότητας που παρέχει το άρθρο 8 παράγραφος 2α του κώδικα συνόρων του Σένγκεν για περίοδο 5 μηνών. Τα άλλα κράτη μέλη δεν είχαν ακόμη απαντήσει στην Επιτροπή κατά την εκπόνηση της παρούσας έκθεσης.



Πίνακας με βάση τις κοινοποιήσεις των κρατών μελών στην Επιτροπή

Τα κράτη μέλη που αποφασίζουν να διενεργούν στοχευμένους ελέγχους σε συγκεκριμένα σημεία διέλευσης των συνόρων υποχρεούνται να υποβάλλουν ανά εξάμηνο έκθεση στην Επιτροπή και στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (στο εξής: Οργανισμός) σχετικά με την εφαρμογή των ελέγχων. Από τις εκθέσεις που υπέβαλαν στην Επιτροπή τα 13 κράτη μέλη μεταξύ 2017 και 2020 συνάχθηκαν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Οκτώ κράτη μέλη ανέφεραν ότι οι στοχευμένοι έλεγχοι διενεργήθηκαν μόνο σε περίπτωση αύξησης των ροών επιβατών και για τη διασφάλιση της έγκαιρης και ομαλής διέλευσης των συνόρων, διασφαλίζοντας παράλληλα επαρκές επίπεδο ασφάλειας·
- τρία κράτη μέλη δήλωσαν ότι δεν υπήρξε σημαντική μείωση του αριθμού των επιτυχών αναζητήσεων στο SIS λόγω των στοχευμένων ελέγχων που θεσπίστηκαν·
- πέντε κράτη μέλη ανέφεραν ότι η προσωρινή θέσπιση στοχευμένων ελέγχων με χρήση των βάσεων δεδομένων δεν είχε αυξήσει τους κινδύνους που σχετίζονται με τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις οποιουδήποτε κράτους μέλους ούτε είχε επηρεάσει την προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ· και
- τέσσερα κράτη μέλη δήλωσαν ότι το πεδίο εφαρμογής και η διάρκεια των στοχευμένων ελέγχων με χρήση των βάσεων δεδομένων δεν υπερέβησαν το απολύτως αναγκαίο.

Κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, κανένα κράτος μέλος δεν κοινοποίησε στην Επιτροπή την πρόθεσή του να κάνει χρήση της δυνατότητας παρέκκλισης κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου. Έως τις 15 Μαΐου 2022 επτά κράτη μέλη είχαν κοινοποιήσει στην Επιτροπή τη δυνατότητα προσωρινής αναστολής της ενίσχυσης των ελέγχων με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων, σε περίπτωση ανάγκης. Τα εν λόγω κράτη μέλη θα μπορούν να κάνουν χρήση της δυνατότητας μόνον όταν οι συστηματικοί έλεγχοι έχουν δυσανάλογες επιπτώσεις στους χρόνους αναμονής σε συγκεκριμένο σημείο διέλευσης των συνόρων ή στις ζωές του πληθυσμού που διαμένει κατά μήκος των συνόρων. Επιπλέον, η παρέκκλιση αυτή ίσχυε μόνο για τα πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του δικαίου της ΕΕ.

Απλούστευση (Άρθρο 9 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν)

Η δυνατότητα εφαρμογής παρεκκλίσεων, όπως περιγράφεται ανωτέρω, εξακολουθεί να μην επηρεάζει την εφαρμογή του άρθρου 9 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το οποίο επιτρέπει την **απλούστευση** των συνοριακών ελέγχων, εάν «ο χρόνος αναμονής στο συνοριακό σημείο

διέλευσης είναι υπερβολικός» λόγω «εξαιρετικών και απρόβλεπτων συνθηκών». Σε περίπτωση απλούστευσης, οι έλεγχοι διενεργούνται σε δειγματοληπτική, μη συστηματική βάση και δίνεται προτεραιότητα στους ελέγχους κατά την είσοδο έναντι των ελέγχων κατά την έξοδο. Μολονότι το άρθρο αυτό δεν αποτελούσε μέρος του κανονισμού, ορισμένα κράτη μέλη το ερμηνεύουν ως στενά συνδεδεμένο με την πρακτική εφαρμογή των συστηματικών ελέγχων, παρά το ότι οι δύο περιπτώσεις αφορούν πολύ διαφορετικά σενάρια.

Κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων ετών ισχύος του κανονισμού, τα κράτη μέλη ενδέχεται να μην έχουν προβεί πάντοτε σε σαφή διάκριση μεταξύ παρεκκλίσεων βάσει του άρθρου 8 παράγραφος 2α του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και απλούστευσης βάσει του άρθρου 9 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Αυτό είναι πιθανό διότι το βασικό σενάριο όσον αφορά τις παρεκκλίσεις από τους συστηματικούς ελέγχους σύμφωνα με το άρθρο 8 παράγραφος 2α («δυσανάλογες επιπτώσεις στη ροή της κυκλοφορίας») είναι παρόμοιο με το σενάριο όσον αφορά την απλούστευση των συνοριακών ελέγχων βάσει του άρθρου 9 («τόσο έντονη κυκλοφορία ώστε ο χρόνος αναμονής στο συνοριακό σημείο διέλευσης να είναι υπερβολικός») του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

Τα επόμενα βήματα σε περίπτωση παρέκκλισης και απλούστευσης

Ενώ και οι δύο διατάξεις επικεντρώνονται στις πρακτικές επιπτώσεις στην κυκλοφορία, το άρθρο 9 ορίζει περαιτέρω ότι α) η κατάσταση αυτή πρέπει να προκαλείται λόγω *εξαιρετικών και απρόβλεπτων* γεγονότων και β) έχουν εξαντληθεί όλοι οι πόροι όσον αφορά το προσωπικό, τον εξοπλισμό και την οργάνωση. Οι απλουστεύσεις είναι λιγότερο περιοριστικές από τις παρεκκλίσεις και η χρήση τους επαφίεται στην αξιολόγηση του συνοριοφύλακα που είναι υπεύθυνος για τα αντίστοιχα σημεία διέλευσης των συνόρων χωρίς επίσημη διαδικασία. Στην Επιτροπή πρέπει να υποβάλλεται μόνο μια ετήσια εκ των υστέρων έκθεση σχετικά με τις απλουστεύσεις που εφαρμόστηκαν κατά τη διάρκεια του έτους.

Οι παρεκκλίσεις βάσει του άρθρου 8 παράγραφος 2α του κώδικα συνόρων του Σένγκεν απαιτούν την υποβολή προηγούμενης αξιολόγησης κινδύνου στον Οργανισμό, η οποία πρέπει επίσης να επικαιροποιείται τακτικά σε περίπτωση συνέχισης των παρεκκλίσεων, άμεση κοινοποίηση προς τα άλλα κράτη μέλη, την Επιτροπή και τον Οργανισμό, καθώς και εξαμηνιαίες εκθέσεις προς την Επιτροπή και τον Οργανισμό.

Σύμφωνα με τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν για την παρούσα έκθεση, οι παρεκκλίσεις και οι απλουστεύσεις έχουν χρησιμοποιηθεί με ασυνεπή τρόπο μεταξύ των κρατών μελών, με σημαντικό αριθμό κρατών μελών να κάνουν χρήση διαδικασίας απλούστευσης των συνοριακών ελέγχων σύμφωνα με το άρθρο 9 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν σε περιπτώσεις όπου το άρθρο 8 παράγραφος 2α του κώδικα συνόρων του Σένγκεν με τις αυστηρότερες τυπικές απαιτήσεις του θα ήταν το ενδεδειγμένο εργαλείο[18]. Για τρία κράτη μέλη, η χρήση της διαδικασίας απλούστευσης ήταν σκόπιμη απόφαση, ενώ σε τέσσερα άλλα

[18] Δεδομένου ότι η παράταση της μεταβατικής περιόδου, η οποία επέτρεψε παρεκκλίσεις στα σημεία διέλευσης των εναέριων συνόρων σύμφωνα με το άρθρο 8 παράγραφος 2δ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, έληξε τον Απρίλιο του 2019, στα σημεία διέλευσης των εναέριων συνόρων είναι δυνατή μόνον η απλούστευση. Ωστόσο, αυτή η πιθανή σύγχυση εξακολουθεί να αφορά τα χερσαία και τα θαλάσσια σημεία διέλευσης των συνόρων.

φαίνεται ότι ήταν αποτέλεσμα της έλλειψης σαφήνειας σχετικά με το κατάλληλο μέσο που έπρεπε να χρησιμοποιηθεί. Κατά τον χρόνο διεξαγωγής της μελέτης, οι εθνικές διατάξεις δύο κρατών μελών απαγόρευαν ρητά τη χρήση παρεκκλίσεων (άρθρο 8 παράγραφος 2α) λόγω του σχετικού υψηλού διοικητικού φόρτου.

Μετά την παραλαβή των πρώτων κοινοποιήσεων σχετικά με τη χρήση του άρθρου 8 παράγραφος 2α, η Επιτροπή απέστειλε επιστολές στα ενδιαφερόμενα κράτη Σένγκεν, όπου διευκρινίζει περαιτέρω: i) τους όρους χρήσης των παρεκκλίσεων· ii) τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβεί το κράτος μέλος που επιθυμεί να κάνει χρήση του μέσου αυτού· iii) ειδικά ζητήματα που έπρεπε να εξετάσει το κράτος μέλος στις κοινοποιήσεις[19]. Όσον αφορά τις απαιτήσεις για τη χρήση παρεκκλίσεων από τους συστηματικούς ελέγχους, η μελέτη διαπίστωσε ότι στα περισσότερα κράτη μέλη οι αντιτρομοκρατικές αρχές και οι αρχές καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος δεν συμμετείχαν ή συμμετείχαν μόνον έμμεσα στην εκπόνηση της αξιολόγησης κινδύνου. Δεδομένου του ίδιου του στόχου της θέσπισης συστηματικών ελέγχων, η μεγαλύτερη συμμετοχή των αντιτρομοκρατικών αρχών και των αρχών καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος θα μπορούσε να βελτιώσει την ποιότητα των αξιολογήσεων κινδύνου.

Τα κράτη μέλη τόνισαν επανειλημμένα την ανάγκη περαιτέρω αποσαφήνισης όσον αφορά τη διάκριση των εν λόγω διατάξεων για τις εθνικές αρχές συνοριοφυλακής των κρατών μελών. Η προγραμματισμένη αναθεώρηση του *Πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες*[20] θα αποσαφηνίσει τη διαφορά μεταξύ της απλούστευσης των ελέγχων και των στοχευμένων ελέγχων, ώστε να αντιμετωπιστεί η ασυνεπής χρήση και των δύο μέσων από τα κράτη μέλη και να αποφευχθεί το ενδεχόμενο τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν —εσφαλμένα— την απλούστευση των συνοριακών ελέγχων αντί των παρεκκλίσεων. Η ανάπτυξη υποδείγματος για την εκτίμηση κινδύνου από τον Frontex βελτίωσε την ποιότητα και την αξία της εκτίμησης κινδύνου ως βάσης για τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων σχετικά με τις παρεκκλίσεις από τα οικεία κράτη μέλη. Παρέχει πλέον επίσης μια στέρεη βάση ώστε ο Οργανισμός να εντοπίζει πιθανές πηγές ανησυχίας. Αυτή η περαιτέρω καθοδήγηση θα πρέπει επίσης να σημαίνει ότι τα στοιχεία που θα παρέχουν τα κράτη μέλη στο μέλλον θα είναι καλύτερης ποιότητας και πληρέστερα.

Τα κράτη μέλη ζήτησαν επίσης καθοδήγηση σχετικά με την αξιολόγηση του «υπερβολικού χρόνου αναμονής». Ο προσδιορισμός του «υπερβολικού» χρόνου αναμονής αποτελεί αξιολόγηση η οποία εξαρτάται από πολλούς παράγοντες και πραγματοποιείται από τον

[19] Η Επιτροπή απέστειλε επιστολές σε δώδεκα από τα κράτη μέλη που έκαναν χρήση των παρεκκλίσεων τον Απρίλιο του 2017. Πέντε κράτη μέλη απάντησαν ικανοποιητικά παρέχοντας τις απαιτούμενες περαιτέρω διευκρινίσεις. Στη συνέχεια εστάλησαν επακόλουθες επιστολές τον Ιούλιο του 2017 στα επτά κράτη μέλη που δεν είχαν απαντήσει στις πρώτες επιστολές. Οι ανταλλαγές αυτές ελήφθησαν υπόψη κατά την κατάρτιση του αναθεωρημένου «Πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες».

[20] Με τη σύσταση C(2019)7131 της Επιτροπής για την καθιέρωση του «Πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες», η Επιτροπή δεσμεύτηκε να διασφαλίζει την τακτική επικαιροποίηση του εγχειριδίου. Η πρώτη αυτή επικαιροποίηση θα ενσωματώσει ορισμένες αλλαγές στο εγχειρίδιο, οι οποίες απορρέουν από την πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ, τη θέσπιση νέας νομοθεσίας και άλλα σχετικά πρόσφατα γεγονότα. Θα βασίζεται επίσης στις συνεδριάσεις της ομάδας εμπειρογνωμόνων για τη «Διαχείριση των εξωτερικών συνόρων», οι οποίες πραγματοποιήθηκαν το τέταρτο τρίμηνο του 2021 και το πρώτο τρίμηνο του 2022.

συνοριοφύλακα που είναι υπεύθυνος για το σημείο διέλευσης των συνόρων. Δεδομένου ότι οι απλουστεύσεις αποτελούν εξαίρεση από τους συστηματικούς ελέγχους και ενδέχεται να υπονομεύσουν τους στόχους του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, με αποτέλεσμα να βλάψουν την ασφάλεια στον χώρο Σένγκεν, η αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να διέπεται από κοινά κριτήρια. Κατά την επικείμενη αναθεώρηση του *Πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες*, η Επιτροπή θα προτείνει πρακτικές προσεγγίσεις για τη συμμόρφωση με τον κανόνα που προβλέπεται στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, σύμφωνα με τον οποίο η απλούστευση μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνον εάν έχουν χρησιμοποιηθεί στον μέγιστο δυνατό βαθμό όλοι οι διαθέσιμοι πόροι και εάν οι συνέπειες ενός απρόβλεπτου γεγονότος οδηγούν (ή ενδέχεται να οδηγήσουν) σε υπερβολικό χρόνο αναμονής.

Επιπλέον, μπορεί να είναι χρήσιμη η θέσπιση προληπτικών εγγυήσεων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις αντίστοιχες νομικές απαιτήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, το ποσοστό των κρατών μελών που δεν υποβάλλουν εκθέσεις απλούστευσης στην Επιτροπή (δύο τρίτα κατά τη διάρκεια της περιόδου που καλύπτεται από τη μελέτη) υποδηλώνει ότι ενδέχεται να μην τηρούνται οι υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων. Αυτό χρήζει επίσης περαιτέρω προσοχής και θα εξεταστεί στο πλαίσιο της επικείμενης αναθεώρησης του *Πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες*.

III. Αποτελεσματικότητα των συστηματικών ελέγχων

Δεδομένου ότι οι απειλές που αποτρέπονται δεν μπορούν πάντα να μετρηθούν, ενώ ορισμένες φορές μπορούν μόνο να συναχθούν, είναι δύσκολο να προσδιοριστούν επακριβώς οι επιπτώσεις της καθιέρωσης συστηματικών ελέγχων σε όλα τα πρόσωπα που εισέρχονται και εξέρχονται από τον χώρο Σένγκεν. Ως εκ τούτου, η αποτελεσματικότητα του κανονισμού όσον αφορά την πρόληψη των απειλών για την εσωτερική ασφάλεια του χώρου Σένγκεν πρέπει να αξιολογείται με βάση μετρήσιμους δείκτες και τη γνώμη των εμπειρογνωμόνων. Σύμφωνα με τους συνοριοφύλακες των οποίων ζητήθηκε η γνώμη στο πλαίσιο της εξωτερικής μελέτης, τα οφέλη από την καθιέρωση συστηματικών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα Σένγκεν όσον αφορά την πρόληψη του εγκλήματος περιλάμβαναν:

- καλύτερη και πιο ολοκληρωμένη συλλογή πληροφοριών σχετικά με πρόσωπα που εμπλέκονται στο οργανωμένο έγκλημα λόγω του αυξημένου αριθμού επιτυχών αναζητήσεων δυνάμει του άρθρου 36 παράγραφος 2 της απόφασης SIS II·
- αύξηση του εντοπισμού και της εκτέλεσης των καταχωρίσεων του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) με σκοπό τη σύλληψη, την έκδοση και την παράδοση στα σημεία διέλευσης των συνόρων·
- αυξημένος εντοπισμός ατόμων με απαγορεύσεις εισόδου που σχετίζονται με ποινικές διώξεις στο SIS και/ή σε εθνικές βάσεις δεδομένων·
- αυξημένος εντοπισμός δόλιας χρήσης εγγράφων ταυτότητας (που έχουν απολεσθεί, κλαπεί ή ανακληθεί) λόγω του αυξημένου αριθμού επιτυχών αναζητήσεων στη βάση δεδομένων της Ιντερπόλ για κλαπέντα και απολεσθέντα ταξιδιωτικά έγγραφα (SLTD)·
- βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ σχετικά με υποθέσεις οργανωμένου εγκλήματος.

Όσον αφορά τις αντιτρομοκρατικές πολιτικές, τα οφέλη περιλαμβάνουν:

- καλύτερη και πιο ολοκληρωμένη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τρομοκράτες μαχητές και πρόσωπα που εμπλέκονται σε δραστηριότητες που σχετίζονται με την τρομοκρατία, λόγω του αυξημένου αριθμού επιτυχών αναζητήσεων που σχετίζονται με καταχωρίσεις δυνάμει του άρθρου 24, του άρθρου 26, του άρθρου 36 παράγραφος 2 και του άρθρου 36 παράγραφος 3 της απόφασης SIS II·
- βελτιωμένη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) σε υποθέσεις που σχετίζονται με την τρομοκρατία·
- καθένα από αυτά τα αποτελέσματα των συστηματικών ελέγχων θα μπορούσε να διευκολύνει το έργο των αρχών επιβολής του νόμου σε υποθέσεις που σχετίζονται με την τρομοκρατία και, ως εκ τούτου, να συμβάλει στην πρόληψη τρομοκρατικών επιθέσεων.

III.1. Ο αντίκτυπος του κανονισμού στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος

Αρχικά, πρέπει να επισημανθεί ότι δεν διατίθενται στο κοινό δεδομένα σχετικά με το ποσοστό καταχωρίσεων/επιτυχών αναζητήσεων που αφορούν πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης σε σύγκριση με υπηκόους τρίτων χωρών. Τα κατωτέρω δεδομένα αφορούν όλα τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα. Αυτή η έλλειψη διαχωρισμού στα στατιστικά στοιχεία[21] μεταξύ των προσώπων που απολαύουν του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και των υπηκόων τρίτων χωρών δυσχεραίνει προφανώς την εξαγωγή αξιόπιστων συμπερασμάτων.

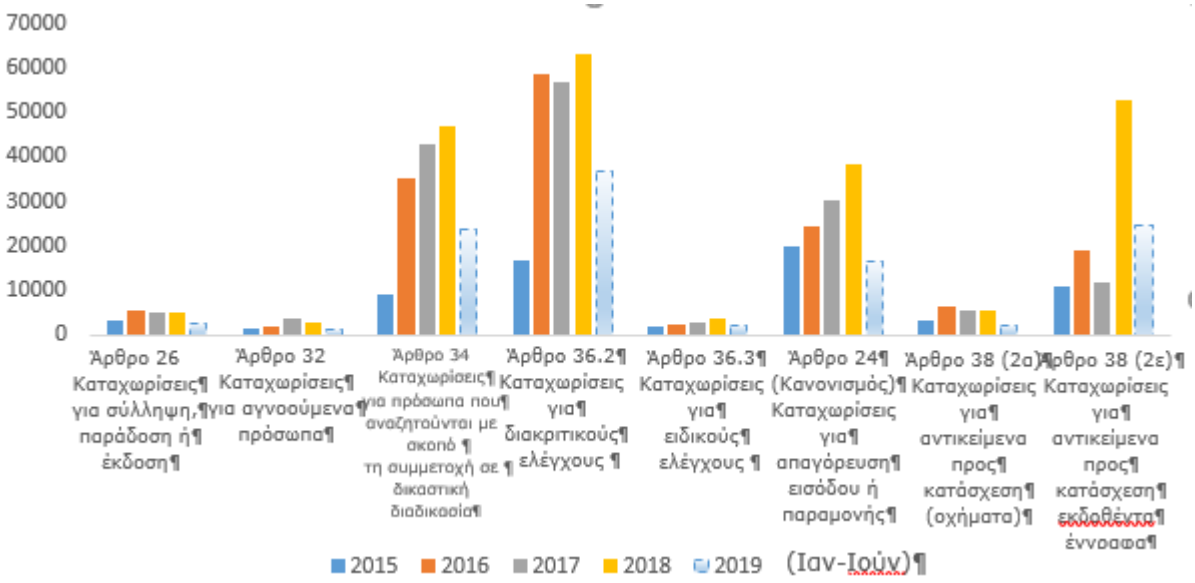
Σύμφωνα με τη μελέτη που εκπόνησε ο εξωτερικός ανάδοχος, μεταξύ 2016 και 2018, αυξήθηκε κατά 13 % ο συνολικός αριθμός καταχωρίσεων σχετικά με πρόσωπα στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS). Η σημαντικότερη (63 %) ήταν η αύξηση των καταχωρίσεων που αφορούσαν τη διακριτική παρακολούθηση και τον ειδικό έλεγχο (άρθρο 36 της απόφασης SIS II[22]). Ομοίως, ο αριθμός των επιτυχών αναζητήσεων στο SIS αυξήθηκε για τα 12 κράτη μέλη που αναλύθηκαν διεξοδικά[23] στην εξωτερική μελέτη.

[21] Εκτός από τα δεδομένα που συλλέγονται στο πλαίσιο της εξωτερικής μελέτης, ο eu-LISA συλλέγει στατιστικά δεδομένα σχετικά με τη χρήση του SIS από τα κράτη μέλη βάσει των διατάξεων των κανονισμών SIS και των σχετικών εκτελεστικών πράξεων. Τα δεδομένα σχετικά με τον αριθμό των αναζητήσεων και των καταχωρίσεων στο SIS συλλέγονται ανά κράτος μέλος και δεν αναλύονται ανά «είδος αναζήτησης» ή «θέση του θετικού αποτελέσματος» (συνοριακοί έλεγχοι, αστυνομικοί έλεγχοι κ.λπ.). Τα περισσότερα κράτη μέλη (αλλά όχι όλα) διέθεταν, σε κάποιο βαθμό, εθνικά στατιστικά στοιχεία με αυτό το επίπεδο λεπτομέρειας κατά τον χρόνο σύνταξης της παρούσας έκθεσης.

[22] Απόφαση 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 2007, σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) (ΕΕ L 205 της 7.8.2007, σ. 63).

[23] Ενώ η εξωτερική μελέτη κάλυψε όλα τα κράτη μέλη, εξέτασε διεξοδικότερα την κατάσταση σε δώδεκα από αυτά: Βουλγαρία, Γερμανία, Εσθονία, Ισπανία, Κροατία, Λετονία, Λιθουανία, Αυστρία, Ρουμανία, Σλοβενία, Φινλανδία και Σουηδία.

Διάγραμμα 2 Αριθμός συνολικών επιτυχών αναζητήσεων στο SIS II που αναφέρθηκαν σε σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων (2015-2019)[24]



Πηγή: στοιχεία βάσει ερευνών σε συνοριοφύλακες (δεδομένα για την Αυστρία, Γερμανία, την Εσθονία, την Ισπανία, την Κροατία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, τη Ρουμανία, τη Σλοβενία, τη Σουηδία και τη Φινλανδία)· Για τα δεδομένα της Ισπανίας χρησιμοποιήθηκαν μόνο δεδομένα από τον αερολιμένα Barajas της Μαδρίτης[25].

Σύμφωνα με τους αξιωματικούς της αντιτρομοκρατικής οι οποίοι ρωτήθηκαν στο πλαίσιο της εξωτερικής μελέτης, φαίνεται ότι ο κανονισμός είχε θετικό αντίκτυπο στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, κυρίως μέσω της γενικής συλλογής πληροφοριών που διευκολύνεται από την αύξηση των επιτυχών αναζητήσεων, η οποία συνδέεται άμεσα με την αύξηση των ελέγχων με χρήση βάσεων δεδομένων. Εκτός από την αξία της αύξησης των επιτυχών αναζητήσεων, η αυξημένη αποτελεσματικότητα των συνοριακών ελέγχων ενίσχυσε την εμπιστοσύνη των υπηρεσιών επιβολής του νόμου και ασφάλειας στα συστήματα, καθώς τις ενθάρρυνε να εισάγουν καταχωρίσεις στο Σύστημα

[24] Το άρθρο 24 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), αφορά μόνο τους υπηκόους τρίτων χωρών και, ως εκ τούτου, οι καταχωρίσεις βάσει του εν λόγω άρθρου δεν αφορούν ποτέ τους πολίτες της Ένωσης. Επιπλέον, το άρθρο 24 μπορεί να καλύπτει καταχωρίσεις που δεν βασίζονται στην ασφάλεια και, ως εκ τούτου, οι εν λόγω επιτυχείς αναζητήσεις ενδέχεται να μην είναι όλες σημαντικές για την αξιολόγηση της πρόληψης απειλών κατά της εσωτερικής ασφάλειας του χώρου Σένγκεν.

[25] Η ομάδα μελέτης ζήτησε δεδομένα σχετικά με επιτυχείς αναζητήσεις τόσο στην αίτηση συμπληρωματικών πληροφοριών για εθνικές καταχωρίσεις (SIRENE) όσο και στην έρευνα που διεξήχθη σε συνοριοφύλακες. Στην έρευνα που διεξήχθη σε συνοριοφύλακες, τα στοιχεία που ζητήθηκαν αφορούσαν μόνο τα άρθρα 26, 32 και 34 της απόφασης 2007/533 και το άρθρο 24 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 και τα επιμέρους άρθρα 36 παράγραφος 2, 36 παράγραφος 3, 38 παράγραφος 2α και 38 παράγραφος 2ε της απόφασης. Ζητήθηκαν επίσης στοιχεία για τους συγκεκριμένους χώρους στους οποίους πραγματοποιήθηκε επίσκεψη. Όσον αφορά τα στοιχεία που ζητήθηκαν από το SIRENE, έγινε ένα βήμα παραπάνω, καθώς ζητήθηκαν υποκατηγορίες εντός των συγκεκριμένων άρθρων και των επιμέρους άρθρων. Οι κατηγορίες αυτές περιλάμβαναν αλλοδαπούς τρομοκράτες μαχητές και εγκλήματα. Η παραδοχή ήταν ότι το SIRENE συγκεντρώνει και διατηρεί λεπτομερέστερη βάση δεδομένων, καθώς πρέπει επίσης να υποβάλλει δεδομένα στον eu-LISA.

Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) ή στη βάση δεδομένων της Ιντερπόλ για κλαπέντα και απολεσθέντα ταξιδιωτικά έγγραφα (SLTD).

Δεδομένου ότι ο κανονισμός εκδόθηκε για την αντιμετώπιση της απειλής της τρομοκρατίας, ιδίως από τρομοκράτες μαχητές, οι αλλαγές στις επιτυχείς αναζητήσεις και τις καταχωρίσεις που σχετίζονται με την τρομοκρατία είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες. Σύμφωνα με τα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν στο πλαίσιο της μελέτης, ο αριθμός των καταχωρίσεων που εκδόθηκαν κατόπιν αίτησης των αρμόδιων για την κρατική ασφάλεια αρχών (σχετικά με την τρομοκρατία) δυνάμει του άρθρου 36 παράγραφος 3 της απόφασης SIS II αυξήθηκε κατά 46 % από το 2016 έως το 2018. Σύμφωνα με τα στοιχεία που υποβλήθηκαν από επτά εθνικά τμήματα αίτησης συμπληρωματικών πληροφοριών για εθνικές καταχωρίσεις (SIRENE)[26], ο αριθμός των επιτυχών αναζητήσεων που σχετίζονται με την τρομοκρατία βάσει του ίδιου άρθρου υπερδιπλασιάστηκε κατά την ίδια περίοδο. Εκτός από τα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις καταχωρίσεις και τις επιτυχείς αναζητήσεις, σύμφωνα με τους αξιωματικούς της αντιτρομοκρατικής που ερωτήθηκαν στην εξωτερική μελέτη, ο κανονισμός είχε περαιτέρω εκλαμβανόμενο θετικό αντίκτυπο. Μεταξύ αυτών, οι αξιωματικοί ανέφεραν βελτιώσεις όσον αφορά: i) την παρακολούθηση των κινήσεων των τρομοκρατών μαχητών και σε συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών για τον εντοπισμό αυτών των κινήσεων· ii) συνολικές πληροφορίες σχετικά με την τρομοκρατία, οι οποίες διευκολύνουν τη διενέργεια εκτιμήσεων κινδύνου και τον σχεδιασμό των τρόπων αντίδρασης· iii) τη διευκόλυνση παρεμβάσεων σε τρομοκράτες μαχητές· iv) την αποτελεσματικότητα της διακριτικής παρακολούθησης· και v) την ικανότητα ανίχνευσης.

Εκτός από την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η μελέτη που εκπονήθηκε από τον εξωτερικό ανάδοχο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο κανονισμός συνέβαλε επίσης στην καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, ιδίως της παράνομης διακίνησης μεταναστών, της εμπορίας ανθρώπων, της διακίνησης ναρκωτικών, της διασυνοριακής διακίνησης περιουσιακών στοιχείων, της παραποίησης και των εγκλημάτων κατά της ιδιοκτησίας, καθώς και της πλαστογράφησης εγγράφων. Όπως και για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, ο κανονισμός βελτίωσε ιδιαίτερα τις γενικές πληροφορίες και την ανάλυση κινδύνου, ενισχύοντας έτσι την ικανότητα των αρχών επιβολής του νόμου να αντιμετωπίζουν το οργανωμένο έγκλημα. Ο αριθμός των επιτυχών αναζητήσεων δυνάμει των σχετικών άρθρων αυξήθηκε, ιδίως στο πλαίσιο του άρθρου 36 («Καταχωρίσεις με σκοπό τη διακριτική παρακολούθηση ή τον ειδικό έλεγχο»). Επιπλέον, σύμφωνα με τα δεδομένα που συλλέχθηκαν στο πλαίσιο της μελέτης, ο αριθμός των επιτυχών αναζητήσεων σε καταχωρίσεις με σκοπό τη σύλληψη και ο αριθμός επιτυχών αναζητήσεων σε καταχωρίσεις για υπηκόους τρίτων χωρών με σκοπό την απαγόρευση εισόδου ή διαμονής (άρθρο 24 του κανονισμού SIS II[27]) αυξήθηκαν κατά 30 % μεταξύ Απριλίου 2017 και Απριλίου 2019 για τα

[26] Αίτηση συμπληρωματικών πληροφοριών για εθνικές καταχωρίσεις (SIRENE). Κάθε χώρα της ΕΕ που χρησιμοποιεί το SIS έχει συστήσει εθνικό τμήμα SIRENE, το οποίο λειτουργεί σε 24ωρη βάση και είναι αρμόδιο για την ανταλλαγή συμπληρωματικών πληροφοριών και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων που συνδέονται με τις καταχωρίσεις του SIS.

[27] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) (ΕΕ L 381 της 28.12.2006, σ. 4).

12 κράτη μέλη που αποτέλεσαν αντικείμενο περαιτέρω ανάλυσης στο πλαίσιο της εξωτερικής μελέτης.

Επιπλέον, ο συνολικός αριθμός επιτυχών αναζητήσεων στη βάση δεδομένων της Ιντερπόλ για κλαπέντα και απολεσθέντα ταξιδιωτικά έγγραφα (SLTD) υπερδιπλασιάστηκε από το 2016 έως το 2018, παρότι η αύξηση διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.

III.2. Ο οικονομικός αντίκτυπος του κανονισμού

Τα οφέλη του κανονισμού πρέπει να εξεταστούν σε συνδυασμό με το κόστος που συνεπάγεται η εφαρμογή του για τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη.

Η εξωτερική μελέτη περιλαμβάνει ανάλυση του οικονομικού κόστους που προέκυψε για τα ενδιαφερόμενα μέρη που εφάρμοσαν τον κανονισμό το 2018, το οποίο ήταν το έτος με τα πληρέστερα στοιχεία σχετικά με τους βασικούς οικονομικούς παράγοντες. Ωστόσο, οι περιορισμοί στα δεδομένα επηρέασαν σημαντικά την ικανότητα να εξαχθούν σαφή συμπεράσματα. Ειδικότερα:

- Η ανάλυση σχετικά με τον πρόσθετο χρόνο αναμονής για τους επιβάτες έπρεπε να βασίζεται εν μέρει σε εκτιμήσεις λόγω περιορισμών στα δεδομένα.
- Κατά την αξιολόγηση του κόστους που υπολογίστηκε στο πλαίσιο της μελέτης, προέκυψε επίσης ότι οι ταξιδιώτες αντιμετωπίζουν καθυστερήσεις για διάφορους λόγους, όπως η τακτική κυκλοφοριακή συμφόρηση ή οι καθυστερήσεις στις δημόσιες συγκοινωνίες. Αυτά δεν αξιολογούνται στο πλαίσιο της ίδιας προσέγγισης, ενώ και οι εν λόγω ταξιδιώτες είναι πολύ πιθανό να μην είναι σε θέση να αναλύσουν τη χρονική καθυστέρηση που αντιμετωπίζουν με βάση τις διάφορες αιτίες της (π.χ. έλεγχοι, κυκλοφορία, οδικά έργα, καιρικά φαινόμενα).
- Λόγω της μη διαθεσιμότητας στοιχείων, δεν λαμβάνονται υπόψη οι δαπάνες για ιδιωτικούς φορείς, π.χ. οι επενδυτικές δαπάνες, το κόστος που προκαλείται από καθυστερήσεις και η αποζημίωση των επιβατών.
- Θα μπορούσαν να έχουν επιτευχθεί έμμεσες εξοικονομήσεις λόγω του αντικτύπου του κανονισμού στην τρομοκρατία και την οργανωμένη εγκληματική δραστηριότητα, κάτι που αποτελεί τον ίδιο τον στόχο του κανονισμού. Ωστόσο, οι ακριβείς εκτιμήσεις σχετικά με τα κέρδη αυτά είναι διαθέσιμες μόνο σε πολύ περιορισμένο βαθμό. Επίσης, τα οφέλη που προκύπτουν από την αποτροπή τρομοκρατικής επίθεσης είναι εξαιρετικά δύσκολο, αν όχι αδύνατον, να ποσοτικοποιηθούν, ούτε μπορούν να μετρηθούν μόνο με οικονομικούς όρους.

Για τους λόγους αυτούς, δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί σαφής ισορροπία που θα καθόριζε την οικονομική αποδοτικότητα του κανονισμού. Σε κάθε περίπτωση, οι επιβάτες επωμίζονται

μακράν το μεγαλύτερο μέρος του κόστους, λόγω της αύξησης του χρόνου αναμονής που, ωστόσο, φαίνεται πολύ περιορισμένος ανά επιβάτη[28].

Επιπλέον, η διενέργεια αυτών των ελέγχων ενισχύει επίσης το αίσθημα ασφάλειας των επιβατών[29] οι οποίοι, κατά συνέπεια, είναι πιο πρόθυμοι να δεχθούν μεγαλύτερο χρόνο αναμονής, εάν με αυτόν τον τρόπο μειώνεται ο κίνδυνος τρομοκρατικών επιθέσεων. Αυτή η ενίσχυση του αισθήματος ασφάλειας θα πρέπει επίσης να θεωρηθεί συνολικά θετικό αποτέλεσμα, με θετικές πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις και για την οικονομία. Επιπλέον, οι έλεγχοι στα σύνορα μπορούν να είναι απρόσκοπτοι εάν είναι καλά οργανωμένοι, με αποτέλεσμα ο χρόνος αναμονής να είναι αμελητέος.

Μολονότι η σημαντική αύξηση του χρόνου αναμονής ενδέχεται πράγματι να έχει αντίκτυπο στην αποδοχή των επιβατών, η δυνατότητα απλούστευσης των συνοριακών ελέγχων δυνάμει του άρθρου 9 παρέχει στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν έναν μηχανισμό για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων υπερβολικών χρόνων αναμονής.

Σε αυτήν τη βάση και δεδομένων των συνολικών οφελών που έχουν οι συστηματικοί έλεγχοι για την εσωτερική ασφάλεια του χώρου Σένγκεν, ιδίως η δημιουργία ολοκληρωμένων πληροφοριών σχετικά με την τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα μέσω του αυξημένου αριθμού καταχωρίσεων και επιτυχών αναζητήσεων στο SIS, το κόστος εφαρμογής του κανονισμού φαίνεται αναλογικό και δικαιολογημένο.

IV. Εξωτερικοί παράγοντες που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των συστηματικών ελέγχων

Οι σημαντικές ελλείψεις στην τεχνική ικανότητα των κρατών μελών να ελέγχουν τα δακτυλικά αποτυπώματα ενός προσώπου με βάση τα δεδομένα που περιέχονται στα ταξιδιωτικά έγγραφα υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα των συστηματικών ελέγχων. Για τον λόγο αυτόν, απαιτείται αυξημένη προσοχή και δράση τόσο από την Επιτροπή όσο και από τις αρχές των κρατών μελών.

Σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς τη γνησιότητα του ταξιδιωτικού εγγράφου ή της ταυτότητας του κατόχου του, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επαληθεύουν τουλάχιστον ένα από τα βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία στο μέσο αποθήκευσης των διαβατηρίων και των

[28] Σύμφωνα με τη μελέτη που εκπονήθηκε από τον εξωτερικό ανάδοχο, μόνο τέσσερα κράτη μέλη υπέβαλαν εκτιμήσεις σχετικά με την αύξηση του χρόνου αναμονής σε λεπτά. Με βάση τα περιορισμένα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν από τις αρχές συνοριοφυλακής, ο εξωτερικός ανάδοχος προσδιόρισε δύο ακραία σενάρια —το αισιόδοξο σενάριο στο οποίο ο χρόνος αναμονής ανά επιβάτη αυξήθηκε κατά ένα λεπτό λόγω της θέσπισης συστηματικών ελέγχων, και το απαισιόδοξο σενάριο στο οποίο ο χρόνος αναμονής ανά επιβάτη αυξήθηκε κατά δεκατρία λεπτά λόγω της θέσπισης συστηματικών ελέγχων. Με βάση τα στοιχεία που υποβλήθηκαν στον εξωτερικό ανάδοχο, το κόστος ανά επιβάτη φαίνεται να κυμαίνεται μεταξύ 0,08 EUR και 0,16 EUR.

[29] Δήλωση που εκδόθηκε από το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τον Έλεγχο των Ναρκωτικών και την Πρόληψη του Εγκλήματος (UNODC) κατά τη διάρκεια συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν από τον εξωτερικό ανάδοχο στο πλαίσιο της μελέτης.

ταξιδιωτικών εγγράφων που εκδίδονται δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2252/2004[30], δηλαδή εικόνα προσώπου ή δακτυλικά αποτυπώματα. «Εφόσον [η εν λόγω επαλήθευση] είναι δυνατή», η υποχρέωση αυτή ισχύει και για τα ταξιδιωτικά έγγραφα που δεν εκδίδονται δυνάμει του παρόντος κανονισμού. Το πλέον αποτελεσματικό, αξιόπιστο και οικονομικά προσιτό βιομετρικό αναγνωριστικό στοιχείο για τον εντοπισμό προσώπων που ταξιδεύουν με πλασματική ταυτότητα είναι τα δακτυλικά αποτυπώματα, για παράδειγμα, εάν ο απατεώνας έχει έντονη ομοιότητα με τον νόμιμο κάτοχο του υποβληθέντος εγγράφου. Ως εκ τούτου, ο έλεγχος των δακτυλικών αποτυπωμάτων είναι ακόμη πιο σημαντικός, καθώς η πλαστογράφηση εγγράφων γίνεται όλο και πιο περίπλοκη και δύσκολο να εντοπιστεί, π.χ. μέσω της «μεταμόρφωσης» (morphing)[31].

Για την αντιμετώπιση αυτών των ολοένα και περισσότερο χρησιμοποιούμενων τεχνικών πλαστογραφίας, η Επιτροπή έχει αποφασίσει να χρηματοδοτήσει το ερευνητικό έργο iMARS (λύσεις για την επίλυση επιθέσεων με παραποίηση εικόνας), το οποίο αποσκοπεί στην ανάπτυξη εργαλείων για τον εντοπισμό παραποιημένων εικόνων προσώπου, ιδίως μορφοποιημένων εικόνων προσώπου στον κύκλο ζωής του εγγράφου ταυτότητας, και στην επαλήθευση της γνησιότητας των εγγράφων ταυτότητας, καθώς και στη διασφάλιση ότι δεν μπορούν πλέον να εκδίδονται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ευρωπαϊκά διαβατήρια που περιλαμβάνουν μορφοποιημένες ή με οποιονδήποτε τρόπο παραποιημένες εικόνες[32].

Εν αναμονή των αποτελεσμάτων του έργου iMARS, οι αμφιβολίες σχετικά με την ταυτότητα ενός προσώπου μπορούν να αποσαφηνιστούν μόνο με τον έλεγχο των δακτυλικών αποτυπωμάτων με βάση τα βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία που είναι ενσωματωμένα στο μέσο αποθήκευσης των διαβατηρίων και των ταξιδιωτικών εγγράφων. Αυτό συμβαίνει επί του παρόντος[33] στα εξωτερικά σύνορα μόνο σε 13 κράτη μέλη και μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο σε κατόχους διαβατηρίων τα οποία έχουν εκδοθεί από 15 κράτη μέλη που χρησιμοποιούν ήδη την απαραίτητη τεχνολογία. Αυτό αποτελεί κενό ασφαλείας που θα πρέπει να καλυφθεί γρήγορα. Αυτή η σημαντική υποχρησιμοποίηση των δακτυλικών αποτυπωμάτων υπονομεύει άμεσα τον στόχο των συστηματικών ελέγχων. Δεδομένου ότι εν τέλει το ταξιδιωτικό έγγραφο και τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που περιέχονται σε αυτό είναι αυτά που ελέγχονται με χρήση βάσεων δεδομένων και όχι το πρόσωπο που εισέρχεται στον χώρο Σένγκεν, χωρίς αξιόπιστη επαλήθευση της σχέσης μεταξύ του προσώπου και του υποβληθέντος ταξιδιωτικού εγγράφου, οι επαναπατριζόμενοι τρομοκράτες μαχητές θα μπορούσαν, παρότι υποβάλλονται σε συστηματικούς ελέγχους, να εξακολουθούν να εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν χωρίς να εντοπίζονται.

---

[30] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2252/2004 του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με την καθιέρωση προτύπων για τα χαρακτηριστικά ασφαλείας και τη χρήση βιομετρικών στοιχείων στα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών (ΕΕ L 385 της 29.12.2004, σ. 1).

[31] Η τεχνική αυτή συνίσταται στη δημιουργία μιας νέας εικόνας προσώπου μέσω της ψηφιακής συγχώνευσης των αναπαραστάσεων προσώπου δύο διαφορετικών εικόνων. Υπάρχουν διάφορες τεχνικές μεταμόρφωσης, από την αυτόματη μεταμόρφωση με τη χρήση εφαρμογών και λογισμικού έως τη χειροκίνητη μεταμόρφωση που επιτυγχάνεται με τη χρήση ευρέως προσβάσιμου λογισμικού επεξεργασίας φωτογραφιών.

[32] Το iMARS είναι ένα ερευνητικό έργο που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του 2020 για 48 μήνες. https://imars-project.eu/.

[33] Κατά τον χρόνο σύνταξης της παρούσας έκθεσης.

V. Συμπεράσματα

Η τρομοκρατία, συμπεριλαμβανομένης της απειλής των επαναπατριζόμενων τρομοκρατών μαχητών, παραμένει μία από τις κύριες πηγές ανησυχίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την ασφάλεια. Μολονότι δεν μπορούμε να διαπιστώσουμε με ακρίβεια τον άμεσο αντίκτυπο που είχε ο κανονισμός στην πρόληψη τρομοκρατικών επιθέσεων ή δραστηριοτήτων οργανωμένου εγκλήματος, τα ενδιαφερόμενα μέρη που ερωτήθηκαν και τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία δείχνουν ότι ο κανονισμός είχε συνολικά θετικό αντίκτυπο στην εσωτερική ασφάλεια εντός του χώρου Σένγκεν, ιδίως μέσω των συνολικών πληροφοριών που έχουν στη διάθεσή τους οι αρχές επιβολής του νόμου.

Ο κανονισμός είχε σημαντικό αντίκτυπο στα πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ, καθώς διασφαλίζει ότι θα διενεργούνται συστηματικά έλεγχοι ασφαλείας σε όλα τα πρόσωπα. Ως εκ τούτου, ο κανονισμός μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτει ένα σημαντικό κενό στη χρήση βάσεων δεδομένων για τα πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, καθώς αναγνωρίζει ότι ορισμένοι τρομοκράτες μαχητές ενδέχεται να επωφελούνται από το δικαίωμα να μετακινούνται εντός του χώρου Σένγκεν.

Μολονότι **το κόστος της διενέργειας συστηματικών ελέγχων σε όλα τα πρόσωπα που εισέρχονται και εξέρχονται από τον χώρο Σένγκεν** δεν είναι αμελητέο, και ειδικά αυτό που επωμίζονται οι επιβάτες λόγω της αύξησης του χρόνου αναμονής, **φαίνεται αναλογικό προς τον αντίκτυπο του κανονισμού στην εσωτερική ασφάλεια**, ακόμη και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι πιθανές εξοικονομήσεις κόστους που συνδέονται με την πρόληψη τρομοκρατικών επιθέσεων και οργανωμένου εγκλήματος. Αξιολογώντας τον συνολικό αντίκτυπο του κανονισμού, οι συνοριοφύλακες οι οποίοι ερωτήθηκαν στο πλαίσιο της μελέτης έκριναν σχεδόν ομόφωνα ότι ανταποκρίνεται επαρκώς στις τρέχουσες ανάγκες ασφάλειας.

Ωστόσο, **κατά τα πρώτα έτη εφαρμογής θα μπορούσαν να εντοπιστούν σημαντικές προκλήσεις**. Οι εν λόγω προκλήσεις αφορούν τη διάκριση μεταξύ παρεκκλίσεων βάσει του άρθρου 8 παράγραφος 2α του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και απλουστεύσεων βάσει του άρθρου 9 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, την ερμηνεία των απαιτήσεων αμφότερων των διατάξεων και, κατά συνέπεια, την πρακτική εφαρμογή τους, την ποιότητα της εκτίμησης κινδύνου που απαιτείται για τις παρεκκλίσεις και την υποβολή εκθέσεων που απαιτούνται για τις απλουστεύσεις. Δεδομένου ότι εξακολουθούν να ισχύουν και οι δύο διατάξεις για τα χερσαία και τα θαλάσσια σημεία διέλευσης των συνόρων, απαιτείται περαιτέρω αποσαφήνιση των διαδικασιών για την προσωρινή επαναφορά των στοχευμένων ελέγχων και αυστηρότερη επιβολή προκειμένου να εξασφαλιστεί ένα συνεκτικό υψηλό επίπεδο ασφάλειας στο σύνολο των εξωτερικών συνόρων. Η χρήση της δυνατότητας απλούστευσης πρέπει να περιορίζεται σε εξαιρετικές και απρόβλεπτες συνθήκες.

Κατά την εφαρμογή της παρέκκλισης από την αρχή των συστηματικών ελέγχων με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται θερμά να εξασφαλίσουν επίσης τη συμμετοχή των αρχών καταπολέμησης της τρομοκρατίας και του οργανωμένου

εγκλήματος στην κατάρτιση της εκτίμησης κινδύνου. Το υπόδειγμα που ανέπτυξε ο Frontex για τον σκοπό αυτόν, αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της έλλειψης εναρμόνισης κατά τη συλλογή δεδομένων και στη βελτίωση της ποιότητάς τους, ωστόσο δεν θα επιτύχει τους στόχους του εάν δεν συμμετέχουν ενεργά όλες οι αρμόδιες αρχές.

Μια **πιο προορατική προσέγγιση που θα αποτρέπει τους υπερβολικούς χρόνους αναμονής λόγω προβλέψιμων γεγονότων** θα αποτελούσε σημαντικό βήμα για τη διόρθωση της κατάστασης στα σημεία διέλευσης των συνόρων χωρίς να παρεμποδίζεται ο ίδιος ο στόχος του κανονισμού. Πολλά κράτη μέλη κοινοποίησαν την πρόθεσή τους να παρεκκλίνουν από την αρχή των συστηματικών ελέγχων με χρήση οικείας βάσης δεδομένων ενόψει των θερινών διακοπών και των διακοπών των Χριστουγέννων. Μολονότι η χρήση παρεκκλίσεων αποτελεί προνόμιο που εξακολουθούν να διαθέτουν τα κράτη μέλη στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα, τα κράτη μέλη θα πρέπει να είναι μάλλον προετοιμασμένα να αυξήσουν το προσωπικό τους και να ανακατανείμουν τις υποδομές κατά τη διάρκεια αυτών των γνωστών περιόδων αιχμής.

Ομοίως, μια **ενιαία προσέγγιση για την αξιολόγηση των «απρόβλεπτων γεγονότων» και του «υπερβολικού» χρόνου αναμονής** θα διασφάλιζε τη συνοχή σε ένα κρίσιμο ζήτημα που ενδεχομένως επηρεάζει την ασφάλεια όλων των κρατών Σένγκεν. Η έκθεση σχετικά με τη λειτουργία του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης Σένγκεν[34] επιβεβαίωσε συνολικά τις προκλήσεις που προσδιορίστηκαν ανωτέρω, αλλά αναγνώρισε επίσης ότι, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι εθνικές αρχές τις είχαν ήδη αντιμετωπίσει ή το έπραξαν αυτό κατά τη διάρκεια των νέων επισκέψεων αξιολόγησης που έλαβαν χώρα στο πλαίσιο του μηχανισμού αξιολόγησης Σένγκεν.

Για τους ανωτέρω λόγους, κατά τη χάραξη της στρατηγικής για το μέλλον του Σένγκεν[35] τον Ιούνιο του 2021, η οποία οδήγησε στην πρότασή της για τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν[36] τον Δεκέμβριο του 2021, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρχε ανάγκη νομοθετικής τροποποίησης του υφιστάμενου άρθρου 8 για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν. Η Επιτροπή προτίθεται μάλλον να αντιμετωπίσει τα ζητήματα αυτά με μη δεσμευτικά μέσα, ιδίως με την επικείμενη αναθεώρηση του *Πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες*[37], το οποίο πρέπει να χρησιμοποιείται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά τη διενέργεια συνοριακών ελέγχων σε πρόσωπα.

Στο μέλλον η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρακολουθεί την εφαρμογή του άρθρου 8 στο πλαίσιο του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης Σένγκεν.

---

[34] Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη λειτουργία του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης Σένγκεν σύμφωνα με το άρθρο 22 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου [COM(2020) 779 final της 25.11.2020].

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_el.

[36] Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα [COM(2021) 891 final].

[37] C(2019) 7131 final της 8.10.2019.