

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**



**«Η προβληματική των θεωρήσεων εισόδου  
στην Ευρωπαϊκή Ένωση».**

**Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία.**

**Π.Μ.Σ. : Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση**

**Επιβλέπων Καθηγητής : ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δονάτος**

**Επιμέλεια : ΑΜΠΝΤΕΛ ΡΑΧΜΑΝ Νάντια**

**Αθήνα, 14 Δεκεμβρίου 2018**

# **ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ**

<b>ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ</b> .....	1
Πίνακας Συντομογραφιών.....	3
Περίληψη.....	4
Abstract .....	4
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	5
1. Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.....	8
1.1 Οι θεωρήσεις εισόδου και το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 79 ΣΕΕ) .....	10
1.2 Η Διέλευση των συνόρων (οι Συμφωνίες Schengen) .....	18
1.3. Τα κράτη που ανήκουν στο χώρο Σένγκεν.....	20
1.3.1 «Κοινά Εξωτερικά Σύνορα».....	22
1.3.2 Η Συνθήκη του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	23
1.4 Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν δεύτερης γενεάς (SIS II).....	24
1.5 Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) .....	27
1.5.1 Ο σκοπός λειτουργίας του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις.....	27
1.5.2 Η δομή του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις.....	28
1.5.3 Η καταχώριση δεδομένων στο Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις.....	30
1.5.4 Η λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις.....	33
1.5.5 Οι περιφέρειες εφαρμογής του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις .....	37
2. Ο πρώτος Κανονισμός Eurodac.....	42
2.1 Κριτική για την εφαρμογή του Κανονισμού Eurodac.....	45
2.2 Ο νέος Κανονισμός Eurodac.....	46
2.3 Κριτική του νέου Κανονισμού Eurodac.....	47
2.4 Συντονισμός και συνεργασία στην επιτήρηση των συνόρων και τα συστήματα της FRONTEX, CRATE και RABITO.....	48
2.5 Δικαίωμα Εισόδου υπηκόου τρίτων χωρών .....	49
3. Διέλευση των εξωτερικών συνόρων - Προϋποθέσεις διέλευσης των συνόρων - Το κοινό καθεστώς έκδοσης βίζας.....	54
3.1 Θεώρηση εισόδου .....	54
3.1.1 Ενωσιακές και εθνικές παρεκκλίσεις από την υποχρέωση θεώρησης.....	56
3.1.2 Οι προϋποθέσεις και η διαδικασία έκδοσης θεώρησης εισόδου.....	58
3.1.3. Συμφωνίες για τη Διευκόλυνση της Έκδοσης Θεωρήσεων .....	63
3.2 Υποχρέωση των αερομεταφορέων να κοινοποιούν τα στοιχεία των επιβατών .....	65

3.3 FTD - FRTD και το καθεστώς της τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας.....	67
4. Οι θεωρήσεις εισόδου.....	74
4.1 Ομοιόμορφη Θεώρηση .....	75
4.1.1 Απόρριψη της Αίτησης Έκδοσης Θεώρησης.....	79
4.1.2. Παράταση Χορηγηθείσας Θεώρησης.....	80
4.1.3. Κατάργηση και Ανάκληση Χορηγηθείσας Θεώρησης .....	81
4.2 Θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος.....	82
4.2.1 Η υπόθεση C-638/16 και η απόφαση του ΔΕΕ.....	83
4.2.2 Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα .....	86
4.2.3 Θεώρηση Διέλευσης από Αερολιμένα.....	88
4.2.4 Χορήγηση Θεωρήσεων στα Εξωτερικά Σύνορα .....	89
4.2.5 Μορφές Συνεργασίας .....	90
4.3 Εθνική Θεώρηση .....	93
5. Άρνηση Εισόδου.....	95
5.1 Υπόθεση C-544/15, Sahar Fahimian κατά Bundesrepublik Deutschland .....	98
5.2 Η δυνατότητα απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης των Τούρκων πολιτών πάροχων υπηρεσιών.....	102
5.3 Η Συμφωνία Επανεισδοχής μεταξύ ΕΕ – Τουρκίας ως μοχλός πίεσης της απελευθέρωσης του καθεστώτος θεωρήσεων.....	107
5.4 Τα πράσινα διαβατήρια των Τούρκων πολιτών και η απαλλαγή των κατόχων τους από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου .....	111
5.5 Συμπεράσματα.....	114
6. Βιβλιογραφία.....	117

## Πίνακας Συντομογραφιών

αρ.	αριθμός
αρθ.	άρθρο
βλ.	βλέπε
ΓΟΣΔ	Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Διδικ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
επ.	επόμενα
ΕπΕΦΕΚ	Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕπΕΦΕΕ	Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
επιμ.	επιμέλεια
ΕΣΣ	Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη (Συνθήκη Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη)
μετάφρ.	μετάφραση
ν.	νόμος
Ολ.	Ολομέλεια
όπ.π.	όπου παραπάνω
παρ.	παράγραφος
περ.	περιθώριο
πρβλ.	πράβαλε
Σ	Σύνταγμα

ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνΘΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣυνΘΕΚ	Συνθήκη Ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
τόμ.	τόμος
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

## Περίληψη

Η κοινή πολιτική θεωρήσεων είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη αλλά και για την διατήρηση της εθνικής ασφάλειας, της οικονομίας αλλά και της εν γένει ευημερίας των κρατών μελών αλλά και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σύστημα visa περιλαμβάνει σειρά μέτρων, που εξασφαλίζουν την **ελεύθερη** μετακίνηση των ατόμων στο εσωτερικό της Ε.Ε. τηρώντας παράλληλα έναν κοινό κατάλογο σύμφωνα με όσα ορίζει ο Κανονισμός αριθμ.539/2001 και οι μετέπειτα τροποποιήσεις του. Ο ίδιος ο κανονισμός ρυθμίζει τα περί εισόδου σε έδαφος κράτους μέλους . Παράλληλα ο Κώδικας Θεωρήσεων της Ε.Ε. κατουσίαν προβλέπει διαδικασίες και όρους για σύντομη διαμονή (αεροδρόμια, λιμένες κτλ.). Τέλος είναι καίρια και η σημασία της αναφοράς για το κοινό αυτοκόλλητο. Όσον αφορά τη νομολογία της ίδιας της Ένωσης κατά κύριο λόγο εμφανίζεται ο Κανονισμός 1683/95,ο οποίος ορίζει πως από κάθε κράτος μέλος μια «ενιαία και ευδιάκριτη θεώρηση» που να εγγυάται την τήρηση των υψηλών προδιαγραφών ασφάλειας , ο Κανονισμός 539/2001 που αφορά τα τρίτα κράτη και ένας Κοινοτικός Κώδικας Θεωρήσεων ( εφεξής κώδικας θεωρήσεων) για τη μακροχρόνια διαμονή.

## Abstract

The common visa policy is a prerequisite for development not only for the maintenance of the national security and the economy but also of the prosperity of the Member States and of the European Union itself. The visa application includes a series of measures to ensure the movement of persons within the European Union while respecting a common list in a accordance with Regulation No539/2001 and its subsequent amendments. The regulation itself regulates the entry into the territory of a Member State. While the Visa Code of the European Union essentially provides for procedures and conditions for Short

Stays (airports , ports etc.) Finally, the relevance of the peer-to –petition reference is crucial matter. As regards the case-law of the Union itself, Regulation No1683/95, which states that each Member State has a << uniform and distinct vision>>guaranteeing the observance of high safety Standards, Regulation No539/2001 on third country nationals and a Community code on visas (hereafter referred to as the Codex) for long-term residence.

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία ξεκίνησε ως μια αμιγώς οικονομική ένωση και φαινομενικά με ελάχιστες πολιτικές προεκτάσεις, μεταμορφώθηκε αργά αλλά σταθερά σε μια πολιτική και διακαυική ένωση. Απόδειξη αυτού αποτελεί το τεράστιο παραχθέν νομοθετικό έργο της, οι πολλές και πλούσιες δικαστικές αποφάσεις αλλά κυρίως η θέληση και η επιδίωξη των κρατών αλλά και των λαών της Ευρώπης για μια στενότερη συνένωση, μια θα μπορούσαμε να πούμε, ολοκλήρωση.

Σήμερα η κοινή πολιτική θεωρήσεων κρίνεται απαραίτητη για την ανάπτυξη της ίδιας της Ένωσης, καθώς δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει ο χώρος Schengen εάν δεν είχαν ρυθμιστεί νομοθετικά όλα τα επιμέρους ζητήματα που θα μπορούσαν να καταστείλουν ή να παρεμποδίσουν την είσοδο νόμιμων επισκεπτών στην ΕΕ. Εξίσου βασική διάσταση είναι αυτή της εθνικής (εσωτερικής) ασφάλειας των κρατών μελών. Το σύστημα visa περιλαμβάνει σειρά μέτρων που εξασφαλίζουν την μετακίνηση των ατόμων στο εσωτερικό της, τηρώντας έναν κοινό κατάλογο σύμφωνα με όσα ορίζει ο κανονισμός αριθ. 539/2001 και οι μετέπειτα τροποποιήσεις του. Ο ίδιος κανονισμός ρυθμίζει τα περί εισόδου σε έδαφος κράτους μέλους. Παράλληλα, τυχόν αποφάσεις σχετικά με τη μη υποχρέωση θεώρησης μπορούν να ληφθούν και μέσω διμερών διαπραγματεύσεων. Παράλληλα, ο Κώδικας Θεωρήσεων της ΕΕ κατ' ουσίαν προβλέπει διαδικασίες και όρους για σύντομη διαμονή (αεροδρόμια, λιμένες κλπ).

Τέλος, είναι καίρια και η σημασία της αναφοράς στην πρόβλεψη για το κοινό αυτοκόλλητο<sup>1</sup>.

Όσον αφορά τη νομολογία της ίδιας της Ένωσης, σύμφωνα με το Μούση<sup>2</sup> κατά κύριο λόγο εφαρμόζεται ο Κανονισμός 1683/95 ο οποίος ορίζει πως από κάθε κράτος μέλος μια «ενιαία και ευδιάκριτη θεώρηση» που να εγγυάται την τήρηση των υψηλών προδιαγραφών της Ένωσης ως προς την παροχή εγγυήσεων ασφάλειας, ο Κανονισμός 539/2001 που αφορά τα τρίτα κράτη και ένας Κοινοτικός Κώδικας Θεωρήσεων (εφεξής κώδικας θεωρήσεων) για τη μακροχρόνια διαμονή. Στον τομέα της δικαιοσύνης αλλά και των εσωτερικών υποθέσεων περαιτέρω μέτρα όσον αφορά την οργάνωση, πληροφόρηση, ανταλλαγή πληροφοριών κ.λ.π. έχουν ληφθεί κατόπιν συστάσεων του Συμβουλίου. Ενδεικτικά αυτά, κατά τον Μούση, περιλαμβάνουν :

- Την συνεργασία προξενίων – κρατών για τις θεωρήσεις, visas,
- Την ανταλλαγή πληροφοριών ως προς τα αεροπορικά ταξίδια και τη συνεργασία επ' αυτού (Κοινή Θέση 96/622 και Απόφαση 2000/261),
- Το σύστημα VIS το οποίο με τις Αποφάσεις 2004/512 και 2008/663 ορίζει την καταγραφή και την ανταλλαγή πληροφοριών ως προς την είσοδο πολιτών στο έδαφος της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του Κανονισμού VIS 767/2008 που θέτει προϋποθέσεις ανταλλαγής των δεδομένων σε επίπεδο κρατών μελών, ορίζει τα όσα ισχύουν για τη βραχυχρόνια διαμονή κ.λ.π.

Αυτό το εγχείρημα θα ήταν δύσκολο έως αδύνατο να επιτευχθεί, χωρίς τη Συμφωνία του Σένγκεν, γνωστή και ως Συνθήκη του Σένγκεν, που υπεγράφη στις 14 Ιουνίου 1985 στην κωμόπολη Σένγκεν του Λουξεμβούργου και είχε ως στόχο την προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλα τα πρόσωπα, υπηκόους των κρατών που υπέγραψαν τη Συμφωνία, καθώς και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία. Αρχικά ήταν μια καθαρά διακυβερνητική συνεργασία, η οποία απέκτησε υπερεθνικό χαρακτήρα και ενσωματώθηκε στο κεκτημένο της Ένωσης με τη συνθήκη του Άμστερνταμ. Απόρροια της Συνθήκης Σένγκεν είναι τα 26 ευρωπαϊκά κράτη τα οποία εφαρμόζουν

---

<sup>1</sup> Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Επιτροπής, visa policy, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en)

<sup>2</sup> Μούσης, Europedia, 8.1.3 Κοινή μεταχείριση υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ, διαθέσιμο σε , [http://europedia.moussis.eu/books/Book\\_2/3/8/1/3/index.tkl?term+539/2001%20&s1&e20&pos1](http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/1/3/index.tkl?term+539/2001%20&s1&e20&pos1)

σήμερα τη Συνθήκη Σένγκεν (22 κράτη- μέλη και 4 μη κράτη μέλη της Ένωσης)<sup>3</sup>, να υιοθετήσουν ένα κοινό σύστημα θεωρήσεων, το οποίο προβλέπει κοινές προϋποθέσεις για την είσοδο<sup>4</sup> στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με την ίδρυση του χώρου Σένγκεν, σταδιακά το όραμα για μια Ευρώπη χωρίς σύνορα έγινε πραγματικότητα. Σε μια ήπειρο όπου τα έθνη κάποτε έχυσαν αίμα για την υπεράσπιση των εδαφών τους, τα σημερινά σύνορα υφίστανται μόνο σε χάρτες. Οι Ευρωπαίοι πραγματοποιούν περισσότερα από 1,25 δισεκατομμύριο ταξίδια εντός του χώρου Σένγκεν κάθε χρόνο. Μια Ευρώπη χωρίς εσωτερικά σύνορα αποφέρει επίσης σημαντικά οφέλη στην οικονομία, γεγονός που αποδεικνύει πόσο η υλοποίηση του χώρου Σένγκεν αποτελεί συγκεκριμένο, δημοφιλές και ολοκληρωμένο επίτευγμα, καθώς και τη σημασία που έχει για την καθημερινή μας ζωή και για τις κοινωνίες μας. Μετά από δύο καταστροφικούς παγκόσμιους πολέμους χρειάστηκαν πολλά χρόνια για την κατάργηση των συνόρων, την κατοχύρωση της ασφάλειας και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης. Η δημιουργία του χώρου Σένγκεν είναι ένα από τα μεγαλύτερα επιτεύγματα της ΕΕ και δεν μπορεί να αναστραφεί.

Ωστόσο εκτός από τα πλείστα οφέλη που έχει αποφέρει η δημιουργία του χώρου Σένγκεν, έχουν αναδειχθεί και ορισμένα προβλήματα μείζονος σημασίας που σχετίζονται με την ασφάλεια αλλά και τον έλεγχο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών στο χώρο Σενγκεν. Ειδικά σήμερα με την έκρηξη των προσφυγικών και μεταναστατευτικών ροών και τη γενικότερη ανθρωπιστική κρίση, που έχει ως απόρροια να τρίζουν τα θεμέλια όλου του σύγχρονου δυτικού κόσμου και ειδικά της ΕΕ η οποία καλείται να σηκώσει το μεγαλύτερο μέρος του βάρους αφού ο τελικός προορισμός των περισσότερων μεταναστών και προσφυγών είναι οι χώρες της ΕΕ, ανακύπτει όσο ποτέ άλλοτε η αδήριτη ανάγκη για ενιαία ρύθμιση και εφαρμογή των ζητημάτων που άπτονται τόσο της διαχείρισης των συνόρων όσο της εισόδου και εξόδου στην ΕΕ υπηκόων τρίτων χωρών, δηλαδή ζητήματα που άπτονται των θεωρήσεων εισόδου. Η πολιτική για τις θεωρήσεις (visa) έχει υπεισέλθει στην αρμοδιότητα της Ένωσης. Ενιαίος τύπος θεώρησης ισχύει για τους υπηκόους τρίτων χωρών με τον κανονισμό 1683/95 του Συμβουλίου της 29ης Μαΐου 1995,

---

<sup>3</sup> Η τελευταία διεύρυνση του χώρου Σένγκεν πραγματοποιήθηκε στις 19 Δεκεμβρίου 2011, όταν προσχώρησε το Λιχτενστάιν.

<sup>4</sup> Ο χώρος Σένγκεν περιβάλλεται από 42 673 χλμ. θαλάσσιων συνόρων και 7 721 χλμ. χερσαίων συνόρων.



ενοποιημένη έκδοση 22.09.2008. Στην παρούσα εργασία θα προσπαθήσουμε να εκθέσουμε την παρούσα κατάσταση αλλά και το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο.

Να σημειωθεί σε αυτό το σημείο ότι για τους σκοπούς του Κώδικα Θεωρήσεων, ο όρος «κράτος μέλος» αναφέρεται σε εκείνα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που εφαρμόζουν πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν και στα συνδεδεμένα κράτη. Όσον αφορά στη Γαλλία και στις Κάτω Χώρες, η κοινή πολιτική θεωρήσεων εφαρμόζεται μόνον στα ευρωπαϊκά εδάφη των συγκεκριμένων κρατών μελών. Όσον δε αφορά στη Νορβηγία η κοινή πολιτική θεωρήσεων δεν εφαρμόζεται στο Svalbard (Spitzbergen). Η Βουλγαρία, η Κύπρος και η Ρουμανία δεν εφαρμόζουν, ακόμη, πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν. Αυτό σημαίνει ότι ο Κώδικας Θεωρήσεων είναι δεσμευτικός για τις χώρες αυτές, αλλά, έως την πλήρη εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν, τα τρία αυτά κράτη μέλη εκδίδουν εθνικές θεωρήσεις για διαμονή βραχείας διάρκειας οι οποίες ισχύουν μόνον στην επικράτειά τους. Σημειωτέον πάντως ότι η Βουλγαρία, η Κύπρος και η Ρουμανία εφαρμόζουν πλήρως τον κανονισμό (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 των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή.

## **1. Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αρχικά ήταν μια ένωση αμιγώς οικονομική και αυτό επετεύχθη βαθμιαία με τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς, που αποτελεί πρώτο και θεμελιώδες μέτρο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Ωστόσο αυτό βαθμιαία δεν αρκούσε για τη δημιουργία μιας πεποίθησης στον ευρωπαϊκό πολίτη, ότι πλέον ανήκει σε μια μεγάλη κοινότητα κοινής πολιτιστικής παράδοσης, κοινών αρχών και κοινών αντιλήψεων. Καταρχήν για την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί πρωταρχικό μέλημα η πιστή εφαρμογή των κανόνων δικαίου, αφού θα μπορούσε κάλλιστα να ονομαστεί και ως ένωση δικαίου. Αυτό οδήγησε στη βαθμιαία συνειδητοποίηση, ότι ο χώρος της εσωτερικής αγοράς προϋποθέτει για την ομαλή λειτουργία του ένα χώρο ελευθερίας, όπου η ελεύθερη κυκλοφορία όλων των ευρωπαϊών πολιτών (και όχι μόνο των

εργαζομένων) θα διεξάγεται εντελώς απρόσκοπτα, δηλαδή με κατάργηση των συνοριακών ελέγχων, ένα χώρο ασφάλειας όπου ο ευρωπαίος πολίτης θα μπορεί να απολαμβάνει την ελευθερία του χωρίς κινδύνους από την εγκληματικότητα (ιδίως το διασυνοριακό έγκλημα) αλλά και με έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα του χώρου των εισερχομένων τρίτων, δηλαδή των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και τέλος ένα χώρο δικαιοσύνης, όπου θα κυριαρχεί η ασφάλεια δικαίου, με ελεύθερη πρόσβαση στη δικαιοσύνη, με αποτελεσματική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων.<sup>5</sup>

Με τη συνθήκη της Λισαβόνας και την κατάργηση του πυλωνικού συστήματος ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης υπάγεται πλέον στον ενωσιακό κανόνα. Στο άρθρο 3 παρ. 2 ΣΕΕ ορίζεται ως ένας από τους πρωταρχικούς στόχους της Ένωσης, η δημιουργία του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, ενώ στο άρθρο 67 ΣΛΕΕ προσδιορίζονται ήδη οι προς επίτευξη στόχοι που είναι: η εξασφάλιση της απουσίας των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, η ανάπτυξη κοινής πολιτικής ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα. Η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας με καταπολέμηση της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, η αστυνομική και δικαστική συνεργασία με τη διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη ιδίως με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων.

Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης έχει ως πρωταρχικό σημείο αναφοράς τον πολίτη, για χάρη του οποίου δημιουργείται. Οι Συνθήκες, ωστόσο, δεν περιέχουν τον σαφή προσδιορισμό του χώρου. Η Επιτροπή σε Ανακοίνωση<sup>6</sup> της αναφέρει ότι η έννοια του Χώρου περικλείει και ανάγει στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης την ουσία που απορρέει από τις δημοκρατικές μας παραδόσεις και από πού ονομάζουμε «κράτος δικαίου». Από τα ανωτέρω συμπεραίνουμε ότι η έννοια του Χώρου δεν μπορεί να προσδιοριστεί επακριβώς με αντικειμενικά και αυστηρά κριτήρια. Η έννοια του Χώρου είναι εν πολλοίς, τρόπον τινά, ανοικτή, και ως εκ τούτου δεκτική περαιτέρω διαμόρφωσης. Ο Χώρος θα μπορούσε να οριστεί ως ο εσωτερικός χώρος της Ένωσης, εντός του οποίου διασφαλίζεται η πρωταρχία των δικαίων κανόνων και οι ευρωπαίοι πολίτες, όπως επίσης και εκείνοι των τρίτων χωρών που βρίσκονται νόμιμα στο Χώρο, κυκλοφορούν χωρίς συνοριακούς

<sup>5</sup> Βλ. Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5<sup>η</sup> Έκδοση, Μάιος 2016, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 552 επ.

<sup>6</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής «προς μια ζώνη ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» COM (1998) 459 σελ

ελέγχους, χωρίς να διακινδυνεύεται η ασφάλεια τους αλλά και η ασφάλεια των κρατών μελών. Ο Χώρος κατά συνέπεια προϋποθέτει έλεγχο των εξωτερικών συνόρων (δηλαδή μέτρα για τη μετανάστευση, το άσυλο), συνεργασία μεταξύ των κρατικών αρχών δίωξης του εγκλήματος, την αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων ( π.χ. ενταλμάτων σύλληψης), τη διασφαλισμένη και αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

Σύμφωνα με το άρθρο 77 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 62 της ΣΕΚ), η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με στόχο: α) να εξασφαλίζεται η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, β) να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, γ) να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Για την υλοποίηση των ανωτέρω σκοπών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν: α) την κοινή πολιτική θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας, β) τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα, γ) τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ένωση, δ) οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, ε) την απουσία ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων.

## **1.1 Οι θεωρήσεις εισόδου και το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 79 ΣΕΕ)**

Σύμφωνα με το άρθρο 79 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: « 1. Η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την ενισχυμένη καταπολέμηση της. 2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τους ακόλουθους τομείς : α) προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και κανόνες για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών, β) καθορισμός των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη, γ) λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση και επαναπατρισμός των παρανόμως διαμενόντων, δ) καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών. 3. Η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους. 4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφος τους, αποκλειόμενης οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. 5. Το παρόν άρθρο δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχόμενων από τρίτες χώρες, στο έδαφος τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας»<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα C 202 της την Ευρωπαϊκής Ένωσης, Έκδοση στην ελληνική γλώσσα, 59<sup>ο</sup> έτος 7 Ιουνίου 2016.

Η μετανάστευση είναι ένα από τα μείζονα ζητήματα που απασχολούν την ΕΕ. Ήδη από το 1988 ισχύει η Απόφαση της Επιτροπής 88/384/ΕΟΚ για την καθιέρωση διαδικασίας προηγούμενης ανακοίνωσης και συνεννόησης σχετικά με τις μεταναστευτικές πολιτικές έναντι των τρίτων χωρών. Οι διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ για τα κοινά εξωτερικά σύνορα και την κοινή πολιτική θεωρήσεων εισόδου και βραχείας διαμονής, αποτέλεσαν την αφετηρία της μεταναστευτικής πολιτικής σε Ενωσιακό επίπεδο. Ιδιαίτερη ώθηση ωστόσο, για την μετατόπιση εξουσιών από τα κράτη μέλη στην ΕΕ, στον τομέα αυτό, δόθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, που διαμόρφωσε το θεσμικό πλαίσιο του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, και την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν<sup>8</sup>.

Στη Σύνοδο του Τάμπερε (1999) τονίστηκε η αναγκαιότητα να αναπτυχθεί μια κοινή πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση, που θα περιλάμβανε μια σχέση εταιρικής με τις χώρες καταγωγής. Το 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το πολυετές πρόγραμμα της Χάγης για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, το οποίο βασίστηκε μεταξύ άλλων, στη στενότερη πρακτική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και στη βελτιωμένη ανταλλαγή πληροφοριών, προκειμένου να λαμβάνονται τα μέτρα που επιβάλλονται για μια εναρμονισμένη μεταναστευτική πολιτική.

Στόχοι του άρθρου 79 ΣΛΕΕ, όπως διατυπώνονται στην πρώτη παράγραφο του, είναι η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και η πρόληψη και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων. Στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου προσδιορίζονται με σαφήνεια οι τομείς της κοινής πολιτικής για τους οποίους το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, λαμβάνουν αποφάσεις σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Όπως γίνεται εμφανές το εν λόγω άρθρο αφορά αποκλειστικά τους υπηκόους τρίτων χωρών, εφόσον τα δικαιώματα και οι ελευθερίες των υπηκόων της ΕΕ απορρέουν από τις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας της Συνθήκης<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Βλ. Ηρώ Νικολακοπούλου – Στεφάνου, Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου της ΕΕ, 2007, στο Ν. Μαραβέγιας και Μ. Τσινισιζέλης (επιμ.) Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα: Θεμέλιο. Σελ. 429.

<sup>9</sup> J. W. DE ZWAAN, "EU asylum and immigration law and policy" in J.W. DE ZWAAN/F. GOUDAPPEL, Free Justice, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2006, σελ.96.

Ο στόχος της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών αναφέρεται στο ζήτημα των θεωρήσεων, της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων, καθώς και της λαθρομετανάστευσης, της απομάκρυνσης και της επανεισδοχής. Κομβικά σημεία για το στόχο αυτό αποτελεί η ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν, στο πλαίσιο του οποίου ανήκει η διαχείριση των θεμάτων των θεωρήσεων και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων<sup>10</sup>. Υπό το πρίσμα αυτό ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται και μέσω του άρθρου 77 ΣΛΕΕ<sup>11</sup>.

Οι προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος της ΕΕ προσδιορίζονται από τον Κανονισμό (ΕΚ) 562/2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σενγκεν). Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Κανονισμού, για παραμονή μικρότερη του τριμήνου, ανά εξάμηνο, οι υπήκοοι τρίτων χωρών πρέπει να διαθέτουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο και έγκυρη θεώρηση βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 539/2001, εκτός αν διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή θεώρηση μακράς διάρκειας. Επίσης πρέπει να αιτιολογούν το σκοπό και τις συνθήκες της προβλεπόμενης διαβίωσης τους και να διαθέτουν επαρκή μέσα διαβίωσης τόσο για την παραμονή όσο και για την επιστροφή τους στη χώρα προέλευσης ή τη διέλευση τους σε τρίτη

---

<sup>10</sup> Βλ. Κ. Μανωλοπούλου – Βαρβιτσιώτη, Η ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης. Από μια ad hoc Διακυβερνητική συνεργασία σε μείζονα προτεραιότητα της ΕΕ, σε Στ. Περράκης, Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ, Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2007, σελ. 286.

<sup>11</sup> 1. Η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με στόχο : α) να εξασφαλίζεται η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, β) να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, γ) να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. 2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν : α) την κοινή πολιτική θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας, β) τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα, γ) τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ένωση, δ) οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, ε) την απουσία ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων. 3. Εάν για τη διευκόλυνση της άσκησης του προβλεπόμενου στο άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο α) δικαιώματος, φαίνεται αναγκαία δράση της Ένωσης, και εφόσον οι Συνθήκες δεν έχουν προβλέψει εξουσίες δράσεις προς τούτο, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, μπορεί να θεσπίζει διατάξεις σχετικά με τα διαβατήρια, τα δελτία ταυτότητας, τους τίτλους διαμονής ή κάθε άλλο εξομοιούμενο έγγραφο. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά τη διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. 4. Το παρόν άρθρο δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά τον γεωγραφικό καθορισμό των συνόρων τους σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο.

χώρα, να μην είναι καταχωρημένοι στο SIS ως ανεπιθύμητοι και να μην θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις κάποιου κράτους μέλους. Ως τίτλος διαμονής ορίζεται « α) κάθε τίτλος διαμονής εκδιδόμενος από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τον ενιαίο τύπο που καθορίζεται από τον Κανονισμό (ΕΚ) 1030/2002 του Συμβουλίου για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών και β) κάθε άλλο έγγραφο χορηγούμενο από κράτος μέλος σε υπηκόους τρίτου κράτους με το οποίο τους επιτρέπεται η παραμονή ή η επανείσοδος στο έδαφος του, εκτός των προσωρινών αδειών που χορηγούνται μέχρις ότου εξετασθεί η πρώτη αίτηση τίτλου διαμονής ή αίτηση ασύλου». Ο Κανονισμός (ΕΚ) 1030/2002 καθιέρωσε άδειες διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών με τεχνικές προδιαγραφές υψηλού επιπέδου, ιδίως όσον αφορά την προστασία από την παραποίηση και την πλαστογράφηση, με σκοπό να συμβάλει στην πρόληψη της λαθρομετανάστευσης και της παράνομης διαμονής και στην καταπολέμηση αυτών των φαινομένων.

Με τον Κανονισμό (ΕΚ) 562/2006 θεσπίζεται κώδικας σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), σύμφωνα με τον οποίο η διέλευση των εξωτερικών συνόρων επιτρέπεται μόνο στα συνοριακά σημεία διέλευσης και κατά τη διάρκεια καθορισμένων ωρών λειτουργίας. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών υποβάλλονται σε διεξοδικό έλεγχο που περιλαμβάνει την εξακρίβωση των προϋποθέσεων εισόδου καθώς και, ενδεχομένως, των εγγράφων που επιτρέπουν τη διαμονή, συμπεριλαμβανομένης της εξακρίβωσης στο σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS), και την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας. Το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) δημιουργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 767/2008 με σκοπό να διευκολυνθεί η διαδικασία υποβολής αίτησης θεώρησης να προληφθεί η άγρα θεωρήσεων (visa shopping), να διευκολυνθεί η καταπολέμηση της απάτης, να διευκολυνθούν οι έλεγχοι στα εξωτερικά σημεία συνοριακής διέλευσης και στα εθνικά εδάφη των χωρών της ΕΕ κá.

Οι θεωρήσεις εισόδου αποτελούσαν ανέκαθεν μια πάγια πρακτική στο πλαίσιο των διασυνοριακών μετακινήσεων. Συνεπώς, ο θεσμός της θεώρησης παραμένει ιδιαίτερα σημαντικός για τα κράτη μέλη, ιδιαίτερα μετά την κατάργηση των ελέγχων στα

εσωτερικά σύνορα<sup>12</sup> καθώς επί της ουσίας ελέγχει εάν κάποιος πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου ή εξόδου στο έδαφος ενός κράτους μέλους<sup>13</sup>. Σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 539/2001, «ως θεώρηση νοείται η άδεια που εκδίδεται ή η απόφαση που λαμβάνεται από κράτος μέλος και η οποία απαιτείται με σκοπό : την είσοδο σε αυτό το κράτος μέλος ή σε περισσότερα κράτη μέλη, για διαμονή η συνολική διάρκεια της οποίας δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες, τη διέλευση μέσω του εδάφους αυτού του κράτους μέλους ή περισσότερων κρατών μελών με εξαίρεση τη διέλευση από αερολιμένα». Η νομοθετική πράξη που καθιέρωσε τη θεώρηση ενιαίου τύπου ήταν ο Κανονισμός (ΕΚ) 1683/95, ο οποίος τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ) 334/2002. Ωστόσο, όπως αναφέρεται και στο άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΚ) 334/2002, με την εφαρμογή του δεν τίγεται η αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά την αναγνώριση των κρατών και των εδαφικών οντοτήτων καθώς και των διαβατηρίων, εγγράφων ταυτότητας ή ταξιδιωτικών εγγράφων που εκδίδονται από τις αρχές τους. Ουσιαστικά, επιχειρείται η επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου ασφάλειας βάσει συγκεκριμένων τεχνικών κανόνων και προδιαγραφών για τη θεώρηση ενιαίου τύπου<sup>14</sup>. Ο Κανονισμός (ΕΚ) 539/2001, ο οποίος τροποποιείται από τον Κανονισμό (ΕΚ) 453/2003, προβλέπει κατάλογο των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, καθώς επίσης και κατάλογο των τρίτων χωρών οι οποίοι απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή. Οι τρίτες χώρες, των οποίων οι υπήκοοι εμπίπτουν σε έναν από τους δύο καταλόγους του Κανονισμού, καθορίστηκαν βάσει παραγόντων όπως η παράνομη μετανάστευση, η διατήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, αλλά και οι εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης με τις τρίτες χώρες με στόχο τη διατήρηση της περιφερειακής σταθερότητας<sup>15</sup>.

Με την καθιέρωση φύλλου ενιαίου τύπου επί του οποίου τίθεται η θεώρηση που χορηγείται από τα κράτη μέλη στους κατόχους ταξιδιωτικών εγγράφων μη

---

<sup>12</sup> Βλ. Ν. Χριστογιαννόπουλος, «άρθρο 62 ΕΚ», εις Δ. Γκουλούσης/Γ. Κρεμλής, Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την ΕΕ και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ΙΙ Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Άρθρα 1-80), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σελ. 383.

<sup>13</sup> Βλ. Π. Νάσκου – Περράκη, «άρθρο 62 ΕΚ» σε Β. Σκουρής, Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003, σελ. 629.

<sup>14</sup> Βλ. Π. Νάσκου – Περράκη, «άρθρο 62 ΕΚ» σε Β. Σκουρής, Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003, σελ. 630.

<sup>15</sup> Βλ. Π. Νάσκου – Περράκη, ο.π. σελ. 631.



αναγνωρισμένων από το κράτος μέλος που χορηγεί το φύλλο, βάσει του κανονισμού (ΕΚ) 332/2002, επιχειρείται η περαιτέρω εναρμόνιση των πολιτικών στον τομέα της θεώρησης. Ο ενιαίος αυτός τύπος πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία και να ανταποκρίνεται σε πολύ υψηλά τεχνικά πρότυπα, ιδίως σε ότι αφορά την προστασία από παραποιήσεις και πλαστογράφηση. Η ομοιόμορφη θεώρηση, ισχύουσα στο σύνολο του εδάφους των συμβαλλόμενων μερών, μπορεί να εκδοθεί για τρίμηνη διαμονή κατ' ανώτατο όριο και να είναι είτε α) θεώρηση ταξιδιού, ισχύουσα για μια ή περισσότερες εισόδους, χωρίς ούτε η διάρκεια συνεχούς διαμονής, ούτε η συνολική διάρκεια των αλληπάλλληλων διαμονών να δύνανται να υπερβαίνουν τους τρεις μήνες ανά εξάμηνο, από την ημερομηνία της πρώτης εισόδου, ή β) θεώρηση διελεύσεως που επιτρέπει στον κάτοχο της να διέλθει μία, δύο ή – σε εξαιρετικές περιπτώσεις – περισσότερες φορές από το έδαφος των συμβαλλόμενων μερών, προκειμένου να μεταβεί σε ένα τρίτο κράτος, χωρίς η διάρκεια της διελεύσεως να δύνανται να υπερβαίνει τις πέντε ημέρες. Με τον Κανονισμό (ΕΚ) 693/2003 θεσπίζεται έγγραφο διευκόλυνσης της διέλευσης (FTD) και έγγραφο διευκόλυνσης της σιδηροδρομικής διέλευσης (FRTD). Τα έγγραφα αυτά, που χορηγούνται από τις προξενικές αρχές των κρατών μελών, έχουν ως στόχο να διευκολύνουν τη χερσαία διέλευση υπηκόων τρίτων χωρών που πρέπει υποχρεωτικά να διασχίσουν το έδαφος της ΕΕ για να κυκλοφορήσουν από το ένα μέρος στο άλλο της χώρας τους που δεν είναι συνεχόμενα από γεωγραφική άποψη.

Στα πλαίσια της Συμφωνίας Σένγκεν και με τον Κανονισμό 1091/2001, είχε θεσπιστεί ένας «κοινός προξενικός οδηγός» βάσει του οποίου εφαρμόζονταν ενιαία κριτήρια από τα κράτη μέλη για την παροχή θεώρησης. Επιπλέον, ανάλογα με το είδος της θεώρησης ανά περίπτωση, καθορίστηκαν από τον ίδιο οδηγό και τα έγγραφα που έπρεπε να υποβληθούν<sup>16</sup>. Ο Κανονισμός αυτός αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ) 810/2009, ο οποίος θεσπίζει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις έκδοσης θεωρήσεων για διέλευση από ή με πρόθεση παραμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες ανά εξάμηνη περίοδο.

Το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) επιτρέπει στις αρμόδιες εθνικές αρχές να καταχωρούν και να ενημερώνουν τα δεδομένα σχετικά με τις θεωρήσεις και

---

<sup>16</sup> Βλ. Π. Νάσκου – Περράκη, ό.π. σελ. 630

να τα συμβουλευόνται ηλεκτρονικά <sup>17</sup>. Ο κανονισμός (ΕΚ) 767/2008 προσδιορίζει τις προϋποθέσεις ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των κρατών μελών και τις αιτήσεις θεωρήσεων μικρής διάρκειας και τις σχετικές αποφάσεις.

Προς την κατεύθυνση της δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, κινείται η Απόφαση 574/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών». Το Ταμείο είχε τέσσερις στόχους α) την αποτελεσματική διοικητική οργάνωση, που αφορά κυρίως τα συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών, συλλογής στατιστικών στοιχείων και βελτίωσης συντονισμού μεταξύ των συνοριακών σημείων διέλευσης, καθώς και τους ελέγχους, το έργο επιτήρησης και τους μηχανισμούς καταγραφής στα εξωτερικά σύνορα, β) την αποτελεσματική διαχείριση της ροής ατόμων στα εξωτερικά σύνορα, ειδικότερα την αποτελεσματική εξέταση των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών (VIS και SIS II), καθώς και την αποτελεσματική συνεργασία σχετικά με τα παραποιημένα ή πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα, γ) την ενιαία εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ, για παράδειγμα μέσω της προώθησης της χρήσης του πρακτικού εγχειριδίου για τους συνοριοφύλακες και τη χρησιμοποίηση της προηγμένης τεχνολογίας για την επίβλεψη των εξωτερικών συνόρων, και δ) τη βελτίωση της δραστηριότητας των προξενικών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της αναβάθμισης της επιχειρησιακής ικανότητας του δικτύου των υπαλλήλων σύνδεσης για τη μετανάστευση και τη δημιουργία κοινών προξενικών γραφείων.

Τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα που εκδίδουν τα κράτη μέλη πληρούν τα ελάχιστα πρότυπα ασφάλειας που διατυπώθηκαν με ψήφισμα των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στα πλαίσια του Συμβουλίου την 17<sup>η</sup> Οκτωβρίου και εναρμονίστηκαν με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2252/2004, στα οποία περιλαμβάνονται τα βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία.

Αξίζει τέλος να αναφερθούν οι ειδικές διαδικασίες έκδοσης θεωρήσεων για συγκεκριμένες περιπτώσεις όπως για παράδειγμα για τους συμμετέχοντες στους Ολυμπιακούς ή Παραολυμπιακούς Αγώνες ( κανονισμός ΕΚ 1295/2003), για τους διερχόμενους ναυτικούς (κανονισμός ΕΚ 415/2003) για θεωρήσεις σύντομης

---

<sup>17</sup> Απόφαση 2004/12/ΕΚ και Απόφαση 2008/633/ΕΚ

διάρκειας για ερευνητές από τρίτες χώρες (οδηγία 2005/71/EK ΕΕ L 289 της 3.11.2005)<sup>18,19</sup>.

## 1.2 Η Διέλευση των συνόρων (οι Συμφωνίες Schengen)

Η δεκαετία 1980 είναι η απαρχή για τη διενέργεια έντονων συζητήσεων σχετικά με τη σημασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Για ορισμένα κράτη μέλη, η έννοια αυτή θα έπρεπε να εφαρμόζεται μόνο στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), πράγμα που σήμαινε τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα και το διαχωρισμό μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και των υπηκόων τρίτων χωρών. Άλλα κράτη μέλη, αντίθετα, επιθυμούσαν την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλους και, κατά συνέπεια, την κατάργηση αυτών των συνοριακών ελέγχων. Επειδή δεν επιτεύχθηκε συμφωνία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες αποφάσισαν, το 1985, να δημιουργήσουν μεταξύ τους ένα χώρο χωρίς σύνορα, το χώρο «Σένγκεν», από το όνομα της πόλης του Λουξεμβούργου στην οποία υπογράφηκαν οι πρώτες συμφωνίες. Οπότε η συμφωνία του Σένγκεν, γνωστή και ως Συνθήκη του Σένγκεν, καλείται η συμφωνία που υπεγράφη στις 14 Ιουνίου 1985 στην κωμόπολη Σένγκεν του Λουξεμβούργου και είχε ως στόχο την προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλα τα πρόσωπα, υπηκόους των κρατών που υπέγραψαν τη Συμφωνία, καθώς και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία. Περαιτέρω, στις 19 Ιουνίου 1990 υπεγράφη εκ νέου στο Σένγκεν η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν, που συμπλήρωνε και εξειδίκευε την αρχική Συμφωνία. Η εν λόγω συνεργασία κινούνταν σε καθαρά διακυβερνητικό επίπεδο και εκτός του θεσμικού πλαισίου των ΕΚ, μέχρι τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, οπότε και ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) την 1η Μαΐου 1999.

---

<sup>18</sup> Βλ. S. ROMEIN, EU border and visa policy, in J. De ZWAAN/ G. GOUDAPPEL (eds) Freedom, Security and Justice in the European Union Q Implementation of the Hague Programme, T.MC. Asser, 2006, σελ. 38.

<sup>19</sup> Βλ. Β. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 444 επ.

Άλλα κράτη μέλη των ΕΚ και της ΕΕ που μεταγενέστερα υπέγραψαν Πρωτόκολλα και Συμφωνίες προσχώρησης στα δύο ανωτέρω διεθνή κείμενα 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. Ταυτόχρονα με τις τελευταίες, η Ισλανδία και η Νορβηγία —δύο κράτη τα οποία, αν και δεν ήταν μέλη των ΕΚ, εντούτοις συμμετείχαν προ πολλού (1957) στη Βόρεια Ένωση Διαβατηρίων (γνωστή και ως Σκανδιναβική Ένωση Διαβατηρίων) με τους λοιπούς σκανδιναβούς γείτονές τους— υπέγραψαν ειδική Συμφωνία με τα υπόλοιπα δεκατρία κράτη μέλη της ΕΕ που συμμετείχαν στο κεκτημένο του Σένγκεν προκειμένου να συνδεθούν και αυτά με τη Ζώνη Σένγκεν.

Στην Ελλάδα η Συνθήκη του Σένγκεν, η Σύμβαση Εφαρμογής της Συνθήκης του Σένγκεν και τα Πρωτόκολλα και οι Συμφωνίες προσχώρησης των νέων κρατών (μεταξύ 1990 και 1996) κυρώθηκαν από τη Βουλή των Ελλήνων με το Νόμο 2514/1997.

Η Συμφωνία του Σένγκεν τέθηκε σε ισχύ στις 26 Μαρτίου 1995, δημιουργώντας έτσι τη Ζώνη Σένγκεν, που ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ την 1η Μαΐου 1999, με εξαίρεση την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Έκτοτε το κεκτημένο του Σένγκεν (Schengen acquis) εφαρμόζεται και αναπτύσσεται περαιτέρω εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ισλανδία και η Νορβηγία υπέγραψαν το 1999 ειδική Συμφωνία με το Συμβούλιο της ΕΕ για τη σύνδεσή τους με το κεκτημένο του Σένγκεν.

Ο χώρος Σένγκεν αποτελεί έδαφος όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, αλλά και εμπορευμάτων, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Οι χώρες που έχουν υπογράψει τη συμφωνία κατήγγησαν τα εσωτερικά σύνορα, αντικαθιστώντας τα με ενιαία εξωτερικά σύνορα. Εντός του χώρου αυτού εφαρμόζονται κοινοί κανόνες και διαδικασίες όσον αφορά τις θεωρήσεις για διαμονές σύντομης διάρκειας, τις αιτήσεις ασύλου και τους ελέγχους στα σύνορα. Με αυτή την οπτική, και προκειμένου να συνδυασθεί η ελευθερία με την ασφάλεια, η ελεύθερη αυτή κυκλοφορία συνοδεύεται από τα καλούμενα «αντισταθμιστικά» μέτρα. Πρόκειται για τη βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών για τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας

των κρατών μελών και ιδιαίτερα για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS). Το SIS είναι μια πολύπλοκη βάση δεδομένων που επιτρέπει σε αρμόδιες αρχές των κρατών Σένγκεν την ανταλλαγή δεδομένων αναφορικά με ορισμένες κατηγορίες προσώπων και αγαθών. Η συνεργασία Σένγκεν ενσωματώθηκε, όπως αναφέραμε και ανωτέρω, στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1997. Ωστόσο, δεν είναι όλες οι χώρες που συμμετέχουν στη συνεργασία Σένγκεν μέλη του χώρου Σένγκεν, είτε γιατί δεν επιθυμούν την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα με τις υπόλοιπες χώρες του χώρου αυτού είτε γιατί δεν πληρούν ακόμα τους απαιτούμενους όρους για την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν.

### **1.3. Τα κράτη που ανήκουν στο χώρο Σένγκεν**

Σήμερα ο χώρος Σένγκεν αποτελείται από 26 ευρωπαϊκές χώρες (22 από τις οποίες είναι κράτη μέλη της ΕΕ): 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 Λιχτενστάιν, τη Νορβηγία και την Ελβετία. Στις χώρες Σένγκεν διενεργούνται συχνές αξιολογήσεις, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η σωστή εφαρμογή των συμφωνημένων κανόνων από όλους.

Για τις χώρες που αποτελούν μέλη ενός χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, αυτό σημαίνει ότι:

- παύουν να διενεργούν συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα (δηλαδή στα σύνορα μεταξύ δύο κρατών που ανήκουν στον χώρο Σένγκεν).
- διενεργούν εναρμονισμένους ελέγχους, με σαφώς καθορισμένα κριτήρια (δηλαδή στα σύνορα μεταξύ ενός κράτους που ανήκει στον χώρο Σένγκεν και ενός κράτους που δεν ανήκει στον χώρο Σένγκεν).

Κατά συνέπεια, τόσο οι πολίτες της ΕΕ όσο και οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός του χώρου Σένγκεν και ελέγχονται μόνο όταν περνούν εξωτερικά σύνορα<sup>20</sup>.

Η Βουλγαρία, η Κροατία, η Κύπρος, η Ιρλανδία, η Ρουμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο είναι τα κράτη μέλη της ΕΕ που δεν ανήκουν, ή δεν ανήκουν ακόμη, στον 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 στον χώρο Σένγκεν ή όχι. Κατά την είσοδο σε κράτος μέλος της ΕΕ που δεν ανήκει στον χώρο Σένγκεν, 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).

Για να προσχωρήσουν στον χώρο Σένγκεν, τα κράτη Σένγκεν έπρεπε να αποδείξουν ότι είναι ικανά: να αναλάβουν την ευθύνη για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων του χώρου εξ ονόματος των άλλων κρατών που ανήκουν στον χώρο Σένγκεν και για την έκδοση ομοιόμορφων θεωρήσεων βραχείας διαμονής (θεωρήσεις Σένγκεν), να συνεργαστούν αποτελεσματικά με τα άλλα κράτη του χώρου Σένγκεν με στόχο τη διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφάλειας μετά την κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων, να εφαρμόσουν το σύνολο των κανόνων Σένγκεν που αφορούν, για παράδειγμα, τον έλεγχο των χερσαίων, θαλάσσιων και εναέριων συνόρων, την έκδοση θεωρήσεων, την αστυνομική συνεργασία και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, να συνδεθούν και να χρησιμοποιούν το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS). Τα κράτη Σένγκεν υποβάλλονται σε τακτική αξιολόγηση ώστε να ελέγχεται ότι εφαρμόζουν ορθά τους κανόνες Σένγκεν.

---

<sup>20</sup> Βλ. στο δικτυακό τόπο της Γενικής Διεύθυνσης Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων: [ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/borders/borders\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm)

### 1.3.1 «Κοινά Εξωτερικά Σύνορα»

Η άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σημαίνει ότι: Οι πολίτες των κρατών μελών δεν υποβάλλονται σε συνοριακούς ελέγχους. Επίσης δεν υποχρεούνται σε καμιά αναμονή σε αεροδρόμια, σε θαλάσσια ή χερσαία σύνορα και κανένας πλέον έλεγχος στα εσωτερικά σύνορα. Οι υποδομές ελέγχου, όπως οι θάλαμοι των συνοριοφυλάκων, και οι λοιποί φυσικοί φραγμοί έχουν αφαιρεθεί. Τα κράτη της ΕΕ πρέπει να αίρουν όλα τα εμπόδια στην απρόσκοπτη ροή της οδικής κυκλοφορίας, όπως τα όρια ταχύτητας τα οποία δεν είναι αναγκαία. Ωστόσο, επιτρέπεται η διενέργεια αστυνομικών ελέγχων μόνο αν η αστυνομία διαθέτει πληροφορίες για πιθανές απειλές στη δημόσια ασφάλεια ή για εικαζόμενο διασυνοριακό έγκλημα. Επίσης επιτρέπεται η διενέργεια ελέγχων στα λιμάνια και τα αεροδρόμια, μόνο όμως όσον αφορά την επαλήθευση ότι ένα πρόσωπο είναι ο νόμιμος κάτοχος του εισιτηρίου.

Πέραν των εσωτερικών συνόρων, όμως, οι χώρες Σένγκεν έχουν και κοινά εξωτερικά σύνορα. Τα κράτη είναι πλέον από κοινού υπεύθυνα προκειμένου να κατοχυρωθεί η ασφάλεια εντός του χώρου Σένγκεν. Αυτό σημαίνει ότι εν ολίγοις ότι, οι υπήκοοι της ΕΕ σε γενικές γραμμές υποβάλλονται στους ελάχιστους ελέγχους για την επαλήθευση της ταυτότητάς τους βάσει των ταξιδιωτικών τους εγγράφων. Ωστόσο, οι 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 τον σκοπό της διαμονής τους και να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους για τη συντήρησή τους κατά τη διάρκεια της διαμονής τους. Οι υπήκοοι ορισμένων τρίτων χωρών χρειάζονται θεώρηση για να εισέλθουν στον χώρο Σένγκεν. Τα κράτη Σένγκεν έχουν κοινούς κανόνες για την έκδοση θεωρήσεων βραχείας διαμονής Σένγκεν οι οποίες ισχύουν σε όλο τον χώρο Σένγκεν. Οι θεωρήσεις αυτές επιτρέπουν σε ένα πρόσωπο να παραμείνει και να ταξιδεύει στην επικράτεια των κρατών Σένγκεν για μέγιστη περίοδο 90 ημερών ανά περίοδο 180 ημερών.

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 στον χώρο 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 στον χώρο Σένγκεν να μην υποβάλλονται στους τακτικούς συνοριακούς ελέγχους ή να μη χρειάζονται θεώρηση Σένγκεν.

Παρόλο που η κυκλοφορία στο εσωτερικό του χώρου Σένγκεν γίνεται χωρίς ελέγχους, προκειμένου να υπάρξει εγγύηση της ασφάλειας προβλέπεται ευρύτατη συνεργασία μεταξύ των αρχών. Έτσι, για να κατοχυρωθεί η ασφάλεια στον άνευ συνόρων χώρο, τα κράτη Σένγκεν ανταλλάσσουν πληροφορίες για την καταπολέμηση του οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος και της τρομοκρατίας. Έχουν ενισχύσει την αστυνομική συνεργασία, ιδίως μέσω της καταδίωξης πέραν των συνόρων, της διασυνοριακής παρακολούθησης, της σύστασης κοινών αστυνομικών κέντρων και ομάδων, καθώς και της χρήσης του SIS.

### **1.3.2 Η Συνθήκη του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Ένα πρωτόκολλο προσαρτημένο στη συνθήκη του Άμστερνταμ επέτρεψε την ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων που επέφερε το Σένγκεν στην ΕΕ. Ο χώρος Σένγκεν συναντά το νομικό και θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ εντός του οποίου έχει κοινοβουλευτικό και δικαιοδοτικό έλεγχο. Για να επιτευχθεί αυτή η ενσωμάτωση έχουν ληφθεί διάφορες αποφάσεις από το Συμβούλιο της ΕΕ. Κατ' αρχάς, όπως προέβλεπε η συνθήκη του Άμστερνταμ, το Συμβούλιο αντικατέστησε την εκτελεστική επιτροπή που είχε δημιουργηθεί με τις συμφωνίες Σένγκεν. Με την απόφασή του 1999/307/ΕΚ της 1ης Μαΐου 1999, το Συμβούλιο καθόρισε τους τρόπους ενσωμάτωσης της γραμματείας Σένγκεν στη γενική γραμματεία του Συμβουλίου, ιδίως εκείνους που αφορούν το απασχολούμενο από τη γραμματεία Σένγκεν προσωπικό. Ένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα του Συμβουλίου για την ενσωμάτωση του Σένγκεν ήταν να επιλέξει μεταξύ των διατάξεων και των μέτρων που έχουν ληφθεί από τα κράτη που υπέγραψαν τις διακυβερνητικές αυτές συμφωνίες, εκείνες που αποτελούν ένα πραγματικό κεκτημένο, δηλαδή σύνολο πράξεων που θα διατηρηθούν και θα επιτρέψουν τη συνέχιση της συνεργασίας που έχει αναληφθεί. Με τις αποφάσεις 1999/435/ΕΚ και 1999/436/ΕΚ του Συμβουλίου



της 20ης Μαΐου του 1999 εκδόθηκε κατάλογος των στοιχείων που αποτελούν το κεκτημένο καθώς και ο ορισμός για το καθένα από αυτά της αντίστοιχης νομικής βάσης στις ευρωπαϊκές συνθήκες (συνθήκη ΕΚ ή συνθήκη για την ΕΕ). Το μεγαλύτερο μέρος των πράξεων αυτών έχουν δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα. Έκτοτε, η νομοθεσία του Σένγκεν αναπτύχθηκε περαιτέρω. Για παράδειγμα, μερικά άρθρα της σύμβασης του Σένγκεν αντικαταστάθηκαν από νέους νόμους της ΕΕ (π.χ. κώδικας συνόρων του Σένγκεν)<sup>21</sup>.

## **1.4 Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν δεύτερης γενεάς (SIS II)**

Το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS), του οποίου η δεύτερη γενεά ξεκίνησε το 2013, 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, στην ουσία για μια κοινή τράπεζα πληροφοριών, που επιτρέπει στην αστυνομία, στις αρχές που είναι αρμόδιες για τη μετανάστευση, στις δικαστικές και άλλες αρχές να εισάγουν και να συμβουλευόμαστε 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 στον 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.

Αντικείμενο του συστήματος αποτελεί, σύμφωνα με το άρθρο 93 της Σύμβασης Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (ΣΕΣΣ), καταρχήν η προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας και επιπροσθέτως η εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης για την κυκλοφορία των προσώπων στο χώρο Σένγκεν<sup>22</sup>. Το SIS διακρίνεται σε

---

<sup>21</sup> Με πληροφορίες από [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) και [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)

<sup>22</sup> Βλ. Δον. Παπαγιάννης, Ο χώρος της ασφάλειας στην ΕΕ, εκδ. Αντ. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2008, σελ. 166 επ.

Εθνικά Τμήματα ( N- SIS)<sup>23</sup> των συμβαλλομένων μερών και στο Κεντρικό Τμήμα (C-SIS) με το οποίο είναι συνδεδεμένα τα επιμέρους εθνικά τμήματα. Το κάθε συμβαλλόμενο μέρος εισάγει στο εθνικό του σύστημα δεδομένα των κατηγοριών που αναφέρονται στο άρθρο 94 ΣΕΣΣ και τα οποία είναι απαραίτητα για την υλοποίηση των σκοπών που αναφέρονται στα άρθρα 95-100 ΣΕΣΣ.

Το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Δεκεμβρίου 2006 ενέκρινε το σχέδιο SISone4all (μία κοινή προσπάθεια των κρατών μελών συντονισμένη από την Πορτογαλία). Το SISone4all υπήρξε μια προσωρινή λύση που έδωσε τη δυνατότητα σε 9 κράτη μέλη που εντάχθηκαν στην ΕΕ το 2004 να συνδεθούν με την υφιστάμενη έκδοση του συστήματος SIS (SIS1+), με ορισμένες τεχνικές προσαρμογές. Η επιτυχής ολοκλήρωση του SISone4all, σε συνδυασμό με τις θετικές αξιολογήσεις του Σένγκεν, επέτρεψαν την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα τέλη του 2007 και στα αεροδρόμια από τις 30 Μαρτίου 2008.

Η άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα χάραξε το δρόμο για την υλοποίηση εναλλακτικών και λιγότερο επικίνδυνων προσεγγίσεων για τη μετάβαση από το SIS1+ στο SIS II. Κατόπιν αιτήσεων των κρατών μελών για διάθεση περισσότερου χρόνου για τη δοκιμή του συστήματος και για τήρηση λιγότερο επικίνδυνης στρατηγικής για τη μετάβαση από το παλιό στο καινούργιο σύστημα, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για ένα κανονισμό και μία απόφαση που καθορίζουν τα καθήκοντα και τις ευθύνες των διαφόρων μερών που συμμετέχουν στην προετοιμασία για μετάβαση στο SIS II (συμπεριλαμβανομένων των δοκιμών και όποιων περαιτέρω εργασιών ανάπτυξης που είναι αναγκαίες κατά το στάδιο αυτό). Οι προτάσεις αυτές εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο στις 24 Οκτωβρίου 2008.

Ως εκ τούτου, η ένταξη στο σύστημα μεγάλου αριθμού κρατών σε σχέση με τα αρχικώς συμβαλλόμενα σε συνδυασμό με τις ραγδαίες εξελίξεις στο χώρο της

---

<sup>23</sup> Όταν απαιτούνται συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με ειδοποιήσεις στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, οι πληροφορίες αυτές ανταλλάσσονται μέσω του εθνικού δικτύου γραφείων Sirene (Αίτηση συμπληρωματικών πληροφοριών για εθνικές καταχωρίσεις) τα οποία είναι εγκατεστημένα σε όλα τα κράτη Σένγκεν. Τα γραφεία αυτά συντονίζουν τις απαντήσεις σε ειδοποιήσεις στο SIS και εξασφαλίζουν ότι λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα, για παράδειγμα εάν ένα καταζητούμενο άτομο έχει συλληφθεί, εάν ένα άτομο, του οποίου η είσοδος στο χώρο Σένγκεν έχει απαγορευθεί, προσπαθεί να εισέλθει εκ νέου ή εάν ένα κλεμμένο αυτοκίνητο ή ένα δελτίο ταυτότητας έχει κατασχεθεί.

τεχνολογίας των επικοινωνιών, οδήγησαν σε συζητήσεις για τη δημιουργία ενός νέου Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν « δεύτερης γενιάς» (SIS II).

Νομική βάση του νέου συστήματος αποτέλεσαν ως προς τον πρώτο πυλώνα δύο Κανονισμοί<sup>24</sup> ενώ για τον τρίτο πυλώνα εκδόθηκε στις 12 Ιουνίου 2007 η απόφαση 2007/533/ΔΕΥ που προσδιορίζει τις πτυχές 3ου πυλώνα σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του SIS II. Ο σκοπός του συστήματος ορίζεται στο άρθρο 1 παρ. 2 της ανωτέρω απόφασης και είναι «η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας εντός του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της τήρησης της δημόσιας ασφάλειας και τάξης και της προστασίας της ασφάλειας στο έδαφος των κρατών μελών» παρέχοντας επιπλέον εγγυήσεις ασφάλειας για τα κράτη μέλη.

Οι διαφοροποιήσεις του νέου συστήματος σε σχέση με το παλιό είναι καταρχήν η διεύρυνση των κατηγοριών δεδομένων που θα καταχωρούνται σε αυτό αλλά και το γεγονός ότι θα πρέπει να επιτρέπει την επεξεργασία βιομετρικών δεδομένων. Μια ακόμα προσθήκη αποτελεί η δυνατότητα πρόσβασης της Europol και της Eurojust στα δεδομένα του SIS II. Όσον αφορά την προστασία των υποκειμένων των δεδομένων η απόφαση 2007/533/ΔΕΥ δεν εισάγει κάποια νέα ρύθμιση, αλλά επαναλαμβάνει τα δικαιώματα που προβλέπονταν στο πλαίσιο του SIS της πρώτης γενιάς.

Το σύστημα αυτό — μαζί με το VIS και τις βάσεις δεδομένων Eurodac — διαχειρίζεται ο οργανισμός για τη λειτουργική διαχείριση των συστημάτων τεχνολογίας των πληροφοριών μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, eu-LISA, που έχει έδρα στο Ταλλίν της Εσθονίας. Ως τις 31 Δεκεμβρίου 2016 είχαν καταγραφεί 70,8 εκατομμύρια ειδοποιήσεις. Ο μεγαλύτερος αριθμός ειδοποιήσεων αφορούσαν απολεσθέντα ή κλαπέντα έγγραφα (άνω των 39 εκατομμυρίων) και κλαπέντα οχήματα (περίπου 5 εκατομμύρια).

---

<sup>24</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 που προσδιορίζει τις πτυχές 1ου πυλώνα σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του SIS II και κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1986/2006 σχετικά με την πρόσβαση των υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με την ταξινόμηση των οχημάτων στο SIS II, εγκρίθηκαν στις 20 Δεκεμβρίου 2006.

## 1.5 Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)

Οι επιθέσεις της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2001 οδήγησαν τα κράτη μέλη να λάβουν την απόφαση για επίσπευση της εφαρμογής μιας κοινής πολιτικής για τις θεωρήσεις, δημιουργώντας το 2004 ένα σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών για τις θεωρήσεις βραχείας διαμονής<sup>25</sup>. Άλλωστε είναι αντιληπτό ότι η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων καθιστά ευκολότερες τις καταχρήσεις των καθεστώτων θεωρήσεων στα κράτη μέλη. Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), το οποίο ήρθε για να συμπληρώσει την υιοθέτηση της θεώρησης ενιαίου τύπου, διευκολύνει τη εξέταση των σχετικών αιτήσεων και τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα και συμβάλλει παράλληλα στην πρόληψη των απειλών κατά της εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών<sup>26</sup>. Το 2008 ο κανονισμός 767/2008/ΕΚ<sup>27</sup> καθορίζει το αντικείμενο, τις λειτουργικές δυνατότητες και τις ευθύνες του VIS και προβλέπει τους όρους και τις διαδικασίες ανταλλαγής στοιχείων μεταξύ των κρατών μελών και των συνδεδεμένων χωρών της ΕΕ που εφαρμόζουν την κοινή πολιτική για τις θεωρήσεις.

### 1.5.1 Ο σκοπός λειτουργίας του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις

Ο σκοπός λειτουργίας του VIS περιγράφεται στον κανονισμό 767/2008/ΕΚ του Συμβουλίου. Σύμφωνα με το άρθρο 2 το εν λόγω σύστημα αποσκοπεί : α) στη βελτίωση της συνεργασίας των προξενικών αρχών διευκολύνοντας την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών για τις αιτήσεις θεωρήσεων και τις σχετικές αποφάσεις, β) στη διαδικασία υποβολής των αιτήσεων θεώρησης, γ) στην πρόληψη

---

<sup>25</sup> Για το λόγο αυτό συγκαλείται έκτακτο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στις 20 Σεπτεμβρίου 2001.

<sup>26</sup> 2004/512/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2004, για τη δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), ΕΕ L 213 της 15/06/2004, σελ. 5

<sup>27</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9<sup>ης</sup> Ιουλίου 2008, για Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (Κανονισμός VIS), ΕΕ L 218 της 13/08/2008, σελ. 60.

του φαινομένου της «άγρας θεώρησης» (visa shopping)<sup>28</sup>, δ) στην καταπολέμηση της απάτης, ε) στην εναρμόνιση των ελέγχων στα εξωτερικά σημεία διέλευσης των κρατών μελών και στο σύνολο της επικράτειας τους, στ) στον εντοπισμό των προσώπων που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους που διέπουν την είσοδο, την παραμονή ή την κατοικία στο έδαφος των κρατών μελών, ζ) στην εφαρμογή του κανονισμού 343/2003/ΕΚ του Συμβουλίου περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου (γνωστό ως κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ) η) στην αποτροπή των απειλών κατά της εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών.

### 1.5.2 Η δομή του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις

Το VIS απαρτίζεται από μια κεντρική δομή, το Κεντρικό Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (CS-VIS) με έδρα το Στρασβούργο και από την εθνική διεπαφή σε κάθε κράτος μέλος (NI-VIS) μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η διασύνδεση με την αντίστοιχη κεντρική εθνική αρχή του οικείου κράτους μέλους. Παράλληλα, υφίσταται και μια επικοινωνιακή υποδομή μεταξύ του κεντρικού Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις και των εθνικών διεπαφών<sup>29</sup>. Το δίκτυο αυτό επικοινωνίας επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να επεξεργάζονται δεδομένα σχετικά με τις αιτήσεις θεωρήσεων που εκδίδονται, απορρίπτονται, ακυρώνονται, ανακαλούνται ή παρατείνονται σε άλλα κράτη μέλη.

Κάθε κράτος μέλος διορίζει μια εθνική αρχή η οποία παρέχει πρόσβαση στο VIS στις αρμόδιες αρχές και συνδέεται με τις εθνικές διεπαφές. Τα κράτη μέλη έχουν στην αρμοδιότητα τους την διοργάνωση, διαχείριση, λειτουργία και συντήρηση του VIS, τη διαχείριση και τις λεπτομέρειες πρόσβασης στο σύστημα του

---

<sup>28</sup> Αυτό που επιδιώκεται είναι να αποφευχθεί το φαινόμενο ενός πολίτη τρίτης χώρας που προκειμένου να του δοθεί η θεώρηση εισόδου καταθέτει αίτημα στο προξενείο κάθε κράτους μέλους ώστε κάποιος να κάνει δεκτό το σχετικό του αίτημα. Οι λόγοι απόρριψης γίνονται γνωστοί μέσω του VIS σε κάθε κράτος μέλος προκειμένου να συνυπολογιστούν κατά τη λήψη της απόφασης από τις αρμόδιες αρχές του.

<sup>29</sup> 2004/512/ΕΚ : Απόφαση του Συμβουλίου της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2004 για τη δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), ο.π.

εξουσιοδοτημένου προσωπικού, την κατάρτιση και ενημέρωση του τελευταίου και τέλος, το κόστος λειτουργίας του συστήματος.

Η επιχειρησιακή διαχείριση του κεντρικού VIS και των εθνικών διεπαφών ανήκει στη «διαχειριστική αρχή». Η αρχή αυτή έχει την εποπτεία, την ασφάλεια και τον συντονισμό της επικοινωνίας μεταξύ του Κεντρικού Συστήματος και των εθνικών διεπαφών. Παράλληλα, μεριμνά για την εκτέλεση όλων των εργασιών που απαιτούνται ώστε να λειτουργεί επί 24ωρου βάσεως, επτά ημέρες την εβδομάδα και σε ικανοποιητικό βαθμό επιχειρησιακής ποιότητας και ταχύτητας διεκπεραίωσης, ιδίως όσον αφορά το χρόνο που απαιτείται για την υποβολή ερωτήσεων στην κεντρική βάση δεδομένων από τις προξενικές αρχές. Η διαχειριστική αρχή παρέχει στον Ευρωπαϊκό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες, ώστε ο τελευταίος να διενεργεί τον έλεγχο των δραστηριοτήτων επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων που διενεργείται από αυτή.

Τα κράτη μέλη ορίζουν «την εθνική αρχή ελέγχου» η οποία με ανεξαρτησία εξακριβώνει τη νομιμότητα της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Οι εθνικές αρχές ελέγχου και ο Ευρωπαϊός Επόπτης Προστασίας Δεδομένων συνεργάζονται στενά στο πλαίσιο των ευθυνών τους και εξασφαλίζουν τη συντονισμένη εποπτεία του VIS και των εθνικών συστημάτων. Οι ανωτέρω αρχές, εντός του πεδίου των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, ανταλλάσσουν σχετικές πληροφορίες, αλληλοβοηθούνται κατά τη διενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων, επιλύουν προβλήματα που μπορεί να ανακύψουν κατά την άσκηση ανεξάρτητου ελέγχου η κατά την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης ενός προσώπου στα δεδομένα που το αφορούν, συντάσσουν από κοινού προτάσεις ώστε να εξευρεθούν κοινές λύσεις σε τυχόν προβλήματα και προάγουν την ευαισθητοποίηση όσον αφορά στα δικαιώματα για την προστασία των δεδομένων.

Την ασφάλεια των δεδομένων πριν και κατά τη διάρκεια της διαβίβασής τους στην εθνική διεπαφή την αναλαμβάνει το υπεύθυνο κράτος μέλος. Το τελευταίο κατοχυρώνει και την ασφάλεια των δεδομένων που λαμβάνει. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφαρμόζει και παρακολουθεί την αποτελεσματικότητα των μέτρων ασφαλείας για το κεντρικό VIS καθώς και την επικοινωνιακή υποδομή ορίζοντας υπεύθυνους ασφαλείας με συγκεκριμένα καθήκοντα.

Κάθε κράτος μέλος εξοπλίζει τις διπλωματικές ή προξενικές αρχές του, καθώς και τις αρχές που είναι αρμόδιες για τη χορήγηση θεωρήσεων στα σύνορα, με κατάλληλα συστήματα για τη συλλογή βιομετρικών στοιχείων. Παράλληλα, φροντίζει για τη νομιμότητα της επεξεργασίας των δεδομένων και εξασφαλίζει την πρόσβαση στα δεδομένα που υφίστανται επεξεργασία στο VIS μόνο στο κατάλληλα εξουσιοδοτημένο προσωπικό<sup>30</sup>. Το υπεύθυνο κράτος μέλος φροντίζει, επίσης, για τη νομότυπη συγκέντρωση και διαβίβαση των στοιχείων στη βάση δεδομένων και για τη συνεχή επικαιροποίησή τους.

### 1.5.3 Η καταχώριση δεδομένων στο Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις

Η νόμιμη είσοδος ενός υπηκόου τρίτης χώρας σε κράτος της ΕΕ προϋποθέτει για σημαντικό αριθμό εξ αυτών την κατοχή θεώρησης εισόδου. Ο κανονισμός 539/2001/ΕΚ περιέχει τον κατάλογο των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών (ο αποκαλούμενος αρνητικός κατάλογος), και τον κατάλογο των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (ο αποκαλούμενος θετικός κατάλογος)<sup>31</sup>. Η διάκριση γίνεται μέσω σταθμισμένης, κατά περίπτωση, αξιολόγησης διαφόρων κριτηρίων που συνδέονται ιδίως με την παράνομη μετανάστευση, με τη δημόσια τάξη και την ασφάλεια, καθώς και με τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες. Λαμβάνονται, επίσης, υπόψη λόγοι περιφερειακής συνοχής και αμοιβαιότητας. Η απόφαση 1105/2011/ΕΚ προβλέπει ότι ο αλλοδαπός οφείλει να είναι κάτοχος πιστοποιημένων ταξιδιωτικών εγγράφων, τα οποία θα πρέπει

---

<sup>30</sup> Για την αποτελεσματικότητα των μέτρων ασφαλείας για το κεντρικό VIS και την επικοινωνιακή υποδομή του βλ., Απόφαση της Επιτροπής της 4<sup>ης</sup> Μαΐου 2010 για το σχέδιο ασφαλείας σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις, ΕΕ L 112 της 05/05/2010, σελ. 25.

<sup>31</sup> Στον δικτυακό τόπο της Γενικής Διεύθυνσης Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων δημοσιεύεται και επικαιροποιείται τακτικά κατάλογος των χωρών των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση για να εισέλθουν στον χώρο Σένγκεν; [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm).

να αναφέρονται «στον κατάλογο ταξιδιωτικών εγγράφων» που καταρτίζει η Επιτροπή με τη βοήθεια των κρατών μελών.

Ο αλλοδαπός, ο οποίος επιθυμεί να επισκεφτεί κράτος μέλος της ΕΕ και να αιτηθεί θεώρηση βραχείας διαμονής, οφείλει να εμφανισθεί αυτοπροσώπως στο προξενείο του κράτους που πρόκειται να επισκεφθεί και να καταθέσει αίτημα για θεώρηση προσκομίζοντας τα προβλεπόμενα πιστοποιητικά. Αφής στιγμής θεωρηθεί αποδεκτό το αίτημα, η αρμόδια αρχή δημιουργεί τον φάκελο της αίτησης εισάγοντας μια σειρά από συγκεκριμένα στοιχεία.

Με το άνοιγμα του φακέλου ελέγχεται πιθανή καταχώριση στο VIS προηγούμενης αίτησης του ενδιαφερομένου. Στην περίπτωση που υπάρχει, η αρχή θεώρησης συνδέει κάθε νέο φάκελο αίτησης με τον προηγούμενο του ίδιου αιτούντος. Σε αντίθετη περίπτωση εισάγονται στο VIS τα ακόλουθα στοιχεία : α) αλφαριθμητικά δεδομένα για τον αιτούντα και τις αιτούμενες, εκδοθείσες, απορριφθείσες, ακυρωθείσες, ανακληθείσες ή παραταθείσες θεωρήσεις β) κατά πρόσωπο φωτογραφία με ηλεκτρονική σάρωση γ) δέκα δακτυλικά αποτυπώματα με επίπεδη και ψηφιακή λήψη<sup>32</sup>.

Η φωτογραφία και τα δακτυλικά αποτυπώματα<sup>33</sup> αποτελούν βιομετρικά στοιχεία<sup>34</sup>. Για το λόγο αυτό λαμβάνονται από εξειδικευμένο προσωπικό της διπλωματικής ή

---

<sup>32</sup> 2009/756/ΕΚ : Απόφαση της Επιτροπής, της 9<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009, για τον καθορισμό προδιαγραφών όσον αφορά τη ευκρίνεια και χρήση των δακτυλικών αποτυπωμάτων για τη βιομετρική ταυτοποίηση και επαλήθευση στο Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, ΕΕ L 270 της 15/10/2009, σελ. 251.

<sup>33</sup> Μελέτη που προηγήθηκε της εφαρμογής του συστήματος ανέλυσε τρεις τεχνικές, η χρήση των οποίων μπορεί να προβλεφθεί στο πλαίσιο ενός συστήματος βιομετρικής πιστοποίησης ταυτότητας : ιριδοσκόπηση, αναγνώριση προσώπου και δακτυλικά αποτυπώματα. Στη μελέτη κατέληξαν ότι η πλέον ενδεδειγμένη λύση είναι αυτή των δακτυλικών αποτυπωμάτων. Η τεχνολογία των δακτυλικών αποτυπωμάτων προσφέρει την απαιτούμενη ακρίβεια για τον προσδιορισμό των προσώπων. Η τεχνική της βιομετρικής πιστοποίησης ταυτότητας, όπως είναι η αναγνώριση προσώπου, θεωρούν οι μελετητές, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για να αυξήσει την ακρίβεια του συστήματος βλ., Ευρωπαϊκή επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εν όψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης σχετικά με την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής για την παράνομη μετανάστευση, την παράνομη διακίνηση και την εμπορία ανθρώπων, τα εξωτερικά σύνορα και την επαναπροώθηση των παρανομών διαμενόντων, COM (2003) 323 τελικό, 03/06/2003, σελ. 5.

<sup>34</sup> Η ανάγκη χρήσης βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων επιταχύνθηκε λόγω της αμερικάνικης κανονιστικής ρύθμισης που απαιτούσε από τα διαβατήρια υπηκόων, οι οποίοι επωφελούνται του αμερικάνικου προγράμματος απαλλαγής θεώρησης, να περιέχουν συμπληρωματικά χαρακτηριστικά ασφάλειας.



προξενικής αρχής ή της αρχής που είναι αρμόδια για τη χορήγηση θεωρήσεων στα σύνορα. Η ενσωμάτωση αυτών των στοιχείων στο VIS κρίθηκε αναγκαία καθώς καθιστούν αξιόπιστη την εξακρίβωση της ταυτότητας των αιτούντων θεώρηση συνδέοντας, με τον πιο ασφαλή τρόπο, τον κάτοχο θεώρησης με το διαβατήριό του. Από τη λήψη της φωτογραφίας δεν εξαιρείται κανένας. Αντιθέτως, δεν λαμβάνονται δακτυλικά αποτυπώματα από παιδιά ηλικίας κάτω των 12 ετών, από πρόσωπα για τα οποία η λήψη είναι αδύνατη για σωματικούς λόγους, από αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων και τις/τους συζύγους τους, καθώς και από μονάρχες και άλλα ανώτερα μέλη της βασιλικής οικογένειας, όταν για όλες τις περιπτώσεις υπάρχει προηγούμενη πρόσκληση από κυβερνήσεις των κρατών μελών ή από διεθνείς οργανισμούς. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι για όλα τα βιομετρικά δεδομένα ισχύουν οι αυστηροί ευρωπαϊκοί κανόνες προστασίας δεδομένων και κυρίως η οδηγία 95/46/ΕΚ<sup>35</sup> και ο κανονισμός 45/2001/ΕΚ<sup>36</sup>.

Αφότου ληφθεί η απόφαση χορήγησης της θεώρησης, η επιφορτισμένη με τις θεωρήσεις αρχή προσθέτει στοιχεία σχετικά με την αρχή και την ημερομηνία έκδοσης, το είδος θεώρησης, το έδαφος στο οποίο ο κάτοχος της θεώρησης έχει δικαίωμα να ταξιδέψει, την περίοδο ισχύος, τον αριθμό εισόδων που επιτρέπονται κατά τη διάρκεια της επιτρεπόμενης διαμονής. Πρόσθετα στοιχεία πρέπει να επισυνάπτονται αν η επιφορτισμένη με τις θεωρήσεις αρχή που εκπροσωπεί άλλη χώρα της ΕΕ διακόψει την εξέταση μιας αίτησης καθώς και όταν λαμβάνει απόφαση για άρνηση, ακύρωση ή ανάκληση θεώρησης, ή παράταση της διάρκειας ισχύος μιας θεώρησης.

Ανάμεσα στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εισαγωγή δεδομένων στο VIS και των δεδομένων αυτών δημιουργείται μια σχέση «ιδιοκτησίας». Η «ιδιοκτησία» μιας αίτησης και των σχετικών αποφάσεων που λαμβάνονται από τις

---

<sup>35</sup> Οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1995 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, ΕΕ L 281 της 23/11/1995, σελ 31.

<sup>36</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, ΕΕ L 8 της 12/01/2001, σελ. 1.

αρχές θεώρησης καταχωρίζεται στο VIS κατά τη δημιουργία του φακέλου αίτησης ή την εισαγωγή της σχετικής απόφασης και δεν μπορεί να μεταβληθεί μεταγενέστερα.

Η διόρθωση ή διαγραφή των δεδομένων που έχουν καταχωρισθεί είναι εφικτή μόνο από το κράτος στο οποίο εισήχθησαν. Δεν επιτρέπεται, όμως, οποιαδήποτε τροποποίηση αφορά στον αριθμό της αίτησης, σε αυτόν της αυτοκόλλητης θεώρησης, στον τύπο της απόφασης, στο εκπροσωπούμενο κράτος μέλος (εάν υπάρχει) και στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εισαγωγή δεδομένων στο VIS. Εάν τα προαναφερθέντα δεδομένα πρέπει να διορθωθούν, ο φάκελος της αίτησης ή τα δεδομένα τα σχετικά με τις αποφάσεις που ελήφθησαν από τις αρχές θεώρησης διαγράφονται και δημιουργείται ένας νέος φάκελος. Μόνο το κράτος μέλος που έχει την «ιδιοκτησία» των δεδομένων τα οποία περιλαμβάνονται στην αίτηση μπορεί να τα διαγράψει<sup>37</sup>.

#### **1.5.4 Η λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις**

Η δυνατότητα πρόσβασης στα δεδομένα του VIS δίνεται μόνο σε αυστηρά εξειδικευμένο προσωπικό το οποίο εξασφαλίζει αφενός ότι η διαχείριση αυτών περιορίζεται στην απαραίτητη, κατάλληλη και ανάλογη προς την εκτέλεση των καθηκόντων του χρήση, αφετέρου ότι όταν χρησιμοποιείται το VIS δεν προβαίνει σε διακρίσεις εναντίον αιτούντων και κατόχων θεωρήσεων και σέβεται πλήρως την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Σε εθνικό επίπεδο κάθε κράτος μέλος ορίζει τις αρμόδιες αρχές των οποίων το δεόντως εξουσιοδοτημένο προσωπικό μπορεί να εισάγει, να τροποποιεί, να διαγράφει ή να αναζητεί δεδομένα στο σύστημα. Για τον διορισμό ενημερώνεται η Επιτροπή. Παράλληλα, το προσωπικό αυτό κατοχυρώνει την ασφάλεια των δεδομένων κατά τη διαβίβασή τους στην εντεταλμένη αρχή και την

---

<sup>37</sup> 2009/876/EK ; Απόφαση της Επιτροπής, της 30<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση τεχνικών μέτρων εφαρμογής για την εισαγωγή των δεδομένων και τη σύνδεση αιτήσεων, την πρόσβαση σε δεδομένα, την τροποποίηση, διαγραφή και πρόωρη διαγραφή δεδομένων καθώς και για την τήρηση αρχείων που αφορούν τις πράξεις επεξεργασίας δεδομένων και την πρόσβαση στα αρχεία αυτά στο πλαίσιο του Συστήματος Πληροφοριών για τις θεωρήσεις , ΕΕ L 315 της 02/12/2009, σελ. 196.

παραλαβή τους από αυτή, καθώς και την ασφάλεια των δεδομένων που θα αναζητηθούν από το VIS.

Η αρμόδια εθνική αρχή για τις θεωρήσεις μπορεί να συμβουλευέται το VIS με σκοπό την εξέταση των αιτήσεων και των σχετικών αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων έκδοσης, άρνησης, παράτασης, ακύρωσης ή ανάκλησης της θεώρησης ή μείωσης της διάρκειας ισχύος. Είναι εξουσιοδοτημένη να πραγματοποιεί έρευνες σε ορισμένα από τα στοιχεία που συμπεριλαμβάνονται στο έντυπο και στον φάκελο της αίτησης. Εάν η διεξαγόμενη έρευνα δείξει ότι το VIS περιέχει στοιχεία για τον αιτούντα, η επιφορτισμένη με τις θεωρήσεις αρχή αποκτά πρόσβαση στο φάκελο της αίτησης και σε όσους φακέλους συνδέονται με αυτόν.

Στην περίπτωση που απαιτείται έρευνα στοιχείων και πρέπει να υπάρχει διαβούλευση μεταξύ εθνικών κεντρικών αρχών, τότε το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης διαβιβάζει στο VIS την αίτηση διαβούλευσης, συνοδευόμενη από τον αριθμό της αίτησης, προσδιορίζοντας το ή τα κράτη μέλη με το οποίο ή τα οποία πρέπει να διαβουλευτεί. Εν συνέχεια, το VIS διαβιβάζει το αίτημα στην ενδιαφερόμενη χώρα για να ακολουθηθεί εν συνέχεια η αντίστροφη πορεία : η χώρα αποδέκτης του αιτήματος διαβιβάζει την απάντηση στο VIS το οποίο, εν συνέχεια την προωθεί στη χώρα που διατύπωσε το αίτημα.

Όταν διενεργείται έλεγχος στα εξωτερικά σημεία συνοριακής διέλευσης για την ταυτότητα του κατόχου θεώρησης ή/και το γνήσιο της θεώρησης ή/και το κατά πόσο πληρούνται οι όροι εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών, οι επιφορτισμένες με τους ελέγχους αρχές πραγματοποιούν την έρευνα βάσει του αριθμού της αυτοκόλλητης θεώρησης, σε συνδυασμό με την επαλήθευση των δακτυλικών αποτυπωμάτων του κατόχου θεώρησης. Μπορούν, επίσης, να πραγματοποιούν έρευνες με σκοπό να ελέγχουν την ταυτότητα του προσώπου, την αυθεντικότητα της θεώρησης και το κατά πόσο το εν λόγω πρόσωπο πληροί τους όρους εισόδου, παραμονής ή κατοικίας στα εθνικά εδάφη. Εάν από την έρευνα προκύψει καταχώρηση δεδομένων στο VIS σχετικά με τον κάτοχο θεώρησης, η αρμόδια για τους συνοριακούς ελέγχους αρχή εξουσιοδοτείται να συμβουλευέται την κατάσταση της θεώρησης, φωτογραφίες και δεδομένα που έχουν καταχωρισθεί σχετικά με την τυχόν εκδοθείσα, ακυρωθείσα ή ανακληθείσα θεώρηση ή θεώρηση της οποίας η διάρκεια ισχύος έχει παραταθεί ή μειωθεί.

Οι συνοριοφύλακες έχουν τη δυνατότητα να πραγματοποιούν αναζήτηση στο VIS μόνο βάσει του αριθμού της αυτοκόλλητης θεώρησης και εφόσον δεν υπάρχει αμφιβολία ως προς την ταυτότητα του κατόχου ή /και το γνήσιο της θεώρησης. Οι προϋποθέσεις της τυπικής αυτής αναζήτησης είναι τρεις. Πρώτον, η κυκλοφορία στο σημείο διέλευσης των συνόρων να αγγίζει τα υψηλά επίπεδα με αποτέλεσμα ο χρόνος αναμονής να καθίσταται υπερβολικός. Δεύτερον, να υπάρχει ανεπάρκεια προσωπικού και εξοπλισμού. Τρίτον, να υφίσταται απουσία κινδύνου που συνδέεται με την εσωτερική ασφάλεια και την παράνομη μετανάστευση. Στην περίπτωση αυτή, όμως, οφείλουν να κάνουν δειγματοληπτικούς ελέγχους επαληθεύοντας και τα δακτυλικά αποτυπώματα. Το αρμόδιο κράτος μέλος κοινοποιεί στους εταίρους του τη σχετική απόφαση.

Στο εσωτερικό των κρατών μελών, οι εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες να ελέγχουν ότι πληρούνται οι όροι εισόδου, παραμονής και κατοικίας στο έδαφος των κρατών μελών, εξουσιοδοτούνται να πραγματοποιούν έρευνες με βάση τον αριθμό αυτοκόλλητης θεώρησης σε συνδυασμό με την επαλήθευση των δακτυλικών αποτυπωμάτων όταν προτίθενται να εξακριβώσουν την ταυτότητα του κατόχου θεώρησης και/ή το γνήσιο της θεώρησης και/ή το αν πληρούνται οι όροι εισόδου, παραμονής και κατοικίας. Εάν η έρευνα δείξει ότι στο VIS έχουν καταχωρισθεί δεδομένα σχετικά με τον κάτοχο θεώρησης, η αρμόδια αρχή εξουσιοδοτείται να συμβουλευτεί την κατάσταση της θεώρησης και δεδομένα από το έντυπο της θεώρησης, φωτογραφίες και δεδομένα σχετικά με τυχόν εκδοθείσα, ακυρωθείσα ή ανακληθείσα θεώρηση ή θεώρηση της οποίας η διάρκεια ισχύος έχει παραταθεί ή μειωθεί.

Για τον εντοπισμό προσώπου το οποίο δεν πληροί ή δεν πληροί πλέον τους απαιτούμενους όρους εισόδου ή παραμονής, οι αρμόδιες αρχές εξουσιοδοτούνται να πραγματοποιούν έρευνες με τα δακτυλικά αποτυπώματα. Εάν τα δακτυλικά αποτυπώματα του εν λόγω προσώπου δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ή αν η έρευνα με τα δακτυλικά αποτυπώματα αποτύχει, οι αρμόδιες αρχές δύνανται να πραγματοποιούν έρευνα στο VIS με το όνομα, το φύλο, την ημερομηνία και τον τόπο γέννησης και/ή αντλώντας πληροφορίες από το ταξιδιωτικό έγγραφο. Αυτά τα στοιχεία μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε συνδυασμό με την εθνικότητα του προσώπου. Στην περίπτωση που η έρευνα δείξει ότι το VIS περιλαμβάνει δεδομένα για τον αιτούντα, η αρμόδια αρχή εξουσιοδοτείται να κάνει μια εκτεταμένη έρευνα

και να συμβουλευτείται τα εξής : τον αριθμό της αίτησης, την κατάσταση της θεώρησης και την αρχή όπου υποβλήθηκε η αίτηση, φωτογραφίες του αιτούντος, τα δεδομένα του εντύπου αίτησης και όσα έχουν εισαχθεί σχετικά με τυχόν εκδοθείσα, απορριφθείσα, ακυρωθείσα ή ανακληθείσα θεώρηση, ή θεώρηση της οποίας η διάρκεια ισχύος έχει παραταθεί ή μειωθεί καθώς και αιτήσεις των οποίων η εξέταση διεκόπη.

Οι αρμόδιες αρχές για το άσυλο εξουσιοδοτούνται να πραγματοποιούν έρευνες στο VIS με βάση τα δακτυλικά αποτυπώματα, αλλά με μόνο σκοπό τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου. Εντούτοις, αν τα δακτυλικά αποτυπώματα δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ή η έρευνα αποτύχει, οι αρχές δύνανται να πραγματοποιούν έρευνα με βάση τα δεδομένα που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο.

Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, οι εθνικές αρχές και η Ευροpol δύνανται να ζητούν πρόσβαση σε δεδομένα που έχουν εισαχθεί στο VIS, με σκοπό την αποτροπή, την εξακρίβωση ή τη διερεύνηση τρομοκρατικών και αξιόποινων πράξεων. Τα κράτη μέλη ορίζουν τον κατάλογο των εθνικών εντεταλμένων αρχών και τον κοινοποιούν στην Επιτροπή και στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Η πρόσβαση της Ευροpol και των εθνικών αρχών στο VIS γίνεται ενός των ορίων των εξουσιών τους, ύστερα από τεκμηριωμένο γραπτό ή ηλεκτρονικό αίτημα, υπό δύο προϋποθέσεις. Πρώτον, η πρόσβαση αυτή είναι αναγκαία για την πρόληψη, εξακρίβωση και διερεύνηση τρομοκρατικών πράξεων και άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων. Δεύτερον, η μελέτη των δεδομένων του VIS πιστεύεται βάσιμα ότι θα συμβάλει ουσιαστικά στην πρόληψη, εξακρίβωση και διερεύνηση κάποιας αξιόποινης πράξης<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> 2008/633/ΔΕΥ : Απόφαση του Συμβουλίου της 23<sup>ης</sup> Ιουνίου 2008 σχετικά με την πρόσβαση στο Σύστημα πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) των εντεταλμένων αρχών των κρατών μελών καθώς και η Ευρωπόλ, προς αναζήτηση δεδομένων για την πρόληψη, εξακρίβωση και διερεύνηση τρομοκρατικών πράξεων και άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων, ΕΕ L 218 της 13/08/2008, σελ. 129. Η απόφαση 2013/392/ΕΕ προσδιορίζει ως ημερομηνία έναρξης παραγωγής αποτελεσμάτων της απόφασης 2008/633/ΔΕΥ την ημερομηνία δημοσίευσής της, δηλαδή τις 23 Ιουλίου 2013. Η απόφαση αυτή ακυρώνεται από το Δικαστήριο της ΕΕ κατόπιν προσφυγής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το τελευταίο προβάλλει δύο λόγους προς υποστήριξη της προσφυγής του. Πρώτον, αμφισβητεί την εκ μέρους του συμβουλίου επιλογή της ορθής διαδικασίας λήψης απόφασης για την έκδοση της απόφασης 2013/392/ΕΕ καθώς δεν συμμετείχε στην έκδοση της προσβαλλόμενης αποφάσεως στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας του. Εκ του γεγονότος αυτού υποστηρίζει ότι η διαδικασία λήψεως αποφάσεως που χρησιμοποίησε το Συμβούλιο είναι πλημμελής λόγω παραβάσεως ουσιαστικού τύπου. Δεύτερον, προσάπτει στο Συμβούλιο ότι χρησιμοποίησε είτε μια νομική βάση που έχει καταργηθεί μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, είτε μια

Κάθε φάκελος αίτησης διατηρείται στο VIS έως πέντε έτη. Μετά την πενταετία η διαγραφή γίνεται αυτόματα. Η περίοδος αυτή έχει ως αφετηρία : α) την ημερομηνία λήξης της θεώρησης σε περίπτωση έκδοσης θεώρησης β) τη νέα ημερομηνία λήξης σε περίπτωση παράτασης γ) την ημερομηνία δημιουργίας του φακέλου αίτησης στο VIS, σε περίπτωση απόσυρσης ή αρχειοθέτησης της αίτησης ή διακοπής της εξέτασης της δ) την ημερομηνία της απόφασης της αρχής θεώρησης σε περίπτωση απόρριψης, ακύρωσης, ανάκλησης της αίτησης ή μείωσης της διάρκειας ισχύος της. Κάθε άτομο έχει το δικαίωμα να του κοινοποιούνται δεδομένα που το αφορούν και τα οποία έχουν καταχωρισθεί στο VIS και να ζητά τη διόρθωση ανακριβών δεδομένων καθώς και τη διαγραφή δεδομένων που δεν έχουν καταχωρισθεί νομοτύπως. Τα δικαιώματα αυτά ενισχύονται από την εθνική αρχή ελέγχου που ορίζεται σε κάθε κράτος μέλος σύμφωνα με την οδηγία 95/46/EK.

Τα δεδομένα που υφίστανται επεξεργασία στο VIS δεν μεταβιβάζονται ούτε διατίθενται σε τρίτη χώρα ή σε διεθνή οργανισμό. Σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις είναι εφικτή η μεταβίβαση ή διάθεση τους αποκλειστικά για σκοπούς αποτροπής και εξακρίβωσης τρομοκρατικών πράξεων και άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων.

### **1.5.5 Οι περιφέρειες εφαρμογής του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις**

Ο κανονισμός 767/2008/EK προβλέπει τη σταδιακή λειτουργία του VIS και αναθέτει στην Επιτροπή την επιλογή των περιφερειών. Στα κριτήρια επιλογής των τελευταίων περιλαμβάνονται ο κίνδυνος παράνομης μετανάστευσης, οι απειλές για

---

παράγωση νομική βάση, η οποία είναι παράνομη δυνάμει της νομολογίας του Δικαστηρίου βλ., 2013/392/ΕΕ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2013, για τον καθορισμό της ημερομηνίας έναρξης παραγωγής αποτελεσμάτων της απόφασης 2008/633/ΔΕΥ σχετικά με την πρόσβαση στο Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) των εντεταλμένων αρχών των κρατών μελών καθώς και της Ευρωπόλ, προς αναζήτηση δεδομένων για την πρόληψη, εξακρίβωση, διερεύνηση τρομοκρατικών πράξεων και άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων, ΕΕ L 198 της 23/07/2013, σελ. 45, ΔΕΕ C-540/13, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο/ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 16/04/2015, Αίτηση ακύρωσης.

την εσωτερική ασφάλεια των κρατών μελών και η δυνατότητα συλλογής βιομετρικών στοιχείων από όλες τις περιφέρειες.

Το 2005 η Επιτροπή προβαίνει σε αξιολόγηση των περιφερειών λαμβάνοντας υπόψη παραμέτρους όπως, τον μέσο αριθμό περιπτώσεων άρνησης χορήγησης θεώρησης και άρνησης εισόδου και την ανάγκη ενίσχυσης της προξενικής παρουσίας και αντιπροσώπευσης των κρατών μελών σε ορισμένες περιφέρειες για την αποτελεσματική εφαρμογή του VIS. Με βάση την αξιολόγηση αυτή προτείνει ως πρώτη περιφέρεια τη Βόρεια Αφρική ( Αλγερία, Αίγυπτος, Λιβύη, Μαυριτανία, Μαρόκο, Τυνησία). Ως δεύτερη, την Εγγύς Ανατολή με εξαίρεση τα κατεχόμενα παλαιστινιακά εδάφη ( Ισραήλ, Ιορδανία, Λίβανος, Συρία). Ως τρίτη, την περιοχή του Περσικού Κόλπου ( Αφγανιστάν, Μπαχρέιν, Ιράν, Ιράκ, Κουβέιτ, Ομάν, Κατάρ, Σαουδική Αραβία, Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα, Υεμένη). Με την απόφαση 2011/636/ΕΕ της Επιτροπής της 21<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2011 η εφαρμογή στην πρώτη προτεινόμενη περιφέρεια οριστικοποιείται<sup>39</sup>. Από τις 11 Οκτωβρίου 2011 η λειτουργία του κανονισμού αποτελεί γεγονός. Από την εικοστή ημέρα μετά την ημερομηνία έναρξης της λειτουργίας του VIS στην πρώτη περιφέρεια, ο διεξοδικός έλεγχος κατά την είσοδο περιλαμβάνει εξακρίβωση της ταυτότητας του κατόχου της θεώρησης και της γνησιότητας της μέσω της αναζήτησης στο VIS.

Η δυνατότητα προοδευτικής εφαρμογής του VIS, σύμφωνα με τον κανονισμό 767/2008/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του συμβουλίου και τον κανονισμό 977/2011/ΕΕ της Επιτροπής, επιτρέπει την συνύπαρξη τριών περιπτώσεων περιφερειών σε σχέση με την καταχώρηση τους στο VIS:

- Τις περιφέρειες στις οποίες η συγκέντρωση και διαβίβαση δεδομένων για τις θεωρήσεις έχει καταστεί υποχρεωτική έπειτα από απόφαση της Επιτροπής. Στην περίπτωση αυτή καταχωρίζονται όλα τα προβλεπόμενα από τον κανονισμό 767/2008 ΕΚ στοιχεία.

---

<sup>39</sup> 2011/636/ΕΕ : Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής, της 21<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2011, για τον καθορισμό της ημερομηνίας από την οποία θα αρχίσει να λειτουργεί το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) σε πρώτη περιφέρεια, ΕΕ L 249 της 27/09/2011, σελ. 18. Επίσης βλ., 2013/642/ΕΕ : Εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής, της 8<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013, για τον καθορισμό της ημερομηνίας από την οποία θα αρχίσει να λειτουργεί το Σύστημα πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) σε ένατη, δέκατη και ενδέκατη περιφέρεια, ΕΕ L 299 της 09/11/2013, σελ. 52.

- Τις περιφέρειες όπου η διαβίβαση όλων των δεδομένων δεν έχει καταστεί υποχρεωτική. Στην περίπτωση αυτή τα κράτη μέλη δύνανται να συγκεντρώνουν και να διαβιβάζουν στο VIS αλφαριθμητικά δεδομένα και φωτογραφίες, καθώς και, προαιρετικά, δακτυλικά αποτυπώματα σε οποιονδήποτε τόπο, αφ ης στιγμής έχουν κοινοποιήσει στην επιτροπή ότι έχουν προβεί στις απαραίτητες τεχνικές και νομικές διευθετήσεις προς το σκοπό αυτό.
- Τις περιφέρειες όπου η χρήση του VIS δεν έχει καταστεί ακόμα υποχρεωτική. Στην περίπτωση αυτή είναι εφικτό κάποια κράτη μέλη να καταχωρίζουν στο VIS αλφαριθμητικά δεδομένα και φωτογραφίες των αιτούντων θεώρησης.

Η λειτουργική διαχείριση του SIS II, του VIS και του Eurodac διασφαλίζεται από την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2012 μέσω του eu-LISA. Στα κύρια καθήκοντα του Οργανισμού ανήκουν η άσκηση των καθηκόντων λειτουργικής διαχείρισης του SIS II, του VIS και του Eurodac, διατηρώντας τα συστήματα λειτουργικά επί 24 ώρες το εικοσιτετράωρο και επτά ημέρες την εβδομάδα, η θέσπιση των αναγκαίων μέτρων για τη διασφάλιση της ασφάλειας των συστημάτων και των δεδομένων καθώς και η διοργάνωση ειδικών μαθημάτων κατάρτισης για την τεχνική χρήση των συστημάτων. Ο Οργανισμός εδρεύει στο Ταλλίν της Εσθονίας<sup>40</sup>.

Στόχος του Συστήματος Πληροφοριών VIS είναι να βελτιώσει την εφαρμογή της κοινής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων, την προξενική συνεργασία και τις διαβουλεύσεις μεταξύ των κεντρικών αρχών για τις θεωρήσεις. Το 2014, το VIS επεξεργάστηκε περίπου 8,5 εκατομμύρια θεωρήσεις. Στην πραγματικότητα περιλαμβάνει δύο χωριστά συστήματα: Την κεντρική βάση δεδομένων του VIS και ένα αυτόματο σύστημα αναγνώρισης δακτυλικών αποτυπωμάτων (ΑΣΑΔΑ) και συνδέεται με όλες τις προξενικές αρχές των κρατών Σένγκεν που εκδίδουν θεωρήσεις, καθώς και με όλα τα εξωτερικά τους συνοριακά σημεία διέλευσης. Το

<sup>40</sup> Βλ. Οι πολιτικές της ΕΕ : Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική του Μάρκου Παπακωνσταντή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Αθήνα 2016, σελ. 405-416.



VIS δίνει τη δυνατότητα στους συνοριοφύλακες των σημείων διέλευσης να ελέγχουν εάν ο κάτοχος βιομετρικής θεώρησης είναι πράγματι το άτομο που υπέβαλε τη σχετική αίτηση. Αυτό γίνεται με διασταύρωση δακτυλικών αποτυπωμάτων τόσο σε σχέση με το βιομετρικό αρχείο που συνδέεται με τη θεώρηση όσο και σε συνάρτηση με ολόκληρη τη βάση δεδομένων VIS. Σκοπός της βάσης δεδομένων είναι να βοηθά στον εντοπισμό των προσώπων που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους που διέπουν την είσοδο, την παραμονή ή την κατοικία στο έδαφος των κρατών μελών. Οι αρχές επιβολής του νόμου, η Ευρωπόλ και, υπό συγκεκριμένες συνθήκες, οι τρίτες χώρες και οι διεθνείς οργανισμοί έχουν πρόσβαση στο σύστημα. Η χρήση του VIS για σκοπούς χορήγησης ασύλου και επιβολής του νόμου εξακολουθεί να είναι κατακερματισμένη σε όλα τα κράτη μέλη, ενώ τα προβλήματα ποιότητας των δεδομένων μπορούν να αποδοθούν κυρίως στην ανεπαρκή χρήση της βάσης δεδομένων<sup>41</sup>.

Το Μάιο του 2018, ο επίτροπος Μετανάστευσης, Εσωτερικών Υποθέσεων και Ιθαγένειας Δημήτρης Αβραμόπουλος δήλωσε σχετικά: «Κάθε χρόνο, εκατομμύρια υπήκοοι τρίτων χωρών εισέρχονται στην ΕΕ έχοντας θεώρηση είτε για βραχεία διαμονή είτε για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Με την αναβάθμιση του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, θα εξαλείψουμε τα τυφλά σημεία στα συστήματα πληροφοριών μας και θα δίνουμε στις αρχές που εκδίδουν τις θεωρήσεις και στους συνοριοφύλακες τις πληροφορίες που χρειάζονται για να επιτελούν σωστά το έργο τους. Οι εγκληματίες και οι δυνητικοί τρομοκράτες δεν πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να περνούν απαρατήρητοι όταν έρχονται στην Ευρώπη. Η Ευρώπη δεν είναι ένα φρούριο, αλλά πρέπει να γνωρίζουμε ποιοι διασχίζουν τα σύνορά μας. Αποτελεί δική μας ευθύνη να εξασφαλίσουμε την ασφάλεια των Ευρωπαίων πολιτών και την οικοδόμηση μιας Ευρώπης που τους προστατεύει, χωρίς να περιορίζουμε τις δυνατότητες μετακίνησης όσων ταξιδεύουν στην ΕΕ καλή τη πίστει.»

Η πρόταση αναβάθμισης διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του VIS – ιδίως προσθέτοντας στο σύστημα τις θεωρήσεις μακράς διαμονής και τις άδειες διαμονής– με απόλυτη τήρηση των κανόνων για την προστασία των δεδομένων, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές θα έχουν στη διάθεσή τους τις πληροφορίες που χρειάζονται, όταν τις χρειάζονται. Η πρόταση αποτελεί το δεύτερο στάδιο της

---

<sup>41</sup> Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση - 2018

μεταρρύθμισης της κοινής πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ και αποτελεί συνέχεια στις τροποποιήσεις του Κώδικα Θεωρήσεων που παρουσίασε η Επιτροπή τον Μάρτιο του 2018.

Η προτεινόμενη αναβάθμιση της βάσης δεδομένων VIS θα ενισχύσει την εσωτερική ασφάλεια και την κάλυψη των κενών πληροφόρησης, και επιπροσθέτως θα βελτιώσει τη διαχείριση των συνόρων με τα ακόλουθα μέτρα:

Ενισχυμένοι έλεγχοι ασφάλειας σε όλες τις βάσεις δεδομένων: όλες οι αιτήσεις θεώρησης που έχουν καταγραφεί στο VIS θα ελέγχονται πλέον αυτομάτως σε σχέση με όλα τα άλλα συστήματα πληροφοριών της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας και της μετανάστευσης, όπως το νεοσύστατο Σύστημα Εισόδου-Εξόδου (ΣΕΕ)<sup>42</sup>, το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου (ECRIS), μέσω ενιαίας διαδικτυακής πύλης αναζήτησης. Αυτή η υποχρεωτική διασταύρωση θα ανιχνεύει τους αιτούντες που χρησιμοποιούν πολλαπλές ταυτότητες και θα εντοπίζει τα άτομα που συνιστούν απειλή στον τομέα της ασφάλειας ή της παράτυπης μετανάστευσης.

Καλύτερη ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών: επί του παρόντος δεν συλλέγονται πληροφορίες στο επίπεδο της ΕΕ για τις θεωρήσεις μακράς διαμονής και τις άδειες διαμονής. Η προτεινόμενη αναβάθμιση θα επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του VIS ώστε να συμπεριλάβει και τέτοιες πληροφορίες. Αυτό θα επιτρέπει στους συνοριοφύλακες να αποφασίζουν γρήγορα κατά πόσον μια θεώρηση μακράς διάρκειας ή μια άδεια διαμονής που χρησιμοποιείται για τη διέλευση από τα εξωτερικά σύνορα Σένγκεν είναι έγκυρη και βρίσκεται στα χέρια του νόμιμου κατόχου της – ώστε να καλυφθεί ένα σημαντικό κενό ασφάλειας.

Πιο αποτελεσματικές διαδικασίες επιστροφής: στο εξής, θα περιλαμβάνονται επίσης στη βάση δεδομένων VIS αντίγραφα των ταξιδιωτικών εγγράφων του αιτούντος θεώρηση. Το μέτρο αυτό, σε συνδυασμό με την παραχώρηση πρόσβασης στο VIS για το προσωπικό του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και

---

<sup>42</sup> ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2017/2226 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 30ής Νοεμβρίου 2017, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εισόδου/εξόδου (ΣΕΕ) για την καταχώριση δεδομένων εισόδου και εξόδου και δεδομένων άρνησης εισόδου των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών, τον καθορισμό των όρων πρόσβασης στο ΣΕΕ για σκοπούς επιβολής του νόμου και την τροποποίηση της σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν και των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008 και (ΕΕ) αριθ. 1077/2011.

Ακτοφυλακής, θα διευκολύνει την ταυτοποίηση και την επανεισδοχή των παράτυπων μεταναστών που δεν διαθέτουν επίσημα έγγραφα και έτσι θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα της πολιτικής της ΕΕ στον τομέα της επιστροφής.

Ενίσχυση της ικανότητας δίωξης και πρόληψης του εγκλήματος: οι αρχές επιβολής του νόμου και η Ευρωπόλ θα έχουν πλέον καλύτερα διαρθρωμένη πρόσβαση στο VIS για την πρόληψη, την εξακρίβωση ή τη διερεύνηση τρομοκρατικών εγκλημάτων ή άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων, υπό αυστηρούς όρους και με πλήρη τήρηση των κανόνων προστασίας δεδομένων της ΕΕ. Οι αρχές επιβολής του νόμου θα αποκτήσουν επίσης πρόσβαση στο VIS για την αναζήτηση ή τον εντοπισμό τόσο ατόμων που έχουν εξαφανιστεί ή απαχθεί όσο και θυμάτων εμπορίας ανθρώπων.

## 2. Ο πρώτος Κανονισμός Eurodac

Το Eurodac στηρίζεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2725/ 2000 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, (σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου). Δημιουργήθηκε για να βοηθήσει με τρόπο αποτελεσματικό την εφαρμογή της Σύμβασης Δουβλίνου που όριζε τα κριτήρια ευθύνης κράτους μέλους της Ένωσης για την εξέταση αίτησης ασύλου από υπήκοο τρίτης χώρας. Το Eurodac περιλαμβάνει μια βάση δεδομένων με δακτυλικά αποτυπώματα τα οποία αντιπαραβάλλονται με αυτά των αιτούντων άσυλο από μια κεντρική μονάδα που επίσης ονομάζεται Eurodac και που διευθύνεται από την Επιτροπή. Η κεντρική μονάδα Eurodac εκπονεί στατιστικούς ελέγχους και διαβιβάζει τα αποτελέσματα από τη σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων στα κράτη μέλη<sup>43</sup>. Στη συνέχεια διαβιβάζεται η ταυτοποίηση ή το αρνητικό αποτέλεσμα της

---

<sup>43</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. [407/2002](#) του Συμβουλίου της 28ης Φεβρουαρίου 2002 που θεσπίζει ορισμένους κανόνες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. [2725/2000](#) σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου [Επίσημη Εφημερίδα L 62 της 5.3.2002]. Σύμφωνα με το άρθρο 22 του κανονισμού «Eurodac», το Συμβούλιο θέσπισε ορισμένες διατάξεις για να εξασφαλιστεί η διαβίβαση και η σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων καθώς και ο καθορισμός των καθηκόντων της κεντρικής μονάδας. Η κεντρική μονάδα καθορίζει τους τεχνικούς τρόπους διαβίβασης των

αντιπαραβολής στο κράτος που έστειλε τα αποτυπώματα και με τον τρόπο αυτό καθορίζεται το κράτος που είναι αρμόδιο να εξετάσει την αίτηση ασύλου.

Το σύστημα Eurodac παρέχει στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) τη δυνατότητα να βοηθάνε στην ταυτοποίηση των αιτούντων άσυλο, καθώς και των ατόμων που έχουν συλληφθεί για παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Μέσω της σύγκρισης των δακτυλικών αποτυπωμάτων, οι χώρες της ΕΕ μπορούν να προσδιορίσουν κατά πόσον ο αιτών άσυλο ή ο αλλοδαπός υπήκοος που βρίσκεται παράνομα σε μία χώρα της ΕΕ έχει ήδη υποβάλει αίτηση σε άλλη χώρα της ΕΕ, ή εάν ο αιτών άσυλο έχει εισέλθει παράνομα στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το σύστημα αυτό αποτελείται από μια κεντρική μονάδα την οποία διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων με δακτυλικά αποτυπώματα και ηλεκτρονικά μέσα διαβίβασης μεταξύ των χωρών της ΕΕ και της κεντρικής βάσης δεδομένων.

Πέραν των δακτυλικών αποτυπωμάτων, τα δεδομένα που διαβιβάζουν οι χώρες της ΕΕ περιλαμβάνουν :

- τη χώρα καταγωγής της ΕΕ·
- το φύλο του ατόμου·
- τον τόπο και την ημερομηνία υποβολής αίτησης ασύλου ή σύλληψης του ατόμου·
- τον αριθμό αναφοράς·
- την ημερομηνία κατά την οποία έγινε η λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων·

---

αποτυπωμάτων με ηλεκτρονικά μέσα. Ένας αριθμός αναφοράς επιτρέπει να αποδοθούν τα αποτυπώματα σε συγκεκριμένο πρόσωπο και να καθοριστεί η χώρα της ΕΕ που διαβίβασε τα δεδομένα. Ο αριθμός αυτός αποτελείται από ένα ή περισσότερα γράμματα και έναν κωδικό. Για να γίνει η αντιπαραβολή των αποτυπωμάτων, οι χώρες της ΕΕ εγγυώνται «κατάλληλη ποιότητα» της διαβίβασης. Αν χρειαστεί, η κεντρική μονάδα καθορίζει τα στοιχεία που αποτελούν κατάλληλο επίπεδο ποιότητας.

Κατά κανόνα, η κεντρική μονάδα χειρίζεται τις αιτήσεις αντιπαραβολής εντός 24 ωρών (εκτός από περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης) ακολουθώντας τη σειρά με την οποία της υποβάλλονται οι αιτήσεις.

- την ημερομηνία διαβίβασης των στοιχείων στην κεντρική μονάδα.

Τα στοιχεία αυτά καταγράφονται για κάθε άτομο ηλικίας τουλάχιστον 14 ετών και αποστέλλονται στην κεντρική μονάδα μέσω εθνικών σημείων πρόσβασης.

Για τους αιτούντες άσυλο, τα στοιχεία διατηρούνται για 10 χρόνια, εκτός αν το άτομο λάβει την ιθαγένεια χώρας της ΕΕ, οπότε τα στοιχεία του πρέπει να διαγράφονται αμέσως μετά την απόκτηση της ιθαγένειας. Για τους αλλοδαπούς υπηκόους οι οποίοι συλλαμβάνονται για παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, τα στοιχεία διατηρούνται δύο έτη από την ημερομηνία λήξης των δακτυλικών αποτυπωμάτων. Τα στοιχεία σβήνονται αμέσως, πριν από τη λήξη των δύο ετών, εάν ο αλλοδαπός:

- έχει αποκτήσει άδεια διαμονής·
- έχει εγκαταλείψει το έδαφος της Ένωσης·
- έχει αποκτήσει την υπηκοότητα χώρας της ΕΕ.

Για τους αλλοδαπούς υπηκόους που βρίσκονται παράνομα σε χώρα της ΕΕ, υπάρχει η δυνατότητα σύγκρισης των δακτυλικών τους αποτυπωμάτων με εκείνα που βρίσκονται στην κεντρική βάση δεδομένων, ώστε να διαπιστωθεί εάν το άτομο δεν έχει υποβάλει αίτηση παροχής ασύλου σε άλλη χώρα της ΕΕ. Τα δακτυλικά αυτά αποτυπώματα, όταν διαβιβασθούν για σύγκριση, δεν διατηρούνται πλέον στο Eurodac.

Όσον αφορά την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, οι χώρες της ΕΕ που αποστέλλουν δεδομένα στο Eurodac πρέπει να διασφαλίζουν τη νόμιμη καταγραφή των δακτυλικών αποτυπωμάτων καθώς και τη νομιμότητα κάθε πράξης που αφορά την επεξεργασία, τη διαβίβαση, τη διατήρηση ή την απαλοιφή των δεδομένων. Η Επιτροπή φροντίζει για την ορθή εφαρμογή του παρόντος κανονισμού από την κεντρική μονάδα και λαμβάνει κάθε αναγκαίο μέτρο για να εγγυηθεί την ασφάλειά της. Επιπλέον, η Επιτροπή οφείλει να ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τα μέτρα που έλαβε.

Οι δραστηριότητες των χωρών της ΕΕ όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων ελέγχονται από τις εθνικές αρχές ελέγχου, ενώ οι ανάλογες δραστηριότητες της Επιτροπής ελέγχονται από τον ευρωπαϊκό επόπτη προστασίας δεδομένων (ΕΕΠΔ).

Πέραν των χωρών της ΕΕ, ο κανονισμός εφαρμόζεται από χώρες οι οποίες (δυνάμει διεθνών συμφωνιών) εφαρμόζουν τον [κανονισμό «Δουβλίνο II»](#), ήτοι από την Ισλανδία, την Νορβηγία<sup>44</sup> και την Ελβετία<sup>45 46</sup>.

## 2.1 Κριτική για την εφαρμογή του Κανονισμού Eurodac

Η Επιτροπή, στην αναφορά που απευθύνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για το Eurodac, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εφαρμογή του από τα κράτη μέλη γίνεται σε έναν αρκετά ικανοποιητικό βαθμό<sup>47</sup>. Η Επιτροπή αναφέρεται

---

<sup>44</sup> Απόφαση του Συμβουλίου 2001/258/ΕΚ, της 15ης Μαρτίου 2001, για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της Δημοκρατίας της Ισλανδίας και του Βασιλείου της Νορβηγίας για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς καθορισμού του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος ή στην Ισλανδία ή τη Νορβηγία [Επίσημη Εφημερίδα L 93 της 3.4.2001].

<sup>45</sup> Απόφαση του Συμβουλίου [2008/147/ΕΚ](#), της 28ης Ιανουαρίου 2008, για τη σύναψη εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας σχετικά με τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος ή στην Ελβετία [Επίσημη Εφημερίδα L 53 της 27.2.2008]. Με τη συμφωνία αυτή, οι διατάξεις των κανονισμών Δουβλίνο και Eurodac, καθώς και των σχετικών κανονισμών εφαρμογής, ισχύουν για την Ελβετία στις σχέσεις της με τις χώρες της ΕΕ. Η συμφωνία, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαρτίου 2008, προβλέπει δικαιώματα και υποχρεώσεις μεταξύ της Ελβετίας και των χωρών της ΕΕ ως προς τους κανονισμούς αυτούς. Σε περίπτωση μη τήρησης των υποχρεώσεων, η συμφωνία μπορεί να ανασταλεί ή να καταγγελθεί. Συστήνεται μεικτή επιτροπή που αποτελείται από εκπροσώπους της Ελβετίας και των χωρών της ΕΕ για να εξετάσει την υλοποίηση και την πρακτική εφαρμογή των διατάξεων του κεκτημένου Δουβλίνο/Eurodac. Η ανταλλαγή επιστολών που επισυνάπτονται στη συμφωνία προβλέπει τη διοργάνωση κοινών συσκέψεων των μεικτών επιτροπών, αφ' ενός μεταξύ της ΕΕ και της Ισλανδίας και της Νορβηγίας (βλέπε παρακάτω), και αφ' ετέρου μεταξύ της ΕΕ και της Ελβετίας.

<sup>46</sup> Απόφαση του Συμβουλίου 2006/188/ΕΚ, της 21ης Φεβρουαρίου 2006, σχετικά με τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και του Βασιλείου της Δανίας, για την επέκταση στη Δανία των διατάξεων του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 σχετικά με τη θέσπιση του Eurodac για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου [Επίσημη Εφημερίδα L 66 της 8.3.2006].

<sup>47</sup> Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της 2ας Αυγούστου 2010 - Ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τις δραστηριότητες της κεντρικής μονάδας του EURODAC κατά το 2009 [COM(2010) 415 τελικό – Δεν έχει δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα]. Η έβδομη αυτή ετήσια έκθεση για την κεντρική μονάδα του Eurodac

διεξοδικά και στα προβλήματα που δημιουργήθηκαν κατά την εφαρμογή του Eurodac, όπως είναι η καθυστερημένη αποστολή των δεδομένων από τα κράτη (πολλές φορές μετά από ένα μήνα), η κακή ποιότητα τους, η καθυστέρηση της διαγράφης των στοιχείων από την κεντρική βάση όσων ανθρώπων απέκτησαν ιθαγένεια, η ελλιπής προστασία των προσωπικών δεδομένων (Commission of the EC, 2007: 9-10). Η Επιτροπή αναφέρει ότι το 2005 το 16% των αιτήσεων για άσυλο αφορούσε πολλαπλές αιτήσεις του ίδιου άτομου, γεγονός που αποδεικνύει ότι το φαινόμενο του shopping asylum δεν περιορίστηκε, πάρα τις ανάλογες προσδοκίες. Προβλήματα στην εφαρμογή του Eurodac δημιούργησε και η πολλαπλή καταχώριση των ίδιων δεδομένων από διαφορετικά κράτη στη βάση δεδομένων, γεγονός που δυσκολεύει τον προσδιορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου (Commission of the EC, 2007:10)<sup>48</sup>.

## 2.2 Ο νέος Κανονισμός Eurodac

Ο νέος Κανονισμός Eurodac εισάγει κάποια καινούργια στοιχεία, έχοντας ως στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας του Συστήματος Eurodac, εκ των οποίων τα πιο σημαντικά είναι τα εξής :

- δημιουργία νέων προθεσμιών για μείωση του χρόνου που μεσολαβεί για την αποστολή δεδομένων στην κεντρική μονάδα του Eurodac από τα κράτη.

---

παρουσιάζει τη διαχείριση και την αποδοτικότητα του συστήματος το 2009, αξιολογώντας το αποτέλεσμα, τη σχέση κόστους/ αποτελεσματικότητας και την ποιότητα των υπηρεσιών του.

Όσον αφορά στη διαχείριση του συστήματος, το σύστημα Eurodac αναβαθμίζεται, μίας και ο όγκος των δεδομένων διαρκώς αυξάνεται και η τεχνική πλατφόρμα καθίσταται παρωχημένη, καθώς και λόγω του απρόβλεπτου χαρακτήρα της εξέλιξης του όγκου των συναλλαγών. Στα παραρτήματά της, η έκθεση περιέχει στατιστικά δεδομένα σχετικά με τις υποβληθείσες αιτήσεις ασύλου (κατηγορία 1), τις συλλήψεις ατόμων για παράνομη διέλευση εξωτερικού συνόρου της Ένωσης (« κατηγορία 2 ») και τα άτομα που διαπιστώθηκε ότι διαμένουν παράνομα στην επικράτεια χώρας της ΕΕ (κατηγορία 3). Ενώ οι συναλλαγές δεδομένων τόσο της κατηγορίας 1 όσο και της κατηγορίας 3 συνέχισαν να έχουν την αυξητική τάση των περασμένων ετών, οι συναλλαγές δεδομένων της κατηγορίας 2 μειώθηκε εντυπωσιακά. Σε γενικές γραμμές, η ταχύτητα, τα αποτελέσματα, η ασφάλεια και το κόστος-αποδοτικότητα της κεντρικής μονάδας θεωρήθηκαν ικανοποιητικά, ωστόσο οι καθυστερήσεις στη διαβίβαση δεδομένων εξακολουθεί να προβληματίζει.

<sup>48</sup> ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33081\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33081_el.htm)).

- χρήση της βάσης δεδομένων Eurodac για την πρόληψη, εξακρίβωση ή διερεύνηση τρομοκρατικών εγκλημάτων ή άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων (όπως αναφέρονται στην απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2002, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ή άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων, όπως αυτές προσδιορίζονται στην απόφαση - πλαίσιο 2002/584/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2002, για το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης και τις διαδικασίες παράδοσης μεταξύ των κρατών μελών). Η βάση δεδομένων Eurodac θα μπορεί να χρησιμοποιείται από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές καθώς και την Ευρωπόλ (Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία).
- εισαγωγή ειδικών εγγυήσεων για ελέγχους σε βάσεις δεδομένων ποινικού μητρώου, που περιορίζονται μόνο στα σοβαρά εγκλήματα, όπως η δολοφονία και η τρομοκρατία.

### 2.3 Κριτική του νέου Κανονισμού Eurodac

Οι αλλαγές, που δημιουργεί ο νέος Κανονισμός Eurodac, αφορούν τον ίδιο το σκοπό της δημιουργίας του. Στο εισαγωγικό σημείωμα του Κανονισμού 603/2013 διατυπώνονται κάποια συμπεράσματα με τη μορφή σκέψεων. Η πρόσβαση στο Eurodac, εκτός από τη συνδρομή της στη λειτουργία της Σύμβασης του Δουβλίνου, επεκτείνει την εφαρμογή της και σε περιπτώσεις πρόληψης, εξακρίβωσης ή διερεύνησης τρομοκρατικών εγκλημάτων ή άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων. Οι κρατικές αρχές που είναι υπεύθυνες για την εσωτερική ασφάλεια θα μπορούν να έχουν και αυτές πρόσβαση στη βάση δεδομένων Eurodac, όταν υπάρχουν βάσιμες υπόνοιες για τα παραπάνω εγκλήματα. Επίσης είναι δυνατή η αντιπαραβολή δεδομένων βάσει λανθάνοντος δακτυλικού αποτυπώματος που συγκεντρώνεται από τον τόπο του εγκλήματος. Και, ενώ υπογραμμίζεται στις εισαγωγικές σκέψεις του νέου Κανονισμού, ότι αυτές οι νέες λειτουργίες του Eurodac δεν θα πρέπει να θίγουν τα δικαιώματα των αιτούντων διεθνή προστασία, αντιλαμβανόμαστε πόσο εύκολα μπορούν να καταστρατηγηθούν θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτό του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής ή της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Εάν κάποιες υπόνοιες μπορούν να κινητοποιήσουν έναν ολόκληρο κρατικό και ευρωπαϊκό μηχανισμό,



είμαστε σε θέση να αντιληφτούμε τα καταστροφικά αποτελέσματα που μπορεί να επιφέρει η λανθασμένη χρήση του Eurodac.

## **2.4 Συντονισμός και συνεργασία στην επιτήρηση των συνόρων και τα συστήματα της FRONTEX, CRATE και RABITO**

Η απαίτηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για μία ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, φέρνει ο Κανονισμός 2007/2004 του συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004, που προβλέπει τη σύσταση του οργανισμού FRONTEX<sup>49</sup>. Ο κύριος ρόλος της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (EBCG), η οποία αναφέρεται επίσης ως Frontex και εδρεύει στη Βαρσοβία, είναι η συμβολή στην επίτευξη μιας ολοκληρωμένης διαχείρισης στα εξωτερικά σύνορα (EIBM), έννοια η οποία περιγράφεται ως θεμελιώδης συνιστώσα του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Σύμφωνα με τον νόμο, η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή έχει αναλάβει μια ενισχυμένη επιχειρησιακή εντολή που καλύπτει όλα τα κύρια στοιχεία της EIBM, αξιοποιώντας τα επιχειρησιακά καθήκοντα του Frontex σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, περιλαμβανομένης της εξουσίας να εφαρμόζει κοινές πτήσεις επιστροφής, και να παράσχει υψηλό επίπεδο ασφάλειας στην ΕΕ. Ταυτόχρονα, βοηθά στη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ και είναι υποχρεωμένος να σέβεται πλήρως τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή μπορεί να συνεργάζεται τόσο με τις εθνικές αρχές εντός της ΕΕ όσο και με τρίτες χώρες. Επιπλέον, μπορεί να διεξάγει κοινές επιχειρήσεις στο έδαφος τρίτων χωρών που γειτονεύουν με τουλάχιστον ένα κράτος μέλος της ΕΕ, σε συνεργασία με τις χώρες αυτές.

Η δομή του FRONTEX αποτελείται από τον εκτελεστικό διευθυντή, τον αναπληρωτή εκτελεστικό διευθυντή και το διοικητικό συμβούλιο. Ο εκτελεστικός διευθυντής διοικεί και εκπροσωπεί τον οργανισμό. Η θητεία του είναι πέντε χρόνια και διορίζεται από το διοικητικό συμβούλιο. Το διοικητικό συμβούλιο αποτελείται

---

<sup>49</sup> [www.frontex.eu](http://www.frontex.eu)

από δύο εκπροσώπους της επιτροπής και ένα εκπρόσωπο από κάθε κράτος μέλος. Ο οργανισμός FRONTEX το 2006 και το 2007 διεξήγαγε κοινές επιχειρήσεις με τα κράτη μέλη τόσο στα θαλάσσια σύνορα όσο και στα εναέρια αλλά και στα χερσαία σύνορα. Στην διετία αυτή εφαρμόστηκαν δέκα πολιτικά σχέδια για την ολοκλήρωση των κοινών επιχειρήσεων και όλα τα κράτη μέλη συμμετείχαν έστω από μία φορά. Από αυτές τις κοινές επιχειρήσεις τα αποτελέσματα ήταν θετικά. Συνελήφθησαν 58 διακινητές μη νόμιμων μεταναστών, 2900 πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα και 53.000 άτομα συνελήφθησαν ή δεν τους άφησαν να περάσουν τα σύνορα.

Επίσης, ο FRONTEX για την επιτήρηση αλλά και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων δημιούργησε το CRATE. Πρόκειται για το κεντρικό μητρώο του διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού. Το CRATE έχει στη διάθεση του οχήματα, μονάδες ραντάρ, εξαρτήματα εξοπλισμού για τον έλεγχο συνόρων, καθώς και είκοσι αεροσκάφη, εικοσιπέντε ελικόπτερα και εκατό σκάφη. Ο εξοπλισμός αυτός χρησιμοποιείται στις κοινές επιχειρήσεις των κρατών μελών με τον FRONTEX. Στις 20 Αυγούστου 2007 θεσπίστηκε ο κανονισμός για την ομάδα ταχείας επέμβασης στα σύνορα με την ονομασία RABIT. Η ομάδα RABIT καλείται να βοηθήσει άμεσα ένα κράτος μέλος όταν αυτό ζητήσει βοήθεια. Αποτελείται από 500-600 συνοριοφύλακες και παρευρίσκεται στα σύνορα το αργότερο σε πέντε μέρες μετά την αίτηση του κράτους μέλους.

## 2.5 Δικαίωμα Εισόδου υπηκόου τρίτων χωρών

Σύμφωνα με μια γενική αρχή του διεθνούς δικαίου, είναι στη διακριτική ευχέρεια των κρατών να αποφασίσουν αν θα επιτρέψουν την είσοδο στην επικράτειά τους σε αλλοδαπούς. Ωστόσο, κατά τον έλεγχο των συνόρων τους, τα κράτη πρέπει να ενεργούν σύμφωνα με τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τόσο το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και η Ε.Σ.Δ.Α.<sup>50</sup> επιβάλλουν ορισμένα όρια στην άσκηση της κρατικής κυριαρχίας. Από τη

---

<sup>50</sup> Η ΕΣΔΑ δεν ρυθμίζει ρητά το ζήτημα της πρόσβασης μη υπηκόων στο έδαφος ενός κράτους ούτε και προβλέπει σε ποια πρόσωπα πρέπει να χορηγούνται θεωρήσεις εισόδου. Η νομολογία του ΕΔΔΑ επιβάλλει μόνο ορισμένους περιορισμούς στο δικαίωμα των κρατών να αποπέμπουν κάποιον από τα σύνορά τους, π.χ. όταν η ενέργεια αυτή ισοδυναμεί με επαναπροώθηση.

στιγμή που οι μετανάστες εισέρχονται στη δικαιοδοσία του κράτους, εντός ή εκτός της επικράτειας, το κράτος έχει την υποχρέωση να σεβαστεί όλα τα ανθρώπινα δικαιώματά τους και να τους προστατέψει από κάθε προσβολή των δικαιωμάτων τους από τρίτους που μπορεί να συμβεί κατά τη διαδικασία εισόδου ή, στην περίπτωση των παράτυπων μεταναστών, κατά την αναχαίτισή τους ενώ προσπαθούν να εισέλθουν στην επικράτεια. Η χορήγηση άδειας εισόδου δεν πρέπει να παραβιάζει το δικαίωμα προστασίας από κάθε διάκριση<sup>51</sup> λόγω φυλής, χρώματος, φύλου, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προέλευσης, περιουσίας, γέννησης ή άλλης κατάστασης. Η προστασία αυτή πηγάζει από το Άρθρο 2.1 ΔΣΑΠΔ<sup>52</sup>, σε συνδυασμό με τα Άρθρα 13 και 26 ΔΣΑΠΔ<sup>53</sup>, καθώς και από άλλες οικουμενικές και περιφερειακές συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Η είσοδος και η διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών στο χώρο Σένγκεν προϋποθέτει μια σειρά από νόμιμες διατυπώσεις, οι οποίες ξεκινούν πριν ακόμα ο ενδιαφερόμενος φτάσει στο ενωσιακό έδαφος. Σκοπός των διατυπώσεων αυτών είναι να ελεγχθεί η παράνομη μετανάστευση και να διασφαλιστεί η ασφάλεια των Ευρωπαίων πολιτών. Δεν αποτελεί τυχαίο γεγονός ότι η απόκτηση θεώρησης Σένγκεν αποτελεί για πολλούς υπηκόους τρίτων χωρών έναν «Γολγοθά», καθώς τα προξενεία συχνά απαιτούν ένα πλήθος δικαιολογητικών και εκ του γεγονότος αυτού επιβαρύνουν χρονικά την εξέταση του αιτήματος. Συνεπώς, δεν αποτελεί υπερβολή το λεχθέν ότι «το σύνορο στην ΕΕ ξεκινά στα προξενεία». Η βίζα Σένγκεν αναγνωρίζεται, επίσης, και ως «μια μονάδα συναλλαγής με τρίτες χώρες», καθώς τα ευρωπαϊκά κράτη μπορούν να αυξάνουν τον αριθμό των θεωρήσεων που δίνουν σε υπηκόους τρίτων χωρών, με την προϋπόθεση ότι τα κράτη προέλευσης ελέγχουν

---

<sup>51</sup> Το Άρθρο 6 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν (Κανονισμός (ΕΚ) Αριθ. 562/2006) απαγορεύει την εφαρμογή του Κώδικα με τρόπο ο οποίος ισοδυναμεί με επαναπροώθηση ή αθέμιτη διάκριση.

<sup>52</sup> «1. Τα συμβαλλόμενα Κράτη στο παρόν Σύμφωνο αναλαμβάνουν την υποχρέωση να σέβονται και να εγγυώνται σε όλα τα άτομα που βρίσκονται στην επικράτειά τους και υπάγονται στη δικαιοδοσία τους τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στο παρόν Σύμφωνο, χωρίς καμία διάκριση, ιδίως φυλής, χρώματος, γένους, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προέλευσης, περιουσίας, γέννησης ή κάθε άλλης κατάστασης.»

<sup>53</sup> «Όλα τα πρόσωπα είναι ίσα ενώπιον του νόμου και έχουν δικαίωμα, χωρίς καμία διάκριση, σε ίση προστασία του νόμου. Ως προς αυτό το ζήτημα, ο νόμος πρέπει να απαγορεύει κάθε διάκριση και να εγγυάται σε όλα τα πρόσωπα ίση και αποτελεσματική προστασία έναντι κάθε διάκρισης, ιδίως λόγω φυλής, χρώματος, γένους, γλώσσας, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προέλευσης, περιουσίας, γέννησης ή άλλης κατάστασης.»

καλύτερα τα σύνορα τους και δέχονται πίσω όσους μεταναστεύουν παράνομα από το έδαφος τους<sup>54</sup>.

Δυνάμει του δικαίου της ΕΕ, ισχύουν κοινοί κανόνες για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ όσον αφορά την έκδοση θεωρήσεων εισόδου βραχείας διαμονής και την εκτέλεση δραστηριοτήτων ελέγχου και επιτήρησης των συνόρων. Η ΕΕ έχει επίσης θεσπίσει κανόνες για την πρόληψη της παράτυπης εισόδου: ο ευρωπαϊκός οργανισμός Frontex δημιουργήθηκε το 2004 με σκοπό την υποστήριξη των κρατών μελών της ΕΕ στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης<sup>55</sup>. Ο οργανισμός παρέχει επίσης επιχειρησιακή υποστήριξη μέσω της διενέργειας κοινών επιχειρήσεων στα χερσαία, εναέρια ή θαλάσσια σύνορα. Τον Οκτώβριο του 2011, ο Κανονισμός (ΕΕ) Αριθ. 1168/2011 ο οποίος τροποποίησε τον Κανονισμό (ΕΚ) Αριθ. 2007/2004, συστατικό του Frontex, ενίσχυσε τις υποχρεώσεις του Frontex για τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και το 2013, ο Κανονισμός Eurosur (Κανονισμός (ΕΕ) Αριθ. 1052/2013)) δημιούργησε ένα ευρωπαϊκό σύστημα παρακολούθησης συνόρων.

Όπως αναλύσαμε εκτενώς και ανωτέρω, την 14/06/1985 συνήφθη, μεταξύ των κρατών της οικονομικής ενώσεως της Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, Συμφωνία σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά μεταξύ των κρατών αυτών σύνορα («Συμφωνία Σένγκεν»). Προς εφαρμογή της Συμφωνίας αυτής, συνήφθη ακολούθως, η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν, ενώ, στη συνέχεια, προσχώρησε σε αυτές και η Ελλάδα, η οποία προέβη στην κύρωση των ως άνω κειμένων, με το νόμο 2514/1997 (Α' 140). Ακολούθησε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, με την οποία τροποποιήθηκαν η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και οι Συνθήκες περί Ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία κυρώθηκε από την Ελληνική Δημοκρατία με το νόμο 2691/1999 (Α' 47) και στην οποία έχει επισυναφθεί Πρωτόκολλο, με τίτλο «για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» («Πρωτόκολλο Σένγκεν»).

Ακολούθησε η απόφαση 1999/436/ΕΚ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και σειρά πράξεων των κοινοτικών οργάνων, με τις οποίες αναπτύσσεται

---

<sup>54</sup> Βλ. Οι πολιτικές της ΕΕ : Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική του Μάρκου Παπακωνσταντή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Αθήνα 2016, σελ. 334 επ.

<sup>55</sup> Κανονισμός (ΕΚ) Αριθ. 2007/2004, 26 Οκτωβρίου 2004, ΕΕ 2204 L 349/1, Κανονισμός (ΕΕ) Αριθ. 1168/2011, 25 Οκτωβρίου 2011, ΕΕ 2011 L 304/1.

περαιτέρω το κεκτημένο του Σένγκεν<sup>56</sup>. Με αυτό τον τρόπο θεσπίστηκε ένα ενοποιημένο σύστημα για τη διατήρηση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και επιτρέπει σε φυσικά πρόσωπα να ταξιδεύουν ελεύθερα διαμέσου των εσωτερικών συνόρων της ζώνης Σένγκεν και καθιερώθηκε ομοιόμορφη θεώρηση που ισχύει στην επικράτεια του συνόλου των συμβαλλομένων μερών. Όσον αφορά την ελληνική επικράτεια, η είσοδος και η έξοδος των προσώπων από αυτήν επιτρέπεται μόνο από τις ελεγχόμενες μεθοριακές διαβάσεις, όπως ορίζει το άρ. 3 § 1 εδ. α' του ν. 4251/2014, όπου γίνεται και ο προβλεπόμενος έλεγχός των προσώπων. Προκειμένου να εισέλθει υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει να διαθέτει έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή έγγραφο που επιτρέπει τη διέλευση των συνόρων, αναγνωρισμένο από την Ελλάδα, το οποίο πρέπει να φέρει έγκυρη θεώρηση εισόδου, εφόσον απαιτείται από τις ισχύουσες διεθνείς συμβάσεις, το ελληνικό δίκαιο και το δίκαιο της Ε.Ε.<sup>57</sup> Η θεώρηση εισόδου χορηγείται από την προξενική αρχή, εντός της δικαιοδοσίας της οποίας διαμένει νόμιμα ο πολίτης τρίτης χώρας, εφόσον πρώτα ληφθούν υπόψη τυχόν λόγοι που αφορούν στη δημόσια τάξη και ασφάλεια και τη δημόσια υγεία. Σε σύγκριση με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2006<sup>58</sup>, όπως ισχύει σήμερα, ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης δεν διατυπώνει την επιφύλαξη, ότι μπορεί να επιτραπεί βάσει ειδικότερων διατάξεων, όπως για παράδειγμα, για ανθρωπιστικούς λόγους, η είσοδος ορισμένων προσώπων, που κατά τα άλλα δεν πληρούν τις προβλεπόμενες

---

<sup>56</sup> Ιδ. ενδεικτικά τον Κανονισμό 539/2001 του Συμβουλίου (ΕΕ L 81), τους Κανονισμούς 1091/2001 του Συμβουλίου (ΕΕ L 150) και 1160/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 191), με τους οποίους τροποποιείται η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν, καθώς και τον Κανονισμό 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με τίτλο «για τη θέσπιση του κοινοτικού Κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)», ΕΕ L 105, ο οποίος τροποποιήθηκε με τη σειρά του με τους Κανονισμούς 296/2008 (ΕΕ L 97), 81/2009 (ΕΕ L 35), 810/2009 (ΕΕ L 243), 265/2010, 610/2013 και με τον τελευταίο Κανονισμό 399/2016 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν).

<sup>57</sup> Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 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 των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, εκτός εάν διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής.

<sup>58</sup> Σύμφωνα με το άρ. 6 § 4 γ' του Κανονισμού 526/2006 «Στους υπηκόους τρίτης χώρας οι οποίοι δεν πληρούν μία ή περισσότερες από τις προϋποθέσεις της παραγράφου 1 μπορεί να επιτραπεί από κράτος μέλος η είσοδος στο έδαφός του για λόγους ανθρωπιστικούς ή εθνικού συμφέροντος ή λόγω διεθνών υποχρεώσεων.»

προϋποθέσεις. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται η είσοδος υπηκόου τρίτης χώρας από τις μεθοριακές διαβάσεις και τα προσωρινά σημεία διέλευσης της Ελλάδας, ο οποίος δεν πληροί τα γενικά κριτήρια για να εισέλθει νομίμως, κατόπιν απόφασης του Υπουργού Δημοσίας Τάξης και Προστασίας, μόνο για λόγους ανωτέρας βίας ή δημόσιου συμφέροντος. Καινοτομία εισάγει η § 4 εδ. δ' του αρ. 5 του ν. 4251/2014 σε συνδυασμό με το αρ. 33 του Κανονισμού (ΕΕ) 810/2009 που δίνει τη δυνατότητα παράτασης της ισχύος της χορηγηθείσας θεώρησης εισόδου εφόσον ο κάτοχος διαθέτει επαρκείς πόρους διαβίωσης και διαθέτει αποδείξεις για την ύπαρξη ανωτέρας βίας ή ανθρωπιστικών λόγων που δεν του επέτρεψαν να εγκαταλείψει την επικράτεια των κρατών-μελών της Ε.Ε. πριν λήξει η ισχύς της θεώρησης που του είχε δοθεί.

Από την 11η Οκτωβρίου 2011 τέθηκε σε λειτουργία το νέο πληροφοριακό σύστημα θεωρήσεων Σένγκεν (VIS). Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2008, για το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (κανονισμός VIS)<sup>59</sup> η τελευταία τροποποίηση του οποίου έγινε με τον Κανονισμό 610/2013, που τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 810/2009, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων), στοχεύει στη βελτίωση της εφαρμογής της κοινής πολιτικής για τις θεωρήσεις, στην απλοποίηση και την ενίσχυση της ασφάλειας των διαδικασιών έκδοσης θεωρήσεων, καθώς και στη διευκόλυνση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν. Στα πλαίσια της παροχής μεγαλύτερης ευελιξίας στη χορήγηση θεώρησης με απώτερο σκοπό την τόνωση της ευρωπαϊκής οικονομίας και ανάπτυξης μέσω της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, είχαμε την τροποποίηση του Κανονισμού 810/2009 με τον κανονισμό (ΕΕ) 399/2016, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016.

---

<sup>59</sup> Προσωπικές πληροφορίες σχετικά με τους αιτούντες θεωρήσεων εισόδου βραχείας διαμονής αποθηκεύονται στο Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, ένα κεντρικό πληροφοριακό σύστημα το οποίο συνδέει προξενία και σημεία διέλευσης στα εξωτερικά σύνορα.

### 3. Διέλευση των εξωτερικών συνόρων - Προϋποθέσεις διέλευσης των συνόρων - Το κοινό καθεστώς έκδοσης βίζας

Το κοινό καθεστώς έκδοσης βίζας καθορίζεται για τους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν σκοπό την διέλευση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Ο Κανονισμός που θεσπίζει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις είναι ο 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Συνεπώς, ο Κανονισμός αναφέρει τον κατάλογο των κρατών αυτών, όπου υποχρεούνται οι υπήκοοι τρίτων χωρών να υποβάλουν αίτηση για έκδοση βίζας. Η αίτηση βίζας εξετάζεται στο προξενείο του κράτους που δηλώνει ενδιαφέρον ο αιτών για προορισμό. Σε πολλαπλές διελεύσεις υπεύθυνο για την υπό εξέταση της θεωρήσεις είναι το κράτος- μέλος στο οποίο γίνεται η πρώτη διέλευση. Σχετικά με την διαδικασία της αίτησης, ο υπήκοος τρίτης χώρας θα πρέπει να υποβάλει αυτοπροσώπως την αίτηση και η χρονική προθεσμία να είναι τρεις μήνες το λιγότερο πριν το ταξίδι. Εκτός από ορισμένες περιπτώσεις, ο αιτών θα πρέπει να δώσει και δακτυλικά αποτυπώματα. Κατά την συμπλήρωση της αίτησης ο αιτών θα πρέπει να έχει προσκομίσει έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο, φωτογραφία και απόδειξη της κατοχής ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης. Εντός των δεκαπέντε ημερολογιακών ημερών αφού κατατέθηκε η αίτηση, λαμβάνεται η απόφαση της έκδοσης βίζας ή της άρνησης βίζας. Ορισμένες φορές μπορεί να πάρει και κάποιες μέρες παραπάνω. Η απόφαση μπορεί να αναφέρει περιορισμένη εδαφική ισχύος ή ακόμα μεταφορά της αίτησης σε άλλο κράτος-μέλος, αν αυτό αναλάβει την εξέταση, αναλόγως με την περίπτωση. Το χρονικό διάστημα που χορηγείται στη θεώρηση, δεν μπορεί να ξεπερνάει τα πέντε χρόνια για μία ή για πολλές εισόδους.

#### 3.1 Θεώρηση εισόδου

Ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος επιθυμεί να επισκεφθεί κράτος μέλος της ΕΕ το οποίο εφαρμόζει πλήρως τη Συμφωνία του Σένγκεν ή να διέλθει μέσω ενός εξ αυτών, οφείλει να αιτηθεί την έκδοση θεώρησης βραχείας διαμονής<sup>60</sup>. Ενδεικτικό είναι ότι το

---

<sup>60</sup> Η θεώρηση εισόδου διέπεται από τον Κανονισμό 810/2009 βλ., Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13<sup>ης</sup> Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση

2014 εκδόθηκαν περίπου 16 εκατομμύρια θεωρήσεις Σένγκεν για ταξιδιώτες από τρίτες χώρες με προορισμό τον χώρο Σένγκεν. Η θεώρηση αυτή του δίνει το δικαίωμα διαμονής μέχρι 90 ημέρες σε μια περίοδο 180 ημερών<sup>61</sup>. Θεωρήσεις για επισκέψεις που υπερβαίνουν αυτή την περίοδο συνεχίζουν να υπόκεινται σε εθνικές διαδικασίες<sup>62</sup>.

Η υποχρέωση κατοχής θεώρησης εισόδου δεν αφορά σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών. Ο κανονισμός 539/2001/ΕΚ καταρτίζει έναν κοινό κατάλογο των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών (αρνητικός κατάλογος), καθώς και των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων εξαιρούνται από αυτήν την υποχρέωση (θετικός κατάλογος)<sup>63</sup>. Οι κατάλογοι ενημερώνονται τακτικά επιφέροντας διαδοχικές τροποποιήσεις στον Κανονισμό 539/2001/ΕΚ. Οι αποφάσεις για την τροποποίηση των καταλόγων λαμβάνονται με βάση μια κατά περίπτωση αξιολόγηση των χωρών εκτός ΕΕ. Η αξιολόγηση αυτή αφορά στις ροές των παράνομων μεταναστών από συγκεκριμένες χώρες, την πολιτική ασφάλειας που υλοποιούν, τα οικονομικά οφέλη της ΕΕ (τουρισμός και εξωτερικό εμπόριο), ενώ συνυπολογίζονται, επίσης, ζητήματα εξωτερικών σχέσεων συμπεριλαμβανομένων αυτών που άπτονται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και θέματα

---

Κοινοτικού Κώδικα Θεωρήσεων (Κώδικας Θεωρήσεων), ο.π. Για την εφαρμογή του κώδικα βλ., Υπουργείο Εξωτερικών, Εφαρμογή του Κώδικα Θεωρήσεων, διαθέσιμο στο [http://www.mfa.gr/images/docs/thewriseis\\_schengen/greek/processing\\_of\\_visa\\_applications.pdf](http://www.mfa.gr/images/docs/thewriseis_schengen/greek/processing_of_visa_applications.pdf) (προσπελάστηκε 22.06.2015).

<sup>61</sup> Κάτοχος θεώρησης πολλαπλών εισόδων μπορεί να υποβάλει αίτηση νέας θεώρησης πριν από τη λήξη ισχύος της θεώρησης που ήδη κατέχει. Ωστόσο, η ισχύς της νέας θεώρησης πρέπει να συμπληρώνει την τρέχουσα θεώρηση. Δηλαδή ένα πρόσωπο δεν μπορεί να διαθέτει δύο ομοιόμορφες θεωρήσεις οι οποίες ισχύουν για το ίδιο διάστημα. Η νέα θα ξεκινήσει με τη λήξη της πρώτης.

<sup>62</sup> Οι κάτοχοι θεώρησης για παραμονή μακράς διάρκειας δικαιούνται να κυκλοφορούν στην επικράτεια των κρατών μελών σύμφωνα με τον κανονισμό 265/2010 βλ., Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 265/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010, για την τροποποίηση της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν και του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 562/2006 όσον αφορά την κυκλοφορία των προσώπων με θεώρηση μακράς διάρκειας ο.π.

<sup>63</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 539/2001 του Συμβουλίου, της 15<sup>ης</sup> Μαρτίου 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, ΕΕ L 81 της 21.03.2001, σελ. 1 βλ. σχετικά Ευropa, Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ, Υποχρεώσεις Θεώρησης για υπηκόους χωρών εκτός της ΕΕ, διαθέσιμο στο, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX:32001R0539> (προσπελάστηκε 21.06.2015)



περιφερειακής συνοχής και αμοιβαιότητας<sup>64</sup>. Κατά κανόνα το Διεθνές Δίκαιο (Σύμβαση της Γενεύης) και το δίκαιο της ΕΕ (οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου) θεωρούν μια χώρα ασφαλή όταν υπάρχει γενικά ένα δημοκρατικό καθεστώς, το οποίο δεν εφαρμόζει διώξεις, βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία ή απειλή βίας καθώς και όταν δεν υφίσταται ένοπλες συγκρούσεις. Η ΕΕ έχει συνάψει συμφωνίες με ορισμένες τρίτες χώρες για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων. Οι συμφωνίες αυτές προβλέπουν διαδικαστικές διευκολύνσεις (π.χ. μείωση του τέλους θεώρησης, έκδοση θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων για ειδικές κατηγορίες αιτούντων, βραχύτερες προθεσμίες διεκπεραίωσης), χωρίς πάντως να αλλοιώνονται οι βασικές αρχές που διέπουν την έκδοση θεωρήσεων<sup>65</sup>.

### 3.1.1 Ενωσιακές και εθνικές παρεκκλίσεις από την υποχρέωση θεώρησης

Άλλωστε για κάποιες κατηγορίες προσώπων προβλέπονται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης παρεκκλίσεις από την υποχρέωση θεώρησης για την επικράτεια όλων των κρατών μελών. Αυτές οι κατηγορίες είναι οι εξής: α) Οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι διαθέτουν άδεια διαμονής που εκδόθηκε από ένα κράτος μέλος δεν απαλλάσσονται για τον λόγο αυτό από την υποχρέωση θεώρησης, αλλά η άδεια διαμονής τους θεωρείται ισοδύναμη με ομοιόμορφη θεώρηση, β) Οι κάτοχοι διπλωματικών διαβατηρίων οι οποίοι βάσει συμφωνιών για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων που έχουν συναφθεί με ορισμένες τρίτες χώρες απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης, γ) Οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι διαθέτουν άδεια τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας, όταν ασκούν τα δικαιώματά τους στο πλαίσιο του καθεστώτος τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας<sup>66</sup> δ) Μαθητές,

<sup>64</sup> Για την τελευταία τροποποίηση του κανονισμού 539/2001 βλ., Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 509/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15<sup>ης</sup> Μαΐου 2014, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 539/2001 του Συμβουλίου περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, ΕΕ L 149 της 20.05.2014 σελ. 67.

<sup>65</sup> Δώδεκα κράτη της ΕΕ έχουν ήδη εθνικές λίστες «ασφαλών» χωρών προέλευσης ( Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσέχικη Δημοκρατία, Γερμανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Λετονία, Μάλτα, Σλοβακία και Ηνωμένο Βασίλειο). Για τις χώρες που τα δώδεκα αυτά κράτη θεωρούν ως ασφαλείς βλ., Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μια ευρωπαϊκή λίστα με «ασφαλείς χώρες προέλευσης», διαθέσιμο στο, [ec.europa.eu.dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/gocs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_el.pdf](http://ec.europa.eu.dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/gocs/2_eu_safe_countries_of_origin_el.pdf) (προσπελάστηκε 15.01.2016).

<sup>66</sup> 17. ΕΕ L 405 της 30.12.2006 και ΕΕ L 29 της 3.2.2007.

υπήκοοι τρίτων χωρών των οποίων οι πολίτες υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης, και οι οποίοι διαμένουν σε κράτος μέλος της Ε.Ε. και ταξιδεύουν στο πλαίσιο σχολικής εκδρομής ως μέλη ομάδας μαθητών συνοδευμένων από εκπαιδευτικό του σχολείου τους ε) Αναγνωρισμένοι πρόσφυγες και απάτριδες και άλλα πρόσωπα που δεν έχουν την ιθαγένεια καμίας χώρας, τα οποία διαμένουν σε κράτος μέλος και είναι κάτοχοι ταξιδιωτικού εγγράφου το οποίο εκδόθηκε από το εν λόγω κράτος μέλος στ) Ορισμένες κατηγορίες μελών οικογένειας πολιτών της Ε.Ε. και Ελβετών πολιτών που απαλλάσσονται από την απαίτηση θεώρησης.

Επίσης για κάποιες κατηγορίες προσώπων υπάρχουν εθνικές παρεκκλίσεις από την υποχρέωση θεώρησης. Έτσι, σύμφωνα με το Άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001<sup>67</sup>, τα κράτη μέλη μπορούν να απαλλάξουν, σε μονωμένη βάση, ορισμένες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που κανονικά υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης, όπως: α) τους κατόχους διπλωματικών, υπηρεσιακών/επίσημων και ειδικών διαβατηρίων, β) τα πληρώματα του εμπορικού ναυτικού, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών πληρωμάτων πλοίων που κινούνται σε διεθνή ύδατα και σε διεθνείς ποτάμιες οδούς, γ) τα πληρώματα και τους ιπτάμενους συνοδούς βοηθητικών ή σωστικών πτήσεων και λοιπά πρόσωπα που επεμβαίνουν σε περιπτώσεις καταστροφών και ατυχημάτων, δ) τα πληρώματα της πολιτικής αεροπορίας, ε) τους κατόχους αδειών διέλευσης «laissez-passer» οι οποίες χορηγούνται από ορισμένους διεθνείς διακυβερνητικούς οργανισμούς στους υπαλλήλους τους, ζ) τα μέλη των ενόπλων δυνάμεων που μετακινούνται στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ ή της Σύμπραξης για την ειρήνη (P.f.P), η) τους κατόχους εγγράφων αναγνώρισης και εντολών αποστολής που προβλέπονται από τη συμφωνία μεταξύ των κρατών, που είναι συμβαλλόμενα μέρη του ΝΑΤΟ επί του νομικού καθεστώτος των δυνάμεων αυτών, της 19ης Ιουνίου 1951, η) τους μαθητές υπηκόους τρίτης χώρας, της οποίας οι υπήκοοι υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης, οι οποίοι διαμένουν σε τρίτη χώρα της οποίας οι υπήκοοι δεν υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης και ταξιδεύουν στο πλαίσιο σχολικής εκδρομής ως μέλη ομάδας μαθητών συνοδευμένοι από εκπαιδευτικό του σχολείου τους, στ) τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και απάτριδες που είναι κάτοχοι ταξιδιωτικού εγγράφου που έχει εκδοθεί από τρίτη χώρα της οποίας οι υπήκοοι δεν υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης.

Ωστόσο το ενωσιακό δίκαιο δίνει την ευχέρεια να υπάρχουν εθνικές παρεκκλίσεις από την απαλλαγή από τη θεώρηση για παραμονή βραχείας διάρκειας στις ακόλουθες

---

<sup>67</sup> ΕΕ ΑΡΙΘ. L 081 της 21/03/2001 σ. 0001 – 0007.

κατηγορίες προσώπων. Έτσι, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 539/2001, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλουν μονομερώς υποχρέωση θεώρησης σε ορισμένες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίες δεν υπόκεινται κανονικά σε υποχρέωση θεώρησης: τους κατόχους διπλωματικών, υπηρεσιακών/επίσημων και ειδικών διαβατηρίων· τα πληρώματα της πολιτικής αεροπορίας και του εμπορικού ναυτικού· τα πληρώματα και τους ιπτάμενους συνοδούς βοηθητικών ή σωστικών πτήσεων και λοιπά πρόσωπα που επεμβαίνουν σε περιπτώσεις καταστροφών και ατυχημάτων· τα πληρώματα του εμπορικού ναυτικού, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών πληρωμάτων πλοίων που κινούνται σε διεθνή ύδατα και σε διεθνείς ποτάμιες οδούς· τους κατόχους αδειών διέλευσης «laissez-passer» οι οποίες χορηγούνται από ορισμένους διεθνείς διακυβερνητικούς οργανισμούς στους υπαλλήλους τους.

### 3.1.2 Οι προϋποθέσεις και η διαδικασία έκδοσης θεώρησης εισόδου

Αρμόδιο κράτος μέλος για την εξέταση της αίτησης θεώρησης αποτελεί αυτό του μοναδικού ή του κύριου προορισμού επίσκεψης του υπηκόου τρίτης χώρας<sup>68</sup>. Εάν ο ταξιδιωτικός προορισμός περιλαμβάνει περισσότερα κράτη μέλη, η αίτηση εξετάζεται από το προξενείο του κύριου προορισμού, δηλαδή αυτό του κράτους στο οποίο ο αιτών προτίθεται να παραμείνει για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα ή στο οποίο εκτελείται ο κύριος σκοπός του προβλεπόμενου ταξιδιού. Εφόσον δεν μπορεί να προσδιορισθεί ο κύριος προορισμός, αρμόδιο είναι το κράτος μέλος της πρώτης εισόδου στην Ένωση. Στην περίπτωση διέλευσης ή σε περίπτωση πολλαπλών διελεύσεων, αρμόδιο είναι το κράτος μέλος της πρώτης διέλευσης. Η θεώρηση εκδίδεται από το προξενείο ενός και μόνο κράτους μέλους<sup>69</sup>. Από αυτό του κράτους

---

<sup>68</sup> Για τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις έκδοσης θεωρήσεων βλ., κώδικας θεωρήσεων, διαθέσιμο στο, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:jl0028> (προσπελάστηκε 21.06.2015). Για τις χώρες με τα περισσότερα αιτήματα εισόδου βλ., European Commission, The European Agenda on Migration, Glossary, facts and figures, διαθέσιμο στο, [ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/docs/glossary-for-the-european-agenda-on-migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/docs/glossary-for-the-european-agenda-on-migration_en.pdf) (προσπελάστηκε 24.01.2016).

<sup>69</sup> Εάν το προξενείο διαπιστώσει ότι δεν είναι αρμόδιο για την εξέταση μιας κατατεθείσας αίτησης, ενημερώνεται ο αιτών και του επιστρέφεται το σύνολο της αίτησης μαζί με το τέλος θεώρησης. Ο αιτών ενημερώνεται για το αρμόδιο προξενείο υποβολής της αίτησης του.

που κατατέθηκε η αίτηση. Τα κράτη μέλη μπορούν να καταρτίζουν διμερείς συμφωνίες για τη μεταξύ τους εκπροσώπηση με σκοπό τη συγκέντρωση αιτήσεων θεώρησης ή έκδοση θεωρήσεων. Μπορούν, επίσης, να συνεργάζονται μέσω συστέγασης ή κοινού κέντρου αιτήσεων. Κατ' εξαίρεση, η αίτηση έκδοσης θεώρησης μπορεί να υποβληθεί στην αρχή η οποία είναι αρμόδια για τον έλεγχο προσώπων στα εξωτερικά σύνορα του κράτους μέλους προορισμού. Μια θεώρηση η οποία εκδίδεται σε σημείο συνοριακής διέλευσης μπορεί να επιτρέπει την παραμονή για 15 ημέρες κατ' ανώτατο όριο ή να καλύπτει το χρονικό διάστημα που είναι απαραίτητο για τη διέλευση.

Η αίτηση θεώρησης μπορεί να υποβάλλεται αυτοπροσώπως από τον αιτούντα ή από έναν εγκεκριμένο εμπορικό διαμεσολαβητή<sup>70</sup> το νωρίτερο τρεις μήνες πριν από την πρώτη επίσκεψη. Κατά την υποβολή της αίτησης ο αιτών οφείλει να προσκομίσει τα ακόλουθα έγγραφα :

- Το έντυπο αίτησης.
- Ένα έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο.
- Μια φωτογραφία<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Πρόκειται για τις περιπτώσεις προσώπων που είναι γνωστά στο προξενείο για την ακεραιότητα και την αξιοπιστία τους. Οι εξαιρέσεις αυτές δεν μπορούν να χορηγηθούν σε άτομα τα οποία υποβάλλουν αίτηση για πρώτη φορά. Οι εγκεκριμένοι εμπορικοί διαμεσολαβητές ελέγχονται τακτικά για την ακεραιότητα και την αξιοπιστία τους.

<sup>71</sup> Η φωτογραφία η οποία επισυνάπτεται στην αίτηση πρέπει να πληροί τις απαιτήσεις που ορίζονται στις προδιαγραφές φωτογραφίας του ICAO. Εν προκειμένω : Η φωτογραφία θα πρέπει να είναι πρόσφατη και να έχει εμφανιστεί με χημικό τρόπο σε φωτογραφικό χαρτί και όχι σε κοινό χαρτί με εκτυπωτή. Θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί ο μετωπικός τύπος εικόνας. Οι ώμοι να είναι ευθυγραμμισμένοι στην εικόνα. Η έκφραση να είναι ουδέτερη (χωρίς χαμόγελο), με τα δύο μάτια κανονικά ανοιχτά και το στόμα κλειστό. Ο εικονιζόμενος να είναι αποκλειστικά μόνος, χωρίς να εμφανίζονται πλάτες καρεκλών, παιχνίδια ή άλλα πρόσωπα. Ολόκληρη η περιοχή του προσώπου θα πρέπει να είναι σαφώς ορατή και χωρίς σκιές. Στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν πέπλα, μαντίλια ή καπέλα θα πρέπει να αφαιρούνται. Σε περιπτώσεις που αυτά δεν μπορούν να αφαιρεθούν για θρησκευτικούς λόγους, θα πρέπει να εξασφαλιστεί ότι τα καλύμματα δεν κρύβουν οποιαδήποτε χαρακτηριστικά του προσώπου και δε δημιουργούν κάποια σκιά. Εάν το άτομο φοράει συνήθως γυαλιά, τότε θα πρέπει να τα φοράει και όταν φωτογραφηθεί. Τα γυαλιά θα πρέπει να είναι καθαρά και διαφανή, ώστε η κόρη και η ίριδα των ματιών να είναι σαφώς ορατές. Το φαινόμενο «κόκκινα μάτια» δεν είναι επιτρεπτό. Βλέπε [http://www2.icao.int/en/MRTD/Downloads/Technical%20Report/Annex\\_APPhotograph\\_Guidelines.pdf](http://www2.icao.int/en/MRTD/Downloads/Technical%20Report/Annex_APPhotograph_Guidelines.pdf).

- Τα δικαιολογητικά έγγραφα που ορίζονται στο παράρτημα II του κανονισμού, καθώς και απόδειξη ανάληψης ευθύνης για τους αιτούντες ή/και παροχής καταλύματος σε αυτούς, εφόσον ζητηθεί από το κράτος μέλος.
- Απόδειξη της κατοχής ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης, εφόσον ισχύει.

Εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις (ανήλικοι έως 12 ετών και άτομα από τα οποία η λήψη είναι αδύνατη για σωματικούς λόγους, αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων, μονάρχες και ανώτερα μέλη της βασιλικής οικογένειας όταν επισκέπτονται ένα κράτος μέλος μετά από επίσημη πρόσκληση), ο αιτών πρέπει να επιτρέψει τη λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων του και να καταβάλει ένα τέλος θεώρησης. Το τελευταίο μπορεί να μην εισπραχθεί ή να μειωθεί σε μεμονωμένες περιπτώσεις ( π.χ. πολιτιστικοί λόγοι, λόγοι εξωτερικής και αναπτυξιακής πολιτικής). Επιπρόσθετο τέλος εξυπηρέτησης μπορεί να χρεώνεται από εξωτερικό πάροχο υπηρεσιών.

Η αίτηση θεωρείται παραδεκτή εφόσον έχουν τηρηθεί οι προθεσμίες για την υποβολή της, έχουν υποβληθεί τα βασικά στοιχεία προκειμένου να θεωρείται παραδεκτή, έχει καταβληθεί το τέλος θεώρησης και εφόσον συντρέχει περίπτωση, έχουν ληφθεί τα προβλεπόμενα βιομετρικά δεδομένα. Εάν η αίτηση είναι παραδεκτή τίθεται στο ταξιδιωτικό έγγραφο του αιτούντος η σφραγίδα «παραδεκτή». Κατόπιν τούτου, η αρμόδια αρχή δημιουργεί έναν φάκελο αίτησης VIS, σύμφωνα με τις διαδικασίες που περιγράφονται στον κανονισμό VIS, και ελέγχεται το ιστορικό του αιτούντος, καθώς και κάθε καταχώρηση στο σύστημα. Μια ακόμη εξέταση της αίτησης πρέπει να πραγματοποιείται για να επαληθεύεται ότι ο αιτών πληροί τους όρους εισόδου, όπως ορίζονται στον κώδικα συνόρων Σένγκεν, ότι δεν παρουσιάζει κίνδυνο παράνομης μετανάστευσης ή κίνδυνο για την ασφάλεια του κράτους μέλους και ότι σκοπεύει να εγκαταλείψει το κράτος μέλος πριν από τη λήξη ισχύος της θεώρησης. Ο αιτών καλείται υποχρεωτικά σε συνέντευξη.

Η απόφαση σχετικά με το παραδεκτό μιας αίτησης πρέπει να λαμβάνεται εντός 15 ημερολογιακών ημερών από την ημερομηνία κατάθεσης. Σε έκτακτες περιπτώσεις, το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα μπορεί να παραταθεί. Η απόφαση αφορά στην έκδοση ή στην άρνηση έκδοσης ενιαίας θεώρησης ή θεώρησης περιορισμένης εδαφικής ισχύος, ή σε περίπτωση αναρμοδιότητας, στη διακοπή της εξέτασης και τη διαβίβαση της στις αρχές του αρμοδίου κράτους.

Ομοιόμορφη θεώρηση χορηγείται για μια, δύο ή πολλαπλές εισόδους για μέγιστο διάστημα ισχύος πέντε ετών. Για τη χορήγηση θεώρησης διέλευσης (συμπεριλαμβανομένης της θεώρησης διέλευσης από αερολιμένα), η περίοδος ισχύος πρέπει να αντιστοιχεί στο χρονικό διάστημα που είναι απαραίτητο για τη διέλευση. Συνήθως περιλαμβάνεται πρόσθετη «περίοδος χάριτος» 15 ημερών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η περίοδος χάριτος μιας θεώρησης μπορεί να παραταθεί. Κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η θεώρηση μπορεί να καταργηθεί ή να ανακληθεί.

Η απόφαση περί απόρριψης, κατάργησης ή ανάκλησης θεώρησης κοινοποιείται στον αιτούντα. Προσφυγή κατά της απόφασης αυτής ασκείται στο κράτος μέλος που έχει λάβει την απόφαση, σύμφωνα με το εθνικό του δίκαιο.

Στην περίπτωση που μια χώρα εκτός της ΕΕ που περιλαμβάνεται στον θετικό κατάλογο καθιερώνει υποχρέωση θεώρησης για τους υπηκόους ενός κράτους μέλους (ή περισσότερων κρατών μελών), το κράτος μέλος ή τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή και το Συμβούλιο, ώστε να εφαρμόζεται μια ειδική διαδικασία με σκοπό την επαναφορά της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης. Εάν η εν λόγω χώρα συνεχίζει να επιβάλλει αυτή την υποχρέωση μετά το πέρας έξι μηνών από τη δημοσίευση της κοινοποίησης σχετικά με την κατάσταση μη αμοιβαιότητας, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει, ως μέτρο αμοιβαιότητα, την προσωρινή επαναφορά της υποχρέωσης θεώρησης για ορισμένες κατηγορίες υπηκόων της εν λόγω τρίτης χώρας. Αυτός ο ειδικός μηχανισμός αμοιβαιότητας εφαρμόζεται στην ΕΕ στο σύνολο της.

Σε περίπτωση έκτακτης κατάστασης που προκλήθηκε από την κατάχρηση του καθεστώτος απαλλαγής από την υποχρεωτική θεώρηση από τους υπηκόους μιας εκτός της ΕΕ χώρας, η οποία περιλαμβάνεται στον θετικό κατάλογο, με αποτέλεσμα μια σημαντική και απότομη αύξηση του αριθμού των αβάσιμων αιτήσεων ασύλου, των παράνομων μεταναστών ή των απορριφθεισών αιτήσεων επανεισδοχής, η Επιτροπή αξιολογεί αυστηρά τη δυνατότητα επαναφοράς της υποχρέωσης θεώρησης.

Η θεώρηση εισόδου μετά τον κανονισμό 1683/95/ΕΚ είναι ενιαίου τύπου<sup>72</sup>. Εκδίδεται σύμφωνα με τις προδιαγραφές που αναφέρονται στο παράρτημα του

---

<sup>72</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1683/95 του Συμβουλίου της 29ης Μαΐου 1995 για την καθιέρωση θεώρησης ενιαίου τύπου, ΕΕ L 164 της 14/07/1995, σελ. 1. Ο κανονισμός έχει τροποποιηθεί με τους ακόλουθους κανονισμούς: Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 334/2002 του Συμβουλίου, της 18ης

κανονισμού προκειμένου να πληρούνται οι αυστηρές διατάξεις ασφάλειας που αναγνωρίζονται παγκοσμίως και είναι ορατές δια γυμνού οφθαλμού<sup>73</sup>. Εκτυπώνεται και επικολλάται ως αυτοκόλλητο στην πρώτη σελίδα του ταξιδιωτικού εγγράφου που δεν περιέχει εγγραφές ή σφραγίδες, εκτός από τη σφραγίδα που αναφέρει ότι η αίτηση είναι παραδεκτή. Οι χορηγούμενες θεωρήσεις μπορεί να είναι ομοιόμορφες θεωρήσεις, δηλαδή θεωρήσεις οι οποίες επιτρέπουν στον κάτοχο τους να κυκλοφορεί σε ολόκληρη την επικράτεια των κρατών μελών ή θεωρήσεις περιορισμένης εδαφικής ισχύος, οι οποίες επιτρέπουν στον κάτοχο τους να κυκλοφορεί μόνο στην επικράτεια ενός ή περισσότερων κρατών μελών ή θεωρήσεις διέλευσης από αερολιμένα, οι οποίες επιτρέπουν στον κάτοχο τους να διέλθει από τις ζώνες διέλευσης ενός ή περισσότερων αερολιμένων των κρατών μελών.

Εάν ο κάτοχος θεώρησης που βρίσκεται στην επικράτεια ενός κράτους μέλους δεν μπορεί να αναχωρήσει πριν τη λήξη της θεώρησης εισόδου, για λόγους ανωτέρας βίας, για ανθρωπιστικούς λόγους ή για σοβαρούς προσωπικούς λόγους, πρέπει να καταθέσει αίτημα παράτασης της θεώρησης στις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους όπου βρίσκεται. Η υποχρέωση αυτή υφίσταται ακόμα και αν βρίσκεται σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό που τη χορήγησε τη θεώρηση. Σε περίπτωση απόδειξης των λόγων ανωτέρας βίας ή των ανθρωπιστικών λόγων η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους είναι υποχρεωμένη να χορηγήσει την παράταση. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις δεν υφίσταται δέσμια υποχρέωση. Η παράταση θεωρήσεων λαμβάνει τη μορφή αυτοκόλλητης θεώρησης ενιαίου τύπου. Τα δεδομένα της παράτασης καταχωρίζονται στο VIS.

---

Φεβρουαρίου 2002, για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) 1683/95 για την καθιέρωση θεώρησης ενιαίου τύπου, ΕΕ L 53 της 23.02.2002, σελ. 7, Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 856/2008 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 2008, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 1683/95 για την καθιέρωση θεώρησης ενιαίου τύπου όσον αφορά την αρίθμηση των θεωρήσεων, ΕΕ L235 της 02/09/2008 σελ. 1.

<sup>73</sup> Ο κανονισμός 333/2002/ΕΚ καθιερώνει ένα φύλλο ενιαίου τύπου επί του οποίου τίθεται η θεώρηση. Τα τεχνικά χαρακτηριστικά καθιερώνονται για να εξασφαλιστεί ένα ορισμένο επίπεδο ασφάλειας κατά της παραχάραξης, της πλαστογραφίας και της κλοπής. Οι διατάξεις που θεσπίζονται παραμένουν απόρρητες, δεν δημοσιεύονται, ούτε διαβιβάζονται στους οργανισμούς που έχουν καθορισθεί από τα κράτη μέλη και οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την εκτύπωση των φύλλων βλ., κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 333/2002, της 18ης Φεβρουαρίου 2002, για την καθιέρωση φύλλου ενιαίου τύπου επί του οποίου τίθεται η θεώρηση που χορηγείται από τα κράτη μέλη στους κατόχους ταξιδιωτικών εγγράφων με αναγνωρισμένων από το κράτος μέλος που χορηγεί το φύλλο, ΕΕ L 53 της 23.02.2002, σελ. 4.

Η Βουλγαρία, η Κύπρος, η Ρουμανία και η Κροατία δεν εφαρμόζουν ακόμα πλήρως το κεκτημένο Σένγκεν. Αυτό σημαίνει ότι ο Κώδικας Θεωρήσεων είναι δεσμευτικός για τις χώρες αυτές, αλλά ως την πλήρη εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν τα συγκεκριμένα κράτη μέλη εκδίδουν εθνικές θεωρήσεις για διαμονή βραχείας διάρκειας, οι οποίες ισχύουν μόνο στην επικράτεια τους. Να σημειωθεί ότι τα προαναφερόμενα κράτη εφαρμόζουν πλήρως τον κανονισμό 539/2001/ΕΚ περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών και αυτών που απαλλάσσονται.

### 3.1.3. Συμφωνίες για τη Διευκόλυνση της Έκδοσης Θεωρήσεων

Οι συμφωνίες που έχουν συναφθεί μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ορισμένων τρίτων χωρών για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων προβλέπουν διαδικαστικές διευκολύνσεις για τους υπηκόους των συγκεκριμένων τρίτων χωρών (π.χ. μείωση του τέλους θεώρησης, έκδοση θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων για ειδικές κατηγορίες αιτούντων, βραχύτερες προθεσμίες διεκπεραίωσης), χωρίς πάντως να αλλοιώνονται οι βασικές Αρχές έκδοσης θεωρήσεων (δηλαδή ο αιτών εξακολουθεί να πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου). Επί του παρόντος ισχύουν οκτώ συμφωνίες για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων. Οι κοινές επιτροπές που έχουν συσταθεί παρακολουθούν τις εν λόγω συμφωνίες διευκόλυνσης θεωρήσεων και έχουν καταρτίσει συγκεκριμένες κατευθυντήριες οδηγίες εφαρμογής για κάθε συμφωνία. Οι συμφωνίες διευκόλυνσης θεωρήσεων δεσμεύουν όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε., εκτός της Δανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας. Τα συνδεδεμένα κράτη Σένγκεν δεν καλύπτονται από τις συμφωνίες διευκόλυνσης θεωρήσεων. Η Ε.Ε. έχει συνάψει συμφωνίες διευκόλυνσης έκδοσης θεωρήσεων με τις εξής χώρες: Ρωσική Ομοσπονδία, Ουκρανία, Π.Γ.Δ.Μ.<sup>74</sup>, Σερβία<sup>75</sup>, Μαυροβούνιο<sup>76</sup>, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Αλβανία και Μολδαβία.

---

<sup>74</sup> Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1244/2009 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001, οι υπήκοοι της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας που κατέχουν βιομετρικά διαβατήρια απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης (ΕΕ L 336 της 18.12.2009, σ.



Οι Συμφωνίες διευκόλυνσης εισόδου ως ένα βαθμό βοηθούν, την ΕΕ, στο να ξεπεράσει τα προβλήματα που θα υπήρχαν εάν δεν είχε ρυθμιστεί ένα κοινό πλαίσιο και κάποιος κοινός κανόνες μεταξύ των κρατών μελών της και κρατών που επιθυμούσαν μία πιο στενή συνεργασία. Έτσι, ενδιαφέρων είναι ο τρόπος που θέτουν το ζήτημα οι Bruns κ.ά. (2016). Σε ένα εξαιρετικά επίκαιρο βιβλίο, οι συγγραφείς τόνισαν πως οι συμφωνίες διευκόλυνσης εισόδου (visas) επί της ουσίας αυτό που κάνουν είναι να συνιστούν την ενδιάμεση λύση μεταξύ της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της επιβολής δραστικών μέτρων όπως μία στρατιωτική επέμβαση ή την εφαρμογή αυστηρών κανόνων για τη διέλευση από τα σύνορα που θα ήταν επιζήμιες πρακτικές για την ελεύθερη κυκλοφορία. Όπως αναφέρεται, η έλλειψη κοινών κανόνων και ηλεκτρονικών συστημάτων απλούστευσης της διαδικασίας έκδοσης και ελέγχου της εγκυρότητας των θεωρήσεων εισόδου θα οδηγούσε σε τεράστια κόστη, μεγάλη γραφειοκρατία και τρομερές καθυστερήσεις για τους νόμιμους ταξιδιώτες. Η ολοκλήρωση, από την άλλη, δεν είναι δυνατή για τα κράτη μέλη της ΕΕ που έχουν ήδη πραγματοποιήσει προσπάθειες ετών για την από κοινού διαχείριση των προβλημάτων τους- για άλλα κράτη ούτε λόγος<sup>77</sup>.

Χαρακτηριστικότερος, άλλωστε, είναι ο τρόπος σύναψης των συμφωνιών θεωρήσεων εισόδου. Κάθε κράτος, προσεγγίζεται από την ΕΕ και την προσεγγίζει διαπραγματευόμενο με δικούς τους όρους και ανάλογα με τις στοχεύσεις των δύο πλευρών και συντάσσεται το ανάλογο έγγραφο. Η συμφωνία δεν υπογράφεται εν μία νυκτί, αλλά προϋποθέτει να περάσει μία περίοδος διαπραγμάτευσης και εξέτασης των

---

1). Η συμφωνία διευκόλυνσης θεωρήσεων εξακολουθεί να ισχύει για τους κατόχους μη βιομετρικών διαβατηρίων.

<sup>75</sup> Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1244/2009 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001, οι υπήκοοι της Σερβίας που κατέχουν βιομετρικά διαβατήρια (εξαιρούνται οι κάτοχοι διαβατηρίων που έχουν εκδοθεί από τη σερβική υπηρεσία συντονισμού [στη σερβική γλώσσα: Koordinaciona uprava]) απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης (ΕΕ L 336 της 18.12.2009, σ. 1). Η συμφωνία διευκόλυνσης θεωρήσεων εξακολουθεί να ισχύει για τους κατόχους μη βιομετρικών διαβατηρίων και για τους κατόχους διαβατηρίων που εκδόθηκαν από τη σερβική υπηρεσία συντονισμού.

<sup>76</sup> Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1244/2009 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001, οι υπήκοοι του Μαυροβουνίου που κατέχουν βιομετρικά διαβατήρια απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης (ΕΕ L 336 της 18.12.2009, σ. 1). Καθώς τα μη βιομετρικά διαβατήρια του Μαυροβουνίου δεν ισχύουν πλέον, η συμφωνία για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων δεν εφαρμόζεται στην πράξη.

<sup>77</sup> Bruns, Bettina, Dorit Happ, and Helga Zichner, eds. *European Neighbourhood Policy: Geopolitics Between Integration and Security*. Springer, 2016, σ. 4-9.

δεδομένων. Ανάλογα, αποφασίζεται αν οι δύο πλευρές θα ολοκληρώσουν τη διαδικασία ή όχι. Με την ίδια λογική οι χώρες που έχουν, γενικά, κάνει opt out μπορούν να κυρώσουν ή όχι τις ανάλογες συμφωνίες.<sup>78</sup>

Σε αυτό το σημείο δεν πρέπει να παραληφθεί μία αναφορά στη GAMM, Global Approach to Migration and Mobility, που, όπως λέει και το όνομά της, είναι μία Παγκόσμια Προσέγγιση προς τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα και χρησιμοποιείται, κυρίως σε τρίτες χώρες. Μέχρι στιγμής τη GAMM υπέγραψαν το Πράσινο Ακρωτήριο, η Μολδαβία, η Γεωργία, η Αρμενία, το Μαρόκο, το Αζερμπαϊτζάν, η Τυνησία, η Ιορδανία και η Λευκορωσία, ενώ Αιθιοπία και Νιγηρία συζητούν από κοινού τις Ατζέντες για τη μετανάστευση και Κινητικότητα (CAMM). Με αυτές τις εταιρικές δράσεις διευκολύνεται η καθιέρωση κοινών πολιτικών αρχών και δράσεων και διακρατική αλληλεγγύη ενώ προσεγγίζεται από κοινού το πρόβλημα της μετανάστευσης και της κινητικότητας, με τα κράτη να μπορούν να προχωρήσουν σε μία συνολική δράση και κοινούς ελέγχους. Οι κύριες προτεραιότητες της GAMM είναι:<sup>79</sup> Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, η πρόληψη και αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος, η μείωση των επιπτώσεων της μετακίνησης και μετανάστευσης, και, η θέσπιση ενός κοινού πλαισίου για το άσυλο.

### **3.2 Υποχρέωση των αερομεταφορέων να κοινοποιούν τα στοιχεία των επιβατών**

Η οδηγία 2004/82/EK της 29<sup>ης</sup> Ιουλίου 2004 αποσκοπεί στη βελτίωση των συνοριακών ελέγχων και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης μέσω της εκ των προτέρων συνεργασίας με τους μεταφορείς επιβατών για τη διαβίβαση των στοιχείων των τελευταίων στις αρμόδιες εθνικές αρχές των κρατών μελών. Η οδηγία υιοθετείται μετά από αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25<sup>ης</sup> και 26<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004 που συνέρχεται έπειτα από τις τρομοκρατικές επιθέσεις της Μαδρίτης<sup>80</sup>. Επί της

---

<sup>78</sup> Adler-nissen, R. (2008). The diplomacy of opting out: A Bourdieudian approach to national integration strategies. JCMS: Journal of Common Market Studies, 46(3), σελ. 663-684.

<sup>79</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en) 24 Albrechts, Louis,

<sup>80</sup> Bull.UE 3-2004, point I.33.

ουσίας οι υποχρεώσεις που προβλέπει η οδηγία συμπληρώνουν αυτές που καθορίζονται στο άρθρο 26 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν, όπως συμπληρώθηκε με την οδηγία 2001/51/ΕΚ, σχετικά με την επαναπροώθηση από τους μεταφορείς των υπηκόων τρίτων χωρών στους οποίους απαγορεύεται να εισέλθουν στο κράτος μέλος προορισμού<sup>81</sup>.

Η οδηγία επιβάλλει στους αερομεταφορείς να συγκεντρώνουν και να διαβιβάζουν στις αρχές του κράτους μέλους που είναι επιφορτισμένες με τους ελέγχους στα σύνορα, τα στοιχεία των επιβατών που θα μεταφέρουν σε εγκεκριμένο σημείο διάβασης των συνόρων, από το οποίο τα εν λόγω πρόσωπα θα εισέλθουν στο έδαφος κράτους μέλους. Η διαβίβαση αυτή, που λαμβάνει χώρα στο τέλος του ελέγχου εισιτηρίων, περιλαμβάνει τα ακόλουθα πληροφοριακά στοιχεία:

- Τον αριθμό και το είδος του χρησιμοποιούμενου ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Την ιθαγένεια.
- Το πλήρες ονοματεπώνυμο.
- Την ημερομηνία γεννήσεως.
- Το σημείο διάβασης των συνόρων κατά την είσοδο στο έδαφος των κρατών μελών.
- Τον κωδικό μεταφοράς.
- Την ώρα αναχώρησης και άφιξης της μεταφοράς.
- Τον συνολικό αριθμό των επιβατών που μεταφέρονται.
- Το αρχικό σημείο επιβίβασης.

Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα δεδομένα αυτά να συλλέγονται από τους μεταφορείς και να διαβιβάζονται ηλεκτρονικώς ή, σε περίπτωση βλάβης, με οποιοδήποτε άλλο κατάλληλο μέσο. Οι υπεύθυνες αρχές για την άσκηση των ελέγχων των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα διατηρούν τα δεδομένα σε προσωρινό αρχείο. Αφού οι επιβάτες εισέλθουν τα δεδομένα διαγράφονται εντός 24 ωρών από τη διαβίβαση, εκτός αν η διατήρησή τους κρίνεται απαραίτητη για μελλοντική χρήση. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να υποχρεούνται οι

---

<sup>81</sup> Οδηγία 2001/51/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28<sup>ης</sup> Ιουνίου 2001, για τη συμπλήρωση των διατάξεων του άρθρου 26 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14<sup>ης</sup> Ιουνίου 1985, ΕΕ L 187 της 10.07.2001, σελ. 45.

μεταφορείς να διαγράφουν, εντός 24 ωρών από την άφιξη του μεταφορικού μέσου, τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα τα οποία έχουν συλλέξει και διαβιβάσει στις συνοριακές αρχές για τους σκοπούς της οδηγίας.

Αν δεν τηρηθούν οι υποχρεώσεις των αερομεταφορέων τα κράτη μελή οφείλουν να λάβουν αποτρεπτικές, αποτελεσματικές και ανάλογης αυστηρότητας κυρώσεις. Οι κυρώσεις αυτές, εκτός της επιβολής προστίμου, μπορούν να έχουν την εξής μορφή : ακινητοποίηση, κατάσχεση και δήμευση του μεταφορικού μέσου καθώς και προσωρινή αναστολή ή ακόμη και αφαίρεση της άδειας λειτουργίας του μεταφορέα.

### **3.3 FTD<sup>82</sup> - FRTD<sup>83</sup> και το καθεστώς της τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας**

Η υποχρεωτική διέλευση ενός υπηκόου τρίτης χώρας από το έδαφος ενός ή περισσότερων κρατών μελών με χερσαίο μέσο μεταφοράς, προκειμένου να ταξιδέψει μεταξύ δύο σημείων της χώρας του τα οποία δεν συνορεύουν γεωγραφικώς, τίθεται ως ένα από τα θέματα που η ΕΕ καλείται να αντιμετωπίσει πριν από τη διεύρυνση του 2004. Προς αυτή την κατεύθυνση, ο κανονισμός 693/2003/ΕΚ του Συμβουλίου της 14<sup>ης</sup> Απριλίου 2003 καθιερώνει ένα ειδικό έγγραφο διευκόλυνσης της διέλευσης (FTD) και ένα έγγραφο διευκόλυνσης της σιδηροδρομικής διέλευσης (FRTD)<sup>84</sup>. Τα έγγραφα FTD/ FRTD έχουν την ίδια αξία με τις θεωρήσεις διέλευσης και επιτρέπουν στους κατόχους τους την είσοδο με σκοπό τη διέλευση από το έδαφος κρατών μελών, σύμφωνα με τις διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν όσον αφορά στη διέλευση των εξωτερικών συνόρων. Το FTD είναι ειδική άδεια που επιτρέπει τη διευκολυνόμενη

---

<sup>82</sup> Έγγραφο διευκόλυνσης της διέλευσης

<sup>83</sup> Έγγραφο διευκόλυνσης της σιδηροδρομικής διέλευσης

<sup>84</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 693/2003 του Συμβουλίου, της 14<sup>ης</sup> Απριλίου 2003, για την καθιέρωση ειδικού εγγράφου διευκόλυνσης της διέλευσης (FTD) και έγγραφο διευκόλυνσης της σιδηροδρομικής διέλευσης (FRTD) και για την τροποποίηση της κοινής προξενικής εγκυκλίου και του κοινού εγχειριδίου, ΕΕ L 099 της 17.04.2003, σελ. 8. Επίσης βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της διευκόλυνσης της Διέλευσης μεταξύ της περιοχής του Καλίνινγκραντ και της υπόλοιπης Ρωσικής Ομοσπονδίας, COM (2006) 840 τελικό, 22.12.2006.

διέλευση και μπορεί να εκδίδεται από κράτη μέλη για πολλαπλές εισόδους και για οποιοδήποτε μέσο χερσαίας μεταφοράς. Ισχύει για τρία χρόνια και η διέλευση δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τις 24 ώρες. Το FRTD είναι ειδική άδεια που επιτρέπει τη διευκολυνόμενη σιδηροδρομική διέλευση. Μπορεί να εκδίδεται από κράτη μέλη για μια και μόνο είσοδο και επιστροφή. Ισχύει μέχρι τρεις μήνες και η διέλευση δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τις έξι ώρες.

Για τη χορήγηση FTD/ FRTD ο αιτών οφείλει να πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- Να διαθέτει ισχυρό έγγραφο που επιτρέπει τη διέλευση από τα εξωτερικά σύνορα.
- Να μην είναι καταχωρισμένος στον κατάλογο ανεπιθύμητων.
- Να μην θεωρείται ότι μπορεί να απειλήσει τη δημόσια τάξη, την εθνική ασφάλεια ή τις διεθνείς σχέσεις οποιουδήποτε από τα κράτη μέλη.
- Για το FTD, να αιτιολογεί την ανάγκη για συχνά ταξίδια μεταξύ των δύο σημείων του εδάφους της χώρας του.

Η αίτηση έκδοσης FTD/ FRTD υποβάλλεται στις προξενικές αρχές του αρμόδιου κράτους μέλους και χορηγείται από αυτές. Η αίτηση συνοδεύεται από την υποβολή εγγράφων που αποδεικνύουν την ανάγκη συχνών μετακινήσεων, όπως έγγραφα που αποδεικνύουν οικογενειακούς ή κοινωνικούς δεσμούς, οικονομικούς λόγους κτλ. Η διαδικασία και οι ενδεχόμενες προσφυγές σε περίπτωση που η προξενική αρχή κράτους μέλους αρνηθεί την αίτηση ή την χορήγηση FTD/ FRTD διέπονται από το δίκαιο του κράτους μέλους.

Η διαδικασία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων διέπεται από τον κανονισμό 562/2006/EK. Κατά τη διέλευση από ένα εγκεκριμένο σημείο εξωτερικών συνόρων, οι πολίτες της ΕΕ και οι λοιποί δικαιούχοι του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του δικαίου της ΕΕ (όπως τα μέλη της οικογένειας ενός πολίτη της ΕΕ) υπόκεινται σε στοιχειώδη έλεγχο. Ο ελάχιστος αυτός έλεγχος συνίσταται σε απλή και ταχεία εξακρίβωση της ταυτότητας τους, καθώς και της ισχύος των εγγράφων (συμπεριλαμβανομένης της, κατά περίπτωση, εξέτασης βάσεων δεδομένων για έγγραφα που έχουν κλαπεί, υπεξαιρεθεί, απολεσθεί ή καταστεί άκυρα) και της παρουσίας ενδείξεων παραποίησης ή πλαστογράφησης. Αντιθέτως με τους Ευρωπαίους πολίτες, οι υπήκοοι τρίτων χωρών υποβάλλονται σε διεξοδικό έλεγχο.

Αυτός περιλαμβάνει την εξακρίβωση των προϋποθέσεων εισόδου, καθώς και τον έλεγχο καταχωρίσεων στο VIS.

Για διαμονή που δεν υπερβαίνει τις 90 ημέρες εντός οποιασδήποτε περιόδου 180 ημερών, ένας υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει:

- Να είναι κάτοχος ταξιδιωτικού εγγράφου.
- Να είναι κάτοχος έγκυρης θεώρησης, αν αυτό απαιτείται.
- Να αιτιολογεί το σκοπό της προβλεπόμενης διαμονής του και να διαθέτει επαρκή μέσα διαβίωσης.
- Να μην έχει καταχωρισθεί ως ανεπιθύμητος στο SIS II.
- Να μην θεωρείται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία και τις διεθνείς σχέσεις των χωρών της ΕΕ.

Εάν δεν πληρούνται οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις, είναι δυνατή η απαγόρευση της εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους, με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων. Η άρνηση εισόδου επιβάλλεται μόνο με αιτιολογημένη απόφαση η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους άρνησης και λαμβάνεται από την αρμόδια εθνική αρχή μέσω τυποποιημένου εντύπου. Το πρόσωπο στο οποίο απαγορεύεται η είσοδος έχει δικαίωμα προσφυγής. Η εθνική διαδικασία υποδεικνύεται εγγράφως από τις αρχές του κράτους μέλους που αρνείται την είσοδο.

Τα ταξιδιωτικά έγγραφα σφραγίζονται τόσο κατά την είσοδο όσο και κατά την έξοδο του αλλοδαπού. Σε περίπτωση παράλειψης είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι ο κάτοχος του δεν πληροί ή δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις όσον αφορά στη διάρκεια βραχείας διαμονής. Εντούτοις, οι υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να αποδείξουν με κάθε αξιόπιστο μέσο ότι έχουν τηρηθεί οι όροι όσον αφορά στη διάρκεια βραχείας παραμονής, όπως μεταφορικό τίτλο ή δικαιολογητικά της παρουσίας τους εκτός του εδάφους των χωρών της ΕΕ. Κατόπιν αιτήματος υπηκόου τρίτης χώρας, μπορεί κατ' εξαίρεση να μην τοποθετηθεί σφραγίδα εισόδου ή εξόδου όταν αυτή η σφράγιση του δημιουργεί σοβαρές δυσκολίες. Αντ' αυτού, η είσοδος ή η έξοδος βεβαιούται σε ξεχωριστό φύλλο με μνεία του ονόματος και του αριθμού διαβατηρίου του προσώπου.

Ο έλεγχος στα σύνορα διενεργείται από τους αρμόδιους συνοριοφύλακες. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους οφείλουν να σέβονται πλήρως την ανθρώπινη

αξιοπρέπεια, να απέχουν από κάθε διάκριση εις βάρος προσώπων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.

Ο κώδικας συνόρων Σένγκεν επιτρέπει στις χώρες της ΕΕ να καθιερώνουν κοινά σημεία συνοριακής διέλευσης με τους γείτονες τους εκτός της ΕΕ, στα οποία συνοριοφύλακες από κάθε χώρα διενεργούν ελέγχους εισόδου και εξόδου ο ένας μετά τον άλλον, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, είτε στο έδαφος της εν λόγω χώρας της ΕΕ είτε στο έδαφος μιας τρίτης χώρας.

Οι χώρες της ΕΕ διαθέτουν κατάλληλο και επαρκές σε αριθμό προσωπικό ώστε να εξασφαλίζουν ενιαίο και υψηλού επιπέδου έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα τους. Μεριμνούν ώστε το σώμα των συνοριοφύλακες να αποτελείται από εξειδικευμένους και δεόντως καταρτισμένους επαγγελματίες.

Στην Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, που υποβάλλεται το Μάιο του 2014 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει την ανάπτυξη μιας νέας προσέγγισης στη διαχείριση των εξαιρετικών μεταναστευτικών ροών. Η EASO, ο Frontex, η Europol και η Eurojust θα εργαστούν επιτόπου με τις αρχές του κράτους μέλους πρώτης γραμμής για να τις βοηθήσουν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ, καθώς και στη γρήγορη ταυτοποίηση, καταγραφή και δακτυλοσκόπηση των εισερχόμενων μεταναστών. Το έργο των οργανισμών θα είναι συμπληρωματικό το ένα ως προς το άλλο. Η προσέγγιση Hotspot θα συμβάλει επίσης στην υλοποίηση των προσωρινών προγραμμάτων μετεγκατάστασης που προτείνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 27 Μαΐου και στις 9 Σεπτεμβρίου 2014. Έτσι, οι άνθρωποι με σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας θα πρέπει να προσδιορίζονται στα κράτη μέλη πρώτης γραμμής για μετεγκατάσταση σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, όπου θα εξετάζεται η αίτηση τους για άσυλο. Η Ιταλία και η Ελλάδα είναι τα δύο πρώτα κράτη μέλη στα οποία αυτή τη στιγμή υλοποιείται η προσέγγιση Hotspot. Άλλα κράτη μέλη μπορούν επίσης να επωφεληθούν από την προσέγγιση Hotspot κατόπιν αιτήματος. Η επιχειρησιακή υποστήριξη που παρέχεται στο πλαίσιο της προσέγγισης Hotspot, θα επικεντρωθεί στην καταγραφή, την ταυτοποίηση, τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων και την ενημέρωση των αιτούντων άσυλο, καθώς και στις επιχειρήσεις επαναπατριsmού. Όσοι ζητούν άσυλο θα οδηγούνται αμέσως σε μια διαδικασία ασύλου, όπου οι μονάδες υποστήριξης της EASO θα βοηθούν στην

επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου το συντομότερο δυνατό. Για όσους δεν έχουν ανάγκη προστασίας, ο Frontex θα βοηθήσει τα κράτη μέλη συντονίζοντας την επιστροφή των παράνομων μεταναστών. Η Europol και η Eurojust θα βοηθήσουν το κράτος μέλος υποδοχής με τις έρευνες για την εξάρθρωση δικτύων εμπορίας και διακίνησης<sup>85</sup>.

Ως προς το καθεστώς της τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας, η ΕΕ αντιλαμβάνεται ότι τα εξωτερικά της σύνορα δεν μπορούν να αποτελούν φραγμούς για το εμπόριο, τις κοινωνικές και πολιτιστικές ανταλλαγές ή την περιφερειακή συνεργασία με τις γειτονικές της χώρες. Για το λόγο αυτό το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εκδίδουν στις 20 Δεκεμβρίου 2006 τον κανονισμό 1931/2006/ΕΚ περί κανόνων για την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία στα εξωτερικά χερσαία σύνορα των κρατών μελών<sup>86</sup>. Το συγκεκριμένο κείμενο επιτρέπει παρεκκλίσεις από τους γενικούς κανόνες που διέπουν τους συνοριακούς ελέγχους, οι οποίοι προβλέπονται από τον κώδικα συνόρων Σένγκεν σχετικά με τα πρόσωπα που ζουν σε παραμεθόριες περιοχές. Ο κανονισμός αυτός τροποποιείται με τον κανονισμό 1342/2011/ΕΕ, προκειμένου να συμπεριληφθεί η περιφέρεια του Καλίνινγκραντ<sup>87</sup> και ορισμένοι νομοί της Πολωνίας οι οποίοι απαριθμούνται στο παράρτημα του κανονισμού στην επιλέξιμη παραμεθόριο περιοχή<sup>88</sup>. Προς εφαρμογή του καθεστώτος τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας τα κράτη μέλη δύνανται να συνάπτουν διμερείς συμφωνίες με γειτονικές τρίτες χώρες, όπως και να τηρούν τις υφιστάμενες από τη στιγμή που είναι σύμφωνες με τον κανονισμό.

---

<sup>85</sup> Βλ., Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η προσέγγιση «Hotspot» για τη διαχείριση των εξαιρετικών μεταναστευτικών ροών, διαθέσιμο στο, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/docs/2\\_hotspots\\_el.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_el.pdf) (προσπελάστηκε 24.01.2016).

<sup>86</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1931/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2006 περί κανόνων σχετικά με την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία στα εξωτερικά χερσαία σύνορα των κρατών μελών και τροποποίησης των διατάξεων της σύμβασης Σένγκεν, ΕΕ L 405 της 30.12.2006 σελ. 1.

<sup>87</sup> Το σχήμα και η κατανομή του πληθυσμού του είναι τέτοια ώστε η εφαρμογή των συνήθων κανόνων ως προς τον ορισμό της παραμεθόριας περιοχής θα απέκοβε τεχνητά τον θύλακα με αποτέλεσμα να τυγχάνουν διευκολύνσεων για την τοπική παραμεθόρια κυκλοφορία ορισμένοι μόνο κάτοικοι αλλά όχι η πλειονότητα των κατοίκων, συμπεριλαμβανομένων των κατοίκων της πόλης του Καλίνινγκραντ.

<sup>88</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 1342/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 1931/2006 όσον αφορά τη συμπερίληψη της περιφέρειας του Καλίνινγκραντ και ορισμένων πολωνικών νομών στην επιλέξιμη παραμεθόρια περιοχή, ΕΕ L της 30.12.2011, σελ. 41.



Ο κανονισμός 1931/2006/EK εγκαθιδρύει ένα καθεστώς διασυνοριακής κυκλοφορίας στα εξωτερικά χερσαία σύνορα των κρατών μελών και για το λόγο αυτό θεσπίζει την άδεια τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας. Ως όρος «παραμεθόρια περιοχή» νοείται, σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο κανονισμός, η ζώνη 30 χιλιομέτρων εκατέρωθεν των συνόρων. Οι τοπικές διοικητικές περιφέρειες οι οποίες πρέπει να λογίζονται ως παραμεθόρια περιοχή, προσδιορίζονται από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέσα από διμερείς συμφωνίες. Αν τμήμα τέτοιας περιοχής βρίσκεται σε απόσταση μεγαλύτερη των 30 και μικρότερη των 50 χιλιομέτρων από τα σύνορα, θεωρείται ότι ανήκει στην παραμεθόρια περιοχή. Ως δε «τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία» νοείται η τακτική διέλευση των εξωτερικών χερσαίων συνόρων από κατοίκους παραμεθόριων περιοχών με σκοπό τη διαμονή τους στη παραμεθόρια περιοχή για μια σειρά από λόγους: κοινωνικούς, πολιτιστικούς ή αιτιολογημένους οικονομικούς ή οικογενειακούς.

Οι κάτοικοι παραμεθόριων περιοχών μπορούν να διέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα γειτονικού κράτους μέλους για λόγους τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας υπό τους ακόλουθους όρους:

- Διαθέτουν άδεια τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας και, εφόσον απαιτείται κατά τις διμερείς συμφωνίες, έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή έγγραφα.
- Δεν είναι καταχωρισμένοι στους καταλόγους ανεπιθύμητων του SIS II με σκοπό την απαγόρευση εξόδου.
- Δεν θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εθνική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός από τα κράτη μέλη.

Παράλληλα οι ενδιαφερόμενοι οφείλουν να προσκομίσουν τα ακόλουθα έγγραφα:

- Έγκυρο ταξιδιωτικό διαβατήριο ή έγγραφο που να επιτρέπει τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων.
- Έγγραφα που αποδεικνύουν την ιδιότητα τους ως κατοίκων παραμεθόριων περιοχών και την ύπαρξη νόμιμων λόγων που να δικαιολογούν τη συχνή διέλευση των εξωτερικών χερσαίων συνόρων στο πλαίσιο της τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας.

Η μέγιστη επιτρεπόμενη διάρκεια κάθε συνεχούς παραμονής δεν δύναται να υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Η διάρκεια αυτή καθορίζεται από τις διμερείς συμφωνίες. Ως διακοπή της συνεχούς παραμονής νοείται η διέλευση, ανεξαρτήτως συχνότητας, ακόμη και περισσότερες φορές ανά ημέρα, των συνόρων μεταξύ του κράτους μέλους και της γειτονικής τρίτης χώρας όπου κατοικεί ο κάτοχος της άδειας τοπικής κυκλοφορίας, σύμφωνα με τους τιθέμενους στην άδεια αυτή όρους<sup>89</sup>. Η εδαφική ισχύς της άδειας περιορίζεται στην παραμεθόριο περιοχή του εκδόντος κράτους μέλους. Οι άδειες έχουν διάρκεια από ένα έτος έως και πέντε έτη.

Οι διμερείς συμφωνίες των κρατών μελών με τα γειτονικά τους κράτη μπορεί να περιέχουν διατάξεις για απλουστευμένη διέλευση των συνόρων. Δύναται, λοιπόν, να δημιουργούνται, ειδικά σημεία διέλευσης των συνόρων μόνο για τους κατοίκους των παραμεθόριων περιοχών, ειδικοί διάδρομοι στα κανονικά σημεία διέλευσης των συνόρων, καθώς και καθορισμένα σημεία εκτός των επιτρεπόμενων σημείων διέλευσης και των καθορισμένων ωρών.

Τα κράτη μέλη ασκούν ελέγχους εισόδου και εξόδου των κατοίκων των παραμεθόριων περιοχών, προκειμένου να διασφαλίζουν ότι αυτοί πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου, χωρίς, όμως να τίθενται σφραγίδες εισόδου και εξόδου. Τα πρόσωπα τα οποία διέρχονται τακτικά των εξωτερικών χερσαίων συνόρων και ως εκ τούτου είναι γνωστά στη συνοριακή φρουρά, υπόκεινται κατά κανόνα μόνο σε τυχαίους δειγματοληπτικούς ελέγχους στα σημεία συνοριακής διέλευσης. Κατά καιρούς διενεργούνται διεξοδικοί έλεγχοι στα πρόσωπα αυτά, χωρίς, όμως προειδοποίηση<sup>90</sup>.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> ΔΕΕ C-254/11, Szabolcs-Szatmar-Bereg Megyei Rendorkapotanyasag Zahony Hatar-rendeszeti Kirendeltsege/ Oskar Shomodi, 21.03.2013 Προδικαστικό ερώτημα.

<sup>90</sup> Το 2011 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπιστώνει ότι μόνο τέσσερις διμερείς συμφωνίες εφαρμόζονται: Ουγγαρίας/Ουκρανίας, Σλοβακίας/Ουκρανίας, Πολωνίας/Ουκρανίας και Ρουμανίας/Μολδαβίας. Από αυτές μόνο η τελευταία πληροί τις προϋποθέσεις του κανονισμού 1931/2006/ΕΚ. Τρεις άλλες συμφωνίες θα εφαρμοστούν το 2011: Πολωνία/Λευκορωσία, Λιθουανία/Λευκορωσία και Νορβηγία/Ρωσία βλ. η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το η Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο – Δεύτερη έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και τη λειτουργία του καθεστώτος τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας που έχει καθιερωθεί με τον κανονισμό αριθμ. 1931/2006, COM (2011) τελικό, 09.02.2011.

<sup>91</sup> Βλ. Οι πολιτικές της ΕΕ : Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική του Μάρκου Παπακωνσταντή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Αθήνα 2016, σελ. 340 επ.

## 4. Οι θεωρήσεις εισόδου

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 του χώρου Σένγκεν. Ωστόσο, ο αποτελεσματικός έλεγχος των εξωτερικών συνόρων δεν συνεπάγεται ότι η Ευρώπη θα μετατραπεί σε «φρούριο». Αντιθέτως, είναι σημαντικό να ενθαρρυνθούν τα επιχειρηματικά ταξίδια και ο τουρισμός προς όφελος των ευρωπαϊκών οικονομιών. Επίσης, τα εξωτερικά σύνορα πρέπει να παραμείνουν ανοικτά για πρόσωπα που έρχονται να εργαστούν ή αναζητούν καταφύγιο από πολέμους και διώξεις.

Οι υπήκοοι ορισμένων τρίτων χωρών χρειάζονται θεώρηση για να εισέλθουν στον χώρο Σένγκεν. Τα κράτη Σένγκεν έχουν κοινούς κανόνες για την έκδοση θεωρήσεων βραχείας διαμονής Σένγκεν, οι οποίες ισχύουν σε όλο τον χώρο Σένγκεν. Οι θεωρήσεις αυτές επιτρέπουν σε ένα πρόσωπο να παραμείνει και να ταξιδεύει στην επικράτεια των κρατών Σένγκεν για μέγιστη περίοδο 90 ημερών ανά περίοδο 180 ημερών<sup>92</sup>.

Σε θέματα θεωρήσεων εισόδου η Ένωση έχει αρμοδιότητα για τη χάραξη μιας κοινής πολιτικής θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας. Τα σχετικά θέματα ο Κανονισμός 810/2009 (κώδικας θεωρήσεων)<sup>93</sup>, όπου στο άρθρο 2 δίδονται οι εξής χρήσιμοι ορισμοί αναφορικά με τις θεωρήσεις εισόδου:

Ως «θεώρηση» νοείται η εξουσιοδότηση που χορηγείται από κράτος μέλος ενόψει:

- α) διέλευσης από ή πρόθεση παραμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, που δεν υπερβαίνει σε διάρκεια τους τρεις μήνες ανά εξάμηνη περίοδο από την ημερομηνία της πρώτης εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών·
- β) διέλευσης μέσω των διεθνών ζωνών διέλευσης των αερολιμένων των κρατών μελών.

---

<sup>92</sup> Το 2014 εκδόθηκαν περίπου 16 εκατομμύρια θεωρήσεις Σένγκεν για ταξιδιώτες από τρίτες χώρες με προορισμό τον χώρο Σένγκεν.

<sup>93</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων).

Ως «ομοιόμορφη θεώρηση» νοείται η θεώρηση που ισχύει για ολόκληρη την επικράτεια των κρατών μελών.

Ως «θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος» νοείται η θεώρηση που ισχύει για την επικράτεια ενός ή περισσότερων κρατών μελών αλλά όχι όλων των κρατών μελών.

Ως «θεώρηση διέλευσης από αερολιμένα» νοείται η έγκυρη θεώρηση που απαιτείται για τη διέλευση από τις διεθνείς ζώνες διέλευσης ενός ή περισσότερων αερολιμένων των κρατών μελών.

Ως «αυτοκόλλητη θεώρηση» νοείται η ενιαίου τύπου θεώρηση που προβλέπεται από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1683/95 του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 1995, για την καθιέρωση θεώρησης ενιαίου τύπου .

Οπότε και σύμφωνα με τα παραπάνω, καθιερώνονται κατά βάση τρία είδη θεωρήσεων: α) σε Ομοιόμορφη Θεώρηση (Visa C), αυτή που ισχύει για ολόκληρη την επικράτεια των κρατών μελών<sup>94</sup> , β) σε Θεώρηση Περιορισμένης Εδαφικής Ισχύος (Visa LTV), που ισχύει για την επικράτεια ενός ή περισσότερων κρατών μελών αλλά όχι όλων των κρατών μελών<sup>95</sup> και γ) σε θεώρηση μακράς διάρκειας (εθνική θεώρηση – Visa D). Τα ανωτέρω είδη παραθέτονται αναλυτικά στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

## 4.1 Ομοιόμορφη Θεώρηση

Έτσι αναλόγως της διάρκειας και του σκοπού του ταξιδιού του υπηκόου τρίτης χώρας, μπορεί να αιτηθεί μια θεώρηση βραχείας διάρκειας παραμονής «θεώρηση Σένγκεν». Η θεώρηση για διαμονή σύντομης διάρκειας, η οποία διακρίνεται σε θεώρηση ταξιδιού και ισχύει για μια ή περισσότερες εισόδους, που δεν υπερβαίνει τους τρεις (3) μήνες και σε θεώρηση διελεύσεως, που επιτρέπει στον κάτοχο της να

---

<sup>94</sup> Όπως ορίζεται στο άρθρο 6 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009, έγκυρη για 2 ή πολλαπλές εισόδους.

<sup>95</sup> Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009.

διέλθει από την επικράτεια των κρατών μελών για να μεταβεί στην επικράτεια τρίτου κράτους, χωρίς η διάρκεια να μπορεί να υπερβεί τις πέντε (5) ημέρες.

Η περίοδος ισχύος μίας τέτοιας θεώρησης και η διάρκεια της επιτρεπόμενης παραμονής βασίζονται στην εξέταση που διενεργείται σύμφωνα με το άρ. 21 του Κανονισμού 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που παραπέμπει και στο άρ. 5 παρ. 1 του κανονισμού (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, (κώδικας συνόρων Σένγκεν), όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό 399/2016 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, (κώδικας συνόρων Σένγκεν), το οποίο στο άρθρο 6 παρ. 1 προβλέπει τα εξής:

«Για την σκοπούμενη παραμονή στην επικράτεια των κρατών –μελών που δεν υπερβαίνει σε διάρκεια τις 90 ημέρες εντός οιασδήποτε περιόδου 180 ημερών, που περιλαμβάνει τον συνυπολογισμό της τελευταίας περιόδου 180 ημερών πριν από κάθε ημέρα παραμονής, οι προϋποθέσεις εισόδου για τους υπηκόους τρίτων χωρών είναι οι εξής:

α) να διαθέτουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή έγγραφο που δίνει το δικαίωμα στον κάτοχο για διέλευση των συνόρων και πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

i) ισχύει τουλάχιστον επί τρεις μήνες μετά την προβλεπόμενη ημερομηνία αναχώρησης από την επικράτεια των κρατών μελών. Σε αιτιολογημένη επείγουσα περίπτωση, η υποχρέωση αυτή δύναται να αίρεται,

ii) εκδόθηκε εντός της προηγούμενης δεκαετίας·

β) να διαθέτουν έγκυρη θεώρηση, εφόσον απαιτείται σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου<sup>96</sup>, εκτός εάν διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή έγκυρη θεώρηση μακράς διάρκειας·

γ) να αιτιολογούν τον σκοπό και τις συνθήκες της προβλεπόμενης παραμονής, να διαθέτουν δε επαρκή μέσα διαβίωσης, τόσο για την προβλεπόμενη περίοδο

---

<sup>96</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 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 των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (ΕΕ L 81 της 21.3.2001, σ. 1).

παραμονής όσο και για την επιστροφή στη χώρα προέλευσης ή τη διέλευση προς τρίτη χώρα στην οποία η είσοδός τους είναι εξασφαλισμένη, ή να μπορούν να εξασφαλίσουν νομίμως τα μέσα αυτά·

δ) δεν είναι καταχωρισμένοι στο SIS (σύστημα πληροφοριών Σένγκεν) ως ανεπιθύμητοι<sup>97</sup>.

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

Το προξενείο ελέγχει κατά πόσον ο αιτών είναι καταχωρισμένος στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) με σκοπό την απαγόρευση εισόδου και ότι ο αιτών δεν θεωρείται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις οιαδήποτε εκ των κρατών μελών, ιδίως δε ότι δεν είναι καταχωρισμένος στην εθνική βάση δεδομένων με σκοπό την απαγόρευση εισόδου για τους ίδιους λόγους. Όσον αφορά στον κίνδυνο για την ασφάλεια, το προξενείο: ελέγχει το SIS προκειμένου να εξακριβώνει κατά πόσον ο αιτών θεωρήσει είναι καταχωρισμένος. Εάν ο αιτών είναι καταχωρισμένος, το προξενείο πρέπει να αναλύει τα αποτελέσματα του ελέγχου στο SIS για την αποφυγή εσφαλμένης ταυτοποίησης λόγω συνωνυμίας. Έπειτα, δρομολογεί την προηγούμενη διαβούλευση με άλλα κράτη μέλη, εφόσον συντρέχει περίπτωση, ελέγχει την εθνική βάση δεδομένων (EKANA<sup>98</sup>). Ο έλεγχος στο SIS και η προηγούμενη διαβούλευση με άλλα κράτη μέλη δεν διενεργούνται όταν ο αιτών υποβάλει αίτηση θεώρησης διέλευσης από αερολιμένα. Το προξενείο μπορεί επίσης να ζητήσει το

---

<sup>97</sup> Οι απαγορεύσεις εισόδου καταχωρίζονται σε βάση δεδομένων, η οποία ονομάζεται Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), και την οποία συμβουλευόμαστε οι αρχές άλλων κρατών που έχουν προσχωρήσει στη συμφωνία Σένγκεν. Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν αντικαταστάθηκε από το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή στις 9 Απριλίου 2013. Ιδ. κανονισμό (ΕΚ) Αριθ. 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ης Δεκεμβρίου 2006, ΕΕ 2006 L 381/4 και απόφαση του Συμβουλίου Αριθ. 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 2007, ΕΕ 2007 L 205/63.

<sup>98</sup> Κοινή Απόφαση με Αριθμό 4000/4/32 – ιβ' (11) των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εξωτερικών – Εθνικής Άμυνας – Δικαιοσύνης – Δημόσιας Τάξης για τον «καθορισμό των κριτηρίων και της διαδικασίας για την εγγραφή και διαγραφή αλλοδαπών από τον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών» που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΤΕΥΧΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ, Αρ. Φύλλου 1353 με ημερομηνία 14 Σεπτεμβρίου 2006.

ποινικό μητρώο του αιτούντος εάν έχει σοβαρές υποψίες για το πρόσωπό του. Όσον αφορά στους κινδύνους για τη δημόσια υγεία, το αίτημα για τη χορήγηση θεώρησης μπορεί να απορριφθεί σε περίπτωση ασθένειας που συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, όπως ορίζεται στον Διεθνή Υγειονομικό Κανονισμό (ΔΥΚ) του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ), καθώς και άλλων μολυσματικών ασθενειών ή μεταδοτικών παρασιτικών ασθενειών, εφόσον υπόκεινται σε προστατευτικές διατάξεις οι οποίες ισχύουν για τους υπηκόους των κρατών μελών. Σημειώνεται ότι σύμφωνα με τον Διεθνή Υγειονομικό Κανονισμό ως νοσήματα που αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία λογίζονται η χολέρα, η πανώλη και ο κίτρινος πυρετός. Επιπρόσθετα, και σύμφωνα με τα διεθνή επιδημιολογικά δεδομένα ως κίνδυνος για τη δημόσια υγεία λογίζεται και η φυματίωση. Ο «κίνδυνος για τη δημόσια υγεία» αξιολογείται μέσω του κοινοτικού δικτύου που έχει συγκροτηθεί δυνάμει της απόφασης 2119/98/EK και του συναφούς συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης και αντίδρασης (EWRS) καθώς και μέσω του ECDC<sup>99</sup>, το οποίο συγκροτήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 851/2004 για την ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Κέντρου Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων.

Συμπληρωματικά, συνεκτιμάται κατά την εξέταση της εν λόγω αίτησης κατά πόσον ο αιτών παρουσιάζει κίνδυνο παράνομης μετανάστευσης ή κίνδυνο για την ασφάλεια των κρατών –μελών ή προτίθεται να εγκαταλείψει την επικράτεια των κρατών – μελών πριν τη λήξη της αιτηθείσας θεώρησης<sup>100</sup>. Επίσης, επαληθεύεται από την προξενική αρχή μεταξύ άλλων ότι το ταξιδιωτικό έγγραφο δεν είναι πλαστό, παραποιημένο ή προϊόν απομίμησης, ότι αιτιολογείται ο σκοπός της αιτηθείσας παραμονής, ότι ο αιτών διαθέτει επαρκή μέσα διαβίωσης και, εφόσον απαιτείται, ισχύουσα ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση.

---

<sup>99</sup> [www.ecdc.europa.eu](http://www.ecdc.europa.eu)

<sup>100</sup> Ιδ. απόφαση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. της 19.12.2013 στην υπόθεση C-84/2012 που αφορά την ερμηνεία των άρθρων 21, παράγραφος 1, και 32, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου: «η υποχρέωση των αρμόδιων αρχών κράτους μέλους να χορηγήσουν ομοιόμορφη θεώρηση εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι δεν υφίστανται εύλογες αμφιβολίες ως προς την πρόθεση του αιτούντος να εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη της ισχύος της ζητούμενης θεωρήσεως, λαμβανομένων υπόψη της γενικής καταστάσεως της χώρας διαμονής του αιτούντος και των χαρακτηριστικών του ίδιου του αιτούντος, που αποδεικνύονται βάσει των πληροφοριών που αυτός παρέχει.» Διαθέσιμη στο σύνδεσμο: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145915&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=627649>

Εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις, ο αιτών πρέπει να επιτρέπει τη λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων του και να καταβάλλει τέλος θεώρησης. Το τέλος θεώρησης μπορεί να μην εισπραχθεί ή να μειωθεί σε μεμονωμένες περιπτώσεις, για παράδειγμα για πολιτιστικούς λόγους και για λόγους εξωτερικής και αναπτυξιακής πολιτικής. Επιπρόσθετο τέλος εξυπηρέτησης μπορεί να χρεώνεται από εξωτερικό πάροχο υπηρεσιών. Μετά την επαλήθευση του παραδεκτού της αίτησης, η αρμόδια αρχή πρέπει να δημιουργήσει ένα φάκελο αίτησης στο σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS), σύμφωνα με τις διαδικασίες που περιγράφονται στον κανονισμό VIS.

Η απόφαση σχετικά με το παραδεκτό μιας αίτησης πρέπει να λαμβάνεται εντός 15 ημερολογιακών ημερών από την ημερομηνία κατά την οποία κατατέθηκε. Σε έκτακτες περιπτώσεις, το χρονικό αυτό διάστημα μπορεί να παραταθεί. Λαμβάνεται απόφαση σχετικά με την έκδοση ή την άρνηση έκδοσης ενιαίας θεώρησης ή θεώρησης περιορισμένης εδαφικής ισχύος ή σε περίπτωση εκπροσώπησης άλλου κράτους μέλους, σχετικά με τη διακοπή της εξέτασης, προκειμένου να διαβιβαστεί η αίτηση στις αρμόδιες αρχές του τελευταίου. Ομοιόμορφη θεώρηση χορηγείται για μία, δύο ή πολλαπλές εισόδους για μέγιστο διάστημα ισχύος πέντε ετών. Κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η θεώρηση μπορεί επίσης να καταργηθεί ή να ανακληθεί.

#### 4.1.1 Απόρριψη της Αίτησης Έκδοσης Θεώρησης

Είναι προφανές ότι μια ομοιόμορφη θεώρηση ή θεώρηση εδαφικής ισχύος δεν εξασφαλίζει αυτομάτως δικαίωμα εισόδου στον κάτοχο της θεώρησης.

Η αίτηση έκδοσης θεώρησης απορρίπτεται εάν ο αιτών:

- Υποβάλλει πλαστό ταξιδιωτικό έγγραφο.
- Δεν παράσχει αιτιολόγηση του σκοπού και των συνθηκών της προβλεπόμενης παραμονής.
- Δεν παράσχει απόδειξη για την επάρκεια των μέσων διαβίωσης κατά τη διάρκεια της προβλεπόμενης παραμονής ή για τα μέσα επιστροφής στη χώρα καταγωγής ή παραμονής.



- Έχει ήδη εξαντλήσει τους τρεις μήνες κατά τη διάρκεια εξάμηνης περιόδου.
- Είναι καταχωρημένος στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν με σκοπό την απαγόρευση εισόδου.
- Θεωρείται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία ενός κράτους μέλους.
- Δεν παράσχει απόδειξη ότι διαθέτει ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση, εφόσον απαιτείται. Εάν η διάρκεια της προβλεπόμενης παραμονής για την οποία ζητείται θεώρηση υπερβαίνει τη διάρκεια ισχύος της ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης, το προξενείο είτε περιορίζει τη διάρκεια της χορηγούμενης παραμονής στο διάστημα που καλύπτει η ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση είτε καλεί τον αιτούντα να εξασφαλίσει ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση η οποία καλύπτει ολόκληρη την περίοδο της προβλεπόμενης παραμονής.
- Υποβάλλει δικαιολογητικά έγγραφα ή δηλώσεις η αυθεντικότητα ή η αξιοπιστία των οποίων αμφισβητείται.

Η απόφαση περί απόρριψης, κατάργησης ή ανάκλησης θεώρησης κοινοποιείται στον αιτούντα με το τυποποιημένο υπόδειγμα που προβλέπεται. Προσφυγή κατά της απόφασης αυτής ασκείται στο κράτος μέλος που έχει λάβει την απόφαση, σύμφωνα με το εθνικό του δίκαιο. Κατ' εξαίρεση, αίτηση έκδοσης θεώρησης μπορεί να υποβληθεί στην αρχή η οποία είναι αρμόδια για τον έλεγχο πρόσωπων στα εξωτερικά σύνορα του κράτους μέλους προορισμού. Μια θεώρηση η οποία εκδίδεται σε σημείο συνοριακής διέλευσης μπορεί να επιτρέπει την παραμονή για 15 ημέρες κατ' ανώτατο όριο ή να καλύπτει το χρονικό διάστημα που είναι απαραίτητο για τη διέλευση<sup>101</sup>.

#### 4.1.2. Παράταση Χορηγηθείσας Θεώρησης

<sup>101</sup>[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/j\\_10028\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/j_10028_el.htm) 15/2/2013

Η περίοδος ισχύος μιας χορηγηθείσας θεώρησης ή/και η επιτρεπόμενη διάρκεια παραμονής μπορεί να παραταθεί εφόσον κριθεί ότι ο κάτοχος της θεώρησης παρέχει αποδεικτικά στοιχεία για την ύπαρξη ανωτέρας βίας ή ανθρωπιστικών λόγων που τον εμπόδισαν να εγκαταλείψει την επικράτεια των κρατών μελών πριν από τη λήξη της περιόδου ισχύος της θεώρησης ή της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής. Η παράταση αυτή πραγματοποιείται ατελώς. Η περίοδος ισχύος μιας χορηγηθείσας θεώρησης ή/και η επιτρεπόμενη διάρκεια παραμονής μπορεί να παραταθεί εφόσον κριθεί ότι ο κάτοχος της θεώρησης μπορεί να παράσχει αποδεικτικά στοιχεία για την ύπαρξη προσωπικών λόγων που δικαιολογούν την παράταση της περιόδου ισχύος ή της διάρκειας παραμονής. Για τη σχετική παράταση θεώρησης χρεώνεται τέλος 30 ευρώ. Εάν δεν αποφασισθεί άλλως από την Αρχή που παρατείνει τη θεώρηση, η εδαφική ισχύς της παραταθείσας θεώρησης παραμένει ίδια με αυτήν της αρχικής θεώρησης. Η παράταση των θεωρήσεων γίνεται με τη χορήγηση νέας αυτοκόλλητης θεώρησης.

#### **4.1.3. Κατάργηση και Ανάκληση Χορηγηθείσας Θεώρησης**

Μια θεώρηση καταργείται εάν καταστεί προφανές ότι οι όροι χορήγησης της θεώρησης δεν πληρούνταν κατά το χρόνο κατά τον οποίο χορηγήθηκε, ιδίως εφόσον υπάρχουν σοβαροί λόγοι για να θεωρηθεί ότι η θεώρηση ελήφθη με απάτη. Η θεώρηση καταργείται κατ' αρχήν από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους που τη χορήγησε, μπορεί όμως να καταργηθεί και από τις αρμόδιες αρχές άλλου κράτους μέλους, με ενημέρωση του κράτους μέλους που τη χορήγησε. Μια θεώρηση ανακαλείται εάν καταστεί προφανές ότι οι όροι χορήγησης της θεώρησης δεν πληρούνται πλέον. Η θεώρηση ανακαλείται κατ' αρχήν από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους που τη χορήγησε μπορεί όμως να ανακληθεί και από τις αρμόδιες αρχές άλλου κράτους μέλους, με ενημέρωση του κράτους μέλους που τη χορήγησε. Επιπρόσθετα, η θεώρηση μπορεί να ανακληθεί κατ' αίτηση του κατόχου της. Εφόσον το αίτημα ανάκλησης δεν κατατίθεται σε αρχή του Κράτους μέλους

το οποίο την εξέδωσε υφίσταται υποχρέωση για την σχετική ενημέρωσή τους. Όταν μια θεώρηση καταργείται ή ανακαλείται, τοποθετείται στη θεώρηση σφραγίδα με τη λέξη «ΚΑΤΑΡΓΕΙΤΑΙ» ή «ΑΝΑΚΑΛΕΙΤΑΙ» και ακυρώνονται με διαγραφή το οπτικώς μεταβλητό στοιχείο της αυτοκόλλητης θεώρησης, το στοιχείο ασφάλειας «φαινόμενο λανθάνουσας εικόνας» καθώς και ο όρος «θεώρηση». Η απόφαση περί καταργήσεως ή ανακλήσεως και οι λόγοι στους οποίους βασίζεται κοινοποιούνται στον αιτούντα με το τυποποιημένο σχετικό έντυπο. Οι κάτοχοι θεωρήσεων οι οποίες καταργήθηκαν ή ανακλήθηκαν δικαιούνται να ασκήσουν προσφυγή, εκτός εάν η θεώρηση ανακλήθηκε κατ' αίτηση του κατόχου της. Η προσφυγή ασκείται κατά του κράτους μέλους που έχει λάβει την απόφαση περί καταργήσεως ή ανακλήσεως και σύμφωνα με το εθνικό του δίκαιο.

## 4.2 Θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος

Δεύτερη κατ' είδος κατηγορία θεωρήσεων είναι οι θεωρήσεις περιορισμένης εδαφικής ισχύος, οι οποίες εκδίδονται από συγκεκριμένο κράτος μέλος, ως εξαίρεση από το γενικό κανόνα, κατά τον οποίο οι θεωρήσεις εκδίδονται από το σύνολο των κρατών μελών και περιορίζουν τη διαμονή του κατόχου μόνο στο εν λόγω κράτος μέλος<sup>102</sup>. Οπότε εδώ έχουμε μια εξαίρεση, η οποία εδράζεται στο άρ. 25 του Κανονισμού 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όπως ισχύει σήμερα, όπου κράτος –μέλος δύναται να χορηγήσει την εν λόγω θεώρηση κατά παρέκκλιση από τις προϋποθέσεις του άρ. 5 παρ. 1 (α', γ', δ' και ε') του κώδικα συνόρων Σένγκεν ή λόγω επείγουσας ανάγκης εφόσον θεωρήσει ότι επιβάλλεται για λόγους είτε ανθρωπιστικούς, είτε εθνικού συμφέροντος είτε διεθνών υποχρεώσεων. Η σχετική θεώρηση ισχύει για το έδαφος του κράτους – μέλους που την χορηγεί, όμως ενδέχεται να ισχύσει και στο έδαφος κάποιου άλλου κράτους-μέλους, αρκεί αυτό να δώσει τη συναίνεσή του.

Συνακόλουθα η Θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος χορηγείται κατ' εξαίρεση στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν το κράτος μέλος θεωρεί ότι

---

<sup>102</sup> Βλ. Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5<sup>η</sup> Έκδοση, Μάιος 2016, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 557 επ.

επιβάλλεται για ανθρωπιστικούς λόγους, για λόγους εθνικού συμφέροντος ή για λόγους διεθνών υποχρεώσεων, να παρεκκλίνει από την αρχή ότι πρέπει να πληρούνται οι όροι εισόδου που θεσπίζονται στο άρθρο 5 παράγραφος 1 στοιχεία α), γ), δ) και ε) του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, να χορηγήσει θεώρηση, παρά την αντίρρηση του κράτους μέλους με το οποίο διενεργήθηκε διαβούλευση για τη χορήγηση ενιαίας θεώρησης, ή να χορηγήσει θεώρηση για λόγους επείγουσας ανάγκης, μολοντί δεν διενεργήθηκε προηγούμενη διαβούλευση, β) όταν για λόγους οι οποίοι θεωρούνται αιτιολογημένοι από το προξενείο χορηγείται νέα θεώρηση για παραμονή κατά τη διάρκεια της ίδιας εξαμήνου περιόδου σε αιτούντα ο οποίος, διαρκούντος του εξαμήνου αυτού, χρησιμοποίησε ήδη ομοιόμορφη θεώρηση ή θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος που επιτρέπει τρίμηνη παραμονή γ) Εάν ο αιτών διαθέτει ταξιδιωτικό έγγραφο που δεν αναγνωρίζεται από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, αναγνωρίζεται όμως από κάποια εξ αυτών, του χορηγείται θεώρηση που ισχύει για το έδαφος των κρατών μελών που αναγνωρίζουν το ταξιδιωτικό έγγραφο δ) Εάν το κράτος μέλος που χορηγεί τη θεώρηση δεν αναγνωρίζει το ταξιδιωτικό έγγραφο του αιτούντος, η θεώρηση που χορηγείται ισχύει μόνο για το εν λόγω κράτος μέλος.

Οπότε τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται, βάσει του δικαίου της Ένωσης, να χορηγούν θεώρηση για ανθρωπιστικούς λόγους στα πρόσωπα που επιθυμούν να μεταβούν στο έδαφός τους προκειμένου να ζητήσουν άσυλο, διατηρούν ωστόσο την ευχέρεια να χορηγήσουν τη θεώρηση βάσει του εθνικού τους δικαίου, σύμφωνα με το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το Δικαστήριο επεσήμανε στην απόφασή του στην υπόθεση C-638/16 ότι ο δίκαιο της Ένωσης θεσπίζει μόνον τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις χορηγήσεως θεωρήσεων για διέλευση από ή σκοπούμενη παραμονή στο έδαφος.

#### **4.2.1 Η υπόθεση C-638/16 και η απόφαση του ΔΕΕ**

Σύμφωνα με την Απόφαση στην υπόθεση C-638/16 X κατά του Βελγικού Δημοσίου τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται, βάσει του δικαίου της Ένωσης, να χορηγούν θεώρηση για ανθρωπιστικούς λόγους στα πρόσωπα που επιθυμούν να μεταβούν στο έδαφός τους προκειμένου να ζητήσουν άσυλο· ωστόσο, διατηρούν την ευχέρεια να χορηγήσουν τη θεώρηση βάσει του εθνικού τους δικαίου. Το δίκαιο της Ένωσης θεσπίζει μόνον τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις χορηγήσεως θεωρήσεων

για διέλευση από ή σκοπούμενη παραμονή στο έδαφος των κρατών μελών, για διάρκεια που δεν υπερβαίνει τις 90 ημέρες

Το ιστορικό της ανωτέρω απόφασης έχει ως εξής: Στις 12 Οκτωβρίου 2016 ζεύγος Σύρων με τα τρία ανήλικα τέκνα τους, μικρής ηλικίας, που ζούσαν στο Χαλέπι (Συρία) υπέβαλαν στην πρεσβεία του Βελγίου στη Βηρυτό (Λίβανος) αιτήσεις χορηγήσεως θεωρήσεων για ανθρωπιστικούς λόγους και την επομένη επέστρεψαν στη Συρία. Σκοπός των αιτήσεων ήταν να τους χορηγηθούν θεωρήσεις περιορισμένης εδαφικής ισχύος, βάσει του κώδικα θεωρήσεων της ΕΕ<sup>103</sup>, προκειμένου να μπορέσουν να εγκαταλείψουν την πολιορκημένη πόλη του Χαλεπίου για να υποβάλουν αίτηση ασύλου στο Βέλγιο. Δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στην επιδείνωση της καταστάσεως ασφαλείας στη Συρία γενικά και ειδικά στο Χαλέπι, καθώς και στο ότι λόγω του ότι είναι χριστιανοί ορθόδοξοι διατρέχουν τον κίνδυνο διώξεων για τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις.

Στις 18 Οκτωβρίου το Office des étrangers (Υπηρεσία Αλλοδαπών) του Βελγίου απέρριψε τις αιτήσεις αυτές. Έκρινε ότι η εν λόγω οικογένεια Σύρων, ζητώντας θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος προκειμένου να υποβάλει αίτηση ασύλου στο Βέλγιο, είχε προδήλως την πρόθεση να παραμείνει στο Βέλγιο για διάστημα μεγαλύτερο των 90 ημερών, κάτι που αντιβαίνει στον κώδικα θεωρήσεων της Ένωσης. Επίσης, το Γραφείο Αλλοδαπών υπογράμμισε ότι αν επιτρεπόταν η χορήγηση θεωρήσεως εισόδου στην οικογένεια αυτή προκειμένου να μπορέσει να υποβάλει αίτηση ασύλου στο Βέλγιο, τούτο θα ισοδυναμούσε με το να της επιτραπεί η υποβολή αιτήσεως ασύλου ενώπιον διπλωματικής αρχής.

Η οικογένεια των Σύρων προσέβαλε την απορριπτική απόφαση ενώπιον του Conseil du contentieux des étrangers (Συμβούλιο επιλύσεως ενδίκων διαφορών αλλοδαπών του Βελγίου). Υποστηρίζει ότι ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) θεσπίζουν έναντι των κρατών μελών τη θετική υποχρέωση να διασφαλίζουν το δικαίωμα ασύλου. Η χορήγηση διεθνούς προστασίας θα αποτελούσε, κατά τη γνώμη τους, τον μοναδικό τρόπο να αποφευχθεί ο κίνδυνος παραβάσεως της απαγορεύσεως

---

<sup>103</sup> Κανονισμός (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (ΕΕ 2009, L 243, σ. 1, και διορθωτικό ΕΕ 2013, L 154, σ. 10), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 610/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 (ΕΕ 2013, L 182, σ. 1).

βασανιστηρίων και απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης<sup>104</sup>. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Conseil αποφάσισε, με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, να απευθυνθεί στο Δικαστήριο. Παρατηρεί, μεταξύ άλλων, ότι ο κώδικας θεωρήσεων προβλέπει ότι η θεώρηση χορηγείται όταν το κράτος μέλος «θεωρεί» ότι τούτο επιβάλλεται για λόγους διεθνών υποχρεώσεων, και ζητεί να διευκρινιστεί ποια είναι η έκταση της διακριτικής ευχέρειας που καταλείπεται στα κράτη μέλη σε ένα τέτοιο πλαίσιο.

Με την του απόφαση αυτή το Δικαστήριο επισημαίνει, καταρχάς, ότι ο κώδικας θεωρήσεων εκδόθηκε βάσει διατάξεως της Συνθήκης ΕΚ<sup>105</sup>, κατά την οποία το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα για τις θεωρήσεις, όταν υπάρχει πρόθεση διαμονής που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Συνεπώς, ο κώδικας θεωρήσεων θεσπίζει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις χορηγήσεως θεωρήσεων για διέλευση από το έδαφος των κρατών μελών ή πρόθεση παραμονής που δεν υπερβαίνει σε διάρκεια 90 ημέρες εντός οιασδήποτε περιόδου 180 ημερών. Η οικογένεια των Σύρων υπέβαλε αιτήσεις θεωρήσεων για ανθρωπιστικούς λόγους προκειμένου να ζητήσει άσυλο στο Βέλγιο και, συνεπώς, άδεια διαμονής η διάρκεια της οποίας δεν περιορίζεται στις 90 ημέρες.

Ως εκ τούτου, ακόμη και αν τυπικά οι αιτήσεις αυτές έχουν υποβληθεί βάσει του κώδικα θεωρήσεων, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του. Το Δικαστήριο διευκρινίζει, επίσης, ότι μέχρι σήμερα ο νομοθέτης της Ένωσης δεν έχει εκδώσει καμία πράξη σχετικά με τη χορήγηση, εκ μέρους των κρατών μελών, θεωρήσεων ή αδειών διαμονής μακράς διάρκειας σε υπηκόους τρίτων χωρών για ανθρωπιστικούς λόγους. Συνεπώς, οι αιτήσεις της οικογένειας των Σύρων διέπονται αποκλειστικά και μόνον από το εθνικό δίκαιο. Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι η συγκεκριμένη κατάσταση δεν διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης, δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του Χάρτη.

Το Δικαστήριο διευκρινίζει, περαιτέρω, ότι αυτό που χαρακτηρίζει την κατάσταση της εν λόγω οικογένειας Σύρων δεν είναι η ύπαρξη αμφιβολιών σχετικά με την πρόθεσή της να εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη ισχύος της θεωρήσεως, αλλά η υποβολή αιτήσεως με αντικείμενο διαφορετικό από το αντικείμενο μιας θεωρήσεως βραχείας διαμονής. Κατά το Δικαστήριο, αν

<sup>104</sup> Άρθρο 3 ΕΣΔΑ και άρθρο 3 του Χάρτη.

<sup>105</sup> Άρθρο 62, σημείο 2, στοιχεία α' και β', περ. ii, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 77 ΣΛΕΕ).

επιτρεπόταν οι υπήκοοι τρίτων χωρών να υποβάλλουν αιτήσεις χορηγήσεως θεωρήσεως με σκοπό να τους χορηγηθεί διεθνής προστασία σε κράτος μέλος της επιλογής τους, τούτο θα έθιγε τη γενική οικονομία του συστήματος που έχει θεσπίσει η Ένωση για τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο να εξετάσει την αίτηση χορηγήσεως διεθνούς προστασίας<sup>106</sup>.

Το Δικαστήριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι αίτηση χορηγήσεως θεωρήσεως περιορισμένης εδαφικής ισχύος την οποία υποβάλλει υπήκοος τρίτης χώρας για ανθρωπιστικούς λόγους, βάσει του κώδικα θεωρήσεων, στην αντιπροσωπεία του κράτους μέλους προορισμού στο έδαφος τρίτης χώρας, προκειμένου να υποβάλει κατά την άφιξή του σε αυτό το κράτος μέλος αίτηση διεθνούς προστασίας και, συνεπώς, να παραμείνει στο εν λόγω κράτος μέλος για διάστημα μεγαλύτερο των 90 ημερών εντός περιόδου 180 ημερών, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κώδικα, αλλά, κατά το παρόν στάδιο εξέλιξης του δικαίου της Ένωσης, διέπεται αποκλειστικά και μόνον από το εθνικό δίκαιο.

#### 4.2.2 Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα

Αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθούν οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα ο οποίος διαφοροποιήθηκε εμφανώς από την απόφαση του Δικαστηρίου. Σε αντίθεση, λοιπόν, με την κρίση του Δικαστηρίου, ο Γενικός Εισαγγελέας Paolo Mengozzi στις προτάσεις του υποστήριξε ότι η υπό κρίση υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Θεωρήσεων, ο οποίος αποτελεί μέρος του δικαίου της ΕΕ κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη, συνεπώς διέπεται γενικότερα από το δίκαιο αυτό. Κατά την άποψή του, όταν βρίσκουν εφαρμογή οι διατάξεις του Χάρτη, τα κράτη-μέλη οφείλουν να ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια με απόλυτο σεβασμό στα δικαιώματα που αυτός εγγυάται. Ο Γενικός Εισαγγελέας, δηλαδή, θεωρεί ότι ένα κράτος-μέλος είναι υποχρεωμένο να χορηγεί θεωρήσεις για ανθρωπιστικούς λόγους

---

<sup>106</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση) (ΕΕ 2013, L 180, σ. 31).

όταν υπάρχει σοβαρός κίνδυνος παραβίασης του άρθρου 4 του Χάρτη, χωρίς να λαμβάνει υπόψη του εδαφικά κριτήρια, ήτοι ανεξάρτητα από το αν υπάρχουν δεσμοί του αιτούντος με το κράτος από το οποίο ζητείται η χορήγηση θεώρησης.

Κατά τον Mengozzi, δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι οι Σύριοι προσφεύγοντες βρίσκονταν σε πραγματικό κίνδυνο να υποστούν εξαιρετικά σοβαρή απάνθρωπη μεταχείριση με την παραμονή τους στο Χαλέπι, η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης του άρθρου 4 του Χάρτη. Συνεπώς, οι βελγικές αρχές όφειλαν να λάβουν θετικά μέτρα για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας για ανθρωπιστικούς λόγους, δεδομένης και της πρωτοφανώς κρίσιμης κατάστασης που επικρατεί στη Συρία, και να χορηγήσουν θεωρήσεις σεβόμενες τις εγγυήσεις του Χάρτη.

Μολονότι το Δικαστήριο με την απόφασή του δεν συντάχθηκε με την άποψη του Γενικού Εισαγγελέα, οι προτάσεις του τελευταίου έθεσαν βάσιμους προβληματισμούς αναφορικά με την ευθύνη των κυβερνήσεων των κρατών μελών απέναντι στα θύματα της μαζικής βίας και των διώξεων εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων. Ο Mengozzi τόνισε ότι, οδηγήθηκε στο ανωτέρω συμπέρασμα λαμβάνοντας αποκλειστικά και μόνο υπόψη τις οικουμενικές αξίες στις οποίες βασίζεται η ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πλέον ευάλωτων ατόμων, όπως οι αιτούντες άσυλο Σύριοι πρόσφυγες, και του δικαιώματος διεθνούς προστασίας.

Ο Γενικός Εισαγγελέας υπογράμμισε την ανάγκη οι αξίες αυτές να προστατεύονται τόσο εντός της επικράτειας των κρατών-μελών όσο και στις σχέσεις τους με τρίτες χώρες, διότι η αξιοπιστία της Ένωσης βασίζεται ακριβώς στην πιστή τήρηση του ενωσιακού δικαίου. Σε απάντηση μάλιστα προς την βελγική κυβέρνηση, η οποία στις 30 Ιανουαρίου 2017 είχε διατυπώσει την άποψη ότι η υποχρέωση χορήγησης θεωρήσεων για ανθρωπιστικούς λόγους θα οδηγήσει τον καθένα να ισχυριστεί ότι «βιώνει καταστροφικές καταστάσεις» με αποτέλεσμα να προκύψει μία «ανεξέλεγκτη σωρεία αιτήσεων θεώρησης», ο Εισαγγελέας αναφέρθηκε στη συγκεκριμένη κατάσταση της συριακής οικογένειας με τρία ανήλικα τέκνα. Κατ' αυτόν, αναμφίβολα τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της υπόθεσης κατατείνουν στο



ότι οι προσφεύγοντες εμπίπτουν στην απόλυτη προστασία του άρθρου 4 της ΕΣΔΑ <sup>107</sup>  
108 109 .

### 4.2.3 Θεώρηση Διέλευσης από Αερολιμένα

Οι υπήκοοι περιορισμένου αριθμού τρίτων χωρών<sup>110</sup> υποχρεούνται να διαθέτουν θεώρηση διέλευσης από αερολιμένα όταν διέρχονται από τις διεθνείς ζώνες αεροδρομίων που ευρίσκονται στο έδαφος των κρατών μελών βάσει κοινού καταλόγου. Επιπρόσθετα, ένα κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει μεμονωμένα από τους υπηκόους ορισμένων τρίτων χωρών να διαθέτουν θεώρηση διέλευσης από αερολιμένα όταν διέρχονται μέσω των διεθνών ζωνών διέλευσης αερολιμένων που βρίσκονται στην επικράτειά του. Η Ελλάδα απαιτεί θεώρηση διέλευσης από αερολιμένα εκτός από τους υπηκόους των χωρών του προαναφερμένου κοινού καταλόγου και για τους υπηκόους της Αγκόλας, της Ινδίας, του Σουδάν, της Συρίας και της Τουρκίας.

Από την υποχρέωση αυτή απαλλάσσονται οι ακόλουθες κατηγορίες προσώπων: κάτοχοι έγκυρης ομοιόμορφης θεώρησης, εθνικής θεώρησης μακράς διάρκειας ή άδειας διαμονής που έχει εκδώσει κράτος μέλος, υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι αδειών διαμονής της Ανδόρας, του Καναδά, της Ιαπωνίας, του Αγίου Μαρίνου ή των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, οι οποίες εγγυώνται την χωρίς όρους επανεισδοχή του κατόχου, υπήκοοι τρίτων χωρών που κατέχουν θεώρηση κράτους μέλους ή κράτους μερους της Συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο της 2ας Μαΐου 1992, του Καναδά, της Ιαπωνίας ή των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής ή όταν επιστρέφουν από τις εν λόγω χώρες μετά τη χρήση της

---

<sup>107</sup> ΔΕΕ υπόθεση C-638/16 PPU, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 7ης Μαρτίου 2017, γενικός εισαγγελέας: P. Mengozzi.

<sup>108</sup> Jean Monnet Centre Of Excellence eu constitutional values observatory, Research brief no 5, Μαρία Σάπα, Δόκιμη Ερευνήτρια.

<sup>109</sup> [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

<sup>110</sup> Αφγανιστάν, Μπαγκλαντές, Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, Ερυθραία, Αιθιοπία, Γκάνα, Ιράν, Ιράκ, Νιγηρία, Πακιστάν, Σομαλία, Σρι Λάνκα.

θεώρησης, μέλη οικογενειών πολιτών της Ένωσης, κάτοχοι διπλωματικών διαβατηρίων, μέλη πληρωμάτων που είναι υπήκοοι συμβαλλόμενου μέρους της Σύμβασης του Σικάγου για τη Διεθνή Πολιτική Αεροπορία.

Η θεώρηση διέλευσης από αερολιμένα ισχύει για τη διέλευση από τις διεθνείς ζώνες διέλευσης των αερολιμένων που ευρίσκονται στο έδαφος κρατών μελών. Η περίοδος ισχύος της θεώρησης περιλαμβάνει πρόσθετη «περίοδο χάριτος» 15 ημερών. Η περίοδος ισχύος των θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων για διέλευση από αερολιμένα δεν υπερβαίνει το εξάμηνο. Η λήψη απόφασης σχετικά με τη χορήγηση θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων για τη διέλευση από αερολιμένα πρέπει να βασίζεται ιδίως στα ακόλουθα κριτήρια: την ανάγκη του αιτούντος να ταξιδεύει συχνά ή/και τακτικά, και την ακεραιότητα και την αξιοπιστία του αιτούντος, ιδίως όσον αφορά τη νόμιμη χρήση προηγούμενων ομοιόμορφων θεωρήσεων ή θεωρήσεων περιορισμένης εδαφικής ισχύος ή θεωρήσεων διέλευσης από αερολιμένα, την οικονομική του κατάσταση στη χώρα καταγωγής του και την πραγματική πρόθεσή του να συνεχίσει το ταξίδι του.

Οι ομοιόμορφες θεωρήσεις, οι θεωρήσεις περιορισμένης εδαφικής ισχύος και οι θεωρήσεις διέλευσης από αερολιμένα που εκδίδονται από τα κράτη μέλη εκτυπώνονται στην αυτοκόλλητη θεώρηση ενιαίου τύπου που προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1683/95 του Συμβουλίου για την καθιέρωση θεώρησης ενιαίου τύπου<sup>111</sup>.

#### **4.2.4 Χορήγηση Θεωρήσεων στα Εξωτερικά Σύνορα**

Σε έκτακτες περιπτώσεις μπορούν να χορηγούνται θεωρήσεις στα συνοριακά σημεία διέλευσης εφόσον πληρούνται οι εξής όροι: ο αιτών πληροί τους όρους που θεσπίζονται στο άρθρο 5 παράγραφος 1 στοιχεία α), γ), δ) και ε) του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, ο αιτών δεν ήταν σε θέση να υποβάλει αίτηση θεώρησης εκ των προτέρων και, εφόσον απαιτείται, υποβάλλει δικαιολογητικά έγγραφα που αποδεικνύουν απρόβλεπτους και επιτακτικούς λόγους για είσοδο, και η επιστροφή

<sup>111</sup> Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 164 της 14/07/1995 σ. 0001 – 0004.

του αιτούντος στη χώρα καταγωγής ή διαμονής του ή η διέλευσή του μέσω κρατών διαφορετικών από εκείνα που εφαρμόζουν πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν θεωρείται εξασφαλισμένη. Όταν υποβάλλεται αίτηση θεώρησης στα εξωτερικά σύνορα μπορεί να αίρεται η υποχρέωση κατοχής ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης από τον αιτούντα όταν δεν διατίθεται σχετική ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση στο συγκεκριμένο σημείο συνοριακής διέλευσης ή για ανθρωπιστικούς λόγους. Η θεώρηση που χορηγείται στα εξωτερικά σύνορα είναι ομοιόμορφη θεώρηση, που παρέχει δικαίωμα παραμονής στον κάτοχό της για 15 ημέρες κατ' ανώτατο όριο, ανάλογα με το σκοπό και τους όρους της προβλεπόμενης παραμονής. Στην περίπτωση διέλευσης η διάρκεια της επιτρεπόμενης διαμονής αντιστοιχεί στο χρονικό διάστημα που είναι απαραίτητο για το σκοπό της διέλευσης. Όταν δεν πληρούνται οι όροι που θεσπίζονται στο άρθρο 5 παράγραφος 1 στοιχεία α), γ), δ) και ε) του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, οι αρχές που είναι αρμόδιες για τη χορήγηση θεωρήσεων στα σύνορα μπορούν να χορηγήσουν θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος, μόνο για την επικράτεια του κράτους μέλους που χορηγεί τη θεώρηση. Σε υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος εμπίπτει στην κατηγορία προσώπων για τα οποία απαιτείται προηγούμενη διαβούλευση δεν χορηγείται κατ' αρχήν θεώρηση στα εξωτερικά σύνορα. Σε έκτακτες περιπτώσεις μπορεί να εκδοθεί θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος για την επικράτεια του κράτους μέλους που τη χορηγεί.

Επίσης, έχουμε θεωρήσεις που χορηγούνται σε διερχόμενους ναυτικούς στα εξωτερικά σύνορα. Έτσι, μπορεί να χορηγηθεί θεώρηση διέλευσης στα εξωτερικά σύνορα σε ναυτικό ο οποίος υποχρεούται να διαθέτει θεώρηση όταν: πληροί τους όρους που προαναφέρονται για τη θεώρηση στα σύνορα και διέρχεται τα εν λόγω σύνορα ενόψει ναυτολόγησης, εκ νέου ναυτολόγησης ή αποναυτολόγησης προκειμένου για πλοίο στο οποίο θα εργασθεί ή έχει εργασθεί ως ναυτικός.

#### **4.2.5 Μορφές Συνεργασίας**

Τα κράτη μέλη μπορούν να συνεργάζονται με ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, υπό τη μορφή περιορισμένης εκπροσώπησης, συστέγασης ή Κοινού Κέντρου Αιτήσεων. Σε εξαιρετικές περιστάσεις ή για λόγους σχετικούς με την τοπική κατάσταση, (ο υψηλός αριθμός των αιτούντων δεν επιτρέπει να οργανωθεί η συγκέντρωση αιτήσεων και δεδομένων εγκαίρως και με αξιοπρεπείς συνθήκες, δεν είναι δυνατό να εξασφαλισθεί καθ' οιονδήποτε άλλο τρόπο ικανοποιητική εδαφική κάλυψη της τρίτης χώρας) και εφόσον οι μορφές συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών αποδεικνύονται ατελέσφορες, τα κράτη μέλη δύνανται, ως έσχατη λύση, να συνεργάζονται με εξωτερικό πάροχο υπηρεσιών.

Οι μορφές συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών έχουν ως ακολούθως:

A. Όταν επιλέγεται η «Συστέγαση», το προσωπικό των προξενείων ενός ή περισσότερων κρατών μελών διενεργεί τις διαδικασίες που αφορούν τις αιτήσεις που τους υποβάλλονται στο προξενείο άλλου κράτους μέλους και χρησιμοποιεί τον εξοπλισμό αυτού του κράτους μέλους. Τα συστεγαζόμενα κράτη μέλη συμφωνούν για τη διάρκεια και τους όρους λήξης της συστέγασης, καθώς και το ποσοστό των τελών θεώρησης που πρέπει να καταβάλλεται στο κράτος μέλος του οποίου το προξενείο διαθέτει τους χώρους του.

B. Όταν δημιουργούνται «Κοινά Κέντρα Αιτήσεων», το προσωπικό των προξενείων δύο ή περισσότερων κρατών μελών συγκεντρώνεται σε ένα κτίριο για την υποβολή αιτήσεων από τους αιτούντες (συμπεριλαμβανομένων των βιομετρικών στοιχείων). Οι αιτούντες παραπέμπονται στο κράτος μέλος που είναι αρμόδιο για την εξέταση και τη λήψη απόφασης για την αίτησή τους. Τα κράτη μέλη συμφωνούν για τη διάρκεια και τους όρους λήξης της συνεργασίας αυτής, καθώς και τον επιμερισμό των δαπανών μεταξύ των συνεργαζόμενων κρατών μελών. Ένα μόνον κράτος μέλος είναι αρμόδιο για τις συμβάσεις υλικοτεχνικής υποστήριξης και για τις διπλωματικές σχέσεις με τη χώρα υποδοχής.

Γ. Είναι επίσης δυνατό οι επίτιμοι πρόξενοι να εξουσιοδοτούνται να εκτελούν ορισμένα καθήκοντα, αντίστοιχα με αυτά που ανατίθενται σε εξωτερικούς παρόχους υπηρεσιών (παραδείγματος χάριν παροχή γενικών πληροφοριών σχετικά με τις απαιτήσεις για θεωρήσεις και τα έντυπα υποβολής αίτησης, ενημέρωση του αιτούντος για τα απαιτούμενα δικαιολογητικά έγγραφα, συλλογή δεδομένων και αιτήσεων, συμπεριλαμβανομένης της συλλογής βιομετρικών στοιχείων, διαβίβαση της αίτησης

στη διπλωματική ή προξενική αρχή, συγκέντρωση των εισπρακτέων τελών, παραλαβή των ταξιδιωτικών εγγράφων από τη διπλωματική ή προξενική αρχή και επιστροφή τους στους αιτούντες).

Δ. Η συνεργασία με εξωτερικούς παρόχους υπηρεσιών, είναι δυνατή βάσει ειδικής νομικής πράξεως, και λαμβάνοντας υπ' όψιν ιδίως τις απαιτήσεις προστασίας των δεδομένων που ορίζονται στην οδηγία 95/46/ΕΚ<sup>112</sup>. Επιπρόσθετα, οι εξωτερικοί πάροχοι υπηρεσιών μπορούν να επιβάλουν τέλος εξυπηρέτησης, επιπλέον του εισπρακτέου τέλους που αντιστοιχεί στα διοικητικά έξοδα διεκπεραίωσης αίτησης θεώρησης, το οποίο όμως δεν μπορεί να υπερβαίνει το ήμισυ του τέλους θεώρησης. Ο εξωτερικός πάροχος υπηρεσιών μπορεί να επιφορτισθεί με την εκτέλεση ενός ή περισσοτέρων από τα ακόλουθα καθήκοντα: παροχή γενικών πληροφοριών σχετικά με τις απαιτήσεις για θεωρήσεις και τα έντυπα υποβολής αίτησης, ενημέρωση του αιτούντος για τα απαιτούμενα δικαιολογητικά έγγραφα, βάσει σχετικού καταλόγου, συλλογή δεδομένων και αιτήσεων (συμπεριλαμβανομένης της συλλογής βιομετρικών στοιχείων) και διαβίβαση της αίτησης στο προξενείο, συγκέντρωση των τελών θεώρησης, διαχείριση των συνεντεύξεων με αυτοπρόσωπη εμφάνιση στο προξενείο ή στον εξωτερικό πάροχο υπηρεσιών, συγκέντρωση των ταξιδιωτικών εγγράφων από το προξενείο και επιστροφή αυτών στον αιτούντα. Κατά την επιλογή εξωτερικού παρόχου υπηρεσιών, θα πρέπει να εξετάζεται λεπτομερώς η φερεγγυότητα και η αξιοπιστία της επιχείρησης (συμπεριλαμβανομένων των αναγκαίων αδειών λειτουργίας, της εγγραφής στα επαγγελματικά μητρώα, των καταστατικών αρχών της, των τραπεζικών συμβάσεων) και να διασφαλίζεται ότι δεν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων. Επιπρόσθετα, μετά την έναρξη της συνεργασίας, θα πρέπει να διενεργούνται τακτικά αιφνίδιοι έλεγχοι στις εγκαταστάσεις του.

Ε. Η συνεργασία με εμπορικούς διαμεσολαβητές περιορίζεται στην υποβολή των αιτήσεων, με εξαίρεση τη συλλογή βιομετρικών στοιχείων. Η συνεργασία αυτή βασίζεται στην παροχή διαπίστευσης μετά από επαλήθευση των ακόλουθων

---

<sup>112</sup> Η οδηγία 95/46/ΕΚ (ΕΕ L 281 της 23.11.1995) αποτελεί το κείμενο αναφοράς, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στα θέματα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Θεσπίζει ένα κανονιστικό πλαίσιο που αποσκοπεί στην εγκαθίδρυση μιας ισορροπίας μεταξύ ενός υψηλού επιπέδου προστασίας της ιδιωτικής ζωής των προσώπων και της ελεύθερης κυκλοφορίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα ανά την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Προς το σκοπό αυτό, η οδηγία ορίζει τα όρια για τη συλλογή και τη χρησιμοποίηση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ζητά τη δημιουργία, σε κάθε κράτος μέλος, ενός ανεξάρτητου εθνικού οργανισμού επιφορτισμένου με την προστασία των δεδομένων αυτών.

στοιχείων: το τρέχον καθεστώς του διαμεσολαβητή, την ισχύουσα άδεια, την εγγραφή στο εμπορικό μητρώο, τις επαφές με τράπεζες, τις υφιστάμενες συμβάσεις με εμπορικούς εταίρους εγκατεστημένους σε κράτος μέλος που προσφέρουν κατάλυμα και άλλες υπηρεσίες στα πλαίσια οργανωμένου ταξιδιού, τις συμβάσεις με εταιρείες μεταφορών, που πρέπει να περιλαμβάνουν εξερχόμενο ταξίδι, καθώς και εξασφαλισμένο και μη τροποποιήσιμο ταξίδι επιστροφής.

Μετά την έναρξη της συνεργασίας οι εγκεκριμένοι εμπορικοί διαμεσολαβητές θα πρέπει να εποπτεύονται τακτικά με αιφνίδιους ελέγχους που περιλαμβάνουν συναντήσεις ή τηλεφωνική επικοινωνία με τους αιτούντες, επαλήθευση των ταξιδιών και του καταλύματος, επαλήθευση ότι η παρεχόμενη ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση είναι επαρκής και καλύπτει μεμονωμένους ταξιδιώτες και, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, επαλήθευση των εγγράφων που αφορούν την ομαδική επιστροφή. Επιπρόσθετα και στο πλαίσιο της Επιτόπιας Συνεργασίας Σένγκεν ανταλλάσσονται πληροφορίες σχετικά με τους διαπιστευμένους εμπορικούς διαμεσολαβητές.

### 4.3 Εθνική Θεώρηση

Οι θεωρήσεις για παραμονή άνω των τριών μηνών είναι εθνικές θεωρήσεις που χορηγούνται από ένα από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τη νομοθεσία του ή το ενωσιακό δίκαιο. Οι εθνικές θεωρήσεις (μακράς διάρκειας) χορηγούνται με σημείωση του γράμματος “D” στο πεδίο που διευκρινίζει τον τύπο θεώρησης και εκδίδονται βάσει των αντίστοιχων για την άδεια διαμονής νομοθετικών διατάξεων<sup>113</sup>, η διάρκεια των οποίων εξαρτάται από την προβλεπόμενη διαμονή. Αυτές οι θεωρήσεις χορηγούνται σύμφωνα με τον ενιαίο τύπο Θεώρησης που καθορίζεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αρ. 1683/95 του Συμβουλίου. Συμπληρώνονται σύμφωνα με τις οικίες διατάξεις του παραρτήματος VII του κανονισμού 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13<sup>ης</sup> Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων («κώδικας θεωρήσεων»). Οι θεωρήσεις μακράς διάρκειας έχουν

---

<sup>113</sup> Στην Ελλάδα εκδίδονται βάσει του του ν. 4251/2014.

περίοδο ισχύος που δεν υπερβαίνει το ένα έτος. Εάν κράτος μέλος επιτρέψει σε αλλοδαπό να παραμείνει για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του έτους, η θεώρηση μακράς διάρκειας αντικαθίσταται πριν από τη λήξη της περιόδου ισχύος με άδεια διαμονής.

Στην Ελλάδα και κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4251/2014 δημοσιεύθηκε η Κ.Υ.Α. 30825 της 6.06.2014 (ΦΕΚ Β' 1528) με την οποία καθορίζονται τα απαιτούμενα για κάθε περίπτωση δικαιολογητικά, που οφείλει να υποβάλει ο πολίτης τρίτης χώρας για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου μακράς διάρκειας (Visa – τύπου D), για την αρχική χορήγηση και την ανανέωση της άδειας διαμονής του στην ελληνική επικράτεια, για έναν από τους λόγους του ν. 4251/2014. Οι κάτοχοι θεώρησης για παραμονή μακράς διάρκειας δικαιούνται να κυκλοφορούν στην επικράτεια των κρατών-μελών, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 265/2010 της 25ης Μαρτίου 2010 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία με θεώρηση μακράς διάρκειας, και την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006 όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό 399/2016 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, (κώδικας συνόρων Σένγκεν). Εν όψει της απλούστευσης των διαδικασιών, της μείωσης του αριθμού των διαφορετικών τύπων αδειών διαμονής, αλλά και της ταχύτερης εξυπηρέτησης των πολιτών τρίτων χωρών<sup>114</sup>, καταργήθηκαν οι άδειες που δίδονταν για σύντομο χρονικό διάστημα για την επίτευξη συγκεκριμένου σκοπού και καθιερώνεται αντ' αυτών για πρώτη φορά με το αρ. 18 του ν. 4251/2014 η χορήγηση εθνικής θεώρησης εισόδου, πέραν των ενενήντα ημερών. Τη συγκεκριμένη θεώρηση δικαιούνται πολίτες τρίτων χωρών, που εισέρχονται στη χώρα προσωρινά, έχοντας συγκεκριμένο σκοπό διαμονής και για συγκεκριμένο διάστημα, το οποίο εξαρτάται άμεσα από το σκοπό. Οι συγκεκριμένοι δικαιούχοι έχουν δικαίωμα εργασίας αλλά δεν μπορούν να λάβουν άδεια διαμονής, οποιουδήποτε τύπου, όσο διαρκεί η χορηγηθείσα θεώρηση εισόδου (§2 άρ. 8).

Στη συγκεκριμένη κατηγορία υπάγονται: α. Εποχικά εργαζόμενοι. β. Αλιεργάτες. γ. Μέλη καλλιτεχνικών συγκροτημάτων<sup>115</sup>. δ. Εργαζόμενοι νόμιμα σε επιχείρηση εγκατεστημένη σε κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του Ευρωπαϊκού

<sup>114</sup> Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου του ν. 4251/2014 (σελ. 7).

<sup>115</sup> Σύμφωνα με το προϊσχύον καθεστώς του ν. 3386/2005 χορηγούνταν σε μέλη καλλιτεχνικών συγκροτημάτων άδεια διαμονής για εργασία μέχρι ενός έτους, με δυνατότητα ανανέωσής της.

Οικονομικού Χώρου οι οποίοι μετακινούνται στην Ελλάδα για παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας, στο πλαίσιο σχετικής συμβατικής υποχρέωσης μεταξύ της ανωτέρω επιχείρησης και του αντισυμβαλλομένου, ο οποίος ασκεί τις δραστηριότητές του στην Ελλάδα. ε. Εργαζόμενοι ως εξειδικευμένο τεχνικό προσωπικό σε επιχείρηση, η οποία είναι εγκατεστημένη σε τρίτη χώρα και για την οποία προβλέπεται η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών, στο πλαίσιο σύμβασης προμήθειας, μεταξύ της ανωτέρω επιχείρησης και της αντίστοιχης που ασκεί τις δραστηριότητές της στην Ελλάδα, εφόσον η επιχείρηση, από την οποία μετακινείται ο πολίτης τρίτης χώρας, έχει συνάψει σύμβαση προμήθειας, με την οποία προβλέπεται η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών που αναφέρονται, αποκλειστικώς, στην εγκατάσταση, δοκιμαστική λειτουργία και συντήρηση των προμηθευόμενων ειδών. στ. Αρχηγοί οργανωμένων Ομάδων Τουρισμού (Tour Leaders), που εισέρχονται στη χώρα για το συγκεκριμένο σκοπό. ζ. Αθλητές, προπονητές και λοιπό εξειδικευμένο προσωπικό που τους συνοδεύει και εισέρχονται στη χώρα για προετοιμασία εν όψει συμμετοχής τους σε διεθνείς αθλητικές διοργανώσεις. Τα συγκεκριμένα πρόσωπα διακρίνονται από τους αθλητές και προπονητές που λαμβάνουν άδεια διαμονής ειδικού σκοπού (άρ. 17 § 1 περίπτωση στ. του ν. 4251/2014 ) λόγω εγγραφής, μεταγραφής ή πρόσληψης τους με σύμβαση εργασίας ή συμβόλαιο σε αθλητικό σωματείο κλπ.. η. Πολίτες τρίτων χωρών φοιτητές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που συμμετέχουν σε προγράμματα με σκοπό την πρακτική άσκηση στο αντικείμενο των σπουδών τους, έναντι αποζημίωσης, που επιτρέπει τη διαμονή για εργασιακούς λόγους, για διάστημα που δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες. Σε περίπτωση που πρόκειται για εθελοντική υπηρεσία υπάγονται στις διατάξεις των άρ. 38 επ. κι έχουν δικαίωμα σε αντίστοιχη άδεια διαμονής.

Με τον Κανονισμό 539/2001 καταρτίστηκε κατάλογος τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων οφείλουν να διαθέτουν θεώρηση εισόδου κατά τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων και κατάλογος χωρών, οι υπήκοοι των οποίων απελευθερώνονται από τη συγκεκριμένη υποχρέωση.

## **5. Άρνηση Εισόδου**

Σύμφωνα με το άρθρο 14 του Κανονισμού 399/2016, η είσοδος στην επικράτεια των κρατών μελών απαγορεύεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν το



σύνολο των προϋποθέσεως εισόδου, όπως καθορίζονται με το άρθρο 6 παράγραφος 1, και δεν υπάγονται στις κατηγορίες προσώπων του άρθρου 6 παράγραφος 5. Τα ανωτέρω ισχύουν με την επιφύλαξη της εφαρμογής των ειδικών διατάξεων σχετικά με το δικαίωμα ασύλου και τη διεθνή προστασία ή την έκδοση θεωρήσεων μακράς διάρκειας. Η άρνηση εισόδου επιβάλλεται μόνο με αιτιολογημένη απόφαση η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους της άρνησης. Η απόφαση λαμβάνεται από την αρμόδια αρχή σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και είναι αμέσως εφαρμοστέα. Η αιτιολογημένη απόφαση η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους άρνησης έχει τη μορφή τυποποιημένου εντύπου, το οποίο συμπληρώνεται από την αρμόδια, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, αρχή. Το έντυπο αυτό, αφού συμπληρωθεί, παραδίδεται στον οικείο υπήκοο, ο οποίος βεβαιώνει την παραλαβή της απόφασης άρνησης μέσω του εντύπου.

Για τα πρόσωπα τα οποία υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου η οποία έχει αποφασιστεί στο πλαίσιο εντολής επιστροφής δυνάμει της Οδηγίας περί Επιστροφής (Οδηγία 2008/115/EK)<sup>116</sup>, η απαγόρευση δεν πρέπει κανονικά να υπερβαίνει τα πέντε έτη. Θα συνοδεύεται συνήθως από καταχώριση SIS και η άρνηση εισόδου ισχύει σε ολόκληρη τη ζώνη Σένγκεν. Το κράτος μέλος της ΕΕ που έχει εκδώσει απαγόρευση εισόδου πρέπει να την αποσύρει προκειμένου οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος να μπορέσει να χορηγήσει θεώρηση εισόδου ή να δεχθεί το συγκεκριμένο πρόσωπο στο έδαφός του. Εφόσον η απαγόρευση ενδέχεται να έχει βασιστεί σε κατάσταση η οποία προέκυψε μόνο για το κράτος το οποίο την εξέδωσε, εγείρονται ερωτήματα σχετικά με την αναλογικότητα μιας απαγόρευσης που ισχύει για ολόκληρη τη ζώνη Σένγκεν, ιδίως εφόσον εγείρονται ζητήματα σχετικά και με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως σε περιπτώσεις οικογενειακής επανένωσης<sup>117</sup>.

Οι απαγορεύσεις εισόδου που εκδίδονται εκτός του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας περί Επιστροφής δεν εμποδίζουν τυπικά άλλα κράτη από το να επιτρέπουν την πρόσβαση στη ζώνη Σένγκεν. Άλλα κράτη, ωστόσο, μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τυχόν απαγορεύσεις εισόδου όταν αποφασίζουν για το εάν θα χορηγήσουν θεώρηση εισόδου ή θα επιτρέψουν την πρόσβαση στο έδαφός τους. Σε εθνικό επίπεδο, σε

---

<sup>116</sup> Οδηγία 2008/115/EK, ΕΕ 2008 L 348, Άρθρο 3 παράγραφος 6 και Άρθρο 1.

<sup>117</sup> Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης», έκδοση 2014.

περίπτωση άρνησης εισόδου επιδίδεται στον πολίτη τρίτης χώρας αιτιολογημένη απόφαση με τη μορφή τυποποιημένου εντύπου, όπως προβλέπεται στον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν. Το ήδη καταργηθέν άρ. 8 του ν. 3386/2005 προέβλεπε στην παρ. 1 ότι οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων χορήγησης θεώρησης εισόδου, που λαμβάνονται από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές, δε χρήζουν ειδικής αιτιολογίας, εκτός εάν ο αιτών υπήκοος τρίτης χώρας ενέπιπτε σε συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων. Η αναιτιολόγητη άρνηση εισόδου από μέρους των αρμοδίων αρχών, καταστρατηγούσε την ασφάλεια δικαίου και ακύρωνε το δικαίωμα του αλλοδαπού να ενημερωθεί για τον λόγο απόρριψης της αίτησής του για χορήγηση θεώρησης εισόδου<sup>118</sup>. Η σημασία της εντείνεται από το γεγονός ότι η χορήγηση θεώρησης εισόδου συνδέεται άμεσα με την αιτούμενη άδεια διαμονής και τη διάρκειά της. Στο αντίστοιχο άρ. 4 του νέου Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης διορθώθηκε η καθ' όλα άδικη ρύθμιση του προϊσχύοντος καθεστώτος με τη ρητή πρόβλεψη οι αποφάσεις απόρριψης των αιτημάτων για χορήγηση θεώρησης εισόδου να είναι αιτιολογημένες. Ειδική αιτιολογία απαιτείται σε συγκεκριμένες κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών, υπό την επιφύλαξη όμως της συνδρομής λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, ήτοι α) πολίτες τρίτων χωρών, μέλη οικογένειας Έλληνα, β) πολίτες τρίτων χωρών, μέλη οικογένειας πολίτη άλλου κράτους - μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γ) πολίτες τρίτων χωρών, των οποίων η είσοδος, διαμονή, εγκατάσταση και απασχόληση στην Ελλάδα ζητείται κατ' εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ, δ) δικαιούχους διεθνούς προστασίας και τα μέλη της οικογένειας τους και ε) πολίτες τρίτων χωρών, που απασχολούνται σε επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλο κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μετακινούνται στην Ελλάδα για την εκτέλεση εργασίας ή έργου, στο πλαίσιο σχετικής συμβατικής υποχρέωσης. Στο άρ. 4 § 2 του ν. 4251/2014 αναλύονται οι λόγοι για τους οποίους οι ελληνικές αρχές δύνανται να μη δεχθούν την είσοδο του πολίτη τρίτης χώρας, έστω και ένας λόγος να μη συντρέχει στο πρόσωπό του. Στην § 6 του ίδιου άρθρου, ρυθμίζεται η εξουσία των ελεγκτικών αρχών να απαγορεύσουν την είσοδο σε αλλοδαπό, εάν διαπιστώσουν τη συνδρομή λόγων για ανάκληση της άδειας διαμονής ή για απόρριψη εκκρεμής αίτησης του, έως ότου εκδοθεί απόφαση επ' αυτών. Η εν λόγω παράγραφος χρήζει περαιτέρω διευκρινήσεων αφενός μεν όσον αφορά τη διαδικασία διαπίστωσης λόγων που δικαιολογούν ανάκληση ή απόρριψη εκκρεμούς αιτήματος από τις αρμόδιες

---

<sup>118</sup> Θ. Παπαθεοδώρου, Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών, Νομική Βιβλιοθήκη, β' εκδ. 2010, σελ. 65.

ελληνικές αρχές κατά την είσοδο αλλοδαπού, αφετέρου δε την παροχή έννομης προστασίας του<sup>119</sup>.

## 5.1 Υπόθεση C-544/15, Sahar Fahimian κατά Bundesrepublik Deutschland

Αίτηση του Verwaltungsgericht Berlin<sup>120</sup> για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως<sup>121</sup>. Με την απόφασή του, στις 4 Απριλίου 2017, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι οι εθνικές αρχές μπορούν να αρνηθούν, για λόγους δημόσιας ασφάλειας, σε Ιρανή υπήκοο, διπλωματούχο πανεπιστημίου που αποτελεί αντικείμενο περιοριστικών μέτρων, τη χορήγηση θεωρήσεως εισόδου για σπουδές σε ευαίσθητο τομέα όπως η ασφάλεια πληροφορικών συστημάτων.

Το Δικαστήριο ωστόσο επισημαίνει πως αν και οι εθνικές αρχές διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά την ύπαρξη απειλής για τη δημόσια ασφάλεια, η απορριπτική απόφαση πρέπει ωστόσο να είναι δεόντως αιτιολογημένη.

Το ιστορικό της απόφασης έχει ως εξής: Η S. Fahimian, Ιρανή υπήκοος, είναι κάτοχος Master of Science στον τομέα της πληροφορικής τεχνολογίας χορηγηθέντος από το Sharif University of Technology (Ιράν). Το πανεπιστήμιο αυτό αποτελεί το αντικείμενο περιοριστικών μέτρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, λόγω της συνεργασίας του με την Κυβέρνηση του Ιράν, μεταξύ άλλων, στον στρατιωτικό τομέα.

Το 2012, η S. Fahimian έλαβε υποτροφία από το Center for Advanced Security Research Darmstadt (CASED) του Πανεπιστημίου Τεχνολογίας του Darmstadt (Technische Universität Darmstadt, Γερμανία) για να παρακολουθήσει εκεί

---

<sup>119</sup> Υπ'αρ. πρωτ. Φ.1100.2/48668/2013 έγγραφο του Συνηγούρου του Πολίτη προς του Υπ. Εσωτερικών με θέμα «Παρατηρήσεις επί του Σχεδίου Νόμου για την Κύρωση του Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης».

<sup>120</sup> Διοικητικό Δικαστήριο, Βερολίνο, Γερμανία.

<sup>121</sup> «Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης – Οδηγία 2004/114/ΕΚ – Άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο δ' – Προϋποθέσεις εισδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών – Άρνηση εισόδου – Έννοια της “απειλής για τη δημόσια ασφάλεια” – Περιθώριο εκτιμήσεως». Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Απριλίου 2017.

διδασκαλικές σπουδές. Το ερευνητικό της αντικείμενο εκτεινόταν από την ασφάλεια των κινητών συστημάτων, περιλαμβανομένου του εντοπισμού παρεμβολών σε smartphones, έως τα πρωτόκολλα ασφαλείας. Στη συνέχεια, η S. Fahimian υπέβαλε στη γερμανική πρεσβεία στην Τεχεράνη αίτηση για χορήγηση θεωρήσεως εισόδου για σπουδές. Επειδή δεν της χορηγήθηκε η εν λόγω θεωρήση εισόδου, άσκησε ενώπιον του Verwaltungsgericht Berlin (διοικητικού πρωτοδικείου του Βερολίνου, Γερμανία) προσφυγή. Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση η μη χορήγηση της θεωρήσεως εισόδου δικαιολογείται από την ανησυχία ότι οι γνώσεις που θα αποκτήσει η S. Fahimian κατά τη διάρκεια των ερευνών της μπορεί να χρησιμοποιηθούν μεταγενέστερα στο Ιράν για καταχρηστικούς σκοπούς (όπως η συλλογή απόρρητων πληροφοριών δυτικών χωρών, η εσωτερική καταστολή ή, γενικότερα, σε συνάρτηση με προσβολή ανθρωπίνων δικαιωμάτων).

Στο πλαίσιο αυτό, το Verwaltungsgericht Berlin ζητεί από το Δικαστήριο την ερμηνεία της οδηγίας 2004/114<sup>122</sup>, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές. Η οδηγία αυτή έχει σκοπό την προβολή της Ευρώπης, ως παγκόσμιου κέντρου αριστείας για τη γενική και την επαγγελματική εκπαίδευση, με την ενθάρρυνση της κινητικότητας των φοιτητών που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών και επιθυμούν να μεταβούν στην Ευρώπη για σπουδές. Πάντως, για τη χορήγηση τέτοιας θεωρήσεως εισόδου, η οδηγία απαιτεί, μεταξύ άλλων, ο αιτών να μη θεωρείται ως απειλή για τη δημόσια τάξη. Το Verwaltungsgericht Berlin ζητεί, συγκεκριμένα, να διευκρινιστεί αν οι εθνικές αρχές διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως (το οποίο μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο περιορισμένου μόνον δικαστικού ελέγχου) για να καθορισθεί αν ο αιτών συνιστά απειλή για τη δημόσια ασφάλεια και αν οι εν λόγω αρχές δικαιούνται να αρνηθούν τη χορήγηση της θεωρήσεως εισόδου υπό περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης<sup>123</sup>

Με την απόφασή του, το Δικαστήριο απαντά ότι οι εθνικές αρχές διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως των πραγματικών περιστατικών για να εξετάζουν, υπό το

---

<sup>122</sup> Οδηγία 2004/114/EK του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2004 σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία. EL 23/12/2004, L 375/12, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

<sup>123</sup> [www.lawspot.gr/nomika-nea](http://www.lawspot.gr/nomika-nea)

πρίσμα όλων των κρίσιμων στοιχείων που χαρακτηρίζουν την κατάσταση υπηκόου τρίτης χώρας, ο οποίος ζητεί τη χορήγηση θεωρήσεως εισόδου για σπουδές, αν αυτός συνιστά απειλή, έστω και δυνητική, για τη δημόσια ασφάλεια<sup>124</sup>.

Επιπλέον, η οδηγία<sup>125</sup> δεν εμποδίζει τη μη χορήγηση θεωρήσεως εισόδου για σπουδές σε υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος (i) είναι διπλωματούχος πανεπιστημίου υπαχθέντος σε περιοριστικά μέτρα της Ένωσης (λόγω της ουσιαστικής συνεργασίας του με την Κυβέρνηση του Ιράν, στον στρατιωτικό τομέα ή σε συναφείς προς αυτόν τομείς) και (ii) επιθυμεί να διεξαγάγει, στο κράτος μέλος αυτό, έρευνες σε ευαίσθητο για τη δημόσια ασφάλεια τομέα, αν από τα στοιχεία που έχουν στη διάθεσή τους οι αρμόδιες εθνικές αρχές προκαλείται η ανησυχία ότι οι γνώσεις που θα αποκτήσει το άτομο αυτό κατά τη διάρκεια των ερευνών του μπορεί να χρησιμοποιηθούν μεταγενέστερα για σκοπούς αντίθετους προς τη δημόσια ασφάλεια. Στον εθνικό δικαστή, ο οποίος έχει επιληφθεί προσφυγής κατά της αποφάσεως των αρμόδιων εθνικών αρχών περί μη χορηγήσεως της ζητηθείσας θεωρήσεως εισόδου, εναπόκειται να εξετάσει αν η απόφαση αυτή στηρίζεται σε επαρκή αιτιολογία και σε επαρκώς στέρεα πραγματική βάση.

Το Δικαστήριο διευκρινίζει συναφώς ότι η συλλογή απόρρητων πληροφοριών δυτικών χωρών, η εσωτερική καταστολή ή, γενικότερα, η προσβολή ανθρωπίνων

---

<sup>124</sup> Οι αρχές διαθέτουν ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης το οποίο περιλαμβάνει και την εκτίμηση της προσωπικής κατάστασης του αιτούντος θεώρηση εισόδου, υπηκόου τρίτης χώρας. Έτσι, η εκτίμηση της προσωπικής καταστάσεως του αιτούντος θεώρηση εισόδου μπορεί να συνεπάγεται σύνθετες αξιολογήσεις βασισζόμενες, μεταξύ άλλων, στην προσωπικότητα του αιτούντος αυτού, στην ένταξή του στη χώρα όπου διαμένει, στην πολιτική, κοινωνική και οικονομική κατάσταση της χώρας αυτής, καθώς και στη δυνητική απειλή την οποία συνιστά για τη δημόσια ασφάλεια η είσοδος του εν λόγω αιτούντος για σπουδές στο έδαφος του συγκεκριμένου κράτους μέλους, σε σχέση με το ενδεχόμενο οι γνώσεις που θα αποκτήσει ο αιτών αυτός κατά τη διάρκεια των σπουδών του να χρησιμοποιηθούν μεταγενέστερα, στη χώρα καταγωγής του, για σκοπούς στρεφομένους κατά της εν λόγω δημόσιας ασφάλειας. Τέτοιου είδους εκτιμήσεις συνεπάγονται την εκπόνηση προγνώσεων σχετικά με την προβλέψιμη συμπεριφορά του αιτούντος τη θεώρηση εισόδου και πρέπει, μεταξύ άλλων, να βασίζονται σε εκτενή γνώση της χώρας διαμονής του, καθώς και στην ανάλυση διαφόρων εγγράφων και δηλώσεων του αιτούντος αυτού (βλ., συναφώς, απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, σκέψεις 56 και 57).

<sup>125</sup> Το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2004/114/EK του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία, έχει την έννοια ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές, όταν επιλαμβάνονται αιτήσεως υπηκόου τρίτης χώρας για χορήγηση θεωρήσεως εισόδου για σπουδές, διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως για να εξετάζουν, υπό το πρίσμα όλων των κρίσιμων στοιχείων που χαρακτηρίζουν την κατάσταση του υπηκόου αυτού, αν αυτός συνιστά απειλή, έστω και δυνητική, για τη δημόσια ασφάλεια. Συγκεκριμένα, κατά την εκτίμηση αυτή μπορεί να ληφθεί υπόψη όχι μόνον η προσωπική συμπεριφορά του αιτούντος, αλλά και άλλα στοιχεία αφορώντα, μεταξύ άλλων, την επαγγελματική του σταδιοδρομία.

δικαιωμάτων είναι σκοποί οι οποίοι προσκρούουν στην τήρηση της δημόσιας ασφάλειας.

Υπό τις συνθήκες αυτές, το Verwaltungsgericht Berlin πρέπει να εξετάσει αν η αφορώσα την S. Fahimian απορριπτική απόφαση στηρίζεται σε δεόντως αιτιολογημένους λόγους<sup>126</sup> και σε επαρκώς στέρεα πραγματική βάση<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Βλ. σκέψη 46 υπόθεσης C-544/15 : Εξάλλου, εφόσον οι αρμόδιες εθνικές αρχές διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης των πραγματικών περιστατικών, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται, όσον αφορά την εκτίμηση αυτή, στη μη ύπαρξη πρόδηλης πλάνης εκτίμησης. Περαιτέρω, ο έλεγχος αυτός πρέπει, μεταξύ άλλων, να άπτεται της τηρήσεως των διαδικαστικών εγγυήσεων, η οποία έχει θεμελιώδη σημασία. Μεταξύ των εγγυήσεων αυτών περιλαμβάνονται η υποχρέωση των εν λόγω αρχών να ερευνούν, με προσοχή και αμεροληψία, όλα τα κρίσιμα στοιχεία της συγκεκριμένης περιπτώσεως (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 2010, ERG κ.λπ., C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψεις 60 και 61, καθώς και της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ., C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 69) και, επίσης, η υποχρέωση να αιτιολογούν επαρκώς την απόφασή τους ώστε ο εθνικός δικαστής να μπορεί να ελέγξει, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης στο άρθρο 18, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/114 προσφυγής, αν συντρέχουν τα πραγματικά και τα νομικά στοιχεία από τα οποία εξαρτάται η άσκηση της εξουσίας εκτίμησης (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 21ης Νοεμβρίου 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, σκέψη 14, καθώς και της 10ης Ιουλίου 2008, Bertelsmann και Sony Corporation of America κατά Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, σκέψη 69). Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, επισημαίνεται ότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας 2004/114, η άρνηση εισδοχής υπηκόου τρίτης χώρας πρέπει να στηρίζεται σε «δεόντως αιτιολογημένους λόγους».

<sup>127</sup> Οι Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα MACIEJ SZPUNAR έρχονται σε πλήρη συμφωνία με την απόφαση του δικαστηρίου και είναι οι ακόλουθες : «1) Όταν διοικητική αρχή κράτους μέλους εξετάζει αν υπήκοος τρίτης χώρας θεωρείται απειλή για τη δημόσια ασφάλεια δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, στοιχείο δ' της οδηγίας 2004/114/EK του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία, πρέπει, στο πλαίσιο της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει,

- να προσδιορίσει, να διευκρινίσει και να διερευνήσει πλήρως όλα τα σχετικά πραγματικά περιστατικά·
- να παραθέσει συγκεκριμένα πληροφοριακά στοιχεία όσον αφορά τον λόγο για τον οποίο το συγκεκριμένο άτομο θεωρείται απειλή για τη δημόσια ασφάλεια και
- να προβεί σε πλήρη στάθμιση όλων των αντικρουόμενων συμφερόντων.

Σε μια τέτοια περίπτωση, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στο αν έχουν τηρηθεί τα όρια της διακριτικής αυτής ευχέρειας.

2) Κράτος μέλος δύναται βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, στοιχείο δ' της οδηγίας 2004/114 να αρνηθεί τη χορήγηση θεωρήσεως εισόδου σε υπήκοο τρίτης χώρας, κατέχουσα πανεπιστημιακό δίπλωμα χορηγηθέν από ίδρυμα, το οποίο σε κανονισμό του Συμβουλίου χαρακτηρίζεται ως οντότητα εμπλεκόμενη σε δραστηριότητες πυρηνικών και βαλλιστικών πυραύλων και περιλαμβάνεται μεταξύ των προσώπων και των οντοτήτων που παρέχουν στήριξη σε κυβέρνηση τρίτης χώρας, και σκοπεύουσα να διεξαγάγει έρευνα σε αυτό το κράτος μέλος, όταν οι αρχές αυτού του κράτους μέλους έχουν διαπιστώσει ότι υπάρχει κίνδυνος αυτή η υπήκοος τρίτης χώρας να χρησιμοποιήσει με καταχρηστικό τρόπο τις γνώσεις που θα αποκτήσει στο κράτος μέλος για σκοπούς που συνιστούν απειλή για την εξωτερική ή εσωτερική ασφάλειά του».

## 5.2 Η δυνατότητα απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης των Τούρκων πολιτών πάροχων υπηρεσιών

Το θέμα προέκυψε λόγω της απόφασης του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 19ης Φεβρουαρίου 2009, στην υπόθεση C-228/06, Mehmet Soysal και Ibrahim Savatli, στην οποία το Δικαστήριο απεφάνθη ότι οι Τούρκοι πολίτες οι οποίοι κατοικούν μονίμως στην Τουρκία, και μεταβαίνουν σε κράτος μέλος προκειμένου να πραγματοποιήσουν εκεί παροχές υπηρεσιών για λογαριασμό επιχειρήσεως εγκατεστημένης στην Τουρκία, δεν υποχρεούνται να διαθέτουν θεώρηση εισόδου στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, εφόσον αυτό δεν απαιτούσε τέτοια θεώρηση κατά τον χρόνο έναρξης της ισχύος, σε σχέση με το ίδιο αυτό κράτος μέλος, του πρόσθετου πρωτοκόλλου της 23ης Νοεμβρίου 1970 της Συμφωνίας Σύνδεσης μεταξύ της ΕΟΚ και της Τουρκίας της 12ης Σεπτεμβρίου 1963. Καταρχήν, οι Τούρκοι πολίτες υποχρεούνται να διαθέτουν θεώρηση προκειμένου να εισέλθουν σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη για διαμονή βραχείας διάρκειας (μη υπερβαίνουσας τους τρεις μήνες σε περίοδο έξι μηνών). Εντούτοις, ένας Τούρκος πολίτης ο οποίος κατοικεί μονίμως και ασκεί την επαγγελματική του δραστηριότητα στην Τουρκία δύναται να εισέλθει στη Γερμανία και στη Δανία<sup>128</sup> χωρίς θεώρηση με σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο έδαφος των εν λόγω κρατών. Εντούτοις, όταν ένας Τούρκος πολίτης επιθυμεί να εισέλθει στο έδαφος ενός από τα εν λόγω δύο κράτη μέλη μέσω του εδάφους ενός ή περισσότερων άλλων κρατών μελών, υποχρεούται και πάλι να διαθέτει θεώρηση για τη διέλευση μέσω του εδάφους των εν λόγω άλλων κρατών μελών.

Ο σκοπός της μετάβασης στη Γερμανία και στη Δανία χωρίς θεώρηση πρέπει να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της «ρήτρας διατήρησης της ισχύουσας κατάστασης» του πρόσθετου πρωτοκόλλου, δηλαδή καλύπτονται οι περιπτώσεις στις οποίες, κατά τον χρόνο έναρξης της ισχύος του πρόσθετου πρωτοκόλλου ως προς τη Γερμανία και τη Δανία, τα εν λόγω κράτη μέλη δεν απαιτούσαν θεώρηση για την είσοδο Τούρκων πολιτών στο έδαφός τους με σκοπό την παροχή υπηρεσιών σε αυτό.

---

<sup>128</sup> Κατά την ημερομηνία έναρξης της ισχύος του πρόσθετου πρωτοκόλλου ως προς τα εν λόγω δύο Κράτη Μέλη, αυτά δεν απαιτούσαν θεώρηση από τους Τούρκους υπηκόους που επιθυμούσαν να εισέλθουν στο έδαφός τους για να προβούν εκεί στην παροχή υπηρεσιών.

Για τη Γερμανία Τούρκος πολίτης ο οποίος κατοικεί μονίμως και ασκεί την επαγγελματική του δραστηριότητα στην Τουρκία μπορεί να εισέρχεται στο έδαφος της Γερμανίας χωρίς θεώρηση για μία ή περισσότερες επισκέψεις, μέγιστης διάρκειας διαμονής δύο μηνών με σκοπό τη νόμιμη παροχή υπηρεσιών στη Γερμανία ως υπάλληλος εργοδότη εγκατεστημένου στην Τουρκία, είτε ως μετακινούμενος εργαζόμενος (οδηγός) ο οποίος απασχολείται στον κλάδο της διασυνοριακής μεταφοράς επιβατών ή εμπορευμάτων (εξαιρουμένου του πλανόδιου εμπορίου), είτε για την εκτέλεση εργασιών συναρμολόγησης ή συντήρησης επί παραδιδόμενων εγκαταστάσεων και μηχανημάτων, ή με σκοπό τη νόμιμη παροχή υπηρεσιών στη Γερμανία οι οποίες συνίστανται στην παράδοση μαθημάτων επ' αμοιβή ή σε επιδείξεις ιδιαίτερης καλλιτεχνικής ή επιστημονικής αξίας ή σε συμμετοχή σε αθλητικές διοργανώσεις επ' αμοιβή. Για τη Δανία Τούρκος πολίτης ο οποίος κατοικεί μονίμως και ασκεί την επαγγελματική του δραστηριότητα στην Τουρκία μπορεί να εισέρχεται στο έδαφος της Δανίας χωρίς θεώρηση για μία ή περισσότερες επισκέψεις, μέγιστης διάρκειας τριών μηνών, με σκοπό τη νόμιμη και πρόσκαιρη παροχή υπηρεσιών στη Δανία, είτε για ίδιον λογαριασμό (αν πρόκειται για αυτοαπασχολούμενο Τούρκο πολίτη) είτε για λογαριασμό επιχείρησης εγκατεστημένης στην Τουρκία (αν πρόκειται για Τούρκο υπήκοο που απασχολείται νομίμως από τέτοια επιχείρηση και ο οποίος αποστέλλεται προσωρινά από τον εργοδότη του για να παράσχει υπηρεσίες στη Δανία).

Παραδείγματος χάριν, ένας Τούρκος οδηγός φορτηγού ο οποίος είναι εγκατεστημένος στην Τουρκία και μεταβαίνει στη Δανία με σκοπό την παράδοση εμπορευμάτων σε επιχείρηση εγκατεστημένη στο συγκεκριμένο κράτος μέλος θεωρείται ότι παρέχει υπηρεσίες στο εν λόγω κράτος μέλος. Παρομοίως, Τούρκοι αρχιτέκτονες, οικοδόμοι, δικηγόροι, ειδικοί πληροφορικής, εμπορικοί αντιπρόσωποι, επιστήμονες, καθηγητές πανεπιστημίου, καλλιτέχνες, τεχνικοί και εκπαιδευτές που εγκαθιστούν ή επισκευάζουν μηχανήματα ή παρέχουν οδηγίες για τη χρήση τους, επαγγελματίες αθλητές και προπονητές, κ.ο.κ., οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στην Τουρκία και μεταβαίνουν στη Δανία με σκοπό την παροχή υπηρεσιών προς εκτέλεση συμβάσεως, θεωρείται επίσης ότι παρέχουν υπηρεσίες. Εν πάση περιπτώσει, όταν ένας Τούρκος πολίτης προσέρχεται στα εξωτερικά σύνορα χωρίς να διαθέτει την απαραίτητη θεώρηση για να εισέλθει στο κράτος μέλος στο οποίο σκοπεύει να παράσχει υπηρεσίες, πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξει ότι πληροί τις



προϋποθέσεις απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης ως πάροχος υπηρεσιών κατά την έννοια που καθορίζεται ανωτέρω. Ο Τούρκος πολίτης πρέπει να αποδείξει ότι είναι νομίμως εγκατεστημένος στην Τουρκία (προσκομίζοντας, για παράδειγμα, βεβαίωση εκδοθείσα από εμπορικό επιμελητήριο ή οποιοδήποτε άλλο αποδεικτικό στοιχείο για την κατ' επάγγελμα παροχή υπηρεσιών στην Τουρκία), καθώς επίσης, αναλόγως της περιπτώσεως, ότι ο εργοδότης για τον οποίον εργάζεται είναι νομίμως εγκατεστημένος στην Τουρκία, ότι απασχολείται νομίμως από τον συγκεκριμένο εργοδότη και ότι ταξιδεύει με σκοπό την πρόσκαιρη παροχή υπηρεσίας στο οικείο κράτος μέλος (με την επίδειξη, για παράδειγμα, σύμβασης συναφθείσας με τον αποδέκτη της υπηρεσίας).

Ας δούμε τώρα κάποιες επιμέρους υποπεριπτώσεις για να γίνει απόλυτα κατανοητή η ανωτέρω δυνητική απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης για τους Τούρκους υπηκόους παρόχους υπηρεσιών: Περίπτωση 1. Είσοδος σε κράτος μέλος από τρίτη χώρα (περιλαμβανομένων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας) : Τούρκος υπήκοος ο οποίος μεταβαίνει στην Ελλάδα (ή σε οποιοδήποτε από τα υπόλοιπα κράτη μέλη που δεν επιτρέπουν την άνευ θεώρησης είσοδο στο έδαφός τους) αεροπορικώς ή δια θαλάσσης με σκοπό την παροχή υπηρεσιών στη συγκεκριμένη χώρα. Σε αυτήν την περίπτωση απαιτείται θεώρηση για τη μετάβαση στην Ελλάδα (ή σε οποιοδήποτε από τα υπόλοιπα κράτη μέλη που δεν επιτρέπουν την άνευ θεώρησης είσοδο στο έδαφός τους). Τούρκος πολίτης ο οποίος μεταβαίνει στη Γερμανία ή τη Δανία (δηλαδή σε κράτη μέλη που επιτρέπουν την άνευ θεώρησης είσοδο στο έδαφός τους) αεροπορικώς ή δια θαλάσσης με σκοπό την παροχή υπηρεσιών στη συγκεκριμένη χώρα: Αν ο Τούρκος πολίτης προσέλθει στα σύνορα της Γερμανίας ή της Δανίας χωρίς να διαθέτει θεώρηση Σένγκεν, οι αρμόδιες Αρχές ελέγχουν κατά πόσον το συγκεκριμένο άτομο, με βάση τα έγγραφα που προσκομίζει και με γνώμονα τον σκοπό του ταξιδιού ού του, πληροί της προϋποθέσεις απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης. Αν πράγματι ισχύει κάτι τέτοιο, οι συνοριοφύλακες του επιτρέπουν να εισέλθει στο έδαφος της Γερμανίας ή της Δανίας χωρίς θεώρηση. Σε περίπτωση που ο Τούρκος πολίτης ζητήσει να του χορηγηθεί θεώρηση βραχείας διαμονής από τις προξενικές Αρχές της Γερμανίας ή της Δανίας, οι εν λόγω Αρχές τον πληροφορούν ότι τυγχάνει απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για να εισέλθει στη Γερμανία ή τη Δανία και, συνεπώς, σκοπίμως δεν του χορηγούν θεώρηση.

Περίπτωση 2. Είσοδος σε Κράτος Μέλος έπειτα από διέλευση μέσω ενός ή περισσοτέρων άλλων κρατών μελών. Τούρκος πολίτης ο οποίος μεταβαίνει στην Πολωνία (ή σε οποιοδήποτε από τα υπόλοιπα κράτη μέλη που δεν επιτρέπουν την άνευ θεώρησης είσοδο στο έδαφός τους) μέσω π.χ. της Γερμανίας, με σκοπό την παροχή υπηρεσιών στην Πολωνία. Για την είσοδο στην Πολωνία απαιτείται θεώρηση. Η Πολωνία, ως κύριος προορισμός του ταξιδιού, εκδίδει θεώρηση Σένγκεν, η οποία επιτρέπει στον κάτοχό της να διέλθει από το έδαφος όλων των άλλων κρατών Σένγκεν καθώς και μέσω της Βουλγαρίας, της Κύπρου και της Ρουμανίας. Τούρκος πολίτης ο οποίος μεταβαίνει στη Γερμανία ή τη Δανία (δηλαδή σε κράτη μέλη που επιτρέπουν την άνευ θεώρησης είσοδο στο έδαφός τους) μέσω του εδάφους της Βουλγαρίας, της Ουγγαρίας και της Αυστρίας (κρατών μελών που δεν επιτρέπουν την άνευ θεώρησης είσοδο στο έδαφός τους) με σκοπό την παροχή υπηρεσιών αποκλειστικά στη Γερμανία ή τη Δανία: Καίτοι οι Τούρκοι πολίτες απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης προκειμένου να εισέλθουν στο έδαφος της Γερμανίας ή της Δανίας με σκοπό, επί παραδείγματι, να οδηγήσουν φορτηγά ή να παραδώσουν εμπορεύματα σε γερμανική ή δανική επιχείρηση, εξακολουθούν να υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση από το έδαφος της Βουλγαρίας, της Ουγγαρίας και της Αυστρίας. Σε περίπτωση που ο Τούρκος πολίτης ζητήσει να του χορηγηθεί θεώρηση βραχείας διαμονής από τις προξενικές Αρχές της Γερμανίας ή της Δανίας, οι εν λόγω Αρχές τον πληροφορούν ότι τυγχάνει απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για να εισέλθει στη Γερμανία ή τη Δανία και, συνεπώς, σκοπίμως δεν του χορηγούν θεώρηση. Παρόλα αυτά, οφείλουν να τον πληροφορήσουν ότι χρειάζεται θεώρηση για ένα τμήμα του ταξιδιού του. Καθώς ο Τούρκος πολίτης στην περίπτωση αυτή δεν χρειάζεται θεώρηση για να εισέλθει στο έδαφος του κράτους μέλους που αποτελεί τον κύριο προορισμό του, αλλά για να διέλθει από το έδαφος άλλων κρατών μελών, πρέπει να ζητήσει την έκδοση θεώρησης βραχείας διαμονής από τις προξενικές Αρχές του κράτους μέλους της πρώτης εισόδου του στον χώρο Σένγκεν (εν προκειμένω της Ουγγαρίας). Αν ένας Τούρκος πολίτης προσέλθει χωρίς να διαθέτει θεώρηση στα σύνορα, επί παραδείγματι, της Ουγγαρίας, οι συνοριοφύλακες πρέπει να του απαγορεύσουν την είσοδο στον χώρο Σένγκεν<sup>129</sup>. Σε εξαιρετικές

---

<sup>129</sup> Δυνάμει των άρθρων 5 και 13 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν.

περιπτώσεις<sup>130</sup>, δύνανται να του χορηγήσουν θεώρηση στα σύνορα. Η Βουλγαρία και η Ρουμανία δεν εκδίδουν θεωρήσεις Σένγκεν αλλά επιτρέπουν στους κατόχους τέτοιων θεωρήσεων να διέλθουν από το έδαφός τους.

Περίπτωση 3. Είσοδος σε κράτος μέλος μετά από παραμονή σε άλλο κράτος μέλος: Τούρκος πολίτης, ο οποίος διαμένει νομίμως χωρίς θεώρηση στη Γερμανία (κράτος μέλος που επιτρέπει την άνευ θεώρησης είσοδο στο έδαφός του), όπου παρέχει υπηρεσίες, ο οποίος μεταβαίνει στη Δανία (κράτος μέλος που επιτρέπει την άνευ θεώρησης είσοδο στο έδαφός του) ή στην Αυστρία (ή σε οποιοδήποτε από τα υπόλοιπα κράτη μέλη που δεν επιτρέπουν την άνευ θεώρησης είσοδο στο έδαφός τους) με σκοπό να παράσχει εκεί υπηρεσίες. Στην περίπτωση αυτή, ο Τούρκος πολίτης απαλλάσσεται από την υποχρέωση θεώρησης για να εισέλθει στη Δανία. Αντιθέτως, εξακολουθεί να χρειάζεται θεώρηση για να εισέλθει στην Αυστρία. Ο Τούρκος πολίτης πρέπει να φροντίσει να λάβει την αναγκαία θεώρηση προτού να ταξιδέψει στη Γερμανία, εφόσον η μετάβαση του στην Αυστρία έχει προγραμματισθεί ήδη, ή το αργότερο στο έδαφος της Γερμανίας, πριν από την άφιξή του στα σύνορα της Αυστρίας. Αρμόδιο για να επιληφθεί της αίτησης έκδοσης θεώρησης του Τούρκου πολίτη είναι το κράτος μέλος της πρώτης εισόδου του στον χώρο Σένγκεν μετά την παραμονή του στη Γερμανία και τη Δανία (άρα εν προκειμένω η Αυστρία). Ένας Τούρκος πολίτης που μεταβαίνει απευθείας στη Γερμανία αεροπορικώς χωρίς θεώρηση, παραδείγματος χάριν για να αντικαταστήσει άλλον οδηγό φορτηγού που αρρώστησε στη Γερμανία και να οδηγήσει το φορτηγό αυτό από τη Γερμανία πίσω στην Τουρκία, χρειάζεται θεώρηση για να οδηγήσει το φορτηγό διαμέσου του εδάφους άλλων κρατών μελών κατά την επιστροφή του στην Τουρκία. Στην περίπτωση αυτή, ο Τούρκος πολίτης απαλλάσσεται επίσης από την υποχρέωση θεώρησης για να οδηγήσει το ίδιο φορτηγό διαμέσου του εδάφους της Δανίας, εφόσον συντρέχουν όλες οι υπόλοιπες σχετικές προϋποθέσεις.

---

<sup>130</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 415/2003 του Συμβουλίου της 27ης Φεβρουαρίου 2003 σχετικά με τη χορήγηση θεωρήσεων στα σύνορα, συμπεριλαμβανομένης της χορήγησης των εν λόγω θεωρήσεων σε διερχόμενους ναυτικούς.

### 5.3 Η Συμφωνία Επανεισδοχής μεταξύ ΕΕ – Τουρκίας ως μοχλός πίεσης της απελευθέρωσης του καθεστώτος θεωρήσεων

Η μεταναστευτική πολιτική που έχει υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα για την Ένωση αφενός μεν γιατί αν υπάρξει μια ορθή πολιτική θα ωφεληθεί και η Ένωση, εφόσον θα αποτελέσει παράγοντα οικονομικής μεγέθυνσης τόσο για την Ε.Ε. όσο και για τις ενδιαφερόμενες χώρες αφετέρου δε θα αποτελέσει ένα εργαλείο για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, η οποία έχει λάβει ανησυχητικές διαστάσεις στο εσωτερικό των κρατών μελών.

Προκειμένου, λοιπόν, η Ε.Ε. να αποτρέψει την παράνομη μετανάστευση, αφενός εφάρμοσε μηχανισμούς αποτροπής της παράνομης μετανάστευσης όπως π.χ. η δύναμη Frontex για τη φύλαξη των συνόρων, αφετέρου προχώρησε στην ανάπτυξη συνεργασίας τόσο με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών όσο και με τις χώρες διέλευσης, μέσω συμφωνιών επανεισδοχής που υλοποίησε με τρίτες χώρες.

Είναι γνωστό ότι η Τουρκία αποτελεί τη βασική χώρα διέλευσης παράνομων μεταναστών από την Ασία, οι οποίοι φτάνουν στις τούρκικες ακτές και από κει μέσω των ελληνικών νησιών ή μέσω της περιοχής του Έβρου διέρχονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Άλλωστε η Ε.Ε έχει αντιληφθεί ότι διμερείς συμφωνίες που έχουν υπογραφεί μεταξύ ευρωπαϊκών χωρών και τρίτων χωρών, όπως λόγω χάρη μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας<sup>131</sup>, δεν μπορούν να αποδώσουν τα αναμενόμενα, και για το λόγο αυτό επιδιώκεται να δοθεί συνολική λύση επί του προβλήματος και μέσα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, εφόσον υπάρχουν διμερείς συμφωνίες κρατών – μελών της Ένωσης με τρίτες χώρες, οι συμφωνίες αυτές αποτελούν τη βάση για τη συμφωνία σε επίπεδο Ε.Ε. ή εξακολουθούν να υφίστανται εφόσον είναι συμβατές με τη νέα συμφωνία.

---

<sup>131</sup> Η πρώτη προσπάθεια υπογραφής διμερούς συμφωνίας μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας στο θέμα της μετανάστευσης έγινε το 2000, όταν μέσω της «διπλωματίας των σεισμών» (1999) υπογράφηκε συμφωνία για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης κ.ά. Το 2001 υπογράφηκε μεταξύ του Υπουργού Εξωτερικών Ελλάδας και Τουρκίας το Πρωτόκολλο επανεισδοχής παράνομων μεταναστών στην Τουρκία, είτε πρόκειται για υπηκόους τρίτων χωρών, είτε πρόκειται για Τούρκους υπηκόους. Μέχρι το 2006 η Τουρκία δεν έπραξε τα δέοντα προκειμένου να εφαρμοστεί το εν λόγω Πρωτόκολλο, καθώς αθέτησε τα βασικά άρθρα του Πρωτοκόλλου, όπως το άρθρο 12, σύμφωνα με το οποίο προβλέπονταν έξι σημεία επανεισδοχής, ενώ η Τουρκία αποδέχτηκε ως μόνο σημείο επανεισδοχής την περιοχή του Έβρου (βλ. Baldwin – Edwards M. (2006), Migration between Greece and Turkey : from the “Exchange of Populations” to non recognition of borders, South East Europe Review 2006/3).

Το 2002 η Ε.Ε. σε μια προσπάθεια να αναπτύξει μηχανισμούς επιστροφής των παράνομων μεταναστών εξέδωσε ένα Green Paper σχετικά με την πολιτική της κοινότητας για ζητήματα επιστροφής παράνομων διαμενόντων σε κράτη της Ένωσης, το οποίο έδινε λύσεις σε περιπτώσεις όπου η άμεση επιστροφή στη χώρα προέλευσης δεν είναι εφικτή ή κατάλληλη<sup>132</sup>. Το βασικό πρόβλημα σε τέτοιου είδους περιπτώσεις είναι ότι οι παράνομοι μετανάστες δεν διαθέτουν κανενός είδους έγγραφα ταυτοποίησης, είτε γιατί τα έχασαν είτε γιατί δεν τα εμφανίζουν, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να ταυτοποιηθεί η εθνικότητα τους.

Για το λόγο αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής παράνομων μεταναστών με χώρες οι οποίες λειτουργούν ως χώρες προέλευσης και όχι ως χώρες καταγωγής, εφόσον μπορεί πιο εύκολα να αποδειχθεί ότι μια χώρα αποτελεί χώρα προέλευσης και όχι χώρα καταγωγής.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην προσπάθεια της να ισχυροποιήσει τις συμφωνίες που επιτυγχάνει για επανεισδοχή των παράνομων μεταναστών σε τρίτες χώρες, έχει απαιτήσει πιο ευέλικτο επίπεδο διπλωματικής και πολιτικής υποστήριξης. Για το λόγο αυτό έχει υιοθετήσει διαπραγματευτικά εργαλεία και κίνητρα τα οποία θα μπορούσαν να συνοψισθούν σε μια «ολική προσέγγιση» (package approach)<sup>133</sup>. Ανάμεσα στα εργαλεία αυτά συμπεριλαμβάνεται η διευκόλυνση στην παροχή βίζα στους κατοίκους τρίτων χωρών.

Το Μάρτιο του 2004 η Τουρκία ξεκίνησε διαπραγματεύσεις με την Ε.Ε., προκειμένου να υπογραφεί μια συμφωνία επανεισδοχής των παράνομων μεταναστών στην Τουρκία. Μετά από μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις υπογράφηκε συμφωνία επανεισδοχής από την ΕΕ και την Τουρκία στις 16 Δεκεμβρίου 2013. Βάσει προσθήκης<sup>134</sup> στις διατάξεις επανεισδοχής που τέθηκαν σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου

---

<sup>132</sup> European Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM (2002) 175 final, Brussels, Belgium, 10.04.2002.

<sup>133</sup> Roig A., Haddleston t. (2007), EC Readmission Agreements : A Re – evaluation of the Political Impasse, European Journal of Migration and Law (2007).

<sup>134</sup> Απόφαση (ΕΕ) 2016/551 του Συμβουλίου, της 23ης Μαρτίου 2016, για τον καθορισμό της θέσης που θα ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της μεικτής επιτροπής επανεισδοχής όσον αφορά εκτελεστικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή, από την 1η Ιουνίου 2016, των άρθρων 4 και 6 της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ , 09.04.2016, L 95 9 Βλ. ΕΛΙ: <http://data.europa.eu/eli/dec/2016/551/oj>.

2014 και ως σημείο έναρξης ισχύος των διατάξεων ορίστηκε η 1<sup>η</sup> Ιουνίου 2016, όλα τα κράτη μέλη (εκτός από τη Δανία και την Ιρλανδία, κράτη μέλη τα οποία αποφάσισαν να μην προσχωρήσουν στη συμφωνία), μπορούν επίσης να ζητήσουν από την Τουρκία να δεχθεί πίσω παράτυπους υπηκόους τρίτων χωρών που εισήλθαν στην ΕΕ απευθείας από την Τουρκία. Ως αντάλλαγμα<sup>135</sup> η Τουρκία ζήτησε να επιταχυνθεί η διαδικασία απελευθέρωσης του καθεστώτος των θεωρήσεων ( visa liberalization). Καθώς, η ολοκληρωμένη και αποτελεσματική εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής<sup>136</sup> αποτελεί μια από τις προϋποθέσεις που περιλαμβάνονται στο χάρτη πορείας για την αλλαγή του καθεστώτος θεωρήσεων στην Τουρκία. Το σημαντικότερο σημείο αναφοράς της εν λόγω συμφωνίας αφορά την επαναπροώθηση των υπηκόων τρίτων κρατών, ανεξαρτήτως της υπηκοότητά τους, οι οποίοι έχουν εισέλθει σε ευρωπαϊκό έδαφος μέσω της Τουρκίας στις χώρες προέλευσής τους.

Η εν λόγω συμφωνία τέθηκε σε κίνδυνο όταν ακριβώς μια μέρα μετά από την ανακοίνωση της από αξιωματούχους της ΕΕ το τούρκικο υπουργείο εσωτερικών την έθεσε σε αμφισβήτηση ένεκα των ανταλλαγμάτων που ζήτησε από την Ε.Ε. σχετικά με τις διαδικασίες θεώρησης των ταξιδιωτικών εγγράφων των Τούρκων υπηκόων. Μάλιστα η Άγκυρα υποστηρίζει ότι κάτι τέτοιο έχει ήδη εφαρμοστεί για άλλες υποψήφιες προς ένταξη χώρες και όχι για την ίδια<sup>137</sup>. Ισχυρή αντίδραση ως προς την απαίτηση αυτή της Τουρκίας υπήρξε από κράτη όπως η Γερμανία, η Αυστρία, η Γαλλία και η Κύπρος.

Στην εν λόγω συμφωνία η ΕΕ πρέπει να δώσει ιδιαίτερη έμφαση, διότι το βάρος της όλης διαδικασίας μεταφέρεται στην τούρκικη πλευρά, η οποία όπως έχει ήδη αποδείξει τείνει να μην εφαρμόζει τα συμφωνηθέντα, όπως έχει ήδη πράξει στη διμερή συμφωνία που έχει υπογράψει με την Ελλάδα. Για το λόγο αυτό η ΕΕ πρέπει

---

<sup>135</sup> Ως ανταλλάγματα, η Ε.Ε. υποσχέθηκε: την επανεγκατάσταση ενός Σύριου πρόσφυγα από την Τουρκία προς την Ε.Ε. για κάθε Σύριο πρόσφυγα που επιστρέφεται από την Ελλάδα προς την Τουρκία, μέχρι ενός ορίου 72.000 ανθρώπων· την παροχή έως 6 δισεκατομμυρίων ευρώ (περίπου 6,7 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ) για την ονομαζόμενη «Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία»· την απελευθέρωση του καθεστώτος ταξιδιωτικών θεωρήσεων (visa) για τους Τούρκους πολίτες από τον Ιούνιο του 2016· και την επανέναρξη των διαπραγματεύσεων με την Τουρκία για την ένταξή της στην Ε.Ε., οι οποίες είχαν παγώσει.

<sup>136</sup> ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Κοινό Σχέδιο Δράσης ΕΕ-Τουρκίας - Τρίτη έκθεση υλοποίησης, COM/2016/0144 final.

<sup>137</sup> Συμφωνίες Επανεισδοχής και η επισφαλής εφαρμογή τους, Μετανάστευσης Επίκαιρα, τεύχος 2, Ιούνιος 2011, σελ. 10.

να ενεργοποιήσει όλες τις ασφαλιστικές δικλείδες που απαιτούνται, ώστε να μπορεί να υπάρξει πρόβλεψη σοβαρών κυρώσεων, σε περίπτωση μη εφαρμογής των συμφωνηθέντων από την τούρκικη πλευρά.

Η στάση της Τουρκίας τείνει να αποδειχθεί αρκετά περίπλοκη. Σε πρώτη ανάγνωση η Τουρκία έχει συμφέρον να συνεργαστεί με την ΕΕ, καθώς είναι πλέον ένα υπό ένταξη μέλος και συνεπώς οφείλει να εντάσσεται αρμονικά στο πλαίσιο αναφοράς των κοινοτικών θεσμών. Από την άλλη πλευρά δεν επιθυμεί να διατηρεί στο έδαφος της τους λαθρομετανάστες. Η στάση την οποία τηρεί η τούρκικη πλευρά, κάθε άλλο παρά συνεργατική θα μπορούσε να χαρακτηριστεί. Χαρακτηριστική είναι η απαίτηση της Τουρκίας να συνδέσει την αποτελεσματική της συνεργασία σε αυτό το ζήτημα με πεδία όπως είναι η απρόσκοπτη παροχή βίζας σε τούρκους πολίτες από κράτη μέλη της ΕΕ προκειμένου να επισκέπτονται εύκολα την κοινοτική επικράτεια.

Ωστόσο, η Ευρώπη θέτει τη συνέχιση της συμφωνίας ως προϋπόθεση για τη φιλελευθεροποίηση των θεωρήσεων. Να συνεχίσει την εφαρμογή της διμερούς συμφωνίας επανεισδοχής παράτυπων μεταναστών από την Ελλάδα κάλεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τη Τουρκία κατά τη διάρκεια της καθημερινής ενημέρωσης Τύπου της Επιτροπής.

Τον Ιούνιο του 2018, κληθείσα να σχολιάσει τη δήλωση του Τούρκου υπουργού Εξωτερικών, Μελβούτ Τσαβούσογλου ότι η Τουρκία παγώνει τη διμερή συμφωνία επανεισδοχής με την Ελλάδα, η εκπρόσωπος Τύπου για θέματα μετανάστευσης Νατάσα Μπερτό υπογράμμισε ότι η διμερής συμφωνία μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας για την επανεισδοχή μεταναστών είναι "στοιχείο αναφοράς" για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας για τις επανεισδοχές και παράλληλα, αποτελεί προαπαιτούμενο για την για τη φιλελευθεροποίηση των θεωρήσεων VISA και συνακόλουθα την κατάργηση της βίζας για τους Τούρκους πολίτες. «Η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι ότι η διμερής συμφωνία Ελλάδας-Τουρκίας θα πρέπει να εφαρμόζεται συνέχεια», ανέφερε χαρακτηριστικά η Ν. Μπερτό, σημειώνοντας ότι μόνο έτσι θα μπορέσουν να ικανοποιηθούν τα τελευταία προαπαιτούμενα στον "οδικό χάρτη" για την κατάργηση θεωρήσεων βίζας με την Τουρκία<sup>138</sup>. Η εκτίμηση της εκπροσώπου είναι πως ο αντίκτυπος θα είναι μάλλον μικρός, επισημαίνοντας όμως πως η θέση της Επιτροπής

---

<sup>138</sup> <https://www.amna.gr/home/article/264805/Europaiki-Epitropi-I-sumfonia-epaneisdochis-metanaston-metaxu-Elladas-kai-Tourkias>

είναι πως η Τουρκία θα πρέπει να συνεχίσει να εφαρμόζει την διμερή συμφωνία με την Ελλάδα στο πλαίσιο των 72 προαπαιτούμενων για τις θεωρήσεις ΒΙΖΑ<sup>139</sup>.

Άλλωστε σύμφωνα και με τα στοιχεία που προκύπτουν, ελάχιστα αποδοτική στην πράξη αποδεικνύεται η συμφωνία την οποία με τις δηλώσεις του ο Τούρκος ΥΠΕΞ Μεβλούτ Τσαβούσογλου θέτει «στον πάγο». Ειδικά τα τελευταία χρόνια, όπως δείχνουν τα στοιχεία για τις πραγματοποιούμενες επανεισδοχές, έχει καταστεί ανενεργή. Ωστόσο, η Τουρκία συνεχίζει να χρησιμοποιεί την εν λόγω συμφωνία ως μοχλό πίεσης προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, προκειμένου να καταργηθούν οι θεωρήσεις εισόδου για τους Τούρκους πολίτες, όταν οι ανωτέρω εισέρχονται σε κράτη μέλη της Ε.Ε.

#### **5.4 Τα πράσινα διαβατήρια των Τούρκων πολιτών και η απαλλαγή των κατόχων τους από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου**

Στις 28 Ιουλίου 2010 τέθηκε σε ισχύ η απόφαση για την κατάργηση βίζας στους Τούρκους πολίτες κατόχους πράσινων διαβατηρίων, στο πλαίσιο υλοποίησης σχετικών συμφωνιών που υπέγραψαν το Μάιο του ίδιου έτους Αθήνα και Άγκυρα. Η συμφωνία αυτή πήρε και επίσημη μορφή καθώς στάλθηκαν σε όλες τις αστυνομικές αρχές διαβατηρίων της χώρας μας συγκεκριμένα υπηρεσιακά έγγραφα για την εφαρμογή της. Πρόκειται για μία από τις 21 συμφωνίες που υπεγράφη στο πλαίσιο του Ελληνοτουρκικού ανώτατου συμβουλίου συνεργασίας και φέρει τον τίτλο «κοινή διακήρυξη για την κατάργηση της υποχρέωσης θεώρησης για κατόχους τουρκικών ειδικών διαβατηρίων». Στο εξής όσοι Τούρκοι έχουν πράσινα διαβατήρια δηλαδή δημόσιοι υπάλληλοι, στρατιωτικοί, εκπαιδευτικοί και δικαστικοί θα μπορούν να ερχονται στην Ελλάδα χωρίς να χρειάζεται προηγουμένως να εκδώσουν βίζα.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι η κατάργηση της βίζας για τους κατόχους των πράσινων διαβατηρίων<sup>140</sup> ήταν ένα πάγιο αίτημα της τουρκικής πλευράς και αφορά περίπου 800.000 άτομα που ανήκουν στην ελίτ της τουρκικής κοινωνίας. Θα πρέπει βέβαια να επισημανθεί ότι το αίτημα της κατάργησης της βίζας

---

<sup>139</sup> <http://www.kathimerini.gr/968325/article/epikairothta/politikh/prosfygiko-elaxista-apodotikh-h-symfwnia-ee--toyrkias>

<sup>140</sup> Οι απλοί πολίτες όταν τέθηκε σε ισχύ η συμφωνία κατείχαν μπλε διαβατήρια, τα οποία η Τουρκία μετέπειτα άλλαξε σε κόκκινα ως χώρα υποψήφια για ένταξη στην ΕΕ.



για τους Τούρκους, επισκέπτες των νησιών είχε κατατεθεί επανειλημμένα από τους φορείς των νησιών του Αιγαίου σε μία προσπάθεια δημιουργίας ευνοϊκότερων συνθηκών για την προσέλκυση Τούρκων τουριστών. Τα οφέλη για την Ελλάδα, η οποία αποτελεί γείτονα χώρα της Τουρκίας είναι κυρίως οικονομικά. Αφού η απόσταση μεταξύ των δύο χωρών σε πολλά σημεία των συνόρων είναι ελάχιστη και αυτό θα διευκολύνει τους κατόχους πράσινων διαβατηρίων να επισκέπτονται τη χώρα μας για τουρισμό, χωρίς να υποβάλλονται σε ένα μαραθώνιο έκδοσης θεώρησης εισόδου, που εξαιτίας της χρονοβόρας διαδικασίας αλλά και των πολλών εγγράφων που απαιτούνται για την έκδοση της, αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα. Άλλωστε τα πράσινα διαβατήρια αποτελούν για την γείτονα χώρα ειδική κατηγορία «υψηλόβαθμων» πολιτών, αφού οι απλοί Τούρκοι πολίτες κατέχουν κόκκινα διαβατήρια. Εκδίδονται για συγκεκριμένες κατηγορίες Τούρκων οι οποίοι απασχολούνται στο δημόσιο τομέα της γείτονος χώρας, όπως είναι οι διπλωμάτες, εκπαιδευτικοί κ.α. Πρόκειται δηλαδή για εύπορους και επιφανείς πολίτες, οι οποίοι διαθέτουν κάθε χρόνο χρήματα προκειμένου να κάνουν διακοπές, δηλαδή μια κατηγορία που προσδοκά να προσελκύσει η Ελλάδα για τουρισμό και ειδικότερα τα νησιά μας τα οποία τον έχουν ανάγκη. Για τη συγκεκριμένη κατηγορία των κατόχων των πράσινων διαβατηρίων, το πρόβλημα δεν ήταν τόσο στο κόστος έκδοσης βίζας, όσο στην γραφειοκρατική ταλαιπωρία, αφού έπρεπε να πηγαиноέρχονται τουλάχιστον επί τρεις ημέρες στο Προξενείο της Σμύρνης, αντιμετωπίζοντας τη γραφειοκρατία, προκειμένου να αποκτήσουν την πολυπόθητη κάρτα για να περάσουν κάποιες ημέρες διακοπών στην Ελλάδα. Με αυτή τη διάταξη, η παραπάνω κατηγορία πολιτών μπορεί να κάνει μέχρι 90 ημέρες διακοπές (διάστημα συνολικής παραμονής) στην Ελλάδα, χωρίς να απαιτείται η έκδοση και κατοχή βίζας. Άλλωστε σε όλες τις άλλες χώρες της Ζώνης Σένγκεν τα πράσινα διαβατήρια είναι ελεύθερα από βίζα.

Αξίζει δε, στο σημείο αυτό να αναφέρουμε ότι από το 1988 οι Τούρκοι κατήγγησαν τη βίζα για τους Έλληνες πολίτες που ταξίδευαν στην Τουρκία, με αποτέλεσμα από τότε η Τουρκία να αναδειχθεί σε υπ' αριθμόν ένα ταξιδιωτικό προορισμό των Ελλήνων. Μάλιστα οι γείτονες μας δεν έμειναν μόνο σε αυτό, καθώς τα τελευταία χρόνια η Τουρκία προχώρησε ένα βήμα πιο μπροστά καταργώντας τη χρήση διαβατηρίων για τους Έλληνες πολίτες οι οποίοι ως γνωστόν ταξιδεύουν στα παράλια της Τουρκίας με την επίδειξη της νέας τους ταυτότητας<sup>141</sup>.

Ωστόσο για το εν λόγω θέμα έχουν ανακύψει και κάποιοι προβληματισμοί από τους εμπειρογνώμονες του υπουργείου Εξωτερικών καθώς μεταξύ των περίπου 800.000 ατόμων περιλαμβάνονται και 90.000 άτομα με πράσινα διαβατήρια τα οποία σε διαφορετικές χρονικές περιόδους και για διάφορους λόγους έφυγαν από τη Θράκη. Επίσης παραθέτουμε το γραπτό ερώτημα που απηύθυνε το Μάρτιο του 2001 προς το Συμβούλιο ο Βουλευτής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Σουλαδάκης Ιωάννης στα πλαίσια κοινοβουλευτικών ερωτήσεων και είναι το εξής : «Παρά τις μέχρι σήμερα οχλήσεις από διάφορες ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, η Τουρκία συνεχίζει να παραχωρεί σε

<sup>141</sup> <https://www.rodiki.gr/article/50840/katarghsh-bizas-gia-toys-toyrkoys>

Τούρκους υπηκόους που ταξιδεύουν στο εξωτερικό και προς την Ευρώπη "πράσινα διαβατήρια". Πρόκειται να διαβατήρια που επιτρέπουν στους Τούρκους πολίτες να αποφεύγουν την έκδοση βίζας στις χώρες που πρόκειται να επισκεφτούν και συνήθως παραχωρούνται σε ανώτερους υπαλλήλους του τουρκικού κράτους και σε μέλη των οικογενειών τους. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς (τουρκική εφημερίδα Μιλλιέτ 14.03.00), τα διαβατήρια αυτά ανέρχονται στον υπερβολικό αριθμό του ενάμισι εκατομμυρίου. Το πλέον ανησυχητικό της βιομηχανίας "πράσινων τουρκικών διαβατηρίων" είναι το γεγονός ότι πολλά εξ αυτών ανήκουν σε άτομα που διασυνδέονται άμεσα με την τουρκική μαφία, το οργανωμένο έγκλημα, τη διακίνηση ναρκωτικών, την κατασκοπία και το λαθρεμπόριο Όπλων Μαζικής Καταστροφής. Η Τουρκία, παρά τις κατά καιρούς διαβεβαιώσεις της, δεν έχει προχωρήσει στην κατάργηση έκδοσης των "πράσινων διαβατηρίων" και στην εν συνεχεία συγκέντρωσή τους στην εκδούσα τουρκική αρχή. Πώς σκοπεύει να ενεργήσει το Συμβούλιο, προκειμένου να τεθούν έλεγχοι και περιορισμοί στην είσοδο ατόμων με "πράσινα διαβατήρια" από την Τουρκία στην Ε.Ε., ώστε να αποφευχθεί η γκρίζα είσοδος σε αυτήν ατόμων που συνδέονται με το διεθνές στερέωμα της λαθρεμπορίας και του οργανωμένου εγκλήματος;»<sup>142</sup>

Το Συμβούλιο απάντησε ότι, εκτός των περιπτώσεων που αναφέρονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 17 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν, η κυκλοφορία των κατόχων διπλωματικών, επισήμων και υπηρεσιακών διαβατηρίων υπόκειται, στη σημερινή κατάσταση εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου, στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Γίνεται φανερό και μέσω του ερωτήματος που έθεσε ο ευρωβουλευτής ότι εκτός από τα πλείστα οφέλη που έχει η εφαρμογή της ρύθμισης για τα πράσινα διαβατήρια στους Τούρκους πολίτες, καθώς η τουρκική αγορά πάντα ήταν ευπρόσδεκτη αφενός μεν λόγω της οικονομικής στάθμης όσων ταξίδευαν και αφετέρου γιατί η μικρή απόσταση των δύο χωρών δεν εμπόδιζε ποτέ να γίνουν επαφές και επισκέψεις κάθε είδους, ανακύπτουν και μείζονα ζητήματα που χρήζουν αντιμετώπισης. Αυτά τα ζητήματα άπτονται κυρίως της δημόσιας τάξης αλλά και της εθνικής ασφάλειας των κρατών μελών. Αφού η απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης για τους κατόχους πράσινων διαβατηρίων τους δίνει το δικαίωμα εισόδου σε είκοσι έξι κράτη μέλη του χώρου Σένγκεν, χωρίς να γίνονται διαβατάριοι και λοιποί έλεγχοι. Οπότε οι τουρκικές αρχές πρέπει να είναι φειδωλές στη χορήγηση αυτού του τύπου διαβατηρίων και να τα χορηγούν μονό σε όσους πληρούν τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση τους, τηρώντας τα υπογεγραμμένα και εξασφαλίζοντας μέσω της τήρησης τους τα ελάχιστα εχέγγυα ασφάλειας.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να γίνει μνεία ότι από το 2018 έχει τεθεί σε εφαρμογή το Πιλοτικό Πρόγραμμα διευκόλυνσης της διαδικασίας χορήγησης θεωρήσεων σε υπηκόους τρίτων χωρών προερχόμενους από την Τουρκία για

<sup>142</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2000-1248+0+DOC+XML+V0//EL>

τουρισμό. Το πρόγραμμα αυτό που εγκαινιάστηκε πέρυσι σε έξι ελληνικά νησιά θα ισχύσει και εφέτος από το τέλος Απριλίου - αρχές Μαΐου έως το τέλος Οκτωβρίου. Μάλιστα εφέτος στα πέντε νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (Μυτιλήνη, Χίο, Ρόδο, Σάμο και Κω), προστίθεται και το Καστελόριζο. Η διαδικασία έκδοσης visa στα πλαίσια του εν λόγω προγράμματος έχει ως εξής: Το τουριστικό γραφείο στέλνει τα πλήρη στοιχεία των τουριστών, στην κατά τόπους Υπηρεσία ελέγχου Διαβατηρίων, το αργότερο μία ημέρα πριν την άφιξη τους. Η Υπηρεσία διενεργεί τον απαιτούμενο έλεγχο και κατά την άφιξη τους, χορηγεί την θεώρηση εισόδου. Το τέλος θεώρησης θα καταβάλλεται στις Υπηρεσίες Ελέγχου. Η εξέλιξη αυτή θα συμβάλλει θετικά στην τόνωση του τουρισμού και συνιστά απλοποίηση των διαδικασιών θεωρήσεων εισόδου, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο Σύνδεσμος των εν Ελλάδι τουριστικών και ταξιδιωτικών γραφείων, σημειώνει ότι θα ήταν θετική και ευτυχής εξέλιξη να γίνουν ενέργειες προκειμένου το πιλοτικό αυτό πρόγραμμα να καθιερωθεί, να επεκταθεί και σε άλλες περιοχές της χώρας και να ισχύσει και για άλλες εθνικότητες, έτσι ώστε να οδηγηθούμε βαθμιαία στην διευκόλυνση αλλά και απλοποίηση έκδοσης θεωρήσεων εισόδου.<sup>143</sup>

## 5.5 Συμπεράσματα

Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ανήκουν στο χώρο Σένγκεν, με την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά τους σύνορα και την από κοινού φύλαξη των εξωτερικών τους συνόρων, διάνοιξαν ένα τεράστιο πεδίο δράσης μπροστά τους. Ωστόσο, περά από τις θετικές συνέπειες αυτή η ενέργεια, είχε και αρνητικές επιπτώσεις. Αυτό συμβαίνει διότι, ένας υπήκοος τρίτης χώρας με την είσοδο του στο χώρο Σένγκεν, είναι ελεύθερος να μετακινείται χωρίς επιπλέον ελέγχους, στο εσωτερικό 26 κρατών μελών. Αυτό καθιστά την ασφάλεια του χώρου ιδιαίτερα επισφαλής και απαιτεί επιπλέον εγγυήσεις ασφάλειας για την εισόδο ενός υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφος της Ε.Ε. Αυτό επιτευχθεί με την νομοθέτηση του Κώδικα Θεωρήσεων Σένγκεν, καθώς πλέον όλα τα κράτη μέλη έχουν νομοθετήσει και εφαρμόσει ίδιες προδιαγραφές για την έκδοση θεώρησης εισόδου Σένγκεν. Επιπλέον με την θεσμοθέτηση του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) τα κράτη μέλη είναι πλέον σε θέση να ανταλλάζουν χρήσιμες και απαραίτητες πληροφορίες αναφορικά με τις θεωρήσεις εισόδου. Μολαταύτα σήμερα με την τεράστια ροή μεταναστών στα κράτη μέλη της Ε.Ε. παρατηρούμε κάποιες τρίτες

---

<sup>143</sup> [www.hatta.gr](http://www.hatta.gr)

χώρες, όπως η Τουρκία, να προσπαθούν να χρησιμοποιήσουν προς όφελος τους διαπραγματευτικά εργαλεία προκειμένου να απελευθερωθεί η χορήγηση Βίζα προς τους πολίτες τους. Εν προκειμένω η Τουρκία, έχει χρησιμοποιήσει πολλακίς τις συμφωνίες επανεισδοχής που έχει υπογράψει με την Ε.Ε. ως διαπραγματευτικό εργαλείο προκειμένου να επιτύχει την κατάργηση χορήγησης Θεώρησης εισόδου στους Τούρκους πολίτες όταν εισέρχονται στα εδάφη της Ε.Ε.

Χρήσιμο θα ήταν στο σημείο αυτό να αναφέρουμε ότι Η ΕΕ επεξεργάζεται επί του παρόντος ένα πρόγραμμα «έξυπνων συνόρων» για τα εξωτερικά σύνορα. Αποτελείται από ένα σύστημα εισόδου/εξόδου που θα βελτιώσει τους συνοριακούς ελέγχους και θα καταπολεμήσει την παράτυπη μετανάστευση, καθιστώντας ταυτόχρονα ευκολότερη τη διέλευση των συνόρων για συχνούς ταξιδιώτες που έχουν υποβληθεί σε προκαταρκτικό έλεγχο ασφάλειας.

Η ΕΕ εργάζεται επίσης για την τροποποίηση της διαδικασίας χορήγησης θεωρήσεων για καλύτερη σύνδεση με άλλα πεδία πολιτικής, όπως ο τουρισμός, και για την περαιτέρω διευκόλυνση των διαδικασιών για συχνούς ταξιδιώτες. Η καθιέρωση ενός νέου τύπου θεώρησης («θεώρηση περιοδείας») είναι επίσης υπό εξέταση, η οποία θα επιτρέπει σε ένα πρόσωπο να διαμένει στην επικράτεια δύο ή περισσότερων κρατών Σένγκεν για διάστημα μεγαλύτερο από 90 ημέρες, αλλά όχι μεγαλύτερο από 1 έτος (με δυνατότητα παράτασης για ένα επιπλέον έτος).

Ωστόσο, εύλογα, γεννιέται το ερώτημα γιατί τα κράτη μέλη έχουν δώσει αρμοδιότητες στην ΕΕ να νομοθετεί για ένα τόσο κρίσιμο ζήτημα, που άπτεται και της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών, όσο οι θεωρήσεις εισόδου, δεδομένης της μεγάλης σημασίας που έχει η ασφάλεια των συνόρων για την επιβίωση ενός ορθολογικού κράτους και για την ευμάρεια των πολιτών. Οι λόγοι, φυσικά, είναι πολλοί και σύνθετοι και θα τους εκθέσουμε ως ακολούθως.

Το πρώτο «μείγμα» λόγων, αφορά την οικονομία. Μέσω της απελευθέρωσης των θεωρήσεων εισόδου, επιτρέπεται σε πολίτες της ΕΕ και τρίτων κρατών να μεταβαίνουν απρόσκοπτα σε άλλα κράτη μέλη στο εσωτερικό της Ένωσης και εκτός, και να αναζητούν εργασία. Αυτό ωφελεί ταυτόχρονα ιδιώτες, επιχειρήσεις και κράτη. Αντί να εμποδίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία μεταξύ τρίτων χωρών και ΕΕ, πολίτες από αμφότερες τις πλευρές, πλέον, διαθέτουν τη δυνατότητα να παρακάμπτουν την γραφειοκρατία και απλώς να υποβάλλουν ηλεκτρονικά τα κατάλληλα έγγραφα και, αρχικά για μία σύντομη περίοδο με ελάχιστο κόστος και, στη συνέχεια, για περισσότερο χρόνο, εφόσον απασχολούνται, να μπορούν να κατοικήσουν, σπουδάσουν και ζήσουν σε μία εκ των χωρών που έχουν υπογράψει την ανάλογη συμφωνία με το κράτος προέλευσής (καταγωγής) τους.

Ταυτόχρονα, επιτυγχάνονται και κοινωνικοί στόχοι των δύο πλευρών. Εφόσον ένα άτομο, το οποίο διαθέτει ήδη μία συγκεκριμένη ταυτότητα, η οποία επηρεάζεται από κοινωνικά, πολιτιστικά, πολιτισμικά, ιστορικά και άλλα χαρακτηριστικά της κοινωνίας από την οποία προέρχεται, είναι ενεργός «πρέσβης» ιδεών και ιδανικών

από και προς τη χώρα από την οποία κατάγεται. Ενώ η οικονομική και στρατιωτική συνεργασία εξασφαλίζονται μέσω Συνθηκών, το κομμάτι της «κοινωνικής» συνδιαλλαγής και της ανταλλαγής πολιτισμικών στοιχείων μπορεί να γίνει μόνο σε βάθος χρόνου. Έτσι, οι μετακινούμενοι θα αποτελούν πομπούς και δέκτες πληροφοριών τις οποίες θα χρησιμοποιούν ακούσια για να επικοινωνήσουν αυτές τις ιδέες και τα ατομικά και συλλογικά τους στοιχεία και θα επιτυγχάνεται συνεργασία μεταξύ των λαών. Μακροχρόνια, αυτό μπορεί να οδηγήσει σε περιφερειακή σταθεροποίηση και δημιουργία κατάλληλων συνθηκών για πρόοδο και περαιτέρω διεύρυνση της Ένωσης.

"Σύμφωνα με τους Trauner και Kruze (2008), η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη θέσει ως προτεραιότητά της την αντιμετώπιση των προβλημάτων ασφαλείας μέσω της θέσπισης αυστηρότερων μέτρων στις πολιτικές διευκόλυνσης θεωρήσεων εισόδου και ανάλογες διμερείς συμφωνίες. Για τους ερευνητές, οι προσπάθειες μείωσης των απαιτούμενων εγγραφών και της ηλεκτρονικής καταγραφής στοιχείων και δεδομένων, όπως και η πολιτική γειτονίας της ΕΕ, έχουν πολύ περισσότερο πολιτικούς και στρατηγικούς παρά οικονομικούς ή κοινωνικούς σκοπούς. Συγκεκριμένα, αποτελούν εργαλεία για να εξασφαλιστεί πέρα από την ασφάλεια των συνόρων, η εξεύρεση κοινών λύσεων στα στρατηγικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη της ΕΕ και οι εταίροι, κυρίως σε ότι αφορά το οργανωμένο έγκλημα, την καταγραφή όλων των μετακινούμενων από τη μία χώρα στην άλλη σε ειδικά μητρώα, αλλά και την ανάπτυξη δικτύων επικοινωνίας στους τομείς της διπλωματίας, μέσω στόχων "ηπιότερης" φύσεως<sup>144</sup>.

Παράλληλα, όμως, καθίσταται σαφές πως τα συμφέροντα αυτά είναι πολύ συχνά αντικρουόμενα. Η ΕΕ, στοχεύει στο να επιτύχει τρεις βασικές της επιδιώξεις: α) τη μεγιστοποίηση του επιπέδου της εσωτερικής της ασφάλειας μέσω και της διεύρυνσης, β) την ενίσχυση της διακρατικής συνεργασίας, και, γ) τον απόλυτο συντονισμό των ενόπλων δυνάμεων τόσο σε ευρωπαϊκό (κεντρικό) επίπεδο, σε επίπεδο κρατών-μελών όσο και με τους εταίρους της. Από την άλλη, κάθε ένας εκ των εταίρων έχει ανάλογους στόχους, που εξαρτώνται από σειρά παραγόντων όπως η κοινωνική, οικονομική και πολιτική κατάσταση στο εσωτερικό του κράτους, το επίπεδο νομιμοποίησης της εξουσίας, τους ειδικούς γεωστρατηγικούς στόχους και τις συγκεκριμένου χαρακτήρα προκλήσεις στον τομέα της ασφάλειάς του, εσωτερικής και εξωτερικής. Ως εκ τούτου, καταλήγει κανείς στα εξής συμπεράσματα:

- Μέσω της πολιτικής θεωρήσεων εισόδου, η ΕΕ προωθεί και επιδιώκει μία νέα στρατηγική προσέγγιση των τόσο των εταίρων της όσο και των τρίτων κρατών.

- Η ΕΕ δεν ακολουθεί μία παγιωμένη στρατηγική, αντίθετα, προσεγγίζει κάθε κράτος αναγνωρίζοντας όλα τα ειδικά στοιχεία και χαρακτηριστικά του που μπορεί να διευκολύνουν ή να δυσχεράνουν τη διαδικασία.

---

<sup>144</sup> Trauner, F., & Kruse, I. (2008). EC visa facilitation and readmission agreements: A new standard EU foreign Policy tool?. *European Journal of Migration and Law*, 10(4),σελ. 411-438.

- Μέσω της visa διευκολύνονται εξίσου ιδιώτες, οργανισμοί και πολυεθνικές, όσο και τα ίδια τα κράτη.

- Τέλος, η πολιτική αυτή επιλύει και τα ζητήματα σχετικά με τις μεικτές μεταναστευτικές ροές, αφού υπάρχει καλύτερη και μεγαλύτερη συστηματοποίηση στον έλεγχο και την καταγραφή των μετακινούμενων, νόμιμων και παράτυπων.

Ένα δείγμα της κατανόησης από μέρους κρατών μελών της πολυσύνθετης φύσης και των πολύπλευρων επιπτώσεων ανάλογων πολιτικών σε όλους τους τομείς για τα ίδια τα κράτη και τους πολίτες τους είναι το γεγονός πως κάποια από αυτά έχουν ζητήσει εξαίρεση (opt-outs) από αυτές. Χαρακτηριστικά, Ιρλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο έχουν ζητήσει το δικαίωμα εφαρμογής του δικού τους συστήματος θεωρήσεων εισόδου κατ' εξαίρεση. Αυτό συνέβη διότι τα ανωτέρω κράτη ανέκαθεν θεωρούσαν ότι τέτοια ζητήματα άπτονται της εθνικής τους κυριαρχίας και συνεπώς στο σκληρό πυρήνα του κράτους. Ως εκ τούτου δεν έκριναν σκόπιμο να παραχωρήσουν τέτοιες ζωντικής φύσεως αρμοδιότητες, όπως αυτές που ανάγονται σε ζητήματα χορήγησης θεωρήσεων εισόδου σε έναν υπερεθνικό οργανισμό και συνεπώς στην αρμοδιότητα της ΕΕ, αλλά θέλησαν να διατηρήσουν τέτοιας φύσεως αρμοδιότητες στον εθνική τους δικαιοδοσία. Μεταξύ των δύο, όμως, χωρών, ισχύει μία Κοινή Συμφωνία από το 1920 σύμφωνα με την οποία οι μόνιμοι κάτοικοι των δύο κρατών δικαιούνται να μετακινούνται χωρίς περαιτέρω καθυστερήσεις και την ανάγκη σύνταξης ειδικών δικαιολογητικών για πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους παρόμοιους με αυτούς για τους οποίους καθιερώνεται το σύστημα visas<sup>145</sup>.

## 6. Βιβλιογραφία

### Ελληνική

- ❖ Παπαγιάννης Δον., Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Τρίτη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2007.

---

<sup>145</sup>[http://www.citizensinformation.ie/en/moving\\_country/moving\\_abroad/freedom\\_of\\_movement\\_within\\_the\\_eu/common\\_travel\\_area\\_between\\_ireland\\_and\\_the\\_uk.html](http://www.citizensinformation.ie/en/moving_country/moving_abroad/freedom_of_movement_within_the_eu/common_travel_area_between_ireland_and_the_uk.html)

- ❖ Παπαγιάννης Δον., Ο Χώρος της Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prum, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2008.
  
- ❖ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η Έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Μάιος 2016.
  
- ❖ Ηρώ Νικολακοπούλου – Στεφάνου , Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου της ΕΕ, 2007, στο Ν. Μαραβέγιας και Μ. Τσινισιζέλης (επιμ.) Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα: Θεμέλιο.
  
- ❖ Κ. Μανωλοπούλου – Βαρβιτσιώτη, Η ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης. Από μια ad hoc Διακυβερνητική συνεργασία σε μείζονα προτεραιότητα της ΕΕ, σε Στ. Περράκης, Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ, Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.
  
- ❖ Ν. Χριστογιαννόπουλος, «άρθρο 62 ΕΚ», σε Δ. Γκουλούσης/Γ. Κρεμλής, Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την ΕΕ και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, II Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Άρθρα 1-80), Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.
  
- ❖ Π. Νάσκου – Περράκη, «άρθρο 62 ΕΚ» σε Β. Σκουρής, Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003.
  
- ❖ Β. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012.
  
- ❖ Μ. Παπακωνσταντή, Οι πολιτικές της ΕΕ : Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Αθήνα 2016.

- ❖ Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης», έκδοση 2014.
- ❖ Θ. Παπαθεοδώρου, Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών, Νομική Βιβλιοθήκη, Δεύτερη Έκδοση, 2010.
- ❖ Ν. Μαραβέγιας, Ευρωπαϊκή Ένωση Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές, Εκδόσεις Κριτική, Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Πρώτη Έκδοση, Αθήνα, 2016.
- ❖ Συμφωνίες Επανεισδοχής και η επισφαλής εφαρμογή τους, Μετανάστευσης Επίκαιρα, τεύχος 2, Ιούνιος 2011, σελ. 10.
- ❖ Εμμ. Ρούκουνα ,«Διεθνές Δίκαιο» τεύχος 1ο , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2004.
- ❖ Ζ. Παπασιώπη-Πασιά, Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, εκδ. Σάκκουλα, 2007.
- ❖ Θ. Παπαθεοδώρου, Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών, Νομική Βιβλιοθήκη, β' εκδ. 2010.
- ❖ Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης», έκδ. 2014.
- ❖ Θ.Τσιάτσιος, Δίκαιο Αλλοδαπών, εκδόσεις Σάκκουλα 2014.



- ❖ J. W. De Zwaan, “EU asylum and immigration law and policy” in J.W. De Zwaan/F. Goudappel, Free Justice, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2006.
  
- ❖ S. Romein, EU border and visa policy, in J. De Zwaan/ G. Goudappel (eds) Freedom, Security and Justice in the European Union Q Implementation of the Hague Programme, T.MC. Asser, 2006.
  
- ❖ Bruns, Bettina, Dorit Happ, and Helga Zichner, eds. European Neighbourhood Policy: Geopolitics Between Integration and Security. Springer, 2016.
  
- ❖ Jean Monnet Centre Of Excellence eu constitutional values observatory, Research brief no 5, Μαρία Σάπα, Δόκιμη Ερευνήτρια.
  
- ❖ Baldwin – Edwards M. (2006), Migration between Greece and Turkey : from the “Exchange of Populations” to non recognition of borders, South East Europe Review 2006/3.
  
- ❖ European Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM (2002) 175 final, Brussels, Belgium, 10.04.2002.
  
- ❖ Roig A., Haddleston t. (2007), EC Readmission Agreements : A Re – evaluation of the Political Impasse, European Journal of Migration and Law (2007).
  
- ❖ Hans Kelsen, Principles of International Law, The Lawbook Exchange Ltd, 2003.
  
- ❖ Jileva, E. (2002). Visa and free movement of labour: the uneven imposition of the EU acquis on the accession states. Journal of Ethnic and Migration Studies, 28(4).

- ❖ Trauner, F., & Kruse, I. (2008). EC visa facilitation and readmission agreements: A new standard EU foreign Policy tool?. European Journal of Migration and Law.
- ❖ Olson E., The origins of European citizenship in the first two decades of European integration. Journal of European Public Policy 2008.
- ❖ Adler- nissen, R. (2008). The diplomacy of opting out: A Bourdieudian approach to national integration strategies. JCMS: Journal of Common Market Studies.

## Ιστοσελίδες

- ❖ Δικτυακός τόπος της Γενικής Διεύθυνσης Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων: [ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/borders/borders\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm).
- ❖ [europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133081\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133081_el.htm).
- ❖ [www.mfa.gr/images/docs/thewriseis\\_schengen/greek/processing\\_of visa applications.pdf](http://www.mfa.gr/images/docs/thewriseis_schengen/greek/processing_of visa applications.pdf).
- ❖ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX:32001R0539>
- ❖ [ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/gocs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_el.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/gocs/2_eu_safe_countries_of_origin_el.pdf)
- ❖ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:jl0028>

- ❖ [ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/docs/glossary-for-the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/docs/glossary-for-the_european_agenda_on_migration_en.pdf).
- ❖ [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/docs/2\\_hotspots\\_el.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/European-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_el.pdf).
- ❖ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145915&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=627649>.
- ❖ <https://www.lawspot.gr/nomika-nea>
- ❖ [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en) 24 Albrechts, Louis.
- ❖ [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)
- ❖ ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2016/551/oj>
- ❖ <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC014>
- ❖ <https://www.protothema.gr/politics/article/794909/ee-pros-tourkia-efarmosteti-sumfonia-epaneisdohis-metanaston-apo-tin-ellada/>
- ❖ <http://www.kathimerini.gr/968325/article/epikairothta/politikh/prosfygiko-elaxista-apodotikh-h-symfwnia-ee---toyrkias>
- ❖ [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm)

- ❖ [ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/borders/borders\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm)
- ❖ [http://emmedia.pspa.uoa.gr/resources/Publications/Metanastefsis\\_Epikaira/M\\_E\\_2011\\_2.pdf](http://emmedia.pspa.uoa.gr/resources/Publications/Metanastefsis_Epikaira/M_E_2011_2.pdf)
- ❖ <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR05/001/2014/en>
- ❖ <http://www.synigoros.gr/?i=foreigner.el.paremvasis-stp.145530>
- ❖ <http://savgny.ethemis.gr/2014/04/05/megaliteri-evelixia-sti-chorigisi-theorisisvizas-gia-tonosi-tis-anaptixis-ke-dimiourgia-theseon-apascholis/>
- ❖ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145915&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=627649>
- ❖ [http://www2.icao.int/en/MRTD/Downloads/Technical%20Report/Annex\\_A-Photograph\\_Guidelines.pdf](http://www2.icao.int/en/MRTD/Downloads/Technical%20Report/Annex_A-Photograph_Guidelines.pdf)
- ❖ <http://www.opengov.gr/types/?p=2432>
- ❖ <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.26.35.pdf>
- ❖ <http://www.lawnet.gr/news/dee-apagoreusi-8espiasis-pros8etonproapo8eseon-eisodou-upikoon-triton-xoron-sta-kratimeli-gia-spoudes33358.html>
- ❖ [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en)

- ❖ [http://europedia.moussis.eu/books/Book\\_2/3/8/1/3/index.tk1?term+539/2001%20&s1&e20&pos1](http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/1/3/index.tk1?term+539/2001%20&s1&e20&pos1)