



**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**«Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων του χώρου
Σένγκεν»**

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Γεωργία Δ. Μπατζιάνα

(ΑΜ: 7120Μοο5)

Επιβλέπων Καθηγητής: Άγγελος Μπώλος

ΑΘΗΝΑ 2022

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής διπλωματικής εργασίας, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες σε όλους όσους συνέβαλαν στην εκπόνησή της.

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κύριο Άγγελο Μπώλο, καθώς και τον καθηγητή μου κύριο Μάρκο Παπακωνσταντή για την εμπιστοσύνη που μου έδειξαν αναθέτοντάς μου το συγκεκριμένο θέμα, την επιστημονική καθοδήγηση και τις υποδείξεις τους, το αμείωτο ενδιαφέρον και την συνεχή στήριξη τους από την αρχή μέχρι το τέλος της συγγραφής της.

Επιπλέον, ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να απευθύνω σε όλους τους καθηγητές του Τμήματος για την επιστημονική κατάρτιση και τις γνώσεις που μας μεταλαμπάδευσαν μέσω του Προγράμματος Σπουδών.

Τέλος, θα ήθελα εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στην οικογένειά μου για την στήριξη και την κατανόησή τους, καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
ΜΕΡΟΣ Ι: Ο ΧΩΡΟΣ ΣΕΝΓΚΕΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α': Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ.....	7
1. Η Συμφωνία Σένγκεν.....	7
2. Η Σύμβαση Σένγκεν	9
3. Η ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο	13
4. Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β': Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ.....	20
1. Το δικαίωμα εισόδου στον χώρο Σένγκεν.....	20
2. Ο προληπτικός έλεγχος μέσω του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS).....	25
3. Ο έλεγχος κατά την είσοδο στον Χώρο Σένγκεν.....	27
α) Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS)	27
β) Το Σύστημα Εισόδου/Εξόδου (EES)	34
γ) Το Ευρωπαϊκό Σύστημα πληροφοριών και άδειας ταξιδιού (ETIAS)	34
δ) Οι Καταστάσεις Ονομάτων Επιβατών (PNR)	35
ε) Το Προηγμένο Σύστημα Πληροφοριών για τους Επιβάτες (API) ..	38

4. Η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων.....	39
α) Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX).....	39
β) Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης Συνόρων (EUROSUR)	41
ΜΕΡΟΣ II: ΟΙ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α': ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ.....	43
1. Οι περιπτώσεις κλονισμού της αμοιβαίας εμπιστοσύνης των κρατών μελών	43
2. Η αδυναμία αντιμετώπισης μαζικής εισροής παράνομων μεταναστών	44
3. Η δυσκολία επιστροφής των παρανόμων διαμενόντων στον χώρο Σένγκεν	47
4. Η έλλειψη διαλειτουργικότητας των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ.....	47
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β': Η ΑΝΑΓΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ	50
1. Προτάσεις Αναθεώρησης.....	50
2. Το Νέο Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο.....	52
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	54
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	56
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	60

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

αρ.	Άρθρο
βλ.	Βλέπε
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠΑ	Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
εκδ.	Εκδότης
ό.π.	Όπως προαναφέρθηκε
π.χ.	παραδείγματος χάριν
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
σελ.	Σελίδα
ΣΕΣΣ	Σύμβαση Εφαρμογής Συμφωνίας Σένγκεν
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης
AFIS	Αυτόματη Αναγνώριση Δακτυλικών Αποτυπωμάτων
API	Προηγμένο Σύστημα Πληροφοριών για τους Επιβάτες
CS-VIS	Κεντρικό Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις
CRS	Σύστημα Κράτησης Θέσεων
EES	Σύστημα Εισόδου/Εξόδου
ETIAS	Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού
FRONTEX	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής
NI-VIS	Εθνική διεπαφή του Συστήμ. Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις
PNR	Κατάσταση Ονομάτων Επιβατών
Schengen	Σένγκεν
SIS	Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν
SIS II	Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν 2 ^{ης} γενιάς
VIS	Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μια οικονομική και πολιτική ένωση είκοσι επτά ευρωπαϊκών κρατών. Προεξέχουσα θέση στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτέλεσε η εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, η ομαλή λειτουργία της προϋποθέτει έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ελευθερίας, καθότι με την κατάργηση των συντοριακών ελέγχων θα διεξάγεται απρόσκοπτα η ελεύθερη κυκλοφορία όλων των ευρωπαίων πολιτών, ασφάλειας με τον έλεγχο των εισερχομένων τρίτων στα εξωτερικά σύνορα για την πρόληψη και αποτροπή κινδύνων και εγκληματικότητας, καθώς και δικαιοσύνης για την ασφάλεια του δικαίου, την ελεύθερη πρόσβαση στην δικαιοσύνη και την αποτελεσματική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων¹.

Στο πλαίσιο αυτό, οι συμφωνίες Σένγκεν συνέβαλαν στην ταχύτερη ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Οι συμφωνίες αυτές ενσωματώθηκαν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ενώ με το υπ' αριθ. 19 Πρωτόκολλο (το οποίο προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας) «*τα συμμετέχοντα κράτη εξουσιοδοτήθηκαν να εφαρμόσουν στενότερη συνεργασία μεταξύ τους*».

Η πλήρης κατάργηση των εσωτερικών ελέγχων και η μεταφορά τους στα εξωτερικά σύνορα των συμμετεχόντων κρατών αποτελεί τον πυρήνα των συμφωνιών Σένγκεν. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα ολοκληρωμένο σύστημα διατάξεων που ρυθμίζουν ζητήματα θεωρήσεων εισόδου, ασύλου, μετανάστευσης, αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας και βασίζεται στην εμπιστοσύνη των ελέγχων που διεξάγουν οι αρχές των συμμετεχόντων κρατών μελών².

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο αλλά και αποβλέπει στην διερεύνηση του εάν καθίσταται επιτακτική η ανάγκη

¹ Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, σελ. 552.

² Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 555-556.

αναθεώρησης του. Διαρθρώνεται σε δύο Μέρη: στο Πρώτο Μέρος αναλύεται η υφιστάμενη κατάσταση της διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ενώ στο Δεύτερο Μέρος τίθεται ο προβληματισμός για αναθεώρηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου.

ΜΕΡΟΣ Ι: Ο ΧΩΡΟΣ ΣΕΝΓΚΕΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α': Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

Πυρήνας του ενοποιητικού εγχειρήματος της ιδρύσεως της ΕΟΚ αποτέλεσε η δημιουργία της «εσωτερικής αγοράς», όπως ονομάστηκε η «κοινή αγορά» με την Συνθήκη της Λισαβόνας. Η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει τον χώρο όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων με την πλήρη κατάργηση των ελέγχων κατά την διάβαση των εσωτερικών συνόρων³. Ωστόσο, ακόμα και σήμερα πολλά κράτη δεν είναι έτοιμα να συμφωνήσουν στην κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και στην αντιμετώπιση των αναφύομενων προβλημάτων.

1. Η Συμφωνία Σένγκεν

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, οι ηγέτες των κρατών μελών συζητούν σχετικά με τον προσδιορισμό του περιεχομένου της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων προς την κατεύθυνση της δημιουργίας της ενιαίας αγοράς. Ωστόσο, ο διχασμός που υπήρξε σχετικά με το αν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας μπορούν να την απολαύουν μόνο οι Ευρωπαίοι πολίτες ή και οι ευρισκόμενοι στον κοινοτικό χώρο δεν οδήγησε σε συμφωνία εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας⁴.

Η ιδέα της δημιουργίας του χώρου Σένγκεν ξεκίνησε ουσιαστικά τον Φεβρουάριο του 1984, όταν εξαιτίας των εξαντλητικών τελωνειακών ελέγχων, Γάλλοι οδηγοί φορτηγών ακινητοποίησαν τα οχήματά τους στα σύνορα Γαλλίας – Γερμανίας για 10 ημέρες. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την συμφωνία μεταξύ του Γάλλου ηγέτη François Mitterrand και του Helmut Josef Michael Kohl της Δυτικής Γερμανίας για την σταδιακή κατάργηση των συνοριακών ελέγχων μεταξύ των χωρών αυτών. Η συμφωνία υπεγράφη στις 13 Ιουλίου 1984 στο Σααρμπρούγκεν της Γερμανίας. Ωστόσο, η ελεύθερη διέλευση των

³ Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 407-408.

⁴ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2016, σελ. 239-240.

εσωτερικών συνόρων και η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων και υπηρεσιών μεταξύ των κρατών Γαλλίας, Γερμανίας, Βελγίου, Λουξεμβούργου και Κάτω Χωρών επετεύχθη ένα χρόνο αργότερα και συγκεκριμένα στις 14 Ιουνίου 1985 με την υπογραφή της Συμφωνίας Σένγκεν (ΕΕ [2000] L 239/13) στο Σένγκεν του Λουξεμβούργου από τις ως άνω χώρες. Πρόκειται για πέντε από τα δέκα κράτη μέλη που αριθμούσε η τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα ⁵. Στα πλαίσια της Οικονομικής Ένωσης της Μπενελούξ (BENELUX), το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες είχαν ήδη καταργήσει τους κοινούς συνοριακούς ελέγχους⁶.

Οι δύο αυτές Συμφωνίες συνιστούν διακυβερνητική πρωτοβουλία κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για ενισχυμένη συνεργασία που λειτουργούν όμως εκτός του κοινοτικού πλαισίου.

Αρχικά, προβλεπόταν η λήψη βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων μέτρων. Τα βραχυπρόθεσμα μέτρα αφορούσαν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και την οπτική και μόνο παρακολούθηση των διερχόμενων οχημάτων από τα σύνορα των πέντε κρατών από τις αστυνομικές και τελωνειακές αρχές. Τα μακροπρόθεσμα μέτρα σχετίζονταν με την πλήρη κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και τη μεταφορά τους στα εξωτερικά, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία, την καταπολέμηση της εγκληματικότητας, την εναρμόνιση των πολιτικών θεωρήσεων εισόδου για τους πολίτες τρίτων χωρών στην επικράτεια των συμμετεχόντων κρατών μελών.

Απώτερος σκοπός των ρυθμίσεων της Συμφωνίας Σένγκεν ήταν η ενίσχυση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ιδίως η ταχύτερη ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης⁷. Χαρακτηριστικό αποτελεί το άρθρο 1 της Συμφωνίας όπου προβλεπόταν ότι ευνοούμενοι των σχετικών ρυθμίσεων είναι όχι μόνο οι πολίτες των

⁵ Winzen, T. & Schimmelfennig, F, Explaining differentiation in European Union treaties, European Union Politics, 2016, σελ. 616-637.

⁶ Dumortier, J., Data Protection in the Schengen Convention. I: Communication at the International Conference, Computers and Law, 2015, σελ. 10-92.

⁷ Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 555.

συμμετεχόντων κρατών, αλλά οι υπήκοοι των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁸.

2. Η Σύμβαση Σένγκεν

Οι προϋποθέσεις εφαρμογής και οι εγγυήσεις υλοποίησης της ελεύθερης κυκλοφορίας καθορίζονται στην Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν (ΕΕ [2000] L 239/19) που υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990 και τέθηκε σε ισχύ στις 26 Μαρτίου 1995⁹ (όπου θεσπίστηκαν οι απαραίτητες τεχνικές και νομικές προϋποθέσεις, π.χ. δημιουργία βάσεων δεδομένων για την προστασία των προσωπικών δεδομένων¹⁰). Τα οφέλη ήταν κυρίως οικονομικά, αλλά και σχετικά με το εμπόριο και τον τουρισμό¹¹.

Το «κεκτημένο Σένγκεν» συνθέτουν η Συμφωνία, η Σύμβαση Σένγκεν¹², καθώς και οι συναφείς κανόνες και συμφωνίες¹³.

Η ενσωμάτωση της συνεργασίας Σένγκεν στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) επιτεύχθηκε το 1997 με πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στην Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Θεμέλιο λίθο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων εντός της ΕΕ αποτελεί η Σύμβαση Σένγκεν. Ο χώρος Σένγκεν αποτελεί έδαφος όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, αλλά και εμπορευμάτων, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Οι χώρες που έχουν υπογράψει τη συμφωνία κατήργησαν τα εσωτερικά σύνορα, αντικαθιστώντας τα με ενιαία εξωτερικά σύνορα που εποπτεύονται από οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έξυπνα συστήματα πληροφοριών.

⁸ Ε. Καραμαντζάνη - Β. Κατσαγώνη, Η Συνθήκη Σένγκεν, Αθήνα 2016, σελ. 2.

⁹ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν στο Κ. Στεφάνου (επιμ.), Το σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020, σελ. 413-414.

¹⁰ Schengen Agreements, διαθέσιμο στο <https://www.schengen.lu/municipality/schengen-agreements/?lang=en> (προσπελάστηκε 11/2021).

¹¹ Geddes, A., The European union. Controlling Immigration: A Global Perspective, 2014, σελ. 433-434.

¹² Δ. Παπαγιάννης, Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 2001, σελ. 100-155.

¹³ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 414.

Τα εσωτερικά σύνορα περιλαμβάνουν αφενός μεν τα κοινά χερσαία μαζί με τα ποτάμια και τις λίμνες που αποτελούν σύνορα των κρατών μελών, αφετέρου τους αερολιμένες για τις εσωτερικές πτήσεις, αλλά και τους θαλάσσιους, ποτάμιους και λιμναίους λιμένες των κρατών μελών για τα τακτικά εσωτερικά δρομολόγια οχηματαγωγών¹⁴.

Εντός του χώρου Σένγκεν εφαρμόζονται κοινοί κανόνες και διαδικασίες όσον αφορά τη διέλευση και τις θεωρήσεις εισόδου, τις αιτήσεις ασύλου και τους ελέγχους στα σύνορα. Ταυτόχρονα, για τη διασφάλιση της ασφάλειας εντός του χώρου Σένγκεν, ενισχύθηκαν η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών¹⁵. Η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και η εναρμόνιση των κανόνων για τις διαδικασίες ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα σήμανε και την εφαρμογή κοινών πολιτικών όσων αφορά και την επιστροφή παράνομων μεταναστών και την τελωνειακή συνεργασία. Γίνεται εύκολα κατανοητό πως για την επίτευξη των ανωτέρω σκοπών ήταν απαραίτητη και η θέσπιση και λειτουργία κοινών βάσεων δεδομένων προηγμένης τεχνολογίας¹⁶.

Οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται στα εσωτερικά σύνορα δεν πρέπει να είναι ισοδύναμοι με εκείνους στα εξωτερικά σύνορα, ενώ δεν διαφέρουν από τους ελέγχους που γίνονται σε ολόκληρη την επικράτεια. Ουσιαστικά, διενεργούνται δειγματοληπτικά, έπειτα από αξιόπιστες πληροφορίες ή από την αποκτηθείσα πείρα για την αποφυγή κάθε ενδεχόμενης απειλής που θα διασαλέψει την δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας καθώς και για την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος. Προς τον σκοπό αυτό, η συνεργασία των αρμοδίων αρχών όμορων κρατών, ο συντονισμός και η διεξαγωγή κοινών επιχειρησιακών δράσεων καθώς και οι πραγματοποιήσεις διασυνοριακών παρακολουθήσεων και διώξεων παίζουν καθοριστικό ρόλο για την πάταξη της εγκληματικότητας. Αντίστοιχα, με την ενίσχυση της δικαστικής

¹⁴ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 423.

¹⁵ Zaiotti, R., *Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers*, University of Chicago Press, 2011, σελ. 139-180.

¹⁶ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 241.

συνεργασίας επιτυγχάνεται ένα ταχύτερο σύστημα έκδοσης και αποτελεσματικότερη μεταβίβαση της εκτέλεσης των αποφάσεων¹⁷.

Μέλη του χώρου Σένγκεν δεν είναι όλες οι χώρες που συμμετέχουν στη συνεργασία Σένγκεν, είτε γιατί δεν επιθυμούν την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα με τις λοιπές χώρες του χώρου, είτε δεν πληρούν ακόμα τους απαιτούμενους όρους για την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν.

Ο χώρος Σένγκεν απαρτίζεται από 26 ευρωπαϊκές χώρες, μεταξύ των οποίων 22 είναι κράτη μέλη της ΕΕ. Πρόκειται για τις χώρες: Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Δανία (διατηρεί την ελευθερία μη εφαρμογής ορισμένων διατάξεων), Γερμανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σλοβενία, Φινλανδία και Σουηδία, μαζί με την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, τη Νορβηγία και την Ελβετία. Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, διατηρώντας του συνοριακούς ελέγχους, συμμετέχουν εν μέρει στο κεκτημένο Σένγκεν. Η Βουλγαρία, η Κροατία, η Κύπρος και η Ρουμανία είναι κράτη μέλη της ΕΕ που δεν ανήκουν, ακόμη τουλάχιστον, στον χώρο Σένγκεν.¹⁸ Τα μέλη του χώρου Σένγκεν αξιολογούνται τακτικά προκειμένου να διασφαλισθεί η ορθή εφαρμογή των κανόνων του χώρου¹⁹. Κατά συνέπεια, γεωγραφικά ο χώρος Σένγκεν διαφέρει από το πεδίο εφαρμογής των ΣΕΕ και ΣΛΕΕ.

Τα κράτη μέλη του χώρου Σένγκεν επιφορτίζονται με μία σειρά υποχρεώσεων:

1. τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και τη έκδοση ενιαίων θεωρήσεων,

¹⁷ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 242.

¹⁸ Αξίζει να σημειωθεί ότι οι πολίτες της Αλβανίας, Σερβίας, Βόρειας Μακεδονίας, Μαυροβουνίου και Βοσνίας-Ερζεγοβίνης απαλλάσσονται από την κατοχή θεωρήσεων εισόδου σε κράτος της ΕΕ και επωφελούνται από απλουστευμένες απαιτήσεις τεκμηρίωσης προς αιτιολόγηση του ταξιδιού τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση – βλ. Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 416.

¹⁹ Όσα χρειάζεται να γνωρίζετε για τη Συνθήκη Σένγκεν, διαθέσιμο στο <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/voithitika-kemena/osa-hreiazetai-na-gnORIZETE-gia-ti-synthiki-sengken> (προσπελάστηκε 10/2021).

2. για την διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφάλειας, την συνεργασία με αρμόδιες υπηρεσίες άλλων κρατών του χώρου,
3. την πλήρη αποδοχή και εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν,
4. την αποτελεσματική χρήση και αξιοποίηση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν

Οι ανωτέρω υποχρεώσεις αποτελούν συνάμα και τις προϋποθέσεις ένταξης των κρατών μελών στην ζώνη Σένγκεν. Η είσοδος και η παραμονή ως μέλη ισοδυναμεί με το γεγονός ότι τα συμμετέχοντα κράτη πληρούν τα τεχνικά κριτήρια για τις μεταξύ τους ανταλλαγές πληροφοριών ασφάλειας διασφαλίζοντας παράλληλα τον απαιτούμενο βαθμό ασφάλειας των εξωτερικών τους συνόρων. Από την άλλη πλευρά, τα υπό ένταξη κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτουν την Διευκόλυνση Σένγκεν. Πρόκειται για ένα χρηματοδοτικό εργαλείο προκειμένου τα κράτη να κατορθώσουν να διασφαλίσουν τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ εφαρμόζοντας τους κανόνες Σένγκεν²⁰.

Όπως γίνεται φανερό, κύριος όρος της Συμφωνίας Σένγκεν είναι ότι δεν θα πρέπει να τίθεται σε κίνδυνο η ασφάλεια με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων, αλλά θα πρέπει να συνδυάζονται η ελευθερία με την ασφάλεια. Συνακόλουθα, η αρχή της εμπιστοσύνης των ελέγχων που διεξάγουν οι αρχές των κρατών μελών αποτελεί κεντρικό άξονα ενός ολοκληρωμένου συστήματος διατάξεων που αποτελούν οι Συμφωνίες Σένγκεν.

Η Ελλάδα υπέγραψε τη Συμφωνία το 1992. Το Ελληνικό Κοινοβούλιο επικύρωσε τη Συμφωνία και τη Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (Σ.Ε.Σ.Σ.) το έτος 1997 με το Νόμο 2514/26-06-1997. Πλέον από το έτος 2000 και έπειτα καταργείται ο έλεγχος των εσωτερικών συνόρων στα σύνορα με την Ελλάδα²¹.

²⁰ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 246.

²¹ Σύστημα Πληροφοριών Schengen (Schengen Information System) - S.I.S., διαθέσιμο στο http://www.hellenicpolice.gr/index.php?option=ozo_content&lang=%27..%27&perform=view&id=26982&Itemid=898&lang (προσπελάστηκε 09/2021).

3. Η ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο

Η δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης αποτέλεσε έναν από τους πρωταρχικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχοντας ως κεντρικό άξονα τον πολίτη για χάρη του οποίου δημιουργείται. Όπως άλλωστε αναφέρεται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής²²: *«η ελευθερία χάνει μεγάλο μέρος της σημασίας της, αν δεν μπορεί να βιωθεί μέσα σε ασφαλές περιβάλλον, με πλήρη υποστήριξη ενός συστήματος δικαιοσύνης, στο οποίο μπορούν να έχουν εμπιστοσύνη όλοι οι πολίτες της Ένωσης και οι διαμένοντες σ' αυτήν»*, ανάγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την δημοκρατία και το κράτος δικαίου ως ύψιστες αξίες και απαραίγκlitους σκοπούς της λειτουργίας του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

Όπως έχει ήδη λεχθεί, η έννοια του Χώρου δεν μπορεί να προσδιοριστεί επακριβώς αλλά βασίζεται στην τήρηση των δικαιοκικών κανόνων και στην διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των ευρωπαϊών πολιτών και των υπηκόων τρίτων κρατών που βρίσκονται νόμιμα στον Χώρο, δίχως να διακυβεύεται η ασφάλεια των ιδίων και των κρατών μελών.

Κατά συνέπεια, η αποτελεσματική λειτουργία του Χώρου προϋποθέτει τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, την συνεργασία των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών για την αποτροπή και πάταξη του διασυνοριακού εγκλήματος, την αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων, καθώς και την διασφάλιση της πρόσβασης στην δικαιοσύνη²³. Η ανάπτυξη του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης έχει οδηγήσει σε πολλαπλασιασμό των δραστηριοτήτων που πραγματοποιούνται από Οργανισμοί της ΕΕ, οι οποίοι δημιουργήθηκαν για να υποστηρίξουν και να ενισχύσουν την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών²⁴.

²² Ανακοίνωση της Επιτροπής «προς μία ζώνη ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» COM (1998) 459 τελ.

²³ Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 552-554.

²⁴ Hufnagel, S. internal security in the eu and police cooperation: operational police cooperation, στο S. Carrera, A. Geddes, & D. Curtin, 20 Years Anniversary of the Tampere Programme, 2020, Φλωρεντία: European University Institute, σελ. 65-75.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ που έλαβε χώρα στις 17 Ιουνίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1 Μαΐου 1999 προβλέπει μεταξύ άλλων την δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (εφεξής ΧΕΑΔ) προοδευτικά εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της. Η καινοτομία που εισάγεται με την Συνθήκη έγκειται στην προσπάθεια εξάλειψης των αδυναμιών του συστήματος συνεργασίας του 3^{ου} πυλώνα εξαιτίας της ασάφειας των στόχων, της περιπλοκότητας των μέσων, των μεθόδων και των τρόπων λήψης των αποφάσεων. Κατά συνέπεια, τα θέματα ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου των εξωτερικών συνόρων αποβάλλουν τον διακυβερνητικό τους χαρακτήρα και εντάσσονται στον 1^ο πυλώνα με αποτέλεσμα να παρακάμπτονται κρατικές δυσκαμψίες, να ενισχύεται η διεθνής επιρροή της ΕΕ επί των σχετικών θεμάτων και να καθίσταται αυστηρότερος ο δικαστικός και δημοκρατικός έλεγχος της πολιτικής ασύλου μέσα από την ενίσχυση του ρόλου επί του θέματος αυτού του ΔΕΕ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ορίζει στην ουσία το νομικό πλαίσιο ανάπτυξης του ΧΕΑΔ, χωρίς να εξειδικεύεται στον τρόπο και τα μέσα επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Η στρατηγική που θα ακολουθηθεί για την εγκαθίδρυση και λειτουργία του ΧΕΑΔ ορίζεται μέσα από πενταετή προγράμματα με πρώτο εκείνο του Τάμπερε (1999-2004). Εδώ, για πρώτη φορά γίνεται λόγος σε ενωσιακό κείμενο για ελεύθερη κυκλοφορία και συγκεκριμένα ότι «η ελευθερία δεν θα πρέπει να θεωρείται αποκλειστικό δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης [...] αλλιώς θα αποτελούσε αντίφαση με τις ευρωπαϊκές παραδόσεις η άρνηση της ελευθερίας αυτής σε εκείνους τους οποίους οι περιστάσεις αναγκάζουν ευλόγως να ζητήσουν εισοδο στο έδαφος των κρατών μελών της ΕΕ»²⁵.

Από το έτος 1999 και μετά, δυνάμει πρωτοκόλλου που επισυνάπτεται στην Συνθήκη του Άμστερνταμ, το κекτημένο Σένγκεν ενσωματώνεται χωρίς

²⁵ Μ. Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Διδικ, Μάρτιος-Απρίλιος 2020, Τεύχος 2, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 188-203.

διαπραγμάτευση στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της ΕΕ και έκτοτε συνιστά μέρος του κοινοτικού δικαίου²⁶.

4. Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν

Το «κεκτημένο Σένγκεν», αποτελεί το σύνολο των κανόνων που θεσπίζονται βάσει της Συμφωνίας και της Σύμβασης Σένγκεν καθώς και των συναφών συμφωνιών που αναφέρθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Το κεκτημένο Σένγκεν καλύπτει συγκεκριμένα πεδία συνεργασίας:

- την ελεύθερη διέλευση και κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των συμβεβλημένων χωρών,
- τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων,
- την κοινή πολιτική θεωρήσεων εισόδου,
- τις προϋποθέσεις ελεύθερης κυκλοφορίας των αλλοδαπών στο έδαφος του συνόλου των συμβαλλομένων μερών,
- την ευθύνη για την εξέταση αιτημάτων ασύλου,
- την επιστροφή παράνομων μεταναστών
- την αστυνομική, δικαστική και τελωνειακή συνεργασία
- την εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem* (κανείς δεν διώκεται, ούτε δικάζεται δύο φορές για την ίδια πράξη και την ίδια αξιόποινη συμπεριφορά),
- τη συμπλήρωση των διατάξεων της ευρωπαϊκής σύμβασης εκδόσεως,
- την εκτέλεση ποινικών αποφάσεων,
- την μεταφορά όπλων και πυρομαχικών,
- τη δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS),
- την θέσπιση και λειτουργία κοινών βάσεων δεδομένων,
- τη μεταφορά και κυκλοφορία εμπορευμάτων,
- την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα²⁷.

²⁶ Μ. Παπακωνσταντής, Το κεκτημένο Σένγκεν σε δοκιμασία ή σε διαδικασία εξέλιξης στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Η «ομάδα Ευρώπη» γράφει για τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012, σελ. 61-63.

²⁷ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 415.

Οι αποφάσεις 1999/435/ΕΚ και 1999/436/ΕΚ του Συμβουλίου της 20^{ης} Μαΐου 1999 ορίζουν τον κατάλογο των στοιχείων που συνιστούν το κекτημένο Σένγκεν.

Θεματοφύλακας εφαρμογής του κекτημένου Σένγκεν αποτελεί η Εκτελεστική Επιτροπή, όπως ορίζει το μοντέλο του Συμβουλίου των Υπουργών. Ωστόσο, από την πρώτη μέρα εφαρμογής της Συνθήκης, το Συμβούλιο υποκαθιστά την Επιτροπή και στην Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου ενσωματώνεται η Γραμματεία του Σένγκεν, σύμφωνα με το πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κекτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που επισυνάπτεται στην Συνθήκη του Άμστερνταμ²⁸.

Το άρθρο 77§1 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) διασαφηνίζει την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αναπτύσσεται με στόχο: «α) να εξασφαλίζεται η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, β) να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων και γ) να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων» και εν συνεχεία η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου αναφέρει τα μέτρα που λαμβάνουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και αφορούν: «α) την κοινή πολιτική θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας, β) τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα, γ) τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ένωση, δ) οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, ε) την απουσία ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων» (άρ. 77 ΣΛΕΕ).

Το κекτημένο Σένγκεν εντάχθηκε από τον Οκτώβριο 2006 σε ενιαίο κείμενο και αποτελεί τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν.

²⁸ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 241.

Πλέον, ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν, ο κοινοτικός δηλαδή κώδικας σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα ρυθμίζεται από τον Κανονισμό 562/2006 (ΕΕ 2006, L 105/1), όπως τροποποιήθηκε με τους Κανονισμούς 1051/13 (ΕΕ 2013, L 295/1), 399/2016 (ΕΕ 2016, L 77/1) και 458/2017 (ΕΕ 2017, L 74/1).

Κατά συνέπεια, δεν πραγματοποιείται κανενός είδους έλεγχος προσώπων κατά την διέλευση των εσωτερικών συνόρων, η οποία μπορεί να γίνει σε οποιοδήποτε σημείο. Αντίθετα, πολίτες της Ένωσης και τρίτων χωρών υποβάλλονται σε τουλάχιστον έναν έλεγχο κατά την διέλευση των εξωτερικών συνόρων και μόνο στα προβλεπόμενα σημεία εισόδου / εξόδου. Ειδικότερα, προκειμένου να επιτραπεί η είσοδος σε πολίτες τρίτων χωρών απαιτείται να πληρούν τις εκάστοτε προβλεπόμενες προϋποθέσεις, όπως να κατέχουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο, θεώρηση εισόδου κλπ²⁹.

Ορισμένα τμήματα της Σύμβασης Σένγκεν και των άλλων κανόνων Σένγκεν σχετικά με τον συνοριακό έλεγχο καταργούνται. Τον Απρίλιο 2010 τίθεται σε εφαρμογή με Κανονισμό (ΕΕ 2009, L 243) ο Κώδικας Θεωρήσεων Σένγκεν προβλέποντας τις διαδικασίες και τους όρους έκδοσης θεωρήσεων βραχείας διάρκειας.

Ωστόσο, ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν προβλέπει κατ' εξαίρεση το δικαίωμα επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα κράτους μέλους με όμορο κράτος μέλος. Τέτοιες περιπτώσεις αποτελούν η ύπαρξη σοβαρής και προβλέψιμης απειλής για την δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, άμεσης απειλής ή εξαιρετικών περιστάσεων που θέτουν σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία του χώρου και επιβάλλουν την ανάληψη επείγουσας δράσης. Συνεπώς:

- στις προβλέψιμες απειλές: η διάρκεια επαναφοράς των ελέγχων δεν μπορεί να υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες, με δυνατότητα ωστόσο διαδοχικών παρατάσεων έως έξι μήνες, σύμφωνα με τα άρθρα 25 και 26 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν άμεσα κάθε πληροφορία σχετικά με την έκταση, την διάρκεια και τους λόγους

²⁹ Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 556.

που επιβάλλουν την επαναφορά των ελέγχων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και τις άλλες χώρες, τουλάχιστον έναν μήνα πριν από την θέσπιση των ελέγχων. Σε περίπτωση αμφιβολιών εξετάζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η αναγκαιότητα και αναλογικότητα του εν λόγω μέτρου σε σχέση με την απειλή, ενώ δεν απαιτείται η έγκριση του Συμβουλίου. Στο πλαίσιο των μέτρων πρόληψης κατά του COVID-19, πολλά κράτη μέλη της ΕΕ επανέφεραν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα³⁰.

- στις άμεσες απειλές για την δημόσια τάξη και ασφάλεια, το κράτος μέλος ενημερώνει άμεσα την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα υπόλοιπα κράτη μέλη για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, η οποία όμως δεν μπορεί να υπερβαίνει τις δέκα ημέρες, με δυνατότητα παρατάσεων έως δύο μήνες.
- σε εξαιρετικές περιστάσεις που συνιστούν απειλή για την λειτουργία του χώρου Σένγκεν, τα κράτη μέλη δύνανται να επαναφέρουν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, σύμφωνα με το άρθρο 29 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν³¹. Το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής συστήνει, σε καταστάσεις κινδύνου της συνολικής λειτουργίας του χώρου λόγω αδυναμιών στους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα ή μη συμμόρφωσης κράτους μέλους στη λήψη μέτρων, την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ορισμένων κρατών μελών έως έξι μήνες, με δυνατότητα τριών παρατάσεων, ούτως ώστε η επαναφορά των ελέγχων να μην ξεπερνά τα δύο έτη συνολικά. Η σύσταση διατυπώνεται κατόπιν αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας και της αναλογικότητας του μέτρου σε σχέση με την απειλή. Την πρόταση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για την διατύπωση της σύστασης δύνανται να ζητούν και τα κράτη μέλη.

³⁰ Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 11/2021).

³¹ Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 11/2021).

Πρέπει να επισημανθεί ότι η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί έσχατο μέτρο στην αντιμετώπιση συγκεκριμένης απειλής ή κινδύνου και γίνεται κατ' εξαίρεση³².

Θα πρέπει, ωστόσο, στο σημείο αυτό να αναφερθεί ότι η Επιτροπή με δήλωση της προβλέπει ότι «σε περίπτωση αιφνίδιας εισόδου υπηκόων μίας ή περισσοτέρων τρίτων χωρών, περιλαμβανομένων υπηκόων των Δυτικών Βαλκανίων, σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει τη λήψη από το Συμβούλιο προσωρινών μέτρων προς όφελος του ή των οικείων κρατών μελών, σύμφωνα με το άρθρο 78 της Συνθήκης, καθώς και την αναστολή απελευθέρωσης του καθεστώτος των θεωρήσεων». Η δήλωση αυτή προέκυψε προς ενίσχυση του μηχανισμού παρακολούθησης εξαιτίας των γεγονότων του 2009 με την απαλλαγή κατοχής θεωρήσεων εισόδου σε κράτος μέλος της ΕΕ από τους πολίτες των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων (Σερβία, πρώην ΠΓΔΜ, Μαυροβούνιο, Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη) αλλά απλουστευμένων μόνο απαιτήσεων τεκμηρίωσης του σκοπού του ταξιδιού. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα τη μετακίνηση μεγάλου αριθμού πολιτών σε κάποιο κράτος μέλος και την υποβολή αιτήματος ασύλου και η Επιτροπή όφειλε να καθησυχάσει τα κράτη μέλη της ΕΕ, ώστε να αποφευχθεί η επαναφορά του προηγούμενου καθεστώτος.

Κατόπιν τούτου, εφαρμόζεται πλέον σύστημα παρακολούθησης με την υποστήριξη του Frontex και της Europol με την συγκέντρωση στοιχείων ταξιδιωτικών ροών , προς αποφυγή επανάληψη παρόμοιων κινδύνων³³.

³² Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 424-425.

³³ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 248-249.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β': Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

1. Το δικαίωμα εισόδου στον χώρο Σένγκεν

Στα εξωτερικά σύνορα, η είσοδος στον χώρο Σένγκεν πραγματοποιείται από τις επιτρεπόμενες συνοριακές διαβάσεις τηρώντας μια τυπική διαδικασία ελέγχου των εισερχομένων πολιτών, καθώς και των αντικειμένων που φέρουν και των μεταφορικών μέσων τους. Τα υπόλοιπα μη επιτρεπόμενα σημεία επιτηρούνται για την αποφυγή παράνομης εισόδου προσώπων.

ι. Άτομα που απολαύουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας

Το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής (άρθρο 21 ΣΛΕΕ) απολαύουν οι έχοντες την ιθαγένεια κράτους μέλους της ΕΕ, κατ' άρθρο 20 ΣΛΕΕ, δηλαδή την ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Το ίδιο δικαίωμα έχουν ωστόσο και οι υπήκοοι τρίτων χωρών, μέλη οικογένειας πολίτη της Ένωσης, καθώς και εκείνοι στους οποίους έχει χορηγηθεί, δυνάμει συμφωνιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες. Κατά συνέπεια, υπήκοοι τρίτης χώρας που δεν είναι πολίτες της Ένωσης κατ' άρθρο 20§1 ΣΛΕΕ δεν απολαύουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Όπως γίνεται φανερό, ο έλεγχος εισόδου ή εξόδου στον χώρο Σένγκεν διακρίνεται ανάλογα με το αν το άτομο απολαύει ή όχι το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Συνεπώς κατά την είσοδο ή την έξοδο, το άτομο που απολαύει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας υπόκειται σε εξακρίβωση:

- της ταυτότητας,
- της ιθαγένειας,
- της γνησιότητας και ισχύος του ταξιδιωτικού τους εγγράφου

και ελέγχεται εάν θεωρείται απειλή για την δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις κράτους μέλους στις βάσεις δεδομένων του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), της Interpol για κλαπέντα και απολεσθέντα ταξιδιωτικά έγγραφα (SLTD) και στις εθνικές

βάσεις για κλαπέντα, υπεξαιρεθέντα, απολεσθέντα και ακυρωθέντα ταξιδιωτικά έγγραφα.

Ωστόσο, τα κράτη μέλη, σε περιόδους με αυξημένη ροή κυκλοφορίας πολιτών, μπορούν να διενεργήσουν στοχευμένους διασυνοριακούς ελέγχους με την εξακρίβωση της ταυτότητας και της ισχύος των ταξιδιωτικών εγγράφων καθώς και τυχόν ενδείξεων πλαστογράφησης/παραποίησης, λαμβάνοντας υπόψη προηγουμένως τρεις προϋποθέσεις:

1. Εκτίμηση των κινδύνων για την δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία και τις δημόσιες σχέσεις κράτους μέλους.
2. Ενημέρωση των άλλων κρατών μελών, της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
3. Η προσωρινή μείωση των συστηματικών ελέγχων γίνεται για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα.³⁴

ii. Υπήκοοι τρίτων χωρών

Αντίθετα, ο υπήκοος τρίτης χώρας που επιθυμεί τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν οφείλει να αιτηθεί την έκδοση θεώρησης βραχείας διαμονής (90 ημερών σε μία περίοδο 180 ημερών) στο προξενείο του κράτους μέλους όπου διαμένει, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 810/2009 (Κώδικας Θωρήσεων) (ΕΕ[2009] L 243/1). Η θεώρηση εισόδου είναι ενιαίου τύπου για όλα τα κράτη μέλη.

Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον ανωτέρω Κανονισμό καθιερώνονται τρία είδη θεωρήσεων:

- i. σύντομης διάρκειας, διακρινόμενης σε θεώρηση ταξιδίου (ισχύει για μία ή περισσότερες εισόδους, διάρκειας έως τρεις μήνες) και σε θεώρηση διελεύσεως (δυνατότητα διέλευσης από την επικράτεια κρατών μελών για την μετάβαση σε τρίτο κράτος, διάρκειας έως πέντε ημέρες),

³⁴ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 417-419

- ii. περιορισμένης εδαφικής ισχύος (εκδίδονται κατ' εξαίρεση από συγκεκριμένο κράτος μέλος για το σύνολο των κρατών μελών με διαμονή μόνο στο εν λόγω κράτος μέλος),
- iii. μακράς διάρκειας (άνω των τριών μηνών, χορηγούνται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο)³⁵.

Αναφορικά με το ποια κράτη, οι υπήκοοι των όποιων, οφείλουν να διαθέτουν θεώρηση εισόδου (αρνητικός κατάλογος) κατά την διάβαση των εξωτερικών συνόρων και ποια απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (θετικός κατάλογος), ορίζεται στον Κανονισμό (ΕΚ) 539/2001 (ΕΕ [2001] L 81/1), όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2018/1806 (ΕΕ [2018] L 303/39), λαμβάνοντας υπόψη:

- την παράνομη μετανάστευση,
- τους λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας,
- τα οικονομικά οφέλη από τον τουρισμό και το εμπόριο,
- τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών
- της επιπτώσεις σε θέματα περιφερειακής συνοχής και αμοιβαιότητας.

Η εξέταση της αίτησης για την έκδοση θεώρησης αποτελεί αρμοδιότητα του κράτους μέλους του μοναδικού ή κύριου προορισμού του υπηκόου τρίτης χώρας, διαφορετικά στο κράτος μέλος της πρώτης εισόδου στην Ένωση.

Στον κάτοχο της θεώρησης επιτρέπεται η παραμονή στον ενωσιακό χώρο μέχρι πριν την λήξη της. Σε διαφορετική περίπτωση οφείλει να καταθέσει αίτημα παράτασης, όταν η αναχώρηση του από το έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθίσταται αδύνατη για λόγους ανωτέρας βίας, ανθρωπιστικούς ή σοβαρούς προσωπικούς που αιτιολογούνται από τον υπόχρεο.

Εθνικές θεωρήσεις χορηγούνται στις περιπτώσεις που ο υπήκοος τρίτης χώρας επιθυμεί να εργαστεί (όντας υψηλά εξειδικευμένο προσωπικό ή εποχιακός εργαζόμενος), είναι στέλεχος εταιρείας, επενδυτής, φοιτητής,

³⁵ Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ό.π., σελ. 557.

ερευνητής, ή αιτείται οικογενειακή επανένωση με μέλος της οικογένειας του που εργάζεται ήδη σε κράτος μέλος.

Γίνεται επομένως φανερό ότι ο έλεγχος που υποβάλλεται ο υπήκοος τρίτης χώρας κατά την είσοδο του στον χώρο Σένγκεν καθίσταται διεξοδικός και περιλαμβάνει:

- εξακρίβωση της ταυτότητας και της ιθαγένειας του προσώπου
- έλεγχος της γνησιότητας και ισχύος του επιδεικνυόμενου ταξιδιωτικού εγγράφου
- εξακρίβωση της ύπαρξης, κατά περίπτωση, της αναγκαίας θεώρησης ή τίτλου διαμονής
- εξέταση και σύγκριση των ημερομηνιών εισόδου και εξόδου για μη υπέρβαση του ανώτατου ορίου νόμιμης παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών
- εξακρίβωση του σημείου αναχώρησης, προορισμού και του σκοπού παραμονής
- εξακρίβωση της επάρκειας των μέσων διαβίωσης ανάλογα με την διάρκεια, τον σκοπό παραμονής και την επιστροφή του ή ότι είναι σε θέση να εξασφαλίσει νομίμως τα μέσα αυτά
- εξακρίβωση ότι ο υπήκοος της τρίτης χώρας, τα μέσα μεταφοράς και τα αντικείμενα που φέρει δεν συνιστούν κίνδυνο για την δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, την δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις οποιουδήποτε κράτους μέλους.

Οποιοδήποτε επιλήψιμο στοιχείο προκύψει κατά τον έλεγχο αυτομάτως σημαίνει και την απαγόρευση εισόδου του ατόμου αυτού με αιτιολογημένη απόφαση³⁶.

Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν αποτελεί ζωτικής σημασίας για την συνέχεια της λειτουργίας του χώρου αυτού και για την εσωτερική έννομη τάξη και ασφάλεια στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η τρομοκρατία, η διακίνηση παράνομων μεταναστών, η εμπορία ανθρώπων, η

³⁶ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ.419-422.

απάτη σχετικά με τα ταξιδιωτικά έγγραφα είναι ορισμένα από τα ποινικά αδικήματα που σχετίζονται με την διασυνοριακή κυκλοφορία των προσώπων.

Ως εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν νοούνται: τα χερσαία, θαλάσσια, ποτάμια, λίμναια σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ, οι αερολιμένες, οι θαλάσσιοι, ποτάμιοι και λίμναιοι λιμένες που δεν αποτελούν εσωτερικά σύνορα, οι σιδηροδρομικοί σταθμοί, οι πρεσβείες και τα προξενεία.

Κάθε κράτος μέλος έχει διπλό καθήκον · τον έλεγχο για την πρόσβαση στο έδαφος του και κατά συνέπεια και στον χώρο Σένγκεν από τις εθνικές συνοριακές αρχές.

Ως εκ τούτου, ασκείται μία πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν από την Ευρωπαϊκή Ένωση με στόχο τον αποτελεσματικό έλεγχο των συνόρων για την ενίσχυση της ασφάλειας καθώς και την διατήρηση της εξωστρέφειας της μέσω της επιτάχυνσης και διευκόλυνσης διέλευσης των καλόπιστων ταξιδιωτών. Έξυπνα συστήματα πληροφοριών (SIS II, VIS, EES, ETIAS, PNR, API) και επιτήρησης των συνόρων (Eurosur), καθώς και ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής χρησιμοποιούνται από τις εθνικές αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και συμβάλλουν προς τον σκοπό αυτόν. Ολοφάνερη είναι η σπουδαιότητα της διαλειτουργικότητας των βάσεων δεδομένων, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/817, προκειμένου να διασταυρώνονται οι πληροφορίες, να ενημερώνονται οι καταχωρίσεις προσώπων για την πρόληψη και καταστολή κάθε εγκλήματος, όπως επίσης και της παράνομης μετανάστευσης³⁷.

Στην συνέχεια ακολουθεί μία συνοπτική αναφορά του κάθε συστήματος και οργανισμού.

³⁷ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 427-430.

2. Ο προληπτικός έλεγχος μέσω του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)

Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις αποτελεί μια βάση δεδομένων προς διευκόλυνση αφενός μεν της εξέτασης της αίτησης και συνακόλουθα της διαδικασίας χορήγησης θεωρήσεων βραχείας διαμονής, αφετέρου των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα. Το VIS χρησιμοποιείται από τις αρμόδιες αρχές για τις θεωρήσεις, έλεγχο των συνόρων, ασύλου και μετανάστευσης. Η κοινή αυτή πολιτική για τις θεωρήσεις δημιουργήθηκε το 2004, προς αποφυγή παρόμοιων τρομοκρατικών επιθέσεων με εκείνες που σημειώθηκαν στους δίδυμους πύργους στις 11 Σεπτεμβρίου 2001.

Ουσιαστικά, το VIS εξυπηρετεί:

- στην ταυτοποίηση των προσώπων μέσω της βιομετρικής αντιστοίχισης με σκοπό την αποτροπή τυχόν πλαστοπροσωπίας,
- την διαδικασία υποβολής θεωρήσεων βραχείας διάρκειας,
- τον αποτελεσματικό έλεγχο των εξωτερικών σημείων διέλευσης,
- τον εντοπισμό προσώπων που δεν πληρούν τις απαιτήσεις εισόδου, παραμονής και κατοικίας στην ΕΕ,
- την καταπολέμηση της άγρας θεωρήσεων (visa shopping) από υπηκόους τρίτων χωρών με την κατάθεση αιτήσεων σε πολλά προξενία κρατών μελών, ενίοτε και με διαφορετικά στοιχεία προκειμένου να τους χορηγηθεί σε κάποιο από αυτά,
- την σύνδεση των προξενίων των κρατών μελών με όλα τα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων για τον εντοπισμό των ατόμων που συνιστούν κίνδυνο για την ασφάλεια της ΕΕ,
- την αποτροπή, εξακρίβωση και διερεύνηση τρομοκρατικών και άλλων αξιοποιώνων πράξεων από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και την EUROPOL,
- την έκδοση, άρνηση, παράταση, ακύρωση ή ανάκληση θεώρησης από τις προξενικές αρχές, έπειτα από αναζήτηση για το παρελθόν του αιτούντος³⁸.

³⁸ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 430-432.

Ο σκοπός της λειτουργίας του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις περιγράφεται στο άρθρο 2 του Κανονισμού 767/2008/ΕΚ.

Το VIS δομείται από το Κεντρικό Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (CS-VIS) που εδρεύει στο Στρασβούργο, ενώ η διασύνδεση με κάθε κράτος μέλος γίνεται δια μέσου της εθνικής διεπαφής (NI-VIS). Ταυτόχρονα, υφίσταται και επικοινωνιακή υποδομή μεταξύ της κεντρικής δομής και των εθνικών διεπαφών, ώστε οι αρμόδιες εθνικές αρχές να μπορούν να προβαίνουν σε επεξεργασία, απόρριψη, ακύρωση, ανάκληση ή παράταση των θεωρήσεων. Μια διαχειριστική αρχή εποπτεύει την ασφάλεια και τον συντονισμό των ανωτέρω επικοινωνιών και μεριμνά για την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος παρέχοντας στον Ευρωπαϊό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων τις απαιτούμενες πληροφορίες.

Εξειδικευμένο προσωπικό έχει την δυνατότητα πρόσβασης στα δεδομένα του συστήματος, εφόσον η χρήση κρίνεται πως είναι απαραίτητη, κατάλληλη και ανάλογη προς την εκτέλεση των καθηκόντων του. Πρόσβαση στα δεδομένα εντός των ορίων των εξουσιών τους έχει η Europol, όπως και οι εθνικά εντεταλμένες αρχές που ορίζονται από τα κράτη μέλη (κατάλογος ο οποίος κοινοποιείται στην Επιτροπή και την Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου)³⁹.

Οι μεταβαλλόμενες προκλήσεις στους τομείς της μετανάστευσης και της ασφάλειας οδήγησαν στην επικαιροποίηση του VIS τον Μάιο 2021. Οι νέοι κανόνες σχετίζονται με την ενίσχυση της ασφάλειας της διαδικασίας χορήγησης θεωρήσεων βραχείας διαμονής, την εισαγωγή σε κοινή βάση δεδομένων των θεωρήσεων μακράς διαμονής και των αδειών διαμονής, καθώς και τη διαλειτουργικότητα του VIS με άλλα συστήματα και βάσεις δεδομένων της ΕΕ⁴⁰.

³⁹ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 406-413.

⁴⁰ Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 03/2022).

3. Ο έλεγχος κατά την είσοδο στον Χώρο Σένγκεν

Η αποτελεσματική αντιμετώπιση κάθε μορφής απειλής στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ επιτάσσει την σύγχρονη και συστηματική συνεργασία των συμμετεχόντων κρατών μελών για την κατοχύρωση της ασφάλειας στις εθνικές έννομες τάξεις.

Η αυστηροποίηση των κανόνων ελέγχου στην ενωσιακή επικράτεια και η εφαρμογή πολιτικών για την ενίσχυση της εποπτείας και επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων, ελλείψει εσωτερικών, κρίνεται επιβεβλημένη ώστε να ανταποκρίνονται στις νέες απειλές και προκλήσεις.

Η οργανωμένη άμυνα των κρατών μελών προβλέπει την χρήση εφαρμογών προηγμένης τεχνολογίας⁴¹. Εκτός από το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) που αναλύθηκε προηγουμένως, οι αρμόδιες αρχές χρησιμοποιούν και τα ακόλουθα συστήματα:

α) Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS)

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (Schengen Information System SIS) αποτελεί ένα ηλεκτρονικό αρχείο δεδομένων, το οποίο τα κράτη μέλη τροφοδοτούν με πληροφορίες. Πρόκειται για το πιο ευρέως χρησιμοποιούμενο σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών για την ασφάλεια και τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρώπη⁴². Τα δεδομένα που συγκεντρώνει, σχετίζονται με:

- πρόσωπα που καταζητούνται για έκδοση ή σύλληψη βάσει ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης,
- αγνοούμενοι,
- μάρτυρες ή κάποιος που του επιδόθηκε κλήτευση ή ζητήθηκε να βοηθήσει σε μια δικαστική διαδικασία,
- πρόσωπα ή οχήματα, σκάφη, αεροσκάφη και εμπορευματοκιβώτια που αναζητούνται για διακριτικούς ή ειδικούς ελέγχους για τη δίωξη

⁴¹ Μάρκος Παπακωνσταντής, Ευφυή σύνορα για το χώρο Σένγκεν, ΕΕΕΔ 2-3/2012-Τόμος 32, σελ. 148-155.

⁴² Schengen Information System (SIS), διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_en (προσπελάστηκε 12/2021).

ποινικών αδικημάτων ή την πρόληψη απειλών για τη δημόσια ασφάλεια ή συνδέονται σαφώς με σοβαρά ποινικά αδικήματα,

- αντικείμενα που αναζητούνται προς κατάσχεση ή χρήση ως αποδεικτικό στοιχείο σε ποινικές διαδικασίες.

Μια ειδοποίηση SIS περιέχει αφενός μεν πληροφορίες για συγκεκριμένο άτομο ή αντικείμενο, αφετέρου οδηγίες προς τις αρχές σχετικά με τις ενέργειες που πρέπει να γίνουν μόλις βρεθεί το άτομο ή το αντικείμενο.

Τα δεδομένα που υποβάλλονται σε επεξεργασία στο SIS δεν επιτρέπεται να διαβιβάζονται ή να διατίθενται σε τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς.

Από τις 26 Μαρτίου 1995, όπου άρθηκαν οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα των κρατών που συμμετέχουν στον χώρο Σένγκεν, το SIS βρίσκεται σε επιχειρησιακή λειτουργία σε τριάντα ευρωπαϊκές χώρες, συμπεριλαμβανομένων είκοσι έξι κρατών μελών της ΕΕ (μόνο η Κύπρος δεν είναι ακόμη συνδεδεμένη) και τέσσερις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν (Ελβετία, Νορβηγία, Λιχτενστάιν και Ισλανδία).

Απαρτίζεται από ένα κεντρικό σύστημα με λειτουργία τεχνικής και διοικητικής υποστήριξης με βάση δεδομένων με έδρα το Στρασβούργο και εφεδρικό αντίγραφο, σε περίπτωση βλάβης του συστήματος, κοντά στο Σάλτσμπουργκ (Αυστρία) καθώς και ένα εθνικό σύστημα σε κάθε κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν στο οποίο εισάγονται, ενημερώνονται, διαγράφονται και αναζητούνται δεδομένα και το οποίο επικοινωνεί με το κεντρικό SIS⁴³.

Με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20-12-2006 και την Απόφαση 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 12-06-2007, θεσπίστηκαν οι διατάξεις για την ανάπτυξη ενός νέου συστήματος με προηγμένες λειτουργίες, του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II). Από τις 09-04-2013 έχουμε την μετάπτωση όλου του χώρου Σένγκεν από το SIS I στο SIS II .

⁴³ Second generation Schengen Information System (SIS II), διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A14544> (προσπελάστηκε 11/2021).

Σύμφωνα με το άρθρο 27 του Κανονισμού και το άρθρο 40 της Απόφασης SIS II πρόσβαση στο Σύστημα προβλέπεται να έχουν:

- Οι αστυνομικές υπηρεσίες και οι υπηρεσίες φύλαξης των συνόρων
- Οι υπηρεσίες τελωνειακών ελέγχων
- Οι δικαστικές αρχές αρμόδιες για την άσκηση ποινικής δίωξης στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας και τη διενέργεια δικαστικής ανάκρισης πριν από την απαγγελία κατηγορίας
- Οι αρμόδιες αρχές για τη χορήγηση θεωρήσεων και τίτλων διαμονής
- Οι αρμόδιες αρχές για την έκδοση αδειών κυκλοφορίας οχημάτων⁴⁴.

Μια υπόθεση, προκειμένου να εισαχθεί στο SIS II, αξιολογείται από τα κράτη εάν είναι επαρκής, σχετική και σημαντική. Οι καταχωρήσεις διατηρούνται μόνο για το αναγκαίο χρονικό διάστημα που απαιτείται προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της εισαγωγής τους. Η σκοπιμότητα της διατήρησης της καταχώρισης εξετάζεται μετά την πάροδο τριών ετών (εφόσον δεν έχει εκπνεύσει ο λόγος της εισαγωγής της καταχώρισης στο SIS) από το κράτος μέλος που προέβη στην εισαγωγή, το οποίο είναι αντιστοίχως υπεύθυνο για την νομιμότητα, την ακρίβεια και την επικαιροποίηση των δεδομένων. Ανάλογα ισχύουν και για την τροποποίηση, συμπλήρωση, διόρθωση, ενημέρωση ή εξάλειψη των δεδομένων εισαγωγής.

Αρμόδιος για τον έλεγχο της νομιμότητας των δραστηριοτήτων επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα είναι ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, ο οποίος μεταξύ άλλων εποπτεύει την τήρηση των διαδικασιών σύμφωνα με όσα ορίζει ο Κανονισμός 1104/2008/ΕΚ και υποβάλλει σχετική έκθεση ελέγχου που κοινοποιείται στην Επιτροπή, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την αρχή διαχείρισης και τις εθνικές αρχές ελέγχου⁴⁵.

Η ταυτοποίηση ενός αναζητούμενου προσώπου ή αντικειμένου στο SIS II απαιτεί ένα σύνολο δεδομένων. Πιο συγκεκριμένα, περιλαμβάνονται:

⁴⁴ Σύστημα Πληροφοριών Schengen (Schengen Information System) - S.I.S., διαθέσιμο στο http://www.hellenicpolice.gr/index.php?option=ozo_content&lang=%27..%27&perform=view&id=26982&Itemid=898&lang (προσπελάστηκε 01/2022).

⁴⁵ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 402-405.

- στοιχεία ατόμου, όπως: όνομα, φύλο, τόπο και ημερομηνία γέννησης, φωτογραφία, δακτυλικά αποτυπώματα, λόγο ειδοποίησης - οι ειδοποιήσεις αυτές διατηρούνται για τον χρόνο επίτευξης του σκοπού τους και διαγράφονται αυτόματα μετά από 3 χρόνια, εκτός εάν η χώρα έκδοσης αποφασίσει να τις παρατείνει.
- στοιχεία για αντικείμενα, όπως οχήματα, σκάφη, αεροσκάφη και εμπορευματοκιβώτια – διατηρούνται έως 5 χρόνια εκτός και εάν πρόκειται να κατασχεθούν ή χρησιμοποιηθούν ως αποδεικτικά στοιχεία έως 10 χρόνια, με δυνατότητα παράτασης.

πολίτες τρίτων χωρών στους οποίους απαγορεύεται η είσοδος ή διαμονή διότι συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη ή εθνική ασφάλεια.

Αναφορικά με τη νομιμότητα της επεξεργασίας και της διαβίβασης προσωπικών δεδομένων SIS II και συμπληρωματικών πληροφοριών, οι εθνικές εποπτικές αρχές διενεργούν ελέγχους τουλάχιστον κάθε 4 χρόνια έχοντας ως εγγυητή τον Ευρωπαϊό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ). Ο ΕΕΠΔ συντάσσει έκθεση που αποστέλλεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή, τη διαχειριστική αρχή και τις εθνικές εποπτικές αρχές.

Σχετικά με την αναθεώρηση του νομικού πλαισίου SIS II, για την κάλυψη κενών σχετικών με την χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν, την 19-11-2018 εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο τρεις κανονισμοί. Οι κανονισμοί αυτοί αφορούν τους τομείς της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις [Κανονισμός (UE) 2018/1862], των συνοριακών ελέγχων [Κανονισμός (UE) 2018/1861] και της επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών [Κανονισμός (UE) 2018/1860] και αποσκοπούν στην διασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφαλείας, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και των άλλων εγκλημάτων στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αυτούς εισάγονται πρόσθετες ειδοποιήσεις:

- για διερευνητικούς ελέγχους (πρόκειται για ελέγχους μεταξύ διακριτικών και ειδικών),
- για άγνωστους υπόπτους ή καταζητούμενους, εισαγωγή από τον Μάρτιο του 2018 ενός συστήματος AFIS (Automated Fingerprint

Identification System) στο SIS, δηλαδή δακτυλικών/παλαμικών αποτυπωμάτων που εξάγονται από τη σκηνή του εγκλήματος και πιθανολογείται ότι ανήκουν σε δράστη,

- προληπτικές για παιδιά και ευάλωτα άτομα,
- σχετικές με αποφάσεις επιστροφής παράνομα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, βελτιώνοντας έτσι την ανταλλαγή πληροφοριών σε σχέση με αποφάσεις επιστροφής
- για απαγορεύσεις εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών προς αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης

με δυνατότητα χρήσης εικόνων προσώπου και προφίλ DNA.

Οι νέες κατηγορίες ειδοποιήσεων διασφαλίζουν ότι πλήρεις και πιο αξιόπιστες πληροφορίες θα είναι διαθέσιμες στις αρχές των κρατών μελών.

Σε όλα τα κράτη μέλη του χώρου Σένγκεν έχουν συσταθεί εθνικές υπηρεσίες, τα τμήματα Sirene (Supplementary Information Request at the National Entries) που ενεργούν ως σημεία επαφής μεταξύ του κράτους μέλους που καταχωρεί τα στοιχεία του προσώπου/αντικειμένου/μεταφορικού μέσου και του κράτους που επιτυγχάνει την ταυτοποίηση. Στην ουσία, οι υπηρεσίες αυτές συμβάλλουν στην συγκέντρωση συμπληρωματικών πληροφοριών στο SIS. Το σύνολο των ειδικών και γενικών διαδικασιών που ακολουθούνται για την ανταλλαγή πληροφοριών περιλαμβάνεται στο Εγχειρίδιο Sirene για τις εξής καταχωρήσεις:

- για διακριτικούς και ειδικούς ελέγχους
- για άρνηση εισόδου ή διαμονής
- για δικαστική διαδικασία
- για εξαφανισθέντα πρόσωπα
- για αντικείμενα που πρέπει να κατασχεθούν ή να χρησιμοποιηθούν ως αποδεικτικά στοιχεία.

Υπεύθυνος για την ζημία που μπορεί να προκληθεί σε κάποιο πρόσωπο εξαιτίας της χρήσης των εθνικών συστημάτων SIS II είναι τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μεριμνούν για την τιμωρία κάθε ανταλλαγής

πληροφοριών που αντίκειται στον Κανονισμό 1987/2006/EK ή καταχραστικής χρήσης των δεδομένων του SIS II⁴⁶.

Η EUROPOL μπορεί να έχει πρόσβαση στο SIS και να ανταλλάσσει πληροφορίες με τα εθνικά γραφεία SIRENE, ως ενιαία σημεία επαφής για την ανταλλαγή συμπληρωματικών πληροφοριών και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων σχετικά με τις ειδοποιήσεις SIS. Οι χώρες της ΕΕ πρέπει να ενημερώνουν την EUROPOL όταν αναζητείται άτομο για τρομοκρατικό αδίκημα. Πιο συγκεκριμένα, στις 9 Δεκεμβρίου 2020, εγκρίθηκε πρόταση από την Επιτροπή επιτρέποντας στην EUROPOL την έκδοση ειδοποιήσεων στο SIS βάσει πληροφοριών που προέρχονται από τρίτες χώρες, ιδίως για τον εντοπισμό ξένων τρομοκρατών μαχητών. Αντιστοίχως, για τους σκοπούς αυτούς, οι επιχειρησιακές ομάδες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) θα έχουν πρόσβαση στις κατηγορίες προειδοποιήσεων στο SIS για την εκτέλεση των καθηκόντων τους στα hotspots⁴⁷.

Η διαδικασία που ακολουθείται στην περίπτωση που μία εθνική αρχή εντοπίσει υπήκοο τρίτης χώρας για τον οποίον διενεργείται έλεγχος είναι η ακόλουθη:

- αν το πρόσωπο είναι καταζητούμενο, τότε θα πρέπει να συλληφθεί, ή να παραδοθεί σύμφωνα με όσα ορίζει το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, ή εάν επίκειται έκδοση, να κρατηθεί προσωρινά,
- αν το πρόσωπο είναι εξαφανισμένο, τότε η αρμόδια εθνική αρχή προβαίνει στην κοινοποίηση της ανευρέσεως του εν λόγω ατόμου,
- αν υπάρχει κλήση προς εμφάνιση του προσώπου αυτού, τότε ακολουθούνται οι ειδικές πληροφορίες που κοινοποιούνται από το τμήμα Sirene.

⁴⁶ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 398-401.

⁴⁷ Second generation Schengen Information System (SIS II) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14544> (προσπελάστηκε 12/2021).

Σε διακριτικούς ή ειδικούς ελέγχους προβαίνουν οι αρχές στα πλαίσια της πρόληψης και καταστολής σοβαρών ποινικών αδικημάτων που σχετίζονται με την δημόσια τάξη και ασφάλεια. Αναλυτικότερα:

- ο ειδικός έλεγχος διενεργείται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές που έχουν προβεί στην καταχώρηση του προσώπου,
- ενώ ο διακριτικός έλεγχος είναι εκείνος που πραγματοποιείται εν αγνοία των ελεγχόμενων προσώπων⁴⁸.

Στην περίπτωση εντοπισμού καταχώρισης υπηκόου τρίτης χώρας για τον οποίο διενεργείται έλεγχος, η εθνική αρχή θα πρέπει να επικοινωνήσει με την αρχή που προέβη στην καταχώριση, προκειμένου να συμφωνηθούν τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Όταν η σχετική δράση δεν μπορεί να ολοκληρωθεί από το κράτος μέλος, τότε ενημερώνεται κατευθείαν το κράτος που πρόεβη στην καταχώριση.

Το SIS λειτουργεί σε τριάντα ευρωπαϊκές χώρες, συμπεριλαμβανομένων είκοσι έξι κρατών μελών της ΕΕ (μόνο η Κύπρος δεν είναι ακόμη συνδεδεμένη) και τέσσερις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν (Ελβετία, Νορβηγία, Λιχτενστάιν και Ισλανδία)⁴⁹.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί για δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, οποιοσδήποτε έχει το δικαίωμα να ζητήσει πρόσβαση στα στοιχεία στο SIS που τον αφορούν, αλλά και να αιτηθεί την διόρθωση ή εξάλειψη των παράνομα αποθηκευμένων δεδομένων. Σε περίπτωση άρνησης της κοινοποίησης των πληροφοριών, ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα προσφυγής στις αρμόδιες δικαστικές αρχές⁵⁰.

⁴⁸ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 401-402.

⁴⁹ Schengen Information System (SIS), διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_en (προσπελάστηκε 02/2022).

⁵⁰ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 404.

β) Το Σύστημα Εισόδου/Εξόδου (EES)

Το σύστημα εισόδου/εξόδου (EES) περιέχει πληροφορίες σχετικές με την είσοδο, έξοδο και άρνηση εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν για βραχεία παραμονή καταγράφοντας τον χρόνο και τόπο εισόδου και εξόδου, την διάρκεια επιτρεπόμενης παραμονής, ενώ ειδοποιεί σε περίπτωση υπέρβασης τις αρμόδιες εθνικές αρχές⁵¹.

Το σύστημα εισόδου-εξόδου συμβάλλει:

- στη μείωση των καθυστερήσεων κατά τον συνοριακό έλεγχο και τη βελτίωση της ποιότητας του ελέγχου με τον αυτόματο υπολογισμό της επιτρεπόμενης διαμονής,
- στην εξασφάλιση συστηματικού και αξιόπιστου εντοπισμού προσώπων που υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη διάρκεια διαμονής,
- στην ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και των άλλων αξιοποιήσιμων πρόσβαση, καθώς και της παράνομης μετανάστευσης με την πρόσβαση στο ταξιδιωτικό ιστορικό των ατόμων από τις αρχές επιβολής του νόμου.

Το νέο σύστημα που θα έχει τεθεί σε λειτουργία έως το 2022, θα δημιουργηθεί από τα κράτη μέλη σε συνεργασία με τον οργανισμό της ΕΕ eu-LISA, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Frontex⁵².

γ) Το Ευρωπαϊκό Σύστημα πληροφοριών και άδειας ταξιδιού (ETIAS)

Για την ενίσχυση της ασφάλειας καθώς και προκειμένου η ΕΕ να διαθέτει πληροφορίες για τους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν χρειάζονται θεώρηση κατά την είσοδο στον χώρο Σένγκεν δημιουργήθηκε το 2016 το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS).

Ουσιαστικά, πρόκειται για διενέργεια προηγούμενου ελέγχου των ταξιδιωτών που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης. Με άλλα

⁵¹ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 432.

⁵² Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθεσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 03/2022).

λόγια προαπαιτείται η ύπαρξη έγκυρης άδειας ταξιδιού ETIAS (η οποία μπορεί να ανακληθεί ή ακυρωθεί ένα παύσει η ισχύς των προϋποθέσεων έκδοσης της), ενώ σε περίπτωση απουσίας εφαρμόζεται η απαγόρευση εισόδου στον χώρο Σένγκεν. Για την έκδοση της άδειας ταξιδιού διάρκειας τριών ετών κατατίθενται ηλεκτρονικά προσωπικά στοιχεία των υπηκόων τρίτων χωρών, πληροφορίες σχετικές με το μορφωτικό επίπεδο, ασθένειες (για την αποτροπή πανδημίας ή άλλων λοιμώδων-μεταδοτικών νόσων και την διαφύλαξη της δημόσιας υγείας), προηγούμενες αποφάσεις επιστροφής ή διαταγές εγκατάλειψης της επικράτειας κράτους μέλους της ΕΕ, ενώ γίνεται έλεγχος σε βάσεις δεδομένων της Interpol. Αερομεταφορείς και θαλάσσιοι μεταφορείς οφείλουν πριν από την επιβίβαση να επαληθεύουν εάν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που υπόκεινται στην υποχρέωση έκδοσης άδειας ταξιδιού έχουν στην κατοχή τους έγκυρο σχετικό έγγραφο⁵³. Συναφές σύστημα εφαρμόζεται σε ΗΠΑ, Καναδά και Αυστραλία.

Η ΕΕ εξέδωσε τον κανονισμό για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS) τον Σεπτέμβριο του 2018.

Με το σύστημα αυτό επιτυγχάνεται η βελτίωση της εσωτερικής ασφάλειας, η αποτελεσματικότερη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης, η μείωση των κινδύνων για τη δημόσια υγεία, καθώς και η μείωση των καθυστερήσεων στα σύνορα.

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) ορίζεται αρμόδιος στην διαχείριση του συστήματος ETIAS, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη και την EUROPOL⁵⁴.

δ) Οι Καταστάσεις Ονομάτων Επιβατών (PNR)

Το μητρώο ονόματος επιβάτη, ή όπως διεθνώς ονομάζεται Passenger Name Record (PNR) [Οδηγία (ΕΕ) 2016/681], περιέχει τη διαδρομή ενός επιβάτη ή μιας ομάδας επιβατών που ταξιδεύουν μαζί στη βάση δεδομένων του συστήματος κράτησης θέσεων (CRS). Αποθηκεύεται από την στιγμή της

⁵³ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 432-433.

⁵⁴ Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 03/2022).

δημιουργίας του έως και 24 τουλάχιστον ώρες μετά την λήξη της πραγματοποιούμενης πτήσης. Τα PNR δημιουργούνται ή τροποποιούνται από καταχωρήσεις που τυπώνονται στις τερματικές συσκευές ή από τα εισερχόμενα μηνύματα κρατήσεων στο CRS της αεροπορικής εταιρίας.

Η έννοια εισήχθη για πρώτη φορά από τις αεροπορικές εταιρίες που χρειάζονται την ανταλλαγή των πληροφοριών κράτησης στους επιβάτες και απαιτούνται πτήσεις από πολλαπλές αεροπορικές εταιρίες για να φθάσουν στον τελικό τους προορισμό.

Όταν ο επιβάτης κάνει κράτηση μιας διαδρομής, ο ταξιδιωτικός πράκτορας ή η ταξιδιωτική ιστοσελίδα του χρήστη δημιουργεί ένα PNR στο ηλεκτρονικό σύστημα κρατήσεων που χρησιμοποιεί.

Αρχικά τα PNR χρησιμοποιήθηκαν για αεροπορικά ταξίδια, ενώ πλέον και στις κρατήσεις ξενοδοχείων, ενοικιάσεις αυτοκινήτων, υπηρεσίες μεταφοράς από/προς το αεροδρόμιο και ταξίδια με τον σιδηρόδρομο.

Προκειμένου να ολοκληρωθεί μια κράτηση σε ένα PNR απαιτούνται πέντε στοιχεία:

- το ονοματεπώνυμο του επιβάτη,
- τα στοιχεία επικοινωνίας για το ταξιδιωτικό γραφείο ή το γραφείο της αεροπορικής εταιρίας,
- οι λεπτομέρειες του εισιτηρίου (αριθμός εισιτηρίου, χρονικό όριο για την έκδοση του εισιτηρίου),
- το δρομολόγιο,
- το όνομα του προσώπου που παρέχει τις πληροφορίες για την πραγματοποίηση της κράτησης.

Με την ολοκλήρωση της κράτησης, το CRS εκδίδει ένα μοναδικό μητρώο εντοπισμού και παραμένει το ίδιο, ανεξάρτητα από τυχόν περαιτέρω αλλαγές.

Αξίζει να σημειωθεί ότι είναι σημαντικές οι επιπρόσθετες πληροφορίες που αφορούν τους ταξιδιώτες και λαμβάνονται τόσο από τις αεροπορικές εταιρίες, όσο και από τον ταξιδιωτικό πράκτορα για την διασφάλιση του ταξιδιού, όπως:

- Λεπτομέρειες ναύλου και τυχόν περιορισμοί του εισιτηρίου.
- Ο τρόπος πληρωμής που χρησιμοποιήθηκε.
- Περαιτέρω στοιχεία επικοινωνίας, όπως ο αριθμός τηλεφώνου του ταξιδιωτικού γραφείου και η διεύθυνσή του, επιπλέον αριθμοί τηλεφώνων στη διεύθυνση αναχώρησης του επιβάτη ή/και στο σημείο άφιξης (προορισμού).
- Λεπτομέρειες ηλικίας επιβατών στις περιπτώσεις ασυνόδευτου ανηλίκου ή ηλικιωμένου ατόμου.
- Δεδομένα τακτικών πελατών
- Ειδικά αιτήματα, όπως οι απαιτήσεις σε γεύματα (λόγω υγείας, πίστης κλπ.), προτιμήσεις καθισμάτων, αναπηρικά αμαξίδια και άλλα που χρειάζονται δράση/ενέργεια από τις αρμόδιες υπηρεσίες του αεροδρομίου.
- Λοιπές Πληροφορίες Υπηρεσιών που αποστέλλονται σε μία ή σε όλες τις αεροπορικές εταιρίες στην κράτηση και επιτρέπει την παροχή καλύτερων υπηρεσιών.
- Παρατηρήσεις Πωλητή, σχόλια δηλαδή που έγιναν από την αεροπορική εταιρία και αφορούν το μητρώο εντοπισμού της αεροπορικής εταιρίας, απαντήσεις στις ειδικές απαιτήσεις καθώς και πληροφορίες σχετικά με τις χρονικές προθεσμίες για την έκδοση των εισιτηρίων.

Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη απαιτούν από τις αεροπορικές εταιρίες την παροχή περαιτέρω πληροφοριών για τον εντοπισμό εγκληματιών ή τρομοκρατών, όπως:

- το φύλο του επιβάτη,
- λεπτομέρειες διαβατηρίου - ιθαγένεια, αριθμός και ημερομηνία λήξης,
- ημερομηνία και τόπος γέννησης,
- αριθμός έννομης προστασίας,
- διαθέσιμες πληροφορίες πληρωμής/χρέωσης (εισιτηρίου, δωματίου ξενοδοχείου, ενοικίασης του αυτοκινήτου)⁵⁵.

⁵⁵Μητρώο ονόματος επιβάτη, διαθέσιμο στο https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%81%CF%8E%CE%BF_%CE%BF%CE%BD%

Η χρήση δεδομένων PNR σε πτήσεις εντός της ΕΕ από κράτος μέλος γίνεται έπειτα από προηγούμενη έγγραφη ανακοίνωση στην Επιτροπή, η οποία τη δημοσιεύει (όπως και την ανάκληση της) στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ.

Τα δεδομένα PNR αποθηκεύονται για πέντε χρόνια.

Γίνεται επομένως σαφές ότι η συλλογή δεδομένων PNR αποσκοπεί στην πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και άλλων εγκλημάτων⁵⁶.

ε) Το Προηγμένο Σύστημα Πληροφοριών για τους Επιβάτες (API)

Ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών γίνεται μέσω ενός προηγμένου συστήματος πληροφοριών για τους επιβάτες (API) (ΕΕ [2004] L 261/24). Μέσω του συστήματος αυτού, οι εθνικές αρχές έχουν την δυνατότητα να γνωρίζουν τα στοιχεία των εισερχόμενων επιβατών των αεροπορικών εταιρειών. Πληροφορίες σχετικές με τους επιβάτες που θα μεταφερθούν σε εγκεκριμένο σημείο διάβασης των συνόρων για την είσοδο στο έδαφος κράτους μέλους διαβιβάζονται από τους αερομεταφορείς, μετά το πέρας του ελέγχου των εισιτηρίων και κατόπιν αιτήσεως των εθνικών αρχών για την άσκηση ελέγχου προσώπων στα εξωτερικά σύνορα. Από την στιγμή που οι επιβάτες εισήλθαν στο έδαφος κράτους μέλους, τα στοιχεία API διαγράφονται εντός 24 ωρών από την διαβίβαση τους.

Τα στοιχεία που αποτελούν τα δεδομένα API εξάγονται από το μηχανικά αναγνώσιμο τμήμα του διαβατηρίου και είναι:

- Όνομα επιβάτη
- Ημερομηνία γέννησης
- Αριθμός διαβατηρίου
- Ιθαγένεια
- Κωδικός μεταφοράς
- Ώρα αναχώρησης και άφιξης πτήσης

[CF%8C%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82 %CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%B2%CE%AC%CF%84%CE%B7](#) (προσπελάστηκε 01/2022).

⁵⁶ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 433-434.

- Συνολικός αριθμός επιβατών
- Αρχικό σημείο επιβίβασης
- Σημείο διάβασης συνόρων⁵⁷.

4. Η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων

α) Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX)

Η αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν αποτελεί κοινή ευθύνη του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) και των εθνικών αρχών. Ο Frontex (ως διάδοχος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα που ιδρύθηκε το 2004), εδρεύει στη Βαρσοβία και ξεκίνησε να λειτουργεί τον Οκτώβριο 2016, κατόπιν αιτήματος των ηγετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα που διατυπώθηκε τον Σεπτέμβριο 2015. Ουσιαστικά, η ίδρυση της αποτελούσε μία από τις κύριες πρωτοβουλίες που υιοθέτησε η ΕΕ προκειμένου να αντιμετωπίσει την μεταναστευτική κρίση και τα προβλήματα σχετικά με το άσυλο⁵⁸.

Η κύρια αρμοδιότητα του Οργανισμού συνίσταται

- αφενός μεν στην παρακολούθηση εκ του σύνεγγυς της καταστάσεως στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ,
- αφετέρου στη συνεργασία με τα κράτη μέλη για τον έγκαιρο εντοπισμό και την αντιμετώπιση ενδεχόμενων απειλών σχετικών με την ασφάλεια στα εξωτερικά σύνορα.

Παρά την ονομασία του, ο FRONTEX δεν στοχεύει να αντικαταστήσει τις εθνικές μονάδες συνοριοφυλάκων που συγκεντρώνουν τη διαχείριση των

⁵⁷ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 434.

⁵⁸ Hufnagel, S. internal security in the eu and police cooperation: operational police cooperation, ό.π., σελ. 65-75.

εξωτερικών συνόρων, παραμένοντας ουσιαστικά ένα νέο μοντέλο που βασίζεται σε μια παλιά λογική⁵⁹.

Πιο συγκεκριμένα, στα καθήκοντα του περιλαμβάνονται:

1. ο έλεγχος των συνόρων, τα μέτρα για την διευκόλυνση της διέλευσης και για την πρόληψη και τον εντοπισμό του διασυνοριακού εγκλήματος
2. οι επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης ατόμων στην θάλασσα
3. η ανάλυση κινδύνων και απειλών για την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια
4. η διευκόλυνση της συνεργασίας των κρατών μελών
5. η διευκόλυνση της διυπηρεσιακής συνεργασίας των αρμοδίων εθνικών αρχών υπευθύνων για την ασφάλεια των συνόρων
6. η συνεργασία με τρίτες χώρες για την αποτροπή της παράνομης μετανάστευσης
7. η συνδρομή με τεχνικά και επιχειρησιακά μέσα
8. η επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών δυνάμει σχετικής απόφασης επιστροφής
9. η χρήση προηγμένης τεχνολογίας και συστημάτων πληροφοριών ευρείας κλίμακας
10. η λειτουργία μηχανισμού ποιοτικού ελέγχου και αλληλεγγύης⁶⁰.

Με τον τρόπο αυτό, ο Frontex συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη διαχείριση της μετανάστευσης, στη βελτίωση της εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ καθώς και στην προστασία της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

Ο οργανισμός, ωστόσο, έχει δεχθεί αρκετή κριτική για τις κοινές του επιχειρήσεις στη Μεσόγειο και υπήρξε ο πιο εμφανής εκπρόσωπος της στρατιωτικοποίησης των ευρωπαϊκών συνόρων και της λεγόμενης εξωτερικής ανάθεσης των ευρωπαϊκών δικαιωμάτων ασύλου σε τρίτες χώρες⁶¹.

⁵⁹ Tsourdi, L., "Monitoring and Steering through FRONTEX and EASO 2.0: The Rise of a New Model of AFSJ Agencies", EU Migration and Asylum Law and Policy, 2018, σελ. 2.

⁶⁰ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 434-436.

⁶¹ Aas K.F.-Gundhus H.O.I., Policing humanitarian borderlands:FRONTEX, human rights and the precariousness of life. British journal of criminology, 2015, σελ. 1-18.

Προς τον σκοπό της ενίσχυσης του ρόλου του Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, η ΕΕ εξέδωσε κανονισμό (ΕΕ [2019] L 295/1) τον Νοέμβριο 2019. Στον κανονισμό περιλαμβάνεται:

- η ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων
- η ενδυνάμωση του ρόλου του Frontex στην εκτέλεση των επιστροφών
- τη δημιουργία μόνιμου σώματος συνοριοφυλάκων, ακτοφυλάκων και εμπειρογνομόνων (έως 10000 υπαλλήλους έως το 2027)⁶²
- την ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες⁶³.

Αναφορικά με την τελευταία παράμετρο του Κανονισμού, γίνεται σαφές ότι η ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων συνίσταται στη συνεργασία με τρίτες χώρες και την διενέργεια κοινών επιχειρήσεων και αποστολών με χώρες πέραν των γειτονικών. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη προηγούμενης συναφθείσας συμφωνίας περί του καθεστώτος μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του συγκεκριμένου κράτους. Οι χώρες με τις οποίες έχουν υπάρξει σχετικές συμφωνίες ή βρίσκονται στο στάδιο των διαπραγματεύσεων είναι οι ακόλουθες:

- Αλβανία
- Βοσνία και Ερζεγοβίνη
- Βόρεια Μακεδονία
- Μαυροβούνιο
- Σερβία⁶⁴

β) Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης Συνόρων (EUROSUR)

Η ικανότητα αντίδρασης των αρμοδίων εθνικών αρχών στα εξωτερικά σύνορα και η βελτίωση της παρακολούθησης της υφιστάμενης κατάστασης ενισχύθηκε με το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης συνόρων (EUROSUR) που

⁶² Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 03/2022).

⁶³ Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή: Το Συμβούλιο ενέκρινε αναθεωρημένο κανονισμό, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/> (προσπελάστηκε 03/2022).

⁶⁴ Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 03/2022).

ιδρύθηκε το 2013. Ουσιαστικά, πρόκειται για ένα σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών (που συλλέγονται από δορυφόρους και άλλα εργαλεία επιτήρησης) και συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και του Frontex για την διαχείριση και την επιτήρηση (πρόληψη, εντοπισμό, αναγνώριση, παρακολούθηση, αποτροπή και αναχαίτιση παράνομων συνοριακών διελεύσεων⁶⁵) των χερσαίων, θαλάσσιων και εναέριων συνόρων, τον έλεγχο των συνοριακών σημείων διέλευσης και την διεξαγωγή συνοριακών επιχειρήσεων.

Οι κυριότεροι στόχοι του Eurosur είναι

- η πρόληψη του διασυνοριακού εγκλήματος
- η αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης και
- η προστασία της ζωής των μεταναστών.

Αναφορικά με την δυνατότητα αντίδρασης, τα κράτη μέλη διαιρούν τα εξωτερικά τους σύνορα σε τμήματα. Ο Frontex, σε συμφωνία με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και έχοντας υπόψη την ανάλυση κινδύνου και την εκτίμηση τρωτότητας, αποδίδει επίπεδα επιπτώσεων που κυμαίνονται από χαμηλό έως κρίσιμο σε κάθε τμήμα. Ανάλογα με το επίπεδο, τα κράτη μέλη προσαρμόζουν την αντίδρασή τους σε συνεργασία και συντονισμό με τα γειτονικά κράτη και με τον FRONTEX, ο οποίος δύναται να αναπτύξει το Μόνιμο Σώμα EBCG για να συνδράμει κατά περίπτωση⁶⁶.

⁶⁵ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 436-437.

⁶⁶ Eurosur, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_en (προσπελάστηκε 02/2022).

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΟΙ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α': ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

1. Οι περιπτώσεις κλονισμού της αμοιβαίας εμπιστοσύνης των κρατών μελών

Όπως έχει ειπωθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, η αποτελεσματική διακυβέρνηση του χώρου Σένγκεν απαιτεί την αμοιβαία εμπιστοσύνη εκ μέρους των συμμετεχόντων κρατών μελών, η οποία σχετίζεται με την εφαρμογή κοινών προτύπων και κανόνων που καθιστούν δυνατή την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα⁶⁷. Στα 27 πλέον χρόνια λειτουργίας του χώρου Σένγκεν υπήρξαν περιπτώσεις κλονισμού της προαναφερθείσας εμπιστοσύνης από κράτη μέλη, μη τηρώντας τις διαδικασίες που προβλέπονται στον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν:

- το 2011 η Γαλλία εισήγαγε συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα της με την Ιταλία, όταν λόγω των αναταραχών που επικρατούσαν στην Τυνησία κατέφθασαν 4000 μετανάστες νότια της Ιταλίας, στο νησί Λαμπεντούζα και η τελευταία εξέδωσε εξάμηνες άδειες διαμονής σε Τυνήσιους μετανάστες για ανθρωπιστικούς λόγους για την μεταφορά τους με τρένο από την Λαμπεντούζα στην Γαλλία, βρίσκοντας αντίθετη την Γαλλία στην απόφαση αυτή. Ο εμφύλιος πόλεμος στην Λιβύη επέβαλε επιπρόσθετο βάρος στο νησί με την έλευση επιπλέον παράνομων μεταναστών. Καθώς το άρθρο 5 της Σύμβασης Σένγκεν προβλέπει την δυνατότητα κατ' εξαίρεση χορήγησης αδειών παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους κοινοποιώντας στην Επιτροπή, η είσοδος θα πρέπει να περιορίζεται στο έδαφος του κράτους που εξέδωσε την άδεια, δίχως να προβλέπεται το δικαίωμα μετακίνησης. Κατόπιν τούτου, η Ιταλία ζήτησε την ενεργοποίηση της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ, όπου σε

⁶⁷ Δ. Παπαγιάννης, Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 2008, σελ. 39.

περίπτωση μαζικής εισροής εφαρμόζεται η παροχή προσωρινής προστασίας, ωστόσο το αίτημα απορρίφθηκε λόγω της εισόδου μεταναστών και όχι προσφύγων στην Ιταλία, αλλά και από το γεγονός ότι οι 20000 μετανάστες που κατέφθασαν δεν θεωρείται μη διαχειρίσιμος αριθμός.

- το 2011 η Δανία αποφασίζει το κλείσιμο των συνόρων χωρίς προηγούμενη ενημέρωση των εταίρων της, καθώς επικαλέστηκε την μείωση της εγκληματικότητας εξ ανατολής. Ωστόσο, προκλήθηκαν έντονες αντιδράσεις, δίχως να δικαιολογείται η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων.
- το 2015 όταν η Αυστρία και η Σλοβενία επανέφεραν του ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα (εξαιτίας της προσφυγικής κρίσης με την μετακίνηση προσφύγων από την Ελλάδα μέσω της Κεντρικής στην Δυτική Ευρώπη)⁶⁸.

Αξίζει να σημειωθεί ότι κλείσιμο των συνόρων υπήρξε και τον Μάιο του 2011, όταν η Αυστρία επανέφερε τους συνοριακούς ελέγχους ενόψει της διεξαγωγής της συνόδου κορυφής στην Βιέννη δεκατριών ηγετών και κυβερνήσεων της Ανατολικής Ευρώπης και της νοτιοανατολικής Ασίας⁶⁹.

2. Η αδυναμία αντιμετώπισης μαζικής εισροής παράνομων μεταναστών

Οι ανεξέλεγκτες αφίξεις μεταναστών και προσφύγων το 2015 κλόνισαν ιδιαίτερα την ομαλή λειτουργία του χώρου Σένγκεν, όσον αφορά την αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα πολλά κράτη μέλη να επαναφέρουν προσωρινά τον έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των κρατών μελών. Στα πλαίσια της ασφάλειας και της αποτροπής τρομοκρατικών απειλών δικαιολογήθηκαν οι αποφάσεις επαναφοράς των ελέγχων. Ωστόσο, τα μέτρα καταδεικνύουν αδυναμίες και ελλείψεις από πλευράς της ΕΕ στην αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης,

⁶⁸ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 412-413.

⁶⁹ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 250-253.

προκαλώντας όχι μόνο κοινωνικό και πολιτικό αλλά και οικονομικό κόστος. Κατά συνέπεια, η διατάραξη της λειτουργίας του χώρου Σένγκεν οδηγεί στην απουσία εμπιστοσύνης των πολιτών των κρατών μελών στις πολιτικές ασφαλείας που η Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζει.

Όλο και περισσότερα κράτη μέλη στήνουν φράχτες και ενισχύουν τα συνοριακά τείχη προκειμένου να αποτρέψουν την είσοδο μεταναστών και αιτούντων άσυλο στο έδαφός τους. Η δεινή κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών στους οποίους απαγορεύεται με αυτόν τον τρόπο η πρόσβαση προκαλεί ανησυχία. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εξέδωσε απόφαση που αναφέρεται σε παραβίαση του δικαιώματος των υπηκόων τρίτων χωρών να υποβάλλουν αιτήσεις ασύλου και παραβίαση του άρθρου που απαγορεύει τις συλλογικές απελάσεις κατά την επιστροφή όλων των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών στα εξωτερικά σύνορα⁷⁰.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να γίνει αναφορά στα δίκτυα εκμετάλλευσης ανθρώπων που υποβοηθούν την παράνομη μετανάστευση. Παρά το γεγονός ότι έχουν θεσπιστεί υψηλές κυρώσεις για τους διακινητές υπηκόων τρίτων χωρών, το φαινόμενο αυτό έχει πάρει σημαντικές διαστάσεις καταδεικνύοντας τις ελλείψεις του χώρου Σένγκεν στην αποτροπή της παράνομης διακίνησης προσώπων.

Επιπρόσθετα, ο κατακερματισμός των πληροφοριακών συστημάτων της ΕΕ μέσω των οποίων παρέχονται πληροφορίες για άτομα, αντικείμενα και μέσα μεταφοράς στις αρμόδιες συνοριακές, αστυνομικές και τελωνειακές αρχές προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία μετά την ραγδαία αύξηση της τρομοκρατίας και του σοβαρού διασυνοριακού εγκλήματος στον χώρο της ΕΕ. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν είναι συνδεδεμένα με το σύνολο των συστημάτων που εφαρμόζονται, ενώ υπάρχουν ιδιαίτερα νομικά, θεσμικά, και ρυθμιστικά πλαίσια λειτουργίας των συγκεκριμένων συστημάτων. Επιπρόσθετα, οι αρμόδιες αρχές δεν διαθέτουν τον ίδιο βαθμό πρόσβασης

⁷⁰ EPRS-Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, Ιούνιος 2019, σελ. 2-4.

στα δεδομένα⁷¹. Η περίπτωση της μεταναστευτικής κρίσης του 2015 ανέδειξε την ανάγκη αναθεώρησης του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου καθότι μέσω των αυξημένων προσφυγικών ροών διευκολύνθηκε η μετακίνηση ξένων μαχητών από την Συρία στην Ευρώπη. Αποτέλεσμα αυτής ήταν οι πολύνεκρες τρομοκρατικές επιθέσεις που σημειώθηκαν στην γαλλική πρωτεύουσα στις 13 Νοεμβρίου 2015, αναδεικνύοντας θέματα εσωτερικής ασφάλειας στην λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

Βασικό ρόλο στην διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης αποτελεί η συνεργασία των Οργανισμών της ΕΕ με τρίτες χώρες⁷². Η επιχειρησιακή στήριξη από πλευράς της ΕΕ στα κέντρα υποδοχής περιλαμβάνει την ταυτοποίηση και καταγραφή της εισόδου κάθε ατόμου που εισέρχεται στο έδαφος της ΕΕ, καθώς και την παροχή κατάλληλων συνθηκών διαβίωσης. Παρά το γεγονός ότι η λήψη δακτυλικών και παλαμικών αποτυπωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών σημειώνει ιδιαίτερη πρόοδο, ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και αρκετές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις επισημαίνουν ότι οι συνθήκες υποδοχής εξακολουθούν να αποτελούν σημαντική πηγή ανησυχίας.

Ανακύπτει η ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων που έχουν θεσπιστεί, ο σεβασμός και η κατίσχυση των κανόνων του δικαίου⁷³.

Με αφορμή τις τρομοκρατικές επιθέσεις που σημειώθηκαν τα τελευταία χρόνια στον ευρωπαϊκό χώρο, παρατηρήθηκε ότι πολλοί αλλοδαποί τρομοκράτες μαχητές έχουν την υπηκοότητα κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθότι αποτελούν μετανάστες 2ης και 3ης γενιάς. Αυτό είχε σαν επακόλουθο την αναθεώρηση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν το 2016 και στην συνέχεια το 2017 για την αυστηροποίηση της διαδικασίας ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα τόσο για τους υπηκόους τρίτων χωρών, όσο και για τους Ευρωπαίους Πολίτες⁷⁴.

⁷¹ Προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus05_el.pdf (προσπελάστηκε 04/2022).

⁷² See Santos Vara, J. "The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls", *European Foreign Affairs Review*, 2015, σελ. 118-136.

⁷³ Δ. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 552.

⁷⁴ Μ. Παπακωνσταντής, *Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν*, ό.π., σελ. 417.

3. Η δυσκολία επιστροφής των παρανόμων διαμενόντων στον χώρο Σένγκεν

Ουσιαστικό ρόλο στην ομαλή λειτουργία και στην αξιοπιστία της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαδραματίζει η επιστροφή των ατόμων που εξακολουθούν να βρίσκονται παράνομα στο έδαφος των κρατών μελών του χώρου.

Υπήκοοι τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν το νομικό καθεστώς που να τους παράσχει την δυνατότητα νόμιμης παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών, είτε λόγω του ότι υπερέβησαν την ανώτατη διάρκεια της επιτρεπόμενης παραμονής, είτε δεν έχουν την απαιτούμενη ιδιότητα που να δικαιολογεί την παραμονή τους μόνιμα ή προσωρινά, οφείλουν να εγκαταλείπουν το έδαφος των κρατών μελών.

Αποφάσεις απομάκρυνσης κράτους μέλους αναγνωρίζονται και ισχύουν και για τα υπόλοιπα. Το φάσμα των κανόνων και διαδικασιών για την επιστροφή των παράνομων μεταναστών είναι κοινό για τα συμμετέχοντα κράτη μέλη⁷⁵.

Ωστόσο, παρατηρείται η μη επιστροφή των ατόμων που διαμένουν παράνομα στο έδαφος Σένγκεν και η αδυναμία εκτέλεσης των αποφάσεων επιστροφής.

4. Η έλλειψη διαλειτουργικότητας των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ

Όπως έχει ήδη αναλυθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναπτύξει προηγμένα συστήματα πληροφοριών στα πλαίσια της αποτελεσματικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων για την αποτροπή και καταστολή της εγκληματικότητας. Το καθένα από τα πληροφοριακά συστήματα διαθέτει ορισμένο πεδίο εφαρμογής, νομική βάση, ομάδα χρηστών

⁷⁵ Μ. Παπακωνσταντής, Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, ό.π., σελ. 422.

και θεσμικό πλαίσιο. Ωστόσο, παρουσιάζονται αξιοσημείωτες διαρθρωτικές αδυναμίες, όσον αφορά την αρχιτεκτονική διαχείρισης των δεδομένων:

- η πολυπλοκότητα των συστημάτων πληροφοριών και ο διαφορετικός τρόπος διαχείρισης τους δημιουργούν δυσκολίες στους εξουσιοδοτημένους χρήστες (όργανα επιβολής του νόμου, συνοριοφύλακες, υπάλληλοι υπηρεσιών μετανάστευσης, θεωρήσεων, δικαστικών αρχών, τελωνειακοί υπάλληλοι) οδηγούν στην μη βέλτιστη χρήση των λειτουργικών δυνατοτήτων.
- η αποθήκευση πληροφοριών σε διαφορετικά και μη συνδεδεμένα συστήματα που αφορούν το ίδιο άτομο δυσχεραίνει την προσπάθεια εξαγωγής των δεδομένων για το αναζητούμενο άτομο. Είναι συχνό το φαινόμενο πολλαπλών ταυτοτήτων του ιδίου προσώπου (που προκύπτει από τα βιομετρικά δεδομένα) που πιθανόν να εμπλέκεται και σε τρομοκρατικές επιθέσεις, αλλά να μην μπορεί να ταυτοποιηθεί ότι αφορούν το ίδιο, δημιουργώντας κενά ασφαλείας διασαλεύοντας την δημόσια τάξη και ασφάλεια.
- ως ακολούθως η μη επικοινωνία των συστημάτων πληροφοριών οδηγεί σε μη ταυτοποίηση αλφαριθμητικών ή και βιομετρικών δεδομένων και στην αναποτελεσματική διαχείριση των καταχωρημένων πληροφοριών.
- οι συνεχείς παράτυπες διελεύσεις των προσώπων καταδεικνύουν την μη ορθή εκμετάλλευση των διατιθέμενων πληροφοριών.

Η ανάγκη διασφάλισης της διαλειτουργικότητας των βάσεων δεδομένων που διαθέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση προς ενίσχυση της ανταλλαγής και ορθής αξιοποίησης των πληροφοριών είναι εμφανής.

Έχουν υπάρξει ωστόσο πολλές προσπάθειες επίλυσης των ανωτέρω προβλημάτων συστήνοντας ομάδες εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου προς τον σκοπό αυτόν και με κύριο καθήκον την εξέταση των νομικών, τεχνικών, επιχειρησιακών πτυχών των διαφόρων εναλλακτικών επιλογών για την επίτευξη της διαλειτουργικότητας των συστημάτων.

Επιπρόσθετα, είχε τεθεί το ζήτημα ήδη από το 2017 εάν μπορεί να υλοποιηθεί μία κοινή υπηρεσία βιομετρικής αντιστοίχισης όλων των τύπων των βιομετρικών δεδομένων.

Για τον σκοπό αυτόν ιδρύθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Λειτουργική Διαχείριση συστημάτων Μεγάλης Κλίμακας στον χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ο eu-Lisa, με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1077/2011. Κεντρικός άξονας των δραστηριοτήτων του Οργανισμού ήταν η λειτουργική διαχείριση σε κεντρικό επίπεδο του SIS II, του VIS και του EURODAC, ενώ δύναται και η ανάθεση για την ανάπτυξη και την λειτουργική διαχείριση και άλλων συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, εφόσον φυσικά αυτό προβλέπεται από σχετικές νομοθετικές πράξεις⁷⁶.

Αναφορικά με την διαλειτουργικότητα, η ΕΕ εξέδωσε δύο Κανονισμούς τον Μάιο του 2019.

Οι κανονισμοί αυτοί αποσκοπούν:

- στην ενίσχυση της ασφάλειας με την πρόληψη της διάπραξης σοβαρών εγκλημάτων με την αποτελεσματικότερη ανίχνευση απειλών
- στην ταυτοποίηση της πληθώρας των ονομάτων που χρησιμοποιούν οι εγκληματίες με τα βιομετρικά τους στοιχεία και στην καταπολέμηση της υποκλοπής ταυτότητας
- στη βελτίωση της ποιότητας των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα
- στην πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης⁷⁷.

⁷⁶ Μ. Παπακωνσταντής, Η τρομοκρατία στον χώρο ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σελ. 424-426.

⁷⁷ Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 03/2022).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β': Η ΑΝΑΓΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

Χιλιάδες υπήκοοι τρίτων χωρών διαβαίνουν καθημερινά τα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν. Έχει παρατηρηθεί ότι σοβαρά ποινικά αδικήματα, όπως τρομοκρατία, εμπορία ανθρώπων, διακίνηση παράνομων μεταναστών, απάτη σχετικά με τα ταξιδιωτικά έγγραφα συνδέονται με τις διασυνοριακές κινήσεις προσώπων. Κατά συνέπεια, η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων κρίνεται μη αποτελεσματική, γεγονός που αποτελεί και τον αδύναμο κρίκο της εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών της ΕΕ.

Όπως έχει ήδη ειπωθεί, ο έλεγχος και η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων συνιστά αρμοδιότητα των εθνικών συνοριακών αρχών κινούμενοι ωστόσο στα πλαίσια των πολιτικών που επί χρόνια έχουν αναπτυχθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση και που σκοπό έχουν την αποτελεσματικότερη διαχείριση τους. Ενωσιακές πράξεις έχουν εκδοθεί προκειμένου να καλυφθούν κενά ασφάλειας και οι πολιτικές να εναρμονίζονται με την επικρατούσα κατάσταση.

1. Προτάσεις Αναθεώρησης

Η μεταναστευτική, ωστόσο, κρίση, οι τρομοκρατικές επιθέσεις σε χώρες της ΕΕ και τα διασυνοριακά σοβαρά εγκλήματα κατέδειξαν την ανάγκη πρόσθετων απαιτήσεων φύλαξης - ενίσχυσης των εξωτερικών συνόρων, προκειμένου να μην τεθεί σε κίνδυνο η εσωτερική έννομη τάξη της ΕΕ και άρα την αναθεώρηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου⁷⁸.

Πιο συγκεκριμένα:

- η εφαρμογή της ενισχυμένης εντολής του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, δηλαδή του Frontex,
- η ανάγκη αναβάθμισης του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS II) και του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS),

⁷⁸ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 392-397.

- η διεξαγωγή συστηματικών ελέγχων όλων των προσώπων που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα με τη βοήθεια κοινών βάσεων δεδομένων και προηγμένων τεχνολογικών συστημάτων,
- η λειτουργία του νέου συστήματος εισόδου-εξόδου (ΣΕΕ) για υπηκόους τρίτων χωρών,
- η ανάπτυξη του νέου Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS),
- η θέσπιση νέων κανόνων για την επίτευξη της διαλειτουργικότητας όλων των βάσεων δεδομένων της ΕΕ.
- Βάσεις δεδομένων με μεγαλύτερη διαλειτουργικότητα⁷⁹

Αναφορικά με την τελευταία παράμετρο, ο κίνδυνος της εξάλειψης των πληροφοριών στην προσπάθεια αναζήτησης ενός ατόμου είναι σημαντικός, όταν δεν υφίσταται διαλειτουργικότητα μεταξύ των διαφόρων βάσεων δεδομένων που χρησιμοποιούνται στην ΕΕ.

Κατά συνέπεια, ο κατακερματισμός των βάσεων δεδομένων ελλοχεύει απειλές για την δημόσια τάξη και ασφάλεια και οδηγεί στην απουσία της εμπιστοσύνης των πολιτών της ΕΕ στις πολιτικές που η ίδια εφαρμόζει.

Σχετικά με την βελτίωση της ροής των πληροφοριών έχουν προταθεί τέσσερα εργαλεία:

1. ευρωπαϊκή πύλη αναζήτησης για την ταυτόχρονη αναζήτηση πληροφοριών σε όλες τις σχετικές βάσεις δεδομένων της ΕΕ. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τον πληρέστερο έλεγχο για κάποιο πρόσωπο/αντικείμενο/μέσο μεταφοράς, εξάγοντας κάθε στοιχείο που έχει καταγραφεί σε οποιαδήποτε βάση δεδομένων.
2. κοινή υπηρεσία βιομετρικής αντιστοίχισης για αναζήτηση και διασταύρωση βιομετρικών στοιχείων στις σχετικές βάσεις δεδομένων.
3. κοινή βάση δεδομένων ταυτότητας για την ευκολότερη πρόσβαση σε δεδομένα που αφορούν υπηκόους τρίτων χωρών

⁷⁹ Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 03/2022).

4. ανίχνευση πολλαπλών ταυτοτήτων για πού αφορούν τα ίδια βιομετρικά στοιχεία. Με τον τρόπο αυτόν μπορούν να ανακαλυφθούν διαφορετικά ονόματα που έχουν χρησιμοποιηθεί από το ίδιο πρόσωπο, καθώς και οι σχετικές πράξεις, αντικείμενα, μέσα μεταφοράς που σχετίζονται με αυτό.⁸⁰

Από την ανάλυση που προηγήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο αναφορικά με τις ελλείψεις/αδυναμίες που παρουσιάζει η διακυβέρνηση του χώρου Σένγκεν, προκύπτει ότι οι κοινές βάσεις δεδομένων προηγμένης τεχνολογίας που χρησιμοποιούνται, δεν επιτελούν αποτελεσματικά τον σκοπό τους.

Κρίνεται σαφώς αναγκαία η θωράκιση των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν για την διασφάλιση της δημόσιας τάξης, ασφάλειας και υγείας των κρατών μελών που το απαρτίζουν. Οι τρομοκρατικές πράξεις και τα άλλα σοβαρά ποινικά αδικήματα που διαπράττονται σε διασυνοριακό επίπεδο καθιστούν επιβεβλημένη την αναθεώρηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου και την εφαρμογή και υλοποίηση πολιτικών για την αποτελεσματική πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας.

2. Το Νέο Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι έχει προταθεί από την Επιτροπή η ψηφιοποίηση της διαδικασίας των θεωρήσεων με την αντικατάσταση της αυτοκόλλητης θεώρησης και την καθιέρωση της ηλεκτρονικής υποβολής αιτήσεων θεώρησης μέσω της ευρωπαϊκής διαδικτυακής πλατφόρμας θεωρήσεων. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την βελτίωση της ασφάλειας του χώρου Σένγκεν, ενώ παράλληλα θα μειωθεί το κόστος επιβάρυνσης για τα κράτη μέλη και τους αιτούντες. Μέσω της ηλεκτρονικής θεώρησης, θα καθορίζεται αυτόματα ποια χώρα Σένγκεν είναι υπεύθυνη για την εξέταση της αίτησης, ιδίως εάν ο αιτών προτίθεται να επισκεφθεί περισσότερες από μία χώρες Σένγκεν, ενώ θα παρέχει στους αιτούντες επικοινωνημένες

⁸⁰ Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/> (προσπελάστηκε 03/2022).

πληροφορίες σχετικά με τις απαιτήσεις και τις διαδικασίες. Η αυτοπρόσωπη εμφάνιση στο προξενείο θα είναι υποχρεωτική μόνο για την πρώτη φορά για την συλλογή των βιομετρικών στοιχείων, ή για εκείνους των οποίων τα βιομετρικά στοιχεία δεν ισχύουν πλέον, καθώς και για τους αιτούντες με νέο ταξιδιωτικό έγγραφο.

Επιπλέον, το νέο σύστημα θα διασφαλίζει την προστασία και τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁸¹.

Το νέο Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο⁸² έθεσε ως στόχο έως το 2025 την πλήρη ψηφιοποίηση των διαδικασιών θεώρησης. Εκτός αυτού, η Επιτροπή ανακοίνωσε την 23^η Σεπτεμβρίου 2020 και μία δέσμη πράξεων που αφορούν:

- τη θέσπιση νέας διαδικασίας ελέγχου διαλογής
- την αναθεώρηση του κανονισμού Eurodac
- τη θέσπιση κοινού πλαισίου για την διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης
- τη θέσπιση κοινού πλαισίου αλληλεγγύης, ειδικών παρεκκλίσεων και καθεστώτος άμεσης προστασίας για καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας
- νέες συστάσεις σχετικές με το σύστημα επανεγκατάστασης
- νέες συστάσεις σχετικές με τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης από ιδιωτικά σκάφη
- νέες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη μη ποινικοποίηση των ανθρωπιστικών δραστηριοτήτων⁸³.

⁸¹ Δελτίο Τύπου της 27-04-2022 σχετικά με την ψηφιοποίηση των θεωρήσεων, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/QANDA_22_2583 (προσπελάστηκε 04/2022).

⁸² Pact on Migration and Asylum, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en (προσπελάστηκε 05/2022).

⁸³ Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: Ερωτήσεις και απαντήσεις, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_20_1707 (προσπελάστηκε 05/2022).

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, γίνεται σαφές ότι η δημιουργία του χώρου Σένγκεν αποτέλεσε σπουδαίο εγχείρημα προς την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά και ακρογωνιαίο λίθο τόσο της αρχικής ΕΟΚ, όσο και του τωρινού ενωσιακού οικοδομήματος. Η επιτυχής, ωστόσο, λειτουργία οδήγησε στην αύξηση των συμμετεχόντων κρατών μελών και στην ενσωμάτωση του κερκτημένου Σένγκεν στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης χωρίς διαπραγμάτευση, αποτελώντας μέρος του κοινοτικού κερκτημένου, δυνάμει του πρωτοκόλλου που επισυνάπτεται στην συνθήκη του Άμστερνταμ⁸⁴.

Η αποτελεσματική διαχείριση του χώρου Σένγκεν προϋποθέτει την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και εμπορευμάτων και την εξασφάλιση της εσωτερικής ασφάλειας.

Η κατοχύρωση της ασφάλειας επιτυγχάνεται με τη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών για την καταπολέμηση του οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος και της τρομοκρατίας. Στο πλαίσιο αυτό, ενισχύθηκαν η αστυνομική (ιδίως μέσω της καταδίωξης και εκτός των συνόρων, της διασυνοριακής παρακολούθησης, της σύστασης κοινών αστυνομικών κέντρων και ομάδων⁸⁵), η δικαστική και η τελωνειακή συνεργασία, μέσω της χρήσης κοινών βάσεων δεδομένων προηγμένων πληροφοριακών συστημάτων, ενώ παράλληλα υλοποιήθηκαν κοινές πολιτικές για τις θεωρήσεις εισόδου και την παράνομη μετανάστευση.

Τα οφέλη για τους ευρωπαίους πολίτες και τις επιχειρήσεις από την δημιουργία ενός ενιαίου χώρου δίχως σύνορα, όπου τα άτομα και τα εμπορεύματα μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα είναι πασιφανή.

Ο χώρος αυτός αποτελεί το έδαφος στο οποίο οι πολίτες της ΕΕ ασκούν τις ελευθερίες τους και παράλληλα η εσωτερική αγορά αναπτύσσεται. Με

⁸⁴ Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, ό.π., σελ. 243.

⁸⁵ Ο χώρος Σένγκεν, διαθέσιμο στο http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0021.01/DOC_1 (προσπελάστηκε 05/2022).

άλλα λόγια αποτελεί ένα από τα σπουδαιότερα επιτεύγματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η διασφάλιση της ακεραιότητας του κρίνεται αναγκαία⁸⁶.

Η ευρωπαϊκή πολιτική για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, στοχεύει στην διευκόλυνση των νόμιμων διελεύσεων των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και εξασφαλίζει την πρόληψη και καταστολή του διασυνοριακού εγκλήματος, όπως η τρομοκρατία, η παράνομη μετανάστευση, η εμπορία ανθρώπων κ.ά., την παραπομπή των ατόμων που χρήζουν διεθνής προστασίας, καθώς και η επιστροφή των παράνομα διαμενόντων στην ΕΕ.

Στα πλαίσια αυτά, απαιτείται η διαρκής επικαιροποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε να εναρμονίζονται με την επικρατούσα κατάσταση και να καλύπτονται κενά ασφαλείας που προκύπτουν από ελλείψεις/αδυναμίες που κατά καιρούς αναδύονται.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η επέκταση της δυνατότητας επαναφοράς των ελέγχων στα σύνορα με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, πέραν όσων προβλέπονται στον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, δεν συνιστά απαραίτητα αρνητική εξέλιξη. Στην περίπτωση όμως που μια τέτοια εξέλιξη συνίσταται σε πιέσεις πέραν των πραγματικών γεγονότων και άλλου είδους σκοπιμότητες, ή οφείλεται στην επιφυλακτικότητα των κρατών μελών, τότε διακυβεύεται όχι μόνο η ύπαρξη και λειτουργία του χώρου Σένγκεν αλλά και ολόκληρης της ΕΕ⁸⁷.

⁸⁶ Προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus05_el.pdf (προσπελάστηκε 04/2022).

⁸⁷ Μ. Παπακωνσταντής, Το κεκτημένο Σένγκεν σε δοκιμασία ή σε διαδικασία εξέλιξης;, ό.π., σελ. 77.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

▪ Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- Καραμαντζάνη Ε. - Κατσαγώνη Β., Η Συνθήκη Σένγκεν, 2016
- Παπαγιάννης Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016
- Παπαγιάννης Δ., Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα 2001
- Παπαγιάννης Δ., Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα, Σάκκουλας, 2008
- Παπακωνσταντής Μ., Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2016
- Παπακωνσταντής Μ., Η τρομοκρατία στον χώρο ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019,
- Παπακωνσταντής Μ., Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΔιΔικ, Τεύχος 2, Σάκκουλα, Μάρτιος-Απρίλιος 2020
- Παπακωνσταντής Μ., Το κεκτημένο Σένγκεν σε δοκιμασία ή σε διαδικασία εξέλιξης; στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Η «ομάδα Ευρώπη» γράφει για τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012
- Παπακωνσταντής Μ., Ευφυή σύνορα για το χώρο Σένγκεν, ΕΕΕΔ, 2-3/2012-Τόμος 32
- Παπακωνσταντής Μ., Το σύστημα διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν στο Κ. Στεφάνου (επιμ.) Το σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020
- Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - EPRS, Προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, Ιούνιος 2019

▪ Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Aas K.F.-Gundhus H.O.I., Policing humanitarian borderlands: FRONTEX, human rights and the precariousness of life. British journal of criminology, 2015

- Dumortier, J., Data Protection in the Schengen Convention. I: Communication at the International Conference, Computers and Law, 2015
- Geddes, A. , The European union. Controlling Immigration: A Global Perspective, 2014
- Hufnagel, S. internal security in the EU and police cooperation: operational police cooperation, στο S. Carrera, A. Geddes, & D. Curtin, 20 Years Anniversary of the Tampere Programme, 2020, Φλωρεντία: European University Institute
- See Santos Vara, J. “The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls”, European Foreign Affairs Review, 2015
- Tsourdi, L., “Monitoring and Steering through FRONTEX and EASO 2.0: The Rise of a New Model of AFSJ Agencies”, EU Migration and Asylum Law and Policy, 2018
- Winzen, T. & Schimmelfennig, F, Explaining differentiation in European Union treaties, European Union Politics, 2016
- Zaiotti R., Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers, University of Chicago Press, 2011

▪ Πηγές από το διαδίκτυο

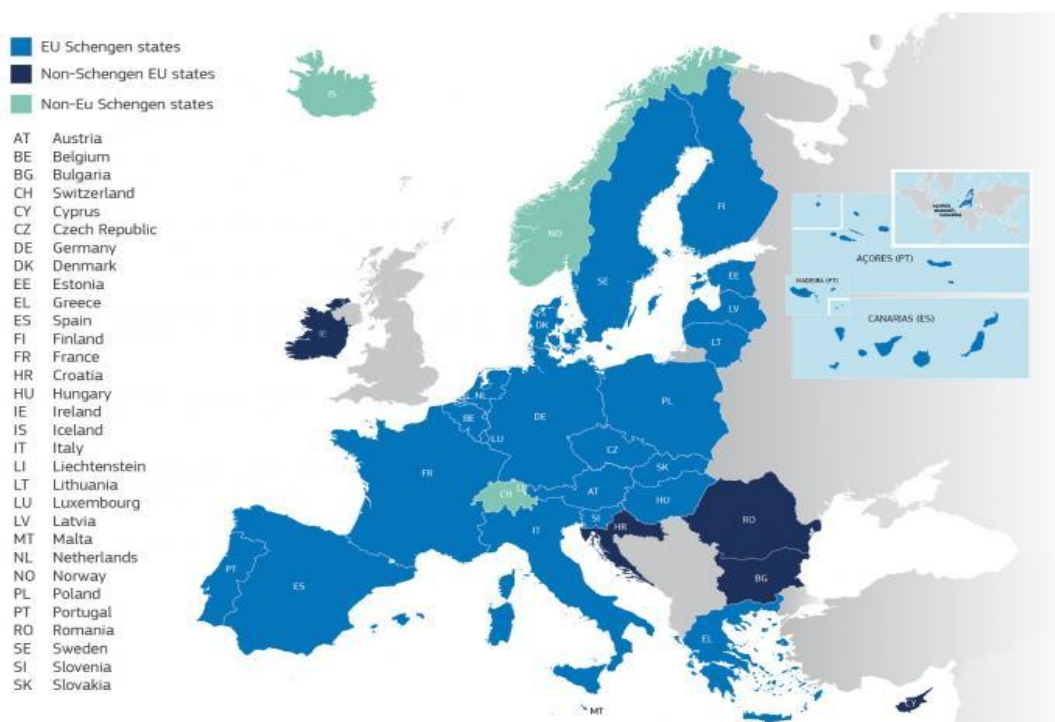
- Ελληνική Αστυνομία
 - Σύστημα Πληροφοριών Schengen (Schengen Information System) - S.I.S., διαθέσιμο στο http://www.hellenicpolice.gr/index.php?option=ozo_content&lang=%27.%27&perform=view&id=26982&Itemid=898&lang
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή
 - Ερωτήσεις και απαντήσεις — Ψηφιοποίηση των θεωρήσεων: η θεώρηση εισόδου στην ΕΕ γίνεται ευκολότερη, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/QANDA_22_2583

- Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: Ερωτήσεις και απαντήσεις, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_20_1707
- Ο χώρος Σένγκεν, διαθέσιμο στο http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0021.01/DOC_1
- Pact on Migration and Asylum, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en
- Schengen Information System (SIS), διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_en
- Second generation Schengen Information System (SIS II), διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14544>
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
 - Προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus05_el.pdf
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
 - Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/strengthening-external-borders/>
 - Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή: Το Συμβούλιο ενέκρινε αναθεωρημένο κανονισμό, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>

▪ Άλλες Πηγές

- Μητρώο ονόματος επιβάτη, διαθέσιμο στο https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9C%CE%B7%CF%84%CF%81%CF%8E%CE%BF_%CE%BF%CE%BD%CF%8C%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82_%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%B2%CE%AC%CF%84%CE%B7
- Όσα χρειάζεται να γνωρίζετε για τη Συνθήκη Σένγκεν, διαθέσιμο στο <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/voithitika-kemena/osa-hreiazetai-na-gnorizete-gia-ti-synthiki-sengken>
- Schengen Agreement, διαθέσιμο στο <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/>
- Schengen Agreements, διαθέσιμο στο <https://www.schengen.lu/municipality/schengen-agreements/?lang=en>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ



Εικόνα 1: Ο χώρος Σένγκεν⁸⁸



Εικόνα 2: 14 Ιουνίου 1985 – υπογραφή της Συμφωνίας Σένγκεν: Catherine Lalumière (Γαλλία), Waldemar Schreckenberger (Γερμανία), Paul De Keersmaecker (Βέλγιο), Robert Goebbels (Λουξεμβούργο) & Wim van Eekelen (Ολλανδία)⁸⁹.

⁸⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/schengen-borders-and-visa/schengen-visa_en
⁸⁹ <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/>