



Εμβάθυνση στο Ουσιαστικό Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Θεματική Ενότητα: Η ελευθερία και οι περιορισμοί της

Ακαδημαϊκό έτος 2015-2016

Επίκουρη Καθηγήτρια Ρ.Ε. Παπαδοπούλου

**Οι περιορισμοί και οι εξαιρέσεις της ελευθερίας στον πολιτικό χώρο:
περιορισμοί και εξαιρέσεις εντός του ΧΕΑΔ ανεξαρτήτως του
κριτηρίου της ιθαγένειας. Ο θεμελιώδης ρόλος της Ασφάλειας στις
συνιστώσες του ΧΕΑΔ.**

Βαλέργα Μαρία, ΑΜ: 832

Γιωργάκη Μελίνα, ΑΜ: 833

Παπαδάκη Ραφαέλλα, ΑΜ: 842

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

-Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....σελ.3-6	
-Η αναγνώριση του δημοσίου συμφέροντος των κρατών μελών στο δίκαιο της Ε.Ε	
Πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο.....σελ.6-14	
Νομολογία.....σελ. 14-18	
-Ο θεμελιώδης ρόλος της ασφάλειας στις συνιστώσες του ΧΕΑΔ	
Άσυλο, μετανάστευση, έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα.....σελ.19-27	
Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.....σελ.27-33	
Αστυνομική συνεργασία.....σελ.34-39	
Δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις.....σελ.40-43	
Συμπερασματικές Παρατηρήσεις.....σελ.43-44	
Βιβλιογραφικές Αναφορές.....σελ.45-46	

Εισαγωγικά: η Ασφάλεια ως εφαλτήριο ανάπτυξης της ευρωπαϊκής ενοποίησης

Η συνεργασία των κοινοτικών εταίρων σε θέματα «εσωτερικής ασφάλειας» δεν εντάσσεται στην ιστορική αφετηρία της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας. Μεταγενέστερο δημιούργημα, ανατρέχει στην επαύριον της εγκαθίδρυσης, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1985-1986), του στόχου της ενιαίας αγοράς που απελευθέρωσε τη διακίνηση των εργαζομένων/προσώπων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η διατήρηση και ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» εισήχθη με τη συνθήκη του Άμστερνταμ και έλαβε σημαντική ώθηση από τη συνθήκη του Μάαστριχτ. Η συνθήκη της Λισαβόνας ανέδειξε καλύτερα τον πολιτικό χαρακτήρα του σχετικού στόχου, καθιστώντας την υλοποίηση του επιτακτικότερη-κατά τη νέα διατύπωση του άρθρου 3 παρ.2 ΣΕΕ: «Η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέσα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας». Η δωδέκατη σκέψη του Προοιμίου της συνθήκης επιβεβαιώνει το στόχο αυτού του εγχειρήματος, ήτοι τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, με ταυτόχρονη διαφύλαξη της ασφάλειας και της προστασίας των λαών των κρατών μελών.

Στο άρθρο 67 ΣΛΕΕ προσδιορίζονται ειδικότερα οι προς επίτευξη στόχοι: η εξασφάλιση της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, η ανάπτυξη κοινής πολιτικής ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα, η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας με καταπολέμηση της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και τέλος η αστυνομική και δικαστική συνεργασία με τη διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη και την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων. Για την επίτευξη των ως άνω στόχων το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει στρατηγικούς προσανατολισμούς (άρθρο 68 ΣΛΕΕ), ενώ συνιστάται μέριμνα των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας (άρθρο 69 ΣΛΕΕ). Καίτοι η καταπολέμηση της τρομοκρατίας δεν αναφέρεται μεταξύ των επίσημων στόχων του Τίτλου V ΣΛΕΕ, αξιοσημείωτη είναι η προοπτική του άρθρου 75 ΣΛΕΕ, σχετικά με τη δυνατότητα του Ευρωπαϊκού

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, αποφασίζοντας με τη συνήθη διαδικασία, να εκδίδουν Κανονισμούς για τη δημιουργία πλαισίου διοικητικών μέτρων, μέσω των οποίων θα ελέγχονται οι κινήσεις κεφαλαίων και πληρωμών φυσικών ή νομικών προσώπων, εφόσον θεωρούνται ύποπτα για διασυνδέσεις με τρομοκρατικές οργανώσεις¹.

Θεμελιωμένος ως αντίληψη και περιεχόμενο κυρίως στην ανάγκη άρσης των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο εσωτερικό της Ε.Ε, ο ΧΕΑΔ έχει ως πρωταρχικό πεδίο αναφοράς τον Ευρωπαϊκό πολίτη. Η Επιτροπή επεσήμανε με σχετική Ανακοίνωσή της, ότι η έννοια του Χώρου περικλείει και ανάγει στο επίπεδο της Ε.Ε την ουσία που απορρέει από τις δημοκρατικές παραδόσεις των κρατών μελών και αυτό που ονομάζουμε τελικά «κράτος δικαίου». **Η ελευθερία χάνει μεγάλο μέρος της σημασίας της, αν δεν μπορεί να βιωθεί μέσα σε ένα ασφαλές περιβάλλον, με πλήρη υποστήριξη ενός συστήματος δικαιοσύνης, στο οποίο να μπορούν να έχουν εμπιστοσύνη όλοι οι πολίτες της Ένωσης και οι διαμένοντες σε αυτήν.** Κατά συνέπεια, ό,τι αποτελεί στοιχείο του κράτους δικαίου αποτελεί παράλληλα εν δυνάμει στόχο του ΧΕΑΔ. Σε κάθε εκδοχή τους, η ελευθερία και η δικαιοσύνη συνδέονται στενότερα με τον άξονα της ασφάλειας, η διασφάλιση της οποίας κατά την χαρακτηριστική φράση του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jean-Claude Juncker, αποτελεί κοινή ευρωπαϊκή υποχρέωση². Περιεχόμενο της ελευθερίας είναι η ασφάλεια, ασφάλεια σημαίνει υπολογισμός του κινδύνου και ως κίνδυνος εκλαμβάνεται κάθε στοιχείο ικανό να διαταράξει το φιλελευθερισμό που διέπει τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Η Ένωση διαχειρίζεται πλέον, σε μεταεθνικό επίπεδο, ζητήματα που ανήκουν παραδοσιακά στη σφαίρα δράσης των κρατών μελών και στοχεύει στην προάσπιση και προώθηση ενός αυτόνομου γενικού συμφέροντος, το οποίο υπερβαίνει τα όρια μιας κλασσικής οικονομικής συνεργασίας και συνίσταται εντέλει στην παροχή ασφάλειας προς τους πολίτες της Ένωσης σε όλους τους τομείς δράσης της. Υπό αυτό το πρίσμα, το γενικό συμφέρον της Ασφάλειας που προασπίζει η Ένωση συνιστά εγγενές στοιχείο της ενοποιητικής διαδικασίας.

¹ Η σχετική δυνατότητα αποτέλεσε ένα από τα αντικείμενα σχολιασμού της περίφημης απόφασης του ΔΕΚ της 3.9.2008, στις υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation. Στις υποθέσεις αυτές, το ΔΕΚ κλήθηκε να αποσαφηνίσει και να αναπροσαρμόσει αυθεντικά τη θέση της κοινοτικής έννομης τάξης έναντι του διεθνούς δικαίου στον τομέα της επιβολής κυρώσεων.

² A New Start for Europe. My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission, 15.7.2014

Κατά την έκδοση της σχετικής νομοθεσίας, η Ένωση οφείλει να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως επίσης και τα διαφορετικά νομικά συστήματα και τις παραδόσεις των κρατών μελών (67 παρ.1 ΣΛΕΕ). Η Επιτροπή επεσήμανε ότι κατά την θέσπιση μέτρων ασφαλείας, η Ένωση και τα Κράτη Μέλη οφείλουν να συνεργάζονται ώστε να εξασφαλίζεται ο πλήρης σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπό τους όρους της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας και της νομιμότητας³.

Η συμφωνία Schengen εγγύο της Ασφάλειας στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε

Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής εντός της Ε.Ε, όπως σκιαγραφείται από το άρθρο 21 ΣΛΕΕ, αφορά τους πολίτες των κρατών μελών, που προσλαμβάνουν άνευ ετέρου τινός την ευρωπαϊκή ιθαγένεια⁴.

Το ζήτημα της εισόδου των πολιτών τρίτων χωρών εντός της επικράτειας των κρατών μελών της Ένωσης (εξωτερικά σύνορα Ε.Ε) και της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ενωσιακής επικράτειας όλων των προσώπων, πολιτών της Ένωσης και μη, αποτέλεσε αντικείμενο ρύθμισης από τη Συμφωνία Schengen, η οποία εντάχθηκε, επίσης, στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και κατέστη αναπόσπαστο μέρος της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ, δυνάμει ειδικού Πρωτοκόλλου⁵.

Το σύστημα Schengen έχει δημιουργήσει ένα χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, μεταφορών και εμπορευμάτων με την κατάργηση κάθε είδους ελέγχου στα κοινά εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε, σε αντίθεση με τα εξωτερικά σύνορα, όπου κι έχει μεταφερθεί πλέον ο έλεγχος. Η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δεν

³ “First, we need to ensure full compliance with fundamental rights. Security and respect for fundamental rights are not conflicting aims, but consistent and complementary policy objectives. The Union’s approach is based on the common democratic values of our open societies, including the rule of law and must respect and promote fundamental rights, as set out in the Charter of Fundamental Rights. All security measures must comply with the principles of necessity, proportionality and legality, with appropriate safeguards to ensure accountability and judicial redress. [...] The impact of any new initiative on free movement and the protection of personal data must be fully in line with the proportionality principle and fundamental rights.”

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Agenda on Security, Strasbourg, 28.4.2015

⁴ Η ιθαγένεια της Ε.Ε αναγνωρίζεται και απονέμεται κατά τρόπο αυτόματο σε κάθε φυσικό πρόσωπο, το οποίο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους, σύμφωνα με το εσωτερικό δίκαιο του αντίστοιχου κράτους. Πρόκειται για ιδιαίτερη μορφή ιθαγένειας, συμπληρωματικού και παρακολουθηματικού χαρακτήρα, η οποία δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια. Πρβλ άρθρο 20 ΣΕΕ και Δήλωση υπ’ αριθμόν 2 ΣΕΕ/ΣΛΕΕ.

⁵ Πρωτόκολλο υπ’ αριθμόν 19 σχετικά με το Κεκτημένο του Schengen το οποίο έχει ενσωματωθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

συνεπάγεται, ωστόσο, ταυτόχρονη αναγνώριση δικαιώματος ελεύθερης εισόδου στο χώρο Schengen, αλλά προϋποθέτει να διαθέτει ο εισερχόμενος τα απαιτούμενα έγγραφα. Τα εξωτερικά σύνορα μπορεί να τα διασχίσει ο τελευταίος μόνο στα συνοριακά σημεία διέλευσης και κατά τη διάρκεια καθορισμένων ωρών λειτουργίας. Ειδικά για την περίπτωση εισόδου αλλοδαπών τρίτων χωρών, ο Κώδικας Συνόρων Schengen απαιτεί να είναι ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός κάτοχος έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου που να επιτρέπει τη διέλευση των συνόρων, να είναι κάτοχος έγκυρης θεώρησης (visa) εφόσον απαιτείται, να έχει έγγραφα που να δικαιολογούν το σκοπό της διαμονής του, διαθέτοντας συγχρόνως τα απαραίτητα μέσα για τη διαβίωσή του, τόσο για την περίοδο παραμονής όσο και για την επιστροφή του στη χώρα προέλευσης και να μην έχει καταχωρηθεί στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, θεωρούμενος άτομο δυνάμενο να διαταράξει τη δημόσια τάξη, την ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις των κρατών μελών. Τα σχετικά με την κατάρτιση του καταλόγου αυτού ρυθμίζει στην ελληνική έννομη τάξη το άρθρο 82 του νόμου 3386/2005.

Όπως θα αναλυθεί στα κεφάλαια για τη σημασία της ασφάλειας στις επιμέρους συνιστώσες του ΧΕΑΔ, τα κράτη μέλη μπορούν να μεταφέρουν τον έλεγχο στα εσωτερικά τους σύνορα υπό προϋποθέσεις και για περιορισμένη χρονική περίοδο, μόνο σε περίπτωση σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια.

Η αναγνώριση του δημοσίου συμφέροντος των κρατών μελών στο δίκαιο της Ε.Ε.

Η δημιουργία μίας ενιαίας αγοράς χωρίς εσωτερικά σύνορα υπήρξε ανέκαθεν σημείο τριβής μεταξύ της Ένωσης και των συστατικών της κρατών, καθώς προϋποθέτει την εγκατάλειψη των εθνικών συνόρων και των παλαιών τάσεων προστατευτισμού.

Η παράμετρος της Ασφάλειας ως πυρήνας του δημοσίου συμφέροντος, παρεισφύρει στο δίκαιο της Ένωσης κατά τρόπο απρόβλεπτο και ανατρεπτικό. Τότε, οι ελευθερίες των πολιτών επανεγγράφονται σε σχέση με τους εκάστοτε κινδύνους που γεννώνται για την Ασφάλεια, εξισορροπούνται, δηλαδή, εκ νέου ώστε να ασκούνται υπό συνθήκες ασφάλειας, ταυτόχρονα ως οικονομικές και ως πολιτικές.

Ασκώντας ρυθμιστικές αρμοδιότητες σε τομείς που η Ένωση δεν έχει αναλάβει ακόμα νομοθετική πρωτοβουλία, τα κράτη επικαλούνται συχνά τη διατήρηση της τάξης και

την ανάγκη παροχής ασφαλείας στους πολίτες ως εξαιρετικό λόγο που δικαιολογεί παρέκκλιση από τους κανόνες περί ελευθεριών. Τη δυνατότητά τους αυτή αναγνωρίζει καταρχήν το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο, στο βαθμό, όμως, που το δημόσιο συμφέρον καταλήγει ένα διαρκές εθνικό ανάχωμα στην ενοποιητική διαδικασία, η επίκλησή του οριοθετείται και ελέγχεται από την Ένωση, ώστε να μην καταστεί μοχλός ματαίωσης της υλοποίησης της εσωτερικής αγοράς.

Το δημόσιο συμφέρον, αναλυόμενο στις θεμελιώδεις εκείνες ανάγκες που το κράτος έχει δικαίωμα αλλά και υποχρέωση να ικανοποιήσει, αναγνωρίζεται από την Ένωση **τόσο σε επίπεδο Συνθηκών, όσο και σε επίπεδο Νομολογίας.**

-Πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο

Σε επίπεδο Συνθηκών, η ίδια η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε αναγνωρίζει τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών στο δικαίωμα κυκλοφορίας από την πολιτική του πτυχή, για λόγους αναγόμενους στο δημόσιο συμφέρον των κρατών. Σύμφωνα με το άρθρο 21 ΣΛΕΕ, η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, όπως συναρτάται προς την ευρωπαϊκή ιθαγένεια του άρθρου 18 ΣΛΕΕ, γίνεται υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους.

Το άρθρο 36 ΣΛΕΕ επιτρέπει τέτοιους περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, εφόσον δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας ηθικής, τάξεως ή ασφαλείας, ενώ συμπεριλαμβάνει στους δικαιολογητικούς παράγοντες εξίσου την προστασία της χλωρίδας και της πανίδας, των εθνικών θησαυρών με καλλιτεχνική, ιστορική και αρχαιολογική αξία καθώς και της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύσεις χάριν της δημοσίας τάξεως, της δημοσίας ασφαλείας και υγείας προβλέπονται, ακόμα, στο άρθρο 45 ΣΛΕΕ που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, καθώς και στα άρθρα 46 και 65 ΣΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης και την ελευθερία κυκλοφορίας των κεφαλαίων αντίστοιχα.

Η νομική δυνατότητα της Ένωσης να προσδιορίζει, κατά τις εκάστοτε ειδικές συνθήκες, τους όρους αποκατάστασης της προαναφερόμενης ισορροπίας μεταξύ Ελευθερίας και Ασφάλειας, μεταξύ των περιορισμών που η μεν μπορεί να υφίσταται εκ λόγων της δε, προβλέπεται ρητά στο άρθρο 52 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ως ρυθμιστική εξουσία που απονέμεται στην Ένωση εντός συγκεκριμένων εξασφαλιστικών ορίων. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, τηρουμένης της

αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνο εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων. Η ρυθμιστική εναρμόνιση του γενικού συμφέροντος, επιδιωκόμενου ως ενιαίου για την Ένωση και τα κράτη μέλη της, επιτρέπει στα όργανα εφαρμογής, κοινά ή εθνικά, να ελέγχουν το μέτρο της αποδιδόμενης ελευθερίας σύμφωνα με τις εξασφαλιστικές αρχές της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, οι οποίες ενέχουν, παρά την επίφαση αντικειμενικότητας, μεγάλο περιθώριο πολιτικής εκτίμησης⁶.

Ειδική αναφορά πρέπει να γίνει στο παράγωγο δίκαιο και συγκεκριμένα στην Οδηγία **2004/38/EK**, η οποία εξειδικεύει την ως άνω δυνατότητα επιβολής περιορισμών⁷.

Οι συναφείς περιορισμοί ορίζονται συγκεντρωτικά στο κεφάλαιο VI (άρθρα 27-33) της Οδηγίας 2004/38 ΕΚ. Συγκεκριμένα, κατά ρητή πρόβλεψη του άρθρου 27 της Οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημοσίας τάξης, δημοσίας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Πρόκειται για αόριστες νομικές έννοιες που χρήζουν εξειδίκευσης κάθε φορά σε ad hoc βάση, δεδομένου ότι αποτελούν συνισταμένη των ειδικότερων κοινωνικών και πολιτιστικών συνθηκών που επικρατούν σε εθνικό επίπεδο. Η επίκληση τέτοιων λόγων για οικονομικές σκοπιμότητες αποκλείεται ρητά από το δεύτερο εδάφιο της 1^{ης} παραγράφου του άρθρου 27. Υπέρ αυτού συνηγορεί πάγια η νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία οι επιταγές του δημοσίου συμφέροντος μπορούν να έχουν χαρακτήρα κοινωνικό, ηθικό, πολιτιστικό, όχι όμως οικονομικό, καθότι σε μία τέτοια περίπτωση θα οδηγούσαν σε αναβίωση των εθνικών συνόρων και στην κατάτμηση των αγορών⁸.

⁶ Σκανδάμης, Ν. (2006), *Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης μεταξύ Κυριαρχίας και Αγοράς*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ. 143-144

⁷ Οδηγία 2004/38/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004. Στην ελληνική έννομη τάξη ενσωματώθηκε με το Προεδρικό Διάταγμα 106/2007.

⁸ **ΔΕΚ 14.3.2000, Eglise de Scientologie, C-54/99, σκέψη 17:** «(...)οι λόγοι αυτοί δεν μπορούν να εκτραπούν από τον κύριο σκοπό τους προκειμένου, στην πράξη, να εξυπηρετήσουν καθαρώς οικονομικούς σκοπούς(...)»

ΔΕΚ 28.10.1975, Rutili/Ministre de l'Interieur, 36/75, σκέψεις 30 και 31: «(...)δεν μπορεί, με πρόσχημα την επίκληση λόγων δημοσίας τάξεως, να εξυπηρετούνται «οικονομικοί σκοποί».

Σε συνέπεια με τα όσα εκτέθηκαν ανωτέρω για την προσέγγιση της Επιτροπής όσον αφορά τα μέτρα ασφαλείας, κάθε περιορισμός πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας⁹ και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του αφορώμενου ατόμου, η οποία εκλαμβάνεται ως πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιωδών κοινωνικών συμφερόντων¹⁰. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν μπορούν καθεαυτές να αιτιολογήσουν μέτρα δημοσίας τάξεως ή ασφάλειας, παρά μόνο στο μέτρο που μαρτυρούν ενεστώσα ή μέλλουσα ροπή προς συμπεριφορά αντίθετη στη δημόσια τάξη και ασφάλεια¹¹. Χαρακτηριστικό είναι πως

Ούτε, άλλωστε, με το άρθρο 8 του Κανονισμού 1612/68, το οποίο διασφαλίζει την ίση μεταχείριση όσον αφορά τη συμμετοχή σε συνδικαλιστικές οργανώσεις και την άσκηση συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, αναγνωρίζεται ότι είναι δυνατό να γίνεται επίκληση της επιφύλαξης σχετικά με τη δημόσια τάξη για λόγους αφορώντες την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών.»

⁹ Πρβλ αιτιολογικές σκέψεις 23 και 24 της Οδηγίας: «Η απέλαση των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας αποτελεί μέτρο το οποίο ενδέχεται να βλάψει σοβαρά πρόσωπα τα οποία, κάνοντας χρήση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που τους απονέμει η Συνθήκη [ΕΚ], έχουν ενταχθεί ουσιαστικά στο κράτος μέλος υποδοχής. Για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να περιορισθεί το πεδίο εφαρμογής των σχετικών μέτρων, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη ο βαθμός ένταξης των ενδιαφερομένων, η διάρκεια της παραμονής τους στο κράτος μέλος υποδοχής, η ηλικία και η κατάσταση της υγείας τους, η οικογενειακή και η οικονομική τους κατάσταση, καθώς και οι δεσμοί τους με τη χώρα καταγωγής τους.

Κατά συνέπεια, όσο μεγαλύτερη είναι η ένταξη των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους στο κράτος μέλος υποδοχής, τόσο μεγαλύτερη προστασία θα πρέπει να παρέχεται έναντι απέλασης.(...)».

¹⁰ **ΔΕΚ 28.10.1975 Rutilli/Ministre de l'Interieur, 36/75, σκέψη 28:** «Κατά συνέπεια, δεν μπορούν να επιβάλλονται περιορισμοί στα δικαιώματα των υπηκόων των κρατών μελών να εισέρχονται στο έδαφος του άλλου κράτους μέλους και να διαμένουν ή να διακινούνται εντός αυτού παρά μόνο εφόσον η παρουσία ή η συμπεριφορά τους εκεί συνιστά πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά της δημοσίας τάξεως.»

ΔΕΚ 7.6.2007, Επιτροπή/Βασιλείου Κάτω Χωρών, C-50/06, σκέψη 29: «Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι κάθε πολίτης της Ενώσεως πρέπει να έχει τη δυνατότητα να κάνει χρήση των ουσιαστικών και δικονομικών εγγυήσεων που προβλέπει η Οδηγία 64/221, ανεξάρτητα από την κατάστασή του από απόψεως δικαιώματος διαμονής. Δυνάμει του άρθρου 3 της εν λόγω Οδηγίας, η απέλαση ενός τέτοιου πολίτη για λόγους δημόσιας τάξεως πρέπει να θεμελιώνεται στην προσωπική συμπεριφορά του και δεν μπορεί να αιτιολογείται αποκλειστικά και μόνον από την ύπαρξη ποινικών καταδικών. Κατά πάγια νομολογία τα κράτη μέλη μπορούν να απελαύνουν υπηκόους άλλων κρατών μελών για τέτοιους λόγους μόνον οσάκις ο ενδιαφερόμενος αποτελεί ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή θίγουσα θεμελιώδες συμφέρον της εν λόγω κοινωνίας.»

¹¹ **ΔΕΚ 27.10.1977, Regina Bouchereau, C-30/77, σκέψεις 27 και 28:** «Το περιεχόμενο της παραγράφου 2 του άρθρου 3 της Οδηγίας, σύμφωνα με την οποία «προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν δύνανται καθεαυτές να αιτιολογήσουν τη λήψη παρόμοιων μέτρων» έχει την έννοια ότι απαιτεί από τις εθνικές αρχές να διατυπώσουν συγκεκριμένη εκτίμηση, υπό το πρίσμα των άρρηκτα συνδεδεμένων προς τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης συμφερόντων, πράγμα που δεν συμπίπτει, κατ' ανάγκη, με τις εκτιμήσεις που απετέλεσαν τη βάση της ποινικής καταδίκης.

στην απόφαση *Calfa*, ο ελληνικός νόμος που προέβλεπε ισόβια απέλαση υπηκόων άλλου κράτους μέλους που είχαν καταδικαστεί εντός της επικράτειας για παράβαση του νόμου περί ναρκωτικών κρίθηκε ασύμβατος προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, καθότι η ισόβια απέλαση διατασσόταν αυτομάτως κατόπιν της ποινικής καταδίκης, χωρίς περιθώρια εκτίμησης της ατομικής συμπεριφοράς του δράστη¹². Ως προς την συνδρομή του προσωπικού στοιχείου και της στοιχειοθέτησης ενεστώσας και σοβαρής απειλής, μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η υπόθεση *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, με την οποία κρίθηκε ότι η καταχώρηση στον κατάλογο ανεπιθύμητων προσώπων της Schengen δεν συνιστά παρά ένδειξη περί ύπαρξης τέτοιας απειλής, η οποία πρέπει να ενισχύεται. Εν προκειμένω, θεωρήθηκε ότι η Ισπανία παρέβη τις υποχρεώσεις της από την τότε Οδηγία 64/221, αρνούμενη να επιτρέψει την είσοδο στο έδαφός της σε μέλη της οικογένειας υπηκόων της, απλώς και μόνο επειδή περιλαμβάνονταν στον κατάλογο ανεπιθύμητων προσώπων του συστήματος Schengen¹³.

Πριν τη λήψη απόφασης απέλασης για λόγους δημοσίας τάξης ή ασφάλειας, το κράτος μέλος υποδοχής οφείλει να λαμβάνει υπόψη εκτιμήσεις όπως η διάρκεια παραμονής του αφορώμενου ατόμου στην επικράτειά του, η ηλικία του και η κατάσταση της υγείας του, η οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, η κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του στο κράτος μέλος υποδοχής και το εύρος των δεσμών του με τη χώρα καταγωγής (άρθρο 28 της Οδηγίας). Απόφαση απελάσεως δεν μπορεί να ληφθεί, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για πολίτη που έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτεια κράτους μέλους, παρά για εξαιρετικά σοβαρούς λόγους δημοσίας τάξης και ασφάλειας (παρ.2). Η ίδια λογική διέπει και την αυστηρή απαγόρευση απέλασης πολίτη της Ένωσης, η οποία επιτρέπεται μόνο καθόσον βασίζεται σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας, κατά τα οριζόμενα από τα κράτη μέλη

Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι η ύπαρξη ποινικής καταδίκης δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη παρά μόνο κατά το μέτρο που από τις περιστάσεις που προκάλεσαν την καταδίκη αυτή προκύπτει η ύπαρξη προσωπικής συμπεριφοράς συνιστώσας ενεστώσα απειλή κατά της δημοσίας τάξεως.»

ΔΕΚ 29.4.2004, Orfanopoulos and Oliveri, C-482/01, C-493/01, σκέψη 68: «Το Δικαστήριο κατέληξε ότι το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει την απέλαση υπηκόου κράτους μέλους η οποία στηρίχθηκε σε λόγους γενικής προλήψεως, ήτοι αποφασίστηκε με σκοπό την αποτροπή άλλων αλλοδαπών, ιδίως όταν το μέτρο αυτό διατάχθηκε αυτομάτως κατόπιν ποινικής καταδίκης, χωρίς να ληφθούν υπόψη ούτε η ατομική συμπεριφορά του δράστη της παραβάσεως ούτε ο εντεύθεν κίνδυνος για τη δημόσια τάξη.»

Πρόκειται για αυτούσια επανάληψη της σκέψης 59 της απόφασης **ΔΕΚ 10.2.2000, C-340/97, Nazli**.

¹² ΔΕΚ 19.1.1999, *Calfa*, C-348/96, σκέψη 27.

¹³ ΔΕΚ 31.1.2006, *Επιτροπή/Ισπανίας*, C-503/03, σκέψη 53.

στοιχεία, και τα υπό κρίση πρόσωπα έχουν συμπληρώσει δεκαετία στο έδαφος του κράτους μέλους ή πληρούν το κριτήριο της ανηλικότητας, εκτός αν η απέλαση θεωρείται απαραίτητη για το βέλτιστο συμφέρον των εμπλεκόμενων παιδιών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα του παιδιού της 20ης Νοέμβρη 1989 (παρ.3).

Οι επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας της παραγράφου 3 του άρθρου 28 αποτελούν στενότερη έννοια εκείνης των σοβαρών λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας της παραγράφου 2, διαπίστωση που επιβεβαιώθηκε με την απόφαση *Τσακουρίδη*¹⁴ της 23.11.2010, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι σκοπός του νομοθέτη ήταν να περιορίσει την εφαρμογή της συγκεκριμένης παραγράφου σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όχι απλώς όταν συντρέχει προσβολή της δημόσιας ασφάλειας, αλλά όταν η εν λόγω προσβολή είναι ιδιαίτερος σοβαρή. Από την απόφαση αυτή αλλά και τη μεταγενέστερή της *P.I*¹⁵ της 22.5.2012 προκύπτει ότι η διαπίστωση της ύπαρξης ή μη τέτοιων περιπτώσεων ιδιαίτερος σοβαρής προσβολής της δημόσιας ασφάλειας γίνεται στη βάση δύο κυρίως

¹⁴ **ΔΕΚ 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, σκέψεις 40-41:** «Από το γράμμα του άρθρου 28 της Οδηγίας 2004/38 και από την οικονομία της εν λόγω διάταξης, που παρατέθηκαν στις σκέψεις 24 έως 28 της παρούσας απόφασης, προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, επιβάλλοντας ως προϋπόθεση της λήψης οποιουδήποτε μέτρου απέλασης στις περιπτώσεις του άρθρου 28, παράγραφος 3, της Οδηγίας αυτής τη συνδρομή «επιτακτικών λόγων» δημόσιας ασφάλειας, χρησιμοποιώντας δηλαδή μια έννοια που είναι πολύ στενότερη από την έννοια των «σοβαρών λόγων» που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του ίδιου αυτού άρθρου, θέλησε προδήλως να περιορίσει τη δυνατότητα λήψης μέτρων βάσει της εν λόγω παραγράφου 3 σε «εξαιρετικές περιπτώσεις» και μόνο, όπως προβλέπεται στην εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας αυτής.

Πράγματι, η έννοια «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας» προϋποθέτει όχι μόνο ότι υπάρχει προσβολή της δημόσιας ασφάλειας, αλλά και ότι η προσβολή αυτή είναι ιδιαίτερα σοβαρή, πράγμα που εκφράζεται με τη χρήση του όρου «επιτακτικοί λόγοι».

¹⁵ **ΔΕΚ 22.5.2012, P.I, C-348/09, σκέψη 23:** «Καίτοι, κατ' ουσίαν, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να καθορίζουν, σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες που ενδέχεται να διαφέρουν ανάλογα με το κράτος μέλος και τη χρονική περίοδο, τις απαιτήσεις της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας, ιδίως ως δικαιολογητικό λόγο για παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, εντούτοις, οι απαιτήσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς, με αποτέλεσμα το περιεχόμενό τους να μην μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς έλεγχο εκ μέρους των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

Σκέψη 33: «Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, στο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της Οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να κρίνουν ότι ποινικά αδικήματα, όπως εκείνα του άρθρου 83, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, αποτελούν σοβαρή προσβολή θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, ικανή να συνιστά άμεση απειλή για την ηρεμία και τη σωματική ασφάλεια του πληθυσμού και ότι, ως εκ τούτου, εμπίπτουν στην έννοια «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας», με αποτέλεσμα να δικαιολογείται ενδεχομένως η λήψη μέτρου απελάσεως βάσει της παραγράφου 3 του άρθρου 28 της Οδηγίας 2004/38, υπό την προϋπόθεση ότι ο τρόπος τελέσεως τέτοιων αδικημάτων χαρακτηρίζεται ως ιδιαίτερα σοβαρός, κάτι που αποκείται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει βάσει ειδικής εξετάσεως της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί.»

κριτηρίων: αφενός τα ποινικά αδικήματα που διέπραξε το υπό απέλαση πρόσωπο, αφετέρου στην επικινδυνότητά του για την κοινωνία στη χώρα υποδοχής. Η διάταξη του 28 παρ.3 ουδόλως μπορεί να εκληφθεί ως παραπομπή εν λευκώ. Η σχετική ερμηνεία πρέπει να γίνεται συσταλτικά και με ad hoc εκτίμηση της συγκεκριμένης περίπτωσης.

Εστιάζοντας στους περιορισμούς χάριν της δημόσιας υγείας, οι μόνες ασθένειες που δικαιολογούν μέτρα περιοριστικά της ελευθερίας κυκλοφορίας, είναι οι ασθένειες που εγκλείουν κίνδυνο επιδημίας, όπως ορίζονται στις οικείες πράξεις της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας, καθώς και άλλες λοιμώδεις νόσοι ή μεταδοτικές παρασιτικές ασθένειες, εφόσον αποτελούν, στο κράτος μέλος υποδοχής, αντικείμενο διατάξεων προστασίας εφαρμοστέων στους ημεδαπούς (άρθρο 29 της Οδηγίας). Οι ασθένειες που επέρχονται περισσότερο από τρεις μήνες μετά την ημερομηνία άφιξης, δεν δικαιολογούν απέλαση από την επικράτεια. Αν υπάρχουν δε σοβαρές ενδείξεις για κίνδυνο της δημόσιας υγείας, το κράτος μέλος δύναται να υποβάλλει εντός τριών μηνών από την ημερομηνία άφιξης, σε δωρεάν ιατρική εξέταση τους απολαύοντες του δικαιώματος διαμονής, προκειμένου να πιστοποιηθεί ότι δεν πάσχουν από καμία από τις προαναφερόμενες ασθένειες. Οι εξετάσεις αυτές δεν μπορούν να λαμβάνουν, ωστόσο, συστηματικό χαρακτήρα.

Οι σχετικές με τη λήψη περιοριστικών μέτρων αποφάσεις πρέπει να κοινοποιούνται εγγράφως στους ενδιαφερόμενους με τρόπο εύληπτο και να αιτιολογούνται πλήρως¹⁶ (άρθρο 30 της Οδηγίας). Η κοινοποίηση πρέπει, επίσης, να περιλαμβάνει μνεία του δικαστηρίου ή της διοικητικής αρχής ενώπιον των οποίων μπορεί ο ενδιαφερόμενος να ασκήσει προσφυγή, την προθεσμία εντός της οποίας μπορεί να το πράξει και ενδεχομένως, την προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να εγκαταλείψει την επικράτεια του κράτους μέλους. Με εξαίρεση τις δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις κατεπείγοντος, η τασσόμενη προθεσμία για την εγκατάλειψη της επικράτειας δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός από την ημερομηνία της κοινοποίησης.

¹⁶ ΔΕΚ 28.10.1975 Rutili/Ministre de l'Interieur, 36/75, σκέψεις 37 και 38: «Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι κάθε προστατευόμενο από τις προαναφερθείσες διατάξεις πρόσωπο πρέπει να δικαιούται διττής εξασφάλισης, συνιστάμενης στη γνωστοποίηση της αιτιολογίας κάθε περιοριστικού της ελευθερίας του μέτρου και στη δυνατότητα ασκήσεως ένδικης προσφυγής. Επιβάλλεται να διευκρινιστεί ότι τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίσουν κάθε αναγκαία διάταξη ώστε να εξασφαλίζεται πράγματι σε κάθε θιγόμενο από περιοριστικό μέτρο πρόσωπο η διττή αυτή προστασία.»

Όσον αφορά τις διαδικαστικές εγγυήσεις που τίθενται υπέρ των αποδεκτών των μέτρων ασφαλείας, οι ενδιαφερόμενοι έχουν πρόσβαση σε δικαστικές και, ενδεχομένως, διοικητικές διαδικασίες προσφυγών και αναθεωρήσεων, οι οποίες είναι δυνατόν να συνοδεύονται από αίτηση ασφαλιστικών μέτρων για την αναστολή εκτελέσεως της εκάστοτε απόφασης. Σε αυτήν την περίπτωση, η σωματική απομάκρυνση του ενδιαφερομένου από την επικράτεια δεν μπορεί να διενεργείται προτού εξετασθεί η αίτηση των ασφαλιστικών μέτρων, παρά μόνο αν η απόφαση απέλασης βασίζεται σε προηγούμενη δικαστική απόφαση, τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα είχαν ήδη πρόσβαση σε δικαστική αναθεώρηση ή η απόφαση απέλασης βασίστηκε σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 28 παρ. 3 της ίδιας Οδηγίας. Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει, όσον αφορά τις δικονομικές εγγυήσεις, η νομολογία MRAX¹⁷ με την οποία επισημάνθηκε ότι οι διατάξεις της Οδηγίας επιβάλλεται να ερμηνεύονται διασταλτικώς, όσον αφορά το πεδίο προσωπικής εφαρμογής τους και συνεπεία αυτού κάθε αλλοδαπός σύζυγος υπηκόου κράτους μέλους που ισχυρίζεται ότι συγκεντρώνει τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για να ζητήσει την παρεχόμενη με την Οδηγία προστασία απολαύει των ελαχίστων δικονομικών εγγυήσεων που προβλέπουν τα σχετικά άρθρα της, έστω και αν δεν διαθέτει έγγραφο εμφαίνον την ταυτότητα ή αν, υποκείμενος σε υποχρέωση θεωρήσεως, εισήλθε στην επικράτεια κράτους μέλους χωρίς θεώρηση ή παρέμεινε εντός αυτής μετά τη λήξη ισχύος της θεωρήσεως του. Αντίθετη εκδοχή θα στερούσε από τις εγγυήσεις αυτές το ουσιαστικότερο περιεχόμενο της πρακτικής τους αποτελεσματικότητας.

Αξιοσημείωτο είναι πως, καίτοι τα κράτη μέλη μπορούν να απαγορεύσουν την είσοδο του ασκούντος την προσφυγής στην επικράτειά τους κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προσφυγής, δεν μπορούν να του απαγορεύσουν να υπερασπισθεί τον εαυτό του στη δίκη, αυτοπροσώπως, εκτός αν η εμφάνισή του κρίνεται ως ικανή να προκαλέσει σοβαρή διατάραξη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας ή αν η προσφυγή αφορά ακριβώς άρνηση εισόδου στην επικράτεια (άρθρο 31 της Οδηγίας).

Τα πρόσωπα τα οποία αποτέλεσαν αντικείμενο απόφασης απαγόρευσης εισόδου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας μπορούν να υποβάλλουν αίτηση, για την άρση της απόφασης απαγόρευσης εισόδου μετά από μία εύλογη, ανάλογα με τις περιστάσεις, προθεσμία, και σε κάθε περίπτωση μετά την πάροδο τριετίας από την

¹⁷ ΔΕΚ 25.7.2002 MRAX, C-459/99, σκέψεις 101-103

εκτέλεση της οριστικής απόφασης απαγόρευσης εισόδου που έχει ληφθεί νομοτύπως σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, επικαλούμενα στοιχεία τα οποία αποδεικνύουν ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων που είχαν δικαιολογήσει την απόφαση απαγόρευσης εισόδου (άρθρο 32 της Οδηγίας). Τα ίδια πρόσωπα δεν έχουν κανένα δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια του κράτους μέλους κατά τη διάρκεια της εξέτασης του αιτήματός τους. Το οικείο κράτος μέλος αποφαινεται επί της σχετικής αιτήσεως εντός έξι μηνών από την υποβολή της.

Σχετικά, τέλος, με τη φύση της απέλασης ως ποινής και παρεπόμενου μέτρου, η Οδηγία προβλέπει ότι το κράτος μέλος υποδοχής δύναται να εκδίδει αποφάσεις απέλασης ως τέτοιες, μόνον εφόσον πληρούνται οι απαιτήσεις των άρθρων 27, 28 και 29 (άρθρο 33 της Οδηγίας). Αν μία απόφαση απέλασης τέτοιας υφής εκτελείται περισσότερο από δύο έτη αφότου εκδοθεί, το κράτος μέλος πρέπει να βεβαιώνεται ότι το αφορώμενο άτομο εξακολουθεί να αποτελεί πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια, και να εξετάζει, επίσης, αν έχει επέλθει ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων στον διαδραμόντα χρόνο.

-Νομολογία

Εστιάζοντας στη νομολογιακή μεταχείριση του θέματος, αποφάσεις του Δικαστηρίου, ήδη από τα πρώτα χρόνια της δικαιοδοτικής του δραστηριότητας, επιτρέπουν το συμπέρασμα ότι οι επιφυλάξεις που αποτυπώνονται στις αόριστες έννοιες του συμφέροντος και της ασφάλειας του κράτους χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερη ρευστότητα, ακολουθώντας την μεταβλητότητα που χαρακτηρίζει τα διαφορετικά κοινωνικά σύνολα. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της δημόσιας ηθικής, η έννοια της οποίας δεν είναι στατική, αλλά υφίσταται μετατοπίσεις και αλλοιώσεις, ανάλογα το βαθμό «ανοίγματος» της εκάστοτε κοινωνίας προς νέα ηθικά και κοινωνικά πρότυπα¹⁸.

Ο κίνδυνος ισοπέδωσης της εσωτερικής αγοράς από την άκριτη επιβολή τέτοιων μέτρων δεν παραγνωρίζεται από το Δικαστήριο. Το περιεχόμενο που δίνει κάθε κράτος στο δημόσιο συμφέρον, καίτοι εκπορεύεται αρχικά από το ίδιο, σε μεγάλο βαθμό αυτονομείται και αποκτά έντονα ενωσιακή διάσταση. Συγκεκριμένα, ο ενωσιακός

¹⁸ ΔΕΚ 14.12.1979, *Henn and Darby*, 34/79, σκέψη 15: «(...)εναπόκειται καταρχήν σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τις απαιτήσεις της δημόσιας ηθικής στο έδαφός του, κατά τη δική του κλίμακα αξιών, κατά τη μορφή που επέλεξε.»

δικαστής αντιτίθεται στο μονόπλευρο καθορισμό της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, διευκρινίζοντας ότι πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς χωρίς να μπορεί αυτό να δικαιολογήσει εκτεταμένους και διαρκείς περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία, με την επίκλησή του να είναι επιτρεπτή σε εξαιρετικές και μόνο περιπτώσεις¹⁹. Το Δικαστήριο προβαίνει σε έλεγχο «νομιμότητας» των

¹⁹ ΔΕΚ 4.12.1974, Van Duyn/Home Office, 41/74, σκέψη 7: «Η παράγραφος 3, καθορίζοντας τα δικαιώματα που περιλαμβάνει η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, θέτει μία επιφύλαξη ως προς τους περιορισμούς που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας. Εντούτοις, η εφαρμογή αυτής της επιφύλαξης υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, έτσι ώστε η δυνατότητα που έχουν τα κράτη μέλη να επικαλούνται την επιφύλαξη να μην αποτελεί εμπόδιο στο να παρέχουν οι διατάξεις του άρθρου 48, που καθιερώνουν την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, δικαιώματα στους ιδιώτες που αυτοί μπορούν να επικαλούνται δικαστικώς και που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.»

ΔΕΚ 28.10.1975, Rutili/Ministre de l'Interieur, 36/75, σκέψη 23: «επιτρέπονται μόνο οι περιορισμοί που είναι σύμφωνοι προς τις επιταγές του δικαίου, επομένως και αυτοί που περιλαμβάνονται στο κοινοτικό δίκαιο.»

σκέψη 27: «Εντούτοις, σε κοινοτικό πλαίσιο και, ιδίως, ως δικαιολόγηση παρεκκλίσεως από τις θεμελιώδεις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων, η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενώς, ώστε το περιεχόμενό της να μην μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος, χωρίς τον έλεγχο των οργάνων της Κοινότητας.»

ΔΕΚ 27.10.1977, Regina/Bouchereau, C-30/77, σκέψη 33: «(...) το Δικαστήριο τόνισε ότι η έννοια της δημόσιας τάξης στο πλαίσιο της Κοινότητας και ιδίως όταν χρησιμοποιείται ως δικαιολογία για παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, πρέπει να ερμηνεύεται στενώς, κατά τρόπο ώστε η έκτασή της να μη μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς έλεγχο των Οργάνων της Κοινότητας.»

ΔΕΚ 19.1.1999, Calfa, C-348/96, σκέψεις 21-23: «Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, προϋπόθεση για την επίκληση της έννοιας της δημοσίας τάξεως είναι η ύπαρξη πραγματικής και αρκετά σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας.

Επισημαίνεται συναφώς ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να θεωρήσει ότι η χρήση ναρκωτικών συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία δικαιολογούντα τη λήψη μέτρων κατά των αλλοδαπών που παραβαίνουν τη νομοθεσία περί ναρκωτικών ουσιών, προκειμένου να διαφυλαχθεί η δημόσια τάξη.

Υπενθυμίζεται πάντως ότι η σχετική με τη δημόσια τάξη εξαίρεση, όπως και όλες οι παρεκκλίσεις από τις θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης, πρέπει να ερμηνεύεται στενά.»

ΔΕΚ 14.3.2000, Eglise de Scientologie, C-54/99, σκέψη 17: «Από της απόψεως αυτής, πρώτον, καίτοι ουσιαστικώς τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να καθορίζουν σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες τις απαιτήσεις της δημοσίας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας, εντούτοις, σε κοινοτικό πλαίσιο και, ιδίως, ως παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, οι λόγοι αυτοί πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς, ώστε το περιεχόμενό τους να μην μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος, χωρίς τον έλεγχο των οργάνων της Κοινότητας(...)»

ΔΕΚ 29.4.2004, Orfanopoulos and Oliveri, C-482/01, σκέψεις 64 και 65: «Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, ενώ οι παρεκκλίσεις από την αρχή αυτή πρέπει, αντιθέτως, να τυγχάνουν αυστηρής ερμηνείας.

Περαιτέρω, η ιδιαιτέρως συσταλτική ερμηνεία των παρεκκλίσεων από την ελευθερία αυτή επιβάλλεται από την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, η ιδιότητα αυτή τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών.»

προβαλλόμενων κάθε φορά λόγων που προβάλλουν τα κράτη μέλη, προκειμένου να διαπιστώσει αν όντως συντρέχει ανάγκη παρεκκλίσεως από τους γενικούς κανόνες των ελευθεριών. Σε πάγια νομολογία του δε, κρίνει ότι η επιβολή περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων για λόγους δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας δεν θα πρέπει να στοχεύει σε μία αφηρημένη «γενική πρόληψη», αλλά να συναρτάται προς τη συμπεριφορά συγκεκριμένου αλλοδαπού, σε συναρμονία με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου²⁰.

Ο σκληρός πυρήνας της εθνικής κυριαρχίας στα θέματα του δημοσίου συμφέροντος δέχεται την παρέμβαση της Ένωσης και με τον έλεγχο της αναλογικότητας του εθνικού

ΔΕΚ 31.1.2006, Επιτροπή/Ισπανίας, C-503/03, σκέψη 45: «Όσον αφορά το Δικαστήριο, ανέκαθεν τόνιζε ότι η εξαίρεση δημόσιας τάξεως συνιστά παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, η οποία πρέπει να ερμηνεύεται στενώς και της οποίας το περιεχόμενο δεν μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από τα κράτη μέλη.»

ΔΕΚ 7.6.2007, Επιτροπή/Βασιλείου Κάτω Χωρών, C-50/06, σκέψη 42: «Το Δικαστήριο, υπογράμμισε ανέκαθεν ότι η δημόσιας τάξεως εξαίρεση συνιστά παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, η οποία πρέπει να ερμηνεύεται στενώς και το περιεχόμενο της οποίας δεν μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από τα κράτη μέλη.»

²⁰ **ΔΕΚ 26.2.1975, Bonsignore, 67/74, σκέψη 6:** «ως προς τους υπηκόους των κρατών μελών της Κοινότητας και όσον αφορά τα μέτρα που αποβλέπουν στην τήρηση της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας, δεν δύνανται να ληφθούν υπόψη αιτιολογίες που δεν συνδέονται με την ατομική περίπτωση, όπως προκύπτει ιδίως από την επιταγή της παραγράφου 1, σύμφωνα με την οποία καθοριστική πρέπει να είναι «αποκλειστικώς» η «προσωπική συμπεριφορά» αυτών που αφορούν τα εν λόγω μέτρα. Επειδή οι παρεκκλίσεις από τους κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων συνιστούν εξαιρέσεις που πρέπει να ερμηνεύονται στενά, η έννοια της «προσωπικής συμπεριφοράς» επιβάλλει το μέτρο της απέλασης να αφορά μόνο περιπτώσεις απειλής της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας, που αποδίδονται στο άτομο το οποίο αφορά.»

ΔΕΚ 28.10.1975, Rutili/Ministre de l'Interieur, 36/75, σκέψεις 51 και 52: «η δικαιολόγηση των λαμβανόμενων για τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης μέτρων πρέπει να εκτιμάται από πλευράς όλων των κανόνων του κοινοτικού δικαίου που έχουν ως αντικείμενο, αφενός, να περιορίζεται η σχετική διακριτική εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών και, αφετέρου, να διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων των υποκείμενων, για το λόγο αυτό σε περιοριστικά μέτρα προσώπων.

Τέτοιοι περιορισμοί και εγγυήσεις προκύπτουν, ιδίως, από την επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη υποχρέωση να βασίζονται τα λαμβανόμενα μέτρα αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά των προσώπων που αποτελούν το αντικείμενό τους, να αποφεύγουν κάθε σχετικό μέτρο που θα χρησιμοποιούνταν για σκοπούς ξένους προς τις ανάγκες της δημόσιας τάξης ή θα εμπόδιζε την άσκηση συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, να γνωστοποιούν αμελλητί, σε κάθε θιγόμενο από περιοριστικά μέτρα πρόσωπο — εκτός αν κάτι τέτοιο θα ήταν αντίθετο προς το συμφέρον της ασφάλειας του κράτους — τους λόγους για τους οποίους ελήφθη η σχετική απόφαση και, τέλος, να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκηση των μέσων ένδικης προστασίας.»

ΔΕΚ 7.6.2007, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-50/06, σκέψη 41: «(...)τα λαμβανόμενα για λόγους δημόσιας τάξεως ή δημόσιας ασφαλείας μέτρα πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στη συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν(...)»

μέτρου, κατά τον οποίο εξετάζεται η προσφορότητα, η αναγκαιότητα και η *stricto sensu* αναλογία του μέτρου προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Η εναλλακτική της ανεύρεσης ηπιότερων μέτρων πρέπει να προηγείται της θέσης περιορισμών αναγόμενων στο δημόσιο συμφέρον²¹. Η λειτουργία της αρχής της αναλογικότητας έγκειται στο να δημιουργήσει, ως γενικός περιορισμός δράσεως, μία ισορροπημένη σχέση μεταξύ των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων ενός μέτρου, εξασφαλίζοντας την προστασία τόσο των ατομικών όσο και των εθνικών και ενωσιακών συμφερόντων.

Απαραίτητη κάθε φορά είναι η ταυτοποίηση του σκοπού που επιδιώκει ο νομοθέτης ή η Διοίκηση και η κρίση περί του αν ο σκοπός αυτός είναι νόμιμος. Το Δικαστήριο σταθμίζει μία πληθώρα παραγόντων, με άξονα την προστασία και το γενικότερο στόχο της υλοποίησης και διασφάλισης της εσωτερικής αγοράς. Οι δικαιολογητικοί λόγοι που μπορούν να προβληθούν από ένα κράτος μέλος πρέπει να συνοδεύονται από ανάλυση της καταλληλότητας και της αναλογικότητας του περιοριστικού μέτρου που λαμβάνεται από το κράτος μέλος αυτό. Η αυστηρότητα του κοινοτικού/ενωσιακού δικαστή όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας δεν εξαντλείται, επομένως, στις περιπτώσεις που εξετάζονται οι οικονομικές πτυχές της ελευθερίας κυκλοφορίας αλλά παρατηρείται και οσάκις οι περιορισμοί αφορούν την τελευταία ως πολιτικό δικαίωμα²².

²¹ ΔΕΚ 14.12.1995, *Sanz de Lera*, C-163/94, C-165/94, C-250/94, σκέψη 23: «Πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί κατά πόσον η υποχρέωση προηγουμένης λήψεως αδείας ή υποβολής δηλώσεως για την εξαγωγή μεταλλικών νομισμάτων, τραπεζογραμματιών ή επιταγών εις τον κομιστή είναι απαραίτητη για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων και κατά πόσον οι στόχοι αυτοί θα μπορούσαν να επιτευχθούν με μέτρα λιγότερο περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.»

ΔΕΚ 14.3.2000, *Eglise de Scientology*, C-54/99, σκέψη 18: «Δεύτερον, πρέπει να τονιστεί ότι μέτρα περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων δεν μπορούν να δικαιολογηθούν για λόγους δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας παρά μόνον εφόσον είναι αναγκαία για την προστασία των συμφερόντων που αποσκοπούν να διασφαλίσουν και μόνο στο μέτρο που οι σκοποί αυτοί δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν με λιγότερο περιοριστικά μέτρα.»

²² ΔΕΚ 3.6.1986, *Kempf*, C-139/85, σκέψη 13: «Κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνεται στις βάσεις της Κοινότητας. Οι διατάξεις που καθιερώνουν τη θεμελιώδη αυτή ελευθερία και ειδικότερα οι έννοιες «εργαζόμενοι» και «αμειβομένη δραστηριότητα» που καθορίζουν το πεδίο εφαρμογής της πρέπει, ως εκ τούτου, να ερμηνεύονται ευρέως, ενώ οι εξαιρέσεις και παρεκκλίσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων πρέπει αντίθετα να τυγχάνουν αυστηρής ερμηνείας.»

ΔΕΚ 9.11.2000, *Yiadam*, C-357/98, σκέψη 24: «Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, ενώ οι παρεκκλίσεις από την αρχή αυτή πρέπει, αντιθέτως, να τυγχάνουν αυστηρής ερμηνείας.»

ΔΕΚ 29.4.2004, Orfanopoulos and Oliveri, C-482/01 σκέψη 99: «Τέλος, επιβάλλεται να υπογραμμισθεί η ανάγκη τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας. Προκειμένου να κριθεί αν ο σκοπούμενος περιορισμός είναι ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο νόμιμο σκοπό, εν προκειμένω προς την προστασία της δημοσίας τάξεως, πρέπει να ληφθούν ιδίως υπόψη η φύση και η βαρύτητα του διαπραχθέντος από τον ενδιαφερόμενο εγκλήματος, η διάρκεια της διαμονής του στο κράτος μέλος υποδοχής, το χρονικό διάστημα που παρήλθε από τη διάπραξη του εγκλήματος, η οικογενειακή κατάσταση του ενδιαφερομένου και το μέγεθος των δυσχερειών που ενδέχεται να αντιμετωπίσει ο σύζυγος και τα τέκνα τους, αν υπάρχουν, στη χώρα καταγωγής του ενδιαφερομένου.»

Ο θεμελιώδης ρόλος της ασφάλειας στις συνιστώσες του ΧΕΑΔ

Έλεγχοι στα σύνορα

Οι πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα (άρθρο 77 ΣΛΕΕ) ανάγονται σε κοινές πολιτικές της Ένωσης (άρθρο 67 παρ. 2 ΣΛΕΕ) και στοχεύουν στην απουσία των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, στην αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων και στη δημιουργία ενός συστήματος διαχείρισης των τελευταίων. Η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας άρχισε να υλοποιείται με τη «Συμφωνία Schengen», όπως αναφέρθηκε ήδη εισαγωγικά. Η έννοια των εσωτερικών συνόρων προκύπτει από το άρθρο 1 της Σύμβασης για την εφαρμογή της Συμφωνίας Schengen και περιλαμβάνει το σύνολο των εδαφικών συνόρων των κρατών μελών, τα αεροδρόμιά τους για τις «εσωτερικές» πτήσεις και τους λιμένες τους, αποκλειστικά όμως για θαλάσσιες συγκοινωνίες από και προς την επικράτεια συμβαλλομένων μερών, χωρίς να παρεμβάλλεται οποιοσδήποτε εξωτερικός σταθμός.

Πιο συγκεκριμένα, οι υπήκοοι της Ε.Ε και όσοι προέρχονται από τις χώρες που υπάγονται στη ζώνη Schengen, καθώς και τα μέλη των οικογενειών τους, μπορούν να εισέρχονται στο έδαφος των κρατών μελών της Ε.Ε χωρίς προηγούμενη άδεια. Εξαιρέσεις επιτρέπονται μόνο για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Οι επισκέψεις διάρκειας έως τριών μηνών σε κράτη της ζώνης Schengen υπόκεινται στον Κώδικα Θεωρήσεων (Κανονισμός (ΕΚ) Αριθ. 810/2009 όπως έχει τροποποιηθεί). Αντίθετα, οι επισκέψεις μεγαλύτερης διάρκειας είναι ευθύνη των κρατών μελών, τα οποία μπορούν να ρυθμίζουν το ζήτημα μέσω της εσωτερικής νομοθεσίας τους. Οι υπήκοοι που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης δυνάμει του Κανονισμού περί Καταλόγου Θεωρήσεων (Κανονισμός (ΕΚ) Αριθ. 539/2001) ενδέχεται να υποχρεούνται ωστόσο στην έκδοση θεώρησης πριν από την επίσκεψή τους, εάν ο σκοπός τους είναι άλλος από εκείνον της βραχείας επίσκεψης. Εφόσον η έκδοση θεώρησης είναι υποχρεωτική, αυτή πρέπει να γίνεται πριν από την πραγματοποίηση του ταξιδιού. Μόνο ειδικές κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών απαλλάσσονται από τη συγκεκριμένη υποχρέωση.

Χαρακτηριστικά, στην υπόθεση *Koushkaki*²³ το ΔΕΕ έκρινε ότι οι αρχές κράτους μέλους δεν μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση «θεώρησης Schengen» σε αιτούντα παρά μόνον στην περίπτωση που μπορεί να αντιταχθεί σ' αυτόν ένας από τους λόγους απόρριψης της αίτησης που απαριθμούνται στον Κώδικα Θεωρήσεων. Οι εθνικές αρχές διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης. Δεν χορηγείται θεώρηση εάν υπάρχουν εύλογες αμφιβολίες ως προς την πρόθεση του αιτούντος να εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη της ισχύος της ζητούμενης θεώρησης. Προκειμένου να κρίνουν αν υπάρχει εύλογη αμφιβολία σχετικά με την πρόθεση αυτή, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να προβαίνουν σε εξατομικευμένη εξέταση της αίτησης θεώρησης κατά την οποία λαμβάνονται υπόψη, αφενός, η γενική κατάσταση της χώρας διαμονής του αιτούντος και, αφετέρου, τα χαρακτηριστικά του ίδιου του αιτούντος, μεταξύ άλλων, η οικογενειακή, κοινωνική και οικονομική του κατάσταση, η ύπαρξη ενδεχομένως προγενέστερων νομίμων ή παρανόμων διαμονών σε ένα από τα κράτη μέλη, καθώς και οι δεσμοί του στη χώρα διαμονής και στα κράτη μέλη.

Το Άρθρο 6 του Κώδικα Συνόρων Schengen προβλέπει ότι οι δραστηριότητες που αφορούν τους συνοριακούς ελέγχους πρέπει να εκτελούνται με πλήρη σεβασμό στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια²⁴. Οι έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται με τρόπο που να μην διακρίνει εις βάρος προσώπων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Ευνοϊκότεροι κανόνες ισχύουν για υπηκόους τρίτων χωρών που απολαμβάνουν δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας (Άρθρα 3 και 7 παράγραφος 6). Ένας μηχανισμός έχει δημιουργηθεί για την αξιολόγηση και τον έλεγχο της εφαρμογής του κεκτημένου Schengen (Κανονισμός (ΕΕ) Αριθ. 1053/2013).

Τέλος ως προς τις ζώνες διέλευσης, το Άρθρο 4 παράγραφος 4 της Οδηγίας περί Επιστροφής ορίζει τα ελάχιστα δικαιώματα που πρέπει επίσης να ισχύουν για τα

²³ ΔΕΕ 19.12.2013, υπόθεση C-84/12, *Rahmanian Koushkaki κατά Bundesrepublik Deutschland*.

²⁴ ΔΕΕ 17.01.2013, Υπόθεση C-23/12, *Mohamad Zakaria, σκέψη 40*: “Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να καθορίσει, υπό το πρίσμα των περιστάσεων της διαφοράς της κύριας δίκης, αν η κατάσταση του αναιρεσείοντος της κύριας δίκης διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης και, εφόσον τούτο ισχύει, αν ενδεχόμενη άρνηση αναγνώρισης στον εν λόγω αναιρεσείοντα του δικαιώματος να ασκεί τις αγωγές του ενώπιον δικαιοδοτικού οργάνου θίγει τα δικαιώματα που χορηγεί το άρθρο 47 του Χάρτη. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι οι συνοριοφύλακες που εκτελούν τα καθήκοντά τους κατά την έννοια του άρθρου 6 του εν λόγω Κανονισμού οφείλουν, μεταξύ άλλων, να σέβονται πλήρως την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Στα κράτη μέλη απόκειται να προβλέψουν στην εσωτερική έννομη τάξη τους κατάλληλα μέσα προκειμένου να εξασφαλίσουν, τηρουμένου του άρθρου 47 του Χάρτη, την έννομη προστασία των προσώπων που επικαλούνται τα δικαιώματα που αντλούν από το άρθρο 6 του Κανονισμού 562/2006.”

πρόσωπα που συλλαμβάνονται ή παρακολουθούνται σε σχέση με παράτυπη διέλευση των συνόρων. Δυνάμει της ΕΣΔΑ, μπορεί να εγείρεται, στην περίπτωση προσώπων ευρισκόμενων σε ζώνη διέλευσης, ζήτημα ευθύνης του κράτους. Στην υπόθεση *Amuur κατά Γαλλίας*²⁵, οι προσφεύγοντες κρατούνταν στη ζώνη διέλευσης ενός αεροδρομίου στο Παρίσι. Οι γαλλικές αρχές ισχυρίστηκαν ότι, καθώς οι προσφεύγοντες δεν είχαν «εισέλθει» στη Γαλλία, δεν ενέπιπταν στην αρμοδιότητά τους. Το ΕΔΔΑ διαφώνησε και συμπέρανε ότι οι ισχύουσες κατά τη δεδομένη χρονική στιγμή διατάξεις του εθνικού δικαίου δεν εγγυούνταν επαρκώς το δικαίωμα των προσφευγόντων στην ελευθερία δυνάμει του Άρθρου 5 παράγραφος 1 της ΕΣΔΑ.

Μεταναστευτικές πολιτικές και πολιτικές ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών

Σε κοινές πολιτικές της Ένωσης ανάγονται επίσης οι σχετικές διατάξεις με το άσυλο (άρθρο 78 ΣΛΕΕ) και τη μετανάστευση (άρθρο 79 ΣΛΕΕ), καθώς η ευρωπαϊκή κοινή γνώμη απαιτεί την ενεργό συμμετοχή της Ένωσης στους τομείς αυτούς προκειμένου να μην επιτρέπονται οι αποκλίσεις των σχετικών εθνικών πολιτικών, οι οποίες καθίστανται εμπόδιο στην αποτελεσματική και διαφανή υλοποίηση οποιονδήποτε πολιτικών δεσμεύσεων. Κατ' αυτήν την ιδέα, προβλέπεται η δημιουργία ενός Κώδικα Μετανάστευσης ως προδραστικού προτεινόμενου μέτρου, το οποίο συνιστά κωδικοποίηση και ενοποίηση της νομοθεσίας στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης²⁶. Στα εργαλεία που στοχεύουν στην προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης μπορούν να συγκαταλεχθούν και δύο μη νομοθετικού χαρακτήρα πρωτοβουλίες- η διαδικτυακή πύλη της Ε.Ε²⁷. για τη Μετανάστευση, που παρέχει πληροφορίες για δυνητικούς μετανάστες, καθώς και η σύσταση Κέντρου Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Προϋπόθεση για τη νόμιμη μετανάστευση και τη μεγιστοποίηση των οφελών της, αποτελεί μια αποτελεσματική πολιτική ένταξης²⁸. Η μεταβολή της σύνθεσης του πληθυσμού της Ε.Ε. και συνακόλουθα, η εχθρική αντιμετώπιση του φαινομένου της

²⁵ ΕΔΔΑ 25.06.1996, *Amuur κατά Γαλλίας*, Αριθ. 19776/92, σκέψεις 52-54.

²⁶ Οδηγίες 2009/50/ΕΚ, 2005/71/ΕΚ, 2001/114/ΕΚ, 2003/109/ΕΚ, 2003/86/ΕΚ

²⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

²⁸ Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία της Eurostat, υπήκοοι τρίτων χωρών στην Ε.Ε. για το 2010, αποτελούσαν το 6,5% του συνολικού πληθυσμού της-ποσοστό που αυξήθηκε σε 6,6% και 6,8% το 2011 και 2012 αντίστοιχα.

πολυμορφίας στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, οδήγησαν στην “θυματοποίηση” των μεταναστών, ενώ σε συνδυασμό με διάφορους παράγοντες διαμόρφωσης παράνομης μετανάστευσης, συνετέλεσαν στη σύνθεση ενός αρνητικού περιβάλλοντος. Με σκοπό την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης η Οδηγία Επιστροφής (2008/115/EK), παραθέτει τις αδυναμίες της γέννησης μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, εξαιτίας πληθώρας προβλημάτων. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε μια αναποτελεσματικότητα του κρατικού πλαισίου, συμπεριλαμβανομένης της έλλειψης συντονισμού και συνεργασίας, της απουσίας διαρθρωτικού ή και νομοθετικού πλαισίου διακυβέρνησης της συνεργασίας, της αναποτελεσματικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, της ακαταλληλότητας πόρων για ανάληψη ελέγχου, της έλλειψης πληροφοριών και της αναποτελεσματικότητας διεθνούς συνεργασίας, βάσει και των ελάχιστων αποτελεσμάτων της εν λόγω Οδηγίας, της οποίας το πεδίο εφαρμογής αποσαφηνίστηκε μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ²⁹, κατά το οποίο οι διατάξεις του εθνικού δικαίου σχετικά με την ποινικοποίηση της παράνομης διαμονής, πρέπει να είναι αναλογικές και να μην καθυστερούν τη διαδικασία επιστροφής.

Η Ένωση με σκοπό τη βελτίωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων και την πρόληψη του διασυνοριακού εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης, θέσπισε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (Eugosur). Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων παρέχει στις αρμόδιες εθνικές αρχές και στον οργανισμό συνόρων της Ε.Ε, τον Frontex, την υποδομή και τα εργαλεία που χρειάζονται ώστε να

²⁹ ΔΕΕ 30.11.2009, C-357/09, Kadzoev, σκέψη 62: “(...) το άρθρο 15, παράγραφος 4, της Οδηγίας 2008/115 έχει την έννοια ότι δεν έχει εφαρμογή στην περίπτωση που έχουν εξαντληθεί, κατά το χρονικό σημείο της δικαστικής επανεξέτασης της κράτησης του ενδιαφερομένου, οι δυνατότητες παράτασης του χρόνου κράτησης τον οποίο προβλέπει το άρθρο 15, παράγραφος 6, της Οδηγίας 2008/115”.

Σκέψη 71: “ Κατά συνέπεια, στο τέταρτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 15, παράγραφοι 4 και 6, της Οδηγίας 2008/115 έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει, όταν έχει παρέλθει ο μέγιστος χρόνος κράτησης τον οποίο προβλέπει η Οδηγία αυτή, να μην απολύεται ο ενδιαφερόμενος αμέσως για τον λόγο ότι δεν έχει στην κατοχή του έγκυρα έγγραφα, επιδεικνύει επιθετική συμπεριφορά και δεν διαθέτει βιοποριστικά μέσα ούτε κατάλυμα ή πόρους που να του παρέχει προς τούτο το οικείο κράτος μέλος.”

ΔΕΕ 28.04.2011, C-61/11, El Dridi, σκέψη 16: “Η χρήση της κράτησης με σκοπό την απομάκρυνση θα πρέπει να είναι περιορισμένη και να υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας όσον αφορά τα χρησιμοποιούμενα μέσα και τους επιδιωκόμενους στόχους. Η κράτηση δικαιολογείται μόνο για την προετοιμασία της επιστροφής ή για την εκτέλεση της διαδικασίας απομάκρυνσης και εφόσον δεν αρκεί η εφαρμογή λιγότερο αναγκαστικών μέτρων.”

Σκέψη 17: “ Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που τίθενται υπό κράτηση θα πρέπει να τυγχάνουν ανθρώπινης και αξιοπρεπούς μεταχείρισης, με σεβασμό των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων και σύμφωνα με το διεθνές και εθνικό δίκαιο. Με την επιφύλαξη της αρχικής σύλληψης από τις αρχές επιβολής του νόμου, που ρυθμίζεται από την εθνική νομοθεσία, η κράτηση θα πρέπει κατά κανόνα να γίνεται σε ειδικές εγκαταστάσεις κράτησης.”

βελτιώσουν την επίγνωσή τους για την κατάσταση και την ικανότητά τους για ανταπόκριση στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ένωσης με σκοπούς, αφ' ενός, τον εντοπισμό, την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος, αφ' ετέρου, τη διασφάλιση της προστασίας και της διάσωσης της ζωής μεταναστών. Ακόμη, παρέχει μηχανισμό που επιτρέπει στις υπηρεσίες επιτήρησης των συνόρων την ταχεία ανταλλαγή πληροφοριών και τη συνεργασία. Όλες οι εθνικές αρχές των χωρών της Ε.Ε που είναι επιφορτισμένες με την επιτήρηση των συνόρων οφείλουν να συντονίσουν τις δραστηριότητές τους, μέσω εθνικών κέντρων συντονισμού, με τις αρχές άλλων χωρών της Ε.Ε και τον Frontex³⁰.

Ειδικά το δικαίωμα στο άσυλο

Ως προς την κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, η νέα Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου 2013/32/ΕΕ καταργεί την Οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και καθορίζει πανευρωπαϊκές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (καθεστώς προσφύγων και προστασία που παρέχεται σε άτομα που δεν είναι πρόσφυγες, αλλά τα οποία κινδυνεύουν από πρόκληση σοβαρής βλάβης εάν επιστρέψουν στη χώρα προέλευσής τους). Περαιτέρω, ο Κανονισμός 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, θεσπίζει τα επιμέρους κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους

³⁰ Κανονισμός 1052/2013 - γενικός στόχος του Προγράμματος «Δικαιοσύνη», για την περίοδο 2014-2020 είναι η συμβολή στην περαιτέρω ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης βασισμένου στην αμοιβαία αναγνώριση και την αμοιβαία εμπιστοσύνη, ιδίως μέσω της προώθησης της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές και ποινικές υποθέσεις. Οι ειδικοί στόχοι του προγράμματος είναι: (α) η διευκόλυνση και στήριξη της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές και ποινικές υποθέσεις· (β) η στήριξη και προώθηση της κατάρτισης των δικαστικών, συμπεριλαμβανομένης της γλωσσικής κατάρτισης σε νομική ορολογία, με σκοπό τη διαμόρφωση ενός κοινού νομικού και δικαστικού πνεύματος· (γ) η διευκόλυνση της αποτελεσματικής πρόσβασης για όλους στη δικαιοσύνη, συμπεριλαμβανομένης της προώθησης και της στήριξης των δικαιωμάτων των θυμάτων της εγκληματικότητας, με τον παράλληλο σεβασμό των δικαιωμάτων της υπεράσπισης· και (δ) η στήριξη πρωτοβουλιών στον τομέα της πολιτικής για τα ναρκωτικά σε ό,τι αφορά πλευρές δικαστικής συνεργασίας και πρόληψης εγκλημάτων που συνδέονται στενά με τον γενικό στόχο του Προγράμματος, στον βαθμό που δεν καλύπτονται από το Μέσο χρηματοδοτικής στήριξης για την αστυνομική συνεργασία, την πρόληψη και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας και τη διαχείριση της κρίσεως, ως μέρος του Ταμείου για την Εσωτερική Ασφάλεια ή το Πρόγραμμα «Υγεία για την ανάπτυξη».

που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα. Ο Κανονισμός Δουβλίνο III καθορίζει ποιο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου, ενώ παράλληλα προσφέρει στους αιτούντες καλύτερη προστασία έως ότου οριστεί το καθεστώς τους. Δημιουργεί, επιπρόσθετα, νέο σύστημα για τον έγκαιρο εντοπισμό προβλημάτων στα εθνικά συστήματα ασύλου ή υποδοχής, καθώς και για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών τους πριν εξελιχθούν σε μεγάλες κρίσεις. Στα κριτήρια που θέτει ο Κανονισμός ούτως ώστε μια χώρα να προσδιοριστεί ως υπεύθυνη και συνεκδοχικά αρμόδια εντάσσονται κριτήρια οικογενειακά, η πρόσφατη κατοχή θεώρησης ή άδειας διαμονής σε χώρα της Ε.Ε., και η νομιμότητα ή μη του τρόπου με τον οποίο εισήλθε στο έδαφος της ο αιτών. Τέλος, περιλαμβάνει εγγυήσεις που παρέχουν μεγαλύτερη προστασία στους αιτούντες, όπως το δικαίωμα ενημέρωσης, τις προσωπικές συνεντεύξεις, την αυξημένη προστασία των ανηλίκων, των μελών της οικογένειας και γενικά των ατόμων που εξαρτώνται από τον αιτούντα, τη δυνατότητα δωρεάν δικαστικής συνδρομής, κατόπιν αιτήματος και το δικαίωμα προσφυγής κατά απόφασης μεταφοράς σε άλλη χώρα της Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας αναστολής.

Βάσει των κριτηρίων που θεσπίστηκαν από τον Κανονισμό, εάν υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση είναι άλλο κράτος, ο Κανονισμός προβλέπει τη διαδικασία μεταφοράς προς το συγκεκριμένο κράτος. Δυνάμει του δικαίου της Ε.Ε, ο Κανονισμός του Δουβλίνου προβλέπει προθεσμίες, εντός των οποίων τα κράτη οφείλουν να συμμορφωθούν με αιτήματα εξέτασης εκ νέου λήψης ή αναδοχής των αιτούντων άσυλο (άρθρα 21, 22, 25 και 29), καθώς και την ανάγκη να συλλέγει το κράτος ορισμένα στοιχεία πριν από την μεταφορά του αιτούντος (άρθρο 22), την ανάγκη να διασφαλίζεται η εμπιστευτικότητα των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 39), καθώς και την ανάγκη ενημέρωσης του ενδιαφερόμενου σχετικά με τον Κανονισμό του Δουβλίνου συνολικά (άρθρο 4) αλλά και συγκεκριμένα για τα διαθέσιμα ένδικα μέσα (άρθρο 26). Ο αιτών έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής: θα πρέπει είτε να του παρέχεται το δικαίωμα να παραμείνει στο εκάστοτε κράτος μέλος εν αναμονή της εξέτασης της προσφυγής κατά της απόφασης μεταφοράς από το δευτεροβάθμιο όργανο είτε να αναστέλλεται η μεταφορά αυτεπάγγελτα από το δευτεροβάθμιο όργανο ή κατόπιν αιτήματος του αιτούντος. Ο Κανονισμός του Δουβλίνου περιέχει επίσης διαδικαστικές εγγυήσεις για τους ασυνόδευτους ανηλίκους και διατάξεις για τη διαφύλαξη της ενότητας της οικογένειας.

Στα άρθρα 8 έως 11 και 16 του Κανονισμού ορίζονται τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους σε περίπτωση μελών της ίδιας πυρηνικής οικογένειας (άρθρο 2^ς). Το κράτος μέλος δύναται να υποβάλει σε άλλο κράτος μέλος αίτημα εξέτασης της αίτησης προκειμένου να επανενώσει άλλα μέλη της οικογένειας (άρθρο 17 παρ. 2, «ανθρωπιστική ρήτρα»). Σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 3, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη όλα τα διαθέσιμα στοιχεία που αποδεικνύουν την παρουσία, στο έδαφος κράτους μέλους, μελών της οικογένειας ή συγγενών, εφόσον τα εν λόγω στοιχεία προσκομίζονται προτού άλλο κράτος μέλος αποδεχθεί την ευθύνη για την εξέταση της αίτησης ασύλου και εφόσον δεν έχει ληφθεί ακόμη απόφαση επί της ουσίας για την προηγούμενη αίτηση. Στις περιπτώσεις σοβαρών ανθρωπιστικών ζητημάτων, ένα κράτος μέλος της Ε.Ε δύναται να καταστεί υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ενός προσώπου όταν αυτό εξαρτάται από άλλο πρόσωπο και υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχουν μεταξύ τους οικογενειακοί δεσμοί³¹. Ένα κράτος μέλος της Ε.Ε, ακόμη και αν δεν είναι υπεύθυνο δυνάμει των κριτηρίων του Κανονισμού του Δουβλίνου, μπορεί παρά ταύτα να αποφασίσει να εξετάσει μια αίτηση («ρήτρα κυριαρχίας» του άρθρου 17 παρ. 1)³². Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 του Κανονισμού, αν η μεταφορά σε κράτος μέλος της Ε.Ε που θεωρείται υπεύθυνο δυνάμει των κριτηρίων του Κανονισμού του Δουβλίνου έχει ως αποτέλεσμα την έκθεση του αιτούντος σε κίνδυνο κακομεταχείρισης, η οποία απαγορεύεται από το άρθρο 4 του Χάρτη³³, το κράτος που προτίθεται να μεταφέρει τον αιτούντα πρέπει να εξετάσει και τα υπόλοιπα κριτήρια του Κανονισμού και, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, να διαπιστώσει το εάν τα κριτήρια επιτρέπουν τον προσδιορισμό άλλου κράτους μέλους ως υπεύθυνου για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Αυτό ενδέχεται να οδηγήσει το πρώτο κράτος, εφόσον είναι αναγκαίο, να εφαρμόσει τη ρήτρα κυριαρχίας προκειμένου να εξαλείψει τον κίνδυνο παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του αιτούντος.

Εστιάζοντας στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, το δικαίωμα ασύλου προβλέπεται στο άρθρο 18 και η απαγόρευση της επαναπροώθησης στο άρθρο 19. Το άρθρο 78 της ΣΛΕΕ προβλέπει τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού

³¹ ΔΕΕ 06.11.2012, C-245/11, Κ κατά Bundesasylamt.

³² ΔΕΕ 30.05.2013, C-528/11, Zuheyr Frayeh Halaf κατά Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet.

³³ ΔΕΕ 21.12.2011, C-411/10 και C-493/10, N.S. κατά Secretary of State for the Home Department και M.E. κ.λπ. κατά Refugee Applications Commissioner & Minister for Justice, Equality and Law Reform, ΔΕΕ 14.11.2013, C-4/11, Bundesrepublik Deutschland κατά Kaveh Puid.

συστήματος ασύλου, το οποίο πρέπει να σέβεται τις υποχρεώσεις των κρατών δυνάμει της Σύμβασης της Γενεύης του 1951. Διάφορα νομοθετικά κείμενα έχουν υιοθετηθεί προς εφαρμογή της εν λόγω διάταξης, τα οποία προβλέπουν επίσης την προστασία έναντι της επαναπροώθησης σύμφωνα με το άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951. Παρότι το άρθρο 18 του Χάρτη εγγυάται το δικαίωμα του ασύλου, η νομοθεσία της Ε.Ε δεν προβλέπει τρόπους για τη διευκόλυνση της άφιξης των αιτούντων άσυλο. Τα πρόσωπα που συνήθως ζητούν άσυλο στην Ε.Ε είναι κυρίως υπήκοοι χωρών για τους οποίους απαιτείται θεώρηση προκειμένου να εισέλθουν στην Ε.Ε. Καθώς τα άτομα αυτά δεν πληρούν συχνά τα κριτήρια για την έκδοση θεώρησης εισόδου, αναγκάζονται συνήθως να διέρχονται τα σύνορα παράτυπα. Το κεκτημένο της Ε.Ε όσον αφορά το άσυλο ισχύει από τη στιγμή που κάποιος έχει φτάσει στα σύνορα συμπεριλαμβανομένων των χωρικών υδάτων και των ζωνών διέλευσης (άρθρο 3 παρ. 1 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου (2013/32/ΕΕ)). Οι λεπτομέρειες που αφορούν την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου καθορίζονται στο άρθρο 6, το οποίο προβλέπει ότι τα κράτη οφείλουν να καταχωρούν μια αίτηση το αργότερο εντός τριών εργάσιμων ημερών, ή εντός έξι εργάσιμων ημερών όταν η αίτηση υποβάλλεται σε αρχές άλλες από τις αρμόδιες για την καταχώρισή της. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου υποχρεώνει τα κράτη να διασφαλίζουν την ουσιαστική δυνατότητα των ενδιαφερομένων για κατάθεση αιτήσεως το ταχύτερο δυνατό. Οι εγγυήσεις που προβλέπονται από την Οδηγία ενεργοποιούνται μέσω της πρόσβασης στις διαδικασίες και δεν ισχύουν για όσους δεν μπορούν να φτάσουν στο έδαφος, στα σύνορα ή σε ζώνη διέλευσης.

Το άρθρο 43 της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου επιτρέπει την επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου στα σύνορα. Εκεί, δύνανται να λαμβάνονται αποφάσεις ως προς το παραδεκτό της αίτησης. Αποφάσεις μπορούν επίσης να λαμβάνονται επί της ουσίας, σε περιπτώσεις όπου επιτρέπεται η εφαρμογή συνοπτικών διαδικασιών σύμφωνα με το άρθρο 31 παρ. 8 της Οδηγίας. Εφαρμογή βρίσκουν οι βασικές αρχές και εγγυήσεις που ισχύουν για τις αιτήσεις που υποβάλλονται εντός του εδάφους. Η παράγραφος 2 του άρθρου 43 ορίζει ότι η απόφαση στο πλαίσιο των διαδικασιών στα σύνορα πρέπει να λαμβάνεται το αργότερο εντός τεσσάρων εβδομάδων από την υποβολή της αίτησης, διαφορετικά πρέπει να επιτραπεί στον αιτούντα η είσοδος στο έδαφος του κράτους. Δυνάμει του άρθρου 24 παρ. 3 τα κράτη έχουν την υποχρέωση να μην εφαρμόζουν τις διαδικασίες στα σύνορα για αιτούντες που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων, οι οποίοι έχουν υποστεί βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές βίας, όταν η κατάλληλη

υποστήριξη δεν μπορεί να παρασχεθεί στα σύνορα. Το άρθρο 25 παρ. 6^β θέτει περιορισμούς στην επεξεργασία των αιτήσεων που κατατίθενται στα σύνορα από ασυνόδευτους ανήλικους. Οι διατάξεις αυτές δεν βρίσκουν εφαρμογή στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία, οι οποίες εξακολουθούν να δεσμεύονται από το άρθρο 35 της εκδοχής του 2005 της Οδηγίας 2005/85/EK.

Η αρχή της μη επαναπροώθησης

Το Άρθρο 78 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι η ΕΕ πρέπει να διαθέτει πολιτική για το άσυλο, την επικουρική προστασία και την προσωρινή προστασία και να “εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης³⁴”. Η εν λόγω πολιτική πρέπει να είναι σύμφωνη προς τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το πρωτόκολλό της και προς άλλες συναφείς Συνθήκες, όπως η ΕΣΔΑ, η Σύμβαση του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού, η Σύμβαση του ΟΗΕ κατά των βασανιστηρίων και άλλης βάνουσης, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, το σύμφωνο ICCPR και το σύμφωνο ICESCR. Το μέτρα του κεκτημένου της Ε.Ε όσον αφορά το άσυλο, όπως ο Κανονισμός του Δουβλίνου, η Οδηγία περί Αναγνώρισης (2011/95/ΕΕ), η Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου (2013/32/ΕΕ) και η Οδηγία περί Συνθηκών Υποδοχής (2013/33/ΕΕ), έχουν εκδοθεί δυνάμει της συγκεκριμένης πολιτικής. Η Οδηγία περί Αναγνώρισης, όπως αναθεωρήθηκε το 2011, εισήγαγε στη νομοθεσία της Ε.Ε ένα σύνολο κοινών προτύπων για την αναγνώριση προσώπων ως προσφύγων ή ως χρίζοντων διεθνούς προστασίας. Η Οδηγία περιλαμβάνει τα δικαιώματα και τα καθήκοντα που συνδέονται με την εν λόγω προστασία, βασικό στοιχείο της οποίας είναι η μη επαναπροώθηση δυνάμει του άρθρου 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951. Ωστόσο, ούτε το άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 ούτε τα άρθρα 17 και 21 της Οδηγίας περί Αναγνώρισης απαγορεύουν απόλυτα την επαναπροώθηση. Τα εν λόγω άρθρα επιτρέπουν την απομάκρυνση ενός πρόσφυγα σε πολύ εξαιρετικές

³⁴ ΔΕΕ 02.03.2010, C-175/08, C-176/08, C-178/08 και C-179/08, **Salahadin Abdulla κατά Bundesrepublik Deutschland**, σκέψη 52: “Από την τρίτη, δέκατη έκτη και δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας προκύπτει ότι η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων και ότι οι διατάξεις της Οδηγίας σχετικά με τις προϋποθέσεις αναγνώρισεως καθεστώτος πρόσφυγα, καθώς και σχετικά με το περιεχόμενο του καθεστώτος αυτού θεσπίστηκαν ούτως ώστε οι αρμόδιοι εθνικοί φορείς των κρατών μελών να καθοδηγούνται κατά την εφαρμογή της συμβάσεως αυτής, βασιζόμενοι σε κοινές έννοιες και κοινά κριτήρια.” ΔΕΕ 17.06.2010, C-31/09 **Nawras Bolbol κατά Bevándorlási és Állampolgársági Hivata**, σκέψη 37. ΔΕΕ 09.11.2010, C-57/09 και C-101/09, **Bundesrepublik Deutschland κατά B and D**, σκέψη 77.

περιστάσεις, ιδίως όταν το πρόσωπο συνιστά κίνδυνο για την ασφάλεια του κράτους υποδοχής ή όταν, μετά τη διάπραξη σοβαρού εγκλήματος, το πρόσωπο συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία.

Σύμφωνα με το άρθρο 19 του Χάρτη, κανείς δεν μπορεί να απομακρύνεται, να απελαύνεται ή να εκδίδεται σε κράτος όπου κινδυνεύει να βρεθεί αντιμέτωπος με τη θανατική ποινή ή με βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία. Στις εξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη αναφέρεται ότι η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 19 ενσωματώνει τη συναφή νομολογία του ΕΔΔΑ όσον αφορά το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ. Κατά συνέπεια, οποιασδήποτε μορφής απομάκρυνση δυνάμει της Οδηγίας περί Επιστροφής (2008/115/EK) ή μεταφορά ενός προσώπου σε άλλο κράτος μέλος δυνάμει του Κανονισμού του Δουβλίνου πρέπει να συμμορφώνεται προς το δικαίωμα ασύλου και προς την αρχή της μη επαναπροώθησης.

Η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καθορίζεται ως γενικός κανόνας κατά την υλοποίηση των σχετικών πολιτικών η αρχή της αλληλεγγύης και η δίκαιη κατανομή των ευθυνών των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο (άρθρο 80 ΣΛΕΕ), ενώ όσον αφορά ειδικά τις διαδικασίες, όλα τα μέτρα θεσπίζονται μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, εκτός των κατεπειγόντων μέτρων σε περίπτωση αιφνίδιας συρροής υπηκόων τρίτων χωρών, τα οποία θεσπίζονται από το Συμβούλιο έπειτα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ η Επιτροπή μονοπωλεί την άσκηση του δικαιώματος της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Πιο συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν: α) στον καθορισμό κανόνων και διαδικασιών για να εξασφαλίζεται η αναγνώριση όλων των τύπων δικαστικών αποφάσεων και διαταγών, σε ολόκληρη της Ένωση, β) στην πρόληψη και την επίλυση των συγκρούσεων δικαιοδοσίας μεταξύ των κρατών μελών, γ) στην υποστήριξη της κατάρτισης των δικαστών και των άλλων λειτουργών και υπαλλήλων του τομέα απονομής της δικαιοσύνης, δ) στη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των δικαστικών ή άλλων ισοδύναμων αρχών των κρατών μελών κατά την άσκηση των ποινικών διώξεων και την εκτέλεση των αποφάσεων.

Όσον αφορά τα δικονομικά δικαιώματα, το δικαίωμα των υπόπτων και κατηγορουμένων για δίκαιη δίκη αναγνωρίζεται ως θεμελιώδες δικαίωμα. Η αρχική

πρόταση για απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου σχετικά με τις δικονομικές εγγυήσεις σε ποινικές διαδικασίες, η οποία υποβλήθηκε το 2004 από την Επιτροπή, απορρίφθηκε λόγω διχογνωμιών των εθνικών αντιπροσωπειών. Τον Νοέμβριο 2009 το Συμβούλιο εξέδωσε «χάρτη πορείας» για την ενίσχυση των δικονομικών δικαιωμάτων υπόπτων και κατηγορουμένων σε ποινικές διαδικασίες και κάλεσε την Επιτροπή να διατυπώσει ad hoc προτάσεις. Ο χάρτης πορείας αναγνωρίζει έξι βασικούς τομείς στους οποίους κρίνονται επιθυμητές νομοθετικές ή άλλες πρωτοβουλίες: μετάφραση και διερμηνεία· ενημέρωση για τα δικαιώματα και ενημέρωση σχετικά με την κατηγορία· παροχή νομικών συμβουλών και δικαστική αρωγή· επικοινωνία με συγγενείς, εργοδότες και προξενικές αρχές· ειδικές εγγυήσεις για υπόπτους ή κατηγορούμενους που είναι ευάλωτοι· και (πρόταση για Πράσινη Βίβλο σχετικά με την) προσωρινή κράτηση. Τον Οκτώβριο 2010, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν την Οδηγία 2010/64/ΕΕ σχετικά με το δικαίωμα διερμηνείας και μετάφρασης σε ποινικές διαδικασίες. Το Μάιο 2012, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν την Οδηγία 2012/13/ΕΕ σχετικά με το δικαίωμα για ενημέρωση σε ποινικές διαδικασίες (το λεγόμενο «έγγραφο δικαιωμάτων»). Τον Οκτώβριο 2010, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν την Οδηγία 2013/48/ΕΕ σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο σε ποινικές διαδικασίες και το δικαίωμα επικοινωνίας αμέσως μετά τη σύλληψη. Τον Ιούνιο 2011, η Επιτροπή δημοσίευσε Πράσινη Βίβλο για την εφαρμογή της ενωσιακής ποινικής νομοθεσίας στον τομέα της κράτησης. Το Δεκέμβριο 2011, το Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα με το οποίο ζητούσε κοινά ενωσιακά πρότυπα για τις συνθήκες κράτησης. Στις 27 Νοεμβρίου 2013, η Επιτροπή υπέβαλε δέσμη νομοθετικών προτάσεων για να ολοκληρωθεί ο χάρτης πορείας σχετικά με τις δικονομικές εγγυήσεις. Οι τρεις προτάσεις για Οδηγίες αφορούν ενισχυμένες διατάξεις σχετικά με το τεκμήριο αθωότητας και το δικαίωμα παράστασης του κατηγορουμένου στη δίκη του, ειδικές εγγυήσεις για τα παιδιά που είναι ύποπτα ή κατηγορούμενα για ποινικά αδικήματα και προσωρινή νομική συνδρομή για υπόπτους και κατηγορούμενους.

Ωστόσο, οι συνεχόμενες διασυνοριακές συναλλαγές καθιστούν ζωτικής σημασίας τη δυνατότητα των ιδιωτών να κατοχυρώνουν τα δικαιώματά τους προσφεύγοντας στα δικαστήρια, γεγονός που δεν θα ήταν εφικτό αν οι αποφάσεις ενός κράτους μέλους δεν αναγνωρίζονταν στα υπόλοιπα κράτη μέλη. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις θεμελιώνεται στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων και περιλαμβάνει μέτρα εναρμόνισης των νομολογιακών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών (άρθρο 83 παρ. 2 ΣΛΕΕ). Η αρχή της

αμοιβαίας αναγνώρισης καθίσταται αναγκαία, καθώς προϋπόθεση για την πραγμάτωση του σκοπού που επιδιώκουν οι διατάξεις του ουσιαστικού ποινικού δικαίου είναι η αναγνώριση ισχύος και η εκτέλεση των ποινικών αποφάσεων κάθε κράτους μέλους από τις αρχές του κράτους μέλους που καλείται να τις εφαρμόσει. Προς σχετική εναρμόνιση των διαφορετικών δικονομικών συστημάτων, που ισχύουν στα κράτη μέλη, έχουν θεσπιστεί κάποιοι κανόνες σε επιμέρους τομείς της ποινικής διαδικασίας. Συγκεκριμένα, ένας τέτοιος κανόνας συνιστά το αμοιβαία παραδεκτό των αποδείξεων. Αποτελεί σημαντικό σημείο στα πλαίσια της ευρωπαϊκής δικαστικής συνεργασίας, καθώς ο τρόπος συλλογής και εκτίμησης των αποδεικτικών μέσων διαφέρει ανάμεσα στα κράτη μέλη. Οι αποκλίσεις αφορούν συνήθως την ανακριτική διαδικασία και την επιμέτρηση της ποινής, κυρίως όταν στο ένα κράτος μέλος διαπράττεται το έγκλημα και συλλέγεται το αποδεικτικό υλικό και σε άλλο λαμβάνει χώρα η εκτίμηση των αποδείξεων, ο καταλογισμός και η επιβολή κυρώσεων. Άλλος κανόνας αφορά τα δικαιώματα των προσώπων στην ποινική διαδικασία. Η εναρμόνιση αυτή καθίσταται αναγκαία λόγω του διαφοροποιημένου βαθμού προστασίας των δικαιωμάτων των διαδίκων στα επιμέρους νομικά συστήματα. Τέλος, ενδεικτικά αναφέρονται και κανόνες που αφορούν στα δικαιώματα των θυμάτων της εγκληματικότητας. Η θέσπιση ελάχιστων κανόνων σχετικά με το αμοιβαία παραδεκτό των αποδείξεων, τα δικαιώματα των προσώπων στην ποινική διαδικασία και τα δικαιώματα των θυμάτων της εγκληματικότητας, δεν εμποδίζει ένα κράτος μέλος να παρέχει υψηλότερο επίπεδο προστασίας.

Ωστόσο, η λειτουργία του δικαστικού χώρου της Ε.Ε θα μπορούσε να υπονομευθεί από διαφορές που υφίστανται στις εθνικές ποινικές νομοθεσίες. Κρίνεται σκόπιμο να υπενθυμιστεί ότι προσέγγιση του ποινικού δικαίου στην Ε.Ε σημαίνει προσαρμογή σε κοινούς ελάχιστους κανόνες και όχι πλήρη ενοποίηση. Το οργανωμένο έγκλημα, το σωματεμπόριο, η εκμετάλλευση παιδιών και η παιδική πορνογραφία, η τρομοκρατία, το οικονομικό έγκλημα (απάτη, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, δωροδοκία), το ηλεκτρονικό έγκλημα, το περιβαλλοντικό έγκλημα, η παραχάραξη, ο ρατσισμός και η ξενοφοβία αποτελούν τομείς στους οποίους έχουν εκδοθεί ή είναι υπό διαπραγμάτευση νομικά κείμενα με σκοπό την καθιέρωση κοινών ορισμών και την εναρμόνιση του επιπέδου των κυρώσεων. Το άρθρο 83 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, μπορούν «να θεσπίσουν ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των ποινικών

αδικημάτων και των κυρώσεων σε τομείς ιδιαίτερα σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση, η οποία απορρέει κυρίως από τη φύση ή τις επιπτώσεις αυτών των αδικημάτων ή λόγω της ειδικής ανάγκης να καταπολεμούνται σε κοινή βάση».

Το άρθρο 83 της ΣΛΕΕ καθιερώνει τη δυνατότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου να θεσπίζουν ελάχιστους κανόνες σχετικά με «τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων σε τομείς ιδιαίτερα σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση». Η Ένωση λοιπόν διαθέτει ρητά το δικαίωμα να καθορίζει τα ποινικά αδικήματα και τις κυρώσεις βάσει ενός καταλόγου σοβαρών εγκλημάτων με διασυνοριακό χαρακτήρα σχετικά με την τρομοκρατία, την παράνομη εμπορία ναρκωτικών και όπλων, την οργανωμένη εγκληματικότητα, την εμπορία ανθρώπων, τη σεξουαλική εκμετάλλευση γυναικών και παιδιών, τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, τη διαφθορά, τη παραχάραξη μέσων πληρωμής και την εγκληματικότητα στο χώρο της πληροφορικής. Τα εν λόγω εγκλήματα είναι ενδεικτικής αναφοράς, καθώς το Συμβούλιο μπορεί αποφασίζοντας ομόφωνα και κατόπιν εγκρίσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να προσδιορίσει κι άλλους τομείς εγκληματικότητας. Εύλογα τα περιθώρια ελευθερίας του εθνικού νομοθέτη περιορίζονται εφόσον δίνεται ο ορισμός του εγκλήματος και προσδιορίζεται το είδος και το πλαίσιο των κυρώσεων και δεν είναι εφικτές αποκλίσεις ως προς τη στοιχειοθέτηση του εγκλήματος, ώστε να προσαρμόζεται σε εθνικό επίπεδο. Διαφαίνεται μία αλλοίωση των εννοιών και των ρυθμίσεων του εθνικού δικαίου μέσω αυτής της πρακτικής, η οποία καθίσταται αναγκαία στο όνομα της εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών. Η διάταξη του άρθρου 83 παρ. 2 ΣΛΕΕ, έρχεται να αντιμετωπίσει το ζήτημα ύπαρξης ή μη κοινοτικής αρμοδιότητας ως προς τη θέσπιση ποινικών κυρώσεων. Η νομολογία του ΔΕΕ κινείται προς την ίδια κατεύθυνση στην υπόθεση των ποινικών κυρώσεων για τα περιβαλλοντικά εγκλήματα³⁵. Στην απόφαση C-176/03, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* το ΔΕΕ τονίζει ότι καταρχήν η αρμοδιότητα ανήκει στα κράτη μέλη, ενώ η Ένωση μπορεί να θεσπίσει μέτρα εναρμόνισης του ποινικού δικαίου των κρατών μελών, όταν αυτό απαιτείται από την αρχή της αποτελεσματικότητας στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Πρόκειται για ένα παράδειγμα αντίστροφης επικουρικότητας που κατευθύνεται στην επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης οριοθετώντας παράλληλα τη δράση της. Σκοπός καθίσταται η εναρμόνιση των δικαίων

³⁵ ΔΕΚ C-176/03, 13.09.2005, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*

των κρατών μελών, υπό την έννοια της δημιουργίας ελάχιστων προϋποθέσεων και προτύπων για την εξάλειψη μεγάλων αποκλίσεων.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις τη συνήθη νομοθετική διαδικασία (ρήτρα γεφύρωσης) για την προσέγγιση των νομοθεσιών τόσο στον δικονομικό τομέα όσο και σε θέματα ουσιαστικού ποινικού δικαίου, όπου το Συμβούλιο μπορεί, με ομόφωνη απόφαση και με την έγκριση (Σύμφωνη Γνώμη) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να προσδιορίσει και άλλους τομείς του ποινικού δικαίου και τη εγκληματικότητα. Η εξέλιξη αυτή προκαλούσε τις αντιδράσεις ορισμένων κρατών μελών ήδη από τη διαπραγμάτευση της Συνταγματικής Συνθήκης, γεγονός που οδήγησε στην περαιτέρω τροποποίηση του μηχανισμού «εφεδρικής τροχοπέδης», ο οποίος παρέχει όλες τις απαιτούμενες εγγυήσεις στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στο θέμα αυτό, χωρίς ωστόσο να εμποδίζονται τελείως δυνατότητες προόδου. Σύμφωνα λοιπόν με την παρ. 3 των άρθρων 82 και 83 ΣΛΕΕ, αν ένα κράτος μέλος θεωρεί ότι ένα σχέδιο Οδηγίας θίγει βασικές πτυχές του νομικού συστήματος, μπορεί να ζητήσει την παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αναστέλλοντας ταυτόχρονα την συνήθη νομοθετική διαδικασία. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαθέτει προθεσμία τεσσάρων μηνών για να αναπέμψει το θέμα στο Συμβούλιο με συναινετικό τρόπο, προκειμένου να συνεχιστεί η διαδικασία. Εάν η διαφωνία εξακολουθεί να υφίσταται μετά την παρέλευση των τεσσάρων μηνών, τότε με πρωτοβουλία εννέα τουλάχιστον κρατών μελών και με ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, εκκινείται ενισχυμένη συνεργασία βάσει του προτεινόμενου σχεδίου Οδηγίας. Επομένως, συνιστά μια ασφαλιστική δικλείδα υπέρ ενός κράτους μέλους σε περίπτωση που οι προτεινόμενοι «ελάχιστοι κανόνες» θίγουν πτυχές του εθνικού συστήματος ποινικής δικαιοσύνης. Οι θεσμικές ρυθμίσεις που αφορούν δικαστική συνεργασία στις ποινικές υποθέσεις και ειδικότερα η εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη λήψη των αποφάσεων μέσω της γενίκευσης της συναπόφασης έρχεται να αντιμετωπίσει με σαφή τρόπο τη βασική ένσταση περί «ελλείμματος δημοκρατικής νομιμοποίησης» των ρυθμίσεων, όπως αυτή εκφράζεται από τα κράτη μέλη που αντιδρούν στην συνεχόμενη εναρμόνιση του ποινικού δικαίου.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενσωμάτωσε περαιτέρω πρόβλεψη για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας για την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα

οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης από το Eurojust. Το Eurojust, ήτοι η Ευρωπαϊκή Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας³⁶ δημιουργήθηκε με απόφαση του Συμβουλίου την 22.2.2002 και συμμετέχει σε αυτήν ένα πρόσωπο από κάθε κράτος μέλος, που έχει την ιδιότητα του εισαγγελέα, του δικαστή ή του αστυνομικού³⁷. Προστέθηκε, εντούτοις, ρήτρα «επείγουσας επιτάχυνσης» (άρθρο 86 ΣΛΕΕ) δυνάμει της οποίας, εφόσον επιτευχθεί ομοφωνία στο Συμβούλιο, μια ομάδα εννέα τουλάχιστον κρατών μελών μπορεί να απαιτήσει την υποβολή του σχεδίου Κανονισμού στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αναστέλλοντας την νομοθετική διαδικασία ενώπιον του Συμβουλίου. Αν και πάλι δεν επιτευχθεί συναίνεση εντός τεσσάρων μηνών, μπορεί να ζητηθεί η αυτόματη εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας. Βασική αποστολή της Eurojust είναι η στήριξη και η ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών για την έρευνα και τη δίωξη σοβαρών εγκλημάτων που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη ή απαιτούν δίωξη σε κοινές βάσεις. Τα καθήκοντα της Eurojust μπορούν να περιλαμβάνουν, εν προκειμένω, την έναρξη ποινικών ερευνών, την εισήγηση για την κίνηση ποινικών διώξεων που διεξάγονται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, τον συντονισμό των ερευνών και των διώξεων αυτών και την ενίσχυση της δικαστικής συνεργασίας³⁸.

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα είναι αρμόδια για την καταζήτηση, τη δίωξη και την παραπομπή ενώπιον της δικαιοσύνης, ενδεχομένως σε σύνδεση με τη Europol, των δραστών αδικημάτων σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης καθώς και των συνεργών τους και θα ασκεί ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων των κρατών μελών την ποινική δίωξη των αδικημάτων αυτών³⁹. Σχετική, τέλος είναι η απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου της 13.06.2002 για το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης και τις διαδικασίες παράδοσης μεταξύ των κρατών μελών⁴⁰. Το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης απλοποιεί σημαντικά τη σύλληψη και παράδοση δραστών εγκλημάτων μεταξύ των κρατών μελών.

³⁶ Βλ. Άρθρο 85 ΣΛΕΕ.

³⁷ Η ως άνω αρχή έχει νομική προσωπικότητα με έδρα τη Χάγη. Έργο της είναι να συντονίζει τις εισαγγελικές αρχές των κρατών μελών προς υποστήριξη ποινικών ερευνών σε υποθέσεις σοβαρής διασυνοριακής εγκληματικότητας, κυρίως τρομοκρατία, εμπορία ανθρώπων, γενετήσια εκμετάλλευση γυναικών και παιδιών, παράνομη εμπορία ναρκωτικών, παράνομη εμπορία όπλων, ξέπλυμα χρήματος, διαφθορά, παραχάραξη μέσων πληρωμής, εγκληματικότητα στον χώρο της πληροφορικής και οργανωμένο έγκλημα (άρθρο 83 παρ. 1 ΣΛΕΕ).

³⁸ άρθρο 85 ΣΛΕΕ

³⁹ Βλ. Άρθρο 86 ΣΛΕΕ.

⁴⁰ 2002/584/ΔΕΥ.

Αστυνομική συνεργασία

Σε συνέπεια προς τις παραπάνω διαπιστώσεις, η Ένωση αναπτύσσει αστυνομική συνεργασία στην οποία συμμετέχουν όλες οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των αστυνομικών και τελωνειακών αρχών και άλλων αρχών επιβολής του νόμου ειδικευμένων στον τομέα της πρόληψης ή της εξακρίβωσης αξιόποινων πράξεων ή της διερεύνησής τους. Γι' αυτούς τους σκοπούς, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μπορούν να λαμβάνουν μέτρα που αφορούν αφενός τη συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών, αφετέρου την συνεργασία όσον αφορά την κατάρτιση προσωπικού, τον εξοπλισμό, την εγκληματολογική έρευνα και τις κοινές τεχνικές έρευνας όσον αφορά την εξακρίβωση σοβαρών μορφών οργανωμένου εγκλήματος ⁴¹.

Μέλος του Συμβουλίου μπορεί να ζητήσει να υποβληθεί ένα σχέδιο Οδηγίας για δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αναστέλλοντας έτσι τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Αφού το ζήτημα συζητηθεί και επιτευχθεί συναίνεση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναπέμπει εντός τετραμήνου από την αναστολή το σχέδιο στο Συμβούλιο, θέτοντας τέρμα στην αναστολή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Εντός της αυτής προθεσμίας, σε περίπτωση μη συμφωνίας, εννέα τουλάχιστον κράτη μέλη μπορούν να δηλώσουν ότι επιθυμούν να καθιερώσουν ενισχυμένη συνεργασία βάσει του συγκεκριμένου σχεδίου Οδηγίας ⁴². Εξάλλου, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία (ομοφωνία κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), μπορεί να θεσπίζει μέτρα για την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών. Εφόσον δεν επιτευχθεί ομοφωνία, ομάδα αποτελούμενη από εννέα τουλάχιστον κράτη μέλη μπορεί να ζητήσει να παραπεμφθεί το σχέδιο μέτρων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή, η διαδικασία στο Συμβούλιο αναστέλλεται. Εντός τετραμήνου από την αναστολή αυτή, σε περίπτωση μη συμφωνίας, εννέα τουλάχιστον κράτη μέλη μπορούν να δηλώσουν ότι επιθυμούν να καθιερώσουν ενισχυμένη συνεργασία βάσει

⁴¹ Άρθρο 87 ΣΛΕΕ

⁴² Άρθρο 82 ΣΛΕΕ (βλ. το τμήμα 4.3)

του συγκεκριμένου σχεδίου μέτρων. Αυτή η ειδική διαδικασία δεν εφαρμόζεται επί πράξεων που αναπτύσσουν περαιτέρω το κεκτημένο του Schengen ⁴³.

Αξιοσημείωτο είναι πως η διακυβερνητική συνεργασία περιλαμβάνει μεταξύ άλλων κατευθυντήριες γραμμές για την πρόληψη και τον περιορισμό των ταραχών κατά τη διάρκεια ποδοσφαιρικών αγώνων, με τη λειτουργία, σε κάθε κράτος μέλος, ενός «εθνικού σημείου πληροφοριών ποδοσφαίρου», αρμόδιου να συγκεντρώνει και να ανταλλάσσει πληροφορίες αστυνομικού χαρακτήρα, με στόχο την πρόληψη της βίας που συνδέεται με το ποδόσφαιρο και την καταπολέμηση αυτού του φαινομένου⁴⁴. Προβλέπει ακόμα τη συνεργασία για την προάσπιση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας κατά τις μαζικές και εξ αυτού εν δυνάμει επικίνδυνες συγκεντρώσεις προσώπων, με χαρακτηριστικά παραδείγματα τις αθλητικές αναμετρήσεις, τις συναυλίες μουσικής ροκ, τις διαδηλώσεις και τους αποκλεισμούς δρόμων ⁴⁵.

Εστιάζοντας στη συνέχεια στην Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Europol) του άρθρου 88 ΣΛΕΕ, κατόπιν των νέων ρυθμίσεων και σε αντίθεση με τα οριζόμενα στην αρχική σύμβαση του 1995, αναγνωρίζεται πλέον ως οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ⁴⁶. Ως γενική αποστολή της Europol ορίζεται η στήριξη και ενίσχυση της δράσης των αστυνομικών αρχών, της αμοιβαίας συνεργασίας και της πρόληψης και καταπολέμησης των σοβαρών εγκλημάτων που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη. Πέρα από τη συλλογή, ανάλυση, επεξεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών, το συντονισμό και διεξαγωγή κοινών ερευνών η παράγραφος 3 του άρθρου 88 ΣΛΕΕ προβλέπει ευθέως και επιχειρησιακή δράση του σχετικού οργανισμού, η οποία πρέπει όμως να διεξάγεται σε συνεργασία και συμφωνία με τις αρχές του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου διεξάγεται.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μέσω Κανονισμών, μπορούν να καθορίζουν τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της Europol. Οι αρμοδιότητες της Europol εκτείνονται μεταξύ άλλων στην πάταξη της τρομοκρατίας, του πλαστού χρήματος και γενικά της πλαστογραφίας των μέσων πληρωμής. Τα καθήκοντα της

⁴³ Άρθρο 87 ΣΛΕΕ

⁴⁴ Απόφαση 2002/348

⁴⁵ Κοινή δράση 97/339

⁴⁶ Απόφαση 2009/371

Europol περιλαμβάνουν, επίσης, την ανταλλαγή και την ανάλυση στοιχείων σχετικά με το λαθρεμπόριο ναρκωτικών και πυρηνικών υλικών, τα κυκλώματα λαθρομετανάστευσης, την εμπορία ανθρώπινων όντων, το λαθρεμπόριο οχημάτων και τη σεξουαλική εκμετάλλευση παιδιών⁴⁷. Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρηματοδοτεί ενέργειες συνεργασίας στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, κάτι που προωθεί και ενισχύει σημαντικά τη λειτουργία της Europol. Πρέπει, τέλος, να αναφερθεί σχετικά η δυνατότητα του διευθυντή της Europol να διαπραγματεύεται συμφωνίες με τρίτα κράτη και οργανισμούς μη σχετιζόμενους με την Ε.Ε κατά ρητή εξουσιοδότηση που του έχει απονεμηθεί⁴⁸.

Στη συνέχεια και με αναφορά στον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κατάρτιση στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου, ο οργανισμός αυτός υποστηρίζει, αναπτύσσει, εφαρμόζει και συντονίζει την κατάρτιση των λειτουργών επιβολής του νόμου, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών στο πλαίσιο της επιβολής του νόμου, ιδίως στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης σοβαρών μορφών εγκληματικότητας, μεταξύ των οποίων και η διεθνοποιημένη τρομοκρατία⁴⁹.

Για την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία (ομοφωνία και έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) μέσω Κανονισμών, μπορεί να συστήσει Ευρωπαϊκή Εισαγγελία εκ της Eurojust. Εφόσον δεν επιτευχθεί ομοφωνία, ομάδα αποτελούμενη από εννέα τουλάχιστον κράτη μέλη μπορεί να ζητήσει να παραπεμφθεί το σχέδιο Κανονισμού στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή, η νομοθετική διαδικασία στο Συμβούλιο αναστέλλεται. Εντός τετραμήνου από την αναστολή αυτή, σε περίπτωση μη συμφωνίας, εννέα τουλάχιστον κράτη μέλη μπορούν να δηλώσουν ότι επιθυμούν να καθιερώσουν ενισχυμένη συνεργασία βάσει του συγκεκριμένου σχεδίου Κανονισμού. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να

⁴⁷ Κοινή δράση 96/748.

⁴⁸ Απόφαση της 27ης Μαρτίου 2000 και απόφαση 2005/169

⁴⁹ Κανονισμός 2015/2219

επεκτείνει τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στην καταπολέμηση της σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση⁵⁰.

Με αναφορά στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο Πρόληψης του Εγκλήματος, αυτό έχει ως στόχο την οργάνωση της συνεργασίας των κρατών μελών στους τομείς της εγκληματικότητας κυρίως των νέων, των πόλεων και εκείνων των μορφών της στις οποίες εμπλέκονται ναρκωτικά, τη συλλογή και ανάλυση των πληροφοριών και ορθών πρακτικών καθώς και την παροχή συμβουλών στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή⁵¹. Κοινή γραμματεία συντρέπει τις κοινές ελεγκτικές αρχές προστασίας των δεδομένων, που έχουν συσταθεί από τις συμφωνίες Europol και Schengen⁵², ενώ μεταξύ των εργαλείων για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας συγκαταλέγονται η ανταλλαγή των αποτελεσμάτων ανάλυσης του DNA, η διατήρηση μητρώου δεξιοτήτων, γνώσεων και ικανοτήτων για τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και ενός παρόμοιου μητρώου για τους σκοπούς της καταπολέμησης ειδικά της τρομοκρατίας. Η συνεργασία μεταξύ των αξιωματικών συνδέσμων που τοποθετούνται από τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου των κρατών μελών σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανώσεις στοχεύει στην καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των πόρων των κρατών μελών⁵³. Οδηγία ορίζει κανόνες σχετικά με το δικαίωμα ενημέρωσης των υπόπτων ή κατηγορουμένων, σχετικά με τα δικαιώματά τους στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας και το δικαίωμα ενημέρωσης των προσώπων που υπόκεινται στο ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης⁵⁴.

Αναφορικά με το είδος αυτό του εντάλματος, το σύστημα έκδοσης υπόπτων μεταξύ των κρατών μελών, αντικαταστάθηκε και τελικά εξυγιάνθηκε με την καθιέρωση του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης και άλλων συναφών εναρμονισμένων διαδικασιών παράδοσης μεταξύ των κρατών μελών⁵⁵. Όταν η δικαστική αρχή κράτους μέλους εκδίδει απόφαση με την οποία ζητείται η παράδοση προσώπου, η απόφαση αυτή αναγνωρίζεται *ipso facto* από τις δικαστικές αρχές των άλλων κρατών μελών, κατόπιν τυπικών περισσότερο ελέγχων. Τα θύματα υποστηρίζονται στα πλαίσια της ποινικής διαδικασίας, ιδίως όταν διαμένουν σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο

⁵⁰ Βλ. Άρθρο 86 ΣΛΕΕ

⁵¹ Απόφαση 2009/902

⁵² Απόφαση 2000/641

⁵³ Απόφαση 2003/170

⁵⁴ Οδηγία 2012/13

⁵⁵ Απόφαση-πλαίσιο 2002/584

διαπράχθηκε το αδίκημα⁵⁶. Επ' ευκαιρία ποινικής διαδικασίας σε κράτος μέλος, συνεκτιμώνται προηγούμενες καταδικαστικές αποφάσεις που εκδόθηκαν σε άλλα κράτη μέλη κατά του ίδιου προσώπου για διαφορετικά πραγματικά περιστατικά⁵⁷. Οι συγκρούσεις δικαιοδοσίας σε ποινικές υποθέσεις πρέπει να αποφεύγονται⁵⁸. Ένα ευρωπαϊκό ένταλμα συγκέντρωσης αποδεικτικών στοιχείων μπορεί να εκδοθεί από αρμόδια αρχή κράτους μέλους προς λήψη αντικειμένων, εγγράφων και δεδομένων για χρήση σε ποινικές διαδικασίες⁵⁹. Με Ευρωπαϊκή Εντολή Έρευνας (ΕΕΕ) επιτρέπεται η εκτέλεση ενός ή περισσότερων συγκεκριμένων ερευνητικών μέτρων στο κράτος εκτέλεσης ευρωπαϊκού εντάλματος με σκοπό τη συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων σε ποινικές υποθέσεις⁶⁰. Οδηγία θεσπίζει ελάχιστους δικονομικούς κανόνες σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας και διαδικασίας εκτέλεσης του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, καθώς και σχετικά με το δικαίωμα ενημέρωσης τρίτου προσώπου σε περίπτωση στέρησης της ελευθερίας του και το δικαίωμα επικοινωνίας που έχει εκείνο το διάστημα με τρίτα πρόσωπα και με προξενικές αρχές⁶¹.

Επισημαίνεται πως η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης εφαρμόζεται επί των χρηματικών ποινών⁶², επί ποινών στερητικών της ελευθερίας ή μέτρων στερητικών της ελευθερίας⁶³, επί αποφάσεων περί μέτρων επιτήρησης εναλλακτικών προς την προσωρινή κράτηση⁶⁴ και επί μέτρων αναστολής και εναλλακτικών κυρώσεων⁶⁵. Τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν και εκτελούν στο έδαφός τους απόφαση δέσμευσης περιουσιακών ή αποδεικτικών στοιχείων που εκδίδεται από δικαστική αρχή άλλου κράτους μέλους στα πλαίσια ποινικής διαδικασίας⁶⁶.

Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Ναρκωτικών και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ενημέρωσης για τα Ναρκωτικά και τις Τοξικομανίες συντρέχουν τις εθνικές αρχές δίωξης και

⁵⁶ Οδηγία 2012/29

⁵⁷ Απόφαση-πλαίσιο 2008/675

⁵⁸ Απόφαση-πλαίσιο 2009/948

⁵⁹ Απόφαση-πλαίσιο 2008/978

⁶⁰ Οδηγία 2014/41

⁶¹ Οδηγία 2013/48

⁶² Απόφαση-πλαίσιο 2005/214

⁶³ Απόφαση-πλαίσιο 2008/909

⁶⁴ Απόφαση-πλαίσιο 2009/829

⁶⁵ Απόφαση-πλαίσιο 2008/947

⁶⁶ Απόφαση-πλαίσιο 2003/577

πρόληψης της ναρκομανίας⁶⁷ . Οι νομοθεσίες σχετικά με την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών εναρμονίζονται με τη θέσπιση ελάχιστων κοινών διατάξεων ως προς τα στοιχεία της αντικειμενικής υπόστασης των εγκλημάτων και τις ποινές⁶⁸.

Στο πλαίσιο της αποτελεσματικής αστυνομικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών έχει εκδοθεί σωρεία Οδηγιών: η Οδηγία 2011/92 για την καταπολέμηση της σεξουαλικής εκμετάλλευσης παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας, η Οδηγία 2011/36 για το trafficking, η Οδηγία 91/477 για τον έλεγχο της κατοχής όπλων, η Οδηγία 2004/80 για την αποζημίωση των θυμάτων και η Οδηγία 2014/42 για τους ελάχιστους κανόνες σχετικά με τη δέσμευση περιουσιακών στοιχείων ενόψει πιθανής επακολουθούσας δήμευσης και σχετικά με τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων σε ποινικές υποθέσεις .

Σημαντικός είναι, επίσης, ο Κανονισμός 513/2014, ο οποίος θεσπίζει τα μέσα για τη χρηματοδοτική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, της πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας και της διαχείρισης των κρίσεων, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας .

Αξιίζει ως τελική παρατήρηση να σημειωθεί ότι η Ένωση υποστηρίζει τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος καθώς και την καλή λειτουργία του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου, με το οποίο και έχει υπογράψει συμφωνία συνεργασίας και αμοιβαίας βοήθειας. Η Ε.Ε έχει συνάψει επίσης συμφωνία για την αμοιβαία δικαστική συνδρομή επί ποινικών υποθέσεων με την Ιαπωνία⁶⁹.

⁶⁷ Κανονισμός 1920/2006, βλ. το τμήμα 13.5.8

⁶⁸ Απόφαση-πλαίσιο 2004/757

⁶⁹ Απόφαση 2010/88 και Συμφωνία

Δικαστική συνεργασία στις αστικές υποθέσεις

Οι κανόνες της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις βασίζονται στο τεκμήριο της ίσης αξίας, της αρμοδιότητας και του κύρους των νομικών και δικαστικών συστημάτων των επιμέρους κρατών μελών και των αποφάσεων των δικαστηρίων τους, με συνισταμένη όλων την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης στα αντίστοιχα δικαστήρια και νομικά συστήματα. Η αμοιβαιότητα στην αναγνώριση των αποφάσεων των εθνικών δικαστηρίων καταλαμβάνει και σε αυτήν την περίπτωση καίρια θέση, καθότι αν κάθε κράτος μέλος είχε τη δυνατότητα να καθορίζει το ίδιο τους εφαρμοστέους κανόνες και τα αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα σε κάθε διασυνοριακή έννομη σχέση, θα διακυβευόταν δίχως άλλο η ασφάλεια δικαίου. Η ενίσχυση της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων και η επακόλουθη προσέγγιση των νομοθεσιών αποσκοπούν στη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των αρχών και στη δικαστική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Ο τελικός στόχος της πολιτικής της αμοιβαίας αναγνώρισης είναι όλα τα είδη των δικαστικών αποφάσεων στον τομέα των αστικών και εμπορικών υποθέσεων να κυκλοφορούν ελεύθερα μεταξύ των κρατών μελών και έτσι να αναγνωρίζονται και να εκτελούνται σε άλλα κράτη μέλη χωρίς ενδιάμεσα στάδια και εμπόδια.

Είναι γεγονός ότι μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και την «κοινοτικοποίηση» της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, σημειώθηκαν ρηξικέλευθες μεταβολές όσον αφορά το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, στο βαθμό που η μέθοδος της κατάρτισης διεθνών συμφωνιών εγκαταλείφθηκε και αντικαταστάθηκε με την υιοθέτηση κοινοτικών Κανονισμών. Την επιλογή αυτή υπαγόρευσε η ανάγκη διασφάλισης ομοιόμορφης και ταυτόχρονης εφαρμογής ίδιων κανόνων δικαίου σε όλη την ενωσιακή επικράτεια και η παραχώρηση ερμηνευτικής αρμοδιότητας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να διασφαλιστεί η ενότητα των εθνικών νομολογιακών κρίσεων. Οι δύο αυτοί παράμετροι συνιστούν απώτερα εχέγγυα της ασφάλειας, η οποία, όπως αναλύθηκε, δεν δύναται να λειτουργήσει ουσιαστικά, χωρίς την πλήρη υποστήριξη ενός άρτιου συστήματος δικαιοσύνης.

Στο πλαίσιο της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, έχει εκδοθεί μεγάλος αριθμός Κανονισμών ο οποίος διεύρυνε και συνεχίζει να διευρύνει αισθητά τα αντικείμενα του δικονομικού δικαίου των κρατών μελών. Από άποψη πυκνότητας εφαρμογής, το κυριότερο νομοθέτημα ήταν ο Κανονισμός 44/2001 για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, ο οποίος και αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό 1215/2012.

Αξιοσημείωτοι είναι, επίσης, ο Κανονισμός 2201/2003 του Συμβουλίου για την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων σε γαμικές διαφορές και διαφορές γονικής μέριμνας, ο Κανονισμός 1346/2000 περί των διαδικασιών αφερεγγυότητας, ο Κανονισμός 1393/2007 για την επίδοση και την κοινοποίηση στα κράτη μέλη δικαστικών και εξώδικων πράξεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, ο Κανονισμός 805/2004 για τη θέσπιση ευρωπαϊκού εκτελεστού τίτλου για μη αμφισβητούμενες αξιώσεις, ο Κανονισμός 1896/2006 για τη θέσπιση διαδικασίας ευρωπαϊκής διαταγής πληρωμής, ο Κανονισμός 861/2007 για την ευρωπαϊκή διαδικασία μικροδιαφορών, η Οδηγία 2008/52 για ορισμένα ζητήματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, ο Κανονισμός 4/2009 για τη διεθνή δικαιοδοσία, το εφαρμοστέο δίκαιο, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε θέματα υποχρεώσεων διατροφής καθώς και ο Κανονισμός 650/2012 για το ευρωπαϊκό κληρονομητήριο.

Ειδική μνεία πρέπει να επιφυλαχθεί υπέρ των νεωτερισμών που εισήγαγε ο Κανονισμός 655/2014 για την ευρωπαϊκή διαταγή δέσμευσης τραπεζικού λογαριασμού. Σύμφωνα με τον τελευταίο κανονισμό, δανειστές που κατοικούν σε κράτος μέλος μη δεσμευόμενο από τον κανονισμό ή σε κράτη εκτός Ε.Ε δεν μπορούν να επωφεληθούν από τη διαδικασία, ακόμη και αν το αρμόδιο δικαστήριο βρίσκεται ή ο σχετικός λογαριασμός τηρείται σε δεσμευόμενα κράτη μέλη⁷⁰. Η διαταγή δέσμευσης μπορεί να εφαρμόζεται μόνο επί τραπεζικών λογαριασμών που τηρούνται σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη που δεσμεύονται από τον κανονισμό⁷¹. Εντούτοις, οι λογαριασμοί δεν είναι απαραίτητο να τηρούνται σε τράπεζα που εδρεύει εντός της Ε.Ε, υπό τον όρο ότι, στην περίπτωση αυτή, τηρούνται σε υποκατάστημα εντός της ενωσιακής επικράτειας⁷². Η χρήση της διαταγής δέσμευσης περιορίζεται σε διασυνοριακές υποθέσεις⁷³. Διασυνοριακή θεωρείται η υπόθεση εκείνη όπου ο τραπεζικός λογαριασμός που αποτελεί το αντικείμενο της διαταγής τηρούνται σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο όπου βρίσκεται το δικαστήριο που επιλαμβάνεται της αίτησης διαταγής ή από εκείνο όπου κατοικεί ο δανειστής.

Αλλά και στον τομέα της άρσης των συγκρούσεων ως προς το εφαρμοστέο δίκαιο πρέπει να αναφερθεί ο Κανονισμός 593/2008 σχετικά με το εφαρμοστέο δίκαιο στις

⁷⁰ Βλ. άρθρο 4 παράγραφος 6

⁷¹ Βλ. άρθρο 1 παράγραφος 1 και άρθρο 2 παράγραφος 2.

⁷² Βλ. άρθρο 2 παράγραφος 2.

⁷³ Ορίζονται στο άρθρο 3.

συμβατικές ενοχές, ο Κανονισμός 864/2007 για το εφαρμοστέο δίκαιο στις εξωσυμβατικές ενοχές και ο Κανονισμός 1259/2010 για τη θέσπιση ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα του δικαίου που είναι εφαρμοστέο στο διαζύγιο και στον δικαστικό χωρισμό.

Αναφορά πρέπει να γίνει τέλος στο ευρωπαϊκό δικαστικό δίκτυο για αστικές και εμπορικές υποθέσεις που συστάθηκε από το Συμβούλιο με απόφαση της 28ης Μαΐου 2001⁷⁴, (δεσμευτική για όλα τα κράτη μέλη εκτός της Δανίας) και άρχισε να λειτουργεί από την 1η Δεκεμβρίου 2002. Το ΕΔΔ αποτελεί πρακτική πρόταση για την απλούστευση της δικαστικής συνεργασίας προς όφελος των πολιτών και κατ' επέκταση, για τη βελτίωση της διασυνοριακής πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Το δίκτυο διαθέτει ευέλικτη, μη γραφειοκρατική δομή και λειτουργεί άτυπα με στόχο τη διευκόλυνση της δικαστικής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, στηρίζοντας την εφαρμογή των μέτρων της ευρωπαϊκής αστικής δικαιοσύνης και των διεθνών συμβάσεων στις οποίες τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη, και παρέχοντας πληροφορίες στο κοινό για να διευκολύνει την πρόσβασή του στα εθνικά δικαστικά συστήματα. Παρέχει στήριξη στις κεντρικές αρχές και χρησιμοποιείται από αυτές, όπως προβλέπεται στις σχετικές ειδικές νομοθετικές πράξεις, και διευκολύνει τις σχέσεις μεταξύ διαφόρων δικαστηρίων και των νομικών επαγγελματιών. Η ιδέα πίσω από τη δημιουργία του ΕΔΔ είναι η αντίληψη ότι η σταδιακή σύσταση αυθεντικού χώρου δικαιοσύνης και κατ' επέκταση ασφάλειας στην Ευρώπη απαιτεί την απλούστευση και την επιτάχυνση της αποτελεσματικής δικαστικής συνεργασίας των κρατών μελών σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις. Το δίκτυο αποτελεί επίσης πρωτότυπη απάντηση αναφορικά με τους στόχους πρόσβασης στη δικαιοσύνη και τη δικαστική συνεργασία που τέθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (Φινλανδία) του 1999 και επαναλήφθηκαν στη Χάγη το 2004 και στη Στοκχόλμη το 2009. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 26ης και 27ης Ιουνίου 2014 επεσήμανε την ανάγκη ανάληψης περαιτέρω δράσης για τη διευκόλυνση των διασυνοριακών δραστηριοτήτων και της επιχειρησιακής συνεργασίας. Ως εκ τούτου, το ΕΔΔ

⁷⁴ Απόφαση 2001/470/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαΐου 2001, σχετικά με τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δικαστικού δικτύου για αστικές και εμπορικές υποθέσεις. Βλ. ΕΕ L 174 της 27.6.2001, σ.25. Η απόφαση αριθ. 568/2009/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2009 ολοκλήρωσε τη νομική της βάση εκσυγχρονίζοντάς την και εντάσσοντας στο δίκτυο νομικά επαγγέλματα

εξασφαλίζει πολύτιμη πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε άτομα που εμπλέκονται σε διασυνοριακές διαφορές ή εκούσιες δικαστικές διαδικασίες.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Βασική επιδίωξη των Συνθηκών είναι η επίτευξη της οικονομικής ολοκλήρωσης των κρατών μελών της Ε.Ε μέσα από την εγκαθίδρυση ενιαίας αγοράς, απουσία εσωτερικών συνόρων, σε συνθήκες ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η Ασφάλεια ως γενικό και αυτόνομο ενωσιακό συμφέρον και ως εγγενές, επομένως, στοιχείο της ευρωπαϊκής ενοποίησης πρέπει να αποτελεί «οδηγό» για τα κράτη μέλη κατά τη χάραξη και την άσκηση των πολιτικών τους σε κάθε τομέα δράσης που φέρει ενωσιακές πτυχές. Καίτοι τα κράτη μέλη νομιμοποιούνται καταρχήν σε επίκληση της εσωτερικής τους ασφάλειας ως εξαιρετικού λόγου δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογεί τη θέσπιση περιορισμών στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής, ανεξαρτήτως του κριτηρίου της ιθαγένειας, ελέγχονται ως προς την επίκλησή τους αυτή από τον ενωσιακό δικαστή, προκειμένου να μην ματαιώνεται κατ' αποτέλεσμα η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Ο θεμελιώδης ρόλος της ασφάλειας επιβεβαιώνεται σε όλες τις συνιστώσες του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, όντας η ratio πίσω από τις επιλογές στους αντίστοιχους τομείς. Ο μεγάλος αριθμός και η συνεχής παραγωγή Κανονισμών και Οδηγιών που αφορούν το άσυλο, τις μεταναστευτικές πολιτικές, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, εξειδικεύοντας και αναμορφώνοντας τελικά κάθε σχετικό πεδίο, συνηγορούν υπέρ του συμπεράσματος ότι η επιδίωξη της Ασφάλειας διοχετεύεται σε όλους τους παράγοντες του Χώρου. Αξιοσημείωτο είναι το εγχείρημα του παράγωγου δικαίου να εξασφαλίσει αποτελεσματικότερες και ταχύτερες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς επίσης βελτίωση των ουσιαστικών και δικονομικών εγγυήσεων που τίθενται υπέρ των ατόμων που αιτούνται προστασίας ασύλου ή υπήρξαν θύματα εγκληματικών δράσεων, ιδίως οσάκις πρόκειται για ανηλίκους. Συνισταμένη όλων των ρυθμίσεων που αφορούν τον ΧΕΑΔ είναι ο σεβασμός στα θεμελιώδη δικαιώματα των εμπλεκόμενων προσώπων, με ταυτόχρονη τήρηση των αρχών της νομιμότητας και της αναλογικότητας. Η Ασφάλεια της Ένωσης είναι τελικά η Ασφάλεια των Ευρωπαίων πολιτών, οι οποίοι πρέπει να μπορούν να ασκούν ελεύθεροι τα εκ των Συνθηκών δικαιώματά τους, χωρίς να

εμποδίζονται από οιοδήποτε συναίσθημα ανασφάλειας, φόβου περί εγκληματικότητας ή μη εμπιστοσύνης στην απονομή της δικαιοσύνης.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Άρθρα

Παπαδοπούλου, Ρ-Ε. (1999), Για μία οριζόντια θεώρηση των επιτακτικών αναγκών στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων και υπηρεσιών, *Κριτική Επιθεώρηση Νομικής Θεωρίας και Πράξης*, 91-135

Παπαδοπούλου, Ρ-Ε. (2006), Η κοινοτική αρχή της αναλογικότητας ενώπιον του εθνικού δικαστή: απaráκαμπτη δικαιική σταθερά ή νομολογιακά προσδιοριζόμενη μεταβλητή;, *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, (τόμος εκτός σειράς IV), 279-308

Παπαδοπούλου, Ρ-Ε. (2013), Από το συμφέρον των κρατών μελών στο συμφέρον της Κοινότητας: ο πολυσχιδής και εξελισσόμενος ρόλος του δημοσίου συμφέροντος στην κοινοτική έννομη τάξη, *Πεπραγμένα της Ελληνικής Εταιρείας Δικαιοφιλοσοφικής και Δικαιοϊστορικής Ερεύνης* (τόμος V), 1137-1167

Πρεβεδούρου, Ε-Β. (2006), Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, (τόμος εκτός σειράς III) , 167-226

Περράκης, Σ. (2001), Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε, *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές: Ιστορία, Θεσμοί και Δίκαιο* (τόμος Ι), 359-399

Συγγράμματα

Ανάγνου, Μ. (2014), *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013)*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Καλαβρός, Γ-Ε. & Γεωργόπουλος, Θ-Γ. (2010), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης- Ουσιαστικό Δίκαιο*, (τόμος ΙΙ) , Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Κανελλόπουλος, Π.Ι. (2010), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 5^η έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Παπαγιάννης, Δ. (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4^η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα

Παπαγιάννης, Δ. (2001), *Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, αστυνομική και δικαστική συνεργασία, Schengen και Eurorol*, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα

Παπασιώπη-Πασιά, Ζ. (2007), *Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών*, 3^η έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Σατλάνης, Χ. (2010), *Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως διεθνής οργανισμός και έννομη τάξη μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Σαχπεκίδου, Ε.Ρ. (2013), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2^η έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Σκανδάμης, Ν. (2006), *Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης μεταξύ Κυριαρχίας και Αγοράς*, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα

Ταγαράς, Χ. & Παπαντώνη, Μ. (2013), *Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά : ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Διαδικτυακές Πηγές

<http://curia.europa.eu/>

http://europa.eu/index_el.htm

<http://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html>