

Ειδική έκθεση

Ελεύθερη κυκλοφορία στην ΕΕ στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19

Περιορισμένη η εποπτεία των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και ασυντόνιστες οι δράσεις των κρατών μελών



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-X
Εισαγωγή	01-19
Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων: ύψιστη κατάκτηση της ΕΕ	01-04
Ο χώρος Σένγκεν	05-09
Έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα με σκοπό την επιβολή ταξιδιωτικών περιορισμών λόγω της COVID-19	10-13
Η δράση της ΕΕ κατά την πανδημία COVID-19	14-17
Προκλήσεις και μελλοντικές προοπτικές για τον μηχανισμό Σένγκεν	18-19
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	20-24
Παρατηρήσεις	25-75
Η από μέρους της Επιτροπής εποπτεία των ενεργειών των κρατών μελών ήταν περιορισμένη και προσέκρουε στο νομικό πλαίσιο	25-50
Η Επιτροπή δεν προέβαινε στις ενδεδειγμένες εποπτικές ενέργειες αναφορικά με την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα	26-45
Η Επιτροπή εποπτεύει τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς, ωστόσο τα όρια που θέτει το νομικό πλαίσιο παρακωλύουν το έργο της	46-50
Παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής και του ECDC, οι δράσεις των κρατών μελών χαρακτηρίζονταν ως επί το πλείστον από έλλειψη συντονισμού	51-75
Η Επιτροπή και το ECDC εξέδωσαν εγκαίρως σχετική καθοδήγηση για τη διευκόλυνση του συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ	53-68
Οι προσεγγίσεις που εφάρμοσαν τα κράτη μέλη όσον αφορά τους περιορισμούς στα εσωτερικά σύνορα και στα ταξίδια λόγω της COVID-19 χαρακτηρίζονταν από έλλειψη συντονισμού	69-75
Συμπεράσματα και συστάσεις	76-86
Παραρτήματα	

Παράρτημα Ι – Δείγμα 10 κοινοποιήσεων από τα κράτη μέλη σχετικά με ελέγχους που διενήργησαν στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ 2015 και 2019

Παράρτημα ΙΙ – Σχετικά έγγραφα καθοδήγησης που εξέδωσε η Επιτροπή έως τον Ιούνιο του 2021

Αρκτικόλεξα και συντομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Απαντήσεις του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων (ECDC)

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ να κυκλοφορούν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών της αποτελεί μία από τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν οδήγησε στη δημιουργία ενός χώρου μετακινήσεων χωρίς σύνορα, γεγονός που διευκολύνει περαιτέρω την κυκλοφορία των προσώπων.

II Από το 2020, τα κράτη μέλη έχουν εισαγάγει ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, κυρίως ως μέσο επιβολής των περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας, οι οποίοι κρίθηκαν αναγκαίοι λόγω της πανδημίας COVID-19. Η νομοθεσία Σένγκεν ορίζει ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα πρέπει να είναι αναλογικοί και να αποτελούν μέτρο έσχατης ανάγκης. Η ευθύνη της παρακολούθησης της συμμόρφωσής τους με τη νομοθεσία της ΕΕ βαρύνει την Επιτροπή.

III Στόχος του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να διαπιστωθεί κατά πόσον η Επιτροπή ενήργησε αποτελεσματικά για την προστασία του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19. Αντικείμενο του ελέγχου ήταν, μεταξύ άλλων, οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν, οι σχετικοί ταξιδιωτικοί περιορισμοί και οι προσπάθειες συντονισμού σε ενωσιακό επίπεδο. Ο έλεγχός μας κάλυψε την περίοδο έως και το τέλος Ιουνίου του 2021 και αναμένεται να συμβάλει στις εν εξελίξει συζητήσεις σχετικά με την επανεξέταση του συστήματος Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένης της αναθεώρησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

IV Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, παρόλο που η Επιτροπή παρακολουθούσε τους περιορισμούς που επέβαλαν τα κράτη μέλη στην ελεύθερη κυκλοφορία, τα όρια που θέτει το νομικό πλαίσιο δεν της επέτρεψαν να ασκήσει απρόσκοπτα τον εποπτικό ρόλο της. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν ασκούσε την επιβεβλημένη εποπτεία, προκειμένου να διασφαλίζει ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα ήταν σύμφωνοι με τη νομοθεσία Σένγκεν. Διαπιστώσαμε ότι οι κοινοποιήσεις των κρατών μελών σχετικά με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα δεν παρείχαν επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι αυτοί αποτελούσαν μέτρο έσχατης ανάγκης, ήταν αναλογικοί και περιορισμένης διάρκειας. Τα κράτη μέλη δεν κοινοποιούσαν στην Επιτροπή όλους τους επιβαλλόμενους νέους συνοριακούς ελέγχους, ούτε υπέβαλλαν τις υποχρεωτικές εκ των υστέρων εκθέσεις για την αξιολόγηση, μεταξύ άλλων, της αποτελεσματικότητας και της αναλογικότητας των ελέγχων που διεξήγαν στα εσωτερικά σύνορα. Οι σχετικές εκθέσεις δεν περιείχαν επαρκείς πληροφορίες όσον αφορά τις σημαντικές αυτές πτυχές.

V Η μη κοινοποίηση σημαντικών πληροφοριών από τα κράτη μέλη επηρέαζε αρνητικά την ικανότητα της Επιτροπής να αναλύει κατά τρόπο εμπειριστατωμένο κατά πόσο τα μέτρα ελέγχου των συνόρων συμμορφώνονταν με τη νομοθεσία Σένγκεν. Εντούτοις, από την έναρξη της πανδημίας COVID-19, η Επιτροπή δεν ζήτησε πρόσθετες πληροφορίες από τα κράτη μέλη, ούτε εξέδωσε γνώμη σχετικά με τους συνοριακούς ελέγχους.

VI Σκοπός των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ήταν συχνά η επιβολή διαφόρων ταξιδιωτικών περιορισμών λόγω της νόσου COVID-19. Παρόλο που η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση του κατά πόσον οι εν λόγω περιορισμοί συνάδουν με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, το νομικό πλαίσιο έθετε όρια που παρακώλυαν το έργο της Επιτροπής στον τομέα αυτό. Σε αντίθεση με αυτό που ισχύει για τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, τα κράτη μέλη δεν ήταν υποχρεωμένα να ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς. Επιπλέον, η διαδικασία επί παραβάσει, το μόνο εργαλείο που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή για να επιβάλλει τον σεβασμό του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας, είναι ακατάλληλη για περιπτώσεις όπως αυτή της πανδημίας COVID-19.

VII Η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων (ECDC) εξέδωσαν εγκαίρως καθοδήγηση, προκειμένου να διευκολυνθεί ο συντονισμός των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και των ταξιδιωτικών περιορισμών. Ωστόσο, η καθοδήγηση σχετικά με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα δεν περιλάμβανε πρακτικές λεπτομέρειες, παραδείγματος χάριν όσον αφορούσε τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη έπρεπε να αποδείξουν τη συμμόρφωσή τους με τις αρχές της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, ούτε και ορθές πρακτικές σχετικά με τη διαχείριση των εσωτερικών συνόρων στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19. Το ECDC δεν προβαίνει σε ολοκληρωμένη αξιολόγηση της χρησιμότητας και του αντικτύπου της καθοδήγησης που παρέχει, καθώς δεν έχει καμία τέτοια νομική υποχρέωση.

VIII Η Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή σημαντικές πρωτοβουλίες με σκοπό τον συντονισμό των μέτρων που έχουν αντίκτυπο στην ελεύθερη κυκλοφορία. Ανέπτυξε επίσης τη διαδικτυακή πύλη «Re-Open EU» με σκοπό την ενοποίηση των βασικών πληροφοριών σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς για τους πολίτες. Εντούτοις, ακόμη και ένα έτος μετά την έναρξη της πανδημίας, οι πρακτικές των κρατών μελών καταδεικνύουν ότι οι αντιδράσεις τους εξακολουθούσαν να χαρακτηρίζονται ως επί το πλείστον από έλλειψη συντονισμού και να μην είναι πάντοτε συνεπείς με την καθοδήγηση της Επιτροπής και τις συστάσεις του Συμβουλίου.

IX Βάσει των συμπερασμάτων αυτών, συνιστούμε στην Επιτροπή:

- να ασκεί στενή εποπτεία των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα·
- να εξορθολογίσει τη συλλογή δεδομένων σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς·
- να παράσχει περισσότερο πρακτική καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

X Επιπλέον, το ECDC οφείλει να βελτιώσει την παρακολούθηση της εφαρμογής της καθοδήγησης που παρέχει.

Εισαγωγή

Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων: ύψιστη κατάκτηση της ΕΕ

01 Ως ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων νοείται το δικαίωμα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε αυτήν να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών της. Πρόκειται για μία από τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες της ΕΕ (μαζί με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων), η οποία βρίσκεται στον πυρήνα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος από τη σύλληψή του. Η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹ (ΣΕΕ) ορίζει ότι «Η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων [...]». Η ελεύθερη κυκλοφορία κατοχυρώνεται περαιτέρω στη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ² (ΣΛΕΕ) και στην οδηγία για την ελεύθερη κυκλοφορία³.

02 Οι πολίτες της ΕΕ θεωρούν την ελεύθερη κυκλοφορία ως ιδιαίτερα σημαντική κατάκτηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η ελευθερία των πολιτών να μετακινούνται, να σπουδάζουν και να εργάζονται οπουδήποτε στην ΕΕ αποτελεί το στοιχείο που συνδέεται συχνότερα με την Ευρωπαϊκή Ένωση, πρώτο στις αναφορές των πολιτών και στα 27 κράτη μέλη της ΕΕ, προηγούμενο ακόμη και του ευρώ ή της ειρήνης⁴.

03 Όπως και άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ να κυκλοφορούν ελεύθερα δεν είναι απόλυτο. Η ενωσιακή νομοθεσία επιτρέπει τον περιορισμό της ελευθερίας αυτής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφαλείας ή

¹ Άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

² Άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο α), και άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

³ Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (οδηγία για την ελεύθερη κυκλοφορία).

⁴ Ευρωβαρόμετρο 95 – άνοιξη 2021.

δημόσιας υγείας⁵. Τέτοιοι περιορισμοί πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, ιδιαίτερα αυτές της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

04 Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στην ΕΕ διαφέρει από την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν, η οποία οδήγησε στη δημιουργία ενός χώρου μετακινήσεων χωρίς σύνορα. Αυτό σημαίνει ότι οι πολίτες μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα εντός του χώρου Σένγκεν, χωρίς να υπόκεινται σε ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Οι πολίτες της ΕΕ απολαμβάνουν ελεύθερης κυκλοφορίας σε ολόκληρη την επικράτειά της, συμπεριλαμβανομένης της κυκλοφορίας προς και από κράτη μέλη της ΕΕ που δεν έχουν (ακόμη) καταργήσει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Μολονότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, αυτοί καθαυτοί, δεν περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία, στην πράξη η απουσία τους διευκολύνει την κυκλοφορία των προσώπων.

Ο χώρος Σένγκεν

05 Οι μετακινήσεις εντός ενός χώρου χωρίς σύνορα διέπονται από τη συμφωνία του Σένγκεν, τη σχετική σύμβαση εφαρμογής του⁶ και τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν⁷. Στόχος είναι η εξάλειψη των φυσικών ελέγχων στα σύνορα μεταξύ των χωρών Σένγκεν (εφεξής «εσωτερικά σύνορα»). Επί του παρόντος, 22 κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και η Ισλανδία, η Νορβηγία, το Λιχτενστάιν και η Ελβετία, συμμετέχουν στο Σένγκεν, σε αντίθεση με την Ιρλανδία που επέλεξε να μην συμμετέχει, ενώ η Βουλγαρία, η Κροατία, η Κύπρος και η Ρουμανία είναι υποψήφιες χώρες Σένγκεν.

06 Παρόλο που η βασική επιδίωξη της νομοθεσίας Σένγκεν είναι η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων, αυτή προβλέπει την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στις ακόλουθες σοβαρές περιπτώσεις και σε πλήρη συμμόρφωση

⁵ Άρθρα 27 και 29 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ.

⁶ Συμφωνία μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα (ΕΕ L 239 της 22.9.2000, σ. 13-18)· σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν, της 14ης Ιουνίου 1985, μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα (ΕΕ L 239 της 22.9.2000, σ. 19-62).

⁷ 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).

με τις γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, ιδιαίτερα αυτές της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων:

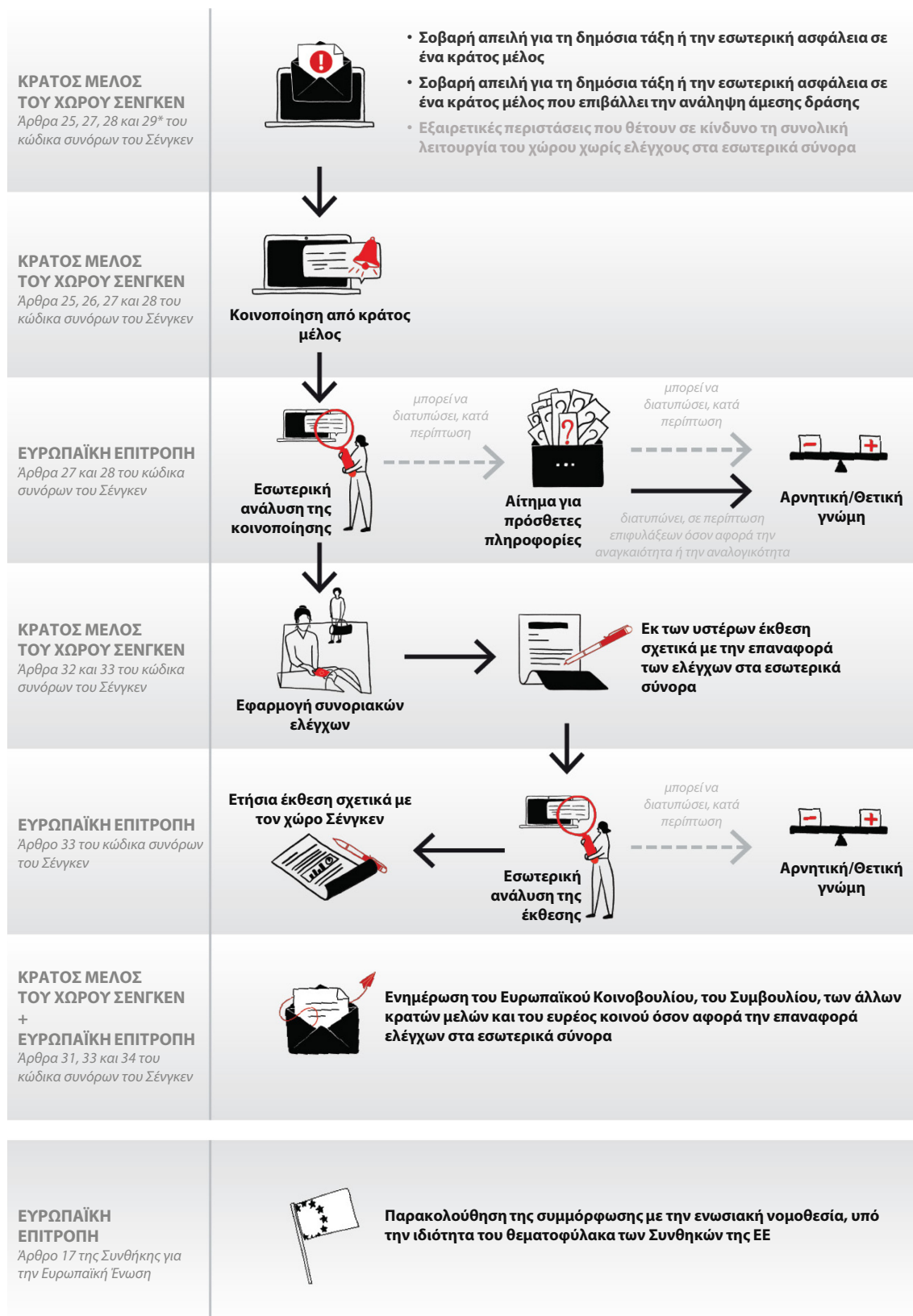
- ο όταν υπάρχει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε ένα κράτος μέλος⁸.
- ο όταν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε ένα κράτος μέλος εξαιτίας απρόβλεπτων γεγονότων επιβάλλει την ανάληψη άμεσης δράσης⁹.

07 Στο **γράφημα 1** περιγράφεται η διαδικασία επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στον χώρο Σένγκεν και επισημαίνονται ο ρόλος και η εντολή της Επιτροπής, καθώς και οι υποχρεώσεις των κρατών μελών.

⁸ Άρθρα 25 και 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

⁹ Άρθρο 28 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

Γράφημα 1 – Τυπική ροή εργασιών της διαδικασίας επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα



* ειδική διαδικασία που δεν απεικονίζεται στο παρόν γράφημα

Πηγή: ΕΕΣ.

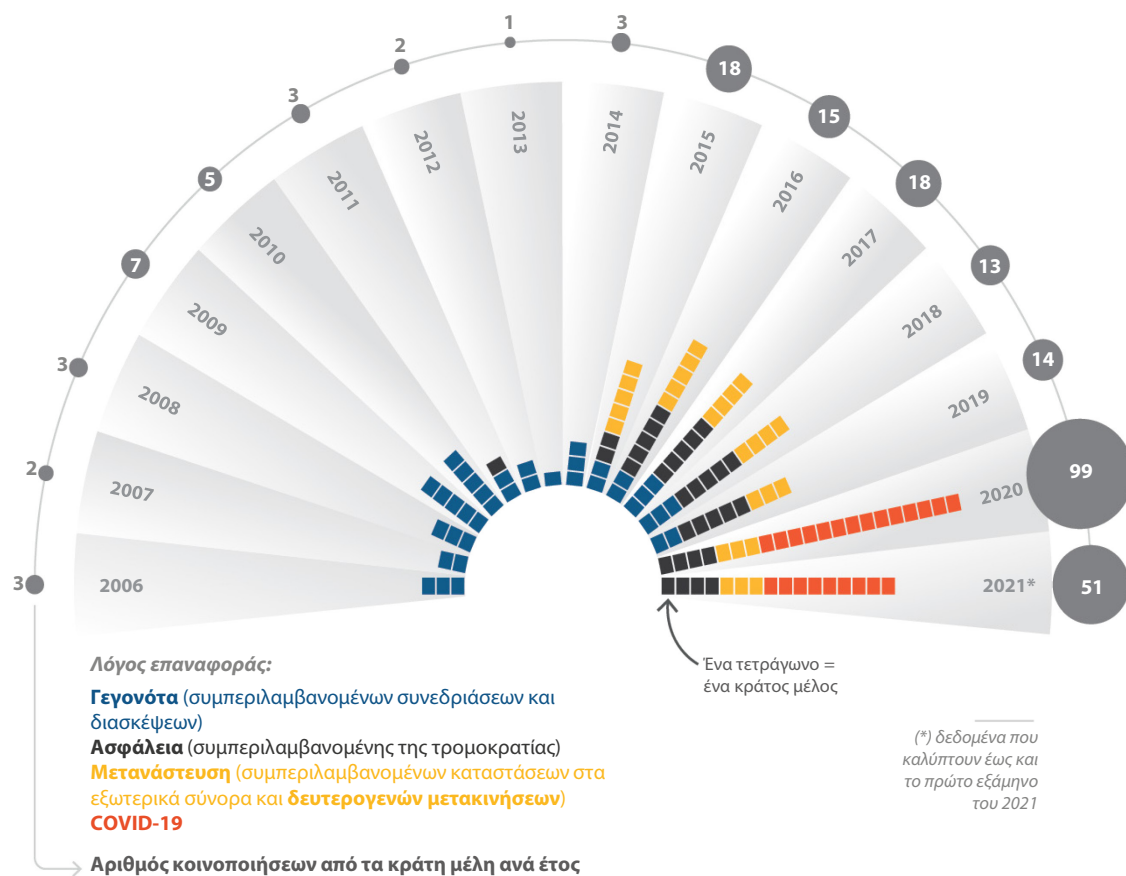
08 Επιπρόσθετα, σε εξαιρετικές περιστάσεις κατά τις οποίες η συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τίθεται σε κίνδυνο εξαιτίας επίμονων σοβαρών αδυναμιών των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει στο Συμβούλιο τη διατύπωση σύστασης¹⁰ για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ως μέτρο έσχατης ανάγκης. Οι συνοριακοί έλεγχοι μπορούν να επιβάλλονται για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες. Η περίοδος αυτή μπορεί να παραταθεί για επιπλέον διαστήματα έξι μηνών, με τη συνολική διάρκειά της να μην μπορεί να υπερβαίνει τα δύο έτη. Ο μηχανισμός αυτός εφαρμόστηκε το 2016, όταν το Συμβούλιο εισηγήθηκε την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στη Δανία, στη Γερμανία, στην Αυστρία και στη Σουηδία λόγω της μεταναστευτικής κρίσης και των απειλών για την ασφάλεια¹¹.

09 Οι αποφάσεις για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ελήφθησαν αρχικά στο πλαίσιο σαφώς προσδιορισμένων γεγονότων μικρής διάρκειας, ιδίως μεγάλων αθλητικών διοργανώσεων ή πολιτικών συναντήσεων (παραδείγματος χάριν, το ευρωπαϊκό πρωτάθλημα ποδοσφαίρου στην Αυστρία το 2008 και η σύνοδος κορυφής του NATO στη Γαλλία το 2009). Από το 2015, αρκετά κράτη μέλη έχουν επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα για την αντιμετώπιση απειλών που θεωρείται ότι θέτουν οι μεταναστευτικές ροές (κυρίως λόγω των αδυναμιών που υπάρχουν στα εξωτερικά σύνορα του Σένγκεν και των δευτερογενών μετακινήσεων παράτυπων μεταναστών από τις χώρες πρώτης άφιξης προς τις χώρες προορισμού τους) ή απειλών για την ασφάλεια (κυρίως λόγω τρομοκρατίας). Από τον Μάρτιο του 2020, οι περισσότεροι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα επιβλήθηκαν για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19. Στο [γράφημα 2](#) γίνεται σχετική επισκόπηση.

¹⁰ Άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

¹¹ Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2016/894 του Συμβουλίου, της 12ης Μαΐου 2016, για σύσταση σχετικά με την καθιέρωση προσωρινού ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

Γράφημα 2 – Κράτη μέλη της ΕΕ που επανέφεραν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν μεταξύ 2006 και 2021



Σημ.: Ορισμένα κράτη μέλη επανέφεραν τους συνοριακούς ελέγχους για πολλούς και διάφορους λόγους κατά τη διάρκεια ενός και του αυτού έτους.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των κοινοποιήσεων των κρατών μελών που δημοσιεύθηκαν στον [ιστότοπο της Επιτροπής](#).

Έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα με σκοπό την επιβολή ταξιδιωτικών περιορισμών λόγω της COVID-19

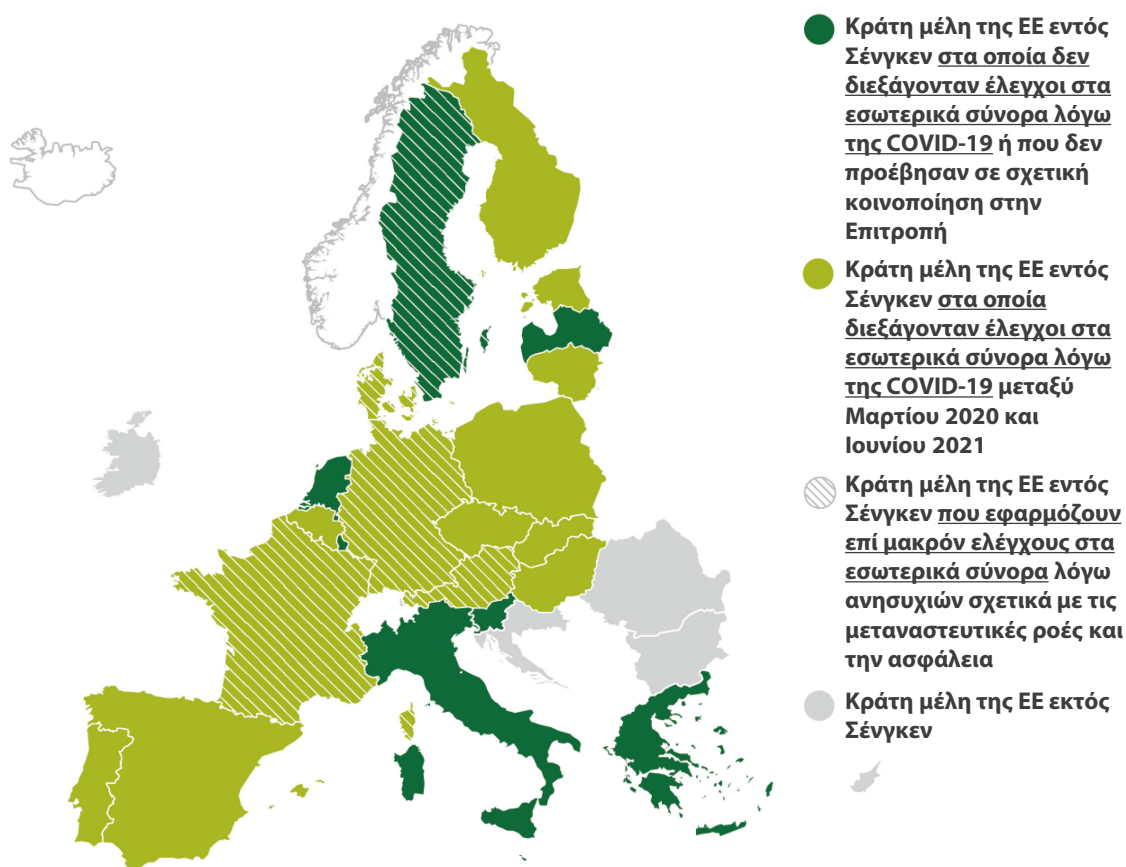
10 Στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, τα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα για τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ σε μια προσπάθεια περιορισμού της διασποράς του ιού. Από τον Μάρτιο του 2020, η απόκριση των κρατών μελών στην πανδημία έχει λάβει διάφορες μορφές, που συχνά συνδυάζονται μεταξύ τους και στις οποίες συγκαταλέγονται:

- οι διασυνοριακοί ταξιδιωτικοί περιορισμοί, όπως η απαίτηση τήρησης καραντίνας ή επίδειξης αρνητικού αποτελέσματος διαγνωστικού ελέγχου COVID-19, και
- η απαγόρευση των μη ουσιαστικών μετακινήσεων.

11 Κατά κανόνα, οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον έλεγχο της συμμόρφωσης με τους εν λόγω περιορισμούς, παραδείγματος χάριν μέσω του ελέγχου των εγγράφων που δικαιολογούν την ουσιαστική μετακίνηση, της κατοχής έγκυρου πιστοποιητικού COVID-19, της συμπλήρωσης εντύπου εντοπισμού επιβάτη ή της καταχώρισης για τους σκοπούς της καραντίνας. Παρέχουν τη δυνατότητα όχι μόνο διενέργειας συστηματικού ελέγχου συμμόρφωσης κατά την είσοδο στην εθνική επικράτεια, αλλά και απαγόρευσης εισόδου σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Ωστόσο, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν είναι δυνατή μόνο ως λύση έσχατης ανάγκης και τα κράτη μέλη φέρουν το βάρος της απόδειξης της αναλογικότητας των σχετικών ελέγχων.

12 Στο [γράφημα 3](#) γίνεται επισκόπηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στη διάρκεια των πρώτων κυμάτων της πανδημίας, μεταξύ Μαρτίου 2020 και Ιουνίου 2021.

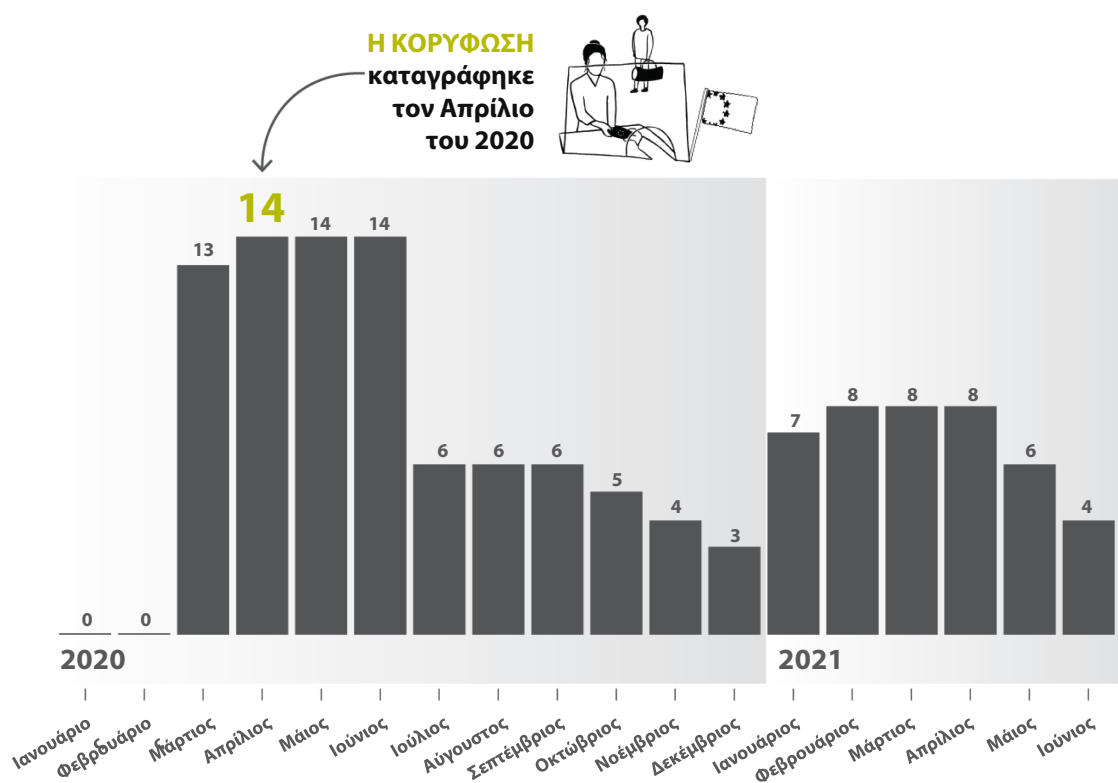
Γράφημα 3 – Επισκόπηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ Μαρτίου 2020 και Ιουνίου 2021



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των κοινοποιήσεων των κρατών μελών που δημοσιεύθηκαν στον [ιστότοπο της Επιτροπής](#).

13 Σύμφωνα με την Επιτροπή, 14 κράτη μέλη της ΕΕ επανέφεραν τα εσωτερικά σύνορα στο χώρο Σένγκεν, προκειμένου να επιβάλουν ταξιδιωτικούς περιορισμούς λόγω της νόσου COVID-19. Όπως φαίνεται στη χρονογραμμή που παρατίθεται στο [γράφημα 4](#), η κορύφωση του αριθμού αυτού καταγράφηκε τον Απρίλιο του 2020.

Γράφημα 4 – Αριθμός των κρατών μελών της ΕΕ στα οποία διεξάγονταν έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν λόγω της COVID-19 μεταξύ Μαρτίου 2020 και Ιουνίου 2021



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των κοινοποιήσεων των κρατών μελών που δημοσιεύθηκαν στον [ιστότοπο της Επιτροπής](#).

Η δράση της ΕΕ κατά την πανδημία COVID-19

14 Η προστασία της δημόσιας υγείας αποτελεί εθνική αρμοδιότητα, γεγονός που σημαίνει ότι οι εθνικές κυβερνήσεις είναι αυτές που αποφασίζουν την ενδεχόμενη εφαρμογή ταξιδιωτικών περιορισμών και την επιβολή τους μέσω συνοριακών ελέγχων. Ωστόσο, η Επιτροπή παραμένει υπεύθυνη για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των περιορισμών αυτών με την ενωσιακή νομοθεσία που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία.

15 Επιπλέον, ταυτόχρονα με την προαγωγή του κοινού συμφέροντος της Ένωσης, η Επιτροπή πρέπει να ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία

οφείλουν να συνεργάζονται μαζί της και να εγκρίνουν συντονισμένες πολιτικές και προγράμματα στον τομέα της υγείας¹². Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή, προκειμένου να υποστηρίξει τον συντονισμό των πρακτικών των διαφόρων κρατών μελών, έχει αναλάβει διάφορες πρωτοβουλίες, οι οποίες περιλαμβάνουν την παροχή καθοδήγησης, την έκδοση ανακοινώσεων και την υποβολή προτάσεων για συστάσεις του Συμβουλίου της ΕΕ.

16 Η Επιτροπή έχει επίσης αναπτύξει εργαλεία για τη διευκόλυνση της ασφαλούς και ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και για την ενίσχυση της διαφάνειας και της προβλεψιμότητας των ταξιδιωτικών περιορισμών λόγω της COVID-19 προς όφελος των πολιτών. Παραδείγματος χάριν, η διαδικτυακή πύλη Re-Open EU¹³, που δημιουργήθηκε από το Κοινό Κέντρο Ερευνών, είναι ένα εργαλείο που αποσκοπεί στην ενοποίηση των βασικών πληροφοριών σχετικά με τα σύνορα, τα διαθέσιμα μέσα μεταφοράς, τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς, καθώς και τα μέτρα δημόσιας υγείας και ασφάλειας εντός της ΕΕ. Η Επιτροπή πρότεινε ψηφιακό πιστοποιητικό COVID της ΕΕ¹⁴ —το οποίο ανέπτυξε από κοινού με τα κράτη μέλη— προς υποστήριξη μιας περισσότερο συντονισμένης, μεταξύ των κρατών μελών, προσέγγισης όσον αφορά τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς. Το ψηφιακό πιστοποιητικό COVID της ΕΕ είναι ένα πλαίσιο για την έκδοση, επαλήθευση και αποδοχή διαλειτουργικών πιστοποιητικών εμβολιασμού, διαγνωστικού ελέγχου και ανάρρωσης σε σχέση με την COVID-19, με σκοπό να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία κατά τη διάρκεια της πανδημίας. Επίσης, η Επιτροπή σύστησε διαλειτουργικές πλατφόρμες, προκειμένου να διευκολυνθεί η ιχνηλάτηση επαφών σε ολόκληρη την ΕΕ μέσω εντύπων εντοπισμού επιβάτη και εφαρμογών έξυπνων τηλεφώνων.

17 Πέραν της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων (ECDC) είναι ανεξάρτητος οργανισμός της ΕΕ (ήτοι δεν υπάγεται άμεσα στον έλεγχο της Επιτροπής), με αποστολή την ενίσχυση των τρόπων άμυνας της Ευρώπης κατά των λοιμωδών νόσων. Καλύπτει ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένων της επιτήρησης, της συγκέντρωσης επιδημιολογικών δεδομένων και της παροχής επιστημονικών συμβουλών.

¹² Άρθρα 17 ΣΕΕ και 168 ΣΛΕΕ.

¹³ <https://reopen.europa.eu/el>

¹⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/953 σχετικά με το 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.

Προκλήσεις και μελλοντικές προοπτικές για τον μηχανισμό Σένγκεν

18 Παρόλο που ο χώρος Σένγκεν, ποτέ στο παρελθόν, δεν είχε βρεθεί αντιμέτωπος με κατάσταση παρόμοια με αυτή της πανδημίας COVID-19, αυτός ο χώρος μετακινήσεων χωρίς σύνορα έχει ήδη αμφισβητηθεί με την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα από το 2015 και έπειτα. Η πανδημία ήλθε να προστεθεί στις ήδη υφιστάμενες εντάσεις που είχαν δημιουργήσει η μεταναστευτική κρίση και οι τρομοκρατικές απειλές, με τον συνακόλουθο κίνδυνο «οι προσωρινοί έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα να αποκτήσουν μεσοπρόθεσμα ημιμόνιμο χαρακτήρα»¹⁵.

19 Η Επιτροπή, προκειμένου να αντιμετωπίσει την κατάσταση αυτή, τον Ιούνιο του 2021 δημοσίευσε μια στρατηγική σχετικά με τον χώρο Σένγκεν¹⁶. Στις βασικές δράσεις της στρατηγικής για έναν χώρο Σένγκεν χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα περιλαμβάνονται: i) οι πολιτικοί και τεχνικοί διάλογοι με τα κράτη μέλη που επί μακρόν επιβάλλουν ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, ii) μια πρόταση κανονισμού για την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και iii) η κωδικοποίηση των κατευθυντήριων γραμμών και των συστάσεων που καταρτίζονται σε σχέση με την COVID-19. Τον Δεκέμβριο του 2021, η Επιτροπή δημοσίευσε την πρότασή της για την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν¹⁷.

¹⁵ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 19ης Ιουνίου 2020 σχετικά με την κατάσταση στον χώρο Σένγκεν μετά την πανδημία COVID-19 (2020/2640(RSP)), σημείο 12.

¹⁶ Στρατηγική προς έναν πλήρως λειτουργικό και ανθεκτικό χώρο Σένγκεν, COM(2021) 277 final.

¹⁷ 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.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

20 Στόχος του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να διαπιστωθεί κατά πόσον η Επιτροπή ανέλαβε αποτελεσματική δράση για την προστασία του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19. Προκειμένου να απαντήσουμε σε αυτό το βασικό ερώτημα του ελέγχου, θέσαμε δύο υποερωτήματα:

- 1) Ήταν αποτελεσματική η από μέρους της Επιτροπής εποπτεία των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν και των ταξιδιωτικών περιορισμών;
- 2) Διευκόλυνε η Επιτροπή τον συντονισμό της δράσης των κρατών μελών, προκειμένου να μετριαστεί ο αντίκτυπος τόσο των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν όσο και των ταξιδιωτικών περιορισμών;

21 Τα τελευταία χρόνια, στις εκθέσεις ελέγχου μας έχουμε καλύψει την πτυχή «εξωτερικά σύνορα» της στρατηγικής σχετικά με τον χώρο Σένγκεν εξετάζοντας τα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspots) στην Ελλάδα και την Ιταλία¹⁸, τη διαχείριση της μετανάστευσης (συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών ασύλου και μετεγκατάστασης)¹⁹, τα συστήματα ΤΠ²⁰, τις επιχειρήσεις του Frontex²¹, την πολιτική σχετικά με τις επιστροφές και την επανεισδοχή²² και την υποστήριξη από την Ευρωπόλ της καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης μεταναστών²³.

¹⁸ Ειδική έκθεση 06/2017, με τίτλο «Η ανταπόκριση της ΕΕ στην προσφυγική κρίση: η προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspots)»

¹⁹ Ειδική έκθεση 24/2019, με τίτλο «Άσυλο, μετεγκατάσταση και επιστροφή μεταναστών: Καιρός να εντατικοποιηθεί η δράση ώστε να αντιμετωπιστούν οι αποκλίσεις μεταξύ στόχων και αποτελεσμάτων».

²⁰ Ειδική έκθεση 20/2019, με τίτλο «Πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ για την υποστήριξη των συνοριακών ελέγχων: ισχυρό εργαλείο που όμως χρειάζεται να εστιάσει περισσότερο στην πληρότητα και στην έγκαιρη διάθεση των δεδομένων».

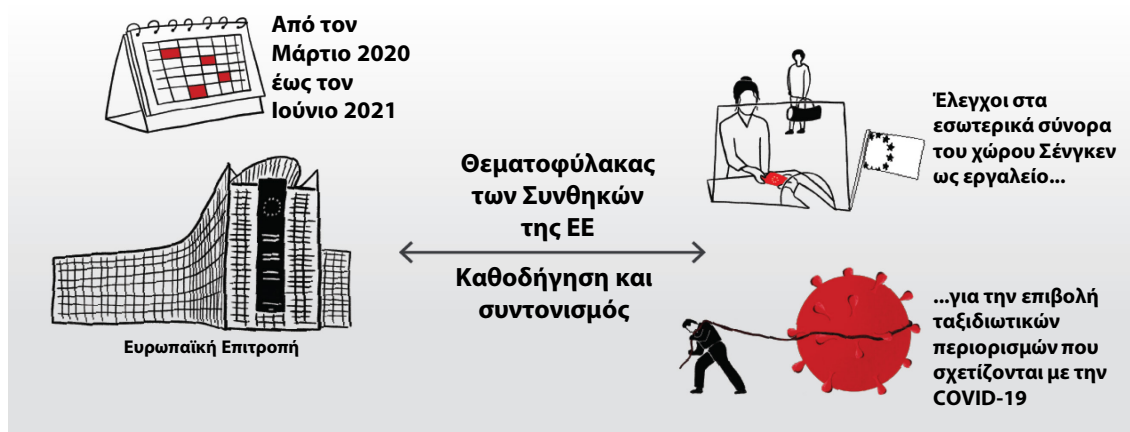
²¹ Ειδική έκθεση 08/2021, με τίτλο «Υποστήριξη της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων από τον Frontex – όχι αρκετά αποτελεσματική μέχρι στιγμής».

²² Ειδική έκθεση 17/2021, με τίτλο «Συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή μεταναστών: περιορισμένα τα αποτελέσματα των σχετικών δράσεων».

²³ Ειδική έκθεση 19/2021, με τίτλο «Υποστήριξη από την Ευρωπόλ της καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης μεταναστών: πολύτιμη η βοήθεια, αλλά ανεπαρκείς η αξιοποίηση των πηγών δεδομένων και η μέτρηση των αποτελεσμάτων».

22 Ο εν προκειμένω έλεγχος ασχολείται με την πτυχή «εσωτερικά σύνορα» της εν λόγω στρατηγικής. Ειδικότερα, εξετάσαμε την από μέρους της Επιτροπής εποπτεία των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και των ταξιδιωτικών περιορισμών που επέβαλαν τα κράτη μέλη, καθώς και τα μέτρα που αυτή έλαβε κατά την έναρξη της πανδημίας για τη διευκόλυνση του συντονισμού των δράσεων. Προσδοκούμε ότι ο εν προκειμένω έλεγχος θα συμβάλει στις εν εξελίξει συζητήσεις σχετικά με την επανεξέταση του συστήματος Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένης της αναθεώρησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Ο έλεγχος καλύπτει την περίοδο από τον Μάρτιο του 2020 έως τον Ιούνιο του 2021 (βλέπε [γράφημα 5](#)).

Γράφημα 5 – Εστίαση του ελέγχου



Πηγή: ΕΕΣ.

23 Διενεργήσαμε τον έλεγχο μέσω εξέτασης εγγράφων, γραπτών ερωτηματολογίων και συνεντεύξεων με σχετικούς ενδιαφερόμενους, όπως η Επιτροπή, το ECDC και το Κοινό Κέντρο Ερευνών. Αντικείμενο της εξέτασης και της ανάλυσης εγγράφων ήταν:

- ο η σχετική ενωσιακή νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία και του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, για τον εντοπισμό των βασικών κανονιστικών απαιτήσεων και των αρμοδιοτήτων των διαφόρων ενδιαφερομένων·
- ο το σύνολο των 150 κοινοποιήσεων των κρατών μελών της ΕΕ σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ Μαρτίου 2020 και Ιουνίου 2021, και όλες οι διαθέσιμες εκ των υστέρων εκθέσεις που υπέβαλαν τα κράτη μέλη σχετικά με τις εν λόγω κοινοποιήσεις·
- ο δείγμα 10 κοινοποιήσεων κρατών μελών όσον αφορά την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ 2015 και 2019 και των σχετικών εσωτερικών εγγράφων της Επιτροπής· η εξέταση των εν λόγω κοινοποιήσεων σκοπό είχε τη σύγκριση των εποπτικών ενεργειών της Επιτροπής με αντικείμενο

τις κοινοποιήσεις σχετικά με τα εσωτερικά σύνορα πριν και μετά την έναρξη της πανδημίας COVID-19.

- ο τα εσωτερικά έγγραφα της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένης της επισκόπησης 33 πρακτικών συνεδριάσεων της ομάδας ενημέρωσης για τον κορονοϊό (βλέπε σημείο 69), και η παρακολούθηση της προσωρινής επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και των ταξιδιωτικών περιορισμών.

Επιπλέον, συνομιλήσαμε με εκπροσώπους έξι εθνικών αντιπροσωπειών στην ΕΕ, τις οποίες επιλέξαμε κατά τρόπο που να διασφαλίζει ισόρροπη γεωγραφική κάλυψη (Βέλγιο, Δανία, Γερμανία, Λιθουανία, Πορτογαλία και Σλοβενία).

24 Ο έλεγχος προσεγγίζεται από τη σκοπιά του πολίτη της ΕΕ που μετακινείται στο εσωτερικό της. Δεν καλύπτει τα ειδικά δικαιώματα υπηκόων τρίτων χωρών, μεταξύ των οποίων το δικαίωμά τους να αιτούνται διεθνή προστασία ή άσυλο στην ΕΕ. Επίσης, ο έλεγχος δεν κάλυψε τις εκτός ΕΕ χώρες Σένγκεν (Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ελβετία).

Παρατηρήσεις

Η από μέρους της Επιτροπής εποπτεία των ενεργειών των κρατών μελών ήταν περιορισμένη και προσέκρουε στο νομικό πλαίσιο

25 Στα σημεία που ακολουθούν εξετάζουμε αν:

- α) η Επιτροπή προέβαινε στις ενδεδειγμένες εποπτικές ενέργειες αναφορικά με την προσωρινή επαναφορά από τα κράτη μέλη των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19. Η εποπτεία αυτή αφορούσε όχι μόνο τους συνοριακούς ελέγχους λόγω της πανδημίας, αλλά και τους ελέγχους που ήταν αποτέλεσμα τόσο της προηγηθείσας μεταναστευτικής κρίσης όσο και των απειλών για την ασφάλεια, και οι οποίοι συνεχίστηκαν στη διάρκεια της πανδημίας. Επιπλέον, εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή αξιοποίησε πλήρως τις προβλεπόμενες από το νομικό πλαίσιο δυνατότητες επιβολής της συμμόρφωσης των κρατών μελών με την ενωσιακή νομοθεσία·
- β) η Επιτροπή αξιολογούσε εγκαίρως και συστηματικά τη συμμόρφωση των ταξιδιωτικών περιορισμών που επέβαλλαν τα κράτη μέλη με την ισχύουσα ενωσιακή νομοθεσία. Επίσης, εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή λάμβανε μέτρα, όταν εντόπιζε πιθανές περιπτώσεις μη συμμόρφωσης στη διάρκεια της περιόδου που κάλυψε ο έλεγχος.

Η Επιτροπή δεν προέβαινε στις ενδεδειγμένες εποπτικές ενέργειες αναφορικά με την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

26 Οι νομικές διατάξεις Σένγκεν ορίζουν αυστηρά τους λόγους, τη μέγιστη διάρκεια και τις διαδικαστικές απαιτήσεις για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Τα κράτη μέλη φέρουν το βάρος της απόδειξης, αφενός, της απουσίας (καλύτερων) εναλλακτικών λύσεων έναντι των συνοριακών ελέγχων και, αφετέρου, της δικαιολογημένης χρήσης τους ως μέτρου έσχατης ανάγκης. Σε περίπτωση επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, τα κράτη μέλη οφείλουν να ενημερώνουν σχετικά την Επιτροπή. Οι κοινοποιήσεις πρέπει να γίνονται εγκαίρως και να περιλαμβάνουν όλες τις πληροφορίες που είναι αναγκαίες για τη διεξαγωγή των σχετικών αξιολογήσεων από την Επιτροπή.

27 Σε περίπτωση που η κοινοποίηση ενός κράτους μέλους δεν περιλαμβάνει επαρκείς πληροφορίες, η Επιτροπή πρέπει να ζητήσει συμπληρωματικά στοιχεία. Εάν

διατηρεί επιφυλάξεις όσον αφορά τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία της ΕΕ, μπορεί να εκδώσει γνώμη, διατυπώνοντας δημοσίως τη θέση της σχετικά με συγκεκριμένο έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα. Επιπλέον, εάν έχει αμφιβολίες όσον αφορά την αναλογικότητα και την αναγκαιότητα του μέτρου, «εκδίδει γνώμη προς τον σκοπό αυτό» (βλέπε σημεία **06-08** και **γράφημα 1**).

Συνοριακοί έλεγχοι που επιβλήθηκαν πριν από την πανδημία

28 Το Συμβούλιο συνέστησε²⁴ στη Δανία, τη Γερμανία, την Αυστρία και τη Σουηδία, οι οποίες είχαν πληγεί σοβαρά από τη μεταναστευτική κρίση και από απειλές για την ασφάλεια, να παρατείνουν τους αναλογικούς προσωρινούς συνοριακούς ελέγχους για χρονικό διάστημα που δεν θα υπερέβαινε τους έξι μήνες. Έως τον Νοέμβριο του 2017, η σύσταση αυτή επαναλήφθηκε τρεις φορές (τον Νοέμβριο του 2016, καθώς και τον Φεβρουάριο και τον Μάιο του 2017²⁵).

29 Εξετάσαμε δείγμα κοινοποιήσεων σχετικά με τα εσωτερικά σύνορα που εκδόθηκαν μεταξύ 2015 και 2019, με σκοπό τη σύγκριση των σχετικών εποπτικών ενεργειών στις οποίες είχε προβεί η Επιτροπή πριν και μετά την έναρξη της πανδημίας COVID-19 (βλέπε **παράρτημα Ι**). Για τις τέσσερις από τις δέκα κοινοποιήσεις που εξετάσαμε (εκδοθείσες μετά τον Νοέμβριο του 2017), διαπιστώσαμε ότι οι πληροφορίες που περιλάμβαναν δεν επαρκούσαν για την από μέρους της Επιτροπής αξιολόγηση της αναλογικότητας των σχετικών μέτρων συνοριακών ελέγχων. Ειδικότερα, δεν αιτιολογούνταν η χρήση τους ως μέτρου έσχατης ανάγκης, επιβαλλόμενου λόγω απουσίας εναλλακτικών λύσεων. Μολονότι και στις τέσσερις περιπτώσεις αυτές η Επιτροπή ζήτησε πρόσθετες πληροφορίες από τα κράτη μέλη, οι απαντήσεις που έλαβε εξακολουθούσαν να μην επαρκούν για τη διεξαγωγή εμπεριστατωμένης αξιολόγησης.

30 Από το 2020, το περιεχόμενο των κοινοποιήσεων των κρατών μελών σχετικά με τη μετανάστευση ή με απειλές για την ασφάλεια εξακολουθεί να μην επαρκεί για την από μέρους της Επιτροπής αξιολόγηση της αναλογικότητας των συνοριακών ελέγχων (βλέπε σημεία **37** και **38**). Ωστόσο, λόγω της σημαντικής αύξησης των κοινοποιήσεων

²⁴ Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2016/894 του Συμβουλίου, της 12ης Μαΐου 2016, για σύσταση σχετικά με την καθιέρωση προσωρινού ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

²⁵ Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2016/1989 του Συμβουλίου, της 11ης Νοεμβρίου 2016, εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2017/246 του Συμβουλίου, της 7ης Φεβρουαρίου 2017, και εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2017/818 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2017.

που σχετίζονται με τη νόσο COVID-19, η Επιτροπή έχει πάψει να ζητεί πρόσθετες πληροφορίες.

31 Σύμφωνα με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα μπορούν να επανέρχονται για διάστημα που δεν θα υπερβαίνει συνολικά τα δύο έτη. Πέντε κράτη μέλη (Δανία, Γερμανία, Γαλλία, Αυστρία και Σουηδία) υπερέβησαν το εν λόγω διάστημα, αλλάζοντας τη νομική βάση ανά δύο έτη ή ισχυριζόμενα ότι κάθε νέα κοινοποίηση αντιστοιχούσε σε νέο συνοριακό έλεγχο (και ότι δεν επρόκειτο για παράταση υφιστάμενου). Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή εξέδωσε μόνο μία κοινή θετική γνώμη σχετικά με την αναλογικότητα και την αναγκαιότητα των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Αυστρίας και της Γερμανίας, τον Οκτώβριο του 2015²⁶.

32 Όλα τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλλουν έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή συνοριακών ελέγχων εντός τεσσάρων εβδομάδων μετά την άρση τους²⁷. Ωστόσο, τα πέντε κράτη μέλη που εφαρμόζουν επί μακρόν συνοριακούς ελέγχους και αναφέρονται στο σημείο **31**, έξι χρόνια μετά την επαναφορά των εν λόγω ελέγχων δεν έχουν ακόμη υποβάλει εκ των υστέρων έκθεση. Η Επιτροπή δεν προέβη σε καμία ενέργεια, προκειμένου να συγκεντρώσει πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή των ελέγχων αυτών.

33 Σύμφωνα με την Επιτροπή, η έκταση και η διάρκεια των επί μακρόν εφαρμοζόμενων στα εσωτερικά σύνορα ελέγχων δεν είναι ούτε αναλογικές ούτε αναγκαίες²⁸. Η Επιτροπή έχει την εντολή και την υποχρέωση να παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία της ΕΕ και να αναλαμβάνει δράση σε περίπτωση ενδεχόμενης μη συμμόρφωσης (βλέπε σημείο **14**), με τη δυνατότητα να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει. Ωστόσο, δεν έχει ακόμη προβεί σε τέτοια ενέργεια, μολονότι διατηρεί επιφυλάξεις σχετικά με τη συμμόρφωση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα με την ενωσιακή νομοθεσία.

34 Αντ' αυτού, η Επιτροπή προέκρινε τη λύση ηπιότερων μέτρων, παραδείγματος χάριν τον διάλογο με τα κράτη μέλη και τον συντονισμό, χωρίς όμως απτά

²⁶ Γνώμη της Επιτροπής της 23.10.2015, C(2015) 7100 final.

²⁷ Άρθρο 33 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

²⁸ Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, SWD(2021) 462 final.

αποτελέσματα, δεδομένου ότι, στα εσωτερικά σύνορα, εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι έλεγχοι που επανήλθαν πριν από μία και πλέον εξαετία. Στη στρατηγική σχετικά με τον χώρο Σένγκεν του Ιουνίου του 2021, η Επιτροπή εξέφρασε την πρόθεσή της να κάνει χρήση όλων των νομικών μέσων στη διάθεσή της, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη παρατείνουν δυσανάλογα τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.

Συνοριακοί έλεγχοι που σχετίζονται με την πανδημία COVID-19

35 Παρόλο που ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν δεν αναφέρει ρητά την απειλή για τη δημόσια υγεία ως λόγο επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, η Επιτροπή, δεδομένης της πανδημίας COVID-19, αποδέχθηκε ότι η απειλή για τη δημόσια υγεία μπορεί να αποτελέσει απειλή για τη δημόσια τάξη και, κατά συνέπεια, επέτρεψε στα κράτη μέλη να επαναφέρουν τους ελέγχους αυτού του είδους. Εντούτοις, στην περίπτωση αυτή, το κράτος μέλος οφείλει να πληροί την αυστηρή απαίτηση οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα να μην αποτελούν μόνο μέτρο έσχατης ανάγκης, αλλά και να είναι αναλογικοί και περιορισμένης διάρκειας.

36 Ενώ οι συνοριακοί έλεγχοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον έλεγχο του ουσιώδους χαρακτήρα μιας μετακίνησης, καθώς και της διενέργειας διαγνωστικού ελέγχου και της καταχώρισης για τους σκοπούς της καραντίνας (αλλά όχι της επιβολής καραντίνας αυτής καθ'αυτής), υπάρχουν και άλλοι έλεγχοι που μπορούν να πραγματοποιηθούν από αστυνομικούς²⁹ ή υγειονομικούς υπαλλήλους³⁰ (παραδείγματος χάριν μέτρηση της θερμοκρασίας), αντί των συνοριακών ελέγχων, με σκοπό τον περιορισμό της διασποράς του ιού.

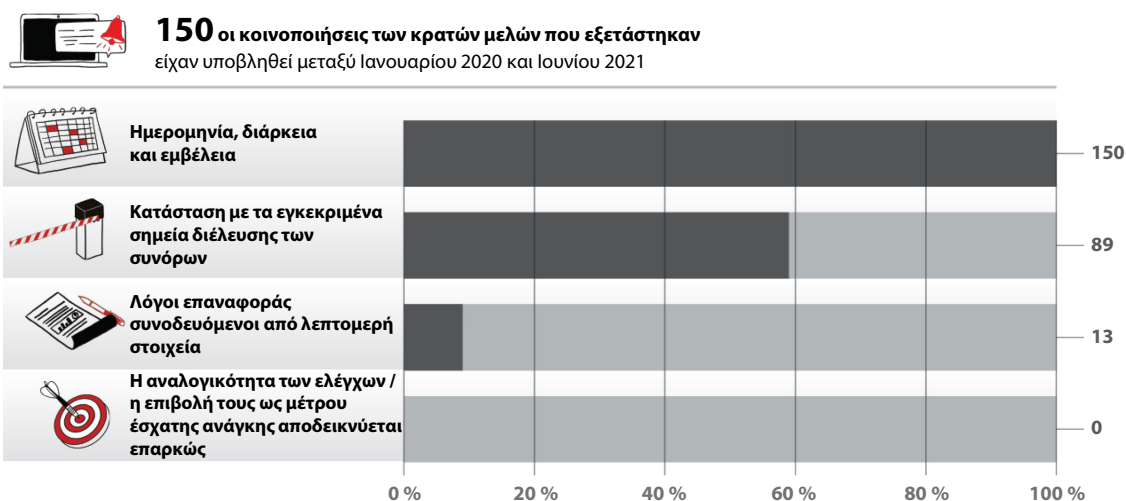
37 Εξετάσαμε το σύνολο των 150 κοινοποιήσεων των κρατών μελών σε σχέση με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή μεταξύ Μαρτίου 2020 και Ιουνίου 2021. Από αυτές, οι 135 σχετίζονταν αποκλειστικά με την COVID-19, οι έξι με τη νόσο COVID-19 σε συνδυασμό με τη μετανάστευση ή την ασφάλεια και οι υπόλοιπες εννέα με τη μετανάστευση ή/και την ασφάλεια (βλέπε σημείο 30). Από την επισκόπηση που πραγματοποιήσαμε προκύπτει ότι, σε όλες τις κοινοποιήσεις, αναγράφονταν οι ημερομηνίες, η διάρκεια και το πεδίο

²⁹ Σύσταση (ΕΕ) 2017/820 της Επιτροπής, της 12ης Μαΐου 2017, σχετικά με τους αναλογικούς αστυνομικούς ελέγχους και την αστυνομική συνεργασία στον χώρο Σένγκεν, C(2017) 3349 final.

³⁰ Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών, 16.3.2020, C(2020) 1753 final, σημείο 20.

εφαρμογής των συνοριακών ελέγχων. Ωστόσο, δεν υπήρχαν επαρκή στοιχεία (υποστηριζόμενα από ολοκληρωμένα στατιστικά δεδομένα και συγκριτική ανάλυση διαφόρων εναλλακτικών λύσεων έναντι των συνοριακών ελέγχων) που να αποδεικνύουν ότι οι συνοριακοί έλεγχοι αποτελούσαν πράγματι μέτρο έσχατης ανάγκης. Επιπλέον, συχνά δεν αναφέρονταν τα εγκεκριμένα σημεία διέλευσης των συνόρων, στα οποία θα εφαρμόζονταν οι έλεγχοι. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε [γράφημα 6](#).

Γράφημα 6 – Επισκόπηση των κοινοποιήσεων των κρατών μελών της ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ.

38 Από την επισκόπηση που πραγματοποιήσαμε προκύπτουν και εδώ τα ίδια προβλήματα με αυτά που αφορούσαν τις κοινοποιήσεις σχετικά με τη μεταναστευτική κρίση και τις απειλές για την ασφάλεια πριν την έναρξη της πανδημίας COVID-19 (βλέπε σημείο [29](#)). Μολονότι οι πληροφορίες που παρείχαν τα κράτη μέλη ήταν ανεπαρκείς, η Επιτροπή δεν ζήτησε πρόσθετα στοιχεία, ούτε εξέδωσε σχετική γνώμη από την έναρξη της πανδημίας, όπως απαιτείται από το άρθρο 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι αυτή η έλλειψη σημαντικών πληροφοριών προερχόμενων από τα κράτη μέλη περιορίσε την ικανότητά της για εμπεριστατωμένη νομική ανάλυση των επιμέρους μέτρων που λαμβάνονταν στο πλαίσιο των συνοριακών ελέγχων.

39 Επιπλέον, η Επιτροπή δεν διαθέτει ένα ισχυρό σύστημα παρακολούθησης, ώστε να εντοπίζει τις περιπτώσεις συνοριακών ελέγχων τις οποίες τα κράτη μέλη δεν της έχουν κοινοποιήσει. Στη διάρκεια του ελέγχου μας, η Επιτροπή δήλωσε ότι καμία τέτοια περίπτωση δεν είχε υποπέσει στην αντίληψή της, ωστόσο στο [πλαίσιο 1](#) κατωτέρω παρατίθενται δύο τέτοια παραδείγματα που εντοπίσαμε.

Πλαίσιο 1

Παραδείγματα συνοριακών ελέγχων που σχετίζονταν με την COVID-19 και δεν κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή

Το καλοκαίρι του 2020 και την άνοιξη του 2021, η Σλοβενία επανέφερε τους συνοριακούς ελέγχους που σχετίζονταν με την COVID-19 σε όλα τα σύνορά της. Οι έλεγχοι που διεξήγε η συνοριακή αστυνομία εξυπηρετούσαν κυρίως την καταχώριση για τον σκοπό της τήρησης υποχρεωτικής καραντίνας ή για την επαλήθευση αρνητικού αποτελέσματος διαγνωστικού ελέγχου COVID-19. Οι εν λόγω έλεγχοι δεν κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή.

Την άνοιξη και το καλοκαίρι του 2021, η Σλοβακία επανέφερε τους συνοριακούς ελέγχους. Χρησιμοποιήθηκαν για την επαλήθευση, κατ' αρχάς, της καταχώρισης για τον σκοπό της τήρησης υποχρεωτικής καραντίνας και, εν συνεχεία, της κατοχής πιστοποιητικού COVID-19. Αν και η Σλοβακία είχε κοινοποιήσει στην Επιτροπή τους συνοριακούς ελέγχους το 2020, δεν έκανε το ίδιο το 2021.

Και στις δύο περιπτώσεις, ελλείψει επίσημων κοινοποιήσεων, τα κράτη μέλη δεν υπέβαλαν έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των ελέγχων στα σύνορά τους και δεν κατέδειξαν τον αναλογικό ή τον επιτακτικό χαρακτήρα τους.

40 Η Επιτροπή δεν έλαβε όλες τις εκ των υστέρων εκθέσεις που έπρεπε να της διαβιβαστούν εντός τεσσάρων εβδομάδων από την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα (βλέπε επίσης σημείο 32). Στον [πίνακα 1](#) παρατίθενται τα κράτη μέλη που δεν υπέβαλαν εκ των υστέρων εκθέσεις αναφορικά με ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα που σχετίζονταν με την COVID-19. Η Επιτροπή δεν παρέσχε στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι είχε ζητήσει από τα εν λόγω κράτη μέλη να της διαβιβάσουν τις κοινοποιήσεις ή τις εκ των υστέρων εκθέσεις που δεν της είχαν υποβληθεί.

Πίνακας 1 – Κατάλογος των κρατών μελών που, έως τον Σεπτέμβριο του 2021, δεν είχαν υποβάλει εκ των υστέρων εκθέσεις σχετικά με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα λόγω της COVID-19

Κράτος μέλος	Κατάσταση
Βέλγιο	Εκ των υστέρων εκθέσεις υποβλήθηκαν σχετικά με τους συνοριακούς ελέγχους που πραγματοποιήθηκαν το 2020, όμως δεν έχουν (ακόμη) υποβληθεί σχετικά με αυτούς που πραγματοποιήθηκαν το 2021.
Πορτογαλία	
Δανία	Εκ των υστέρων εκθέσεις σχετικά με τους συνοριακούς ελέγχους λόγω της COVID-19 δεν υποβλήθηκαν ούτε το 2020 ούτε το 2021.
Γερμανία	
Γαλλία	
Αυστρία	
Πολωνία	Δεν προέβησαν σε κοινοποίηση των συνοριακών ελέγχων το 2021. Επομένως, υποθέτουμε ότι δεν θα υποβάλουν εκ των υστέρων εκθέσεις.
Σλοβακία	
Σλοβενία	Δεν κοινοποίησε στην Επιτροπή τους συνοριακούς ελέγχους ούτε το 2020 ούτε το 2021. Επομένως, υποθέτουμε ότι δεν θα υποβάλει εκ των υστέρων εκθέσεις.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της επισκόπησης των εκ των υστέρων εκθέσεων που διαβιβάστηκαν από την Επιτροπή.

41 Από την επισκόπηση του συνόλου των 12 εκ των υστέρων εκθέσεων που λάβαμε από την Επιτροπή και οι οποίες κάλυπταν την περίοδο από τον Μάρτιο του 2020 έως τον Ιούνιο του 2021, προκύπτει ότι το περιεχόμενό τους διαφέρει σημαντικά, περιλαμβάνοντας από γενικές δηλώσεις έως λεπτομερή στατιστικά στοιχεία. Ωστόσο, οι περισσότερες από αυτές δεν συμμορφώνονταν πλήρως με τις νομικές απαιτήσεις σχετικά με την αξιολόγηση της αναλογικότητας³¹. Σε δέκα από τις 12 εκθέσεις η πτυχή αυτή δεν καλυπτόταν επαρκώς, παρά μόνο πολύ συνοπτικά και γενικόλογα (βλέπε [πλαίσιο 2](#)). Μόνο τρεις εκθέσεις περιείχαν αναφορά στην πιθανή χρήση εναλλακτικών μέτρων, αλλά και πάλι πολύ συνοπτικά.

³¹ Άρθρο 33 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

Πλαίσιο 2

Παραδείγματα ανεπαρκούς αιτιολόγησης της αναλογικότητας στις εκ των υστέρων εκθέσεις

Έκθεση 1, Μάρτιος–Ιούνιος 2020 στην Ουγγαρία: Τα μέτρα που θεσπίστηκαν ήταν αποτελεσματικά, αναλογικά και κρίσιμης σημασίας για τον περιορισμό της εξάπλωσης της επιδημίας, δεδομένου ότι ο αριθμός των κρουσμάτων στην Ουγγαρία παρέμεινε χαμηλός.

Έκθεση 2, Μάρτιος–Ιούνιος 2020 στην Πορτογαλία: Δεδομένης της παγκόσμιας επιδημιολογικής κατάστασης, βασική επιδίωξη και στόχος της προσωρινής επαναφοράς ήταν η διασφάλιση της δημόσιας υγείας και η ανάσχεση της διασποράς του ιού της COVID-19. Στο πλαίσιο αυτό, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα περιορίστηκε, σε επιχειρησιακό και γεωγραφικό επίπεδο, στην ανάγκη διασφάλισης της προστασίας της δημόσιας υγείας και της εσωτερικής ασφάλειας.

Έκθεση 3, Μάρτιος–Ιούνιος 2020 στην Ισπανία: Όπως ήταν αναμενόμενο, λόγω της ίδιας της φύσης των στόχων που επιδιώκει η επαναφορά των ελέγχων, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων υπέστη σοβαρό πλήγμα. Εντούτοις, λαμβανομένων υπόψη των μέτρων που θεσπίστηκαν στην ισπανική επικράτεια, σε άλλα κράτη μέλη, στα συνδεδεμένα κράτη Σένγκεν και στα υπόλοιπα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν, το εν λόγω μέτρο μπορεί να θεωρηθεί αναλογικό.

42 Καμία έκθεση δεν περιέγραφε τα μέτρα που είχαν ληφθεί, προκειμένου να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, ιδιαίτερα όσον αφορά την ίση μεταχείριση των πολιτών της ΕΕ ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους. Παρόλο που δεν προβλέπεται ρητά στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η πληροφορία αυτή είναι χρήσιμη για την αξιολόγηση της νομιμότητας των συνοριακών ελέγχων που θεσπίζονται για τον σκοπό της επιβολής περιορισμών υπό τη μορφή ταξιδιωτικών απαγορεύσεων βάσει ιθαγένειας ή τόπου κατοικίας (βλέπε [πλαίσιο 3](#)).

Πλαίσιο 3

Παράδειγμα συνοριακού ελέγχου που χρησιμοποιήθηκε ως μέσο για την επιβολή ταξιδιωτικής απαγόρευσης και ο εν δυνάμει αντίκτυπός του στην αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων

Τον Αύγουστο του 2020, η Ουγγαρία χρησιμοποίησε τους ελέγχους στα σύνορά της προκειμένου να επιβάλει ταξιδιωτικούς περιορισμούς, εφαρμόζοντας διαφορετικούς κανόνες για τους υπηκόους της από ό,τι για τους άλλους πολίτες της ΕΕ, ανεξαρτήτως της πανδημικής κατάστασης που επικρατούσε τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο στα κράτη μέλη της ΕΕ.

Από την 1η Σεπτεμβρίου 2020, αποφάσισε να απαγορεύσει την είσοδο στην επικράτειά της σε ξένους υπηκόους, συμπεριλαμβανομένων πολιτών της ΕΕ. Εξαιρέθηκαν μόνον οι πολίτες των χωρών του Βίσεγκραντ (ήτοι της Τσεχίας, της Πολωνίας και της Σλοβακίας) που ήταν σε θέση να επιδείξουν αρνητικό αποτέλεσμα διαγνωστικού ελέγχου COVID-19.

Την 1η Οκτωβρίου 2020, θεσπίστηκε υποχρεωτική καραντίνα κατά την είσοδο στη χώρα, εξαιρουμένων των Ούγγρων πολιτών και των μελών των οικογενειών τους που επέστρεφαν στη χώρα από την Τσεχία, την Πολωνία και τη Σλοβακία, εφόσον επιδείκνυαν αρνητικό αποτέλεσμα διαγνωστικού ελέγχου.

Επίσης, από τους κανόνες περί καραντίνας εξαιρούνταν οι Τσέχοι, Πολωνοί και Σλοβάκοι πολίτες που είχαν κάνει κράτηση καταλύματος στην Ουγγαρία για τον Οκτώβριο, εφόσον επιδείκνυαν αρνητικό αποτέλεσμα διαγνωστικού ελέγχου PCR κατά την άφιξή τους στη χώρα.

43 Τέλος, όσον αφορά την ολοκληρωμένη ετήσια αναφορά στοιχείων σε σχέση με τη συνολική εφαρμογή της σύμβασης Σένγκεν (συμπεριλαμβανομένων της εφαρμογής των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και της άποψης της Επιτροπής όσον αφορά την αιτιολόγησή τους), η Επιτροπή έχει να εκδώσει ετήσια έκθεση σχετικά με τη λειτουργία του χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα από το 2015³².

44 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να προβαίνει στις ενδεδειγμένες εποπτικές ενέργειες αναφορικά με την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν, να κάνει χρήση των προνομίων της για να ζητεί πρόσθετες πληροφορίες από

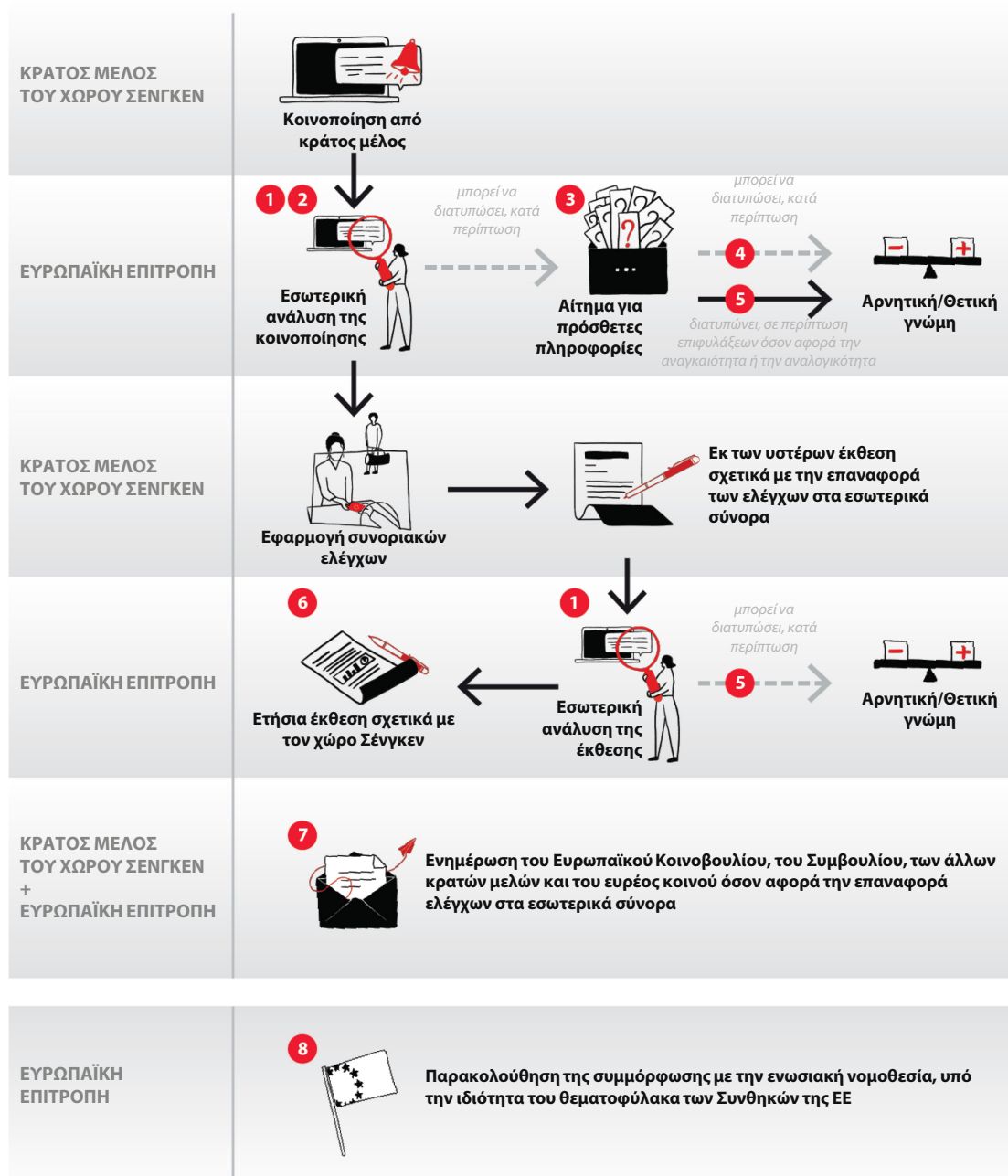
³² Όπως επιτάσσει το άρθρο 33 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

τα κράτη μέλη και να βελτιώσει την υποβολή εκθέσεων προς το ίδιο σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ασκεί τα προνόμιά της δυνάμει των Συνθηκών³³.

45 Το *γράφημα 7* παρουσιάζει τα προβλήματα που διαπιστώσαμε με τις εποπτικές ενέργειες της Επιτροπής όσον αφορά τα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν.

³³ Παραδείγματος χάριν, ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 19.6.2020 σχετικά με την κατάσταση στον χώρο Σένγκεν μετά την πανδημία COVID-19 [2020/2640(RSP)].

Γράφημα 7 – Εντοπισθέντα προβλήματα όσον αφορά την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα



- 1 Ανεπαρκείς πληροφορίες για τη διεξαγωγή εμπειριστατωμένης εσωτερικής ανάλυσης (σημεία 30, 32, 37-38 και 40-42)
- 2 Δεν υπήρξε παρακολούθηση συνοριακών ελέγχων που δεν κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή (σημείο 39)
- 3 Δεν έχει διατυπωθεί αίτημα για πρόσθετες πληροφορίες από το 2020 (σημεία 30, 32, 38 και 40)
- 4 Δεν έχει εκδοθεί γνώμη από το 2015 (σημεία 31 και 38)

- 5 Δεν έχει εκδοθεί γνώμη σε περίπτωση επιφυλάξεων σχετικά με την αναλογικότητα (σημεία 31 και 33)
- 6 Δεν έχει καταρτιστεί ετήσια έκθεση σχετικά με τον χώρο Σένγκεν από το 2015 (σημείο 43)
- 7 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει επανειλημμένως ζητήσει τη βελτίωση των υποβαλλόμενων εκθέσεων (σημείο 44)
- 8 Δεν έχουν ληφθεί μέτρα επιβολής / δεν έχει κινηθεί διαδικασία επί παραβάσει (σημεία 33-34)

Πηγή: ΕΕΣ.

Η Επιτροπή εποπτεύει τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς, ωστόσο τα όρια που θέτει το νομικό πλαίσιο παρακωλύουν το έργο της

46 Τα κράτη μέλη αντέδρασαν στην πανδημία επιβάλλοντας ταξιδιωτικούς περιορισμούς για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας (βλέπε σημείο [10](#)). Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή συνολικά δεν διαθέτει ένα ισχυρό νομικό πλαίσιο, προκειμένου να αξιολογήσει κατά πόσον οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί που επέβαλλαν τα κράτη μέλη συμμορφώνονταν με το δίκαιο της ΕΕ. Οι κύριοι λόγοι είναι οι εξής:

- ο οι ουσιαστικές εξουσίες και τα προνόμια που διαθέτουν τα κράτη στον τομέα της δημόσιας υγείας δυνάμει της νομοθεσίας της ΕΕ, τομέας που δεν εμπίπτει στην αποκλειστική ή στη συντρέχουσα αρμοδιότητα της ΕΕ³⁴, με τα κράτη μέλη να καθορίζουν έκαστο τη δική του πολιτική υγείας³⁵.
- ο βάσει της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία³⁶, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να κοινοποιούν στην Επιτροπή τα μέτρα που θεσπίζουν στο πλαίσιο αυτό, ούτε να υποβάλλουν σχετικές εκθέσεις· αυτό οφείλεται στον τρόπο λειτουργίας της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία εν γένει, δυνάμει της οποίας οι περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία εφαρμόζονται βάσει μεμονωμένων αξιολογήσεων και υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο· ελλείψει τέτοιας υποχρέωσης, τα κράτη μέλη αποφασίζουν ελεύθερα αν θα υποβάλουν έκθεση σχετικά με τα θεσπιζόμενα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των ταξιδιωτικών περιορισμών, καθώς και τον τρόπο παρουσίασης των σχετικών στοιχείων· το γεγονός αυτό επιτείνει τον κίνδυνο οι πληροφορίες που λαμβάνει η Επιτροπή σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς να είναι ελλιπείς·
- ο ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας των συστάσεων του Συμβουλίου³⁷, που αποτελούν το βασικό έγγραφο πολιτικής για μια συντονισμένη προσέγγιση όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19 και, επομένως, περιλαμβάνουν κοινές αρχές επί των οποίων έχουν συμφωνήσει τα κράτη μέλη όσον αφορά την εφαρμογή ταξιδιωτικών περιορισμών·
- ο η πρωτοφανής φύση της πανδημίας COVID-19 και η ταχεία εξέλιξή της.

³⁴ Βλέπε άρθρο 3 και άρθρο 45, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρα 27 και 29 της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία.

³⁵ Βλέπε άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο ια), και άρθρο 6, στοιχείο α), ΣΛΕΕ.

³⁶ Οδηγία 2004/38/ΕΚ.

³⁷ Σύσταση (ΕΕ) 2020/1475 του Συμβουλίου της 13.10.2020, σύσταση (ΕΕ) 2021/119 του Συμβουλίου της 1.2.2021, σύσταση (ΕΕ) 2021/961 του Συμβουλίου της 14.6.2021 και σύσταση (ΕΕ) 2022/107 του Συμβουλίου της 25.1.2022.

47 Επιπλέον, το μόνο εργαλείο που διαθέτει η Επιτροπή για να διασφαλίσει ότι οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί δεν πλήττουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας είναι η διαδικασία επί παραβάσει, η οποία δεν ενδείκνυται στο πλαίσιο της πανδημίας. Και αυτό διότι οι σχετικές νομικές διαδικασίες είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες (συχνά πολυετείς στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης), ενώ τα μέτρα που έλαβαν τα κράτη μέλη στη διάρκεια της πανδημίας ήταν βραχυπρόθεσμα και συχνά μεταβαλλόμενα. Σύμφωνα με προηγούμενες αποφάσεις του Δικαστηρίου³⁸, η διαδικασία επί παραβάσει καθίσταται απαράδεκτη, όταν πάψει να υφίσταται η σχετική παραβίαση. Τα μέτρα που η Επιτροπή θεωρεί επί του παρόντος μη συμμορφούμενα με την ενωσιακή νομοθεσία, είναι πολύ απίθανο να είναι ακόμη σε ισχύ σε μερικά χρόνια από τώρα, κάτι που σημαίνει ότι η μη συμμόρφωση των κρατών μελών δεν θα επισύρει κυρώσεις.

48 Για την παρακολούθηση των ταξιδιωτικών περιορισμών που επέβαλλαν τα κράτη μέλη, η Επιτροπή χρησιμοποίησε αρκετές πηγές πληροφόρησης, όπως η εθνική νομοθεσία που δημοσιευόταν σε κρατικούς ιστοτόπους, η άμεση επαφή με τα κράτη μέλη, οι πληροφορίες που ήταν διαθέσιμες στα μέσα μαζικής ενημέρωσης ή οι καταγγελίες που αφορούσαν συγκεκριμένα προβλήματα και υποβάλλονταν από άλλα κράτη μέλη, πολίτες ή οργανισμούς.

49 Εντός των ορίων που θέτει το νομικό πλαίσιο, από τα στοιχεία που συγκεντρώσαμε προκύπτει ότι η Επιτροπή, όποτε έλαβε σχετικές κοινοποιήσεις, αξιολόγησε τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς εγκαίρως και συστηματικά. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι τα δεδομένα που υπέβαλλαν τα κράτη μέλη συχνά δεν ήταν συγκρίσιμα και παρουσίαζαν κενά, γεγονός που δυσχέραινε περαιτέρω την έγκαιρη διαμόρφωση ακριβούς εικόνας από την Επιτροπή των ταξιδιωτικών περιορισμών που είχαν επιβληθεί από τα κράτη μέλη και, επομένως, την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της ως προς την παρακολούθηση της συμμόρφωσης (βλέπε παράδειγμα στο [πλαίσιο 4](#)).

³⁸ Βλέπε υποθέσεις C-288/12 (σημείο 30), C-221/04 (σημεία 25 και 26), και C-20/09 (σημείο 33).

Πλαίσιο 4

Παραδείγματα προβλημάτων σχετικά με τα δεδομένα που υπέβαλλαν τα κράτη μέλη

Η παρακολούθηση που διεξήγαγε η Επιτροπή τον Ιούνιο του 2021 βασίστηκε σε πληροφορίες που είχαν διαβιβάσει οι εθνικές αρχές. Το ερώτημα που έθεσε ήταν το εξής: «Εφαρμόζεται ήδη ο μηχανισμός που θεσπίστηκε με τις συστάσεις του Συμβουλίου (κοινός χάρτης, κατώτατα όρια, κ.λπ.);». Σε αυτό δεν απάντησαν οκτώ κράτη μέλη (Βουλγαρία, Κροατία, Ιταλία, Ουγγαρία, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία και Σλοβακία).

Τον Ιούνιο του 2021, στην ανακοίνωσή της σχετικά με τα διδάγματα από την πανδημία COVID-19³⁹, η Επιτροπή ανέφερε επίσης δυσκολίες στη συλλογή πλήρων και συγκρίσιμων δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ.

50 Δυσκολίες δεν αντιμετώπισε μόνο η Επιτροπή, αλλά και το ECDC. Βάσει της σύστασης του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19⁴⁰, το ECDC πρέπει να δημοσιεύει σε εβδομαδιαία βάση χάρτες που αποτυπώνουν τις περιοχές κινδύνου. Οι χάρτες αυτοί⁴¹ παρουσιάζουν στοιχεία σχετικά με τη μετάδοση της νόσου COVID-19 στις διάφορες περιοχές με σκοπό να υποστηρίξουν τα κράτη μέλη στη λήψη αποφάσεων σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία. Σύμφωνα με τη σύσταση του Συμβουλίου, τα κράτη μέλη οφείλουν να υποβάλλουν δεδομένα σε περιφερειακό επίπεδο σε εβδομαδιαία βάση. Έξι μήνες μετά (τον Μάιο του 2021), 12 κράτη μέλη δεν είχαν ακόμη συμμορφωθεί με την εν λόγω απαίτηση.

³⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Πρώτα διδάγματα από την πανδημία της COVID-19, COM(2021) 380 final.

⁴⁰ Σύσταση (ΕΕ) 2020/1475 του Συμβουλίου.

⁴¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

Παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής και του ECDC, οι δράσεις των κρατών μελών χαρακτηρίζονταν ως επί το πλείστον από έλλειψη συντονισμού

51 Καθότι η ΕΕ δεν διέθετε πλαίσιο για έκτακτα περιστατικά στον τομέα της υγείας, τα κράτη μέλη έπρεπε να αντιδρούν γρήγορα σε μια διαρκώς μεταβαλλόμενη υγειονομική κατάσταση. Μολονότι αυτά φέρουν την αποκλειστική ευθύνη για την εφαρμογή των ταξιδιωτικών περιορισμών λόγω της COVID-19, η Επιτροπή οφείλει να συνεργάζεται μαζί τους, προκειμένου να διευκολύνεται η εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης σχετικά με τους εν λόγω περιορισμούς και έτσι να ελαχιστοποιείται ο αντίκτυπος στις διασυνοριακές μετακινήσεις εντός της ΕΕ (βλέπε σημείο [15](#)).

52 Στην παρούσα ενότητα εξετάζουμε κατά πόσον:

- α) η Επιτροπή και το ECDC εξέδωσαν εγκαίρως σχετική καθοδήγηση, γνωμοδοτήσεις και συστάσεις, αναπροσαρμόζοντάς τις στις νέες εξελίξεις, προκειμένου να διευκολυνθεί ο συντονισμός των δράσεων των κρατών μελών· και
- β) οι προσπάθειες της Επιτροπής και του ECDC είχαν ως αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη συνέπεια και τον καλύτερο συντονισμό της εφαρμογής των ταξιδιωτικών περιορισμών και της διαχείρισης των εσωτερικών συνόρων από τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή και το ECDC εξέδωσαν εγκαίρως σχετική καθοδήγηση για τη διευκόλυνση του συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ

Επιτροπή

53 Από την έναρξη της πανδημίας, η Επιτροπή έχει εκδώσει εκτενή έγγραφα καθοδήγησης για τα κράτη μέλη υπό τη μορφή ανακοινώσεων, κατευθυντήριων γραμμών και προτάσεων για συστάσεις του Συμβουλίου, τα οποία καλύπτουν διάφορες πτυχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και των μέτρων κατά της COVID-19 (βλέπε [παράρτημα II](#)).

54 Όσον αφορά την καθοδήγηση της ΕΕ σχετικά με τους συνοριακούς ελέγχους, η Επιτροπή κάλυψε δύο βασικούς τομείς: τα εξωτερικά σύνορα, με την απαγόρευση των μη ουσιαστικών μετακινήσεων προς την ΕΕ, και τα εσωτερικά σύνορα με τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη διαχείριση των συνόρων, περιλαμβανομένης της ανακοίνωσης που εξέδωσε στη συνέχεια για τη σταδιακή άρση των συνοριακών ελέγχων. Η καθοδήγηση σχετικά με την απαγόρευση των μη ουσιαστικών μετακινήσεων

προς την ΕΕ δεν εμπίπτει στην εμβέλεια του εν προκειμένω ελέγχου (βλέπε σημείο 22).

55 Οι κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τη διαχείριση των συνόρων δημοσιεύθηκαν στις 16 Μαρτίου 2020⁴², στην αρχή της πανδημίας, και κάλυπταν τις βασικές σχετικές πτυχές (ήτοι τους ελέγχους στα εσωτερικά και στα εξωτερικά σύνορα, τα μέτρα που σχετίζονταν με τη υγεία και τη μεταφορά των εμπορευμάτων). Υπενθύμιζαν στα κράτη μέλη βασικές νομικές αρχές, συμπεριλαμβανομένων των αρχών της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, και περιλάμβαναν ειδική ενότητα για τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, όπου αναγνωριζόταν η ανάγκη επαναφοράς των σχετικών ελέγχων, «σε εξαιρετικά κρίσιμη κατάσταση»⁴³, για την αντιμετώπιση της COVID-19. Θεωρούμε την καθοδήγηση αυτή έγκαιρη και συναφή.

56 Εντούτοις, διαπιστώσαμε τις ακόλουθες αδυναμίες στην καθοδήγηση που παρέσχε η Επιτροπή:

- ο οι κατευθυντήριες οδηγίες που εκδόθηκαν τον Μάρτιο του 2020 δεν παρείχαν λεπτομερείς συμβουλές όσον αφορά τη διασφάλιση (και την απόδειξη), από τα κράτη μέλη, της συμμόρφωσης των συνοριακών ελέγχων τους με τη γενική αρχή της αναλογικότητας στο συγκεκριμένο πλαίσιο της πανδημίας·
- ο καθ' όλη τη διάρκεια της πανδημίας, δεν υπήρξε πρακτική καθοδήγηση που να περιλαμβάνει παραδείγματα ορθών πρακτικών αναφορικά με τη διαχείριση των συνόρων· παραδείγματος χάριν, το πρακτικό εγχειρίδιο για τους συνοριοφύλακες, που χρησιμεύει ως οδηγός χρήστη για τη συγκεκριμένη κατηγορία υπαλλήλων κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων συνοριακού ελέγχου⁴⁴, δεν έχει επικαιροποιηθεί ώστε να λάβει υπόψη την πανδημία (με

⁴² Covid-19 - Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών, 16.3.2020, C(2020) 1753 final.

⁴³ Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών, 16.3.2020, C(2020) 1753 final, σημείο 18.

⁴⁴ Annex to the Commission Recommendation C(2019) 7131 final of 8.10.2019 establishing a common «Practical Handbook for Border Guards» to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons and replacing Commission Recommendation C(2006) 5186 of 6 November 2006.

εξαίρεση την ενσωμάτωση σε αυτό του πιστοποιητικού για τους εργαζόμενους στις διεθνείς μεταφορές).

- ο ορισμένοι όροι που χρησιμοποιούνταν στην καθοδήγηση δεν ορίστηκαν επαρκώς στο πλαίσιο της πανδημίας· οι κατευθυντήριες γραμμές του Μαρτίου 2020 σχετικά με τη διαχείριση των συνόρων αναφέρονται σε υγειονομικούς ελέγχους, που δεν χρειάζεται να κοινοποιηθούν στην Επιτροπή, ως πιθανή εναλλακτική λύση έναντι των συνοριακών ελέγχων⁴⁵. εντούτοις, η διαφορά μεταξύ των συνοριακών ελέγχων και των υγειονομικών ελέγχων στα σύνορα στο πλαίσιο της COVID-19 δεν έχει προσδιοριστεί με σαφήνεια· επομένως, είναι υπαρκτός ο κίνδυνος τα κράτη μέλη να διενεργούν υγειονομικούς ελέγχους που αποτελούν εκ των πραγμάτων συνοριακούς ελέγχους, χωρίς όμως να γίνεται αναφορά των σχετικών στοιχείων στην Επιτροπή· και
- ο όρος «κλείσιμο των συνόρων» χρησιμοποιούνταν επίσης συχνά στην καθοδήγηση της Επιτροπής και του ECDC, καθώς και στις συστάσεις του Συμβουλίου· ο όρος δεν ορίζεται στην πραγματικότητα στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν και ενδέχεται να είναι παραπλανητικός για το κοινό που μετακινείται εντός του χώρου Σένγκεν, δεδομένου ότι τα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ δεν έκλεισαν εντελώς· υπήρξαν μόνο περιορισμοί στην είσοδο σε αυτόν (και περιστασιακά στην έξοδο) και προσωρινό κλείσιμο ορισμένων σημείων διέλευσης των συνόρων.

57 Πέραν της καθοδήγησης σχετικά με τη διαχείριση των συνόρων, η Επιτροπή εξέδωσε εκτενή καθοδήγηση και αναφορικά με διάφορες πτυχές που άπτονταν της ελεύθερης κυκλοφορίας (βλέπε [παράρτημα II](#)). Αυτή αναφερόταν σε συγκεκριμένα ζητήματα που επηρέαζαν τους εργαζόμενους γενικότερα και τους εποχικούς εργαζόμενους ειδικότερα, τις «πράσινες λωρίδες» (διαθεσιμότητα εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών), τις υπηρεσίες μεταφορών και τη συνδεσιμότητα, τις εμπορευματικές αερομεταφορές, τον επαναπατρισμό και τις ρυθμίσεις μετακινήσεων ναυτικών, επιβατών και άλλων προσώπων που επιβαίνουν σε πλοία, τον τουρισμό, τις σοβαρές διασυνοριακές απειλές για την υγεία, και τη χρήση ταχειών δοκιμασιών αντιγόνων.

58 Οι προτάσεις της Επιτροπής για συστάσεις του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης

⁴⁵ C(2020) 1753 final, 16.3.2020, σημείο 20.

κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19⁴⁶ υπήρξαν ιδιαιτέρως σημαντικές. Στα εν λόγω έγγραφα, τα κράτη μέλη συμφώνησαν επί κοινών κριτηρίων για την αξιολόγηση περιφερειακών επιδημιολογικών συνθηκών. Επίσης, συμφώνησαν να χρησιμοποιούν έναν κοινό χρωματικό χάρτη των περιοχών και των χωρών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, στον οποίο αυτές απεικονίζονται με πράσινο, κίτρινο ή κόκκινο χρώμα ανάλογα με το ποσοστό των σχετικών με τη νόσο COVID-19 κοινοποιήσεων και διαγνωστικών ελέγχων, καθώς και με το ποσοστό των θετικών αποτελεσμάτων στους εν λόγω ελέγχους. Η ανάγκη προσαρμογής στη διαρκώς εξελισσόμενη κατάσταση διαφάνηκε στις δύο επικαιροποιήσεις που εγκρίθηκαν τον Φεβρουάριο και τον Ιούνιο του 2021⁴⁷.

59 Η Επιτροπή επίσης έδρασε ταχέως, προκειμένου να παράσχει υποστήριξη για την αντιμετώπιση ζητημάτων που άπτονταν της ελεύθερης κυκλοφορίας ειδικών κατηγοριών προσώπων, ιδιαίτερα των εργαζομένων στον τομέα των μεταφορών και των εποχικών εργαζομένων. Ήδη από τον Μάρτιο του 2020, εξέδωσε πρακτικές κατευθυντήριες γραμμές προς υποστήριξη της αρχής ότι όλα τα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ πρέπει να παραμένουν ανοικτά για τις εμπορευματικές μεταφορές και να διασφαλίζονται οι αλυσίδες εφοδιασμού για βασικά προϊόντα⁴⁸. Τον Ιούλιο του 2020, η Επιτροπή εξέδωσε παρόμοιες κατευθυντήριες γραμμές για την υποστήριξη των εποχικών εργαζομένων⁴⁹.

60 Ένα μείζον επίτευγμα της Επιτροπής στον τομέα αυτό ήταν η καθιέρωση της ιδέας των «πράσινων λωρίδων» τον Μάρτιο του 2020⁵⁰, κάτι που διασφάλισε τη συνεχή ροή εμπορευμάτων σε ολόκληρη την ΕΕ και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στον τομέα των μεταφορών, που είχαν πληγεί από την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ιδίως τις πρώτες ημέρες της πανδημίας. Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, σύστησε ένα δίκτυο σημείων επαφής για τις εθνικές

⁴⁶ COM(2020) 499 final, 4.9.2020· COM(2020) 849 final, 18.12.2020 και COM(2021) 232 final, 3.5.2021.

⁴⁷ Σύσταση (ΕΕ) 2021/961 του Συμβουλίου της 14.6.2021 και σύσταση (ΕΕ) 2021/119 του Συμβουλίου της 1.2.2021.

⁴⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή των πράσινων λωρίδων σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών, C(2020) 1897 final.

⁴⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής όσον αφορά τις κατευθυντήριες οδηγίες για τους εποχικούς εργαζομένους στην ΕΕ στο πλαίσιο της έξαρσης της νόσου COVID-19, C(2020) 4813 final.

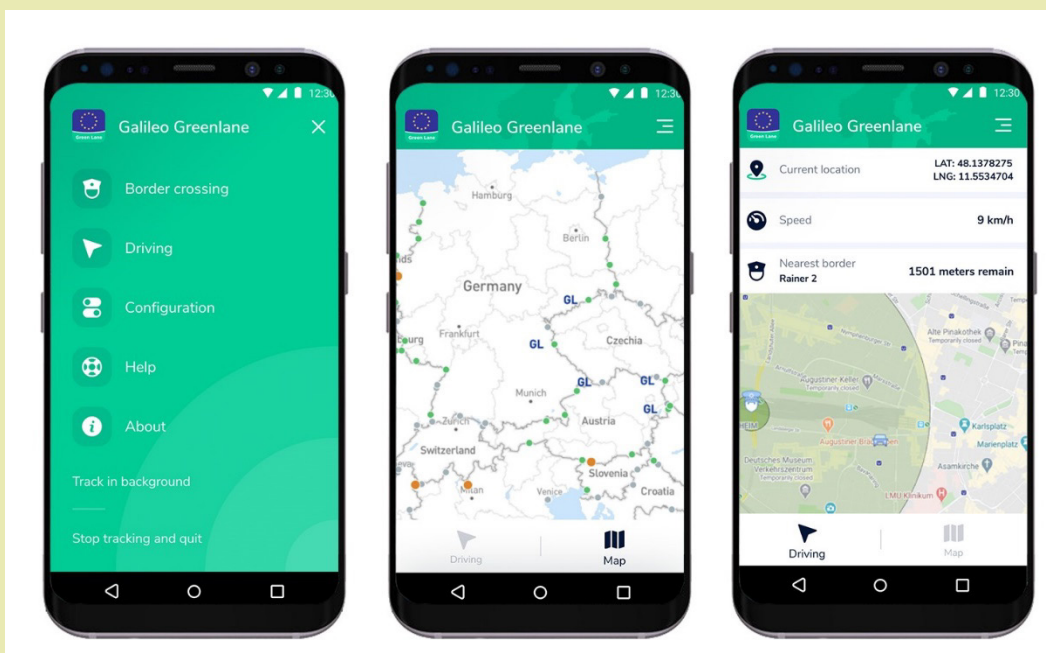
⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_510

μεταφορές που αποδείχθηκε αποτελεσματικό εργαλείο για την ανάληψη ταχείας και συντονισμένης δράσης μεταξύ των υπουργείων μεταφορών και της Επιτροπής (βλέπε [πλαίσιο 5](#)).

Πλαίσιο 5

Πράσινες λωρίδες: παράδειγμα ορθής πρακτικής

Η Επιτροπή, προκειμένου να υποστηρίξει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στον τομέα των μεταφορών και τη ροή των εμπορευμάτων σε ολόκληρη την ΕΕ, συνεργάστηκε με τον οργανισμό της ΕΕ για το διαστημικό πρόγραμμα με σκοπό την ανάπτυξη μιας εφαρμογής για φορητές συσκευές που θα αφορούσε τις «πράσινες λωρίδες» (βλέπε εικόνες κατωτέρω). Πέραν του ότι δίνει τη δυνατότητα στους οδηγούς φορτηγών και στις αρχές να παρακολουθούν τους χρόνους διέλευσης των συνόρων στα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ, η εφαρμογή αυτή παρακολουθεί καθημερινά τους μέσους χρόνους διέλευσης των συνόρων και στα 178 σημεία διέλευσης που υπάρχουν κατά μήκος του εσωτερικού διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών (ΔΕΔ-Μ) και σε αρκετά σημεία στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Ελέγχοντας την κίνηση σε πραγματικό χρόνο, οι μεν οδηγοί μπορούν να λαμβάνουν τεκμηριωμένες αποφάσεις όσον αφορά τον χρόνο και τον τόπο διέλευσης κάθε συνόρου, οι δε αρχές μπορούν να μεριμνούν εκ των προτέρων για την ελαχιστοποίηση του αντικτύπου συμφορήσεων ή διακοπών της κυκλοφορίας.



Πηγή: Οργανισμός της ΕΕ για το διαστημικό πρόγραμμα.

61 Στις 15 Ιουνίου 2020, η Επιτροπή εγκαινίασε μια διαδικτυακή πλατφόρμα για να υποστηρίξει την ασφαλή επανέναρξη των ταξιδιών και του τουρισμού σε ολόκληρη την ΕΕ, τη «Re-open EU»⁵¹. Η πλατφόρμα βασίζεται σε πληροφορίες που παρέχουν εθελοντικά οι χώρες της ΕΕ όσον αφορά τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς και τα μέτρα περί δημόσιας υγείας και ασφάλειας, και αποσκοπεί στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στα ταξίδια στην ΕΕ, ενημερώνοντάς τους σχετικά με τους περιορισμούς που ισχύουν σε κάθε κράτος μέλος, ώστε να διευκολύνονται τα ταξιδιωτικά σχέδιά τους⁵².

62 Παρόλο που αυτό αποτελεί πολύ θετική πρωτοβουλία της ΕΕ, η επιτυχία της εξαρτάται από τη συνεργασία των κρατών μελών. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν τακτικά επίσημες πληροφορίες που να είναι πλήρεις και επικαιροποιημένες. Εγείραμε το ζήτημα αυτό και στην ειδική έκθεσή μας σχετικά με τα δικαιώματα των επιβατών αεροπορικών μεταφορών κατά την πανδημία COVID-19⁵³.

63 Στις 5 Ιουλίου 2021, ήτοι περισσότερο από έναν χρόνο μετά την έναρξη λειτουργίας της πλατφόρμας Re-open EU, εννέα κράτη μέλη (Βουλγαρία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Γαλλία, Ρουμανία, Σλοβενία, Φινλανδία και Σουηδία) δεν είχαν ακόμη παράσχει επικαιροποιημένες πληροφορίες. Η κατάσταση αυτή ενέχει τον κίνδυνο οι πολίτες της ΕΕ να αμφισβητήσουν τη χρησιμότητα του εργαλείου σε περίπτωση που αντιμετωπίσουν προβλήματα στα σύνορα λόγω του ότι οι πληροφορίες που χρησιμοποίησαν για να προγραμματίσουν το ταξίδι τους ήταν εσφαλμένες ή παρωχημένες.

Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων

64 Κατά την περίοδο ελέγχου, το ECDC δημοσίευσε 27 αξιολογήσεις κινδύνων/απειλών και περισσότερες από 70 οδηγίες και τεχνικές εκθέσεις σχετικά με την πανδημία. Οι πρώτες ταξιδιωτικές οδηγίες του χρονολογούνται από τον Μάιο του 2020. Το ECDC συνέβαλε επίσης στην κατάρτιση της καθοδήγησης της Επιτροπής αναφορικά με τους συνοριακούς ελέγχους και τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς.

⁵¹ <https://reopen.europa.eu/el>

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_1045

⁵³ Ειδική έκθεση 15/2021, με τίτλο «Δικαιώματα των επιβατών αεροπορικών μεταφορών κατά την πανδημία COVID-19: παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, βασικά δικαιώματα δεν προστατεύονται», σημεία 68-70 και σύσταση 3, στοιχείο α).

65 Τον Μάιο του 2020, το ECDC εξέδωσε οδηγία στην οποία επισήμαινε ότι το κλείσιμο των συνόρων θα μπορούσε να καθυστερήσει την εμφάνιση του ιού στην εκάστοτε χώρα. Ωστόσο, το κλείσιμο αυτό θα έπρεπε να είναι σχεδόν ολικό και να εφαρμόζεται γρήγορα κατά τα πρώτα στάδια μιας επιδημίας, κάτι που θα ήταν εφικτό μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις σύμφωνα με το ECDC (παραδείγματος χάριν σε μικρά, απομονωμένα νησιωτικά κράτη)⁵⁴. Στην πράξη, ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν ακολούθησαν πάντα την καθοδήγηση αυτή και γειτονικές χώρες του χώρου Σένγκεν επανέφεραν τους συνοριακούς ελέγχους. Στο **πλαίσιο 6** παρατίθεται παράδειγμα των προκλήσεων για την αποτελεσματικότητα των χερσαίων συνοριακών ελέγχων στις περιπτώσεις αυτές.

Πλαίσιο 6

Παράδειγμα προκλήσεων για την αποτελεσματικότητα των χερσαίων συνοριακών ελέγχων στον χώρο Σένγκεν

Στις 16 Μαρτίου 2020, η Γερμανία επανέφερε προσωρινά τους συνοριακούς ελέγχους στα χερσαία σύνορά της με την Αυστρία, τη Δανία, τη Γαλλία, το Λουξεμβούργο και την Ελβετία, επιβάλλοντας απαγόρευση των μη ουσιαστικών μετακινήσεων. Οι έλεγχοι στα σύνορα με το Λουξεμβούργο διήρκεσαν δύο μήνες (έως τις 15 Μαΐου 2020) και οδήγησαν στο κλείσιμο αρκετών μικρότερων σημείων διέλευσης των συνόρων. Τον Απρίλιο του 2020, ο ιός της COVID-19 είχε ήδη εξαπλωθεί ευρέως στη Γερμανία. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα σύνορα μεταξύ Λουξεμβούργου και Βελγίου και Βελγίου και Γερμανίας παρέμειναν ανοικτά τις πρώτες τρεις εβδομάδες, οι κάτοικοι του Λουξεμβούργου είχαν τη δυνατότητα να παρακάμψουν τους εν λόγω ελέγχους διερχόμενοι από το Βέλγιο.

Στις 14 Φεβρουαρίου 2021, η Γερμανία επανέφερε τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα με την Τσεχία και την περιοχή του Τιρόλου στην Αυστρία, προκειμένου να εμποδίσει τη διασπορά των μεταλλάξεων του ιού. Εφάρμοσε αυστηρότερη απαγόρευση των μη ουσιαστικών μετακινήσεων από ό,τι στο παρελθόν, μην επιτρέποντας καν στους ταξιδιώτες τη διέλευση από τη Γερμανία, προκειμένου να μεταβούν στη χώρα διαμονής τους. Ωστόσο, διατήρησε ανοικτά τα σύνορά της με την Πολωνία. Δεδομένης της απουσίας συνοριακών ελέγχων μεταξύ της Πολωνίας και της Τσεχίας, ήταν δυνατή η παράκαμψη των συνοριακών ελέγχων και από εκεί.

⁵⁴ Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA, 26.5.2020.

66 Τον Νοέμβριο του 2020, το ECDC κατάρτισε το έγγραφο με τίτλο «Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic»⁵⁵, στο οποίο εξέταζε, μέσω ερευνών και ομάδων εστίασης, τη χρηστικότητα των προϊόντων του σχετικά με τη νόσο COVID-19 και κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η καθοδήγησή του μπορούσε να καταστεί περισσότερο πρακτική και εφαρμόσιμη.

67 Το ECDC, καθότι δεν έχει σχετική υποχρέωση, δεν συγκεντρώνει λεπτομερείς πληροφορίες, ώστε να επαληθεύει τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την καθοδήγηση που εκδίδει.

68 Η καθοδήγηση του ECDC δεν δεσμεύει τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι το Κέντρο δεν διαθέτει ρυθμιστική εξουσία⁵⁶. Βασίζεται κατά κύριο λόγο σε δεδομένα που παρέχουν οι εθνικές αρχές, καθότι δεν διαθέτει ίδιες εξουσίες να ελέγχει ή να συγκεντρώνει πληροφορίες στην πηγή. Το γεγονός ότι οι στρατηγικές επιτήρησης και διαγνωστικών ελέγχων των κρατών μελών διαφέρουν, δυσχεραίνει την από μέρους του ECDC σύγκριση της επιδημιολογικής κατάστασης σε όλη την ΕΕ και καθίσταται εμπόδιο που μπορεί να υπονομεύσει τη χρησιμότητα της καθοδήγησής του.

Οι προσεγγίσεις που εφάρμοσαν τα κράτη μέλη όσον αφορά τους περιορισμούς στα εσωτερικά σύνορα και στα ταξίδια λόγω της COVID-19 χαρακτηρίζονταν από έλλειψη συντονισμού

69 Για την παρακολούθηση της εφαρμογής της καθοδήγησης της Επιτροπής από τις εθνικές αρχές συστάθηκε από την ίδια ad hoc ομάδα εργασίας, για την οποία αρμόδια ήταν η ίδια, η λεγόμενη ομάδα ενημέρωσης για τον κορονοϊό. Επιδίωξη της ομάδας αυτής ήταν να εντοπίζει τα προβλήματα και να τα συζητά σε τεχνικό επίπεδο. Μεταξύ Φεβρουαρίου και Σεπτεμβρίου του 2020, η ομάδα συνήλθε 33 φορές.

70 Τα πρακτικά και των 33 συνεδριάσεων που εξετάσαμε καταδεικνύουν με σαφήνεια τη σημαντική προσπάθεια που κατέβαλλε η Επιτροπή για να συντονίσει τις δράσεις των κρατών μελών. Η εφαρμογή της καθοδήγησης της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο συζητούνταν σε κάθε συνεδρίαση, με τα κράτη μέλη να παρουσιάζουν στοιχεία

⁵⁵ Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic.

⁵⁶ Προοίμιο (αιτιολογική σκέψη 6) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 851/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων.

σχετικά με τα μέτρα που λάμβαναν. Η Επιτροπή υπενθύμιζε τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της ΕΕ και τόνιζε την ανάγκη για καλύτερο συντονισμό.

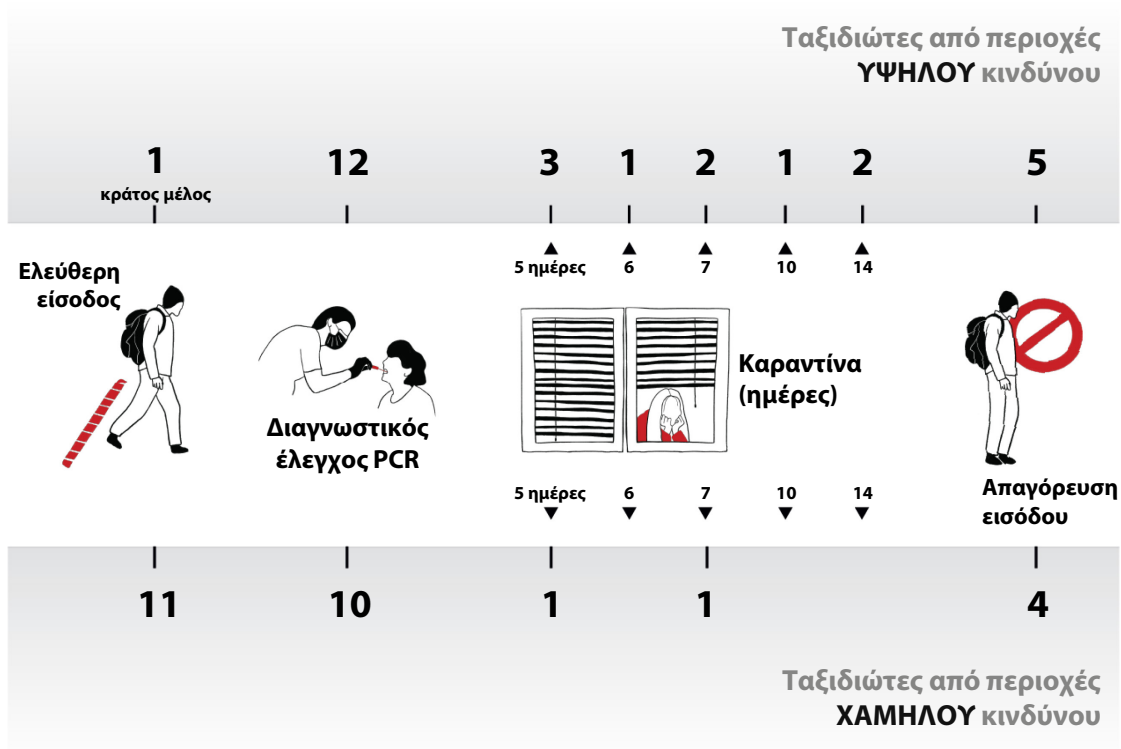
71 Τα πρακτικά των συνεδριάσεων της ομάδας ενημέρωσης για τον κορονοϊό και οι δημόσιες διαβουλεύσεις που αφορούσαν τη στρατηγική σχετικά με τον χώρο Σένγκεν καταδεικνύουν επίσης ότι η εν λόγω ομάδα έχαιρε της εκτίμησης των κρατών μελών. Εντούτοις, παρά τη θετική αυτή αξιολόγηση, η ομάδα χρησίμευσε κυρίως ως πλατφόρμα για την ανταλλαγή πληροφοριών. Η προσπάθεια της Επιτροπής να αντισταθμίσει με τη σύστασή της την έλλειψη μιας δομής διακυβέρνησης κρίσεων δεν είχε ως αποτέλεσμα την εφαρμογή συνεπών και συντονισμένων προσεγγίσεων από τα κράτη μέλη όσον αφορά τη διαχείριση των εσωτερικών συνόρων, γεγονός που επιβεβαιώνεται από τις διαφορετικές προσεγγίσεις που εφαρμόστηκαν όσον αφορά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των χωρών Σένγκεν λόγω της νόσου COVID-19 (βλέπε [γράφημα 3](#)).

72 Από τα πρακτικά των συνεδριάσεων που εξετάσαμε προκύπτουν επίσης οι προκλήσεις που αντιμετώπιζε η ομάδα σε επικοινωνιακό επίπεδο. Αρκετά κράτη μέλη επέβαλλαν νέους συνοριακούς ελέγχους και ταξιδιωτικούς περιορισμούς χωρίς να ενημερώνουν τους άλλους συμμετέχοντες, μολονότι είχαν συμφωνήσει προηγουμένως να κρατούν ενήμερους τους άλλους ενδιαφερόμενους πριν από την εφαρμογή τυχόν νέων μέτρων.

73 Επίσης, αναλύσαμε τα έγγραφα που αποτύπωναν την κατάσταση στα εσωτερικά σύνορα και τα οποία κατάρτισε η Επιτροπή τον Φεβρουάριο, τον Μάρτιο και τον Μάιο (και επικαιροποίησε μερικώς τον Ιούνιο) του 2021. Η ανάλυσή μας επικεντρώθηκε στις εξής τέσσερις πτυχές: την υποχρεωτική καραντίνα, τον υποχρεωτικό διαγνωστικό έλεγχο, τις απαγορεύσεις εισόδου ή/και εξόδου και τη χρήση χαρτών του ECDC για τη λήψη αποφάσεων. Κατ' αυτό τον τρόπο σχηματίσαμε μια απλουστευμένη εικόνα των μέτρων που έλαβαν τα κράτη μέλη με την πάροδο του χρόνου (βλέπε [γράφημα 8](#)).

74 Προκειμένου να σχηματίσουμε μια εικόνα των προκλήσεων που αντιμετώπιζαν οι πολίτες της ΕΕ κατά τις μετακινήσεις τους στο εσωτερικό της, αναλύσαμε τις ελάχιστες προϋποθέσεις εισόδου που ίσχυαν στις 21 Ιουνίου 2021. Διαπιστώσαμε κατ' αυτό τον τρόπο τη μεγάλη ποικιλία των πρακτικών των κρατών μελών, οι οποίες κυμαίνονταν από αρκετά ανοικτή πρόσβαση έως αρκετά περιοριστικά μέτρα (βλέπε [γράφημα 9](#)).

Γράφημα 9 – Απλουστευμένη επισκόπηση των ελάχιστων προϋποθέσεων εισόδου που ίσχυαν στις 21 Ιουνίου 2021



Σημ.: Το γράφημα παρουσιάζει τις ελάχιστες προϋποθέσεις εισόδου για έναν πολίτη της ΕΕ που δεν ήταν εμβολιασμένος, ούτε είχε νοσήσει προηγουμένως.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της εσωτερικής παρακολούθησης των ταξιδιωτικών περιορισμών από την Επιτροπή.

75 Το [γράφημα 8](#) και το [γράφημα 9](#) καταδεικνύουν ότι, παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής να διευκολύνει τον συντονισμό των δράσεων, οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί που επέβαλαν τα κράτη μέλη εξακολουθούσαν να χαρακτηρίζονται από έλλειψη συντονισμού και να αποτελούν ένα συνονθύλευμα μεμονωμένων μέτρων που διέφεραν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.

Συμπεράσματα και συστάσεις

76 Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι παρόλο που η Επιτροπή παρακολουθούσε τους περιορισμούς που επέβαλλαν τα κράτη μέλη στην ελεύθερη κυκλοφορία στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, τα όρια που θέτει το νομικό πλαίσιο αποτέλεσαν πρόσκομμα στην άσκηση του εποπτικού ρόλου της. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν προέβαινε στις ενδεδειγμένες εξακριβώσεις, προκειμένου να διασφαλίζει ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα ήταν σύμφωνοι με τη νομοθεσία Σένγκεν. Παρότι υπήρξαν αρκετές σχετικές πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ, οι δράσεις των κρατών μελών για την καταπολέμηση της COVID-19 χαρακτηρίζονταν ως επί το πλείστον από έλλειψη συντονισμού.

77 Διαπιστώσαμε ότι οι κοινοποιήσεις των κρατών μελών σχετικά με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα δεν παρείχαν επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι αυτοί αποτελούσαν μέτρο έσχατης ανάγκης, ήταν αναλογικοί και περιορισμένης διάρκειας. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν ζητούσε πρόσθετες πληροφορίες από τα κράτη μέλη, ούτε γνωμοδοτούσε σχετικά με τις κοινοποιήσεις που αυτά της διαβίβαζαν από την έναρξη της πανδημίας COVID-19. Επιπλέον, εντοπίσαμε περιπτώσεις συνοριακών ελέγχων που δεν είχαν κοινοποιηθεί στην Επιτροπή. Θεωρούμε ότι η εν λόγω μη κοινοποίηση σημαντικών πληροφοριών από τα κράτη μέλη επηρέασε την ικανότητα της Επιτροπής να προβαίνει σε εμπεριστατωμένη ανάλυση του βαθμού στον οποίο τα μέτρα συνοριακών ελέγχων συμμορφώνονταν με τη νομοθεσία Σένγκεν (βλέπε σημεία [26-31](#) και [35-39](#)).

78 Τα κράτη μέλη οφείλουν να υποβάλλουν εκ των υστέρων έκθεση σχετικά με την προσωρινή εφαρμογή συνοριακών ελέγχων και να αξιολογούν, μεταξύ άλλων, την αποτελεσματικότητα και την αναλογικότητα της επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Παρόλο που εννέα κράτη μέλη δεν συμμορφώθηκαν με την υποχρέωση υποβολής εκ των υστέρων έκθεσης, δεν προκύπτει από κανένα στοιχείο ότι η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να διαβιβάσουν τις εκθέσεις που έλειπαν (βλέπε σημεία [32](#) και [40-42](#)).

79 Από την εξέταση όλων των εκ των υστέρων εκθέσεων που έλαβε η Επιτροπή από το 2020 προκύπτει ότι το περιεχόμενό τους διαφέρει σημαντικά, περιλαμβάνοντας από γενικές δηλώσεις έως λεπτομερή στατιστικά στοιχεία. Οι δέκα από τις 12 διαθέσιμες εκθέσεις δεν κάλυπταν με επαρκείς λεπτομέρειες την αναλογικότητα των μέτρων που εφαρμόστηκαν. Μόνο τρεις αναφέρονταν συνοπτικά στην πιθανή χρήση εναλλακτικών μέτρων (βλέπε σημεία [41-42](#)).

80 Η Επιτροπή έχει την εντολή και την υποχρέωση να αναλαμβάνει δράση σε περίπτωση ενδεχόμενης μη συμμόρφωσης. Μπορεί να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει, ωστόσο δεν το έχει πράξει ακόμη, παρόλο που διατηρεί επιφυλάξεις σχετικά με τη συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία των επί μακρόν εφαρμοζόμενων στα εσωτερικά σύνορα ελέγχων που σχετίζονται με τη μετανάστευση και με απειλές για την ασφάλεια. Αντ' αυτού, προέκρινε τη λύση ηπιότερων μέτρων και τον συντονισμό χωρίς απτά αποτελέσματα, δεδομένου ότι εξακολουθούν να εφαρμόζονται στα εσωτερικά σύνορα έλεγχοι που επανεισήχθησαν πριν από μία και πλέον εξαετία (βλέπε σημεία **33-34** και **43-45**).

Σύσταση 1 – Να προβαίνει σε λεπτομερείς εξακριβώσεις αναφορικά με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα

Λαμβανομένων υπόψη της πρότασης τροποποίησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και του περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει η Επιτροπή, αυτή οφείλει να κάνει ορθή χρήση των εργαλείων παρακολούθησης της συμμόρφωσης, προκειμένου να αξιολογεί τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα:

- α) ζητώντας πρόσθετες πληροφορίες από τα κράτη μέλη στην περίπτωση που οι κοινοποιήσεις ή/και οι εκ των υστέρων εκθέσεις τους δεν παρέχουν επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν την αναλογικότητα των συνοριακών ελέγχων·
- β) γνωμοδοτώντας επί της αναλογικότητας όταν υπάρχουν ανησυχίες ότι οι συνοριακοί έλεγχοι δεν τηρούν την εν λόγω αρχή·
- γ) προβαίνοντας σε συστηματική παρακολούθηση η οποία να διασφαλίζει ότι όλες οι χώρες Σένγκεν πραγματοποιούν κοινοποιήσεις σχετικά με τα εσωτερικά σύνορα και καταρτίζουν εκθέσεις υλοποίησης εντός των νόμιμων προθεσμιών·
- δ) ζητώντας από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν εκθέσεις ετησίως σχετικά με την υλοποίηση μακροχρόνιων διαρκών συνοριακών ελέγχων· και
- ε) λαμβάνοντας μέτρα επιβολής σε περίπτωση επί μακρόν μη συμμόρφωσης με τη νομοθεσία Σένγκεν.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλος του 2023

81 Τα κράτη μέλη εφαρμόζαν ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα με σκοπό την επιβολή διαφόρων ταξιδιωτικών περιορισμών λόγω της COVID-19. Παρόλο που η Επιτροπή είναι υπεύθυνη να παρακολουθεί του κατά πόσον οι εν λόγω περιορισμοί συνάδουν με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, διαπιστώσαμε ότι το νομικό

πλαίσιο θέτει όρια που αποτέλεσαν πρόσκομμα στο έργο της Επιτροπής στον τομέα αυτό. Επιπρόσθετα, η διάρκεια των νομικών διαδικασιών σε συνδυασμό με τη βραχυπρόθεσμη και ποικίλη φύση των μέτρων που λάμβαναν τα κράτη μέλη στη διάρκεια της πανδημίας καθιστούν ακατάλληλη για την περίσταση τη διαδικασία επί παραβάσει, που αποτελεί το μόνο εργαλείο που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή, προκειμένου να επιβάλει τον σεβασμό του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 (βλέπε σημεία 46-47).

82 Σε αντίθεση με αυτό που ισχύει για τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, τα κράτη μέλη δεν ήταν υποχρεωμένα να ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς. Η Επιτροπή λάμβανε πληροφορίες από τα κράτη μέλη, οι οποίες όμως δεν ήταν πάντοτε πλήρεις ή συγκρίσιμες (βλέπε σημεία 48-49).

Σύσταση 2 – Να εξορθολογίσει τη συλλογή δεδομένων σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς

Η Επιτροπή οφείλει να εξορθολογίσει τη συλλογή πληροφοριών από τα κράτη μέλη, με τις οποίες δικαιολογείται η αναλογικότητα των ταξιδιωτικών περιορισμών που επιβάλλουν και η μη εισαγωγή διακρίσεων, και να παρέχει καθοδήγηση στις περιπτώσεις στις οποίες οι εν λόγω πληροφορίες είναι ανεπαρκείς.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλος του 2022

83 Η Επιτροπή εξέδωσε εγκαίρως σχετική καθοδήγηση, προκειμένου να διευκολύνει τον συντονισμό των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Ωστόσο, η καθοδήγηση αυτή δεν περιλάμβανε πρακτικές λεπτομέρειες όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη έπρεπε να αποδείξουν τη συμμόρφωσή τους με τις αρχές της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, ούτε παραδείγματα ορθών πρακτικών σχετικά με τον τρόπο διαχείρισης των εσωτερικών συνόρων στη διάρκεια της πανδημίας. Το πρακτικό εγχειρίδιο για τους συνοριοφύλακες, που χρησιμεύει ως οδηγός χρήστη για τη συγκεκριμένη κατηγορία υπαλλήλων κατά τη διενέργεια των συνοριακών ελέγχων, δεν έχει επικαιροποιηθεί ώστε να λάβει υπόψη την πανδημία (βλέπε σημεία 53-56).

Σύσταση 3 – Να παράσχει περισσότερο πρακτική καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

Η Επιτροπή πρέπει να παράσχει περισσότερο λεπτομερή και πρακτική καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα:

- α) επικαιροποιώντας το πρακτικό εγχειρίδιο για τους συνοριοφύλακες και παραθέτοντας παραδείγματα ορθών πρακτικών σχετικά με τον τρόπο διαχείρισης των εσωτερικών συνόρων·
- β) εξηγώντας τη διαφορά μεταξύ συνοριακών και υγειονομικών ελέγχων στο πλαίσιο της COVID-19.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλος του 2022

84 Η Επιτροπή επίσης δρομολόγησε σημαντικές πρωτοβουλίες με σκοπό τον συντονισμό των μέτρων που επηρεάζουν την ελεύθερη κυκλοφορία. Εντούτοις, οι πρακτικές των κρατών μελών καταδεικνύουν ότι, ακόμη και ένα έτος μετά την έναρξη της πανδημίας, η αντιμετώπιση εξακολουθούσε να χαρακτηρίζεται ως επί το πλείστον από έλλειψη συντονισμού και να μην είναι πάντοτε σύμφωνη ούτε με την καθοδήγηση της Επιτροπής ούτε με τις συστάσεις του Συμβουλίου (βλέπε σημεία [50](#) [57-60](#) και [69-75](#)).

85 Η Επιτροπή δημιούργησε μια διαδικτυακή πλατφόρμα για να υποστηρίξει την ασφαλή επανέναρξη των ταξιδιών και του τουρισμού σε ολόκληρη την ΕΕ («Re-open EU»). Ωστόσο, έως τον Ιούλιο του 2021 (ήτοι περισσότερο από έναν χρόνο μετά την έναρξη λειτουργίας της πλατφόρμας Re-open EU), εννέα κράτη μέλη δεν είχαν ακόμη παράσχει επικαιροποιημένες πληροφορίες. Η κατάσταση αυτή ενέχει τον κίνδυνο οι πολίτες της ΕΕ να αμφισβητήσουν τη χρησιμότητα του εργαλείου σε περίπτωση που αντιμετωπίσουν προβλήματα στα σύνορα, λόγω του ότι οι πληροφορίες που χρησιμοποίησαν για να προγραμματίσουν το ταξίδι τους ήταν εσφαλμένες ή παρωχημένες. Στην ειδική έκθεσή μας σχετικά με τα δικαιώματα των επιβατών αεροπορικών μεταφορών κατά την πανδημία COVID-19, συστήσαμε στην Επιτροπή να προβεί έως τα τέλη του 2022 στις κατάλληλες ενέργειες ώστε να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη παρέχουν εγκαίρως αξιόπιστες πληροφορίες στην εν λόγω πλατφόρμα (βλέπε σημεία [61-62](#)).

86 Από την έναρξη της πανδημίας, το ECDC έχει δημοσιεύσει μεγάλο αριθμό εγγράφων καθοδήγησης και τεχνικών εκθέσεων. Συνέβαλε επίσης στην κατάρτιση των εγγράφων καθοδήγησης της Επιτροπής. Ωστόσο, στην εσωτερική ανάλυση που πραγματοποίησε το ίδιο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η καθοδήγηση που παρέσχε

μπορούσε να καταστεί περισσότερο πρακτική και εφαρμόσιμη. Το ECDC δεν προβαίνει σε ολοκληρωμένη αξιολόγηση της χρησιμότητας και του αντικτύπου της καθοδήγησής του (βλέπε σημεία [64-68](#)).

Σύσταση 4 – Να βελτιώσει την παρακολούθηση της εφαρμογής της καθοδήγησης που παρέχει το ECDC

Το ECDC πρέπει να λαμβάνει τακτική ανατροφοδότηση από τα ενδιαφερόμενα μέρη ώστε να αξιολογεί τη χρησιμότητα και τον αντίκτυπο της καθοδήγησής του.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: τέλος του 2022

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 26 Απριλίου 2022.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Δείγμα 10 κοινοποιήσεων από τα κράτη μέλη σχετικά με ελέγχους που διενήργησαν στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ 2015 και 2019

Αριθ.	Χώρα	Έναρξη	Τέλος	Αιτιολογία
40	Γερμανία	13.9.2015	22.9.2015	Μεγάλη εισροή προσώπων που ζητούσαν διεθνή προστασία· σε όλα τα σύνορα, ιδίως δε στα χερσαία με την Αυστρία
46	Σλοβενία	17.9.2015	26.9.2015	Μεγάλη εισροή προσώπων που ζητούσαν διεθνή προστασία· στα χερσαία σύνορα με την Ουγγαρία
54	Γαλλία	14.12.2015	26.5.2016	Σε σχέση με την κατάσταση έκτακτης ανάγκης που κηρύχθηκε έπειτα από τις επιθέσεις στο Παρίσι· σε όλα τα εσωτερικά σύνορα
62	Αυστρία	16.5.2016	12.11.2016	Σύμφωνα με τη σύσταση του Συμβουλίου, της 12ης Μαΐου 2016, και δυνάμει του άρθρου 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν· στα χερσαία σύνορα με τη Σλοβενία και την Ουγγαρία
70	Δανία	12.11.2016	12.2.2017	Σύμφωνα με τη σύσταση του Συμβουλίου, της 11ης Νοεμβρίου 2016· στους δανικούς λιμένες στους οποίους εκτελούνται δρομολόγια οχηματαγωγών πλοίων προς τη Γερμανία και στα χερσαία σύνορα Δανίας-Γερμανίας
78	Σουηδία	11.2.2017	10.5.2017	Σύμφωνα με τη σύσταση του Συμβουλίου, της 7ης Φεβρουαρίου 2017· στους σουηδικούς λιμένες στη νότια αστυνομική περιφέρεια και στη δυτική αστυνομική περιφέρεια και στη γέφυρα του Öresund
88	Αυστρία	12.11.2017	12.5.2018	Κατάσταση ασφάλειας στην Ευρώπη και απειλές που προκύπτουν από συνεχείς και σημαντικές δευτερογενείς μετακινήσεις· στα χερσαία σύνορα με την Ουγγαρία και τη Σλοβενία
96	Γερμανία	12.5.2018	11.11.2018	Κατάσταση ασφάλειας στην Ευρώπη και απειλές που προκύπτουν από τις συνεχείς και σημαντικές δευτερογενείς μετακινήσεις· στα χερσαία σύνορα με την Αυστρία
105	Σουηδία	12.11.2018	11.2.2019	Σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια· σε όλα τα εσωτερικά σύνορα
114	Δανία	12.5.2019	12.11.2019	Σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια· στα σύνορα με τη Γερμανία (χερσαία και λιμένες στους οποίους εκτελούνται δρομολόγια οχηματαγωγών πλοίων)

Παράρτημα II – Σχετικά έγγραφα καθοδήγησης που εξέδωσε η Επιτροπή έως τον Ιούνιο του 2021

Ημερομηνία	Κωδικός αναφοράς	Τίτλος
16.3.2020	C(2020) 1753 final	Covid-19 - Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών
16.3.2020	COM(2020) 115 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ COVID-19: προσωρινός περιορισμός των μη ουσιαστικών μετακινήσεων προς την ΕΕ
23.3.2020	C(2020) 1897 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ όσον αφορά την εφαρμογή των πράσινων λωρίδων σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών
27.3.2020	C(2020) 2010	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ Κατευθυντήριες γραμμές: Διευκόλυνση των εμπορευματικών αερομεταφορών κατά τη διάρκεια της έξαρσης της νόσου COVID-19
30.3.2020	C(2020) 2050 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ COVID-19 - Οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή του προσωρινού περιορισμού των μη ουσιαστικών μετακινήσεων προς την ΕΕ, με τη διευκόλυνση των ρυθμίσεων διέλευσης για τον επαναπατρισμό των πολιτών της ΕΕ και με τις συνέπειες στην πολιτική θεωρήσεων
30.3.2020	C(2020) 2051	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με την άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων κατά τη διάρκεια της έξαρσης της νόσου COVID-19
8.4.2020	COM(2020) 148 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με την αξιολόγηση της εφαρμογής του προσωρινού περιορισμού των μη ουσιαστικών μετακινήσεων προς την ΕΕ
8.4.2020	C(2020) 3100	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ημερομηνία	Κωδικός αναφοράς	Τίτλος
		Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την προστασία της υγείας, τον επαναπατρισμό και τις ρυθμίσεις μετακινήσεων ναυτικών, επιβατών και άλλων προσώπων που επιβαίνουν σε πλοία
16.4.2020	C(2020) 2516 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ COVID-19: Οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή των σχετικών ενωσιακών διατάξεων στον τομέα του ασύλου και των διαδικασιών επιστροφής και σχετικά με την επανεγκατάσταση
17.4.2020	2020/C 126/01	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ Κοινός ευρωπαϊκός χάρτης πορείας για την άρση των μέτρων ανάσχεσης της νόσου COVID-19
8.5.2020	COM(2020) 222 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με τη δεύτερη αξιολόγηση της εφαρμογής του προσωρινού περιορισμού των μη ουσιαστών μετακινήσεων προς την ΕΕ
13.5.2020	C(2020) 3250 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ COVID-19 - Προς μια σταδιακή και συντονισμένη προσέγγιση για την αποκατάσταση της ελεύθερης κυκλοφορίας και την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα
13.5.2020	C(2020) 3251 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ COVID-19: Οδηγίες της ΕΕ για τη σταδιακή επανέναρξη των τουριστικών υπηρεσιών και για τα πρωτόκολλα υγείας στις εγκαταστάσεις φιλοξενίας
13.5.2020	COM(2020) 550 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ Τουρισμός και μεταφορές το 2020 και μετά
15.5.2020	C(2020) 3139 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ Κατευθυντήριες γραμμές για τη σταδιακή αποκατάσταση των υπηρεσιών μεταφορών και της συνδεσιμότητας – COVID-19
11.6.2020	C(2020)3999 final	Καθοδήγηση για σταδιακή και συντονισμένη επανέναρξη των δραστηριοτήτων έκδοσης θεωρήσεων
11.6.2020	COM(2020) 399 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Ημερομηνία	Κωδικός αναφοράς	Τίτλος
		Τρίτη αξιολόγηση της εφαρμογής του προσωρινού περιορισμού των μη αναγκαίων ταξιδιών προς την ΕΕ
25.6.2020	COM(2020) 287 final	Πρόταση της Επιτροπής για σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με τον προσωρινό περιορισμό των μη αναγκαίων ταξιδιών προς την ΕΕ
15.7.2020	COM(2020) 318 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ Ετοιμότητα της ΕΕ στον τομέα της υγείας για ταχεία αντίδραση σε περίπτωση περαιτέρω επιδημικών εξάρσεων της νόσου COVID-19
16.7.2020	C(2020) 4813 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ Κατευθυντήριες οδηγίες για τους εποχικούς εργαζομένους στην ΕΕ στο πλαίσιο της έξαρσης της νόσου COVID-19 Σε συνέχεια της ανακοίνωσης της Επιτροπής C(2020)2051
4.9.2020	COM(2020) 499 final	Πρόταση ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 685 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με την αναβάθμιση των πράσινων λωρίδων για τις μεταφορές ώστε να συνεχίσει να λειτουργεί η οικονομία κατά την αναζωπύρωση της πανδημίας της COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 686 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ COVID-19 - Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα πρόσωπα που εξαιρούνται από τον προσωρινό περιορισμό των μη αναγκαίων ταξιδιών προς την ΕΕ όσον αφορά την εφαρμογή της σύστασης 2020/912 του Συμβουλίου της 30ής Ιουνίου 2020
28.10.2020	COM(2020) 687 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με πρόσθετα μέτρα αντιμετώπισης της νόσου COVID-19
11.11.2020	COM(2020) 724 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ Οικοδομώντας μια Ευρωπαϊκή Ένωση Υγείας: ετοιμότητα και ανθεκτικότητα απέναντι σε διασυννοριακές απειλές κατά της υγείας

Ημερομηνία	Κωδικός αναφοράς	Τίτλος
11.11.2020	COM(2020) 727 final	Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με σοβαρές διασυννοριακές απειλές κατά της υγείας και για την κατάργηση της απόφασης αριθ. 1082/2013/ΕΕ
18.11.2020	C(2020) 8037 final	ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 18.11.2020 σχετικά με τη χρήση ταχειών δοκιμασιών αντιγόνων για τη διάγνωση της λοίμωξης από τον ιό SARS-CoV-2
2.12.2020	COM(2020) 786 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Μένουμε ασφαλείς από την COVID-19 τον χειμώνα
18.12.2020	COM(2020) 849 final	Πρόταση ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με κοινό πλαίσιο για τη χρήση, την επικύρωση και την αμοιβαία αναγνώριση ταχειών δοκιμασιών αντιγόνων για τη νόσο COVID-19 στην ΕΕ
22.12.2020	C/2020/9607	ΣΥΣΤΑΣΗ (ΕΕ) 2020/2243 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τα ταξίδια και τις μεταφορές ως απάντηση στην παραλλαγή του SARS-COV-2 που παρατηρήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο
19.1.2021	COM(2021) 35 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Ενιαίο μέτωπο καταπολέμησης της νόσου COVID-19
25.1.2021	COM(2021) 38 final	Πρόταση ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση της σύστασης (ΕΕ) 2020/1475 του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2020, σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19
17.2.2021	COM(2021) 78 final	ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Εκκολαπτήριο HERA: Αντιμετωπίζουμε προληπτικά και από κοινού την απειλή των παραλλαγών COVID-19
3.5.2021	COM(2021) 232 final	Πρόταση ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση της σύστασης (ΕΕ) 2020/912 σχετικά με τον προσωρινό περιορισμό των μη αναγκαίων ταξιδιών προς την ΕΕ και την πιθανή άρση του εν λόγω περιορισμού

Αρκτικόλεξα και συντομογραφίες

ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ECDC: Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων

Γλωσσάριο

Αρχή της αναλογικότητας: Αρχή του δικαίου της ΕΕ σύμφωνα με την οποία η άσκηση αρμοδιοτήτων από την ΕΕ ή από κράτος μέλος δεν υπερβαίνει τα απαιτούμενα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου.

Αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων: Αρχή του δικαίου της ΕΕ που απαγορεύει τις διακρίσεις μεταξύ των πολιτών της ΕΕ από διαφορετικές χώρες βάσει της ιθαγένειας.

Έντυπο εντοπισμού επιβάτη: Έντυπο που πρέπει να συμπληρώνουν οι επιβάτες πριν εισέλθουν στη χώρα για τη διευκόλυνση της ιχνηλάτησης επαφών και της παρακολούθησης της καραντίνας.

Συνοριακός έλεγχος: Έλεγχοι και επιτήρηση που διενεργούνται στα σύνορα επί των προσώπων που τα διασχίζουν ή προτίθενται να τα διασχίσουν.

Χώρος Σένγκεν: Ομάδα 26 ευρωπαϊκών χωρών που έχουν καταργήσει τους ελέγχους διαβατηρίων και εισερχόμενων μεταναστών στα κοινά τους σύνορα.

Απαντήσεις της Επιτροπής

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Απαντήσεις του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων (ECDC)

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Χρονογραμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου III (Εξωτερικές δράσεις, ασφάλεια και δικαιοσύνη), του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του συγκεκριμένου ελέγχου ήταν ο Baudilio Tomé Muguruza, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Daniel Costa de Magalhães, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, Ignacio García de Parada, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Alejandro Ballester Gallardo, διοικητικό στέλεχος, Andrej Minarovic, υπεύθυνο έργου, και João Coelho, ελεγκτή. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Mark Smith.



Από αριστερά: João Coelho, Daniel Costa de Magalhães, Baudilio Tomé Muguruza, Andrej Minarovic, Alejandro Ballester Gallardo, Ignacio García de Parada.

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2022

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην [απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ισχύει επομένως ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Ο λογότυπος του ΕΕΣ δεν πρέπει να χρησιμοποιείται χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-7871-3	ISSN 1977-5679	doi:10.2865/150	QJ-AB-22-008-EN-N
HTML	ISBN 978-92-847-7839-3	ISSN 1977-5679	doi:10.2865/246571	QJ-AB-22-008-EN-Q

Το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ να κυκλοφορούν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών της αποτελεί θεμελιώδη ελευθερία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξετάσαμε, αφενός, την από μέρους της Επιτροπής εποπτεία των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν και των ταξιδιωτικών περιορισμών που επέβαλλαν τα κράτη μέλη στη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 και, αφετέρου, τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν σε επίπεδο ΕΕ για τον συντονισμό των εν λόγω περιορισμών έως τα τέλη Ιουνίου του 2021. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι τα όρια που θέτει το νομικό πλαίσιο δεν διευκόλυναν την Επιτροπή να εποπτεύει απρόσκοπτα τους περιορισμούς της ελεύθερης κυκλοφορίας που επέβαλλαν τα κράτη μέλη. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν ασκούσε την επιβεβλημένη εποπτεία, προκειμένου να διασφαλίζει ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα ήταν σύμφωνοι με τη νομοθεσία Σένγκεν. Παρά τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής, οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί που επέβαλλαν τα κράτη μέλη χαρακτηρίζονταν, ως επί το πλείστον, από έλλειψη συντονισμού.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors