



# ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ  
ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

**Ελεύθερη κυκλοφορία στην ΕΕ στη διάρκεια  
της πανδημίας COVID-19:** Περιορισμένες  
εξακριβώσεις των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα  
και ασυντόνιστες δράσεις των κρατών μελών

# Περιεχόμενα

I. ΟΙ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΝ ΣΥΝΤΟΜΙΑ.....	3
α) Γενική εισαγωγή.....	3
β) Η θέση της Επιτροπής σχετικά με τις βασικές παρατηρήσεις και συστάσεις του ΕΕΣ.....	4
γ) Συναφείς τελευταίες εξελίξεις και επόμενα βήματα .....	5
II. ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΙΣ ΚΥΡΙΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΕΣ .....	5
1. Η εποπτεία από την Επιτροπή όσον αφορά την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα .....	5
2. Προσπάθειες της Επιτροπής για τη διευκόλυνση του συντονισμού και της συνεργασίας όσον αφορά την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων .....	6
3. Η εκ μέρους της Επιτροπής παρακολούθηση και ο συντονισμός των ταξιδιωτικών περιορισμών των κρατών μελών.....	7
III. ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΕΣ.....	8
Σύσταση 1: Να προβαίνει σε λεπτομερείς εξακριβώσεις αναφορικά με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.....	8
Σύσταση 2: Να βελτιώσει τη συλλογή δεδομένων σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς.....	9
Σύσταση 3: Να παράσχει πιο πρακτική καθοδήγηση σχετικά με την υλοποίηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.....	9

Το παρόν έγγραφο παρουσιάζει, σύμφωνα με το άρθρο 259 του δημοσιονομικού κανονισμού, τις απαντήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις παρατηρήσεις που διατυπώνονται σε ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και θα δημοσιευτεί ταυτόχρονα με την εν λόγω ειδική έκθεση.

# I. ΟΙ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΝ ΣΥΝΤΟΜΙΑ

## α) Γενική εισαγωγή

Ο χώρος χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα (στο εξής: χώρος Σένγκεν) είναι ο μεγαλύτερος χώρος ελεύθερων μετακινήσεων στον κόσμο και σε αυτόν κατοικούν περισσότεροι από 420 εκατομμύρια άνθρωποι σε 26 χώρες. Τα τελευταία δύο χρόνια, η πανδημία COVID-19 άσκησε σημαντική πίεση στον χώρο Σένγκεν, με αποτέλεσμα αρκετά κράτη μέλη να επαναφέρουν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.

Η πανδημία COVID-19 αποτελεί δημόσια υγειονομική κρίση πρωτοφανών διαστάσεων. Είναι η πρώτη φορά που η Επιτροπή βρίσκεται αντιμέτωπη με μια πανδημία που πλήττει κάθε κράτος μέλος ανεξαιρέτως, γεγονός που απαιτεί σημαντικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση αυτής της πρόκλησης κατά προτεραιότητα.

Για την αντιμετώπιση της κατάστασης στα εσωτερικά σύνορα, η Επιτροπή έχει καταρτίσει σειρά κατευθυντήριων γραμμών και συστάσεων. Επιπλέον, η πείρα έδειξε ότι τα υφιστάμενα εργαλεία στο σύστημα Σένγκεν δεν επαρκούν για την αποτελεσματική αντιμετώπιση μιας κρίσης όπως η τρέχουσα. Ως εκ τούτου, στη στρατηγική Σένγκεν της 2ας Ιουνίου 2021 ανακοινώθηκε σειρά μέτρων για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού, μεταξύ άλλων η υποβολή πρότασης της Επιτροπής για την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν<sup>1</sup> και η επικαιροποίηση του πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες. Η εν λόγω πρόταση για την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν υποβλήθηκε στις 14 Δεκεμβρίου 2021<sup>2</sup>, βάσει ολοκληρωμένης εκτίμησης επιπτώσεων, στην οποία εξετάστηκαν προσεκτικά ιδίως τα ζητήματα που προκλήθηκαν από την κρίση της νόσου COVID-19.

Ο χώρος χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί τη βάση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ και των μελών των οικογενειών τους εντός της ΕΕ, κάτι που αποτελεί ένα από τα πλέον πολύτιμα επιτεύγματα της ΕΕ και σημαντικό μοχλό της οικονομίας της. Ωστόσο, οι δύο έννοιες διέπονται από διαφορετικά νομικά καθεστώτα και εφαρμόζονται σε διαφορετικές ομάδες χωρών. Η ελεύθερη κυκλοφορία, μολονότι αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα, μπορεί ωστόσο να υπόκειται σε περιορισμούς, οι οποίοι πρέπει να συνάδουν με τις γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, ιδίως με τις αρχές της απαγόρευσης των διακρίσεων και της αναλογικότητας.

Στο πλαίσιο της έκτακτης απειλής που θέτει η πανδημία COVID-19, τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει ορισμένα μέτρα για τη δημόσια υγεία, τα οποία θίγουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Από την αρχή της πανδημίας, η Επιτροπή έχει συντονιστεί με τα κράτη μέλη όσον αφορά τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς που συνδέονται με τη νόσο COVID-19<sup>3</sup>, αναπτύσσοντας εργαλεία όπως ο χρωματικά κωδικοποιημένος χάρτης που δημοσιεύεται κάθε εβδομάδα από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων<sup>4</sup> και το Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ L 77 της 23.3.2016, σ. 1).

<sup>2</sup> COM(2021) 891 final.

<sup>3</sup> Οι κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών είναι διαθέσιμες εδώ: [EUR-Lex - 52020XC0316\(03\) - EL - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexUri.do?uri=CELEX:52020XC0316(03):EL:EUR-Lex).

<sup>4</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

Καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής, η Επιτροπή τόνιζε πάντα την ανάγκη τα κράτη μέλη να παρέχουν σαφείς, πλήρεις και έγκαιρες πληροφορίες σχετικά με τυχόν ισχύοντες ταξιδιωτικούς περιορισμούς.

Κατά την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των ταξιδιωτικών περιορισμών των κρατών μελών με το δίκαιο της ΕΕ, η Επιτροπή έπρεπε να λάβει υπόψη την αρμοδιότητα των κρατών μελών στον τομέα της δημόσιας υγείας. Η Επιτροπή έπρεπε να επιτυγχάνει συνεχώς ισορροπία μεταξύ των περιορισμών που είναι αναγκαίοι για την προστασία της ζωής των ανθρώπων, αφενός, και των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία, αφετέρου, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, όπως η αναλογικότητα και η απαγόρευση των διακρίσεων.

Ο έλεγχος πραγματοποιήθηκε στο αποκορύφωμα της πανδημίας COVID-19, σε μια περίοδο κατά την οποία κινητοποιήθηκαν όλοι οι διαθέσιμοι πόροι για την αντιμετώπιση της άνευ προηγουμένου κρίσης. Ως αποτέλεσμα του χρονικού πλαισίου του ελέγχου, διατέθηκαν πολύτιμοι πόροι της Επιτροπής για την αντιμετώπιση τόσο της κρίσης όσο και των ζητημάτων που εντοπίστηκαν στον έλεγχο. Μια αναμφισβήτητη ακούσια, ωστόσο ανεπιθύμητη, συνέπεια στην οποία η Επιτροπή θα ήθελε να επιστήσει την προσοχή του ΕΕΣ.

## **β) Η θέση της Επιτροπής σχετικά με τις βασικές παρατηρήσεις και συστάσεις του ΕΕΣ**

Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη την έκθεση του ΕΕΣ σχετικά με τη δράση της Επιτροπής για την προστασία του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, με έμφαση στους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα Σένγκεν και στους ταξιδιωτικούς περιορισμούς.

Όσον αφορά την εποπτεία της Επιτροπής στο θέμα της επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, η Επιτροπή δεν εξέτασε γραπτές αιτήσεις για πρόσθετες πληροφορίες στο ραγδαία εξελισσόμενο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19. Αντ' αυτού, η Επιτροπή ξεκίνησε συζητήσεις με προορατικό τρόπο σχετικά με το ζήτημα των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, τους οποίους επανέφεραν τα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση της νόσου COVID-19, στο πλαίσιο των τακτικών συνεδριάσεων της «ομάδας ενημέρωσης για την COVID-19 – εσωτερικές υποθέσεις», όπου εξετάστηκαν δημοσιεύματα του Τύπου και μεμονωμένες καταγγελίες με τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Επιπλέον, η Επιτροπή πρότεινε την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, με σκοπό, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση των δυνατοτήτων εποπτείας της Επιτροπής.

Η εκ μέρους της Επιτροπής παρακολούθηση και ο συντονισμός των ταξιδιωτικών περιορισμών των κρατών μελών στην ελεύθερη κυκλοφορία, ιδίως η αξιολόγηση της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, υπόκειντο σε περιορισμούς και προκλήσεις που προέκυψαν από την πανδημία COVID-19, συμπεριλαμβανομένης της ραγδαία μεταβαλλόμενης φύσης των μέτρων. Στο πλαίσιο αυτό, η λεπτομερής καθοδήγηση σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς, την οποία υπέβαλε η Επιτροπή και ενέκρινε το Συμβούλιο με τη μορφή συστάσεων<sup>5</sup>, έγινε σταδιακά λεπτομερέστερη και προσαρμόστηκε στις επιδημιολογικές εξελίξεις. Η σύσταση παρέχει στην Επιτροπή

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\\_el](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_el)

<sup>6</sup> Σύσταση 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 (η ενοποιημένη έκδοση διατίθεται στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Η εν λόγω σύσταση αντικαταστάθηκε από τη σύσταση (ΕΕ) 2022/107 του Συμβουλίου της 25ης Ιανουαρίου 2022 σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης για τη διευκόλυνση της ασφαλούς ελεύθερης κυκλοφορίας κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, και την αντικατάσταση της σύστασης (ΕΕ) 2020/1475 (διαθέσιμη στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

μια σημαντική βάση αναφοράς για την αξιολόγηση των μέτρων των κρατών μελών. Με βάση τις βελτιώσεις του νομικού πλαισίου που εισήγαγε ο κανονισμός για το Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ<sup>7</sup>, η Επιτροπή έλαβε επίσης μέτρα για τον εξορθολογισμό της συλλογής πληροφοριών σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς των κρατών μελών.

Όσον αφορά τις συστάσεις, η Επιτροπή αποδέχεται τις συστάσεις 1α, 1β, 1γ και 1δ. Δεν αποδέχεται τη σύσταση 1ε. Η Επιτροπή αποδέχεται τις συστάσεις 2 και 3.

Η λεπτομερής θέση της Επιτροπής εξηγείται στα τμήματα II και III.

## γ) Συναφείς τελευταίες εξελίξεις και επόμενα βήματα

Προκειμένου να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν, βάσει πρότασης της Επιτροπής, τον κανονισμό για το Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ. Ο κανονισμός αυτός ισχύει από την 1η Ιουλίου 2021. Το Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ είναι ένας δωρεάν, απλός και ασφαλής τρόπος απόδειξης του καθεστώτος ενός ατόμου σε σχέση με τη νόσο COVID-19, και έχει αποτελέσει κείμενο κλειδί της αντίδρασης της Ευρώπης στην πανδημία COVID-19.

Επιπλέον, στις 25 Ιανουαρίου 2022 το Συμβούλιο εξέδωσε, βάσει πρότασης της Επιτροπής, σύσταση σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης για τη διευκόλυνση της ασφαλούς ελεύθερης κυκλοφορίας κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, η οποία αντικαθιστά την προηγούμενη σύσταση επί του θέματος.

Όσον αφορά την πρόταση τροποποίησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, της 14ης Δεκεμβρίου 2021 [COM(2021) 891 final], έχουν ξεκινήσει διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου, όπου η πρώτη ανάγνωση ολοκληρώθηκε στα τέλη Ιανουαρίου του 2022.

Μέχρι στιγμής έχουν πραγματοποιηθεί δύο συνεδριάσεις εμπειρογνομόνων με τα κράτη μέλη, τον Οκτώβριο και τον Δεκέμβριο του 2021, για να συζητηθεί η επικαιροποίηση του πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες, το οποίο αναμένεται να εκδοθεί έως το τέλος του έτους.

## II. ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΙΣ ΚΥΡΙΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΕΣ

### 1. Η εποπτεία από την Επιτροπή όσον αφορά την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

Όσον αφορά την εποπτεία από την Επιτροπή σχετικά με την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, στο ραγδαία εξελισσόμενο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19, τα γραπτά αιτήματα για πρόσθετες πληροφορίες θεωρήθηκε ότι δεν είναι ο πλέον αποτελεσματικός τρόπος για την άσκηση αυτής της εποπτείας· ωστόσο, η Επιτροπή ξεκίνησε συζητήσεις με προορατικό τρόπο σχετικά με το ζήτημα των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, τους οποίους επανέφεραν τα κράτη μέλη για την

<sup>7</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2021/953 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2021, σχετικά με πλαίσιο για την έκδοση, την επαλήθευση και την αποδοχή διαλειτουργικών πιστοποιητικών εμβολιασμού κατά της COVID-19, διαγνωστικού της ελέγχου και ανάρρωσης από αυτή (Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ) με σκοπό να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία κατά τη διάρκεια της πανδημίας της COVID-19. Διατίθεται στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

αντιμετώπιση της νόσου COVID-19, στο πλαίσιο των τακτικών συνεδριάσεων της «ομάδας ενημέρωσης για την COVID-19 – εσωτερικές υποθέσεις», όπου εξετάστηκαν δημοσιεύματα του Τύπου και μεμονωμένες καταγγελίες με τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

Οι πληροφορίες που παρείχαν τα κράτη μέλη —κοινοποιήσεις και εκ των υστέρων εκθέσεις— ήταν ανεπαρκείς. Όταν η Επιτροπή προσπάθησε να εξετάσει το ζήτημα αυτό με τα κράτη μέλη που εφάρμοζαν ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα για αρκετά έτη κατά τη διάρκεια του 2017, οι απαντήσεις που έλαβε δεν επαρκούσαν για μια αξιόπιστη αξιολόγηση.

Ωστόσο, αυτό δεν οφειλόταν μόνο στην ανεπαρκή δράση της Επιτροπής, αλλά και σε ένα νομικό πλαίσιο που δεν ήταν κατάλληλο για τον επιδιωκόμενο σκοπό. Αυτό αποτέλεσε μέρος των πορισμάτων της εκτίμησης επιπτώσεων του Μαΐου 2021<sup>8</sup> και αντιμετωπίστηκε μέσω της πρότασης της Επιτροπής για την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν της 14ης Δεκεμβρίου 2021.

Στη στρατηγική Σένγκεν είχε ήδη ανακοινωθεί τον Ιούνιο του 2021 ότι «Είναι σημαντικό η πολιτική συζήτηση να καλύπτει συνολικά όλα τα στοιχεία της σύνθετης αρχιτεκτονικής που υποστηρίζουν την εύρυθμη λειτουργία του Σένγκεν. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα δρομολογήσει εκ νέου την έγκριση της “έκθεσης για την κατάσταση του Σένγκεν”, η οποία θα χρησιμεύσει ως βάση για τις συζητήσεις στο ετήσιο φόρουμ. Η έκθεση θα συνοψίζει την κατάσταση όσον αφορά την απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων Σένγκεν και την κατάσταση της εφαρμογής των συστάσεων. Η Επιτροπή θα ενσωματώσει στις εκθέσεις αυτές έναν “πίνακα αποτελεσμάτων για την κατάσταση Σένγκεν”, ώστε να αξιολογήσει με διασυνδεδεμένο τρόπο την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν στους διάφορους τομείς πολιτικής και να στηρίξει καλύτερα τα κράτη μέλη στην αντιμετώπιση τυχόν προκλήσεων». Η απαίτηση αυτή περιλαμβάνεται και στην πρόταση τροποποίησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Επιπλέον, η πρόταση προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν τουλάχιστον ετησίως έκθεση σχετικά με την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, στις περιπτώσεις που οι έλεγχοι αυτοί εφαρμόζονται για διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών.

## **2. Προσπάθειες της Επιτροπής για τη διευκόλυνση του συντονισμού και της συνεργασίας όσον αφορά την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων**

Δεδομένου ότι η προστασία της δημόσιας υγείας αποτελεί πρωτίστως εθνική αρμοδιότητα, κάθε απόφαση για την εφαρμογή ταξιδιωτικών περιορισμών που συνδέονται με την πανδημία COVID-19 και για την επιβολή τους μέσω συνοριακών ελέγχων εναπόκειται στις εθνικές κυβερνήσεις. Η Επιτροπή δεν μπορεί να αντιταχθεί σε αυτούς τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς εφόσον τηρούν τις αρχές της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Ελλείπει δεσμευτικού νομικού πλαισίου για την ανάληψη δράσης από την Επιτροπή, τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια για τη λήψη μέτρων σε εθνικό επίπεδο, ενώ οι προσπάθειες της Επιτροπής για τον συντονισμό των δράσεων αυτών εξαρτώνται από την καλή θέληση των κρατών μελών.

Όσον αφορά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, το ζήτημα αυτό ήταν ένα από τα βασικά πορίσματα της εκτίμησης επιπτώσεων<sup>9</sup> για την πρόταση τροποποίησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ενώ αντικατοπτρίζεται και στο άρθρο 28 της εγκριθείσας πρότασης της Επιτροπής.

Παρά τους περιορισμούς του νομικού πλαισίου, η Επιτροπή κατέβαλε κάθε δυνατή προσπάθεια για να συντονίσει την αντίδραση των κρατών μελών όσον αφορά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα και

<sup>8</sup> Βλ. σ. 21 της εκτίμησης επιπτώσεων και το παράρτημα XII αυτής.

<sup>9</sup> Βλ. τμήμα 4.2.1 της εκτίμησης επιπτώσεων.



τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς. Η ομάδα ενημέρωσης για την COVID-19 — σύνορα (στη συνέχεια «εσωτερικές υποθέσεις») συνεδρίασε (μέσω βιντεοδιάσκεψης) 33 φορές μεταξύ τέλους Φεβρουαρίου και Σεπτεμβρίου 2020. Στις συνεδριάσεις συμμετείχαν όλα τα κράτη μέλη και οι συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν, διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής (συνήθως οι ΓΔ HOME, SANTE, ECHO, JUST, MOVE, SG, αλλά ενίοτε και άλλες, ανάλογα με τα θέματα υπό συζήτηση, όπως οι EMPL, AGRI, TAXUD κ.λπ.), καθώς και οργανισμοί (Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων) και η Γραμματεία του Συμβουλίου. Αποστολή της ομάδας ήταν να παράσχει ένα ad hoc φόρουμ για τα κράτη μέλη, τις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν, τις υπηρεσίες της Επιτροπής και τους οργανισμούς για την αντιμετώπιση όλων των ζητημάτων που αφορούν τα σύνορα και τις εσωτερικές υποθέσεις και συνδέονται με την κρίση λόγω της νόσου COVID-19. Είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη ότι οι δράσεις αυτές υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο της μεγαλύτερης παγκόσμιας πρόκλησης που έχει αντιμετωπίσει ο κόσμος στη σύγχρονη εποχή.

Η Επιτροπή εξέδωσε επίσης με προορατικό τρόπο εκτενή έγγραφα καθοδήγησης για τα κράτη μέλη, με τη μορφή ανακοινώσεων, κατευθυντήριων γραμμών και προτάσεων για συστάσεις του Συμβουλίου, καθώς και νομοθετικών προτάσεων σε συγκεκριμένους τομείς. Η εν λόγω καθοδήγηση εκδόθηκε σύμφωνα με την εξέλιξη της πανδημίας και ανάλογα με τα διάφορα στάδιά της.

Στη στρατηγική Σένγκεν του Ιουνίου 2021 υπογραμμίστηκε επίσης ότι η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ιδίως εκείνων που επανεισήχθησαν για την αντιμετώπιση της νόσου COVID-19, είχε σημαντικό αντίκτυπο στους πολίτες και την οικονομία λόγω της έλλειψης συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως σε διασυνοριακές περιοχές. Η στρατηγική αναφέρθηκε επίσης στο ευρύ φάσμα κατευθυντήριων γραμμών και συστάσεων που εκδόθηκαν για την πανδημία COVID-19, ιδίως στο σύστημα των «πράσινων λωρίδων», ως απάντηση στη διακοπή των εμπορευματικών μεταφορών στα εσωτερικά σύνορα. Με σκοπό την καλύτερη προετοιμασία για μελλοντικές κρίσεις και για την περίπτωση που οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα καταστούν και πάλι αναπόφευκτοι, η στρατηγική δεσμεύθηκε να κωδικοποιήσει τα σχετικά μέτρα μετριασμού από τις κατευθυντήριες γραμμές και τις συστάσεις που αναπτύχθηκαν σε σχέση με τη νόσο COVID-19 στο πρακτικό εγχειρίδιο για τους συνοριοφύλακες, το οποίο θα πρέπει να αποτελέσει το πρώτο σημείο αναφοράς για τους συνοριοφύλακες σε κατάσταση κρίσης. Αυτή η διαδικασία επικαιροποίησης του εγχειριδίου βρίσκεται σε εξέλιξη, όπως εξηγείται στο σημείο I γ) ανωτέρω.

### **3. Η εκ μέρους της Επιτροπής παρακολούθηση και ο συντονισμός των ταξιδιωτικών περιορισμών των κρατών μελών**

Η παρακολούθηση των ταξιδιωτικών περιορισμών των κρατών μελών στην ελεύθερη κυκλοφορία, οι οποίοι τέθηκαν σε εφαρμογή για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, υπόκειται σε διάφορους περιορισμούς και προκλήσεις.

Κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας των εν λόγω περιορισμών, η Επιτροπή οφείλει να διενεργεί κατά περίπτωση ανάλυση των μέτρων των κρατών μελών, λαμβάνοντας υπόψη παράγοντες όπως η επιδημιολογική κατάσταση, η γεωγραφική κατάσταση των κρατών μελών, τα εθνικά μέτρα που έχουν ληφθεί για την καταπολέμηση της πανδημίας, οι εξαιρέσεις που προβλέπονται για τα άτομα με ουσιώδεις λόγους ταξιδιού, καθώς και άλλα ζητήματα (για παράδειγμα, οι διαφορετικές ικανότητες υγειονομικής περίθαλψης των κρατών μελών). Η δυσκολία αυτής της ανάλυσης επιδεινώνεται από τη ραγδαία μεταβαλλόμενη φύση των μέτρων.

Ταυτόχρονα, οι κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς, τις οποίες υπέβαλε η Επιτροπή και ενέκρινε το Συμβούλιο, έγιναν λεπτομερέστερες με την πάροδο του χρόνου και προσαρμόστηκαν στις επιδημιολογικές εξελίξεις, όπως οι νεοεμφανιζόμενες παραλλαγές του ιού



SARS-CoV-2 που προκαλούν ανησυχία, η αύξηση των ποσοστών εμβολιασμού ή η ανάπτυξη του Ψηφιακού Πιστοποιητικού COVID της ΕΕ.

Η σύσταση, η οποία εκδόθηκε για πρώτη φορά τον Οκτώβριο του 2021, δεν περιλάμβανε απλώς γενικές αρχές, αλλά παρείχε επίσης στα κράτη μέλη ένα κοινό πλαίσιο που αποσκοπεί στη διευκόλυνση της πρακτικής εφαρμογής αυτών των αρχών, με συντονισμένο τρόπο, στην έκτακτη κατάσταση που προκλήθηκε από την πανδημία COVID-19. Δεδομένου ότι η σύσταση εκδόθηκε από το Συμβούλιο και, ως εκ τούτου, εγκρίθηκε από τα κράτη μέλη, παρείχε στην Επιτροπή ένα χρήσιμο σημείο αναφοράς στις τακτικές επαφές της με τα κράτη μέλη σχετικά με το ποια μέτρα θα μπορούσαν να θεωρηθούν σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

Επιπλέον, η έκδοση του κανονισμού για το Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ τον Ιούνιο του 2021 επέφερε σημαντικές βελτιώσεις στο εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο. Το άρθρο 11 παράγραφος 2 του εν λόγω κανονισμού θεσπίζει την υποχρέωση των κρατών μελών να αλληλοενημερώνονται και να ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τους περιορισμούς που επιβάλλονται στους κατόχους Ψηφιακού Πιστοποιητικού COVID της ΕΕ, εάν είναι δυνατόν 48 ώρες νωρίτερα. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να αναφέρουν τους λόγους για τους εν λόγω περιορισμούς, το πεδίο εφαρμογής και τη διάρκειά τους. Αυτή η νέα νομική απαίτηση διευκολύνει την ανάλυση των μέτρων των κρατών μελών από την Επιτροπή και της επέτρεψε να βελτιώσει τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς των κρατών μελών.

### III. ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΤΙΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΕΣ

#### **Σύσταση 1: Να προβαίνει σε λεπτομερείς εξακριβώσεις αναφορικά με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα**

Η Επιτροπή έχει ήδη λάβει μέτρα για τη βελτίωση της ισχύουσας νομοθεσίας, προτείνοντας ευρείες τροποποιήσεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Σε αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ένα αυξανόμενο κατώτατο όριο για τα κράτη μέλη προκειμένου να αποδεικνύουν την αναλογικότητα και την αναγκαιότητα των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, όσο μεγαλύτερη είναι η διάρκεια της επαναφοράς τους, καθώς και υποδείγματα για τις κοινοποιήσεις και την εκ των υστέρων έκθεση, τα οποία αναμένεται να βελτιώσουν την ποιότητά τους.

Ωστόσο, η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι, παρότι έχει δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας και έχει εγκρίνει την πρόταση, το τελικό κείμενο της νομοθεσίας θα είναι αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων μεταξύ των συννομοθετών, ήτοι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Η Επιτροπή αποδέχεται τις συστάσεις 1α), 1β), 1γ) και 1δ) και θεωρεί ότι έχουν εφαρμοστεί εν μέρει με την πρόταση τροποποίησης του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, που εγκρίθηκε στις 14 Δεκεμβρίου 2021, και τη σχετική εκτίμηση επιπτώσεων. Η ικανότητα της Επιτροπής να τηρήσει τις προθεσμίες που ορίζονται για τις συστάσεις θα εξαρτηθεί από την έγκριση της πρότασης.

Η σύσταση 1ε) δεν γίνεται δεκτή, καθώς συνιστά στην Επιτροπή να προβεί σε ενέργειες επιβολής. Αυτό επηρεάζει τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής όσον αφορά την πολιτική επιβολής που εφαρμόζει και το κατά πόσον και πότε θα κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει ή θα παραπέμψει μια

υπόθεση στο Δικαστήριο, όπως εξηγείται επίσης λεπτομερέστερα στην ανακοίνωση με τίτλο «Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα»<sup>10</sup>..

## **Σύσταση 2: Να βελτιώσει τη συλλογή δεδομένων σχετικά με τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς**

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 2. Η Επιτροπή έχει ήδη προτείνει κάτι που τελικά κατέστη το άρθρο 11 του κανονισμού για το Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ, το οποίο θεσπίζει την υποχρέωση των κρατών μελών να αλληλοενημερώνονται και να ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τους περιορισμούς που επιβάλλονται στους κατόχους Ψηφιακού Πιστοποιητικού COVID της ΕΕ.

Για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τους λόγους των εν λόγω περιορισμών, το πεδίο εφαρμογής των εν λόγω περιορισμών, προσδιορίζοντας τους κατόχους πιστοποιητικών που υπόκεινται στους περιορισμούς ή εξαιρούνται από αυτούς, καθώς και την ημερομηνία και τη διάρκεια των εν λόγω περιορισμών. Η Επιτροπή εξακολουθεί να συλλέγει πληροφορίες από τα κράτη μέλη σχετικά με την εκ μέρους τους εφαρμογή των σχετικών συστάσεων του Συμβουλίου και του κανονισμού για το Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ και παρακολουθεί την εξέλιξη σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, όπου απαιτείται.

Εάν αυτό το μέτρο αποδειχθεί ανεπαρκές, η Επιτροπή θα αξιολογήσει αν θα πρέπει να παρασχεθεί πρόσθετη καθοδήγηση στα κράτη μέλη. Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή προτίθεται να εξετάσει τα διδάγματα που θα αντληθούν στο πλαίσιο της προγραμματισμένης επικαιροποίησης των κατευθυντήριων γραμμών της ΕΕ του 2009 για την ελεύθερη κυκλοφορία από την Επιτροπή<sup>11</sup>.

## **Σύσταση 3: Να παράσχει πιο πρακτική καθοδήγηση σχετικά με την υλοποίηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα**

Η Επιτροπή αποδέχεται τις συστάσεις 3α) και 3β). Θα εφαρμοστούν μέσω της επικείμενης αναθεώρησης του πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες, όπως ανακοινώθηκε στην έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων που συνοδεύει την 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 (SWD/2021/462 final). Αυτή η διαδικασία επικαιροποίησης του εγχειριδίου βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη.

---

<sup>10</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής — Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα, C(2016) 8600 (ΕΕ C 18 της 19.1.2017, σ. 10).

<sup>11</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο — Κατευθυντήριες γραμμές για την καλύτερη ενσωμάτωση και εφαρμογή της οδηγίας 2004/38/ΕΚ 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 [COM(2009) 313 final].