



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ  
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 25.11.2020  
COM(2020) 779 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

**σχετικά με τη λειτουργία του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης Σένγκεν  
σύμφωνα με το άρθρο 22 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου  
Πρώτο πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης (2015-2019)**

{SWD(2020) 327 final}

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 14 Ιουνίου 1985 η Γαλλία, η Γερμανία και τα τρία κράτη της Μπενελούξ υπέγραψαν τη Συμφωνία του Σένγκεν με την οποία καταργήθηκαν οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των εν λόγω κρατών μελών. Σήμερα, 35 χρόνια αργότερα, ο χώρος Σένγκεν είναι ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έχει ενισχύσει την ελεύθερη κυκλοφορία δίνοντας τη δυνατότητα σε 400 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ και υπηκόους χωρών εκτός ΕΕ οι οποίοι βρίσκονται νόμιμα στο έδαφός της, καθώς και σε αγαθά και υπηρεσίες, να κυκλοφορούν<sup>1</sup> χωρίς να υποβάλλονται σε έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα, γεγονός που αποφέρει σημαντικά κοινωνικά και οικονομικά οφέλη<sup>2</sup> στις κοινωνίες μας.

Η εύρυθμη λειτουργία του χώρου Σένγκεν εξαρτάται από την ορθή και αποδοτική εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν και την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών. Απαιτεί σύγχρονη, ομοιόμορφη και ιδιαιτέρως αποδοτική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και ορισμένα αντισταθμιστικά μέτρα (όπως αποδοτική συνεργασία των αρχών επιβολής του νόμου, αποτελεσματικές πολιτικές θεωρήσεων και επιστροφής, και ένα ολοκληρωμένο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν) για την κατοχύρωση της ασφάλειας των πολιτών, τη μείωση του κινδύνου μη επιτρεπόμενων μετακινήσεων μεταξύ κρατών μελών και τη βελτίωση των συνεργειών μεταξύ των εθνικών αρχών.

Ένα εύρωστο σύστημα παρακολούθησης για την επαλήθευση του τρόπου με τον οποίο οι χώρες εφαρμόζουν το κεκτημένο του Σένγκεν και για την υποβολή συστάσεων σχετικά με τη βελτίωση της εφαρμογής του έχει καθοριστική σημασία. Για αυτόν τον λόγο, το 1998, στο πλαίσιο της σύμβασης Σένγκεν, τα συμβαλλόμενα μέρη συνέστησαν μόνιμη επιτροπή με την εντολή να διαπιστώνει ελλείψεις στην εφαρμογή της συμφωνίας του Σένγκεν και να προτείνει λύσεις<sup>3</sup>. Μετά την ενσωμάτωση της σύμβασης Σένγκεν στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ, το Συμβούλιο ανέλαβε συντονιστικό ρόλο και διενεργούνταν αξιολογήσεις ανά τακτά διαστήματα από ομάδες εμπειρογνομόνων των κρατών μελών, συνοδευόμενες από εκπρόσωπο του Συμβουλίου και παρατηρητή της Επιτροπής<sup>4</sup>.

Το 2015, στο πλαίσιο του νέου «μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης Σένγκεν»<sup>5</sup>, η ευθύνη για τον συντονισμό και τη συνολική οργάνωση της άσκησης μεταφέρθηκε στην Επιτροπή. Ωστόσο, ο μηχανισμός εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο επιμερισμένης ευθύνης και η Επιτροπή διενεργεί αξιολογήσεις από κοινού με εμπειρογνώμονες των κρατών

<sup>1</sup> Εκτός των κρατών μελών, ο χώρος Σένγκεν καλύπτει επίσης την Ισλανδία, τη Νορβηγία, την Ελβετία και το Λιχτενστάιν (τις αποκαλούμενες «συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν»). Η Ισλανδία δεν είναι μέρος του χώρου Σένγκεν, αλλά θα εφαρμόζει εν μέρει το κεκτημένο του Σένγκεν από την 1η Ιανουαρίου 2021. Το Ηνωμένο Βασίλειο επίσης δεν ήταν μέρος του χώρου Σένγκεν, αλλά εφαρμόζει εν μέρει το κεκτημένο του Σένγκεν. Η Βουλγαρία, η Κροατία, η Κύπρος και η Ρουμανία δεσμεύονται από το κεκτημένο του Σένγκεν, ωστόσο δεν έχουν καταργηθεί ακόμα οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα όσον αφορά αυτά τα κράτη μέλη. Η έκθεση αναφέρεται σε όλες αυτές τις χώρες ως κράτη μέλη.

<sup>2</sup> Σύμφωνα με εκτίμηση που έγινε το 2016, η πλήρης εκ νέου καθιέρωση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα δημιουργούσε άμεσο απευθείας κόστος που θα κυμαινόταν μεταξύ 5 και 18 δισ. ευρώ ετησίως [COM(2016) 120 final].

<sup>3</sup> Απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής της 16ης Σεπτεμβρίου 1998 σχετικά με τη σύσταση της μόνιμης επιτροπής εφαρμογής της σύμβασης Σένγκεν (SCH/Com-ex (98) 26 def.), ΕΕ L 239 της 22.9.2000, σ. 138.

<sup>4</sup> Βλέπε συμπεράσματα του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2014, σχετικά με την κληρονομιά της αξιολόγησης Σένγκεν από το Συμβούλιο και τον μελλοντικό ρόλο και τις μελλοντικές αρμοδιότητές του στο πλαίσιο του νέου μηχανισμού.

<sup>5</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου (ΕΕ L 295 της 6.11.2013, σ. 27) (στο εξής: κανονισμός σχετικά με την αξιολόγηση Σένγκεν), ο οποίος άρχισε να εφαρμόζεται το 2015.

μελών. Αυτό το στοιχείο αξιολόγησης από ομοτίμους είναι βασικό για τις αξιολογήσεις Σένγκεν, καθώς ενισχύει τη λογοδοσία, την κυριότητα των αποτελεσμάτων και την εμπιστοσύνη. Το Συμβούλιο είναι υπεύθυνο για την έκδοση συστάσεων προς τα κράτη που αξιολογούνται, με βάση πρόταση της Επιτροπής, σχετικά με τρόπους αποκατάστασης τυχόν ελλείψεων οι οποίες εντοπίζονται κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων.

Ο μηχανισμός παραμένει σήμερα πιο επίκαιρος από ποτέ. Από το 2015 ο χώρος Σένγκεν υφίσταται συνεχή πίεση και σήμερα είμαστε αντιμέτωποι με μια διαφορετική πραγματικότητα από αυτή που επικρατούσε κατά τον χρόνο δημιουργίας του. Η αστάθεια στην περιοχή γειτονίας της Ευρώπης και πέραν αυτής, οι συνέπειες των πολύ εξαιρετικών συνθηκών της προσφυγικής κρίσης του 2015, η κρίση λόγω της νόσου COVID-19 και η τρομοκρατική απειλή απαιτούν μελέτη και επακόλουθες ενέργειες.

Για την εύρυθμη λειτουργία του χώρου Σένγκεν είναι αναγκαίο να υπάρχει ένα πλήρως αποτελεσματικό εργαλείο αξιολόγησης της λειτουργίας του και διασφάλισης της αποτελεσματικής υλοποίησης βελτιώσεων. Όλα τα σχετικά κράτη μέλη έχουν αξιολογηθεί σήμερα στο πλαίσιο του νέου μηχανισμού σύμφωνα με το πρώτο πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης. Σύμφωνα με τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων που προβλέπονται στον κανονισμό σχετικά με την αξιολόγηση Σένγκεν<sup>6</sup>, η παρούσα έκθεση παρουσιάζει την επικρατούσα κατάσταση σχετικά με την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν, με βάση τα πορίσματα των αξιολογήσεων και τις συστάσεις που έχουν υλοποιηθεί. Η έκθεση χρησιμεύει επίσης ως βάση για τη μελέτη που απαιτείται σε σχέση με την επανεξέταση του μηχανισμού, έτσι ώστε να διασφαλιστεί ότι ο εν λόγω μηχανισμός μπορεί να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές του ως εργαλείο αξιολόγησης της λειτουργίας του Σένγκεν και να διασφαλίσει την αποτελεσματική υλοποίηση των βελτιώσεων.

Ένα από τα διδάγματα που αντλήθηκαν στο παρελθόν είναι ότι η δημιουργία και η διατήρηση του χώρου Σένγκεν απαιτούν καθημερινά συνδυασμένες προσπάθειες από μέρους των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, έτσι ώστε να δίνεται η δυνατότητα σε όλους τους πολίτες της ΕΕ να επωφελούνται πλήρως από τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα. Η Επιτροπή δημιούργησε το φόρουμ Σένγκεν ακριβώς με σκοπό την ενθάρρυνση της έμπρακτης συνεργασίας σε θέματα σχετικά με τον χώρο Σένγκεν μεταξύ όλων των συμμετεχόντων και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης. Στόχος της παρούσας έκθεσης, που παρουσιάζει την επικρατούσα κατάσταση σχετικά με την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν και τη λειτουργία του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν, είναι να προσφέρει την απαραίτητη βάση για συζητήσεις στο πρώτο φόρουμ Σένγκεν που θα πραγματοποιηθεί στις 30 Νοεμβρίου.

## **2. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΕΝΓΚΕΝ**

### **2.1. Η διαδικασία αξιολόγησης Σένγκεν**

Το κεκτημένο του Σένγκεν περιλαμβάνει ένα ευρύ και ταχέως αναπτυσσόμενο σύνολο κανόνων, καθώς και αντισταθμιστικά μέτρα για την εξισορρόπηση της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Ο μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν παρακολουθεί την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν από τις χώρες που εφαρμόζουν το κεκτημένο του Σένγκεν εν μέρει ή πλήρως<sup>7</sup>. Αξιολογεί επίσης την ικανότητα των χωρών στις οποίες δεν έχουν καταργηθεί ακόμα οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα να εφαρμόσουν

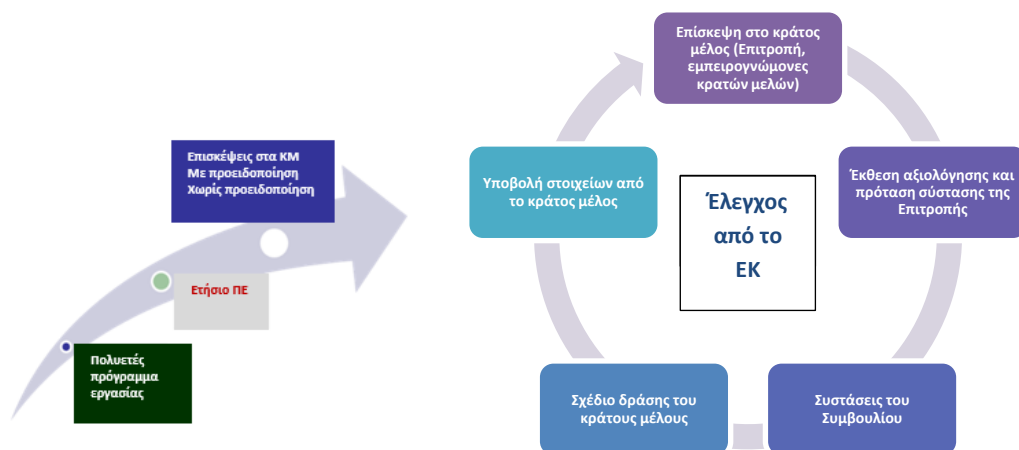
<sup>6</sup> Άρθρα 20 και 22 του κανονισμού σχετικά με την αξιολόγηση Σένγκεν.

<sup>7</sup> Άρθρο 1 του κανονισμού σχετικά με την αξιολόγηση Σένγκεν.

πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν<sup>8</sup>. Ο μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν αξιολογεί ειδικότερα την εφαρμογή μέτρων στους τομείς των εξωτερικών συνόρων, της επιστροφής, της πολιτικής θεωρήσεων, της αστυνομικής συνεργασίας, του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (SIS), της προστασίας δεδομένων και της απουσίας συνοριακού ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα.

Η Επιτροπή πραγματοποιεί αξιολογήσεις κατά τη διάρκεια πενταετούς κύκλου με βάση τα πολυετή και ετήσια προγράμματα, από κοινού με εμπειρογνώμονες από τα **κράτη μέλη, καθώς και οργανισμούς της ΕΕ** οι οποίοι συμμετέχουν ως παρατηρητές. Κάθε χώρα αξιολογείται τουλάχιστον ανά πενταετία. Επιπρόσθετες ad hoc αξιολογήσεις με τη μορφή *απροειδοποίητων* αξιολογήσεων ή *νέων επισκέψεων* μπορούν να οργανώνονται, όπως απαιτείται. Οι *θεματικές αξιολογήσεις* είναι ένα πρόσθετο εργαλείο για την αξιολόγηση της εφαρμογής συγκεκριμένων μερών του κεκτημένου του Σένγκεν σε διάφορες χώρες ταυτόχρονα. Στην παρακάτω εικόνα παρουσιάζεται η διαδικασία των ανά πενταετία αξιολογήσεων.

### Κύκλος αξιολόγησης Σένγκεν (5ετής)



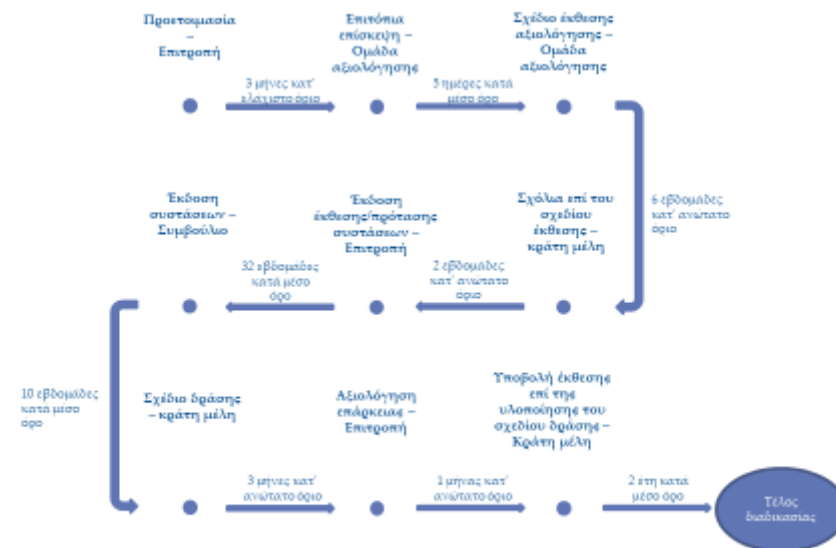
Οι εκθέσεις αξιολόγησης παρουσιάζονται στην επιτροπή Σένγκεν (στην οποία εκπροσωπούνται όλα τα κράτη μέλη) και, εφόσον αυτή γνωμοδοτήσει θετικά, εγκρίνονται από την Επιτροπή<sup>9</sup>. Κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, το Συμβούλιο εγκρίνει τις συστάσεις για την αντιμετώπιση τυχόν ελλείψεων οι οποίες προσδιορίζονται στις εκθέσεις αξιολόγησης, ολοκληρώνοντας το **πρώτο στάδιο** της αξιολόγησης. Ως επακόλουθη ενέργεια, η οικεία χώρα πρέπει να υποβάλει ένα σχέδιο δράσης στο οποίο αναφέρονται τα μέτρα αποκατάστασης για την υλοποίηση των συστάσεων του Συμβουλίου. Η Επιτροπή αξιολογεί τα σχέδια δράσης σε συνεργασία με τους οικείους εμπειρογνώμονες αξιολόγησης. Η

<sup>8</sup> Αυτό ισχύει για την Κύπρο και την Κροατία. Όπως προσδιορίζεται στην αιτιολογική σκέψη 28 του κανονισμού σχετικά με την αξιολόγηση Σένγκεν, η αξιολόγηση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας έχει ολοκληρωθεί ήδη σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 2 της πράξης προσχώρησης του 2005 και δεν διενεργείται αξιολόγηση δυνάμει του άρθρου 1 παράγραφος 1 στοιχείο β) του κανονισμού σχετικά με την αξιολόγηση Σένγκεν.

<sup>9</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 182/2011 (ΕΕ L 55 της 28.2.2011, σ. 13).

αξιολογούμενη χώρα έχει την υποχρέωση να υποβάλλει έκθεση επί της προόδου που σημειώνεται ανά τρίμηνο. Όταν έχουν ληφθεί όλα τα μέτρα αποκατάστασης, η Επιτροπή κλείνει την αξιολόγηση ολοκληρώνοντας το **δεύτερο στάδιο**.

#### Μηχανισμός αξιολόγησης του Σένγκεν – στάδια



Όταν η έκθεση αξιολόγησης καταλήγει στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν *σοβαρές ελλείψεις*, η Επιτροπή πρέπει να ενημερώσει αμελλητί το Συμβούλιο και εφαρμόζονται συντομότερες προθεσμίες για τις επακόλουθες ενέργειες. Οι αξιολογούμενες χώρες πρέπει να υποβάλουν το σχέδιο δράσης εντός ενός μήνα από τη σύσταση του Συμβουλίου. Η Επιτροπή μπορεί να εξετάσει το ενδεχόμενο πραγματοποίησης νέας *επίσκεψης* για την επαλήθευση της υλοποίησης των μέτρων που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που εντοπίστηκαν. Επίσης, στις περιπτώσεις στις οποίες μια έκθεση αξιολόγησης καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η αξιολογούμενη χώρα αμελεί σοβαρά τις υποχρεώσεις της και η Επιτροπή διαπιστώσει, κατά τη διάρκεια της παρακολούθησής της, ότι η κατάσταση συνεχίζεται, η Επιτροπή μπορεί να ενεργοποιήσει την εφαρμογή της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η οποία θα μπορούσε τελικά να οδηγήσει σε σύσταση για την εκ νέου καθιέρωση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, εφόσον πληρούνται όλες οι σχετικές προϋποθέσεις.

## 2.2. Το πρώτο πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης

Μεταξύ του 2015 και του 2019 πραγματοποιήθηκαν **πάνω από 200 επισκέψεις αξιολόγησης**<sup>10</sup>, τόσο εντός του χώρου Σένγκεν<sup>11</sup> όσο και σε 27 τρίτες χώρες<sup>12</sup>. Στη δεύτερη

<sup>10</sup> Σε τέσσερις περιπτώσεις, οι αξιολογήσεις βασίστηκαν σε αυτοτελή ερωτηματολόγια και όχι σε ερωτηματολόγια και επιτόπιες επισκέψεις. Πρόκειται για την αξιολόγηση του Λιχτενστάιν στον τομέα της επιστροφής (2015), της Μάλτας σχετικά με το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (2016) και της Κροατίας σε σχέση με τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία για τα πυροβόλα όπλα (2016) και τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (2017). Στον τομέα των εξωτερικών συνόρων, για τις αξιολογήσεις απαιτήθηκαν στις περισσότερες περιπτώσεις περισσότερες από μία επιτόπιες επισκέψεις.

<sup>11</sup> Εκτός από τα 26 κράτη του χώρου Σένγκεν, ο μηχανισμός αξιολόγησης επίσης την ετοιμότητα της Κροατίας να εφαρμόσει πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν. Η αξιολόγηση της Κύπρου ξεκίνησε το

περίπτωση, οι επισκέψεις αφορούσαν τον έλεγχο της εφαρμογής της πολιτικής θεωρήσεων. Πραγματοποιήθηκαν 29 απροειδοποίητες επισκέψεις και 8 νέες επισκέψεις για 15 χώρες σε όλους τους βασικούς τομείς πολιτικής, με εξαίρεση την προστασία δεδομένων και την αστυνομική συνεργασία. Διενεργήθηκαν δύο θεματικές αξιολογήσεις, το 2015 και τη διετία 2019/2020, αντίστοιχα, όσον αφορά τη συνεργασία Σένγκεν σε τοπικό επίπεδο σε θέματα πολιτικής θεωρήσεων και όσον αφορά τις εθνικές στρατηγικές για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων.

Με βάση αυτές τις επισκέψεις αξιολόγησης, η Επιτροπή εξέδωσε **198 εκθέσεις αξιολόγησης** και το Συμβούλιο απηύθυνε περισσότερες από **4 500 συστάσεις** σε κράτη μέλη. Ωστόσο, μόνο 45 αξιολογήσεις ολοκληρώθηκαν, ενώ ορισμένες εκθέσεις αξιολόγησης και συστάσεις για τις αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν το 2019 εξακολουθούν να μην έχουν εγκριθεί.

Κατά τη διάρκεια αυτής της πρώτης πενταετίας, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη μεθόδων εργασίας οι οποίες βελτιώνουν την ποιότητα, την αποτελεσματικότητα και τη συνεκτικότητα των αξιολογήσεων. Δεδομένου του κεντρικού ρόλου των εθνικών εμπειρογνομόνων, κύριο μέλημα ήταν η περαιτέρω ανάπτυξη της **ειδικά προσαρμοσμένης κατάρτισης** που εφαρμοζόταν ήδη από το προηγούμενο σύστημα αξιολόγησης. Επί του παρόντος παρέχεται κατάρτιση σε εμπειρογνώμονες ενόψει της συμμετοχής τους σε ομάδες αξιολόγησης από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) και τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κατάρτιση στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου (CEPOL) με την υποστήριξη εκπαιδευτών της Επιτροπής και του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA). Η κατάρτιση αυτή περιλαμβάνει ειδικές εκπαιδευτικές ενότητες για τα εξωτερικά σύνορα, την επιστροφή, την αστυνομική συνεργασία και το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν. Έχουν συνταχθεί επίσης τυποποιημένοι **αναλυτικοί κατάλογοι ελέγχου** για να διασφαλιστεί μια συνεκτική αξιολόγηση.

Οι **οργανισμοί της ΕΕ**<sup>13</sup> συνεισέφεραν σημαντικά στη διαδικασία μέσω της οργάνωσης της κατάρτισης, της παροχής αναλύσεων κινδύνου στις οποίες βασίζεται η εκπόνηση των ετήσιων προγραμμάτων αξιολογήσεων Σένγκεν και της συμμετοχής στις αξιολογήσεις ως παρατηρητές. Στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, το 2016 θεσπίστηκε ένα πρόσθετο εργαλείο ποιοτικού ελέγχου με την εφαρμογή αξιολογήσεων τρωτότητας οι οποίες προβλέπονται στον κανονισμό σχετικά με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex)<sup>14</sup>. Αυτές οι ετήσιες αξιολογήσεις τρωτότητας οι οποίες πραγματοποιούνται από τον Frontex συμπληρώνουν τον μηχανισμό αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν, καθώς προσφέρουν μια εικόνα της επιχειρησιακής ικανότητας των χωρών να διαχειρίζονται τα εξωτερικά σύνορα. Λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση μιας συγκεκριμένης χώρας.

Η **οικονομική στήριξη** από το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης διευκόλυνε την υλοποίηση των συστάσεων. Τα κράτη μέλη

---

2019 και βρίσκεται σε εξέλιξη. Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο αξιολογήθηκαν, αντίστοιχα, στους τομείς της προστασίας των δεδομένων και του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν.

<sup>12</sup> Οι αξιολογήσεις στον τομέα της κοινής πολιτικής θεωρήσεων πραγματοποιούνται συνήθως σε τρίτες χώρες λόγω του γεγονότος ότι οι αιτήσεις για θεωρήσεις Σένγκεν διεκπεραιώνονται, κατά κανόνα, από τα προξενεία των κρατών μελών στο εξωτερικό.

<sup>13</sup> Οι οργανισμοί οι οποίοι συμμετέχουν επί του παρόντος είναι ο Frontex (διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, θεωρήσεις και επιστροφή), η Ευρωπόλ και ο CEPOL (αστυνομική συνεργασία, σύστημα πληροφοριών Σένγκεν), ο eu-LISA (σύστημα πληροφοριών Σένγκεν) και ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA) (επιστροφή). Ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ), παρόλο που δεν είναι οργανισμός, συμμετέχει επίσης ως παρατηρητής.

<sup>14</sup> ΕΕ L 251 της 16.9.2016, σ. 1.

ενθαρρύνθηκαν να (ανα)καταλείμουν πόρους στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων τους για να δώσουν προτεραιότητα σε μέτρα αποκατάστασης των ελλείψεων οι οποίες προσδιορίστηκαν στις εκθέσεις αξιολόγησης<sup>15</sup>.

### **3. ΕΠΙΚΡΑΤΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟΥ ΤΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ**

#### **3.1. Κύρια πορίσματα και πρόοδος που σημειώθηκε κατά τη διάρκεια του πρώτου πολυετούς προγράμματος αξιολόγησης**

Με βάση τα πορίσματα των αξιολογήσεων οι οποίες διενεργήθηκαν κατά την τελευταία πενταετία, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι, **συνολικά, τα κράτη μέλη συμμορφώνονται με τις βασικές διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν** σε όλους τους τομείς πολιτικής οι οποίοι αξιολογήθηκαν. **Ωστόσο, οι αξιολογήσεις κατέδειξαν ότι υπάρχουν ορισμένες επαναλαμβανόμενες ελλείψεις στα κράτη μέλη και εξίσου αποκλίνουσες πρακτικές** μεταξύ των κρατών μελών, λόγω της μη συνεκτικής εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν. Αυτές οι αποκλίσεις υπονομεύουν το επίπεδο εναρμόνισης και συνεκτικότητας και, τελικά, **θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις στην εύρυθμη λειτουργία του χώρου Σένγκεν.**

**Οι αξιολογήσεις έδωσαν τη δυνατότητα να εντοπιστούν και να αντιμετωπιστούν πολλές επαναλαμβανόμενες ελλείψεις.** Αρκετά κράτη μέλη υιοθέτησαν μια θετική και προενεργή στάση για την αποκατάσταση των ελλείψεων οι οποίες διαπιστώθηκαν κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη άρχισαν να επεξεργάζονται μέτρα αποκατάστασης πριν ακόμα να εκδώσει τις συστάσεις του το Συμβούλιο. Επίσης, στις περιπτώσεις που η έκθεση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν «σοβαρές ελλείψεις», οι νέες επισκέψεις κατέδειξαν ότι τα κράτη μέλη έλαβαν γρήγορα μέτρα για την αντιμετώπιση των σοβαρότερων προβλημάτων. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει ότι η στενή παρακολούθηση των υποχρεώσεων και των ευθυνών των κρατών μελών και η ταχεία ανάληψη δράσης από τα κράτη μέλη έχουν θεμελιώδη σημασία για την ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν.

#### **Επαναλαμβανόμενες ελλείψεις και τομείς οι οποίοι χρήζουν βελτιώσεων**

- Ελλιπής ή πλημμελής μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, υλοποίηση και εφαρμογή του σχετικού κεκτημένου του Σένγκεν·
- ανεπαρκής αριθμός προσωπικού και ανεπαρκή προσόντα και/ή κατάρτιση·
- αποκλίνουσες και ασύμφωνες εθνικές πρακτικές λόγω μη συνεκτικής εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν·
- κατακερματισμένες διοικητικές δομές με ανεπαρκή συντονισμό και ενσωμάτωση των διαφορετικών αρχών· και
- πρακτικοί, τεχνολογικοί και κανονιστικοί φραγμοί στη συνεργασία εντός του χώρου Σένγκεν.

Τα πορίσματα τα οποία προέκυψαν από τις αξιολογήσεις χρησίμευσαν ως **βάση για την ενίσχυση της πολιτικής της ΕΕ τα τελευταία έτη, συμβάλλοντας ουσιαστικά στην περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν** και στη διασφάλιση της ορθής και πιο εναρμονισμένης εφαρμογής του. Τα πορίσματα συνέβαλαν στη διατύπωση της σύστασης της

<sup>15</sup> Βλέπε άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 515/2014 (ΕΕ L 150 της 20.5.2014, σ. 143).

Επιτροπής, της 7ης Μαρτίου 2017, για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των επιστροφών<sup>16</sup> και χρησιμοποιήθηκαν στην αναδιτύπωση της οδηγίας για την επιστροφή και στην αναθεώρηση του εγχειριδίου για την επιστροφή<sup>17</sup>. Χρησιμοποιήθηκαν εκτεταμένα για νομοθετικές προτάσεις στον τομέα της πολιτικής θεωρήσεων και για τη βελτίωση του εγχειριδίου για τον κώδικα θεωρήσεων. Είχαν ουσιαστική σημασία για τη βελτίωση του νομικού πλαισίου του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν και για την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν με τη θέσπιση της υποχρέωσης διενέργειας συστηματικών ελέγχων. Επίσης, το αποτέλεσμα της θεματικής αξιολόγησης των εθνικών στρατηγικών των κρατών μελών για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων θα υποστηρίξει τον καθορισμό του πολυετούς ευρωπαϊκού κύκλου ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων για την ενοποίηση της στρατηγικής προσέγγισης όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.

### **3.2. Συγκεκριμένα πορίσματα ανά τομέα πολιτικής**

#### **3.2.1. Διαχείριση των εξωτερικών συνόρων**

Για την εύρυθμη λειτουργία ενός χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα απαιτείται κοινή, ομοιόμορφη και ιδιαίτερα αποδοτική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Οι ελλείψεις στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων μιας χώρας μπορούν να επηρεάσουν όλα τα κράτη μέλη και, εν συνεχεία, να θέσουν σε κίνδυνο τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Επομένως, οι αξιολογήσεις της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων αποτελούν βασικό στοιχείο του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν.

Η **κύρια νομοθετική πράξη** η οποία διέπει αυτόν τον τομέα είναι ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν<sup>18</sup>. Κατά την τελευταία πενταετία, λόγω των νέων προκλήσεων που αντιμετωπίζει η ΕΕ, αναλήφθηκαν πρόσθετες πρωτοβουλίες για την ενίσχυση αυτού του νομοθετικού πλαισίου, συμπεριλαμβανομένων των συστηματικών ελέγχων πολιτών της ΕΕ με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων στα εξωτερικά σύνορα<sup>19</sup>, της θέσπισης ενός νέου κανονισμού για τον Frontex το 2016<sup>20</sup> και της μεταγενέστερης επανεξέτασής του το 2019 με τη συμπερίληψη του κανονισμού για το EUROSUR<sup>21</sup>, καθώς και της σταδιακής ανάπτυξης ενός ολοκληρωμένου συστήματος για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ (της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων).

Οι αξιολογήσεις της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων καλύπτουν τα παρακάτω βασικά στοιχεία: ελέγχους εξωτερικών συνόρων σε θαλάσσιους λιμένες και αερολιμένες, καθώς και σε σημεία διέλευσης των χερσαίων συνόρων, επιτήρηση εξωτερικών συνόρων, εθνικές στρατηγικές και ιδέες για ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων, ανάλυση κινδύνου, συνεργασία μεταξύ υπηρεσιών και διεθνή συνεργασία, τον εθνικό μηχανισμό

<sup>16</sup> Σύσταση (ΕΕ) 2017/432 της Επιτροπής (ΕΕ L 66 της 11.3.2017, σ. 15).

<sup>17</sup> C(2017) 6505.

<sup>18</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 (ΕΕ L 77 της 23.3.2016, σ. 1, όπως τροποποιήθηκε).

<sup>19</sup> Κανονισμός (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 (ΕΕ L 74 της 18.3.2017, σ. 1). Θεσπίστηκαν οι συστηματικοί έλεγχοι των ταξιδιωτικών εγγράφων των προσώπων που απολαμβάνουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων.

<sup>20</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 (ΕΕ L 251 της 16.9.2016, σ. 1). Καταργήθηκε το 2019 από τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896 (ΕΕ L 295 της 14.11.2019, σ. 1).

<sup>21</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 (ΕΕ L 295 της 6.11.2013, σ. 11).

ελέγχου ποιότητας, ικανότητες (προσωπικό και εξοπλισμός) και υποδομή διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Σύμφωνα με τα άρθρα 21 και 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η ύπαρξη διαρκών σοβαρών ελλείψεων σε ελέγχους των εξωτερικών συνόρων οι οποίες διαπιστώνονται σε μια έκθεση αξιολόγησης Σένγκεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Οι διατάξεις εφαρμόστηκαν μία φορά κατά τη διάρκεια αυτού του πρώτου πολυετούς προγράμματος αξιολόγησης. Κατά τη διάρκεια της απροειδοποίητης επίσκεψης σε ένα κράτος μέλος<sup>22</sup> το φθινόπωρο του 2015, διαπιστώθηκαν σοβαρές ελλείψεις στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, οι οποίες θεωρήθηκε ότι θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα<sup>23</sup>. Ως αποτέλεσμα, πέντε κράτη μέλη από κοινού επανέφεραν ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα<sup>24</sup>. Το Συμβούλιο εξέδωσε συστάσεις σχετικά με τα απαραίτητα μέτρα που θα έπρεπε να ληφθούν από το οικείο κράτος μέλος, το οποίο υπέβαλε σχέδιο δράσης και εκθέσεις προόδου, όπως απαιτείται από τον κανονισμό σχετικά με την αξιολόγηση Σένγκεν<sup>25</sup>. Η αξιολόγηση η οποία διενεργήθηκε το 2016 κατέδειξε ήδη ότι οι σοβαρές ελλείψεις είχαν αντιμετωπιστεί.

Με βάση τις 42 αξιολογήσεις οι οποίες διενεργήθηκαν σχετικά με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι, **σε μεγάλο βαθμό, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν επαρκώς τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν και διαχειρίζονται τα εξωτερικά σύνορα σύμφωνα με το κεκτημένο**. Καθοριστική πρόοδος σημειώθηκε επίσης όσον αφορά την εναρμόνιση των στρατηγικών προσεγγίσεων των κρατών μελών για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων μέσω της σταδιακής υλοποίησης ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των συνόρων. Παρόλο που εντοπίστηκαν σοβαρές ελλείψεις σε τέσσερα κράτη μέλη<sup>26</sup>, οι εν λόγω χώρες έλαβαν γρήγορα τα απαραίτητα μέτρα για την αντιμετώπιση των σημαντικότερων ελλείψεων. Σήμερα, κανένα κράτος μέλος δεν έχει σοβαρές ελλείψεις σε αυτόν τον τομέα, αλλά σε μικρό αριθμό χωρών εξακολουθούν να υπάρχουν συγκεκριμένες προκλήσεις οι οποίες θα πρέπει να αντιμετωπιστούν γρήγορα. Παρά τα εν λόγω θετικά στοιχεία, η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών δεν διασφαλίζει ακόμα ένα ομοιόμορφο επίπεδο ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, δεδομένου ότι οι πρακτικές και οι προσεγγίσεις διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων αποκλίνουν σε ορισμένα ζητήματα.

Εν προκειμένω, διαπιστώθηκαν ορισμένες **επαναλαμβανόμενες ελλείψεις**. Σε διάφορα κράτη μέλη, ο *στρατηγικός σχεδιασμός* για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων δεν επαρκεί, πράγμα το οποίο προκαλεί μειωμένη διοργανική συνεργασία, αλληλεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών αρχών που είναι αρμόδιες για τα εξωτερικά σύνορα και κατακερματισμένη κατανομή πόρων. Αυτές οι ελλείψεις θα μπορούσαν να μειώσουν την επιχειρησιακή απόδοση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και την ικανότητα αντίδρασης. Η διεξαγωγή, από τα κράτη μέλη, *αναλύσεων κινδύνου*, οι οποίες είναι ένα από τα κύρια διαχειριστικά εργαλεία για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, εξακολουθεί να εμφανίζει αποκλίσεις. Δεν διενεργούν όλα τα κράτη μέλη ολοκληρωμένη ανάλυση κινδύνου με βάση το υπάρχον εναρμονισμένο κοινό υπόδειγμα ολοκληρωμένης ανάλυσης κινδύνου

---

<sup>22</sup> Ελλάδα.

<sup>23</sup> COM(2016) 120.

<sup>24</sup> Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2016/1989 του Συμβουλίου (ΕΕ L 306 της 15.11.2016, σ. 13).

<sup>25</sup> COM(2017) 570.

<sup>26</sup> Εκτός από την Ελλάδα, σοβαρές ελλείψεις στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων διαπιστώθηκαν επίσης από τις αξιολογήσεις που έγιναν στην Ισπανία, τη Σουηδία και την Ισλανδία το 2017. Πραγματοποιήθηκαν νέες επισκέψεις στη Σουηδία και την Ισλανδία το 2019.

(CIRAM). Αυτό το υπόδειγμα διασφαλίζει ότι όλα τα κράτη μέλη παράγουν ενοποιημένα προϊόντα ανάλυσης κινδύνου υψηλών προδιαγραφών για σκοπούς διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και επιστροφής.

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. Ωστόσο, παρά τις εν λόγω προκλήσεις, τα περισσότερα κράτη μέλη κατάφεραν να διατηρήσουν τη συνολική ποιότητα του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Οι πληροφορίες πριν από την άφιξη οι οποίες παράγονται μέσω της εφαρμογής διαφόρων συστημάτων πληροφορικής και τα αποτελέσματα των αναλύσεων κινδύνου δεν ενσωματώνονται επαρκώς στις διαδικασίες ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Οι αξιολογήσεις αποκάλυψαν επίσης επαναλαμβανόμενες ελλείψεις όσον αφορά την *επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων και την επίγνωση της κατάστασης*. Σε ορισμένα κράτη μέλη, τα συστήματα επιτήρησης δεν καλύπτουν το σύνολο των εξωτερικών συνόρων, ενώ πραγματοποιείται περιορισμένη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των οικείων αρχών που είναι αρμόδιες για τα εξωτερικά σύνορα και περιορισμένη εφαρμογή του κανονισμού για το EUROSUR<sup>27</sup>. Οι ισχυρισμοί σχετικά με *παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων* σε ορισμένες χώρες αποτελούν αιτία προβληματισμού και απαιτούν στενή παρακολούθηση.

**Σημαντικός αριθμός των ελλείψεων που διαπιστώθηκαν αντιμετωπίστηκε με επιτυχία κατά τη διάρκεια της προηγούμενης πενταετίας** και η Επιτροπή ενθάρρυνε τη χρήση αστυνομικών ελέγχων ή συνεργασίας μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου εντός του χώρου Σένγκεν ως αποτελεσματικό εναλλακτικό μέτρο αντί των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα<sup>28</sup>. Ωστόσο, παρά την εν λόγω πρόοδο, τα κράτη μέλη επανέφεραν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα σε επανειλημμένες περιπτώσεις, με χρήση των άρθρων 25 και 28 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, τα οποία επιτρέπουν την άμεση επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για λόγους σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια. Πιο πρόσφατα, ο χώρος Σένγκεν τέθηκε ξανά σε δοκιμασία λόγω της πανδημίας COVID-19. Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή παρενέβη για την επίτευξη, από κοινού με τα κράτη μέλη, συντονισμένης αντίδρασης στην κρίση μέσω, μεταξύ άλλων, της διοργάνωσης βιντεοδιασκέψεων με υπουργούς Εσωτερικών, συσκέψεων της «ομάδας ενημέρωσης για την COVID-19 – εσωτερικές υποθέσεις», της δημοσίευσης κατευθυντήριων γραμμών<sup>29</sup> σχετικά με μέτρα διαχείρισης των συνόρων, τις «πράσινες λωρίδες» και τη διευκόλυνση των μεθοριακών εργαζομένων, καθώς και της υποβολής πρότασης σύστασης του Συμβουλίου σχετικά με προσωρινό περιορισμό των μη ουσιωδών μετακινήσεων προς την ΕΕ από τρίτες χώρες<sup>30</sup>. Αυτά τα πρόσφατα γεγονότα επιβεβαίωσαν ξανά τη σημασία ενός ανθεκτικότερου και αποδοτικότερου χώρου Σένγκεν, ο οποίος θα πρέπει να περιλαμβάνει επίσης αποτελεσματικότερη διακυβέρνηση.

### **3.2.2. Κοινή πολιτική θεωρήσεων**

Η κοινή πολιτική θεωρήσεων, η οποία συνδέεται εγγενώς με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, έχει δύο βασικούς στόχους. Πρώτον, δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να

<sup>27</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 (ΕΕ L 295 της 6.11.2013, σ. 11).

<sup>28</sup> C(2017) 3349.

<sup>29</sup> C(2020) 1753.

<sup>30</sup> COM(2020) 115.

διεξάγουν ενδελεχή αξιολόγηση, από άποψη μετανάστευσης και ασφάλειας, υπηκόων τρίτων χωρών που ζητούν θεώρηση για να ταξιδέψουν στον χώρο Σένγκεν για βραχεία διαμονή (έως 90 ημέρες σε οποιοδήποτε χρονικό διάστημα 180 ημερών). Δεύτερον, παρέχει επίσης νομικές διασφαλίσεις για τους αιτούντες, έτσι ώστε να διασφαλίζεται μια αποδοτική και δίκαιη διαδικασία θεωρήσεων, με στόχο τη διευκόλυνση των νόμιμων μετακινήσεων και των διαπροσωπικών επαφών.

Οι κύριες νομοθετικές πράξεις οι οποίες διέπουν αυτόν τον τομέα πολιτικής είναι ο κώδικας θεωρήσεων<sup>31</sup>, ο οποίος προβλέπει κοινούς και εναρμονισμένους κανόνες για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων θεώρησης, ο κανονισμός για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)<sup>32</sup> και ο κανονισμός (ΕΕ) 2018/1806 σχετικά με τις θεωρήσεις<sup>33</sup>.

Με βάση τις 29 αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν σε σχέση με την κοινή πολιτική θεωρήσεων, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι, **σε μεγάλο βαθμό, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν επαρκώς την κοινή πολιτική θεωρήσεων με αποφάσεις οι οποίες, συνολικά, είναι δεόντως αιτιολογημένες όσον αφορά τις περιπτώσεις στις οποίες θα πρέπει να εκδίδονται θεωρήσεις ή να απορρίπτονται οι σχετικές αιτήσεις.**

Ωστόσο, πρόσφατα εντοπίστηκαν σοβαρές ελλείψεις σε δύο κράτη μέλη<sup>34</sup>. Επίσης, παρά το κοινό κανονιστικό πλαίσιο, οι πρακτικές έκδοσης θεωρήσεων των κρατών μελών εξακολουθούν να αποκλίνουν σε διάφορες πτυχές. Το προσωπικό των προξενείων ορισμένες φορές εξακολουθεί να θεωρεί τις θεωρήσεις Σένγκεν ως «εθνικές» θεωρήσεις. Ο ανταγωνισμός μεταξύ κρατών σε «ελκυστικές αγορές», καθώς και η άγρα θεωρήσεων (visa-shopping), αποδυναμώνουν την ιδέα του Σένγκεν ως κοινού χώρου μετακινήσεων.

Διαπιστώθηκαν, εν προκειμένω, **επαναλαμβανόμενες ελλείψεις**. Οι πρακτικές των κρατών μελών εξακολουθούν να αποκλίνουν όσον αφορά τον προσδιορισμό της *ισχύος των θεωρήσεων* ή των *δικαιολογητικών εγγράφων* που ζητούνται, παρά τους νομικά δεσμευτικούς εναρμονισμένους καταλόγους που έχει θεσπίσει η Επιτροπή. Διαπιστώθηκε ότι η *εξέταση των αιτήσεων* δεν ήταν επαρκώς ενδελεχής σε όλες τις περιπτώσεις και, ειδικότερα, στην περίπτωση της λήψης αποφάσεων σε κεντρικό επίπεδο. *Ανεπαρκής κατάρτιση του προσωπικού και ελλείψεις προσωπικού* παρατηρήθηκαν σε πολλά προξενεία και, ως αποτέλεσμα, τα προξενεία σε ορισμένες τοποθεσίες δεν ήταν σε θέση να τηρούν τις προθεσμίες τις οποίες ορίζει ο κώδικας θεωρήσεων. Η χρήση *εξωτερικών παρόχων υπηρεσιών* είναι ευρέως διαδεδομένη, αλλά η παρακολούθηση των δραστηριοτήτων τους δεν ήταν πάντα επαρκής, ενώ οι συμβάσεις και οι πρακτικές δεν πληρούσαν πάντα τις νομικές απαιτήσεις. Μια άλλη επαναλαμβανόμενη έλλειψη αφορούσε τη συστηματική συλλογή *δακτυλικών αποτυπωμάτων*, ακόμα και στις περιπτώσεις που είχε γίνει λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων κατά την προηγούμενη πενταετία. Οι *διαθέσιμες για το κοινό πληροφορίες* σχετικά με τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες κρίθηκαν επίσης ελλιπείς ή παρωχημένες σε ορισμένες περιπτώσεις.

Η θέσπιση του *Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)*, μιας βάσης δεδομένων για τη στήριξη της ανταλλαγής δεδομένων σχετικών με τις αιτήσεις έκδοσης θεωρήσεων, αποτελεί σημαντική πρόοδο για τη διαδικασία των θεωρήσεων. Ωστόσο, οι πλήρεις δυνατότητες του συστήματος υπονομεύονται από την ανεπαρκή, ορισμένες φορές, ποιότητα

<sup>31</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 810/2009 (ΕΕ L 243 της 15.9.2009, σ. 1).

<sup>32</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008 (ΕΕ L 218 της 13.8.2008, σ. 60).

<sup>33</sup> ΕΕ L 303 της 28.11.2018, σ. 39.

<sup>34</sup> Σοβαρές ελλείψεις αναδείχθηκαν κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης της Φινλανδίας το 2018 και της απροειδοποίητης αξιολόγησης των Κάτω Χωρών το 2019.

των στοιχείων που καταχωρίζονται στο Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, από το γεγονός ότι τα εθνικά συστήματα διαχείρισης υποθέσεων δεν είναι πάντα προσαρμοσμένα στη ροή εργασιών του κώδικα θεωρήσεων και του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, από την έλλειψη επαρκούς κατάρτισης σε θέματα ΤΠ και από την περιορισμένη γνώση ορισμένων λειτουργιών του συστήματος.

**Σημαντικός αριθμός των ελλείψεων που προσδιορίστηκαν αντιμετωπίστηκαν με επιτυχία κατά την προηγούμενη πενταετία. Επίσης, οι τροποποιήσεις του κώδικα θεωρήσεων οι οποίες άρχισαν να εφαρμόζονται το 2020<sup>35</sup> έχουν σκοπό την αντιμετώπιση αρκετών από αυτά τα ζητήματα και την ενίσχυση της εναρμονισμένης εφαρμογής της κοινής πολιτικής θεωρήσεων μέσω της παροχής ταχύτερων και σαφέστερων διαδικασιών για όσους ταξιδεύουν νόμιμα<sup>36</sup>.**

### 3.2.3. Επιστροφή

Ένα δίκαιο και αποδοτικό σύστημα για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών αποτελεί βασική συνιστώσα ενός ευρωπαϊκού συστήματος διαχείρισης του ασύλου και της μετανάστευσης το οποίο λειτουργεί εύρυθμα.

Η οδηγία για την επιστροφή<sup>37</sup> αποτελεί την **κύρια νομοθετική πράξη** που διέπει την επιστροφή, καθορίζοντας κοινά πρότυπα και διαδικασίες για την αποτελεσματική και δίκαιη επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Η οδηγία παρέχει σημαντική ευελιξία στα κράτη μέλη όσον αφορά τα συγκεκριμένα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο για την εφαρμογή της, με αποτέλεσμα την εφαρμογή διαφορετικών συστημάτων και προσεγγίσεων από τα κράτη μέλη.

Η οδηγία για την επιστροφή αποτελεί «υβριδική πράξη», καθώς εφαρμόζεται τόσο σε περιπτώσεις παρουσίας στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόου τρίτης χώρας που δεν πληροί, ή δεν πληροί πλέον, τις προϋποθέσεις εισόδου, όπως ορίζονται στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν όσο και σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με λοιπές προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος. Στον βαθμό που εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν, ή δεν πληρούν πλέον, τις προϋποθέσεις εισόδου σύμφωνα με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η οδηγία για την επιστροφή συνιστά εξέλιξη των διατάξεων του κεκτημένου του Σένγκεν<sup>38</sup>.

Γι' αυτόν τον λόγο, ο νέος μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν θέσπισε αξιολογήσεις και στον τομέα της επιστροφής, έτσι ώστε να διασφαλιστεί ότι οι κανόνες της οδηγίας για την επιστροφή εφαρμόζονται ορθά από τα κράτη μέλη<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1155 (ΕΕ L 188 της 12.7.2019, σ. 25).

<sup>36</sup> Ειδικότερα, μέσω της παροχής δυνατότητας κατάθεσης αίτησης σε διάστημα έως 6 μήνες έως το αργότερο 15 ημέρες πριν από το ταξίδι της παροχής δυνατότητας ηλεκτρονικής συμπλήρωσης και υπογραφής του εντύπου της αίτησης της θέσπισης μιας εναρμονισμένης προσέγγισης για την έκδοση πολλαπλών θεωρήσεων εισόδου σε όσους ταξιδεύουν συχνά και έχουν θετικό ιστορικό θεωρήσεων για διάστημα που αυξάνεται σταδιακά από 1 έως 5 έτη.

<sup>37</sup> Οδηγία 2008/115/ΕΚ (ΕΕ L 348 της 24.12.2008, σ. 98).

<sup>38</sup> Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 25-30.

<sup>39</sup> Όλα τα κράτη μέλη δεσμεύονται από την οδηγία για την επιστροφή, με την εξαίρεση της Ιρλανδίας, δυνάμει του Πρωτοκόλλου 19 σχετικά με το κεκτημένο του Σένγκεν το οποίο έχει ενσωματωθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Πρωτοκόλλου 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, τα οποία προσαρτώνται στις Συνθήκες. Στον βαθμό που η οδηγία εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν, ή δεν πληρούν πλέον, τις προϋποθέσεις εισόδου σύμφωνα με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η Δανία συμμετέχει σε αυτόν δυνάμει του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου 22 που προσαρτάται στις Συνθήκες, ενώ

Με βάση τις 31 αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν σχετικά με την επιστροφή, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι τα **συστήματα επιστροφής των κρατών μελών συμμορφώνονται γενικά με την οδηγία για την επιστροφή**. Δεν εντοπίστηκαν σοβαρές ελλείψεις. Ωστόσο, σε ορισμένες χώρες υπάρχουν πρακτικά και κανονιστικά εμπόδια τα οποία επηρεάζουν αρνητικά την επιβολή των επιστροφών. Επίσης, οι αξιολογήσεις έφεραν στο φως συγκεκριμένες ελλείψεις και δομικές αδυναμίες στα συστήματα επιστροφής των αξιολογούμενων κρατών μελών, τα οποία αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις λόγω του μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονται και διαμένουν παράνομα στο έδαφός τους.

Διαπιστώθηκαν ορισμένες **επαναλαμβανόμενες ελλείψεις**. Σοβαρό πρόβλημα αποτελεί η *γενική έλλειψη αξιόπιστων στατιστικών πληροφοριών για τις δραστηριότητες που σχετίζονται με την επιστροφή*, γεγονός που καθιστά δυσκολότερη την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των εθνικών συστημάτων επιστροφής. Ωστόσο, η τροποποίηση του κανονισμού περί στατιστικών για τη μετανάστευση<sup>40</sup> και η θέση σε λειτουργία του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν για την επιστροφή<sup>41</sup> θα συμβάλουν στην αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος.

Υπάρχουν επίσης αποκλίνουσες προσεγγίσεις όσον αφορά την έκδοση *αποφάσεων επιστροφής*. Δεν εκδίδουν όλα τα κράτη μέλη αποφάσεις επιστροφής με συστηματικό τρόπο προς παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών κατόπιν της έκδοσης αρνητικής απόφασης επί αιτήσεων ασύλου. Επίσης, ορισμένες αποφάσεις επιστροφής δεν διευκρινίζουν σαφώς ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν θα πρέπει να εγκαταλείψει μόνο το οικείο κράτος μέλος, αλλά και την ΕΕ και τον χώρο Σένγκεν. Αυτή η αμφισημία έχει ως αποτέλεσμα πιθανές μη επιτρεπόμενες μετακινήσεις από ένα κράτος μέλος σε ένα άλλο. Παρόμοιες αποκλίνουσες πρακτικές υπάρχουν όσον αφορά τις *απαγορεύσεις εισόδου*, οι οποίες δεν εκδίδονται συστηματικά όταν υπήκοοι τρίτων χωρών δεν συμμορφώνονται με την υποχρέωση επιστροφής εντός της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης η οποία προβλέπεται από την οδηγία για την επιστροφή.

Όσον αφορά τη *συνδρομή για οικειοθελή επιστροφή*, οι αξιολογήσεις έδειξαν ότι υπάρχει περιθώριο βελτίωσης της στήριξης που παρέχεται σε παράτυπους μετανάστες οι οποίοι είναι πρόθυμοι να αναχωρήσουν οικειοθελώς, κυρίως μέσω της διασφάλισης ότι τα προγράμματα υποβοηθούμενης οικειοθελούς επιστροφής και επανένταξης έχουν ευρύτερο πεδίο εφαρμογής (π.χ. που δεν περιορίζεται μόνο σε αιτούντες άσυλο των οποίων οι αιτήσεις απορρίφθηκαν ή υπηκόους τρίτων χωρών που απώλεσαν το δικαίωμα παραμονής στην ΕΕ).

Αρκετά κράτη μέλη δεν λαμβάνουν επαρκή μέτρα για να διασφαλίσουν την *επιβολή των αποφάσεων επιστροφής*. Σε ορισμένες χώρες, δεν υπάρχει μηχανισμός ο οποίος να διασφαλίζει τη συστηματική επακολούθηση των επιχειρήσεων επιστροφής ή ο μηχανισμός δεν είναι κατάλληλος για αυτόν τον σκοπό. Συχνά δεν εφαρμόζονται μέτρα για τον συστηματικό εντοπισμό των επαναπατριζομένων προκειμένου να προλαμβάνεται η διαφυγή και να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με τις αποφάσεις. Δεν έχουν θεσπιστεί σε όλα τα κράτη μέλη αποτελεσματικά συστήματα ελέγχου της αναγκαστικής επιστροφής.

---

η Ισλανδία, η Νορβηγία, η Ελβετία και το Λιχτενστάιν δεσμεύονται από αυτόν με βάση τις αντίστοιχες συμφωνίες που τις συνδέουν με την υλοποίηση, την εφαρμογή και την ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν.

<sup>40</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2020/851 (ΕΕ L 198 της 22.6.2020, σ. 1) για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 (ΕΕ L 199 της 31.7.2007, σ. 23).

<sup>41</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1860 (ΕΕ L 312 της 7.12.2018, σ. 1).

Η προσέγγιση όσον αφορά τους *ασυνόδευτους ανηλίκους* διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Ο προσδιορισμός βιώσιμων λύσεων, με βάση τις διαθέσιμες επιλογές, συμπεριλαμβανομένης της επιστροφής στη χώρα καταγωγής και της επανένωσης με τα μέλη της οικογένειας σε μια τρίτη χώρα, είναι απαραίτητη συνιστώσα του προσδιορισμού των βέλτιστων συμφερόντων του παιδιού, κάτι που δεν πραγματοποιείται, ωστόσο, σε όλα τα κράτη μέλη. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην αξιολογείται ως πιθανότητα η «επιστροφή» κατά τη διενέργεια της επιμέρους αξιολόγησης των βέλτιστων συμφερόντων του παιδιού.

Όσον αφορά την *κράτηση*, έχουν διαπιστωθεί αρκετά ζητήματα. Η διαθεσιμότητα και η χρήση αποτελεσματικών εναλλακτικών μέτρων αντί της κράτησης παρουσιάζουν ανομοιομορφία μεταξύ των κρατών μελών. Οι ανεπαρκείς ικανότητες κράτησης και το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν χρησιμοποιούν όλες τις δυνατότητες που παρέχει η οδηγία όσον αφορά τη διάρκεια της κράτησης συμβάλλουν στην αύξηση του κινδύνου διαφυγής, γεγονός που επηρεάζει την αποτελεσματικότητα του συστήματος επιστροφής. Στα κέντρα κράτησης προκύπτουν επαναλαμβανόμενα ζητήματα σχετικά με τη διασφάλιση κατάλληλων ουσιαστών συνθηκών, τα οποία περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την έλλειψη επαρκούς ιδιωτικότητας για τους κρατούμενους και ένα περιβάλλον φυλακής στα κέντρα κράτησης, το οποίο δεν αντικατοπτρίζει πλήρως τον διοικητικό χαρακτήρα της στέρησης ελευθερίας.

**Η υλοποίηση των συστάσεων γίνεται με αργούς ρυθμούς.** Το 2018 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για την αναδιατύπωση της οδηγίας για την επιστροφή<sup>42</sup>, η οποία αποτελείται από **στοχευμένες τροποποιήσεις οι οποίες έχουν ως στόχο τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής επιστροφής της ΕΕ**, ενώ διασφαλίζουν παράλληλα τα θεμελιώδη δικαιώματα των παράτυπων μεταναστών και την τήρηση της αρχής της *μη επαναπροώθησης*. Η προτεινόμενη αναδιατύπωση βασίζεται στις πληροφορίες οι οποίες συγκεντρώθηκαν κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων και καλύπτει αρκετές από τις προαναφερθείσες ελλείψεις, όπως τον καθορισμό της υποχρέωσης των κρατών μελών να θεσπίζουν προγράμματα υποβοηθούμενης οικειοθελούς επιστροφής και τη θέσπιση ενός κοινού καταλόγου αντικειμενικών κριτηρίων για τον προσδιορισμό της ύπαρξης κινδύνου διαφυγής. Επιπρόσθετα, η τροποποιημένη πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας<sup>43</sup> προβλέπει την άμεση έκδοση απόφασης επιστροφής σε αιτούντες άσυλο των οποίων οι αιτήσεις απορρίπτονται<sup>44</sup>.

#### **3.2.4. Αστυνομική συνεργασία**

Η σύμβαση του Σένγκεν του 1990 θέσπισε διατάξεις για την αύξηση της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αστυνομικών δυνάμεων των κρατών μελών ως μέτρο αντιστάθμισης της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Οι εν λόγω διατάξεις καλύπτουν τη συνεργασία για την πρόληψη και τον εντοπισμό εγκλημάτων· την επιχειρησιακή συνεργασία, π.χ. τη δυνατότητα επέκτασης της επιτήρησης ή συνέχισης της καταδίωξης εγκληματιών πέραν των εσωτερικών συνόρων (της αποκαλούμενης «καταδίωξης πέραν των συνόρων»)· και την ανταλλαγή πληροφοριών για την πρόληψη και καταστολή του εγκλήματος ή των απειλών κατά της δημόσιας τάξης και της ασφάλειας.

Ωστόσο, το **νομοθετικό πλαίσιο** για την αστυνομική συνεργασία στο πλαίσιο του Σένγκεν εξακολουθεί να είναι πιο κατακερματισμένο από τις άλλες συνιστώσες του κεκτημένου του Σένγκεν και παρέχει μεγάλη ευελιξία στα μέρη όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο επιλέγουν

<sup>42</sup> COM(2018) 634.

<sup>43</sup> COM(2020) 611.

<sup>44</sup> Βλέπε αιτιολογική σκέψη 31α και άρθρο 35α.

να το εφαρμόσουν. Σημαντικό μέρος του πλαισίου συνεργασίας βασίζεται σε μη δεσμευτικά έγγραφα του Συμβουλίου, όπως ορθές πρακτικές («Κατάλογος Σένγκεν») και κατευθυντήριες γραμμές. Επίσης, οι βασικές διατάξεις της σύμβασης Σένγκεν εφαρμόζονται κυρίως μέσω διμερών ή πολυμερών συμφωνιών οι οποίες συνάπτονται από τα κράτη μέλη. Από το 1990, το πλαίσιο της ΕΕ σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών και την πρόσβαση σε δεδομένα για σκοπούς επιβολής του νόμου αναπτύσσεται συνεχώς. Παρόλο που ένα μέρος του δεν ανήκει τυπικά στο κεκτημένο του Σένγκεν, είναι στενά συνυφασμένο με αυτό. Γι' αυτόν τον λόγο, η εφαρμογή των αποφάσεων Prüm, του κανονισμού σχετικά με την Ευρωπόλ και άλλων νομικών πράξεων εκτός του κεκτημένου του Σένγκεν λαμβάνεται επίσης υπόψη κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων. Έτσι αξιολογείται καλύτερα ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη ανταποκρίνονται στις γενικές απαιτήσεις ανταλλαγής πληροφοριών οι οποίες προβλέπονται στη σύμβαση Σένγκεν.

Με βάση τις 27 αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν σχετικά με την αστυνομική συνεργασία, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι **τα κράτη μέλη συμμορφώνονται γενικά με το κεκτημένο του Σένγκεν στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας**. Δεν διαπιστώθηκαν σοβαρές ελλείψεις και έγιναν μόνο λίγες διαπιστώσεις μη συμμόρφωσης, κυρίως σε θέματα ανταλλαγής πληροφοριών και ιδίως όσον αφορά την πρόσβαση στο Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις για σκοπούς επιβολής του νόμου.

Ωστόσο, ορισμένες επαναλαμβανόμενες ελλείψεις εμποδίζουν την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων ορισμένων από τα υπάρχοντα εργαλεία αστυνομικής συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών. Οι πιο απαραίτητες βελτιώσεις που προσδιορίστηκαν αφορούσαν *την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών για την επιβολή του νόμου*, ειδικότερα όσον αφορά τη λειτουργία των ενιαίων σημείων επαφής<sup>45</sup> των κρατών μελών και την πρόσβαση των αστυνομικών που περιπολούν στον δρόμο σε βάσεις δεδομένων της αστυνομίας μέσω κινητών συσκευών. Άλλοι σημαντικοί τομείς που χρήζουν βελτίωσης αφορούσαν την ανάπτυξη και την ανταλλαγή *στρατηγικών αξιολογήσεων απειλών εγκληματικότητας και αναλύσεων κινδύνου*, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή μια καλύτερη κοινή αντιμετώπιση του διασυνοριακού εγκλήματος, και την αναθεώρηση των *διμερών ή πολυμερών συμφωνιών* οι οποίες έχουν συναφθεί από τα κράτη μέλη για τη διεύρυνση και τον συντονισμό των δυνατοτήτων επιχειρησιακής διασυνοριακής συνεργασίας (ειδικότερα, διασυνοριακής παρακολούθησης και καταδιώξεων πέραν των συνόρων).

<sup>45</sup>

Το ενιαίο σημείο επαφής είναι η εθνική «υπηρεσία μίας στάσης» για διεθνή συνεργασία στον τομέα της επιβολής του νόμου: Διαθέτει τηλεφωνικό αριθμό και διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου για όλα τα αιτήματα διεθνούς συνεργασίας για την επιβολή του νόμου τα οποία διεκπεραιώνονται σε εθνικό επίπεδο. Συγκεντρώνει στην ίδια δομή διαχείρισης τις διάφορες εθνικές υπηρεσίες ή τα διάφορα σημεία επαφής για τους διαφορετικούς διαύλους συνεργασίας με εκπροσώπους όλων των υπηρεσιών επιβολής του νόμου της χώρας. Ανατρέξτε στο έγγραφο Single Points of Contact (SPOC) Guidelines [Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα ενιαία σημεία επαφής (SPOC)] (έγγραφο αριθ. 10492/14 του Συμβουλίου, 13 Ιουνίου 2014).

### 3.2.5. Σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS)

Το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν είναι ένα βασικό μέτρο αντιστάθμισης της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, καθώς προσφέρει απαραίτητη στήριξη στην πολιτική ασφάλειας σε όλον τον χώρο Σένγκεν. Το SIS είναι ένα σύστημα ΤΠ μεγάλης κλίμακας το οποίο εισάγει καταχωρίσεις για πρόσωπα ή αντικείμενα ενδιαφέροντος για λόγους ασφάλειας. Υποστηρίζει επίσης τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα και τη συνεργασία για την επιβολή του νόμου, καθώς και σε δικαστικές υποθέσεις, σε όλη την Ευρώπη.

Το πεδίο εφαρμογής του καθορίζεται σε τρεις **νομικές πράξεις** οι οποίες αφορούν τη συνεργασία για τον έλεγχο των συνόρων, τη συνεργασία για την επιβολή του νόμου και τη συνεργασία σχετικά με τις άδειες κυκλοφορίας οχημάτων<sup>46</sup>. Η δεύτερη γενιά του SIS τέθηκε σε λειτουργία στις 9 Απριλίου 2013 σε 28 κράτη μέλη και, επί του παρόντος, 30 κράτη μέλη είναι συνδεδεμένα με αυτό<sup>47</sup>. Στις 28 Νοεμβρίου 2018 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τρεις νέους κανονισμούς οι οποίοι θα διευρύνουν περαιτέρω το πεδίο εφαρμογής και τις λειτουργίες του SIS και θα εφαρμοστούν σε τρεις φάσεις έως το 2021. Κάθε κράτος μέλος το οποίο χρησιμοποιεί το SIS είναι υπεύθυνο για τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη διατήρηση του οικείου εθνικού συστήματος και για τον ορισμό εθνικού τμήματος SIRENE<sup>48</sup>, το οποίο διασφαλίζει την ανταλλαγή όλων των συμπληρωματικών πληροφοριών σχετικά με τις καταχωρίσεις στο SIS. Ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (eu-LISA) είναι υπεύθυνος για την επιχειρησιακή διαχείριση του κεντρικού συστήματος και της υποδομής επικοινωνιών.

Με βάση τις 32 αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν σχετικά με το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι **τα κράτη μέλη γενικά εφάρμοσαν και χρησιμοποίησαν το SIS αποτελεσματικά και ομοιόμορφα**. Παρόλο που διαπιστώθηκαν σοβαρές ελλείψεις στην υλοποίηση του SIS σε τέσσερα κράτη μέλη<sup>49</sup>, οι χώρες αυτές έχουν αναλάβει ενεργά δράση για την αποκατάσταση των ελλείψεων. Ωστόσο, σε μία από τις περιπτώσεις η κατάσταση δεν βελτιώθηκε.

Κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων αναδείχθηκαν ορισμένες **επαναλαμβανόμενες ελλείψεις**, όπως η έλλειψη *τεχνικών εργαλείων ή υποχρεωτικών διαδικασιών* σε επίπεδο χώρας για τη μεταφόρτωση δακτυλικών αποτυπωμάτων και φωτογραφιών στις καταχωρίσεις του SIS, ακόμα και όταν αυτά τα στοιχεία είναι διαθέσιμα. Μια άλλη επαναλαμβανόμενη διαπίστωση αφορά ορισμένες από τις λειτουργικότητες που εισήχθησαν το 2013 με τη δεύτερη γενιά του SIS και, ειδικότερα, ότι δεν *εμφανίζονται στους τελικούς χρήστες* όλες οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται στις καταχωρίσεις του SIS. Διαπιστώθηκε, επίσης, ότι η αυξημένη ανταλλαγή των συμπληρωματικών πληροφοριών λόγω της εκτεταμένης χρήσης

<sup>46</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 (ΕΕ L 381 της 28.12.2006, σ. 4)· απόφαση 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ L 205 της 7.8.2007, σ. 63) και κανονισμός αριθ. 1986/2006 (ΕΕ L 381 της 28.12.2006, σ. 1).

<sup>47</sup> Επιπλέον των 26 χωρών του χώρου Σένγκεν, συνδέονται στο SIS η Βουλγαρία, η Ρουμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Κροατία, μολονότι οι δύο τελευταίες χώρες εξακολουθούν να υπόκεινται σε ορισμένους περιορισμούς σχετικά με τη χρήση των καταχωρίσεων του SIS σε όλον τον χώρο Σένγκεν για σκοπούς άρνησης της εισόδου ή της παραμονής στον χώρο Σένγκεν.

<sup>48</sup> Η λέξη SIRENE σχηματίζεται από τα αρχικά των λέξεων «Supplementary Information Request at the National Entries» (Αίτηση συμπληρωματικών πληροφοριών για εθνικές καταχωρίσεις).

<sup>49</sup> Σοβαρές ελλείψεις αναδείχθηκαν από τις αξιολογήσεις του Βελγίου το 2015, της Γαλλίας και της Ισπανίας το 2016, καθώς και του Ηνωμένου Βασιλείου το 2017. Πραγματοποιήθηκαν νέες επισκέψεις στο Βέλγιο το 2016 και στη Γαλλία το 2019. Θεωρείται ότι το Βέλγιο, η Γαλλία και η Ισπανία αντιμετώπισαν όλες τις σοβαρές ελλείψεις.

του συστήματος φέρνει συχνά τα *τμήματα SIRENE* στα όρια των δυνατοτήτων τους. Τα τμήματα SIRENE δεν διαθέτουν πάντα επαρκές προσωπικό και τεχνικούς πόρους, συμπεριλαμβανομένων εργαλείων αυτοματοποιημένων και ενοποιημένων ροών εργασίας, ώστε να έχουν τη δυνατότητα να ανταλλάσσουν αποτελεσματικά αυτές τις πληροφορίες. **Σημαντικός αριθμός των ελλείψεων που προσδιορίστηκαν αντιμετωπίστηκαν με επιτυχία κατά την προηγούμενη πενταετία.**

### 3.2.6. Προστασία δεδομένων

Ένα περαιτέρω σημαντικό μέρος του κεκτημένου του Σένγκεν είναι οι κανόνες σχετικά με την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Το 2016 πραγματοποιήθηκε σημαντική μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου για την προστασία των δεδομένων στην ΕΕ με σκοπό την ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών στην ψηφιακή εποχή. Ο γενικός κανονισμός για την προστασία δεδομένων (ΓΚΠΔ)<sup>50</sup> και η οδηγία για την επιβολή του νόμου στον τομέα της προστασίας δεδομένων<sup>51</sup> είναι οι **κύριες νομοθετικές πράξεις** οι οποίες εφαρμόζονται σε αυτόν τον τομέα, σε συνδυασμό με τις συγκεκριμένες διατάξεις σχετικά με την προστασία δεδομένων που περιλαμβάνονται στο κεκτημένο για το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS).

Αυτές οι αξιολογήσεις αποτιμούν τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη υλοποιούν και εφαρμόζουν το κεκτημένο του Σένγκεν, ειδικότερα σε σχέση με το SIS και το VIS στο πλαίσιο των απαιτήσεων προστασίας δεδομένων. Περιλαμβάνουν επίσης τον ρόλο των αρχών προστασίας δεδομένων (ΑΠΔ) όσον αφορά την εποπτεία των αρχών που διαχειρίζονται και χρησιμοποιούν το SIS και το VIS.

Με βάση τις 29 αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν σχετικά με την προστασία των δεδομένων, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι **τα κράτη μέλη υλοποιούν και εφαρμόζουν γενικά τις σχετικές διατάξεις για το SIS και το VIS σύμφωνα με τις απαιτήσεις προστασίας δεδομένων**. Παρόλο που δεν διαπιστώθηκαν σοβαρές ελλείψεις, εξακολουθούν να υφίστανται ορισμένα επαναλαμβανόμενα ζητήματα τα οποία πρέπει να αντιμετωπιστούν / αντιμετωπίζονται.

Οι αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν μετά τον Μάιο του 2018 (ημερομηνία έναρξης εφαρμογής του νέου πλαισίου για την προστασία των δεδομένων) κατέδειξαν, σε ορισμένες χώρες, καθυστερήσεις στην εφαρμογή του ΓΚΠΔ και/ή στη μεταφορά της οδηγίας για την επιβολή του νόμου στον τομέα της προστασίας δεδομένων στο εθνικό δίκαιο, καθώς και στην προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με το SIS και το VIS, αναλόγως.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, υπάρχουν ελλείψεις σχετικά με την πλήρη *ανεξαρτησία* των ΑΠΔ οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα την άμεση ή έμμεση επιρροή της κυβέρνησης στο έργο των ΑΠΔ. Ορισμένα από αυτά τα ζητήματα επιλύθηκαν μέσω των επακόλουθων ενεργειών κατόπιν των αξιολογήσεων Σένγκεν και κατά τη διάρκεια της μεταρρύθμισης της εθνικής νομοθεσίας προστασίας δεδομένων για την εφαρμογή του ΓΚΠΔ και τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας για την επιβολή του νόμου στον τομέα της προστασίας δεδομένων. Επίσης, ορισμένες ΑΠΔ δεν διαθέτουν επαρκείς ανθρώπινους και οικονομικούς *πόρους* για την εκτέλεση όλων των οικείων καθηκόντων σχετικά με το SIS και το VIS.

Σε ορισμένα κράτη μέλη κρίθηκε απαραίτητη η διενέργεια συχνότερων και πιο ολοκληρωμένων *επιθεωρήσεων* από τις ΑΠΔ για την εκπλήρωση των οικείων καθηκόντων παρακολούθησης της νομιμότητας της επεξεργασίας των δεδομένων του SIS II και του VIS.

<sup>50</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 (ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 1).

<sup>51</sup> Οδηγία (ΕΕ) 2016/680 (ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 89).

Σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν τηρήθηκαν οι προθεσμίες διεξαγωγής του πρώτου ελέγχου των πράξεων επεξεργασίας δεδομένων στο σύστημα SIS και VIS.

Στον τομέα των δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων όσον αφορά το SIS και το VIS, διαπιστώθηκε ότι η έλλειψη κατάλληλων πληροφοριών συνιστά περιορισμό για την αποτελεσματική άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων.

Η περίοδος τήρησης αρχείων καταχωρίσεων για τις αναζητήσεις στο SIS και το VIS σε ορισμένες περιπτώσεις δεν ήταν σύμφωνη με το κεκτημένο του Σένγκεν. Συχνά, δεν υπήρχε προληπτικός αυτοέλεγχος όσον αφορά τη συμμόρφωση με τις διατάξεις για την προστασία δεδομένων από μέρους των υπευθύνων επεξεργασίας δεδομένων, όπως τακτικός έλεγχος των αρχείων καταχωρίσεων. Επίσης, υπήρχε συχνά έλλειψη σαφήνειας όσον αφορά τα καθήκοντα και την κατανομή αρμοδιοτήτων για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα μεταξύ των διαφόρων αρχών που εμπλέκονται στη διαδικασία έκδοσης θεωρήσεων και την επεξεργασία σχετικών δεδομένων. Είναι απαραίτητο να γίνουν ορισμένες ακόμα βελτιώσεις όσον αφορά τα μέτρα φυσικής και οργανωτικής ασφάλειας και ασφάλειας ΤΠ σε σχέση με τα δεδομένα του VIS. Οι υπεύθυνοι προστασίας δεδομένων θα πρέπει, σε ορισμένες περιπτώσεις, να συμμετέχουν περισσότερο στην εποπτεία της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο συγκεκριμένο πλαίσιο του Σένγκεν. Σε αρκετές περιπτώσεις δεν παρέχονταν τακτική και συνεχής κατάρτιση σχετικά με την προστασία των δεδομένων και την ασφάλεια των δεδομένων στο σύνολο του επιχειρησιακού προσωπικού το οποίο είχε πρόσβαση στο SIS II.

**Τα κράτη μέλη λαμβάνουν γενικά τα απαραίτητα μέτρα για επακόλουθες ενέργειες όσον αφορά τις διαπιστώσεις και τις συστάσεις. Παρόλο που έχει σημειωθεί κάποια συνολική πρόοδος για την αντιμετώπιση των ελλείψεων, η εφαρμογή των συστάσεων πραγματοποιείται με αργούς ρυθμούς.**

#### 4. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

##### 4.1. *Εντοπισθείσες ελλείψεις*

Κατά την πρώτη πενταετία ο μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν επέφερε σημαντικές βελτιώσεις στην εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν στην ΕΕ και απέδειξε ήδη την προστιθέμενη αξία του για τη διασφάλιση της αποδοτικής λειτουργίας του χώρου Σένγκεν. Ωστόσο, η πείρα που αποκομίστηκε κατά το πρώτο πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης (2015-2019) κατέδειξε μια σειρά ελλείψεων οι οποίες αποδυνάμωσαν το πλήρες δυναμικό του μηχανισμού. Τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην έκθεση που εξέδωσε το 2017<sup>52</sup> όσο και τα κράτη μέλη, μέσω των διαβουλεύσεων που δρομολόγησε η φινλανδική προεδρία του Συμβουλίου το 2019<sup>53</sup>, επισήμαναν την ανάγκη να επανεξεταστούν ορισμένες πτυχές του μηχανισμού. Επομένως, είναι σημαντικό να χρησιμοποιηθεί η πείρα που αποκομίστηκε κατά τη διάρκεια του πρώτου πολυετούς προγράμματος αξιολόγησης προκειμένου να αξιολογηθεί ο τρόπος με τον οποίο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί αποδοτικότερα ο μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν, μεταξύ άλλων και από άποψη πόρων.

Μία από τις βασικές ελλείψεις είναι **η υπερβολικά μεγάλη διάρκεια του πρώτου σταδίου της διαδικασίας αξιολόγησης (έγκριση έκθεσης και συστάσεων)** η οποία είχε σημαντικό αντίκτυπο στην ταχεία και αποτελεσματική αντιμετώπιση των ελλείψεων. Στο 25 % των περιπτώσεων, αυτό το στάδιο διήρκεσε πάνω από ένα έτος και, σε δώδεκα περιπτώσεις, πάνω από 18 μήνες, καθώς είχε πολύ μεγάλη διάρκεια όταν η ομάδα αξιολόγησης διαπίστωνε «σοβαρές ελλείψεις» (μια διαπίστωση που, κατ' αρχήν, θα έπρεπε να επιφέρει ταχύτερες επακόλουθες ενέργειες). Κατά μέσο όρο, η Επιτροπή χρειάστηκε περίπου 10 μήνες για να εγκρίνει έκθεση αξιολόγησης και το Συμβούλιο χρειάστηκε άλλους δύο μήνες για την έκδοση συστάσεων, οι οποίες καθορίζουν την ημερομηνία έναρξης της προθεσμίας των κρατών μελών να παρουσιάσουν σχέδιο δράσης για την αποκατάσταση των ελλείψεων.

**Η συνεισφορά των εμπειρογνομόνων των κρατών μελών δεν ήταν πάντα αντίστοιχη των αναγκών.** Ο αριθμός των διαθέσιμων εμπειρογνομόνων ήταν κάποιες φορές ανεπαρκής για την κάλυψη των αναγκών των υπό εξέλιξη αξιολογήσεων. Στις αξιολογήσεις οι οποίες αφορούσαν την προστασία δεδομένων και την πολιτική θεωρήσεων, οι ομάδες απαρτιζόνταν κάποιες φορές μόνο από 4 ή 5 εμπειρογνώμονες (ο ιδανικός αριθμός είναι 8) λόγω μη πραγματοποίησης των αντίστοιχων διορισμών από τις χώρες. Επίσης, οι εμπειρογνώμονες δεν διέθεταν πάντα το απαιτούμενο προφίλ ή επαρκή πείρα στους σχετικούς τομείς πολιτικής. Υπήρξε επίσης αξιοσημείωτη ανισορροπία σε γεωγραφικό επίπεδο. Κατά τη διάρκεια της πενταετίας, το ένα τρίτο των εμπειρογνομόνων διορίστηκε από μόλις πέντε χώρες.

**Οι απροειδοποίητες επισκέψεις δεν αποδείχθηκαν τόσο αποτελεσματικές όσο σχεδιαζόταν αρχικά.** Επί του παρόντος, το ετήσιο πρόγραμμα αξιολόγησης για τις απροειδοποίητες επισκέψεις καθορίζεται κατά το έτος που προηγείται της διενέργειας των επισκέψεων, με βάση ανάλυση κινδύνου η οποία ολοκληρώνεται ένα έτος πριν από την πραγματοποίηση της επίσκεψης. Αυτή η ρύθμιση δεν έδωσε τη δυνατότητα ταχείας προσαρμογής στις νέες προκλήσεις. Επίσης, το αίτημα διορισμού εμπειρογνομόνων δύο εβδομάδες πριν από την επίσκεψη και η υποχρέωση παροχής 24ωρης προειδοποίησης στο εν

<sup>52</sup> Έκθεση σχετικά με την ετήσια έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν [2017/2256(INI)].

<sup>53</sup> Έγγραφο του Συμβουλίου αριθ. 13244/2019.

λόγω κράτος μέλος, παρόλο που διευκόλυναν την ομαλή οργάνωση της αξιολόγησης, αποδυνάμωσαν τον σκοπό των απροειδοποίητων επισκέψεων.

**Οι επακόλουθες ενέργειες και η υλοποίηση των σχεδίων δράσης πραγματοποιήθηκαν γενικά με αργούς ρυθμούς και η παρακολούθηση δεν υπήρξε γενικά ολοκληρωμένη και συνεκτική.** Από το 2015 έχουν διενεργηθεί περίπου 201 αξιολογήσεις και, παρά τη σημαντική πρόοδο, περίπου το 25 % των σχεδίων δράσης ολοκληρώθηκαν κατά μέσο όρο μετά από 2,25 έτη. Γενικά, οι αξιολογήσεις δεν εστίαζαν στην αποτελεσματική και συνεκτική υλοποίηση των βασικών στοιχείων σε κάθε συγκεκριμένο τομέα πολιτικής του κεκτημένου του Σένγκεν στα κράτη μέλη, που έχουν καίρια σημασία για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του χώρου Σένγκεν. Επομένως, οι συστάσεις εστίαζαν υπερβολικά σε πολύ συγκεκριμένες και πολυάριθμες λεπτομέρειες, παρά στα βασικά στοιχεία του κεκτημένου του Σένγκεν, χωρίς να αναφέρεται σαφές χρονοδιάγραμμα για την υλοποίησή τους. Επίσης, **δεν χρησιμοποιήθηκαν επαρκώς οι θεματικές αξιολογήσεις**, οι οποίες θα έδιναν δυνατότητα αξιολόγησης αρκετών ή όλων των κρατών μελών ταυτόχρονα, όσον αφορά μια συγκεκριμένη πτυχή σχετική με το Σένγκεν, και προσδιορισμού τάσεων και κοινών ελλείψεων, καθώς και βέλτιστων πρακτικών. Επίσης, οι τρέχουσες **υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων δυνάμει του κανονισμού σχετικά με την αξιολόγηση Σένγκεν δημιουργούν σημαντικό διοικητικό φόρτο** τόσο για την Επιτροπή όσο και για τα κράτη μέλη. Ο συνδυασμός όλων αυτών των στοιχείων δεν επέτρεψε την ολοκληρωμένη και συνεκτική παρακολούθηση της υλοποίησης των σχεδίων δράσης.

**Οι συστάσεις δεν αποδείχθηκαν επαρκώς αποτελεσματικό εργαλείο για τη διασφάλιση της ταχείας ανάληψης δράσης από τα κράτη μέλη.** Γενικά, έχει υπάρξει ελάχιστη συζήτηση στην επιτροπή Σένγκεν σχετικά με τα πορίσματα της αξιολόγησης και τις σχετικές συστάσεις που πρότεινε η Επιτροπή, εν μέρει λόγω του υπερβολικά λεπτομερούς και ειδικού χαρακτήρα των αξιολογήσεων. Τελικά, το γεγονός ότι το Συμβούλιο εξέδωσε συστάσεις δεν παρήγαγε την αναμενόμενη πίεση από ομοτίμους για τη διασφάλιση υψηλού προτύπου εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν. **Το σύστημα δεν διασφάλισε άλλες κατάλληλες πολιτικές συζητήσεις σχετικά με την κατάσταση του Σένγκεν** σε άλλα σχετικά φόρουμ και, επίσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν συμμετείχε πολύ τακτικά.

Η αξιολόγηση του σεβασμού των **θεμελιωδών δικαιωμάτων** κατά την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν δεν ενσωματώθηκε επαρκώς στον μηχανισμό αξιολόγησης.

#### **4.2. Δινητικά επιχειρησιακά μέτρα για τη βελτίωση της λειτουργίας του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν**

##### **4.2.1. Διενέργεια ταχύτερων, πιο στοχοθετημένων και πιο στρατηγικών αξιολογήσεων**

Όλοι οι φορείς πρέπει να διαθέσουν επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους και να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για την ταχεία εκτέλεση των αντίστοιχων καθηκόντων τους κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αξιολόγησης. Η απλούστευση των εσωτερικών **ροών εργασίας**, σε συνδυασμό με **κριτήρια αναφοράς**, αναμένεται να βοηθήσει στη μείωση του χρόνου που απαιτείται για τη διεξαγωγή των αξιολογήσεων.

Η ολοκλήρωση του πρώτου πολυετούς προγράμματος αξιολόγησης προσέφερε στην Επιτροπή και το Συμβούλιο μια καλή επισκόπηση της κατάστασης σε όλα τα κράτη μέλη. Χωρίς να θιγεί η ποιότητα της τρέχουσας διαδικασίας, οι αξιολογήσεις θα μπορούσαν να συνδεθούν καλύτερα με τις ανάγκες με βάση το αποτέλεσμα προηγούμενων αξιολογήσεων. Όπως τονίζουν τα κράτη μέλη, **εξακολουθεί να υπάρχει περιθώριο βελτίωσης** όσον αφορά την **ποιότητα των εκθέσεων και των συστάσεων**, καθώς και όσον αφορά την αυξημένη συνεκτικότητα των αξιολογήσεων στους διάφορους τομείς πολιτικής. Υπάρχουν ελλείψεις

τόσο στις διάφορες χώρες όσο και εντός των τομέων πολιτικής. Οι **κατάλογοι ελέγχου** οι οποίοι χρησιμοποιούνται επί του παρόντος για τη διεξαγωγή των αξιολογήσεων θα μπορούσαν να αναθεωρηθούν, έτσι ώστε να εστιάζουν στα κύρια στοιχεία τα οποία μπορούν να επηρεάζουν συνολικά τον χώρο Σένγκεν.

**Είναι απαραίτητη μια πιο στρατηγική και ορθολογική χρήση των διαθέσιμων αναλυτικών εργαλείων.** Οι θεματικές αξιολογήσεις θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν κατά τρόπο συστηματικό για την αξιολόγηση της υλοποίησης σημαντικών νομοθετικών αλλαγών, καθώς αυτές αρχίζουν να ισχύουν. Είναι επίσης απαραίτητο να δοθεί δυνατότητα ταχείας οργάνωσης απροειδοποίητων επισκέψεων στις περιπτώσεις που απαιτείται. **Η βελτίωση των συνεργειών και της συνεργασίας** με άλλους φορείς και μηχανισμούς αξιολόγησης έχει καίρια σημασία. Ειδικότερα, θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος που διαδραματίζουν οι οργανισμοί της ΕΕ (Frontex, eu-LISA, FRA, Ευρωπόλ), ο Ευρωπαϊκός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων και οι εθνικοί μηχανισμοί ελέγχου ποιότητας. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με την ευρύτερη συμμετοχή των οργανισμών στις αξιολογήσεις και με την καθιέρωση τακτικότερης και συστηματικότερης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ αυτών και της Επιτροπής. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να αυξηθούν οι συνέργειες με τις αξιολογήσεις τρωτότητας του Frontex και να αναπτυχθούν πιο στοχευμένες αναλύσεις κινδύνου από τον FRA και την Ευρωπόλ, οι οποίες θα συμβάλουν στον σχεδιασμό καλύτερων αξιολογήσεων.

Είναι επίσης σημαντικό να διασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη **διορίζουν επαρκή αριθμό ειδικευμένων εμπειρογνομόνων οι οποίοι καλύπτουν όλους τους τομείς πολιτικής.** Θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός μηχανισμού για τον καλύτερο συντονισμό του διορισμού εμπειρογνομόνων για όλες τις αξιολογήσεις του Σένγκεν. Η Επιτροπή θα επικαιροποιήσει τα υπάρχοντα προγράμματα κατάρτισης και θα προβλέψει κατάρτιση σχετικά με την πολιτική για τις θεωρήσεις. Θα μπορούσαν επίσης να καταστούν διαθέσιμα τακτικά προγράμματα επανεκπαίδευσης.

Τέλος, κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης και των επακόλουθων ενεργειών, ιδιαίτερης προσοχής χρήζει ο σεβασμός των **θεμελιωδών δικαιωμάτων** κατά την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν. Είναι σημαντικό να μελετηθεί ο τρόπος με τον οποίο τα ανθρώπινα δικαιώματα μπορούν να ενσωματωθούν καλύτερα στην αξιολόγηση. Η επικαιροποίηση των υφιστάμενων αναλυτικών καταλόγων ελέγχου για την καλύτερη ενσωμάτωση ζητημάτων σχετικών με τα θεμελιώδη δικαιώματα, η ευρύτερη συμμετοχή του Οργανισμού για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα στις αξιολογήσεις και η ευρύτερη χρήση των κατευθυντήριων γραμμών του θα μπορούσαν να είναι επωφελείς από αυτήν την άποψη.

#### **4.2.2. Βελτίωση της ταχύτητας και της αποδοτικότητας της υλοποίησης των συστάσεων**

Η βελτιστοποίηση των συστάσεων θα διευκόλυνε την ανάπτυξη αποτελεσματικών σχεδίων δράσης και την ταχεία υλοποίησή τους. Οι **κατάλογοι και τα εγχειρίδια του Σένγκεν** στους οικείους τομείς πολιτικής αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό εργαλείο, το οποίο θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή των συγκεκριμένων συστάσεων δυνάμει του κανονισμού σχετικά με την αξιολόγηση Σένγκεν. Αυτά θα πρέπει να επικαιροποιούνται τακτικά και να βελτιωθούν περαιτέρω. Οι **βέλτιστες πρακτικές** οι οποίες αναφέρονται στις εκθέσεις αξιολόγησης θα πρέπει να ανταλλάσσονται μεταξύ των κρατών μελών και να χρησιμοποιούνται στην εφαρμογή των συστάσεων. Σύμφωνα με τις συστάσεις

του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>54</sup>, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο ορισμού **προθεσμιών για την υλοποίηση των συστάσεων**.

Ένας άλλος σημαντικός τρόπος για να διευκολυνθεί η ταχεία υλοποίηση των συστάσεων είναι η παροχή της **απαραίτητης χρηματοδοτικής στήριξης**. Στο πλαίσιο του προτεινόμενου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου<sup>55</sup> και του μέσου για τη διαχείριση των συνόρων και των θεωρήσεων<sup>56</sup>, διατηρήθηκε η σύνδεση μεταξύ του μηχανισμού αξιολόγησης και του καθορισμού των εθνικών προτεραιοτήτων. Η ενισχυμένη *θεματική συνιστώσα* η οποία προτάθηκε παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία στην αντιμετώπιση των ελλείψεων οι οποίες πρέπει να αντιμετωπιστούν επείγοντως και, ιδίως, σε δράσεις προτεραιότητας για άμεση υλοποίηση. Για την περαιτέρω διευκόλυνση του επαναπρογραμματισμού και του καθορισμού του αντικειμένου των πιθανών πρόσθετων αναγκών χρηματοδότησης, οι χώρες θα μπορούσαν να περιγράφουν λεπτομερώς, με συστηματικό τρόπο, στα σχέδια δράσης τους την οικεία αξιολόγηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων των διορθωτικών μέτρων.

Λόγω της αυξανόμενης πίεσης από ομοτίμους, οι ελλείψεις οι οποίες εντοπίζονται πρέπει επίσης να γνωστοποιούνται επαρκώς σε πολιτικό επίπεδο. Ο τρέχων κανονισμός προβλέπει **ετήσιες εκθέσεις** της Επιτροπής, οι οποίες παρέχουν την ευκαιρία παρουσίασης της κατάστασης στον χώρο Σένγκεν, διάδοσης βέλτιστων πρακτικών και αύξησης της πολιτικής ευαισθητοποίησης, καθώς δίνουν τη δυνατότητα διεξαγωγής συζήτησης σχετικά με τις κοινές προκλήσεις σε πολιτικό επίπεδο.

Οι αποτελεσματικές και έγκαιρες επακόλουθες ενέργειες για την αντιμετώπιση των ελλείψεων οι οποίες εντοπίζονται από τον μηχανισμό έχουν καθοριστική σημασία για την αξιοπιστία ολόκληρης της διαδικασίας αξιολόγησης και παρακολούθησης και για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων της. Είναι, τελικά, καίριας σημασίας για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του χώρου Σένγκεν. Στην πράξη έχει καταδειχθεί ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, κάποια κράτη μέλη αποτυγχάνουν διαρκώς να υλοποιήσουν τις συστάσεις του Συμβουλίου και να αντιμετωπίσουν τις ελλείψεις που διαπιστώνονται. Στις εν λόγω περιπτώσεις, θα εξεταστεί το ενδεχόμενο συστηματικότερης παρακολούθησης από την Επιτροπή, μεταξύ άλλων μέσω **διαδικασιών επί παραβάσει**.

**Δυνητικά επιχειρησιακά μέτρα για τη βελτίωση του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν:**

- Απλούστευση των εσωτερικών ροών εργασίας και καθορισμός κριτηρίων αναφοράς για τη μείωση της διάρκειας·
- ανάπτυξη νέων προγραμμάτων κατάρτισης στον τομέα της πολιτικής θεωρήσεων και ενίσχυση των υπαρχόντων για την προώθηση και τη βελτίωση της συμμετοχής·
- επικαιροποίηση των αναλυτικών καταλόγων ελέγχου ώστε να εστιάζουν στα κύρια στοιχεία τα οποία μπορεί να επηρεάζουν τον χώρο Σένγκεν συνολικά·
- χρήση των απροειδοποίητων αξιολογήσεων και των θεματικών αξιολογήσεων με πιο στρατηγικό τρόπο·
- βελτίωση των συνεργειών και της συνεργασίας με οργανισμούς της ΕΕ και εθνικούς μηχανισμούς ελέγχου ποιότητας·

<sup>54</sup> «Πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ για την υποστήριξη των συνοριακών ελέγχων: ένα ισχυρό εργαλείο το οποίο όμως χρειάζεται να εστιάσει περισσότερο στην πληρότητα και στην έγκαιρη διάθεση των δεδομένων», ειδική έκθεση αριθ. 20/2019.

<sup>55</sup> COM(2018) 472.

<sup>56</sup> COM(2018) 473.

- περαιτέρω απλούστευση των εκθέσεων και εκ νέου εστίαση των συστάσεων·
- εκπόνηση και επικαιροποίηση καταλόγων με βέλτιστες πρακτικές· και
- έγκριση της ετήσιας έκθεσης για τη διευκόλυνση του πολιτικού διαλόγου.

Τέλος, κατέστη επίσης προφανές ότι, για να λειτουργεί πλήρως αποτελεσματικά ο μηχανισμός στο μέλλον, είναι απαραίτητο να συμπληρωθούν οι επιχειρησιακές βελτιώσεις με νομοθετικές αλλαγές οι οποίες είναι αναγκαίες για την επίτευξη σαφήνειας και την ενίσχυση των υφιστάμενων κανόνων και διαδικασιών. Αυτά τα στοιχεία θα αποτελέσουν μέρος της διαδικασίας προβληματισμού η οποία θα ξεκινήσει με το πρώτο φόρουμ του Σένγκεν στις 30 Νοεμβρίου και θα οδηγήσει στην πρόταση αναθεώρησης του μηχανισμού την οποία σκοπεύει να παρουσιάσει η Επιτροπή το επόμενο έτος.

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η ανάπτυξη του χώρου Σένγκεν είναι ένα βασικό μέσο το οποίο ενίσχυσε τις ελευθερίες των πολιτών και μέσω του οποίου η εσωτερική αγορά ευημερεί και αναπτύσσεται. Από το 2015 ο χώρος Σένγκεν δέχεται πιέσεις. Μια σειρά τρομοκρατικών επιθέσεων, η άφιξη αυξημένου αριθμού παράτυπων μεταναστών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ ως συνέπεια της προσφυγικής κρίσης του 2015 και, πιο πρόσφατα, η πανδημία COVID-19 είχαν ως αποτέλεσμα την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ορισμένοι από τους οποίους εξακολουθούν να εφαρμόζονται έως σήμερα. Από το 2016 η Επιτροπή υποστηρίζει συνεχώς ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα δεν θα επιλύσουν τις υπάρχουσες προκλήσεις, ενώ συνεπάγονται σημαντικό οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό κόστος για την ΕΕ και τα κράτη μέλη.

Το κεκτημένο του Σένγκεν περιλαμβάνει ένα σημαντικό σώμα μέτρων τα οποία αντισταθμίζουν την απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και διασφαλίζουν αποτελεσματικά ένα υψηλό επίπεδο ασφάλειας. Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, τα αντισταθμιστικά μέτρα (όπως η αποδοτική συνεργασία των αρχών επιβολής του νόμου, οι αποτελεσματικές πολιτικές θεωρήσεων και επιστροφής και ένα ολοκληρωμένο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν), καθώς και ένας εύρωστος μηχανισμός παρακολούθησης, είναι οι τρεις βασικοί πυλώνες του Σένγκεν. Η σταθερότητα αυτής της πολύπλοκης αρχιτεκτονικής εξαρτάται από τη δύναμη κάθε επιμέρους πυλώνα και από τη συνεκτικότητα και τη συνοχή τους.

Οι προκλήσεις οι οποίες προέκυψαν από το 2015 και έπειτα ανέδειξαν την εύθραυστη εμπιστοσύνη των κρατών μελών στο σύστημα του Σένγκεν και επιβεβαίωσαν τη σημασία του ισχυρού συντονισμού εντός του χώρου Σένγκεν και την ανάγκη ενίσχυσης της διακυβέρνησής του για την αποτελεσματική αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων.

Ένας αποδοτικός μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν έχει καθοριστική σημασία για την ανάκτηση της εμπιστοσύνης και για τη διασφάλιση μιας καλύτερης και συνεκτικής εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν και, επομένως, της εύρυθμης λειτουργίας του χώρου Σένγκεν. Η προστιθέμενη αξία και η αναγκαιότητα της ύπαρξης ενός μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης του κεκτημένου του Σένγκεν αναγνωρίζεται από το Συμβούλιο, το οποίο θεώρησε ότι «ενώ εκπλήρωσε τον βασικό ρόλο της παρακολούθησης της ορθής εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν, η διαδικασία αξιολόγησης είχε περαιτέρω οφέλη στα περισσότερα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων μέσω της ενίσχυσης του εθνικού συντονισμού, της αύξησης της εμπειρογνώσιας και των ανταλλαγών μέσω των εμπειρογνομώνων που συμμετείχαν στις αξιολογήσεις και την τροφοδότηση των εθνικών

σχεδίων και στρατηγικών με συστάσεις.»<sup>57</sup> Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνισε επίσης τη «μεγάλη αξία που έχει ο ανανεωμένος μηχανισμός αξιολόγησης του Σένγκεν, καθώς προωθεί τη διαφάνεια, την αμοιβαία εμπιστοσύνη και τη λογοδοσία μεταξύ των κρατών μελών με τον έλεγχο του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζουν τους διαφορετικούς τομείς του κεκτημένου του Σένγκεν».<sup>58</sup>

Ο μηχανισμός έχει επιφέρει ήδη απτές βελτιώσεις. Με βάση τα πορίσματα των αξιολογήσεων που διενεργήθηκαν πρακτικά κατά τα πέντε τελευταία έτη από εμπειρογνώμονες της Επιτροπής και των κρατών μελών, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι οι σοβαρές ελλείψεις αντιμετωπίστηκαν άμεσα. Γενικά, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν το κεκτημένο του Σένγκεν επαρκώς. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν ελλείψεις σε κράτη μέλη και πολλές αποκλίνουσες πρακτικές οι οποίες τελικά θα μπορούσαν να έχουν αντίκτυπο στην ακεραιότητα και τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Η διασφάλιση ενός υψηλότερου επιπέδου εναρμόνισης τα επόμενα χρόνια θα έχει καθοριστική σημασία για την κατάλληλη λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

Ο μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν θα συνεχίσει να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο από αυτήν την άποψη. Ωστόσο, η πείρα που αποκομίστηκε από το πρώτο πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης αποκάλυψε ορισμένες ελλείψεις οι οποίες εμποδίζουν τον μηχανισμό να λειτουργήσει όσο αποτελεσματικά θα μπορούσε και θα έπρεπε. Δεδομένης της σημασίας του μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν στην αρχιτεκτονική διακυβέρνησης του Σένγκεν, είναι απαραίτητο να αναληφθεί δράση για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που προσδιορίστηκαν παραπάνω και για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού. Ορισμένες ελλείψεις θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν ήδη σε επιχειρησιακό επίπεδο, ενώ για ορισμένες άλλες θα απαιτηθούν επίσης νομοθετικές αλλαγές.

Είναι επίσης απαραίτητος ένας πιο τακτικός και δομημένος διάλογος μεταξύ των φορέων που εμπλέκονται στη λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Η Επιτροπή συνέστησε το φόρουμ Σένγκεν για να προωθήσει την πιο έμπρακτη συνεργασία όσον αφορά τους τρόπους με τους οποίους ο χώρος Σένγκεν θα γίνει πιο ισχυρός και πιο ανθεκτικός μέσω αυξημένου πολιτικού διαλόγου σχετικά με τις απαντήσεις που πρέπει να δοθούν στις τρέχουσες προκλήσεις. Η αύξηση της διάδοσης πληροφοριών σχετικά με τα αποτελέσματα της αξιολόγησης και η εφαρμογή των συστάσεων θα διευκόλυναν αυτήν την πολιτική συζήτηση.

Όπως τονίζεται στην κοινή δήλωση των υπουργών Εσωτερικών της ΕΕ, της 13ης Νοεμβρίου 2020, για έναν χώρο Σένγκεν ο οποίος λειτουργεί εύρυθμα απαιτείται σύγχρονη και αποδοτική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων του, καθώς και αξιόπιστα αντισταθμιστικά μέτρα για την κατοχύρωση υψηλού επιπέδου ασφάλειας. Έχει, επομένως, καίρια σημασία η πολιτική συζήτηση να καλύπτει με τρόπο ολοκληρωμένο όλα τα στοιχεία της πολύπλοκης αρχιτεκτονικής τα οποία υποστηρίζουν την ορθή λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Οι ελλείψεις δεν θα πρέπει να εξετάζονται μεμονωμένα, αλλά σε αλληλεπίδραση με άλλους τομείς οι οποίοι καλύπτονται από τον μηχανισμό αξιολόγησης και παρακολούθησης του Σένγκεν και σε σχέση με τη δυνατότητα που έχουν να βλάψουν τον χώρο Σένγκεν συνολικά.

Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει πιθανά επιχειρησιακά μέτρα για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που εντοπίστηκαν και τονίζει ότι είναι αναγκαίο να αξιολογηθούν εξίσου οι νομοθετικές αλλαγές που είναι απαραίτητες, έτσι ώστε ο μηχανισμός αξιολόγησης να

<sup>57</sup> Έγγραφο του Συμβουλίου αριθ. 13244/2019, παράγραφος 1.7.

<sup>58</sup> Έκθεση σχετικά με την ετήσια έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν [2017/2256(INI)], παράγραφος 7.

καταστεί πραγματικά κατάλληλος για τον σκοπό του. Οι συζητήσεις στο φόρουμ Σένγκεν στις 30 Νοεμβρίου 2020 θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν σε μια στρατηγική για το Σένγκεν την οποία προτίθεται να εκδώσει η Επιτροπή το 2021. Η στρατηγική θα επανεξετάσει επίσης τον μηχανισμό αξιολόγησης του Σένγκεν έτσι ώστε να διασφαλιστεί ότι ο εν λόγω μηχανισμός μπορεί να αξιοποιήσει πλήρως τις δυνατότητές του ως εργαλείο αξιολόγησης της λειτουργίας του Σένγκεν και διασφάλισης της αποτελεσματικής εφαρμογής των βελτιώσεων.