

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

ΠΜΣ: «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση»

Τίτλος διπλωματικής εργασίας:

Η ΔΙΕΛΕΥΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΣΥΝΟΡΑ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΣΕΝΓΚΕΝ

η ιστορική εξέλιξη, ο ευρωπαϊκός κώδικας συνόρων και το πρόβλημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας

Επιβλέπων καθηγητής: Δονάτος Παπαγιάννης

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια: Βασιλική Σκαρπαθάκη (Α.Μ.7110Μ003)

ΑΘΗΝΑ 2012

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πίνακας Περιεχομένων	1
Συντομογραφίες.....	4
Πρόλογος	5
Περίληψη	6
Abstract	7
Εισαγωγή	8
1 Η εξέλιξη της συνεργασίας Σένγκεν και η οικοδόμηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης	10
1.1 Η συνεργασία TREVI.....	10
1.2 Η συνεργασία Σένγκεν.....	11
1.2.1 Η συμφωνία Σένγκεν.....	12
1.2.2 Η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (ΣΕΣΣ)	13
1.3 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ.....	16
1.4 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ	18
1.5 Το Πρόγραμμα του Τάμπερε	24
1.6 Η Συνθήκη της Νίκαιας.....	26
1.7 Το πρόγραμμα της Χάγης	27
1.8 Η Συνθήκη της Λισαβόνας.....	28
1.9 Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης	35
2 Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν.....	37
2.1 Το καθεστώς διέλευσης των εσωτερικών συνόρων	44

2.2 Το καθεστώς διέλευσης των εξωτερικών συνόρων	46
2.2.1 Προϋποθέσεις εισόδου	48
2.2.2 Έλεγχος κατά την είσοδο	50
2.2.3 Έλεγχος κατά την έξοδο	52
2.2.4 Απλούστευση των ελέγχων.....	52
2.2.5 Η σφράγιση των ταξιδιωτικών εγγράφων.....	53
2.2.6 Το τεκμήριο διάρκειας παραμονής	54
2.2.7 Άρνηση εισόδου.....	55
2.3 Η εφαρμογή των διατάξεων του ΚΣΣ υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	56
2.4 Το κεκτημένο Σένγκεν αφορμή για θεσμική «εμπλοκή»	61
3 Προστασία του χώρου Σένγκεν.....	63
3.1 Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (FRONTEX)	63
3.2 Εργαλεία για την προστασία των συνόρων	69
3.2.1 Το Σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS)	69
3.2.2 Το Σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)	71
3.3 Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων.....	72
3.4 Συμφωνίες με τρίτες χώρες	74
4 Το πρόβλημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας.....	78
4.1 Η Ελλάδα ως πύλη εισόδου παράνομων μεταναστών	78
4.2 Τα αίτια του προβλήματος.....	83
4.2.1 Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων είναι θέμα ευρωπαϊκό.....	83
4.2.2 Η συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία.....	84

4.2.3 Η αξιοποίηση των πόρων	86
4.3 Η αντιμετώπιση του προβλήματος	88
4.3.1 Ευρωπαϊκή συνδρομή	88
4.3.2 Εθνικές δράσεις	90
Συμπερασματικές σκέψεις	92
Βιβλιογραφία και λοιπές πηγές.....	95

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

EUROSUR	European external border surveillance system
FRONTEX	Frontières extérieures
RABIT	Rapid Border Intervention Teams
SAR	Search & Rescue
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
SIS	Schengen Information System
VIS	Visa Information System
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΥ	Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις
Ε.Κ.	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΑΔ	Ελευθερία Ασφάλεια Δικαιοσύνη
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
κ.μ.	κράτη μέλη
ΚΣΣ	Κώδικας Συνόρων Σένγκεν
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΠΕΣ	Πρακτικό Εγχειρίδιο για τους Συνοριοφύλακες
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΣΣ	Σύμβαση Εφαρμογής Συμφωνίας Σένγκεν
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΠΣ	Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν
ΣτΑ	Συνθήκη του Άμστερνταμ
ΣτΛ	Συνθήκη της Λισαβόνας
ΤΕΣ	Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας Δικαιοσύνης

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση» του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου.

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι να παρουσιασθεί η εξέλιξη της συνεργασίας Σένγκεν, να εξετασθεί το καθεστώς διέλευσης των προσώπων από τα σύνορα του Χώρου και να αναδειχθεί ο προβληματισμός σχετικά με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας.

Για την εκπόνηση της μελέτης αυτής θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον επιβλέποντα καθηγητή κ. Δονάτο Παπαγιάννη για τις συμβουλές και την υποστήριξη που μου προσέφερε, καθώς και τους συμφοιτητές μου που έκαναν την εμπειρία αυτή αλησμόνητη και άκρως ευχάριστη.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Μέσω της εργασίας αυτής επιχειρείται να παρουσιαστεί το καθεστώς διέλευσης των προσώπων από τα σύνορα του Χώρου Σένγκεν, η προστασία του Χώρου, αλλά και το πρόβλημα που αντιμετωπίζει η Ελλάδα ως προς τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της και των μεταναστευτικών ροών.

Σε ένα πρώτο επίπεδο, παρουσιάζεται η εξέλιξη της συνεργασίας Σένγκεν μέχρι τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και την ενσωμάτωση του κεκτημένου στα πλαίσια της ΕΕ και στη συνέχεια αναπτύσσεται η οικοδόμηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ενώ αναφέρονται και οι προτεραιότητες του τρέχοντος Προγράμματος της Στοκχόλμης.

Στη συνέχεια, αναλύονται οι διατάξεις του Κανονισμού 562/2006 που συνιστούν τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Συνόρων, σχετικά με το καθεστώς διέλευσης των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων του Χώρου Σένγκεν. Με τις διατάξεις του Κανονισμού αυτού υλοποιείται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων όπως προβλέπεται στις Συνθήκες και θεσπίζονται οι κανόνες που διέπουν τους συνοριακούς ελέγχους κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών. Ακόμα, αναφέρονται οι παρατηρήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κώδικα, καθώς και ο πρόσφατος προβληματισμός για την αναθεώρηση του εν λόγω Κανονισμού.

Το επόμενο κεφάλαιο αφιερώνεται στην προστασία του Χώρου Σένγκεν που πραγματοποιείται κυρίως μέσω του FRONTEX, του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), καθώς και με την οικονομική υποστήριξη του ευρωπαϊκού Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων.

Στο τελευταίο κεφάλαιο παρουσιάζεται μέσω στατιστικών στοιχείων και γραφημάτων το πρόβλημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας και γενικότερα το πρόβλημα διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, γίνεται μια προσπάθεια να εντοπιστούν τα αίτια των προβλημάτων αυτών και αναπτύσσονται οι ευρωπαϊκές και οι εθνικές δράσεις για την αντιμετώπισή τους.

ABSTRACT

This dissertation presents the rules governing the movement of persons across Schengen area's borders, the European measures that protect the area and the problem facing Greece relatively with the management of external borders and migration flows.

First chapter reports the development of Schengen cooperation until the Treaty of Amsterdam and the integration of Schengen acquis in the EU, also presents the provisions of Area of Freedom, Security and Justice until Lisbon Treaty and indicates the priorities of Stockholm program.

The second chapter analyzes the provisions of Regulation 562/2006 (Schengen Borders Code) on the rules regulating border crossing of the Schengen area. This regulation provides that there are no border control of persons at the borders between member states and establishes rules governing border control at the external borders of MS. Furthermore, this chapter refers to the Commission's comments about the implementation of the Schengen Borders Code and the recent debate on the revision of the Code.

The third chapter is about the protection of Schengen area via FRONTEX, Schengen Information System (SIS) and Visa Information System (VIS) and with the financial support of the European External Borders Fund.

Finally, fourth chapter presents statistics and graphs about the problem of management of external borders of Greece and the difficulties of handling migration flows. Moreover, are examined the causes of these problems and the development of European and national actions to address them.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατά τα πρώτα χρόνια δημιουργίας των Κοινοτήτων η συνεργασία των ευρωπαϊκών κρατών είχε περιοριστεί σε οικονομικό επίπεδο. Ωστόσο, οι οραματιστές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος δεν αποσκοπούσαν σε μια αυστηρά οικονομική συνεργασία αλλά στην επίτευξη μιας πολιτικής Ένωσης. Παρά το γεγονός ότι από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) η εσωτερική αγορά ορίζεται ως ένας χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα, σε κοινοτικό επίπεδο το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και παραμονής συνδεόταν άμεσα με την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Αν και αρκετά κράτη μέλη επιθυμούσαν να επεκταθεί η ελεύθερη κυκλοφορία σε όλα τα πρόσωπα που βρίσκονταν στον Κοινοτικό Χώρο, η επίτευξη ομοφωνίας ήταν αδύνατη.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων υλοποιήθηκε για πρώτη φορά με τη συνεργασία Σένγκεν και από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το κεκτημένο της συνεργασίας αυτής ενσωματώθηκε με Πρωτόκολλο στα πλαίσια της ΕΕ. Έκτοτε, η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων είναι θεμελιώδης αρχή που κατοχυρώνεται από τις Συνθήκες για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και υλοποιείται μέσω του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

Μετά την εξέλιξη αυτή, η διέλευση των συνόρων στο Χώρο Σένγκεν διακρίνεται σε διέλευση των εσωτερικών συνόρων, η οποία πραγματοποιείται ανεμπόδιστα χωρίς τη διεξαγωγή ελέγχων και σε διέλευση των εξωτερικών συνόρων του Χώρου.

Η άρση των εσωτερικών συνόρων, όμως, έχει συνέπειες σε διάφορους τομείς, όπως στην αντιμετώπιση του διασυνοριακού εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης, στη διασυνοριακή δικαιοσύνη, στο διασυνοριακό εμπόριο και μετακίνηση. Αναδείχτηκε, δηλαδή, η ανάγκη ενισχυμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, της οργανωμένης εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, ακόμα και η ανάγκη συνεργασίας για τη διαμόρφωση κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης και της συνεργασίας σε αστυνομικό, τελωνιακό και δικαστικό επίπεδο.

Επομένως, γίνεται αντιληπτό, ότι η ανάγκη αντιστάθμισης της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό του Χώρου είναι και η γενεσιουργός αιτία μιας σειράς πολιτικών¹, όπως η πολιτική για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, η πολιτική για τις θεωρήσεις, για το άσυλο, κ.λ.π. Όλες αυτές οι πολιτικές είναι μεν αυτόνομες αλλά συγχρόνως είναι άμεσα συνδεδεμένες, αφού έχουν κοινή γενεσιουργό αιτία.

¹ Σαμπατάκου Ελένη – Ανδριανή, (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη. Δρώντες, Δομές και Δράσεις*, Αθήνα, Παπαζήση, σ. 479

Πέρα από την ιστορική εξέλιξη της συνεργασίας Σένγκεν και την οικοδόμηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, την παρούσα μελέτη θα απασχολήσει κυρίως η πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται σε τρεις άξονες² τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Συνόρων, τον Οργανισμό για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (FRONTEX) και το ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων², καθώς και το πρόβλημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας.

² Σαμπατάκου, (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη...*, ο.π., σ. 483

1. Η εξέλιξη της συνεργασίας Σένγκεν και η οικοδόμηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

1.1 Η Συνεργασία TREVI

Μία πρώτη μορφή διακυβερνητικής συνεργασίας, πάνω σε θέματα που σήμερα υπάγονται στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, πραγματοποιήθηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1970. Με αφορμή την έντονη τρομοκρατική δραστηριότητα που υπήρχε την περίοδο εκείνη, τα κ.μ. των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δημιούργησαν μια άτυπη συνεργασία με αρχικό στόχο την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Η συνεργασία αυτή έμεινε γνωστή ως συνεργασία TREVI.

Πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, στο περιθώριο του Συμβουλίου, περιλαμβάνοντας εκπροσώπους των κρατών μελών σε υπουργικό επίπεδο, που συνέρχονταν για θέματα σχετικά με την τρομοκρατία, την αστυνομική συνεργασία για ναρκωτικά, τους συνοριακούς ελέγχους κ.α.. Η ομάδα TREVI συστήθηκε ανεπίσημα τον Ιούνιο του 1976 σύμφωνα με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που λήφθηκε στη Ρώμη το Δεκέμβριο του 1975.³ Έλαβε την ονομασία της όχι μόνο από τον τόπο συνάντησης των αρμόδιων υπουργών, που ήταν στη Ρώμη κοντά στη Fontana di Trevi, αλλά και από τα αρχικά της ονομασίας που αντιστοιχούν στις γαλλικές λέξεις: **T**errorisme, **R**adicalisme, **E**xtrémisme et **V**iolence Internationale. Στην Ομάδα αυτή συμμετείχαν οι Υπουργοί Εξωτερικών και Δικαιοσύνης όχι μόνο των κρατών μελών των Κοινοτήτων αλλά και άλλων χωρών που είχαν την ιδιότητα συνδεδεμένου μέλους όπως η Ελβετία.⁴

Αρχικά, η ομάδα TREVI επικέντρωσε τη δράση της στην τρομοκρατία, σύντομα όμως το πλαίσιο δράσης της διευρύνθηκε στην αστυνόμευση της εγκληματικότητας των ναρκωτικών και σε άλλες μορφές οργανωμένου εγκλήματος, ενώ τελικά επικεντρώθηκε στο σύνολο των προβλημάτων που θα έπρεπε να αντιμετωπιστούν κατά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μέσω της δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής ομάδας πληροφοριών για τα ναρκωτικά (European Drugs Intelligence Unit). Αυτή

³ Piris Jean- Claude, (2010), *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, σ. 167-168.

⁴ Γρηγορίου Παναγιώτης, (2007), «Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και οι εξωτερικές δυναμικές της ΕΕ», στο Στέλιος Περράκης (επιμ.), *Ο χώρος ελευθερίας ασφάλειας & δικαιοσύνης της ΕΕ. Από το Τάμπερε στη Χάγη και επείκεια*, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 131.

η ομάδα συγκέντρωνε πληροφορίες για τη διεθνή διακίνηση ναρκωτικών και το ξέπλυμα χρήματος και προωθούσε τη βελτίωση της διεθνούς ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τα θέματα αυτά.⁵ Σταδιακά διαμορφώθηκαν οι εξής συνθέσεις: TREVI I για θέματα τρομοκρατίας, TREVI II για θέματα δημόσιας τάξης και κατάρτισης της αστυνομίας, TREVI III για την καταπολέμηση των ναρκωτικών και του οργανωμένου εγκλήματος και TREVI 92 για την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

Η συνεργασία αυτή δεν εντάχθηκε ποτέ στο πλαίσιο των Κοινοτήτων αλλά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε το καθεστώς του παρατηρητή.⁶ Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, είχε διακυβερνητικό χαρακτήρα και συνεπώς δεν υπήρχαν δεσμευτικά κείμενα αλλά πολιτικές αποφάσεις με την ιδιότητα των συστάσεων. Έθεσε τις βάσεις της αστυνομικής συνεργασίας, ενώ υποστηρίζεται πως από τη συνεργασία αυτή προήλθε ουσιαστικά και η δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.⁷ Οι στόχοι της ενσωματώθηκαν αργότερα και στις στρατηγικές ασφαλείας των Συμφωνιών Σένγκεν.

1.2 Η συνεργασία Σένγκεν

Στην Ευρώπη υπήρχαν κράτη που είχαν καθιερώσει επιτυχώς την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων πολύ πριν τη σύναψη της συνεργασίας Σένγκεν, όπως στα πλαίσια της οικονομικής ένωσης «BENELUX» αλλά και στην «Ένωση Βορείων και Σκανδιναβικών Κρατών»⁸. Ειδικά τα Σκανδιναβικά κράτη είχαν ήδη καθιερώσει την ελεύθερη κυκλοφορία για διάστημα περίπου τεσσαρακονταετίας.⁹ Στα πλαίσια των Κοινοτήτων όμως, αν και αρκετά κ.μ. επιθυμούσαν να προχωρήσουν στην ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών, η επίτευξη ομοφωνίας ήταν αδύνατη κυρίως λόγω των αντιρρήσεων του Ην. Βασιλείου. Ο βασικός προβληματισμός αφορούσε τους πολίτες τρίτων χωρών. Το τέλος των συνοριακών ελέγχων θα επέτρεπε να κυκλοφορούν ελεύθερα και πολίτες τρίτων χωρών που βρίσκονταν είτε νόμιμα είτε παράνομα στον Κοινοτικό χώρο, ενώ η διάκρισή τους από τους πολίτες της ΕΚ θα ήταν αδύνατη χωρίς την εφαρμογή κάποιου ελέγχου.

⁵ Joubert Chantal and Bevers Hans, (1996), *Shengen Investigated. A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, Hague/London/Boston, Kluwer Law International, σ. 39.

⁶ Παπαγιάννης Δονάτος, (2008), *Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 51.

⁷ Γρηγορίου Παναγιώτης, «Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και οι εξωτερικές δυναμικές της ΕΕ»,... ό.π., σ. 131.

⁸ Αποτελείται από τις χώρες: Φινλανδία, Νορβηγία, Δανία, Σουηδία και Ισλανδία.

⁹ Παπακωνσταντής Γ., (1998), *Συμφωνίες Schengen*, Αθήνα, σ. 15.

1.2.1. Η Συμφωνία Σένγκεν

Αυτό που δεν ήταν εφικτό να πραγματοποιηθεί σε Κοινοτικό επίπεδο ήρθε να το υλοποιήσει μια ομάδα κρατών μελών. Τον Ιούνιο του 1984 στο περιθώριο της Ευρωπαϊκής Συνόδου Κορυφής στο Fontainebleau ανατέθηκε στους Υπ. Εξωτερικών της Γαλλίας και της Γερμανίας η προετοιμασία για τη λήψη κατάλληλων μέτρων για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και τη διακίνηση των εμπορευμάτων¹⁰. Στις 13 Ιουλίου του 1984 οι Mitterrand και Kohl (Πρόεδρος της Γαλλίας και Καγκελάριος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας) σύνηψαν στο Saarbrücken τη λεγόμενη «Πειραματική Σύμβαση» που καταργούσε τους οδικούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα των δύο χωρών. Τα κ.μ. της οικονομικής ένωσης BENELUX, έχοντας ήδη καταργήσει τους μεταξύ τους συνοριακούς ελέγχους από το 1960, θέλησαν να συμμετάσχουν και αυτά. Πράγματι στις 14 Ιουνίου του 1985 τα πέντε κράτη υπέγραψαν τη Συμφωνία Σένγκεν. Η επιλογή της τοποθεσίας ήταν συμβολική, αφού η Συνθήκη υπογράφηκε στο χωριό Σένγκεν που βρίσκεται στο νότιο άκρο του Λουξεμβούργου, επί του ποταμού Μοζέλα (στο σκάφος Princesse Marie Astrid), ο οποίος αποτελεί φυσικό σύνορο ανάμεσα στη Γερμανία και το Λουξεμβούργο και πηγάζει από τη Γαλλία¹¹. Η υπογραφή της Συμφωνίας Σένγκεν πραγματοποιήθηκε με μεγάλη μυστικότητα και απεκαλύφθη μόλις το Νοέμβριο του 1988 από το Γάλλο Γερουσιαστή P.Masson.¹²

Η συμφωνία αυτή ουσιαστικά διακήρυττε την πρόθεση των πέντε κρατών να καταργήσουν τους εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους, δημιουργώντας έτσι μια πειραματική συνεργασία που θα μπορούσε να υιοθετηθεί και από τα δέκα κ.μ. που απαριθμούσαν την περίοδο εκείνη τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Το κείμενό της προέβλεπε βραχυπρόθεσμα μέτρα, όπως η διευκόλυνση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, μέτρα για συντονισμένη αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου ναρκωτικών και του οργανωμένου εγκλήματος κ.α. (Τίτλος I, άρθρα 1-16) και μακροπρόθεσμα μέτρα, όπως η ενίσχυση ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, η εναρμόνιση νομοθεσιών για το λαθρεμπόριο ναρκωτικών και όπλων, η αστυνομική συνεργασία, η πολιτική των θεωρήσεων κ.α. (Τίτλος II, άρθ.17-33).

Εντωμεταξύ, την ίδια χρονική περίοδο υπήρχε κινητοποίηση για τα θέματα αυτά και σε Κοινοτικό επίπεδο. Τον Ιούνιο του 1985 η Ε.Επιτροπή ενέκρινε τη Λευκή Βίβλο για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, όπου είχαν ενσωματωθεί προτάσεις σχετικά με τη μετανάστευση, τη διέλευση των συνόρων, τις θεωρήσεις κ.τ.λ. Επιπλέον, τον Φεβρουάριο του 1986 υπογράφηκε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ)¹³, όπου το άρθρο 8Α ορίζει σαφώς ότι σκοπός της Πράξης είναι να

¹⁰ Τουμασάτος Κώστας, (2000), *Σύμβαση Σένγκεν*, Σύγχρονη εποχή ΑΕΒΕ, σ. 7.

¹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010 *Η ζώνη του Σένγκεν*, σ. 17.

Διαθέσιμο στο: [<http://bookshop.europa.eu>]

¹² Σακελλαρίου Νικόλαος Κάρολος, (1995), *Το σύστημα πληροφοριών Schengen*, Αντ.Ν. Σάκκουλα, σ. 23.

¹³ Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 169 της 29ης Ιουνίου 1987*.

εγκαθιδρυθεί σταδιακά η εσωτερική αγορά μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992. Στο ίδιο άρθρο, ως εσωτερική αγορά ορίζεται ο «*χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των ατόμων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων...*».

1.2.2 Η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (ΣΕΣΣ)

Αρχικός στόχος της συμφωνίας ήταν η κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων μέχρι το 1990 όμως τα γεγονότα της εποχής στάθηκαν εμπόδιο. Το φθινόπωρο του 1989, ενώ εκκρεμούσε η σύναψη σύμβασης ανάμεσα στα κράτη που συνεργάστηκαν στη Συμφωνία Σένγκεν, η κατάρριψη του Τείχους του Βερολίνου δημιούργησε επιπρόσθετο προβληματισμό. Για την ομάδα Σένγκεν η πτώση του Τείχους σήμαινε πως οι ρυθμίσεις θα έπρεπε να περιλαμβάνουν και την Ανατολική Γερμανία¹⁴ και επιπλέον είχε προστεθεί ένα ακόμα εξωτερικό σύνορο, αυτό με την Πολωνία¹⁵.

Μετά τις απαιτούμενες προσαρμογές, στις 19 Ιουνίου 1990 τα πέντε κράτη υπέγραψαν, στο ίδιο μέρος, τη Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν (ΣΕΣΣ), η οποία εξειδικεύει τις ρυθμίσεις της πρώτης Συμφωνίας και ουσιαστικά θεσπίζει την ελεύθερη διέλευση των εσωτερικών συνόρων και καθιερώνει μέτρα για την ενίσχυση της ασφάλειας εντός της ζώνης του Σένγκεν. Νομικά πρόκειται για Διεθνή Συνθήκη, που παρουσιάζει έντονη αναφορά στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Χαρακτηριστικά να ειπωθεί πως στο προοίμιο της ΣΕΣΣ αναφέρεται ότι ο σκοπός της εν λόγω σύμβασης συμπίπτει με τον αντικειμενικό σκοπό που θέτει η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη στο άρθ. 8Α («... η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα...»), το αρθ.140 ΣΕΣΣ προσθέτει πως «*Κάθε κράτος μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μπορεί να αποτελέσει συμβαλλόμενο μέρος...*» και επιπλέον, προβλέφθηκε η συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως παρατηρητή.

¹⁴ Σε δήλωση που προστέθηκε στο κείμενο της Σύμβασης Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν από τη Γερμανία γίνεται σαφές πως η σύμβαση συνάπτεται με την προοπτική της ενώσεως των δύο γερμανικών κρατών και η Λαϊκή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν αποτελεί ξένη χώρα σε σχέση προς την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

¹⁵ Στις 29 Μαρτίου 1991 τα κ.μ. της ΣΕΣΣ και η Πολωνία σύναψαν για το λόγο αυτό συμφωνία «σχετικά με την ανάληψη παρανόμως εισελθόντων και διαμενόντων ατόμων» μέσω κοινής δήλωσης και Πρωτοκόλλου των κρατών Σένγκεν.

Εν συντομία οι διατάξεις της ΣΕΣΣ¹⁶ έχουν ως εξής:

Ο Τίτλος Ι (άρθ.1) περιλαμβάνει βασικούς ορισμούς, όπως εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα, σημείο συνοριακής διέλευσης, συνοριακός έλεγχος κ.α. Στον Τίτλο ΙΙ (άρθ.2-38) περιλαμβάνονται οι διατάξεις σχετικά με την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και την κυκλοφορία των προσώπων. Στο συγκεκριμένο τμήμα της ΣΕΣΣ προβλέπονται ρυθμίσεις για τη διέλευση των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων, τις θεωρήσεις, τους όρους κυκλοφορίας των αλλοδαπών, τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την παροχή ασύλου κ.α. Στον Τίτλο ΙΙΙ (άρθ.39-91) ρυθμίζονται θέματα αστυνομικής συνεργασίας, δικαστικής συνδρομής σε ποινικές υποθέσεις (εισάγεται και η αρχή *ne bis in idem*¹⁷) αλλά και θέματα ασφάλειας όπως διατάξεις για ναρκωτικά, πυροβόλα όπλα και πυρομαχικά. Ακόμα, υπό τον Τίτλο ΙV ρυθμίζεται η δημιουργία και η λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS: Schengen Information System) και υπάρχουν διατάξεις για την προστασία και την ασφάλεια δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Στον Τίτλο V ρυθμίζεται η μεταφορά και κυκλοφορία των εμπορευμάτων, στον Τίτλο VI η προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, στον Τίτλο VII προβλέπεται η σύσταση της Εκτελεστικής Επιτροπής ως θεσμικό όργανο επιφορτισμένο με την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης και στον Τίτλο VIII υπάρχουν ορισμένες τελικές διατάξεις.

Η ΣΕΣΣ δέχθηκε σφοδρή κριτική. Οι προβλέψεις για τους μετανάστες και η πολιτική ασύλου θεωρήθηκαν πολύ αυστηρές και γινόταν λόγος για τη δημιουργία μιας Ευρώπης «φρούριο». Επιπλέον, παρά τη κριτική που είχαν δεχθεί οι Ανατολικές Ευρωπαϊκές χώρες όσον αφορά την απαγόρευση της επικοινωνίας με τον υπόλοιπο κόσμο αλλά και την απαγόρευση μετακίνησης των πολιτών σε άλλα κράτη, μετά την πτώση της “Iron Curtain”¹⁸ και την απελευθέρωση από τα κομμουνιστικά καθεστώτα, οι Δυτικές χώρες ήταν τελικά εκείνες που δεν επέτρεπαν στους πολίτες των ανατολικών χωρών να εισέρχονται στην επικράτειά τους.¹⁹

¹⁶ Κεκτημένο του Σένγκεν - Σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 239 της 22/09/2000 σ. 19 – 62*.

¹⁷ Η αρχή αυτή δηλώνει ότι ένα άτομο δεν μπορεί να διωχθεί και να καταδικαστεί δύο φορές για τις ίδιες πράξεις. Η συγκεκριμένη αρχή ισχύει σε εθνικό επίπεδο και η ΣΕΣΣ στο άρθ.54 διευρύνει το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της αρχής, από το εθνικό επίπεδο στο επίπεδο του χώρου Σένγκεν.

¹⁸ Η έκφραση «Σιδηρούν Παραπέτασμα» αποδίδεται στον Winston Churchill και χρησιμοποιήθηκε από τις δυτικές κυβερνήσεις κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου για να προπαγανδίσει την απαγόρευση ελεύθερης επικοινωνίας των κομμουνιστικών χωρών με τον υπόλοιπο κόσμο.

¹⁹ Joubert Chantal and Bevers Hans, (1996), *Shengen Investigated. A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, Hague/London/Boston, Kluwer Law International, σ. 36.

Πέραν αυτών, δέχθηκε κριτική κυρίως για τη λειτουργία της Εκτελεστικής Επιτροπής, η οποία καλυπτόταν από ένα πέπλο μυστικότητας και αδιαφάνειας, ενώ δεν είχε καμία δημοκρατική νομιμοποίηση από τους λαούς των κ.μ. Ακόμα ένα σημείο που προβλημάτισε ιδιαίτερα την κοινή γνώμη αφορούσε την επίδραση στην ιδιωτική ζωή και στα προσωπικά δεδομένα. Αρκετές μάλιστα ήταν οι φορές που ορισμένες από τις προβλέψεις της ΣΕΣΣ συσχετιζόνταν με τον «Μεγάλο Αδελφό» του Orwell.²⁰

Ανάμεσα στους επικριτές των Συμφωνιών Σένγκεν ήταν και ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ιδιαίτερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστήριζαν πως με τη δράση τους έξω από το κοινοτικό πλαίσιο και την υπογραφή των Συνθηκών, τα 7 κ.μ. παραβίασαν κοινοτικές τους υποχρεώσεις²¹. Να πούμε στο σημείο αυτό πως βάσει της ιστορικής εξέλιξης, πρόθεση των συμμετεχόντων κρατών δεν ήταν η καταστρατήγηση των κοινοτικών ρυθμίσεων αλλά η περαιτέρω προώθηση της Ευρωπαϊκής συνεργασίας, αφού στα πλαίσια των Κοινοτήτων, η λήψη μιας ομόφωνης απόφασης σχετικά με την κατάργηση των εσωτερικών ελέγχων φάνταζε αδύνατη την περίοδο εκείνη. Μία ακόμα ένσταση του ΕΚ αφορούσε το διακυβερνητικό χαρακτήρα της Σύμβασης, διότι αυτό σήμαινε μη επαρκή πολιτικό και δικαστικό έλεγχο, παρά την ύπαρξη ρυθμίσεων που έθιγαν θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα. Για τον λόγο αυτό το ΕΚ ζήτησε από νωρίς την κοινοτικοποίηση του κερκτημένου Σένγκεν.

Παρά τις έντονες αντιδράσεις, η ΣΕΣΣ τέθηκε σε ισχύ αρκετά αργότερα όμως από το 1990, που ήταν και το προβλεπόμενο έτος. Οι καθυστερήσεις αυτές οφείλονταν, όπως αναφέρθηκε ήδη, στην κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων, αλλά και σε πολιτικά και νομικά ζητήματα που αντιμετώπιζαν τα κ.μ.. Ενδεικτικά, στην Ολλανδία και στη Γερμανία υπήρχαν έντονες αντιδράσεις για τις νομοθετικές αλλαγές για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, το Βέλγιο δεν διέθετε επαρκή νομική προστασία της ιδιωτικής ζωής, ενώ στη Γαλλία υπήρχε έντονη πολιτική αντίσταση. Επιπλέον, υπήρχαν και τεχνικά προβλήματα που αντιμετώπιζε η Κεντρική Βάση Δεδομένων του ΣΠΣ στο Στρασβούργο (Central-SIS).²²

Τελικά, τα εμπόδια ξεπεράστηκαν και στις 26 Μαρτίου του 1995 ξεκίνησε η τρίμηνη δοκιμαστική περίοδος της ΣΕΣΣ ανάμεσα στις πέντε χώρες αλλά και στην Ισπανία και την Πορτογαλία που είχαν προσχωρήσει από τις 26/06/1991. Αν και η Ιταλία (από 27/11/1990) και η Ελλάδα (6/11/1992) ήταν μέλη της ΣΕΣΣ, εξαιρέθηκαν από την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης λόγω μη υλοποίησης ορισμένων νομικών και τεχνικών προϋποθέσεων. Η ημερομηνία έναρξης της δοκιμαστικής

²⁰ Joubert Chantal and Bevers Hans, (1996), *Shengen Investigated ...* ό.π., σ. 37.

²¹ Λόγος είχε γίνει τότε για παραβίαση του άρθρου 10 Συνθ. ΕΚ, το οποίο θεσπίζει την αλληλεγγύη ανάμεσα στα κ.μ. της Κοινότητας. Για περισσότερα Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος, (2001), *Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ.145-146.

²² Joubert Chantal and Bevers Hans, (1996), *Shengen Investigated...*, ό.π., σ. 37.

περιόδου αποφασίστηκε κατά τη σύνοδο της Εκτελεστικής Επιτροπής της Βόννης το Δεκέμβριο του 1994 και η επιλογή της δεν ήταν τυχαία, αφού παρείχε στα αεροδρόμια τεχνικές διευκολύνσεις (κατά την ίδια ημερομηνία πραγματοποιήθηκε η αλλαγή του ωραρίου πτήσεων από χειμερινό σε θερινό ωράριο) που μείωναν το κόστος των απαιτούμενων μεταβολών στο ελάχιστο δυνατό.²³

Λόγω της έναρξης εφαρμογής της ΣΕΣΣ η Γαλλία δέχτηκε τρομοκρατικές επιθέσεις από Αλγερινούς μουσουλμάνους φονταμενταλιστές με αφορμή τις διεθνείς συνέπειες της φιλελεύθερης πολιτικής της Ολλανδίας για τα ναρκωτικά. Με αιτιολογία την προστασία της δημόσιας ασφάλειας εξέφρασε την επιθυμία της να παραταθεί η αρχική περίοδος για έξι επιπλέον μήνες και να πραγματοποιούνται έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα η πρόταση αυτή όμως δεν έγινε δεκτή από τα υπόλοιπα κ.μ.²⁴

Στο καθεστώς Σένγκεν προσχώρησε η Αυστρία το 1995, ενώ οι πρωθυπουργοί της ένωσης των Βορείων και Σκανδιναβικών χωρών (Φινλανδία, Νορβηγία, Δανία, Σουηδία και Ισλανδία) δήλωσαν στο Ρέουικαβικ στις 27 Φεβρουαρίου 1995, ότι η κοινή προσχώρηση των χωρών τους στο Σένγκεν είναι απαραίτητη για να διατηρηθεί ανέπαφο το ήδη διαμορφωμένο καθεστώς της Ένωσής τους και οι χώρες μέλη της προσχώρησαν το 1996.

1.3 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Παρά το γεγονός ότι από την ΕΕΠ (1986) η εσωτερική αγορά ορίζεται ως ένας χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα, σε κοινοτικό επίπεδο το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης και παραμονής στον κοινοτικό χώρο, μέχρι και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, συνδεόταν άμεσα με την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας διότι στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς ήταν καθιερωμένη, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίησή της, η ελεύθερη διακίνηση των συντελεστών παραγωγής (ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων, εμπορευμάτων, κεφαλαίου, ελευθερία εγκατάστασης για τους ελεύθερους επαγγελματίες και ελεύθερη παροχή υπηρεσιών).

Ωστόσο, εκτός Κοινοτήτων υπήρχε έντονη δραστηριότητα ευρωπαϊκών κρατών σε θέματα ασφάλειας, αστυνομικής, δικαστικής συνεργασίας κ.τ.λ. Πάμπολλες πρωτοβουλίες είχαν δημιουργήσει πληθώρα Ομάδων συνεργασίας όπως οι Ομάδες TREVI, Pombidou, η ομάδα συντονιστών, CELAD-ECCD, GAM-MAG, η επιτροπή ειδημόνων, η λέσχη των 5, οι AG, οι ομάδες ad hoc, IKPD-Europol, το Συμβούλιο της Ευρώπης, Gafi-G7, CCC, Mar-Infogroep, STAR, UCLAF, Δουβλίνο κ.α. Οι Ομάδες αυτές κρατούσαν μυστικά τα αποτελέσματα εργασιών τους και δεν προχωρούσαν σε κανενός είδους συνεργασία, ενώ συχνά δεν ενημερώνονταν ούτε τα εθνικά

²³ Παπακωνσταντίνης Γ., (1998), *Συμφωνίες Schengen*, Αθήνα, σ.17.

²⁴ Joubert Chantal and Bevers Hans, (1996), *Shengen Investigated ...* ό.π., σ. 38.

κοινοβουλευτικά στελέχη.²⁵ Η όλη κατάσταση αναδείκνυε την έντονη ανάγκη για ενιαία ευρωπαϊκή δράση στους τομείς αυτούς.

Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) υπεγράφη στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και ετέθη σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ²⁶ εισήχθη το πυλωνικό σύστημα και στον Γ' Πυλώνα της νεοσύστατης ΕΕ εντάχθηκαν τα θέματα σχετικά με τη διέλευση των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κ.μ. και την άσκηση ελέγχων, την πολιτική ασύλου και μετανάστευσης και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία. Συγκεκριμένα, στον Τίτλο VI της Συνθήκης εντάχθηκαν οι διατάξεις για τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (άρθρα Κ- Κ.9). Στο άρθρο Κ.1 προστέθηκαν εννέα νέα θέματα κοινού ενδιαφέροντος η πολιτική ασύλου, οι κανόνες που διέπουν τη διέλευση των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών και την άσκηση των σχετικών ελέγχων, η πολιτική όσον αφορά τη μετανάστευση και τους υπηκόους τρίτων χωρών (θεωρήσεις, παράνομη μετανάστευση κ.α.), η καταπολέμηση της τοξικομανίας, η καταπολέμηση της απάτης διεθνούς κλίμακας, η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, η τελωνειακή συνεργασία και η αστυνομική συνεργασία για την πρόληψη και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του λαθρεμπορίου ναρκωτικών και άλλων σοβαρών μορφών διεθνούς εγκληματικότητας. Μάλιστα, για την αστυνομική συνεργασία δόθηκε η δυνατότητα δημιουργίας Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Europol)²⁷ για τη διοργάνωση ενός συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών.

Η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων αν και συζητήθηκε να περιλαμβάνεται στις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ (οι ρυθμίσεις του Σένγκεν θα εντάσσονταν συνολικά στον Γ' Πυλώνα) τελικά δεν συμπεριλήφθηκε λόγω της επίμονης άρνησης ορισμένων κ.μ. και ιδιαίτερα του Ην. Βασιλείου. Στα πλαίσια του Γ' Πυλώνα της ΕΕ η συνεργασία Σένγκεν διατήρησε τον διεθνικό της χαρακτήρα και συνεπώς δεν θεωρήθηκε ως κερκτημένο του Γ' Πυλώνα²⁸. Με τη θεσμοθέτηση βέβαια της επιλεκτικής και ευέλικτης στενότερης συνεργασίας (άρθ. Κ.7) φάνηκε να προετοιμάζεται η ενσωμάτωση του κερκτημένου Σένγκεν.

²⁵ Έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων σχετικά με την εφαρμογή των Συμφωνιών του Schengen (Εισηγητής: Van Oudtrive) της 5^{ης} Οκτωβρίου του 1992, στο Παπαϊωάννου Κ., (1995), *Η Συμφωνία του Σένγκεν*, «Το Ποντίκι», σ. 127.

²⁶ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C191 της 29ης Ιουλίου 1992

²⁷ Η νομοθετική ρύθμιση της Europol επετεύχθη τον Ιούλιο του 1995.

Πράξη του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1995 για την κατάρτιση της σύμβασης για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (σύμβαση Europol) δυνάμει του άρθρου Κ.3 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (95/C 316/01).

²⁸ Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος, (2001), *Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας ...* ο.π., σ. 217 - 228.

Παρά την κατάκτηση να υιοθετηθούν για πρώτη φορά σε Ενωσιακό επίπεδο ρυθμίσεις που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, την ασφάλεια και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία ο βασικός προβληματισμός των ρυθμίσεων της Συνθ.ΕΕ αφορούσε το διακυβερνητικό χαρακτήρα του Γ' Πυλώνα. Περιορισμένη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, αποκλεισμός του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με αποτέλεσμα την παντελή έλλειψη πολιτικού και δικαστικού ελέγχου παρά το γεγονός ότι οι ρυθμίσεις αγγίζουν και τη σφαίρα θεμελιωδών δικαιωμάτων και η λήψη αποφάσεων με ομοφωνία είναι ορισμένα από τα διακυβερνητικά χαρακτηριστικά.

Ακόμα, η εφαρμογή των διατάξεων κατέδειξε τη δυσκολία της θεσμικής επικοινωνίας του Συμβουλίου και της Επιτροπής (πρόβλεψη του άρθρου Κ.6 για «τακτική ενημέρωση»), ενώ και η διαδικασία διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν προβληματική. Κατά κανόνα για τη λήψη των αποφάσεων προβλεπόταν ομοφωνία και υπήρχαν ελάχιστες μόνο εξαιρέσεις. Επιπροσθέτως, τα μέσα δράσης του Γ' Πυλώνα ήταν νομικά αδύναμα, καθώς δεν είχαν κανένα ίχνος δεσμευτικότητας και η εφαρμογή τους βρισκόταν στη διακριτική ευχέρεια των κ.μ. Ο προβληματισμός αυτός φάνηκε και από τις απόψεις κυρίως της Επιτροπής που ήταν εξ αρχής υπέρ της κοινοτικοποίησης των θεμάτων του τρίτου πυλώνα αλλά και στην έκθεση της «Ομάδας προβληματισμού» που υποβλήθηκε το Δεκέμβριο του 1995 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης.²⁹

1.4 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέκυψε από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που πραγματοποιήθηκε στο Τορίνο. Εγκρίθηκε στις 16 και 17 Ιουνίου του 1997 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ και στη συνέχεια υπεγράφη στις 2 Οκτωβρίου 1997 από τους υπουργούς Εξωτερικών των 15 κρατών μελών. Τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999 μετά την κύρωσή της από τα κ.μ.. Σε γενικές γραμμές δεν επέφερε σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία ολοκλήρωσης αλλά σημείωσε πρόοδο στην προώθηση της ευρωπαϊκής συνεργασίας στις πολιτικές που πραγματεύεται η παρούσα εργασία.

Στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την ΕΕ³⁰, η Ένωση έθεσε έναν νέο στόχο, «να διατηρήσει και να αναπτύξει την Ένωση ως χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον

²⁹ Περράκης Στέλιος, (2001), «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην ΕΕ», στο Κ.Στεφάνου-Αρ.Φατούρος- Θ.Χριστοδουλίδης (επιμ.) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Τόμος Α' Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο*, Ι.Σιδέρης, σ. 364 - 365.

³⁰ Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, (97/C 340/02).

αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας».

Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) συσχετίζεται άμεσα με το αντικείμενο αυτής της εργασίας, διότι βάσει των Συνθηκών, η δημιουργία του ΧΕΑΔ προωθείται μέσω των διατάξεων για τις θεωρήσεις, το άσυλο, τη μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων (Τίτλος IV, άρθ. 61-69 Συνθ.ΕΚ)³¹, μέσω των διατάξεων για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (Τίτλος VI, άρθ.29-42 Συνθ.ΕΕ) και με την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν (Πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Κατά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Τορίνο κεντρικό θέμα συζήτησης ήταν και η «κοινοτικοποίηση» θεμάτων του Γ' Πυλώνα. Η πλειοψηφία των κ.μ. τασσόταν υπέρ μιας τέτοιας ρύθμισης με εξαίρεση το Ην. Βασίλειο και με την επιφύλαξη της Ιρλανδίας και της Δανίας. Αναζητώντας μια λύση, η Γαλλία πρότεινε, στα πλαίσια του Α' Πυλώνα, να δημιουργηθεί μια υποενότητα που θα διεπόταν από ένα ενδιάμεσο νομικό καθεστώς το οποίο θα συνδύαζε διακυβερνητικά χαρακτηριστικά μαζί με στοιχεία της κοινοτικής μεθόδου.³² Ο συμβιβασμός ήρθε τελικά την Άνοιξη του 1997 με το Ην. Βασίλειο να επιτρέπει την μεταφορά θεμάτων στον Α' Πυλώνα υπό την προϋπόθεση το ίδιο μαζί με την Ιρλανδία να εξαιρεθούν από τις νέες ρυθμίσεις, ενώ προβλέφθηκαν ειδικές ρυθμίσεις και για τη Δανία. Στον Α' Πυλώνα μεταφέρθηκαν τα θέματα που αφορούν τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και τις θεωρήσεις (visa), την πολιτική ασύλου, τη μεταναστευτική πολιτική, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις και την τελωνειακή συνεργασία, ενώ στον Γ' Πυλώνα παρέμεινε η αστυνομική συνεργασία και η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.

Επειδή τα θέματα που πέρασαν στον Α' Πυλώνα αγγίζουν ευαίσθητους τομείς της κρατικής κυριαρχίας, τα κ.μ. ήταν ιδιαίτερα διστακτικά στην παραχώρηση αρμοδιοτήτων στα υπερεθνικά όργανα της ΕΕ. Έτσι, η κοινοτικοποίηση των θεμάτων αυτών δεν σήμανε και την άμεση εφαρμογή της κοινοτικής μεθόδου με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης. Μετά από επιμονή της Γερμανίας³³ είχε οριστεί πενταετής μεταβατική περίοδος κατά την οποία η λήψη των αποφάσεων στα θέματα που μεταφέρθηκαν στον Α' Πυλώνα θα γινόταν κατά κανόνα με ομοφωνία και το δικαίωμα πρωτοβουλίας θα το είχε η Επιτροπή από κοινού όμως με τα κ.μ.. Μετά την πάροδο της πενταετίας το Συμβούλιο θα αποφάσιζε ομόφωνα για την εφαρμογή της διαδικασίας της συναπόφασης στους εν λόγω τομείς. Ο δικαστικός έλεγχος στα θέματα αυτά ενισχύθηκε μεν αλλά δεν έπαψε να είναι

³¹ Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, (97/C 340/03).

³² Περράκης Στέλιος, (2001), *Ο χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην ΕΕ*, ό.π. σ. 366.

³³ Ιωακειμίδης, (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης*;; Θεμέλιο, σ. 100.

περιορισμένος και περίπλοκος και επιπλέον, το ΔΕΚ δεν είχε τη δυνατότητα να αποφανθεί για υποθέσεις που σχετίζονται με τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια των κ.μ. (άρθ. 68 παρ. 2 Συνθ.ΕΚ).

Στα θέματα που παρέμειναν στον Γ' Πυλώνα, ενισχύθηκε ο δικαστικός έλεγχος αλλά οι ρυθμίσεις χαρακτηρίστηκαν ιδιαιτέρως περίπλοκες³⁴. Απέκτησαν δικαίωμα πρωτοβουλίας η Επιτροπή και τα κ.μ., έγινε κατ' εξαίρεση δυνατή η λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία, υπό τον περιορισμό να συμφωνούν τουλάχιστον τα 2/3 των κρατών μελών (άρθ.34 παρ.2 Συνθ.ΕΕ) και διευρύνθηκε, σε μικρό βέβαια βαθμό, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθ. 39 Συνθ.ΕΕ). Επιπλέον, βελτιώθηκαν τα μέσα πολιτικής για την προώθηση στόχων, αφού ορισμένα μέσα έγιναν δεσμευτικά ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα (π.χ. αποφάσεις-πλαίσιο) και τα μέτρα υλοποίησής τους αφέθηκαν στη διακριτική ευχέρεια των κ.μ. (μοιάζουν με τις Οδηγίες του Α' Πυλώνα)³⁵. Τέλος, μετά από πιέσεις της Γερμανίας, ενισχύθηκε η δράση της Europol (άρθ. 29, 30 Συνθ.ΕΕ)³⁶.

Η ενσωμάτωση των διατάξεων Σένγκεν, ως «μορφή στενότερης Συνεργασίας», επιτεύχθηκε με την προσάρτηση ειδικού πρωτοκόλλου. Η ενσωμάτωση πήρε τη μορφή αυτή (άρθ. 1 Πρωτοκόλλου) λόγω της άρνησης του Ην. Βασιλείου και της Ιρλανδίας να συμμετέχουν στη συμφωνία Σένγκεν. Αντίθετες με την ενσωμάτωση ήταν αρχικά η Φινλανδία, η Δανία και η Σουηδία, διότι θεωρούσαν ότι θα επηρεαστούν οι σχέσεις τους με την Ισλανδία και τη Νορβηγία στα πλαίσια της Ένωσης Σκανδιναβικών χωρών. Επίσης, επιφυλακτική ήταν και η Ισπανία λόγω της διαφοράς της με το Ην. Βασίλειο για το Γιβραλτάρ³⁷.

Στο προοίμιο του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται, πως οι συμφωνίες Σένγκεν σκοπεύουν στην ενίσχυση της

³⁴ Ιωακείμης, (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ...*, ό.π., σ. 111.

³⁵ Ιωακείμης, (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ...*, ό.π., σ. 108-109.

³⁶ Αναδείχτηκε σε συντονιστικό φορέα των δράσεων έρευνας αλλά και των επιχειρησιακών δράσεων. Δεν έγινε όμως δεκτό το αίτημα της Γερμανίας για μετατροπή της Europol από θεσμό του διεθνούς δικαίου σε θεσμικό όργανο της ΕΕ.

³⁷ Εδώ και δεκαετίες η Ισπανία διεκδικεί το Γιβραλτάρ ως τμήμα του εδάφους της, ενώ το Ην. Βασίλειο ισχυρίζεται πως με τη συνθήκη της Ουτρέχτης του 1713 παραχωρήθηκε η κυριαρχία του μόνιμα σε αυτό. Το 1963 η ισπανική κυβέρνηση δρομολόγησε εκστρατεία μέσω του ΟΗΕ για την παραχώρηση του Γιβραλτάρ στην κυριαρχία της και αργότερα, αυξάνοντας τις πιέσεις της, προχώρησε στον οικονομικό αποκλεισμό του. Μετά από απόφαση του ΟΗΕ, τον Σεπτέμβριο του 1967, διεξήχθη δημοψήφισμα στο Γιβραλτάρ, στο οποίο η συντριπτική πλειοψηφία των κατοίκων ψήφισε υπέρ της διατήρησης του καθεστώτος της βρετανικής κυριαρχίας. Έπειτα από αυτό καταρτίστηκε νέο σύνταγμα και το Γιβραλτάρ εντάχθηκε στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα μαζί με τη Μεγάλη Βρετανία το 1973. Στα τέλη του 2002 πραγματοποιήθηκε νέο δημοψήφισμα και το αποτέλεσμα ήταν ξανά υπέρ της διατήρησης του υπάρχοντος καθεστώτος. Ωστόσο, μέχρι και σήμερα η Ισπανία δεν έχει αναγνωρίσει την κυριαρχία του Ην. Βασιλείου στο Γιβραλτάρ. Η διαφωνία των δύο χωρών έγινε και πρόσφατα αισθητή με αφορμή τους εορτασμούς για τα 60 χρόνια από την ενθρόνιση της βασίλισσας Ελισάβετ όπου η Σοφία της Ισπανίας αρνήθηκε να παραστεί σε γεύμα για την Ελισάβετ.

ευρωπαϊκής ενοποίησης και, ιδίως, στην ταχύτερη ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και επιβεβαιώνεται ότι, οι διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν εφαρμόζονται μόνο στο βαθμό που συμβιβάζονται με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κοινοτικό δίκαιο.

Κατά την ενσωμάτωση η συνεργασία Σένγκεν απαριθμούσε δεκατρία κράτη μέλη³⁸, τα οποία από την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης του Άμστερνταμ εξέλιξαν τη συνεργασία τους εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σεβόμενα τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Από την έναρξη εφαρμογής της ΣτΑ τα νέα κράτη που επιθυμούν να προσχωρήσουν στην ΕΕ θα πρέπει να αποδέχονται πλήρως το κεκτημένο Σένγκεν και τα περαιτέρω μέτρα που αναπτύσσονται και εξελίσσονται βάσει των Συνθηκών στα πλαίσια του νομικού και θεσμικού πλαισίου της ΕΕ κατά τη στιγμή της ένταξής τους. Ειδικά για την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, που δεν δεσμεύονται από το κεκτημένο Σένγκεν, γίνεται αναφορά στα άρθρα 4 και 5 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου. Το άρθ. 4 αναφέρει πως η Ιρλανδία και το Ην. Βασίλειο δεν δεσμεύονται από το κεκτημένο Σένγκεν αλλά μπορούν να ζητήσουν να συμμετάσχουν σε μερικές ή σε όλες τις διατάξεις του κεκτημένου οποιαδήποτε στιγμή. Προϋπόθεση που μπήκε μετά από επιμονή της Ισπανίας στο Πρωτόκολλο αναφέρει πως για το αίτημα αυτό αποφασίζει το Συμβούλιο με ομοφωνία των μελών του. Το άρθ. 5 δίνει τη δυνατότητα να συμμετέχουν οι δύο χώρες σε προτάσεις και πρωτοβουλίες για περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν κατόπιν γραπτής γνωστοποίησης στον Πρόεδρο του Συμβουλίου.³⁹

Το Πρωτόκολλο προέβλεπε επίσης, πως το Συμβούλιο θα έπρεπε να αποφασίσει με ομοφωνία των μελών της συγκεκριμένης ενισχυμένης συνεργασίας, τη νομική βάση για κάθε διάταξη ή απόφαση που συνιστούν το κεκτημένο του Σένγκεν. Πράγματι, με τις αποφάσεις 1999/435/EK και 1999/436/EK του Συμβουλίου της 20ης Μαΐου του 1999, εκδόθηκε εξαντλητικός κατάλογος των στοιχείων που αποτελούν το κεκτημένο τη δεδομένη στιγμή της ενσωμάτωσης και ορίστηκε για κάθε στοιχείο από αυτά η αντίστοιχη νομική βάση στις ευρωπαϊκές συνθήκες (συνθήκη ΕΚ ή συνθήκη για την ΕΕ) .

³⁸ Τη Δανία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, την Ελλάδα, την Ισπανία, τη Γαλλία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, την Ολλανδία, την Αυστρία, την Πορτογαλία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία.

³⁹ Το πρόβλημα της ασάφειας των διατάξεων αυτών λύθηκε με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της ΕΕ της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2007, C-77/05 και C-137/05. Το Δικαστήριο έλυσε με τις αποφάσεις αυτές την αμφισβήτηση σχετικά με τα άρθρα 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν και απεφάνθη πως το άρθρο 4 και 5 αντιμετωπίζονται συνδυασμένα και όχι κειχωρισμένα. Για περισσότερα βλ. Κουτσαγγέλου Γιάννης (παρουσίαση-σχόλιο), (2008), Ερμηνεία του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν και έκταση εφαρμογής του συστήματος της ενισχυμένης συνεργασίας εντός της ΕΕ, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (2).

Έτσι, σύμφωνα και με τον κατάλογο αυτό, το κεκτημένο Σένγκεν αποτελείται από τη Συμφωνία Σένγκεν που υπεγράφη στις 14 Ιουνίου 1985, από τη Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν της 19ης Ιουνίου του 1990 μαζί με τη σχετική Τελική Πράξη και τις κοινές δηλώσεις. Ακόμα, από τα Πρωτόκολλα και τις Συμφωνίες Προσχώρησης στη Συμφωνία του 1985 και τη Σύμβαση Εφαρμογής του 1990 με την Ιταλία (Παρίσι 27 Νοεμβρίου 1990), με την Ισπανία και την Πορτογαλία (υπεγράφησαν στη Βόννη στις 25 Ιουνίου 1991), με την Ελλάδα (Μαδρίτη 6 Νοεμβρίου 1992), με την Αυστρία (Βρυξέλλες 28 Απριλίου 1995) και με τη Δανία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία (Λουξεμβούργο 19 Δεκεμβρίου 1996), με τις σχετικές Τελικές Πράξεις και δηλώσεις. Τέλος, στο κεκτημένο εντάσσονται και οι αποφάσεις και οι δηλώσεις που εκδόθηκαν από την Εκτελεστική Επιτροπή, η οποία συστήθηκε από τη Σύμβαση Εφαρμογής του 1990, καθώς και οι πράξεις που εκδόθηκαν για την εφαρμογή της Σύμβασης από τα όργανα στα οποία η Εκτελεστική Επιτροπή απένειμε εξουσία λήψεως αποφάσεων.

Το κεκτημένο Σένγκεν εντάχθηκε στον Α' ή στον Γ' Πυλώνα. Συγκεκριμένα, τα θέματα που αφορούσαν την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, τις θεωρήσεις και το άσυλο εντάχθηκαν στον Α' Πυλώνα και τα θέματα αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις στον Γ'. Τέλος, από τη στιγμή έναρξης ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ η γραμματεία Σένγκεν εντάχθηκε στη γραμματεία του Συμβουλίου της ΕΕ, το Συμβούλιο υποκατέστησε την Εκτελεστική Επιτροπή και το κεκτημένο Σένγκεν άρχισε να εφαρμόζεται και να εξελίσσεται εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου της ΕΕ.

Οι τροποποιήσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ δεν πραγματοποιήθηκαν χωρίς απώλειες. Το Ην. Βασίλειο μαζί με την Ιρλανδία εξέφρασαν από πολύ νωρίς την αρνητική τους διάθεση για συνεργασία στα θέματα που ρυθμίζουν οι Συμφωνίες Σένγκεν και ιδιαίτερα για την κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων, ενώ ειδικό καθεστώς προβλέφθηκε και για τη Δανία που διατηρούσε εξ' αρχής επιφυλάξεις.

Σχετικά με το Ην. Βασίλειο και την Ιρλανδία, όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, ο συμβιβασμός που επήλθε επέτρεπε την αποχή τους από ορισμένες διατάξεις και τη θέσπιση «προκαθορισμένων μορφών στενότερης συνεργασίας-ευελιξίας»⁴⁰ με τη μορφή opt in και opt out για τις δύο χώρες. Η πολιτική αυτή του Ην. Βασιλείου και η τελική ρύθμιση του ζητήματος δημιούργησε έντονο προβληματισμό για την πορεία της Ευρώπης και λόγος είχε γίνει για τη δημιουργία μιας Ευρώπης “a la carte”. Πέρα από τις διατάξεις του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου, η θέση των δύο χωρών περιλαμβάνεται και σε δύο Πρωτόκολλα που είναι προσαρτημένα στις Συνθήκες για την ΕΕ και την ΕΚ. Το ένα Πρωτόκολλο σχετίζεται με την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και δίνει στο Ην. Βασίλειο τη δυνατότητα να διενεργεί ελέγχους στα σύνορά του και να ρυθμίζει τις

⁴⁰ Ιωακείμίδης, (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ...*, ό.π., σ. 102.

σχέσεις του με την Ιρλανδία στα πλαίσια της “Common Travel Area” κατά βούληση. Στο δεύτερο Πρωτόκολλο στο άρθ. 2 αναφέρεται πως οι δύο χώρες δε συμμετέχουν στη θέσπιση των προτεινόμενων μέτρων που αφορούν τις θεωρήσεις, το άσυλο, τη μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των πρόσωπων (Τίτλος IV ΣυνθΕΕ) και στο άρθ.3 αναφέρεται πως οι διατάξεις υπό τον Τίτλο IV ΣυνθΕΕ, καθώς και διεθνείς συμφωνίες και αποφάσεις του ΔΕΚ που είναι σχετικές με τις διατάξεις αυτές δεν έχουν δεσμευτική ισχύ ούτε εφαρμόζονται στο Ην. Βασίλειο ή την Ιρλανδία. Επιπλέον, το Πρωτόκολλο παραχωρεί στις δύο χώρες τη δυνατότητα να συμμετέχουν στη θέσπιση και εφαρμογή μέτρων που σχετίζονται με τις διατάξεις του Τίτλου IV. Ειδικά για την Ιρλανδία προβλέφθηκε η δυνατότητα να ζητήσει την παύση του ειδικού καθεστώτος και να εφαρμόζονται και γι’ αυτήν οι διατάξεις της Συνθήκης.

Τέλος, η Δανία σύμφωνα με το Πρωτόκολλο που έχει προσαρτηθεί στις Συνθήκες, δε συμμετέχει στα πλαίσια του Συμβουλίου στη θέσπιση μέτρων που προτείνονται βάσει του Τίτλου IV της ΣΕΕ. Ωστόσο, βάσει του άρθ. 4 συμμετέχει για τα μέτρα περί καθορισμού των τρίτων χωρών, των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση για να διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών ή για τα μέτρα που αφορούν τη θεώρηση ενιαίου τύπου. Αν και δεν προβλέπεται για αυτήν η δυνατότητα προσχώρησης ή εφαρμογής μεμονωμένων μέτρων σχετικά με τις διατάξεις του Τίτλου IV, όπως και η Ιρλανδία έχει τη δυνατότητα να ενημερώσει πως επιθυμεί να συμμετέχει πλήρως σε όλες τις ρυθμίσεις και να πάψει να υπόκειται στο ειδικό καθεστώς (άρθ. 7).

* * *

Η «κοινοτικοποίηση» ορισμένων διατάξεων του τρίτου πυλώνα συντέλεσε σημαντικά στην προώθηση κοινής πολιτικής στα θέματα του ΧΕΑΔ. Ωστόσο, η κοινοτικοποίηση αυτή δε συνοδεύτηκε και από την ανάλογη βούληση των κ.μ. να εναρμονίσουν τις πολιτικές τους, με συνέπεια, τα αποτελέσματα εφαρμογής των ρυθμίσεων αυτών να μην είναι τα αναμενόμενα. Πέραν αυτού, βασικός προβληματισμός γύρω από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ήταν η εισβολή διακυβερνητικών στοιχείων στον Α' Πυλώνα. Η συμμετοχή του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν περιορισμένη, η λήψη των αποφάσεων ακολουθούσε κατά κανόνα τη διαδικασία της ομοφωνίας, ενώ ενστάσεις διατυπώθηκαν και σχετικά με την περιπλοκότητα των διατάξεων της «στενότερης συνεργασίας» και τις ασάφειες στα Πρωτόκολλα για τις θέσεις της Δανίας, του Ην. Βασιλείου και της Ιρλανδίας⁴¹.

⁴¹ Ιωακείμης, (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ...*, ο.π., σ. 119.

Ακόμα ένα αρνητικό σημείο που αναδείχθηκε στην πράξη ήταν η εξαιρετικά περίπλοκη νομοθετική διαδικασία για θέματα του ΧΕΑΔ. Ο διαχωρισμός των θεμάτων του Χώρου σε δύο πυλώνες, επέβαλε διαφορετικές νομοθετικές διαδικασίες και συχνά εκδίδονταν «δίδυμες» πράξεις στα πλαίσια του Α' και του Γ' Πυλώνα. Επίσης, αρνητική χαρακτηρίστηκε και η καθοριστική παρέμβαση επιτροπών και ομάδων εργασίας εθνικών εμπειρογνομόνων, όπου σε συνδυασμό με την ανάγκη επίτευξης ομοφωνίας δυσχέραιναν ακόμα περισσότερο τη λήψη των αποφάσεων κατά τη νομοθετική διαδικασία.⁴²

Σαν τελευταίο σημείο, αξίζει να ειπωθεί, πως τελικά η εφαρμογή των διατάξεων για τον ΧΕΑΔ, παρά τη διαίρεσή τους σε έναν υπερεθνικό και σε έναν διακυβερνητικό πυλώνα, εμφάνιζε αρκετές ομοιότητες. Στην υπερεθνική του διάσταση ο ΧΕΑΔ ήταν λιγότερο υπερεθνικός εξαιτίας των λόγων που αναφέρθηκαν ανωτέρω (εκτεταμένη χρήση της ομοφωνίας, περιορισμοί του ΕΚ και του ΔΕΚ), ενώ, αντιθέτως η διακυβερνητική του συνιστώσα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως λιγότερο διακυβερνητική αφού ήταν καθιερωμένη η περιορισμένη εμπλοκή του ΔΕΚ και του ΕΚ.⁴³

Ολοκληρώνοντας, να τονιστεί ότι παρά τα λιγοστά αποτελέσματα που επέφερε στην πράξη, η Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν παύει να αποτελεί το εναρκτήριο λάκτισμα της συνεργασίας των υπό εξέταση θεμάτων στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για τον λόγο αυτό η αναλυτική παρουσίασή της κρίθηκε αναγκαία.

1.5 Το Πρόγραμμα του Τάμπερε

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πραγματοποίησε ειδική σύνοδο στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου του 1999 με θέμα τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω της αξιοποίησης των δυνατοτήτων που προσέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Σκοπός του Ευρ.Συμβουλίου του Τάμπερε ήταν να δοθεί συγκεκριμένο περιεχόμενο στις γενικές διατάξεις που είχαν εισαχθεί με την τροποποίηση των Συνθηκών και προσδιόρισε

⁴² Hatzopoulos Vassilis, (2008), With or without you ... judging politically in the field of Area of Freedom, Security and Justice, *European Law Review*, **33**, p. 54.

⁴³ Χρυσομάλλης Μιχαήλ, (2007) «Θεσμικές διαστάσεις του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης», στο Στέλιος Περράκης (επιμ.), *Ο Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας & δικαιοσύνης της ΕΕ. Από το Τάμπερε στη Χάγη και επείκεια*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 58.

ορισμένες βασικές αρχές για τη δημιουργία ενός ΧΕΑΔ που έγιναν γνωστές ως «τα ορόσημα του Τάμπερε». Συνοπτικά, τέθηκαν οι εξής στόχοι⁴⁴:

-Η προώθηση μιας κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ, μέσω της συνεργασίας της ΕΕ με τις χώρες καταγωγής, της επίτευξης ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, της δίκαιης μεταχείρισης πολιτών τρίτων χωρών και της αποτελεσματικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών.

-Η δημιουργία ενός γνήσιου ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης, με αποτελεσματική έννομη προστασία, αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων και μεγαλύτερη σύγκλιση σε θέματα αστικού δικαίου.

-Η καταπολέμηση του εγκλήματος στην Ένωση, μέσω της πρόληψης του εγκλήματος, της ενίσχυσης της αστυνομικής συνεργασίας και της πρόβλεψης ειδικής δράσης κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Σημαντικό είναι να αναφερθεί πως ανάμεσα στις προτεραιότητες για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας ήταν και η δημιουργία μιας ομάδας EUROJUST με στόχο τον καλύτερο συντονισμό των εθνικών εισαγγελικών αρχών και η ίδρυση μιας Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Ακαδημίας (CEPOL).

-Τελικός στόχος ήταν η ισχυρότερη εξωτερική δράση στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων.

Στο πρόγραμμα αυτό καθορίστηκαν λεπτομερώς οι πολιτικές κατευθύνσεις και οι συγκεκριμένοι στόχοι οι οποίοι συνοδεύθηκαν από χρονοδιάγραμμα εφαρμογής των απαιτούμενων μέτρων. Μάλιστα, μετά από αίτημα του Συμβουλίου, η Επιτροπή από τις αρχές του 2000 καθιέρωσε πίνακα αποτελεσμάτων (Scoreboard) όπου παρουσιαζόταν η εξαμηνιαία πρόοδος του Προγράμματος. Με την τελευταία εξαμηνιαία εξέταση⁴⁵ υποβλήθηκε γενικός απολογισμός και χαράχθηκαν οι μελλοντικές προτεραιότητες. Στην τελευταία αυτή ανακοίνωση της Επιτροπής εντοπίστηκε ως τροχοπέδη η κατά κανόνα ανάγκη επίτευξης ομοφωνίας στο Συμβούλιο, καταδείχθηκε η ανάγκη για περισσότερη διαφάνεια και δημοκρατικό έλεγχο, μέσω της επέκτασης της συναπόφασης αλλά και της ενίσχυσης του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων και αναγνωρίστηκε η ανάγκη να συνεχιστεί και η δράση της ΕΕ μέσω ενός δεύτερου ευρωπαϊκού προγράμματος, που θα ακολουθούσε τις ίδιες μεθόδους εργασίας.

⁴⁴ «Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (αποσπάσματα), Τάμπερε 15-16 Οκτωβρίου 1999», στο Περράκης Στέλιος, (2007), *Διαστάσεις του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 31-44.

⁴⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: απολογισμός του προγράμματος Τάμπερε και μελλοντικές κατευθύνσεις*, COM(2004) 401 τελικό, Βρυξέλλες, 2.6.2004.

Σε γενικές γραμμές, το Πρόγραμμα του Τάμπερε χαρακτηρίστηκε ιδιαίτερα φιλόδοξο και η συμβολή του ήταν θετική παρά το συμβιβαστικό χαρακτήρα που εμφάνιζε σε ορισμένα σημεία, όπως παραδείγματος χάριν η δημιουργία ενιαίου και όχι κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου⁴⁶.

1.6 Η Συνθήκη της Νίκαιας

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη που είχε αρχίσει τον Φεβρουάριο του 2000 με αντικείμενο την προσαρμογή του τρόπου λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων πριν από την προσχώρηση των δέκα νέων κρατών μελών, κατέληξε στην έγκριση της Συνθήκης της Νίκαιας, η οποία υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003. Η Συνθήκη είχε μικρή βαρύτητα στην πορεία της ΕΕ αλλά προετοίμασε το έδαφος για την απαραίτητη θεσμική μεταρρύθμιση ενόψει της διεύρυνσής της.

Οι σημαντικότερες τροποποιήσεις που επέφερε στις υπό εξέταση ρυθμίσεις ήταν η εισαγωγή ειδικής πλειοψηφίας κατά τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο για μέτρα σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση με την προϋπόθεση, το εν λόγω όργανο, να έχει προηγουμένως αποφασίσει με ομοφωνία επί κοινοτικής νομοθεσίας, που καθορίζει τους κοινούς κανόνες και τις βασικές αρχές που διέπουν τα ζητήματα αυτά. Επίσης, ειδική πλειοψηφία εισήχθη και για αποφάσεις του Συμβουλίου σχετικές με τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις με διασυνοριακές επιπτώσεις, με εξαίρεση το οικογενειακό δίκαιο (άρθ. 67 Σύνθ. ΕΚ). Επιπλέον, διευρύνθηκε και η διαδικασία της συναπόφασης για τα θέματα αυτά καθώς και για τους κανόνες Σένγκεν αναφορικά με την απουσία ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα, την διενέργεια ελέγχων των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα και τις προϋποθέσεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών τρίτων χωρών εντός της ΕΕ για περίοδο μικρότερη των τριών μηνών (η συγκεκριμένη ρύθμιση ισχύει από την 1^η Ιανουαρίου 2005). Τέλος, με την επικείμενη ένταξη των δέκα νέων κ.μ. άνοιξε ο δρόμος και για τη διεύρυνση του χώρου του Σένγκεν⁴⁷.

⁴⁶ Περράκης Στέλιος, (2001), *Ο χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην ΕΕ*, ό.π. σ. 370.

⁴⁷ Στις 21 Δεκεμβρίου του 2007 πραγματοποιήθηκε η διεύρυνση της Ζώνης του Σένγκεν με την κατάργηση των χερσαίων και θαλάσσιων ελέγχων στα σύνορα με την Τσέχικη Δημοκρατία, την Εσθονία, την Ουγγαρία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, τη Μάλτα, την Πολωνία, τη Σλοβακία και τη Σλοβενία. (Οι έλεγχοι στα αεροδρόμια για πτήσεις εντός Σένγκεν καταργήθηκαν στις 30/3/2008).

1.7 Το Πρόγραμμα της Χάγης

Το πρόγραμμα της Χάγης⁴⁸ εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4^{ης} και 5^{ης} Νοεμβρίου του 2004 και αποτελεί το δεύτερο πολυετές πλαίσιο πολιτικής για τον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Όπως συνέβη και με το πρόγραμμα του Τάμπερε, το πρόγραμμα της Χάγης υιοθέτησε μια μακροπρόθεσμη προοπτική, αλλά προχώρησε περισσότερο αφού οι στρατηγικοί του στόχοι συνοδεύτηκαν από λεπτομερές σχέδιο δράσης για την εκτέλεσή τους, το οποίο παρουσιάστηκε από την Ε.Επιτροπή τον Μάιο του 2005. Το Πρόγραμμα της Χάγης περιλάμβανε τους εξής στόχους:

- τη βελτίωση της ικανότητας της Ένωσης και των κ.μ. να διασφαλίζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, στοιχειώδη οικονομικά εχέγγυα και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη,
- την παροχή προστασίας σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες και με άλλες διεθνείς συνθήκες στα πρόσωπα που έχουν ανάγκη,
- τη ρύθμιση των μεταναστευτικών ρευμάτων και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης,
- την καταπολέμηση του οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος και την καταστολή της τρομοκρατικής απειλής,
- την αξιοποίηση του δυναμικού της Europol και της Eurojust,
- την περαιτέρω προώθηση της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων και πιστοποιητικών όσον αφορά αστικά και ποινικά ζητήματα, και
- την εξάλειψη των νομικών και δικαστικών εμποδίων σε αστικές και οικογενειακές υποθέσεις που έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις.

Ιδιαίτερα, προωθήθηκε η πολιτική για τη μετανάστευση και τον έλεγχο των συνόρων μέσω κοινών δράσεων των κ.μ. για την αντιμετώπιση του φαινομένου της λαθρομετανάστευσης ειδικά μέσω της θάλασσας. Για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των εξωτερικών συνόρων ιδρύθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Διαχείρισης της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα (FRONTEX), ο οποίος τέθηκε σε λειτουργία την 1^η Μαΐου 2005 και εδρεύει στη Βαρσοβία.

Για την οικονομική υποστήριξη της ΕΕ και των κ.μ και προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί δημιουργήθηκαν διάφορα χρηματοπιστωτικά μέσα, όπως το πρόγραμμα «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», το οποίο στήριζε την πολιτική μετανάστευσης.

⁴⁸ Ανακοίνωση Συμβουλίου, *Το πρόγραμμα της Χάγης: ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2005/C 53/01, 3/3/2005.

Κατά την πρώτη έκθεση αξιολόγησης (scoreboard) που κατατέθηκε στις 28 Ιουνίου του 2006, η Ε.Επιτροπή επικέντρωνε τη δράση της στην προώθηση της εφαρμογής του προγράμματος στα κ.μ. και εισηγήθηκε ένα μηχανισμό αποτελεσματικής αξιολόγησης της εφαρμογής των αποτελεσμάτων των πολιτικών στο Χώρο ΕΑΔ.⁴⁹ Στην ανακοίνωση⁵⁰ της Επιτροπής για την τελική αξιολόγηση του προγράμματος σημειώθηκε πως υπήρξε σημαντική πρόοδος, αφού εγκρίθηκε η πλειοψηφία των ειδικών μέτρων που είχε προβλεφθεί αλλά ορισμένοι τομείς φάνηκε να μειονεκτούν σημαντικά. Τα θέματα που υστερούσαν σε πρόοδο είναι αυτά του Γ' Πυλώνα και ως αίτιο εντοπίστηκε ο διακυβερνητικός του χαρακτήρας. Η ομοφωνία, τα ανεπαρκή νομοθετικά μέσα, ο περιορισμένος ρόλος του ΕΚ, του ΔΕΚ και της Επιτροπής αναδείχθηκαν ξανά ως στοιχεία που επηρεάζουν αρνητικά την πρόοδο στα θέματα της αστυνομικής συνεργασίας και στην αμοιβαία αναγνώριση των ποινικών αποφάσεων. Μια ακόμα διαπίστωση της Επιτροπής είναι πως αν και το σχέδιο δράσης ήταν επιτυχές και δημιουργήθηκε σημαντικό νομικό πλαίσιο, η εφαρμογή των μέτρων σε εθνικό επίπεδο δεν ήταν η αναμενόμενη. Για την αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού, προτάθηκε να προσφέρει η Επιτροπή οικονομική στήριξη και να προωθήσει την κατάρτιση, κυρίως μέσω σεμιναρίων, ώστε να διευκολυνθεί ο συντονισμός και η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κ.μ.

1.8 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Μετά την απόρριψη της συνταγματικής συνθήκης, η Συνθήκη της Λισαβόνας⁵¹ κλήθηκε να αντιμετωπίσει μια σειρά προβλημάτων που εντοπίζονταν στα θέματα του ΧΕΑΔ, τα οποία αναφέρονται στην πλειοψηφία τους και στα κείμενα αξιολόγησης των προγραμμάτων του Τάμπερε και της Χάγης. Τα κύρια προβλήματα που εντοπίζονταν, αφορούσαν τη λήψη των αποφάσεων με ομοφωνία από το Συμβούλιο σε σημαντικά θέματα και τον περιορισμένο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου της ΕΕ. Στόχος, λοιπόν, ήταν η εξάλειψη των φαινομένων αυτών.

Η Συνθήκη υπεγράφη στις 13 Δεκεμβρίου 2007 από τους αντιπροσώπους των είκοσι επτά κρατών μελών και τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009 μετά την εκλογή του Herman Van Rompuy ως προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αφού από την ημερομηνία αυτή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελεί θεσμικό όργανο με δική του οντότητα και ο πρόεδρος του έχει εκλεγεί για μια περίοδο δύομισι ετών, με δυνατότητα μιας ανανέωσης. Η Συνθήκη ενίσχυσε συγκριτικά περισσότερο τις

⁴⁹ Αξιολόγηση εφαρμογής προγράμματος Χάγης

[<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosis-inis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>]

⁵⁰ COM(2009) 263 τελικό.

⁵¹ Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ C 83 της 30.3.2010.

πολιτικές και τις δράσεις στα πλαίσια του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης από κάθε άλλο τομέα⁵². Το άρθ. 4 παρ.2 της ΣΛΕΕ κατατάσσει τον τομέα αυτό στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κ.μ., προσδιορίζοντας τη φύση της αρμοδιότητας που αναγνωρίζεται στην Ένωση και έχοντας ως συνέπεια την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και την εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων⁵³. Σημαντικότερη μεταρρύθμιση ήταν η κατάργηση του πυλωνικού συστήματος και η ένταξη των θεμάτων του Γ' Πυλώνα στον Α'. Με τις νέες διατάξεις όλος ο τομέας (άσυλο, μετανάστευση, εξωτερικά σύνορα, δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, αστυνομική συνεργασία) υπάγεται στην κοινοτική μέθοδο, αν και προβλέπονται ορισμένες ειδικές ρυθμίσεις ιδιαίτερα στα ευαίσθητα θέματα της αστυνομικής συνεργασίας και της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις⁵⁴. Συνέπεια αυτών, η δημιουργία ενός ενιαίου τίτλου στη ΣΛΕΕ. Ο τίτλος V της ΣΛΕΕ (άρθ.67-89 ΣΛΕΕ), υπό την ονομασία «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» δομείται ως εξής: Κεφ.1 Γενικές διατάξεις, Κεφ.2 Πολιτικές σχετικές με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση, Κεφ.3 Δικαστική Συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, Κεφ.4 Δικαστική Συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και Κεφ.5 Αστυνομική συνεργασία.

Η «κοινοτικοποίηση» του Γ' Πυλώνα σημαίνει και την ισχύ των ακόλουθων:

-Η λήψη αποφάσεων πραγματοποιείται στο Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και τα θέματα αυτά υπάγονται στη διαδικασία της συναπόφασης, η οποία μετονομάζεται «συνήθης νομοθετική διαδικασία», με συνέπεια το ΕΚ να ανάγεται σε πραγματικό συνομοθέτη. Ωστόσο, διατηρήθηκαν ορισμένες εξαιρέσεις και η λήψη των αποφάσεων πραγματοποιείται με ειδική νομοθετική διαδικασία για κάποια ευαίσθητα θέματα, όπως για τα διαβατήρια, τις ταυτότητες και τους τίτλους διαμονής ή κάθε άλλο εξομοιούμενο έγγραφο (άρθ. 77 παρ.3 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθ. 20 παρ.2 α ΣΛΕΕ), τα μέτρα με διασυνοριακές επιπτώσεις που αφορούν το οικογενειακό δίκαιο (άρθ. 81 παρ.3 ΣΛΕΕ), την επιχειρησιακή αστυνομική συνεργασία (άρθ. 87 παρ.3 ΣΛΕΕ) κ.α.⁵⁵

-Ισχύουν οι γενικές αρχές του Ευρωπαϊκού Δικαίου και ιδίως η αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, αλλά προβλέπονται στα σχετικά άρθρα ειδικότερες αρχές για τον χώρο ΕΑΔ και συγκεκριμένα, η αρχή του σεβασμού των διαφορών των νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κ.μ. (άρθ.67 παρ.1 και 82 παρ. 2 ΣΛΕΕ), της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών και εξωδίκων

⁵² Ιωακειμίδης, (2010), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Θεμέλιο, σ. 119.

⁵³ Παπαγιάννης Δονάτος, 2010, Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μετά τη Συνθήκη της Λισαβώνας, *Ελληνική επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, **30**, (3/2010), σ. 349.

⁵⁴ Τατιανή Παπαδοπούλου, 2010, Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με βάση διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβώνας, *Ελληνική επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, **30**, (2/2010), σ. 163.

⁵⁵ Άλλες εξαιρέσεις εισάγονται στα άρθρα: 82 παρ.2 δ, 83 παρ. 1 υποπαρ. 3, 86 παρ. 1 και 4, και 89 ΣΛΕΕ.

αποφάσεων (άρθ. 67 παρ.3 και 4, 81 παρ. 1 και 82 παρ. 1 ΣΛΕΕ) και της αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής βαρών (άρθ. 80 ΣΛΕΕ)⁵⁶.

-πλέον οι διατάξεις των θεμάτων αυτών εξελίσσονται με τις συνήθεις νομικές πράξεις (κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις, όπως ορίζονται στο άρθ. 288 ΣΛΕΕ).

-Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ φέρουν πλήρως τις συνήθεις εξουσίες τους, και ιδίως τις εξουσίες ελέγχου από την Επιτροπή και το Δικαστήριο της ΕΕ για την ορθή εφαρμογή των νομοθετικών πράξεων από τα κ.μ., αν και με μια πενταετή μεταβατική περίοδο, όσον αφορά τις πράξεις που υπάγονται στον τρίτο πυλώνα.⁵⁷ Τέλος, όσον αφορά το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, η Επιτροπή είναι αρμόδια να προτείνει νέες νομοθετικές πράξεις, όμως δίνεται δυνατότητα πρωτοβουλίας και στο ένα τέταρτο των κρατών μελών της ΕΕ για τους τομείς της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, την αστυνομική συνεργασία και τη διοικητική συνεργασία (άρθ. 76 ΣΛΕΕ).

Στις γενικές διατάξεις επαναλαμβάνονται οι βασικές αρχές που διέπουν τη δράση της ΕΕ στο Χώρο ΕΑΔ και αναφέρεται μεταξύ άλλων και η υποχρέωση της Ένωσης να *«εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών...»* (άρθ.67 παρ.2 ΣΛΕΕ).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξακολουθεί να καθορίζει τους στρατηγικούς προσανατολισμούς του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθ. 68 ΣΛΕΕ), όπως άλλωστε συνέβη στα Προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης, επισημοποιώντας με τη διάταξη αυτή το στρατηγικό του ρόλο.

Ακόμη, συνιστάται μόνιμη επιτροπή εντός του Συμβουλίου, προκειμένου να διασφαλισθούν εντός της Ένωσης η προώθηση και η ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας [Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI)] (άρθ.71 ΣΛΕΕ). Σκοπός της επιτροπής αυτής είναι να καταστεί, σε τεχνικό επίπεδο, συντονιστής και επόπτης της δράσης των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών σε ζητήματα αστυνομίας και ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένου και της συνεργασίας ανάμεσα στη Europol και τη Eurojust⁵⁸.

⁵⁶ Παπαδοπούλου Τατιανή, 2010, Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας ...,ό.π., σ.164.

⁵⁷ Piris Jean- Claude, (2010), *The Lisbon Treaty...*, ο.π., σ. 177-178.

⁵⁸ Παπαδοπούλου Τατιανή, 2010, Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας ...,ό.π., σ.164.

Τέλος, με ομόφωνη απόφαση και την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δίνεται η δυνατότητα σύστασης, από τη Eurojust, μιας ευρωπαϊκής εισαγγελικής αρχής για την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης (άρθ.86 παρ.1 ΣΛΕΕ).

Ειδικότερα για τις πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση (άρθ. 77-80 ΣΛΕΕ), με τη ΣτΛ προστέθηκαν οι στόχοι κάθε πολιτικής και ορίστηκε η συνήθης νομοθετική διαδικασία ως τρόπος λήψης των αποφάσεων με ορισμένες εξαιρέσεις.

Αναλυτικότερα, η ΕΕ αναπτύσσει την πολιτική σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα με στόχους να εξασφαλίζεται η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων και να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων (άρθ.77 παρ.1). Κατά κανόνα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία (άρθ. 77 παρ.2), ενώ κατ' εξαίρεση το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προκειμένου να θεσπίσει διατάξεις σχετικά με τα διαβατήρια, τα δελτία ταυτότητας, τους τίτλους διαμονής ή κάθε άλλο εξομοιούμενο έγγραφο (άρθ. 77 παρ3 ΣΛΕΕ). Στην τελευταία παράγραφο του συγκεκριμένου άρθρου αναφέρεται πως οι διατάξεις αυτές δεν επηρεάζουν την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά τον γεωγραφικό καθορισμό των συνόρων τους σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο.

Ως προς την κοινή πολιτική ασύλου, στόχος της Ένωσης είναι να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης (άρθ.78 παρ.1ΣΛΕΕ). Ορίζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία ως τρόπος υιοθέτησης νομοθετικών πράξεων (άρθ.78 παρ.2) και κατ' εξαίρεση στην περίπτωση που ένα ή περισσότερα κ.μ. αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το ΕΚ, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών (άρθ.78 παρ. 3 ΣΛΕΕ).

Η κοινή μεταναστευτική πολιτική έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κ.μ. καθώς και την ενισχυμένη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμησή της (άρθ.79 παρ.1). Και για την πολιτική αυτή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία στους τομείς που απαριθμούνται στις παραγράφους 2 και 4 του άρθρου 79 ΣΛΕΕ. Ακόμα, προβλέπεται η δυνατότητα της ΕΕ να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους. Η διάταξη αυτή ενισχύει το

πολιτικό βάρος της Ένωσης στο ζήτημα αυτό και την πίεση που μπορεί να ασκήσει⁵⁹. Στην τελευταία παράγραφο αναφέρεται πως το παρόν άρθρο δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας.

Τελευταία προσθήκη της ΣτΛ στο κεφάλαιο αυτό είναι πως η εφαρμογή των διατάξεων αυτών διέπεται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο και κατά συνέπεια, όποτε κρίνεται σκόπιμο, οι πράξεις που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου συνοδεύονται και από κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της αρχής (άρθ. 80 ΣΛΕΕ).

Εκτός από τις μεταρρυθμίσεις στις Συνθήκες, η ΣτΛ επέφερε τροποποιήσεις και στα προσαρτημένα πρωτόκολλα σχετικά με το κεκτημένο Σένγκεν, τη θέση του Ην. Βασιλείου και της Ιρλανδίας και τη θέση της Δανίας.

Στο άρθ. 1 του Πρωτοκόλλου σχετικά με το κεκτημένο Σένγκεν (αριθ. 19) απαριθμούνται τα κ.μ. της ΕΕ⁶⁰ που συμμετέχουν στο κεκτημένο Σένγκεν και εξουσιοδοτούνται να εφαρμόσουν μεταξύ τους στενότερη διαδικασία. Με τη Συνθήκη προστέθηκαν διατάξεις σχετικά με την εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν στο Ην. Βασίλειο και στην Ιρλανδία (άρθ. 5 παρ. 2 έως 5). Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές οι δύο χώρες δύνανται να μη συμμετέχουν (opt-out) σε περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, όμως, προκειμένου να διαφυλαχθεί η λειτουργικότητα και η συνοχή της εφαρμογής του κεκτημένου, οι ρυθμίσεις παύουν να εφαρμόζονται, από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του προτεινόμενου μέτρου, στο βαθμό που κρίνεται αναγκαίο από το Συμβούλιο και υπό τους όρους που καθορίζονται σε απόφαση του Συμβουλίου, ειλημμένη με ειδική πλειοψηφία βάσει προτάσεως της Επιτροπής. Για να πραγματοποιηθεί η μη συμμετοχή προβλέφθηκε μια ιδιαίτερα περίπλοκη διαδικασία με την οποία συνδέονται και τέσσερις Δηλώσεις (Δηλώσεις 44, 45, 46 και 47) που επιδιώκουν να αποσαφηνίσουν τη διαδικασία αυτή.

Περαιτέρω, σχετικά με τη θέση του Ην. Βασιλείου και της Ιρλανδίας, η ΣτΛ διέυρνε τη δυνατότητα μη συμμετοχής των δύο χωρών σε ολόκληρο το ΧΕΑΔ. Ειδικές διαδικασίες προβλέφθηκαν στα Πρωτόκολλα 19 (αναπτύχθηκε στην προηγούμενη παράγραφο), 21(Πρωτόκολλο για τη θέση του Ην. Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά το ΧΕΑΔ) και 36 (Πρωτόκολλο σχετικά με τις

⁵⁹ Παπαγιάννης Δονάτος, (2001), *Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, ο.π., σ. 349.

⁶⁰ Τα κ.μ. της ΕΕ που συμμετέχουν στο κεκτημένο Σένγκεν κατά τη σύναψη της ΣτΛ είναι τα εξής: Γερμανία, Γαλλία, Βέλγιο, Τσεχία, Δανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Μάλτα, Ολλανδία, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σλοβακία, Φινλανδία, Σουηδία. Στα κράτη αυτά το κεκτημένο δεν εφαρμόζεται κατά τον ίδιο τρόπο. Αναλυτικότερα θα δούμε την εφαρμογή του στο Β' μέρος.

μεταβατικές διατάξεις).⁶¹ Στο Πρωτόκολλο 21, η ΣτΛ εισήγαγε το άρθ.4α, το οποίο δίνει τη δυνατότητα στο Ην. Βασίλειο και στην Ιρλανδία να απέχει από ρυθμίσεις του ΧΕΑΔ που βρίσκονται ήδη σε ισχύ και δεσμεύουν τις δύο χώρες. Η ρύθμιση αυτή προβλέφθηκε λόγω της κοινοτικοποίησης θεμάτων του Γ' Πυλώνα, στα οποία οι χώρες αυτές συμμετείχαν ήδη και η υπαγωγή των ρυθμίσεων στο νέο καθεστώς έβρισκε αντίθετες τις δύο χώρες. Και στην περίπτωση αυτή το Συμβούλιο κρίνει βάσει προτάσεως της Επιτροπής, εάν η μη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου ή της Ιρλανδίας στο τροποποιημένο κείμενο υφισταμένου μέτρου καθιστά μη λειτουργική την εφαρμογή του εν λόγω μέτρου για άλλα κράτη μέλη ή την Ένωση. Σε περίπτωση που συμβεί αυτό, το Συμβούλιο δύναται να καλέσει τα δύο κράτη να συμμετάσχουν και αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία βάσει προτάσεως της Επιτροπής, δύναται επίσης να αποφασίσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ή η Ιρλανδία υφίστανται τις τυχόν άμεσες δημοσιονομικές συνέπειες, οι οποίες προκύπτουν ως αναγκαστικό και αναπόφευκτο αποτέλεσμα της παύσης της συμμετοχής τους στο υφιστάμενο μέτρο.

Επιπροσθέτως, το Πρωτόκολλο αριθ. 36, σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις, περιλαμβάνει ρυθμίσεις που ισχύουν μόνο για το Ην. Βασίλειο και όχι την Ιρλανδία. Οι ρυθμίσεις αυτές αφορούν την πενταετή μεταβατική περίοδο κατά την οποία οι αρμοδιότητες του Δικαστηρίου και της Επιτροπής παραμένουν περιορισμένες. Σύμφωνα με την παρ.4 του άρθ. 10 του Πρωτοκόλλου, το Ην. Βασίλειο δύναται το αργότερο έξι μήνες πριν τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, να κοινοποιήσει στο Συμβούλιο ότι δεν αποδέχεται τις νέες αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων όπως διαμορφώνονται από τη ΣτΛ. Εάν το Ηνωμένο Βασίλειο προβεί στην κοινοποίηση αυτή, όλες οι σχετικές πράξεις παύουν να εφαρμόζονται από την ημερομηνία λήξης της μεταβατικής περιόδου. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία (στην έκδοση της απόφασης αυτής δεν συμμετέχει το Ην. Βασίλειο) βάσει προτάσεως της Επιτροπής, καθορίζει τις αναγκαίες επακόλουθες και μεταβατικές ρυθμίσεις. Όπως προβλέπεται και στο Πρωτόκολλο αριθ. 21, το Συμβούλιο δύναται, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, να ορίσει με απόφασή του τις τυχόν άμεσες δημοσιονομικές συνέπειες, οι οποίες προκύπτουν ως αναγκαστικό και αναπόφευκτο αποτέλεσμα της παύσης της συμμετοχής του Ην. Βασιλείου στις εν λόγω πράξεις.

Όπως το Ην. Βασίλειο και η Ιρλανδία έτσι και η Δανία συμμετέχει στις διαδικασίες για την υιοθέτηση μέτρων αλλά δε δεσμεύεται για την εφαρμογή τους. Το Πρωτόκολλο που είχε προσαρτηθεί με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στις ευρωπαϊκές συνθήκες, δεν προέβλεπε τη δυνατότητα προσχώρησης ή εφαρμογής μεμονωμένων μέτρων (opt-in) σχετικά με τις διατάξεις του πρώην τίτλου IV (θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων), όπως συνέβαινε με το Ην. Βασίλειο και την Ιρλανδία. Από τη στιγμή που με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η δυνατότητα μη συμμετοχής επεκτάθηκε σε όλον το χώρο ΕΑΔ, χωρίς να

⁶¹ Piris Jean- Claude, (2010), *The Lisbon Treaty...*, ο.π., σ.198.

επεκταθεί και η δυνατότητα συμμετοχής σε μεμονωμένες διατάξεις, η θέση της Δανίας καθίσταται ακόμα πιο δύσκολη, αφού η δυνατότητα μεμονωμένης συμμετοχής σε ένα μέτρο περιορίζεται μόνο στο κεκτημένο Σένγκεν . Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθ. 8 του Πρωτοκόλλου αριθ.22, δίνεται η δυνατότητα στη Δανία είτε να δηλώσει ότι δεν επιθυμεί να υπόκειται εν όλω ή εν μέρει στο πεδίο εφαρμογής του Πρωτοκόλλου, είτε να αντικαταστήσει τη μη συμμετοχή της στο χώρο ΕΑΔ με διατάξεις που βρίσκονται σε παράρτημα του Πρωτοκόλλου και είναι όμοιες με αυτές που ισχύουν για το Ην. Βασίλειο και την Ιρλανδία (διεύρυνση της επιλογής συμμετοχής (opt-in) πριν ή μετά την έγκριση ενός μέτρου και δικαίωμα αυτεξάιρεσης)⁶².

Τέλος, με το Πρωτόκολλο για τα εθνικά κοινοβούλια (αριθ. 1) ενισχύεται ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων, τα οποία μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας (άρθ. 69 ΣΛΕΕ). Ειδικότερα, τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν και ενημερώνονται στο πλαίσιο του μηχανισμού αξιολόγησης της εφαρμογής των πολιτικών του τίτλου V (άρθ.70 ΣΛΕΕ), ενημερώνονται για τις εργασίες της Μόνιμης Επιτροπής Ασφαλείας (άρθ.71 ΣΛΕΕ), δύνανται να εμποδίσουν την έκδοση απόφασης για τον καθορισμό των πτυχών του οικογενειακού δικαίου με διασυνοριακές επιπτώσεις, στην περίπτωση που αντιτίθεται με την εν λόγω απόφαση έστω και ένα εθνικό κοινοβούλιο (άρθ.81 παρ.3 υποπαρ.3 ΣΛΕΕ), συμμετέχουν στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust (άρθ. 85 παρ. 1 υποπαρ.3 ΣΛΕΕ) και αναμειγνύονται στον έλεγχο των δραστηριοτήτων της Europol (άρθ. 88 παρ. 2 υποπαρ. 2 ΣΛΕΕ)⁶³.

* * *

Η αρχιτεκτονική του Χώρου, όπως είχε διαμορφωθεί από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ήταν ιδιαίτερα περίπλοκη και αναποτελεσματική. Τα προβλήματα που είχαν εντοπιστεί και από τα προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης επιλύθηκαν σε ένα μεγάλο μέρος τους από τη ΣΤΛ.

Η σημαντικότερη βελτίωση που προσέφερε η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη στο Χώρο ΕΑΔ είναι η «κοινοτικοποίηση» του πρώην τρίτου πυλώνα και η ενσωμάτωση όλων των ρυθμίσεων που αφορούν τον ΧΕΑΔ σε ένα κοινό ομώνυμο τίτλο. Η ρύθμιση αυτή απλοποιεί το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, και το περιεχόμενο των διατάξεων για το Χώρο γίνεται πιο συνεκτικό. Επιπλέον, έχουμε πλήρη συμμετοχή του ΕΚ και ολοκληρωμένο δικαστικό έλεγχο, κάτι που επηρεάζει θετικά και την προστασία των δικαιωμάτων των προσώπων. Όλα αυτά συμβάλλουν σε μια πιο

⁶² Παπαγεωργίου Ιωάννης, 2010, Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, *Ελληνική επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, **30**, (4/2010), σ. 508.

⁶³ Παπαδοπούλου Τατιανή, 2010, Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας ...,ό.π., σ.166.

αποτελεσματική και διαφανή διαδικασία λήψης των αποφάσεων και κατ' επέκταση καθίσταται πιο αποτελεσματική και δημοκρατική και η νομοπαραγωγική διαδικασία, όπου η ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο και η ανάδειξη του ΕΚ ως γνήσιο συνομοθέτη (μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας) γίνονται κανόνας, υπό την επιφύλαξη όμως των εξαιρέσεων που αναφέρθηκαν.

Επιπλέον, με την Επιτροπή και το Δικαστήριο να εφαρμόζουν πλήρως τις ελεγκτικές τους αρμοδιότητες αναμένεται να βελτιωθεί και η εφαρμογή των διατάξεων και των νομοθετημάτων από τα κ.μ.

Με την κωδικοποίηση και ενοποίηση του κεκτημένου του χώρου ΕΑΔ συγκροτήθηκε ένας ενιαίος χώρος με κοινές αρχές και διαδικασίες που ισορροπεί ανάμεσα στις εθνικές επιδιώξεις και στο υπερεθνικό συμφέρον της Ένωσης⁶⁴. Η Ένωση έγινε πιο αποτελεσματική, διαφανής και δημοκρατική. Βέβαια, το μελανό σημείο εξακολουθεί να είναι η ιδιαίτερη θέση των τριών κ.μ. της Ένωσης (Ην. Βασίλειο, Ιρλανδία κα Δανία) και η μη συμμετοχή ορισμένων άλλων κ.μ. στη ζώνη Σένγκεν, σε προσωρινή τουλάχιστον βάση, όπου οι ρυθμίσεις των θεμάτων αυτών είναι ιδιαίτερα περίπλοκες. Τέλος, τα θέματα του πρώην τρίτου πυλώνα δεν απέβαλαν τελείως τα διακυβερνητικά χαρακτηριστικά, κάτι που φαίνεται και από τις αυξημένες αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις πολιτικές του Χώρου ΕΑΔ⁶⁵.

1.9 Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης⁶⁶ καθορίζει τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για τον χώρο ΕΑΔ για την περίοδο 2010-14. Υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10 και 11 Δεκεμβρίου του 2009 και στόχοι του είναι η εμβάθυνση του ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης, η ενίσχυση της πολιτικής προστασίας, ο συνδυασμός της ασφάλειας και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η διασφάλιση της ορθής διαχείρισης της μετανάστευσης (τόσο για τις χώρες υποδοχής όσο και για τις χώρες προέλευσης των μεταναστών), και η αποτελεσματική διασυνοριακή καταπολέμηση του εγκλήματος. Προκειμένου να υλοποιηθούν οι στόχοι αυτοί, το Πρόγραμμα επικεντρώνεται στις ακόλουθες έξι προτεραιότητες: στην επίτευξη μιας Ευρώπης των δικαιωμάτων, της δικαιοσύνης, μια Ευρώπη που προστατεύει τους πολίτες και καταπολεμά το οργανωμένο έγκλημα και την τρομοκρατία, που αναπτύσσει περαιτέρω τις ολοκληρωμένου χαρακτήρα πολιτικές για τη διαχείριση των συνόρων και τις θεωρήσεις, μια Ευρώπη αλληλεγγύης με

⁶⁴ Παπαδοπούλου Τατιανή, 2010, Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας ...,ό.π., σ. 168.

⁶⁵ Παπαγιάννης Δονάτος, 2010, Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ό.π., σ.350.

⁶⁶ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης — μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες (2010/C 115/01).

ολοκληρωμένη και ευέλικτη μεταναστευτική πολιτική και ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου και τέλος, μια Ευρώπη που ενισχύει την εξωτερική διάσταση της πολιτικής της στο χώρο ΕΑΔ.

Το τρέχον Πρόγραμμα υλοποιείται μέσω ενός προγράμματος δράσης⁶⁷, το οποίο παρουσιάζει ένα χάρτη πορείας για την υλοποίηση των πολιτικών προτεραιοτήτων που αναφέρθηκαν παραπάνω και προβλέπει καθοριστική επέμβαση στις εθνικές πολιτικές για τα θέματα του Χώρου. Αναλυτικότερα, όσον αφορά την προτεραιότητα σχετικά με την πρόσβαση στην Ευρώπη, προκειμένου να αναπτυχθεί περαιτέρω η ενοποιημένη προσέγγιση για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, προβλέπονται μια σειρά μέτρων που περιλαμβάνουν νομοθετικές προτάσεις για την τροποποίηση του Frontex, του κώδικα συνόρων Σένγκεν και του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (Eurosur). Επίσης, η Επιτροπή έχει προτείνει τη δημιουργία ενός συστήματος εισόδου/εξόδου (ΣΕΕ) και ενός προγράμματος καταχωρισμένων ταξιδιωτών (RTP) και επιμένει στην ελευθέρωση των θεωρήσεων, μέσω της διαπραγμάτευσης συμφωνιών απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων με τρίτες χώρες, ενώ αναφέρεται ακόμα ότι στόχος της είναι και να τεθεί σε λειτουργία το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) (επιτεύχθηκε τον Οκτώβριο του 2011).

Οι σημαντικότερες ίσως δράσεις του Προγράμματος, αφορούν το άσυλο και τη μετανάστευση. Για το άσυλο προωθούνται η θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου και ενιαίου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται διεθνής ή επικουρική προστασία, η δημιουργία ενός πλαισίου για τη μεταφορά της προστασίας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας όταν ασκούν τα κτηθέντα δικαιώματα διαμονής στο εσωτερικό της ΕΕ, ενώ για τη μετανάστευση προβλέπονται προσπάθειες για την υλοποίηση όλων των διαστάσεων της σφαιρικής προσέγγισης για την μετανάστευση, την ενεργητική πολιτική ενσωμάτωσης των νόμιμων μεταναστών με στόχο να τους αναγνωριστούν δικαιώματα και υποχρεώσεις αντίστοιχα με αυτά των πολιτών της ΕΕ⁶⁸. Τέλος, αναφορικά με την εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ, δίνεται έμφαση στην εντατικοποίηση των προσπαθειών για την ταχεία σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ με την Αλγερία, το Μαρόκο, την Αίγυπτο, το Αφγανιστάν, το Ιράκ και το Μπαγκλαντές.

⁶⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών της Ευρώπης Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης (COM/2010/171 τελικό), 20/04/2010.

⁶⁸ Παπαγεωργίου Ιωάννης, 2010, Το άσυλο και η μετανάστευση..., ό.π., σ. 509.

2. Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν

Προτού αναπτυχθεί ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν (ΚΣΣ), ο οποίος συνιστά και το βασικό κείμενο που ρυθμίζει τη διέλευση των συνόρων των κ.μ, θα προσδιοριστεί η Ζώνη Σένγκεν και θα αναφερθούν εν συντομία οι ρυθμίσεις του κεκτημένου Σένγκεν, προκειμένου να διαμορφωθεί μια πιο ολοκληρωμένη παρουσίαση.

Από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και μετά οι διατάξεις Σένγκεν εφαρμόζονται και εξελίσσονται στα πλαίσια της ΕΕ. Όπως προκύπτει από τη ΣΕΣΣ και τις μετέπειτα τροποποιήσεις, το σύνολο του κεκτημένου εκτός από την κατάργηση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και την εισαγωγή κοινών κανόνων για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, περιλαμβάνει κοινή πολιτική για τις θεωρήσεις εισόδου, για την αστυνομική, τελωνιακή και δικαστική συνεργασία, εισάγει κοινές βάσεις δεδομένων ως αντισταθμιστικό μέτρο για την αποτελεσματική λειτουργία του χώρου που εφαρμόζεται το κεκτημένο, ενώ περιλαμβάνει και ρυθμίσεις σχετικές με τη μεταναστευτική πολιτική (επιστροφή παράνομων μεταναστών, κ.α.) και την πολιτική ασύλου. Μερικές από τις σημαντικότερες τροποποιήσεις είναι ο Κανονισμός 562/2006 (όπως τροποποιείται από μια σειρά νεότερων κανονισμών) – Κώδικας Συνόρων Σένγκεν – ο οποίος καταργεί τα σχετικά μέρη της ΣΕΣΣ (άρθ.2 έως 8 της ΣΕΣΣ) και θεσπίζει τους κανόνες που διέπουν τη διέλευση προσώπων από τα σύνορα. Ο κανονισμός αυτός μαζί με τον Κανονισμό 810/2009 (Κώδικας Θεωρήσεων) ο οποίος καταργεί τα άρθ. 9 – 17 ΣΕΣΣ, τον κανονισμό 767/2008 (Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις – VIS), κ.τ.λ. αποτελούν το αναθεωρημένο κεκτημένο Σένγκεν.

Η Ζώνη Σένγκεν

Με τον όρο ζώνη του Σένγκεν ή αλλιώς Χώρο Σένγκεν περιγράφεται ο εδαφικός χώρος των κρατών που εφαρμόζουν εις ολόκληρο το κεκτημένο Σένγκεν. Αυτή τη στιγμή τα μέλη της Ζώνης είναι 26 και περιλαμβάνουν έναν πληθυσμό που ξεπερνά τα 400 εκατομμύρια. Συγκεκριμένα, ο χώρος απαρτίζεται από όλα τα κ.μ. της ΕΕ εκτός από το Ην. Βασίλειο, την Ιρλανδία, την Κύπρο, τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία και τέσσερα επιπλέον κράτη που δεν είναι μέλη της Ένωσης.

Ειδικότερα, το Ην. Βασίλειο και η Ιρλανδία διατηρούν το δικαίωμα προσχώρησης μερικής ή ολικής συμμετοχής αλλά μέχρι και σήμερα έχουν επιλέξει να μείνουν εκτός ζώνης, έχοντας όμως πραγματοποιήσει κάποια βήματα στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας⁶⁹. Η Δανία έχει

⁶⁹ Ε. Επιτροπή, (2010), Η Ζώνη του Σένγκεν, σ.18.

[<http://bookshop.europa.eu/el/-pbNE3010368/?CatalogCategoryID=FLIKABstbqUAAAEjs5EY4e5L>]

υπογράψει τη συμφωνία Σένγκεν, αλλά έχει διατηρήσει την ελευθερία της να μην εφαρμόζει ορισμένα μέτρα.

Η Βουλγαρία και η Ρουμανία δεσμεύονται μερικώς από το κεκτημένο Σένγκεν. Η κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων στα κράτη αυτά θα επέλθει αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία αξιολόγησής τους.⁷⁰ Οι δύο αυτές χώρες αντιμετωπίζονται με ιδιαίτερη επιφύλαξη λόγω της αδυναμίας πάταξης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος αλλά και των ελλείψεων στη λειτουργία του δικαστικού συστήματος. Τον Μάρτιο του 2011 αναμενόταν να γίνουν μέλη του Σένγκεν αλλά εξαιτίας των επιφυλάξεων κρατών μελών (αρχικά Γαλλίας, Γερμανίας και στη συνέχεια Φινλανδίας, Σουηδίας, Ολλανδίας, Δανίας και Βελγίου) παρατάθηκε η παραμονή των δύο χωρών στο «Μηχανισμό Συνεργασίας και Ελέγχου». Η Επιτροπή συγκρότησε το μηχανισμό αυτό την 1/1/2007 ειδικά για τα κράτη αυτά, προκειμένου να αξιολογούνται οι δεσμεύσεις τους στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της πάταξης της διαφθοράς και για το λόγο αυτό η Επιτροπή υποβάλλει εκθέσεις προόδου σε τακτική βάση. Μετά από μία ακόμη αρνητική απάντηση της Ολλανδίας και τη Φινλανδίας για ένταξη των δύο χωρών στα τέλη του 2011, η ένταξή τους εξακολουθεί να εκκρεμεί.⁷¹

Στην τελευταία έκθεση της Επιτροπής⁷² σχετικά με τη πρόοδο της Ρουμανίας πραγματοποιείται έντονη κριτική στη χώρα και εγείρονται σοβαρά ερωτηματικά αναφορικά με τη βιωσιμότητα και τη μη αντιστρεψιμότητα των μεταρρυθμίσεων που έχουν ήδη δρομολογηθεί. Η έκθεση περιλαμβάνει ειδικές κατεπείγουσες συστάσεις για τη διευθέτηση της τρέχουσας κατάστασης και καλεί τη Ρουμανία να λάβει μέτρα στους ακόλουθους τομείς: Σεβασμός του κράτους δικαίου και της ανεξαρτησίας των δικαστικών αρχών, μεταρρύθμιση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, λογοδοσία του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, συνεκτικότητα και διαφάνεια των δικαστικών διαδικασιών, αποτελεσματικότητα της δράσης των δικαστηρίων, ακεραιότητα και καταπολέμηση της διαφθοράς.

Για τη Βουλγαρία η αντίστοιχη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειωθεί στο πλαίσιο του Μηχανισμού Συνεργασίας και Ελέγχου, συνιστά να εστιάσει τις προσπάθειές της στην κάλυψη ορισμένων κενών στο νομικό και θεσμικό πλαίσιο και στην εφαρμογή της νομοθεσίας που θεσπίστηκε πρόσφατα. Αδυναμίες εξακολουθούν να εντοπίζονται στους τομείς της δικαστικής ακεραιότητας και της διαφάνειας και αντικειμενικότητας του διορισμού μελών του δικαστικού

⁷⁰ Piris Jean- Claude, (2010), *The Lisbon Treaty...*, ο.π., σ.192-193.

⁷¹ Παπακωνσταντίνης Μάρκος, 2012, Το κεκτημένο Σένγκεν σε δοκιμασία ή σε διαδικασία εξέλιξης;, στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η «Ομάδα Ευρώπη» γράφει για τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα, σ. 66

⁷² Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο που συντελείται στη Ρουμανία βάσει του Μηχανισμού Συνεργασίας και Ελέγχου, COM(2012) 410 final.

σώματος. Ανεπαρκής κρίνεται και η πρόοδος στην πάταξη της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Η επόμενη αξιολόγηση θα πραγματοποιηθεί στα τέλη του 2013.⁷³

Η περίπτωση της Κύπρου είναι ιδιαίτερη. Δεσμεύεται κι αυτή μερικώς από το κεκτημένο Σένγκεν και μάλιστα στον ίδιο βαθμό που δεσμεύονται προσωρινά η Βουλγαρία και η Ρουμανία. Η ιδιαίτερη πολιτειακή κατάσταση του νησιού κάνει ανέφικτη την κατάργηση των εσωτερικών ελέγχων αλλά και την εφαρμογή των κοινών κανόνων σχετικά με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων.⁷⁴

Εκτός όμως από τα κ.μ. της ΕΕ στη ζώνη Σένγκεν εντάσσονται και η Νορβηγία (2001), η Ισλανδία (2001), η Ελβετία (2008) και το Λιχτενστάιν (Δεκέμβριος 2011). Όσον αφορά τα κράτη αυτά οι θεσμικές ρυθμίσεις που έχουν πραγματοποιηθεί επιτρέπουν στους αντιπροσώπους τους να συμμετέχουν ενεργά στη διαμόρφωση των μέτρων που συνιστούν εξέλιξη του κεκτημένου Σένγκεν. Αυτά τα κράτη συμμετέχουν στη Μικτή Επιτροπή ("Comix"), η οποία συνέρχεται σε όλα τα επίπεδα στα πλαίσια του Συμβουλίου της ΕΕ [εμπειρογνώμονες (σε σχετικές ομάδες εργασίας), ανώτεροι υπάλληλοι, (σε επίπεδο πρέσβη/COREPER II) και υπουργοί (σε επίπεδο Συμβουλίου)] . Ωστόσο, η νομοπαραγωγική διαδικασία γίνεται αποκλειστικά από το νομοθέτη της Ένωσης (αναλόγως το θέμα από το Συμβούλιο της ΕΕ ή σε συνεργασία με το ΕΚ) και τα τέσσερα κράτη θα πρέπει να δεχτούν και να εφαρμόσουν τα μέτρα ως έχουν, χωρίς τη δυνατότητα περαιτέρω διαμόρφωσης. Οι Συμφωνίες, ωστόσο, προβλέπουν τη δυνατότητα να μην εφαρμόσουν ένα νέο μέτρο αλλά ως συνέπεια θα λυθεί αυτομάτως όλη η Συμφωνία αν και προβλέπεται η πιθανότητα να αποφασίσει διαφορετικά η Μικτή Επιτροπή μέσα σε διάστημα 90 ημερών (άρθ.8 παρ.4 της Συμφωνίας με την Ισλανδία και τη Νορβηγία, αρθ.7 παρ.4 της συμφωνίας με την Ελβετία).⁷⁵

Τα κράτη που επιθυμούν να γίνουν μέλη της ΕΕ οφείλουν να αποδεχτούν πλήρως το κεκτημένο Σένγκεν, χωρίς αυτό να συνεπάγεται αυτόματη κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων και άμεση εφαρμογή των κοινών διατάξεων για τα εξωτερικά σύνορα. Για να γίνουν δεκτά νέα κράτη αλλά και για να παραμείνουν στη Ζώνη Σένγκεν τα ήδη μέλη, υποβάλλονται σε διαδικασία αξιολόγησης, σύμφωνα με την οποία οφείλουν να πληρούν τεχνικά κριτήρια αλλά και να είναι σε θέση να εξασφαλίζουν την ασφάλεια των εξωτερικών τους συνόρων. Για να ενταχθεί ένα κράτος στη Ζώνη Σένγκεν απαιτείται ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.⁷⁶

⁷³ Βουλγαρία: Εντατικοποίηση των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων όσον αφορά το κράτος δικαίου

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/798&format=HTML&aged=0&language=EL&guiLanguage=en>]

⁷⁴ Piris Jean- Claude, (2010), *The Lisbon Treaty...*, ο.π., σ. 193.

⁷⁵ Piris Jean- Claude, (2010), *The Lisbon Treaty...*, ο.π., σ. 193-194.

⁷⁶ Παπακωνσταντίνης Μάρκος, 2011, Το κεκτημένο Σένγκεν σε δοκιμασία ή σε διαδικασία εξέλιξης;, ο.π., σ. 66.

Οι ρυθμίσεις Σένγκεν

Επειδή η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα έχει συνέπειες και σε άλλους τομείς πολιτικής, όπως στην αντιμετώπιση του διασυνοριακού εγκλήματος, στη διασυνοριακή δικαιοσύνη, στο διασυνοριακό εμπόριο και στη διασυνοριακή μετακίνηση, οι διατάξεις του Σένγκεν δεν θα μπορούσαν να αφορούν μόνο την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αλλά έπρεπε να προβλεφθούν και μια σειρά άλλων διατάξεων που ρυθμίζουν τα επιμέρους ζητήματα που προκύπτουν. Έτσι το κεκτημένο Σένγκεν ρυθμίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία, τις θεωρήσεις και το άσυλο.

Εν όψει της επερχόμενης ανάλυσης, περιληπτικά να ειπωθεί ότι στο Χώρο Σένγκεν η ελεύθερη κυκλοφορία αποτελεί δικαίωμα όχι μόνο για τους ευρωπαϊούς πολίτες, αλλά και για όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που βρίσκονται νόμιμα στον Χώρο. Ελεύθερη κυκλοφορία σημαίνει κατάργηση της αναμονής στα αεροδρόμια και τα θαλάσσια ή χερσαία σύνορα και κατάργηση του ελέγχου των διαβατηρίων. Όλες οι υποδομές ελέγχου έχουν αφαιρεθεί (θάλαμοι των συνοριοφυλάκων και οι λοιποί φυσικοί φραγμοί)⁷⁷. Η ελεύθερη κυκλοφορία πέρα από τις Συνθήκες κατοχυρώνεται και με τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν. Όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα, έχουν ορισθεί κοινοί κανόνες και πρότυπα για να είναι ίδιο το επίπεδο ελέγχου σε όλα τα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων του Χώρου Σένγκεν ανεξαρτήτως της τοποθεσίας τους.

Αναφορικά με την αστυνομική και τελωνιακή συνεργασία, τα κ.μ. συνεργάζονται στενά και έχουν το δικαίωμα να διεξάγουν κοινές επιχειρήσεις και ελέγχους, ενώ στα πλαίσια της αστυνομικής συνεργασίας μπορούν επίσης να πραγματοποιούν διασυνοριακές παρακολουθήσεις και διώξεις στο έδαφος άλλων κ.μ..

Μια σειρά από αντισταθμιστικά μέτρα προβλέφθηκαν στις ρυθμίσεις για να αντισταθμίσουν το έλλειμμα ασφάλειας που προκαλείται από την κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων. Στα μέτρα αυτά ανήκουν κανόνες που βελτιώνουν τη συνεργασία των κ.μ. σε αστυνομικό, διοικητικό και δικαστικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS). Τα δύο αυτά συστήματα ανήκουν στο κεκτημένο Σένγκεν και θα αναλυθούν σε επόμενο κεφάλαιο.

Κατά τη δικαστική συνεργασία, οι χώρες Σένγκεν εφαρμόζουν ορισμένους ειδικούς κανόνες για τη διευκόλυνση των διαδικασιών σχετικά με την αμοιβαία δικαστική συνεργασία. Η συνεργασία αυτή περιλαμβάνει την αρχή *ne bis in idem*, ώστε ένα πρόσωπο να μη διώκεται και τιμωρείται ποινικά

⁷⁷ Συμβούλιο της ΕΕ, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, 2011, Schengen: Η πύλη προς την ελεύθερη κυκλοφορία στην Ευρώπη, σ. 2 - 3.

Διαθέσιμο στο:

[<http://bookshop.europa.eu/el/--pbQC3011151/?CatalogCategoryID=FLIKABstbqUAAAEjs5EY4e5L>]

δύο φορές για την ίδια πράξη σε διαφορετικά κράτη του χώρου Σένγκεν. Οι περισσότερες από τις αρχικές διατάξεις Σένγκεν για την αστυνομική και τη δικαστική συνεργασία έχουν ενσωματωθεί σε πράξεις της ΕΕ που εφαρμόζονται σε όλα τα κ.μ. της ΕΕ.

Όσον αφορά τις θεωρήσεις, υπάρχουν τριών ειδών: οι θεωρήσεις σύντομης διάρκειας που διακρίνονται σε θεωρήσεις ταξιδιού και σε θεωρήσεις διελεύσεων (ρυθμίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο), οι θεωρήσεις περιορισμένης εδαφικής ισχύος (εκδίδονται από συγκεκριμένο κ.μ. και περιορίζουν τη διαμονή του κατόχου μόνο στο εν λόγω κ.μ.) και οι θεωρήσεις μακράς διάρκειας (πρόκειται για θεωρήσεις διάρκειας μεγαλύτερης των τριών μηνών που εκδίδονται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο κάθε κ.μ.)⁷⁸. Σύμφωνα με τους ισχύοντες ευρωπαϊκούς κανόνες για τις θεωρήσεις⁷⁹, στους αλλοδαπούς που επισκέπτονται τον χώρο Σένγκεν χορηγείται κοινή θεώρηση Σένγκεν (θεώρηση βραχείας διάρκειας). Η θεώρηση παρέχει τη δυνατότητα ελεύθερης κυκλοφορίας σε όλη την επικράτεια του χώρου κατά τη διάρκεια της ισχύος της. Η περίοδος αυτή δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 90 ημέρες ανά εξάμηνο. Η παραμονή άνω των 90 ημερών καθώς και η διαμονή στις χώρες Σένγκεν διέπονται από τις εθνικές νομοθεσίες. Όλα τα προξενία των χωρών Σένγκεν σε όλο τον κόσμο εφαρμόζουν τους ίδιους κανόνες για την έκδοση θεώρησης. Μετά από πολλές αναβολές, στις 11 Οκτωβρίου 2011 άρχισε να λειτουργεί και το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)⁸⁰ (θεσπίστηκε με την απόφαση 2004/512/EK του Συμβουλίου και τον Κανονισμό (ΕΚ) 767/2008).

Όσον αφορά τις ρυθμίσεις για το άσυλο⁸¹, για τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση μιας αίτησης παροχής ασύλου έχει δημιουργηθεί ένας μηχανισμός (κανονισμός του Δουβλίνου) προκειμένου να αποτρέπεται η υποβολή πολλαπλών αιτήσεων ασύλου από το ίδιο πρόσωπο σε διάφορες χώρες Σένγκεν και να αποφεύγεται ο κίνδυνος να μην εξετάζει τις εν λόγω αιτήσεις καμία από τις χώρες αυτές. Τα κ.μ. της ΕΕ εργάζονται για τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) μέχρι το 2012. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνεται η

⁷⁸ Παπαγιάννης Δονάτος, (2008), *Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prüm*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλα, σ.40.

⁷⁹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 243 της 15/09/2009 σ. 1 - 58*

⁸⁰ MEMO/11/682 "The visa information system goes live"

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/682&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>]

⁸¹ Το 2010, τα 27 κ.μ. της ΕΕ εξέδωσαν αθροιστικά περισσότερες από 220 000 πρωτοβάθμιες αποφάσεις σχετικά με αιτήσεις παροχής ασύλου. Οι αποφάσεις αυτές ήταν θετικές περίπου κατά το ένα τέταρτο και απορριπτικές κατά τα τρία τέταρτα.

επικαιροποίηση μιας σειράς υφιστάμενων νομοθετικών μέτρων, με σκοπό την εξασφάλιση υψηλών προτύπων προστασίας και αποτελεσματικών διαδικασιών⁸².

Οι ρυθμίσεις για το άσυλο, συνοδεύονται από τη δημιουργία μιας βάσης δεδομένων για την ανταλλαγή δακτυλικών αποτυπωμάτων (Eurodac). Σύμφωνα με τον Κανονισμό 2725/2000 του Συμβουλίου⁸³, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων με σκοπό την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, το μόνο κριτήριο που προσμετρείται για να καταγραφούν τα στοιχεία και τα αποτυπώματα κάποιου στο Eurodac είναι να κάνει αίτηση ασύλου σε μία από τις χώρες που εφαρμόζουν τον Κανονισμό του Δουβλίνου. Τον κανονισμό του Δουβλίνου εφαρμόζουν όλα τα κ.μ. της ΕΕ αλλά και οι τέσσερις χώρες εκτός ΕΕ που ανήκουν στη Ζώνη Σένγκεν (Ισλανδία, Νορβηγία, Ελβετία και Λιχτενστάιν). Η αναγκαιότητα ύπαρξης μιας τέτοιας βάσης δεδομένων είχε αρχίσει να συζητιέται από πολύ νωρίς. Ήδη από τη συνάντηση των αρμόδιων υπουργών για τη μετανάστευση της 30^{ης} Νοεμβρίου και 1^{ης} Δεκεμβρίου του 1992 είχε αποφασιστεί να ερευνηθεί η αναγκαιότητα δημιουργίας και οι απαιτήσεις λειτουργίας μιας τέτοιας βάσης δεδομένων⁸⁴. Αρχικά προοριζόταν να λειτουργήσει μόνο για τους αιτούντες άσυλο στην πορεία όμως συμπεριλήφθηκαν και οι παράνομοι μετανάστες που εντοπίζονταν είτε μέσα στην επικράτεια είτε κατά την είσοδο σε κ.μ. και η ταυτότητά τους δεν μπορούσε να εξακριβωθεί⁸⁵.

Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν (ΚΣΣ)

Ο Κανονισμός 562/2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης των προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) προβλέπει πως δεν διενεργούνται συνοριακοί έλεγχοι προσώπων στα σύνορα μεταξύ των κ.μ. της Ένωσης και θεσπίζει τους κανόνες που διέπουν τους συνοριακούς ελέγχους κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κ.μ.. Με τις διατάξεις του Κανονισμού αυτού υλοποιείται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων όπως προβλέπεται στις Συνθήκες, ενώ συγχρόνως, ενισχύεται το αίσθημα του ευρωπαίου πολίτη ότι ανήκει σε μια Ένωση κοινών συμφερόντων και προοπτικών⁸⁶. Ο ΚΣΣ ουσιαστικά αποτελεί τη

⁸² Schengen: Η πύλη προς την ελεύθερη κυκλοφορία στην Ευρώπη, ο.π., σ. 7.

⁸³ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 316 της 15/12/2000 σ. 1 - 10

⁸⁴ E.R. Brouwer, 2002, Eurodac: Its limitations and temptations, *European Journal of Migration and Law*, **4**, σ.232.

⁸⁵ E.R. Brouwer, 2002, Eurodac: Its limitations and temptations, *European Journal of Migration and Law*, **4**, σ.235.

⁸⁶ Παπαγιάννης Δονάτος, (2008), *Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prüm*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλα, σ.139.

σύμπτυξη διάφορων νομοθετικών εξελίξεων σε ένα ενιαίο κείμενο⁸⁷. Άρχισε να ισχύει από τις 13 Οκτωβρίου 2006 και καταργεί μια σειρά από διατάξεις της ΣΕΣΣ (άρθ. 2 έως 8 ΣΕΣΣ), αποφάσεις της Εκτελεστικής Επιτροπής και μια σειρά νεότερων νομοθετημάτων του Συμβουλίου⁸⁸.

Στο δεύτερο άρθρο του Κανονισμού εισάγονται ορισμένοι βασικοί ορισμοί. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό ως εσωτερικά σύνορα νοούνται τα κοινά χερσαία σύνορα, περιλαμβανομένων των ποτάμιων και λιμναίων συνόρων, μεταξύ των κ.μ., οι αερολιμένες των κρατών μελών για τις εσωτερικές πτήσεις και οι θαλάσσιοι, ποτάμιοι και λιμναίοι λιμένες των κ.μ. για τα τακτικά δρομολόγια οχηματαγωγών (παρ. 1). Εξωτερικά σύνορα είναι τα χερσαία, ποτάμια, λιμναία και θαλάσσια σύνορα, καθώς και οι αερολιμένες και ποτάμιοι, θαλάσσιοι και λιμναίοι λιμένες των κρατών μελών, εφόσον δεν αποτελούν εσωτερικά σύνορα (παρ. 2).

Ο Κανονισμός αυτός εφαρμόζεται στα πρόσωπα που διέρχονται τα εσωτερικά ή εξωτερικά σύνορα των κ.μ., υπό την επιφύλαξη των δικαιωμάτων των προσώπων που απολαύουν του κοινοτικού δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και των δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων διεθνή προστασία, κυρίως όσον αφορά την αρχή της μη επαναπροώθησης.

Τα όσα θα περιγραφούν στη συνέχεια, διαμορφώνονται ανάλογα για κάποιες κατηγορίες προσώπων για τα οποία ισχύουν ειδικές ρυθμίσεις που περιγράφονται στο Παράρτημα VII του ΚΣΣ. Τα πρόσωπα αυτά είναι αρχηγοί κρατών, κυβερνήτες και άλλα μέλη του πληρώματος αεροσκαφών, ναυτικοί, κάτοχοι διπλωματικών ή υπηρεσιακών διαβατηρίων καθώς και μέλη διεθνών οργανισμών, διασυνοριακοί εργαζόμενοι και ανήλικοι. Επίσης, ο παρών κανονισμός δεν θίγει τους κοινοτικούς κανόνες για την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία ούτε τις ισχύουσες διμερείς συμφωνίες που αφορούν την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία. Επομένως, σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία στα εξωτερικά σύνορα, αρκετά από τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν συνάψει με τρίτες χώρες διμερείς συμφωνίες που προβλέπουν τη χορήγηση άδειας τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας, με σκοπό τη διευκόλυνση της κυκλοφορίας αυτής καθώς και του εμπορίου, των κοινωνικών και πολιτιστικών ανταλλαγών και της περιφερειακής συνεργασίας.

Τέλος, να ειπωθεί πως ο ΚΣΣ εφαρμόζεται από τα κ.μ. της Ένωσης με εξαίρεση το Ην. Βασίλειο και την Ιρλανδία, τα οποία δεν συμμετέχουν στην έκδοση του Κανονισμού και δεν δεσμεύονται από αυτόν, αλλά, επιπλέον, εφαρμόζεται από την Ισλανδία, τη Νορβηγία, την Ελβετία και το Λιχτενστάιν διότι ο Κανονισμός αποτελεί ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν. Όσον αφορά τη Δανία, σύμφωνα με το άρθ. 5 του Πρωτοκόλλου για τη θέση της χώρας αυτής που έχει προσαρτηθεί

⁸⁷ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Σαμπατάκου Ελένη – Ανδριανή, (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη. Δρώντες, Δομές και Δράσεις*, Αθήνα, Παπαζήση, σ. 483-487.

⁸⁸ Αναλυτικά για το ποιες διατάξεις καταργήθηκαν Βλ. άρθ.39 Καν.562/2006.

στη ΣΕΕ, εντός έξι μηνών από την έκδοση του Κανονισμού θα έπρεπε να αποφασίσει αν θα τον μεταφέρει στο εθνικό της δίκαιο. Πράγματι, με επιστολή της στις 8 Ιουνίου 2006 γνωστοποίησε τη μεταφορά του εν λόγω Κανονισμού στο εθνικό της δίκαιο. Τέλος, ο Κανονισμός δεν θίγει τους ειδικούς κανόνες που εφαρμόζονται στις πόλεις Θέουτα και Μελίλλια της Ισπανίας, τα εδάφη των οποίων είναι σήμερα τα μοναδικά εδάφη Ευρωπαϊκών κρατών στην Αφρική, όπως προβλέπεται στη δήλωση της Ισπανίας στην τελική πράξη της συμφωνίας προσχώρησής της στη ΣΕΣΣ. Το Μαρόκο διεκδικεί τα εδάφη αυτά και για το λόγο αυτό αποτελούν σημείο τριβής μεταξύ των δυο κρατών.

2.1 Το καθεστώς διέλευσης των εσωτερικών συνόρων

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, δεν διενεργούνται εσωτερικοί συνοριακοί έλεγχοι ανάμεσα στα κ.μ. που έχουν αποδεχθεί και εφαρμόζουν το κεκτημένο Σένγκεν. Η άνευ ελέγχων διέλευση των εσωτερικών συνόρων επιτρέπεται σε οποιοδήποτε σημείο ανεξάρτητα την ιθαγένεια του προσώπου που το επιχειρεί. Το ΕΚ σε ψήφισμά του ήταν κατηγορηματικά αρνητικό σε οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ πολιτών της ΕΕ και αλλοδαπών που διαμένουν νόμιμα στο χώρο⁸⁹. Περαιτέρω, τα κ.μ. οφείλουν να άρουν κάθε εμπόδιο ώστε να εξασφαλίζεται ομαλή ροή της κυκλοφορίας στα οδικά σημεία διέλευσης και συγχρόνως πρέπει να είναι προετοιμασμένα και να διαθέτουν τα απαιτούμενα τεχνικά μέσα ώστε να διεξάγουν ελέγχους σε περίπτωση προσωρινής επαναφοράς τους.

Ωστόσο, η κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων δεν επηρεάζει την άσκηση αστυνομικών αρμοδιοτήτων και συνεπώς ούτε τη διενέργεια ελέγχων. Σκόπιμο είναι να αναφερθεί ότι σύμφωνα με το άρθρ. 21 παρ. 1 οι έλεγχοι αυτοί δεν πρέπει να έχουν ισοδύναμο αποτέλεσμα με του συνοριακούς ελέγχους. Δεν υπάρχει ισοδύναμο αποτέλεσμα όταν οι αστυνομικοί έλεγχοι δεν έχουν ως στόχο τον έλεγχο των συνόρων, βασίζονται σε γενικές αστυνομικές πληροφορίες και πείρα όσον αφορά ενδεχόμενες απειλές κατά της δημόσιας ασφάλειας και αποσκοπούν συγκεκριμένα στην καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος, σχεδιάζονται και εκτελούνται κατά τρόπο σαφώς διαφορετικό από τους συστηματικούς ελέγχους προσώπων στα εξωτερικά σύνορα και διενεργούνται βάσει δειγματοληπτικών ελέγχων. Ακόμα, η κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων δεν θίγει τη διενέργεια ελέγχων ασφαλείας στους λιμένες ή αερολιμένες, τη δυνατότητα κράτους μέλους να προβλέπει στην εθνική νομοθεσία του την υποχρέωση κατοχής και επίδειξης τίτλων και εγγράφων και την υποχρέωση των υπηκόων τρίτων χωρών να δηλώνουν την παρουσία τους στην επικράτεια κράτους μέλους σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 22 της ΣΕΣΣ.

Κατ' εξαίρεση, ο ΚΣΣ παρέχει στα κ.μ τη δυνατότητα να επαναφέρουν προσωρινά τους εσωτερικούς ελέγχους, όταν υφίστανται σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, για

⁸⁹ Παπαγιάννης Δονάτος, (2008), ο.π., σ. 143.

περίοδο που δεν υπερβαίνει τις 30 ημέρες ή την προβλεπόμενη διάρκεια της απειλής εφόσον αυτή υπερβαίνει τις 30 ημέρες. Η έκταση και η διάρκεια της προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα δεν πρέπει να υπερβαίνουν το απολύτως αναγκαίο, για να αντιμετωπισθεί η σοβαρή απειλή. Η απόφαση επαναφοράς του ελέγχου των εσωτερικών συνόρων λαμβάνεται υπό συνθήκες διαφάνειας και με πλήρη ενημέρωση του κοινού, εκτός αν επιτακτικοί λόγοι ασφάλειας δεν το επιτρέπουν. Στην περίπτωση που η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια συνεχίζει να υφίσταται πέραν της περιόδου που αναφέρθηκε, τότε ένα κ.μ. μπορεί να παρατείνει τον έλεγχο των συνόρων για τους ίδιους λόγους, για ανανεώσιμες περιόδους που δεν υπερβαίνουν τις 30 ημέρες, αφού όμως ενημερώσει τα κ.μ. και την Επιτροπή και τους παραδώσει όλα τα απαραίτητα στοιχεία για τους λόγους της παράτασης. Αναλυτικά, αφού ενημερώσει τα υπόλοιπα κ.μ. (στα πλαίσια του Συμβουλίου) και την Επιτροπή, το κ.μ., μόλις μπορέσει, οφείλει να παρέχει τους λόγους της προβλεπόμενης επαναφοράς, προσδιορίζοντας τα γεγονότα που αποτελούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, την έκταση της προβλεπόμενης επαναφοράς, τα σημεία στα οποία θα επαναφέρει τον έλεγχο των συνόρων, τις ονομασίες των επιτρεπόμενων σημείων διέλευσης, την ημερομηνία και τη διάρκεια της προβλεπόμενης επαναφοράς και ενδεχομένως, τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από τα άλλα κ.μ.. Μετά την κοινοποίηση η Επιτροπή μπορεί να διατυπώσει γνώμη με την επιφύλαξη ότι δεν θίγει την άσκηση των ευθυνών που εμπίπτουν στα κ.μ. για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας.

Τουλάχιστον δεκαπέντε ημέρες πριν από την προβλεπόμενη ημερομηνία επαναφοράς των ελέγχων πραγματοποιείται διαβούλευση μεταξύ του αιτούντος κ.μ., των άλλων κ.μ. και της Επιτροπής με σκοπό να διοργανωθεί, ενδεχομένως, η αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και να εξετασθεί αν τα μέτρα είναι ανάλογα με τα γεγονότα που ώθησαν στην επαναφορά του ελέγχου των συνόρων και με τους κινδύνους για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια.

Το κ.μ. που επανέφερε τον έλεγχο στα εσωτερικά του σύνορα, οφείλει να επιβεβαιώνει την ημερομηνία άρσης του ελέγχου αυτού και να υποβάλλει ταυτόχρονα ή πολύ σύντομα στο ΕΚ, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή έκθεση για την επαναφορά του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα, περιγράφοντας, ειδικότερα, τη λειτουργία των ελέγχων και την αποτελεσματικότητα της επαναφοράς. (άρθ.29)

Στην περίπτωση εκείνη που η δημόσια τάξη ή η εσωτερική ασφάλεια κράτους μέλους επιβάλλουν επείγουσα δράση, το οικείο κράτος μέλος μπορεί εκτάκτως να επαναφέρει αμέσως τον έλεγχο στα εσωτερικά του σύνορα. Οφείλει, ωστόσο, να ενημερώνει αμέσως τα άλλα κ.μ. και την Επιτροπή και να παρέχει τις απαιτούμενες πληροφορίες και τους λόγους που δικαιολογούν την προσφυγή στη διαδικασία αυτή.

Εάν παραταθούν για τρίτη διαδοχική φορά οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα ενός κ.μ., το ΕΚ μπορεί να ζητήσει από το κράτος αυτό να υποβάλλει έκθεση σχετικά με την ανάγκη διεξαγωγής των ελέγχων .

Κατόπιν αιτήσεως του οικείου κράτους μέλους, τα άλλα κ.μ. καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή τηρούν τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των πληροφοριών που παρέχονται στο πλαίσιο της επαναφοράς και της παράτασης του ελέγχου των συνόρων.

Η κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων δεν σημαίνει και την κατάργηση επιτήρησης των διασυνοριακών μετακινήσεων. Το άρθ. 39 παρ.4 της ΣΕΣΣ δίνει τη δυνατότητα στα πλαίσια της αστυνομικής συνεργασίας να συνεργαστούν τα κ.μ. και να συνάψουν συμφωνίες οι αρμόδιοι υπουργοί για τη ρύθμιση θεμάτων που αφορούν τις παραμεθόριες περιοχές. Τη δυνατότητα αυτή έχουν αξιοποιήσει η Γαλλία και η Γερμανία και έχουν συνάψει τη συμφωνία Mondorf-les-bains σύμφωνα με την οποία έχει δημιουργηθεί ένα κοινό κέντρο για την αστυνομική και τελωνιακή συνεργασία μεταξύ των δύο κρατών, ώστε να επιλύονται τυχών προβλήματα και να ανταλλάσσονται σημαντικές πληροφορίες. Στο πρότυπο αυτό έχουν συναφθεί και άλλες συμφωνίες ανάμεσα στις δύο χώρες, με χώρες που συνορεύουν μαζί τους, όπως η Ολλανδία και το Βέλγιο.⁹⁰

2.2 Το καθεστώς διέλευσης των εξωτερικών συνόρων

Για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κ.μ., έχουν θεσπιστεί με τον ΚΣΣ ορισμένοι κοινοί κανόνες. Αντίθετα με τα εσωτερικά σύνορα, η διέλευση των εξωτερικών συνόρων μπορεί να πραγματοποιείται μόνο από τα καθορισμένα συνοριακά σημεία κατά τις συγκεκριμένες ώρες λειτουργίας τους και τα κ.μ. οφείλουν να ρυθμίζουν την παράνομη διέλευση των συνόρων θεσπίζοντας κυρώσεις αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές. Κατ' εξαίρεση, δύναται να πραγματοποιηθεί διέλευση και εκτός των προκαθορισμένων σημείων και ωρών λειτουργίας, στις περιπτώσεις της ναυσιπλοΐας αναφυχής ή της παράκτιας αλιείας, στην περίπτωση ναυτικών που αποβιβάζονται για να διαμείνουν στην περιοχή του λιμένα όπου δένει το σκάφος τους ή στις γειτονικές κοινότητες, στην περίπτωση των προσώπων ή ομάδων που έχουν ειδική ανάγκη, εφόσον κατέχουν τις άδειες που επιβάλλονται από την εθνική νομοθεσία και δεν αντιτάσσονται λόγοι δημόσιας τάξης και εσωτερικής ασφάλειας των κ.μ., καθώς και στην περίπτωση των προσώπων ή ομάδων για τα οποία προκύπτει απρόβλεπτη κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Τα κ.μ. οφείλουν να διαθέτουν κατάλληλο και επαρκές σε αριθμό προσωπικό και μέσα για την άσκηση του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, ώστε να εξασφαλίζεται αποτελεσματικό, υψηλό και

⁹⁰ Παπαγιάννης Δονάτος, (2008), ο.π., σ. 143.

ενιαίο επίπεδο ελέγχου στα εξωτερικά σύνορά τους. Επίσης, προκειμένου να διευκολύνουν τη διέλευση των συνόρων διαθέτουν χωριστές λωρίδες και ειδική σηματοδότηση για τον διαχωρισμό των πολιτών της Ένωσης με τους υπηκόους τρίτων χωρών. Στο Παράρτημα III του ΚΣΣ υπάρχουν υποδείγματα πινακίδων που τοποθετούνται στις λωρίδες των συνοριακών σημείων διέλευσης. Οι χωριστές λωρίδες είναι υποχρεωτικές στα σημεία διέλευσης των αεροδρομίων για να διευκολύνονται οι έλεγχοι προσώπων, ενώ στα θαλάσσια και στα χερσαία σύνορα είναι προαιρετικές.

Κύριος σκοπός της επιτήρησης των συνόρων είναι να εμποδίζεται η παράνομη διέλευση των συνόρων, να καταπολεμείται η διασυνοριακή εγκληματικότητα και να εφαρμόζονται μέτρα κατά των ατόμων που διήλθαν τα σύνορα παρανόμως.

Σύμφωνα με την αρχή εμπιστοσύνης των ελέγχων κάθε κ.μ. είναι υπεύθυνο για τη διεξαγωγή των ελέγχων στα εξωτερικά του σύνορα. Τα πρότυπα και το επίπεδο ελέγχου είναι τα ίδια σε όλα τα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων του χώρου, ανεξαρτήτως της τοποθεσίας τους. Ο προβλεπόμενος έλεγχος των συνόρων διεξάγεται από τους συνοριοφύλακες σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία. Κατά τη διεξαγωγή του ελέγχου αυτού δεν τίγονται οι εθνικές αρμοδιότητες των συνοριοφυλάκων να κινούν ποινικές διαδικασίες, οι οποίες δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού. Τα κ.μ. μεριμνούν ώστε το σώμα των συνοριοφυλάκων να αποτελείται από εξειδικευμένους και δεόντως καταρτισμένους επαγγελματίες και ενθαρρύνουν τους συνοριοφύλακες να μάθουν γλώσσες, ιδίως τις αναγκαίες για την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Ακόμα, κοινοποιούν στην Επιτροπή τον κατάλογο των εθνικών υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για τον έλεγχο των συνόρων σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο.

Οι συνοριοφύλακες χρησιμοποιούν σταθερές ή κινητές μονάδες για την επιτήρηση των συνόρων, οι οποίες περιπολούν ή σταθμεύουν στα γνωστά ή εικαζόμενα ευαίσθητα σημεία, για να συλλάβουν τα πρόσωπα που διέρχονται παράνομα τα σύνορα. Η επιτήρηση μπορεί να γίνεται και με τη βοήθεια τεχνικών μέσων, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών. Ο αριθμός και οι μέθοδοι των συνοριοφυλάκων προσαρμόζεται ανάλογα με τους υφιστάμενους ή προβλεπόμενους κινδύνους και απειλές. Η συχνότητα επιτήρησης πρέπει να περιλαμβάνει συχνές και απρόοπτες αλλαγές, ώστε να περιορίζεται στο ελάχιστο η δυνατότητα παράνομης διέλευσης των συνόρων χωρίς κίνδυνο ανακάλυψης.

Για να εξασφαλισθεί ο αποτελεσματικός έλεγχος των συνόρων, κάθε κράτος μέλος μεριμνά ώστε να υπάρχει στενή και μόνιμη συνεργασία μεταξύ των οικείων αρμόδιων εθνικών υπηρεσιών του. Επίσης, τα κ.μ. αλληλοβοηθούνται και διατηρούν στενή και μόνιμη συνεργασία μεταξύ τους με σκοπό την αποτελεσματική εφαρμογή του ελέγχου των συνόρων. Για τον σκοπό αυτό ανταλλάσσουν μεταξύ τους όλες τις αναγκαίες πληροφορίες.

Η επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων συντονίζεται από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα (FRONTEX) των κ.μ., που δημιουργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004. Ο οργανισμός αυτός έχει ως κύριο ρόλο να συμπληρώνει τα εθνικά συστήματα διαχείρισης των συνόρων των κ.μ. που συμμετέχουν στο χώρο Σένγκεν, προωθώντας την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και συντονίζοντας την επιχειρησιακή συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ. Στόχος του είναι η ενίσχυση της ασφάλειας στα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν, αναλυτικότερα όμως θα εξετασθεί σε επόμενο κεφάλαιο. Τα κ.μ. μπορούν να συνεχίσουν την επιχειρησιακή συνεργασία με άλλα κ.μ. ή/και τρίτες χώρες στα εξωτερικά σύνορα, περιλαμβανομένης της ανταλλαγής αξιωματικών-συνδέσμων, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του FRONTEX και εφόσον η συνεργασία αυτή συμπληρώνει τη δράση του, ενώ οφείλουν να απέχουν από κάθε δραστηριότητα που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη λειτουργία του οργανισμού ή την επίτευξη των στόχων του. Ακόμα, τα κ.μ. παρέχουν εκπαίδευση όσον αφορά τους κανόνες του ελέγχου των συνόρων και όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα. Εν προκειμένω, λαμβάνονται υπόψη τα κοινά εκπαιδευτικά πρότυπα τα οποία έχουν καθορισθεί και αναπτυχθεί από τον οργανισμό.

Το Παράρτημα VI διακρίνει τους ελέγχους που επιβάλλονται ανάλογα με τα είδη συνόρων και εισάγει ειδικούς κανόνες για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων. Η απόφαση του Συμβουλίου 2010/252/ΕΕ συμπληρώνει τον ΚΣΣ, όσον αφορά την επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον FRONTEX.

Στη συνέχεια της παρουσίαση του Κώδικα Συνόρων θα αναφερθεί ότι η διέλευση των εξωτερικών συνόρων διακρίνεται σε διέλευση εισόδου και διέλευση εξόδου, όπου κάθε μία έχει και διαφορετικές προϋποθέσεις.

2.2.1 Προϋποθέσεις εισόδου

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών για παραμονή μικρότερη του τριμήνου ανά εξάμηνο οφείλουν να πληρούν πέντε προϋποθέσεις εισόδου. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι:

-να διαθέτουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή έγγραφο που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων,

-να διαθέτουν έγκυρη θεώρηση, εφόσον απαιτείται⁹¹, εκτός εάν διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή έγκυρη θεώρηση μακράς διαρκείας. Οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις έκδοσης θεωρήσεων για διέλευση ή με πρόθεση παραμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες ανά εξάμηνη περίοδο, ρυθμίζεται από τον Κανονισμό αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων.

-Να αιτιολογούν το σκοπό και τις συνθήκες της προβλεπόμενης παραμονής, να διαθέτουν επαρκή μέσα διαβίωσης, τόσο για την προβλεπόμενη περίοδο παραμονής όσο και για την επιστροφή στη χώρα προέλευσης ή τη διέλευση προς τρίτη χώρα στην οποία η είσοδός τους είναι εξασφαλισμένη, ή μπορούν να εξασφαλίσουν νομίμως τα μέσα αυτά. Τα μέσα διαβίωσης αξιολογούνται σύμφωνα με τη διάρκεια και το σκοπό της παραμονής και σε σχέση με τις μέσες τιμές στέγασης και διατροφής στο ή στα οικεία κ.μ., οι οποίες υπολογίζονται με βάση τιμές οικονομικών ξενοδοχείων πολλαπλασιαζόμενες επί τον αριθμό των ημερών παραμονής. Η αξιολόγηση της ύπαρξης επαρκών μέσων διαβίωσης μπορεί να βασισθεί στα μετρητά, τις ταξιδιωτικές επιταγές και τις πιστωτικές κάρτες που έχει ο υπήκοος τρίτης χώρας. Οι δηλώσεις χορηγιών, όταν οι δηλώσεις αυτές προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο και οι εγγυητικές επιστολές από φιλοξενούντα, όπως ορίζει το εθνικό δίκαιο, εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας φιλοξενείται, δύνανται επίσης να συνιστούν αποδείξεις επαρκών μέσων διαβίωσης.

-Ακόμα, να μην είναι καταχωρισμένοι στο SIS ως ανεπιθύμητοι και

-να μην θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός εκ των κρατών μελών, ιδίως δε να μην είναι καταχωρισμένοι ως ανεπιθύμητοι στις εθνικές βάσεις δεδομένων των κρατών μελών για τους ίδιους λόγους.

Τα δικαιολογητικά που μπορεί να ζητήσει ο συνοριοφύλακας από τον υπήκοο τρίτης χώρας περιέχονται στο Παράρτημα Ι του ΚΣΣ. Ενδεικτικά να ειπωθεί ότι τα δικαιολογητικά διακρίνονται ανάλογα με το σκοπό του ταξιδιού σε επαγγελματικού χαρακτήρα, ταξίδια που πραγματοποιούνται στα πλαίσια σπουδών ή άλλου είδους κατάρτισης, σε τουριστικού ή ιδιωτικού χαρακτήρα και σε ταξίδια πολιτικού, επιστημονικού, πολιτιστικού, αθλητικού ή θρησκευτικού χαρακτήρα ή σε ταξίδια που πραγματοποιούνται για άλλους λόγους.

Κατ' εξαίρεση, είναι δυνατόν να εισέλθουν στο Χώρο υπήκοοι τρίτων χωρών που δεν πληρούν ορισμένες ή ακόμα και όλες τις προϋποθέσεις. Οι περιπτώσεις αυτές είναι οι εξής:

⁹¹ Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περιλαμβάνει κατάλογο τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή.

-Για τους υπηκόους τρίτης χώρας που διαθέτουν άδεια διαμονής, θεώρηση μακράς διάρκειας ή θεώρηση επιστροφής που έχει εκδοθεί από κράτος μέλος ή, εφόσον απαιτείται, άδεια διαμονής ή θεώρηση μακράς διάρκειας και θεώρηση επιστροφής, επιτρέπεται η είσοδος στις επικράτειες των άλλων κρατών μελών, για σκοπούς διέλευσης προκειμένου να μπορέσουν να φθάσουν στην επικράτεια του κράτους μέλους το οποίο χορήγησε την άδεια διαμονής, τη θεώρηση μακράς διάρκειας ή τη θεώρηση επιστροφής, εκτός εάν οι υπήκοοι αυτοί έχουν καταχωριστεί στον εθνικό πίνακα ανεπιθύμητων του κράτους μέλους τα εξωτερικά σύνορα του οποίου επιδιώκουν να διέλθουν και η καταχώριση συνοδεύεται από οδηγίες για άρνηση εισόδου ή διέλευσης.

-Στους υπηκόους τρίτης χώρας οι οποίοι δεν διαθέτουν έγκυρη θεώρηση αλλά πληρούν τις υπόλοιπες προϋποθέσεις και παρουσιάζονται στα σύνορα δίνεται η δυνατότητα από τον Κανονισμό να τους επιτραπεί η είσοδος στις επικράτειες των κρατών μελών, εάν εκδοθεί θεώρηση στα σύνορα σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες⁹².

-Στους υπηκόους τρίτης χώρας οι οποίοι δεν πληρούν μία ή περισσότερες από τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις μπορεί να επιτραπεί από κράτος μέλος η είσοδος στο έδαφός του για λόγους ανθρωπιστικούς ή εθνικού συμφέροντος ή λόγω διεθνών υποχρεώσεων. Στην περίπτωση που ο εν λόγω υπήκοος τρίτης χώρας είναι καταχωρισμένος στο SIS ως ανεπιθύμητος, το κράτος μέλος που επιτρέπει την είσοδο του προσώπου αυτού στο έδαφός του, ενημερώνει σχετικά τα υπόλοιπα κ.μ..

2.2.2 Έλεγχος κατά την είσοδο

Κατά τον Κώδικα ο έλεγχος που διεξάγεται στα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα διακρίνεται σε στοιχειώδη και διεξοδικό. Όλα τα πρόσωπα που εισέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα υποβάλλονται σε στοιχειώδη έλεγχο για να εξακριβωθεί η ταυτότητά τους. Κατά κανόνα, σε στοιχειώδη έλεγχο υπόκεινται όλα τα πρόσωπα που απολαύουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας. Αντιθέτως, οι υπήκοοι τρίτων χωρών κατά την είσοδο και την έξοδο υποβάλλονται σε διεξοδικό έλεγχο. Εάν το ζητήσει ο ενδιαφερόμενος ο έλεγχος μπορεί να πραγματοποιηθεί σε απομονωμένο μέρος και στην περίπτωση του διεξοδικού ελέγχου το πρόσωπο που υποβάλλεται σε αυτόν ενημερώνεται για το σκοπό και τη διαδικασία. Οι διεξοδικοί έλεγχοι περιλαμβάνουν την εξακρίβωση των προϋποθέσεων εισόδου που οφείλουν να πληρούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών καθώς και, ενδεχομένως, των εγγράφων που επιτρέπουν τη διαμονή και την άσκηση

⁹²Βλ. Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 415/2003 του Συμβουλίου, της 27ης Φεβρουαρίου 2003, σχετικά με τη χορήγηση θεωρήσεων στα σύνορα, συμπεριλαμβανομένης της χορήγησης των εν λόγω θεωρήσεων σε διερχόμενους ναυτικούς, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 064 της 07/03/2003 σ. 1 – 8*.

επαγγελματικής δραστηριότητας. Η εξακρίβωση αυτή περιλαμβάνει αναλυτική εξέταση των ακόλουθων στοιχείων:

-Εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας διαθέτει την απαιτούμενη θεώρηση, ο έλεγχος περιλαμβάνει και εξακρίβωση της ταυτότητας του κατόχου της θεώρησης και του γνησίου της θεώρησης, με αναζήτηση στο σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS). Κατά παρέκκλιση, σύμφωνα με τον τροποποιητικό Κανονισμό 81/2009 (ΕΚ), μπορεί να εφαρμοστεί διαδικασία λιγότερο χρονοβόρα κατά την οποία πραγματοποιείται αναζήτηση στο VIS βάσει του αριθμού της αυτοκόλλητης θεώρησης, αλλά προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή η διάταξη αυτή οφείλουν να πληρούνται οι όροι που εισάγει ο εν λόγω τροποποιητικός κανονισμός.

-Εξακρίβωση ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας διαθέτει έγγραφο έγκυρο για τη διέλευση των συνόρων το οποίο δεν έχει λήξει και ότι το έγγραφο αυτό συνοδεύεται, κατά περίπτωση, από την αναγκαία θεώρηση ή τίτλο διαμονής,

-λεπτομερή έλεγχο του ταξιδιωτικού εγγράφου για τη διαπίστωση ενδείξεων παραποίησης ή πλαστογράφησης,

-εξέταση των σφραγίδων εισόδου και εξόδου του ταξιδιωτικού εγγράφου του υπηκόου τρίτης χώρας προκειμένου να εξακριβωθεί, με σύγκριση των ημερομηνιών εισόδου και εξόδου, ότι αυτός δεν έχει ήδη υπερβεί την ανώτατη διάρκεια επιτρεπόμενης παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών,

- εξακρίβωση του σημείου αναχώρησης και προορισμού του οικείου υπηκόου τρίτης χώρας και του σκοπού της παραμονής του και, εφόσον χρειάζεται, έλεγχος των αντίστοιχων δικαιολογητικών,

-εξακρίβωση ότι ο οικείος υπήκοος τρίτης χώρας διαθέτει επαρκή μέσα διαβίωσης για τη διάρκεια και το σκοπό της παραμονής του, για την επιστροφή του στην χώρα καταγωγής ή τη διέλευσή του προς τρίτη χώρα, όπου είναι σίγουρος ότι θα γίνει δεκτός, ή ότι είναι σε θέση να εξασφαλίσει νομίμως τα μέσα αυτά,

-εξακρίβωση ότι τα μέσα μεταφοράς του υπηκόου τρίτης χώρας και τα αντικείμενα τα οποία μεταφέρει δεν μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη, εσωτερική ασφάλεια, δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις κάποιου εκ των κρατών μελών. Η εξακρίβωση αυτή περιλαμβάνει την άμεση εξέταση των δεδομένων και των καταχωρίσεων προσώπων και, εφόσον απαιτείται, αντικειμένων που περιέχονται στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (ΣΠΣ) και σε εθνικά αρχεία δεδομένων καθώς και, ενδεχομένως, τη λήψη των αναγκαίων μέτρων, εάν το πρόσωπο είναι καταχωρημένο ως ανεπιθύμητο.

2.2.3 Έλεγχος κατά την έξοδο

Οι έλεγχοι κατά την έξοδο διακρίνονται πάλι σε στοιχειώδη και σε διεξοδικούς. Ο στοιχειώδης έλεγχος αφορά τους δικαιούμενους ελεύθερης κυκλοφορίας και διεξάγεται σύμφωνα με την Οδηγία 2004/38/ΕΚ⁹³. Σε διεξοδικούς ελέγχους κατά την έξοδο υπόκεινται οι υπήκοοι τρίτων χωρών και περιλαμβάνουν:

- εξακρίβωση ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας διαθέτει έγκυρο έγγραφο για τη διέλευση των συνόρων,
- έλεγχο του ταξιδιωτικού εγγράφου για ενδείξεις παραποίησης ή πλαστογράφησης,
- όπου είναι εφικτό, εξακρίβωση ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν θεωρείται απειλή κατά της δημόσιας τάξης, της εσωτερικής ασφάλειας ή των διεθνών σχέσεων οιαδήποτε κράτους μέλους.
- Επιπροσθέτως των ελέγχων αυτών οι διεξοδικοί έλεγχοι κατά την έξοδο μπορούν ακόμα να περιλαμβάνουν:

-εξακρίβωση ότι το συγκεκριμένο πρόσωπο διαθέτει έγκυρη θεώρηση, εφόσον απαιτείται σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 539/2001, εκτός εάν διαθέτει έγκυρο τίτλο διαμονής, «η οποία εξακρίβωση μπορεί να περιλαμβάνει αναζήτηση στο VIS σύμφωνα με το άρθρο 18 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 767/2008».

-εξακρίβωση ότι το συγκεκριμένο πρόσωπο δεν υπερέβη την ανώτατη διάρκεια επιτρεπόμενης παραμονής στην επικράτεια των κρατών μελών,

-εξέταση των καταχωρίσεων σεσημασμένων και αντικειμένων που περιέχονται στο ΣΠΣ και των εκθέσεων που περιέχονται σε εθνικά αρχεία δεδομένων.

2.2.4 Απλούστευση των ελέγχων

Σε απρόβλεπτες και εξαιρετικές συνθήκες, όπου έχει δημιουργηθεί τόσο έντονη κυκλοφορία, που ο χρόνος αναμονής στη συνοριακή διάβαση είναι υπερβολικός και έχουν εξαντληθεί όλοι οι πόροι όσον αφορά το προσωπικό, τον εξοπλισμό και την οργάνωση για την εξάλειψη του φαινομένου αυτού, οι έλεγχοι που περιγράφηκαν ανωτέρω δύναται να απλοποιηθούν μετά από απόφαση του συνοριοφύλακα που είναι επικεφαλής. Η απλούστευση είναι προσωρινής φύσεως, εισάγεται σταδιακά και προσαρμόζεται σύμφωνα με τις συνθήκες που τη δικαιολογούν και τα κ.μ. οφείλουν να διαβιβάζουν μία φορά το χρόνο έκθεση στο ΕΚ και στην Επιτροπή σχετικά με αυτήν.

⁹³ Παπαγιάννης Δονάτος, (2008), ο.π., σ. 148.

Στην περίπτωση που η απλούστευση των ελέγχων κριθεί αναγκαία, τότε προτεραιότητα έχουν οι έλεγχοι κατά την είσοδο έναντι των ελέγχων κατά την έξοδο. Ωστόσο, ο συνοριοφύλακας οφείλει να σφραγίζει σε κάθε περίπτωση τα ταξιδιωτικά έγγραφα των υπηκόων τρίτων χωρών κατά την είσοδο αλλά και κατά την έξοδο από τον εδαφικό χώρο.

2.2.5 Η σφράγιση των ταξιδιωτικών εγγράφων

Η σφράγιση των ταξιδιωτικών εγγράφων των υπηκόων τρίτων κρατών είναι συστηματική και σκοπός της είναι να διαπιστωθεί κατά πόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας τήρησε την προκαθορισμένη διάρκεια παραμονής των τριών μηνών ανά εξάμηνο εντός του χώρου.

Ειδικότερα, σφραγίδα εισόδου ή εξόδου τοποθετείται:

- στα έγγραφα των υπηκόων τρίτων χωρών που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων, τα οποία φέρουν ισχύουσα θεώρηση,
- στα έγγραφα που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων από υπηκόους τρίτων χωρών στους οποίους έχει χορηγηθεί θεώρηση στα σύνορα από κάποιο κράτος μέλος,
- στα έγγραφα που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων από υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης.

Σφραγίδα εισόδου και εξόδου δεν τοποθετείται στα ταξιδιωτικά έγγραφα των αρχηγών κρατών ή των προσωπικοτήτων των οποίων η άφιξη έχει προαναγγελθεί επισήμως διά της διπλωματικής οδού, στις άδειες κυβερνήτη αεροσκάφους ή στα πιστοποιητικά μέλους πληρώματος αεροσκάφους, στα ταξιδιωτικά έγγραφα των ναυτικών οι οποίοι παραμένουν στην επικράτεια κράτους μέλους μόνο κατά τον ελλιμενισμό του πλοίου, και στη ζώνη του λιμένος, στα ταξιδιωτικά έγγραφα των μελών του πληρώματος και των επιβατών κρουαζιερόπλοιων που δεν υπόκεινται σε συνοριακούς ελέγχους και στα έγγραφα που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων σε υπηκόους της Ανδόρρας, του Μονακό και του Αγίου Μαρίνου.

Επίσης, δεν τοποθετείται σφραγίδα εισόδου ή εξόδου στα ταξιδιωτικά έγγραφα υπηκόων των χωρών της ΕΕ, της Νορβηγίας, της Ισλανδίας, του Λιχτενστάιν και της Ελβετίας, δεν σφραγίζονται τα έγγραφα κατοίκων παραμεθόριων περιοχών, δυνάμει του καθεστώτος τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας, σύμφωνα με το άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1931/2006. Απαλλάσσονται ακόμα από την υποχρέωση να σφραγίζονται κατά την είσοδο και την έξοδο τα ταξιδιωτικά έγγραφα υπηκόων τρίτων χωρών και μελών της οικογένειας πολιτών της ΕΕ, εφόσον αυτοί παρουσιάσουν

άδεια παραμονής εκδοθείσα από κράτος μέλος, σύμφωνα με το άρθρο 10 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ⁹⁴.

Δύναται κατ' εξαίρεση, κατόπιν αιτήματος υπηκόου τρίτης χώρας, να μην τοποθετηθεί σφραγίδα εισόδου ή εξόδου όταν αυτή η σφράγιση μπορεί να του δημιουργήσει σοβαρές δυσκολίες. Στην περίπτωση αυτή η είσοδος ή η έξοδος βεβαιούται σε ξεχωριστό φύλλο με μνεία του ονόματος και του αριθμού διαβατηρίου. Το φύλλο αυτό παραδίδεται στον υπήκοο τρίτης χώρας. Το Παράρτημα IV ρυθμίζει πρακτικά θέματα σχετικά με τη σφράγιση ταξιδιωτικών εγγράφων.

Εφόσον είναι δυνατόν, οι υπήκοοι τρίτων χωρών ενημερώνονται για την υποχρέωση του συνοριοφύλακα να σφραγίζει τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα κατά την είσοδο και έξοδο, ακόμη και αν εφαρμόζονται οι διατάξεις για την απλούστευση των ελέγχων.

2.2.6 Το τεκμήριο διάρκειας παραμονής

Ο ΚΣΣ εισάγει ένα μαχητό τεκμήριο εις βάρος των υπηκόων τρίτων χωρών. Στην περίπτωση, λοιπόν, που το ταξιδιωτικό έγγραφο υπηκόου τρίτης χώρας δεν έχει σφραγίδα εισόδου, τεκμαίρεται ότι ο κάτοχος του εγγράφου δεν πληροί ή έχει πάψει να πληροί τους όρους διάρκειας παραμονής που ισχύουν στο οικείο κ.μ.. Το τεκμήριο αυτό καταρρίπτεται αν ο υπήκοος της τρίτης χώρας προσκομίσει, με οποιοδήποτε μέσο, αξιόπιστη απόδειξη, όπως εισιτήρια ή αποδεικτικά στοιχεία της παρουσίας του εκτός του εδάφους των κρατών μελών, από τα οποία να συνάγεται ότι έχουν τηρηθεί οι όροι όσον αφορά τη διάρκεια βραχείας παραμονής.

Στις περιπτώσεις αυτές:

-όταν ο υπήκοος τρίτης χώρας βρίσκεται στο έδαφος των κρατών μελών, οι αρμόδιες αρχές εγγράφουν, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και πρακτική, στο ταξιδιωτικό έγγραφο του υπηκόου αυτού, την ημερομηνία και το σημείο απ' όπου διήλθε τα εξωτερικά σύνορα ενός των κρατών μελών αυτών

-όταν ο υπήκοος της τρίτης χώρας βρίσκεται στο έδαφος κράτους μέλους ως προς το οποίο δεν έχει ληφθεί η απόφαση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 3 παράγραφος 2 της πράξης προσχώρησης του 2003, οι αρμόδιες αρχές εγγράφουν, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και πρακτική, στο ταξιδιωτικό έγγραφο του υπηκόου αυτού, την ημερομηνία και το σημείο από το οποίο αυτός διήλθε τα εξωτερικά σύνορα του εν λόγω κράτους μέλους.

⁹⁴ ΕΕ L 158 της 30.4.2004

Πέραν των εγγραφών αυτών ο υπήκοος της τρίτης χώρας μπορεί να λάβει έντυπο όπως το προβλεπόμενο στο παράρτημα VIII του ΚΣΣ.

Αν δεν καταρριφθεί το τεκμήριο, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να απομακρύνουν τον υπήκοο από το έδαφος των εν λόγω κρατών μελών.

Το Δικαστήριο απασχόλησε προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία της συγκεκριμένης διάταξης. Συγκεκριμένα, ισπανικό δικαστήριο ζήτησε να διευκρινιστεί εάν τα κ.μ. υποχρεούνται να εκδώσουν απόφαση απελάσεως στην περίπτωση που αλλοδαπός που διαμένει παράνομα σε έδαφος κ.μ. δεν πληροί ή έχει παύσει να πληροί τους όρους διάρκειας παραμονής που ισχύουν στο οικείο κ.μ. Δηλαδή, εάν τα κ.μ. υποχρεούνται να απελάσουν υπήκοο τρίτης χώρας στην περίπτωση που αυτός δεν μπορεί να καταρρίψει το τεκμήριο διάρκειας παραμονής. Το Δικαστήριο απεφάνθη πως τα κ.μ. δεν υποχρεούνται να εκδώσουν εις βάρος του αλλοδαπού απόφαση απελάσεως αλλά δύνανται.⁹⁵

2.2.7 Άρνηση εισόδου

Η είσοδος στην επικράτεια των κρατών μελών απαγορεύεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν το σύνολο των προϋποθέσεων εισόδου, υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής των ειδικών διατάξεων σχετικά με το δικαίωμα ασύλου και τη διεθνή προστασία ή την έκδοση θεωρήσεων μακράς διάρκειας.

Άρνηση εισόδου μπορεί να επιβληθεί μόνο με αιτιολογημένη απόφαση, που αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους της άρνησης. Η απόφαση λαμβάνεται από την αρμόδια αρχή σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και είναι άμεσα εφαρμοστέα.

Η αιτιολογημένη απόφαση η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους άρνησης έχει τη μορφή που προβλέπεται στο παράρτημα V μέρος Β' του ΚΣΣ, το οποίο συμπληρώνεται από την αρχή που ορίζει το εθνικό δίκαιο. Το έντυπο αυτό, αφού συμπληρωθεί, παραδίδεται στον οικείο υπήκοο, ο οποίος βεβαιώνει την παραλαβή της απόφασης άρνησης μέσω του εντύπου. Στο μέρος Α' του παραρτήματος V αναφέρονται οι λεπτομερείς κανόνες της διαδικασίας άρνησης εισόδου.

Τα πρόσωπα στα οποία απαγορεύεται η είσοδος έχουν δικαίωμα προσφυγής, σύμφωνα πάντα με την εθνική νομοθεσία. Ο υπήκοος της τρίτης χώρας λαμβάνει επίσης γραπτό κατάλογο σημείων επαφής που μπορούν να τον ενημερώσουν σχετικά με την ύπαρξη αντιπροσώπων αρμοδίων να τον εκπροσωπήσουν σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία. Βέβαια, η κατάθεση προσφυγής δεν αναστέλλει την εφαρμογή της απόφασης περί άρνησης εισόδου.

⁹⁵ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-261/08 και C-348/08, 2009/C 297/11.

Με την επιφύλαξη ενδεχόμενης αποζημίωσης βάσει του εθνικού δικαίου, ο υπήκοος τρίτης χώρας δικαιούται να ζητήσει διόρθωση της ακυρωθείσας σφραγίδας εισόδου, και τυχόν άλλων ακυρώσεων ή προσθηκών, από το κράτος μέλος το οποίο του απαγόρευσε την είσοδο εφόσον αποδειχθεί με την προσφυγή, ότι η απόφαση περί άρνησης εισόδου ήταν αβάσιμη.

Τα κράτη μέλη συλλέγουν στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των προσώπων στα οποία απαγορεύεται η είσοδος, την ιθαγένεια των προσώπων αυτών και το είδος των συνόρων (χερσαία, θαλάσσια, εναέρια) στα οποία τους απαγορεύθηκε η είσοδος. Τα στοιχεία αυτά διαβιβάζονται μια φορά το χρόνο στην Επιτροπή, η οποία ανά διετία δημοσιεύει συγκεντρωτικό πίνακα των στοιχείων που παρέχονται από τα κράτη μέλη.

2.3 Η εφαρμογή των διατάξεων του ΚΣΣ υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων περί σφράγισης ταξιδιωτικών εγγράφων, η Επιτροπή είχε δεσμευθεί από τον Κανονισμό να υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έως τα τέλη του 2008, όμως τελικά υποβλήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2009, διότι πολλά κράτη μέλη κοινοποίησαν καθυστερημένα τα αρχεία που τους είχαν ζητηθεί. Στην έκθεση⁹⁶ αυτή αναφέρονται τα προβλήματα που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης, τα οποία είναι εν συντομία: η λανθασμένη- ελαττωματική σφράγιση ταξιδιωτικών εγγράφων από κ.μ., η έλλειψη κοινής ρύθμισης στην περίπτωση της έλλειψης χώρου για την σφράγιση του ταξιδιωτικού εγγράφου (εντοπίστηκε ιδιαίτερα σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων, όπως οι οδηγοί φορτηγών αυτοκινήτων), η έλλειψη ομοιογενούς διαδικασίας για τη θεώρηση ταξιδιωτικών εγγράφων υπηκόων τρίτων χωρών που ταξιδεύουν με παιδιά, ενώ ζητήθηκε η γνώμη της Επιτροπής για το αν το άρθ. 10, σχετικά με τη σφράγιση των ταξιδιωτικών εγγράφων, εφαρμόζεται στην περίπτωση επαναφοράς των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων. Στα συμπεράσματα της Έκθεσης αυτής υπογραμμίστηκε η ανάγκη να τηρούνται αυστηρά οι κανόνες που προβλέπουν την συστηματική, με χρονολογική σειρά και ενδεδειγμένη σφράγιση, όπως ορίζεται από τον ΚΣΣ και το ΠΕΣ (Πρακτικό Εγχειρίδιο για τους Συνοριοφύλακες)⁹⁷ διότι η τήρηση των εν λόγω κανόνων διευκολύνει την ορθή διεξαγωγή των

⁹⁶ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν την σφράγιση των ταξιδιωτικών εγγράφων υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα άρθρα 10 και 11 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), COM(2009) 489 τελικό.

⁹⁷ Σύσταση της Επιτροπής, της 6ης Νοεμβρίου 2006, για την καθιέρωση κοινού «Πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες (Εγχειρίδιο Σένγκεν)», προς χρήση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά τη διενέργεια συνοριακών ελέγχων επί προσώπων (C(2006) 5186 τελικό) το οποίο περιλαμβάνει ειδικές κατευθυντήριες γραμμές για την σφράγιση ταξιδιωτικών εγγράφων.

ελέγχων στα σύνορα και συμβάλλει στον περιορισμό του χρόνου αναμονής στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Ακόμα, τονίσθηκε ότι τα ταξιδιωτικά έγγραφα υπηκόων τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι ισχύουσας άδειας διαμονής εκδοθείσας από ένα κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν, απαλλάσσονται από την υποχρέωση της σφράγισης κατά την είσοδο και την έξοδο και έκρινε η Επιτροπή ότι το άρθρο 10 του ΚΣΣ δεν είναι εφαρμόσιμο κατά την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Αναφέρθηκε, ακόμα, πως τα προβλήματα σχετικά με την έλλειψη κενών σελίδων για σφράγιση, θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μόνο με τη δημιουργία ενός αυτόματου συστήματος καταχώρησης κάθε εισόδου και εξόδου, το οποίο θα καθιστούσε τη σφράγιση περιττή, ενώ δεν κρίθηκε απαραίτητη η απαλλαγή από την υποχρέωση της σφράγισης για τους οδηγούς φορτηγών αυτοκινήτων, ιδίως εξαιτίας των προβληματισμών που εκφράστηκαν από τα κράτη μέλη σχετικά με τους κινδύνους λαθρομετανάστευσης και παράνομης εργασίας. Ένας τελευταίος προβληματισμός που διατυπώθηκε, αφορούσε τη μη συλλογή στατιστικών στοιχείων από πολλά κ.μ. σχετικά με τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι βρίσκονταν στην επικράτεια ή εξέρχονταν από το χώρο Σένγκεν χωρίς τα ταξιδιωτικά τους έγγραφα να φέρουν σφραγίδα εισόδου, ενώ άλλα κράτη μέλη παρείχαν γενικές μόνο πληροφορίες σχετικά με τον μικρό ή μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων τα ταξιδιωτικά έγγραφα δεν έφεραν σφραγίδα εισόδου.

Στην ίδια έκθεση της Ε. Επιτροπής⁹⁸ διαπιστώθηκε ότι πολλά κράτη μέλη δεν συλλέγουν στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που ήταν (ή δεν ήταν) σε θέση να καταρρίψουν το τεκμήριο διάρκειας παραμονής. Ορισμένα κ.μ. (η Σλοβενία, το Βέλγιο, η Ουγγαρία, η Ρουμανία, η Ιταλία και η Εσθονία) διέθεσαν, ωστόσο, ακριβή στατιστικά στοιχεία με πίνακες στους οποίους φανερώνεται ο ακριβής αριθμός των υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και οι τόποι και οι ημερομηνίες εισόδου τους στο χώρο Σένγκεν. Η Επιτροπή κάλεσε τα κ.μ. να συλλέγουν τις πληροφορίες αυτές και να διαθέτουν τα σχετικά στοιχεία, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή η αποτελεσματικότερη ανάλυση της εφαρμογής των σχετικών με τη σφράγιση διατάξεων.

Πέρα των διατάξεων περί σφράγισης ταξιδιωτικών εγγράφων, το άρθρο 38 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προβλέπει ότι η Επιτροπή έπρεπε να υποβάλει έως τις 13 Οκτωβρίου 2009 έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν την ελεύθερη διέλευση των προσώπων εντός του χώρου Σένγκεν. Και πάλι όμως εξαιτίας της καθυστέρησης αρκετών κ.μ. να υποβάλλουν τις ζητηθέντες από την Επιτροπή πληροφορίες, η έκθεση δημοσιεύτηκε ένα χρόνο αργότερα. Στην έκθεση αυτή επισημάνθηκαν από την Επιτροπή τρία προβλήματα: οι δυσχέρειες που σχετίζονται με τους φερόμενους ως τακτικούς και συστηματικούς ελέγχους σε ορισμένες περιοχές εσωτερικών συνόρων, η διατήρηση εμποδίων στην ομαλή ροή της κυκλοφορίας σε οδικά σημεία διέλευσης των εσωτερικών συνόρων και οι

⁹⁸ COM(2009) 489 τελικό

καθυστερήσεις στην κοινοποίηση κάθε σχεδιαζόμενης επαναφοράς ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.⁹⁹

Εκτός από αυτές τις προβλεπόμενες από τον Κώδικα εκθέσεις, εξαιτίας των αναταραχών της περασμένης άνοιξης στη Μεσόγειο, η συνεργασία Σένγκεν αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης ενόψει του φόβου μαζικού κύματος λαθρομεταναστών στο Χώρο. Υπό αυτές τις συνθήκες υπήρξαν ορισμένα κ.μ. που παραβίασαν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, επαναφέροντας τους εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους. Συγκεκριμένα, το ιστορικό¹⁰⁰ έχει ως εξής:

Η Ιταλία τον Φεβρουάριο του 2011, κηρύσσει σε κατάσταση έκτακτης ανθρωπιστικής ανάγκης το νησί Λαμπεντούζα μετά από την άφιξη μεταναστών, εξαιτίας αναταραχών στην Τυνησία, ενώ λίγο αργότερα νέο μεγαλύτερο κύμα μεταναστών από τη Λιβύη φτάνει στο νησί. Ύστερα από μάταιο κάλεσμα για επίδειξη αλληλεγγύης από τους ευρωπαϊούς εταίρους της και την υποστήριξή της για την αντιμετώπιση της κρίσης, η Ιταλία χορηγεί τρίμηνες άδειες παραμονής στους μετανάστες από την Τυνησία προκαλώντας την αντίδραση της Γαλλίας, η οποία τον Απρίλιο αποφασίζει να επαναφέρει συνοριακούς ελέγχους στα κοινά τους σύνορα. Η επαναφορά των ελέγχων προκαλεί ένταση ανάμεσα στις δύο χώρες. Νέο κάλεσμα της Ιταλίας για ενεργοποίηση της οδηγίας 2001/55, η οποία προβλέπει παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων, απορρίπτεται από τη Γαλλία και τη Γερμανία.

Προκειμένου να εκτονωθεί η κρίση ανάμεσα στις δύο χώρες οι τότε Αρχηγοί των δύο κρατών, Nicolas Sarkozy και Silvio Berlusconi, σε κοινή τους επιστολή, προς τον Πρόεδρο της ΕΕ Herman Van Rompuy και τον Πρόεδρο της Επιτροπής José Manuel Barroso, ζήτησαν από τις Βρυξέλλες (26 Απριλίου) να προβούν σε αλλαγές του κεκτημένου Σένγκεν. Οι προτεινόμενες αλλαγές ενισχύουν τα κράτη μέλη και υπονομεύουν το ρόλο της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, η επιστολή πρότεινε να καταστεί ευκολότερο στα κράτη μέλη να εισάγουν ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα, επισημάνε ότι τα κ.μ. θα πρέπει να συμμετέχουν πιο ενεργά στη διαδικασία αξιολόγησης και άσκησε κριτική στον μηχανισμό αξιολόγησης του Σένγκεν σχετικά με πρόσφατη καινοτομία που εισήγαγε η Επιτροπή, σύμφωνα με την οποία η ίδια αναλαμβάνει τον έλεγχο της εφαρμογής του κεκτημένου.

Σε ξεχωριστή συνέντευξη τύπου, η Επιτροπή φάνηκε ανοιχτή στην ιδέα αναθεώρησης της νομοθεσίας του Σένγκεν. Ο εκπρόσωπος της Επιτροπής Olivier Bailly, δήλωσε ότι υπάρχει ανάγκη κανόνων που να ερμηνεύονται πιο ξεκάθαρα και παραδέχτηκε ότι τα νομικά κείμενα πρέπει να

⁹⁹ Αξιολόγηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν: οι δυσκολίες που αναφέρονται για τους ταξιδιώτες απασχολούν την Επιτροπή, 13/10/2010, IP/10/1329.

¹⁰⁰ Αναλυτικότερα Βλ. Παπακωνσταντής Μάρκος, 2011, Το κεκτημένο Σένγκεν..., ο.π., σ. 69-70.

εξελιχθούν, επαναλαμβάνοντας ουσιαστικά τις δηλώσεις του Franco Frattini (Υπουργός εσωτερικών της Ιταλίας), ο οποίος είπε ότι «όλες οι συνθήκες αναπόφευκτα γερνούν».¹⁰¹

Στις 11 Μαΐου η Δανία αποφάσισε να εισάγει συνοριακούς ελέγχους χωρίς να ειδοποιήσει τους εταίρους της, χρησιμοποιώντας ως πρόσχημα την πάταξη της εγκληματικότητας που προέρχεται από την ανατολή. Η απόφασή της πυροδότησε την έντονη αντίδραση της Επιτροπής. Επιπλέον, κατά τα τέλη Μαΐου η Αυστρία αποφάσισε να κλείσει τα σύνορά της για μία εβδομάδα με αφορμή τη σύνοδο κορυφής ανάμεσα στους ηγέτες των 13 κρατών της ανατολικής Ευρώπης και της νοτιοανατολικής Ασίας που θα πραγματοποιούνταν στη Βιέννη στις 8 και 9 Ιουνίου.

Ως απάντηση στον έντονο προβληματισμό γύρω από τα θέματα Σένγκεν υποβλήθηκαν στους υπουργούς που συμμετείχαν στη σύνοδο του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων δύο νέες νομοθετικές προτάσεις, με τις οποίες επιδιώκεται η τροποποίηση των κανόνων που διέπουν τον μηχανισμό αξιολόγησης του Σένγκεν, καθώς και των κανόνων για την προσωρινή επαναφορά των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του Σένγκεν σε εξαιρετικές περιστάσεις.¹⁰²

Τα σημαντικότερα σημεία της πρότασης¹⁰³ τροποποίησης του Καν.562/2006 συνοψίζονται ως εξής:

-Προβλέπεται η θέσπιση επιτόπιων επισκέψεων (προαναγγελλόμενων ή αιφνίδιων) από ομάδες εμπειρογνομόνων υπό την καθοδήγηση της Επιτροπής.

-Σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν προστατεύει επαρκώς ένα τμήμα των εξωτερικών συνόρων του Χώρου, η Επιτροπή θα έχει το δικαίωμα να προτείνει το προσωρινό κλείσιμο του συγκεκριμένου σημείου συνοριακής διέλευσης και ενδεχομένως την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για ορισμένο χρονικό διάστημα.

-Προτάθηκε η θέσπιση ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού σε περίπτωση έκτατων καταστάσεων, που θα δίνει τη δυνατότητα να λαμβάνεται απόφαση σχετική με επαναφορά συνοριακών ελέγχων από την ΕΕ και όχι μονομερώς από ένα μόνο κράτος μέλος (βάσει πρότασης της Επιτροπής και με ειδική πλειοψηφία των κ.μ.). Εντούτοις, σε καταστάσεις επείγουσας ανάγκης, τα κ.μ. θα διατηρούν τη

¹⁰¹ Προς αναθεώρηση η Συνθήκη Σένγκεν;

[<http://euractiv.gr/thesmika-themata/pros-anatheorisi-i-synthiki-sengken>]

¹⁰² Προτάσεις τροποποίησης των κανόνων του Σένγκεν

[<http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?lang=el&focusID=77055>]

¹⁰³ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 2011, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 με σκοπό τη θέσπιση κοινών κανόνων σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις, COM(2011)560 τελικό.

δυνατότητα να επαναφέρουν μονομερώς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορά τους για περιορισμένο χρονικό διάστημα 5 ημερών.

Όπως ήταν αναμενόμενο, οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δημιούργησαν πλήθος αντιδράσεων. Χαρακτηριστικά θα αναφερθεί η δήλωση του Γερμανού υπουργού εσωτερικών Hans-Peter Friedrich: «*Τα ζητήματα ασφαλείας αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών και δε θα δεχθούμε τη μεταβίβαση αυτής της αρμοδιότητας σε άλλους ή υπονόμηση αυτής*».¹⁰⁴

Και ενώ η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση βρίσκεται ακόμα υπό εξέλιξη, σε πρόσφατη ανακοίνωσή της, υπό τον τίτλο «Διακυβέρνηση του Σένγκεν – ενίσχυση του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα», της 16ης Σεπτεμβρίου 2011, η Επιτροπή εξέφρασε την πρόθεσή της να υποβάλλει ανά εξάμηνο στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκθεση σχετικά με τη λειτουργία του Σένγκεν και στις 8 Μαρτίου 2012, το Συμβούλιο, εξέφρασε την ικανοποίησή του για την πρόθεση αυτή της Επιτροπής. Σκοπός των εκθέσεων αυτών είναι να αποτελούν έρισμα για τακτική συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και, κατά συνέπεια, να συμβάλουν στην ενίσχυση της πολιτικής καθοδήγησης και της συνεργασίας στον χώρο Σένγκεν. Η πρώτη έκθεση¹⁰⁵ αφορά την περίοδο από την 1η Νοεμβρίου 2011 έως τις 30 Απριλίου 2012 και συμπληρώνει τα μέτρα που προτάθηκαν στις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για τη διακυβέρνηση του Σένγκεν¹⁰⁶, οι οποίες συζητούνται με το ΕΚ και το Συμβούλιο.

Σε αυτήν τη τελευταία έκθεση, αναφορικά με την εφαρμογή των διατάξεων για την προσωρινή επαναφορά των συνοριακών ελέγχων, σημειώνεται ότι κατά το διάστημα από την 1η Νοεμβρίου 2011 έως τις 30 Απριλίου 2012, μόνο δύο φορές υπήρξε επαναφορά του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα. Η Γαλλία λόγω της συνόδου κορυφής των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων G-20, που πραγματοποιήθηκε στις Κάννες στις 3 και 4 Νοεμβρίου 2011, επανέφερε τον έλεγχο στα σύνορά της με την Ιταλία το διάστημα από τις 24 Οκτωβρίου έως τις 5 Νοεμβρίου 2011 και η Ισπανία λόγω της συνεδρίασης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας στη Βαρκελώνη στις 2-4 Μαΐου 2012,

¹⁰⁴ Κατά των σχεδίων ενίσχυσης του Schengen η Γερμανία,

[<http://euractiv.gr/thesmika-themata/kata-ton-sxedion-enisxysis-toy-schengen-i-germania>]

¹⁰⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, εξαμηνιαία έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν την περίοδο από την 1η Νοεμβρίου 2011 έως την 30ή Απριλίου 2012, COM(2012) 230 final.

¹⁰⁶ COM (2011) 561 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Διακυβέρνηση του Σένγκεν – ενίσχυση του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, COM (2011) 559 Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση ενός μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης για την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν και COM (2011) 560 Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 με σκοπό τη θέσπιση κοινών κανόνων σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις.

επανέφερε τον έλεγχο στα εσωτερικά χερσαία σύνορά της με τη Γαλλία καθώς και στους αερολιμένες της Βαρκελώνης και της Χερώνας για το διάστημα από 28 Απριλίου έως 4 Μαΐου 2012.

Ακόμα, μετά από παρέμβαση της Επιτροπής, η Γαλλία έχει άρει σταδιακά τα εμπόδια στην ομαλή ροή της κυκλοφορίας σε διάφορα σημεία οδικής διέλευσης των εσωτερικών συνόρων της με την Ισπανία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, ενώ, σε εξέλιξη βρίσκονται διάφορες υποθέσεις, όπου η Επιτροπή εξετάζει την ορθή εφαρμογή του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν¹⁰⁷.

2.4 Το κεκτημένο Σένγκεν αφορμή για θεσμική «εμπλοκή»

Ένα τελευταίο συμβάν σχετικό με τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο του τρέχοντος έτους. Η απόφαση των υπουργών Εσωτερικών και Δικαιοσύνης της 7ης Ιουνίου, με την οποία αλλάζει η νομική βάση των αποφάσεων για την αξιολόγηση της λειτουργίας του χώρου Σένγκεν, θα είχε ως αποτέλεσμα να χάσει το ΕΚ τις νομοθετικές του εξουσίες στον τομέα αυτόν και να διατηρήσει μόνο το δικαίωμα να ενημερώνεται για τις αποφάσεις του Συμβουλίου. Η κίνηση αυτή εξόργισε τους περισσότερους ευρωβουλευτές και, στις 14 Ιουνίου, η Διάσκεψη των Προέδρων (πρόεδρος του ΕΚ και επικεφαλής των πολιτικών ομάδων) αποφάσισαν πως το Κοινοβούλιο θα αναστείλει τη συνεργασία με το Συμβούλιο σε πέντε φακέλους του τομέα μέχρι να βρεθεί ικανοποιητική λύση στο ζήτημα του Σένγκεν¹⁰⁸. Οι φάκελοι αυτοί περιλάμβαναν νομοθετικές προτάσεις της Ε. Επιτροπής στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και συγκεκριμένα, την τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και της Σύμβασης Εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν, τη δικαστική συνεργασία για ποινικές υποθέσεις, την καταπολέμηση επιθέσεων εναντίον πληροφοριακών συστημάτων, μια Ευρωπαϊκή Εντολή Έρευνας και πτυχές του προϋπολογισμού της ΕΕ για το 2013 που σχετίζονται με την εσωτερική ασφάλεια και καταστάσεις με ονόματα επιβατών της ΕΕ.

Ο Πρόεδρος του ΕΚ Martin Schulz κατά την έναρξη της συνόδου στο Στρασβούργο δήλωσε πως το ΕΚ θα αγωνιστεί σθεναρά κατά του σχεδίου που συμφωνήθηκε από τους Ευρωπαίους υπουργούς Εσωτερικών για αλλαγή της νομικής βάσης για την αξιολόγηση της λειτουργίας του χώρου Σένγκεν,

¹⁰⁷ Η Επιτροπή εξετάζει την εγκατάσταση συστήματος παρακολούθησης με κάμερες κοντά στα εσωτερικά σύνορα της Ολλανδίας, καθώς και υποθέσεις που αφορούν δέκα κράτη μέλη (Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Εσθονία, Γερμανία, Ιταλία, Λετονία, Κάτω Χώρες, Σλοβακία και Σουηδία).

¹⁰⁸ Το Σένγκεν στο ΕΚ

[<http://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/content/20120615STO46949/html>]

ενώ η στάση αυτή των κ.μ. επικρίθηκε έντονα από όλες σχεδόν τις πολιτικές ομάδες, ως μια επίθεση στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ.¹⁰⁹

Στις 13 Σεπτεμβρίου η διάσκεψη των Προέδρων του ΕΚ αποφάσισε να επαναδιαπραγματευτεί τους πέντε φακέλους, με συνέπεια να επιτραπεί η συνέχιση των διαπραγματεύσεων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.¹¹⁰

¹⁰⁹ Έναρξη Συνόδου: Η ζώνη Σένγκεν και η αλλαγή στάσης των κρατών μελών
[<http://www.europarl.europa.eu/news/el/pressroom/content/20120608IPR46525/html>]

¹¹⁰ «Ένα θετικό βήμα μπροστά»
[<http://www.cy2012.eu/index.php/el/news/press-release-a-positive-step-forward>]

3. Προστασία του χώρου Σένγκεν

Από τα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν το 80% περίπου είναι θαλάσσια σύνορα και το 20% χερσαία και περιλαμβάνουν εκατοντάδες αερολιμένες και θαλάσσιους λιμένες, καθώς και χερσαία σημεία διέλευσης των συνόρων.¹¹¹ Σε αριθμούς ο χώρος Σένγκεν περιλαμβάνει 42.000 χιλιόμετρα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα και σχεδόν 9.000 χιλιόμετρα χερσαία σύνορα. Στη συνεργασία αυτή συμμετέχουν 26 χώρες πράγμα που σημαίνει ελεύθερη κυκλοφορία για σχεδόν μισό δισεκατομμύριο ανθρώπους. Συνεπώς, η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα καθιστά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα εξαιρετικά σημαντικούς και κατά την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών στο Χώρο, δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνο το εθνικό συμφέρον της χώρας που πραγματοποιεί τον έλεγχο αλλά το συμφέρον όλων των εταίρων της¹¹².

Για την προστασία, λοιπόν, του Χώρου έχουν θεσπιστεί από την ΕΕ όργανα, εργαλεία, χρηματοδοτικά μέσα και έχουν συναφθεί συμφωνίες με τρίτα κράτη μέλη. Ο Οργανισμός που έχει αναλάβει τον συντονισμό και την αποτελεσματική εφαρμογή των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα είναι ο FRONTEX, τα βασικά εργαλεία μέσω των οποίων επιδιώκεται η ασφάλεια του Χώρου είναι το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν και το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, το χρηματοδοτικό μέσο είναι το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων και η ΕΕ έχει συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής με διάφορα τρίτα κράτη. Τα στοιχεία αυτά θα αναλυθούν στο παρόν κεφάλαιο.

3.1 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (Frontex)

Στόχος της πολιτικής της ΕΕ για τα εξωτερικά σύνορα είναι η ολοκληρωμένη διαχείρισή τους ώστε να εξασφαλίζεται ομοιόμορφος και υψηλού επιπέδου έλεγχος των συνόρων. Σε ανακοίνωσή της με τίτλο «Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» της 7ης Μαΐου 2002, η Επιτροπή προέβλεπε τη σύσταση ενός κοινού φορέα για τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, επιφορτισμένου με τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κ.μ.

Το σχέδιο για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, που θεσπίστηκε από το Συμβούλιο στις 13 Ιουνίου 2002, ενέκρινε τη σύσταση αυτού του κοινού φορέα. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων των κ.μ. της ΕΕ ιδρύθηκε με τον

¹¹¹ Schengen: Η πύλη προς την ελεύθερη κυκλοφορία στην Ευρώπη, ο.π., σ. 3.

¹¹² Σεχπεκίδου Ευγενία, (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα, σ. 333.

κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004 του ΕΚ και του Συμβουλίου¹¹³. Ο οργανισμός ανέλαβε τα καθήκοντά του από την 1η Μαΐου 2005 και έδρα του ορίστηκε η Βαρσοβία¹¹⁴. Ακόμα, υπάρχει γραφείο διασύνδεσης στις Βρυξέλλες, καθώς και επιχειρησιακό γραφείο στον Πειραιά (FOO: FRONTEX Operational Office). Στον οργανισμό μπορούν να μετάσχουν χώρες που συμμετέχουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν και κάθε μια από αυτές διορίζει έναν εκπρόσωπο και ένα αναπληρωματικό μέλος στο διοικητικό συμβούλιο.

Τα έσοδα του οργανισμού προέρχονται από επιδοτήσεις της ΕΕ, από συνεισφορές των συμμετεχουσών χωρών, από τέλη που εισπράττονται για παρεχόμενες υπηρεσίες, και από εθελοντικές εισφορές κρατών μελών. Το διοικητικό συμβούλιο θεσπίζει τον δημοσιονομικό κανονισμό που εφαρμόζει ο οργανισμός μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή.¹¹⁵

Κύρια αποστολή του είναι να βελτιώσει τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών και να ενισχύσει και να εκσυγχρονίσει τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών συντοριακών αρχών. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, ο Frontex δραστηριοποιείται σε διάφορους τομείς που ορίζονται στον ιδρυτικό κανονισμό του και σε μεταγενέστερες τροποποιήσεις¹¹⁶. Οι εν λόγω τομείς δράσης είναι:

- η διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων στα εξωτερικά σύνορα,
- η ανάπτυξη κοινών προτύπων επαγγελματικής κατάρτισης για τους συνοριοφύλακες και για ανώτερους υπαλλήλους των αρμόδιων διοικήσεων ,
- η εκπόνηση ενός προτύπου κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων με τη σύνταξη εκθέσεων (risk analysis) σχετικά με την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα,
- η παρακολούθηση της εξέλιξης της έρευνας στον τομέα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων για τη γεφύρωση του χάσματος ανάμεσα στην τεχνολογική πρόοδο και τις ανάγκες των αρχών ελέγχου των συνόρων,

¹¹³ ΕΕ L 349/25.11.2004

¹¹⁴ Απόφαση 2005/358/ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2005 για τον καθορισμό της έδρας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των κρατών μελών της, Επίσημη Εφημερίδα L 114, 4.5.2005.

¹¹⁵ Ευρωπαϊκός οργανισμός για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων – Frontex
[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_el.htm]

¹¹⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007 για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011.

-η αποστολή ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT) για τα κράτη μέλη που βρίσκονται σε κατάσταση επείγουσας και εξαιρετικής πίεσης, η οποία οφείλεται, για παράδειγμα, σε μαζική εισροή παράνομων μεταναστών,

-η παροχή στα κράτη μέλη της αναγκαίας στήριξης για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού

- και τέλος, αναπτύσσει πληροφοριακά συστήματα που επιτρέπουν την ανταλλαγή πληροφοριών, σχετικά με τους αναδυόμενους κινδύνους και την τρέχουσα κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα συμπεριλαμβανομένου του δικτύου πληροφοριών και συντονισμού που θεσπίστηκε με την απόφαση 2005/267/EK και το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων.¹¹⁷

Για την εκπλήρωση της αποστολής του συνεργάζεται στενά με άλλους εταίρους της ΕΕ που συμμετέχουν στην ανάπτυξη του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, όπως η Europol, EASO (*European Asylum Support Office*), η Eurojust, FRA (*European Union Agency for Fundamental Rights*) καθώς και με τις τελωνειακές αρχές, προκειμένου να προαχθεί η συνοχή.

Οι κοινές επιχειρήσεις του FRONTEX διακρίνονται σε θαλάσσιες, εναέριες και χερσαίες και πραγματοποιούνται βάσει εκθέσεων ανάλυσης επικινδυνότητας (*risk analysis*). Η πλειοψηφία των κοινών επιχειρήσεων πραγματοποιούνται στη θάλασσα. Ο κύριος στόχος του Frontex είναι η δημιουργία πιο μακροπρόθεσμων λύσεων για τον από κοινού έλεγχο των συνόρων. Ένα από τα καλύτερα παραδείγματα αυτής της προσέγγισης είναι το ευρωπαϊκό δίκτυο περιπολίας (EPN) που δραστηριοποιείται στα θαλάσσια σύνορα και στόχος του είναι να συντονίζει τις δράσεις των κ.μ. και διάφορων φορέων.

Προκειμένου να συνεργαστούν στενότερα τα κ.μ. στον τομέα της επιτήρησης των θαλάσσιων συνόρων, ήταν πρώτα απαραίτητο να διευκρινιστεί πόσες διαφορετικές αρχές ασχολούνται με τη θαλάσσια επιτήρηση, και σε ποιο βαθμό επικαλύπτονται οι δραστηριότητές τους. Έρευνα του Frontex που διεξήχθη σε επτά χώρες της Μεσογείου (Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Σλοβενία, Μάλτα, Ελλάδα και Κύπρος) διαπίστωσε ότι συνολικά 50 διαφορετικές αρχές, υπό τη επίβλεψη τριάντα υπουργείων, δραστηριοποιούνταν στην επιτήρηση των θαλασσιών συνόρων κατά μήκος των νοτίων συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πολλές από τις δράσεις αυτές επικαλύπτονταν όσον αφορά την έκταση και τη γεωγραφική περιοχή. Ήταν σαφές ότι υπήρχε ανάγκη να περιοριστούν οι άσκοπες δράσεις για να εξοικονομηθούν χρόνος, χρήματα και άλλοι πόροι. Ως αποτέλεσμα, το Μάιο του 2007, δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Περιπολίας (EPN).

¹¹⁷ MISSION AND TASKS

[<http://www.frontex.europa.eu/about/mission-and-tasks>]

Η περίπτωση των εναέριων συνόρων εμφανίζει μοναδικές προκλήσεις καθώς 1,2 εκατομμύρια παράνομοι μετανάστες εισέρχονται κάθε χρόνο στην ΕΕ μέσω αεροδρομίων της. Συνήθως οι υπήκοοι τρίτων χωρών μένουν νόμιμα στο χώρο και στη συνέχεια υπερβαίνουν τη χρονική ισχύ της θεώρησής τους ή χρησιμοποιούν πλαστά έγγραφα για να περάσουν τους ελέγχους. Οι δραστηριότητες του Οργανισμού για τις περιπτώσεις αυτές περιλαμβάνουν τη συλλογή και ανάλυση πληροφοριών, το συντονισμό για την αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αερολιμένων, αεροπορικών εταιριών και των κ.μ., καθώς και την παροχή ειδικού συμβούλου εκπαίδευσης για τη χρήση τεχνολογιών αιχμής για τον εντοπισμό πλαστών εγγράφων και άλλες απάτες.

Για τα χερσαία σύνορα, ο FRONTEX προωθεί την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων στα χερσαία σύνορα και επικεντρώνει τις προσπάθειες σε συγκεκριμένα σημεία που εμφανίζουν αυξημένη μεταναστευτική ροή.¹¹⁸

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Χάγης ζήτησε τη σύσταση ομάδων εθνικών εμπειρογνομόνων ικανών να παράσχουν ταχέως τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα κράτη μέλη που το ζητούν. Στα συμπεράσματα του Ευρ. Συμβουλίου, στις 15 και 16 Δεκεμβρίου 2005, κλήθηκε η Επιτροπή να υποβάλει, έως την άνοιξη του 2006, πρόταση σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης σύμφωνα με το πρόγραμμα της Χάγης. Ανταποκρινόμενη σε αυτό, η Επιτροπή υπέβαλε στις 19 Ιουλίου 2006 ένα σχέδιο κειμένου με στόχο την τροποποίηση του κανονισμού σύστασης του Frontex, ώστε να δοθεί μια νομική βάση στις ομάδες αυτές.

Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 836/2007, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, που τροποποιεί τον Καν. 2007/2004, καθορίζει ένα μηχανισμό σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα, στόχος του οποίου είναι να παράσχει για περιορισμένο χρονικό διάστημα ενισχυμένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή. Σε καταστάσεις επείγουσες και εξαιρετικού χαρακτήρα, οι οποίες προκύπτουν από τη μαζική εισροή λαθρομεταναστών, οι ομάδες αυτές παρεμβαίνουν μετά από αίτημα του κ.μ. που αντιμετωπίζει τις εν λόγω δυσκολίες.

Αναλυτικότερα, μετά από αίτηση κ.μ., ο εκτελεστικός διευθυντής του Frontex αποφασίζει για την ανάπτυξη δράσης μίας ή περισσότερων ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα το συντομότερο δυνατό και το αργότερο σε πέντε εργάσιμες ημέρες μετά τη λήψη της αίτησης. Μετά την κατάρτιση επιχειρησιακού σχεδίου από τον Frontex και το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, το οποίο καθορίζει τους ακριβείς όρους επέμβασης, ένας ή περισσότεροι εμπειρογνώμονες του προσωπικού του Οργανισμού, αποστέλλονται ως συντονιστές ώστε να ελέγχουν την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου και να διαβιβάσουν στον Οργανισμό την αξιολόγηση της δράσης της ομάδας. Τα μέλη της

¹¹⁸ TYPES OF OPERATIONS

[<http://www.frontex.europa.eu/operations/types-of-operations>]

Ομάδας που αποστέλλονται σε ένα κ.μ. προέρχονται από το εθνικό απόθεμα των κρατών μελών και κατά τη διάρκεια της επέμβασης είναι υπό την ευθύνη του κ.μ. υποδοχής και εξομοιώνονται με υπαλλήλους του κ.μ. υποδοχής όσον αφορά τις αξιόποινες πράξεις των οποίων υπήρξαν θύμα ή διέπραξαν. Για να διακρίνονται από το εθνικό σώμα συνοριοφυλάκων φορούν ένα κυανού χρώματος περιβραχιόνιο με το σήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έχουν πρόσβαση στις βάσεις δεδομένων του κράτους υποδοχής και δύνανται ενδεχομένως να κάνουν χρήση βίας.¹¹⁹

Πρώτη ομάδα ταχείας επέμβασης που στάλθηκε σε κ.μ. ήταν στην Ελλάδα στις 2 Νοεμβρίου του 2010 (Joint Operation RABIT 2010). Διεξοδικότερη ανάλυση όμως σχετικά με την επιχείρηση αυτή θα υπάρξει στο τέταρτο κεφάλαιο.

Η Επιτροπή υπέβαλε έκθεση¹²⁰ το Φεβρουάριο του 2008 με την οποία πραγματοποιήθηκε πολιτική αξιολόγηση του Οργανισμού και διατυπώθηκαν βραχυπρόθεσμες συστάσεις όπως η μέγιστη αξιοποίηση της βάσης δεδομένων που καταγράφει τους εθνικούς τεχνικούς εξοπλισμούς, η συγχώνευση των κοινών επιχειρήσεων και του Ευρωπαϊκού δικτύου περιπολίας, η απόκτηση από μέρους του οργανισμού εξοπλισμού των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT) και η διαχείριση από τον Frontex του δικτύου ICONet και επανάληψη των δραστηριοτήτων του Κέντρου Πληροφόρησης, Μελετών και Ανταλλαγών στον τομέα της Διέλευσης των Συνόρων και της Μετανάστευσης (CIREFI). Παράλληλα μ' αυτά, η Επιτροπή εξέδωσε συστάσεις μακροπρόθεσμης ισχύος σχετικές με τη συμμετοχή του Frontex στο μηχανισμό αξιολόγησης του Σένγκεν, το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR) και την απόκτηση υλικού και την πρόσληψη προσωπικού στα πλαίσια της σύστασης ενός ευρωπαϊκού σώματος συνοριοφυλάκων.

Η τελευταία τροποποίηση του Κανονισμού 2007/2004, που πραγματοποιήθηκε με τον Κανονισμό 1168/2011 (η ισχύς του ξεκίνησε στις 12 Δεκεμβρίου 2011), έθεσε ένα νέο ενισχυμένο πλαίσιο καθηκόντων και δραστηριοτήτων για τον Οργανισμό. Συγκεκριμένα, παρέχεται η δυνατότητα στον FRONTEX να διαθέτει τεχνικό εξοπλισμό κάτι που δημιουργεί συνέπειες νομικές, λειτουργικές αλλά και στον προϋπολογισμό του. Ακόμα, προβλέπεται η σύσταση «Ευρωπαϊκών Ομάδων Συνοριοφυλάκων» (EBGTs) που θα δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο κοινών επιχειρήσεων και πιλοτικών σχεδίων για ταχείες επεμβάσεις στα σύνορα (άρθ.1α του Καν.2007/2004). Με τις ομάδες

¹¹⁹Για περισσότερα βλ. Ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT)

[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14124_el.htm] και

RAPID INTERVENTION [<http://www.frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention>]

¹²⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών της 13^{ης} Φεβρουαρίου 2008 – Έκθεση για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX, COM(2008) 67 τελικό.

αυτές αντικαθιστώνται οι κοινές ομάδες υποστήριξης (joint support team) και οι ομάδες ταχείας επέμβασης.

Ο FRONTEX θα διαθέτει επίσης δικό του ανθρώπινο δυναμικό που θα αποτελείται από αξιωματικούς (SGOs: Seconded Guest Officers) και εμπειρογνώμονες, που θα αποσπώνται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές για τους συνοριακούς ελέγχους των κ.μ., οι οποίοι θα είναι διαθέσιμοι στον Οργανισμό για μέγιστο χρονικό όριο 6 μηνών σε ετήσια βάση. Τέλος, με τον τροποποιητικό κανονισμό δίνεται η δυνατότητα να επεξεργάζεται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που συλλέγονται κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων.¹²¹

Την ίδια μέρα που τέθηκε σε εφαρμογή ο τροποποιητικός Κανονισμός 1168/2011, η Επιτροπή υπέβαλλε πρόταση για τη δημιουργία ενός συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR), με σκοπό να αυξηθεί ο συντονισμός στο εσωτερικό των κρατών μελών και μεταξύ αυτών ώστε να μειωθεί ο αριθμός μεταναστών που εισέρχονται παράνομα σε κ.μ., να προλαμβάνονται και να αντιμετωπίζονται σοβαρά εγκλήματα, όπως εμπορία ναρκωτικών και εμπορία ανθρώπων, και να μειωθούν οι περιπτώσεις θανάτων μεταναστών στη θάλασσα.

Στο πλαίσιο του μηχανισμού EUROSUR, οι αρμόδιες αρχές για την επιτήρηση των συνόρων (συνοριοφύλακες, ακτοφύλακες, αστυνομία, τελωνεία και ναυτικές δυνάμεις) θα είναι σε θέση να ανταλλάσσουν επιχειρησιακές πληροφορίες και να συνεργάζονται μεταξύ τους, με τον Frontex και με τις γειτονικές χώρες. Ένα νέο κοινό πλαίσιο θα εισάγει σαφείς ευθύνες και αρμοδιότητες για τα Εθνικά Κέντρα Συντονισμού (NCC) σχετικά με την επιτήρηση των συνόρων. Η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των Εθνικών Κέντρων Συντονισμού και του FRONTEX θα επιτευχθεί μέσω «εικόνων καταστάσεων» (situational pictures) που θα δείχνουν την τρέχουσα κατάσταση και θα καθιερωθούν σε εθνικό, σε ευρωπαϊκό αλλά και σε τοπικό επίπεδο, στις περιοχές που βρίσκονται κοντά στα εξωτερικά σύνορα. Αυτές οι τρεις «εικόνες», εκ των οποίων οι δύο τελευταίες θα διαχειρίζονται από τον FRONTEX, μπορούν να περιγραφούν ως γραφικές διεπαφές οι οποίες περιλαμβάνουν δεδομένα και γενικές ή απόρρητες πληροφορίες.¹²²

Τον Νοέμβριο του 2011, ο Frontex διασυνέδεσε σε πιλοτική βάση τα πρώτα έξι εθνικά κέντρα συντονισμού (της Φιλανδίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Πολωνίας, της Σλοβακίας και της Ισπανίας) μέσω προστατευόμενου δικτύου επικοινωνίας. Τα βασικά εργαλεία που τέθηκαν σε λειτουργία με αυτή τη διασύνδεση είναι η αυτοματοποιημένη υποβολή εκθέσεων (Jora), η

¹²¹ FRONTEX, 2011, General Report, σ. 12.

[<http://www.frontex.europa.eu/publications>]

¹²² EUROSUR: «συνδέοντας όλα τα σημεία» στην επιτήρηση των συνόρων

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1528&format=HTML&aged=1&language=EL&guiLanguage=en>]

ανταλλαγή πληροφοριών (Foss) αλλά και μέσα παρακολούθησης (FMM)¹²³. Τα υπόλοιπα εθνικά κέντρα συντονισμού των κρατών μελών θα συνδεθούν το 2012 και το 2013. Το EUROSUR αναμένεται να τεθεί σε πλήρη λειτουργία έως το τέλος του 2013.

3.2 Εργαλεία για την προστασία των συνόρων

Μια σειρά από αντισταθμιστικά μέτρα προβλέφθηκαν στις ρυθμίσεις προκειμένου να αντισταθμίσουν το έλλειμμα ασφάλειας που προκαλείται από την κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS). Τα δύο αυτά συστήματα ανήκουν στο κεκτημένο Σένγκεν.¹²⁴ Μέχρι το τέλος του 2012, αυτά τα μεγάλης κλίμακας πληροφοριακά συστήματα καθώς και το Eurodac, που σήμερα διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, θα τα διαχειρίζεται ένας νέος Ευρωπαϊκός Οργανισμός, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στον τομέα της ΕΑΔ, ο οποίος θα εδρεύει στο Τάλιν της Εσθονίας¹²⁵.

3.2.1 Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS)

Το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) είναι ένα κοινό σύστημα πληροφοριών που επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να λαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με καταχωρήσεις που αφορούν φυσικά πρόσωπα και αντικείμενα. Οι πληροφορίες αυτές μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αστυνομική και τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις καθώς και για τον έλεγχο προσώπων στα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν ή στο εθνικό έδαφος και για την έκδοση θεωρήσεων και αδειών διαμονής. Οι αρχές μπορούν να έχουν πρόσβαση στο σύστημα αυτό στα σύνορά τους, εντός της εθνικής τους επικράτειας και στα προξενεία τους στο εξωτερικό. Τα κ.μ. πραγματοποιούν καταχωρήσεις στα εθνικά τους δίκτυα (N-SIS) οι οποίες καταλήγουν στο κεντρικό σύστημα (C-SIS) που βρίσκεται στο Στρασβούργο.

Εκτός από πρόσωπα καταχωρούνται και αντικείμενα, ενδεικτικά να αναφερθεί πως τον Μάιο του 2011 το SIS περιελάμβανε περισσότερες από 38 εκατομμύρια καταχωρήσεις, εκ των οποίων

¹²³ FRONTEX, 2011, General Report, σ. 17.

[<http://www.frontex.europa.eu/publications>]

¹²⁴ Παπακωνσταντής Μάρκος, *Το κεκτημένο Σένγκεν...*, ο.π., σ. 64.

¹²⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, *Επίσημη Εφημερίδα* αριθ. L 286 της 01/11/2011 σ. 1 – 17.

περισσότερες από 1 εκατομμύριο αφορούσαν πρόσωπα, στα οποία δεν επιτρέπεται η είσοδος και η παραμονή στον χώρο Σένγκεν (77 %), πρόσωπα για τα οποία εκκρεμεί ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης (4 %), που αγνοούνται (6 %), που έχουν κληθεί να εμφανιστούν ενώπιον δικαστικής αρχής (9 %) και για διακριτική παρακολούθηση ή ειδικό έλεγχο (4 %), και σχεδόν 37 εκατομμύρια καταχωρήσεις ήταν για απολεσθέντα ή κλεμμένα αντικείμενα προκειμένου να κατασχεθούν ή να χρησιμοποιηθούν ως αποδεικτικά στοιχεία σε ποινικές διαδικασίες, όπως κενά ή εκδοθέντα έγγραφα (86 %), π.χ. διαβατήρια, ταυτότητες, άδειες οδήγησης, άδειες διαμονής, ταξιδιωτικά έγγραφα, έγγραφα οχήματος, οχήματα και πινακίδες κυκλοφορίας (12 %), πυροβόλα όπλα (1 %), τραπεζογραμμάτια (λιγότερο από 1 %). Το 2010 μέσω του SIS εντοπίστηκαν περίπου 70 000 πρόσωπα και 20 000 αντικείμενα, μεταξύ των οποίων περισσότερα από 13 000 κλεμμένα οχήματα. Αυτό στατιστικά σημαίνει ότι καθημερινά προκύπτουν περίπου 250 θετικές απαντήσεις (στις οποίες περιλαμβάνονται 35 κλεμμένα οχήματα κατά μέσον όρο ημερησίως).¹²⁶

Στο SIS εφαρμόζονται ειδικοί αυστηροί κανόνες για την προστασία των δεδομένων. Στις 29 Μαΐου 2001 το Συμβούλιο αποφάσισε την εξέλιξη του SIS και την προοδευτική του αντικατάσταση από το SIS II¹²⁷. Το SIS II θα αξιοποιεί τις τελευταίες τεχνολογικές εξελίξεις και θα αποθηκεύει εικόνες και βιομετρικά δεδομένα, όμως μέχρι και σήμερα η λειτουργία του δεν ήταν εφικτή αλλά αναμένεται να τεθεί πλήρως σε λειτουργία στις αρχές του 2013.

Επικουρικά με το SIS λειτουργούν και τα γραφεία SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry). Βασικές αρμοδιότητες των Γραφείων SIRENE είναι να παρέχουν συμπληρωματικές πληροφορίες για τις καταχωρήσεις και να συντονίζουν μέτρα σε σχέση με τις καταχωρήσεις του SIS, ενώ εξασφαλίζουν την ανάληψη της ενδεχόμενης ενέργειας σε περιπτώσεις σύλληψης καταζητούμενων προσώπων, απόπειρας εισόδου στο χώρο Σένγκεν προσώπων που δεν τους έχει επιτραπεί η είσοδος, ανεύρεσης εξαφανισμένων προσώπων, κατάσχεσης κλαπέντων οχημάτων ή εγγράφων ταυτότητας, κλπ. Τα γραφεία SIRENE ανταλλάσσουν επίσης δεδομένα τα οποία είναι σημαντικά για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία, διενεργούν αναζητήσεις στη βάση δεδομένων, συντονίζουν διασυνοριακές επιχειρήσεις, κλπ.¹²⁸

¹²⁶ Schengen: Η πύλη προς την ελεύθερη κυκλοφορία στην Ευρώπη, ο.π., σ. 4.

¹²⁷ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 20ής Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) και Απόφαση 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 2007, σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 205 της 07/08/2007 σ.63 – 84*.

¹²⁸ SIRENE – Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν

[[http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/sirene-schengen-information-system?lang=el](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/sirene-schengen-information-system?lang=el)]

3.2.2 Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)

Μετά από πολλές αναβολές, στις 11 Οκτωβρίου 2011 άρχισε να λειτουργεί το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)¹²⁹ (θεσπίστηκε με την απόφαση 2004/512/EK του Συμβουλίου και τον Κανονισμό (ΕΚ) 767/2008).

Το VIS είναι σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών για τις θεωρήσεις βραχείας διαμονής, που παρέχει στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών τη δυνατότητα να επεξεργάζονται δεδομένα σχετικά με τις αιτήσεις θεωρήσεων και με τις εκδόσεις, απορρίψεις, ανακλήσεις ή παρατάσεις θεωρήσεων. Σκοπός της λειτουργίας του, σύμφωνα με το άρθ. 2 του Κανονισμού 767/2008 του ΕΚ και του Συμβουλίου, είναι να διευκολύνει τη διαδικασία υποβολής των αιτήσεων, να αποφύγει την καταστρατήγηση των κριτηρίων προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, να διευκολύνει την καταπολέμηση της απάτης, τους ελέγχους στα εξωτερικά σημεία συνοριακής διέλευσης των κρατών μελών και στην επικράτεια των κρατών μελών, να βοηθά στον εντοπισμό των προσώπων που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους που διέπουν την είσοδο, την παραμονή ή την κατοικία στο έδαφος των κρατών μελών, να διευκολύνει την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 343/2003, περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου και τέλος, να συμβάλλει στην αποτροπή των απειλών κατά της εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών. Και στην περίπτωση αυτή το σύστημα περιλαμβάνει ένα εθνικό σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (N-VIS) και ένα κεντρικό (C-VIS) που έχει την τεχνική εποπτεία και διοίκηση και εδρεύει στο Στρασβούργο (Γαλλία), ενώ στο Sankt Johann im Pongau (Αυστρία) βρίσκεται ένα εφεδρικό Κεντρικό VIS, το οποίο μπορεί να διενεργεί όλες τις λειτουργίες του βασικού κεντρικού VIS αν εκείνο υποστεί βλάβη.

Με τη χρήση αυτού του συστήματος οι αρμόδιες αρχές των κ.μ. επεξεργάζονται δεδομένα σχετικά με τις αιτήσεις θεωρήσεων που εκδίδονται, απορρίπτονται, ακυρώνονται, ανακαλούνται ή παρατείνονται¹³⁰. Οι αιτήσεις για την έκδοση θεωρήσεων διεκπεραιώνονται πολύ πιο γρήγορα χάρη στη χρήση βιομετρικών στοιχείων (δακτυλικών αποτυπωμάτων και ψηφιακής απεικόνισης του προσώπου) που διευκολύνουν την ταυτοποίηση στοιχείων και αποτρέπουν την υποκλοπή ταυτότητας ενισχύοντας την ασφάλεια των συνόρων, ενώ πραγματοποιείται πιο γρήγορα και αποτελεσματικά η ανταλλαγή στοιχείων για τις θεωρήσεις βραχείας διάρκειας.

Το VIS δεν χρησιμοποιείται ακόμα από όλα τα προξενία των κ.μ. παγκοσμίως αλλά θα αναπτυχθεί προοδευτικά. Οι πρώτες προξενικές αρχές που συνδέθηκαν με το σύστημα βρίσκονται στη Βόρεια

¹²⁹ MEMO/11/682 "The visa information system goes live"

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/682&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>]

¹³⁰ Παπακωνσταντής Μάρκος, 2011, Το Σύστημα Πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) στα κράτη Σένγκεν, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, (4/2011), σ. 399-400.

Αφρική (Αλγερία, Αίγυπτο, Λιβύη, Μαυριτανία, Μαρόκο και Τυνησία). Την περιοχή της Βόρειας Αφρικής θα ακολουθήσουν η Εγγύς Ανατολή (Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος και Συρία) και οι περιοχές του Κόλπου (Αφγανιστάν, Μπαχρέιν, Ιράν, Ιράκ, Κουβέιτ, Ομάν, Κατάρ, Σαουδική Αραβία, Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα και Υεμένη). Όλες οι προξενικές αρχές των κρατών μελών παγκοσμίως θα συνδεθούν με το VIS εντός δύο ετών. Σύμφωνα με έκθεση της Ε.Επιτροπής¹³¹ αναμένεται στις 10 Μαΐου 2012 να αρχίσει να λειτουργεί στη δεύτερη περιοχή εφαρμογής του και στις 2 Οκτωβρίου 2012 στην τρίτη περιοχή εφαρμογής του. Στοιχεία που περιέχονται στην έκθεση φανερώνουν πως το VIS λειτουργεί ικανοποιητικά, και έως τις 30 Απριλίου 2012 το σύστημα είχε επεξεργαστεί 775.489 αιτήσεις, 611.419 εκδοθείσες θεωρήσεις και 99.242 απορρίψεις.

3.3 Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων

Για να εφαρμοστούν αποτελεσματικά όλα τα κοινά πρότυπα σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, κρίθηκε αναγκαίος ένας ευρωπαϊκός μηχανισμός οικονομικής αλληλεγγύης. Η Απόφαση (ΕΚ) αριθ. 574/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου θεσπίζει το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (ΤΕΣ) για την περίοδο 2007 μέχρι το 2013 ως μέρος του Γενικού Προγράμματος «Αλληλεγγύη και Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών». Η απόφαση αυτή θα αναθεωρηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, πριν από τις 30 Ιουνίου 2013. Με την πρόβλεψη του ΤΕΣ ουσιαστικά εκφράζεται η αλληλεγγύη, μέσω της οικονομικής ενίσχυσης, στα κ.μ. που επωμίζονται το μεγαλύτερο βάρος σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων για τα εξωτερικά σύνορα (κοινών προτύπων για τον έλεγχο και την επίβλεψη των εξωτερικών συνόρων και την εφαρμογή της πολιτικής για την παροχή βίζας.)

Στα άρθρα 3 και 4 της Απόφασης (ΕΚ) αριθ. 574/2007/ΕΚ αναφέρονται οι γενικοί και οι ειδικοί στόχοι αντίστοιχα. Οι γενικοί στόχοι του Ταμείου είναι:

- η αποτελεσματική οργάνωση αποστολών ελέγχου, που καλύπτουν τόσο το έργο των ελέγχων όσο και της επιτήρησης, όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα,
- η αποτελεσματική διαχείριση από τα κράτη μέλη των ροών ατόμων στα εξωτερικά σύνορα για να εξασφαλισθεί, αφενός μεν, υψηλό επίπεδο προστασίας στα εξωτερικά σύνορα, αφετέρου δε, απρόσκοπτη διέλευση των εσωτερικών συνόρων σύμφωνα με το κεκτημένο Σένγκεν,

¹³¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, εξαμηνιαία έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν την περίοδο από την 1η Νοεμβρίου 2011 έως την 30ή Απριλίου 2012, COM(2012) 230 final.

-η ομοιόμορφη εφαρμογή από τους συνοριοφύλακες των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, ιδίως του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006,

-η βελτίωση της διαχείρισης δραστηριοτήτων που οργανώνονται από τις προξενικές και άλλες υπηρεσίες των κρατών μελών σε τρίτες χώρες όσον αφορά τις ροές υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών και της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών στο συγκεκριμένο τομέα.

Από το ΤΕΣ μπορούν να χρηματοδοτηθούν δράσεις εθνικής και ευρωπαϊκής διάστασης. Οι εθνικές δράσεις μπορούν να εφαρμοστούν από τα κ.μ. στο πλαίσιο πολυετούς προγραμματισμού και το ΤΕΣ μπορεί να χρηματοδοτήσει εκείνες που αφορούν τις υποδομές επίβλεψης των εξωτερικών συνόρων και εκείνες που βρίσκονται σε μεθοριακά σημεία διέλευσης (εξοπλισμοί επίβλεψης, μέσα μεταφοράς, επενδύσεις που αφορούν μέσα προηγμένης τεχνολογίας, ανταλλαγή και κατάρτιση προσωπικού, εξοπλισμοί και συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών, μελέτες και πειραματικά σχέδια όσον αφορά την εφαρμογή αποτελεσματικότερων πρακτικών). Η διαχείριση των εθνικών δράσεων γίνεται από κοινού από το κ.μ. και την Ένωση, σύμφωνα με κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τους κανόνες παρέμβασης του ταμείου.

Σχετικά με τις δράσεις ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, μπορούν να χρηματοδοτηθούν από το ΤΕΣ εκείνες οι οποίες αφορούν την προώθηση της προοδευτικής συμπερίληψης των τελωνειακών, κτηνιατρικών και φυτοϋγειονομικών ελέγχων στις δραστηριότητες ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, την παροχή υπηρεσιών στήριξης σε περίπτωση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, τη συμβολή στην ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα, τη συμβολή στην ανάπτυξη στατιστικών εργαλείων, τη συμβολή στην ανταλλαγή πληροφοριών και την εγκαθίδρυση ορθών πρακτικών και τη συμβολή στην εφαρμογή πειραματικών σχεδίων και μελετών για τις νέες μορφές συνεργασίας, ιδιαίτερα εκείνες που αφορούν κοινά προξενικά γραφεία. Στην περίπτωση αυτή η διαχείριση είναι άμεση αφού ο προϋπολογισμός για τις ευρωπαϊκές δράσεις θα εκτελεσθεί από την Ε.Επιτροπή.

Στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων και των στόχων που έχει καθορίσει η ΕΕ, το ταμείο συμμετέχει, με επιχορηγήσεις, στη χρηματοδότηση μη κερδοσκοπικών σχεδίων, που στηρίζονται ήδη από δημόσιες και ιδιωτικές δράσεις. Τα σχέδια αυτά χρηματοδοτούνται από το Ταμείο κατά το ήμισυ (το πολύ) του συνολικού ποσού της δράσης εθνικής διάστασης. Κατ' εξαίρεση, εάν το σχέδιο εντάσσεται στο πλαίσιο των ειδικών δραστηριοτήτων των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών, το ανώτατο όριο μπορεί να αυξηθεί σε 75 %. Η κοινοτική συνεισφορά ανέρχεται σε 75 % στα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο Ταμείο Συνοχής.

Οι ετήσιοι πόροι του ταμείου κατανέμονται μεταξύ των κρατών μελών σύμφωνα με τα είδη συνόρων (30 % των πόρων του Ταμείου χορηγούνται για τα εξωτερικά επίγεια σύνορα, 35 % για τα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα, 20 % για τα αεροδρόμια, 15 % για τα προξενικά γραφεία) και σύμφωνα με τους

κανόνες στάθμισης που έχει καθορίσει ο Frontex. Για το σκοπό αυτό, ο Frontex συντάσσει κάθε χρόνο έκθεση ανάλυσης των κινδύνων, όπου περιγράφει τις δυσκολίες που αντιμετώπισαν τα κράτη μέλη για τη διεξαγωγή επιτήρησης των συνόρων.

Η Επιτροπή εγκρίνει τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που αντιστοιχούν στη χρονική περίοδο 2007-13, καθορίζοντας τις κοινοτικές προτεραιότητες ανά στόχο του ταμείου, καθώς και τα πολυετή προγράμματα των κρατών μελών που καθορίζουν, βάσει των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών, μία στρατηγική και μία περιγραφή των δράσεων προς επίτευξη των στόχων, καθώς και τις συμπληρωματικές ενδείξεις όσον αφορά τη χρηματοδότηση των σχεδίων. Εκδίδει επίσης κάθε χρόνο αποφάσεις χρηματοδότησης που αφορούν ετήσια προγράμματα τα οποία θέτουν σε εφαρμογή το πολυετές πρόγραμμα. Η επιτροπή «Αλληλεγγύης και διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών» επικουρεί την Επιτροπή.¹³²

Η χρηματοδότηση της τεχνικής βοήθειας από το ΤΕΣ πραγματοποιείται βάσει πρωτοβουλίας των κρατών μελών ή της Επιτροπής. Οι συνολικοί πόροι που διατίθενται στο ΤΕΣ, από την 1η Ιανουαρίου 2007 έως την 31η Δεκεμβρίου 2013, ανέρχονται σε 1.820 εκατ. EUR.

3.4 Συμφωνίες με τρίτες χώρες

Η ΕΕ έχει συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής με το Μακάο¹³³ και το Χονγκ Κονγκ¹³⁴, με το Πακιστάν¹³⁵, με τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης (Μολδαβία¹³⁶, Ουκρανία¹³⁷ και Γεωργία¹³⁸), με

¹³² Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων

[<http://euractiv.gr/tameio-eksoterikon-synoron>] και

Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (2007-13)

[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14571_el.htm].

¹³³ Απόφαση 2004/424/ΕΚ του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ειδικής Διοικητικής Περιφέρειας Μακάο της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας σχετικά με την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 143 της 30/04/2004 σ. 97 - 98*

¹³⁴ Απόφαση 2004/80/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2003, για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της κυβέρνησης της ειδικής διοικητικής περιοχής Χονγκ Κονγκ της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας για την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 017 της 24/01/2004 σ. 23 - 24*

¹³⁵ Απόφαση 2010/649/ΕΕ του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2010, για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ισλαμικής Δημοκρατίας του Πακιστάν για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 287 της 04/11/2010 σ. 50 - 51*

τη Ρωσία¹³⁹, με τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων¹⁴⁰ (Αλβανία, Βοσνία Ερζεγοβίνη, Μαυροβούνιο, ΠΓΔΜ και Σερβία) και με τη Σρι Λάνκα¹⁴¹. Οι συμφωνίες επανεισδοχής καθορίζουν τις αμοιβαίες υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών και τις διοικητικές και επιχειρησιακές διαδικασίες για τη διευκόλυνση της διέλευσης και της επιστροφής των υπηκόων τρίτων χωρών, που βρίσκονται παράνομα στην επικράτεια ενός κράτους, από το αιτούν κράτος μέσω του κράτους διέλευσης στο κράτος καταγωγής. Δηλαδή, με τη σύναψη των συμφωνιών αυτών γίνεται επισήμανση της υποχρέωσης επανεισδοχής των παράνομων υπηκόων τρίτων χωρών από την αιτούσα χώρα στις χώρες διέλευσης και άμεσης προώθησής τους στις χώρες καταγωγής τους¹⁴².

Στο σημείο αυτό να ειπωθεί πως η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής της Ένωσης αποτελεί μία μόνο από τις πολλές πολιτικές που έχουν αναπτυχθεί ως αντισταθμιστικό μέτρο της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της. Επιλέγεται να εξετασθεί αυτή μόνο η έκφανση, επειδή εξυπηρετείται η συνεκτικότητα του κειμένου εν όψει της ανάλυσης που θα πραγματοποιηθεί σε επόμενο κεφάλαιο, σχετικά με τη συμφωνία επανεισδοχής ανάμεσα στην Τουρκία και στην Ελλάδα, η οποία και επηρεάζει καθοριστικά το πρόβλημα διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών της χώρας.

¹³⁶ Απόφαση 2007/826/EK του Συμβουλίου, της 22ας Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Μολδαβίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 334 της 19/12/2007 σ. 148*

¹³⁷ Απόφαση 2007/839/EK του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής προσώπων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ουκρανίας, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 332 της 18/12/2007 σ. 46 - 47*

¹³⁸ Απόφαση 2011/118/ΕΕ του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 2011, για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Γεωργίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 052 της 25/02/2011 σ. 45 - 46*

¹³⁹ Απόφαση 2007/341/EK του Συμβουλίου, της 19ης Απριλίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 129 της 17/05/2007 σ. 38 - 39*

¹⁴⁰ Απόφαση 2005/809/EK του Συμβουλίου, της 7ης Νοεμβρίου 2005, για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Αλβανίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια. Αποφάσεις 2007/817/EK, 2007/818/EK, 2007/819/EK και 2007/820/EK του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας, της Δημοκρατίας του Μαυροβουνίου, της Δημοκρατίας της Σερβίας και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια.

¹⁴¹ Απόφαση 2005/372/EK του Συμβουλίου της 3ης Μαρτίου 2005 όσον αφορά τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Σοσιαλιστικής Δημοκρατίας της Σρι Λάνκα για την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 124 της 17/05/2005 σ. 0041 – 0042* και *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 164 της 16/06/2006 σ. 21 - 22*

¹⁴² Νικολακοπούλου - Στεφάνου Ηρώ, «Ελληνικές και ευρωπαϊκές προτεραιότητες πολιτικής για τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης», στο Καβουνίδη Τζένη, Κόντης Αντώνης κ.α. (επιμ.), (2008), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές, Τόμος Α'*, Αθήνα, Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ), σ. 304

Πέραν των συμφωνιών που αναφέρθηκαν ανωτέρω, η Επιτροπή ολοκλήρωσε το Νοέμβριο του 2011 τις διαπραγματεύσεις με το Πράσινο Ακρωτήριο και αναμένεται να κινηθεί η επίσημη διαδικασία επικύρωσης. Επίσης, έχουν αρχίσει διαπραγματεύσεις με την Αρμενία και το Αζερμπαϊτζάν σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων και τις συμφωνίες επανεισδοχής. Αναφορικά με την εξέλιξη των διαπραγματεύσεων με την Τουρκία, έχουν ολοκληρωθεί οι τεχνικές διαπραγματεύσεις και αναμένεται η υπογραφή της συμφωνίας επανεισδοχής και η έναρξη διαλόγου για την παροχή διευκολύνσεων στη χορήγηση θεωρήσεων για του Τούρκους υπηκόους.¹⁴³ Η σύναψη συμφωνίας επανεισδοχής με την Τουρκία έχει αναδειχθεί σε μείζον ζήτημα, προκειμένου να μειωθούν οι παράνομοι μετανάστες που καταλήγουν να μένουν στην Ελλάδα επειδή δεν υπάρχει δυνατότητα επιστροφής, αλλά και λόγω της πιθανής ένταξης της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας στο Χώρο Σένγκεν, αφού τα χερσαία σύνορα με την Τουρκία θα επεκταθούν κατά 240 χμ και αναμένεται να εκδηλωθούν έντονα παράνομες διελεύσεις, ιδιαίτερα στα χερσαία σύνορα με τη Βουλγαρία, αλλά και στη Μαύρη θάλασσα¹⁴⁴. Η επίτευξη της συμφωνίας αυτής δεν φαίνεται να πραγματοποιείται σύντομα, διότι η τουρκική πλευρά ζητά παράλληλη εφαρμογή της κατάργησης της θεώρησης εισόδου και της συμφωνίας επανεισδοχής παράνομων μεταναστών, αλλά η θέση της ΕΕ είναι πως η συμφωνία επανεισδοχής θα επιτρέψει να πραγματοποιηθεί πρόοδος στην προοπτική της κατάργησης της θεώρησης εισόδου για τους Τούρκους υπηκόους.

Οι χώρες με τις οποίες γίνονται διαπραγματεύσεις επιλέχθηκαν βάσει των κριτηρίων επιλογής τρίτων χωρών που υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο ΔΕΥ (4/2002). Τα κριτήρια αυτά είναι: η μεταναστευτική πίεση που ασκείται από την τρίτη χώρα, η γεωγραφική θέση της σε σχέση με την ΕΕ, η επιλεξιμότητα της τρίτης χώρας ως υποψήφια προς προσχώρηση στην ΕΕ, υπολογίζεται ακόμα η γεωγραφική ισορροπία και η περιφερειακή συνοχή, η ύπαρξη συμφωνίας συνεργασίας ή σύνδεσης με την ΕΕ, η οποία εμπεριέχει ρήτρα επανεισδοχής και η προστιθέμενη αξία μιας συμφωνίας επανεισδοχής σε επίπεδο ΕΕ συγκριτικά με τη διμερή συμφωνία.¹⁴⁵

Οι συμφωνίες αυτές είναι προς όφελος της ΕΕ και για το λόγο αυτό οι διαπραγματεύσεις με τις τρίτες χώρες περιλαμβάνουν προσφορά κινήτρων και ανταλλαγμάτων. Παραδείγματος χάρη, η Συμφωνία με τη Ρωσία συνοδεύτηκε με Συνθήκη διευκόλυνσης θεωρήσεων. Αυτή την ανάγκη ανταποδοτικών οφειλών προσπαθεί να αντισταθμίσει η Ένωση με πολυετή προγράμματα συνεργασίας, χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθειας προς τρίτες χώρες για τους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης (AENEAS).¹⁴⁶ Συγκεκριμένα, ο Κανονισμός (ΕΚ) 491/2004 για τη θέσπιση

¹⁴³ COM(2012) 230 final, σ.10.

¹⁴⁴ FRONTEX, 2012, Programme of work 2012, σ. 16.

¹⁴⁵ Σαμπατάκου Ελένη-Ανδριανή, 2010, ο.π., σ. 471.

¹⁴⁶ Σαμπατάκου Ελένη-Ανδριανή, 2010, ο.π., σ. 472-473.

προγράμματος χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθειας προς τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου (AENEAS) στο άρθ.1 παρ.2 αναφέρει πως το πρόγραμμα προορίζεται ιδίως αλλά όχι αποκλειστικά για τις τρίτες χώρες, οι οποίες συμμετέχουν ενεργά στην προετοιμασία ή την εφαρμογή μιας συμφωνίας επανεισδοχής η οποία έχει μονογραφηθεί, υπογραφεί ή συναφθεί με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Εκτός από τη Ρωσία, μαζί με τις συμφωνίες επανεισδοχής υπογράφηκαν συνθήκες σχετικές με τις θεωρήσεις και με τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων. Στα τέλη του 2009 η Αλβανία¹⁴⁷, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη¹⁴⁸, το Μαυροβούνιο¹⁴⁹, η ΠΓΔΜ¹⁵⁰ και η Σερβία¹⁵¹ απαλλάχτηκαν από την υποχρέωση κατοχής θεώρησης εισόδου σε κράτος μέλος της ΕΕ και συγχρόνως απλοποιήθηκαν οι απαιτήσεις αιτιολόγησης για το σκοπό του ταξιδιού τους στην ΕΕ. Οι συμφωνίες αυτές αποσκοπούν στην απλούστευση και στην επιτάχυνση των διαδικασιών έκδοσης θεωρήσεων για τους υπηκόους των συγκεκριμένων χωρών. Η ρύθμιση αυτή κινδύνευσε να αποσυρθεί, διότι μετά την καθιέρωσή της, μεγάλωσε ο αριθμός πολιτών που μετακινήθηκε σε κ.μ. της Ένωσης, υποβάλλοντας αιτήματα ασύλου. Τα κ.μ. προειδοποίησαν με κατάργηση της ωφέλιμης ρύθμισης, σε μία προσπάθεια να λάβουν μέτρα οι βαλκανικές χώρες. Για να αποφευχθεί παρόμοιο φαινόμενο, τέθηκε σε λειτουργία μηχανισμός παρακολούθησης που συγκεντρώνει και αξιολογεί στατιστικά στοιχεία για τη ροή των ταξιδιωτών των χωρών αυτών. Ο μηχανισμός αυτός λειτουργεί με την υποστήριξη του FRONTEX και της Europol.¹⁵²

¹⁴⁷ Απόφαση 2007/821/ΕΚ του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2007 για τη σύναψη της συμφωνίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Αλβανίας

¹⁴⁸ Απόφαση 2007/822/ΕΚ του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2007 για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων

¹⁴⁹ Απόφαση 2007/823/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας του Μαυροβουνίου.

¹⁵⁰ Απόφαση 2007/824/ΕΚ του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2007 για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων.

¹⁵¹ Απόφαση 2007/825/ΕΚ του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2007 για τη σύναψη της συμφωνίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Σερβίας.

¹⁵² Παπακωνσταντής Μάρκος, Το κερτημένο Σένγκεν..., ο.π., σ. 64.

4. Το πρόβλημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας

4.1 Η Ελλάδα ως πύλη εισόδου παράνομων μεταναστών

Μέχρι και το 2010 τα ελληνοτουρκικά και τα ελληνοαλβανικά σύνορα συγκαταλέγονταν στα κύρια σημεία παράνομης εισόδου μεταναστών στο χώρο. Μάλιστα, σε έκθεσή της¹⁵³ η Επιτροπή αναφέρει ότι κατά τα έτη 2010-2011 εντοπίστηκαν σοβαρές ελλείψεις όσον αφορά τον έλεγχο των ελληνικών χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων. Το 2011 η κατάσταση άλλαξε στα χερσαία σύνορα ανάμεσα στην Ελλάδα και την Αλβανία όπου οι ανιχνεύσεις παράνομων εισόδων μειώθηκαν κατά 85% (από 35.300 σε σχεδόν 5.270). Η μείωση αυτή οφείλεται στην κατάργηση των θεωρήσεων για τους Αλβανούς υπηκόους, που τέθηκε σε ισχύ από τις 21 Δεκεμβρίου 2011, και στην έναρξη λειτουργίας του VIS. Βέβαια, έρευνες του FRONTEX δείχνουν ότι Αλβανοί υπήκοοι εξακολουθούν να έρχονται περιοδικά στην Ελλάδα για αναζήτηση εποχιακής εργασίας όμως αυτή η μεταναστευτική ροή πραγματοποιείται νόμιμα και ρυθμίζεται από τις συνοριακές αρχές.¹⁵⁴

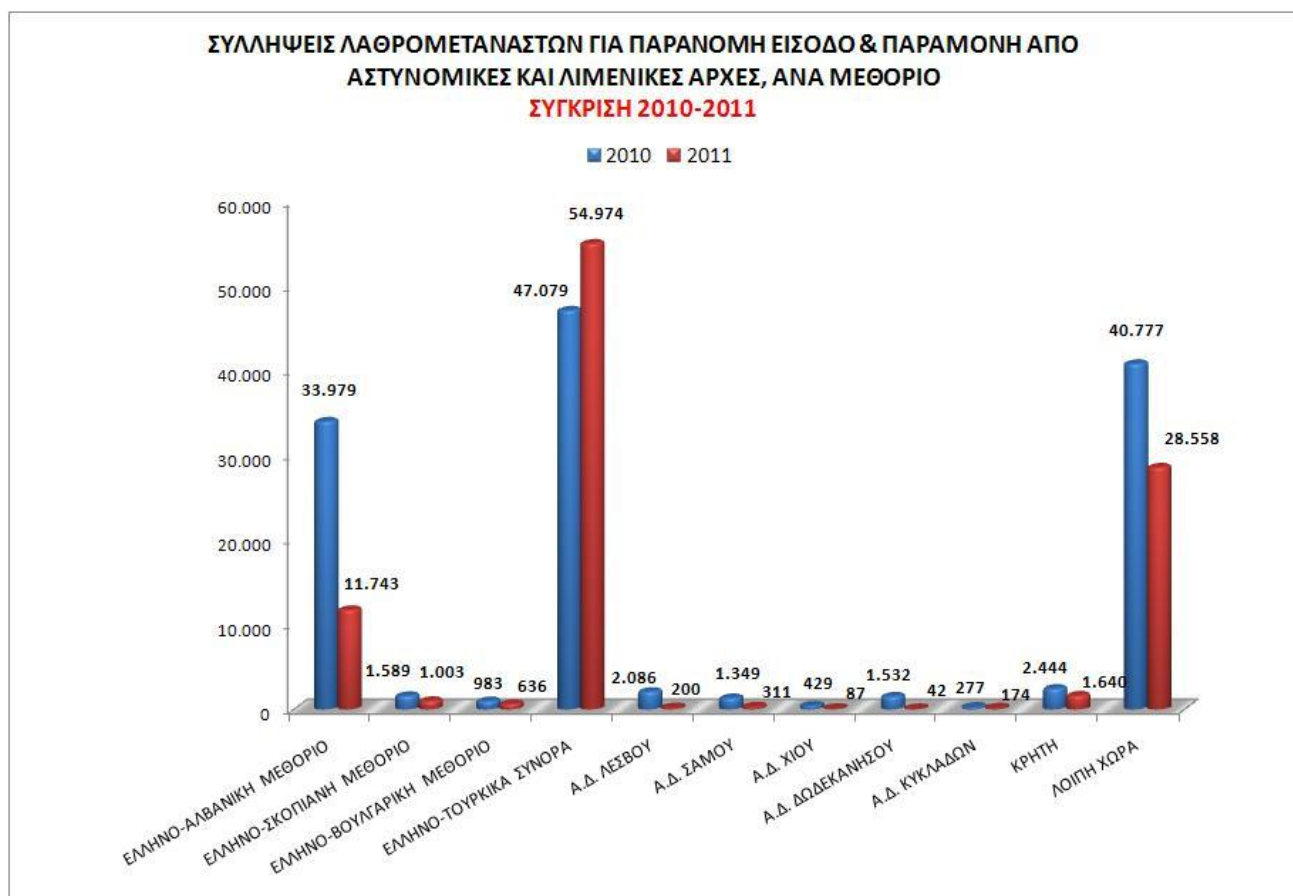
Αποτέλεσμα της μείωσης της παράνομης διέλευσης των συνόρων στα ελληνοαλβανικά σύνορα ήταν και η μείωση του συνολικού ποσοστού παράνομων συνοριακών διελεύσεων στην Ελλάδα για το 2011, παρά την αύξηση που παρατηρήθηκε στα ελληνοτουρκικά σύνορα.

¹⁵³ COM (2012) 230 final

¹⁵⁴ FRONTEX, 2012, Annual Risk Analysis 2012

Διαθέσιμη στο: [<http://www.frontex.europa.eu/publications>]

Στο γράφημα που ακολουθεί, όπου παρουσιάζονται οι συλλήψεις μεταναστών για παράνομη είσοδο και παραμονή, γίνονται αντιληπτές οι παραπάνω παρατηρήσεις.



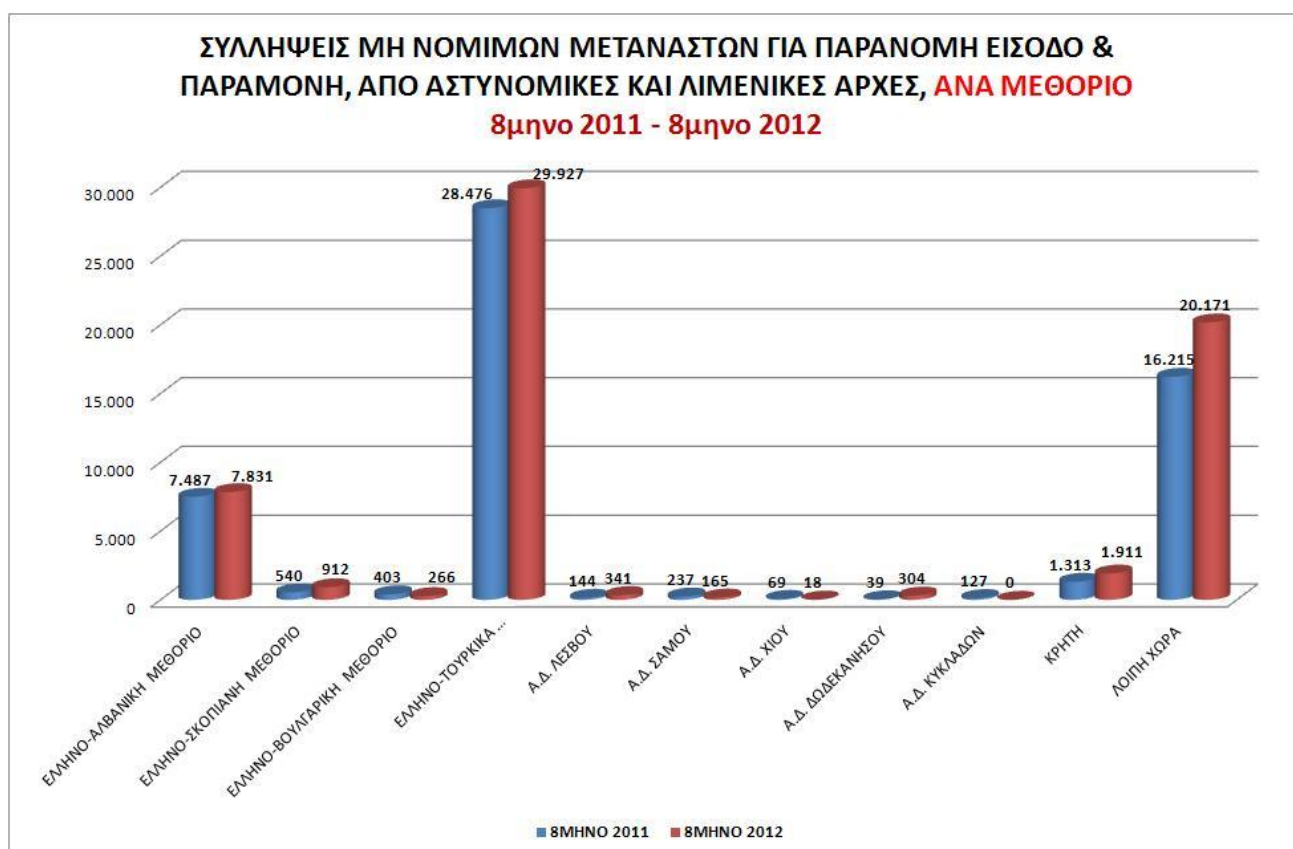
Πηγή: Στατιστικά Στοιχεία Παράνομης Μετανάστευσης 2011

[http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5071&Itemid=429&lang=]

Παρά αυτή τη σημαντική μείωση παράνομων διελεύσεων στα ελληνοαλβανικά σύνορα, η Ελλάδα εξακολουθεί να βρίσκεται στις πρώτες θέσεις των κρατών μελών με τις περισσότερες παράνομες διελεύσεις. Στην ετήσια έκθεση επικινδυνότητας του FRONTEX για το έτος 2012, προβλέπεται ότι τα σύνορα ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τουρκία θα εξακολουθήσουν να ανήκουν στις περιοχές με το υψηλότερο αριθμό ανιχνεύσεων παράνομης διέλευσης, αφού όλο και περισσότεροι μετανάστες φαίνεται να εκμεταλλεύονται την τουρκική πολιτική για τις θεωρήσεις και το χαμηλό αντίτιμο στις τουρκικές αερογραμμές με αποτέλεσμα η πίεση στα σύνορα με την Τουρκία να αναμένεται αυξημένη. Οι μετανάστες στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα συνήθως διασχίζουν το Έβρο τη νύχτα σε μικρές ομάδες ατόμων χρησιμοποιώντας μικρές φουσκωτές βάρκες με κουπιά. Επιπλέον, λόγω των δυσκολιών στην εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής με την Τουρκία δεν πραγματοποιούνται οι απαιτούμενες επιστροφές υπηκόων τρίτων χωρών. Παραδείγματος χάριν, για το έτος 2011, υπήρχαν συνολικά 21.542 εντολές επιστροφής για Αφγανούς υπηκόους αλλά μόνο

745 πραγματοποιήθηκαν. Πέραν αυτού, αυξάνονται οι αναφορές από άλλα κ.μ. σχετικά με μετανάστες που εντοπίζονται με πλαστά ελληνικά έγγραφα (ιδιαίτερα ελληνικές ταυτότητες) στις εσωτερικές πτήσεις.

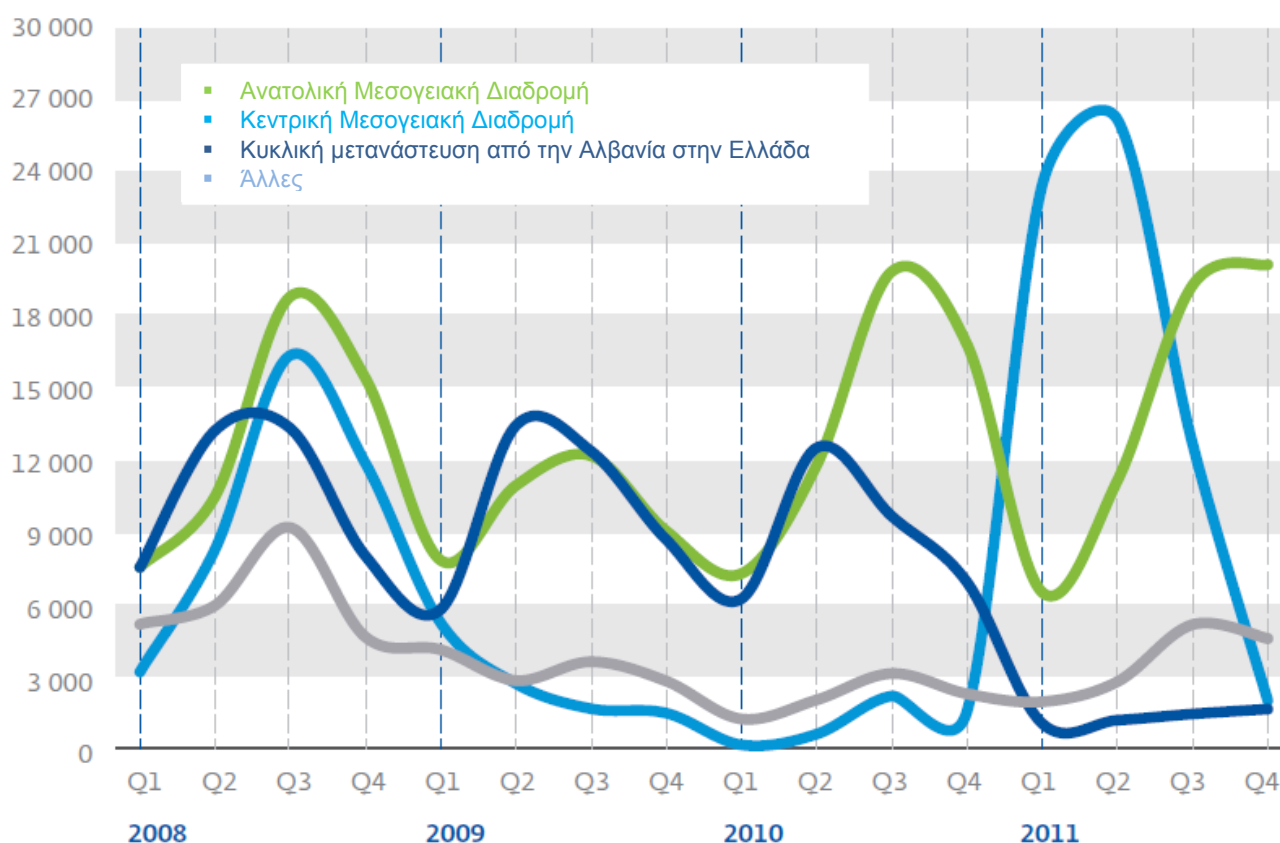
Αυτή η αυξητική τάση παράνομων διελεύσεων στα ελληνοτουρκικά σύνορα γίνεται αντιληπτή και στο παρακάτω διάγραμμα.



Πηγή: Στατιστικά Στοιχεία Παράνομης Μετανάστευσης 2012

[http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=12080&Itemid=429&lang=]

Συνοψίζοντας όσα ειπώθηκαν και σε μια προσπάθεια να συγκριθεί το ελληνικό πρόβλημα με την κατάσταση στην υπόλοιπη Ευρώπη, θα παρουσιαστούν οι βασικές μεταναστευτικές διαδρομές που ακολουθούνται στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα του χώρου. Στο γράφημα, λοιπόν, που ακολουθεί, με την πράσινη γραμμή εμφανίζονται οι παράνομες διελεύσεις που πραγματοποιούνται στην περιοχή της ανατολικής Μεσογείου (η λεγόμενη ανατολική μεσογειακή διαδρομή), όπου η συντριπτική πλειοψηφία των παράνομων διελεύσεων πραγματοποιείται στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα, με το μπλε ανοιχτό χρώμα αποτυπώνονται οι παράνομες διελεύσεις στην περιοχή της κεντρικής μεσογείου και το σκούρο μπλε αντιπροσωπεύει την κυκλική μετανάστευση από την Αλβανία στην Ελλάδα.



Πηγή: FRONTEX, 2012, Annual Risk Analysis 2012

Διαθέσιμη στο: [<http://www.frontex.europa.eu/publications>]

Όπως αποτυπώνεται και στο γράφημα, πέρα από το πρώτο εξάμηνο του 2011 όπου οι μεταναστευτικές ροές αυξήθηκαν ιδιαίτερα στην περιοχή της κεντρικής Μεσογείου εξαιτίας των αναταραχών στην Τυνησία και στη Λιβύη, η ανατολική μεσογειακή διαδρομή βρίσκεται πρώτη στην ανίχνευση παράνομων διελεύσεων. Στο γράφημα αυτό (με τη σκούρα μπλε γραμμή) φαίνεται και η μεγάλη μείωση των παράνομων διελεύσεων στα ελληνοαλβανικά σύνορα.

Αναλόγως την πολιτική κατάσταση στη Μέση Ανατολή, πιθανότατα, η μεταναστευτική ροή θα αυξηθεί το 2013. Το ίδιο αναμένεται και για τις περιοχές της βόρειας και δυτικής Αφρικής. Για τον λόγο αυτό τα σύνορα ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τουρκία θα παραμείνουν και κατά το 2013 ανάμεσα στις κύριες περιοχές παράνομης διέλευσης. Οι αριθμοί μάλιστα αναμένεται να κυμανθούν στα ίδια επίπεδα μεταξύ 2008-2011, δηλαδή μεταξύ 40.000 με 57.000 ανιχνεύσεις παράνομης διέλευσης ετησίως.

Πέραν όμως από τα στατιστικά στοιχεία και τους αριθμούς, ας μην λησμονείται πως πίσω από αυτά βρίσκονται άνθρωποι και σε πολλές περιπτώσεις, άνθρωποι που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Οι μεταναστευτικές πιέσεις στα ελληνικά εξωτερικά σύνορα υπερβαίνουν τις δυνατότητες της συνοριοφυλακής, των κέντρων υποδοχής, της διεκπεραίωσης αιτήσεων ασύλου και της οργάνωσης

επιχειρήσεων επιστροφής των παράνομων μεταναστών¹⁵⁵. Αποτέλεσμα αυτής της υπέρβασης δυνατοτήτων είναι οι χρονοβόρες διαδικασίες για τη χορήγηση ασύλου, οι σοβαρές ελλείψεις στα κέντρα υποδοχής και απάνθρωπες συνθήκες κράτησης, το μεγάλο οικονομικό κόστος και εν τέλη η αναποτελεσματική προστασία ανθρώπων που το έχουν ανάγκη.

Το 2009 η Ελλάδα ήταν η χώρα με το χαμηλότερο ποσοστό αναγνώρισης προσφύγων σε ολόκληρη την ΕΕ, κάτι που έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τον υψηλό αριθμό υπηκόων χωρών που είχαν εισέλθει στη χώρα και δικαιούνταν προστασία (υπήκοοι από χώρες που έχουν προσδιοριστεί ως κύριες πηγές προέλευσης προσφύγων από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, όπως το Αφγανιστάν, το Ιράν, η Σομαλία και η Παλαιστίνη). Από τα λιγοστά πρόσωπα που κατάφεραν να κάνουν αίτηση για άσυλο, μόλις στο 0,3% των αιτούντων άσυλο αναγνωρίστηκε το καθεστώς του πρόσφυγα, ενώ στη Γερμανία το ίδιο έτος το 77% των αιτούντων άσυλο αναγνωρίστηκαν ως Ιρακινοί πρόσφυγες.¹⁵⁶

Τον Οκτώβριο του 2009 ύστερα από καταγγελίες κακομεταχείρισης και κακοποίησης ατόμων που ζητούσαν άσυλο, η Επιτροπή κίνησε διαδικασία επί παραβάσει κατά της Ελλάδας. Δεν είναι δε λίγες οι περιπτώσεις καταδίκης της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ)¹⁵⁷.

Εξαιτίας εκκλήσεων διαφόρων ΜΚΟ στο διάστημα Σεπτεμβρίου-Οκτωβρίου 2010 το Βέλγιο, το Ην Βασίλειο, η Σουηδία, η Ολλανδία, η Ισλανδία και η Νορβηγία σταμάτησαν να εφαρμόζουν τον κανονισμό του Δουβλίνου και έπαψαν να επιστρέφουν στην Ελλάδα αιτούντες άσυλο. Ενώ, περισσότερες από 20 ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στον τομέα των δικαιωμάτων αιτούντων άσυλο και προσφύγων στην Ευρώπη υπέβαλλαν καταγγελία το 2010 στην Ε. Επιτροπή για να κινήσει διαδικασία επί παραβάσει κατά της Ελλάδας για παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης, του δικαιώματος στο άσυλο και της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας στα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Καρβούνης Πάνος, 2011, Παράνομη μετανάστευση και άσυλο

[http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_columns_1_27/04/2011_440133]

¹⁵⁶ Carrera Sergio and Guild Elspeth, 2010, Joint Operation RABIT 2010 – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, σ. 13.

Διαθέσιμο στο: [<http://www.ceps.eu>]

¹⁵⁷ Βλ. ενδεικτικά: Υποθέσεις EFREMIDZE κατά Ελλάδας (Προσφυγή υπ'αρ. 33225/08), R.U. κατά Ελλάδας (Προσφυγή υπ'αρ. 2237/08), RAHIMI κατά Ελλάδας (Προσφυγή υπ'αρ. 8687/08), M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας (Προσφυγή υπ'αρ. 30696/09), Mahmudi και λοιποί κατά Ελλάδας (Προσφυγή υπ'αρ. 14902/10), LICA κατά ΕΛΛΑΔΑΣ (Προσφυγή αριθ. 74279/10).

¹⁵⁸ Carrera Sergio and Guild Elspeth, 2010, Joint Operation RABIT 2010..., ο.π., σ. 14

Τέλος, και σε πρόσφατη έκθεσή της για την λειτουργία του Χώρου Σένγκεν, για την περίοδο Νοέμβριος 2011 - Απρίλιος 2012, η Επιτροπή εξέφρασε την ανησυχία της για τις μεγάλες ανεπάρκειες του ελληνικού συστήματος χορήγησης ασύλου και την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων.

4.2 Τα αίτια του προβλήματος

Τρία φαίνεται να είναι τα αίτια του προβλήματος που αντιμετωπίζει η Ελλάδα σχετικά με τις μεταναστευτικές ροές. Πρώτον, η γεωγραφική της θέση την φέρνει στην πρώτη γραμμή των εξωτερικών συνοριακών ελέγχων, δεύτερο μεγάλο ζήτημα είναι η μη εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής με την Τουρκία και τρίτο οι ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και πόρους, η οποία μάλλον οφείλεται σε αναποτελεσματική διαχείριση εξαιτίας των συνήθων «ιδιορρυθμιών» του διοικητικού μηχανισμού.

4.2.1 Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων είναι θέμα ευρωπαϊκό ...

Το πρόβλημα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου δεν είναι μόνο ελληνικό αλλά ευρωπαϊκό. Όπως και άλλες νότιες μεσογειακές χώρες έτσι και η Ελλάδα βρίσκεται στην πρώτη γραμμή των εξωτερικών συνοριακών ελέγχων. Τα τελευταία χρόνια, κυρίως σε διπλωματικό επίπεδο, έχουν εκφραστεί ανησυχίες από χώρες, όπως η Ισπανία, η Ιταλία και η Μάλτα, σχετικά με το δυσανάλογο επίπεδο ευθύνης προστασίας των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και έχει τονιστεί η ανάγκη ένδειξης «ευρωπαϊκής αλληλεγγύης» από όλους τους εταίρους.

Η δυσχερής θέση των κ.μ. που έχουν αναλάβει την προστασία όλης της Ένωσης, δεν έχει συνοδευτεί μέχρι στιγμής από κάποιο συγκεκριμένο και αποτελεσματικό ευρωπαϊκό μηχανισμό αλληλεγγύης. Αν και οι εκκλήσεις ευρωπαίων ηγετών για μεγαλύτερη ευρωπαϊκή συμμετοχή είναι πολλές, η πλειοψηφία των εθνικών κυβερνήσεων φαίνεται να διστάζει να λάβει αποφάσεις κατά τη συζήτηση των συγκεκριμένων θεμάτων θέτοντας τις «εθνικές πολιτικές ανησυχίες» ως εμπόδιο στην υποστήριξη των χωρών της πρώτης γραμμής.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Carrera Sergio and Guild Elspeth, 2010, Joint Operation RABIT 2010..., ο.π., σ.13-14

Η εναρμόνιση της νομοθεσίας σχετικά με τους ελέγχους και τη διαχείριση της διέλευσης των συνόρων έχει μεν πραγματοποιηθεί από το 2006 με τον ΚΣΣ αλλά η διασφάλιση της εναρμονισμένης εφαρμογής του δεν φαίνεται να έχει κατοχυρωθεί από τη στιγμή που δεν έχουν ληφθεί υπόψη σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι τυχόν δυσχέρειες που μπορεί να αντιμετωπίζει ένα κ.μ., όπως η γεωγραφική του θέση, η κινητικότητα στα σύνορα, οι ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό, οι μεταβλητές απαιτήσεις σε πόρους ανάλογα την περίοδο. Χώρες όπως η Ελλάδα που αντιμετωπίζουν τέτοιες δυσκολίες σίγουρα είναι πιο δύσκολο να εφαρμόσουν τις νομοθετικές επιταγές και τα δικαιικά πρότυπα σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα των παράνομων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο.

Εκτός από τη μετατόπιση της ευθύνης των συνοριακών ελέγχων στα κ.μ. που βρίσκονται γεωγραφικά στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, η υποχρέωση αυτή ουσιαστικά συνοδεύεται και με την ευθύνη εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, αφού σύμφωνα με τον Κανονισμό που ρυθμίζει θέματα ασύλου (Δουβλίνο II) υπεύθυνη χώρα για την εξέταση είναι η πρώτη χώρα μέσω της οποίας ο αιτών άσυλο εισήλθε για πρώτη φορά στο χώρο της ΕΕ.¹⁶⁰

Τα περιστατικά που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της δανικής προεδρίας δεν πρέπει να επαναληφθούν. Το βάρος που σηκώνουν οι χώρες της πρώτης γραμμής είναι δυσβάστακτο και η επαναφορά των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων δεν αποτελεί λύση στο πρόβλημα της μετανάστευσης, αντιθέτως, τέτοιες πρωτοβουλίες παρεκτρέπονται από το ευρωπαϊκό αίσθημα αλληλεγγύης και αφήνουν έδαφος να αναπτυχθούν ακραίες αντιλήψεις, αφού δεν προωθείται μια κοινή ευρωπαϊκή λύση.

4.2.2 Η συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία

Η Ελλάδα έχει συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής προσώπων σε μη νόμιμη κατάσταση με τη Σλοβενία (ν.2352/1995), την Κροατία (ν.2350/1995), τη Βουλγαρία (ν.2406/1996), την Πολωνία (ν.2384/1996), την Ιταλία(ν.2857/2000), τη Λετονία (ν.2861/2000), τη Λιθουανία (ν.2911/2001), τη Γαλλία (ν.2917/2001), την Τουρκία (ν.3030/2002), την Ελβετία κ.α.¹⁶¹

Ιδιαίτερη είναι η περίπτωση της ελληνοτουρκικής συμφωνίας, αφού ουσιαστικά μένει ανενεργή εξαιτίας της έλλειψης πολιτικής βούλησης από τη μεριά της Τουρκίας. Λόγω των χαμηλών

¹⁶⁰ Carrera Sergio and Guild Elspeth, 2010, Joint Operation RABIT 2010..., ο.π., σ.13-14

¹⁶¹ Σαμπατάκου Ελένη-Ανδριανή, (2010), Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη. Δρώντες, Δομές και Διάδραση, Αθήνα, Παπαζήση, σελ. 475.

αεροπορικών εισιτηρίων που επιτρέπουν στους υπηκόους τρίτων χωρών να φτάνουν μέχρι την Κωνσταντινούπολη αεροπορικώς, αλλά και εξαιτίας της πολιτικής θεωρήσεων που ακολουθεί (περισσότερες από 60 χώρες έχουν εξαιρεθεί από την απαίτηση κατοχής visa για να εισέλθουν στη χώρα), η Τουρκία έχει αναδειχθεί σε ιδανική δίοδο για να εισέρχονται υπήκοοι τρίτων χωρών στην ΕΕ¹⁶².

Για τους λόγους αυτούς, τον Ιανουάριο του 2000 υπεγράφη μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας η «Συμφωνία για την καταπολέμηση του εγκλήματος, ιδιαίτερα της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και της παράνομης μετανάστευσης». Με τη Συμφωνία αυτή εκφραζόταν η επιθυμία των δύο μερών να αντιμετωπίσουν από κοινού μια σειρά ζητημάτων. Τον Νοέμβριο του 2001 υπεγράφη στην Αθήνα το «Πρωτόκολλο εφαρμογής του άρθρου 8» της άνω Συμφωνίας. Παρά το πολλά υποσχόμενο περιεχόμενο η συμφωνία μένει αδρανής. Η αιτία της μη εφαρμογής της συμφωνίας συνδέεται με ευρύτερη διένεξη των δύο χωρών σχετικά με το ζήτημα της ευθύνης των κρατών για θέματα της Έρευνας και Διάσωσης στη θάλασσα (Search & Rescue – SAR). Με βάση τη σύμβαση SAR έχει οριστεί ειδικά για το Αιγαίο Πέλαγος ότι η ελληνική περιοχή ευθύνης για την έρευνα και τη διάσωση συμπίπτει με το τμήμα της περιοχής που περιλαμβάνεται στο FIR Αθηνών [περιοχή ευθύνης στο πλαίσιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO)]. Η Τουρκική πλευρά ισχυρίζεται πως τμήμα της περιοχής του FIR Αθηνών εμπίπτει στη δική της αρμοδιότητα.¹⁶³ Επίσης, το μεγαλύτερο μέρος των μεταναστών που εισέρχονται παρανόμως στην Ελλάδα από την Τουρκία είναι από το Αφγανιστάν, το Πακιστάν και το Μπαγκλαντές, χώρες με τις οποίες η Ελλάδα δεν έχει υπογράψει συμφωνίες επανεισδοχής. Εξαιτίας των άλυτων αυτών θεμάτων, η Τουρκία απορρίπτει τα ελληνικά αιτήματα επανεισδοχής προσώπων που εντοπίστηκαν να περνούν παράνομα τα σύνορα. Οι αδικαιολόγητες απορρίψεις των ελληνικών αιτημάτων και οι εκπρόθεσμες απαντήσεις της τούρκικης πλευράς σε συνδυασμό με αλληλοκατηγορίες για βίαιη επαναπροώθηση στις ακτές αμφοτέρων των κρατών δημιουργούν έντονες τριβές ανάμεσα στις δύο χώρες.¹⁶⁴

¹⁶² FRONTEX, 2011, General Report 2011, ο.π., σ.9.

¹⁶³ Νικολακοπούλου – Στεφάνου Ηρώ, «Ελληνικές και Ευρωπαϊκές προτεραιότητες πολιτικής για τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης», στο Κόντης Αντώνης, κ.α. (επιμ.), (2008), Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές Τόμος Α', Αθήνα, ΙΜΕΠΟ (Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής), σελ. 305.

¹⁶⁴ Τραμουντάνης Άγγελος (επιμ.), 2011, Συμφωνίες επανεισδοχής και η επισφαλής εφαρμογή τους, Μετανάστευσης Επίκαιρα, (2): 9-10.

Στον Πίνακα που ακολουθεί γίνεται αισθητό το πρόβλημα που δημιουργεί στην Ελλάδα η μη εφαρμογή της συμφωνίας.

ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΑΙΤΗΜΑΤΑ ΕΠΑΝΕΙΣΔΟΧΗΣ				
ΕΤΟΣ	Αιτήματα επανεισδοχής	Αριθμός Λ/Μ	Αποδεχθέντες	Παραδοθέντες
2008	1.527	26.516	3.020	230
2009	879	16.123	974	283
2010	295	10.198	1.457	501

Πηγή: Στατιστικά στοιχεία παράνομης μετανάστευσης για το έτος 2010

[http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=3665&Itemid=429&lang=]

Οι διαρκώς αυξανόμενες μεταναστευτικές ροές αναδεικνύουν την ανάγκη συνεργασίας με την Τουρκία και για αυτό γίνονται προσπάθειες σύναψης συμφωνίας επανεισδοχής και σε ενωσιακό επίπεδο. Στις 21 Ιουνίου οι διαπραγματευτές της Ε. Επιτροπής και της Τουρκίας πρόσθεσαν τη μονογραφή τους, στο κείμενο της συμφωνίας επανεισδοχής, αφού έγινε δεκτός ο όρος της Τουρκίας για παροχή διευκολύνσεων στην χορήγηση βίζας σε τούρκους υπηκόους. Ωστόσο, η εφαρμογή της δε διαφαίνεται σύντομα, αφού διαφέρουν οι θέσεις των δύο μερών ως προς την κατάργηση της θεώρησης εισόδου. Η τουρκική πλευρά ζητά παράλληλη εφαρμογή της κατάργησης της βίζας και της συμφωνίας επανεισδοχής παράνομων μεταναστών, αλλά η θέση της ΕΕ είναι πως η συμφωνία επανεισδοχής θα επιτρέψει να πραγματοποιηθεί πρόοδος στην προοπτική της κατάργησης της θεώρησης εισόδου για τους Τούρκους υπηκόους¹⁶⁵.

4.2.3 Η αξιοποίηση των πόρων

Σε πρόσφατη έκθεση της Επιτροπής για την λειτουργία του Χώρου Σένγκεν¹⁶⁶, επισημαίνεται ότι κατά το χρονικό διάστημα 2010-2011 εντοπίστηκαν σοβαρές ελλείψεις όσον αφορά τον έλεγχο των εξωτερικών χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων της Ελλάδας, ενώ η επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων Cecilia Malmström έχει επισημάνει αρκετές φορές τη χαμηλή απορροφητικότητα των ευρωπαϊκών κονδυλίων.

Ενδεικτικά, στον Πίνακα που ακολουθεί καταγράφονται τα χρηματικά ποσά που είναι διαθέσιμα για την Ελλάδα την περίοδο 2007-2013 από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, στο πλαίσιο του προγράμματος της ΕΕ «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών».

¹⁶⁵ Με «ανταλλάγματα» προχωρεί η Συμφωνία Επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας

[<http://euractiv.gr/dieyrynsi/me-%C2%ABantallagmata%C2%BB-proxorei-i-symfonia-epaneisdoxis-ee-toyrkias>]

¹⁶⁶ COM(2012) 230 final

Πολυετές Πρόγραμμα – Σχέδιο Χρηματοδοτικού Πλάνου								
Κράτος Μέλος: Ελλάδα								
Ταμείο: Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων								
(τρέχουσες τιμές σε ευρώ)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Κοινοτική Συμμετοχή	13.466.667	13.743.089	23.459.508	14.928.000	18.541.000	26.440.000	37.226.000	147.804.265
Δημόσια συγχρηματοδότηση	4.488.889	4.581.030	7.819.836	4.976.000	6.180.334	8.813.334	12.408.667	49.268.090
Ιδιωτική συγχρηματοδότηση	0	0	0	0	0	0	0	0
ΣΥΝΟΛΟ	17.955.556	18.324.119	31.279.344	19.904.000	24.721.334	35.253.334	49.634.667	197.072.355

Πηγή: Πολυετές πρόγραμμα 2007-2013

[http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=2194&Itemid=440&lang=]

Η Ελλάδα θα πρέπει να βελτιώσει τον προγραμματισμό και τη γενικότερη διαχείριση των διαθέσιμων κονδυλίων για να μην χαθούν. Από τις αρχές του 2012 ζήτησε τεχνική βοήθεια προκειμένου να επιταχυνθεί η απορρόφηση κονδυλίων από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής. Τον Μάρτιο του 2012, η Ομάδα δράσης για την Ελλάδα, κάλεσε τα κ.μ. να προσφέρουν σχετική βοήθεια και να προτείνουν την διάθεση ειδικών εμπειρογνομόνων.

Σύμφωνα με την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή υπηρεσία υποστήριξης για θέματα ασύλου, οι εμπειρογνώμονες θα επιστρατευτούν από τον Σεπτέμβριο-Οκτώβριο του 2012 και θα συνεργαστούν στενά με την Ομάδα δράσης της ΕΕ για την Ελλάδα για τη βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών που καθυστερούν την απορρόφηση των κονδυλίων.

Όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων, διευρύνθηκε τον Μάρτιο του 2012 η δράση του επιχειρησιακού γραφείου του Frontex στον Πειραιά, ώστε να συμβάλει στην ανάπτυξη των ικανοτήτων των ελληνικών αρχών που ασχολούνται με τα εξωτερικά σύνορα και στην καλύτερη αξιοποίηση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων. Μάλιστα, αναμένεται να στηρίξει ο FRONTEX τις ελληνικές υπηρεσίες στην κατάρτιση των τεχνικών προδιαγραφών των δράσεων που συγχρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του ΤΕΣ.

Επιπλέον, στις 29 Ιουνίου 2012, η Επιτροπή οργάνωσε επιχειρησιακό εργαστήριο (operational workshop) σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί στην Ελλάδα, με βασικό στόχο να εξακριβωθεί

η διαθεσιμότητα των κ.μ. να παρέχουν στήριξη σχετικά με συγκεκριμένες δράσεις στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων.¹⁶⁷

Δυσοίωνες είναι οι προβλέψεις του FRONTEX για το 2013, αφού σε έκθεσή¹⁶⁸ του αναφέρει πως οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα πιθανότατα θα επηρεαστούν αρνητικά εξαιτίας των μέτρων λιτότητας και της μείωσης των πόρων σε συνδυασμό με την αναμενόμενη αύξηση των μεταναστευτικών ροών και των επιβατών. Από το 2009 εφαρμόζονται μέτρα λιτότητας, τα οποία οδηγούν σε μεγέθυνση των ανισοτήτων ανάμεσα στα κ.μ. αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των συνοριακών ελέγχων, ενώ επιπλέον θεωρούνται από τους διακινητές μεταναστών ως προσπελάσιμα σημεία και επιλέγονται για παράνομη διέλευση. Ακόμα, επισημαίνεται ότι οι περικοπές μπορούν να επιδεινώσουν το πρόβλημα της διαφθοράς αυξάνοντας την ευπάθεια σε παράνομες δραστηριότητες σε όλα τα εξωτερικά σύνορα.

4.3 Η αντιμετώπιση του προβλήματος

4.3.1 Ευρωπαϊκή συνδρομή

Πέραν της ευρωπαϊκής οικονομικής συνδρομής από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων αλλά και το Ταμείο Επιστροφής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων και το Ταμείο Ένταξης, η Ελλάδα αντλεί υποστήριξη από την ΕΕ μέσω των επιχειρησιακών δράσεων του FRONTEX.

Στις 24 Οκτ.2010 η ελληνική κυβέρνηση έκανε έκκληση για βοήθεια στα εξωτερικά σύνορά της με την Τουρκία λόγω μαζικής εισροής λαθρομεταναστών. Την επόμενη μέρα ο διευθυντής του FRONTEX, Likka Laitinen, ανακοίνωσε την πρόθεσή του να βοηθήσει την Ελλάδα. Αυτό το κάλεσμα οδήγησε στην πρώτη αποστολή ομάδας RABIT (Rabit Border Intervention Teams) από τη δημιουργία τους το 2007.

Η αρχική ομάδα RABIT, που στάλθηκε στην περιοχή του Έβρου στις 2 Νοεμβρίου 2010, περιλάμβανε 175 ειδικούς στους συνοριακούς ελέγχους από τα κράτη μέλη. Ανάμεσα σε αυτούς υπήρχαν ειδικοί στα πλαστά έγγραφα, διερμηνείς, χειριστές σκύλων, ειδικοί στις συνεντεύξεις και στις αναφορές κ.α. Επίσης παραχωρήθηκε από διάφορα κ.μ. (Ρουμανία, Αυστρία, Βουλγαρία, Ουγγαρία, Γερμανία, Σλοβακία και Δανία) τεχνικός εξοπλισμός (ελικόπτερο, λεωφορεία, περιπολικά

¹⁶⁷ Κοινοβουλευτικές ερωτήσεις

[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-005586&language=EL>]

¹⁶⁸ FRONTEX, 2012, Annual Risk Analysis 2012, ο.π., σ.42

κ.α.). Η αρχική εκτίμηση ήταν η παραμονή της Ομάδας για δύο μήνες όμως οι συνθήκες επέβαλαν την παράταση της παραμονής.¹⁶⁹

Τελικά, το Μάρτιο του 2011 ολοκληρώθηκε η δράση της πρώτης ομάδας ταχείας επέμβασης στα ελληνοτουρκικά σύνορα. Στο χρονικό διάστημα μεταξύ 2 Νοεμβρίου 2010 και 2 Μαρτίου 2011 ο FRONTEX συντόνιζε συνολικά τη δράση 567 υπαλλήλων, των οποίων η δράση λειτουργούσε αποτρεπτικά στην περιοχή, μειώνοντας τις παράνομες διελύσεις σε ημερήσια βάση από 250 σε 60 άτομα. Επιπροσθέτως, βελτιώθηκε κατά τη διάρκεια της λειτουργίας της ομάδας ο προσδιορισμός των μεταναστών όπου σχεδόν το 90% όσων συλλήφθηκαν προσδιορίστηκε η υπηκοότητά τους.¹⁷⁰

Πέραν αυτής της δράσης έκτακτου χαρακτήρα, από το 2006 διεξάγεται η κοινή επιχείρηση ΠΟΣΕΙΔΩΝ, η οποία αρχικά δραστηριοποιούνταν στα θαλάσσια Ελληνοτουρκικά σύνορα και μετά την αλλαγή των μεταναστευτικών τάσεων διευρύνθηκε ώστε να καλύπτει και τα χερσαία σύνορα της Ελλάδας και της Βουλγαρίας με την Τουρκία. Αποτελεί τη μεγαλύτερη δράση που έχει συντονίσει ποτέ ο FRONTEX και διεξάγεται πλέον στα θαλάσσια Ελληνο-τουρκικά σύνορα και στα χερσαία Ελληνο-αλβανικά, Ελληνο-τουρκικά και Βουλγαρο-τουρκικά σύνορα. Σε αυτήν συμμετέχουν τα κράτη μέλη με εναέρια, πλωτά και χερσαία μέσα, τεχνικό εξοπλισμό και αποσπασμένους αξιωματικούς.¹⁷¹ Η ενίσχυση των επιχειρήσεων του Οργανισμού στην περιοχή υποστηρίζεται ιδιαίτερα από Μεσογειακά κράτη και σε μεγάλο βαθμό από τη Γαλλία, διότι τα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα, όπως εξηγήθηκε και προηγουμένως, θεωρούνται ως η βασική είσοδος μετανάστευσης στην Ευρώπη. Η πρόταση ίδρυσης παραρτήματος στην περιοχή της Μεσογείου και στα κράτη διέλευσης και προέλευσης προωθείται, ώστε να ενισχυθούν οι διαδικασίες επαναπατρισμού. Με την πρόταση αυτή γίνεται αισθητή η προσπάθεια εξέλιξης του FRONTEX από μηχανισμό αναχαίτισης και παρακολούθησης σε υλοποιητή προγραμμάτων επαναπατρισμού.¹⁷² Στις αρχές του Σεπτεμβρίου, ο FRONTEX ενίσχυσε περαιτέρω τις δυνάμεις που διαθέτει στην Ελλάδα, εξαιτίας των αυξανόμενων μεταναστευτικών πιέσεων στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (τα νησιά που έχουν σημειωθεί τα περισσότερα περιστατικά είναι η Λέσβος, η Σάμος, η Πάμος, η Λέρος και η Σύμη) που δεν μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μόνο από το Λιμενικό Σώμα.¹⁷³

Όσον αφορά τον τομέα της επιστροφής, ο Frontex, από το 2009, διαχειρίζεται το σχέδιο ΑΤΤΙΚΗ επιστρατεύοντας εμπειρογνώμονες που βοηθούν την Ελλάδα να αναπτύξει τις ικανότητες της και να

¹⁶⁹ Carrera Sergio and Guild Elspeth, 2010, Joint Operation RABIT 2010..., ο.π., σ. 1-2.

¹⁷⁰ FRONTEX, General Report 2011, ο.π., σ.14-15.

¹⁷¹ FRONTEX – Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις

[<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>]

¹⁷² Σαμπατάκου Ελένη-Ανδριανή, (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη...*, ο.π., σ.488-489.

¹⁷³ Ενίσχυση των δυνάμεων του Φρόντεξ στο Αιγαίο

[<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=473212>]

βελτιώσει τη διαχείριση των επιστροφών. Αυτή η βοήθεια έχει θετικό αντίκτυπο στην εφαρμογή διαφόρων δράσεων που συγχρηματοδοτήθηκαν από το Ταμείο Επιστροφής.

Τέλος, να αναφερθεί πως αποτελεί ελπιδοφόρα εξέλιξη το κείμενο που προώθησε το ΕΚ στην Ε. Επιτροπή, στις 10 Σεπτεμβρίου, στο οποίο καλεί την Επιτροπή να συμπεριλάβει στις μελλοντικές της νομοθετικές προτάσεις έναν μόνιμο μηχανισμό μετεγκατάστασης εντός της ΕΕ των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και των αιτούντων άσυλο. Σύμφωνα με το ψήφισμα αυτό, όπου εισηγητής είναι ο Κύπριος ευρωβουλευτής Κ.Τριανταφυλλίδης, ο μηχανισμός θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το συμφέρον των δικαιούχων και τις προοπτικές κοινωνικής τους ένταξης καθώς και αντικειμενικούς δείκτες σχετικούς με τις ικανότητες υποδοχής και ενσωμάτωσης των κρατών μελών, όπως το ΑΕΠ, τον πληθυσμό και την εδαφική έκταση. Μια νομοθετική πρόβλεψη σαν κι αυτή θα βοηθούσε τα κ.μ. που δέχονται τις μεγαλύτερες μεταναστευτικές πιέσεις.¹⁷⁴

4.3.2 Εθνικές δράσεις

Τον Αύγουστο του 2010 κατατέθηκε από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη στην ΕΕ εθνικό σχέδιο δράσης για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Βασικοί στόχοι του σχεδίου δράσης ήταν η δημιουργία διαδικασιών και δομών πρώτης υποδοχής, η δημιουργία κινητών μονάδων υποδοχής καθώς και η δημιουργία τριών Κέντρων Πρώτης Υποδοχής σε Έβρο, Δωδεκάνησα και Λέσβο μέχρι τα τέλη του 2011, η δημιουργία μιας νέας ανεξάρτητης από την Ελληνική Αστυνομία Υπηρεσίας Ασύλου και η ριζική αναμόρφωση της διαδικασίας Ασύλου, η οποία αναμενόταν να τεθεί σε λειτουργία τον Οκτώβριο του 2011, η βελτίωση των υπαρχόντων υποδομών και η αύξηση της χωρητικότητας των δομών φιλοξενίας, η βελτίωση των υπαρχόντων Κέντρων Κράτησης, η βελτίωση των επιδόσεων στις επιστροφές, καθώς και η σύναψη διμερών συμφωνιών επανεισδοχής με κράτη από τα οποία η Ελλάδα δέχεται υψηλές μεταναστευτικές ροές και η περαιτέρω ανάπτυξη του προγράμματος εθελούσιων επαναπατρισμών.¹⁷⁵

Δύο χρόνια μετά ελάχιστοι από τους στόχους αυτούς έχουν υλοποιηθεί. Όσον αφορά τη νέα Υπηρεσία Ασύλου, ιδρύθηκε με το νόμο 3907/2011 και αποτελεί την πρώτη αυτόνομη δομή της χώρας που ασχολείται με την εξέταση των αιτημάτων ασύλου και διεθνούς προστασίας και υπάγεται στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Από τη στιγμή που θα αρχίσει να παραλαμβάνει αιτήματα ασύλου η νέα Υπηρεσία, θα απαλλαγεί η Αστυνομία από το φόρτο της διαδικασίας, ενώ θα μειωθεί

¹⁷⁴ Άσυλο: Το ΕΚ ζητά δίκαιο επιμερισμό του βάρους και μεγαλύτερη αλληλεγγύη μεταξύ των χωρών της ΕΕ [http://www.europarl.gr/view/el/press-release/news/news_2012/sept2012/8september.html]

¹⁷⁵ Δελτίο Τύπου για το Εθνικό Σχέδιο Δράσης που κατέθεσε το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών [http://www.yptp.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3246&Itemid=443]

σημαντικά η υπάρχουσα χρονοβόρα διαδικασία, αφού στόχος είναι οι μετανάστες που συλλαμβάνονται να εισέρχονται παράνομα στην ελληνική επικράτεια να κρατούνται στα κέντρα υποδοχής μέχρι 15 ημέρες. Μέσα στο διάστημα αυτό θα εκτιμάται η ανάγκη των προσώπων αυτών για προστασία. Όσοι θα χρήζουν προστασίας θα αφήνονται ελεύθεροι, ενώ οι υπόλοιποι θα μεταφέρονται στο κέντρο επαναπατρισμού για την επιστροφή τους. Η λειτουργία της Υπηρεσίας δεν είχε ξεκινήσει μέχρι και τον Μάιο του 2012 λόγω σημαντικής υποστελέχωσης, αφού στο τέλος Μαΐου 2012, από τους 292 υπαλλήλους, που απαιτούνται συνολικά, είχαν αναλάβει υπηρεσία μόνο 15(!).¹⁷⁶

Η πλειοψηφία των υπαρχόντων κέντρων κράτησης σίγουρα δεν πληροί τα απαιτούμενα κριτήρια, ενώ αποστέλλονται καθημερινά σε αυτά λαθρομετανάστες από τη δράση «Ξένιος Ζευς». ΜΚΟ καταδικάζουν την επιχείρηση αυτή και κάνουν έκκληση να σταματήσουν οι ελληνικές αρχές τη μαζική καταστολή των μεταναστών και να επιτρέψουν την αποτελεσματική πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου σε αυτούς που χρήζουν διεθνή προστασία¹⁷⁷. Υπάρχουν ακόμα ελλείψεις σε κέντρα πρώτης υποδοχής, ιδιαίτερα στην περιοχή του Αιγαίου, όπου το καλοκαίρι σημειώθηκε αύξηση των μεταναστευτικών ροών, αλλά συναντώνται και έντονες αντιδράσεις στις τοπικές κοινωνίες που δεν επιθυμούν τη λειτουργία τέτοιων κέντρων στην περιοχή τους.

Επιπλέον, εξακολουθούν να πραγματοποιούνται προσπάθειες για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με κύριες χώρες προέλευσης μεταναστών όπως το Μπανγκλαντές, το Ιράκ, το Αφγανιστάν και η Νιγηρία.

Τέλος, ακόμα μία εθνική δράση που υλοποιείται είναι η δημιουργία φράχτη (12.5 χμ) στον Έβρο, στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα. Η δράση αυτή χρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους, αφού η Ε. Επιτροπή δεν δέχτηκε ως προτεραιότητα τη δημιουργία του και δεν ενέκρινε τη χρηματοδότησή του. Η κατασκευή αυτή έχει δεχθεί έντονη κριτική από την ΕΕ και ΜΚΟ (όπως η Διεθνής Αμνηστία), ενώ γενικά υπάρχουν διάφορες αρνητικές γνωμοδοτήσεις που υποστηρίζουν πως η δημιουργία ενός συρματινού φράχτη δεν επιλύει το πρόβλημα. Οι εργασίες κατασκευής του αναμένεται να ολοκληρωθούν τέλη Νοέμβρη. Τα αποτελέσματα της κατασκευής αυτής αλλά και η αυξημένη επιτήρηση των χερσαίων ελληνοτουρκικών συνόρων γίνονται αισθητά και με την αύξηση των παράνομων διελεύσεων στα θαλάσσια σύνορα των οποίων η επιτήρηση εμφανίζει σημαντικές δυσκολίες.

¹⁷⁶ Η Νέα Υπηρεσία Ασύλου και η Αρχή Προσφύγων

[http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=4258&Itemid=156&lang=&lang=&lang=GR#nea_uphresia_9]

¹⁷⁷ Η Ελλάδα πρέπει να σταματήσει τη μαζική καταστολή των «παράτυπων μεταναστών» από την αστυνομία [<http://www.amnesty.org.gr>]

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη η εσωτερική αγορά ορίζεται ως ένας χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα. Ωστόσο, η ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών εφαρμόστηκε για πρώτη φορά εκτός του νομικού και θεσμικού πλαισίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εξαιτίας της αδυναμίας επίτευξης ομοφωνίας.

Η συνεργασία Σένγκεν που πραγματοποιήθηκε ανάμεσα σε ορισμένα κ.μ. των τότε Κοινοτήτων, αποτέλεσε το έναυσμα για την πραγμάτωση της ελεύθερης κυκλοφορίας. Αν και η υλοποίησή της ξεκίνησε εξωθεσμικά, το 1997 με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωματώθηκε το κεκτημένο Σένγκεν και έκτοτε εξελίσσεται και διαμορφώνεται εντός του πλαισίου της ΕΕ.

Το 2006 τέθηκε σε ισχύ ο ευρωπαϊκός Κώδικας Συνόρων, ο οποίος προβλέπει ότι δεν διενεργούνται συνοριακοί έλεγχοι προσώπων ανάμεσα στα κράτη μέλη που συνιστούν το Χώρο Σένγκεν και συγχρόνως εισάγει κοινούς κανόνες και πρότυπα για τη διεξαγωγή των συνοριακών ελέγχων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κ.μ.

Κατά τα πρώτα χρόνια η εφαρμογή του ΚΣΣ υπήρξε ομαλή και τα σημεία που εντοπιζόνταν αδυναμίες και χρειάζονταν βελτιώσεις ήταν ελάχιστα και μικρής σημασίας. Ωστόσο, τα περιστατικά της προηγούμενης άνοιξης, που χαρακτηρίστηκε και ως Αραβική Άνοιξη εξαιτίας της έκρυθμης κατάστασης στην περιοχή της Β. Αφρικής, ανέδειξαν την ανάγκη τροποποίησης του ΚΣΣ, ώστε να δημιουργηθεί ένα πιο αυστηρό καθεστώς επαναφοράς των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων, όπου κύριο λόγο θα έχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι αντιδράσεις όμως των κ.μ. ήταν έντονες και η νομοθετική ρύθμιση βρίσκεται υπό εξέλιξη.

Επειδή το βάρος των κ.μ. που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή ελέγχων είναι μεγάλο, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, έχουν υιοθετηθεί διάφορα μέτρα για την προστασία του Χώρου. Ο FRONTEX έχει αναλάβει το συντονισμό και την αποτελεσματική εφαρμογή των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, έχουν δημιουργηθεί πανευρωπαϊκές βάσεις δεδομένων (SIS και VIS) για να βελτιωθεί το επίπεδο ασφάλειας των ελέγχων αλλά και η συνεργασία των κ.μ. σε αστυνομικό, διοικητικό και δικαστικό επίπεδο. Ακόμα, έχει θεσπιστεί το ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων ως χρηματοδοτικό μέσο για την οικονομική υποστήριξη των κ.μ. της πρώτης γραμμής, έχουν συναφθεί ανάμεσα στην ΕΕ και σε τρίτα κράτη συμφωνίες επανεισδοχής για τη διευκόλυνση της επιστροφής των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται παράνομα στην επικράτεια κράτους μέλους.

Η Ελλάδα ανήκει στα κ.μ. της πρώτης γραμμής ελέγχων και βρίσκεται στην κορυφή της λίστας των κ.μ. με τις περισσότερες παράνομες διελεύσεις στα εξωτερικά της σύνορα. Η Τουρκία έχει

αναδειχθεί σε ιδανική δίοδο για να εισέρχονται υπήκοοι τρίτων χωρών παράνομα στην ΕΕ εξαιτίας της «χαλαρής» πολιτικής θεωρήσεων που ακολουθεί η χώρα και του χαμηλού αντιτίμου των τούρκικων αερογραμμών. Μάλιστα, τα στατιστικά στοιχεία που παρέχονται από τον FRONTEX καταδεικνύουν ότι το συνδυασμό αυτό φαίνεται να εκμεταλλεύονται όλο και περισσότεροι υπήκοοι τρίτων χωρών, ενισχύοντας έτσι την ανάγκη ανεύρεσης λύσης. Η ελληνοτουρκική συμφωνία επανεισδοχής αν και έχει συναφθεί από τον Ιανουάριο του 2000, μένει ανενεργή εξαιτίας έλλειψης πολιτικής βούλησης από τη μεριά της Τουρκίας. Η αιτία μη εφαρμογής συνδέεται με ευρύτερη διένεξη των δύο χωρών και με το γεγονός ότι η Ελλάδα δεν έχει συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής με τις χώρες απ' όπου προέρχεται ο μεγαλύτερος αριθμός μεταναστών. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού γίνονται προσπάθειες σύναψης συμφωνίας επανεισδοχής με την Τουρκία και σε ενωσιακό επίπεδο, αλλά η εφαρμογή της δε διαφαίνεται σύντομα εξαιτίας της διαφορετικής προσέγγισης των δύο μερών ως προς το ζήτημα της κατάργησης των θεωρήσεων για τους Τούρκους υπηκόους.

Το βασικό αίτιο, λοιπόν, που φέρνει την Ελλάδα στις πρώτες θέσεις της λίστας των παράνομων διελεύσεων φαίνεται να είναι η γειτονία της με την Τουρκία και η μη εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής ανάμεσα στις δύο χώρες. Ακόμα ένας παράγοντας που διευρύνει το πρόβλημα είναι οι ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και πόρους που πιθανότατα οφείλεται στις συνήθειες «ιδιομορφίες» του διοικητικού μηχανισμού, αφού η Ελλάδα έχει επικριθεί πολλές φορές για τη χαμηλή απορροφητικότητα των κοινοτικών κονδυλίων.

Σε εθνικό επίπεδο, στα πλαίσια επίλυσης του προβλήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και των μεταναστευτικών ροών, κατατέθηκε τον Αύγουστο του 2010 από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη στην ΕΕ εθνικό σχέδιο δράσης. Δύο χρόνια μετά, ελάχιστοι από τους προβλεπόμενους στόχους έχουν υλοποιηθεί, ως μην λησμονείται όμως και η δύσκολη οικονομική συγκυρία, η οποία επιδεινώνει ακόμα περισσότερο το πρόβλημα αφού τα μέτρα λιτότητας που εφαρμόζονται επηρεάζουν αρνητικά την αποτελεσματικότητα των συνοριακών ελέγχων και αυξάνουν την ευπάθεια σε παράνομες δραστηριότητες.

Σε ενωσιακό επίπεδο, η εναρμόνιση της νομοθεσίας σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων μπορεί να έχει πραγματοποιηθεί από το 2006 με τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, όμως δεν έχει διασφαλιστεί η εναρμονισμένη εφαρμογή των διατάξεων αυτών από τη στιγμή που δεν έχουν ληφθεί επαρκώς υπόψη οι δυσχέρειες που μπορεί να αντιμετωπίζει ένα κ.μ. Επιπλέον, στο βάρος που επωμίζονται κ.μ. σαν την Ελλάδα, που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή ελέγχων, προστίθεται και η ευθύνη εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, αφού υπεύθυνο για την εξέταση ορίζεται (σύμφωνα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου) το κ.μ. μέσω του οποίου ο αιτών άσυλο εισήλθε για πρώτη φορά στο Χώρο της Ένωσης.

Η λύση σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρέπει να αναδειχθεί σε επιτακτική ανάγκη. Η μη ανεύρεση λύσης σε ένα πρόβλημα που απασχολεί ιδιαίτερα τους ευρωπαίους πολίτες σε συνδυασμό με τις διάφορες εθνικές πρωτοβουλίες που έχουν πραγματοποιηθεί κατά καιρούς, όπως η επαναφορά των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων, απέχουν πολύ από το ευρωπαϊκό αίσθημα αλληλεγγύης, ενώ αφήνουν περιθώρια να αναπτυχθούν ακραίες αντιλήψεις, όπως φανερώνεται από την ενδυνάμωση των ακροδεξιών κομμάτων αλλά και την ανάδειξη φασιστικών κινημάτων που στοχοποιούν τους μετανάστες. Το παράδειγμα αντιμετώπισης των παράνομων διελεύσεων στα ελληνοαλβανικά σύνορα φανερώνει την αποτελεσματικότητα της ενωσιακής λήψης μέτρων και ενισχύει την άποψη που αναφέρει πως ο έλεγχος των συνόρων δεν είναι πανάκεια για τη λαθρομετανάστευση, αλλά απαραίτητες είναι μακροπρόθεσμες λύσεις που πρέπει να αναζητηθούν σε ευρωπαϊκή βάση.

ΠΗΓΕΣ

- Ανακοίνωση Συμβουλίου, *Το πρόγραμμα της Χάγης: ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2005/C 53/01, 3/3/2005
- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, εξαμηνιαία έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν την περίοδο από την 1η Νοεμβρίου 2011 έως την 30ή Απριλίου 2012, COM(2012) 230 final
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών της 13ης Φεβρουαρίου 2008 – Έκθεση για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX, COM(2008) 67 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών της Ευρώπης Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης (COM/2010/171 τελικό), 20/04/2010
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: απολογισμός του προγράμματος Τάμπερε και μελλοντικές κατευθύνσεις*, COM(2004) 401 τελικό, Βρυξέλλες, 2.6.2004
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, *Δικαιοσύνη, Ελευθερία και Ασφάλεια στην Ευρώπη μετά το 2005: αξιολόγηση του προγράμματος της Χάγης και σχέδιο δράσης*, COM(2009) 263 τελικό, Βρυξέλλες, 10.6.2009
- Απόφαση του Συμβουλίου (1999/435/EK) για τον ορισμό του κекτημένου του Σένγκεν, προκειμένου να προσδιοριστεί, δυνάμει των οικείων διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η νομική βάση για κάθε μία από τις διατάξεις ή αποφάσεις που συνιστούν το κекτημένο του Σένγκεν, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 176 της 10/07/1999 σ. 1 – 16*

- Απόφαση του Συμβουλίου (1999/436/EK) για τον καθορισμό, δυνάμει των οικείων διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, της νομικής βάσης για κάθε διάταξη ή απόφαση που συνιστά το κεκτημένο του Σένγκεν, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 176 της 10/07/1999 σ. 17 – 30*
- Έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων σχετικά με την εφαρμογή των Συμφωνιών του Schengen (Εισηγητής: Van Oudhove) της 5ης Οκτωβρίου του 1992, στο Κ. Παπαϊωάννου, *Η Συμφωνία του Σένγκεν*, εκδ. «Το Ποντίκι», Ιούνιος 1995
- Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο που συντελείται στη Ρουμανία βάσει του Μηχανισμού Συνεργασίας και Ελέγχου, COM(2012) 410 final
- Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν την σφράγιση των ταξιδιωτικών εγγράφων υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα άρθρα 10 και 11 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), COM(2009) 489 τελικό
- Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 169 της 29ης Ιουνίου 1987*
- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EE C 83 της 30.3.2010
- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, (97/C 340/02)
- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, (97/C 340/03)
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης — μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες (2010/C 115/01)
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006 , για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 105 της 13/04/2006 σ.1 – 32*

- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2008 , για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (Κανονισμός VIS), *Επίσημη Εφημερίδα* αριθ. L 218 της 13/08/2008 σ. 0060 – 0081
- Κεκτημένο του Σένγκεν - Σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, *Επίσημη Εφημερίδα* αριθ. L 239 της 22/09/2000 σ. 19 – 62.
- Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2011, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 με σκοπό τη θέσπιση κοινών κανόνων σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις, COM(2011)560 τελικό.
- Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C191 της 29ης Ιουλίου 1992

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Brouwer E.R., 2002, Eurodac: Its limitations and temptations, *European Journal of Migration and Law*, **4**
- Chantal Joubert and Hans Bevers, (1996), *Shengen Investigated. A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston
- Hatzopoulos Vassilis, 2008, With or without you ... judging politically in the field of Area of Freedom, Security and Justice, *European Law Review*, **33**
- Jean- Claude Piris, (2010), *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press
- Ιωακειμίδης Π.Κ., (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης;*, Θεμέλιο

- Ιωακειμίδης Π.Κ., (2010), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Θεμέλιο
- Κ.Στεφάνου-Αρ.Φατούρος-Θ.Χριστοδουλίδης (επιμ.), (2001), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Τόμος Α' Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο*, Ι.Σιδέρης
- Καβουνίδη Τζένη, Κόντης Αντώνης, Λιανός Θεόδωρος, Φακιολάς Ρωσσέτος (επιμ.), (2008), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές, Τόμος Α'*, Αθήνα, Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ)
- Κουτσαγγέλου Γιάννης (παρουσίαση-σχόλιο), 2008, Ερμηνεία του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν και έκταση εφαρμογής του συστήματος της ενισχυμένης συνεργασίας εντός της ΕΕ, *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, (2)
- Παπαγεωργίου Ιωάννης, 2010, Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισαβώνας, *Ελληνική επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, **30**, (4/2010)
- Παπαγιάννης Δονάτος, (2001), *Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Παπαγιάννης Δονάτος, (2008), *Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prüm*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Παπαγιάννης Δονάτος, 2010, Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μετά τη Συνθήκη της Λισαβώνας, *Ελληνική επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, **30**, (3/2010)
- Παπαδοπούλου Τατιανή, 2010, Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με βάση διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβώνας, *Ελληνική επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, **30**, (2/2010)
- Παπαϊωάννου Κ., (1995), *Η Συμφωνία του Σένγκεν*, «Το Ποντίκι»
- Παπακωνσταντής Γ., (1998), *Συμφωνίες Schengen*, Αθήνα
- Παπακωνσταντής Μάρκος, 2012, Το κερτημένο Σένγκεν σε δοκιμασία ή σε διαδικασία εξέλιξης;, στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η «Ομάδα Ευρώπη» γράφει για τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα

- Παπακωνσταντίνης Μάρκος, 2011, Το Σύστημα Πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) στα κράτη Σένγκεν, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, (4/2011)
- Περράκης Στέλιος (επιμ.), (2007), *Ο Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας & δικαιοσύνης της ΕΕ. Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Περράκης Στέλιος, (2007), *Διαστάσεις του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Σακελλαρίου Νικόλαος Κάρολος, (1995), *Το σύστημα πληροφοριών Schengen*, Αντ.Ν. Σάκκουλα
- Σαμπατάκου Ελένη – Ανδριανή, (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη. Δρώντες, Δομές και Δράσεις*, Αθήνα, Παπαζήση
- Σεχπεκίδου Ευγενία, (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα
- Τουμασάτος Κώστας, (2000), *Σύμβαση Σένγκεν*, Σύγχρονη εποχή ΑΕΒΕ
- Τραμουντάνης Άγγελος (επιμ.), 2011, Συμφωνίες επανεισδοχής και η επισφαλής εφαρμογή τους, *Μετανάστευσης Επίκαιρα*, (2)

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- Carrera Sergio and Guild Elspeth, 2010, Joint Operation RABIT 2010 – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe
Διαθέσιμο στο: [<http://www.ceps.eu>]
- EUROSUR: «συνδέοντας όλα τα σημεία» στην επιτήρηση των συνόρων
[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1528&format=HTML&aged=1&language=EL&guiLanguage=en>]

- FRONTEX – Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις
[<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>]
- FRONTEX, 2011, General Report 2011
Διαθέσιμη στο: [<http://www.frontex.europa.eu/publications>]
- FRONTEX, 2012, Annual Risk Analysis 2012
Διαθέσιμη στο: [<http://www.frontex.europa.eu/publications>]
- FRONTEX, 2012, Programme of work 2012
Διαθέσιμο στο: [<http://www.frontex.europa.eu/publications>]
- MISSION AND TASKS
[<http://www.frontex.europa.eu/about/mission-and-tasks>]
- RAPID INTERVENTION
[<http://www.frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention>]
- SIRENE – Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν
[[http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/sirene-schengen-information-system?lang=el](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/sirene-schengen-information-system?lang=el)]
- TYPES OF OPERATIONS
[<http://www.frontex.europa.eu/operations/types-of-operations>]
- Αξιολόγηση εφαρμογής προγράμματος Χάγης
[<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>]
- Αξιολόγηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν: οι δυσκολίες που αναφέρονται για τους ταξιδιώτες απασχολούν την Επιτροπή, 13/10/2010, IP/10/1329
[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1329&format=HTML&aged=0&language=el&guiLanguage=el>]

- Άσυλο: Το ΕΚ ζητά δίκαιο επιμερισμό του βάρους και μεγαλύτερη αλληλεγγύη μεταξύ των χωρών της ΕΕ
[http://www.europarl.gr/view/el/press-release/news/news_2012/sept2012/8september.html]
- Βουλγαρία: Εντατικοποίηση των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων όσον αφορά το κράτος δικαίου
[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/798&format=HTML&aged=0&language=EL&guiLanguage=en>]
- Δελτίο Τύπου για το Εθνικό Σχέδιο Δράσης που κατέθεσε το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών
[http://www.yptp.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3246&Itemid=443]
- Ε. Επιτροπή, 2010, Η Ζώνη του Σένγκεν
Διαθέσιμο στο: [<http://bookshop.europa.eu/el/--pbNE3010368/?CatalogCategoryID=FLIKABstbqUAAAEjs5EY4e5L>]
- Ένα θετικό βήμα μπροστά
[<http://www.cy2012.eu/index.php/el/news/press-release-a-positive-step-forward>]
- Έναρξη Συνόδου: Η ζώνη Σένγκεν και η αλλαγή στάσης των κρατών μελών
[<http://www.europarl.europa.eu/news/el/pressroom/content/20120608IPR46525/html>]
- Ενίσχυση των δυνάμεων του Φρόντεξ στο Αιγαίο
[<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=473212>]
- Ευρωπαϊκός οργανισμός για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων – Frontex
[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_el.htm]
- Η Ελλάδα πρέπει να σταματήσει τη μαζική καταστολή των «παράτυπων μεταναστών» από την αστυνομία
[<http://www.amnesty.org.gr>]

- Η Νέα Υπηρεσία Ασύλου και η Αρχή Προσφύγων
[http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=4258&Itemid=156&lang=&lang=GR#nea_uphresia_9]
- Καρβούνης Πάνος, 2011, Παράνομη μετανάστευση και άσυλο
[http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_columns_1_27/04/2011_440133]
- Κατά των σχεδίων ενίσχυσης του Schengen η Γερμανία
[<http://euractiv.gr/thesmika-themata/kata-ton-sxedion-enisxysis-toy-schengen-i-germania>]
- Κοινοβουλευτικές ερωτήσεις
[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-005586&language=EL>]
- Με «ανταλλάγματα» προχωρεί η Συμφωνία Επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας
[<http://euractiv.gr/dieyrynsi/me-%C2%ABantallagmata%C2%BB-proxorei-i-symfonia-epaneisdoxis-ee-toyrkias>]
- MEMO/11/682 “The visa information system goes live”
[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/682&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>]
- Ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT)
[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_a_sylum_immigration/l14124_el.htm]
- Πολυετές πρόγραμμα 2007-2013
[http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=2194&Itemid=440&lang=]
- Προς αναθεώρηση η Συνθήκη Σένγκεν;
[<http://euractiv.gr/thesmika-themata/pros-anatheorisi-i-synthiki-sengken>]
- Προτάσεις τροποποίησης των κανόνων του Σένγκεν
[<http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?lang=el&focusID=77055>]

- Στατιστικά Στοιχεία Παράνομης Μετανάστευσης 2011
[http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5071&Itemid=429&lang=]
- Στατιστικά Στοιχεία Παράνομης Μετανάστευσης 2012
[http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=12080&Itemid=429&lang=]
- Στατιστικά στοιχεία παράνομης μετανάστευσης για το έτος 2010
[http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=3665&Itemid=429&lang=]
- Συμβούλιο της ΕΕ, Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, 2011, Schengen: Η πύλη προς την ελεύθερη κυκλοφορία στην Ευρώπη
Διαθέσιμο στο: [<http://bookshop.europa.eu/el/--pbQC3011151/?CatalogCategoryID=FLIKABstbqUAAAEjs5EY4e5L>]
- Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (2007-13)
[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14571_el.htm]
- Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων
[<http://euractiv.gr/tameio-eksoterikon-synoron>]
- Το Σένγκεν στο ΕΚ
[<http://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/content/20120615STO46949/html>]