



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ: «Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία:

Η περίπτωση της Ελλάδας»



Μεταπτυχιακή Σπουδάστρια:

ΖΑΧΑΡΟΥΛΑ ΝΤΑΒΑ

A.M.: 0314M023

ΑΘΗΝΑ, Ιούνιος 2016

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Στα αγαπημένα μου πρόσωπα, τις γιαγιάδες μου, τους γονείς μου, τα αδέρφια μου, την ανιψιά μου και στον πιο πιστό μου φίλο, τον Berry

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ευχαριστίες.....	2
Avant propos.....	5
Λέξεις – Κλειδιά.....	7
Περίληψη.....	9
Abstract.....	12
ΜΕΡΟΣ I, Η θεμελίωση του χώρου Σένγκεν.....	14
I. Εισαγωγή.....	15
II. Ιστορική Αναδρομή.....	17
III. Η Συμφωνία Σένγκεν, το πρώτο βήμα ενισχυμένης συνεργασίας.....	19
IV. Το περιεχόμενο του κεκτημένου Σένγκεν.....	24
V. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων	34
VI. Η λειτουργία του χώρου Σένγκεν υπό αξιολόγηση, η αφορμή.....	39
VII. Η θέσπιση μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης.....	44
ΜΕΡΟΣ II, Η υφιστάμενη κατάσταση σε πανευρωπαϊκό επίπεδο.....	50
I. Επανέναρξη των μεταφορών βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου – Τερματισμός του “wave through”.....	51
II. Μονομερής επαναφορά προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα	54

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία	
Η περίπτωση της Ελλάδας	
III. Έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα: από το συνονθύλευμα σε μια συνεκτική ενωσιακή προσέγγιση.....	61
ΜΕΡΟΣ III, Η περίπτωση της Ελλάδας.....	65
I. Το πρόβλημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ – Η Ελλάδα ως πύλη εισόδου.....	66
II. Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα.....	73
III. Παροχή βοήθειας προς την Ελλάδα για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης.....	77
IV. Χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ στην Ελλάδα.....	80
ΜΕΡΟΣ IV, Το μέλλον της ζώνης Σένγκεν.....	87
I. Το κόστος του ενδεχόμενου κατάργησης της ζώνης Σένγκεν.....	88
II. Χάρτης Πορείας για την αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν.....	92
III. Διασφάλιση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων.....	95
Επίμετρο.....	97
Επίλογος.....	103
Πηγές.....	105
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I, Χάρτης Πορείας.....	112
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II, Μακροπρόθεσμες χρηματοδοτήσεις στην Ελλάδα.....	114
Ευρετήριο όρων.....	115

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Avant Propos

Οι πρώτες λέξεις του ανά χείρας πονήματος αξίζει να αναφέρονται στην επιτυχία που σημείωσε το ΜΠΣ «Κοινωνιολογία» και δη η κατεύθυνση «Κοινωνιολογία της Σύγχρονης Ελλάδας», που βαίνει προς το τέλος της σιγά-σιγά με την περάτωση των διπλωματικών εργασιών. Θερμά συγχαρητήρια αξίζουν για αυτό σε όλους τους διδάσκοντες που μπόλιασαν το μυαλό μας με τις γνώσεις τους. Οι εναλλαγές στα μαθήματα των διδασκόντων, με τις άκρως ενδιαφέρουσες και επίκαιρες εισηγήσεις τους, μετέτρεψαν δύο απογεύματα την εβδομάδα σε όαση μάθησης. Ιδιαίτερα εύσημα πρέπει να αποδοθούν και στον καθηγητή Χαράλαμπο Οικονόμου, ο οποίος εκτός του ότι επιτέλεσε άριστα το ρόλο του «διευθυντή ορχήστρας» στη λειτουργία του προμνησθέντος προγράμματος, παράλληλα μεριμνούσε για τον ορθό προσανατολισμό μας αυτά τα δύο έτη και κατεύθυνε με άγρυπνο βλέμμα τις μαθησιακές μας προσπάθειες και καταπράυνε τις αγωνίες και τα άγχη μας με τις γόνιμες και διδακτικές συμβουλές του.

Ομολογουμένως, αντιμετώπισα μεγάλη δυσκολία ως προς την επιλογή του κεντρικού θέματος της εργασίας μου, διότι έπρεπε να διαλέξω μέσα από μια πλειάδα ενδιαφερόντων ζητημάτων, που αναπτύχθηκαν κατά τη διάρκεια των μαθημάτων. Κατόπιν σκέψης, επιλέχθηκε ο χώρος Σένγκεν, ως αιχμή του δόρατος του τόσο επίκαιρου προσφυγικού ζητήματος, ειδικά για τη χώρα μας. Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε υπό την επίβλεψη του Καθηγητή Θεόδωρου Σακελλαρόπουλου, ο οποίος αποτελεί για εμένα όσο και πλήθος συναδέλφων ορόσημο από τα προπτυχιακά ακόμη χρόνια μας. Προσδοκούσαμε με αδημονία τα μαθήματά του κατά τα περασμένα δύο έτη και παρακαλούσαμε να μην λάβουν τέλος. Παραμένει στην καρδιά μας παντοτινά αυτός ο τόσο προσηνής και υπέροχος άνθρωπος, ο τόσο φωτισμένος δάσκαλος

Επιπροσθέτως, πολύτιμη στήριξη και πληροφόρηση κατά τη διάρκεια συγγραφής του παρόντος πρόσφερε ο Δρ Μάρκος Παπακωνσταντής, λόγω της ευρύτητας και του βάθους των γνώσεών του, αλλά και της πολυετούς εμπειρίας του, μεταξύ άλλων και επί της προβληματικής του μεταναστευτικού/προσφυγικού φαινομένου, με το οποίο ασχολείται ακαταπαύστως τα τελευταία έτη. Η συμβολή του όσον αφορά σε αυτή τη

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

διπλωματική εργασία, ενδεχομένως, αρκετές φορές να απέβη σε βάρος του χρόνου που θα μπορούσε να έχει διαθέσει για προσωπική χαλάρωση, μελέτη, και συγγραφή.

Για τους ανωτέρω λόγους και πολλούς ακόμα του αξίζουν ειλικρινείς ευχαριστίες. Πραγματικά, ο συγκεκριμένος άνθρωπος εντυπωσιάζει για την ακόρεστη όρεξη και την ακαταπόνητη προσπάθεια να μεταδώσει γνώσεις στους φοιτητές. Στα μαθήματά του φώτισε τα σκοτάδια μας και μας έκανε πιο απτό, προσιτό και κατανοητό τον πολύπλοκο μηχανισμό λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και των οργάνων της. Ιδιαίτερες ευχαριστίες αξίζουν και στους συμφοιτητές μου, οι οποίοι με τις εύστοχες παρατηρήσεις και τις έξυπνες ερωτήσεις τους έκαναν αυτό το ταξίδι στη γνώση έτι περαιτέρω ενδιαφέρον.

Η παρούσα διπλωματική εργασία, με την ευχή να ευοδωθεί ο σκοπός της, αποτελεί απόπειρα ανάλυσης των κλυδωνισμών που δέχθηκε η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν, κυρίως ως απόρροια της έξαρσης των μεταναστευτικών/προσφυγικών ροών προς την Ευρώπη, έχοντας κυρίως ως επίκεντρο τη χώρας μας, κατά κόρον μέσω της γείτονα χώρας Τουρκίας, κατά το πρόσφατο χρονικό διάστημα.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Λέξεις – Κλειδιά

Ασφάλεια

Ενισχυμένη Συνεργασία

Δικαιοσύνη

Ελευθερία

Ευρωπαϊκό Δίκτυο Περιπολίας - EPN

Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων -

Frontex

Κεκτημένο Σένγκεν

Μεταναστευτικές/Προσφυγικές Ροές

Ομάδα TREVI

Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)

Σύμβαση Σένγκεν

Συμφωνία Σένγκεν

Συμφωνίες Επανεισδοχής

Συνθήκη του Άμστερνταμ

Συνθήκη της Ρώμης

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Σύνορα

Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν – SIS I/SIS II

Τουρκία

Χώρος Σένγκεν

“Hotspots”

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Περίληψη

Κατά το περασμένο έτος και δη το καλοκαίρι του 2015, η Ελλάδα βίωσε όψεις μιας πραγματικής ανθρωπιστικής κρίσης. Ορισμένα από τα νησιά του Αιγαίου (κυρίως η Λέσβος, η Χίος, η Κως, η Λέρος και λιγότερο η Σάμος), δέχθηκαν τεράστια κύματα προσφύγων, που ξεπερνούσαν κατά πολύ τις υπάρχουσες δυνατότητές τους σε υποδοχή και φιλοξενία. Χαρακτηριστικά, μόνο τον περασμένο Ιούλιο η Λέσβος δέχθηκε σχεδόν 55 χιλιάδες μεταναστεύοντες ανθρώπους, ενώ ο αριθμός των αφίξεων στο νησί ολόκληρο το 2014 ήταν σχεδόν 12 χιλιάδες και το 2013 κάτω από 4 χιλιάδες.¹ Η κατάσταση θα είχε γίνει τραγική, αν δεν είχαν κινητοποιηθεί αυτενεργώς και ποικιλοτρόπως εκατοντάδες αλληλέγγυοι πολίτες, οι οποίοι εθελοντικά έσπευσαν να βοηθήσουν με όποιο τρόπο μπορούσαν τους κατατρεγμένους, που κατευθύνονται προς την Ευρώπη από τη Μέση Ανατολή, την Κεντρική και Νότια Ασία, καθώς και τη Βόρεια Αφρική.

Στο πλαίσιο αυτό, μετά την απόφαση της καγκελαρίου της Γερμανίας να υποδεχθεί σχεδόν χωρίς κανένα προγραμματισμό και σχέδιο χιλιάδες πρόσφυγες, η Σύμβαση Σένγκεν μπήκε στο μικροσκόπιο και δοκιμάστηκε, για άλλη μια φορά, η αλληλεγγύη στη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Η Ελλάδα βρέθηκε ξανά με την πλάτη στον τοίχο και υπέστη εκβιασμούς ακόμα και για έξοδό της από το Χώρο. Όμως, όσο εξακολουθούν να υιοθετούνται μέτρα αποσπασματικής προσέγγισης, η εμπιστοσύνη θα εκλείπει από τη συλλογική προσπάθεια αντιμετώπισης του ζητήματος και θα απουσιάζει μια ισχυρή κοινή ανταπόκριση στη βάση των ευρωπαϊκών αξιών.

Από την άλλη πλευρά, εκατοντάδες χιλιάδες εν δυνάμει πρόσφυγες όλων των ηλικιών βρίσκονται στην Ιορδανία, το Λίβανο και την Τουρκία, αναμένοντας την πρώτη ευκαιρία για να περάσουν στην ευρωπαϊκή «γη της επαγγελίας». Όμως, τα οδυνηρά γεγονότα που εξελίχθηκαν κατά το

¹ <http://rednotebook.gr/2015/10/to-prosfigiko-zitima-anamesa-stin-evropi-frourio-ke-stin-allilengii-tou-antiratsistikou-paratiritiriou-panepistimiou-egeou/>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

τελευταίο έτος στις χώρες της βαλκανικής χερσονήσου, καθώς και της κεντρικής Ευρώπης, με αφορμή τη διαχείριση του μεγάλου προσφυγικού ρεύματος προς τη Βόρεια Ευρώπη, φαίνεται ότι οδήγησαν την ΕΕ σε μια νέα στρατηγική σύλληψη της διαχείρισης, που δεν προοιωνίζεται τίποτε καλό για το μέλλον. Οι βασικοί στόχοι αυτής της στρατηγικής είναι να ανακοπεί δραματικά το προσφυγικό ρεύμα.

Ειδικότερα, όσον αφορά στην ελληνική υπόθεση, πληθώρα ειδικών παραγόντων έχουν διαμορφώσει το ζήτημα των μεταναστευτικών ρευμάτων εισροής στην Ελλάδα. Η γεωγραφική θέση της χώρας, με χερσαία και θαλάσσια σύνορα που φυλάγονται δύσκολα, δημιουργεί προϋποθέσεις ευκολότερης πρόσβασης πληθυσμών από γειτονικές χώρες ενώ παράλληλα, ως σταυροδρόμι ανάμεσα σε δύο ηπείρους, η Ελλάδα αποτελεί ενδιάμεσο σταθμό χιλιάδων μεταναστών και για πολλούς τελικό προορισμό, αφ' ης στιγμής εγκλωβίζονται εντός της ελληνικής επικράτειας. Επιπροσθέτως, η Ελλάδα θεωρείται ως η κύρια είσοδος μετανάστευσης στην Ευρώπη, καθώς οι δίοδοι μέσω άλλων χωρών όπως της Ιταλίας και της Ισπανίας έχουν κλείσει ουσιαστικά, μεταφέροντας την αντιμετώπιση του προβλήματος σε τρίτες χώρες όπως το Μαρόκο, τη Λιβύη και την Τυνησία. Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, πως το 2010 υπολογίστηκε ότι το 90% των ανθρώπων που εισέρχονται παράνομα στην Ευρώπη συλλαμβάνονται στα ελληνικά σύνορα.

Στην τωρινή συγκυρία οι άνθρωποι, οι οποίοι από άλλους ονομάζονται μετανάστες και στην καλύτερη περίπτωση πρόσφυγες, ενώ από άλλους αποκαλούνται αμείλικτα λαθρομετανάστες, ψάχνουν απεγνωσμένα να βρουν με κάθε τρόπο ένα τόπο εντός της Ευρώπης για να ζήσουν αυτοί και οι οικογένειές τους. Ωστόσο, το υφιστάμενο νομικό καθεστώς είναι απηρχαιωμένο και όπως και να ονομάζεται δεν μπορεί πια σήμερα να εξακολουθεί να ισχύει και να εφαρμόζεται με αυτή την αναχρονιστική μορφή. Πολύ περισσότερο είναι αδιανόητο να κατασκευάζονται τείχη και φράχτες όπως έγινε επί παραδείγματι στον Έβρο ή στη μεθόριο Ουγγαρίας – Σερβίας και επέσυρε τη γενικότερη κατακραυγή της κοινής γνώμης εντός και εκτός των συνόρων της γηραιάς ηπείρου.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Μπροστά σε αυτή την πραγματικότητα ανακύπτει εύλογα το ερώτημα: τι μπορεί να κάνει η Ευρώπη για το προσφυγικό ζήτημα; Ομολογουμένως, η Ευρωπαϊκή Ένωση εμπρός στο πρόβλημα της διαχείρισης των μεταναστευτικών-προσφυγικών ροών φέρθηκε σε πρώτη φάση αμήχανα και άτολμα. Άραγε μπορούν να λύσουν το πρόβλημα μέτρα διοικητικά και γραφειοκρατικά; Αρκεί η αναδιάρθρωση ενός μηχανισμού ή η αντικατάσταση ενός οργανισμού όπως ο Frontex από κάποιον άλλο; Η ανθρώπινη ζωή μπορεί να συγκριθεί με ένα πράγμα (με τη φιλοσοφική έννοια του όρου), το οποίο είναι μετρήσιμο, έχει έκταση, μέγεθος και ποσότητα; Μπορεί μια κοινωνία όπως είναι η ελληνική και ως υποσύνολο της ευρωπαϊκής να ενταχθεί σε ένα σχήμα ανοικτού διαλόγου και διαπολιτισμικότητας ή είμαστε καταδικασμένοι να μείνουμε κλειδωμένοι εντός των τυχών της μισαλλοδοξίας; Το παρόν πόνημα καλείται να δώσει καίριες απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα. Ας εξετάσουμε όμως διεξοδικότερα το ζήτημα.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Abstract

Over the past year, notably during the summer of 2015, Greece experienced a real humanitarian crisis. Some of the Aegean Islands (mainly Lesbos, Chios, Kos, Leros and less Samos), received huge waves of refugees, which by far exceeded their existing capabilities in reception and hospitality. Typically, only last July Lesvos received nearly 55.000 migrants, while the number of arrivals throughout 2014 on the island was almost 12.000 and in 2013 below 4.000. The situation would have been tragic if hundreds of citizens had not variously mobilized and voluntarily rushed to help in any way they could the downtrodden, directed to Europe from the Middle East, Central and South Asia and the North Africa.

In this context, after the German Chancellor's decision to accommodate almost without any schedule and plan thousands of refugees, the Schengen Convention came into the microscope, once again, and the solidarity in the cooperation between European Union member states (EU) was tested. Greece has found again with his back to the wall and suffered extortion even for exit from the Area. However, while the adopted measures are still fragmented approaches, the confidence in the collective effort to address the issue will be extinguished and the EU will not be able to have a strong common response on the basis of European values.

On the other hand, thousands of potential refugees of all ages are still in Jordan, Lebanon and Turkey, awaiting the first opportunity to get into the European "promised land." But the painful events that have developed in the recent year in the Balkan peninsula, as long as in the Central Europe, referring to the management of large refugee arrivals in Northern Europe, it seems that led the EU to a new strategic conception of management, not boding something good for the future. The main objectives of this strategy is to dramatically halt the refugee stream.

In particular, with regard to the Greek case, multiple special factors have shaped the issue of migration inflow streams in Greece. The geographical position of the country, with land and sea borders hardly to kept,

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

creates conditions of easier access from neighbouring countries while, as a crossroads between two continents, Greece either is an intermediate station for thousands of immigrants or the final destination for the majority of them, who are trapped within the Greek territory. Additionally, Greece is considered the main migration entrance in Europe, as the passages through other countries such as Italy and Spain have closed, essentially transferring the problem in third countries such as Morocco, Libya and Tunisia. Moreover, it is not a coincidence that in 2010 it was estimated that 90% of people illegally entering Europe are captured on the Greek border.

In the current circumstances people who are called either immigrants or refugees at best, while others inexorably called them illegal immigrants, is desperately looking to find, in every possible way, a place in Europe to live along with their families. However, the existing legal regime is outdated and can not anymore be valid and applicable to this anachronistic form today. Furthermore, is unthinkable to construct walls and fences, as happened for example in Evros or in Hungary - Serbia borders and drew the general outcry of public opinion inside and outside the borders of the old continent.

Faced with this reality a reasonable question arises: what can Europe do to address the refugee issue? Admittedly, when the European Union faced the problem of managing the migration-refugee flows, acted awkwardly at first. Can the administrative and bureaucratic measures solve the problem adequately? Is the reconstruction or the replacement of an organization such as Frontex by someone else a sufficient measure? Human life can be compared to one thing (in the philosophical sense), which is measurable and has length, size and quantity? Can a society such as Greek and as a subset of the EU society embrace a practice of open dialogue and interculturalism or we are doomed to remain locked in a place of intolerance? This essay is invited to give key answers to these questions. In this context, let us examine more closely the issue.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ΜΕΡΟΣ Ι

Η θεμελίωση του χώρου Σένγκεν

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

I. Εισαγωγή

Από το 1957, έτος δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), η ιδρυτική Συνθήκη της οποίας υπεγράφη στη Ρώμη, μπαίνει σε εφαρμογή μια συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών που συμμετείχαν σε αυτή με αμιγώς οικονομικό περιεχόμενο. Ωστόσο, οι οραματιστές και πρωτεργάτες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος δεν αποσκοπούσαν μόνο σε μια αυστηρά οικονομική συνεργασία, αλλά συν τω χρόνω στην επίτευξη μιας ευρύτερης πολιτικής ένωσης.

Σχεδόν 30 χρόνια μετά και παρά το γεγονός ότι στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) η εσωτερική αγορά ορίζεται ως ένας χώρος δίχως εσωτερικά σύνορα, για την απόκτηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε ένα άλλο ευρωπαϊκό κράτος εξακολουθούσε να αποτελεί προαπαιτούμενο η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Αν και αρκετά κράτη-μέλη επιθυμούσαν να επεκταθεί η ελεύθερη κυκλοφορία σε όλα τα πρόσωπα που βρίσκονταν επί «κοινοτικού εδάφους» και όχι μόνο στους εργαζόμενους, η επίτευξη ομοφωνίας για τη λήψη της σχετικής απόφασης κατέστη αδύνατη επί σειρά ετών. Αυτό συνέβαινε διότι για ορισμένα κράτη-μέλη η έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας θα έπρεπε να εφαρμόζεται μόνο για τους πολίτες της ΕΕ, πράγμα που σήμαινε τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα και το διαχωρισμό μεταξύ των ευρωπαϊών πολιτών και των υπηκόων τρίτων χωρών.²

Η δυστοκία αυτή στάθηκε η αφορμή για κάποια πρωτοπόρα κράτη στην απόφασή τους να δημιουργήσουν ένα χώρο χωρίς σύνορα, όπως θα αναλυθεί και στα επόμενα κεφάλαια. Είναι πασιδηλό ότι με τη συμφωνία Σένγκεν πήρε σάρκα και οστά για πρώτη φορά η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Ειδικότερα, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το κεκτημένο της συνεργασίας αυτής ενσωματώθηκε μέσω Πρωτοκόλλου στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ. Έκτοτε, η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων αποτελεί θεμελιώδη αρχή, η οποία κατοχυρώνεται από τις Συνθήκες και αφορά σε όλους τους πολίτες της ΕΕ. Η δε υλοποίησή της γίνεται μέσω του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l333020>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Ωστόσο, η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των χωρών που είχαν υπογράψει τη συμφωνία δημιούργησε ενιαία εξωτερικά σύνορα, όπου πραγματοποιούνται έλεγχοι εισόδου στο χώρο Σένγκεν. Αναμφισβήτητα, οι συνέπειες της άρσης των εσωτερικών συνόρων επηρέασαν τη λειτουργικότητα των κρατών-μελών σε διάφορους άλλους διασυνοριακούς τομείς, όπως η δικαιοσύνη, η αντιμετώπιση του εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης κλπ. Προς την κατεύθυνση αυτή εντατικοποιήθηκαν οι προσπάθειες για τη βελτίωση της συνεργασίας σε αστυνομικό, τελωνειακό και δικαστικό επίπεδο.

Ως εκ τούτου, εύκολα γίνεται κατανοητό ότι προκειμένου να μην διακυβευθεί η ασφάλεια και η δημόσια τάξη στο εσωτερικό της ζώνης Σένγκεν από την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών απαιτούνταν αντισταθμιστικά μέτρα. Αυτό αποτέλεσε τη γενεσιουργό αιτία μιας σειράς κοινών πολιτικών, όπως επί παραδείγματι η πολιτική για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, τη μετανάστευση, την έκδοση θεωρήσεων, το άσυλο κτλ.³ Οι προμνησθείσες πολιτικές διατηρούν μεν την αυτονομία τους, συγχρόνως όμως συνδέονται άμεσα, αφ' ης στιγμής έχουν κοινή αφετηρία. Αλλά ας πιάσουμε το μίτο από την αρχή.

³ Σαμπατάκου Ελένη-Ανδριανή, *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη – Δρώντες, δομές και δράσεις*, Αθήνα 2010, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 479.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

II. Ιστορική Αναδρομή

Στα μέσα της δεκαετίας του 1970 πραγματοποιήθηκε μια από τις πρώτες μορφές ενισχυμένης συνεργασίας επάνω σε ζητήματα, τα οποία σήμερα υπάγονται στο χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Η έντονη τρομοκρατική δραστηριότητα που υπήρχε την περίοδο εκείνη αποτέλεσε την αφορμή προκειμένου τα κράτη-μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να δημιουργήσουν μεταξύ τους μια άτυπη συνεργασία, έχοντας ως αρχικό στόχο την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

Σύμφωνα με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που λήφθηκε στη Ρώμη το Δεκέμβριο του 1975 η εν λόγω Ομάδα συστήθηκε ανεπίσημα τον Ιούνιο του 1976.⁴ Η συνεργασία αυτή έμεινε γνωστή ως ομάδα TREVI. Η ονομασία της δεν προήλθε μόνο από τον τόπο συνάντησης των αρμόδιων υπουργών, που ήταν στη Ρώμη κοντά στη Fontana di Trevi, αλλά και από τα αρχικά των γαλλικών λέξεων: *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*.

Η εν λόγω συνεργασία υλοποιήθηκε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, καθώς και στο περιθώριο του Συμβουλίου, συμπεριλαμβάνοντας εκπροσώπους των κρατών-μελών σε επίπεδο υπουργών, οι οποίοι συνέρχονταν για θέματα εν σχέσει με την τρομοκρατία, τους συνοριακούς ελέγχους, την αστυνομική συνεργασία για τη δίωξη των ναρκωτικών κτλ.⁵ Ως εκ τούτου, στην εν θέματι Ομάδα συμμετείχαν οι Υπουργοί Εξωτερικών και Δικαιοσύνης των κρατών-μελών των Κοινοτήτων, καθώς και άλλων χωρών, όπως η Ελβετία για παράδειγμα, με την ιδιότητα συνδεδεμένου μέλους.

Παρά το γεγονός ότι η ανωτέρω συνεργασία δεν εντάχθηκε ποτέ στο πλαίσιο των Κοινοτήτων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμμετείχε σε αυτή υπό το καθεστώς του παρατηρητή.⁶ Η συνεργασία είχε διακυβερνητικό χαρακτήρα, όπως έχει προαναφερθεί, και συνεπώς δεν προέκυπταν από αυτή δεσμευτικά κείμενα, αλλά μόνο πολιτικές αποφάσεις, που είχαν την ιδιότητα Συστάσεων.

⁴ Piris Jean-Claude, *The Lisbon Treaty – A legal and political analysis*, Cambridge 2010, Cambridge University Press, σελ. 168.

⁵ <https://en.m.wikipedia.org/wiki/TREVI>

⁶ Παπαγιάννης Δονάτος, *Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 51.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Ομολογουμένως, όμως, αποτέλεσε τη βάση της αστυνομικής συνεργασίας, ενώ έχει υποστηριχθεί, όχι αβάσιμα, ότι από τη συνεργασία TREVΙ προήλθε ουσιαστικά μετέπειτα και η δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Άλλωστε, οι επιμέρους στρατηγικές ασφάλειας της Συμφωνίας Σένγκεν ενσωμάτωσαν αργότερα όλους τους στόχους της.⁷

⁷ Γρηγορίου Παναγιώτης, «Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και οι εξωτερικές δυναμικές της ΕΕ» στο Στέλιος Περράκης (επιμ.), *Ο χώρος ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης της ΕΕ – Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 131.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

III. Η Συμφωνία Σένγκεν, το πρώτο θεσμικό βήμα ενισχυμένης συνεργασίας

Η διέλευση των εξωτερικών συνόρων, η μετανάστευση ή οι θεωρήσεις εισόδου δεν αποτελούν περιεχόμενο της Συνθήκης της Ρώμης και αυτό διότι προφανώς οι εμπνευστές του κοινοτικού οικοδομήματος δεν θεώρησαν αναγκαία μια κοινή προσέγγιση στα συγκεκριμένα χαρτοφυλάκια, εξαιρουμένων μιας έμμεσης αναφοράς στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 59, καθώς και μιας ευρύτερης ερμηνείας του άρθρου 3γ της ανωτέρω Συνθήκης. Κατά συνέπεια, τα ζητήματα αυτά λογίζονταν ως αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών-μελών.

Όμως, παρά τις όποιες δυσκολίες παρουσιάζονταν το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν σταμάτησε να εξελίσσεται και ως εκ τούτου, αναδύθηκε το ζήτημα υλοποίησης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων πολιτών των κρατών-μελών, δηλαδή της εσωτερικής μετανάστευσης, σε στενή συνάρτηση με αυτό της εξωτερικής μετανάστευσης, λόγω της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων, μέσω της διευκόλυνσης στη διέλευση από το ένα κράτος-μέλος στο άλλο χωρίς ελέγχους.

Ο διάλογος για την εγκαθίδρυση της ενιαίας αγοράς αναζωπυρώθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '80, οπότε και αναδείχθηκε, μεταξύ άλλων, το ζήτημα του ακριβούς προσδιορισμού του περιεχομένου της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Όπως έχει προαναφερθεί, ορισμένα κράτη-μέλη υποστήριζαν τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα και κατά συνέπεια την εφαρμογή της ελεύθερης κυκλοφορίας μόνο για τους Ευρωπαίους πολίτες. Στον αντίποδα, άλλα κράτη-μέλη επιθυμούσαν και επιδίωκαν την καθιέρωσή της για όλους τους ευρισκόμενους στο κοινοτικό έδαφος ανεξαιρέτως.

Εν προκειμένω, λόγω των διαφωνιών αυτών δεν κατέστη εφικτή μια συμφωνία εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Παρόλα αυτά, οι Ευρωπαίοι εταίροι συμφώνησαν ότι στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς πρέπει να ενθαρρυνθεί,

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

μεταξύ άλλων, με το συντονισμό των μεταναστευτικών πολιτικών έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών.⁸

Αξίζει να υπομνήσουμε στο σημείο αυτό ότι το Φεβρουάριο του 1984 Γάλλοι οδηγοί φορτηγών ακινητοποίησαν τα οχήματά τους στα σύνορα της χώρας τους διαμαρτυρόμενοι για τους εξαντλητικούς τελωνειακούς ελέγχους που υφίσταντο. Η απεργία τους παρέλυσε τη Γαλλία για δέκα ολόκληρες ημέρες. Τέσσερις μήνες αργότερα, ως απόρροια του γεγονότος αυτού, οι ηγέτες της Γαλλίας και της Δυτικής Γερμανίας, François Mitterrand και Helmut Kohl αντίστοιχα, συμφώνησαν τον Ιούνιο του 1984 στο Σααρμπρούκεν της Γερμανίας να καταργήσουν σταδιακά τους συνοριακούς ελέγχους ανάμεσα στις δύο χώρες.

Η κατάργηση αυτή αφορούσε στο σύνολο των πολιτών που βρίσκονται νόμιμα στις δύο χώρες ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Με αφετηρία αυτή τη συμφωνία η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες αποφάσισαν στις 14 Ιουνίου 1985 στο Σένγκεν του Λουξεμβούργου⁹ τη δημιουργία ενός χώρου, μέσα στον οποίο επιτρέπεται «η ελεύθερη διέλευση των εσωτερικών συνόρων από όλους τους υπηκόους των χωρών μελών [...] και η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών».¹⁰ Η επιλογή της τοποθεσίας ήταν συμβολική, αν αναλογιστεί κανείς ότι η Συμφωνία υπογράφηκε στο χωριό Σένγκεν που βρίσκεται στο νότιο άκρο του Λουξεμβούργου, στην περιοχή του ποταμού Μοζέλα, σημείο ένωσης των συνόρων τριών χωρών, Γαλλίας, Γερμανίας και Λουξεμβούργου.

Χωρίς αμφιβολία, με τη Συμφωνία αυτή τέθηκε ο θεμέλιος λίθος για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, η μορφή του οποίου έχει αλλάξει ελάχιστα έως σήμερα. Με λίγα λόγια, η Συμφωνία διακήρυττε τη βούληση των πέντε κρατών να καταργήσουν τους εσωτερικούς ελέγχους, δημιουργώντας έτσι μια πειραματική συνεργασία, η οποία θα

⁸ Ψήφισμα του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 27^{ης} Ιουνίου 1980 για τους προσανατολισμούς μιας κοινοτικής πολιτικής της αγοράς εργασίας, ΕΕ C 114 της 8.7.1980, σελ. 1.

⁹ Η Συμφωνία υπεγράφη εν πλω στο σκάφος Princesse Marie Astrid επί του ποταμού Μοζέλα, ο οποίος πηγάζει από τη Γαλλία.

¹⁰ Συμφωνία μεταξύ των κυβερνήσεων του Βασιλείου του Βελγίου, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και του Βασιλείου των Κάτω Χωρών σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, που υπεγράφη στο Σένγκεν στις 14 Ιουνίου 1985, ΕΕ L 239 της 22.09.2000, σελ. 16–18.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

μπορούσε να υιοθετηθεί στη συνέχεια και από τα δέκα κράτη-μέλη, που αποτελούσαν τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες εκείνη την περίοδο. Στο κείμενό της υπήρχε η πρόβλεψη για βραχυπρόθεσμα μέτρα, επί παραδείγματι όπως η διευκόλυνση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, αλλά και μέτρα για τη συντονισμένη αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου ναρκωτικών και του οργανωμένου εγκλήματος κ.α. (Τίτλος I, άρθρα 1-16). Παράλληλα, η Συμφωνία περιελάμβανε και μακροπρόθεσμα μέτρα, όπως α) η ενίσχυση ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, β) η εναρμόνιση νομοθεσιών για το λαθρεμπόριο ναρκωτικών και όπλων, γ) η αστυνομική συνεργασία, δ) η πολιτική των θεωρήσεων κ.λπ. (Τίτλος II, άρθρα 17-33).

Κυριότερος στόχος της ήταν η κατάργηση των εσωτερικών συννοριακών ελέγχων μέχρι το 1990, κάτι όμως που εμποδίστηκε σφόδρα από σειρά γεγονότων που συνέβησαν εκείνη την εποχή. Ενώ ακόμη βρισκόταν σε εκκρεμότητα η σύναψη σύμβασης ανάμεσα στα κράτη που συνεργάστηκαν στη Συμφωνία Σένγκεν, η πτώση του τείχους του Βερολίνου που έλαβε χώρα το φθινόπωρο του 1989 δημιούργησε έναν επιπρόσθετο προβληματισμό. Κοντολογίς, αυτό σήμαινε ότι στις σχετικές ρυθμίσεις θα έπρεπε να συμπεριληφθεί και η Ανατολική Γερμανία στην ομάδα κρατών Σένγκεν, εφόσον και η Γερμανία είχε κάνει σαφή την προοπτική ένωσης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της με την πρώην Λαϊκή Δημοκρατία της Γερμανίας. Επιπροσθέτως, είχε προστεθεί ένα ακόμα εξωτερικό σύνορο, αυτό με την Πολωνία.

Τη Συμφωνία συμπλήρωσε η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν (ΣΕΣΣ),¹¹ με την πάροδο πέντε ετών, η οποία ουσιαστικά καθόρισε τις προϋποθέσεις εφαρμογής και τις εγγυήσεις για την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα. Παρά το ότι τα ιδρυτικά κράτη-μέλη της Συμφωνίας υπέγραψαν τη Σύμβαση στις 19 Ιουνίου 1990, ουσιαστικά η ισχύς της εκκινείται μόλις πέντε χρόνια αργότερα, στις 26 Μαρτίου 1995.

¹¹ The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 juin 1985 between the Governmetns of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, *OJ L 239* 22.09.2000, σελ. 18.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Στην καθυστέρηση αυτή συνετέλεσαν, μεταξύ άλλων, η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων, όπως προαναφέρθηκε, αλλά και ποικίλα νομικά και πολιτικά ζητήματα που αντιμετώπιζαν τα κράτη-μέλη εκείνη την περίοδο. Ενδεικτικά, αναφέρουμε ότι στη Γερμανία και την Ολλανδία υπήρχαν έντονες αντιδράσεις για τις νομοθετικές αλλαγές που αφορούσαν στους πρόσφυγες και τους μετανάστες. Από την άλλη πλευρά, το Βέλγιο δεν προστάτευε επαρκώς βάσει του νομικού του πλαισίου την ιδιωτική ζωή των πολιτών του, ενώ παράλληλα στη Γαλλία υπήρχαν μεγάλες αντιδράσεις των πολιτών στις προτεινόμενες ρυθμίσεις. Επιπροσθέτως, σημειώθηκαν και πολλαπλά προβλήματα που αντιμετώπιζε η Κεντρική Βάση Δεδομένων του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (Schengen Information System - SIS), κυρίως τεχνικής φύσεως.¹²

Παρόλα αυτά τα εμπόδια ξεπεράστηκαν και προστέθηκαν και νέα μέλη στην ομάδα Σένγκεν. Άλλα κράτη-μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που πλαισίωσαν την αρχική ομάδα και υπέγραψαν μεταγενέστερα τα Πρωτόκολλα και τη Συμφωνία προσχώρησης στα δύο προαναφερθέντα διεθνή κείμενα (Συνθήκη του Σένγκεν και Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν) ήταν η Ιταλία το 1990, η Ισπανία και η Πορτογαλία το 1991, η Ελλάδα το 1992, η Αυστρία το 1995 και η Δανία, η Φινλανδία και η Σουηδία το 1996.¹³

Παρά τη διεύρυνση της ομάδας, η ΣΕΣΣ κατά καιρούς συνέχισε να δέχεται σφοδρή κριτική. Ειδικότερα, οι προβλέψεις για τους μετανάστες, καθώς και η πολιτική ασύλου θεωρήθηκαν πολύ αυστηρές. Επιπροσθέτως υπήρχε έντονη η ανησυχία για τη δημιουργία μιας Ευρώπης «φρουρίου». Επίσης, αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι παρά την κριτική που είχαν δεχθεί οι ανατολικές ευρωπαϊκές χώρες όσον αφορά στην απαγόρευση που ίσχυε για τους πολίτες τους στην επικοινωνία τους με τον υπόλοιπο κόσμο, αλλά και στην απαγόρευση μετακίνησής τους σε άλλα κράτη, αποτέλεσε αδιαμφισβήτητη πραγματικότητα ότι όταν έπεσε το «σιδηρούν

¹² Joubert Chantal and Bevers Hans, *Schengen 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 1996, Kluwer Law International, σελ. 37.

¹³ <https://el.m.wikipedia.org>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

παραπέτασμα»,¹⁴ και κατ' επέκταση κατέρρευσαν τα υφιστάμενα μέχρι πρότινος κομμουνιστικά καθεστώτα, οι δυτικές χώρες ήταν τελικά εκείνες που δεν επέτρεπαν την είσοδο στην επικράτειά τους στους πολίτες των πρώην ανατολικών χωρών.¹⁵

¹⁴ Η έκφραση “Iron Curtain” αποδίδεται στον Winston Churchill. Χρησιμοποιήθηκε δε κατά κόρον κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου από τα δυτικά κράτη, προκειμένου να απομονώσει τις κομμουνιστικές χώρες και να προπαγανδίσει την απαγόρευση της ελεύθερης επικοινωνίας τους με τον υπόλοιπο κόσμο.

¹⁵ Joubert Chantal and Bevers Hans, *ibidem*, σελ. 36.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

IV. Το περιεχόμενο του κεκτημένου Σένγκεν

Το κεκτημένο Σένγκεν αποτελεί σύνθεση της Συμφωνίας και της Σύμβασης Σένγκεν, όλων των κανόνων που θεσπίζονται βάσει των κειμένων αυτών, καθώς και των συναφών συμφωνιών.¹⁶ Επισημαίνεται ότι τα κείμενα αυτά δεν προβλέπουν μόνο την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και την εναρμόνιση των κανόνων εν σχέσει με τις διαδικασίες ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα.¹⁷ Προβλέπονται, επίσης, α) η κοινή πολιτική για τις θεωρήσεις εισόδου,¹⁸ β) η αστυνομική, τελωνειακή και δικαστική συνεργασία, γ) οι κοινοί κανόνες για την επιστροφή των παράνομων μεταναστών, δ) η θέσπιση και λειτουργία κοινών βάσεων δεδομένων.¹⁹ Κατά το μοντέλο λειτουργίας του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΕ, ο ρόλος του θεματοφύλακα για την εφαρμογή του κεκτημένου ανατίθεται την Εκτελεστική Επιτροπή.²⁰

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να κάνουμε δύο επισημάνσεις: πρώτον, τα δύο αρχικά κείμενα ξεκινούν ως μια διακυβερνητική πρωτοβουλία έξω από τις ευρωπαϊκές συνθήκες, διατηρούν όμως σαφείς νομικούς και πολιτικούς δεσμούς με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα αρχικά και εν συνεχεία με την ΕΕ.

¹⁶ Στους κανόνες Σένγκεν περιλαμβάνεται επίσης το καθεστώς τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας, το οποίο καθιστά ευκολότερη για τους υπηκόους γειτονικών τρίτων χωρών που κατοικούν κοντά στα σύνορα την είσοδο στη ζώνη Σένγκεν. Τα κράτη Σένγκεν μπορούν να συνάψουν συμφωνίες με τις γειτονικές τους τρίτες χώρες βάσει των οποίων οι κάτοικοι των παραμεθόριων περιοχών που χρειάζεται να εισέλθουν στο Χώρο να μην υποβάλλονται στους τακτικούς συνοριακούς ελέγχους ή να μη χρειάζονται θεώρηση Σένγκεν.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Μετανάστευση & Εσωτερικές Υποθέσεις, *Ευρώπη χωρίς σύνορα – ο Χώρος Σένγκεν*, σελ. 8.

¹⁷ Σε γενικές γραμμές στα εξωτερικά σύνορα οι υπήκοοι της ΕΕ υποβάλλονται στους ελάχιστους ελέγχους για την επαλήθευση της ταυτότητάς τους βάσει των ταξιδιωτικών τους εγγράφων. Οι δε υπήκοοι τρίτων χωρών εκτός της ΕΕ οφείλουν να επιδεικνύουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο και θεώρηση, εφόσον απαιτείται ή άδεια διαμονής, καθώς και έγγραφα τα οποία να δικαιολογούν το σκοπό της διαμονής τους και να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους για τη συντήρησή τους κατά τη διάρκεια της διαμονής τους.

¹⁸ Οι υπήκοοι ορισμένων τρίτων χωρών χρειάζονται θεώρηση για να εισέλθουν στο χώρο Σένγκεν. Τα κράτη Σένγκεν έχουν κοινούς κανόνες για την έκδοση θεωρήσεων βραχείας διαμονής Σένγκεν, οι οποίες ισχύουν σε όλο το Χώρο. Οι θεωρήσεις αυτές επιτρέπουν σε ένα πρόσωπο να παραμείνει και να ταξιδεύει στην επικράτεια των κρατών Σένγκεν για μέγιστη περίοδο 90 ημερών ανά χρονικό διάστημα 180 ημερών.

¹⁹ Απόφαση του Συμβουλίου της 20^{ης} Μαΐου 1999 για τον ορισμό του κεκτημένου Σένγκεν, για τον προσδιορισμό της νομικής βάσης κάθε μίας από τις διατάξεις ή αποφάσεις που συνιστούν το κεκτημένο του Σένγκεν (1999/435/ΕΚ), *ΕΕ L 176* της 10.07.1999, σελ. 1.

²⁰ Το Συμβούλιο υποκαθιστά την Εκτελεστική Επιτροπή από την πρώτη ημέρα εφαρμογής της Συνθήκης, ενώ η Γραμματεία του Σένγκεν ενσωματώνεται στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, σύμφωνα με το «πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» που επισυνάπτεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Δεύτερον, το συγκεκριμένο πλαίσιο συμφωνίας είναι μοναδικό διότι συνιστά την πρώτη μορφή ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ κρατών-μελών με την ιδιαιτερότητα, όμως, ότι λειτουργεί σε ένα πρώτο στάδιο εκτός του κοινοτικού πλαισίου.²¹

Η Συμφωνία και η Σύμβαση Εφαρμογής συνθέτουν ένα ολοκληρωμένο σύστημα διατάξεων, το οποίο βασίζεται στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης των ελέγχων, που διεξάγουν οι αρχές των κρατών-μελών στα εξωτερικά τους σύνορα.²² Στη βάση της λογικής αυτής εδράζεται η κατάργηση, μεταξύ των συμβεβλημένων χωρών, των προσωπικών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και από την άλλη πλευρά επιτρέπεται η ελεύθερη διέλευση από το ένα κράτος-μέλος στο άλλο σε οποιοδήποτε σημείο. Στο πλαίσιο αυτό, τα κρατη-μέλη πρέπει να αίρουν όλα τα εμπόδια στην απρόσκοπτη ροή της οδικής κυκλοφορίας, όπως τα όρια ταχύτητας τα οποία δεν είναι αναγκαία.²³ Η δε αστυνομία μπορεί να διεξάγει ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, κατά τον ίδιο τρόπο που τους ασκεί και στην υπόλοιπη επικράτεια, αρκεί, βέβαια, η εκτέλεσή τους να μην έχει ισοδύναμο αποτέλεσμα με τους συνοριακούς ελέγχους.²⁴ Κατά συνέπεια, τόσο οι πολίτες της ΕΕ όσο και οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός του Χώρου και ελέγχονται μόνο όταν περνούν εξωτερικά σύνορα.

Επιπλέον, αξίζει να σημειωθεί ότι οι όμορες χώρες έχουν τη δυνατότητα να συνεργάζονται στενά και να διεξάγουν ελέγχους και κοινές επιχειρήσεις σε αμφότερες τις πλευρές των κοινών συνόρων, ενώ επιπροσθέτως, είναι επιτρεπτή και η πραγματοποίηση διασυνοριακών διώξεων²⁵ και παρακολουθήσεων²⁶ σε έδαφος των όμορων κρατών-μελών

²¹ Παπακωνσταντής Μάρκος, *Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 241.

²² Δονάτος Παπαγιάννης, *ibidem*, σελ. 39.

²³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Μετανάστευση & Εσωτερικές Υποθέσεις, *ibidem*, σελ. 4.

²⁴ Μόνο υπό την προϋπόθεση ότι η αστυνομία διαθέτει στοιχεία για απειλές κατά της δημόσιας ασφάλειας και για την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος, είναι επιτρεπτή η διενέργεια αστυνομικών ελέγχων. Παράλληλα, στην περίπτωση των λιμένων και των αερολιμένων η διενέργεια ελέγχων επιτρέπεται μόνο όσον αφορά στην επαλήθευση της ταυτότητας ενός προσώπου και ότι είναι ο νόμιμος κάτοχος του εισιτηρίου.

²⁵ Η «καταδίωξη πέραν των συνόρων» επιτρέπεται στους αστυνομικούς ενός κράτους, που ανήκει στον χώρο Σένγκεν και οι οποίοι καταλαμβάνουν επ' αυτοφώρω άτομα κατά τη διάπραξη σοβαρών

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

του χώρου Σένγκεν. Εκ παραλλήλου, εξασφαλίζεται ένα ιδιαίτερα ταχύ σύστημα έκδοσης και καλύτερης μεταβίβασης της εκτέλεσης των κατασταλτικών δικαστικών αποφάσεων, μέσω της ενισχυμένης δικαστικής συνεργασίας.

Από την άλλη πλευρά, η διέλευση στα εξωτερικά σύνορα πραγματοποιείται μόνο από τις «επιτρεπόμενες συννοριακές διαβάσεις» τους εδάφους της ΕΕ, οι οποίες το 2009 ήταν 1.636,²⁷ και αυτό κατά τη διάρκεια προκαθορισμένου ωραρίου λειτουργίας, σε ένα πλαίσιο κοινών κανόνων και διαδικασιών, με εφάμιλλα επίπεδα ασφάλειας. Στον αντίποδα, προκειμένου να αποτρέπεται η παράνομη διέλευση προσώπων με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο, ασκείται επιτήρηση στα χωρικά διαστήματα που παρεμβάλλονται μεταξύ των επιτρεπόμενων σημείων διέλευσης.

Αναλυτικότερα, στην περίπτωση που ένα διερχόμενο πρόσωπο θεωρεί ότι υφίσταται παράνομο έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα, του δίδεται η δυνατότητα να υποβάλει καταγγελία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά των αρχών του κράτους που άσκησαν τον έλεγχο. Ωστόσο, πρέπει στο σημείο αυτό αξίζει να επισημάνουμε ότι η έννοια των εξωτερικών συνόρων δεν εξαντλείται μόνο στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα των χωρών της ΕΕ. Τουναντίον, συμπεριλαμβάνει και όλα τα αεροδρόμια, τα λιμάνια και τους σιδηροδρομικούς σταθμούς, που βρίσκονται στο εσωτερικό των κρατών-μελών, καθώς και τις πρεσβείες και τα προξενεία όπου Ευρωπαίοι αξιωματούχοι-σύνδεσμοι έχουν ως αποστολή να μην επιτρέπουν τη μετακίνηση παράνομων μεταναστών.²⁸

αδικημάτων, να καταδιώξουν τους δράστες πέρα από τα σύνορα και να τους συλλάβουν στο έδαφος άλλου κράτους που ανήκει στο Χώρο Σένγκεν.

²⁶ Η διασυνοριακή παρακολούθηση επιτρέπει στους αστυνομικούς να συνεχίσουν την παρακολούθηση ατόμων ύποπτων για συμμετοχή σε σοβαρά αδικήματα ακόμη και αν αυτά διασχίσουν τα εσωτερικά σύνορα του Χώρου Σένγκεν.

²⁷ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο 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, 10.6.2009.

²⁸ Απόφαση 2003/170/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 27^{ης} Φεβρουαρίου 2003 περί της κοινής αξιοποίησης των αξιωματικών-συνδέσμων που τοποθετούνται στο εξωτερικό από τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου των κρατών μελών, *EE L 67* της 12.3.2003, σελ. 27.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Αναντίρρητα, η συνεργασία των κρατών στο πλαίσιο του Σένγκεν λογίζεται από ως μία από τις μεγαλύτερες επιτυχίες του ευρωπαϊκού εγχειρήματος και αυτό από τα πρώτα χρόνια της εφαρμογής της. Η αποτελεσματικότητα της επιτυχούς λειτουργίας της Ζώνης αποδεικνύεται περίτρανα από τη σταδιακή αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων κρατών-μελών, αλλά και την αδιαπραγμάτευτη ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της ΕΕ, δυνάμει του Πρωτοκόλλου που επισυνάπτεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπως έχει προαναφερθεί, κάτι που έκτοτε αποτελεί μέρος του κοινοτικού κεκτημένου.

Στο πνεύμα αυτό, σε μια γενικότερη προσπάθεια να συνδυαστεί η ασφάλεια με την ελευθερία, τα καλούμενα «αντισταθμιστικά» μέτρα συνοδεύουν την ελεύθερη κυκλοφορία, με γνώμονα την έμμεση εξισορρόπηση της απώλειας ασφάλειας, η οποία ομολογουμένως προκύπτει από την κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων.²⁹ Τα προμνησθέντα μέτρα είναι κανόνες, οι οποίοι στοχεύουν αφενός στη βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των αστυνομικών, διοικητικών και δικαστικών αρχών των κρατών-μελών και αφετέρου στη διαφύλαξη της εσωτερικής τους ασφάλειας, με στόχο την αποτελεσματική καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Στην εκπλήρωση του ανωτέρω στόχου συμβάλλει και η λειτουργία δύο συστημάτων: α) το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (Schengen Information System – SIS II),³⁰ το οποίο σε μια πρώτη μορφή (SIS

²⁹ W. Weidenfeld/W. Wessels, *Η Ευρώπη από το Α έως το Ω*, 1997, σελ. 62.

³⁰ Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) δημιουργήθηκε για να βοηθήσει στη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας εντός των κρατών του χώρου Σένγκεν λόγω της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Πρόκειται για σύστημα πληροφοριών μεγάλης κλίμακας, το οποίο επιτρέπει στην αστυνομία, στις αρχές που είναι αρμόδιες για τη μετανάστευση, στις δικαστικές και άλλες αρχές να εισάγουν και να συμβουλευούνται καταχωρίσεις για εξαφανισθέντα πρόσωπα, για πρόσωπα ή αντικείμενα που συνδέονται με ποινικά αδικήματα και για υπηκόους τρίτων χωρών που δεν επιτρέπεται να εισέλθουν ή να παραμείνουν στο χώρο Σένγκεν. Με τον τρόπο αυτό, το SIS αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της συνεργασίας για την επιβολή του νόμου. Ταυτόχρονα, συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην προστασία των εξωτερικών συνόρων του Σένγκεν. Κάθε πρόσωπο δικαιούται να έχει πρόσβαση στα προσωπικά του δεδομένα στο SIS και να ζητήσει την διόρθωση ή τη διαγραφή τους. Οι πολίτες χωρών εκτός ΕΕ μπορούν να απευθύνουν αίτηση στο προξενείο οποιουδήποτε κράτους Σένγκεν. Οι πολίτες κράτους Σένγκεν μπορούν είτε να απευθύνουν της αίτησή τους απευθείας στην αρμόδια εθνική αρχή που είναι υπεύθυνη για την έκδοση της καταχώρισης ή έμμεσα μέσω της εθνικής αρχής προστασίας δεδομένων. Ειδικότερα, αναφορικά με τον τρόπο υποβολής της αίτησης για πρόσβαση στα δεδομένα πληροφοριών και κατευθυντήριες γραμμές παρέχονται στο διαδικτυακό τόπο του Ευρωπαϊκού Επόπτη προστασίας δεδομένων:

<https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Supervision>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Ι) είναι επιχειρησιακό από το 1995 και β) το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (Visa Information System - VIS),³¹ το οποίο τέθηκε σε λειτουργία τον Οκτώβριο του 2011.³² Επισημαίνεται ότι τόσο το SIS όσο και το VIS αποτελούν μέρος του κερτημένου Σένγκεν.

Ειδικότερα, το κερτημένο Σένγκεν εντάχθηκε τον Οκτώβριο του 2006 σε ένα ενιαίο κείμενο, τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν.³³ Ο Κανονισμός αυτός έδωσε έμφαση στην κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και εναρμόνισε περαιτέρω τους κανόνες σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και τις προϋποθέσεις εισόδου για παραμονή βραχείας διάρκειας.³⁴ Ουσιαστικά, το κείμενο αυτό κατήργησε τμήματα της Σύμβασης Σένγκεν και άλλων κανόνων Σένγκεν σχετικών με το συνοριακό έλεγχο.

Με την πάροδο τεσσάρων ετών, τον Απρίλιο του 2010, τέθηκε σε εφαρμογή ο Κώδικας Θεωρήσεων Σένγκεν.³⁵ Με τον Κανονισμό αυτό καθορίστηκαν οι διαδικασίες και οι όροι έκδοσης θεωρήσεων για τη διέλευση από ή με πρόθεση παραμονής στην επικράτεια των κρατών-μελών, η οποία όμως σε καμιά περίπτωση δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες ανά εξαμήνη περίοδο («θεώρηση βραχείας διάρκειας»).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Μετανάστευση & Εσωτερικές Υποθέσεις, *ibidem*, σελ. 7.

³¹ 2004/512/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8^{ης} Ιουνίου 2004, για τη δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), *EE L 213* της 15.6.2004, σελ. 5. Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις είναι ένα σύστημα ΤΟ, το οποίο συνδέει τα προξενεία Σένγκεν στις τρίτες χώρες, τις αρμόδιες εθνικές αρχές και όλα τα εξωτερικά σημεία διέλευσης των συνόρων των κρατών Σένγκεν. Επιτρέπει στις αρχές θεώρησης των κρατών Σένγκεν να ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τις αιτήσεις θεωρήσεων, στους συνοριοφύλακες να εξακριβώνουν με τη χρήση βιομετρικών στοιχείων (π.χ. δακτυλικά αποτυπώματα) ότι το πρόσωπο που προσκομίζει μια θεώρηση είναι ο νόμιμος κάτοχός της και στις αρμόδιες αρχές να εντοπίζουν πρόσωπα που βρίσκονται στο έδαφος του Σένγκεν χωρίς έγγραφα ή με πλαστά έγγραφα. Το VIS χρησιμοποιείται επίσης από τις αρμόδιες για το άσυλο αρχές.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Μετανάστευση & Εσωτερικές Υποθέσεις, *ibidem*, σελ. 9.

³² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9^{ης} Ιουλίου 2008 για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (Κανονισμός VIS), *EE L 218* της 13.8.2008, σελ. 60.

³³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15^{ης} Μαρτίου 2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα περί του καθεστώτος διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), *EE L 105* της 13.4.2006, σελ. 1.

³⁴ Παπακωνσταντής Μάρκος, *ibidem*, σελ. 243-244.

³⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουλίου 2009 περί θέσπισης κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, *EE L 243* της 15.9.2009, σελ. 1.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Είναι εντυπωσιακή η ευρύτητα κάλυψης³⁶ της Συμφωνίας Σένγκεν αν σκεφθεί κανείς ότι εκτείνεται σήμερα σε 26 κράτη³⁷ και σε ένα πληθυσμό που ξεπερνάει τα 400 εκατομμύρια. Από γεωγραφική δε άποψη καλύπτει διαφορετικό πεδίο από το έδαφος εφαρμογής της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), όσο και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ). Αυτό συμβαίνει για δύο λόγους. Πρώτον, διότι το Ηνωμένο Βασίλειο³⁸ και η Ιρλανδία συμμετέχουν μόνο εν μέρει στο κεκτημένο, εφόσον διατηρούν τους συνοριακούς ελέγχους,³⁹ ενώ και η Δανία παρά το γεγονός ότι έχει υπογράψει τη Συμφωνία διατηρεί την ελευθερία να μην εφαρμόζει ορισμένες διατάξεις. Δεύτερον, διότι τρεις χώρες μη μέλη, οι μεν Ισλανδία και Νορβηγία, αποτελούν μέρος του χώρου από το 1999⁴⁰, η δε Ελβετία από το 2008.⁴¹

Για να αποφευχθεί στο μέλλον ο κίνδυνος πιθανών ερμηνευτικών, αλλά και εφαρμοστικών δυστοκιών όσον αφορά στους κανόνες του Σένγκεν, προβλέπεται ότι αφενός τα υποψήφια προς ένταξη κράτη-μέλη οφείλουν την πλήρη αποδοχή του σχετικού κεκτημένου και αφετέρου προς επιβεβαίωση αυτής υποβάλλονται σε διαδικασία αξιολόγησης.⁴² Μολοντούτο, η ένταξη στην

³⁶ <https://el.wikipedia.org/wiki/>

³⁷ Έγγραφο του Συμβουλίου 18446/11 για την προσχώρηση από τις 19.12.2011 του Λιχτενστάιν ως 26^{ου} κράτους-μέλους του χώρου Σένγκεν.

³⁸ Το Ηνωμένο Βασίλειο επισημαίνει ότι η παραδοσιακή πολιτική του να μην πραγματοποιεί ελέγχους ταυτότητας όσων βρίσκονται στην επικράτειά του είναι αυτή που δεν του επιτρέπει να άρει τους ελέγχους στα σύνορά του.

³⁹ Τα άλλα κράτη-μέλη σύμφωνα με το πρωτόκολλο που προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, επιτρέπεται να διατηρούν τους ελέγχους των προσώπων που εισέρχονται στο έδαφός τους από το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία.

⁴⁰ Για τις χώρες που αποτελούν τη Σκανδιναβική Ένωση Διαβατηρίων, ήτοι Φινλανδία, Σουηδία, Νορβηγία, Δανία και Ισλανδία η ελεύθερη μεταξύ τους κυκλοφορία των πολιτών τους ήταν κάτι που πραγματοποιούνταν ήδη επί πολλές δεκαετίες. Η Σουηδία, η Φινλανδία και η Δανία υπέγραψαν τις συμφωνίες Σένγκεν, λόγω της ιδιότητάς τους ως κράτη-μέλη της ΕΕ, ενώ η Ισλανδία και η Νορβηγία, χωρίς να διαθέτουν δικαίωμα ψήφου στην Εκτελεστική Επιτροπή Σένγκεν, έχουν τη δυνατότητα να εκφράζουν γνώμες και να διατυπώνουν προτάσεις.

⁴¹ Η Ελβετία εντάσσεται στη ζώνη Σένγκεν το 2004. Κατόπιν ενός θετικού δημοψηφίσματος το 2005 ακολουθεί η άρση των ελέγχων στα χερσαία σύνορα της χώρας στις 12 Δεκεμβρίου 2008 και στα αεροδρόμιά της στις 29 Μαρτίου 2009.

⁴² Μόνο η Κύπρος διατηρεί τους ελέγχους από τα δέκα κράτη-μέλη της διεύρυνσης του 2004. Για τα υπόλοιπα κράτη οι έλεγχοι των προσώπων στα εσωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα καταργούνται στις 21 Δεκεμβρίου 2007. Οι δε περιορισμοί σχετικά με τα εναέρια σύνορα αίρονται στις 30 Μαρτίου 2008. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ιστορικό της διεύρυνσης του χώρου Σένγκεν, ΜΕΜΟ/07/618, Βρυξέλλες, 20 Δεκεμβρίου 2007.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ΕΕ δεν συνεπάγεται αυτομάτως την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών-μελών. Αντιθέτως, η είσοδος και παραμονή ενός κράτους ως μέλους του χώρου Σένγκεν προϋποθέτει ότι από τη μια πλευρά το κράτος πληροί τα τεχνικά κριτήρια για τις μεταξύ των συμμετεχόντων ανταλλαγές πληροφοριών ασφάλειας και από την άλλη πλευρά ότι διασφαλίζεται ο απαιτούμενος βαθμός ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων συνολικά.⁴³ Η δε επιβεβαίωση των προϋποθέσεων ένταξης ενός κράτους στη Ζώνη απαιτεί πρότερη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται ομοφώνως.

Στην παρούσα φάση οι χώρες που δεν πληρούν ή πληρούν εν μέρει τις προμνησθείσες προϋποθέσεις είναι, η Κύπρος και η Βουλγαρία και Ρουμανία αντίστοιχα,⁴⁴ με τις δύο τελευταίες να ταλανίζονται από πολλαπλά ελλείμματα στο δικαστικό τους σύστημα, καθώς και στη μάχη κατά της διαφθοράς.⁴⁵ Τα δύο προαναφερθέντα βαλκανικά κράτη αναμένονταν αρχικά να αποτελέσουν μέλη του Σένγκεν το Μάρτιο του 2011.⁴⁶

Εντούτοις, πολλές και σημαντικές επιφυλάξεις εκφράστηκαν αρχικά τόσο από την πλευρά της Γαλλίας,⁴⁷ όσο και από τη Γερμανία, οι οποίες και

⁴³ Συνοπτικά να αναφέρουμε ότι για να προσχωρήσει ένα κράτος στο χώρο Σένγκεν πρέπει να αποδείξει ότι είναι ικανό: α) να αναλάβει την ευθύνη για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν εξ ονόματος των άλλων κρατών που ανήκουν στο Χώρο, καθώς και για την έκδοση ομοιόμορφων θεωρήσεων βραχείας διαμονής (θεωρήσεις Σένγκεν), β) να συνεργαστεί αποτελεσματικά με τα άλλα κράτη-μέλη με στόχο τη διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφάλειας μετά την κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων, γ) να εφαρμόζει το σύνολο των κανόνων Σένγκεν που αφορούν, για παράδειγμα, στον έλεγχο των χερσαίων, θαλάσσιων και εναέριων συνόρων, στην έκδοση θεωρήσεων, στην αστυνομική συνεργασία και στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, δ) να συνδεθεί και να χρησιμοποιεί το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS).

⁴⁴ Η «Διευκόλυνση Σένγκεν» αποτελεί από το 2003 ένα χρηματοδοτικό εργαλείο, το οποίο στηρίζει τα υπό ένταξη κράτη-μέλη της Ένωσης στην προσπάθειά τους να διασφαλίσουν και να διαχειριστούν τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και να εφαρμόσουν τους κανόνες Σένγκεν. Η Διευκόλυνση Σένγκεν στηρίζει τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία με 800 εκατ. ευρώ, από τα οποία το 50% τουλάχιστον επενδύεται στην εφαρμογή των κανόνων Σένγκεν και τους ελέγχους των εξωτερικών συνόρων.

⁴⁵ Επίσης, η Βουλγαρία δεν πληροί ούτε την προϋπόθεση καταστολής του οργανωμένου εγκλήματος.

⁴⁶ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιτρέπει τη συμμετοχή τους στο SIS το Ιούνιο του 2010.

⁴⁷ Το Παρίσι εκφράζει τους φόβους του για τη συνεχή εξασθένηση της Ευρώπης ως προς την ικανότητα διαχείρισης και ελέγχου των μεταναστευτικών ροών. Η άρνηση από πλευράς της Γαλλίας αποδίδεται εν μέρει και στην ανησυχία της ότι οι μετανάστες που εισέρχονται στην Ευρώπη μέσω της Ελλάδας θα μπορούν μέσω Βουλγαρίας και Ρουμανίας να φθάνουν χωρίς εσωτερικούς ελέγχους στα υπόλοιπα κράτη.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

συμπαρέσυραν στη συνέχεια και άλλες χώρες, τη Σουηδία, τη Φινλανδία, τη Δανία, την Ολλανδία και το Βέλγιο. Η κριτική που ασκήθηκε αφορούσε στην πολιτική του Βουκουρεστίου και της Σόφιας σε μια σειρά θεμάτων, ήτοι καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, έλεγχος των συνόρων και αντιμετώπισης των Ρομά και είχε ως αποτέλεσμα με την ένταξη των δύο χωρών στην ΕΕ το 2007 να τεθούν παράλληλα υπό ειδική επιτήρηση από τον ειδικό Μηχανισμό Συνεργασίας & Ελέγχου.⁴⁸ Στόχος της επιτήρησης ήταν η υποβοήθηση των δύο χωρών προκειμένου να πατάξουν τη διαφθορά και να μεταρρυθμίσουν τα δικαϊκά τους.

Στις 9 και 10 Ιουνίου 2011 έλαβε χώρα το Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, κατά το οποίο οι Ευρωπαίοι εταίροι συμφώνησαν ότι τα όποια εμπόδια αφορούσαν στην ένταξη της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας έχουν πια ξεπεραστεί εντελώς και ότι μπορούν πλέον οι δύο χώρες να ενταχθούν σταδιακά, αρχής γενομένης από το τέλος του 2011. Παρόλα αυτά, ένα νέο εμπόδιο έφραξε το δρόμο της ένταξής τους το Σεπτέμβριο του ίδιου έτους, με την παράλληλη άρνηση τόσο της Ολλανδίας όσο και της Φινλανδίας να συναινέσουν στην απόφαση αυτή. Συνεπώς, λόγω της γενικής κατακραυγής η είσοδος των χωρών αυτών στη Ζώνη αναβλήθηκε εκ νέου για το επόμενο έτος, 2012.

Στο σημείο αυτό πρέπει να υπομνήσουμε ότι το δικαίωμα της ελεύθερης διέλευσης των εσωτερικών συνόρων ανήκει σε όλους τους πολίτες των κρατών-μελών, ακόμα και εάν τα κράτη τους δεν αποτελούν μέλη του χώρου Σένγκεν και κατά συνέπεια διενεργούν ελέγχους στα εξωτερικά τους σύνορα, όπως φερ' ειπείν η Κροατία, το τελευταίο κράτος που εντάχθηκε στην Ένωση, η οποία δεν αποτελεί μέλος της χώρου Σένγκεν.

Στο πνεύμα αυτό, οι πολίτες των χωρών των δυτικών Βαλκανίων (Σερβία, ΠΓΔΜ, Μαυροβούνιο, Αλβανία και Βοσνία-Ερζεγοβίνη), απαλλάσσονται από τα τέλη του 2009 από την υποχρέωση κατοχής θεώρησης εισόδου για τα κράτη της ΕΕ, και τους δίδεται η δυνατότητα να

⁴⁸ Από την 1^η Ιανουαρίου 2007 η Επιτροπή υποβάλλει εξαμηνιαίες εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο που έχει επιτελέσει κάθε χώρα στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και του οργανωμένου εγκλήματος. Η παραμονή των δύο βαλκανικών χωρών στο Μηχανισμό έχει παραταθεί έως και σήμερα.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

επωφεληθούν από τις απλουστευμένες απαιτήσεις τεκμηρίωσης στην αιτιολόγηση του σκοπού του ταξιδιού τους εντός της Ένωσης. Παρά ταύτα, προκύπτει το εξής πρόβλημα για τις χώρες αυτές: την επόμενη ημέρα των σχετικών αποφάσεων μεγάλος αριθμός των πολιτών τους σπεύδει να μετακινηθεί σε κάποιο κράτος-μέλος καταθέτοντας αίτημα ασύλου. Μπροστά σε αυτό το αδιέξοδο οι Ευρωπαίοι εταίροι εξέφρασαν την απειλή προς τις ανωτέρω χώρες ότι θα άρουν τις ευνοϊκές ρυθμίσεις και θα επαναφέρουν σε ισχύ το πρότερο καθεστώς εάν αυτές δεν προβούν σε ταχεία λήψη μέτρων αντιμετώπισης του φαινομένου αυτού.

Η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάνει ένα ακόμα βήμα, προκειμένου να καθυστερήσει όσο το δυνατόν καλύτερα τις ανησυχίες των κρατών-μελών, αποφασίζοντας να ενισχύσει έτι περαιτέρω το μηχανισμό παρακολούθησης. Αναλυτικότερα, δηλώνει ότι «σε περίπτωση αιφνίδιας εισόδου υπηκόων μιας ή περισσότερων τρίτων χωρών, περιλαμβανομένων υπηκόων των Δυτικών Βαλκανίων, σε ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει τη λήψη από το Συμβούλιο προσωρινών μέτρων προς όφελός του ή των οικείων κρατών-μελών, σύμφωνα με το άρθρο 78 της Συνθήκης, καθώς και την αναστολή της απελευθέρωσης του καθεστώτος των θεωρήσεων».⁴⁹

Επίσης, για να αποφευχθεί στο μέλλον η επανάληψη αντίστοιχου φαινομένου τίθεται πλέον σε εφαρμογή ένα νέο σύστημα παρακολούθησης με την υποστήριξη του Frontex, η δομή και η λειτουργία του οποίου περιγράφεται στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο, καθώς και της Eurorol. Μέσω των μεθόδων αυτών συγκεντρώνεται με μεγαλύτερη ευχέρεια στατιστικά στοιχεία για τις

⁴⁹ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου περί καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, COM(2011) 290 τελικό, 24.5.2011. Κύριο στοιχείο της πρότασης είναι η θέσπιση ρήτρας διασφάλισης που επιτρέπει την προσωρινή επαναφορά της υποχρέωσης θεώρησης για υπηκόους τρίτης χώρας της οποίας οι υπήκοοι μπορούν συνήθως να μεταβαίνουν στην ΕΕ χωρίς θεώρηση. Για τις αρχικές προτεινόμενες τροποποιήσεις του Συμβουλίου επί της πρότασης της Επιτροπής βλ. Έγγραφο του Συμβουλίου 18498/11.

Παπακωνσταντής Μάρκος, *ibidem*, σελ. 249.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ταξιδιωτικές ροές και επιτυγχάνεται καλύτερη αξιολόγηση τυχόν κινδύνων κατάχρησης.⁵⁰

⁵⁰ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, Ευφυή σύνορα – Επιλογές και μελλοντική πορεία, COM(2011) 680 τελικό, 25.10.2011· Council document 15957/10.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

V. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων

Σήμερα ο χώρος Σένγκεν αποτελείται όπως έχει αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο από 26 ευρωπαϊκές χώρες από τις οποίες 22 είναι κράτη-μέλη της ΕΕ:⁵¹ Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σλοβενία, Φινλανδία και Σουηδία, μαζί με την Ισλανδία, το Λίχτενστάιν, τη Νορβηγία και την Ελβετία. Αυτό συνεπάγεται ότι στο σύνολό τους τα εξωτερικά σύνορα της ζώνης Σένγκεν αποτελούνται περίπου από 80% θαλάσσια σύνορα και 20% χερσαία. Κατά συνέπεια, ο Χώρος περιλαμβάνει εκατοντάδες αερολιμένες και θαλάσσιους λιμένες, καθώς και χερσαία σημεία διέλευσης των συνόρων.

Με άλλα λόγια, σε πραγματικούς αριθμούς το χώρο Σένγκεν συνθέτουν 42.673 χιλιόμετρα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα και 7.721 χιλιόμετρα χερσαία σύνορα. Στη δε Ζώνη, όπως έχει προλεχθεί, συμμετέχουν πολλές χώρες, κάτι που εγγυάται απεριόριστα ταξίδια εντός του εδάφους 26 χωρών, όπου ζουν περισσότεροι από 400 εκατ. πολίτες.

Ως εκ τούτου, κατόπιν της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα καθίστανται ιδιαίτερα σημαντικοί και αυτό διότι η ασφάλεια της Ζώνης εξαρτάται στενά από τους ελέγχους που πραγματοποιούν τα κράτη-μέλη, τα οποία βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.⁵² Επίσης, κατά την είσοδο των υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ δεν πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν μόνο το εθνικό συμφέρον της χώρας που πραγματοποιεί τον έλεγχο, αλλά παράλληλα και όλων των λοιπών εταίρων

⁵¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Μετανάστευση & Εσωτερικές Υποθέσεις, *ibidem*, σελ. 4.

⁵² Η Βουλγαρία, η Κροατία, η Κύπρος, η Ιρλανδία, η Ρουμανία, και το Ηνωμένο Βασίλειο είναι τα κράτη-μέλη της ΕΕ που δεν ανήκουν ακόμη στο χώρο Σένγκεν. Αυτό σημαίνει ότι μια πτήση από ένα από τα κράτη αυτά σε κράτος Σένγκεν θεωρείται εξωτερική πτήση και υπόκειται σε συνοριακούς ελέγχους. Ωστόσο, οι πολίτες της ΕΕ έχουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας όταν ταξιδεύουν στο εσωτερικό της ΕΕ, ανεξάρτητα από το εάν η χώρα ανήκει στο χώρο Σένγκεν ή όχι. Κατά την είσοδο σε κράτος-μέλος της ΕΕ που δεν ανήκει στη Ζώνη, οι πολίτες της ΕΕ υποβάλλονται καταρχήν μόνο στους ελάχιστους ελέγχους για την επαλήθευση της ταυτότητάς τους βάσει των ταξιδιωτικών τους εγγράφων (διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Μετανάστευση & Εσωτερικές Υποθέσεις, *ibidem*, σελ. 4.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

της.⁵³ Η υποχρέωση αυτή χρησιμοποιήθηκε κατά κόρον στα επιχειρήματα των επικριτών της χώρας μας ως προς τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.

Ειδικότερα, ως προς το ζήτημα της Ελλάδας, πρέπει να αναφερθεί ότι η ελληνική οικονομική κρίση δεν έχει μειώσει τον αριθμό των μεταναστών που έρχονται στη χώρα, η οποία αποτελεί τον κύριο δρόμο εισόδου στην Ευρώπη. Σύμφωνα με το Frontex, το 2010, 9 στους 10 μετανάστες που έφτασαν παράνομα στην Ευρώπη, εισήλθαν μέσω της Ελλάδας. Αναμφισβήτητα, πολλοί μετανάστες που εισέρχονται στην Ελλάδα, ξαναφεύγουν μετά από κάποιο χρονικό διάστημα. Ωστόσο, οι πολιτικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα στη Λιβύη και την Τυνησία το 2011 με την «Αραβική Άνοιξη», επανέφεραν τους διαύλους μετανάστευσης προς την Ευρώπη διαμέσου της Ιταλίας (κυρίως μέσω της νήσου Λαμπεντούζα), όπως θα αναφερθεί παρακάτω, καθιστώντας αυτή τη χώρα μαζί με την Ελλάδα μια από τις κύριες πύλες εισόδου μεταναστών στην Ευρώπη.

Η πολιτική της Ένωσης για τα εξωτερικά σύνορα στοχεύει, όπως έχει επισημανθεί ανωτέρω, στην αποτελεσματική διαχείρισή τους, ώστε να επιτυγχάνεται ο υψηλού επιπέδου και ομοιόμορφος έλεγχός τους. Στο πνεύμα αυτό και με γνώμονα την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ στις 13 Ιουνίου 2002 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης αποφασίζει τη σύσταση ενός κοινού φορέα για τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων. Στη δέσμη αρμοδιοτήτων του νέου αυτού οργανισμού πρωταρχικής σπουδαιότητας είναι ο συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, όπως θα αναφερθεί και κατωτέρω.

Συγκεκριμένα, τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των κρατών-μελών της ΕΕ θέσπισε ο Κανονισμός (ΕΚ) 2007/2004 του ΕΚ και του Συμβουλίου, ορίζοντας ως έδρα του τη Βαρσοβία.⁵⁴ Ο οργανισμός ανέλαβε την άσκηση

⁵³ Σχεπεκίδου Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 333.

⁵⁴ ΕΕ L 349/25.11.2004.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

των καθκόντων του την 1^η Μαΐου 2005.⁵⁵ Επιπροσθέτως, διατηρεί γραφείο διασύνδεσης στις Βρυξέλλες, καθώς και επιχειρησιακό γραφείο στον Πειραιά (Frontex Operational Office - FOO). Στον Οργανισμό μέσω του διορισμού εκπροσώπων τους στο διοικητικό του συμβούλιο συμμετέχουν οι χώρες που είναι μέλη της ζώνης Σένγκεν.

Τα χρηματοδοτικά εργαλεία του εν λόγω Οργανισμού προέρχονται κυρίως από επιδοτήσεις της ΕΕ, από τέλη που εισπράττονται για παρεχόμενες υπηρεσίες, από συνεισφορές των συμμετεχουσών χώρων, αλλά και από εθελοντικές εισφορές κρατών-μελών. Ο δημοσιονομικός κανονισμός του θεσπίζεται από το διοικητικό του συμβούλιο αφού προηγηθεί διαβούλευση με την Επιτροπή και εν συνεχεία τίθεται σε εφαρμογή.⁵⁶

Ο Frontex έχει ως κύρια αποστολή να εξασφαλίζει την αποτελεσματικότητα των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών, να ενισχύει, αλλά και να βελτιώνει τη συνεργασία μεταξύ των συνοριακών αρχών των κρατών-μελών. Προς την κατεύθυνση αυτή, ο Οργανισμός δραστηριοποιείται σε διάφορους τομείς, βάσει του ιδρυτικού του Κανονισμού ως εξής:⁵⁷

- Συντονίζει τη διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων ως προς τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων,
- Αποστέλλει ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα (Rapid Border Interreaction Team - RABIT)⁵⁸ προς τα κράτη-μέλη που βρίσκονται σε κατάσταση εκτάκτου ανάγκης, η οποία μπορεί να οφείλεται, για παράδειγμα, σε μαζική εισροή παράνομων μεταναστών,

⁵⁵ Απόφαση 2005/358/ΕΚ του Συμβουλίου της 26^{ης} 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.

⁵⁶ 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

⁵⁷ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>

⁵⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} 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 25^{ης} Οκτωβρίου 2011.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

- Εκπονεί πρότυπα κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων μέσω της σύνταξης εκθέσεων (risk analysis) σχετικά με την τρέχουσα κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα, αναλύοντας τους γενικούς και ειδικούς κινδύνους,
- Παρακολουθεί την εξέλιξη της έρευνας στον τομέα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων για τη σύζευξη των αναγκών των αρχών ελέγχου των συνόρων με την τεχνολογική πρόοδο που έχει εν τω μεταξύ επιτευχθεί,
- Παρέχει την αναγκαία συνδρομή και βοήθεια στα κράτη-μέλη και συμμετέχει στην οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού υπηκόων τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα και δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας,
- Εκπονεί κοινά πρότυπα επαγγελματικής κατάρτισης στοχευμένα στις ανάγκες των συνοριοφυλάκων, καθώς και των αρμόδιων διοικητικών υπαλλήλων,

Αρωγούς στην εκπλήρωση της αποστολής του ο Frontex διαθέτει και άλλους ευρωπαϊκούς οργανισμούς που συμμετέχουν στην ανάπτυξη του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ήτοι European Police Office (Europol), European Asylum Support Office (EASO), European Union's Judicial Cooperation Unit (Eurojust), European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) κλπ. Επιπροσθέτως, με γνώμονα την προαγωγή της συνοχής ο Frontex συνεργάζεται και με τις τελωνειακές αρχές.

Στο επιχειρησιακό σκέλος, οι επιχειρήσεις του Frontex είναι τόσο επί εδάφους, αέρα και θάλασσας. Πραγματοποιούνται βάσει των πορισμάτων που προκύπτουν από τις ετήσιες εκθέσεις ανάλυσης επικινδυνότητας που εκπονεί. Με όρους στατιστικής η πλειοψηφία των κοινών επιχειρήσεων πραγματοποιείται στη θάλασσα. Ο Οργανισμός στοχεύει στη δημιουργία μακροπρόθεσμων λύσεων για την αύξηση της αποτελεσματικότητας στους ελέγχους των συνόρων που διεξάγονται από κοινού. Μία καλή πρακτική στον τομέα αυτό είναι το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Περιπολίας (European Patrols Network - EPN), το οποίο συντονίζει τις διμερείς θαλάσσιες περιπολίες, ιδίως μεταξύ γειτονικών κρατών-μελών στα νότια και τα ανατολικά θαλάσσια σύνορα.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Ως προς το ελληνικό ζήτημα, στον τομέα ελέγχου των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων η χώρα μας, προκειμένου να μειώσει την εισροή μεταναστών μέσω του Έβρου, ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Ένωση, το φθινόπωρο του 2010, τη συνδρομή δύναμης του Frontex (Μεθοριακή Δύναμη Ταχείας Επέμβασης), η οποία επιχειρεί πλέον από τότε στο Αιγαίο. Μέχρι την 4^η Νοεμβρίου 2010 κατέφθασαν 175 μέλη του Frontex, μαζί με 15 λεωφορεία, 19 περιπολικά, καθώς και ένα ελικόπτερο.

Εκπρόσωποι της Ελληνικής Αστυνομίας χαρακτήρισαν επιτυχή την παρουσία του Frontex στα ελληνοτουρκικά σύνορα γιατί μειώθηκε αισθητά η εισροή μεταναστών. Σύμφωνα δε με τον τότε εκπρόσωπο τύπου της Ελληνικής Αστυνομίας, πολλοί μετανάστες που εισέρχονται στην Ελλάδα δηλώνουν ψεύτικες εθνικότητες ώστε να έχουν ευκολότερη πρόσβαση και ευμενή αντιμετώπιση στη μετέπειτα εξέταση της αίτησης του για άσυλο. Εντύπωση προκαλεί ότι με το σκεπτικό αυτό, ορισμένοι Ασιάτες δηλώνουν Αφγανοί υπήκοοι. Από την άλλη πλευρά μετανάστες από τη βόρεια Αφρική δηλώνουν Παλαιστίνιοι, ενώ άλλοι από την κεντρική Αφρική δηλώνουν Σομαλοί. Η δύναμη του Frontex συνέβαλε στη μείωση του φαινομένου αυτού μέσω της επιτυχούς ταυτοποίησης των χωρών προέλευσης των μεταναστών.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

VI. Η λειτουργία του χώρου Σένγκεν υπό αξιολόγηση, η αφορμή

Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν δίδει σε κράτος μέλος του Χώρου το δικαίωμα επανεισαγωγής ελέγχων στα σύνορα με όμορο κράτος-μέλος με μεγάλη αυστηρότητα και μόνο ως έσχατο μέτρο. Ειδικότερα, θα πρέπει να υπάρχει εκτίμηση σχετική με υφιστάμενη σοβαρή εσωτερική απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια του κράτους. Στην περίπτωση που εκτιμηθεί ότι οι απειλές που δικαιολογούν την επαναφορά είναι προβλέψιμες, τα κράτη-μέλη πρέπει με τη σειρά τους, «το ταχύτερο δυνατό», να κοινοποιούν παράλληλα τόσο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και στους εταίρους τους, όλες τις πληροφορίες σχετικά με την έκταση, τη διάρκεια της επαναφοράς και τους λόγους που την καθιστούν αναγκαία και απαραίτητη.

Η ανωτέρω δυνατότητα μπορεί να λάβει σάρκα και οστά μόνο εάν πληρούνται δύο ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις. Πρώτον, η προβλεπόμενη περίοδος δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να υπερβαίνει τις τριάντα (30) ημέρες. Δεύτερον, πρέπει οπωσδήποτε να υπάρχει προηγούμενη ενημέρωση τόσο των άλλων χωρών της Ένωσης, όσο και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ώστε να γίνεται αξιολόγηση των επικαλούμενων γεγονότων εν σχέσει με την αναλογικότητα των μέτρων που θα ληφθούν κατά περίπτωση.

Επιπλέον, πρέπει να υπάρχουν συνθήκες πλήρους δημοσιότητας και απόλυτης διαφάνειας κατά τη λήψη της απόφασης επαναφοράς των ελέγχων, εκτός βέβαια εάν επιτακτικοί λόγοι ασφάλειας δεν το επιτρέπουν. Αρκετές φορές στο παρελθόν διάφορα κράτη-μέλη έχουν κάνει χρήση της εν θέματι ρήτρας διασφάλισης. Όλες τις φορές που χρησιμοποιήθηκε η ρήτρα, η διάρκεια της μονομερούς επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων ποτέ δεν ξεπέρασε τις 30 ημέρες και επρόκειτο για περιπτώσεις κατά τις οποίες αναμενόταν μαζική είσοδος εξ αιτίας ενός αθλητικού γεγονότος ή μιας μεγάλης συγκέντρωσης.

Παρόλα αυτά, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις στις οποίες συμβαίνει οι πληροφορίες που κοινοποιούνται από τα κράτη-μέλη να μην παραλαμβάνονται εγκαίρως από την Επιτροπή και τους εταίρους τους. Άλλοτε πάλι, στις κοινοποιήσεις αυτές δεν περιλαμβάνονται επαρκείς λεπτομέρειες που να επιτρέπουν μια πλήρη γνώση των εκδηλώσεων που θα λάβουν χώρα.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Τα φαινόμενα αυτά συντελούν στη δημιουργία κρίσης εμπιστοσύνης στη συνεργασία μεταξύ των Ευρωπαίων εταίρων, κάτι που σηματοδότησε την εκκίνηση της συζήτησης αναφορικά με την αξιολόγηση της λειτουργίας της ζώνης Σένγκεν το Φεβρουάριο του 2011.

Εν μέσω όλων αυτών, και εξαιτίας των αναταραχών στην Τυνησία και την έλευση μέσω της θαλάσσιας οδού 4.000 μεταναστών στο ιταλικό νησί Λαμπεντούζα, στα νότια της Ιταλίας, η Ρώμη το κήρυξε σε κατάσταση έκτακτης ανθρωπιστικής ανάγκης.⁵⁹ Επίσης, μόλις λίγες ημέρες αργότερα, στο νησί επιβλήθηκε ένα ακόμη επιπρόσθετο βάρος λόγω του εμφυλίου πολέμου που μαινόταν στη Λιβύη και συνετέλεσε στην άφιξη επιπλέον παράνομων μεταναστών.⁶⁰ Στο κάλεσμα της Ιταλίας για επίδειξη αλληλεγγύης, οι Ευρωπαίοι εταίροι κώφευσαν και παρέλειψαν να εκδηλώσουν έστω και την ελάχιστη υποστήριξη, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κρίση. Ως απάντηση στην έλλειψη ενδιαφέροντος από πλευρά των εταίρων, η Ιταλία προχώρησε στη χορήγηση εξάμηνων «ανθρωπιστικών» αδειών παραμονής στους νεοαφιχθέντες στο έδαφος της μετανάστες από την Τυνησία.

Στον αντίποδα, τον Απρίλιο του 2011 η Γαλλία αποφασίζει να επανεισαγάγει εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους στα σύνορά της με την Ιταλία, απαντώντας με τον τρόπο αυτό στην απόφαση της τελευταίας να χορηγήσει εξάμηνες άδειες παραμονής, κάτι που προκάλεσε μεγάλη διπλωματική ένταση ανάμεσα στη Ρώμη και το Παρίσι. Η Ιταλία στην προσπάθειά της να εκπληρώσει την υποχρέωση που φέρει κάθε κράτος-μέλος να κοινοποιεί στην Επιτροπή κάθε εθνική κατηγορία άδειας παραμονής που επιτρέπει στους κατόχους του την κυκλοφορία εντός του χώρου Σένγκεν, παρερμηνεύει τη δυνατότητα που δίδει το άρθρο 5 της Σύμβασης Σένγκεν.

Εν προκειμένω, το προμνησθέν άρθρο αναφέρει ρητά ότι επιτρέπεται η κατ' εξαίρεση είσοδος στο χώρο Σένγκεν ενός παράνομου μετανάστη, μόνο εφόσον συντρέχουν ανθρωπιστικοί λόγοι. Στην περίπτωση όμως αυτή, η είσοδος περιορίζεται στο έδαφος του κράτους που χορήγησε την άδεια. Με άλλα λόγια, από το τεράστιο, για τα δεδομένα της εποχής, κύμα των

⁵⁹ Η νήσος Λαμπεντούζα έχει 5.000 μόνιμους κατοίκους.

⁶⁰ Οι παράνομοι μετανάστες που φτάνουν μέσα σε δύο μήνες στη Λαμπεντούζα εκτιμώνται σε περίπου 20.000.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

παράνομων μεταναστών που δέχθηκε η Ιταλία, κανείς δεν είχε δικαίωμα μετακίνησης σε άλλο κράτος- μέλος.

Προκειμένου να βγει από τη δύσκολη θέση η Ιταλία ζητά την ενεργοποίηση της Οδηγίας 2001/55/EK σχετικά με την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων στο Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, που έλαβε χώρα στις 11 Απριλίου 2011.⁶¹ Στο σημείο αυτό αξίζει να υπομνησθεί ότι η συγκεκριμένη Οδηγία υιοθετήθηκε το 2001 κατόπιν γερμανικής πρωτοβουλίας, δεδομένου ότι η Γερμανία είχε δεχθεί στο έδαφός της περί του 600.000 πρόσφυγες με τη λήξη του πολέμου στο Κόσσοβο. Κύριο μέλημα της εν θέματι Οδηγίας ήταν η ορθή διαχείριση των μαζικών εισροών προσφύγων που δέχθηκαν τα κράτη- μέλη μετά από την κατάρρευση της τέως Γιουγκοσλαβίας. Όμως, δεν εφαρμόστηκε ποτέ στην πράξη.

Εν προκειμένω, το αίτημα της Ρώμης απορρίφθηκε από τους Γάλλους και τους Γερμανούς, με το επιχείρημα ότι αφενός ο αριθμός των 20.000 μεταναστών θεωρείται διαχειρίσιμος από μια χώρα των 60 εκατ. κατοίκων⁶² και αφετέρου ότι η Ιταλία δέχεται κύματα οικονομικών μεταναστών και όχι προσφύγων.

Ο Γάλλος Πρόεδρος και ο Ιταλός Πρωθυπουργός, Nicolas Sarkozy και Silvio Berlusconi αντίστοιχα, σε μια προσπάθεια εκτόνωσης της έντασης μεταξύ των δύο χωρών, αποστέλλουν κοινή επιστολή τους στον Πρόεδρο της ΕΕ και τον Πρόεδρο της Επιτροπής, στην οποία προτείνουν να καταστούν εφικτοί οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα και στην περίπτωση που τα κράτη- μέλη αντιμετωπίζουν «εξαιρετικές δυσκολίες». Στην επιστολή δεν παραλείπουν να ασκήσουν κριτική στο μηχανισμό αξιολόγησης του Σένγκεν και ζητούν τη συμμετοχή σε αυτόν εκτός από την Επιτροπή και των κρατών- μελών.

Κατόπιν αυτών των εξελίξεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φάνηκε ανοιχτή στην ιδέα αναθεώρησης του νομοθετικού πλέγματος του Σένγκεν. Σε

⁶¹ Οδηγία 2001/55/EK του Συμβουλίου, της 20^{ης} Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, *EE L 212* της 7.8.2001, σελ. 12.

⁶² Παπακωνσταντής Μάρκος, *ibidem*, σελ. 252.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ξεχωριστή συνέντευξη τύπου, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής Olivier Bailly, δήλωσε ότι υπάρχει ανάγκη κανόνων που να ερμηνεύονται πιο ξεκάθαρα και παραδέχτηκε ότι τα νομικά κείμενα πρέπει να εξελιχθούν, επαναλαμβάνοντας ουσιαστικά τις δηλώσεις του τότε Ιταλού υπουργού εσωτερικών Franco Frattini, ο οποίος είχε αναφέρει ότι «όλες οι συνθήκες αναπόφευκτα γερνούν».⁶³

Εν συνεχεία, ακολουθούν κάποιες μονομερείς ενέργειες από πλευράς ορισμένων κρατών-μελών, όπως φερ' ειπείν της κυβέρνησης της Δανίας, η οποία επικαλείται την ανάγκη μείωσης της εξ ανατολών εισαγόμενης εγκληματικότητας. Κατόπιν έγκρισης της Επιτροπής Οικονομικών της Βουλής της Δανίας, η χώρα αποφασίζει την 11^η Μαΐου και χωρίς προηγούμενη ενημέρωση των εταίρων της, να επανεισαγάγει τους συνοριακούς ελέγχους στα χερσαία σύνορά της με τη Γερμανία και στη γέφυρα με τη Σουηδία. Η υλοποίηση της εν λόγω απόφασης ξεκινάει στις 4 Ιουλίου.

Με την αναθέρμανση της συζήτησης για την αναθεώρηση των κανόνων Σένγκεν, η απόφαση αυτή της Δανίας προκαλεί την έντονη αντίδραση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τα δε αποτελέσματα των επιτόπιων ελέγχων που διενήργησαν εμπειρογνώμονες της Επιτροπής κατέστησαν αδικαιολόγητη την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων λόγω του ό,τι δεν απεδείχθησαν βάσιμοι οι κίνδυνοι που επικαλέστηκε η Δανία.

Στη συνέχεια, στα τέλη Μαΐου 2011 η Αυστρία αποφάσισε να κλείσει τα σύνορά της για μια εβδομάδα, προκειμένου να λάβει χώρα με ασφάλεια στις 8 και 9 Ιουνίου στη Βιέννη η σύνοδος κορυφής δεκατριών ηγετών κρατών και κυβερνήσεων της ανατολικής Ευρώπης και της νοτιοανατολικής Ασίας. Στο ίδιο πνεύμα, 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, επανέφερε τον έλεγχο στα εσωτερικά χερσαία σύνορά

⁶³ <http://euractiv.gr/thesmika-themata/pros-anatheorisi-i-synthiki-sengken>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

της με τη Γαλλία, καθώς και στους αερολιμένες της Βαρκελώνης και της Χερώνας για το διάστημα από 28 Απριλίου έως και 4 Μαΐου 2012.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

VII. Η θέσπιση μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης

Είναι πασίδηλο ότι η πλήρης ένταξη και παραμονή στη ζώνη Σένγκεν υποχρεώνει το κράτος που γίνεται μέλος της να πληροί τις εξής προϋποθέσεις: α) να είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο των εξωτερικών του συνόρων για λογαριασμό και των υπόλοιπων χωρών του Χώρου, καθώς και για την έκδοση ενιαίων θεωρήσεων Σένγκεν· β) να συνεργάζεται αποτελεσματικά με τις αρμόδιες υπηρεσίες των άλλων κρατών του Χώρου, ώστε να διατηρείται ένα υψηλό επίπεδο ασφάλειας· γ) να εφαρμόζει το σύνολο του κεκτημένου Σένγκεν και δ) να συνδέεται και να χρησιμοποιεί το Σύστημα SIS.⁶⁴

Στο πνεύμα αυτό, οποιαδήποτε απόφαση περιορισμού, κατά γενικό κανόνα, δεν θα πρέπει να λαμβάνεται σε επίπεδο κρατών-μελών, αλλά Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου άλλωστε ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα αποτελεί κορυφαίο επίτευγμα της ΕΕ, με πλεονεκτήματα που απολαμβάνουν όλοι οι κάτοικοι του Χώρου.

Ομολογουμένως, η καλή συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών της Ζώνης βασίζεται στις εξής δύο προϋποθέσεις: α) στην αμοιβαία εμπιστοσύνη, β) στην ικανότητά τους να εφαρμόζουν πλήρως τα συνοδευτικά μέτρα που καθιστούν δυνατή την άρση των ελέγχων στα σύνορα. Στο πνεύμα ενίσχυσης της εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών-μελών, συγκροτήθηκε το 1998 η Μόνιμη Επιτροπή για την αξιολόγηση και την εφαρμογή του Σένγκεν. Η εν λόγω Επιτροπή έχει δύο διακριτούς ρόλους. Πρώτον, να ελέγχει ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις για τη θέση σε ισχύ του κεκτημένου Σένγκεν από τα κράτη-μέλη που επιθυμούν να προσχωρήσουν στη Ζώνη («θέση σε ισχύ»). Δεύτερον, να επαληθεύει την ορθή εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν από τα κράτη-μέλη που το εφαρμόζουν («εφαρμογή»).

Στο πλαίσιο του μηχανισμού επιτήρησης δεν επιτρέπονται οι αιφνίδιες επισκέψεις και δεν προσδίδεται στις προγραμματισμένες επισκέψεις ο χαρακτήρας πραγματικών επιθεωρήσεων. Επιπλέον, ο μηχανισμός δεν είναι αρμόδιος για την επιβολή κυρώσεων ή επιχειρησιακών και χρηματοδοτικών

⁶⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η ζώνη του Σένγκεν*, 2010, σελ. 5.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ενισχύσεων στα κράτη τα οποία εμφανίζουν κάποιο έλλειμμα. Ανεξάρτητα όμως από αυτές τις εγγενείς αδυναμίες που παρουσιάζει η Μόνιμη Επιτροπή⁶⁵ δεν μπορεί να παραγνωριστεί η ενεργή συμβολή της στην ενίσχυση της λειτουργίας αξιολόγησης των εξωτερικών συνόρων και ειδικότερα στα ζητήματα που άπτονται της εσωτερικής ασφάλειας.

Αισιόδοξα μηνύματα για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού αξιολόγησης Σένγκεν, εκπέμπονται από το 1999 έτος κατά το οποίο ξεκίνησε η διεξαγωγή συζητήσεων μεταξύ των κρατών-μελών στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου «Αξιολόγηση του Σένγκεν», με τη συμμετοχή και της Επιτροπής. Μεγάλη έμφαση έχει δοθεί ιδίως στο τμήμα που αφορά στην επαλήθευση της ορθής εφαρμογής του κεκτημένου μετά την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Οι αδυναμίες που εντοπίστηκαν από την ομάδα εργασίας και που θα πρέπει να «θεραπευθούν» άμεσα είναι οι κάτωθι.

Πρώτον, εντοπίστηκε ανεπάρκεια στο μηχανισμό αξιολόγησης και αυτό διότι δεν υπάρχουν σαφείς κανόνες ως προς τη συνέπεια και τη συχνότητα. Από την άλλη πλευρά, δεν υφίσταται επιτόπιος, αιφνίδιος έλεγχος. Δεύτερον, υπάρχει έλλειψη στοχοθεσίας και οι προτεραιότητες δεν έχουν καθορισθεί μεθοδολογικά. Τρίτον, παρουσιάζεται μεγάλη ανεπάρκεια γνώσεων και πρακτικής εμπειρίας των εμπειρογνομόνων που συμμετέχουν στην αξιολόγηση. Τέταρτον, σημειώνεται αστοχία του μηχανισμού στην παρακολούθηση της πορείας εφαρμογής των συστάσεων που διατυπώνονται μετά από τις επιτόπιες επισκέψεις.

Ωστόσο, μολονότι έχουν επισημανθεί οι αδυναμίες της συνεργασίας ελέγχου και έχουν συσταθεί αρμόδια όργανα, καμία σημαντική απόφαση ή κάποια ουσιαστική πρωτοβουλία δεν έχει αναληφθεί για την κάλυψη των ανωτέρω δυσλειτουργιών. Στον αντίποδα, από το 2004 για μια δεκαετία περίπου μετά διεξάγεται μια ατελέσφορη συζήτηση δίχως ορατά αποτελέσματα. Την πρωτοβουλία για την έναρξη της εν λόγω συζήτησης είχε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που έλαβε χώρα στη Χάγη το Νοέμβριο του 2004.

⁶⁵ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, COM(2002) 233 τελικό, 7.5.2002, σελ. 9.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Η κορύφωση της συνόδου κορυφής σημειώθηκε τον Ιούνιο του 2011, όπου και για πρώτη φορά αναδύθηκε ως αδήριτη ανάγκη η δημιουργία ενός συστήματος αξιολόγησης της ζώνης Σένγκεν. Οι εμπνευστές του εν λόγω συστήματος οραματίζονταν ότι μέσω αυτού θα μπορούσε να επιτευχθεί η ενίσχυση, η προσαρμογή και η επέκταση των κριτηρίων που βασίζονται στο κεκτημένο της Ένωσης.⁶⁶

Στο πλαίσιο αυτό εγκρίνεται τον Οκτώβριο του 2013 ο Κανονισμός 1053/2013/ΕΕ, σχετικά με την αξιολόγηση και παρακολούθηση της εφαρμογής του κεκτημένου Σένγκεν.⁶⁷ Ο εν θέματι Κανονισμός αποτελεί θέσπιση ενός μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης, με σκοπό την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου Σένγκεν στα κράτη-μέλη που εφαρμόζεται πλήρως ή εν μέρει. Ο μηχανισμός λειτουργεί με γνώμονα τη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των μελών της ζώνης Σένγκεν και δη όσον αφορά στη συνεπή εφαρμογή των σχετικών κανόνων σε όλους τους τομείς της νομοθεσίας της ΕΕ για το Σένγκεν.

Αναφορικά με τα σύνορα, ο Κανονισμός αποσκοπεί αφενός στη μέγιστη αποτελεσματικότητα των συνοριακών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και αφετέρου στην παντελή απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Ο μηχανισμός αξιολόγησης εφαρμόζεται τόσο από τα κράτη-μέλη όσο και από την Επιτροπή από κοινού. Επιπροσθέτως, η είναι αρμόδια για το γενικό συντονιστικό ρόλο αναφορικά με τη θέσπιση ετήσιων και πολυετών προγραμμάτων αξιολόγησης, τον καθορισμό χρονοδιαγραμμάτων, τη σύνταξη ερωτηματολογίων, τη διεξαγωγή επισκέψεων και ακολούθως την εκπόνηση εκθέσεων αξιολόγησης, καθώς των σχετικών τους συστάσεων.

Εν γένει, οι αξιολογήσεις αναφέρονται σε όλο το φάσμα του κεκτημένου του Σένγκεν, στο οποίο συμπεριλαμβάνεται η αποτελεσματική εφαρμογή των συνοδευτικών μέτρων από πλευράς των κρατών-μελών και δη στους τομείς

⁶⁶ http://ec.europa.eu/greece/pdf/european_meletes_web.pdf

⁶⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου, της 7^{ης} Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση ενός μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης σχετικά με την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν και την κατάργηση της απόφασης της εκτελεστικής επιτροπής της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1998 σχετικά με τη σύσταση της μόνιμης επιτροπής για την αξιολόγηση και την εφαρμογή της σύμβασης Σένγκεν, *EE L 295* της 6.11.2013, σελ. 27.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

των εξωτερικών συνόρων, της πολιτικής των θεωρήσεων, του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), της προστασίας των δεδομένων, της αστυνομικής συνεργασίας, της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, καθώς και της απουσίας ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα.

Οι αξιολογήσεις μπορεί να συνίστανται σε ερωτηματολόγια και σε επιτόπιες επισκέψεις, οι οποίες μπορεί είτε να προαναγγελθούν είτε να είναι απροειδοποίητες. Στην περίπτωση που η επιτόπια αυτοψία προαναγγελθεί προηγείται αυτής η αποστολή ερωτηματολογίου. Ακόμη, υπάρχει η δυνατότητα οι επιτόπιες επισκέψεις και τα ερωτηματολόγια είτε να χρησιμοποιούνται ανεξάρτητα είτε σε συνδυασμό, προκειμένου να αξιολογηθούν συγκεκριμένα κράτη-μέλη και/ή συγκεκριμένοι τομείς.

Ύστερα από διαβούλευση με την Ευγοροί και το Frontex, η Επιτροπή καταρτίζει πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης, το οποίο καλύπτει περίοδο πέντε ετών. Η διαδικασία αυτή πρέπει να λάβει χώρα το αργότερο έξι μήνες πριν από την έναρξη της επόμενης πενταετούς περιόδου και κάθε κράτος-μέλος αξιολογείται κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής. Στο πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης, μεταξύ άλλων, αποτυπώνεται η σειρά των κρατών-μελών που θα αξιολογηθούν ανά έτος. Πέραν τούτου, η Επιτροπή καταρτίζει και ετήσιο πρόγραμμα αξιολόγησης, το οποίο βασίζεται κυρίως στις αναλύσεις κινδύνων που παρέχει ο Frontex. Μεταξύ άλλων, στο ετήσιο πρόγραμμα αξιολόγησης περιλαμβάνονται προτάσεις για τον έλεγχο και την αξιολόγηση εφαρμογής του κερτημένου του Σένγκεν ή μερών αυτού από ένα κράτος-μέλος, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του πολυετούς προγράμματος αξιολόγησης. Κατά περίπτωση δε υπάρχει η δυνατότητα ελέγχου επί της εφαρμογής συγκεκριμένων μερών του κερτημένου του Σένγκεν σε διάφορα κράτη-μέλη (π.χ. θεματικές αξιολογήσεις).

Αρμοδιότητα του Frontex, όπως έχει προαναφερθεί, είναι η υποβολή τόσο στα κράτη-μέλη όσο και στην Επιτροπή ανάλυσης κινδύνων. Στην εν θέματι ανάλυση κινδύνων λαμβάνεται υπόψη και η παράνομη μετανάστευση, καθώς και οι όποιες αλλαγές λαμβάνουν χώρα στο επιχειρησιακό περιβάλλον στα εξωτερικά σύνορα και κρίνονται σημαντικές. Ακόμη, στην ανάλυση περιλαμβάνονται συστάσεις αναφορικά με τις προτεραιότητες αξιολόγησης της επόμενης χρονιάς. Πέραν της ανωτέρω ανάλυσης ο Frontex εντέλλεται

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ετησίως για την υποβολή χωριστής ανάλυσης κινδύνων στην Επιτροπή και την 31^η Αυγούστου, ο Frontex υποβάλλει στην Επιτροπή χωριστή ανάλυση κινδύνων.

Ειδικότερα, σε αυτή την επιμέρους ανάλυση συμπεριλαμβάνονται συστάσεις για τις προτεραιότητες αξιολόγησης, που θα πραγματοποιηθούν με απροειδοποίητες επιτόπιες επισκέψεις κατά το επόμενο έτος, ανεξαρτήτως της σειράς των κρατών-μελών, τα οποία θα αξιολογηθούν ανά έτος σύμφωνα με το πολυετές πρόγραμμα αξιολόγησης. Οι προμνησθείσες συστάσεις δεν φέρουν κανένα περιορισμό ως προς το γεωγραφικό πεδίο αναφοράς τους, ενώ περιλαμβάνουν τουλάχιστον δέκα συγκεκριμένα τμήματα των εξωτερικών συνόρων και τουλάχιστον δέκα συγκεκριμένα σημεία διέλευσης των συνόρων. Με άλλα λόγια μπορεί να εστιάζουν σε οποιαδήποτε περιοχή ή συγκεκριμένη περιφέρεια.

Η ομάδα που είναι επιφορτισμένη με τη διεξαγωγή των επιτόπιων επισκέψεων συγκροτείται τόσο από διορισμένους εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών, όσο και από αντιπροσώπους της Επιτροπής. Την κάθε αξιολόγηση ακολουθεί και η σχετική έκθεση, η οποία βασίζεται στα πορίσματα της επιτόπιας επίσκεψης και του ερωτηματολογίου. Το εν λόγω ερωτηματολόγιο έχει ήδη αποστείλει η Επιτροπή στα κράτη που πρόκειται να αξιολογηθούν κατά την επόμενη χρονιά. Η έκθεση συντάσσεται υπό το φως των ευρημάτων, των διαπιστώσεων και των εκτιμήσεων και κατόπιν οι εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών και οι αντιπρόσωποι της Επιτροπής υποβάλουν σχέδια συστάσεων με αναλυτικά μέτρα αποκατάστασης. Τα μέτρα έχουν στόχο να καλύψουν τις πιθανές ελλείψεις που παρουσιάζονται και ιεραρχούν τις προτεραιότητες για την αποτελεσματική εφαρμογή τους. Παράλληλα, προτείνεται και η υιοθέτηση καλών πρακτικών, όπου κρίνεται πρόσφορο.

Στο πνεύμα αυτό, κάθε αξιολογούμενο κράτος, εντός τριών μηνών από την έκδοση των συστάσεων, είναι υποχρεωμένο να υποβάλει στην Επιτροπή, καθώς και το Συμβούλιο σχέδιο δράσης προς αποκατάσταση των ελλείψεων που τυχόν του έχουν επισημανθεί στην έκθεση αξιολόγησης. Ωστόσο, στην περίπτωση που έχει αξιολογηθεί και έχει αποτυπωθεί στις συστάσεις ότι το κράτος-μέλος αμελεί σοβαρά τις υποχρεώσεις του, το αξιολογηθέν κράτος-

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

μέλος είναι υποχρεωμένο να καταθέσει το σχέδιο δράσης του εντός ενός μηνός από την έκδοση των ανωτέρω συστάσεων. Το προταθέν σχέδιο δράσης διαβιβάζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στο πλαίσιο αυτό, το υπό αξιολόγηση κράτος-μέλος υποβάλλει στην Επιτροπή έκθεση σχετικά με την υλοποίηση του σχεδίου δράσης του εντός έξι μηνών από την έκδοση των συστάσεων και εξακολουθεί να υποβάλλει εκθέσεις κάθε τρεις μήνες μέχρις ότου υλοποιηθεί πλήρως το σχέδιο δράσης. Αν η επιτόπια επίσκεψη αποκαλύψει σημαντική ανεπάρκεια, η οποία θεωρείται ότι συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με δική της πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή κράτους-μέλους, ενημερώνει σχετικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το ταχύτερο δυνατό.⁶⁸

⁶⁸ Παπακωνσταντής Μάρκος, *ibidem*, σελ. 258.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ΜΕΡΟΣ II

Η υφιστάμενη κατάσταση σε πανευρωπαϊκό επίπεδο

I. Επανάρξη των μεταφορών βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου – τερματισμός του “wave through”

Αναντίρρητα, έχει διατυπωθεί σε όλους τους τόνους ότι η προσέγγιση της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις (“wave through”) δεν είναι αποδεκτή ούτε πολιτικά, αλλά ούτε και νομικά. Από πολιτική σκοπιά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στα συμπεράσματα που ενέκρινε κατά τη σύνοδό του στις 18 και 19 Φεβρουαρίου, απευθύνει έκκληση για «*τερματισμό της προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις (wave-through)*». Αντί για μονομερείς αποφάσεις, προτάθηκε να εφαρμοστεί μια κοινώς συμφωνηθείσα προσέγγιση, γνώμονα τη βελτίωση της συνεργασίας και την επίτευξη μεγαλύτερου συντονισμού μεταξύ των χωρών κατά μήκος της διαδρομής των Δυτικών Βαλκανίων.

Από νομική σκοπιά δε, σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας όσον αφορά στις διαδικασίες που ακολουθούνται για την απονομή ασύλου,⁶⁹ εάν ένας υπήκοος τρίτης χώρας ζητεί άσυλο σε ένα κράτος-μέλος, μεταξύ άλλων και στην περίπτωση που η αίτηση υποβάλλεται στα σύνορα, το κράτος-μέλος πρέπει να παράσχει στο εν θέματι πρόσωπο απρόσκοπτη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου. Το ζήτημα εάν το εν λόγω κράτος-μέλος θα παραμείνει αρμόδιο για την εξέταση της συγκεκριμένης αίτησης θα κριθεί στη συνέχεια, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, και ιδίως του Κανονισμού του Δουβλίνου.

Εν προκειμένω, στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 10ης Φεβρουαρίου υπογραμμίστηκε ότι για να λειτουργήσει σωστά το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, πρέπει να υπάρχει πραγματική δυνατότητα επιστροφής των αιτούντων άσυλο στο κράτος πρώτης εισόδου στην ΕΕ («μεταφορές βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου»), όπως άλλωστε προβλέπεται από τους κοινά συμφωνηθέντες κανόνες της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εξέδωσε, επίσης, στις 10 Φεβρουαρίου σύσταση στην οποία

⁶⁹ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

απαριθμούνται τα συγκεκριμένα μέτρα που απαιτούνται ώστε να επανέλθει η Ελλάδα στο σύστημα του Δουβλίνου.⁷⁰

Η υποβολή εκθέσεων από την Ελλάδα όσον αφορά στην πρόοδο που σημειώνει στην υλοποίηση των συνιστώμενων δράσεων, καθώς και άλλες εισηγήσεις, όπως, για παράδειγμα, εκθέσεις της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την εκτέλεση αποφάσεων και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, θα καταστήσουν δυνατό να εκτιμηθεί σαφέστερα κατά πόσον υφίστανται οι συνθήκες που επιτρέπουν στα κράτη-μέλη να αρχίσουν εκ νέου μεμονωμένες μεταφορές προς την Ελλάδα δυνάμει του κανονισμού του Δουβλίνου, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι ο αριθμός των μεταφορών και οι κατηγορίες των προσώπων προς μεταφορά πρέπει να αντιστοιχούν στη συγκεκριμένη πρόοδο που σημειώνεται. Από την πλευρά της, η Επιτροπή θα προβεί στην αξιολόγησή της για το θέμα ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου.

Ταυτόχρονα, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να αρνούνται την είσοδο στα εξωτερικά σύνορα σε υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου που προβλέπονται στο άρθρο 5 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένων των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν έχουν υποβάλει αίτηση ασύλου, παρότι είχαν τη δυνατότητα να το πράξουν. Για όσα κράτη-μέλη επανέφεραν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα, τα εν λόγω κράτη θα πρέπει, επίσης, να αρνούνται την είσοδο στα προαναφερθέντα εσωτερικά σύνορά τους στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου. Τούτο, ωστόσο, δεν εξαρτάται από την πρόθεση του υπηκόου τρίτης χώρας να υποβάλει αίτηση ασύλου σε άλλο κράτος-μέλος.

Είναι πασίδηλο ότι η προσέγγιση της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις δεν συνάδει με τους κανόνες του Σένγκεν και του Δουβλίνου, διότι ενθαρρύνει τις δευτερογενείς μετακινήσεις και κατά συνέπεια θα πρέπει να τερματιστεί. Επιπροσθέτως, υπονομεύει τη λειτουργία του προγράμματος

⁷⁰ Σύσταση της Επιτροπής προς την Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα ενόψει της επανέναρξης των μεταφορών δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 [C(2016) 871, της 10ης Φεβρουαρίου 2016].

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

μετεγκατάστασης και, συνεπώς, αποτελεί μία από τις αιτίες πλημμελούς εφαρμογής των αποφάσεων για μετεγκατάσταση μέχρι σήμερα.

Ως εκ τούτου, ο τερματισμός της προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις, κατόπιν κοινής συμφωνίας και με συντονισμένο τρόπο κρίνεται απαραίτητος και αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση για τη λειτουργία των συστημάτων του Σένγκεν και του Δουβλίνου, καθώς και του προγράμματος μετεγκατάστασης.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

II. Μονομερής επαναφορά προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

Ο Κώδικας Συνόρων του Σένγκεν (άρθρο 29 – πρώην άρθρο 26) προβλέπει, όπως έχει αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, ειδική διαδικασία σε εξαιρετικές περιστάσεις, όταν η συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν τίθεται σε κίνδυνο από σοβαρές και διαρκείς ελλείψεις στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Ωστόσο, στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι η προμνησθείσα διαδικασία σε καμία περίπτωση δεν αποσκοπεί στην επιβολή κυρώσεων ή την απομόνωση ενός κράτους-μέλους της Ζώνης, ούτε ασφαλώς έχει ως στόχο τον αποκλεισμό οποιουδήποτε κράτους-μέλους από το χώρο Σένγκεν.

Συνοπτικά, σύμφωνα με το μηχανισμό αξιολόγησης του Σένγκεν, όπως έχει περιγραφεί, πραγματοποιούνται στα κράτη-μέλη του Σένγκεν αξιολογήσεις, με βάση ένα πολυετές και ένα ετήσιο πρόγραμμα αξιολόγησης. Οι σχετικές επισκέψεις ελέγχου μπορεί να προαναγγέλλονται ή να έχουν αιφνιδιαστικό χαρακτήρα και διεξάγονται από ομάδες εμπειρογνομόνων των κρατών-μελών, αλλά και του Frontex υπό την ηγεσία της Επιτροπής.

Μετά δε από κάθε επίσκεψη, συντάσσεται έκθεση για τη διαπίστωση τυχόν αδυναμιών, η οποία συνοδεύεται από συστάσεις για μέτρα αποκατάστασης που πρέπει να υλοποιηθούν εντός καθορισμένης προθεσμίας. Εν συνεχεία, το Συμβούλιο εγκρίνει, βάσει πρότασης της Επιτροπής, τις συστάσεις. Κατόπιν, το αξιολογούμενο κράτος-μέλος πρέπει να υποβάλει ένα σχέδιο δράσης, το οποίο καθορίζει τον τρόπο αντιμετώπισης των αδυναμιών που διαπιστώθηκαν. Ειδικότερα, εάν υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, η Επιτροπή μπορεί επιπλέον να εισηγηθεί στο αξιολογούμενο κράτος-μέλος να λάβει ορισμένα ειδικά μέτρα, προκειμένου να διασφαλισθεί η συμμόρφωση με τις συστάσεις του Συμβουλίου.

Στο πνεύμα αυτό, το Νοέμβριο του 2015 πραγματοποιήθηκε αξιολόγηση της εφαρμογής των Κανόνων Σένγκεν στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων από την Ελλάδα. Το ιστορικό έχει ως εξής. Η έκθεση αξιολόγησης, η οποία αποκάλυψε σοβαρές ελλείψεις στην πραγματοποίηση ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας, εγκρίθηκε από

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

την Επιτροπή στις 2 Φεβρουαρίου 2016. Στη συνέχεια, στις 12 Φεβρουαρίου 2016 το Συμβούλιο εξέδωσε συστάσεις για μέτρα αποκατάστασης.

Δεδομένου ότι η έκθεση αξιολόγησης διαπίστωσε σοβαρές ελλείψεις, η Επιτροπή εξέδωσε στις 24 Φεβρουαρίου 2016 εκτελεστική απόφαση, η οποία συμπεριελάμβανε συστάσεις για συγκεκριμένα μέτρα που πρέπει να λάβει η Ελλάδα. Στόχος των συστάσεων ήταν να διασφαλιστεί ότι η Ελλάδα εφαρμόζει όλους τους κανόνες Σένγκεν σχετικά με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

Στις 12 Μαρτίου 2016 η Ελλάδα υπέβαλε το σχέδιο δράσης της για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που επισημάνθηκαν στην έκθεση αξιολόγησης, σύμφωνα με τις συστάσεις του Συμβουλίου. Στις 12 Απριλίου 2016 η Επιτροπή παρουσίασε την αξιολόγησή της ως προς την καταλληλότητα του σχεδίου δράσης που της υποβλήθηκε από πλευράς της χώρας μας. Στις 29 Απριλίου 2016 η Ελλάδα παρουσίασε την έκθεσή της για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης.

Επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τον Κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η Επιτροπή πρέπει να αξιολογήσει, με βάση έκθεση την οποία οφείλει να υποβάλει η Ελλάδα εντός τριών μηνών από τις συστάσεις του Συμβουλίου, κατά πόσον εξακολουθούν να υφίστανται οι σοβαρές ελλείψεις.

Ωστόσο, από τη στιγμή που επισημάνθηκαν στην προμνησθείσα έκθεση αξιολόγησης του Νοεμβρίου 2015 σοβαρές ελλείψεις στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας, έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στην αντιμετώπιση πολλών από τα ζητήματα αυτά, ιδίως χάρη στη σημαντική βελτίωση της διαδικασίας καταγραφής των παράτυπων μεταναστών, τόσο όσον αφορά στον εξοπλισμό όσο και στους ανθρώπινους πόρους. Επιπροσθέτως, η αρχική εφαρμογή της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας, καθώς και οι εν εξελίξει επιχειρήσεις του NATO και του Frontex οδήγησαν, επίσης, σε δραστική μείωση του αριθμού των παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο που διασχίζουν το Αιγαίο προς την Ελλάδα.

Από την άλλη πλευρά, επί του παρόντος, τα πορίσματα της Επιτροπής, τα οποία βασίζονται στην επίσκεψη αξιολόγησης Σένγκεν στην Ελλάδα από τις 10 έως τις 16 Απριλίου, δείχνουν ότι λόγω ορισμένων συνεχιζόμενων ελλείψεων εξακολουθεί να υπάρχει κίνδυνος σημαντικών δευτερογενών

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

μετακινήσεων, εξαιτίας των οποίων ορισμένα κράτη-μέλη, τα οποία αναφέρονται στη συνέχεια, επανέφεραν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά μεταξύ τους σύνορα. Επιπλέον, πρέπει ακόμη να επιβεβαιωθεί η διατηρησιμότητα της σημαντικής μείωσης των αριθμών που σημειώθηκε κατά τη διάρκεια των τελευταίων εβδομάδων.

Η συνολική λειτουργία του Χώρου εξακολουθεί επομένως να κινδυνεύει και ως εκ τούτου η Γερμανία, η Αυστρία, η Σουηδία, η Δανία και η Νορβηγία έχουν ήδη θεσπίσει εθνικά μέτρα με σκοπό την αντιμετώπιση της απειλής για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια που προκύπτει από τις δευτερογενείς μετακινήσεις παράτυπων μεταναστών. Εκτός αυτού, προτάθηκε ακόμη και να επεκταθούν τα μέτρα αυτά, σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, καθώς παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει σημειωθεί η Ελλάδα δεν κατέστη δυνατόν να αντιμετωπιστούν εντός της τρίμηνης προθεσμίας με αποτελεσματικό και ολοκληρωμένο τρόπο όλες οι σοβαρές ελλείψεις που είχαν αρχικά εντοπιστεί.

Στο πλαίσιο αυτό, ο πρώτος Αντιπρόεδρος Φρανς Τίμερμανς δήλωσε σχετικά: «Οι ελληνικές αρχές έχουν καταβάλει τεράστιες προσπάθειες και έχει σημειωθεί πραγματική πρόοδος στην πράξη. Επιπλέον, η συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας έχει μειώσει θεαματικά τις αφίξεις στην Ελλάδα. Ωστόσο, εξακολουθεί να υπάρχει σημαντική μεταναστευτική πίεση στα εξωτερικά μας σύνορα, καθώς και μεγάλος αριθμός μεταναστών στην Ελλάδα. Κατά συνέπεια, όσο εξακολουθούν να υφίστανται σοβαρές ελλείψεις στη διαχείριση των συνόρων, θα πρέπει να διατηρηθούν ορισμένα μέτρα ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα. Έχουμε έως τον προσεχή Νοέμβριο ένα σαφή χάρτη πορείας για την αποκατάσταση της κανονικής λειτουργίας του χώρου Σένγκεν, την οποία πρέπει να πραγματοποιήσουμε με ομαλό τρόπο. Διαφυλάσσουμε το χώρο Σένγκεν με την εφαρμογή των κανόνων που τον διέπουν».⁷¹

Ο δε Επίτροπος Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Δημήτρης Αβραμόπουλος δήλωσε: «Ο χώρος Σένγκεν αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και παραμένει αμετάβλητη η απώτερη επιδίωξή μας να αποκατασταθεί η ομαλότητά του. Εν τω μεταξύ, καθώς εξακολουθούμε να αντιμετωπίζουμε ελλείψεις στα

⁷¹ http://ec.europa.eu/greece/news/2016/20160504_apokatastasi_schengen_el.htm

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

εξωτερικά μας σύνορα, οφείλουμε να λάβουμε προσωρινά μέτρα για να επιτραπεί, κατ' εξαίρεση, η παράταση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Η Ελλάδα, ειδικότερα, καθώς και οι χώρες κατά μήκος της διαδρομής των Δυτικών Βαλκανίων, εξακολουθούν να φιλοξενούν μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο και παράτυπων μεταναστών, οι οποίοι μπορεί να παρουσιάζουν κίνδυνο δευτερογενών μετακινήσεων. Η Ελλάδα έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο και ακολουθεί σωστή πορεία, η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέχει συνεχή και ολοκληρωμένη στήριξη στις ελληνικές αρχές».⁷²

Με βάση τις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της, η Επιτροπή πρότεινε στο Συμβούλιο να εκδώσει σύσταση προς τα κράτη-μέλη που διενεργούν επί του παρόντος ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, καλώντας τα να εξακολουθήσουν να πραγματοποιούν στοχοθετημένους και αναλογικούς ελέγχους σε συγκεκριμένα σύνορα για περιορισμένο χρονικό διάστημα έξι μηνών, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η σοβαρή απειλή που έχει διαπιστωθεί. Τα εν λόγω κράτη-μέλη, που προαναφθέρθηκαν, θα πρέπει κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου να επανεξετάζουν τακτικά τους ελέγχους και να τους προσαρμόζουν στο επίπεδο της διαπιστωθείσας απειλής.

Συγκεκριμένα, η Επιτροπή, με στόχο την καλύτερη αντιμετώπιση του διαρκούς κινδύνου δευτερογενών μετακινήσεων παράτυπων μεταναστών που προέρχονται από την Ελλάδα, πρότεινε στις 04.05.2016 στο Συμβούλιο να συστήσει σε πέντε (5) χώρες, ήτοι Γερμανία, Αυστρία, Σουηδία, Δανία, Νορβηγία, να διατηρήσουν τους ακόλουθους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα για έξι επιπλέον μήνες:⁷³

- Η Αυστρία, στα αυστρο-ουγγρικά και τα αυστρο-σλοβενικά χερσαία σύνορα,
- Η Γερμανία, στα γερμανο-αυστριακά χερσαία σύνορα,
- Η Δανία, στους δανικούς λιμένες, στους οποίους εκτελούνται δρομολόγια οχηματαγωγών πλοίων προς τη Γερμανία και στα δανο-γερμανικά χερσαία σύνορα,
- Η Σουηδία, στους σουηδικούς λιμένες στη νότια και τη δυτική αστυνομική περιφέρεια και στη γέφυρα του Öresund,

⁷² http://ec.europa.eu/greece/news/2016/20160504_apokatastasi_schengen_el.htm

⁷³ [press-release_MEMO-16-1628_el](http://ec.europa.eu/greece/news/2016/20160504_apokatastasi_schengen_el.htm)

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

- ο Η Νορβηγία, στους νορβηγικούς λιμένες, στους οποίους εκτελούνται δρομολόγια οχηματαγωγών πλοίων προς τη Δανία, τη Γερμανία και τη Σουηδία.

Τα μέτρα δε αυτά, που προβλέπονται από τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, αποτελούν ασφαλιστική δικλείδα για τη συνολική λειτουργία της Ζώνης χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Σκοπός της Επιτροπής είναι να αποκατασταθεί η φυσιολογική λειτουργία του χώρου Σένγκεν και να αρθούν όλοι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, το αργότερο έως το τέλος του 2016, σύμφωνα με το χάρτη πορείας «Αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν», ο οποίος αναλύεται διεξοδικά σε επόμενο κεφάλαιο.⁷⁴ Η δε πρόταση σύστασης της 12^{ης} Μαΐου, για την πρόταση αναλογικών ελέγχων σε ορισμένα εσωτερικά σύνορα του Σένγκεν, η οποία θα είναι αντικείμενο απόφασης του Συμβουλίου, αποτελεί ανταπόκριση στη νομική αυτή υποχρέωση.

Στο σημείο αυτό ανακύπτουν κάποια ερωτήματα. Πρώτον, γιατί η Επιτροπή προτείνει ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα μόνο στα σημεία όπου τα κράτη-μέλη διενεργούν ήδη ελέγχους; Στην πραγματικότητα αυτό συμβαίνει διότι τα εσωτερικά σύνορα στα οποία η Επιτροπή συνιστά να διατηρηθούν οι έλεγχοι, και τα οποία επηρεάζονται σήμερα από τους ελέγχους, αντιστοιχούν στις διαπιστωθείσες μεταναστευτικές οδούς. Οι προμνησθέντες έλεγχοι εστιάζονται σε συγκεκριμένα τμήματα των χερσαίων συνόρων ή σε συγκεκριμένους λιμένες υψηλού κινδύνου. Οι έλεγχοι σχετικά με τις μεταναστευτικές ροές που διενεργούνται από τη Γερμανία, την Αυστρία, τη Σουηδία, τη Δανία και τη συνδεδεμένη χώρα Νορβηγία έχουν αποδειχθεί επαρκείς για να αντιμετωπιστεί η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια, η οποία προκλήθηκε από τις δευτερογενείς μετακινήσεις παράτυπων μεταναστών που προέρχονται από την Ελλάδα.

Δεύτερον, οι προτεινόμενοι έλεγχοι συνδέονται μόνο με την κατάσταση στην Ελλάδα ή λαμβάνουν υπόψη τη συνολική κατάσταση της μετανάστευσης (π.χ. και τις ροές που προέρχονται από την Ιταλία); Δυστυχώς για τη χώρα

⁷⁴ Ο χάρτης πορείας «Αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 4ης Μαρτίου 2016, που εγκρίθηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων στις 7 Μαρτίου 2016, θεσπίζει μέτρα για την αντιμετώπιση των ελλείψεων στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Αποκαθιστά τις ελλείψεις αυτές παρέχοντας τη δυνατότητα για άρση της κατ' εξαίρεση επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

μας, οι προσωρινοί έλεγχοι τους οποίους πρότεινε η Επιτροπή συνδέονται μόνο με τις σοβαρές ελλείψεις που διαπιστώθηκαν στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων από την Ελλάδα και τις δευτερογενείς μετακινήσεις που προκύπτουν από τις εν λόγω ελλείψεις και σε καμία περίπτωση δεν συνδέθηκαν με τις ροές από τη γείτονα χώρα Ιταλία.

Άλλο ένα ερώτημα που ανέκυψε είναι αν οι ενδιαφερόμενες χώρες (Γερμανία, Αυστρία, Σουηδία, Δανία και Νορβηγία) μπορούν να θεσπίσουν ελέγχους σε σύνορα άλλα από εκείνα που απαριθμούνται στη Σύσταση. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημάνουμε ότι για να θεσπίσουν ελέγχους ως απόκριση σε εναλλακτικές οδούς που δεν συνδέονται με τη μεταναστευτική οδό Ελλάδας/Τουρκίας και σε ανησυχίες σχετικά με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων από την Ελλάδα, για παράδειγμα από την κεντρική Μεσόγειο, οι ανωτέρω χώρες θα πρέπει να προβούν σε χωριστές κοινοποιήσεις σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν.

Παράλληλα, η Επιτροπή επισήμανε στα κράτη-μέλη, στα οποία αφορούν οι σημερινές προτάσεις ότι πρέπει να επανεξετάζουν τακτικά την αναγκαιότητα των στοχοθετημένων ελέγχων και να προσαρμόζουν τα οικεία μέτρα, στο βαθμό που κάθε φορά απαιτείται, διασφαλίζοντας τον αναλογικό χαρακτήρα τους. Η δε Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμά της να μπορεί να προτείνει προσαρμογές ανά πάσα στιγμή.

Τι συνεπάγεται όμως αυτό για τους ελέγχους μεταξύ Αυστρίας και Ιταλίας; Οι έλεγχοι στα σύνορα της Αυστρίας με την Ιταλία, που δεν συνδέονται με τη μεταναστευτική οδό Ελλάδας/Τουρκίας, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής αυτής της πρότασης και θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο χωριστής κοινοποίησης σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, με την επανεκκίνηση της διαδικασίας από μηδενική βάση και τη διενέργεια αξιολόγησης της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας των μέτρων.⁷⁵

Από την άλλη πλευρά, αξίζει στο σημείο αυτό να υπομνήσουμε ότι η Επιτροπή υπέβαλε Σύσταση στην Ελλάδα πριν από τη λήξη της τρίμηνης προθεσμίας για την υποβολή έκθεσης σχετικά με το σχέδιο δράσης. Ο λόγος για τον οποίο προέβη η Επιτροπή σε αυτή την ενέργεια είναι αφενός διότι το

⁷⁵ [press-release_MEMO-16-1628_el](#)

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

μέγιστο χρονικό διάστημα που επιτρέπεται από τις σχετικές διατάξεις του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν για τη μονομερή επαναφορά ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα από ορισμένα κράτη μέλη έληγε στα μέσα Μαΐου (βλ. κατωτέρω). Αφετέρου, η χώρα μας είχε ήδη υποβάλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του σχεδίου δράσης και άρα η Επιτροπή είχε όλες τις απαραίτητες πληροφορίες στη διάθεσή της όσον αφορά στην κατάσταση του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα.

Ειδικότερα, στην αξιολόγησή της η Επιτροπή εκτιμά ότι έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος όσον αφορά πολλές από τις συστάσεις του Συμβουλίου. Στο σχέδιο δράσης που υπέβαλε η Ελλάδα περιγράφεται λεπτομερώς ο τρόπος με τον οποίο η χώρα α) θα αυξήσει το προσωπικό που απασχολείται στις διαδικασίες καταγραφής, β) θα επεκτείνει τις εγκαταστάσεις υποδοχής, γ) θα αναβαθμίσει τα συστήματα πληροφορικής και δ) θα δημιουργήσει ένα σύστημα αποτελεσματικής επιτήρησης των ακτών.

Ωστόσο, η Επιτροπή θεώρησε ότι για ορισμένες προτεινόμενες δράσεις απαιτούνται περισσότερες πληροφορίες και/ή διευκρινίσεις, προκειμένου να διασφαλιστεί η σωστή αξιολόγηση και παρακολούθηση της υλοποίησής τους. Ιδιαίτερη ανησυχία προκαλούν η έλλειψη λεπτομερούς χρονοδιαγράμματος για την ολοκλήρωση των δράσεων, η έλλειψη πληροφοριών σχετικά με τις αρχές που είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή των συστάσεων, καθώς και η ανάγκη επίσπευσης και αναπροσαρμογής του ελληνικού εθνικού προγράμματος, ώστε να χρησιμοποιηθούν σωστά τα σημαντικά κονδύλια που παρέχονται από τα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ, ιδίως το εθνικό πρόγραμμα για το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας. Στη συνέχεια, η Επιτροπή ζήτησε από την Ελλάδα να της διαβιβάσει τα πρόσθετα στοιχεία και τις αναγκαίες διευκρινίσεις μέχρι τις 26 Απριλίου και εξέφρασε τη σταθερή της στήριξη προς τη χώρα μας.⁷⁶

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν είχε λόγους να αναμένει τη λήξη της περιόδου των τριών μηνών πριν παρουσιάσει την αξιολόγησή της, εφόσον είχε ήδη στη διάθεσή της μια σαφή εικόνα της κατάστασης στο σύνολό της. Σε κάθε περίπτωση η περαιτέρω λήψη οποιασδήποτε σχετικής απόφασης εναπόκειται στο Συμβούλιο.

⁷⁶ [press-release_IP-16-1344_el](#)

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

III. Έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα: από το συνονθύλευμα σε μια συνεκτική ενωσιακή προσέγγιση

Από το Σεπτέμβριο του 2015, συνολικά οκτώ χώρες του χώρου Σένγκεν έχουν επαναφέρει τους συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα, λόγω της σοβαρής απειλής που προέκυψε για την εσωτερική ασφάλεια και τη δημόσια τάξη και η οποία συνδέεται με τις δευτερογενείς μετακινήσεις παράτυπων μεταναστών. Οι εν λόγω χώρες είναι το Βέλγιο, η Δανία, η Γερμανία, η Ουγγαρία, η Αυστρία, η Σλοβενία, η Σουηδία και η Νορβηγία.

Οι μονομερείς αποφάσεις που κοινοποιούνται από τα κράτη-μέλη αφορούν στην εισροή μεγάλου αριθμού προσώπων χωρίς έγγραφα ή με ελλιπή έγγραφα, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται και ανήλικοι, που δεν καταγράφηκαν κατά την πρώτη είσοδό τους στην ΕΕ, και συνδέονται με το γεγονός ότι αυτές οι μαζικές μετακινήσεις οδηγούν στα άκρα τις ικανότητες υποδοχής των αντίστοιχων εθνικών αρχών διότι συνιστούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια.

Εν των μεταξύ, ενώ οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα της Σλοβενίας και της Ουγγαρίας έχουν αρθεί λόγω της μείωσης των απειλών που διαπιστώθηκαν, οι υπόλοιπες χώρες παρέτειναν επανειλημμένα τους ελέγχους, σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν. Και στις οκτώ περιπτώσεις οι χώρες στήριξαν την απόφασή τους για μονομερή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στη διάταξη για τις περιπτώσεις που επιβάλλουν άμεση δράση (άρθρο 25 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν), η οποία επιτρέπει την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους 2 μήνες. Δεδομένου ότι η κατάσταση δεν έχει βελτιωθεί σημαντικά, οι έλεγχοι παρατάθηκαν στη συνέχεια με βάση τα άρθρα 23 και 24 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, που επιτρέπουν την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους 6 μήνες.

Η Γαλλία επανέφερε τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τον Νοέμβριο του 2015, για λόγους όμως που δεν συνδέονται με την παράτυπη μετανάστευση. Οι έλεγχοι θεσπίστηκαν αρχικά στο πλαίσιο της Διάσκεψης COP21 και στη συνέχεια λόγω της κατάστασης έκτακτης ανάγκης μετά τις

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

τρομοκρατικές επιθέσεις της 13ης Νοεμβρίου 2015 στο Παρίσι. Επί του παρόντος, οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα της Γαλλίας συνεχίζονται ακόμη απαρεγκλίτως.

Οι προαναφερθέντες έλεγχοι πρέπει, επίσης, να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν σχετικά με τη θέσπιση προσωρινών συνοριακών ελέγχων. Ωστόσο, δεν αποτελούν ζητούμενό μας οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, οι οποίοι θεσπίστηκαν για λόγους που δεν συνδέονται με την παράτυπη μετανάστευση.⁷⁷ Από την άλλη πλευρά, είναι αυτονόητο ότι η πρόθεση επιστροφής σε κανονικές συνθήκες δεν θα απέκλειε τη δυνατότητα να τεθούν σε εφαρμογή δικαιολογημένοι προσωρινοί έλεγχοι ασφάλειας, σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, με γνώμονα την αποτελεσματική αντιμετώπιση πιθανών επιπτώσεων από τη διεξαγωγή πολιτικών διαδηλώσεων ή συναντήσεων υψηλού επιπέδου, αθλητικών διοργανώσεων κλπ.

Η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί έκτακτο μέτρο προσωρινού χαρακτήρα. Η συνδυασμένη εφαρμογή των άρθρων 23, 24 και 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν επιτρέπει τη διατήρηση του ελέγχου των συνόρων για συνολική περίοδο έως οκτώ μήνες.

Ο Κώδικας Συνόρων του Σένγκεν προβλέπει επίσης συντονισμένη προσέγγιση των προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα (άρθρο 26). Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται σε εξαιρετικές περιστάσεις κατά τις οποίες η συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν τίθεται σε κίνδυνο ως αποτέλεσμα συνεχιζόμενων σοβαρών ελλείψεων που συνδέονται με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Στην εν λόγω διάταξη απαιτείται οι εν λόγω περιστάσεις να αποτελούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια εντός του χώρου Σένγκεν ή τμημάτων αυτού. Στις εξαιρετικές αυτές περιστάσεις, η Επιτροπή δύναται να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο για διατύπωση Σύστασης ώστε ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη να επαναφέρουν

⁷⁷ Εξαιτίας της διεξαγωγής της συνόδου των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Κοινοπολιτείας, καθώς και της Διάσκεψης της Βαλέτας για τη μετανάστευση η Μάλτα επανέφερε τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα στις 9 Νοεμβρίου του 2015. Οι έλεγχοι παρατάθηκαν με σκοπό την εξάρθρωση ενός δικτύου λαθρεμπορίου λόγω της παγκόσμιας τρομοκρατικής απειλής έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

τους ελέγχους σε όλα ή σε συγκεκριμένα τμήματα των εσωτερικών τους συνόρων.

Κατά την παρούσα χρονική συγκυρία, παρατηρούνται σοβαρές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, οι οποίες προκαλούνται λόγω έλλειψης επιτήρησης των συνόρων και ανεπαρκούς καταγραφής και ταυτοποίησης των παράτυπων μεταναστών. Ως συνέπεια των δευτερογενών μετακινήσεων που προκαλούν οι εν λόγω ελλείψεις, τα κράτη-μέλη επανέφεραν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορά τους. Ως εκ τούτου, οι σοβαρές αυτές ελλείψεις θέτουν σε κίνδυνο το σύνολο του χώρου Σένγκεν και τεκμηριώνουν απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια στον εν λόγω τομέα.

Ωστόσο, πρέπει στο σημείο αυτό να επισημανθεί ότι εάν οι μεταναστευτικές πιέσεις και οι σοβαρές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων συνεχίζονταν ενδεχομένως και πέραν της 12ης Μαΐου, η Επιτροπή θα ήταν υποχρεωμένη να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 26 παράγραφος 2 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, με την οποία θα συνιστούσε μια συνεκτική ενωσιακή προσέγγιση για τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, ώσπου οι διαρθρωτικές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων να μετριαστούν ή να εξαλειφθούν.

Τυχόν πρόταση της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, θα συμπεριλάμβανε συνοριακούς ελέγχους μόνο σε εκείνα τα τμήματα των εσωτερικών συνόρων, στα οποία οι έλεγχοι θα ήταν αναγκαίοι και αναλογικοί ώστε να αντιμετωπιστεί η σοβαρή απειλή που διαπιστώνεται για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια. Οι συνιστώμενοι συνοριακοί έλεγχοι θα έπρεπε επίσης να είναι προσωρινοί και για τη συντομότερη δυνατή χρονική περίοδο λαμβανομένης υπόψη της απειλής την οποία θα αντιμετώπιζαν. Ασφαλώς, εάν το επέτρεπε η συνολική κατάσταση, ο στόχος θα πρέπει να ήταν η άρση όλων των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων εντός του χώρου Σένγκεν μέσα σε έξι μήνες από τη θέσπισή τους, δηλαδή έως τα μέσα Νοεμβρίου 2016.

Αναμφίβολα, η εφαρμογή του άρθρου 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αποτελεί ασφαλιστική δικλείδα για τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν. Δεν πρόκειται σε καμία περίπτωση για κύρωση εις βάρος κράτους-

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

μέλους, ούτε στοχεύει στον αποκλεισμό κράτους-μέλους από το χώρο Σένγκεν.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ΜΕΡΟΣ III

Η περίπτωση της Ελλάδας

I. Το πρόβλημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ - Η Ελλάδα ως πύλη εισόδου

Αποτελεί αναμφισβήτητο γεγονός ότι τόσο τα σύνορα της Ελλάδας τόσο με τις γείτονες χώρες Αλβανία και Τουρκία μέχρι και το 2010 βρίσκονταν μεταξύ των πρώτων θέσεων όσον αφορά στις περισσότερες παράνομες διελύσεις των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ από υπηκόους τρίτων χωρών. Παρά το γεγονός ότι τα χερσαία ελληνοαλβανικά σύνορα ήταν ένα από τα κυριότερα σημεία παράνομης εισόδου στην Ένωση και δη στο χώρο Σένγκεν, οι ανιχνεύσεις παράνομων διελύσεων μειώθηκαν κατά 85% το 2011 (περίπου από 35.500 σε μόλις 5.300). Αυτή η μείωση οφείλεται αφενός στην κατάργηση των θεωρήσεων για τους Αλβανούς υπηκόους, η οποία ισχύει από τις 21 Δεκεμβρίου 2011 και αφετέρου στην ενεργοποίηση του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS).

Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι οι Αλβανοί υπήκοοι έπαυσαν να έρχονται στην Ελλάδα. Έρευνες του Frontex καταδεικνύουν ότι συνεχίζουν να έρχονται στη χώρας μας προς αναζήτηση εποχικής εργασίας. Αυτές όμως οι μεταναστευτικές ροές πραγματοποιούνται υπό καθεστώς νομιμότητας και ρυθμίζονται από τις προξενικές και συνοριακές αρχές. Ακόμη, αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι λόγω ειδοποιήσεων που προκύπτουν από το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις - VIS έχει προκύψει μεγάλος αριθμός άρνησης εισόδου σε Αλβανούς, λόγω των καταχωρημένων προηγούμενων προσπαθειών τους πριν την κατάργηση των θεωρήσεων να διέλθουν τα σύνορα παρανόμως.⁷⁸ Η μείωση της παράνομης διέλευσης των συνόρων στα ελληνοαλβανικά σύνορα ασφαλώς συντέινει όπως ήταν αναμενόμενο και στη μείωση του συνολικού ποσοστού παράνομων συνοριακών διελύσεων στην Ελλάδα για το 2011.

Δεν παρατηρείται, όμως, το ίδιο φαινόμενο και στα ελληνοτουρκικά σύνορα. Στις ετήσιες εκθέσεις επικινδυνότητας του Frontex ήδη για το έτος 2012 και μετά, προβλεπόταν ότι τα σύνορα ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τουρκία θα συνεχίσουν να ανήκουν στις περιοχές με τον υψηλότερο αριθμό ανιχνεύσεων παράνομης διέλευσης, αφού όλο και περισσότεροι μετανάστες φαίνεται να εκμεταλλεύονται την τουρκική πολιτική για τις θεωρήσεις, σε

⁷⁸ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

συνάρτηση και με το χαμηλό αντίτιμο στις τουρκικές αερογραμμές. Όλοι οι ανωτέρω παράγοντες είχαν ως αποτέλεσμα η πίεση στα σύνορα με την Τουρκία να βαίνει αυξανόμενη. Επιπλέον, λόγω των δυσκολιών στην εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής, η οποία υπεγράφη μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας, δεν πραγματοποιούνταν οι απαιτούμενες επιστροφές υπηκόων τρίτων χωρών.

Η κατάσταση αυτή επιδεινώθηκε ραγδαία λόγω της έκρυθμης πολιτικής κατάστασης στη Μέση Ανατολή και δη εξαιτίας του μαινόμενου πολέμου στη Συρία, με αποτέλεσμα οι προσφυγικές ροές να αυξηθούν από το 2013 και μάλιστα κατακόρυφα κατά το τελευταίο έτος. Σχεδόν το ίδιο ισχύει και για τις περιοχές της βόρειας και δυτικής Αφρικής, αλλά ασφαλώς τα σύνορα ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τουρκία αποτελούν τις κύριες περιοχές παράνομης διέλευσης. Σύμφωνα με τις επίσημες πληροφορίες που συλλέγονται από το Frontex, καθώς και ανεπίσημες που βασίζονται σε μαρτυρίες των Ελλήνων νησιωτών, οι μετανάστες συνήθως διασχίζουν την απόσταση στα θαλάσσια ελληνοτουρκικά σύνορα κατά τις νυκτερινές ώρες, σε ομάδες, χρησιμοποιώντας τις περισσότερες φορές μικρές φουσκωτές ή ξύλινες βάρκες με κουπιά. Οι βάρκες αυτές βυθίζονται στο 99% των περιπτώσεων, προκειμένου οι παράκτιες λιμενικές αρχές να εφαρμόσουν, βάσει του διεθνούς δικαίου, έρευνα και διάσωση και όχι επαναπροώθηση.

Τα φαινόμενα που έχουν παρατηρηθεί, ειδικά κατά τους καλοκαιρινούς μήνες του 2015 συγκλόνισαν την κοινή γνώμη παγκοσμίως. Ανυπολόγιστη ήταν η βοήθεια που προσφέρθηκε και εξακολουθεί να προσφέρεται από μεγάλη μερίδα του ελληνικού πληθυσμού, με πρωτοστάτες τους κατοίκους των ελληνικών νησιών και δη αυτών που αποτελούν τον πρώτο διαμετακομιστικό σταθμό των προσφύγων στη χώρα μας, ήτοι Λέσβος, Λέρος, Κως, Χίος, Φαρμακονήσι, σε μια προσπάθεια των προσφύγων να προσεγγίσουν είτε τον κυρίως ελλαδικό χώρο, είτε μέσω της Ελλάδας να φθάσουν σε κάποια άλλη ευρωπαϊκή χώρα, κυρίως στη Γερμανία.

Επιπλέον, λόγω της τεράστιας διάστασης που πήρε το φαινόμενο, αλλά και των ιδεχθών συνθηκών που επικρατούσαν κατά τη διέλευση των χερσαίων συνόρων της χώρας μας προς άλλες ευρωπαϊκές χώρες, στα ελληνικά νησιά κατέφθασαν έως και αστέρες του Χόλυγουντ το περασμένο

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

καλοκαίρι, προκειμένου να ευαισθητοποιήσουν έτι περαιτέρω τη διεθνή κοινή γνώμη προς όφελος των προσφύγων. Με την ίδια πρόθεση επισκέφθηκε τη χώρα μας και η διάσημη ηθοποιός και πρέσβειρα καλής θελήσεως της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, Angelina Jolie, την άνοιξη του 2016, μεταφέροντας κλίμα αισιοδοξίας και ελπίδας για τις χιλιάδες προσφύγων που έχουν εγκλωβιστεί στη χώρα.

Στον αντίποδα, οι τραγικές σκηνές που εκτυλίχθηκαν στα χερσαία σύνορα της Ελλάδας, κυρίως με την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας στην Ειδομένη, οι οποίες είχαν ως συνέπεια τη διέλευση εκατοντάδων χιλιάδων προσφύγων, καθώς και μεταναστών με προορισμό άλλες χώρες της ΕΕ, αποτέλεσε τη θρυαλλίδα που προκάλεσε ποικίλες αντιδράσεις μεταξύ των Ευρωπαίων εταίρων.

Από τον περασμένο Φεβρουάριο και έκτοτε, εάν εξαιρεθούν οι εύθραυστες ισορροπίες που επιτεύχθηκαν στον οικονομικό τομέα, το κλίμα ήταν ιδιαίτερα βαρύ για την Ελλάδα και ειδικότερα εν σχέσει με το ζήτημα διαχείρισης των προσφυγικών ροών. Υπήρχε διάχυτη η εντύπωση, ότι η χώρα δεν τηρούσε τις δεσμεύσεις της και ότι επικαλούμενη ανυπέβλητες δυσκολίες αργοπορούσε στην εφαρμογή τους. Οι Ευρωπαίοι εταίροι ζητούσαν την επιτάχυνση της λήψης μέτρων, τα οποία αφορούσαν στην καταγραφή όσων εισέρχονται στη χώρα, καθώς και στην αναχαίτιση της ανεξέλεγκτης μετακίνησής τους προς άλλες χώρες. Για το λόγο αυτό συμφωνήθηκε να συνδράμει με μεγαλύτερη ένταση τη χώρα ο Frontex. Ειδικά, όσον αφορά στην καταγραφή όσων φθάνουν στα σύνορα με την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, χωρίς να έχουν προηγουμένως ταυτοποιηθεί.

Επιπροσθέτως, η ελληνική πλευρά δέχθηκε σφοδρές πιέσεις, αναφορικά με την επίσπευση των διαδικασιών υλοποίησης και θέσης σε λειτουργία των “hotspots”, ήτοι κέντρων καταγραφής,⁷⁹ αλλά και για την ολοκλήρωση της διαδικασίας καταγραφής των εισερχόμενων μεταναστών με τη κατάθεση αιτήματος ασύλου, ώστε εν συνεχεία να μεταφέρονται νόμιμα στα

⁷⁹ Μέχρι και το Μάρτιο του 2016 από τα πέντε (5) “hotspots”, που θα έπρεπε ήδη να λειτουργούν, υπολειπομένησε μόνο ένα στη Λέσβο, καίτοι η Ελλάδα είχε δεσμευθεί για την περάτωση των συμφωνηθέντων κέντρων καταγραφής μέχρι και τα μέσα Φεβρουαρίου 2016.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ευρωπαϊκά κράτη-μέλη. Από ευρωπαϊκής πλευράς υπήρχε έντονη πίεση προς τη χώρα μας και για τη δημιουργία των συμφωνηθέντων χώρων προσωρινής φιλοξενίας προσφύγων.⁸⁰

Τα σύννεφα πύκνωσαν το τελευταίο τρίμηνο του 2015 λόγω δυσχερειών που ανέκυψαν στο ζήτημα της συνεργασίας της χώρας με το Frontex. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το γενικό διευθυντή του Οργανισμού, Φαμπρίς Λεγκέρι, ο Frontex ήταν ήδη έτοιμος από τον Οκτώβριο να αποστείλει στην Ελλάδα συνοριοφύλακες διαθέσιμους από άλλα κράτη, προκειμένου να βοηθήσουν στο συντονισμό και τον έλεγχο των προσφυγικών ροών. Η καθυστέρηση ισχυρίστηκε ο Φ. Λεγκέρι οφειλόταν στο ότι δεν είχαν οριστεί ακόμη οι Έλληνες επικεφαλής των αντίστοιχων ομάδων.⁸¹

Παράλληλα, ο Ολλανδός Επίτροπος και αντιπρόεδρος της Επιτροπής, Φρανς Τίμερμανς υποστήριξε στη φλαμανδική εφημερίδα "De Morgen" ότι η καλύτερη φύλαξη των συνόρων θα ελαφρύνει σημαντικά την πίεση προς την Ευρώπη. «Όλο και περισσότερο, αυτοί που καταφθάνουν στην Ευρώπη δεν είναι Σύριοι που θέλουν να αποφύγουν τον πόλεμο αλλά μετανάστες από το Μαρόκο, το Πακιστάν και το Μπαγκλαντές. Μετανάστες που είναι σαφές ότι δεν έχουν δικαίωμα για προστασία». Σε όλη αυτή την αντιπαράθεση θέση πήρε και ο Έλληνας Επίτροπος, αρμόδιος για θέματα μετανάστευσης και εσωτερικών υποθέσεων, Δημήτρης Αβραμόπουλος. Υποστήριξε ότι τα κράτη-μέλη «δεν είναι έτοιμα» να αντιμετωπίσουν την τεράστια εισροή αιτούντων άσυλο και «δεν μπορούν να δράσουν μόνο τους», καθώς και ότι «χρειαζόμαστε κάτι πιο ολοκληρωμένο και καλύτερα διαρθρωμένο από τα εργαλεία που έχουμε σήμερα στη διάθεσή μας» στην ΕΕ.

⁸⁰ Ως προς το ζήτημα αυτό, δόθηκαν από την ελληνική κυβέρνηση εμβλωματικές λύσεις. Ουσιαστικά έγινε και εξακολουθεί να γίνεται χρήση κυρίως των ολυμπιακών ακινήτων, π.χ. το κλειστό γήπεδο του Γαλασιού ή το γήπεδο Tae Kwon Do στο Φάληρο, ενώ αυτή τη χρονική περίοδο κατόπιν προπαρασκευαστικών εργασιών χρησιμοποιούνται κάποιοι χώροι του παλαιού αεροδρομίου του Ελληνικού, αλλά και εκτάσεις στην περιοχή Ελαιώνας της Αττικής.

⁸¹ <http://www.sport-fm.gr/article/Frontex-emeis-imastan-etoimoi-apo-ton-oktwbriio-alla-kathusterousan-oi-ellines/3128260>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Στο πνεύμα αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισήμανε ότι η προσφυγική κρίση ανέδειξε τις αδυναμίες του παρόντος συστήματος ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και την έλλειψη συντονισμού μεταξύ των κρατών-μελών και ως εκ τούτου πρότεινε τη δημιουργία ενός νέου ευρωπαϊκού οργανισμού για τη φύλαξη των συνόρων, ο οποίος θα αντικαταστήσει το Frontex. Σύμφωνα με το σχέδιο της πρότασης της Επιτροπής, το οποίο είδε το φως της δημοσιότητας στις 15.12.2015, τα κράτη-μέλη θα μπορούν να απευθυνθούν στο νέο αυτό οργανισμό εάν αντιμετωπίζουν ένα σοβαρό πρόβλημα στα σύνορά τους. Σε εξαιρετικές δε περιπτώσεις, καθώς και σε καταστάσεις κρίσης στα εξωτερικά σύνορα, όταν ένα κράτος-μέλος δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει την κρίση μόνο του, ο οργανισμός αυτός θα μπορεί να επεμβαίνει άμεσα στέλνοντας προσωπικό για τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ.

Ο προτεινόμενος οργανισμός θα απασχολεί περί τα 1500 άτομα που θα προέρχονται από εθνικούς τελωνειακούς υπαλλήλους, ενώ το κόστος του αναμένεται να φθάσει τα 280 εκατ. ευρώ το χρόνο, δηλαδή σχεδόν το διπλάσιο σε σχέση με το ετήσιο κόστος του Frontex. Ο νέος οργανισμός φύλαξης των συνόρων, θα αναλύει διαρκώς την κατάσταση που επικρατεί στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, προκειμένου να αποσοβούνται οι κρίσεις, θα έχει τη δικαιοδοσία, μεταξύ άλλων, να συνεργάζεται με τρίτες χώρες, ιδίως με τα δυτικά Βαλκάνια. Ακόμη, θα επικουρεί τη διαδικασία ταυτοποίησης και δακτυλοσκόπησης των μεταναστών, ενώ παράλληλα θα βοηθά στη διαδικασία επιστροφής στις χώρες προέλευσής τους εκείνων των μεταναστών των οποίων η αίτηση χορήγησης ασύλου απορρίπτεται.

Η πρόταση της Επιτροπής, προκειμένου να υλοποιηθεί, θα πρέπει να λάβει προηγουμένως έγκριση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ. Αναμένεται, όμως, να αντιμετωπίσει τη σθεναρή αντίσταση ορισμένων κρατών-μελών. Η εν λόγω πρόταση, παρά την αρχική στήριξη της Γερμανίας και της Γαλλίας, έχει ήδη προκαλέσει ποικίλες αντιδράσεις σε μια μερίδα κρατών-μελών, τα οποία θεωρούν ότι μια τέτοια λύση αποτελεί ουσιαστικά παραχώρηση μέρους της κυριαρχίας τους.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Ως απάντηση στην πρόταση της Επιτροπής, ο υπουργός Εξωτερικών του Λουξεμβούργου αντιπρότεινε η υπό σύσταση συνοριακή υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αναπτυχθεί σε χώρες που δεν είναι μέλη της Ένωσης, όπως η Σερβία και η πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, ενώ τα κράτη-μέλη που δεν έχουν εξωτερικά σύνορα να παρέχουν μεγαλύτερη βοήθεια σε εκείνα που αποτελούν εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.⁸²

Στο σημείο αυτό πρέπει να υπομνήσουμε ότι οι κεντρικά σχεδιαζόμενες ευρωπαϊκές πολιτικές εξυπηρετούν τους εξής στόχους: α) σαφή διάκριση ανάμεσα σε πρόσφυγες και μετανάστες, β) ενδυνάμωση του Frontex και των δυνάμεων αποτροπής της θαλάσσιας μετακίνησης και «στρατιωτικοποίηση» των θαλάσσιων συνόρων, τόσο στο Αιγαίο όσο και ευρύτερα στη Μεσόγειο, γ) δημιουργία “hotspots” στα νησιά του Αιγαίου και αλλού για ένα διοικητικά αποτελεσματικό διαχωρισμό μεταξύ προσφύγων και μεταναστών, με τους δεύτερους να απελαύνονται με ταχείες διαδικασίες και δ) ανάθεση ρόλου «χωροφύλακα» στην Τουρκία για την ενίσχυση των πολιτικών αποτροπής και αποθάρρυνσης της διέλευσης των θαλάσσιων οδών του Αιγαίου.

Προφανώς, η ΕΕ, απέναντι στην τεράστια ανθρωπιστική κρίση των εκατοντάδων χιλιάδων προσφύγων, επιλέγει να ενσωματώσει τις απαντήσεις της στη σκληρή λογική των προηγούμενων ετών, τη λογική ενός ερμητικά κλειστού φρουρίου. Στο πνεύμα αυτό, η Ένωση επιτρέπει στοχευμένα τη διέλευση στην ευρωπαϊκή γη πολύ μικρού αριθμού διωκόμενων από εμπόλεμες χώρες της Αφρικής και της Ασίας, με γνώμονα την άμεση ενσωμάτωσή τους ως φθηνό εργατικό δυναμικό στις αγορές εργασίας των κρατών-μελών και κυρίως της Γερμανίας. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση για μετεγκατάσταση μόνο 160 χιλιάδων προσφύγων στην ΕΕ, αριθμός ιδιαίτερα μικρός αν αναλογιστούμε τις πραγματικές συνθήκες.

⁸² <http://www.sport-fm.gr/article/protasi-bomba-tis-komision-nea-Frontex-tha-parembainei-xwris-adeia/3128746>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Την ίδια στιγμή η δραστική περικοπή στη χρηματοδότηση επισιτιστικών και υγειονομικών προγραμμάτων από διεθνείς οργανισμούς (π.χ. της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες), έχει χειροτερεύσει την ήδη κρίσιμη κατάσταση των προσφύγων σε όλη τη Μέση Ανατολή, και σίγουρα θα δημιουργήσει ακόμα μεγαλύτερα προσφυγικά ρεύματα προς την Ευρώπη.⁸³

Στο πλαίσιο αυτό, την κατάσταση δυσχέρανε περαιτέρω η Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς την Ελλάδα στις 27.01.2016, κατόπιν επιτόπιας αυτοψίας που πραγματοποιήθηκε στις 10-13 Νοεμβρίου 2015. Στον επιτόπιο έλεγχο, ο οποίος διεξήχθη στις νήσους Χίο και Σάμο, συμμετείχαν μικτά κλιμάκια των Frontex, Europol, EASO (European Asylum Support Office), καθώς και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Στην εν λόγω σύσταση αναγνωρίζεται μεν ότι οι ελληνικές αρχές δέχονται έντονες πιέσεις από τις προσφυγικές ροές, ωστόσο, ζητείται από την Ελλάδα να συμμορφωθεί εντός τριμήνου με το κεκτημένο Σένγκεν, όσον αφορά στους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Παράλληλα, η Επιτροπή καταλογίζει στη χώρα μας ότι α) οι έλεγχοι για την ταυτοποίηση και καταγραφή δεν είναι αποτελεσματικοί, β) τα δακτυλικά αποτυπώματα δεν εισάγονται συστηματικά στο EURODOC (βάση δακτυλοσκόπησης) και γ) τα ταξιδιωτικά έγγραφα δεν ελέγχονται συστηματικά για τη γνησιότητά τους, ούτε αντιπαραβάλλονται με ευρωπαϊκές βάσεις δεδομένων, όπως το SIS.

⁸³ <http://rednotebook.gr/2015/10/to-prosfigiko-zitima-anamesa-stin-evropi-frourio-ke-stin-allilengii-tou-antiratsistikou-paratiritiriu-panepistimiou-egeou/>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

II. Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα

Στις 2 Φεβρουαρίου 2016, η Επιτροπή ενέκρινε έκθεση αξιολόγησης του χώρου Σένγκεν, με βάση τις αιφνιδιαστικές επιτόπιες επισκέψεις που πραγματοποιήθηκαν στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα, καθώς και στα νησιά Χίο και Σάμο από τις 10 έως τις 13 Νοεμβρίου 2015. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο ενέκρινε, στις 12 Φεβρουαρίου 2016, δέσμη 50 Συστάσεων προς την Ελλάδα για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερα σοβαρών ελλείψεων που εντοπίστηκαν στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.⁸⁴ Οι εν λόγω Συστάσεις αφορούν κυρίως στην ταυτοποίηση, καταγραφή και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων των παράτυπων μεταναστών, καθώς και την αποτελεσματικότερη επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων.

Ο μηχανισμός αξιολόγησης Σένγκεν και ο Κώδικας Συνόρων του Σένγκεν προβλέπουν σαφή διαδικασία για την αντιμετώπιση των σοβαρών ελλείψεων που διαπιστώθηκαν. Στο πλαίσιο αυτό, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει τις βελτιώσεις που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί μετά από την επιτόπια επίσκεψη του Νοεμβρίου 2015, στις 24 Φεβρουαρίου 2016, προχώρησε στην έκδοση εκτελεστικής απόφασης για τη διατύπωση Συστάσεων σχετικά με ειδικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα, όπως προβλέπεται στον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν.⁸⁵ Τα μέτρα αυτά έχουν σχεδιαστεί με σκοπό να διασφαλιστεί η πλήρης συμμόρφωση της Ελλάδας με τις Συστάσεις του Συμβουλίου.

Η εφαρμογή των ανωτέρω μέτρων θα εξυπηρετεί το σκοπό της εξασφάλισης της επαρκούς επιτήρησης των συνόρων (συμπεριλαμβανομένων του εντοπισμού και της σύλληψης), καθώς και της ορθής και πλήρους ταυτοποίησης, καταγραφής και υποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών που διήλθαν παράτυπα τα εξωτερικά σύνορα. Επιπροσθέτως, θα εγγυάται την επιστροφή όσων δεν χρήζουν προστασίας. Το ίδιο ισχύει και για την εντατικοποίηση των ελέγχων κατά την έξοδο στα σύνορα μεταξύ της Ελλάδας και της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας. Με

⁸⁴ Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου με σύσταση για την αντιμετώπιση των σοβαρών ελλείψεων που εντοπίστηκαν κατά την αξιολόγηση το 2015 της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων από την Ελλάδα (12 Φεβρουαρίου 2016).

⁸⁵ Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής για τη διατύπωση συστάσεων σχετικά με ειδικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελληνική Δημοκρατία σε συνέχεια της έκθεσης αξιολόγησης της 2ας Φεβρουαρίου 2016 [C(2016) 1219 της 24ης Φεβρουαρίου 2016].

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

τον τρόπο αυτό, τα εν λόγω μέτρα θα επαναφέρουν και θα διασφαλίσουν την εύρυθμη λειτουργία του χώρου Σένγκεν στο σύνολό του.

Εντός του πλαισίου που καθορίζεται από τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, θα πρέπει να ληφθούν τα ακόλουθα μέτρα για την επιστροφή στην ομαλή εφαρμογή των Κανόνων του Σένγκεν για την προστασία των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα:

🇺🇦 **12 Μαρτίου 2016:** Η Ελλάδα θα πρέπει να παράσχει το σχέδιο δράσης της (απαιτείται το αργότερο ένα μήνα από την έγκριση των συστάσεων του Συμβουλίου). Μέχρι την ίδια ημερομηνία (και στη συνέχεια σε μηνιαία βάση), η Ελλάδα θα πρέπει να υποβάλει έκθεση στην Επιτροπή σχετικά με την πρόοδο όσον αφορά στην εφαρμογή των συστάσεων της Επιτροπής της 24^{ης} Φεβρουαρίου 2016.

🇺🇦 **12 Απριλίου 2016:** Μετά από διαβούλευση με τους εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών που συμμετείχαν στις επιτόπιες επισκέψεις του Νοεμβρίου 2015, και το αργότερο ένα μήνα μετά την υποβολή του σχεδίου δράσης, η Επιτροπή θα παρουσιάσει την αξιολόγησή της ως προς την καταλληλότητα του εν λόγω σχεδίου δράσης στο Συμβούλιο. Τα άλλα κράτη-μέλη θα κληθούν να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους επί του σχεδίου δράσης.


🇺🇦 **11-17 Απριλίου 2016:** Οι εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών και η Επιτροπή θα διενεργήσουν αξιολόγηση Σένγκεν για τα εναέρια, χερσαία και θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας⁸⁶. Το πρόγραμμα για την αξιολόγηση των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων περιλαμβάνει ορισμένες από τις περιοχές στις οποίες έγιναν οι επισκέψεις του

⁸⁶ Εκτελεστική απόφαση C(2014)7881 της Επιτροπής για τη θέσπιση του πρώτου τμήματος του ετήσιου προγράμματος αξιολόγησης για το 2016 σύμφωνα με το άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση ενός μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης για την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν (C(2015) 8537 της 9ης Δεκεμβρίου 2015). Προβλέπεται ότι η αξιολόγηση θα συνίσταται σε επιτόπιες επισκέψεις στους αερολιμένες Αθήνας, Θεσσαλονίκης και Ηρακλείου (εναέρια σύνορα), στους λιμένες Μυτιλήνης, Σάμου, Κω και Σύμης (θαλάσσια σύνορα), και στα συνοριακά σημεία διέλευσης στους Κήπους, Πύθιο, Τυχερό, Καστανιές, Φυλάκιο, Διδυμότειχο, Εύζωνοι και Κρυσταλλοπηγή (χερσαία σύνορα).

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Νοεμβρίου 2015 (χερσαία σύνορα με την Τουρκία και νήσος Σάμος). Οι πληροφορίες που θα συγκεντρωθούν κατά τη διάρκεια της εν λόγω επίσκεψης αξιολόγησης θα είναι διαθέσιμες εντός των ημερών που έπονται της επίσκεψης.

 **12 Μαΐου 2016:** Το αργότερο μέχρι την ημερομηνία αυτή, η Ελλάδα πρέπει να υποβάλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των συστάσεων του Συμβουλίου.

Η Επιτροπή, με βάση όλες τις πληροφορίες που θα έχει στη διάθεσή της, θα αξιολογήσει χωρίς καθυστέρηση κατά πόσον η Ελλάδα ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις της σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν και σε ποιο βαθμό έχουν διορθωθεί οι σοβαρές ελλείψεις σε θέματα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα.

Από την άλλη πλευρά, οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει η Ελλάδα όσον αφορά στην προστασία των εξωτερικών συνόρων έχουν επιπτώσεις στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο τα άλλα κράτη- μέλη να επιδείξουν αλληλεγγύη και να αναλάβουν συλλογικά την ευθύνη για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Οι οργανισμοί της ΕΕ και η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να βοηθήσουν την Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη-μέλη, οι οργανισμοί της ΕΕ και η Επιτροπή θα πρέπει να στηρίξουν την Ελλάδα κατά την εφαρμογή των Συστάσεων που της έγιναν από το Συμβούλιο και την Επιτροπή⁸⁷ όσον αφορά στα ακόλουθα μέτρα:

- Οι εμπειρογνώμονες της Επιτροπής που βρίσκονται επιτόπου στην Ελλάδα θα πρέπει να συνεχίσουν να συνεργάζονται στενά με τις αρμόδιες ελληνικές αρχές και να συντονίζουν τη δράση άλλων εμπλεκόμενων φορέων (επί παραδείγματι, του Frontex, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, της Europol, των εθνικών αρχών άλλων κρατών-μελών, διεθνών οργανισμών κ.λπ.). Μεταξύ των δράσεων, θα πρέπει να πραγματοποιείται ταυτοποίηση και

⁸⁷ Το ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι παρέχει επισκόπηση των Συστάσεων στις οποίες η Επιτροπή και οι οργανισμοί της ΕΕ θα πρέπει να συμβάλουν ώστε να διασφαλιστεί η πλήρης και έγκαιρη εφαρμογή τους.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

καταγραφή όλων των εισόδων σε ποσοστό 100%, συμπεριλαμβανομένων συστηματικών ελέγχων ασφαλείας κατ' αντιπαράβολή με τα στοιχεία των βάσεων δεδομένων.⁸⁸

- Κατά την υποβολή του σχεδίου δράσης της (το αργότερο έως τις 12 Μαρτίου), η Ελλάδα θα πρέπει παράλληλα να υποβάλει σαφή εκτίμηση αναγκών. Αυτό θα επιτρέψει στα άλλα κράτη-μέλη, τους οργανισμούς της ΕΕ και την Επιτροπή να παράσχουν έγκαιρη στήριξη στην Ελλάδα σύμφωνα με τις ανάγκες που διαπιστώθηκαν.
- Ο Frontex θα πρέπει να αξιολογήσει αμέσως την εκτίμηση αναγκών της Ελλάδας για να προετοιμάσει την περαιτέρω ανάπτυξη των ευρωπαϊκών ομάδων συνοριοφυλάκων. Εάν χρειαστεί, ο Frontex θα πρέπει να απευθύνει πρόσθετες προσκλήσεις συνεισφορών μέχρι τις 22 Μαρτίου το αργότερο.
- Τότε, τα άλλα κράτη-μέλη θα πρέπει να αναλάβουν τις ευθύνες τους και να ανταποκριθούν στις προσκλήσεις αυτές εντός 10 ημερών το αργότερο, παρέχοντας ανθρώπινους πόρους και τεχνικό εξοπλισμό.

⁸⁸ Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 18^{ης} και 19^{ης} Φεβρουαρίου 2016, παράγραφος 8 στοιχείο στ).

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

III. Παροχή βοήθειας προς την Ελλάδα για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης

Η Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της στις 10 Φεβρουαρίου 2016, εντόπισε την ύπαρξη μιας τάσης κατά μήκος της διαδρομής των Δυτικών Βαλκανίων προς την κατεύθυνση της σταδιακής αύξησης της αυστηρότητας των συνοριακών ελέγχων, η οποία θα μπορούσε τελικά να οδηγήσει στο κλείσιμο των συνόρων. Η τάση αυτή επιταχύνθηκε και οδήγησε στο περιοδικό κλείσιμο των συνόρων μεταξύ της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας και της Ελλάδας, εν μέρει ως αντίδραση στους περιορισμούς ή το κλείσιμο των συνόρων που ισχύουν σε άλλες χώρες κατά μήκος της διαδρομής.

Καθώς η ροή των μεταναστών που εισέρχονται στην Ελλάδα δεν έχει μειωθεί, όλο και περισσότεροι μετανάστες εγκλωβίζονται στην Ελλάδα. Συνεπώς, κρίθηκε ιδιαίτερα σημαντικό να ληφθούν επείγοντως μέτρα, ώστε να αντιμετωπιστεί η εντεινόμενη ανθρωπιστική κρίση στην Ελλάδα και να αμβλυνθούν οι μεταναστευτικές πιέσεις με τις οποίες είναι αντιμέτωπη η χώρα μας:

- Η εφαρμογή του κοινού σχεδίου δράσης ΕΕ-Τουρκίας και του εθελοντικού συστήματος εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους με την Τουρκία⁸⁹ θα πρέπει να οδηγήσει σε ταχεία μείωση του αριθμού των αφίξεων στην Ελλάδα· όσον αφορά στις τελευταίες, όσα περισσότερα κράτη-μέλη συμμετέχουν στο εν λόγω πρόγραμμα, τόσο καλύτερες είναι οι προοπτικές για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης στο Αιγαίο Πέλαγος.
- Οι επιστροφές των προσώπων που δεν έχουν δικαίωμα διαμονής και δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας προς τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, συμπεριλαμβανομένης της Τουρκίας, θα πρέπει επίσης να μειώσουν τον αριθμό των παράτυπων μεταναστών στην Ελλάδα. Η Ελλάδα θα πρέπει να επιταχύνει τις επανεισδοχές, ιδίως με την

⁸⁹ Σύσταση της Επιτροπής για ένα εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους με την Τουρκία, [C(2015) 9490 της 15ης Δεκεμβρίου 2015].

Τουρκία, με βάση τις εφαρμοστέες ισχύουσες συμφωνίες επανεισδοχής, αλλά και με τη στήριξη των λοιπών κρατών-μελών.

- Τα συμφωνηθέντα προγράμματα μετεγκατάστασης συνιστούν σημαντικά εργαλεία για τη μείωση των επιβαρύνσεων των κρατών-μελών που υφίστανται τις μεγαλύτερες πιέσεις, καθώς και για την αποκατάσταση της τάξης όσον αφορά στη διαχείριση της μετανάστευσης. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το εν λόγω πρόγραμμα έχει επίσης καταστεί εργαλείο ανθρωπιστικής βοήθειας. Τα κράτη-μέλη πρέπει να εντείνουν το ρυθμό της μετεγκατάστασης, επιταχύνοντας την επεξεργασία των δεδομένων, ανταποκρινόμενα στην ανάγκη να διενεργούνται οι προσήκοντες έλεγχοι ασφαλείας.⁹⁰ Η Επιτροπή είναι έτοιμη να παράσχει διοικητική και υλικοτεχνική συνδρομή. Σύμφωνα με τα εν θέματι προγράμματα, τα κράτη-μέλη θα πρέπει επίσης να προβαίνουν σε κάθε ενέργεια για την παρεμπόδιση των δευτερογενών μετακινήσεων, απαιτώντας την άμεση επιστροφή στο κράτος-μέλος μετεγκατάστασης και λαμβάνοντας τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα στον τομέα της πρόσβασης στις κοινωνικές παροχές και στα μέσα έννομης προστασίας, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο.
- Η παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας στην Ελλάδα πρέπει να ενταθεί και να διευκολυνθεί με την ταχεία έγκριση και εφαρμογή της πρότασης της Επιτροπής σχετικά με την παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης εντός της Ένωσης.

Επιπλέον, η συσσώρευση των μεταναστευτικών πιέσεων στην Ελλάδα ενδέχεται να οδηγήσει στην αύξηση της χρήσης εναλλακτικών διαδρομών μέσω της ευρύτερης περιοχής των Βαλκανίων. Η ΕΕ πρέπει να χρησιμοποιήσει όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της (πληροφορίες από τα

⁹⁰ Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 18^{ης} και 19^{ης} Φεβρουαρίου 2016, σημείο 8 η).

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

κράτη-μέλη, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ)⁹¹, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Frontex, το δορυφόρο του προγράμματος Copernicus) για την παρακολούθηση των μεταναστευτικών ροών, καθώς και για την πρόβλεψη τυχόν μεταβολών στη διαδρομή. Θα πρέπει να επιδιώκει επίσης να εντείνει το συντονισμό με τις πιθανές χώρες διέλευσης όπως είναι η Αλβανία, το Μαυροβούνιο και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη.

⁹¹ Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης παρέχει υποστήριξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσον αφορά στις σχέσεις της τελευταίας με τον υπόλοιπο κόσμο. Πράγματι, μετά τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, η ΕΕ διαθέτει τη δυνατότητα για μία πιο ισχυρή, πιο συνεκτική και καλύτερα συντονισμένη εξωτερική δράση.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Arx0013>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

IV. Χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ στην Ελλάδα

Η αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης και η διαχείριση των εξωτερικών ευρωπαϊκών συνόρων αποτελούν κορυφαίες προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης & Ένταξης (TAME) στηρίζει τις εθνικές προσπάθειες της Ελλάδας για τη βελτίωση των ικανοτήτων της όσον αφορά στην υποδοχή, την εφαρμογή διαδικασιών ασύλου σύμφωνων με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, την ένταξη των μεταναστών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και την αύξηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων επιστροφής.

Συμπληρωματικά, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (TEA)⁹² στηρίζει τις εθνικές προσπάθειες για την επίτευξη ομοιόμορφου και υψηλού επιπέδου ελέγχου των εξωτερικών συνόρων και την καταπολέμηση του διασυνοριακού οργανωμένου εγκλήματος. Για να στηρίξει τις ελληνικές αρχές, καθώς και τους διεθνείς οργανισμούς και τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα για τη διαχείριση της προσφυγικής και ανθρωπιστικής κρίσης, η Επιτροπή έχει χορηγήσει από τις αρχές του 2015 πάνω από 181 εκατ. ευρώ σε βοήθεια έκτακτης ανάγκης.⁹³ Η χρηματοδότηση έκτακτης ανάγκης έρχεται να προστεθεί στα 509 εκατ. ευρώ που έχουν ήδη χορηγηθεί στην Ελλάδα στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων για τη δημοσιονομική περίοδο 2014-2020 (294,5 εκατ. ευρώ από το TAME και 214,7 εκατ. ευρώ από το TEA).⁹⁴

Ειδικότερα, τα δύο ταμεία δραστηριοποιούνται στους εξής τομείς. Το Ταμείο Ασύλου Μετανάστευσης & Ένταξης προωθεί την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, καθώς και την εφαρμογή, την ενίσχυση και την ανάπτυξη μιας κοινής ενωσιακής προσέγγισης για το άσυλο και τη μετανάστευση. Από την άλλη πλευρά, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας προωθεί την εφαρμογή της στρατηγικής για την εσωτερική ασφάλεια, τη

⁹² Για να διευκολυνθούν τα νόμιμα ταξίδια χωρίς να υπονομεύεται η ασφάλεια, η ΕΕ παρέχει στα κράτη-μέλη της χρηματοδότηση μέσω του τμήματος για τα «σύνορα» του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας. Κατά την περίοδο 2014-2020, διατίθεται ποσό συνολικού ύψους 2,76 δισ. ευρώ για την ενίσχυση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και των ελέγχων σε αυτά με στόχο την καλύτερη αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και τη βελτίωση της επεξεργασίας των αιτήσεων θεώρησης Σένγκεν. Επιπλέον, για την ενίσχυση της αστυνομικής συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών στο χώρο Σένγκεν, η ΕΕ παρέχει 1 δισ. ευρώ μέσω του τμήματος για την αστυνομία του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας.

⁹³ Στοιχεία της 11^{ης} Απριλίου 2016.

⁹⁴ [factsheet_managing_refugee_crisis_eu_financial_support_greece_el](#)

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

συνεργασία για την επιβολή του νόμου και τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Το TEA αποτελείται από δύο τμήματα: το TEA – Σύνορα & Θεωρήσεις και το TEA – Αστυνομική Συνεργασία & Διαχείριση Κρίσεων.

Συνολική βοήθεια έκτακτης ανάγκης στην Ελλάδα από το TAME και το TEA – Σύνορα & Θεωρήσεις έως τις 05.04.2016⁹⁵

Ταμείο	Ληφθείσα απόφαση χορήγησης	Συνεισφορά της ΕΕ	Κύριες δραστηριότητες	Αρμόδιος φορέας
TEA	18/03/2016	6,60 εκατ. ευρώ	Άμεση ενίσχυση για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης με την παροχή καταλύματος και ειδών πρώτης ανάγκης, σίτισης, υγειονομικής περίθαλψης και μεταφοράς στα κέντρα πρώτης υποδοχής, διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο συνθήκες υγιεινής και ασφαλούς διαβίωσης για τη στοχευόμενη ομάδα.	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
TAME	18/03/2016	23,90 εκατ. ευρώ	Άμεση ενίσχυση για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης με την παροχή καταλύματος και ειδών πρώτης ανάγκης, σίτισης, υγειονομικής περίθαλψης και μεταφοράς στα κέντρα πρώτης υποδοχής, διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο συνθήκες υγιεινής και ασφαλούς διαβίωσης για τη στοχευόμενη ομάδα.	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
TEA	03/03/2016	3,50 εκατ. ευρώ	Ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού στα κέντρα πρώτης υποδοχής	Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής
TAME	08/02/2016	12,76 εκατ. ευρώ	Παροχή προκατασκευασμένων	Υπουργείο Υποδομών,

⁹⁵ factsheet_managing_refugee_crisis_eu_financial_support_greece_el

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

TEA	08/12/2015	3,30 εκατ. ευρώ	καταλυμάτων για τη φιλοξενία υπηκόων τρίτων χωρών Άμεση ενίσχυση για την αντιμετώπιση προβλημάτων δημόσιας υγείας που προκαλούνται από την προσφυγική κρίση στην πρώτη γραμμή πρώτης υποδοχής στο Ανατολικό Αιγαίο	Μεταφορών & Δικτύων Υπουργείο Υγείας
TEA	05/11/2015	0,68 εκατ. ευρώ	Ενίσχυση του προσωπικού της Αστυνομικής Διεύθυνσης Ορεστιάδας	Ελληνική Αστυνομία
TAME	05/11/2015	2,54 εκατ. ευρώ	5 δράσεις: α. Αναγκαστικές επιστροφές: ταυτοποίηση έως και 1.761 υπηκόων τρίτων χωρών που τελούν ήδη υπό κράτηση (Ελληνική Αστυνομία) β. Αναγκαστικές επιστροφές: έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων για έως και 1.080 υπηκόους τρίτων χωρών (Ελληνική Αστυνομία) γ. Αναγκαστικές επιστροφές: έξοδα εισπηρίων για έως και 1.080 υπηκόους τρίτων χωρών (Ελληνική Αστυνομία) δ. Αναγκαστικές επιστροφές: έξοδα συνοδείας για το 10 % του συνόλου των περιπτώσεων (Ελληνική Αστυνομία) ε. Υποβοηθούμενη οικειοθελής επιστροφή 1.000 υπηκόων τρίτων χωρών (IOM)	Ελληνική Αστυνομία
TAME	16/10/2015	5,99 εκατ. ευρώ	Μεταφορά (και εν μέρει διαμονή και διατροφή στα πλοία) συνολικά τουλάχιστον 60.000 καταγραμμένων και πλήρως ελεγμένων υπηκόων τρίτων	Γενική Γραμματεία Συντονισμού

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

TEA	01/10/2015	0,39 εκατ. ευρώ	χωρών από λιμάνια του Ανατολικού Αιγαίου στην ηπειρωτική Ελλάδα ή από το Φαρμακονήσι στη Λέρο (2 επιμέρους δράσεις) Διοικητική βοήθεια έκτακτης ανάγκης για την πρόσληψη επιπλέον προσωπικού με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στα ανατολικά εξωτερικά σύνορα	Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής
TEA	01/10/2015	1,10 εκατ. ευρώ	Βοήθεια έκτακτης ανάγκης για τη διάθεση επιπλέον προσωπικού και ειδικών δυνάμεων στις ιδιαίτερα βεβαρημένες αρχές της Ελληνικής Ακτοφυλακής Ανατολικού Αιγαίου προκειμένου να βελτιωθεί η διαχείριση των έντονων μεταναστευτικών ροών	Ελληνική Ακτοφυλακή
TEA	01/10/2015	4,03 εκατ. ευρώ	Υποστήριξη έκτακτης ανάγκης για την ενίσχυση της επιχειρησιακής ικανότητας των ελληνικών αρχών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών για τη διαχείριση της ραγδαίας αύξησης προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών στο ελληνικό εθνικό και ευρωπαϊκό έδαφος	Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής
TEA	01/10/2015	2,36 εκατ. ευρώ	Άμεση ενίσχυση για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης με την παροχή καταλύματος και ειδών πρώτης ανάγκης, σίτισης, υγειονομικής περίθαλψης και	Ελληνική Αστυνομία

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

TEA	01/10/2015	2,89 εκατ. ευρώ	μεταφοράς στα κέντρα πρώτης υποδοχής, διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο συνθήκες υγιεινής και ασφαλούς διαβίωσης για τη στοχευόμενη ομάδα. Άμεση ενίσχυση για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης με την παροχή καταλύματος και ειδών πρώτης ανάγκης, σίτισης, υγειονομικής περίθαλψης και μεταφοράς στα κέντρα πρώτης υποδοχής, διασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο συνθήκες υγιεινής και ασφαλούς διαβίωσης για τη στοχευόμενη ομάδα.	Ελληνική Ακτοφυλακή
TEA	17/06/2015	0,69 εκατ. ευρώ	Ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού στα κέντρα πρώτης υποδοχής	Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής
TEA	17/06/2015	0,48 εκατ. ευρώ	Παροχή προκατασκευασμένων καταλυμάτων για τη φιλοξενία υπηκόων τρίτων χωρών	Ελληνική Ακτοφυλακή
TEA	17/06/2015	2,20 εκατ. ευρώ	Άμεση ενίσχυση για την αντιμετώπιση προβλημάτων δημόσιας υγείας που προκαλούνται από την προσφυγική κρίση στην πρώτη γραμμή πρώτης υποδοχής στο Ανατολικό Αιγαίο	Ελληνική Ακτοφυλακή
TAME	20/01/2015	1,18 εκατ. ευρώ	Στήριξη της λειτουργίας της ελληνικής υπηρεσίας ασύλου, κυρίως με την παροχή κινητών μονάδων ασύλου σε 4 παραμεθόρια νησιά.	Υπηρεσία Ασύλου

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Κονδύλια που χορηγήθηκαν για διάφορους οργανισμούς (IOM, UNHCR, EASO)⁹⁶

Ταμείο	Ληφθείσα απόφαση χορήγησης	Συνεισφορά της ΕΕ	Κύριες δραστηριότητες	Αρμόδια οντότητα
TAME	26/02/2016	1,50 εκατ. ευρώ	Υποβοηθούμενη οικειοθελής επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών στη χώρα καταγωγής τους	IOM
TEA	08/02/2016	1,12 εκατ. ευρώ	Παροχή έκτακτης στήριξης από την EASO για τα ελληνικά κέντρα πρώτης υποδοχής με στόχο την ενίσχυση της ικανότητας λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων	EASO
TAME	08/12/2015	20 εκατ. ευρώ	Πρόγραμμα μετεγκατάστασης από την Ελλάδα σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ για δικαιούχους με σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας	IOM
TEA	17/08/2015	2,70 εκατ. ευρώ	Ενίσχυση της ικανότητας πρώτης υποδοχής για νέες αφίξεις σε μικτά μεταναστευτικά ρεύματα στα νησιά του Αιγαίου	UNHCR
TEA	08/07/2015	1,43 εκατ. ευρώ	Ενίσχυση της ικανότητας πρώτης υποδοχής για νέες αφίξεις στα νησιά του Αιγαίου και στην περιοχή του Έβρου στην Ελλάδα. «Παρέμβαση για νέες αφίξεις» - φάση II	UNHCR

Ελλάδα – Έμμεση διαχείριση⁹⁷

Ταμείο	Υπογραφή συμφωνίας ανάθεσης	Συνεισφορά της ΕΕ	Κύριες δραστηριότητες	Αρμόδια οντότητα
TAME TEA	26/01/2016	80 εκατ. ευρώ	Στήριξη στην Ελλάδα για την ανάπτυξη των κέντρων πρώτης υποδοχής/του	UNHCR

⁹⁶ factsheet_managing_refugee_crisis_eu_financial_support_greece_el

⁹⁷ factsheet_managing_refugee_crisis_eu_financial_support_greece_el

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

προγράμματος
μετεγκατάστασης,
καθώς και για την
ανάπτυξη της
ικανότητας υποδοχής
αιτούντων άσυλο

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ΜΕΡΟΣ IV

Το μέλλον της ζώνης Σένγκεν

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

I. Το κόστος του ενδεχόμενου κατάργησης της ζώνης Σένγκεν

Αναντίρρητα, χρειάστηκαν πολλά χρόνια για την κατάργηση των συνόρων, την κατοχύρωση της ασφάλειας και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης μετά του δύο καταστροφικούς παγκόσμιους πολέμους που ταλάνισαν τον κόσμο και ειδικά την ευρωπαϊκή ήπειρο. Με τη συμφωνηθείσα το 1985 μεταξύ των πέντε ιδρυτικών κρατών κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα τα σημερινά σύνορα υφίστανται μόνο σε χάρτες.

Αυτό συμβαίνει διότι όπως εξηγήθηκε ανωτέρω από τη μία πλευρά παύουν να διενεργούνται συνοριακοί έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα⁹⁸ μεταξύ δύο κρατών που ανήκουν στη ζώνη Σένγκεν και από την άλλη διενεργούνται εναρμονισμένοι έλεγχοι, με σαφώς καθορισμένα κριτήρια στα σύνορα μεταξύ ενός κράτους που ανήκει στο Χώρο και ενός κράτους που δεν ανήκει. Συνεπώς, τόσο οι πολίτες της ΕΕ όσο και οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός της Ζώνης και ελέγχονται μόνο όταν περνούν εξωτερικά σύνορα.

Σήμερα, η ελεύθερη κυκλοφορία κάνει την Ευρώπη μικρότερη και την ενώνει. Είναι γεγονός ότι οι Ευρωπαίοι πραγματοποιούν περισσότερα από 1,25 δισεκατομμύρια ταξίδια εντός του χώρου Σένγκεν κάθε χρόνο, κάτι που αποφέρει επίσης σημαντικά οφέλη στην οικονομία, πράγμα που αποδεικνύει πόσο η υλοποίηση του χώρου Σένγκεν αποτελεί συγκεκριμένο, δημοφιλές και ολοκληρωμένο επίτευγμα, καθώς και τη σημασία που έχει για την καθημερινή ζωή και τις ευρωπαϊκές κοινωνίες εν γένει.

Κατά συνέπεια, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε διαρκή βάση εντός της ΕΕ δεν θα επέλυε τις προκλήσεις της μεταναστευτικής κρίσης, αλλά θα συνεπαγόταν τεράστιο οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό κόστος για την Ένωση, καθώς και τα μεμονωμένα κράτη-μέλη. Επίσης, θα έθετε σε κίνδυνο και θα κλυδώνιζε τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία που έχει καταστεί ένα από τα βασικά στοιχεία της προστιθέμενης αξίας που απορρέει από το σύστημα Σένγκεν.⁹⁹

⁹⁸ Στην περίπτωση που κάποιος πολίτης θεωρεί ότι έχει υποβληθεί σε παράνομο έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα, μπορεί να υποβάλει καταγγελία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/make_a_complaint_el.htm

⁹⁹ COM (2016) 120 final

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Η σταθεροποίηση του συστήματος Σένγκεν μέσω της χρήσης των μηχανισμών διασφάλισής του έχει καθοριστική σημασία για να εξασφαλιστεί η επακόλουθη άρση όλων των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Σε περίπτωση που αυτός ο στόχος δεν επιτευχθεί, όχι μόνο θα στερούνταν οι πολίτες τα τεράστια οφέλη που συνεπάγεται για αυτούς η ελεύθερη διασυνοριακή κυκλοφορία, αλλά θα επιβαρυνόταν με σημαντικό οικονομικό κόστος η οικονομία της ΕΕ στο σύνολό της, λόγω της ζημίας που θα υφίστατο η Ενιαία Αγορά.¹⁰⁰ Από οικονομική, λοιπόν, άποψη, η Επιτροπή εκτίμησε ότι η πλήρης εκ νέου καθιέρωση συνοριακών ελέγχων για την παρακολούθηση της κυκλοφορίας των προσώπων εντός του χώρου Σένγκεν θα δημιουργούσε άμεσο και απευθείας κόστος για την οικονομία της ΕΕ που θα κυμαινόταν μεταξύ 5 και 18 δισ. ευρώ ετησίως.¹⁰¹ Αυτό το κόστος θα επικεντρωνόταν σε ορισμένους φορείς και περιφέρειες αλλά αναπόφευκτα θα είχε επιπτώσεις στο σύνολο της οικονομίας της Ένωσης.

Ειδικότερα, η ελεύθερη ανταλλαγή εμπορευμάτων εντός της ΕΕ αντιπροσωπεύει σήμερα πάνω από 2.800 δισ. ευρώ σε αξία και 1.700 εκ. τόνους σε όγκο. Κατά συνέπεια, οι μεγαλύτερες και αμεσότερες επιπτώσεις των συνοριακών ελέγχων θα γίνονταν αισθητές στον τομέα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών, με επιπρόσθετο άμεσο κόστος 1,7 έως 7,5 δισ. ευρώ ετησίως. Κράτη-μέλη, όπως η Πολωνία, οι Κάτω Χώρες ή η Γερμανία θα αντιμετώπιζαν επιπρόσθετο κόστος άνω των 500 εκατ. ευρώ για την οδική μεταφορά εμπορευμάτων που αποτελούν ένα από τα κυριότερα αντικείμενα συναλλαγών, ενώ άλλα κράτη, όπως η Ισπανία ή η Τσεχική Δημοκρατία θα έβλεπαν τις επιχειρήσεις τους να επιβαρύνονται με επιπρόσθετο κόστος ύψους άνω των 200 εκατ. ευρώ.

Αυτό το κόστος θα είχε ιδιαίτερα επιζήμιες επιπτώσεις στους τομείς που λειτουργούν με μικρά περιθώρια και/ή στους τομείς όπου η μεταφορά

¹⁰⁰ Σύμφωνα με το France Stratégie, το εμπόριο μεταξύ των χωρών της ζώνης Σένγκεν θα μπορούσε να μειωθεί τουλάχιστον κατά 10% σε περίπτωση μόνιμης επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Μια άλλη μελέτη (Μελέτη του Ιδρύματος Bertelsmann σχετικά με την αποχώρηση από τη Συμφωνία του Σένγκεν. Μακροοικονομικές επιπτώσεις στη Γερμανία και τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Φεβρουαρίου 2016) κατέδειξε ότι, σε περίπτωση επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων, για περίοδο 10 ετών, οι οικονομικές επιδόσεις της ΕΕ στο σύνολό της θα ήταν μεταξύ 500 δισ. και 1,4 τρισ. ευρώ χαμηλότερες από ό,τι χωρίς τους εν λόγω ελέγχους.

¹⁰¹ Εκτιμήσεις για τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές, τη διασυνοριακή μετακίνηση των επιβατών, τον τουρισμό και το αντίστοιχο διοικητικό κόστος στα σύνορα.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

αντιπροσωπεύει υψηλό ποσοστό του κόστους. Στους τομείς που θα μπορούσαν να επηρεαστούν ιδιαίτερα συγκαταλέγονται ο τομέας της γεωργίας και ο τομέας των χημικών προϊόντων, καθώς και η μεταφορά πρώτων υλών. Μεσοπρόθεσμα, η αδικαιολόγητη αύξηση του κόστους μεταφοράς λόγω των καθυστερήσεων στους συνοριακούς ελέγχους θα μπορούσε να είναι επιβλαβής για την αποτελεσματική ανάπτυξη των αλυσίδων αξίας της ΕΕ και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της Ένωσης στο σύνολό της.

Επιπροσθέτως, πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχουν 1,7 εκατομμύρια εργαζόμενοι στην ΕΕ που διασχίζουν σύνορα κάθε μέρα, προκειμένου να μεταβούν στην εργασία τους. Οι συνοριακοί έλεγχοι θα στοίχιζαν στους εν λόγω εργαζόμενους και σε άλλους ταξιδιώτες μεταξύ 1,3 και 5,2 δισ. ευρώ με τη μορφή απώλειας χρόνου. Ένα ακόμη σημαντικό στοιχείο είναι το ότι η μακρά αναμονή στα σύνορα θα αποθάρρυνε τους πολίτες από την αναζήτηση διασυνοριακών ευκαιριών στην αγορά εργασίας, μειώνοντας με αυτό τον τρόπο τον αριθμό των δυνητικών εργαζομένων. Κατά συνέπεια, μεσοπρόθεσμα, θα μειωνόταν επομένως η οικονομική αποδοτικότητα ορισμένων περιφερειών.¹⁰²

Παράλληλα, η Επιτροπή εκτίμησε ότι η μείωση των τουριστικών ταξιδιών εντός του χώρου Σένγκεν λόγω των επαχθών συνοριακών ελέγχων θα οδηγούσε σε απώλεια τουλάχιστον 13 εκατομμυρίων τουριστικών διανυκτερεύσεων, με συνολικό κόστος 1,2 δισ. ευρώ για τον τομέα του τουρισμού. Εάν οι συνοριακοί έλεγχοι επιφέρουν επίσης τον κατακερματισμό της κοινής πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ, οι πιθανές επιπτώσεις για την βιομηχανία τουρισμού θα μπορούσαν να πολλαπλασιαστούν (μεταξύ 10 δισ. και 20 δισ. ευρώ). Η προσπάθεια των ταξιδιωτικών πρακτόρων να περιορίσουν τον αριθμό των χωρών στις οποίες γίνονται επισκέψεις στο πλαίσιο επικερδών μακρινών τουριστικών ταξιδιών, όπως π.χ. ταξίδια τουριστών από την Ασία, θα έπληττε όλους τους τουριστικούς προορισμούς της ΕΕ εκτός από τους πλέον δημοφιλείς.

¹⁰² Το ποσοστό των διασυνοριακών εργαζομένων είναι ιδιαίτερα υψηλό στη Σλοβακία (5,7 %), την Εσθονία (3,5 %), την Ουγγαρία (2,4 %) και το Βέλγιο (2,3 %).

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Τέλος, διοικητικό κόστος ύψους μεταξύ 0,6 και 5,8 δισ. ευρώ θα έπρεπε να βαρύνει τις κυβερνήσεις λόγω της ανάγκης να αυξηθεί το προσωπικό για τους συνοριακούς ελέγχους, ποσό στο οποίο θα έπρεπε να προστεθούν πολλά δισεκατομμύρια για επενδύσεις στην αναγκαία υποδομή. Το κόστος που αναλύθηκε ανωτέρω αντικατοπτρίζει κυρίως τις πρώτες άμεσες επιπτώσεις των συνοριακών ελέγχων. Μεσοπρόθεσμα, το έμμεσο κόστος μπορεί να είναι σημαντικά υψηλότερο με πρωτόγνωρες συνέπειες για το ενδοκοινοτικό εμπόριο, τις επενδύσεις και την κινητικότητα.

Ομολογουμένως, τα κράτη Σένγκεν έχουν κοινά εξωτερικά σύνορα, για τα οποία λόγω της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, είναι από κοινού υπεύθυνα προκειμένου να κατοχυρωθεί η ασφάλεια εντός της Ζώνης. Ωστόσο, ο αποτελεσματικός έλεγχος των εξωτερικών συνόρων δεν συνεπάγεται ότι η Ευρώπη θα πρέπει να είναι «σιδηρόφρακτη». Αντιθέτως, είναι σημαντικό να ενθαρρυνθούν τα επιχειρηματικά ταξίδια και ο τουρισμός προς όφελος των ευρωπαϊκών οικονομιών. Άλλωστε, από τη σκοπιά των πολιτών, η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων εντός της ΕΕ θα παρεμπόδιζε την ελευθερία των πολιτών να ταξιδεύουν, που αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές κατακτήσεις της ΕΕ. Ενδεχομένως θα κατέστρεφε ένα από τα κύρια επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, υπονομεύοντας τη ίδια τη δημιουργία κοινού ευρωπαϊκού χώρου.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

II. Χάρτης Πορείας για την αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν

Οι σοβαρές ελλείψεις σε τμήματα των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης είχε ως συνέπεια την εφαρμογή από ορισμένα κράτη-μέλη της προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις (“wave through”). Αυτό αναγνωρίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 18ης -19ης Φεβρουαρίου, το οποίο έδωσε σαφή εντολή για την αποκατάσταση, με συντονισμένο τρόπο, της ομαλής λειτουργίας του χώρου Σένγκεν με την ταυτόχρονη παροχή πλήρους στήριξης στα κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν τις πλέον δύσκολες συνθήκες.¹⁰³

Με γνώμονα την αποκατάσταση των ελλείψεων στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, αλλά και την άρση της κατ’ εξαίρεση επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, προτάθηκε στις 04 Μαρτίου 2016 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ο χάρτης πορείας για την «Αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν», ο οποίος εγκρίθηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων στις 07 Μαρτίου του 2016. Ο χάρτης πορείας ορίζει ρητά ότι αν οι μεταναστευτικές πιέσεις και τα διαπιστωθέντα προβλήματα στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα συνεχιστούν και πέραν της 12^{ης} Μαΐου, η Επιτροπή θα πρέπει να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 29 (πρώην άρθρο 26 παράγραφος 2) του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, για να καταστεί δυνατή η παράταση των ελέγχων σε ορισμένα συγκεκριμένα σύνορα για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Σύμφωνα με το χάρτη, η Επιτροπή πρέπει να είναι σε ετοιμότητα προκειμένου να ενεργήσει, εάν αυτό κριθεί αναγκαίο, προς άμεση διασφάλιση της λειτουργίας της Ζώνης στο σύνολό της.

Στο πνεύμα λοιπόν αυτό, απαιτήθηκαν δράσεις σε τρεις τομείς για την επιστροφή του συστήματος διαχείρισης των συνόρων Σένγκεν στην ομαλότητα. Πρώτον, έπρεπε να ληφθούν μέτρα για την αντιμετώπιση των

¹⁰³ Παράγραφος 8 στοιχείο ε): «Το Συμβούλιο ενέκρινε σύσταση στις 12 Φεβρουαρίου 2016. Είναι σημαντικό να αποκατασταθεί με συντονισμένο τρόπο η ομαλή λειτουργία του χώρου Σένγκεν, με πλήρη στήριξη των κρατών-μελών που αντιμετωπίζουν δύσκολες συνθήκες. Θα πρέπει να επανέλθουμε σε μια κατάσταση όπου όλα τα μέλη του χώρου Σένγκεν εφαρμόζουν πλήρως τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν και αρνούνται στα εξωτερικά σύνορα την είσοδο σε υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου ή δεν έχουν υποβάλει αίτηση ασύλου μολονότι είχαν τη δυνατότητα να το πράξουν, λαμβανομένης ταυτοχρόνως υπόψη της ιδιομορφίας των θαλάσσιων συνόρων, μεταξύ άλλων με την εφαρμογή του θεματολογίου ΕΕ-Τουρκίας.»

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

σοβαρών ελλείψεων που εντοπίστηκαν στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων από την Ελλάδα. Εν προκειμένω, τα κράτη-μέλη, οι οργανισμοί της ΕΕ και η Επιτροπή δεσμεύθηκαν να βοηθήσουν από κοινού την Ελλάδα. Δεύτερον, έπρεπε να τερματιστεί η προσέγγιση της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις. Τα κράτη-μέλη έπρεπε να αναλάβουν τις ευθύνες τους και να συμμορφωθούν με το δίκαιο της ΕΕ, τόσο ως προς την παροχή πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου για τους αιτούντες άσυλο, όσο και ως προς την άρνηση εισόδου στα σύνορα σε πρόσωπα που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου.¹⁰⁴

Επισημαίνεται ότι βάσει του δικαίου της Ένωσης, οι αιτούντες άσυλο δεν έχουν το δικαίωμα να επιλέγουν το κράτος-μέλος που θα τους παράσχει προστασία. Τρίτον, το σημερινό συνονθύλευμα μονομερών αποφάσεων για την επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα πρέπει να αντικατασταθεί με συντονισμένη προσέγγιση των προσωρινών ελέγχων στα σύνορα, με στόχο την επακόλουθη άρση όλων των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα το συντομότερο δυνατό και με σαφή καταληκτική ημερομηνία το Δεκέμβριο του 2016. Ο Κώδικας Συνόρων του Σένγκεν προβλέπει ρητά ανάλογη συντονισμένη προσέγγιση.

Η τρέχουσα κρίση έχει επίσης υπογραμμίσει τις στενές διαρθρωτικές σχέσεις μεταξύ της διαχείρισης των συνόρων και των συναφών τομέων. Η απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει να συμβαδίζει με τη διαμόρφωση κοινής πολιτικής 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.¹⁰⁵

Ως εκ τούτου, κρίθηκε ιδιαίτερος σημαντικό να υπάρξει συμφωνία σχετικά με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και να εκδοθεί νομίμως η σχετική νομοθετική πράξη το αργότερο έως τον Ιούνιο του 2016, ώστε αυτή να μπορέσει να τεθεί σε λειτουργία κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού, για να εξασφαλιστεί με τον τρόπο αυτό ότι η

¹⁰⁴ COM (2016) 120 final

¹⁰⁵ Άρθρο 67 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να επωμιστεί επιτυχώς την κοινή ευθύνη για την προστασία των εξωτερικών συνόρων.

Επιπλέον, οι σχετικές προκλήσεις που υπερβαίνουν τον έλεγχο των συνόρων αποφασίσθηκε να εξετασθούν υπό το πρίσμα της δημιουργίας της εμπιστοσύνης που απαιτείται για την αποκατάσταση της πλήρους λειτουργίας του χώρου Σένγκεν, όπως ορίζεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 10^{ης} Φεβρουαρίου του 2016.¹⁰⁶ Αυτό περιλαμβάνει ιδίως τη σημαντική μείωση της ροής παράτυπων μεταναστών προς την Ελλάδα, σε συνεργασία με την Τουρκία για την πλήρη εφαρμογή του κοινού σχεδίου δράσης, και πάντοτε με την υποστήριξη του ΝΑΤΟ.

Ομολογουμένως, η πλήρης εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων του Δουβλίνου πρέπει να αποκατασταθεί σταδιακά, με την πλήρη συμμετοχή της Ελλάδας, σύμφωνα με τις συστάσεις της Επιτροπής της 10^{ης} Φεβρουαρίου,¹⁰⁷ με την παράλληλη βελτίωση των κανόνων αυτών για το μέλλον, με γνώμονα την αλληλεγγύη και το δίκαιο επιμερισμό των βαρών μεταξύ των κρατών-μελών.

Παράλληλα, τα προγράμματα επείγουσας μετεγκατάστασης που βρίσκονται ήδη σε ισχύ από το Σεπτέμβριο του 2015 αναμένεται να αποφέρουν απτά αποτελέσματα όσον αφορά στο πλήθος των ατόμων που θα μετεγκατασταθούν από την Ελλάδα. Αναφορικά δε με τα πρόσωπα που δεν έχουν δικαίωμα διαμονής στην Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει όντως να εγκαταλείψουν την ευρωπαϊκή επικράτεια και να επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους.

Τέλος, σύμφωνα με εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εάν ληφθούν από κοινού και με συντονισμένο τρόπο τα προλεχθέντα σε προηγούμενο κεφάλαιο μέτρα θα αποδώσουν τα μέγιστα όσον αφορά στην προστασία των εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα και θα αποτελέσουν τα θεμέλια για την επιστροφή στην ομαλή λειτουργία του χώρου Σένγκεν το αργότερο μέχρι το τέλος του 2016.

¹⁰⁶ Σύσταση της Επιτροπής σχετικά με την πορεία υλοποίησης των δράσεων προτεραιότητας που προβλέπονται στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη μετανάστευση (COM(2016) 85 της 10ης Φεβρουαρίου 2016).

¹⁰⁷ Σύσταση της Επιτροπής προς την Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα ενόψει της επανέναρξης των μεταφορών δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (C(2016) 871, της 10ης Φεβρουαρίου 2016).

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

III. Διασφάλιση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων

Είναι πασιφανές ότι η άνευ προηγουμένου μεταναστευτική και προσφυγική κρίση έχει προκαλέσει σοβαρές δυσκολίες σε πολλά κράτη-μέλη ως προς την εξασφάλιση αποτελεσματικών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα σύμφωνα με το κεκτημένο του Σένγκεν, καθώς και ως προς την υποδοχή και καταγραφή των αφικνούμενων μεταναστών. Η Ελλάδα, ιδίως λόγω της γεωγραφικής της θέσης, πλήττεται ιδιαίτερα από τις εν λόγω εξελίξεις λόγω της μετατόπισης των μεταναστευτικών ροών, με αποτέλεσμα το Αιγαίο Πέλαγος να έχει καταστεί η πλέον εκτεθειμένη στην παράτυπη μετανάστευση περιοχή. Το 2015, πάνω από 868.000 άτομα εισήλθαν παράτυπα στο χώρο Σένγκεν, μέσω αυτού του τμήματος των εξωτερικών συνόρων.

Αυτή η μαζική εισροή είναι τέτοιας φύσης που θα έθετε τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων οποιουδήποτε κράτους-μέλους υπό έντονη πίεση. Ωστόσο, αυτό σημαίνει ότι υπάρχει άμεση ανάγκη για την αντιμετώπιση των υφιστάμενων αδυναμιών όσον αφορά στην προστασία των εξωτερικών συνόρων από μέρους της Ελλάδας. Αυτό αποτελεί πρωτίστως ευθύνη της Ελλάδας, αλλά σε τελική ανάλυση και ολόκληρης της Ένωσης. Τα εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας αποτελούν επίσης τα εξωτερικά σύνορα κάθε κράτους-μέλους του χώρου Σένγκεν. Η αποκατάσταση ισχυρών εξωτερικών συνόρων στην Ελλάδα αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των ευρύτερων προσπαθειών για τη σταθεροποίηση της πολιτικής ασύλου, μετανάστευσης και συνόρων στην Ελλάδα, συμπεριλαμβανομένου του στόχου επαναφοράς της Ελλάδας στο σύστημα του Δουβλίνου.¹⁰⁸

Η τρέχουσα κρίση έφερε στο προσκήνιο τις ευρύτερες διαρθρωτικές ελλείψεις του τρόπου με τον οποίο προστατεύονται σήμερα τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Για την αντιμετώπισή τους, η Επιτροπή υπέβαλε μια ιδιαίτερα φιλόδοξη πρόταση για τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής το Δεκέμβριο του 2015, όπως έχει περιγραφεί σε προηγούμενο κεφάλαιο. Ως χρονικό ορόσημο στους συννομοθέτες της ΕΕ, ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, προκειμένου να εκδώσουν

¹⁰⁸ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή των κέντρων πρώτης υποδοχής στην Ελλάδα [COM(2016)141 της 4ης Μαρτίου 2016].

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

τον προτεινόμενο κανονισμό χωρίς καθυστέρηση, τέθηκε ο Ιούνιος του 2016, ώστε να αρχίσει να λειτουργεί κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού για να εξασφαλιστεί υψηλότερο επίπεδο προστασίας των εξωτερικών συνόρων. Για το σκοπό αυτό:

- ❖ Τα κράτη-μέλη θα πρέπει να αρχίσουν εγκαίρως τις αναγκαίες προετοιμασίες για την υποχρεωτική συγκέντρωση πόρων.
- ❖ Εν τω μεταξύ, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να ενισχύσουν εθελοντικά την υποστήριξη που παρέχουν σε κοινές επιχειρήσεις του Frontex και σε ταχείες συνοριακές επεμβάσεις, για το τρέχον χρονικό διάστημα ιδίως στην Ελλάδα.
- ❖ Ο Frontex, εντός των ορίων της παρούσας εντολής του και σε συντονισμό με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ελέγχου της Αλιείας και τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Ασφάλεια στη Θάλασσα, θα πρέπει να λάβει όλα τα δυνατά μέτρα, προκειμένου να προετοιμάσει τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Ειδικότερα, ο Frontex θα πρέπει να λάβει προπαρασκευαστικά μέτρα για να παράσχει στην Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή τη δυνατότητα, αμέσως μόλις αυτή καταστεί επιχειρησιακή, να διενεργήσει δίχως καθυστέρηση τις πρώτες δοκιμές τρωτότητας, σύμφωνα με την προτεινόμενη αξιολόγηση κινδύνου και τους μηχανισμούς πρόληψης και να τις ολοκληρώσει το αργότερο έως τον προσεχή Σεπτέμβριο. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου ότι ενδέχεται να μεταβληθούν οι μεταναστευτικές διαδρομές και όλα τα τμήματα των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ θα πρέπει να είναι απολύτως ασφαλή.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Επίμετρο

Ο χώρος Σένγκεν αποτελεί ένα μόρφωμα της ΕΕ, στο οποίο εμπεριέχονται σύνθετα δεδομένα: φυσικός χώρος χωρίς έλεγχο των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα, διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών προκειμένου να ενισχυθεί η εσωτερική ασφάλεια, διακρατική συνεργασία ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, κοινοί κανόνες και διαδικασίες ελέγχου διέλευσης, κοινοί κανόνες έκδοσης θεωρήσεων, βιομετρικών διαβατηρίων κ.λπ.. Όλο αυτό το άθροισμα κανόνων και διαδικασιών αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα και πλέον αναγνωρίσιμα κεκτημένα της Ένωσης, καθώς και έναν από τους βασικότερους πυλώνες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Με άλλα λόγια, η ζώνη Σένγκεν αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η δημιουργία ενός εσωτερικού χώρου χωρίς σύνορα, στον οποίο πρόσωπα και εμπορεύματα μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα, έχει προσφέρει σημαντικά οφέλη τόσο στους Ευρωπαίους πολίτες όσο και στις επιχειρήσεις. Το Σένγκεν είναι ένα από τα βασικά μέσα με τα οποία οι πολίτες της ΕΕ μπορούν να ασκούν τις ελευθερίες τους και η εσωτερική αγορά μπορεί να ευημερεί και να αναπτύσσεται.

Σε μια προσπάθεια μεγιστοποίησης του παραγόμενου οφέλους, τον Ιούνιο του 2011, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε την επαναξιολόγηση της λειτουργίας του Χώρου Σένγκεν. Τα δε κράτη-μέλη εκτίμησαν ότι θα πρέπει να κινηθεί μια διαδικασία μέσα από την οποία θα εξεταστεί: α) η προώθηση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των συμβεβλημένων χωρών, β) η διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων, με βάση τα συμφωνηθέντα κοινά πρότυπα και τους θεμελιώδεις κανόνες και αρχές και γ) η δυνατότητα των κρατών-μελών να αξιολογούν και να επιλέγουν με μεγαλύτερη ευελιξία την επαναφορά επιμέρους ελέγχων στα εσωτερικά τους σύνορα.

Η απόφαση αυτή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ήταν κάθε άλλο παρά τυχαία. Αποτέλεσε «προϊόν» των αλυσιδωτών αποφάσεων κάποιων κρατών-μελών να επανεισαγάγουν συνοριακούς ελέγχους στα σύνορά τους, χωρίς να εφαρμόζουν τα προβλεπόμενα στον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν. Τα αίτια, όμως, αυτής της απόφασης ήταν βαθύτερα και αφορούσαν στα ελλείμματα

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

της λειτουργίας του εν θέματι Χώρου. Με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το ζήτημα τίθεται πλέον στην κορυφή της ευρωπαϊκής ατζέντας, δίνοντας διέξοδο σε μια συζήτηση, η οποία ξεκίνησε άτολμα την επομένη ακόμα της ενσωμάτωσης του κεκτημένου Σένγκεν εντός του πλαισίου της ΕΕ, χωρίς όμως να καταλήξει μέχρι και σήμερα σε κάποιο ουσιαστικό αποτέλεσμα.

Στο πλαίσιο αυτό, με γνώμονα την καλύτερη λειτουργία της Ζώνης, έχουν θεσπιστεί από την ΕΕ όργανα, εργαλεία, καθώς και χρηματοδοτικά μέσα και έχουν συναφθεί συμφωνίες με τρίτα κράτη. Ειδικότερα, ο οργανισμός που ανέλαβε το συντονισμό και την αποτελεσματική εφαρμογή των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα είναι ο Frontex, όπως έχει περιγραφεί στο αντίστοιχο κεφάλαιο. Τα εργαλεία μέσω των οποίων επιδιώκεται η ασφάλεια του Χώρου είναι το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν και το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις. Τα δε χρηματοδοτικά εργαλεία είναι το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας – Σύνορα & Θεωρήσεις, καθώς και το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης & Ένταξης. Επιπλέον, σημαντική πρόοδος επιτυγχάνεται χάριν των πολλαπλών συμφωνιών επανεισδοχής που έχει συνάψει η Ένωση με διάφορα τρίτα κράτη.

Ωστόσο, από το καλοκαίρι του 2015 και δη το πρώτο τετράμηνο του 2016, το σύστημα κλονίστηκε στα θεμέλιά του λόγω του μεγέθους της πρόκλησης, η οποία συνίσταται στην αντιμετώπιση της μεγαλύτερης προσφυγικής κρίσης που έχει σημειωθεί από το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και έκτοτε. Οι συγκρούσεις και οι κρίσεις στη Συρία και αλλού στην ευρύτερη περιοχή έχουν προκαλέσει πρωτοφανείς αριθμούς προσφύγων και μεταναστών που φθάνουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, γεγονός που με τη σειρά του έφερε στο φως σοβαρές ελλείψεις στη φύλαξη συγκεκριμένων τμημάτων των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή από ορισμένα κράτη-μέλη της προσέγγισης της διέλευσης χωρίς διατυπώσεις («wave-through»).

Αυτό με τη σειρά του οδήγησε στη δημιουργία μιας διαδρομής στα Δυτικά Βαλκάνια, μέσω της οποίας οι μετανάστες ταξιδεύουν γρήγορα προς το Βορρά. Ως αντίδραση στη διαδικασία του “wave through”, πολλά κράτη-μέλη κατέφυγαν στην επαναφορά προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

σύνορά τους, θέτοντας έτσι υπό αμφισβήτηση την εύρυθμη λειτουργία της ζώνης Σένγκεν ως χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας. Κατά συνέπεια, περιορίστηκαν με αυτό τον τρόπο τα οφέλη που προσφέρει η ΕΕ στους Ευρωπαίους πολίτες και η ευρωπαϊκή οικονομία δέχθηκε καίριο πλήγμα. Επομένως, η αποκατάσταση του χώρου Σένγκεν, χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα των κρατών-μελών, αναδείχθηκε σε ζήτημα πρωταρχικής σημασίας για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της.

Ως προς την ελληνική δε περίπτωση, τρία φαίνεται να είναι τα αίτια του προβλήματος που αντιμετωπίζει η Ελλάδα σχετικά με τις μεταναστευτικές-προσφυγικές ροές. Πρώτον, η γεωγραφική της θέση τη φέρνει στην πρώτη γραμμή των εξωτερικών συνοριακών ελέγχων. Δεύτερο μεγάλο ζήτημα είναι η μη εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής, που έχει συνάψει η Ένωση με την Τουρκία. Τρίτον, υπάρχουν μεγάλες ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και πόρους, οι οποίες μάλλον οφείλονται σε αναποτελεσματική διαχείριση, εξαιτίας των συνήθων γραφειοκρατικών «ιδιορρυθμιών» του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού.

Από την άλλη πλευρά, μετά από πολυετή εφαρμογή των διατάξεων που συνθέτουν το κεκτημένο του Σένγκεν και κατόπιν των ραγδαίων εξελίξεων, ειδικά το καλοκαίρι του 2015, η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός αναμορφωμένου Frontex. Αναμφισβήτητα, το σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για πολλούς αποτελεί μια πραγματική ωρολογιακή βόμβα. Στα θετικά της πρότασης, ωστόσο, προσμετράται ότι ο νέος ευρωπαϊκός οργανισμός συνοριοφυλάκων θα απασχολεί χιλιάδες άτομα και εφόσον ψηφιστεί από τα κοινοβούλια των κρατών-μελών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα σηματοδοτήσει πραγματικά πρόοδο προς μια κοινή διαχείριση των συνόρων της Ένωσης.

Στόχος του προτεινόμενου σχεδίου είναι να επιτηρούνται καλύτερα και αποτελεσματικότερα τα εξωτερικά σύνορα της ζώνης Σένγκεν, καθώς και να ελεγχθούν αποτελεσματικότερα και να περιοριστούν ει δυνατόν οι ροές των μεταναστών, τη στιγμή μάλιστα που πάνω από 1,5 εκατομμύριο μετανάστες πέρασαν παράνομα τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ κατά το 2015, ενώ πάνω από 1 εκατομμύριο έφθασαν ήδη στη Γερμανία. Ωστόσο, για τους

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ευρωσκεπτικιστές, λόγω του ότι ο νέος οργανισμός θα έχει τη δυνατότητα να παρεμβαίνει αυτεπαγγέλτως, στην περίπτωση που κρίνει ότι υπάρχει σοβαρή απειλή στα σύνορα της Ένωσης, το προτεινόμενο σχέδιο θα απαιτήσει την εγκατάλειψη μέρους της εθνικής κυριαρχίας. Το ενδεχόμενο αυτό αποτελεί αγκάθι στην οπτική κάποιων κρατών-μελών.

Ειδικότερα, θεωρούνταν βέβαιο ότι το σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θα προκαλούσε ζωηρές αντιδράσεις και αυτό γιατί εδώ και πολλά χρόνια έχει ξεκινήσει η συζήτηση για κοινή φύλαξη συνόρων, αλλά η τελική απόφαση δεν ελήφθη ποτέ, αφού αρκετές χώρες δεν θέλουν να εκχωρήσουν τη σχετική αρμοδιότητα στην Ένωση. Χώρες με πολιτικές ηγεσίες εθνικιστικές, όπως επί παραδείγματι η Πολωνία και η Ουγγαρία ήδη δεν βλέπουν με καλό μάτι αυτό το προτεινόμενο σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη φύλαξη των συνόρων. Αλλά και κάποια άλλα κράτη, όπως η Ισπανία και η Κύπρος εξετάζουν, επίσης, με έντονο σκεπτικισμό το νέο σχέδιο. Κατά συνέπεια, αναμένεται να απασχολήσει ιδιαίτερες τις συμβαλλόμενες χώρες.

Ασφαλώς, πρόθεση των Βρυξελλών είναι η εύρυθμη λειτουργία του χώρου Σένγκεν, η οποία επιτρέπει την ελεύθερη κυκλοφορία ανθρώπων στο εσωτερικό της Ένωσης. Τους τελευταίους μήνες πολλά κράτη, με πρώτη τη Γερμανία, επανέφεραν τους ελέγχους στα σύνορά τους, ώστε να περιορίσουν τις ροές των μεταναστών. Άλλες πάλι χώρες, όπως η Ουγγαρία, σήκωσαν πραγματικούς φράχτες στη μεθόριο τους, προκειμένου να εμποδίσουν τους μετανάστες να φθάσουν στη Γηραιά Ήπειρο.

Ήδη από τον Απρίλιο του 2015 το προσφυγικό ζήτημα έχει εξελιχθεί σε φλέγον πολιτικό θέμα όχι μόνο για τα επιμέρους κράτη-μέλη της Ένωσης, όπως είναι η Ελλάδα και η Ιταλία, οι οποίες λόγω της γεωγραφικής τους θέσης υποδέχονται πρώτες τους πρόσφυγες, αλλά και για την ίδια την Ευρώπη. Τα θαλάσσια σύνορα Ελλάδας-Τουρκίας και Ιταλίας-Λιβύης δεν αποδείχθηκαν φιλόξενοι τόποι για τους πρόσφυγες, αλλά τελικά μετατράπηκαν σε σύγχρονες «Γκουέρνικες», με σχεδόν καθημερινούς πνιγμούς ανθρώπων και δη μικρών παιδιών.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Στην παρούσα χρονική στιγμή, αναντίρρητα, οι προκλήσεις είναι σαφώς πολύπλευρες αφ' ης στιγμής χάνονται ανθρώπινες ζωές. Η Επιτροπή με την ανακοίνωσή της, της 10^{ης} Φεβρουαρίου, προσδιόρισε τις διάφορες πολιτικές που πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή για την αντιμετώπιση της κρίσης σε όλες της τις πτυχές. Βάσει των εν θέματι πορισμάτων και ανταποκρινόμενη στην έκκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για επιστροφή σε μια κατάσταση στην οποία όλα τα κράτη-μέλη εφαρμόζουν πλήρως τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν.

Αναλυτικότερα, η ανωτέρω ανακοίνωση προσδιορίζει μια πορεία επανόδου σε κανονικές συνθήκες με βάση τη συστηματική εφαρμογή των κανόνων. Ωστόσο, η πορεία που θα ακολουθηθεί δεν μπορεί να εξεταστεί αποκομμένη από άλλους σημαντικούς παράγοντες. Επί παραδείγματι, η επιτυχής εφαρμογή του κοινού σχεδίου δράσης ΕΕ-Τουρκίας, θα οδηγήσει σε βιώσιμη και ουσιαστική μείωση της ροής των παράτυπων μεταναστών. Άλλωστε, είναι πλέον καιρός τα κράτη-μέλη να ενώσουν τις δυνάμεις τους για το κοινό συμφέρον, ώστε να προασπίσουν ένα από τα κορυφαία επιτεύγματα της Ένωσης.

Εν μέσω όλων αυτών των εξελίξεων, η αξιοπιστία της χώρας μας ως προς την αποτελεσματική φύλαξη των εξωτερικών της συνόρων στο Αιγαίο δοκιμάστηκε σφόδρα τα έτη 2015 και 2016. Το ερώτημα που διατυπώθηκε έντονα δεν ήταν άλλο από το εξής: είναι δυνατή η έξοδος της Ελλάδας από τη ζώνη Σένγκεν; Όμως, σε αυτό το ζήτημα δεν χωράνε διλήμματα και για το λόγο αυτό η απάντηση έπρεπε και ήταν σαφέστατα αρνητική. Άλλωστε, το κεκτημένο Σένγκεν αποτελεί μέρος του ενωσιακού κεκτημένου. Συνεπώς, δεν μπορεί να γίνεται ούτε επιλεκτική εφαρμογή του, αλλά ούτε και μη εφαρμογή του. Η μόνη περίπτωση μη εφαρμογής του ενωσιακού κεκτημένου από κράτος-μέλος αποτελεί αυτή ενός νεοεισερχόμενου κράτους-μέλους, όπου κατά τα πρώτα χρόνια ένταξής του είναι εφικτή η μη εφαρμογή μέρους του κεκτημένου, αναμφισβήτητα όμως, υπό σαφή οριοθέτηση.

Στον αντίποδα, η ΕΕ έκανε χρήση της ειδικής δικλείδας ασφαλείας, που προβλέπεται στο άρθρο 26 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και αφορά στις περιπτώσεις που προκύπτουν ανυπέρβλητες δυσκολίες και εντοπίζονται

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

σοβαρές ελλείψεις, λόγω της ανεπάρκειας των ληφθέντων μέτρων εν σχέσει με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων. Ειδικότερα, στην πραγματικότητα η Επιτροπή ενεργοποίησε την εφαρμογή της διαδικασίας, που περιγράφεται στο ως άνω άρθρο, συστήνοντας σε ορισμένα κράτη-μέλη να επαναφέρουν τους συνοριακούς ελέγχους σε συγκεκριμένα τμήματα των εσωτερικών συνόρων τους. Η Επιτροπή προέβη σε αυτή την ενέργεια ως λύση έκτακτης ανάγκης, προκειμένου να προστατευθεί το κοινό συμφέρον του χώρου Σένγκεν.

Η εξέλιξη αυτή πυροδότησε έντονο σκεπτικισμό στους κόλπους της Ένωσης και επανέφερε στο προσκήνιο τη διάχυτη αντίληψη ότι ήδη πριν από 25 χρόνια χάθηκε ουσιαστικά η ιστορική ευκαιρία πολιτικού αναστοχασμού της Ευρώπης με αφορμή την «πτώση του τείχους». Τότε η Ευρώπη αντί να προχωρήσει σε μία ριζική αναδιάρθρωση και δομικό ανασχεδιασμό της πολιτικής της οντότητας, επέλεξε ουσιαστικά να οργανωθεί περισσότερο γραφειοκρατικά και διοικητικά, με την ένταξη και την ενσωμάτωση στην ΕΕ των κρατών της πρώην ανατολικής Ευρώπης. Με τους όρους του γερμανού φιλοσόφου Έντμουντ Χούσερλ, η Ευρώπη του 1989 δεν ανταποκρίθηκε στην ιδέα της, ήτοι στην «ιστορική αλληλουχία ελλόγων στόχων».

Κατά συνέπεια, εύλογα μπορεί κάποιος να αναρωτηθεί εάν και κατά πόσο η Ένωση έχει, ως πολιτική οντότητα, τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει το προσφυγικό ζήτημα. Αναμφισβήτητα, πρόκειται για θέμα, το οποίο δεν επιλύεται με γραφειοκρατικά, διοικητικά και νομοθετικά μέτρα. Η πρόκληση που αντιμετωπίζει η Ευρώπη με αφορμή την έλευση των προσφύγων αναφέρεται στην ίδια την υπαρξιακή υπόστασή της. Κατά συνέπεια, η λύση στο προσφυγικό ζητούμενο μόνο πολιτική μπορεί να είναι διότι συνδέεται άρρηκτα με το ριζικό επανασχεδιασμό της ίδιας της Ένωσης, ως *sui generis* πολιτικού μορφώματος. Η ιστορική στιγμή είναι μοναδική και ως τέτοια θα πρέπει να τη στοχαστούμε όλοι μας, πολίτες και πολιτικοί.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Επίλογος

Αποδεικνύεται καθημερινά ότι οι μεταναστευτικές/προσφυγικές ροές στα ελληνικά εξωτερικά σύνορα υπερβαίνουν τις δυνατότητες της συνοριοφυλακής, των κέντρων υποδοχής, της διεκπεραίωσης αιτήσεων ασύλου και της οργάνωσης επιχειρήσεων επιστροφής των παράνομων μεταναστών. Αποτέλεσμα αυτής της υπέρβασης δυνατοτήτων είναι οι χρονοβόρες διαδικασίες για τη χορήγηση ασύλου, οι σοβαρές ελλείψεις στα κέντρα υποδοχής και οι απάνθρωπες συνθήκες κράτησης, το μεγάλο οικονομικό κόστος και εν τέλει η αναποτελεσματική προστασία ανθρώπων που το έχουν ανάγκη. Πέρα από τα στατιστικά στοιχεία και τους αριθμούς, ας μη λησμονούμε, όμως, ότι πίσω τους βρίσκονται άνθρωποι. Παράλληλα με την εφαρμογή των δεσμεύσεων της Ελλάδος, πρέπει και η υπόλοιπη Ευρώπη να αναγνωρίσει και να στηρίξει την προσπάθεια της χώρας και να επιδείξει υπευθυνότητα στην αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος.

Οι πρόσφυγες, και οι μετανάστες θα πρέπει να τονίσουμε, ότι αδιαφορούν για τις «ετικέτες» που οι Ευρωπαίοι πολίτες χρησιμοποιούν για να τους διαχωρίζουν. Εκείνο που τους ενδιαφέρει είναι ο δικός τους προσωπικός, ανεξαργύρωτος, ενδεχομένως, άφατος αγώνας αναγνώρισης σε μία Ευρώπη, η οποία βρίσκεται σε κρίση. Σε μία Ευρώπη, η οποία είναι φυσιοκρατική όσον αφορά στην ανθρώπινη ζωή και γραφειοκρατική όσον αφορά στην οργάνωση και λειτουργία της.

Επί του παρόντος, το σύστημα Σένγκεν δοκιμάζεται σκληρά από την έκθεσή του σε έντονες μεταναστευτικές πιέσεις και παρεμποδίζεται λόγω των σοβαρών ελλείψεων στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Οι εν λόγω πιέσεις και ελλείψεις από κοινού έχουν θέσει σε κίνδυνο τη λειτουργία ολόκληρου του συστήματος. Ο κίνδυνος δε συνολικά για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα στο ενδεχόμενο δημιουργίας της αποκαλούμενης «μικρής Σένγκεν», την οποία πρότεινε σε μια αποστροφή του λόγου του ο Πρόεδρος του Eurogroup, Γερούν Ντάισελμπλουμ, είναι πάντοτε ορατός. Είναι δεδομένο ότι η Ευρώπη δεν θα λύσει το προσφυγικό ζήτημα εάν η ίδια δεν αλλάξει ως πολιτική οντότητα.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Σύμφωνα με τον εκπρόσωπο του Frontex, Michal Parzyszek, «η ασφάλεια των συνόρων σχετίζεται και με την τρομοκρατία». Συγκεκριμένα είπε «δεν δηλώνω ότι οι μετανάστες είναι τέτοια απειλή, αλλά ανάμεσα σε αυτούς μπορεί να υπάρχουν άνθρωποι που δεν αναζητούν καλύτερη ζωή αλλά κάτι άλλο». Το υφιστάμενο νομικό καθεστώς μπορεί να είναι απηρχαιωμένο, όμως, στην τωρινή συγκυρία οι μετανάστες και οι πρόσφυγες, θα πρέπει να βρουν έναν ασφαλή τρόπο για να ζήσουν οι ίδιοι και οι οικογένειές τους. Αυτό όμως δεν μπορεί να γίνει σε μια Ευρώπη με φοβικά αντανakλαστικά, περιχαρακωμένα από τείχη, φράκτες και παντός είδους αποκλεισμούς, αλλά μόνο σε μια Ευρώπη πιστή στις ηθικές αξίες των προπατόρων της, αυτές της αλληλεγγύης, του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της αλληλοβοήθειας και κυρίως της ανθρωπιάς.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ΠΗΓΕΣ:

Ευρωπαϊκή Νομοθεσία

Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ψήφισμα του Συμβουλίου της 27^{ης} Ιουνίου 1980 περί των προσανατολισμών για μια κοινοτική πολιτική της αγοράς εργασίας, *EE C 114* της 8.7.1980.

Απόφαση του Συμβουλίου της 20^{ης} Μαΐου 1999 για τον ορισμό του κεκτημένου 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 μια από τις διατάξεις ή αποφάσεις που συνιστούν το κεκτημένο του Σένγκεν (1999/435/ΕΚ και 1999/436/ΕΚ), *EE L 176* της 10.07.1999.

The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 juin 1985 between the Governmetns of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, *OJ L 239* 22.09.2000.

Κεκτημένο του Σένγκεν – Απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1998 σχετικά με τη σύσταση της μόνιμης επιτροπής εφαρμογής της Σύμβασης Σένγκεν [SCH/Com-ex (98) 26 def.], *EE L 239* της 22.9.2000.

Απόφαση του Συμβουλίου, της 1^{ης} Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν στη Δανία, Φινλανδία και Σουηδία, καθώς και στην Ισλανδία και Νορβηγία – Δηλώσεις, *EE L 309* της 9.12.2000.

Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20^{ης} Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, *EE L 212* της 7.8.2001.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, COM(2002) 233 τελικό, 7.5.2002.

Απόφαση 2003/170/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 27^{ης} Φεβρουαρίου 2003 για την κοινή αξιοποίηση των αξιωματικών-συνδέσμων που τοποθετούνται στο εξωτερικό από τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου των κρατών μελών, *EE L 67* της 12.3.2003.

Απόφαση του Συμβουλίου, 2004/512/ΕΚ της 8^{ης} Ιουνίου 2004, για τη δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), *EE L 213* της 15.6.2004.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Απόφαση 2005/358/ΕΚ του Συμβουλίου της 26^{ης} 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.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15^{ης} Μαρτίου 2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), *EE L 105* της 13.4.2006.

Απόφαση 2007/821/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8^{ης} Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Αλβανίας, *EE L 334* της 19.12.2007.

Απόφαση 2007/822/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8^{ης} Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων, *EE L 334* της 19.12.2007.

Απόφαση 2007/823/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8^{ης} Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας του Μαυροβουνίου, *EE L 334* της 19.12.2007.

Απόφαση 2007/824/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8^{ης} Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων - Ανταλλαγή επιστολών, *EE L 334* της 19.12.2007.

Απόφαση 2007/825/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8^{ης} Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Σερβίας, *EE L 334* της 19.12.2007.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ιστορικό της διεύρυνσης του χώρου Σένγκεν, MEMO/07/618, Βρυξέλλες, 20.12.2007.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 296/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Μαρτίου 2008 για τροποποίηση 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), όσον αφορά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Επιτροπή, *EE L 97* της 9.4.2008.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9^{ης} Ιουλίου 2008 για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και την

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (Κανονισμός VIS), *EE L 218* της 13.8.2008.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 81/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14^{ης} Ιανουαρίου 2009, για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 όσον αφορά στη χρήση του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) στο πλαίσιο του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, *EE L 35* της 4.2.2009.

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο 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, 10.6.2009.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουλίου 2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, *EE L 243* της 15.9.2009

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1244/2009 του Συμβουλίου της 30^{ης} Νοεμβρίου 2009 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001 περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, *EE L 336* της 18.12.2009.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 265/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25^{ης} Μαρτίου 2010 για την τροποποίηση της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν και του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 όσον αφορά στην κυκλοφορία των προσώπων με θεώρηση μακράς διαρκείας, *EE L 85* της 31.3.2010.

Απόφαση του Συμβουλίου, 2010/252/ΕΕ της 26^{ης} Απριλίου 2010, για τη συμπλήρωση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν όσον αφορά στην επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *EE L 111* της 4.5.2010.

Έγγραφο του Συμβουλίου 18446/11.

Έγγραφο του Συμβουλίου 18498/11.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, Ευφυή σύνορα – Επιλογές και μελλοντική πορεία, COM(2011) 680 τελικό, 25.10.2011.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} 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 25^{ης} Οκτωβρίου 2011.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1053/2013 του Συμβουλίου, της 7^{ης} Οκτωβρίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση ενός μηχανισμού αξιολόγησης και παρακολούθησης για την επαλήθευση της εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν και την κατάργηση της απόφασης της εκτελεστικής επιτροπής της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1998 σχετικά με τη σύσταση της μόνιμης επιτροπής για την αξιολόγηση και την εφαρμογή της σύμβασης Σένγκεν, *EE L 295* της 6.11.2013.

European Council, European Council 23/24 June 2014, EUCO 23/11.

Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

Σύσταση της Επιτροπής προς την Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα ενόψει της επανέναρξης των μεταφορών δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (C(2016) 871, της 10ης Φεβρουαρίου 2016).

Εκτελεστική απόφαση C(2014)7881 της Επιτροπής για τη θέσπιση του πρώτου τμήματος του ετήσιου προγράμματος αξιολόγησης για το 2016.

Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 18^{ης} και 19^{ης} Φεβρουαρίου 2016.

Σύσταση της Επιτροπής για ένα εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους με την Τουρκία, (C(2015) 9490 της 15ης Δεκεμβρίου 2015).

COM (2016) 120 final.

Σύσταση της Επιτροπής σχετικά με την πορεία υλοποίησης των δράσεων προτεραιότητας που προβλέπονται στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη μετανάστευση (COM(2016) 85 της 10ης Φεβρουαρίου 2016).

Σύσταση της Επιτροπής προς την Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα ενόψει της επανέναρξης των μεταφορών δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (C(2016) 871, της 10ης Φεβρουαρίου 2016).

Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή των κέντρων πρώτης υποδοχής στην Ελλάδα [COM(2016)141 της 4ης Μαρτίου 2016].

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Βιβλιογραφία

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η ζώνη του Σένγκεν*, 2010.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Μετανάστευση & Εσωτερικές Υποθέσεις, *Ευρώπη χωρίς σύνορα – ο Χώρος Σένγκεν*.

Γρηγορίου Παναγιώτης, «Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και οι εξωτερικές δυναμικές της ΕΕ» στο Στέλιος Περράκης (επιμ.), *Ο χώρος ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης της ΕΕ – Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Παπαγιάννης Δονάτος, *Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα-Κομοτηνή 2008, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Παπακωνσταντής Μάρκος, *Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Σαμπατάκου Ελένη-Ανδριανή, *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη – Δρώντες, δομές και δράσεις*, Αθήνα 2010, Εκδόσεις Παπαζήση.

Σεχπεκίδου Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Joubert Chantal and Bevers Hans, *Schengen 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 1996, Kluwer Law International.

Piris Jean-Claude, *The Lisbon Treaty – A legal and political analysis*, Cambridge 2010, Cambridge University Press.

W. Weidenfeld/W. Wessels, *Η Ευρώπη από το Α έως το Ω*, 1997.

Διαδικτυακοί Τόποι

<https://en.m.wikipedia.org/wiki/TREVI>

<http://rednotebook.gr/2015/10/to-prosfigiko-zitima-anamesa-stin-evropi-frourio-ke-stin-allilengii-tou-antiratsistikou-paratiritiriou-panepistimiou-egeou/>

<https://el.m.wikipedia.org>

[Pas d'entrée dans Schengen pour la Bulgarie et la Roumanie, Euractiv.fr, 9.6.2011](#)

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

[Les mesures anti-corruption de l'UE frappent la Bulgarie et la Roumanie, Euractiv.fr, 7.6.2011.](#)

[Schengen: la Bulgarie et la Roumanie remplissent le contrat, Euractiv.fr, 8.6.2011.](#)

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/index_el.htm

[La France bloque l'accès de la Roumanie et de la Bulgarie à Schengen, Euractiv.fr, 9.12.2010.](#)

[«Όχι» στην ένταξη Βουλγαρίας-Ρουμανίας στο Schengen, οργή στην Ευρώπη, Euractiv.gr, 23.9.2011.](#)

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_el.htm

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

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

[«Καταρρέει» η συνθήκη Schengen?, Euractiv.gr](#)

[«Αδικαιολόγητη» η επιβολή συνοριακών ελέγχων από τη Δανία, Euractiv.gr, 19.7.2011.](#)

http://ec.europa.eu/greece/pdf/european_meletes_web.pdf

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

<http://www.sport-fm.gr/article/Frontex-emeis-imastan-etoimoi-apo-ton-oktwbriou-alla-kathusterousan-oi-ellines/3128260>

<http://www.sport-fm.gr/article/protasi-bomba-tis-komision-nea-Frontex-tha-parembainei-xwris-adeia/3128746>

<https://el.wikipedia.org/wiki/>

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/index_el.htm

http://ec.europa.eu/greece/news/2016/20160504_apokatastasi_schengen_el.htm
press-release_IP-16-1344_el

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Arx0013>

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

[factsheet_managing_refugee_crisis_eu_financial_support_greece_el](#)

<https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Supervision>

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/make_a_complaint_el.htm

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l333020>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Ο χάρτης πορείας για την επιστροφή στην πλήρη λειτουργία του χώρου Σένγκεν περιλαμβάνει τα ακόλουθα βήματα:

- **4 Μαρτίου 2016 (και, στη συνέχεια, σε μηνιαία βάση):** η Ελλάδα υποβάλλει έκθεση σχετικά με την πρόοδο στην εφαρμογή των δράσεων που προσδιορίστηκαν στη σύσταση σχετικά με την επανέναρξη των μεταφορών βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου.
- **12 Μαρτίου 2016 το αργότερο:** η Ελλάδα παρέχει το σχέδιο δράσης της για την υλοποίηση των συστάσεων που διατύπωσε το Συμβούλιο, καθώς και εκτίμηση αναγκών.
- **16 Μαρτίου 2016:** ανακοίνωση της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του κανονισμού του Δουβλίνου στη βάση του στόχου της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών.
- **16 Μαρτίου 2016:** η Επιτροπή υποβάλλει την πρώτη της έκθεση σχετικά με τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση.
- **22 Μαρτίου 2016 το αργότερο:** ο Frontex προβαίνει σε πρόσθετες προσκλήσεις συνεισφορών για την περαιτέρω ανάπτυξη ευρωπαϊκών ομάδων συνοριοφυλάκων με στόχο τη στήριξη της Ελλάδας.
- **1η Απριλίου 2016 το αργότερο:** τα κράτη μέλη ανταποκρίνονται στην πρόσκληση του Frontex με παροχή ανθρώπινων πόρων και τεχνικού εξοπλισμού.
- **12 Απριλίου 2016 το αργότερο:** η Επιτροπή παρουσιάζει την εκτίμησή της ως προς την καταλληλότητα του σχεδίου δράσης που εκπόνησε η Ελλάδα.
- **16 Απριλίου 2016:** η Επιτροπή υποβάλλει τη δεύτερη έκθεσή της σχετικά με τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση.
- **11-17 Απριλίου 2016:** η Επιτροπή και οι εμπειρογνώμονες των κρατών μελών θα προβούν σε αξιολόγηση Σένγκεν για τα εναέρια, χερσαία και θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας.
- **12 Μαΐου 2016 το αργότερο:** η Ελλάδα υποβάλλει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των συστάσεων του Συμβουλίου.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

- **12 Μαΐου 2016:** εάν οι σοβαρές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων εξακολουθούν να υφίστανται, η Επιτροπή θα υποβάλει πρόταση, δυνάμει του άρθρου 26 παράγραφος 2 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.
- **13 Μαΐου 2016:** εάν οι σοβαρές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων εξακολουθούν να υφίστανται, το Συμβούλιο πρέπει να εκδώσει σύσταση, δυνάμει του άρθρου 26 παράγραφος 2 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν για μια συνεκτική ενωσιακή προσέγγιση σχετικά με τους προσωρινούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.
- **16 Μαΐου 2016:** η Επιτροπή υποβάλλει την τρίτη έκθεσή της σχετικά με τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση.
- **Ιούνιος 2016 το αργότερο:** οι συννομοθέτες καταλήγουν σε πολιτική συμφωνία για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και εκδίδουν τη νομική πράξη.
- **Ιούνιος 2016:** Η Επιτροπή παρουσιάζει την αξιολόγησή της σχετικά με τη δυνατότητα επανέναρξης των μεταφορών βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου προς την Ελλάδα.
- **Αύγουστος 2016 το αργότερο:** η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή καθίσταται επιχειρησιακή.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση στην Ελλάδα (πιστώσεις) 2014-2020¹⁰⁹

Μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση στην Ελλάδα 2014-2020	Χρηματοδότηση έκτακτης ανάγκης στην Ελλάδα
509.498,415 € (έχουν διατεθεί)	181.385,385 € (έχουν διατεθεί)
Πληρωμή προχρηματοδότησης	
159.100,000 €	

Μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση στην Ελλάδα 2014-2020 (πιστώσεις)		
Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης & Ένταξης (TAME)	Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (TEA)	
294.654,377 €	TEA - Σύνορα	TEA - Αστυνομική Συνεργασία
	194.354,388 €	20.489,650 €

Χρηματοδότηση για το μηχανισμό επείγουσας μετεγκατάστασης ¹¹⁰
Η Ελλάδα θα λαμβάνει 500 € για τα έξοδα ταξιδιού κάθε αιτούντος άσυλο που μετεγκαθίσταται
35,1 εκατ. ευρώ διατέθηκαν για την εφαρμογή των μηχανισμών μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης
13,5 εκατ. ευρώ καταβλήθηκαν ως προχρηματοδότηση το Φεβρουάριο του 2016

Χρηματοδότηση έκτακτης ανάγκης (έχει χορηγηθεί)	
Βοήθεια έκτακτης ανάγκης στην Ελλάδα από το TAME	Βοήθεια έκτακτης ανάγκης στην Ελλάδα από το TEA
46.374,934 €	28.260,277 €
Χορηγηθείσα βοήθεια έκτακτης ανάγκης για διεθνείς οργανώσεις/οργανισμούς της Ένωσης (IOM, UNHCR, EASO) ¹¹¹	
106.750,173 €	

¹⁰⁹ factsheet_managing_refugee_crisis_eu_financial_support_greece_el

¹¹⁰ Τα ποσά αυτά έχουν ήδη συμπεριληφθεί στο εθνικό πρόγραμμα της Ελλάδας στο πλαίσιο του TAME.

¹¹¹ Πηγή TAME και TEA.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Ευρετήριο Όρων

Ασφάλεια: 7, 15, 16, 17, 18, 25, 26, 27, 30, 34, 35, 37, 39, 42, 44, 45, 49, 56,

58,60, 61, 62, 63, 80, 88, 91, 96, 97, 98, 104, 114.

Ενισχυμένη Συνεργασία: 7, 17, 19.

Δικαιοσύνη: 15, 17, 18, 31, 37, 41.

Ελευθερία: 7, 15, 17, 18, 26, 27, 29, 37, 91.

Ευρωπαϊκό Δίκτυο Περιπολίας – EPN: 7, 37.

Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων –

Frontex: 7, 11, 13, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 47, 48, 54, 55, 66, 67, 68, 69, 70,

71, 72, 75, 76, 79, 96, 98, 99, 104, 112.

Κεκτημένο Σένγκεν: 7, 24, 27, 28, 44, 46, 72, 98.

Μεταναστευτικές/Προσφυγικές Ροές: 6, 7, 11, 30, 58, 66, 67, 68, 69, 72, 79,

80, 83, 95, 99, 103.

Ομάδα TREVI: 7, 17, 18.

Σύμβαση Σένγκεν: 7, 9, 24, 28, 40, 46.

Συμφωνία Σένγκεν: 7, 15, 18, 19, 21, 29.

Η λειτουργία του Χώρου Σένγκεν υπό δοκιμασία

Η περίπτωση της Ελλάδας

Συμφωνίες Επανεισδοχής: 7, 78, 98.

Συνθήκη του Άμστερνταμ: 7, 15, 24, 27, 29.

Συνθήκη της Ρώμης: 7, 19.

Σύνορα: 8, 10, 15, 16, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35,

36, 37, 38, 39, 41, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62,

63, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 80, 81, 83, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 97, 98,

99, 100, 103, 112, 114.

Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν – SIS I/SIS II: 8, 27, 30, 98.

Χώρος/Ζώνη Σένγκεν: 5, 6, 8, 14, 15, 16, 17, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 34,

36, 39, 40, 44, 46, 49, 54, 56, 58, 61, 62, 63, 73, 74, 87, 88, 89, 90, 91, 92,

94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 112.

“Hotspots”: 8, 68, 71.