Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών
Panteion University of Social and Political Sciences

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΜΣ Διεθνούς & Ευρωπαϊκού Δικαίου και Διακυβέρνησης

Ευρωπαϊκό Ποινικό Δίκαιο και Πολιτική

Η πολιτική της ΕΕ για την αντιμετώπιση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων: Διαμόρφωση, υλοποίηση και σύγχρονες προκλήσεις.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Μαρούλα Καρσανίδου

Αθήνα, 2025

Τριμελής Επιτροπή

Ανάργυρος Πασσάς, Επίτιμος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Διονύσης Δημητρακόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Νέδα Κανελλοπούλου, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Μαρούλα Καρσανίδου 2025

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

Υπεύθυνη Δήλωση

Δηλώνω υπεύθυνα ότι εργασία που παραδίδω είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποιεί πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς αναφορές. Αναλαμβάνω όλες τις νομικές και διοικητικές συνέπειες σε περίπτωση που αποδειχθεί ότι η εργασία μου αποτελεί προϊόν λογοκλοπής ή προϊόν τρίτων.

Μαρούλα Καρσανίδου, Δεκέμβριος 2025

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες προς τις Καθηγήτριες και τους Καθηγητές του Προγράμματος για τις γνώσεις και την επιστημονική καθοδήγηση που μου παρείχαν κατά τη διάρκεια των σπουδών μου.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στον Καθηγητή κ. Αργύριο Πασσά, για τη στήριξη, την υπομονή και την ουσιαστική καθοδήγησή του, καθώς και για τη σημαντική συμβολή του στην εκπόνηση της παρούσας εργασίας.

Ευχαριστώ τους γονείς μου για την κατανόηση και την υποστήριξη που μου προσέφεραν.

Ένα ξεχωριστό ευχαριστώ οφείλω στον σύζυγό μου, Δημήτρη, του οποίου η επιμονή, ήταν για ακόμη μια φορά το εφαλτήριο αυτού του εγχειρήματος και για την ικανότητα του να νοηματοδοτεί κάθε μου προσπάθεια...
και φυσικά στην κόρη μου Σήλια για την υπομονή της, την συμπαράσταση της και την δύναμη που μου έδινε όλο αυτό το χρονικό διάστημα.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....8

Abstract.....9

Εισαγωγή.....10

Κεφάλαιο Ι

Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.....13

Ι.1 Η Πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης: Ιστορικοί Σταθμοί και Θεμελιώδεις Αρχές της Ενωσιακής Έννομης Τάξης.....13

Ι.2 Η Ιστορική και Θεσμική Εξέλιξη του ΧΕΑΔ.....17

Κεφάλαιο ΙΙ

Συνθήκη Schengen.....20

ΙΙ.1 Η Διαμόρφωση του Οικοδομήματος Σένγκεν: Από τη Συμφωνία του 1985 στη Σύμβαση Εφαρμογής.....21

ΙΙ.2 Θεσμικό και Κανονιστικό Πλαίσιο της Ζώνης Σένγκεν: Λειτουργικοί Ορισμοί και Αρχές.....21

ΙΙ.3 Η Γεωγραφική Διάσταση και η Σταδιακή Διεύρυνση της Ζώνης Σένγκεν.....23

ΙΙ.4 Η Εξέλιξη του Νομικού Πλαισίου: Από τη Διακυβερνητική Συνεργασία στο Ενωσιακό Δίκαιο.....24

ΙΙ.5 Η Προστιθέμενη Αξία.....25

ΙΙ.6 Μηχανισμός αξιολόγησης Schengen.....26

ΙΙ.7 Η Προσωρινή Επαναφορά των Ελέγχων στα Εσωτερικά Σύνορα: Νομικό Πλαίσιο, Νομολογιακές Εξελίξεις και Σύγχρονες Προκλήσεις.....27

ΙΙ.8 Τοπικής Διασυνοριακής Κυκλοφορίας: Εξαιρέσεις και Διευκολύνσεις στα Εξωτερικά Σύνορα.....29

Κεφάλαιο ΙΙΙ

Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex).....31

ΙΙΙ. 1. Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής...31

ΙΙΙ.2 Επιχειρησιακή Δράση και Εκτελεστικές Αρμοδιότητες του Οργανισμού 33

ΙΙΙ. 3. Ο Πολυδιάστατος ρόλος του Οργανισμού 35

Κεφάλαιο IV

Χώρος Σένγκεν.....41

IV.1 Κώδικας Συνόρων Schengen.....41

IV.2 Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν- Schengen Information System (SIS) 43

IV.3 Σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS).....44

IV.4 Αποτελεσματική διαχείριση εξωτερικών συνόρων.....45

IV.5 EURODAC 47

IV.6 Σύστημα Εισόδου- Εξόδου 48

IV.7 Μελλοντικές Προοπτικές και ο Ψηφιακός Μετασχηματισμός του Χώρου Σένγκεν49

IV.7 i. Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS)..... 49

IV.7 ii. Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου (ECRIS-TCN) 50

IV.7 iii. Διαλειτουργικότητα (Interoperability)..... 50

IV.8. Ο Θεσμικός Ρόλος του eu-LISA 51

Κεφάλαιο V

Στρατηγικές Καταπολέμησης της Παράνομης Μετανάστευσης.....52

V.1. Η Επιχειρησιακή Απόκριση στην Παράνομη Μετανάστευση.....52

V.1.i. Πληροφοριακή Αστυνόμευση (Intelligence-Led Policing)..... 53

V.1.ii Οικονομική Έρευνα 54

V.2. Η Εξωτερική Διάσταση: Συνεργασία με Τρίτες Χώρες.....55

V.2.1 Μηχανισμοί Συνεργασίας και Εργαλεία Πολιτικής 55

V.2.1.i. Συμφωνίες Επανεισδοχής 55

V.2.1. ii. Ανάπτυξη Ικανοτήτων (Capacity Building) 56

V.2.1.iii. Η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας 57

V.2.2. Κριτική και Προκλήσεις της Εξωτερικής Διάστασης 57

V.3. Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2024) 58

V.4. Αποτελεσματικότερες Επιστροφές 59

V.5. Σύγχρονες Προκλήσεις 60

Συμπεράσματα- Επίλογος 61

Βιβλιογραφία 63

Εικόνες

Η Μετανάστευση στα κείμενα των Συνθηκων……19

Συμφωνία Σένγκεν…….20

Ο χωρος Σενγκεν ……..24

Το οργανόγραμμα του EBCG……...33

Περίληψη

Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και η διασφάλιση της ακεραιότητας των εξωτερικών συνόρων αποτελούν μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για τη σύγχρονη Ευρωπαϊκή Ένωση. Η δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της ζώνης Σένγκεν, κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη για μία κοινή, συντονισμένη και αυστηρή πολιτική φύλαξης των εξωτερικών ορίων της Ένωσης. Το φαινόμενο της παράνομης διακίνησης μεταναστών, ως μια δυναμική και εξελισσόμενη μορφή του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος, εκμεταλλεύεται τις γεωπολιτικές κρίσεις και τις συστημικές αδυναμίες, πιέζοντας τα ευρωπαϊκά σύνορα και θέτοντας σε δοκιμασία την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών.

Με δεδομένο ότι η ασφάλεια της ζώνης ελεύθερης κυκλοφορίας εξαρτάται άμεσα από την αποτελεσματικότητα των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, η ΕΕ έχει αναπτύξει ένα πολύπλοκο θεσμικό και επιχειρησιακό οικοδόμημα. Από τη μία πλευρά, ενίσχυσε το νομικό πλαίσιο μέσω του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και των μηχανισμών αξιολόγησης, ενώ από την άλλη, επένδυσε στην επιχειρησιακή δράση μέσω της μετεξέλιξης του Frontex σε Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή με εκτελεστικές αρμοδιότητες. Παράλληλα, η τεχνολογία αναδείχθηκε σε κρίσιμο πυλώνα της συνοριακής διαχείρισης, με την ανάπτυξη «Έξυπνων Συνόρων» και διαλειτουργικότητας πληροφοριακών συστημάτων (SIS, VIS, Eurodac, EES), που στοχεύουν στον εντοπισμό των απειλών και την πάταξη των δικτύων διακίνησης.

Στη συγκεκριμένη εργασία εξετάζεται η διαμόρφωση και η υλοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής για την αντιμετώπιση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Σκοπός της μελέτης είναι να αναλύσει τη μετάβαση από τη διακυβερνητική συνεργασία στην ενωσιακή μέθοδο, διερευνώντας τον ρόλο των θεσμικών οργάνων, των τεχνολογικών εργαλείων και των στρατηγικών συνεργασιών με τρίτες χώρες. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις σύγχρονες προκλήσεις, όπως αυτές αποτυπώνονται στο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2024, καθώς και στην προσπάθεια της ΕΕ να εξισορροπήσει την ανάγκη για ασφάλεια με την υποχρέωση προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Λέξεις κλειδιά: Παράνομη διακίνηση μεταναστών, Έλεγχος εξωτερικών συνόρων, Χώρος Σένγκεν, Frontex, Πληροφοριακά Συστήματα Μεγάλης Κλίμακας.

Abstract

The management of migratory flows and ensuring the integrity of external borders constitute one of the greatest challenges for the contemporary European Union. The creation of the Area of Freedom, Security and Justice, combined with the abolition of controls at the internal borders of the Schengen area, made the need for a common, coordinated, and strict policy for protecting the Union's external limits imperative. The phenomenon of migrant smuggling, as a dynamic and evolving form of transnational organized crime, exploits geopolitical crises and systemic weaknesses, exerting pressure on European borders and testing the principle of mutual trust among Member States.

Given that the security of the free movement zone depends directly on the effectiveness of controls at external borders, the EU has developed a complex institutional and operational framework. On the one hand, it reinforced the legal framework through the Schengen Borders Code and evaluation mechanisms, while on the other, it invested in operational action through the transformation of Frontex into the European Border and Coast Guard with executive powers. In parallel, technology has emerged as a critical pillar of border management, with the development of "Smart Borders" and interoperable information systems (SIS, VIS, Eurodac, EES), which aim to detect threats and combat smuggling networks.

The present thesis examines the formulation and implementation of European policy regarding the countering of migrant smuggling and the control of external borders. The purpose of the study is to analyze the transition from intergovernmental cooperation to the Community method, investigating the role of institutional bodies, technological tools, and strategic partnerships with third countries. Particular emphasis is placed on contemporary challenges, as reflected in the New Pact on Migration and Asylum of 2024, as well as on the EU's effort to balance the need for security with the obligation to protect fundamental rights.

Keywords: Migrant Smuggling, External Border Control, Schengen Area, Frontex, Large-Scale IT Systems.

Εισαγωγή

Η θεσμοθέτηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) αποτελεί έναν από τους θεμέλιους λίθους της ευρωπαϊκής ενοποίησης, προσφέροντας στους πολίτες το προνόμιο της ελεύθερης μετακίνησης σε μια ενιαία ζώνη, απαλλαγμένη από εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους. Ωστόσο, η διατήρηση αυτής της εσωτερικής ελευθερίας συνδέεται άρρηκτα με την ανάγκη για αυστηρή θωράκιση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Προκειμένου να διασφαλιστεί το κεκτημένο της ανοιχτής εσωτερικής κυκλοφορίας, καθίσταται επιβεβλημένη η υιοθέτηση κοινών κανόνων και ενιαίων διαδικασιών ελέγχου στα εξωτερικά σημεία εισόδου. Άλλωστε, εάν η φύλαξη των εξωτερικών συνόρων κριθεί ανεπαρκής, επιτρέποντας την είσοδο σε άτομα που συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη, την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία, τα Κράτη Μέλη (εφεξής: ΚΜ) διατηρούν το δικαίωμα επαναφοράς των εσωτερικών ελέγχων, εξέλιξη που θα υπονόμευε την ίδια την ουσία της ζώνης Schengen.

Συνεπώς, η αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων λειτουργεί ως εγγυητής της βιωσιμότητας του ΧΕΑΔ. Μέσω της συστηματικής επιτήρησης, επιδιώκεται όχι μόνο η ρύθμιση των μεταναστευτικών ροών, αλλά και η στρατηγική ανάσχεση του διασυνοριακού εγκλήματος. Η προστασία των συνόρων συνδέεται πλέον άμεσα με την εξάρθρωση των κυκλωμάτων που εκμεταλλεύονται την ανθρώπινη ανάγκη, καθιστώντας την ασφάλεια των συνόρων και την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών δύο αλληλένδετες πτυχές της ίδιας ευρωπαϊκής πολιτικής.

Στο πλαίσιο αυτό, το κεντρικό ερευνητικό ερώτημα της παρούσας εργασίας αφορά την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών της ΕΕ στη μείωση της παράνομης διακίνησης, καθώς και τις προκλήσεις που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή τους. Ειδικότερα, εξετάζεται ποια εργαλεία εγγυώνται την απρόσκοπτη κυκλοφορία προσώπων εντός της ζώνης Schengen και πώς η προστασία των εξωτερικών συνόρων λειτουργεί ως αναγκαία συνθήκη («conditio sine qua non») για τη διατήρηση αυτού του κεκτημένου. Βασική επιδίωξη της μελέτης είναι η ανάλυση των μεθόδων που συμβάλλουν στην ανάσχεση των απειλών, με ιδιαίτερη έμφαση στα συνεργατικά μοντέλα που έχει αναπτύξει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Για την απάντηση του κεντρικού ερωτήματος, τίθενται και εξετάζονται τα ακόλουθα επιμέρους ερωτήματα:

- Διαμόρφωση: Ποιο είναι το νομικό και πολιτικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο οικοδομήθηκε η στρατηγική της ΕΕ για τη διαχείριση των συνόρων;
- Υλοποίηση: Μέσω ποιων μηχανισμών και θεσμικών φορέων εφαρμόζεται η πολιτική αυτή και πώς επιτυγχάνεται η συνεργασία μεταξύ των Κρατών Μελών;
- Προκλήσεις: Πώς αντιμετωπίζει η ΕΕ τις εξελισσόμενες μεθόδους των διακινητών, τις νέες τεχνολογικές απαιτήσεις και το ζήτημα της εργαλειοποίησης του μεταναστευτικού;

Η σπουδαιότητα της έρευνας έγκειται στην ανάδειξη της κρισιμότητας των συνοριακών ελέγχων, όχι ως μέσο αποκλεισμού, αλλά ως εργαλείο αποτροπής κινδύνων και προστασίας της κοινωνικής συνοχής εντός της ΕΕ.

Η δομή της εργασίας αναπτύσσεται σε πέντε κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο προσφέρει μια ιστορική και θεσμική επισκόπηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της δημιουργίας του ΧΕΑΔ. Το δεύτερο κεφάλαιο εμβαθύνει στη Συνθήκη Schengen, αναλύοντας το νομικό της πλαίσιο, τον Μηχανισμό Αξιολόγησης και τις ρήτρες προσωρινής επαναφοράς ελέγχων. Στο τρίτο κεφάλαιο, η ανάλυση επικεντρώνεται στον επιχειρησιακό βραχίονα της ΕΕ, τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex), περιγράφοντας τη μετεξέλιξή του από συντονιστικό όργανο σε σώμα με εκτελεστικές αρμοδιότητες. Το τέταρτο κεφάλαιο αναδεικνύει τον καθοριστικό ρόλο της τεχνολογίας, παρουσιάζοντας τα Πληροφοριακά Συστήματα Μεγάλης Κλίμακας (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS) και τη διαλειτουργικότητά τους, ως βασικούς πυλώνες της σύγχρονης συνοριακής διαχείρισης. Τέλος, το πέμπτο κεφάλαιο εξετάζει τις στρατηγικές καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, εστιάζοντας στην εντός των συνόρων (επιχειρησιακή) και εκτός συνόρων (διπλωματική/εξωτερική) δράση, και το νέο θεσμικό πλαίσιο όπως διαμορφώνεται με το Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2024.

Για την εκπόνηση της παρούσας μελέτης υιοθετήθηκε η μέθοδος της βιβλιογραφικής ανασκόπησης (Γαλάνης, 2017). Η ερευνητική προσέγγιση βασίστηκε στον συνδυασμό πρωτογενών και δευτερογενών πηγών, με στόχο την ολιστική

αποτύπωση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τον έλεγχο των συνόρων και την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης στον ευρωπαϊκό χώρο.

Ειδικότερα, εξετάστηκαν ενδελεχώς διεθνείς συμβάσεις, πρωτόκολλα, ευρωπαϊκές οδηγίες και η εθνική νομοθεσία, καθώς και κρίσιμες αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Παράλληλα, αξιοποιήθηκε σύγχρονη αρθρογραφία από έγκυρα επιστημονικά περιοδικά και συγγράμματα.

Η συστηματοποίηση του υλικού σε θεματικές ενότητες αποσκοπεί, αφενός στην ανάδειξη της πολυπλοκότητας του φαινομένου και αφετέρου στην παρουσίαση των πολιτικών αντιμετώπισής του.

Κεφάλαιο Ι

Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και

Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

Ι.1 Η Πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης: Ιστορικοί Σταθμοί και Θεμελιώδεις Αρχές της Ενωσιακής Έννομης Τάξης

Το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου βρίσκει την Ευρώπη σε πολύ δύσκολη κατάσταση. Η παραγωγική ικανότητα των χωρών ήταν κατεστραμμένη και η ανάγκη συνεργασίας και αλληλεγγύης για την ανοικοδόμησή τους ήταν επιτακτική (Dinan, 2010). Στις 9 Μαΐου 1950, ο Robert Schuman δήλωσε: «Η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί μεμιάς, ή βάσει ενός μοναδικού σχεδίου. Θα οικοδομηθεί μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα που κατ' αρχάς θα δημιουργήσουν μία πραγματική αλληλεγγύη».

Καθώς οι βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα αποτελούσαν τα θεμέλια της ισχύος ενός κράτους, το 1951 έξι κράτη (Βέλγιο, Δυτική Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Λουξεμβούργο και Ολλανδία) ίδρυσαν την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ). Η ΕΚΑΧ θεσπίστηκε με τη Συνθήκη των Παρισίων και αποτέλεσε το πρώτο βήμα προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση (Κανελλόπουλος, 2010). Η Συνθήκη είχε συναφθεί για περιορισμένη διάρκεια 50 ετών και έληξε στις 23 Ιουλίου 2002.

Ακολούθησαν οι Συνθήκες της Ρώμης το 1957, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ, Ευρατόμ), οι οποίες ενίσχυσαν τις βάσεις της πορείας προς την ενοποίηση. Στόχος της ΕΟΚ ήταν μια κοινή αγορά, η οποία βασιζόταν στις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες: της κυκλοφορίας προϊόντων, προσώπων, κεφαλαίων και υπηρεσιών (Χριστιανός, 2011).

Την 1η Ιουλίου 1987, τέθηκε σε ισχύ η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), η οποία αποτέλεσε την πρώτη ουσιαστική τροποποίηση της Συνθήκης της Ρώμης που

αφορούσε σε επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, βελτίωση της δυνατότητας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου Υπουργών, ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θέτοντας το χρονοδιάγραμμα για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς έως το 1992 (Στεφάνου, 1996). Ακολούθησαν η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993, και τροποποίησε τις προηγούμενες ευρωπαϊκές συνθήκες, θεσπίζοντας τον τρίτο πυλώνα (Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις) και βάζοντας πλέον την μετανάστευση και τα σύνορα επίσημα στην ατζέντα της ΕΕ. Στην συνέχεια, η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999, κομβική γιατί η πολιτική συνόρων και ασύλου μεταφέρθηκε στον «πρώτο πυλώνα» έγινε δηλαδή κοινοτική πολιτική, και ενσωματώθηκε το Κεκτημένο Schengen στο δίκαιο της ΕΕ., η Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003 και η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, η οποία κατήργησε τη δομή των πυλώνων και προσέδωσε στην ΕΕ ενιαία νομική προσωπικότητα (Παπαδοπούλου, 2023).

Η πρώτη διεύρυνση από 6 σε 9 ΚΜ έγινε το 1973 (Ην. Βασίλειο, Ιρλανδία, Δανία), ενώ το 1981 προσχώρησε η Ελλάδα ως το δέκατο μέλος, επισφραγίζοντας τη δημοκρατική της μετάβαση (Αρβανιτόπουλος, 2007).

Η ενοποιητική αυτή διαδικασία οδήγησε στο σημερινό ευρωπαϊκό οικοδόμημα, του οποίου κυριότεροι στόχοι είναι η προαγωγή της ειρήνης και η παροχή ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) χωρίς εσωτερικά σύνορα, με παράλληλη λήψη αυστηρών μέτρων στα εξωτερικά σύνορα για τη ρύθμιση της μετανάστευσης και την καταπολέμηση του εγκλήματος (Peers, 2011).

Έτσι, από τις καταστροφικές εμπειρίες του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου οδηγηθήκαμε στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κυριότεροι στόχοι της είναι η προαγωγή της ειρήνης, των αξιών της και της ευημερίας των πολιτών της, η δημιουργία εσωτερικής αγοράς και η παροχή ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, λαμβάνοντας παράλληλα κατάλληλα μέτρα στα εξωτερικά της σύνορα για τη ρύθμιση του ασύλου και της μετανάστευσης, την πρόληψη και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας.

Σήμερα, το ευρωπαϊκό οικοδόμημα βασίζεται σε δύο κύριες Συνθήκες:

- Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) περιλαμβάνει 50 άρθρα και καθορίζει τις βασικές αρχές, τους σκοπούς, τη δομή των θεσμικών οργάνων, καθώς και τις προϋποθέσεις προσχώρησης και αποχώρησης από την Ένωση. Επίσης, περιλαμβάνει τους κανόνες λειτουργίας της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, λειτουργώντας με διακυβερνητική λογική.
- Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) περιλαμβάνει 358 άρθρα και παρέχει λεπτομερείς κανόνες σχετικά με τα είδη και τους τομείς αρμοδιότητας της Ένωσης, τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων, τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, τις επιμέρους πολιτικές, τους μηχανισμούς και τα εργαλεία δικαιοδοτικής προστασίας κ.ά.

Επίσης, συνοδεύονται από Παραρτήματα, Πρωτόκολλα, και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, όλα με νομική ισχύ. Ο Χάρτης προστατεύει τα πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα των πολιτών. Τέλος, οι Συνθήκες συνοδεύονται από Δηλώσεις που έχουν ερμηνευτική αξία χωρίς, ωστόσο, να έχουν το ίδιο νομικό κύρος.

Το νομικό υπόβαθρο της ενωσιακής έννομης τάξης συγκροτείται από θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες διέπουν τη συνεργασία των κρατών μελών και ρυθμίζουν τις σχέσεις τους με τα ενωσιακά όργανα και τους πολίτες.

α. Η Αρχή της Αυτονομίας. Η ενωσιακή έννομη τάξη, παρά την διεθνή της προέλευση, έχει αυτονομία λόγω της αποστολής, των στόχων, των θεσμικών χαρακτηριστικών και των σχέσεων μεταξύ ενωσιακών οργάνων, κρατών μελών και ιδιωτών. Το Δικαστήριο της ΕΕ έχει επιβεβαιώσει την αυτονομία αυτή, (απόφαση Van Gend en Loos, 26/62, απόφαση Costa/ENEL, 6/64) καθιστώντας σαφές ότι η ΕΕ αποτελεί έννομη τάξη, υποκείμενη σε ξεχωριστούς κανόνες και αρχές από αυτούς των εθνικών κρατών, ενισχύοντας τον ρόλο της και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών

έναντι της Ένωσης. Έτσι, αποκλείει την εξάρτηση από τις έννοιες του εθνικού δικαίου και προωθεί αυτοτελή ερμηνεία και εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων.

β. Η Αρχή της Υπεροχής, όπου σε περίπτωση σύγκρουσης, κάθε ενωσιακός κανόνας έχει προτεραιότητα έναντι κάθε εθνικού κανόνα, είτε πρόκειται για προγενέστερο είτε για μεταγενέστερο. Η απόλυτη ισχύς της αρχής αυτής αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ενοποιημένη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στα ΚΜ, ενισχύοντας έτσι τους στόχους της Ένωσης. Σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής, τα εθνικά όργανα, κυρίως τα εθνικά δικαστήρια, υποχρεούνται να εφαρμόζουν τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου εντός των αρμοδιοτήτων τους, προτιμώντας αυτές έναντι αντίθετων εθνικών διατάξεων. Παρότι η αρχή της υπεροχής δεν προβλεπόταν ρητώς στις ιδρυτικές Συνθήκες, η νομολογία του ΔΕΕ την επιβεβαίωσε. Σήμερα, η αρχή αυτή διατυπώνεται στη Δήλωση υπ' αριθμ. 17, υπογεγραμμένη από όλα τα ΚΜ και προσαρτημένη στη Συνθήκη της Λισαβόνας

γ. Η Αρχή του Άμεσου Αποτελέσματος των ενωσιακών κανόνων, το οποίο συνίσταται στη δυνατότητα των ενωσιακών κανόνων να γεννούν δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, τα οποία εκείνοι δύνανται να επικαλεστούν ευθέως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, άνευ της μεσολάβησης εθνικών εκτελεστικών μέτρων. Αυτή η βασική αρχή καθιερώθηκε με την απόφαση Van Gend en Loos και βασίζεται στη θέληση των ιδρυτών της Ε.Ε., καθώς και στον ιδιαίτερο χαρακτήρα του δικαίου της. Προϋπόθεση για την αναγνώριση άμεσου αποτελέσματος αποτελεί το σαφές, ακριβές και ανεπιφύλακτο περιεχόμενο του κανόνα. Επισημαίνεται ότι, πέραν των Κανονισμών που διαθέτουν εξ ορισμού άμεση ισχύ, η συνδρομή των ως άνω προϋποθέσεων κρίνεται ad hoc βάσει του περιεχομένου της εκάστοτε διάταξης.

δ. **Η Αρχή της Καλόπιστης Συνεργασίας**, η οποία ορίζεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΕ, και καθιστά αναγκαίο να ληφθούν γενικά ή ειδικά μέτρα που επιτρέπουν την αποτελεσματική εκτέλεση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τις Συνθήκες ή από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. (Παπαδοπούλου 2023: 4 επομ.)

Ι.2 Η Ιστορική και Θεσμική Εξέλιξη του ΧΕΑΔ

Η αρχή της συνεργασίας στους τομείς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) εντοπίζεται στη δεκαετία του '70, κυρίως μέσω άτυπων διακυβερνητικών δομών, όπως η Ομάδα TREVI, που λειτουργούσαν εκτός του αυστηρού κοινοτικού πλαισίου. (Ανάγνου 2014:31). Από τα μέσα της δεκαετίας του '80, ωστόσο, η έξαρση του διασυνοριακού εγκλήματος και των μεταναστευτικών πιέσεων κατέστησε σαφές ότι η μεμονωμένη δράση των κρατών δεν επαρκούσε αλλά απαιτούταν διεθνή συνεργασία (Νάσκου-Περράκη, σε Β. Σκουρή 2003:103 επ).

Κομβικό σημείο υπήρξε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), η οποία έθεσε ως στόχο την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς έως το 1992. Η κατάργηση των εσωτερικών ελέγχων επέβαλε, ως αντιστάθμισμα, τη θωράκιση των εξωτερικών συνόρων. Ωστόσο, η επιφυλακτικότητα των ΚΜ ως προς την εκχώρηση κυριαρχίας παρέμενε εμπόδιο (Efthymiou, 2021:8).

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) θεσμοθέτησε τη συνεργασία αυτή στον «Τρίτο Πυλώνα», διατηρώντας όμως τον διακυβερνητικό χαρακτήρα στη λήψη αποφάσεων. Η ουσιαστική τομή ήρθε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), η οποία «κοινοτικοποίησε» τους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, μεταφέροντας τους στον Πρώτο Πυλώνα. Ενώ παράλληλα, ενσωματώθηκε το κεκτημένο του Σένγκεν (Schengen Acquis) στο νομικό πλαίσιο της ΕΕ, καθιστώντας το υποχρεωτικό για τα νέα ΚΜ.

Η **Συνθήκη της Νίκαιας** (2000) επικεντρώθηκε κυρίως σε θέματα θεσμικής και λειτουργικής φύσης. Συγκεκριμένα, επέκτεινε τη διαδικασία συναπόφασης (άρθρο 67) και εισήγαγε τη ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία (άρθρο 63). Παρόλο που δεν διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες της Ένωσης, διαμορφώθηκαν νέες μορφές συνεργασίας στην καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, ενώ ενισχύθηκαν τα μέσα για τη συνεργασία, με την ίδρυση του Eurojust (άρθρο 31). Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν αντιμετώπισε ουσιαστικά ζητήματα για το μέλλον της ΕΕ. Ως εκ τούτου, κατέστη απαραίτητη η προσθήκη στην τελική πράξη μίας «Δήλωσης για το μέλλον της Ευρώπης» που προσαρτήθηκε στην εν λόγω Συνθήκη και που καθόριζε τα επόμενα βήματα προς την εμβάθυνση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων, επισημαίνοντας ότι αυτή

αποτελεί ένα στάδιο σε αυτήν την πορεία. Τη «Δήλωση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης» γνωστή και ως «Δήλωση του Laeken» ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken, του Δεκεμβρίου 2001 (Λιαργκόβας, Παπαγεωργίου, 2021). Αξιζει να σημειωθεί ότι η διαδικασία αναθεώρησης των συνθηκών άρχισε με την δήλωση αυτή (Καζάκος, 2008:20)

Η εξέλιξη του ΧΕΑΔ καθοδηγήθηκε από τρία πενταετή προγράμματα:

- Πρόγραμμα Τάμπερε (1999-2004): Έθεσε τις βάσεις για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική. Μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001, η έμφαση μετατοπίστηκε στην ασφάλεια, οδηγώντας στην ίδρυση του Frontex (2004) για τον συντονισμό της επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων.
- Πρόγραμμα της Χάγης (2004-2009): Επικεντρώθηκε στην επιχειρησιακή συνεργασία, τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και τη δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS II).
- Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2009-2014): Έδωσε έμφαση στα «Έξυπνα Σύνορα» (EES, ETIAS) και την ενίσχυση του Frontex, ο οποίος μετέπειτα (2016) εξελίχθηκε στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (EBCG).

Το οικοδόμημα ολοκληρώθηκε από την Συνθήκη της Λισαβόνας (2009), καταργώντας οριστικά τους πυλώνες και υπάγοντας τον ΧΕΑΔ στη «συνήθη νομοθετική διαδικασία». Με τη Λισαβόνα, η ΕΕ απέκτησε ισχυρή νομική βάση για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και την εφαρμογή της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης των Συνόρων (IBM).

Η μετανάστευση στα κείμενα συνθηκών

Συνθήκη	Σχετικές με τη μετανάστευση διατάξεις
Συνθήκη της Ρώμης (1957)	Καμία ρητή αναφορά. Πρόβλεψη μόνο για την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων (άρ. 3§γ ΣΕΚ) και για το νομικό καθεστώς εργαζόμενων, αυτοαπασχολούμενων και εκείνων που παρέχουν υπηρεσίες (άρ. 48-51 ΣΕΚ, 52-58 ΣΕΚ, 59-66 ΣΕΚ αντίστοιχα). Επίσης δυνατότητα χρήσης από την Επιτροπή άρ. 118 ΣΕΚ περί εναρμόνισης κοινωνικών πολιτικών και 235 ΣΕΚ, 238 ΣΕΚ σχετικά με συμφωνίες σύνδεσης με τρίτες χώρες.
Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987)	Καμία ρητή αναφορά. Συνδέεται με τα διαλαμβανόμενα σε άρ. 8ª ΣΕΚ περί επίτευξης εσωτερικής αγοράς χωρίς σύνορα, όπου επιτρέπεται η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, αγαθών, κεφαλαίων και υπηρεσιών.
Συνθήκη του Μάαστριχ (1992)	Εντάσσεται στον Γ΄ Πυλώνα, δηλ. εκτός κοινοτικής αρμοδιότητας, αλλά εντός θεσμικού οικοδομήματος. Ρητή αναφορά ως «θέμα κοινού ενδιαφέροντος» σε Τίτλο VI, άρ. Κ1§3. Συνδέεται με Α΄ και Β΄ Πυλώνα, μέσω πολιτικής θεωρήσεων και εξωτερικής πολιτικής.
Συνθήκη Άμστερνταμ (1997)	Μεταφορά διατάξεων περί μετανάστευσης σε Α΄ Πυλώνα, Μέρος ΙΙΙ, Τίτλος IV, άρ. 63 ΣΕΚ. Πρόβλεψη για κοινή μεταναστευτική πολιτική. «Κοινοτικοποίηση» κεκτημένου Schengen (Πρωτόκολλο Νο 2). Προσθήκη άρ. 13 για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.
Συνθήκη Νίκαιας (2000)	Θεσμικές αλλαγές (επέκταση ειδικής πλειοψηφίας, διαδικασίας συναπόφασης), με διαφορετικό χρονικό σημείο εφαρμογής.
Συνθήκη Λισσαβόνας (2007) (Μεταρρυθμιστική Συνθήκη	Τίτλος V, Κεφ. 1 άρθ. 67(2) και κεφ.2 , άρθ. 77-80: Πολιτικές σχετικά με τοι ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση. Ειδικά για τ μετανάστευση άρ. 79. Συμπληρωματικά άρθ. 19 (πρ. άρθρο 13) περί μη διάκρισης.

Εικόνα 1: Μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πηγή: Κόντης, Α. Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κεφάλαιο ΙΙ

Συνθήκη Schengen

Η Ευρωπαϊκή Ένωση εδράζεται στην αξία του κράτους δικαίου (άρθρο 2 ΣΕΕ), η οποία κατοχυρώνεται μέσα από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, τις Συνθήκες (ΣΕΕ, ΣΛΕΕ) και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ειδικότερα, η νομική βάση για τη διαχείριση των συνόρων εντοπίζεται στο άρθρο 77 της ΣΛΕΕ, το οποίο καθορίζει ως στρατηγικούς στόχους τη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, την αποτελεσματική επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων και τη σταδιακή καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Το κανονιστικό αυτό πλαίσιο συμπληρώνεται από το κεκτημένο του Σένγκεν (Schengen Acquis), το οποίο, αν και ξεκίνησε ως διακρατική συμφωνία, ενσωματώθηκε πλήρως στο θεσμικό οικοδόμημα της ΕΕ μέσω του σχετικού Πρωτοκόλλου της Συνθήκης του Άμστερνταμ

Εικόνα 2: Η Συμφωνία Σένγκεν που εκτίθεται στο Μουσείο της Συνθήκης Σένγκεν, Σένγκεν, Λουξεμβούργο.

ΙΙ.1 Η Διαμόρφωση του Οικοδομήματος Σένγκεν: Από τη Συμφωνία του 1985 στη Σύμβαση Εφαρμογής

Με στόχο τη δημιουργία ενός χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας χωρίς εσωτερικά σύνορα, πέντε κράτη (Βέλγιο, Γερμανία, Γαλλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία) προχώρησαν στην υπογραφή της Συμφωνίας Σένγκεν στις 14 Ιουνίου 1985. Η πράξη αυτή, που έλαβε χώρα στο Λουξεμβούργο στην πόλη Σενγκεν, δεν περιορίστηκε μόνο στην κατάργηση των συνοριακών ελέγχων για τους πολίτες, αλλά προέβλεπε επίσης τη στενή συνεργασία των αστυνομικών και δικαστικών αρχών για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων ασφαλείας (Σαρλάς, 2018). Όπως επισημαίνεται στη βιβλιογραφία, η κατάργηση των εσωτερικών ελέγχων κατέστησε αναγκαία την υιοθέτηση κοινών κανόνων για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και την ενίσχυση της επιτήρησης (Zaiotti, 2011).

Η θεμελιώδης αλλαγή που εισήγαγε η Συμφωνία αφορούσε την άρση των εσωτερικών συνόρων και την ταυτόχρονη ενδυνάμωση των εξωτερικών μέσω των λεγόμενων «αντισταθμιστικών μέτρων» (Peers, 2011). Η θεσμική αυτή αρχιτεκτονική ολοκληρώθηκε το 1990 με τη Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (CISA), στην οποία αποτυπώθηκαν τα απαραίτητα τεχνικά και νομικά εργαλεία (Παπαγιάννης, 2008). Κεντρικό πυλώνα αυτών των εργαλείων αποτέλεσε το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), το οποίο εγγυάται την ασφάλεια εντός του χώρου ελεύθερης μετακίνησης μέσω της ανταλλαγής δεδομένων σε πραγματικό χρόνο μεταξύ των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών (Mitsilegas, 2007).

ΙΙ.2 Θεσμικό και Κανονιστικό Πλαίσιο της Ζώνης Σένγκεν: Λειτουργικοί Ορισμοί και Αρχές

Βασική επιδίωξη της Συμφωνίας Σένγκεν υπήρξε η πλήρης κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα των ΚΜ, τα οποία πλέον χαρακτηρίζονται ως «εσωτερικά», και η ταυτόχρονη μεταφορά, εναρμόνιση και ενδυνάμωση της φύλαξης στα εξωτερικά όρια της Ένωσης. Η Συμφωνία καθόρισε τους κανόνες για την ελεύθερη κυκλοφορία, θεσπίζοντας παράλληλα μια σειρά «αντισταθμιστικών μέτρων» για τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας (Σαρλάς, 2018). Έτσι, η διακυβερνητική αυτή

συνεργασία αποτέλεσε τον προπομπό μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής συνόρων, βάζοντας το ζήτημα της διαχείρισης των ροών στην καρδιά της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Peers, 2011).

Στο πλαίσιο της Σύμβασης Εφαρμογής (CISA), ως «εσωτερικά σύνορα» ορίστηκαν τα κοινά χερσαία σύνορα, καθώς και τα λιμάνια και αεροδρόμια που εξυπηρετούν συνδέσεις αποκλειστικά μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, χωρίς ενδιάμεσους σταθμούς σε τρίτες χώρες. Αντιστρόφως, κάθε χερσαίο, θαλάσσιο ή εναέριο σημείο εισόδου που δεν εμπίπτει στην παραπάνω κατηγορία, ορίζεται ως «εξωτερικό σύνορο» (Στεφάνου, 2004). Η διάκριση αυτή μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων αποτελεί τη θεμέλια λογική επάνω στην οποία στηρίζεται το σύστημα Σένγκεν και η ευρύτερη λειτουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

Για την συγκρότηση και λειτουργία του Χώρου όπως αυτός κατοχυρώνεται πλέον στο πρωτογενές δίκαιο (άρ. 3 ΣΕΕ, άρ. 67 ΣΛΕΕ), λειτουργούν ως καταλύτης οι Συμφωνίες Σένγκεν. Κεντρικός πυλώνας παραμένει η ελεύθερη κυκλοφορία, η οποία επιτυγχάνεται μέσω της μετάθεσης των ελέγχων από τα εσωτερικά στα εξωτερικά όρια της ζώνης. Στην πράξη, βάσει των άρθρων 2 και 3 της Σύμβασης Εφαρμογής, η διέλευση των εσωτερικών συνόρων είναι ελεύθερη από οποιοδήποτε σημείο, σε αντίθεση με τα εξωτερικά σύνορα, όπου η είσοδος επιτρέπεται αποκλειστικά από τα θεσμοθετημένα σημεία ελέγχου και εντός συγκεκριμένου ωραρίου (Zaiotti, 2011).

Η βιωσιμότητα αυτού του εγχειρήματος, ωστόσο, εξαρτάται απόλυτα από την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των Κρατών Μελών. Όπως τονίζει η Νικολακοπούλου-Στεφάνου (2016), η εμπιστοσύνη αυτή αποτελεί τη θεμελιώδη κανονιστική αρχή πάνω στην οποία οικοδομείται η κοινή πολιτική για τη διαχείριση των συνόρων, τη μετανάστευση και το άσυλο. Η αρχή αυτή μετουσιώνεται σε πράξη μέσω της ανταλλαγής κρίσιμων πληροφοριών και της στενής επιχειρησιακής συνεργασίας των εθνικών αρχών —αστυνομικών, τελωνειακών και δικαστικών. Μόνο μέσω αυτής της οργανικής συνέργειας καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός έλεγχος των εξωτερικών συνόρων και η θωράκιση της Ένωσης απέναντι σε απειλές όπως η

διεθνής τρομοκρατία, το διασυνοριακό έγκλημα και η παράνομη διακίνηση (Παπαγιάννης, 1999).

ΙΙ.3 Η Γεωγραφική Διάσταση και η Σταδιακή Διεύρυνση της Ζώνης Σένγκεν

Η δημιουργία του χώρου Σένγκεν, όπως προαναφέρθηκε, ξεκίνησε από τα πέντε ιδρυτικά κράτη (Βέλγιο, Γερμανία, Γαλλία, Λουξεμβούργο και Ολλανδία), ωστόσο το εγχείρημα παρουσίασε ταχεία γεωγραφική επέκταση. Κατά τη διάρκεια της επόμενης δεκαετίας, ενσωματώθηκαν οι χώρες του ευρωπαϊκού Νότου (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία και Ελλάδα), η Αυστρία και οι Σκανδιναβικές χώρες (Δανία, Φινλανδία και Σουηδία), ενώ η Ισλανδία και η Νορβηγία συνδέθηκαν μέσω ειδικών συμφωνιών συνεργασίας (Σαχπεκίδου, 2018). Καθοριστικό σταθμό αποτέλεσε η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999), η οποία ενέταξε το κεκτημένο Σένγκεν στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθιστώντας την αποδοχή του υποχρεωτική (sine qua non) για κάθε νέο κράτος-μέλος (Παπαγιάννης, 1999).

Ως αποτέλεσμα αυτής της θεσμικής ενσωμάτωσης, οι μεγάλες διευρύνσεις της ΕΕ οδήγησαν στη σταδιακή ένταξη των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, των Βαλτικών κρατών και της Μάλτας (Χρυσομάλλης, 2021). Παράλληλα, ο χώρος επεκτάθηκε και σε κράτη εκτός της ΕΕ, με την προσχώρηση της Ελβετίας (2004) και του Λιχτενστάιν (2008). Οι πιο πρόσφατες και σημαντικές εξελίξεις αφορούν την πλήρη ένταξη της Κροατίας (1/1/2023), καθώς και την ολοκλήρωση της ένταξης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, οι οποίες μετά την άρση των ελέγχων στα θαλάσσια και εναέρια σύνορα (2024), ενσωματώθηκαν πλήρως στη ζώνη Σένγκεν και ως προς τα χερσαία σύνορα την 1η Ιανουαρίου 2025.

Σήμερα, ο χώρος Σένγκεν αποτελεί τη μεγαλύτερη ζώνη ελεύθερης κυκλοφορίας παγκοσμίως, αριθμώντας συνολικά 29 ΚΜ: 25 Κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οπού περιλαμβάνονται όλα τα ΚΜ της ΕΕ, με εξαίρεση την Ιρλανδία, η οποία διατηρεί το δικαίωμα εξαίρεσης (opt-out), και την Κύπρο, η οποία βρίσκεται σε διαδικασία αξιολόγησης για την πλήρη εφαρμογή του κεκτημένου (Peers, 2016) και 4 Συνδεδεμένα Κράτη (εκτός ΕΕ): Ισλανδία, Νορβηγία, Ελβετία και Λιχτενστάιν.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι το μήκος των εξωτερικών συνόρων της ζώνης Σένγκεν είναι περίπου 50.000 χιλιόμετρα (European Parliament, 2024).

Εικόνα 3: Ζώνη ελεύθερης κυκλοφορίας Σένγκεν. Πηγή: European Parliament (2025)

ΙΙ.4 Η Εξέλιξη του Νομικού Πλαισίου: Από τη Διακυβερνητική Συνεργασία στο Ενωσιακό Δίκαιο

Αρχικά, η πρωτοβουλία Σένγκεν (1985) εκκίνησε ως μια αμιγώς διακυβερνητική συνεργασία, αναπτυσσόμενη εκτός του επίσημου θεσμικού πλαισίου των τότε Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η εξέλιξη αυτή προκάλεσε αρχικά έντονο προβληματισμό στα κοινοτικά όργανα, λόγω φόβων για την πιθανή παράκαμψη της κοινοτικής μεθόδου και την αποδυνάμωση του δικαστικού ελέγχου (Σαρλάς, 2018). Ωστόσο, η στάση των θεσμών μεταβλήθηκε σταδιακά και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνώρισε τη συμβολή του Σένγκεν στην ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εστίασε στην ανάγκη θεσμοθέτησης επαρκούς δημοκρατικής λογοδοσίας και δικαστικής προστασίας (Παπαγιάννης, 2001).

Η καθοριστική νομική τομή πραγματοποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999), η οποία ενσωμάτωσε το κεκτημένο του Σένγκεν (Schengen Acquis) στο νομικό σώμα της ΕΕ μέσω ειδικού Πρωτοκόλλου. Με την εισαγωγή νέου

Τίτλου στη Συνθήκη («Θεωρήσεις, Άσυλο, Μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων»), η Ένωση απέκτησε πλέον τη ρητή αρμοδιότητα να νομοθετεί για την οριστική άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, τη θέσπιση κοινών κανόνων και διαδικασιών για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, καθώς και την εφαρμογή μιας ενιαίας πολιτικής θεωρήσεων (Visa) για τους υπηκόους τρίτων χωρών (Παπαδοπούλου, 2023).

Στην ελληνική έννομη τάξη, η ενσωμάτωση του θεσμικού αυτού πλαισίου υλοποιήθηκε με τον Νόμο 2514/1997, ο οποίος κύρωσε τη Συμφωνία και τη Σύμβαση Σένγκεν. Κρίσιμη παράμετρος για την κύρωση υπήρξε η προηγούμενη θέσπιση αυστηρού νομοθετικού πλαισίου για την προστασία των προσωπικών δεδομένων (Ν. 2472/1997), προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία των ατομικών ελευθεριών έναντι των νέων μορφών αστυνομικής και επιχειρησιακής συνεργασίας (Παπαγιάννης, 2001). Η πλήρης ένταξη της Ελλάδας στον χώρο Σένγκεν ολοκληρώθηκε τελικά στις 26 Μαρτίου 2000 (Απόφαση 1999/848/ΕΚ), κατόπιν επιτυχούς αξιολόγησης της επιχειρησιακής ετοιμότητας των χερσαίων, θαλάσσιων και εναέριων συνόρων της χώρας κατά τη διετία 1998-1999.

ΙΙ.5 Η Προστιθέμενη Αξία

Κυρίαρχη αντίληψη της Συμφωνίας είναι ότι θα πρέπει να συνδυάζεται η ελευθερία με την ασφάλεια. Η πλήρης κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί ένα από τα πλέον ορατά επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το οποίο αφορά όχι μόνο τους υπηκόους των Κρατών Μελών, αλλά και τους υπηκόους τρίτων χωρών που πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής στη ζώνη (Σαρλάς, 2018). Η ελευθερία αυτή μετατρέπει τον χώρο Σένγκεν σε μια ενιαία επικράτεια μετακινήσεων, ενισχύοντας την αίσθηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και της κοινωνικής συνοχής.

Η επιτυχία αυτή αποτυπώνεται και στα στατιστικά δεδομένα. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2017), πραγματοποιούνται ετησίως περισσότερα από 1,25 δισεκατομμύρια ταξίδια εντός του χώρου Σένγκεν, ενώ σε καθημερινή βάση

υπολογίζεται ότι περίπου 3,5 εκατομμύρια άτομα διασχίζουν τα εσωτερικά σύνορα για λόγους εργασίας, τουρισμού ή εμπορίου (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2022).

Η σημασία του κεκτημένου αυτού αναδεικνύεται ακόμα εντονότερα μέσα από την ανάλυση των συνεπειών μιας ενδεχόμενης κατάργησής του. Το κόστος της «Μη-Ευρώπης» (Cost of Non-Europe) στον τομέα των συνόρων θα ήταν δυσβάσταχτο για την ευρωπαϊκή οικονομία. Έρευνες εμπειρογνωμόνων καταδεικνύουν ότι η μόνιμη επαναφορά των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων θα επέφερε άμεσα έκτακτες δαπάνες ύψους 0,05 έως 20 δισεκατομμυρίων ευρώ, ενώ το ετήσιο λειτουργικό κόστος θα κυμαινόταν μεταξύ 2 και 4 δισεκατομμυρίων ευρώ (European Parliament, 2016). Οι απώλειες αυτές, που αντιστοιχούν σε περίπου 0,02%-0,03% του συνολικού ΑΕΠ του χώρου Σένγκεν, θα έπληττα καίρια την εφοδιαστική αλυσίδα, τον τουρισμό και την ανταγωνιστικότητα της Ένωσης, αποδεικνύοντας ότι η διατήρηση των ανοιχτών εσωτερικών συνόρων αποτελεί ζωτική οικονομική αναγκαιότητα (European Parliament , 2016) .

ΙΙ.6 Μηχανισμός αξιολόγησης Schengen

Η λειτουργία του χώρου Σένγκεν βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη ότι κάθε κράτος-μέλος τηρεί απαρέγκλιτα τους κανόνες. Για τη διασφάλιση αυτής της εμπιστοσύνης θεσπίστηκε ο Μηχανισμός Αξιολόγησης Schengen (Schengen Evaluation - SCHEVAL), ο οποίος διέπεται από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2022/922. Στόχος του μηχανισμού είναι να επαληθεύει ότι τα ΚΜ εφαρμόζουν σωστά το κεκτημένο Σένγκεν (για όσα έχουν ενταχθεί πλήρως) και τα υποψήφια κράτη πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την ένταξή τους στον χώρο.

Ο μηχανισμός αυτός επιβάλλει ελέγχους οι οποίοι καλύπτουν όλο το φάσμα του κεκτημένου διαχείριση εξωτερικών συνόρων, πολιτική θεωρήσεων (Visa), προστασία δεδομένων, αστυνομική και δικαστική συνεργασία, καθώς και τη λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS).

Οι αξιολογήσεις διακρίνονται σε δύο τύπους. Στις προγραμματισμένες που βασίζονται σε πενταετές πλάνο και είναι γνωστές εκ των προτέρων στα κράτη και στις

απροειδοποίητες που διενεργούνται αιφνιδιαστικά, βάσει αναλύσεων κινδύνου από τον Frontex, και ο σχεδιασμός τους παραμένει εμπιστευτικός. Οι έλεγχοι πραγματοποιούνται από «επιτόπιες ομάδες» (on-site teams), οι οποίες αποτελούνται από εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών και εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οπού η Επιτροπή έχει τον συντονιστικό ρόλο (οργάνωση επισκέψεων, σύνταξη εκθέσεων), ενώ οι έλεγχοι στα σύνορα εστιάζουν σε υποδομές, εξοπλισμό, προσωπικό, ανάλυση κινδύνου και διεθνή συνεργασία.

Μετά από κάθε αξιολόγηση, συντάσσεται έκθεση με συστάσεις και το υπό αξιολόγηση ΚΜ οφείλει να διορθώσει τις ελλείψεις και να ενημερώνει για την πρόοδό του. Σε περιπτώσεις σοβαρών ελλείψεων στη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, που απειλούν τη συνολική ασφάλεια του χώρου, προβλέπεται ως έσχατη λύση η προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα (άρθρα 21 και 29 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν), μέχρι την αποκατάσταση της ομαλότητας.

ΙΙ.7 Η Προσωρινή Επαναφορά των Ελέγχων στα Εσωτερικά Σύνορα: Νομικό Πλαίσιο, Νομολογιακές Εξελίξεις και Σύγχρονες Προκλήσεις

Η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί έναν από τους θεμελιώδεις πυλώνες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ωστόσο, ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν (Schengen Borders Code - SBC) προβλέπει τη δυνατότητα προσωρινής επαναφοράς τους ως μέτρο έσχατης ανάγκης (ultima ratio), το οποίο πρέπει να διέπεται αυστηρά από τις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας (Σαρλάς, 2018). Η δυνατότητα αυτή ενεργοποιείται αποκλειστικά όταν ανακύπτει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια ενός κράτους-μέλους (ΚΜ).

Ειδικότερα, ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν (Κανονισμός 2016/399) καθορίζει τρεις διακριτές διαδικασίες επαναφοράς ελέγχων, ανάλογα με τη φύση και τη διάρκεια της απειλής:

- Προβλέψιμες Απειλές (Άρθρο 25): Σε περιπτώσεις προγραμματισμένων γεγονότων (π.χ. μεγάλες αθλητικές διοργανώσεις ή πολιτικές σύνοδοι), ένα ΚΜ δύναται να επαναφέρει τους ελέγχους για 30 ημέρες (ή για τη διάρκεια της απειλής), με ανώτατο όριο τους έξι μήνες (Peers, 2016).

- Άμεσες/Απρόβλεπτες Απειλές (Άρθρο 28): Όταν η απειλή απαιτεί άμεση δράση (π.χ. τρομοκρατική επίθεση), το ΚΜ μπορεί να επαναφέρει τους ελέγχους αμέσως για 10 ημέρες, με δυνατότητα παράτασης έως δύο μήνες συνολικά.
- Συστημικές Ελλείψεις (Άρθρο 29): Εφόσον ο Μηχανισμός Αξιολόγησης Σένγκεν εντοπίσει σοβαρές και συνεχείς αδυναμίες στη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων ενός κράτους, οι οποίες θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν, το Συμβούλιο δύναται να συστήσει την επαναφορά ελέγχων για διάστημα έως δύο ετών (Παπαδοπούλου, 2023).

Η μεταναστευτική κρίση του 2015 δοκίμασε τις αντοχές του συστήματος. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), από το 2015 έως το 2021 καταγράφηκαν 268 κοινοποιήσεις επαναφοράς ελέγχων, έναντι μόλις 35 την περίοδο 2006-2014. Χαρακτηριστικά, μετά από αξιολόγηση που κατέδειξε ελλείψεις στη διαχείριση των ελληνικών εξωτερικών συνόρων (Ορεστιάδα, Χίος, Σάμος), το Συμβούλιο ενεργοποίησε το άρθρο 29, επιτρέποντας σε πέντε κράτη (Αυστρία, Γερμανία, Δανία, Σουηδία και Νορβηγία) να διατηρήσουν τους συνοριακούς ελέγχους (Εκτελεστική Απόφαση (ΕΕ) 2016/894).

Η πρακτική της διαρκούς ανανέωσης των ελέγχων από ορισμένα ΚΜ οδήγησε σε σημαντικές αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ). Στην κομβική απόφαση για τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-368/20 και C-369/20 (Υπόθεση NW), το Δικαστήριο έκρινε ότι η επαναφορά ελέγχων δεν μπορεί να υπερβαίνει τη μέγιστη συνολική διάρκεια των έξι μηνών για την ίδια απειλή και τόνισε ότι τα κράτη δεν νομιμοποιούνται να ανανεώνουν επ' αόριστον τους ελέγχους επικαλούμενα την ίδια αιτία, καθώς αυτό θα αναιρούσε την ουσία της ελεύθερης κυκλοφορίας (ΔΕΕ, 2022),ενώ νέα περίοδος ελέγχων δικαιολογείται μόνο εάν προκύψει νέα και διακριτή απειλή.

Παράλληλα, η πανδημία COVID-19 ανέδειξε την ανάγκη ερμηνείας των λόγων δημόσιας υγείας. Στην υπόθεση C-128/22 (Nordic Info), το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι μια πανδημία μπορεί να εμπίπτει στην έννοια της «απειλής για τη δημόσια τάξη»,

νομιμοποιώντας τους περιορισμούς, υπό την αυστηρή προϋπόθεση ότι τα μέτρα είναι αναλογικά και δεν εισάγουν διακρίσεις.

Τέλος, είναι κρίσιμο να διαχωρίζεται η επαναφορά των συνόρων από τους αστυνομικούς ελέγχους εντός της επικράτειας (Άρθρο 23 SBC). Σύμφωνα με τις Αποφάσεις στις υποθέσεις Melki και Abdeli (C-188/10) και Adil (C-378/97), τα ΚΜ διατηρούν το δικαίωμα διενέργειας αστυνομικών ελέγχων για την καταπολέμηση του εγκλήματος, αρκεί αυτοί να μην έχουν «ισοδύναμο αποτέλεσμα» με τους συνοριακούς ελέγχους. Πρέπει, δηλαδή, να είναι δειγματοληπτικοί, να βασίζονται σε στρατηγικές πληροφορίες και να μην διενεργούνται με τη συστηματικότητα των ελέγχων διαβατηρίων στα σύνορα (Mitsilegas, 2007).

ΙΙ.8 Τοπικής Διασυνοριακής Κυκλοφορίας: Εξαιρέσεις και Διευκολύνσεις στα Εξωτερικά Σύνορα

Πέραν των γενικών κανόνων ελέγχου, ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν προβλέπει ένα ειδικό καθεστώς παρεκκλίσεων για την Τοπική Διασυνοριακή Κυκλοφορία (Local Border Traffic). Το πλαίσιο αυτό, το οποίο εξειδικεύεται στον Κανονισμό (ΕΚ) 1931/2006, θεσπίστηκε με σκοπό να μετριάσει τον χαρακτήρα του συνόρου ως «φραγμού» και να διευκολύνει την καθημερινότητα των πολιτών που διαβιούν σε παραμεθόριες ζώνες (συνήθως σε ακτίνα 30 έως 50 χλμ. από την οριογραμμή). Στρατηγικός στόχος είναι η διατήρηση της κοινωνικής, πολιτιστικής και οικονομικής συνοχής μεταξύ γειτονικών περιοχών, χωρίς ωστόσο να υπονομεύεται η ασφάλεια ή η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης (Peers, 2016).

Για την υπαγωγή στο καθεστώς αυτό, οι κάτοικοι τρίτων χωρών πρέπει να κατέχουν την ειδική «Άδεια Τοπικής Διασυνοριακής Κυκλοφορίας». Οι δικαιούχοι απολαμβάνουν σημαντικά προνόμια, όπως απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης (Visa), απλούστευση των συνοριακών ελέγχων, καθώς δεν απαιτείται η απόδειξη κατοχής επαρκών μέσων διαβίωσης, και μη σφράγιση των ταξιδιωτικών εγγράφων κατά την είσοδο και έξοδο, γεγονός που επιταχύνει σημαντικά τη διέλευση.

Ωστόσο, η χορήγηση της άδειας τελεί υπό την απαράβατη προϋπόθεση ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν είναι καταχωρισμένοι στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) με ένδειξη απαγόρευσης εισόδου και δεν συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία (Σαρλάς, 2018).

Η εφαρμογή του καθεστώτος αυτού, βασίζεται στη σύναψη διμερών συμφωνιών μεταξύ των Κ Μ της ΕΕ και των γειτονικών τρίτων χωρών. Ένα κρίσιμο νομικό ζήτημα που διευκρινίστηκε αφορά τον υπολογισμό της διάρκειας παραμονής. Στην απόφαση C-254/11 (Shomodi), το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έκρινε ότι ο γενικός κανόνας Σένγκεν για παραμονή έως 90 ημέρες εντός περιόδου 180 ημερών δεν εφαρμόζεται στους κατόχους άδειας τοπικής κυκλοφορίας. Αντιθέτως, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι δικαιούχοι μπορούν να παραμείνουν στην παραμεθόριο ζώνη για έως και τρεις μήνες αδιαλείπτως, ενώ κάθε φορά που ο κάτοικος επιστρέφει στη χώρα του και επανέρχεται, η χρονική περίοδος των τριών μηνών ανανεώνεται εξ ολοκλήρου. Η ερμηνεία αυτή κρίθηκε αναγκαία ώστε να μην ακυρωθεί στην πράξη ο σκοπός του Κανονισμού, που είναι η διευκόλυνση της συχνής και καθημερινής επικοινωνίας των παραμεθόριων πληθυσμών.

Συμπερασματικά, ο θεσμός της τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας αποτελεί ένα κρίσιμο εργαλείο «ήπιας ισχύος» (soft power) της ΕΕ. Επιτρέπει την ομαλή συμβίωση στα εξωτερικά σύνορα, προωθώντας τη συνεργασία και τη σταθερότητα στις γειτονικές περιοχές της Ένωσης (Peers, 2016).

Κεφάλαιο ΙΙΙ

Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex)

ΙΙΙ. 1. Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

Η ίδρυση και η ραγδαία εξέλιξη του Frontex αντικατοπτρίζει τη σταδιακή μετατόπιση της ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο. Η κατάργηση των εσωτερικών ελέγχων κατέστησε επιτακτική την ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά όρια της Ένωσης, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά το διασυνοριακό έγκλημα και η παράνομη διακίνηση μεταναστών (Leonard, 2010). Ήδη από το 2002, το Συμβούλιο, μέσω του «Σχεδίου Δράσης για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων», έθεσε τις βάσεις για τη δημιουργία ενός κοινού σώματος, αναγνωρίζοντας ότι η ασφάλεια της ζώνης Σένγκεν αποτελεί αδιαίρετη ευθύνη όλων των ΚΜ.

Η θεσμοθέτηση αυτής της συνεργασίας πραγματοποιήθηκε το 2004 με την ίδρυση του «Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα» (Frontex), μέσω του Κανονισμού (ΕΚ) 2007/2004. Στα είκοσι και πλέον έτη λειτουργίας του, ο Οργανισμός μετεξελίχθηκε από ένα απλό συντονιστικό όργανο στον κεντρικό επιχειρησιακό βραχίονα της ΕΕ (Rijpma, 2016).

Η εντολή του διευρύνθηκε μέσω τεσσάρων διαδοχικών νομοθετικών μεταρρυθμίσεων:

- Η Πρώτη Επιχειρησιακή Ενίσχυση (2007): Με τον Κανονισμό 863/2007 θεσπίστηκε ο μηχανισμός των Ομάδων Ταχείας Επέμβασης στα Σύνορα (RABITs), επιτρέποντας την παροχή άμεσης συνδρομής σε ΚΜ που δέχονταν αιφνίδιες και εξαιρετικές μεταναστευτικές πιέσεις (Σαρλάς, 2018).
- Η Ενσωμάτωση των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (2011): Ο Κανονισμός 1168/2011 ενίσχυσε τις εξουσίες του Οργανισμού, εισάγοντας παράλληλα την

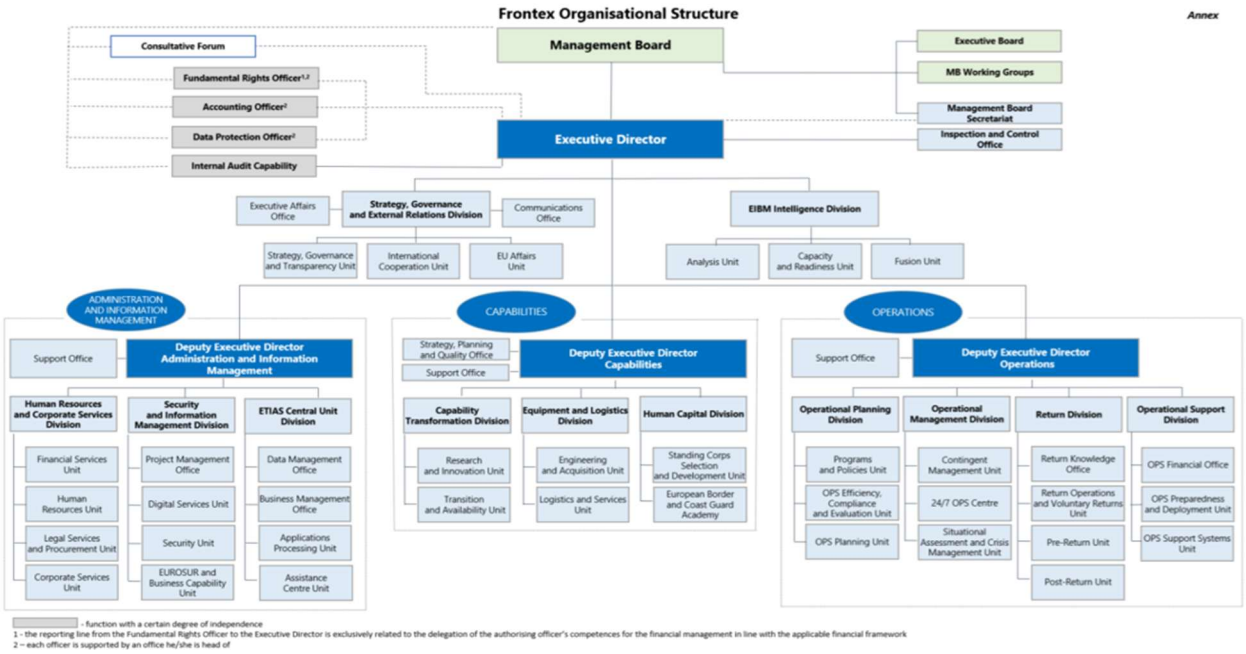
υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και καθιερώνοντας τον ρόλο του Υπευθύνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Παπαδοπούλου, 2023).

- Η Απάντηση στην Κρίση του 2015 (2016): Η προσφυγική κρίση και οι τρομοκρατικές απειλές οδήγησαν στη μετονομασία του σε «Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής». Με τον Κανονισμό 2016/1624, θεσμοθετήθηκε η έννοια της «κοινής ευθύνης» (shared responsibility) και ο Οργανισμός απέκτησε το δικαίωμα παρέμβασης ακόμη και χωρίς ρητό αίτημα του ΚΜ, σε περιπτώσεις κινδύνου της ζώνης Σένγκεν (Efthymiou, 2021).
- Η Δημιουργία του Μόνιμου Σώματος (2019): Η πλέον καθοριστική εξέλιξη επήλθε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896, ο οποίος ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (EBCG). Η νέα δομή περιλαμβάνει το Μόνιμο Σώμα (Standing Corps), το οποίο προβλέπεται να φτάσει τους 10.000 υπαλλήλους έως το 2027, αποτελώντας το πρώτο ένστολο σώμα της ΕΕ με εκτελεστικές αρμοδιότητες (Fink, 2020).

Όσον αφορά την διοικητική δομη του Οργανισμού σύμφωνα με το ισχύον πλαίσιο (άρθρο 99 του Κανονισμού 2019/1896), ο Οργανισμός διοικείται από:

- Το Διοικητικό Συμβούλιο, το οποίο καθορίζει τις στρατηγικές προτεραιότητες και αποτελείται από εκπροσώπους των ΚΜ και της Επιτροπής.
- Τον Εκτελεστικό Διευθυντή, ο οποίος είναι αρμόδιος για την καθημερινή διοίκηση και την υλοποίηση των επιχειρησιακών σχεδίων.
- Τον Υπεύθυνο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που διασφαλίζει τη συμμόρφωση του Οργανισμού με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Επιπλέον, το Συμβουλευτικό Φόρουμ παρέχει ανεξάρτητες συμβουλές για την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, ενισχύοντας τη λογοδοσία του Οργανισμού (άρθρο 108).



Εικόνα 4: Δομή οργάνωσης της Frontex. Πηγή: Frontex (2022).

Μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες του νέου Κανονισμού είναι η δημιουργία, για πρώτη φορά, ενός μόνιμου σώματος (Standing Corps) με δική του στολή και εκτελεστικές αρμοδιότητες. Σύμφωνα με το άρθρο 54, το προσωπικό διακρίνεται σε τέσσερις κατηγορίες:

- **Κατηγορία 1:** Μόνιμο καταστατικό προσωπικό του Οργανισμού.
- **Κατηγορία 2:** Προσωπικό αποσπασμένο μακροπρόθεσμα από τα ΚΜ.
- **Κατηγορία 3:** Προσωπικό από τα ΚΜ διαθέσιμο για βραχυχρόνια ανάπτυξη.
- **Κατηγορία 4:** Εφεδρεία ταχείας αντίδρασης για την αντιμετώπιση έκτακτων κρίσεων.

ΙΙΙ.2 Επιχειρησιακή Δράση και Εκτελεστικές Αρμοδιότητες του Οργανισμού

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) αποτελεί τον επιχειρησιακό βραχίονα της ΕΕ, διασφαλίζοντας την ομοιόμορφη εφαρμογή του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και της κοινής πολιτικής επιστροφών. Με έδρα τη

Βαρσοβία, ο Οργανισμός υλοποιεί την Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων (EIBM), η οποία εδράζεται στην αρχή της «κοινής ευθύνης» μεταξύ της Ένωσης και των Κρατών Μελών (ΚΜ).

1. Βασικοί Πυλώνες Δραστηριότητας

Η εντολή του Frontex καλύπτει πλέον ένα ευρύ φάσμα εκτελεστικών και επιτελικών αρμοδιοτήτων (Κοροντζής, 2021):

- Ανάλυση Κινδύνου (Risk Analysis): Μέσω της συλλογής δεδομένων, ο Οργανισμός εκπονεί στρατηγικές αναλύσεις για την πρόβλεψη μεταναστευτικών τάσεων και την εξάρθρωση των δικτύων παράνομης διακίνησης. Παράλληλα, διενεργεί τις Αξιολογήσεις Τρωτότητας (Vulnerability Assessments), εξετάζοντας την ετοιμότητα των ΚΜ να αντιμετωπίσουν κρίσεις στα σύνορά τους και προτείνοντας διορθωτικά μέτρα (Rijpma, 2016).
- Επιχειρησιακή Συνδρομή και Μόνιμο Σώμα: Ο Frontex παρέχει τεχνική υποστήριξη και αναπτύσσει στελέχη του Ευρωπαϊκού Μόνιμου Σώματος (Standing Corps). Τα στελέχη αυτά διαθέτουν πλέον εκτελεστικές εξουσίες, όπως η διενέργεια ελέγχων ταυτότητας και η επιτήρηση των συνόρων, υπό τη διοίκηση του κράτους-μέλους υποδοχής (Fink, 2020).
- Διαχείριση Επιστροφών: Ο Οργανισμός συντονίζει κοινές επιχειρήσεις επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν δικαίωμα παραμονής, παρέχοντας υποστήριξη σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, από την ταυτοποίηση έως την οργάνωση πτήσεων επιστροφής.

2. Τεχνολογική Επιτήρηση και EUROSUR

Θεμελιώδες εργαλείο για την επιχειρησιακή δράση είναι το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR). Το σύστημα αυτό λειτουργεί ως πλατφόρμα ανταλλαγής πληροφοριών σε σχεδόν πραγματικό χρόνο, ενισχύοντας την «επίγνωση της κατάστασης» (situational awareness). Στόχος του EUROSUR είναι η

έγκαιρη ανίχνευση των δραστηριοτήτων των διακινητών, η πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης, αλλά και η συμβολή στην προστασία και διάσωση ανθρώπινων ζωών στη θάλασσα (Κοροντζής, 2022).

3. Η Εξωτερική Διάσταση και η Συνεργασία με Τρίτες Χώρες

Μια κρίσιμη πτυχή της σύγχρονης εντολής του Frontex είναι η εξωστρέφεια. Η αναθεώρηση του 2019 επέτρεψε στον Οργανισμό να επεκτείνει τις δραστηριότητές του σε τρίτες χώρες, ακόμη και αν αυτές δεν συνορεύουν άμεσα με την ΕΕ. Μέσω των Συμφωνιών Καθεστώτος (Status Agreements), ο Frontex αναπτύσσει δυνάμεις σε περιοχές στρατηγικού ενδιαφέροντος, όπως τα Δυτικά Βαλκάνια και η Αφρική. Η στρατηγική αυτή στοχεύει στη μετατόπιση της συνοριακής διαχείρισης σε προσυνοριακό στάδιο, αντιμετωπίζοντας την παράνομη διακίνηση στην πηγή της (Moser, 2020).

Συμπερασματικά, η θεσμική μετεξέλιξη του Frontex σηματοδοτεί τη μετάβαση από έναν ρόλο απλού συντονιστή σε έναν ρόλο κεντρικού εγγυητή της ευρωπαϊκής ασφάλειας. Με την πλήρη ανάπτυξη του Μόνιμου Σώματος των 10.000 στελεχών έως το 2027, ο Οργανισμός διασφαλίζει την ομοιόμορφη τήρηση των κανόνων του Σένγκεν, προασπίζοντας ταυτόχρονα τα θεμελιώδη δικαιώματα στα εξωτερικά σύνορα (Efthymiou, 2021).

ΙΙΙ. 3. Ο Πολυδιάστατος ρόλος του Οργανισμού

Ο ρόλος του Frontex εκτείνεται σε πολλαπλές διαστάσεις, συνδυάζοντας λειτουργίες στρατηγικής ανάλυσης, επιχειρησιακής παρέμβασης και εποπτείας. Η πολυδιάστατη αυτή δράση θεμελιώνεται στην διεθνή συνεργασία και πλαισιώνεται από αυστηρούς μηχανισμούς λογοδοσίας για τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, διασφαλίζοντας την πλήρη ευθυγράμμιση με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο (Efthymiou, 2021).

1. Στρατηγική Ανάλυση και Επιτήρηση Συνόρων

Η συνεισφορά του Frontex στην επιχειρησιακή θωράκιση των κρατών μελών κρίνεται καθοριστική, καθώς παρέχει εξειδικευμένη τεχνική υποστήριξη και πληροφόρηση για την αποτύπωση των μεταναστευτικών προτύπων και των διασυνοριακών εγκληματικών δικτύων. Μέσω της συστηματικής παρακολούθησης των ροών προς και εντός της ΕΕ, ο Οργανισμός εκπονεί ετήσιες αναλύσεις κινδύνου (Risk Analysis), τα πορίσματα των οποίων αποτελούν πυξίδα για τα ΚΜ κατά τον σχεδιασμό των συνοριακών τους επιχειρήσεων (Σαρλάς, 2018).Ακρογωνιαίο λίθο σε αυτή τη διαδικασία αποτελεί το σύστημα EUROSUR. Πρόκειται για ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο επιχειρησιακής συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών, το οποίο ενισχύει την «επίγνωση της κατάστασης» (situational awareness) στα εξωτερικά σύνορα. Σύμφωνα με τον Κοροντζή (2022), το EUROSUR επιτρέπει την έγκαιρη ανίχνευση απειλών, όπως η παράνομη διακίνηση και η τρομοκρατία, ενώ συμβάλλει καίρια στις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης. Παράλληλα, ο Οργανισμός επενδύει στην καινοτομία, θεσπίζοντας κοινά εκπαιδευτικά πρότυπα για τους ευρωπαίους συνοριοφύλακες και προωθώντας τη χρήση τεχνολογιών αιχμής για την αποτελεσματικότερη φύλαξη των συνόρων

2 Εκτελεστικές Αρμοδιότητες

Βάσει του αναθεωρημένου κανονιστικού πλαισίου, το επιχειρησιακό πεδίο δράσης του Frontex έχει διευρυνθεί σημαντικά, θέτοντας στο επίκεντρο τις κοινές επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα, τις παρεμβάσεις ταχείας αντίδρασης, καθώς και τις διαδικασίες επιστροφών. Ο Οργανισμός αναλαμβάνει τον πλήρη σχεδιασμό και συντονισμό των εν λόγω δράσεων, αξιοποιώντας το μόνιμο σώμα της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και τον ίδιο τεχνικό εξοπλισμό, εξασφαλίζοντας έτσι την άμεση και αποτελεσματική ανταπόκριση στις συνοριακές προκλήσεις. Η επιχειρησιακή του εμπλοκή εκτείνεται σε ένα ευρύ φάσμα ενεργειών, όπως οι συνοριακοί έλεγχοι, οι περιπολίες, η εναέρια και θαλάσσια επιτήρηση, αλλά και η κρίσιμη συνδρομή σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στον τομέα των επιστροφών, καθώς ο νέος κανονισμός έχει ενισχύσει τις αρμοδιότητες του Οργανισμού, καθιστώντας τον κεντρικό πυλώνα στην πολιτική διαχείρισης της μετανάστευσης της ΕΕ. Πλέον, ο Frontex δύναται να οργανώνει και να εκτελεί επιχειρήσεις επιστροφής, υποστηρίζοντας ενεργά τα ΚΜ τόσο στις οικειοθελείς όσο και στις αναγκαστικές απομακρύνσεις.

Δεδομένου ότι οι διαδικασίες αυτές ενέχουν κινδύνους για τα ανθρώπινα δικαιώματα, η τήρηση αυστηρών μηχανισμών ελέγχου κρίνεται επιβεβλημένη. Κάθε επιχείρηση αναγκαστικής επιστροφής οφείλει να επιβλέπεται από ειδικό παρατηρητή, ενώ επιπρόσθετη δικλείδα ασφαλείας αποτελεί η αρμοδιότητα της Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης να διενεργεί επιτόπιες επισκέψεις.

Αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό, το επιχειρησιακό προσωπικό του Frontex —το οποίο απαρτίζει το μόνιμο σώμα— αποτελείται από μόνιμα στελέχη του Οργανισμού και αποσπασμένους αξιωματικούς από τα ΚΜ . Όλες οι κατηγορίες προσωπικού δεσμεύονται από αυστηρό Κώδικα Δεοντολογίας, ο οποίος διασφαλίζει τον σεβασμό στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την απαγόρευση των διακρίσεων και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η στρατηγική του Οργανισμού βασίζεται στη συνέργεια με άλλους ευρωπαϊκούς φορείς, όπως η EASO, η FRA και η Europol, προωθώντας μια συντονισμένη απάντηση στις πιέσεις που δέχονται τα εξωτερικά σύνορα. Στόχος είναι η πλήρης επιχειρησιακή ικανότητα του σώματος να ανέλθει στους 10.000 αξιωματικούς έως το έτος 2027 (Efthymiou, 2021)

3. Μηχανισμοί Αξιολόγησης Τρωτότητας και Διασφάλιση Συμμόρφωσης

Ο Frontex έχει αναλάβει έναν κρίσιμο ρυθμιστικό ρόλο έναντι των κρατών μελών, μέσω της διενέργειας «αξιολογήσεων τρωτότητας» (vulnerability assessments). Στόχος των εν λόγω αξιολογήσεων είναι η εκτίμηση της επιχειρησιακής ετοιμότητας των κρατών να διαχειριστούν τις πιέσεις στα εξωτερικά σύνορα, ο υπολογισμός των επιπτώσεων στη λειτουργία του χώρου Σένγκεν, καθώς και η καταγραφή της συνεισφοράς τους σε υλικοτεχνική υποδομή και ανθρώπινο δυναμικό για τις ανάγκες του μόνιμου σώματος. Στο πλαίσιο αυτό, ο Οργανισμός ελέγχει συστηματικά τη διαθεσιμότητα και την επάρκεια του τεχνικού εξοπλισμού, των συστημάτων διοίκησης και του εξειδικευμένου προσωπικού που απαιτείται για την αποτελεσματική φύλαξη των συνόρων.

Η διαδικασία αξιολόγησης επαναλαμβάνεται τουλάχιστον ανά τριετία. Σε περίπτωση εντοπισμού ελλείψεων ή αδυναμιών, ενεργοποιείται ένας κλιμακωτός μηχανισμός συμμόρφωσης: αρχικά, ο Εκτελεστικός Διευθυντής του Frontex προτείνει συγκεκριμένα διορθωτικά μέτρα. Εάν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί, το Διοικητικό Συμβούλιο έχει την εξουσία να εκδώσει δεσμευτική απόφαση που καθορίζει τις απαιτούμενες ενέργειες. Σε περίπτωση επίμονης άρνησης συμμόρφωσης, το ζήτημα παραπέμπεται στο Συμβούλιο, το οποίο δύναται να λάβει απόφαση για τον μετριασμό των κινδύνων, εξουσιοδοτώντας τον Frontex να προβεί σε ταχείες επεμβάσεις ή να αναπτύξει δικό του τεχνικό εξοπλισμό. Το έσχατο στάδιο της διαδικασίας, εφόσον το κράτος μέλος εξακολουθεί να αρνείται τη συνεργασία, προβλέπει την κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 29 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν από την Επιτροπή, η οποία δύναται να οδηγήσει στην επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Αξίζει να σημειωθεί ότι η αξιολόγηση τρωτότητας διακρίνεται από τον Μηχανισμό Αξιολόγησης Σένγκεν, καθώς διενεργείται συχνότερα και εστιάζει πρωτίστως στην πρόληψη επιχειρησιακών κινδύνων και όχι απλώς στον νομικό έλεγχο. Εντούτοις, τα ευρήματα των δύο μηχανισμών συνδυάζονται για την πληρέστερη κατανόηση της κατάστασης και τη βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων.

Τέλος, το ελεγκτικό έργο του Frontex ενισχύεται από το δίκτυο των Αξιωματικών Συνδέσμων που τοποθετούνται στα ΚΜ. Οι αξιωματικοί αυτοί λειτουργούν ως ενδιάμεσοι δίαυλοι επικοινωνίας μεταξύ του Οργανισμού και των εθνικών αρχών, παρακολουθούν την τήρηση των κατευθυντήριων γραμμών, αναφέρουν κρίσιμα περιστατικά και συνεισφέρουν δεδομένα στις εκθέσεις αξιολόγησης τρωτότητας (Rijpma, 2016).

4. Διεθνής Συνεργασία

Ο Frontex δίνει έμφαση στη διεθνή συνεργασία για τη διασφάλιση της εφαρμογής της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, αναγνωρίζοντας την αλληλεξάρτηση μεταξύ της εξωτερικής και της εσωτερικής ασφάλειας. Αυτή η συνεργασία περιλαμβάνει συμφωνίες συνεργασίας μεταξύ του Frontex και χωρών εκτός ΕΕ, με επίκεντρο την ανταλλαγή πληροφοριών, την αναλυτική παρακολούθηση της κατάστασης, τη δημιουργία ικανοτήτων και την

επιχειρησιακή και τεχνική βοήθεια, που συχνά υποστηρίζεται από ενωσιακή χρηματοδότηση (Κανονισμός ΕΕ 2019/1896).

Η επιχειρησιακή συνεργασία στα εξωτερικά σύνορα πραγματοποιείται σε διάφορα επίπεδα: ανάπτυξη ομάδων Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής με εκτελεστικές εξουσίες σε τρίτη χώρα βάσει συμφωνίας για το καθεστώς της, ανάπτυξη ομάδων ως εμπειρογνωμόνων της ΕΕ σε συνοριακά σημεία διέλευσης μεταξύ δύο τρίτων χωρών, με τη συμμετοχή αξιωματικών από τρίτες χώρες ως παρατηρητές στις επιχειρησιακές δραστηριότητες του Frontex και τη συμμετοχή αξιωματικών τρίτων χωρών σε κοινή συνεργασία για την επιβολή του νόμου. (Κανονισμός ΕΕ 2019/1896)

Η συνεργασία του Frontex με τρίτες χώρες είναι ιδιαίτερα κρίσιμη στις επιχειρήσεις επιστροφής, όπου τα επιτυχή αποτελέσματα εξαρτώνται από τον εντοπισμό, την ταυτοποίηση και την συνδρομή για την έκδοση απαραίτητων ταξιδιωτικών εγγραφων των μεταναστών, διαδικασίες που ο Οργανισμός υποστηρίζει ενεργά.

Τέλος, ο Frontex έχει αναπτύξει ένα ευρύ πλέγμα θεσμικών συνεργασιών με άλλους φορείς της Ένωσης και διεθνείς οργανισμούς. Ειδικότερα, ανταλλάσσει δεδομένα με την Europol και συνεργάζεται με την Interpol για την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος (Κοροντζής, 2022). Παράλληλα, διατηρεί στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) για τη διαχείριση θεμάτων διεθνούς προστασίας και τη διευκόλυνση των επιστροφών, ενώ το δίκτυο συνεργατών του περιλαμβάνει την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ), τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA), την EUROJUST και τον eu-LISA, διασφαλίζοντας μια ολιστική προσέγγιση στη διαχείριση των συνόρων (Efthymiou, 2021).»

5. Θεσμικό Πλαίσιο Εγγυήσεων και Μηχανισμοί Λογοδοσίας

Ως θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Frontex δεσμεύεται απόλυτα από το κανονιστικό πλαίσιο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως αυτό απορρέει από τις ιδρυτικές Συνθήκες. Ο σεβασμός στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τα

δικαιώματα αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της Ένωσης (Άρθρο 2 ΣΕΕ), ενώ η συγκρότηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης οφείλει να ευθυγραμμίζεται πλήρως με τις αρχές αυτές (Άρθρο 67 ΣΛΕΕ). Καταλυτική σημασία έχει η νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος ισχύει για όλα τα θεσμικά όργανα και τα ΚΜ κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου (Άρθρο 6 ΣΕΕ, Άρθρο 51 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ).

Η ραγδαία διεύρυνση της εντολής του Frontex συνοδεύτηκε από έντονη κριτική και νομικές διενέξεις αναφορικά με την επάρκεια των εγγυήσεων, ειδικότερα ως προς την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement). Ως απάντηση στις συνεχιζόμενες επικρίσεις, ο Κανονισμός του 2019 θωράκισε θεσμικά την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, θέτοντας ως προτεραιότητα τη συμμόρφωση με το δίκαιο της ΕΕ και τις διεθνείς συμβάσεις.

Προς τούτο, ενεργοποιήθηκε ένα πλέγμα εργαλείων ελέγχου και λογοδοσίας, το οποίο περιλαμβάνει τη Στρατηγική για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα και τους Κώδικες Δεοντολογίας. Κεντρικό ρόλο διαδραματίζει το Συμβουλευτικό Φόρουμ, μια ανεξάρτητη ομάδα εμπειρογνωμόνων που παρέχει εξειδικευμένες συμβουλές. Παράλληλα, ο θεσμός του Υπευθύνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRO) ενισχύθηκε σημαντικά το 2019, ο FRO λειτουργεί πλέον με αυξημένη ανεξαρτησία, λογοδοτώντας απευθείας στο Διοικητικό Συμβούλιο. Στα νέα του καθήκοντα περιλαμβάνονται η γνωμοδότηση επί όλων των Επιχειρησιακών Σχεδίων, η διενέργεια ερευνών και η δημοσίευση ετήσιων εκθέσεων που αξιολογούν τη συμβατότητα των δράσεων του Οργανισμού με τα θεμελιώδη δικαιώματα

Επιπλέον, η εποπτεία στο πεδίο ασκείται από τους Παρατηρητές Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Fundamental Rights Monitors), οι οποίοι αποτελούν μέρος του μόνιμου σώματος και διασφαλίζουν τη συμμόρφωση κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων. Τέλος, από το 2016 λειτουργεί ο Μηχανισμός Υποβολής Καταγγελιών, δίνοντας τη δυνατότητα σε ιδιώτες που θίγονται να αναφέρουν παραβιάσεις. Παρά την ενίσχυση του πλαισίου λογοδοσίας, εξακολουθούν να διατυπώνονται προβληματισμοί για το κατά πόσον οι μηχανισμοί αυτοί επαρκούν για να αντισταθμίσουν αποτελεσματικά τις διευρυμένες εκτελεστικές εξουσίες του Οργανισμού.

Κεφάλαιο IV

Χώρος Σένγκεν

Η λειτουργία του χώρου Σένγκεν ως μιας ενιαίας περιοχής χωρίς εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους καθιστά επιβεβλημένη την αυστηρή φύλαξη και την κοινή διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τις θεμελιώδεις Συνθήκες (Άρθρο 3 ΣΕΕ και Άρθρο 77 ΣΛΕΕ), η Ένωση δεσμεύεται να παρέχει στους πολίτες της έναν χώρο ελευθερίας και ασφάλειας, θεσπίζοντας κοινούς κανόνες για τις θεωρήσεις (βίζα), το άσυλο και τη μετανάστευση. Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζουν μέτρα για την εναρμόνιση των ελέγχων και των προϋποθέσεων εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών.

Τα ΚΜ υποχρεούνται να ευθυγραμμίσουν τις πολιτικές τους ώστε να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης συνόρων. Μολονότι ο κανόνας είναι η ελεύθερη κυκλοφορία, διατηρείται η δυνατότητα προσωρινής επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, αποκλειστικά όμως σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου συντρέχει σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια τάξη, την ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία.

Τέλος, καθοριστικό ρόλο στη σύγχρονη στρατηγική της ΕΕ διαδραματίζει η τεχνολογία. Λόγω των αυξανόμενων μεταναστευτικών πιέσεων και των ελλείψεων που εντοπίστηκαν στο παρελθόν, οι αρχές στρέφονται πλέον σε προηγμένα συστήματα πληροφοριών. Η θέσπιση νομοθεσίας για «έξυπνα» και ανθεκτικά σύνορα στοχεύει στην κάλυψη των κενών ασφαλείας και στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των σύγχρονων απειλών μέσω ψηφιακών εργαλείων.

IV.1 Κώδικας Συνόρων Schengen

Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν, όπως κωδικοποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/399, αποτελεί το βασικό νομοθέτημα που θεσπίζει τους κανόνες σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την απουσία συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Ειδικότερα, ο Κανονισμός καθορίζει τις

προϋποθέσεις εισόδου για υπηκόους τρίτων χωρών, τις διαδικασίες ελέγχου προσώπων, καθώς και τις αυστηρές προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται η προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε περιπτώσεις σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια (ΕΕ L 77/1, 2016). Το πεδίο εφαρμογής του καλύπτει κάθε πρόσωπο που διέρχεται τα εξωτερικά σύνορα των Κρατών Μελών που συμμετέχουν στον χώρο Σένγκεν.

Μετά την αναθεώρηση του Κώδικα τον Μάρτιο του 2016, θεσπίστηκε η υποχρέωση υποβολής όλων των προσώπων σε ελέγχους κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, προκειμένου να εξακριβωθεί η ταυτότητά τους μέσω της επίδειξης ταξιδιωτικών εγγράφων. Στο πλαίσιο αυτό, εφαρμόζεται μια διαφοροποιημένη προσέγγιση. Πιο συγκεκριμένα, πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας υπόκεινται σε «στοιχειώδεις ελέγχους», οι οποίοι συνίστανται σε μια ταχεία εξακρίβωση της ισχύος του εγγράφου και της ταυτότητας του κατόχου, συχνά με τη χρήση τεχνικών μέσων και τη διαβούλευση με βάσεις δεδομένων για τον εντοπισμό ενδείξεων παραποίησης ή πλαστογράφησης (Άρθρο 8, Κανονισμός 2016/399), ενώ υπήκοοι τρίτων χωρών υποβάλλονται σε «διεξοδικό έλεγχο», ο οποίος περιλαμβάνει την αναλυτική εξέταση των προϋποθέσεων εισόδου, τον έλεγχο των σκοπών του ταξιδιού και των μέσων διαβίωσης. Οι υποχρεώσεις αυτές εφαρμόζονται οριζόντια σε όλα τα είδη συνόρων —εναέρια, θαλάσσια και χερσαία— τόσο κατά την είσοδο όσο και κατά την έξοδο από την επικράτεια της ΕΕ.

Είναι εξαιρετικά σημαντικό να τονιστεί ότι η διενέργεια των συνοριακών ελέγχων οφείλει να σέβεται την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Σύμφωνα με τις επιταγές του Κώδικα, οι έλεγχοι πρέπει να πραγματοποιούνται χωρίς διακρίσεις λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Παράλληλα, προβλέπονται ευνοϊκότεροι όροι για τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι μέλη οικογένειας Ευρωπαίων πολιτών (π.χ. σύζυγοι), καθώς αυτοί απολαμβάνουν παράγωγα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας (FRA & ECHR, 2014: 39)

IV.2 Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν- Schengen Information System (SIS)

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) αποτελεί τον κεντρικό πυλώνα και το σημαντικότερο «αντισταθμιστικό μέτρο» για την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για μια προηγμένη ηλεκτρονική βάση δεδομένων μεγάλης κλίμακας, η οποία επιτρέπει την άμεση ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών ελέγχου των συνόρων, της αστυνομίας και των δικαστικών αρχών των Κρατών Μελών (ΚΜ).

Το SIS ξεκίνησε τη λειτουργία του το 1995, βασιζόμενο στη Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν, με κύριο στόχο την ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας. Η ανάγκη για αναβάθμιση οδήγησε στη δεύτερη γενιά, το SIS II, το 2013, το οποίο επέτρεψε την εισαγωγή βιομετρικών δεδομένων (δακτυλικά αποτυπώματα, φωτογραφίες) και νέων κατηγοριών καταχωρίσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Η πλέον πρόσφατη και σημαντική εξέλιξη είναι η πλήρης εφαρμογή του αναθεωρημένου SIS (SIS Recast) τον Μάρτιο του 2023. Η νέα αυτή έκδοση βασίζεται στους Κανονισμούς (ΕΕ) 2018/1860, 2018/1861 και 2018/1862, οι οποίοι ενίσχυσαν τις δυνατότητες του συστήματος στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του διασυνοριακού εγκλήματος και της παράτυπης μετανάστευσης (eu-LISA, 2023). Σήμερα, το SIS θεωρείται η μεγαλύτερη και πλέον ευρέως χρησιμοποιούμενη βάση δεδομένων για την ασφάλεια στην Ευρώπη.

Το σύστημα περιλαμβάνει αυστηρά καθορισμένες κατηγορίες καταχωρίσεων (alerts), οι οποίες αφορούν πρόσωπα, άτομα για τα οποία έχει εκδοθεί Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης, υπηκόους τρίτων χωρών στους οποίους έχει απαγορευθεί η είσοδος ή η διαμονή, καθώς και εξαφανισθέντα πρόσωπα (με έμφαση στα ασυνόδευτα ανήλικα και ευάλωτα άτομα), αντικείμενα, δηλαδή πληροφορίες για κλαπέντα ή απολεσθέντα οχήματα, πυροβόλα όπλα, σκάφη, έγγραφα ταυτότητας και άλλα αντικείμενα που έχουν χρησιμοποιηθεί σε εγκληματικές πράξεις. (Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, 2021).

Η πρόσβαση στο σύστημα παρέχεται στις αρμόδιες εθνικές αρχές για συνοριακούς ελέγχους, την αστυνομία, τα τελωνεία, καθώς και στις αρχές έκδοσης

θεωρήσεων (βίζα). Επιπλέον, οργανισμοί της ΕΕ όπως η Europol, ο Frontex και η Eurojust έχουν δικαιώματα πρόσβασης για την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Το SIS αποτελείται από τρία βασικά μέρη. Το CS-SIS, το κεντρικό σύστημα που διαχειρίζεται ο Οργανισμός eu-LISA, τα N-SIS, τα εθνικά συστήματα κάθε Κράτους Μέλους που επικοινωνούν με το κεντρικό και τα γραφεία SIRENE. Κάθε χώρα διαθέτει ένα γραφείο SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries), το οποίο λειτουργεί ως επιχειρησιακό κέντρο 24/7 για την ανταλλαγή συμπληρωματικών πληροφοριών και τον συντονισμό των ενεργειών μετά από μια «επιτυχία» (hit) στο σύστημα (Συμβούλιο της ΕΕ, 2023).

Αξιζει να σημειωθεί, ότι λόγω του ευαίσθητου χαρακτήρα των πληροφοριών, η λειτουργία του SIS διέπεται από αυστηρούς κανόνες προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, υπό την εποπτεία του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (EDPS). Στο πλαίσιο των σύγχρονων προκλήσεων, το SIS εντάσσεται στην πρωτοβουλία της ΕΕ για τη διαλειτουργικότητα (Interoperability), ώστε να μπορεί να επικοινωνεί αυτόματα με άλλα συστήματα, όπως το Σύστημα Εισόδου/Εξόδου (EES) και το ETIAS, δημιουργώντας ένα αδιαπέραστο ψηφιακό τείχος προστασίας των συνόρων.

Η ευρύτατη χρήση του συστήματος SIS πιστοποιείται από τα στατιστικά στοιχεία: με τη βάση δεδομένων του να φιλοξενεί περίπου 91 εκατομμύρια εγγραφές, οι εθνικές αρχές πραγματοποίησαν σε αυτό περισσότερους από 6,7 δισεκατομμύρια ελέγχους αποκλειστικά κατά το έτος 2019 (Consilium, 2022).[1]

IV.3 Σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)

Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), το οποίο λειτουργεί από το 2011, αποτελεί το βασικό εργαλείο ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των Κρατών Μελών (ΚΜ) της ΕΕ σχετικά με τις θεωρήσεις (visa), με επίκεντρο τις αιτήσεις βραχείας διαμονής. Η αρχιτεκτονική του συστήματος βασίζεται σε τρεις πυλώνες: το Κεντρικό

1https://www.consilium.europa.eu/el/policies/it-systems-security-justice/

Σύστημα Πληροφοριών, CS-VIS, τα Εθνικά Συστήματα των συμμετεχόντων κρατών, N-VIS, και μια ασφαλή υποδομή επικοινωνίας μεταξύ τους. Δικαίωμα πρόσβασης στο σύστημα έχουν οι προξενικές αρχές, οι συνοριακές αρχές, οι αρχές μετανάστευσης (υπεύθυνες για τον έλεγχο των όρων εισόδου και παραμονής), καθώς και οι αρχές ασύλου των κρατών μελών. Μέσω του VIS, οι αρχές δύνανται να πραγματοποιούν βιομετρική αντιστοίχιση (δακτυλικά αποτυπώματα και ψηφιακή φωτογραφία) για την έγκυρη ταυτοποίηση των προσώπων και την πρόληψη της απάτης. Οι συνοριακές αρχές χρησιμοποιούν το VIS για την επαλήθευση της ταυτότητας των κατόχων θεωρήσεων, τον έλεγχο της γνησιότητας των εγγράφων και τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τους όρους εισόδου στον χώρο Σένγκεν. Κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, τα δεδομένα των αιτούντων (συμπεριλαμβανομένων των βιομετρικών) διασταυρώνονται με το σύστημα, καθιστώντας τον έλεγχο στο VIS υποχρεωτικό, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές εξαιρέσεις.

Σύμφωνα με τον αναθεωρημένο Κανονισμό (ΕΕ) 2021/1134, το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) ενισχύθηκε σημαντικά, καθώς το πεδίο εφαρμογής του επεκτάθηκε ώστε να περιλαμβάνει πλέον, πέραν των θεωρήσεων βραχείας διαμονής, και τις θεωρήσεις μακράς διαμονής καθώς και τις άδειες διαμονής, ενώ διασφαλίστηκε η διαλειτουργικότητα με άλλα πληροφοριακά συστήματα της ΕΕ για τα σύνορα και την ασφάλεια (όπως το EES, το ETIAS και το SIS). Η αναβάθμιση αυτή αποσκοπεί στην αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών προκλήσεων και στην ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ.

IV.4 Αποτελεσματική διαχείριση εξωτερικών συνόρων

Η Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων (EIBM), όπως αυτή κατοχυρώνεται θεσμικά στο Άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896, συνιστά ένα πολυδιάστατο στρατηγικό πλαίσιο που υπερβαίνει τον παραδοσιακό συνοριακό έλεγχο, στοχεύοντας στην εύρυθμη λειτουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Στον πυρήνα αυτής της προσέγγισης βρίσκεται η εξισορρόπηση μεταξύ της διευκόλυνσης της νόμιμης κυκλοφορίας των προσώπων και της αποτελεσματικής πρόληψης του διασυνοριακού εγκλήματος, με ιδιαίτερη έμφαση στην καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών, της εμπορίας ανθρώπων και της

τρομοκρατίας. Παράλληλα, η EIBM ενσωματώνει ανθρωπιστικές παραμέτρους, θεσπίζοντας μηχανισμούς για την ταυτοποίηση ευάλωτων ομάδων και προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, διασφαλίζοντας την ορθή παραπομπή τους στις αρμόδιες αρχές.

Η επιχειρησιακή διάσταση του συστήματος περιλαμβάνει τις δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης σε θαλάσσιο περιβάλλον, οι οποίες εκτελούνται υπό το πρίσμα του Κανονισμού (ΕΕ) 656/2014 και του διεθνούς δικαίου, καθώς και τη διαρκή ανάλυση κινδύνου για την εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης. Η επιτυχία της ολοκληρωμένης διαχείρισης βασίζεται στην πολυεπίπεδη συνεργασία, η οποία εκτείνεται από τη διυπηρεσιακή σύμπραξη σε εθνικό επίπεδο έως τη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex). Η συνεργασία αυτή ενισχύεται περαιτέρω μέσω της αλληλεπίδρασης με τρίτες χώρες, ιδίως χώρες προέλευσης και διέλευσης, και της χρήσης προηγμένων τεχνολογικών υποδομών και πληροφοριακών συστημάτων μεγάλης κλίμακας.

Επιπροσθέτως, η EIBM περιλαμβάνει κρίσιμες παραμέτρους όπως η πολιτική επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών και οι μηχανισμοί ελέγχου ποιότητας, με κυριότερο την αξιολόγηση Σένγκεν, που διασφαλίζουν την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Επιπλέον, η προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η συνεχή εκπαίδευση του προσωπικού και η προώθηση της έρευνας και καινοτομίας αποτελούν οριζόντιες προτεραιότητες που διατρέχουν κάθε πτυχή της συνοριακής πολιτικής. Εν κατακλείδι, η διαμόρφωση μιας ενιαίας και υψηλού επιπέδου επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων αποτελεί την εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση για τη διαφύλαξη της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, ο Frontex αναδεικνύεται ως ο κεντρικός εγγυητής της επιχειρησιακής συνοχής, ενσωματώνοντας την απαραίτητη τεχνογνωσία για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων ασφαλείας (Κοροντζής, 2021).

IV.5 EURODAC

Το EURODAC (European Asylum Dactyloscopy Database) αποτελεί την κεντρική βιομετρική βάση δεδομένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία σχεδιάστηκε αρχικά για να υποστηρίξει την εφαρμογή του Συστήματος του Δουβλίνου. Από την ίδρυσή του το 2003, ο πρωταρχικός σκοπός του συστήματος ήταν ο προσδιορισμός του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου, μέσω της σύγκρισης δακτυλικών αποτυπωμάτων. Με τον τρόπο αυτό, το EURODAC λειτούργησε ως ανάχωμα στο φαινόμενο των πολλαπλών αιτήσεων («asylum shopping») εντός του χώρου Σένγκεν, διασφαλίζοντας τη διαφάνεια και τη διοικητική αποτελεσματικότητα.

Από την έναρξη λειτουργίας του, το σύστημα διήλθε από διαδοχικά στάδια αναβάθμισης. Η αναθεώρηση του 2013 σηματοδότησε μια σημαντική στροφή, επιτρέποντας —υπό αυστηρές προϋποθέσεις— την πρόσβαση στις εθνικές αρχές επιβολής του νόμου και στην Europol για την πρόληψη και εξιχνίαση τρομοκρατικών ή σοβαρών εγκληματικών πράξεων. Η πρόταση αναδιατύπωσης του 2016 έθεσε τις βάσεις για τη μετατροπή του EURODAC από ένα απλό εργαλείο διαχείρισης ασύλου σε ένα ευρύτερο μέσο ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης, προτείνοντας τη μείωση του ορίου ηλικίας για τη λήψη βιομετρικών δεδομένων και την αποθήκευση πρόσθετων πληροφοριών.

Η πλέον καθοριστική εξέλιξη σημειώθηκε τον Μάιο του 2024, με την επίσημη υιοθέτηση του νέου Κανονισμού EURODAC (2024/1358), ο οποίος αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Οι βασικές καινοτομίες του νέου πλαισίου περιλαμβάνουν:

- Μετάβαση από τις «Αιτήσεις» στους «Αιτούντες»: Το σύστημα πλέον δεν καταμετρά απλώς αιτήσεις, αλλά επιτρέπει στις αρχές να συνδέουν πολλαπλές μετακινήσεις ή αιτήσεις του ίδιου προσώπου σε ολόκληρη την ΕΕ.
- Εμπλουτισμός Βιομετρικών Δεδομένων: Πέραν των δακτυλικών αποτυπωμάτων, το EURODAC περιλαμβάνει πλέον και εικόνες προσώπου και προστίθενται αλφαριθμητικά δεδομένα (ονοματεπώνυμο, στοιχεία ταυτότητας, ημερομηνία γέννησης).

- Μείωση του Ορίου Ηλικίας: Το όριο για τη λήψη βιομετρικών στοιχείων μειώνεται από τα 14 στα 6 έτη. Η αλλαγή αυτή αποσκοπεί στην προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων, στη διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης και στον εντοπισμό παιδιών που έχουν εξαφανιστεί.
- Διεύρυνση του Πεδίου Εφαρμογής: Το σύστημα καλύπτει πλέον όχι μόνο αιτούντες άσυλο και άτομα που συλλαμβάνονται κατά την παράνομη διέλευση των συνόρων, αλλά και άτομα που διαμένουν παράνομα στην ΕΕ, καθώς και δικαιούχους προσωρινής προστασίας.
- Επισήμανση Απειλών Ασφαλείας (Security Flags): Εισάγεται η δυνατότητα επισήμανσης εάν ένα άτομο θεωρείται απειλή για την εσωτερική ασφάλεια, ενισχύοντας τη διαλειτουργικότητα με άλλα συστήματα (SIS, EES, ETIAS).

Στο σύστημα EURODAC συμμετέχουν τα 27 ΚΜ της ΕΕ, καθώς και οι τέσσερις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν (Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ελβετία). Παρά τη διεύρυνση των δεδομένων, η λειτουργία του διέπεται από αυστηρούς κανόνες προστασίας προσωπικών δεδομένων (GDPR και σχετική νομοθεσία της ΕΕ), με σκοπό τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των υποκειμένων και τη συμμόρφωση με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

IV.6 Σύστημα Εισόδου- Εξόδου

Το Σύστημα Εισόδου-Εξόδου (EES), το οποίο θεσπίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2017/2226, αποτελεί ένα από τα πιο φιλόδοξα Πληροφοριακά Συστήματα Μεγάλης Κλίμακας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στοχεύει στην πλήρη ψηφιοποίηση των συνοριακών ελέγχων για τους υπηκόους τρίτων χωρών που εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν, αντικαθιστώντας το παρωχημένο σύστημα της χειρόγραφης σφράγισης των διαβατηρίων. Η αρχιτεκτονική του συστήματος βασίζεται στην κεντρική αποθήκευση δημογραφικών και βιομετρικών δεδομένων (εικόνα προσώπου και τέσσερα δακτυλικά αποτυπώματα) από τον οργανισμό eu-LISA, εξασφαλίζοντας μια ενιαία βάση δεδομένων για όλα τα ΚΜ.

Η λειτουργία του EES αποσκοπεί στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων μέσω της αυτοματοποίησης. Το σύστημα υπολογίζει αυτόματα την επιτρεπόμενη διάρκεια παραμονής κάθε ταξιδιώτη, παρέχοντας στις αρχές τη δυνατότητα να εντοπίζουν με απόλυτη ακρίβεια τους «overstayers» (άτομα που υπερβαίνουν τη νόμιμη διάρκεια διαμονής). Πέρα από τη διαχείριση της μετανάστευσης, το EES ενισχύει την εσωτερική ασφάλεια, καθώς επιτρέπει στις αρχές επιβολής του νόμου και στην Europol την πρόσβαση σε ταξιδιωτικά ιστορικά για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του σοβαρού διεθνούς εγκλήματος. Παρά την αρχική δημοσίευση του Κανονισμού το 2017, η εφαρμογή του EES συνάντησε σημαντικές τεχνικές και υλικοτεχνικές προκλήσεις και έτσι μετά από διαδοχικές αναβολές που οφείλονταν στην ετοιμότητα των κεντρικών και εθνικών υποδομών, η σταδιακή έναρξη της επιχειρησιακής λειτουργίας του πραγματοποιήθηκε την 10 Οκτωβρίου του 2025.

Τα δεδομένα στο EES αποθηκεύονται για περίοδο τριών ετών (ή πέντε ετών για όσους υπερβαίνουν τη διαμονή), διασφαλίζοντας την τήρηση των κανόνων προστασίας προσωπικών δεδομένων.

Η μετάβαση στο EES σηματοδοτεί τη μετάβαση από τον έλεγχο των εγγράφων στον έλεγχο των προσώπων, ενισχύοντας την κυριαρχία και την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, ενώ παράλληλα διευκολύνει τους νόμιμους ταξιδιώτες μέσω της τεχνολογικής καινοτομίας.

IV.7 Μελλοντικές Προοπτικές και ο Ψηφιακός Μετασχηματισμός του Χώρου Σένγκεν

IV.7 i. Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS)

Το ETIAS, το οποίο θεσπίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2018/1240, έρχεται να καλύψει ένα σημαντικό κενό πληροφόρησης που αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης (visa). Ενώ οι κάτοχοι θεώρησης ελέγχονται μέσω του VIS, οι ταξιδιώτες χωρίς θεώρηση παρέμεναν σε μεγάλο βαθμό άγνωστοι στις αρχές πριν την άφιξή τους στα σύνορα. Μέσω του εν λόγω Συστήματος θα είναι έγκαιρος ο εντοπισμός ατόμων που ενδέχεται να αποτελούν

απειλή για την ασφάλεια, τη δημόσια υγεία (επιδημικός κίνδυνος) ή να συνδέονται με την παράνομη μετανάστευση. Η Κεντρική Μονάδα ETIAS, η οποία λειτουργεί υπό την ευθύνη του Frontex σε 24ωρη βάση, αποτελεί τον επιχειρησιακό πυρήνα του συστήματος. Η έναρξη λειτουργίας του ETIAS αναμένεται περίπου έξι μήνες μετά την έναρξη του EES Τα δύο συστήματα θα συνεργάζονται στενά για τον προκαταρκτικό έλεγχο ταξιδιωτών που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης.

IV.7 ii. Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου (ECRIS-TCN)

Συμπληρώνοντας το πλαίσιο ασφαλείας, ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/884 θέσπισε το ECRIS-TCN. Πρόκειται για ένα κεντρικό σύστημα που επιτρέπει στις αρχές να εντοπίζουν γρήγορα ποιο κράτος μέλος κατέχει πληροφορίες ποινικού μητρώου για έναν υπήκοο τρίτης χώρας. Το σύστημα αυτό καταργεί την ανάγκη για χρονοβόρες καθολικές αιτήσεις προς όλα τα ΚΜ, ενισχύοντας τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία στην καταπολέμηση του σοβαρού εγκλήματος και της τρομοκρατίας.

IV.7 iii. Διαλειτουργικότητα (Interoperability)

Η σημαντικότερη ίσως εξέλιξη στη διαχείριση των συνόρων είναι η θέσπιση του πλαισίου διαλειτουργικότητας (Κανονισμοί 2019/817 και 2019/818). Η διαλειτουργικότητα δεν καταργεί τα υφιστάμενα συστήματα (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS, ECRIS-TCN), αλλά τα «γεφυρώνει», επιτρέποντάς τους να ανταλλάσσουν δεδομένα με έξυπνο τρόπο. Τα τέσσερα βασικά εργαλεία της είναι η Ευρωπαϊκή Πύλη Αναζήτησης (ESP), όπου επιτρέπει την ταυτόχρονη αναζήτηση σε όλα τα συστήματα με ένα μόνο ερώτημα, η Κοινή Υπηρεσία Βιομετρικής Αντιστοίχισης (Shared BMS), που διευκολύνει τη διασταύρωση δακτυλικών αποτυπωμάτων και εικόνων προσώπου, το Κοινό Αποθετήριο Δεδομένων Ταυτότητας (CIR), το οποίο αποθηκεύει δημογραφικά και βιομετρικά στοιχεία για την ταυτοποίηση προσώπων και ο Ανιχνευτής Πολλαπλών Ταυτοτήτων (MID): Ειδοποιεί τις αρχές όταν ένα άτομο χρησιμοποιεί διαφορετικές ταυτότητες σε διαφορετικά συστήματα, καταπολεμώντας αποτελεσματικά την πλαστοπροσωπία.

IV.8. Ο Θεσμικός Ρόλος του eu-LISA

Ο οργανισμός eu-LISA παραμένει ο τεχνικός εγγυητής όλης αυτής της υποδομής. Με έδρα το Τάλλιν και επιχειρησιακό κέντρο στο Στρασβούργο, ο οργανισμός διασφαλίζει την αδιάλειπτη λειτουργία των συστημάτων (24/7) και την τεχνική ετοιμότητα των κρατών μελών για την ενσωμάτωση των νέων λειτουργιών διαλειτουργικότητας, η οποία αναμένεται να ολοκληρωθεί σταδιακά έως το 2025-2026.

Η μετάβαση σε μια ψηφιακά ενοποιημένη διαχείριση των συνόρων καθιστά την Ευρώπη πιο ασφαλή, ενώ παράλληλα διευκολύνει τους νόμιμους ταξιδιώτες. Η διασύνδεση των βάσεων δεδομένων διασφαλίζει ότι οι πληροφορίες δεν παραμένουν «στεγανές» σε εθνικό επίπεδο, αλλά αποτελούν κοινό κτήμα των αρχών ασφαλείας της Ένωσης, ενισχύοντας την ανθεκτικότητα του χώρου Σένγκεν απέναντι στις σύγχρονες απειλές.

Κεφάλαιο V

Στρατηγικές Καταπολέμησης της Παράνομης Μετανάστευσης

Μετά την ανάλυση του ρόλου των οργανισμών και της τεχνολογίας στα προηγούμενα κεφάλαια, γίνεται φανερό ότι αυτά αποτελούν τα μέσα για τη διαχείριση των συνόρων. Η πραγματική επιτυχία της ΕΕ δεν εξαρτάται μόνο από την τεχνική αρτιότητα των συστημάτων της, αλλά και από το πώς θα καταφέρει να αντιμετωπίσει τις πολιτικές πιέσεις και τις ανθρωπιστικές ανάγκες στην πράξη, στα εξωτερικά σύνορα. Η καταπολέμηση της διακίνησης είναι «διττή»: απαιτεί δράση εντός των συνόρων (επιχειρησιακή) και εκτός συνόρων (διπλωματική/εξωτερική).

V.1. Η Επιχειρησιακή Απόκριση στην Παράνομη Μετανάστευση

Η παράνομη διακίνηση μεταναστών (Migrant Smuggling) αποτελεί μία από τις πιο επικερδείς δραστηριότητες του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος. Σε αντίθεση με την εμπορία ανθρώπων (Trafficking), η οποία εμπεριέχει το στοιχείο του καταναγκασμού και της εκμετάλλευσης, η διακίνηση χαρακτηρίζεται αρχικά από τη συναίνεση του διακινούμενου με σκοπό την παράτυπη είσοδο σε μια χώρα (UNODC, 2018).

Όπως αναφέρει ο Χλούπης (2005: 152), η παράνομη διακίνηση μεταναστών πολύ συχνά συγχέεται με την εμπορία ανθρώπων, με αποτέλεσμα οι συγκεκριμένοι όροι να χρησιμοποιούνται ως ταυτόσημοι, ενώ διαφέρουν σε βασικά σημεία και κατ' ουσίαν αποτελούν δύο διαφορετικούς τύπους εγκλημάτων. Η κύρια διαφορά τους έγκειται στο γεγονός ότι η εμπορία ανθρώπων, πέρα από την παράνομη μεταφορά του θύματος, αφορά και στην εν συνεχεία ποικιλότροπη εκμετάλλευσή του, ήτοι την υποβίβασή του σε εμπορεύσιμο είδος (Συκιώτου, 2003: 152)

Η επιχειρησιακή απόκριση (operational response) των κρατών και των διεθνών οργανισμών εστιάζει στην εξάρθρωση των εγκληματικών δικτύων, τη φύλαξη των συνόρων και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η βάση της διεθνούς απόκρισης βρίσκεται στο Πρωτόκολλο κατά της παράνομης διακίνησης μεταναστών από τη ξηρά, τη θάλασσα και τον αέρα, το οποίο

συμπληρώνει τη Σύμβαση του ΟΗΕ κατά του Διεθνικού Οργανωμένου Εγκλήματος (Σύμβαση του Παλέρμο). Στόχος είναι η ποινικοποίηση της διακίνησης και όχι των ίδιων των μεταναστών (United Nations, 2000).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υιοθετήσει ανανεωμένα Σχέδια Δράσης κατά της διακίνησης (EU Action Plan against Migrant Smuggling), τα οποία δίνουν έμφαση στη συνεργασία με τρίτες χώρες και στην ενίσχυση των οργανισμών όπως η Europol και η Frontex (European Commission, 2021).

Η πρακτική εφαρμογή των ανωτέρω στρατηγικών κατευθύνσεων στο πεδίο εξειδικεύεται μέσω συγκεκριμένων επιχειρησιακών μεθοδολογιών:

V.1.i. Πληροφοριακή Αστυνόμευση (Intelligence-Led Policing)

Η σύγχρονη επιχειρησιακή απόκριση έχει μεταβεί από το παραδοσιακό μοντέλο της αντιδραστικής επιτήρησης στο μοντέλο της Πληροφοριακής Αστυνόμευσης, το οποίο εστιάζει στην προληπτική συλλογή και στρατηγική ανάλυση δεδομένων για την αποδόμηση των εγκληματικών δικτύων (Campana, 2020). Κεντρικό ρόλο σε αυτή τη διαδικασία διαδραματίζει το Ευρωπαϊκό Κέντρο κατά της Διακίνησης Μεταναστών (EMSC) της Europol, το οποίο λειτουργεί ως κόμβος πληροφοριών συντονίζοντας τις Κοινές Ομάδες Έρευνας (Joint Investigation Teams - JITs). Μέσω των JITs, οι αστυνομικές αρχές διαφορετικών κρατών-μελών συνεργάζονται σε πραγματικό χρόνο, ανταλλάσσοντας αποδεικτικά στοιχεία για τη δίωξη διασυνοριακών εγκλημάτων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται πλέον στην αντιμετώπιση του Digital Smuggling, αναφέρεται στη χρήση διαδικτυακών εργαλείων όπως τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, κρυπτογραφημένες εφαρμογές και τεχνητή νοημοσύνη από εγκληματικά δίκτυα για τη διευκόλυνση της παράνομης διακίνησης ανθρώπων και μεταναστών, καλύπτοντας τα πάντα, από την στρατολόγηση θυμάτων και τις διαφημιστικές οδούς με ψεύτικες υποσχέσεις έως τον συντονισμό της εφοδιαστικής, την παραγωγή πλαστών εγγράφων, τη διαχείριση κρυπτοπληρωμών και τον έλεγχο των θυμάτων μέσω ψηφιακής επιτήρησης, καθιστώντας το έγκλημα διεθνικό και πιο δύσκολο να εντοπιστεί από τις αρχές επιβολής του νόμου και το οποίο οι διακινητές χρησιμοποιούν ευρέως για τη στρατολόγηση μεταναστών και τον συντονισμό των ροών. Ως εκ τούτου, η ανάλυση ψηφιακών ιχνών και ανοιχτών πηγών (OSINT) καθίσταται κρίσιμης σημασίας για την

ταυτοποίηση των «εγκεφάλων» που κρύβονται πίσω από τις επιχειρήσεις διακίνησης (Europol, 2023; Sanchez, 2020).

V.1.ii Οικονομική Έρευνα

Μια εξίσου κρίσιμη πτυχή της καταστολής είναι η εφαρμογή της στρατηγικής «Follow the Money» (Ακολουθώντας το Χρήμα). Όπως επισημαίνει ο Campana (2020), η αστυνομική έρευνα δεν πρέπει να περιορίζεται στη σύλληψη των εκτελεστικών οργάνων, οδηγοί ή καπετάνιοι, αλλά να στοχεύει στον εντοπισμό των οργανωτών που διαχειρίζονται τα κέρδη. Ωστόσο, το εγχείρημα αυτό παρουσιάζει σημαντικές δυσκολίες, καθώς τα εγκληματικά δίκτυα χρησιμοποιούν συχνά το άτυπο σύστημα μεταφοράς χρημάτων Hawala, το οποίο δεν αφήνει τραπεζικά ίχνη, ή στρέφονται στα κρυπτονομίσματα για να εξασφαλίσουν ανωνυμία. Κατά συνέπεια, απαιτείται υψηλή εξειδίκευση από τις διωκτικές αρχές για την αποκρυπτογράφηση αυτών των "αόρατων" οικονομικών ροών (Reitano & Tinti, 2015)

V.1.iii Διαχείριση Συνόρων και Τεχνολογία

Η επιχειρησιακή απόκριση περιλαμβάνει τη φυσική επιτήρηση των συνόρων μέσω τεχνολογιών αιχμής Ωστόσο, η αυστηροποίηση των συνοριακών ελέγχων συχνά οδηγεί τους διακινητές στην εύρεση πιο επικίνδυνων διαδρομών, αυξάνοντας το κόστος και τον κίνδυνο για τους μετανάστες (Achilli, 2018). Η προσαρμοστικότητα των δικτύων είναι τεράστια. Όπως αναφέρουν οι Salt και Stein (1997), η διακίνηση λειτουργεί ως μια επιχειρηματική δραστηριότητα όπου η ζήτηση καθορίζει την προσφορά· όσο υπάρχει ζήτηση για μετακίνηση και κλειστά σύνορα, η "αγορά" της διακίνησης θα επιβιώνει.

Η επιχειρησιακή απόκριση στην παράνομη διακίνηση μεταναστών απαιτεί μια ολιστική προσέγγιση. Δεν αρκεί η αστυνομική καταστολή και η φύλαξη των συνόρων. Απαιτείται διεθνής συνεργασία, εξουδετέρωση της οικονομικής ισχύος των δικτύων και παράλληλα δημιουργία πλαισίου προστασίας για τους ευάλωτους πληθυσμούς. Η επιτυχία των επιχειρήσεων anti-smuggling κρίνεται όχι μόνο από τον αριθμό των συλλήψεων, αλλά και από τη μείωση των θανάτων στα σύνορα και την εξάρθρωση

των ανώτερων κλιμακίων της ιεραρχίας των διακινητών (Europol, 2023; UNODC, 2018).

V.2. Η Εξωτερική Διάσταση: Συνεργασία με Τρίτες Χώρες

Η αντιμετώπιση της παράνομης διακίνησης μεταναστών δεν περιορίζεται πλέον στα εδαφικά όρια των κρατών προορισμού, όπως η ΕΕ. Μια κεντρική στρατηγική επιλογή των τελευταίων ετών αποτελεί η «Εξωτερική Διάσταση» (External Dimension), η οποία στοχεύει στη διαχείριση των ροών και την εξάρθρωση των εγκληματικών δικτύων ήδη από τις χώρες καταγωγής και διέλευσης (Transit Countries). Η προσέγγιση αυτή μεταθέτει ουσιαστικά τον έλεγχο των συνόρων εκτός της επικράτειας της χώρας προορισμού, μια διαδικασία γνωστή ως «εξωτερικοποίηση» (externalization). Πιο συγκεκριμένα, η Lavenex (2006) αναλύει τον μετασχηματισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής μέσω μιας διπλής διαδικασίας: τη μεταφορά εξουσιών στο υπερεθνικό επίπεδο της ΕΕ («Shifting Up») και την ταυτόχρονη εξωτερικοποίηση των ελέγχων σε τρίτες χώρες («Shifting Out»). Στόχος αυτής της στρατηγικής είναι η δημιουργία μιας «ζώνης προστασίας» (buffer zone) γύρω από την Ευρώπη, ώστε να αναχαιτίζονται οι ροές και τα δίκτυα διακίνησης πριν προσεγγίσουν τα ευρωπαϊκά σύνορα.

V.2.1 Μηχανισμοί Συνεργασίας και Εργαλεία Πολιτικής

V.2.1.i. Συμφωνίες Επανεισδοχής

Ο ακρογωνιαίος λίθος της συνεργασίας με τρίτες χώρες είναι οι Συμφωνίες Επανεισδοχής (Readmission Agreements). Μέσω αυτών, οι τρίτες χώρες δεσμεύονται να δέχονται πίσω υπηκόους τους ή τρίτους που διήλθαν από το έδαφός τους. Για να επιτευχθεί αυτό, η ΕΕ και τα ΚΜ χρησιμοποιούν συχνά την αρχή της «αιρεσιμότητας», προσφέρουν δηλαδή οικονομική βοήθεια, εμπορικές συμφωνίες ή διευκολύνσεις στη χορήγηση βίζας (visa liberalization) με αντάλλαγμα την αυστηρότερη φύλαξη των συνόρων και την πάταξη των διακινητών (Cassarino, 2007& Reslow, 2012). Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνεργασίας αποτελεί η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας του 2016, στο πλαίσιο της οποίας η παροχή οικονομικής στήριξης και η

επιτάχυνση της διαδικασίας απελευθέρωσης θεωρήσεων συνδέθηκαν με τη δέσμευση της Τουρκίας να ενισχύσει τα μέτρα αποτροπής της παράνομης μετανάστευσης στο Αιγαίο και να δέχεται την επιστροφή μεταναστών από τα ελληνικά νησιά (European Council, 2016). Η διαδικασία απελευθέρωσης θεωρήσεων δεν ολοκληρώθηκε, καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε ότι δεν είχαν εκπληρωθεί πλήρως όλα τα κριτήρια που προβλέπονται στον Οδικό Χάρτη για την Απελευθέρωση Θεωρήσεων, ιδίως σε τομείς που αφορούν την αντιτρομοκρατική νομοθεσία και την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αντίστοιχη προσέγγιση υπό όρους εφαρμόστηκε και στα Δυτικά Βαλκάνια, όπου η κατάργηση της υποχρέωσης θεώρησης συνδέθηκε με την αποτελεσματική εφαρμογή συμφωνιών επανεισδοχής (Trauner, 2009). Πιο πρόσφατα, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναπτύξει παρόμοια πλαίσια συνεργασίας με χώρες της Βόρειας Αφρικής, όπως η Τυνησία και η Αίγυπτος, συνδυάζοντας την παροχή οικονομικής στήριξης με την ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα της καταπολέμησης των δικτύων παράνομης διακίνησης μεταναστών (European Commission, 2023).

V.2.1. ii. Ανάπτυξη Ικανοτήτων (Capacity Building)

Η συνεργασία όμως δεν περιορίζεται σε διπλωματικές συμφωνίες, αλλά επεκτείνεται στην πρακτική «οικοδόμηση ικανοτήτων» των τρίτων χωρών, με στόχο τη δημιουργία ισχυρών δομών συνοριακού ελέγχου που θα λειτουργούν ως «ασπίδα» για την ΕΕ.

Η πιο σημαντική εξέλιξη είναι η υπογραφή «Συμφωνιών Καθεστώτος» (Status Agreements) μεταξύ της ΕΕ και χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Αυτές οι νομικές συμφωνίες επιτρέπουν για πρώτη φορά στο προσωπικό της Frontex να ασκεί εκτελεστικές εξουσίες (π.χ. έλεγχο διαβατηρίων, περιπολίες, συλλήψεις) στο έδαφος τρίτων χωρών. Η αρχή έγινε με την Αλβανία το 2019 και ακολούθησαν το Μαυροβούνιο και η Σερβία. Μέσω αυτών, η ΕΕ δεν παρέχει απλώς συμβουλές, αλλά συν-διαχειρίζεται τα σύνορα των γειτόνων της (Frontex, 2019).

Επιπλέον στο πλαίσιο της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, η ΕΕ αναπτύσσει πολιτικές αποστολές για την εκπαίδευση τοπικών αρχών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αποστολή EUCAP Sahel Niger, η οποία παρείχε εκπαίδευση και εξοπλισμό στις αρχές του Νίγηρα, συμβάλλοντας καθοριστικά στη μείωση των ροών μέσω της πόλης Agadez, ενός βασικού κόμβου διακίνησης (Zardo, 2020).

Επίσης, πλέον του συμβατικού επιχειρησιακού εξοπλισμού, η ενίσχυση των ικανοτήτων εστιάζει και στρατηγικά στον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό των συστημάτων συνοριακού ελέγχου των χωρών εταίρων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει χρηματοδοτήσει την ενίσχυση της επιτήρησης συνόρων μέσω εξωτερικών χρηματοδοτικών εργαλείων. Μέσω του προγράμματος IPA II υποστηρίχθηκε η ενίσχυση της ικανότητας επιτήρησης των χερσαίων συνόρων της Τουρκίας στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης διαχείρισης συνόρων (European Commission, 2020). Παράλληλα, μέσω του Emergency Trust Fund for Africa υλοποιήθηκαν προγράμματα όπως το Support to Integrated Border and Migration Management in Libya, που περιλάμβαναν την ενίσχυση της Λιβυκής Ακτοφυλακής και τη δημιουργία κέντρων συντονισμού για τη θαλάσσια επιτήρηση, ενώ αντίστοιχα κονδύλια διατέθηκαν και για την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων της Τυνησίας (European Commission, 2017; 2019; 2023). Οι παρεμβάσεις αυτές εντάσσονται στη στρατηγική εξωτερικοποίησης της διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ (Carrera et al., 2018).

V.2.1.iii. Η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας

Το πιο εμβληματικό παράδειγμα αυτής της συνεργασίας αποτελεί η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016. Η συμφωνία βασίστηκε σε μια συναλλακτική λογική, σύμφωνα με την οποία όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά από την Τουρκία επιστρέφονται σε αυτήν, ενώ για κάθε Σύρο που επιστρέφεται, ένας άλλος Σύρος επανεγκαθίσταται σε κράτος-μέλος της ΕΕ. Παράλληλα, η ΕΕ δεσμεύθηκε να διαθέσει χρηματοδότηση ύψους 6 δισ. ευρώ μέσω του Facility for Refugees in Turkey και να επιταχύνει τη διαδικασία απελευθέρωσης θεωρήσεων για Τούρκους πολίτες, υπό όρους (Haferlach & Kurban, 2017; European Council, 2016).

Συγκεφαλαιώνοντας, η εξωτερική διάσταση αποτελεί πλέον αναπόσπαστο κομμάτι της πολιτικής κατά της διακίνησης. Ενώ προσφέρει εργαλεία για τη μείωση των ροών, η στρατηγική αυτή είναι εύθραυστη, καθώς εξαρτάται από τη γεωπολιτική σταθερότητα των τρίτων χωρών.

V.2.2. Κριτική και Προκλήσεις της Εξωτερικής Διάστασης

Ωστόσο, η στρατηγική της «εξωτερικοποίησης» του ελέγχου δεν είναι ανέφελη και έχει δεχθεί έντονη κριτική από τη διεθνή κοινότητα. Το βασικότερο πρόβλημα είναι

ότι δημιουργεί επικίνδυνες σχέσεις εξάρτησης. Όπως επισημαίνει η Greenhill (2010), αυταρχικά καθεστώτα μπορούν να χρησιμοποιήσουν τις μεταναστευτικές ροές ως «όπλο» (weaponization), απειλώντας να ανοίξουν τα σύνορα αν δεν ικανοποιηθούν τα οικονομικά ή πολιτικά τους αιτήματα, μετατρέποντας την ΕΕ σε όμηρο των συνεργατών της. Επιπλέον, εγείρονται σοβαρά ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αναθέτοντας τη φύλαξη σε χώρες με αμφιλεγόμενο ιστορικό κράτους δικαίου (π.χ. Λιβύη), υπάρχει ο κίνδυνος οι μετανάστες να εγκλωβίζονται σε συνθήκες κακοποίησης και εκμετάλλευσης, μακριά από τον νομικό έλεγχο της Ευρώπης (Moreno-Lax, 2017). Τέλος, στην πράξη αποδεικνύεται ότι το κλείσιμο μιας διαδρομής σπάνια σταματά τη διακίνηση, όπου οι διακινητές απλώς μετατοπίζουν τις ροές σε νέες, πιο επικίνδυνες και ακριβές διαδρομές, αυξάνοντας τελικά τα κέρδη τους (Reitano & Tinti, 2015)

V.3. Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2024)

Όλες οι παραπάνω επιχειρησιακές και διπλωματικές πρακτικές απέκτησαν πλέον ενιαία νομική μορφή με την με την υιοθέτηση της δέσμης του Συμφώνου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Απρίλιος 2024) και το Συμβούλιο (Μάιος 2024), η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Ιούνιο 2024 και θα εφαρμοστεί από το 2026. Το Σύμφωνο δεν αποτελεί απλώς μια μεταρρύθμιση του ασύλου, αλλά θεσμοθετεί μια αυστηρότερη και πιο τεχνοκρατική φύλαξη των συνόρων.

Η νέα αρχιτεκτονική της ευρωπαϊκής πολιτικής, όπως κωδικοποιήθηκε, βασίζεται σε τέσσερις κεντρικούς πυλώνες που στοχεύουν στη θωράκιση των συνόρων και την αποθάρρυνση της παράνομης διακίνησης.

1. Ενίσχυση των Εξωτερικών Συνόρων

Ο πρώτος στόχος είναι ο πλήρης έλεγχος των ατόμων που εισέρχονται στην ΕΕ. Αυτός ο πυλώνας υλοποιείται νομικά μέσω του Κανονισμού Ελέγχου (Screening Regulation), ο οποίος καθιερώνει μια υποχρεωτική διαδικασία ελέγχου διάρκειας έως 7 ημερών στα εξωτερικά σύνορα για όλους τους παράνομους αφιχθέντες, ώστε να γίνεται άμεση ταυτοποίηση και έλεγχος υγείας. Παράλληλα, η ασφάλεια ενισχύεται με την αναβάθμιση της βάσης δεδομένων Eurodac, η οποία πλέον συλλέγει βιομετρικά

στοιχεία (όπως εικόνες προσώπου) ακόμα και από παιδιά ηλικίας 6 ετών, επιτρέποντας δυνατότητα καταγραφής ένδειξης κινδύνου(European Commission, 2024)

2. Ενιαίες και Ταχείες Διαδικασίες Ασύλου

Στόχος είναι να σταματήσει η πολυετής αναμονή που εκμεταλλεύονται τα δίκτυα διακίνησης. Μέσω του Κανονισμού για τις Διαδικασίες Ασύλου (APR), θεσπίζεται η υποχρεωτική «διαδικασία συνόρων». Για υπηκόους χωρών με χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης, η αίτηση ασύλου θα εξετάζεται με ταχύρρυθμες διαδικασίες (εντός 12 εβδομάδων) ενώ οι αιτούντες παραμένουν σε εγκαταστάσεις/τοποθεσίες κοντά στα σύνορα για τη διάρκεια της διαδικασίας, με δυνατότητα κράτησης υπό προϋποθέσεις, ώστε να διαχωρίζονται άμεσα οι πρόσφυγες από τους οικονομικούς μετανάστες (Thym, 2021).

3. Μηχανισμός Αλληλεγγύης και Δίκαιης Κατανομής

Για την ανακούφιση των χωρών πρώτης υποδοχής (όπως η Ελλάδα και η Ιταλία), ο Κανονισμός Διαχείρισης Ασύλου και Μετανάστευσης (AMMR) εισάγει έναν μόνιμο, αλλά ευέλικτο μηχανισμό αλληλεγγύης. Τα ΚΜ υποχρεούνται να συνδράμουν, αλλά έχουν επιλογή: είτε να δεχθούν μετεγκαταστάσεις προσφύγων (relocation), είτε να πληρώσουν οικονομική εισφορά, είτε να παρέχουν επιχειρησιακή βοήθεια (προσωπικό/εξοπλισμό) για τη φύλαξη των συνόρων (Council of the EU, 2024).

V.4. Αποτελεσματικότερες Επιστροφές

Ο τέταρτος και καθοριστικός πυλώνας για την αποδυνάμωση των δικτύων διακίνησης εστιάζει στη βελτιστοποίηση των επιστροφών. Το Νέο Σύμφωνο θεσμοθετεί τη στενή διασύνδεση μεταξύ της διαδικασίας ασύλου και της επιστροφής. Πιο συγκεκριμένα, ενισχύεται η διασύνδεση ασύλου και επιστροφής, ιδίως μέσω της return border procedure για απορριφθείσες αιτήσεις στη διαδικασία συνόρων εξαλείφοντας τα νομικά και χρονικά κενά που εκμεταλλεύονταν στο παρελθόν οι διακινητές. Όπως αναλύει ο Carrera (2024), η στρατηγική αυτή αποσκοπεί στη μείωση των «γκρίζων ζωνών» παραμονής, καθιστώντας σαφές ότι η παράνομη είσοδος δεν εξασφαλίζει δικαίωμα διαμονής στην ΕΕ. Την προσπάθεια αυτή συνδράμει ο νεοσυσταθείς θεσμός του Συντονιστή Επιστροφών της ΕΕ ο οποίος αναλαμβάνει να

ενισχύσει την επιχειρησιακή συνεργασία με τις τρίτες χώρες για την αποδοχή των επαναπατριζόμενων. Η θέση ανακοινώθηκε στο πλαίσιο του Νέου Συμφώνου, αλλά ενεργοποιήθηκε επίσημα τον Μάρτιο του 2022. Η πρώτη «Συντονίστρια Επιστροφών» (EU Return Coordinator) είναι η Mari Juritsch από τη Φινλανδία. (European Commission., 2022.

V.5. Σύγχρονες Προκλήσεις

Η εφαρμογή του νέου θεσμικού και επιχειρησιακού πλαισίου φέρνει την Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμέτωπη με μια διττή και επιτακτική ανάγκη: την επίτευξη υψηλού επιπέδου κρατικής ασφάλειας με την ταυτόχρονη και αδιαπραγμάτευτη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Από τη μια πλευρά, η τεχνολογική θωράκιση και η ασφαλειοποίηση (securitization) κρίνονται απαραίτητες για την αποτελεσματική πάταξη των αδίστακτων δικτύων διακίνησης και την προστασία των πολιτών της Ένωσης. Από την άλλη, η χρήση εργαλείων όπως η βιομετρική επιτήρηση και οι ταχείες διαδικασίες («πλάσμα δικαίου») οφείλει να πλαισιώνεται από ισχυρές εγγυήσεις, ώστε να αποφευχθεί η διολίσθηση σε ένα αυταρχικό «Ψηφιακό Φρούριο» (Molnar, 2019).

Συνεπώς, το μεγάλο στοίχημα για το μέλλον δεν είναι η επιλογή μεταξύ ασφάλειας και ανθρωπισμού, αλλά η παραδοχή ότι αυτά τα δύο αγαθά πρέπει να είναι αλληλένδετα. Μια ασφαλής Ευρώπη οφείλει να είναι και μια δίκαιη Ευρώπη, αποδεικνύοντας στην πράξη ότι ο αυστηρός έλεγχος των συνόρων μπορεί και πρέπει να συνυπάρχει με τον απόλυτο σεβασμό στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια και στις αρχές του κράτους δικαίου

Συμπεράσματα- Επίλογος

Η παρούσα εργασία ανέδειξε ότι η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και την αντιμετώπιση της παράνομης διακίνησης μεταναστών δεν αποτελεί μια στατική διαδικασία, αλλά μια δυναμική στρατηγική που εξελίσσεται διαρκώς. Από τη διαμόρφωση του κεκτημένου Σένγκεν έως τη σημερινή πολυεπίπεδη υλοποίηση, η Ένωση μετατοπίζεται σταδιακά από τους εθνικούς ελέγχους σε μια Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων (EIBM), όπου η ασφάλεια των εξωτερικών ορίων αποτελεί κοινή ευθύνη και προϋπόθεση για την εσωτερική ελευθερία.

Η μελέτη κατέδειξε ότι η αντιμετώπιση της παράνομης διακίνησης αποτελεί τον κεντρικό πυλώνα αυτής της πολιτικής. Η επιχειρησιακή υλοποίηση, μέσω της ενίσχυσης του Frontex και της ανάπτυξης προηγμένων πληροφοριακών συστημάτων (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS), παρέχει πλέον στα ΚΜ τα εργαλεία για την έγκαιρη ταυτοποίηση απειλών. Η διαλειτουργικότητα αυτών των συστημάτων αποτελεί το σύγχρονο «ψηφιακό ανάχωμα», επιτρέποντας τη μετάβαση από τον απλό έλεγχο εγγράφων στην ουσιαστική ταυτοποίηση προσώπων, περιορίζοντας έτσι τα περιθώρια της παρανομης μεταναστευσης.

Ωστόσο, οι σύγχρονες προκλήσεις παραμένουν σύνθετες και υπερβαίνουν το τεχνικό επίπεδο. Η εργαλειοποίηση των μεταναστευτικών ροών, δοκιμάζουν την αντοχή των ευρωπαϊκών αξιών. Το μεγάλο διακύβευμα για την ΕΕ παραμένει η ικανότητά της να διατηρήσει την ισορροπία ανάμεσα στην αποτελεσματική φύλαξη και την απαρέγκλιτη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η καταπολέμηση της διακίνησης δεν είναι μόνο ζήτημα αστυνόμευσης, αλλά και προστασίας της ανθρώπινης ζωής.

Συμπερασματικά, η ακεραιότητα του χώρου Σένγκεν εξαρτάται από τη στενή συνεργασία και την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών. Η επιτυχής αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης απαιτεί μια ολιστική προσέγγιση που συνδυάζει την τεχνολογία αιχμής και την επιχειρησιακή ετοιμότητα με μια δίκαιη μεταναστευτική πολιτική και πραγματική αλληλεγγύη. Μόνο μέσω αυτής της σύζευξης μπορεί η Ευρωπαϊκή Ένωση να διασφαλίσει έναν χώρο που θα παραμένει

ανοιχτός για τους νόμιμους ταξιδιώτες και τους έχοντες ανάγκη προστασίας, αλλά ερμητικά κλειστός για τα εγκληματικά δίκτυα εκμετάλλευσης.

Βιβλιογραφία

Α. Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- **Ανάγνου, Μ.** (2014). *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013)*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- **Αρβανιτόπουλος, Κ.** (2007). *Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Ιστορία, οι Θεσμοί, οι Πολιτικές*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- **Γαλάνης, Π.** (2017). *Μεθοδολογία της έρευνας στις επιστήμες υγείας*. Αθήνα: Κριτική.
- **Καζάκος, Π.** (2008). *Έτοιμη για το Μέλλον; Η Ευρώπη μετά την Αναθεώρηση των Συνθηκών*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση / Ι. Σιδέρης.
- **Κανελλόπουλος, Π.** (2010). *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Κοροντζής, Τ.** (2021). «Διαχείριση Ευρωπαϊκών Εξωτερικών Συνόρων». *International Multilingual Journal of Science and Technology (IMJST)*.
- **Κοροντζής, Τ.** (2021). *Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex): Νομικό πλαίσιο, εξέλιξη και επιχειρησιακός ρόλος*. (Ακαδημαϊκή μελέτη).
- **Κοροντζής, Τ.** (2022). *Η Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- **Λιαργκόβας, Π. & Παπαγεωργίου, Χ.** (2021). *Το Ευρωπαϊκό Φαινόμενο: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*. Αθήνα: Τζιόλα.
- **Νάσκου-Περράκη, Π.** (2003). «Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και την ΕΚ». Στο: Β. Σκουρής (επιμ.), *Ερμηνεία των Συνθηκών*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- **Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η.** (2016). *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές* (Επιμ. Ν. Μαραβέγιας). Αθήνα: Κριτική.
- **Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η.** (2016). *Οι Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικό Πρίσμα και Δράσεις*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη / Ι. Σιδέρης.

- **Παπαγιάννης, Δ.** (1999). *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- **Παπαγιάννης, Δ.** (1999). *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ και ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- **Παπαγιάννης, Δ.** (2001). *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- **Παπαγιάννης, Δ.** (2008). *Ο Χώρος της Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα / Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε.** (2023). *Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στην ΕΕ*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε.** (2023). *Η Ευρωπαϊκή Ένωση – Ιστορική Αναδρομή στην Πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Σαρλάς, Χ.** (2018). *Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Το Κεκτημένο του Σένγκεν*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Σαχπεκίδου, Ε.** (2018). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- **Στεφάνου, Κ.** (2004). *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- **Συκιώτου Αθ**., *Εμπορία ανθρώπων στα Βαλκάνια*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003,
- **Χλούπης Γ**., *Διασυνοριακο & Υπερεθνικο Οργανωμενο Εγκλημα*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2005
- **Χριστιανός, Β.** (2011). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- **Χρυσομάλλης, Μ.** (2021). *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Η Έννομη Τάξη*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Β. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- **Achilli, L.** (2018). *The Smuggler: Hero or Felon?* Migration Policy Centre Policy Brief, European University Institute.
- **Campana, P.** (2020). "Human Smuggling: Structure and Mechanisms". *Crime and Justice*, 49, 471-519.
- **Carrera, S. & Geyer, F.** (2023). *The revision of the EU Anti-Smuggling Package: Criminalising humanitarian assistance by the back door?* CEPS Policy Insight.

- **Carrera, S.** (2024). *The EU Pact on Migration and Asylum: The "Instrumentalisation" of Migration and Asylum Paradigms*. CEPS Policy Insights.
- **Carrera, S., den Hertog, L., & Panizzon, M.** (2018). *The EU Common European Asylum System: First steps towards a new partnership with third countries*. Study for the LIBE Committee, European Parliament.
- **Cassarino, J. P.** (2007). "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood". *The International Spectator*, 42(2), 179-196.
- **De Bruycker, P.** (2024). "The New Pact on Migration and Asylum: A 'Fresh Start' or a 'False Start'?". *European Journal of Migration and Law*.
- **Dinan, D.** (2010). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Palgrave Macmillan.
- **Efthymiou, A. A.** (2021). *Tools For The Management Of EU External Frontiers*. (Postgraduate Thesis).
- **Efthymiou, M.** (2021). *EU External Border Management: Legality, Ethics and Accountability*. London: Routledge.
- **Fink, M.** (2020). *The European Border and Coast Guard Agency and Fundamental Rights*. Oxford: Hart Publishing.
- **Gallagher, A. T., & David, F.** (2014). *The International Law of Migrant Smuggling*. Cambridge University Press.
- **Greenhill, K. M.** (2010). *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Cornell University Press.
- **Haferlach, L., & Kurban, D.** (2017). "Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement". *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, 31(4), 340-357.
- **Lavenex, S.** (2006). "Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control". *West European Politics*, 29(2), 329-350.
- **Leonard, S.** (2010). "EU border agency Frontex and cases of politicisation of migration". *Journal of European Public Policy*.
- **Maiani, F.** (2024). "The Pact on Migration and Asylum: The 'New' Paradigm of Responsibility-Sharing". *EU Law Analysis*.
- **Mitsilegas, V.** (2007). *EU Criminal Law*. Oxford: Hart Publishing.

- **Moreno-Lax, V.** (2017). *Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law*. Oxford University Press.
- **Moser, C.** (2020). "A Very Short Introduction to Frontex". *VerfBlog*.
- **Peers, S.** (2016). *EU Justice and Home Affairs Law (Vol. 1: EU Immigration and Asylum Law)*. Oxford: Oxford University Press.
- **Reitano, T., & Tinti, P.** (2015). *Survive and advance: The economics of smuggling refugees and migrants into Europe*. Institute for Security Studies Papers, 289.
- **Reslow, N.** (2012). "The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships". *European Journal of Migration and Law*, 14(4), 393-415.
- **Rijpma, J. & Fink, M.** (2020). "The Management of the European Union's External Borders". In: *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*.
- **Salt, J., & Stein, J.** (1997). "Migration as a business: The case of trafficking". *International Migration*, 35(4), 467-494.
- **Trauner, F.** (2009). "From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe". *Journal of European Public Policy*, 16(5), 774-790.
- **Zaiotti, R.** (2011). *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. University of Chicago Press.

Γ. Θεσμικά Κείμενα & Νομικές Πηγές

1. Συνθήκες (Πρωτογενές Δίκαιο)

- Συνθήκη των Παρισίων (1951)
- Συνθήκες της Ρώμης (1957)
- Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986)
- Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)
- Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)
- Συνθήκη της Νίκαιας (2001)
- Συνθήκη της Λισαβόνας (2007)
- Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)

- Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)
- Συμφωνία και Σύμβαση Εφαρμογής Σένγκεν (1985/1990)
- Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

2. Κανονισμοί & Οδηγίες (Δευτερογενές Δίκαιο)

- Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1358 (Eurodac)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2024/210 (Πλήρης εφαρμογή Σένγκεν σε Βουλγαρία και Ρουμανία)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1134 (Αναθεώρηση VIS)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 (Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή - Frontex)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2019/817 & 818 (Διαλειτουργικότητα)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2019/884 (ECRIS-TCN)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1240 (ETIAS)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2017/2226 (Σύστημα Εισόδου/Εξόδου - EES)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 (Κώδικας Συνόρων Σένγκεν)
- Κανονισμός (ΕΕ) 656/2014 (Επιτήρηση θαλάσσιων συνόρων)

3. Νομολογία Δικαστηρίου της ΕΕ (ΔΕΕ)

- Υπόθεση C-128/22, *Nordic Info κατά Belgische Staat* (2023).
- Υπόθεση C-368/20 και C-369/20, *NW κατά Landespolizeidirektion Steiermark* (2022).
- Υπόθεση C-254/11, *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei κατά Oskar Shomodi* (2013).
- Υπόθεση C-188/10, *Melki και Abdeli* (2010).

4. Διεθνείς Συμβάσεις & Έγγραφα ΟΗΕ

- United Nations. (2000). *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. New York.

- UNODC. (2018). *Global Study on Smuggling of Migrants*. United Nations Office on Drugs and Crime.

5. Εκθέσεις, Επίσημα Έγγραφα & Ιστοσελίδες ΕΕ

- **Council of the EU.** (2016). *EU-Turkey statement, 18 March 2016*. Press Release 144/16.
- **Council of the EU.** (2024). *Migration and Asylum Pact: Council adopts the reform of the EU rules*. Press Release, 14 May 2024.
- **European Commission.** (2021). *A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025)*. COM(2021) 591 final.
- **European Commission.** (2022). *Commission appoints EU Return Coordinator*. Brussels, 2 March 2022.
- **European Commission.** (2023). *Proposal for a Directive laying down minimum rules to prevent and counter the facilitation of unauthorised entry, transit and stay in the Union*. COM(2023) 755 final.
- **European Commission.** (2023). *EU-Tunisia Strategic Partnership Memorandum of Understanding*.
- **European Parliament.** (2016). *The Cost of Non-Schengen*. EPRS Study.
- **European Parliament.** (2024). *Parliament adopts new Migration and Asylum Pact*. Press Release, 10 April 2024.
- **Europol.** (2023). *European Migrant Smuggling Centre: 7th Annual Report*. The Hague.
- **Frontex.** (2023). *Fundamental Rights Strategy*.