

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 22, Αρ. 1 (2003)



Ασφάλεια, ελευθερία και δημοκρατία υπό τη συνθήκη Σένγκεν

Μηνάς Σαματάς

doi: [10.12681/hpsa.14747](https://doi.org/10.12681/hpsa.14747)

Copyright © 2017, Μηνάς Σαματάς



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Σαματάς Μ. (2017). Ασφάλεια, ελευθερία και δημοκρατία υπό τη συνθήκη Σένγκεν. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 22(1), 106–144. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14747>

ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΥΠΟ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΣΕΝΓΚΕΝ**

Στο άρθρο αυτό επιχειρείται μια κοινωνικοπολιτική αξιολόγηση των επιπτώσεων από την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα της Συνθήκης Σένγκεν: α) στα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών και προσφύγων στην Ε.Ε.· β) στις πολιτικές ελευθερίες των ευρωπαίων πολιτών· και γ) στη δημοκρατία, τόσο στο πλαίσιο του έθνους-κράτους, όσο και στο υπερεθνικό-κοινοτικό επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με βάση το κυρίαρχο πρόταγμα της ασφάλειας, ιδιαίτερα μετά τα δραματικά γεγονότα της 11/9/2001 στις ΗΠΑ. Ο στόχος είναι, δηλαδή, να εκτιμηθούν αντικειμενικά τα όποια θετικά για την ευρωπαϊκή ενοποίηση οφέλη από την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και την εξασφάλιση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., αλλά και να εντοπιστεί το διαφαινόμενο κόστος, κυρίως στη δημοκρατία και στα δικαιώματα. Επισημαίνονται, παράλληλα, και οι επικρατούσες τάσεις για το κτίσιμο μιας «Ευρώπης-φρουρίου», χωρίς όμως να προδικάζεται είτε η παγίωσή τους είτε η τελική επικράτηση μιας ασφαλούς και δημοκρατικής «Ευρώπης των λαών».

1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Ο επίσημος στόχος των συμφωνιών Σένγκεν (Schengen), της εφαρμογής της Συνθήκης και του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν

* Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Κοινωνιολογίας Πανεπιστημίου Κρήτης.

** Το άρθρο αυτό βασίζεται σε σχετική εισήγηση στο συνέδριο: «Η Δημοκρατία πέρα από το έθνος-κράτος: Οι προοπτικές μιας μετα-εθνικής παραδόσιας τάξης» που οργανώθηκε από την Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης (ΕΕΠΕ) στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, 6-8 Οκτωβρίου 2000. Ο συγγραφέας οφείλει να αναγνωρίσει, σε ό,τι αφορά την τεκμηρίωση της εργασίας αυτής, τη σπουδαία συμβολή –μέσω των ηλεκτρονικών σελίδων της– της οργάνωσης Statewatch Group (www.statewatch.org) η οποία παρακολουθεί τις πολιτικές ελευθερίες στην Ε.Ε. Εκφράζει επίσης τις ευχαριστίες του στους ανώνυμους κριτές του περιοδικού και στην επιμελήτρια του χειμένου.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, τχ. 22, ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2003

(SIS) είναι η εξασφάλιση της ελεύθερης διακίνησης προσώπων, κεφαλαίων, αγαθών και υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.). Στο άρθρο αυτό επιχειρούμε μια κοινωνικο-πολιτική ανάλυση των επιπτώσεων της Συνθήκης Σένγκεν (ΣΣ) στα δικαιώματα και στις ελευθερίες των ευρωπαϊκών πολιτών, μεταναστών και προσφύγων, υπό την επίδραση του επίκαιρου προτάγματος της ασφάλειας (securitization), καθώς και μία αποτίμηση των διαφαινόμενων τάσεων στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σε σχέση με το χτίσιμο μιας «Ευρώπης-φρουρίου» ή μιας «Ευρώπης των λαών». Αφού αναλύσουμε τους όρους αυτούς σε σχέση με τη ΣΣ, διερευνούμε τις συνέπειες της εφαρμογής της Συνθήκης στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, στη δημοκρατία και στα δικαιώματα σε τοπικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Έτσι, η θεσμική αποτελεσματικότητα υπερεθνικών θεσμών, όπως το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, αλλά και η αποτελεσματική λειτουργία τους (implementation) δεν αποτιμώνται μόνον ως προς τους καθαρά τεχνοκρατικούς στόχους αποδοτικότητας (effectiveness) ελέγχου και ασφάλειας, αλλά και ως προς τους ποιοτικούς πολιτικούς στόχους, όπως η δημοκρατία –σε σχέση, δηλαδή, με τη διαφάνεια, λογοδοσία και πρόσβαση στα κέντρα πληροφοριών και λήψης των αποφάσεων– αλλά και τα δικαιώματα, τον σεβασμό, δηλαδή, και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των πολιτικών ελευθεριών, σύμφωνα με το κοινοτικό κεκτημένο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹ Η ανάλυσή μας βασίζεται σε πολλαπλές πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές με επίσημα και ανεπίσημα στοιχεία· επισημαίνουμε δε και όλες τις επιφυλάξεις για τα στοιχεία αυτά.²

1. Βλ. U. Sverdrup - St. Kux, «Balancing Effectiveness and Legitimacy in European Integration», *Arena Working Papers* WP97/31, 1997, και C. van Lancker, «Transparency and Accountability of Schengen», στο M. Den Boer (επιμ.), *Schengen's Final Days?*, European Institute of Public Administration, Μάαστριχτ 1998.

2. Η διεθνής και ελληνική βιβλιογραφία στην πλειονότητά της αποτελείται κυρίως από νομικές αναλύσεις. Βλ., για παράδειγμα: H. Meijers κ.ά., *Schengen: Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Security and the Police*, Kluwer, Λονδίνο 1991· El. Guild - Jan Niessen, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the EU*, Kluwer Law International, Χάγη 1996· Ch. Joubert - H. Bevers, *Schengen Investigated: Comparative Interpretation of the Schengen*, Kluwer Law International, Χάγη 1996· M. Den Boer (επιμ.), *Schengen's Final Days?*, ό.π. Από την ελληνική βιβλιογραφία που, τελευταία, συνεχώς εμπλουτίζεται, βλ. ενδεικτικά: Ν. Κ. Σακελαρίου, *Το Σύστημα Πληροφοριών Schengen*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1995· Α. Κατράκης, *Η Συμφωνία Σένγκεν*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1998· Α. Τσουνκαλά, «Η Συνθήκη Σένγκεν: χώρος ελεύθερης κυκλοφορίας ή απειλή για

Πριν από την κρίση στα Βαλκάνια και τη μετακίνηση πληθυσμών κατά τη δεκαετία του 1990 λόγω της οικονομικής παγκοσμιοποίησης, η Ε.Ε. είχε σοβαρά ενεργοποιηθεί για την ελεύθερη διακίνηση των πολιτών των κρατών-μελών, και η μετανάστευση και το άσυλο θεωρούνταν κυρίως θέματα που αφορούσαν την πολιτική των κρατών-μελών. Όμως, η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας εντείνει, από τη μια πλευρά, την κινητικότητα των κεφαλαίων και, από την άλλη, την κινητικότητα των ανθρώπων. Η δημιουργία της ενιαίας αγοράς απαιτεί ελεύθερη ροή κεφαλαίων, εμπορευμάτων, πληροφοριών, αλλά και εργαζομένων. «Η Ε.Ε. και οι εθνικές κυβερνήσεις των κρατών-μελών αγωνίζονται για να συγκεράσουν τις αντιθέσεις μεταξύ των ποικίλων καθεστώτων που αφορούν τη μετανάστευση από τη μία, και των καθεστώτων που αφορούν όλες τις άλλες ροές από την άλλη».³ Έτσι, ενώ η Συνθήκη Σένγκεν αφορά την ελεύθερη διακίνηση στην Ε.Ε., εφαρμόζεται άμεσα ενάντια στη μετανάστευση και στο άσυλο, δύο ζητήματα τα οποία μετατράπηκαν σε σοβαρά προβλήματα για την Ε.Ε. στη δεκαετία του 1990.

Στην παρούσα μελέτη λαμβάνουμε, επίσης, υπόψη μας και την επίδραση των δραματικών γεγονότων της 11/9/2001 στις ΗΠΑ, τα οποία έχουν προσδώσει μια νέα διάσταση στο μεταναστευτικό ζήτημα καθώς, σύμφωνα με τον επακόλουθο πόλεμο στην τρομοκρατία, κάθε πρόσφυγας και κάθε αιτών άσυλο, εκτός από το ότι αντιμετωπίζεται ως βάρος για τις δυτικές οικονομίες, θεωρείται πλέον ότι μπορεί να κρύβει έναν «πιθανό τρομοκράτη» ή εγκληματία. Η επίδραση της 11/9/2001, όπως διαπιστώνουμε, φάνηκε άμεσα με την ενίσχυση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν και όλων των υ-

τη δημοκρατία;», *Ελληνική Δικαιοσύνη*, 1998, σ. 1519-1537· Αν. Μ. Παπαδόπουλος, *Όροι Προστασίας των Προσωπικών Δεδομένων: Το παράδειγμα του συστήματος πληροφοριών Schengen*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1999· Στ. Περάκης, «Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην Ε.Ε.», στο Κ. Στεφάνου - Αρ. Φατούρου - Θ. Χριστοδουλίδη (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμ. Α', Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2001· Ε. Λαμπροπούλου, «Οι συμφωνίες Schengen και η "εσωτερική ασφάλεια"», *Ποινική Δικαιοσύνη*, τχ. 4, αρ. 1., 2001, σ. 59-64· Γ. Νικολόπουλος, *Κράτος, Ποινική Εξουσία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Κριτική, Αθήνα 2002.

3. Σ. Σάσεν, *Χωρίς Έλεγχο; Η εθνική κυριαρχία, η μετανάστευση και η ιδιότητα του πολίτη την εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Μεταίχμιο, Αθήνα 2001, σ. 162. Επίσης, Μ. Weiner, *The Global Migration Crisis: Challenges to States and to the Human Rights*, Harper Collins, Νέα Υόρκη 1995 και Γ. Χάλαρης, «Μετανάστευση και Παγκοσμιοποίηση», *Ο Πολίτης*, τχ. 46, Ιανουάριος 1998.

πόλοιπων μέτρων προς περαιτέρω ενδυνάμωση και επέκταση των πολιτικών της «Ευρώπης-φρουρίου». Οι πολιτικές αυτές ελέγχου, όπως τεκμηριώνεται παρακάτω, δεν αφορούν πια μόνο την αντιμετώπιση απειλών από τους αλλοδαπούς μη κοινοτικούς μετανάστες, αλλά και οχυρώνουν την Ε.Ε. έναντι εσωτερικών εχθρών όπως, για παράδειγμα, διαδηλωτών ενάντια στις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που δρουν υπέρ των μεταναστών και των πολιτικών ελευθεριών, καθώς θεωρείται ότι αυτές ενδέχεται να υποθάλουν ταραξίες έως και τρομοκράτες.

Αν και τα περισσότερα στοιχεία της μελέτης μας αποδεικνύουν ότι, παρά την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων ή και λόγω αυτής, η μέχρι τώρα εφαρμογή της ΣΣ, πολύ πριν αλλά και, ιδιαίτερα, μετά τα τραγικά γεγονότα της 11/9/2001 στις ΗΠΑ, δεν φαίνεται να συμβάλλει σε μια πραγματικά ελεύθερη διακίνηση, αλλά περισσότερο στο κτίσιμο μιας «Ευρώπης-φρουρίου», δεν θεωρούμε την εξέλιξη αυτή παγιωμένη ούτε και νομοτελειακή. Διότι, όπως η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση παραμένει ιστορικά ανοικτή και δεν μπορεί να προβλεφτεί ακριβώς, αφού η όλη διαδικασία αποτελεί ένα μοναδικό και υπό διαπραγμάτευση εγχείρημα με βάση το κοινοτικό κεκτημένο, χωρίς οριστική δεσμευτική και αυτονόητη κατάληξη,⁴ έτσι και δεν αποκλείουμε τη δυνατότητα η ΣΣ να συμβάλει τελικά σε μια ασφαλή χωρίς εγκληματικότητα, αλλά και «συμπεριληπτική» (inclusive) δημοκρατική «Ευρώπη των λαών».

Τι σημαίνουν, όμως, οι έννοιες «Ευρώπη-φρούριο» και «Ευρώπη των λαών» σε σχέση με τη ΣΣ; Θεωρούμε χρήσιμο να προσδιορίσουμε σύντομα το ουσιαστικό και ιδεολογικό περιεχόμενο των συγκρουόμενων αυτών ιδεότυπων, προκειμένου να προβούμε σε μια σύνθεσή τους στις συμπερασματικές μας παρατηρήσεις.

Η ρητορική που πλαισιώνει την αναζήτηση για μια «Ευρώπη των λαών» (*People's Europe*) συνοδεύεται με αιτήματα δημοκρατικής εμπάθυνσης και λαϊκής συμμετοχής, διεύρυνσης και περαιτέρω ενίσχυσης των πολιτικών δικαιωμάτων, ιδιαίτερα της υπηκοότητας, και των πολιτικών ελευθεριών. Σημαίνει, επίσης, ενίσχυση του Ευρωκοινοβουλίου και πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης των

4. Γρ. Κανκαλάς, «Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και τάσεις συγκρότησης του νέου Ευρωπαϊκού Χώρου», στο Ε. Ανδρικοπούλου - Γρ. Κανκαλάς (επιμ.), *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος*, Θεμέλιο, Αθήνα 2000, σ. 20-21.

μεταναστών με αντιρατσιστικά κοινωνικά μέτρα.⁵ Σε αντίθεση με την «Ευρώπη-φρούριο» που αποκλείει τους αλλοδαπούς και, ιδίως, τους τριτοκοσμικούς μετανάστες και πρόσφυγες από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η «Ευρώπη των λαών» αναφέρεται σε μια «περιεκτική» ή «συμπεριληπτική» Ε.Ε. που εντάσσει και ενσωματώνει τους μετανάστες τους οποίους, ως ενιαία αγορά, χρειάζεται οικονομικά και δημογραφικά.⁶

Η «Ευρώπη-φρούριο» (*Fortress Europe*) είναι μια κεντρική έννοια που δεν αφορά την ευρωπαϊκή στρατιωτική άμυνα, αλλά τη συζήτηση για τις ευθύνες της Ε.Ε. σε θέματα πολιτικής ελέγχου της μετανάστευσης και του ασύλου, καθώς και εκείνη για τις ευκαιρίες ένταξης των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών και των παιδιών τους. Οι προμαχώνες του «φρουρίου» αυτού βασίζονται σε έναν συνδυασμό μιας πολιτικής αυστηρών μεταναστευτικών περιορισμών (με δρακόντειες πολιτικές κλειστών συνόρων, περιορισμού έως κατάργησης του ασύλου, αναγκαστικής επαναπροώθησης, κλπ) και του κοινωνικο-πολιτικού αποκλεισμού των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών και των οικογενειών τους. Έτσι, η έννοια της «Ευρώπης-φρουρίου» συνεπάγεται και κοινωνικούς αποκλεισμούς των ήδη νόμιμα εγκατεστημένων μεταναστών με καθεστώς διακρίσεων και περιορισμένων κοινωνικών δικαιωμάτων που δεν συμβάλλουν στην κοινωνική ενσωμάτωσή τους στις χώρες υποδοχής, με την εφαρμογή πολιτικών υπεράσπισης εθνικών και πολιτισμικών ταυτοτήτων και τρόπων ζωής οι οποίοι, καθώς υποτίθεται ότι απειλούνται από τη μετανάστευση, πρέπει να προστατευθούν.⁷

5. Βλ. S. Leibfried, «Towards a European Welfare State? On integrating poverty into the European Community», στο C. Jones (επιμ.), *New perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, Λονδίνο 1993. Επίσης, A. Geddes, *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?*, Manchester University Press, Μάντσεστερ 2000, σ. 140-142.

6. Έτσι η έννοια «Ευρώπη των Λαών» είναι πολύ ευρύτερη από την «Ευρώπη των Πολιτών» (Ε. Μαριάς, *Για μια Ε.Ε. των Πολιτών και της Αλληλεγγύης*, Τυπωθήτω, Αθήνα 1997· Α. Rosas - Ε. Antola (επιμ.), *Citizens' Europe: In Search of a New Order*, Sage, Λονδίνο 1995). Συναφής έννοια είναι «μια ένωση όσο γίνεται πιο κοντά στους λαούς της Ευρώπης», όπως διακηρύττει η Συνθήκη της Ρώμης και η Έκθεση Tindemans του 1974 η οποία αναφέρει: «Η Ε.Ε. [...] πρέπει να προστατεύει τα δικαιώματα του ατόμου και να ενδυναμώνει τη δημοκρατία με ένα σύνολο θεσμών, τη νομιμότητα των οποίων θα απονέμει η βούληση των λαών μας», στο D. Dunkerpley κ.ά., *Changing Europe: Identities, Nations and Citizens*, Routledge, Λονδίνο 2002, σ. 13.

7. A. Geddes, *ό.π.*, σ. 15.

Στην κοινωνικοπολιτική μας ανάλυση λαμβάνουμε υπόψη τα ποικίλα συμφέροντα, αλλά και τις στρατηγικές των σημαντικών δρώντων στο εθνο-κρατικό και στο κοινοτικό επίπεδο, αλλά και στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που προωθούν μια ανταρχική εφαρμογή της ΣΣ και την «Ευρώπη-φρούριο» πολύ πριν από την 11η Σεπτεμβρίου 2001.

Συνοπτικά, οι πολιτικές της «Ευρώπης-φρουρίου» προωθούνται από κυβερνήσεις, ιδιωτικές εταιρείες και διαπλεκόμενες ομάδες συμφερόντων, με τη βοήθεια πολιτικά και οικονομικά εξαρτημένων ΜΜΕ. Συγκεκριμένα, οι ενεργοί υποστηρικτές της «Ευρώπης-φρουρίου» σε ευρωπαϊκό-κοινοτικό επίπεδο είναι:

α) νεοφιλελεύθερες κυρίως κυβερνήσεις, οι οποίες πρόβαλαν το πρόταγμα της ασφάλειας ενάντια σε νέους, πραγματικούς ή πλασματικούς, εσωτερικούς και εξωτερικούς εχθρούς για να αιτιολογήσουν την ιδιωτικοποίηση της εσωτερικής ασφάλειας και τη γενική μείωση του κράτους πρόνοιας.⁸ β) λαϊκιστές πολιτικοί οι οποίοι επιζητούν ψήφους με ξενοφοβικές πολιτικές «μηδενικής μετανάστευσης».⁹ γ) κρατικές υπηρεσίες ασφαλείας αλλά και συντεχνίες του δημοσίου, οι οποίες, μεταψυχροπολεμικά, δεν μπορούν αλλιώς να νομιμοποιήσουν τους προϋπολογισμούς και τη δράση τους. Η παράνομη μετανάστευση ήταν ένα πρόσφορο θέμα που συνδέεται με τα ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας μέσα σε μια χωρίς εσωτερικά σύνορα Ε.Ε., όπου η διάκριση εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων έγινε θολή. Η δραματοποίηση της μετανάστευσης και η μετατροπή της σε καθαρό θέμα ασφάλειας (securitization of immigration) έχει αρχίσει από το 1975 με τη σύσταση του Trevi Group που αποτελούσαν οι κοινοτικοί υπουργοί Εσωτερικών και αξιωματούχοι ασφαλείας.¹⁰ δ) βιομηχανίες παραγωγής ηλεκτρονικών συστημάτων παρακολούθησης που έχουν πράγματι επενδύσει ισχυρά οικονομικά συμφέροντα στην «Ευρώπη-φρούριο». Πολύ πριν από τα γεγονότα της 11/9/2001, ήδη από την κατάρρευση του

8. B. Buzan, «New patterns of Global Security in the 21st Century», *International Affairs*, τόμ. 67, τχ. 3, 1991, σ. 431-457· B. McSweeney, *Security, Identity and Interests*, Cambridge University Press, Κέμπριτζ 1999.

9. Όπως, για παράδειγμα, ο γάλλος υπουργός των Εσωτερικών Ch. Pascua· A. Geddes, *ό.π.*, σ. 26.

10. Στο ίδιο, σ. 27, και J. Huysmans, «Migrants as a Security Problem: Dangers of "Securitizing" Societal Issues», στο R. Miles - D. Threnhardt (επιμ.), *Migration and European Integration*, Pinter, Νέα Υόρκη 1995, σ. 53-72.

σοβιετικού μπλοκ το 1989 και το τέλος της ψυχροπολεμικής περιόδου, αμερικάνικες και βρετανικές, κυρίως, εταιρείες πολεμικής βιομηχανίας και παραγωγής πανοπτικών συστημάτων υψηλής τεχνολογίας αναζητούν, καλλιεργούν και επιβάλλουν με τη βοήθεια και των κυβερνήσεών τους, συνεπικουρούμενες και από ΜΜΕ, νέες αγορές συνήθως στις μεγάλες δυτικές πόλεις και στη φύλαξη των συνόρων προπαγανδίζοντας τις πανοπτικές τεχνολογίες ως πανάκεια σε όλα σχεδόν τα κοινωνικά προβλήματα, ιδιαίτερα της εγκληματικότητας των επικινδύνων τάξεων αλλά και της μεταναστευσης των ξένων.¹¹ και τέλος, ε) ποικίλες ομάδες συμφερόντων με τη βοήθεια διαπλεκόμενων ΜΜΕ, τα οποία καλλιεργούν κλίμα γενικής ανασφάλειας, ξενοφοβίας και τρομολαγνείας. Οι ομάδες αυτές, αποτελούμενες από πολλούς διαπλεκόμενους με τον ιδιωτικό τομέα κρατικούς λειτουργούς, π.χ. αστυνομικούς, τελωνειακούς και συνοριοφύλακες, κλπ., οι οποίοι σταδιακά χάνουν τις αρμοδιότητες και τα προνόμια της δουλειάς τους λόγω της παγκοσμιοποίησης και της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων, προωθούν την ιδιωτικοποίηση της δημόσιας ασφάλειας αλλά και της φύλαξης των συνόρων με βάση τις πανάκριβες νέες πανοπτικές τεχνολογίες.¹²

Σε αντίθεση με τα ισχυρά οικονομικά και πολιτικά κίνητρα των κυρίαρχων οικονομικο-πολιτικών ελίτ που, στην πλειοψηφία τους, προωθούν ενεργά την «Ευρώπη-φρούριο» μέσω της επέκτασης του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν, η «Ευρώπη των λαών» προωθείται κυρίως από δραστήριες ανθρωπιστικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Βέβαια και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αλλά, περισσότερο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αντίθετα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, προωθούν όσο μπορούν μια ανοιχτή «Ευρώπη των λαών», όπως και τα κεντροαριστερά κόμματα και συνδικάτα. Ωστόσο, οι πιο δραστήριοι υποστηρικτές που δρουν ως ομάδες πίεσης και ελέγχου των κοινοτικών οργάνων, ασκώντας δριμεία αλλά τεκμηριωμένη κριτική στο

11. P. Gilbert, *Terrorism, Security and Nationality*, Routledge, Λονδίνο 1994· Cl. Norris - G. Armstrong, *The Maximum Surveillance Society*, Berg, Οξφόρδη 1999, σ. 27-32· Chr. May, *The Information Society: A Sceptical View*, Polity Press, Οξφόρδη 2002, σ. 24-28.

12. A. Giddens, *The Nation State and Violence*, Polity Press, Κέιμπριτζ 1985· B. Buzan, ό.π.· Cl. Norris - G. Armstrong, *The Maximum Surveillance Society*, ό.π., σ. 27-32.

σύστημα Σένγκεν και στην «Ευρώπη-φρουρίο» είναι πολλές Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) υπέρ των μεταναστών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως π.χ. οι: Διεθνής Αμνηστία, Human Rights Watch, State Watch, European Union Migrants Forum (EUMF), Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Citizen Action Service (ECAS), Starting Line Group (SLG), UNITED, JUSTICE, κ.ά., που αγωνίζονται γενικά για την επέκταση των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών και στους εγκατεστημένους μετανάστες, εναντιούμενες στους μηχανισμούς και τις πρακτικές της «Ευρώπης-φρουρίου».¹³

2. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΣΕΝΓΚΕΝ ΚΑΙ Ο ΦΟΒΟΣ «ΣΕΝΓΚΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ»¹⁴ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

α. Η «κοινοτικοποίηση» της Συνθήκης Σένγκεν ως συμβολή στην ευρωπαϊκή ενοποίηση και η σημασία της ως προς τα ευρωπαϊκά σύνορα

Κατά την εκπόνηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ αποφασίστηκε να ενσωματωθεί στην Ε.Ε., από την 1η Μαΐου 1999, το λεγόμενο «κεκτημένο του Σένγκεν», δηλαδή η Συμφωνία του 1985, η Συνθήκη εφαρμογής του 1990 και γενικά όλα τα σχετικά πρωτόκολλα με τη ΣΣ. Η ενσωμάτωση αυτή βασίστηκε στο γεγονός ότι οι στόχοι της ΣΣ βρίσκονταν σε πλήρη αντιστοιχία με τους κύριους στόχους της ενιαίας αγοράς, τη θέσπιση δηλαδή των τεσσάρων ελευθεριών κυκλοφορίας ατόμων, αγαθών, κεφαλαίων και υπηρεσιών, αλλά και με τη διακήρυξη της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η οποία αναφέρει ως στόχους τη διατήρηση και ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως περιοχή ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με την αποτελεσματική αντιμετώπιση του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος με αυστηρά μέτρα ελέγχου τόσο στα εξωτερικά σύνορα όσο και μέσα στον ίδιο τον «χώρο Σένγκεν».¹⁵

13. Βλ. A. Geddes, *ό.π.*, σημ. 5 και σ. 160-163. Επίσης, JUSTICE (www.justice.org.uk), «The Schengen Information System-A human rights audit», Λονδίνο 2000.

14. Ο όρος «σενγκενοποίηση» χρησιμοποιήθηκε στο αφιέρωμα «Σένγκεν: "ευρωχειροπέδες" στα δικαιώματά μας», *Ελευθεροτυπία*, 3 Απριλίου 1999, σ. 3, που επιμελήθηκε η Ιωάννα Σωτήρχου.

15. Στ. Περάκης, *ό.π.*, σ. 391-392, και Γ. Παπακωνσταντίνης, *Συμφωνίες Schengen, Γενική Επιθεώρηση, Βασικά Κείμενα*, 1998, σ. 18-26.

Η σπουδαιότητα της «κοινοτικοποίησης» της ΣΣ έγκειται στο ότι ισχύουν πλέον, και για αυτή, όλες οι κοινοτικές διαδικασίες και ο έλεγχος από τα ευρωπαϊκά όργανα, επομένως και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως και το δικαίωμα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και άλλες δυνατότητες επιβολής διαφάνειας και νομιμοποιημένης διαχείρισης του SIS. Αυτό, βεβαίως, δεν σημαίνει ότι υπάρχει ή ότι εφαρμόζεται επαρκής δημοκρατικός έλεγχος· μάλλον, «εκτιμάται ότι η μερική “κοινοτικοποίηση” της ΣΣ θα συνεπφέρει τη διάχυση των δραστηριοτήτων του “χώρου Σένγκεν” μέσα στην πολυπλοκότητα της ευρωπαϊκής/κοινοτικής γραφειοκρατίας, με αποτέλεσμα τη διόγκωση της αδιαφάνειας και των δυσκολιών πρόσβασης στα σχετικά έγγραφα και εργασίες».¹⁶

Παρ' όλα αυτά, η «κοινοτικοποίηση» της Σένγκεν με την κατάργηση των εσωτερικών διασυνοριακών ελέγχων και την προώθηση των τεσσάρων ελευθεριών διακίνησης προσώπων, αγαθών, κεφαλαίων και υπηρεσιών επιταχύνει σημαντικά την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Πράγματι, από την πλευρά αυτή, με την ελεύθερη χωρίς διαβατήρια μετακίνηση, η ΣΣ κρίνεται πολύ θετική για τη δημιουργία μιας Ευρώπης χωρίς εσωτερικά σύνορα και μιας «Ευρώπης των Λαών», καθώς δημιουργεί στους ευρωπαίους πολίτες κοινό αίσθημα επικοινωνίας και συμμετοχής και έναν ισχυρότερο δεσμό με τη γεωγραφική και πολιτική επικράτεια της Ε.Ε.¹⁷

Εξάλλου, η σημασία των Συμφωνιών Σένγκεν σε ό,τι αφορά τα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα είναι πολύ μεγάλη, αφού τα όρια και το θέμα της ασφάλειας των συνόρων αυτών αποτελούν μια ιδιαίτερα σημαντική πτυχή της γεωπολιτικής θέσης της Ε.Ε. Πράγματι, η ΣΣ αποτελεί βασικό συντελεστή συγκρότησης του ενωσιακού χώρου και συντελεί στην οριοθέτηση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. στο νέο γεωπολιτικό περιβάλλον, μαζί βέβαια με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ η οποία συνέβαλε στην αναγνώριση της έννοιας των «εξωτερικών συνόρων» της Ε.Ε.¹⁸ Η ασφαλής αστυνόμευση των ευρωπαϊκών συνόρων αποτελεί προϋπόθεση για την ε-

16. Γ. Νικολόπουλος, *ό.π.*, σ. 128, και T. Mathiesen, *On Globalisation of Control: Towards an Integrated Surveillance System in Europe*, Statewatch Publication, Λονδίνο 1999, σ. 2.

17. Wiener Antje, «Situating Decisions. The Puzzle of the British “No” to Schengen», www.soz.uni-hannover.de/eu/wiener.htm, 1999.

18. Π. Ιωακειμίδης, «Η έκταση και τα σύνορα του Ευρωπαϊκού χώρου», στο Ελ. Ανδρικοπούλου - Γρ. Κανκαλάς (επιμ.), *ό.π.*, σ. 72-78 και 82-85.

λεύθερη διακίνηση προσώπων στο εσωτερικό της Ένωσης, αρκεί βέβαια να μη παραβιάζει τα ανθρωπίνια δικαιώματα των μη κοινοτικών και τις πολιτικές ελευθερίες των ευρωπαίων πολιτών.

Η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων καθιστά σημαντική τη συμβολή της ΣΣ και στο ξεπέρασμα του «ταμπού» της εθνικής κυριαρχίας και των εθνικών συνόρων –επομένως, και στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Διότι «η έννοια των συνόρων είναι κυρίως “ψυχολογική έννοια συνείδησης” η οποία αναφέρεται στη δέσμη παραμέτρων που ορίζουν την εθνότητα, την εθνική συνείδηση, την εθνική ταυτότητα και, τελικά, το εθνικό κράτος...».¹⁹ Έτσι, η ΣΣ, με το να επιτρέπει, για παράδειγμα, την καταδίωξη κάποιου δραπετή ή κάποιου που έχει τελέσει αυτόφωρο έγκλημα στο έδαφος άλλου κράτους-μέλους με κοινά σύνορα (άρθρο 40), καταλύει την εθνική κυριαρχία σύμφωνα με τους υπέρμαχους του έθνους-κράτους, ενώ για τους υπέρμαχους της Ε.Ε., το συγκεκριμένο άρθρο προωθεί τη διασυννοριακή συνεργασία και την εναρμόνιση των ελέγχων, επομένως και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.²⁰

Πέρα από τις όποιες συνταγματικές κυρίως αμφισβητήσεις, είναι πλέον σίγουρο ότι η κοινοτικοποίηση της ΣΣ και η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων συντελούν καταλυτικά στην ιστορική μετατροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης «σε ένα εργαστήριο όπου διερευνώνται οι πλευρές και οι δυνατότητες μετάβασης από την εθνοκρατική κυριαρχία σε (μια) *συμπεριληπτική κυριαρχία*» σε μια διαδικασία, δηλαδή, παραίτησης από τα δικαιώματα που είναι σύμφυτα με την (εθνο-κρατική) κυριαρχία και ένταξης «σε μια διαδικασία παράλληλη με την ενίσχυση των δυνατοτήτων παρέμβασης στις πολιτικές εξελίξεις μέσα από μια διεθνική συνεργασία».²¹

β. Η ζώνη Σένγκεν ως εργαστήριο συγκρότησης ενός ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

Η ΣΣ μπορεί αντικειμενικά να συμβάλει στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού πολιτικού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύ-

19. Στο ίδιο, σ. 79.

20. Στ. Περάκης, ό.π., σ. 394, και Γ. Νικολόπουλος, ό.π., σ. 135. Για τα θέματα «κυριαρχίας» βλ., ενδεικτικά, Μ. Williams, «Rethinking Sovereignty», στο Ε. Kofman - G. Youngs (επιμ.), *Globalization: Theory and Practice*, Pinter, Νέα Υόρκη 1996· David Smith κ.ά. (επιμ.), *States and Sovereignty in the Global Economy*, Routledge, Λονδίνο 1999, και Σ. Σάσεν, ό.π.

21. Ουλ. Μπεκ, *Τι είναι παγκοσμιοποίηση*;, Καστανιώτης, Αθήνα 1999, σ. 268.

νης. Το σοβαρό πρόβλημα εφαρμογής της, όμως, είναι πώς θα εξισορροπηθούν στην πράξη οι αντικρουόμενες αυτές αρχές, ιδιαίτερα μετά τα γεγονότα της 11/9/2001 και του καθολικού πια προτάγματος της ασφάλειας και στην Ε.Ε.

Στην ευρωπαϊκή Σύνοδο Κορυφής του Tampere, τον Οκτώβριο του 1999, συγκεκριμενοποιήθηκαν οι γενικές και αφηρημένες διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ (Μάιος 1999) για τη δημιουργία της Ε.Ε. ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με βάση τις ακόλουθες δημοκρατικές αρχές: α) την ιδέα της ελευθερίας, τα δικαιώματα του ανθρώπου, τους δημοκρατικούς θεσμούς και το κράτος δικαίου· β) τη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ε.Ε. υπό συνθήκες ασφάλειας και δικαιοσύνης· και γ) την άδεια εισόδου στην Ε.Ε. ατόμων που δεν απολαμβάνουν ελευθερίας σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές παραδόσεις. Επίσημος, δηλαδή, στόχος είναι μια ανοικτή και ασφαλής Ε.Ε., η οποία θα σέβεται τη Συνθήκη της Γενεύης για τους πρόσφυγες του 1951, και θα είναι ικανή να ανταποκρίνεται στις ανθρωπιστικές ανάγκες με πνεύμα αλληλεγγύης. Για την υλοποίηση του στόχου αυτού, η Σύνοδος Κορυφής του Tampere ζήτησε την ανάπτυξη κοινών πολιτικών για το άσυλο, τη μετανάστευση, την ένταξη στις εθνικές κοινωνίες των νόμιμα εγκατεστημένων στην Ε.Ε., τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, καθώς και την καταπολέμηση του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος με τη συνεργασία και άλλων χωρών και οργανισμών, όπως του Συμβουλίου της Ευρώπης, του ΟΑΣΕ και του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Επίσης, στο Tampere προωθήθηκε η δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης με εύκολη πρόσβαση σε δικαστήρια και αρχές οποιουδήποτε κράτους-μέλους, και υπογραμμίστηκε η σημασία της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελέγχου στη λειτουργία του «χώρου» αυτού.²² Προωθήθηκε επίσης η δημιουργία της Eurojust, της ευρωπαϊκής, δηλαδή, Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας, αλλά και η αστυνομική και δικαστική συνεργασία, με την ενίσχυση της ευρω-αστυνομίας (Europol), η οποία όμως, μέχρι τώρα, δεν ελέγχεται από κοινοτικά όργανα αλλά μόνον από το διοικητικό της συμβούλιο.²³

22. Στ. Περάκης, ό.π., σ. 368-369· Δ.Ι. Παπαγιάννης, *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2001, σ. 279-280, και Π. Ιωακειμίδης, ό.π., σ. 91-119.

23. Βλ., Ambrose Evans-Pritchard, «Europol: Ο ανέλεγκτος παράδεισος», *Τα Νέα*, 13.10.2001.

Ωστόσο, τα παραπάνω θετικά αποτελέσματα του Tampere, κάτω από το κλίμα των γεγονότων της 11/9/2001, συμπληρώθηκαν αρνητικά με σοβαρές ρυθμίσεις που συμφωνήθηκαν από τους υπουργούς Δικαιοσύνης στα τέλη Σεπτεμβρίου 2001, όπως: η κατάργηση της απαγόρευσης έκδοσης ημεδαπού σε άλλη χώρα για αδικήματα που τέλεσε εκεί, κλπ.²⁴ Οι πρόσφατες συμφωνίες μεταξύ ΗΠΑ και Ε.Ε. για την πάταξη της διεθνούς τρομοκρατίας επιδεινώνουν ακόμη περισσότερο τα δικαιώματα των ξένων, αλλά και των ευρωπαίων πολιτών, αφού δεν έχει προηγηθεί κανένας κοινοβουλευτικός έλεγχος και δεν έχει εξασφαλιστεί η λειτουργία κανόνων που να ρυθμίζουν την προστασία των προσωπικών δεδομένων και των επικοινωνιών από τις αμερικάνικες υπηρεσίες πληροφοριών.²⁵

Το ζήτημα, λοιπόν, που τίθεται είναι κατά πόσον η θετική «κοινοτικοποίηση» της ΣΣ θα συνοδευτεί και από ουσιαστικό δημοκρατικό έλεγχο, ώστε να αποτραπεί μια αρνητική «σενγκενοποίηση» της Ε.Ε., με την έννοια της μετατροπής της Ε.Ε. σε μια αυταρχική «Ευρώπη-φρούριο».

3. ΤΟ ΠΡΟΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΣΤΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΤΗΣ ΣΣ

α. Η μεταψυχροπολεμική κυριαρχία του προτάγματος της ασφάλειας

Κατά την τρέχουσα μεταψυχροπολεμική περίοδο και πολύ πριν από τα γεγονότα της 11/9/2001, η έννοια της ασφάλειας διευρύνεται ώστε να συμπεριλάβει, εκτός από καθαρά στρατιωτικές πλευρές, και οικονομικούς, κοινωνικούς, πολιτικούς, πολιτισμικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες, έτσι ώστε να αποτελεί πλέον το δεσπόζον θέμα στην ατζέντα των κυβερνήσεων και διεθνών οργανισμών στον νέο αιώνα.²⁶

24. Επίσης, μεταξύ άλλων, διαγράφεται το διπλό αξιόποινο και καταρτίζεται λίστα εξαιρέσεων για αδικήματα για τα οποία μια χώρα δεν επιτρέπει την έκδοση. Στην Ελλάδα, συμπεριλαμβάνονται αδικήματα που έχουν σχέση με λαϊκές κινητοποιήσεις. *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 30.9.2001.

25. Βλ., τα στοιχεία που παραθέτει ο Jeel Van Buuren στο *Le Monde Diplomatique* «Τα πλοκάμια του συστήματος της Συνθήκης Σένγκεν», όπως αναδημοσιεύτηκε μεταφρασμένο στην *Κυρ. Ελευθεροτυπία*, 6.4.2003, σ. 40-41.

26. Β. Buzan, ό.π.· R.B. Walker, «Security, Sovereignty and the Challenge to World Politics», *Alternatives*, τόμ. 15, 1990, σ. 3-27, και St. Guerra, «International Migration in the Mediterranean», εισήγηση στο συνέδριο «Non-military Aspects of Security in Southern Europe», Σαντορίνη 19-21 Σεπτεμβρίου 1997.

Η λογική του «προτάγματος της ασφάλειας» κυριαρχεί και επηρεάζει και την όλη δομή, λειτουργία και πολιτική του συστήματος Σένγκεν με πολύ αρνητικές συνέπειες για τις πολιτικές ελευθερίες και τα δικαιώματα στην Ε.Ε. Διότι, σύμφωνα με τη λογική αυτή δεν υπάρχει πρόβλημα εξισορρόπησης του τρίπτυχου «ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη», καθώς στην πράξη η προτεραιότητα τίθεται μονομερώς στα ζητήματα ασφάλειας. Συνεπώς, είναι φυσικό να προβάλλεται η διεθνής μετανάστευση ως βασική απειλή και πρωταρχικό ζήτημα ασφάλειας για την ευημερία των ευρωπαϊκών χωρών. Επίσης, με βάση την προτεραιότητα της ασφάλειας από κάθε είδους συγκεκριμένες αλλά και αόριστες απειλές προβάλλεται ως απόλυτη αναγκαιότητα η οικοδόμηση μιας Ε.Ε. υψίστης ασφαλείας, δηλαδή μιας «Ευρώπης-φρουρίου», η οποία όπως και στις ΗΠΑ μετά την 11/9/2001, θα νομιμοποιεί τη θυσία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων και πολιτικών ελευθεριών.²⁷

Αδιαμφισβήτητα, η συμβολή της ΣΣ στην ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. ως αναγκαία προϋπόθεση της ελεύθερης διακίνησης μέσα στην Ε.Ε. είναι καθοριστική. Με βάση, όμως, το πρόταγμα της ασφάλειας επαναπροσδιορίζονται, πέρα από τις επιμέρους εθνοκρατικές αξιολογήσεις, οι εξωτερικοί και εσωτερικοί κίνδυνοι και οι εχθροί της Ε.Ε. και τα αποτελέσματα αυτού του επαναπροσδιορισμού είναι ιδιαίτερα αντιφατικά. Έτσι, σε ό,τι αφορά την ασφάλεια των συνόρων, η προτεραιότητα δίδεται στον αποκλεισμό των μη κοινοτικών αλλοδαπών και, κυρίως, των μεταναστών και προσφύγων από τον Τρίτο Κόσμο. Η μετανάστευση και, ιδιαίτερα, η «λαθρομετανάστευση» δεν αντιμετωπίζονται ως σύνθετο κοινωνικό πρόβλημα, αλλά πρώτιστα ως μονοδιάστατο πρόβλημα ασφάλειας, εξολοκλήρου συνδεδεμένες με το οργανωμένο έγκλημα παράνομης διακίνησης προσώπων, ναρκωτικών, όπλων, πορνείας, κλπ. Ιδιαίτερα μετά τα τραγικά γεγονότα της 11/9/2001, το SIS χρησιμοποιείται όχι ως μηχανισμός για την ελεύθερη διακίνηση, αλλά ως ο κύριος αντιτρομοκρατικός μηχανισμός ασφαλείας της Ε.Ε. Επιπλέον, η ΣΣ αλλά και η διασυνοριακή συνεργασία της Europol με τις εθνικές αστυνομίες κατασκευάζουν

27. St. Guerra, ό.π., σ. 7, και J. Huysmans, «Migrants as a Security Problem: Dangers of "Securitizing" Societal Issues», στο R. Miles - D. Threnhardt (επιμ.), *Migration and European Integration*, Pinter, 1995, σ. 53-72· S. Peers, «Human Rights and the Third Pillar», στο Ph. Alston (επιμ.), *The EU and the Human Rights*, Oxford Univ. Press, 1999.

νέα σύνορα, νέους αποκλεισμούς, νέους εξωτερικούς εχθρούς, όπως ο ισλαμικός φονταμενταλισμός, καθώς επίσης και νέους εσωτερικούς εχθρούς, όπως την ίδια την κοινωνία των ευρωπαϊών πολιτών που αντιτίθεται στην παγκοσμιοποίηση, η οποία, όπως αναφέρουμε και παρακάτω, υπό την επίδραση των κινητοποιήσεων στο Γκέτεμποργκ και στη Γένοβα, αντιμετωπίζεται πλέον ως απειλή για την ευρωπαϊκή εσωτερική «ασφάλεια».²⁸

β. Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν και ο φόβος πανοπτικής χρήσης του

Το SIS αποτελεί το βασικό ηλεκτρονικό δίκτυο συλλογής και επεξεργασίας πληροφοριών για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας σε ευρωπαϊκή κλίμακα και μπορεί να συμβάλει στην προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας των κρατών-μελών της Ε.Ε. Αποτελείται από έναν κεντρικό υπολογιστή (central SIS) στο Στρασβούργο και ένα δίκτυο εθνικών παραρτημάτων (national SIS) που συναπαρτίζουν μια τράπεζα δεδομένων, καταχωρίσεων, δηλαδή, για πρόσωπα και αντικείμενα. Το κεντρικό σύστημα SIS συμπληρώνεται από ένα δίκτυο γραφείων (SIRENE) στα κράτη-μέλη που είναι επιφορτισμένα με την παροχή συμπληρωματικών πληροφοριών στα σημεία εθνικών εισόδων, όπως επίσης και από το σύστημα VISION, για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τη χορήγηση θεωρήσεων σε υπηκόους τρίτων χωρών στις οποίες τα κράτη Σένγκεν έχουν επιβάλει το καθεστώς διαβουλεύσεων.²⁹ Το SIS, η λειτουργία του οποίου ρυθμίζεται από τα άρθρα 92-101 της Συνθήκης Σένγκεν, προβλέπει καταχωρίσεις: α) για καταζητούμενα πρόσωπα ύστερα από αίτηση δικαστικής αρχής, τα οποία συλλαμβάνονται μόνο εάν αυτό προβλέπεται από τη νομοθεσία του κράτους που δέχεται την αίτηση· β) για αλλοδαπά άτομα για τα οποία υπάρχει απαγόρευση εισόδου με δικαστική απόφαση· γ) για εξαφανισμένα και αναζητούμενα πρόσωπα· δ) για πρόσωπα που εμπλέκονται σε ποινικές υποθέσεις και κλητεύονται ως μάρτυρες ή ως κατηγορούμενοι· και τέλος, ε) για παρακολουθούμενα άτομα με βάση το περιβόητο άρθρο 99, που έχει προκαλέσει έντονες αντιδράσεις διότι θεσμοθετεί τη διακριτική παρακολούθηση με βάση υπόνοιες και μόνο. Πράγματι, το επίμαχο αυτό άρθρο 99 (παράγρα-

28. Βλ., Van Buuren, ό.π.

29. Γ. Παπακωνσταντής, ό.π., σ. 47-57· Α. Παπαδόπουλος, ό.π., σ. 38-61 και Στ. Περάκης, ό.π., σ. 396-397.

φοι 2 α, β, και 5) της ΣΣ, επιτρέπει την καταχώριση προσωπικών δεδομένων «για την καταστολή αξιόποινων πράξεων και την αποτροπή απειλών κατά της δημόσιας ασφαλείας» όταν υπάρχουν «συγκεκριμένες και αποχρώσεως ενδείξεις ότι το εν λόγω πρόσωπο προβαίνει σε προπαγανδαστικές ενέργειες» ή θεωρείται «βίαιο» ή «από τη συνολική εκτίμηση του συγκεκριμένου προσώπου καθίσταται σφόδρα πιθανή η εκ μέρους του τέλεση ιδιαιτέρως σοβαρών αξιόποινων πράξεων» στο μέλλον. Με τον τρόπο αυτόν επιβάλλει μια κοινή προληπτική πολιτική εσωτερικής ασφάλειας, υιοθετώντας ένα ποινικό δίκαιο της εγκληματικής πρόθεσης με βάση ενδείξεις και υποψίες, αντικαθιστώντας το τεκμήριο της αθωότητας με αυτό της ενοχής και απαγορεύοντας τη διακίνηση των υπόπτων αυτών σε ολόκληρη την Ε.Ε.³⁰ Η συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών μέσω του κεντρικού ηλεκτρονικού συστήματος στο Στρασβούργο και των εθνικών δικτύων SIS με τη χρήση των νέων τεχνολογιών και με την κάλυψη των παραπάνω άρθρων και χωρίς ουσιαστικό έλεγχο προκαλεί βάσιμους φόβους προληπτικής πανοπτικής παρακολούθησης.

Υπό την επίδραση της 11/9/2001 αλλά και των αναγκών της πρόσφατης διεύρυνσης, η Ε.Ε. δημιουργεί μια δεύτερη γενιά του συστήματος SIS, δηλαδή το SIS II η αρχική λειτουργία του οποίου έχει ήδη προαναγγελθεί από τον Αύγουστο του 2001. Το σύστημα SIS II, στο οποίο θα έχουν πρόσβαση η Europol και η Eurojust, θα περιέχει φωτογραφίες, δακτυλικά αποτυπώματα και βιομετρικά προσωπικά στοιχεία, ακόμη και DNA, και θα παρέχει τη δυνατότητα ηλεκτρονικής μεταβίβασής τους.³¹ Σύμφωνα με πηγές του Statewatch, η Ε.Ε. παράλληλα με το SIS II δημιουργεί επίσης: α) μια τράπεζα πληροφοριών για όλους τους «αλλοδαπούς», ώστε να μπορεί να εντοπίζει τους μη κοινοτικούς πολίτες (τρίτων χωρών) που έχουν παραβιάσει τον χρόνο παραμονής τους και δεν έχουν αναχωρήσει· β) μια τράπεζα πληροφοριών με στοιχεία «υπόπτων βίαιων διαδηλωτών», ώστε να τους εμποδίζει να μεταβαίνουν σε προ-

30. Βλ. Α. Παπαδόπουλος, *ό.π.*, σ. 122-143· Ν. Sitaropoulos, «The new legal framework of alien immigration in Greece: A draconian contribution to Europe's unification», *Immigration & Nationality Law and Practice*, τόμ. 6, τχ. 3, 1992.

31. Βλ., Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «New Functions of the SIS II», έγγραφο αρ. 6164/5/01 Rev 5, Limite, Βρυξέλλες 6 Νοεμβρίου 2001. Επίσης «New SIS Network», *Statewatch Bulletin*, τόμ. 9, αρ. 6, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 1999, και Statewatch report 5968/02, 5. 2002.

γραμματισμένη διαδήλωση σε κάποια χώρα· και γ) μια τράπεζα πληροφοριών για τρομοκράτες στην οποία η πρόσβαση είναι πολύ περιορισμένη.

Οι εκπληκτικές πανοπτικές δυνατότητες του ηλεκτρονικού αυτού συστήματος πληροφοριών δημιουργούν συνειρμούς μετατροπής του σε έναν ευρωπαϊκό «Μεγάλο Αδελφό» για τους πολίτες του χώρου Σένγκεν, σε «αντικαταστάτη» του «Σιδηρού Παραπετάσματος» για τους πολίτες των χωρών του πρώην σοβιετικού μπλοκ που δεν εντάσσονται στην Ε.Ε. και, τέλος, σε ηλεκτρονικό εγκέφαλο της «Ευρώπης-φρουρίου» για την απόκρουση των τριτοκοσμικών μεταναστών και προσφύγων.³²

γ. Ο δρακόντειος αντι-μεταναστευτικός μηχανισμός και η δραστική μείωση του ασύλου

Από την ανάλυση των διαθέσιμων στοιχείων έχουμε διαπιστώσει ότι η μέχρι τώρα εφαρμογή της ΣΣ έχει επικεντρωθεί πρώτιστα και κύρια στο να αποτρέψει τη μετανάστευση προς την Ε.Ε. και ελάχιστα στην πάταξη της οργανωμένης εγκληματικότητας.³³ Τη διαπίστωσή μας αυτή ενισχύουν και τα ακόλουθα πρόσθετα στοιχεία:

α) *Πολιτικές αποκέντρωσης –και όχι αποδόμησης– του «Ευρω-φρουρίου».* Η ΣΣ ως δρακόντειος αντι-μεταναστευτικός μηχανισμός δεν εξαντλείται στα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα, αλλά επεκτείνεται και στις χώρες εξαγωγής μεταναστών, όχι τόσο με αναπτυξιακά μέτρα, όσο με μια πολιτική αποκέντρωσης του «Ευρω-φρουρίου». Η πολιτική αυτή είχε αρχικά προταθεί από την αυστριακή προεδρία το 1998 και υποστηρίχθηκε, ακολούθως, από τη γερμανική προεδρία, η οποία πρότεινε το ακόλουθο μοντέλο ομόκεντρων κύκλων αντι-μεταναστευτικής πολιτικής για την αντικατάσταση ή αποκέντρωση του «Ευρω-φρουρίου». (Βλ. Σχήμα 1).

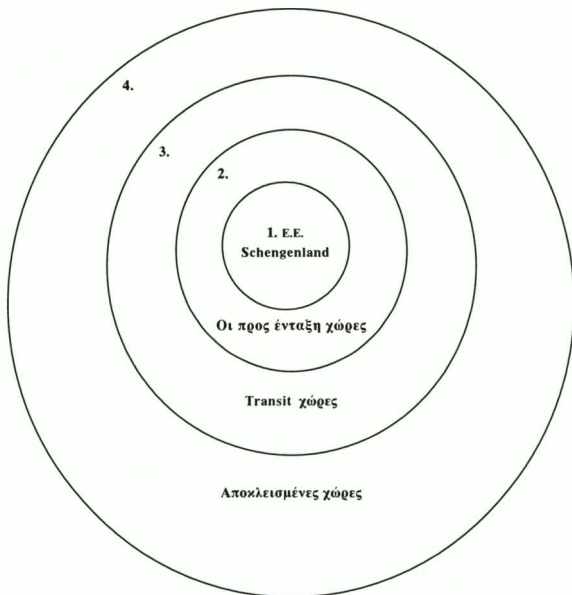
Η λογική αυτή της αποκέντρωσης αποσκοπεί στην ενίσχυση και μέγιστη αποτελεσματικότητα του «Ευρω-φρουρίου» και όχι, φυσικά, στην αποδόμηση του. Ο στόχος, δηλαδή, είναι να μειωθούν οι παράγοντες πίεσης για την εισαγωγή μεταναστών, με τη σύνδεση οιασδήποτε αναπτυξιακής βοήθειας προς τις χώρες του Τρίτου

32. Βλ. A. Geddes, *ό.π.*, και Van Buuren, *ό.π.*

33. Βλ. M. Samatas, «Greece in the “Schengenland”: Blessing or anathema for citizens and strangers rights?», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Ιαν.-Μάρτιος 2003, σ. 141-156.

ΣΧΗΜΑ 1

*Η αποκέντρωση του «Ευρω-φρουρίου»
Μοντέλο ομόκεντρων κύκλων ευρωπαϊκής μεταναστευτικής
πολιτικής σε αντικατάσταση της «Ευρώπης-φρουρίου»*



Στο Σχήμα 1 απεικονίζεται η διαφαινόμενη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ασύλου με βάση τη Στρατηγική Πρόταση (Strategy Paper) της αυστριακής Προεδρίας (9809/98). Οι ομόκεντροι κύκλοι απεικονίζουν τις αποκεντρωτικές πολιτικές ελέγχου της μετανάστευσης που κινούνται έξω από τον πυρήνα των κρατών-μελών της Ε.Ε. προς την περιφέρεια γειτονικών και άλλων χωρών εξαγωγής μεταναστών, καθώς και προς μη κρατικές υπηρεσίες, όπως αεροπορικές εταιρείες οι οποίες αναλαμβάνουν αυξημένες αρμοδιότητες ελέγχου των υποψηφίων επιβατών τους.

Πηγή: Statewatch, DB2 Web2.10, 1999, και A. Geddes, 2000, σ. 106-107.

Κόσμου με τη συνεργασία των χωρών αυτών ως προς τους μετανάστες και πρόσφυγες που εξάγουν. Η πολιτική αυτή είναι διαπυλωτική (crosspillar), βασίζεται, δηλαδή, όχι μόνο στον πρώτο και στον τρίτο πυλώνα –την αστυνομική και δικαστική συνεργασία, που είναι κυρίως η Συνθήκη Σένγκεν–, αλλά και στην πολιτική και διπλωματική πίεση (2ος πυλώνας), όπως και στην οικονομική και ανθρωπιστική βοήθεια που χρησιμεύουν ως μοχλοί διαπραγμάτευσης. Περιλαμβάνει δε εκστρατείες ενημέρωσης των μεταναστών στις χώρες τους, δημιουργία αποτελεσματικών τραπεζών δακτυλοσκόπησης τύπου EURODAC στις χώρες του Τρίτου Κόσμου για την εξακρίβωση της ταυτότητας άσχετα από τη συχνή αλλαγή κατοικίας, και αυστηρότατους ελέγχους κατά την επιβίβαση σε αεροσκάφη με προορισμό την Ε.Ε.

Αποδεικνύεται, έτσι, ότι και αυτή η αντι-μεταναστευτική στρα-

ΣΧΗΜΑ 1 (συνέχεια)

Επεξήγηση Μοντέλου Ομόκεντρων Κύκλων

1. Στον πρώτο ή κεντρικό εσωτερικό κύκλο ελέγχου ανήκει η Ε.Ε. και ο πυρήνας της ζώνης Σένγκεν, με δρακόντειους ελέγχους στα εξωτερικά κυρίως σύνορα, αλλά και με μέτρα εσωτερικής ασφάλειας.

2. Στον δεύτερο εσωτερικό ομόκεντρο κύκλο ελέγχου ανήκουν όλα τα γειτονικά με την Ε.Ε. κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, με βάση τα υπό ένταξη κράτη που είναι στη διαδικασία σύγκλισης με τον πρώτο κύκλο, καθώς και οι νότιες ευρω-μεσογειακές χώρες. Στον κύκλο αυτό, που φαίνεται να επικεντρώνεται η εξαγωγή των περιοριστικών ελέγχων, η πιο προβληματική χώρα θεωρείται η Αλβανία με γειτονικά διαμετακομιστικά κράτη-μέλη της Ε.Ε. την Ελλάδα και την Ιταλία.

3. Στον τρίτο κύκλο ελέγχου ανήκουν διαμετακομιστικές (transit) χώρες με ενδιάμεσο προστατευτικό ρόλο (buffer states), όπως η Τουρκία και η Βόρειος Αφρική, και πρώην σοβιετικές χώρες· οι πλέον προβληματικές θεωρούνται κυρίως το Μαρόκο ως προς τη γειτονική του Ισπανία, αλλά και η Αλγερία ως προς τη Γαλλία. Οι χώρες αυτές θα «ενθαρρύνονται» να ελέγξουν τα παράνομα κυκλώματα εξαγωγής μεταναστών (trafficking) και να εγκαταστήσουν ένα «προσωρινό σύστημα προστασίας» για τους πρόσφυγες.

4. Στον τέταρτο κύκλο ελέγχου ανήκουν οι αποκλεισμένοι από την Ε.Ε., δηλαδή η Μέση και η Άπω Ανατολή καθώς και η Κίνα, και τα αφρικανικά κράτη. Κεντρική εξαγωγική χώρα μεταναστών είναι το Ιράκ, αλλά και οι γειτονικές του χώρες Ιράν, Πακιστάν, Αφγανιστάν, το Μπαγκλαντές και η Σρι Λάνκα· από τη μαύρη Αφρική, η Σομαλία με τη γειτονική της Κένυα. Αν και στον εξωτερικό αυτό κύκλο η πολιτική ελέγχου στοχεύει στην εξάλειψη των πρωταρχικών αιτίων της εξαγωγής μεταναστών, λόγω του υπερβολικά υψηλού οικονομικο-πολιτικού της κόστους, αυτή παραμένει στο επίπεδο των αόριστων υποσχέσεων ενώ, στην πράξη, λειτουργούν μόνον περιοριστικά μέτρα.

τηγική αποκέντρωσης αντιλαμβάνεται το ζήτημα της μετανάστευσης κυρίως ως μονοδιάστατο πρόβλημα ασφάλειας και δίνει έμφαση στην κατασταλτική αποκέντρωση του «Ευρω-φρουρίου» και όχι στη μακροπρόθεσμη εξάλειψη των αιτιών της μετανάστευσης από τον Τρίτο Κόσμο προς την Ε.Ε. με μέτρα οικονομικής ανάπτυξης των χωρών προέλευσης. Μάλιστα, η αντιμεταναστευτική αυτή πολιτική οργανώνεται χωρίς να έχει αποδειχτεί ότι η Ε.Ε. δεν χρειάζεται άλλους μετανάστες με δεδομένο και το δημογραφικό της πρόβλημα.³⁴

β) *Η ιδιωτικοποίηση και η αποκέντρωση της ασφάλειας των ευρωπαϊκών συνόρων.* Ο συνοριακός έλεγχος εισόδου στην Ε.Ε. δεν γίνεται πια κατά την άφιξη στο ευρωπαϊκό αεροδρόμιο προορισμού αλλά κατά την επιβίβαση στα αεροδρόμια αναχώρησης. Οι αεροπορικές εταιρίες υποχρεούνται να έχουν ειδικό ιδιωτικό προσωπικό ελέγχου και ασφαλείας (Airline Liaison Officers) το οποίο, σε συνεργασία με τα τοπικά προξενεία και πρεσβείες, εξετάζει τα ταξιδιωτικά έγγραφα όλων των μη κοινοτικών επιβατών και επιτρέπει την επιβίβαση μόνον εάν έχει εκδοθεί βίζα Σένγκεν. Οι έλεγχοι αυτοί, που επεκτείνονται σε όλα τα μέσα διασυνοριακής μεταφοράς –πλοία, τραίνα και λεωφορεία–, έχουν ως παρενέργεια τη λειτουργία, σε αρκετά προξενεία, μιας βιομηχανίας παράνομης έκδοσης ευρω-βίζας και διακίνησης πλαστών εγγράφων, χωρίς να περιορίζουν ουσιαστικά ούτε την παράνομη μεταφορά μεταναστών και προσφύγων (trafficking), ούτε τη δράση κυκλωμάτων πορνείας.³⁵

γ) *Η θεσμοθέτηση ειδικής αεροπορικής θέσης απέλασης (deportation class).* Η θέση αυτή, που προορίζεται κυρίως για μετανάστες από τον Τρίτο Κόσμο έχει προκαλέσει πολλές αντιδράσεις ανθρωπιστικών και αντιρατσιστικών οργανώσεων, κυρίως στη Γερμανία και στις Κάτω Χώρες. Με βάση το άρθρο 26 της ΣΣ, που προβλέπει ότι, προκειμένου οι αλλοδαποί ταξιδιώτες να εισέλθουν στη ζώνη Σένγκεν, ο μεταφορέας υποχρεούται να εξακριβώσει ότι

34. M. Baldwin-Edwards - M. Schain (επιμ.), *The Politics of Immigration in Western Europe*, Frank Cass, Λονδίνο 1994· Ηλ. Ιωακείμογλου, «Η Ευρώπη χρειάζεται τους μετανάστες», *Η Εποχή*, 15.7.2001 και A. Geddes, ό.π.

35. Οι αιτήσεις που δέχονται τα ελληνικά προξενεία στις βαλκανικές χώρες από γραφεία και «ροζ» κυκλώματα είναι χιλιάδες. Έχουν υπάρξει ακόμη και διαρρήξεις προξενικών γραφείων που συνοδεύτηκαν από κλοπές εγγράφων σχετικών με ευρωβίζες. *Τα Νέα*, 23.10.1998.

είναι κάτοχοι των απαραίτητων εγγράφων, αλλά και το άρθρο 27, που υποχρεώνει την επιβολή κυρώσεων σε βάρος μεταφορέων που παραβιάζουν την ισχύουσα νομοθεσία για την είσοδο και διαμονή αλλοδαπών, οι αεροπορικές εταιρίες οι οποίες μεταφέρουν τυχόν «ανεπιθύμητους» αλλοδαπούς υποχρεούνται, με την απειλή επιβολής υψηλών προστίμων,³⁶ να τους επιστρέψουν στο αεροδρόμιο προέλευσης ή σε «ασφαλείς τρίτες χώρες», ακόμη και με τη βία, πράγμα που έχει προκαλέσει και θανάτους.³⁷ Σε πολλές δε περιπτώσεις, μέσω αλυσιδωτών και βίαιων απελάσεων, πολλοί άνθρωποι, στους οποίους η Ε.Ε. αρνείται άσυλο, καταλήγουν πίσω στις πατρίδες τους όπου υφίστανται ποικίλες διώξεις.

Σε αυτές τις διαδικασίες ελέγχου και ταυτοποίησης στα σημεία προέλευσης και αναχώρησης, προστίθενται και οι έλεγχοι σε μη κοινοτικούς αλλοδαπούς στα σημεία άφιξης, συχνά επιλεκτικοί, με βάση «εξωτερικές ενδείξεις», όπως την εμφάνιση ή το χρώμα του δέρματος· το αποτέλεσμα είναι αυτοί οι ρατσιστικοί έλεγχοι (spot checks/face controls) να πλήττουν κυρίως τους ασιάτες και αφρικανούς επιβάτες. Στις περιπτώσεις αυτές, βέβαια, σημαντικό ρόλο για την είσοδο στη ζώνη Σένγκεν, εκτός από τη φυλετική και την όλη κοινωνικο-οικονομική κατάσταση, εκτός ακόμη και από την εξωτερική εμφάνιση, παίζουν οι διασυνδέσεις των αλλοδαπών με ευρωπαίους πολίτες. Με βάση τα παραπάνω, η αντιμεταναστευτική πολιτική της ΣΣ εντείνει τις διακρίσεις κυρίως σε βάρος πολιτών από τον Τρίτο Κόσμο, και υποδαυλίζει την ξενοφοβία και τον ρατσισμό στην Ε.Ε.³⁸

Επιπλέον, οι αεροπορικές εταιρίες θα παρακολουθούν πια και

36. Για παράδειγμα, η British Airways τιμωρήθηκε το 1998 με πρόστιμο 4,5 εκατομμυρίων στερλινών. (Ελευθεροτυπία, 14.1.2001).

37. Σύμφωνα με καταγγελίες η Lufthansa ευθύνεται για 32.922 απελάσεις μόνο το 1998, αρκετές από τις οποίες ήταν βίαιες. Για τις καταγγελίες αυτές, και για την καμπάνια «Κανένας άνθρωπος δεν είναι λαθραίος», βλ. www.deportation-class.com και www.deportation-alliance.com, στο www.iospress.gr (Ελευθεροτυπία, 14.1.2001). Επίσης, βλ. τη λίστα θανάτων της «Ευρώπης-φρουρίου» της UNITED στην ηλεκτρονική διεύθυνση: www.united.non-profit.nl/pdfs/listofdeaths.

38. Βλ. P. Gordon, *Policing Immigration: Britain's Internal Controls*, Pluto Press, Λονδίνο 1989, σ. 26· G. Katrougalos, «The Rights of Foreigners and Immigrants in Europe: Recent Trends», *Web Journal of Current Legal Issues*, τχ. 5, 1995· M. Spencer, *States of Injustice: A Guide of Human Rights and Civil Liberties in the EU*, Pluto Press, Λονδίνο 1995, και Ζ. Παπαδημητρίου, *Ο ευρωπαϊκός ρατσισμός*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2000, καθώς και σχετικό ρεπορτάζ στο *Athens News*, 6.8.2000, σ. Α3.

τους ευρωπαίους πολίτες που τις χρησιμοποιούν, ιδιαίτερα όσους επιλέγουν υπερατλαντικές πτήσεις. Πράγματι, μετά την πρόσφατη συμφωνία ΗΠΑ και Ε.Ε., το σύστημα AMADEUS, το κεντρικό δηλαδή σύστημα κράτησης θέσεων σε ευρωπαϊκές αεροπορικές εταιρείες, θα παρέχει τα στοιχεία επιβατών (διευθύνσεις, τηλέφωνα, e-mail, στοιχεία πιστωτικών καρτών, κλπ.) στις αμερικάνικες αρχές, στοιχεία που αυτές μπορούν να διατηρήσουν ακόμη και για μια επταετία, αντίθετα με τους κοινοτικούς νόμους.³⁹

δ) *Η δραστική μείωση του ασύλου.* Πριν από την εφαρμογή της ΣΣ, η πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο, αν και στερούνταν συνήθως των αναγκαίων εγγράφων, μπορούσαν να εισέρχονται στο έδαφος ενός κράτους-μέλους της Ε.Ε. και εκεί να υποβάλλουν το σχετικό αίτημα. Μετά την εφαρμογή της ΣΣ και της σχετικής Συνθήκης του Δουβλίνου (1990), οι ευρωπαϊκές πόρτες ουσιαστικά έκλεισαν. Ο εισερχόμενος στη ζώνη Σένγκεν έχει πια τη δυνατότητα να υποβάλλει μόνο μία αίτηση χορήγησης ασύλου, και η θετική ή αρνητική απόφαση της χώρας που εξετάζει την αίτηση είναι δεσμευτική για τις υπόλοιπες συμβαλλόμενες χώρες. Κατά παράβαση της συνθήκης της Γενεύης του 1951, που επιβάλλει την εξατομικευμένη αξιολόγηση και έρευνα της αίτησης ασύλου και την απαγόρευση απέλασης σε χώρα όπου η ζωή του αιτούντος κινδυνεύει, η αίτηση ασύλου στον χώρο Σένγκεν θεωρείται πια μια καταρχάς απόπειρα παράκαμψης της περιοριστικής αντι-μεταναστευτικής νομοθεσίας (εθνικής και κοινοτικής). Έχουμε, δηλαδή, μια πολιτικοποίηση της χορήγησης του ασύλου με σκοπιμότητες αντιμεταναστευτικής πολιτικής η οποία αντανάκλα την αντίληψη ότι οι περισσότεροι από τους αιτούντες άσυλο στις χώρες της Ε.Ε. είναι οι οικονομικοί μετανάστες που επιζητούν με το άσυλο να παρακάμψουν τους αυστηρούς έλεγχους της εργασιακής μετανάστευσης.⁴⁰

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (UNHCR), το ποσοστό χορήγησης ασύλου στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. είναι πολύ μικρό και συγκριτικά μειώνεται κάθε χρόνο, αν και οι αιτήσεις χορήγησης ασύλου αυξάνονται σταθερά.⁴¹ Ιδιαίτερα στην Ελλάδα, όπου το 2002

39. Βλ. www.statewatch.org/news/2003/jul/09usdata.htm.

40. Β. Παπαστεργίου, «Η Ε.Ε. & το Πολιτικό Άσυλο: Κλείνοντας τις Πόρτες», *Η Εποχή*, 20.5.2001.

41. Βλ. τα σχετικά στατιστικά στοιχεία στην ιστοσελίδα της UNHCR (www.unhcr.ch).

σύμφωνα με την UNHCR χορηγήθηκε άσυλο μόνο στο 1,1% των αιτούντων, ο χαμηλός αριθμός αιτήσεων ασύλου οφείλεται στην απαράδεκτη πολιτική αποθάρρυνσης με μια ιδιαίτερα γραφειοκρατική διαδικασία που καθιστά εξαιρετικά δύσκολη την αποδοχή των αιτήσεων αυτών. Επίσης οφείλεται στις απάνθρωπες συνθήκες διαβίωσης στα κέντρα υποδοχής, αλλά και στην απροθυμία ανάπτυξης προγραμμάτων ενσωμάτωσης των προσφύγων, οι οποίοι έχουν την ίδια μεταχείριση με τους οικονομικούς λαθρομετανάστες.⁴² Οι διεθνείς οργανισμοί έχουν επανειλημμένα εγκαλέσει και στηλιτεύει την πρακτική της Ελλάδας να μην δέχεται, στις περισσότερες περιπτώσεις, ούτε την κατάθεση αίτησης ασύλου και να προβαίνει συχνά σε δόλια απέλαση των αιτούντων με μια παράτυπη διαδικασία «λαθρο-επαναπροώθησης», παραπλανώντας, δηλαδή, κυρίως τους κούρδους, τους ιρακινούς και τους αφγανούς πρόσφυγες, και προωθώντας τους εν αγνοία τους στην Τουρκία, κατά παράβαση όχι μόνον της Συνθήκης της Γενεύης και του σχετικού κεφαλαίου 7 της ίδιας της Συνθήκης Σένγκεν, αλλά και των συστάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης για παροχή επικουρικής προστασίας στους πρόσφυγες.⁴³

Η Ε.Ε., εκτός από την ενίσχυση των κατασταλτικών μηχανισμών ελέγχου της «Ευρώπης-φρουρίου» (με πολιτικές κλειστών συνόρων, κατάργησης ασύλου, ιδιωτικοποίησης της ασφάλειας, αναγκαστικής επαναπροώθησης, κυρώσεων σε ναυτιλιακές και αεροπορικές εταιρείες, κλπ) προχωρεί και στη βρετανικής έμπνευσης δημιουργία «μεταβατικών» (transit) κρατών προσωρινής προστασίας προσφύγων (safe havens), με στρατόπεδα προσφύγων, όπως στη γειτονική μας Αλβανία ή στην Ουκρανία, και στις περιο-

42. Βλ. στην ετήσια έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας 2000 για την Ελλάδα την αναφορά των «σκληρών, απάνθρωπων και εξευτελιστικών συνθηκών» για τους αιτούντες άσυλο στο κέντρο υποδοχής του Λαυρίου. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων καταδίκασε την Ελλάδα για τις συνθήκες στο κέντρο αυτό και για πρώτη φορά επιδίκασε αποζημίωση πέντε εκατομμυρίων δραχμών στον σύριο πρόσφυγα Mohamed Dougoz (*Ελευθεροτυπία*, 7.3.2001 σ. 11).

43. Για παράδειγμα, η Παγκόσμια Οργάνωση κατά των Βασανιστηρίων και το Ελληνικό Παρατηρητήριο των Συμφωνιών του Ελσίνκι κατήγγειλαν την Ελλάδα ότι, συνοπτικά και αντίθετα με τις διεθνείς συνθήκες, στις 3.12.2001 απέλασε 134 Αφγανούς και Κούρδους, οιονεί πρόσφυγες, ορισμένοι από τους οποίους ήταν βεβαιωμένα θύματα βασανιστηρίων, στην Τουρκία στο πλαίσιο της νέας διμερούς συμφωνίας. *Ελευθεροτυπία*, 8.12.2001, σ. 57. Βλ. Β. Παπαστεργίου, ό.π., και Samatas, ό.π., σ. 148-150.

χές προέλευσης, π.χ. στην Κένυα και στην Τανζανία για τους Σομαλούς.⁴⁴

Το αποτέλεσμα της αντι-ανθρωπιστικής αυτής πολιτικής του «Ευρω-φρουρίου» έχει δυστυχώς πάρα πολλά εξακριβωμένα και μη θύματα. Σύμφωνα με την UNITED για διαπολιτισμική δράση, ένα ευρωπαϊκό δίκτυο ενάντια στον ρατσισμό και τον φασισμό και υπέρ των δικαιωμάτων των μεταναστών και προσφύγων, οι εξακριβωμένες περιπτώσεις θανάτου προσφύγων στους οποίους αρνήθηκαν άσυλο οι μηχανισμοί της «Ευρώπης-φρουρίου» από 1.1.1993 μέχρι και την 1η Απριλίου 2003 ήταν 3.777. Η λίστα αυτή αναφέρει την ημερομηνία που βρέθηκαν τα θύματα, τα προσωπικά στοιχεία όσων ταυτοποιήθηκαν –όνομα και χώρα προέλευσης–, την πιθανή αιτία θανάτου (κυρίως από πνιγμό σε πλοία και νταλίκες, αυτοκτονία σε κέντρα προσφύγων, από νάρκες, κλπ.) και την αξιόπιστη πηγή πληροφόρησης.⁴⁵

ε) *Η κατάργηση του πολιτικού ασύλου για τους πολίτες της Ε.Ε.* Αν για τους αλλοδαπούς, μη κοινοτικούς και, ιδίως, τους τριτοκοσμικούς υπάρχει δραστική μείωση παροχής ασύλου στη ζώνη Σένγκεν, το δικαίωμα των πολιτών των κρατών-μελών της Ε.Ε. να ζητούν πολιτικό άσυλο σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη της Ε.Ε., έχει ουσιαστικά καταργηθεί. Αυτό είναι παράγωγο της λογικής ότι όλα τα μέλη της Ε.Ε. είναι αναπτυγμένες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες οι οποίες εγγυώνται τις πολιτικές ελευθερίες των πολιτών τους. Έτσι, άτομα που καταζητούνται σε μια χώρα της Ε.Ε. για πολιτικούς κυρίως λόγους, π.χ. οι βάσκοι εθνικιστές και τα μέλη του IRA, δεν μπορούν πλέον να βρουν άσυλο σε άλλο κράτος-μέλος, διότι η δράση τους δεν αναγνωρίζεται ως πολιτική, αλλά θεωρείται καθαρό ποινικό αδίκημα.⁴⁶

στ) *Σωρευτικός αποκλεισμός από όλα τα κράτη-μέλη.* Οι όποιοι «ανεπιθύμητοι» για ένα κράτος-μέλος αποκλείονται από όλον τον ενιαίο χώρο Σένγκεν. Δηλαδή, εάν ένα άτομο θεωρηθεί ότι απειλεί τη δημόσια τάξη, την εθνική ασφάλεια ή και τις διεθνείς σχέσεις

44. Βλ. www.statewatch.org/news/2003/jun/.

45. Βλ. www.unitedagainstracism.org και www.united.non-profit.nl/pdfs/listofdeaths.

46. Για παράδειγμα, το 1998 η ελληνική αστυνομία συνέλαβε τον ιταλό πολίτη Enrico Bianco, ο οποίος είχε κατηγορηθεί από τις ιταλικές αρχές ως ύποπτος συμμετοχής σε τρομοκρατικές οργανώσεις κατά τη δεκαετία του 1970. Αν και ζήτησε, δεν του δόθηκε πολιτικό άσυλο, κρατήθηκε στις ελληνικές φυλακές για δύο χρόνια και, τελικά, εκδόθηκε στην Ιταλία. (Βλ. *Ελευθεροτυπία*, 13.1.1998, σ. 18).

κάποιου από τα κράτη-μέλη του Σένγκεν, και για αυτούς τους λόγους δεν του επιτραπεί η είσοδος στη χώρα αυτή, αυτόματα δεν θα μπορεί να γίνει δεκτό σε οποιαδήποτε άλλο κράτος-μέλος (άρθρο 5 ε). Για παράδειγμα, ένας ξένος δημοσιογράφος μη κοινοτικής εφημερίδας απελάθηκε από την Ελλάδα το 1993 επειδή είχε δημοσιεύσει κριτική στην απόφαση της τότε ελληνικής κυβέρνησης να μην αναγνωρίσει τη FYROM με το όνομα «Μακεδονία». Μέσω του SIS, ο εν λόγω δημοσιογράφος χαρακτηρίστηκε «ανεπιθύμητος» σε όλα τα κράτη-μέλη του Σένγκεν.⁴⁷

ζ) Η προβληματική αποτελεσματικότητα του SIS με βάση τις εθνικές επιλογές και προτεραιότητες. Με βάση τον Πίνακα 1 και σύμφωνα με τις ίδιες πηγές, στο σύνολο που αφορά τις καταχωρίσεις προσώπων θα πρέπει να προστεθεί περίπου ένα εκατομμύριο καταχωρίσεις για αναζητούμενα αντικείμενα κάθε είδους, κυρίως αυτοκίνητα αλλά και όπλα. Το γενικό, δηλαδή, σύνολο καταχωρίσεων προσώπων και αντικειμένων (points) στο ηλεκτρονικό SIS πλησίαζε τα δύο εκατομμύρια στα τέλη Ιουλίου 2001.⁴⁸

Αν και τα στοιχεία του παραπάνω πίνακα προέρχονται από δημοσιογραφικές πηγές και μπορούν να αμφισβητηθούν, είναι εντούτοις ενδεικτικά: σύμφωνα με την ανεπίσημη αυτή κατάσταση, τα άτομα που παρακολουθούνταν στη ζώνη Σένγκεν ήταν συνολικά 16.583, ενώ για άλλα 4.755 άτομα επιβαλλόταν ιδιαίτερος έλεγχος στις όποιες μετακινήσεις τους και ιδιαίτερα στις διεθνείς. Διότι, σύμφωνα με το SIS, «κάθε χώρα-μέλος της ΣΣ υποχρεούται να παρακολουθεί, να καταρτίζει και να κοινοποιεί με ηλεκτρονικό τρόπο τις καταστάσεις με τα σχετικά ονόματα ή ψευδώνυμα ατόμων στα υπόλοιπα κράτη-μέλη, δεσμεύοντας έτσι τα άλλα μέλη να παρακολουθούν, να επιτηρούν ή να ελέγχουν τα συγκεκριμένα άτομα όταν βρεθούν στην επικράτειά τους». Τέσσερις χώρες, η Ελλάδα, η

47. Η περίπτωση αυτή δημοσιεύθηκε στην εφημερίδα της Δανίας *Kleintje* 17.2.1994 και αναδημοσιεύθηκε από το *Stewatch* τόμ. 4, αρ. 2, Μάρτιος-Απρίλιος 1994. Κατ' εξαίρεση, σύμφωνα με το άρθρο 5§2 της ΣΣ το ανεπιθύμητο άτομο μπορεί να γίνει δεκτό σε μια κοινοτική χώρα για ανθρωπιστικούς ή λόγους εθνικού συμφέροντος, εάν η χώρα αυτή μπορούσε να εγγυηθεί ότι το άτομο δεν θα έβλαπτε τα ελληνικά συμφέροντα. Αυτό, όμως, δεν μειώνει τη σημασία της συλλογικής εκπροσώπησης και του σωρευτικού αποκλεισμού (Katrougalos, ό.π.: Νικολόπουλος, ό.π., σ. 134).

48. Έκτοτε δεν έχουν δημοσιοποιηθεί επίσημως άλλα στοιχεία. Τα στοιχεία της κατάστασης αυτής διαφέρουν ελαφρώς από εκείνα που είχε δημοσιεύσει η *Κυριακή Ελευθεροτυπία* λίγους μήνες νωρίτερα, στις 13.2.2000, βλ. Samatas, ό.π.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Οι καταχωρίσεις προσώπων στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), Ιούλιος 2001

Κράτη-μέλη	Άτομα προς έκδοση	Ανεπιθύμητοι στη ζώνη Σένγκεν (άρθρο 96)*	Εξαφανι- σθέντες ενήλικοι	Εξαφανι- σθέντες ανήλικοι	Αναζητούμενοι μάρτυρες	Παρακολουθούμενα άτομα για λόγους δημόσιας Τάξης (άρθρο 99)**	Άτομα ελεγχόμενα στις μετακινήσεις τους
Αυστρία	819	32.244	173	90	3.539	368	0
Βέλγιο	1.031	494	673	703	639	14	16
Γερμανία	3.615	295.354	1.025	1.119	1.645	361	0
Δανία	64	35	23	11	14	0	0
Ισπανία	712	9.327	5.441	2.243	754	186	46
Φινλανδία	59	3.571	30	8	66	20	0
Γαλλία	2.287	54.546	4.185	3.231	20.792	5.424	3.575
Ελλάδα	255	58.053	325	78	0	0	0
Ισλανδία	3	1	0	0	0	0	0
Ιταλία	2.124	260.116	1.629	1.767	2.278	10.150	1.115
Λουξεμβούργο	107	315	96	80	313	0	1
Ολλανδία	395	7.793	475	595	22	39	2
Νορβηγία	48	36	15	7	38	15	0
Πορτογαλία	294	1.360	1.089	727	2.217	0	0
Σουηδία	97	293	20	19	10	6	0
ΣΥΝΟΛΟ	12.110	723.538*	15.199	15.678	31.727	16.583**	4.755

Πηγή: Γ. Μαργέλλος, «820.000 στη μαύρη λίστα του Σένγκεν», *Ελευθεροτυπία*, 5.8.2001. Τα στοιχεία είναι ανεπίσημα. Σύμφωνα με το Statewatch, στις 5.3.2003 υπήρχαν στοιχεία για 780.992 ανεπιθύμητους ανθρώπους (άρθρο 96) και 16.016 καταχωρίσεις παρακολούθησών (άρθρο 99). Διατηρείται άγνωστος αριθμός στοιχείων διαδελωτών που είχαν συλληφθεί τα δύο τελευταία χρόνια. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου δεν έχουν επικυρωθεί από τα εθνικά κοινοβούλια ούτε από την Ευρωπαϊκή (www.statewatch.org/news/2003/jun/22bio.htm).

Πορτογαλία, η Δανία και η Ισλανδία, δήλωναν μηδενικές καταχωρίσεις παρακολουθούμενων ατόμων, πράγμα που σημαίνει ότι έχουν επιλέξει, στο ευαίσθητο αυτό θέμα, και για πολιτικούς κυρίως λόγους, να διατηρήσουν την αυτονομία και το απόρρητο των εθνικών τους φακέλων. Αν και η Γερμανία, τα πρώτα χρόνια εφαρμογής της συνθήκης, είχε το προβάδισμα στις καταχωρίσεις, σήμερα «πρωταθλήτρια» στην καταχώριση και δημοσιοποίηση στοιχείων είναι η Ιταλία, ακολουθούμενη από τη Γαλλία.⁴⁹

Μια ερμηνεία για τα μηδενικά στοιχεία της παρακολούθησης προσώπων με βάση υπόνοιες, χωρών όπως π.χ. η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Δανία, στην παραπάνω κατάσταση για το ευαίσθητο αυτό θέμα, είναι η μη εφαρμογή του σχετικού άρθρου 99 στις χώρες αυτές.⁵⁰ Υποδηλώνουν, όμως, και μια εύλογη μυστικότητα των εθνικών αρχών, μυστικότητα, ωστόσο, η οποία δεν αποκλείει την ουσιαστική ανταλλαγή στοιχείων και πληροφοριών ανάμεσα στα μέλη του Σένγκεν, όχι μόνον μέσω του συστήματος SIS, αλλά και μέσω της Europol με βάση τους σχετικούς εθνικούς φακέλους. Αν, όμως, η μη ανακοίνωση σχετικών καταχωρίσεων αφορά και άρνηση ανταλλαγής στοιχείων ανάμεσα στα μέλη του Σένγκεν τότε έχουμε την προβλεπόμενη από το άρθρο 94 παρ. 4 περίπτωση, όπου η επίκληση των «εθνικών συμφερόντων» υπερτερεί της ευρωπαϊκής συνεργασίας στο πλαίσιο της ΣΣ.⁵¹ Φυσικά, εάν κάτι τέτοιο συμβαίνει συχνά, υπονομεύεται η αποτελεσματικότητα του όλου συστήματος και φαίνονται τα πενιχρά του αποτελέσματα σε σχέση με το οργανωμένο έγκλημα.⁵²

49. Το 1996 η Γερμανία είχε 2,4 εκατομμύρια καταχωρίσεις ενώ η Γαλλία 1,2 εκατομμύρια. Επίσης το 1998 το SIS είχε 8,8 εκατομμύρια καταχωρίσεις, εκ των οποίων 1,2 εκατομμύρια αφορούσαν καταζητούμενα πρόσωπα και 795 χιλ. από αυτές «ταυτοποιημένα» πρόσωπα. Οι υπόλοιπες 430 χιλ. καταχωρίσεις αφορούσαν το «Alias group», την ομάδα δηλαδή των ανθρώπων που ήταν ύποπτοι για διπλή ταυτότητα. (*Statewatch Bulletin*, τόμ. 5, αρ. 3, Μάιος-Ιούνιος 1996).

50. Στ. Περάκης, ό.π., σ. 396.

51. Ο δημοσιογράφος Γ. Μαρνέλλος υποστηρίζει ότι οι μηδενικές καταχωρίσεις οφείλονται στην άρνηση χωρών, όπως η Ελλάδα, να ανταλλάξουν τέτοια στοιχεία με τα άλλα κράτη-μέλη και συμπεραίνει ότι το SIS δεν αποτελεί πραγματικό κίνδυνο, συγκριτικά με την παρακολούθηση των ελλήνων πολιτών από τις κρατικές υπηρεσίες που ενημερώνουν τους εθνικούς φακέλους υπόπτων, όπως γίνεται και σε κάθε χώρα ξεχωριστά. Γ. Μαρνέλλος «Φακέλωμα από κάθε κράτος-(μέλος)», *Κυριακάτινη Ελευθεροτυπία*, 13.2.2000 και ανάλογο ρεπορτάζ του ίδιου στις 5.8.2001, σ. 9.

52. Παρά την αμφισβητούμενη αποτελεσματικότητα της Ελλάδας, η οποία θεω-

δ. Το αναδυόμενο πανευρωπαϊκό μοντέλο πολιτικής αστυνόμευσης

Η αποτελεσματική και συντονισμένη αστυνόμευση ενάντια στο οργανωμένο έγκλημα στην Ε.Ε. είναι και επιθυμητή και απαραίτητη για μια ασφαλή Ευρώπη, αρκεί να μη θίγονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι εγγυημένες δημοκρατικές ελευθερίες. Εάν το μοντέλο αστυνόμευσης που προωθείται από τη Συνθήκη Σένγκεν οδηγεί στον συντονισμό και στην αποτελεσματικότερη προστασία της Ε.Ε. από το οργανωμένο έγκλημα, θα μπορέσει να βρει αποδοχή και στήριξη, εκτός από τις κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια, και από την τοπική αλλά και συνολικά την ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών, η οποία, καθώς διεκδικεί μια ασφαλή αλλά συνάμα και δημοκρατική Ε.Ε., θα μπορέσει να αποδεχθεί μια πολιτική εσωτερικής ασφαλείας στον βαθμό που αυτή δεν παραβιάζει τις προσωπικές και πολιτικές ελευθερίες.

Ωστόσο, υπάρχουν ενδείξεις και προγενέστερες αλλά, κυρίως, μεταγενέστερες της 11/9/2001, ότι η Σένγκεν προωθεί ένα πανευρωπαϊκό μοντέλο αστυνόμευσης το οποίο, με πρόσχημα την πάταξη της τρομοκρατίας, περιλαμβάνει και πολιτική αστυνόμευση. Σύμφωνα με στοιχεία της οργάνωσης Statewatch (2001), το μοντέλο αυτό αστυνόμευσης στοχεύει και σε έναν νέο «εσωτερικό εχθρό», δηλαδή σε όλους εκείνους τους ενεργούς ευρωπαίους πολίτες που ταξιδεύουν για να μετάσχουν σε διαδηλώσεις που διοργανώνονται ενάντια είτε σε πολιτικές των ηγετών της Ε.Ε., είτε στην παγκοσμιοποίηση και στους G8.

Πράγματι, μετά τις συγκρούσεις και τις συλλήψεις των διαδηλωτών κατά τη Σύνοδο Κορυφής στο Γκέτεμποργκ (14-16/6/2001), ενώ στοιχειοθετήθηκαν κατηγορίες μόνο για 50 από το σύνολο των ατόμων που είχαν προσαχθεί από την αστυνομία, κρατήθηκαν τα ονόματα και τα λοιπά στοιχεία 400 ατόμων για «μελλοντική χρήση». Τα στοιχεία αυτά, σύμφωνα με τον αστυνομικό διοικητή του

ρείται από τους εταίρους της ως ο αδύναμος κρίκος του Συστήματος Σένγκεν, τα στοιχεία του πρώην γενικού γραμματέα του υπουργείου Εξωτερικών αποδεικνύουν έναν εντυπωσιακό εντοπισμό (hits) προσώπων και αντικειμένων του συστήματος sis στην Ελλάδα, με βάση τόσο ελληνικές καταχωρίσεις όσο και των άλλων χωρών-μελών. Π.χ. «κατά τη διάρκεια του 2000 οι εντοπισθέντες αλλοδαποί, με βάση ελληνικές καταχωρίσεις, ανέρχονται σε 2.210 εκ των οποίων οι 1.774 ανακαλύφθηκαν στην Ελλάδα.» Στ. Περάκης, ό.π., σ. 397. Βλ. νεότερα στοιχεία στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.statewatch.org/news/2003/jun/22bio.htm.

Γκέτεμπουργκ, τροφοδοτήθηκαν στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, με βάση το άρθρο 99 της ΣΣ.⁵³

Στο SIS καταγράφονται στοιχεία και των βίαιων χούλιγκαν του ποδοσφαίρου –πράγμα, ενδεχομένως αναγκαίο για όσους έχουν καταδικαστεί για σοβαρές βιαιοπραγίες. Καταγράφονται, όμως, και στοιχεία «πιθανών (potential) χούλιγκαν», στοιχεία τα οποία αντάλλαξαν οι εθνικές αστυνομίες πριν από το Ευρωπαϊκό Πρωτάθλημα Ποδοσφαίρου, Euro 2000, στη Γαλλία· αυτοί οι ύποπτοι παρακολουθούνται από το 1996 χωρίς την έγκριση είτε των εθνικών κοινοβουλίων είτε του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.⁵⁴

Σύμφωνα με την τεκμηριωμένη έκθεση του Statewatch (10/2001) και βάσει παλαιότερης γερμανικής πρότασης για μια «Κοινή Δράση για το Νόμο, την Τάξη και την Ασφάλεια» (της 26/5/1997), η Ε.Ε. υιοθέτησε σταδιακά, μετά τη Γένοβα αλλά και τα γεγονότα της 11/9/2001 στις ΗΠΑ, το σχέδιο δημιουργίας ειδικών παραστρατιωτικών και αστυνομικών δυνάμεων για τη διασφάλιση των διεθνών και ευρωπαϊκών συναντήσεων κορυφής στην Ε.Ε. Το σχέδιο αυτό για «συντονισμένα και εναρμονισμένα κοινά μέτρα ενάντια σε ταξιδεύοντες δράστες βίαιων πράξεων» και η δημιουργία μιας παν-ευρωπαϊκής τράπεζας πληροφοριών για «ταραχοποιούς» –αρχικά από έξι μέλη του Σένγκεν και τη Μεγάλη Βρετανία– ώστε να επιβάλλονται ταξιδιωτικοί περιορισμοί σε ύποπτους μελλοντικούς «ταραξίες» σε όλη την Ε.Ε., θα περιορίζει ουσιαστικά το δικαίωμα των διαδηλώσεων και το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σε πολλούς ενεργούς ευρωπαίους πολίτες.⁵⁵ Διότι θα είναι δυνατόν να εξισώνονται διαδηλωτές με χούλιγκανς και τρομοκράτες με βάση υποψίες

53. Βλ. την αναφορά στο άρθρο 99 στο υποκεφάλαιο 3.2. και Κ. Τουμασάτος, *Συνθήκη Σένγκεν, Σύγχρονη Εποχή*, Αθήνα 2000.

54. Μάλιστα, κατά τη συνάντηση 25 ευρωπαίων εισαγγελέων στη Στοκχόλμη στις 18-20 Ιουνίου 2001, προτάθηκε τα ονόματα της λίστας των πιθανών χούλιγκαν να συγκριθούν με τα ονόματα της λίστας των διαδηλωτών του Γκέτεμπουργκ, αν και ο συστηματικός ταξιδιωτών οπαδών του ποδοσφαίρου και διαδηλωτών δεν είναι προφανής. (*Statewatch special report*, Οκτ. 2001).

55. Είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι στο προοίμιο της συνάντησης κορυφής στο Λάακεν, εκατοντάδες Γερμανοί, προφανώς φακελωμένοι ως αντίπαλοι της παγκοσμιοποίησης, οι οποίοι είχαν παλαιότερα καταδικαστεί για παραπτώματα δημόσιας τάξης, έλαβαν προειδοποιητικές επιστολές της αστυνομίας να μη μετάσχουν στις προγραμματισμένες κινητοποιήσεις στις Βρυξέλλες, αν και τέτοια παραπτώματα δεν αιτιολογούν απαγόρευση εξόδου από τη χώρα. *Η Εποχή*, 16.12.2001, σ. 9.

ότι δεν αποκλείεται, κάποτε στο μέλλον, σε κάποια διαδήλωση, να τελέσουν βίαιες πράξεις. Με βάση τις υποψίες αυτές, οι περισσότερες ειρηνικές διαδηλώσεις, αλλά και πολλές οργανώσεις της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών μπορούν να θεωρούνται εστίες για τρομοκρατικές απειλές. Η υλοποίηση του σχεδίου αυτού, που βασίζεται στη διακρατική ανταλλαγή πληροφοριών με βάση τους εθνικούς φακέλους υπόπτων, επιβάλλει παρακολούθηση της καθημερινής πολιτικής δράσης «προσώπων και ομάδων που πιθανόν συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια», παρακολούθηση που υπονομεύει τις δημοκρατικές ελευθερίες.⁵⁶

Επιπλέον, το γεγονός ότι «οι εθνικές υπηρεσίες ασφαλείας θα πρέπει να παραδίδουν τους φακέλους τους με τα ονόματα των υπόπτων ατόμων και ομάδων στο ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος τουλάχιστον τέσσερις μήνες πριν από τη διοργάνωση συνδιάσκεψης και/ή διαδήλωσης στη χώρα αυτή, νομιμοποιεί την παρακολούθηση κάθε ύποπτου “ομάδας κινδύνου” (risk group) που συμμετέχει σε πανευρωπαϊκές διαδηλώσεις, και επομένως τη συλλογή πληροφοριών από “ανοιχτές πηγές” όπως δημοσιεύματα στον Τύπο και στο διαδίκτυο, μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, φαξ και επιστολές, φωτογραφίες και βιντεοσκοπήσεις, αλλά και τη στρατολόγηση πληροφοριοδοτών και τη διείδυση μυστικών αστυνομικών, κλπ.».⁵⁷

Σχετικά με την αμφιλεγόμενη «αναστολή της Συνθήκης Σένγκεν» που αποφασίστηκε από τις ιταλικές αρχές το διάστημα 14-21.7.2001, για τον έλεγχο ταυτοτήτων στα ιταλικά σύνορα για όλους τους υπηκόους της Ε.Ε. που πήγαν να διαδηλώσουν στη Γένοβα, αυτή προβλεπόταν από το άρθρο 2, § 2 της ΣΣ, που ορίζει ότι «ένα συμβαλλόμενο μέρος μπορεί μετά από διαβούλευση με τα άλλα συμβαλλόμενα μέρη, όταν το επιβάλλει η δημόσια τάξη ή η εθνική ασφάλεια, να αποφασίσει ότι για περιορισμένη χρονική περίοδο θα πραγματοποιηθούν στα εσωτερικά του σύνορα εθνικοί συνοριακοί έλεγχοι».⁵⁸

56. Λεπτομέρειες για το σχέδιο αυτό που νομιμοποιεί την παρακολούθηση της καθημερινής πολιτικής δράσης και την ποινικοποίηση των ευρω-διαδηλώσεων, χωρίς την έγκριση εθνικών κοινοβουλίων ή του Ευρωκοινοβουλίου, βλ. *Statewatch special report* «The enemy within», (<http://www.statewatch.org/news/2001/oct/01paramilitary.htm>).

57. Τα παραπάνω στοιχεία έχουν αντληθεί από το «Statewatch report on EU plans to criminalise protests», στη διεύθυνση: www.statewatch.org/news/2001/oct/01.

58. Σύμφωνα με πηγές του ΙΟΥ της *Ελευθεροτυπίας*, (21.7.2001), οι ιταλικές αρχές «επαναπροώθησαν» ευρωπαίους και έλληνες πολίτες, υποψήφιους επισκέ-

Με βάση τα παραπάνω στοιχεία, το σύστημα Σένγκεν φαίνεται να οδηγεί σε μια αυταρχική πολιτική αστυνόμευση χωρίς κοινοβουλευτική κάλυψη, με στόχο, αν όχι την πλήρη ποινικοποίηση και καταστολή των ευρω-διαδηλώσεων, σίγουρα όμως την υπονόμηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και πολιτικών ελευθεριών, με την ανακάλυψη νέων «εσωτερικών εχθρών» στην Ε.Ε.

Επίσης, η διεύρυνση της Ε.Ε. και η 11/9/2001 οδήγησαν επείγοντως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με γνώμονα την «ασφάλεια υπεράνω όλων», να επιταχύνει την ενιαία διαχείριση ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της και να κτίζει το δεύτερο στάδιο της «Ευρώπης-φρουρίου» που περιλαμβάνει: 1) τη δημιουργία μιας κοινής μονάδας αστυνόμευσης των εξωτερικών συνόρων· 2) την εισαγωγή μιας διαδικασίας ασφαλείας «PROSECUR», που θα έχει άμεση πρόσβαση και σύνδεση με το SIS, την EUROPOL και EUROJUST· και 3) μακροπρόθεσμα τη δημιουργία Ευρωπαϊκών Μονάδων Φύλαξης Συνόρων, σε κοινοτικό υπερεθνικό οργανωτικό επίπεδο.⁵⁹ Επιπλέον, κατά τη διάσκεψη κορυφής στη Χαλκιδική (Ιούνιος 2003) αποφασίστηκε η διάθεση 140 εκατομμυρίων ευρώ για την ανάπτυξη ηλεκτρονικών τραπεζών πληροφοριών και ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα (smart borders), στο πλαίσιο του συστήματος SIS II και του Visa Information System (VIS). Το VIS θα επεξεργάζεται όλες τις αιτήσεις για βίζα εισόδου στην Ε.Ε., και θα ελέγχει τον χρόνο παραμονής, με βιομετρικά στοιχεία (δακτυλικά αποτυπώματα, DNA, ιριδοσκόπηση, κλπ.).⁶⁰

Με την πολιτική, λοιπόν, αυτή για την πάταξη της τρομοκρατίας, η Ε.Ε. πατάσσει όχι μόνο τη μετανάστευση, αλλά και τις πολιτικές ελευθερίες των ευρωπαίων πολιτών χωρίς την έγκριση των εθνικών κοινοβουλίων και της Ευρωβουλής. Η πολιτική αυτή λειτουργεί κυρίως σε βάρος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μη κοινοτικών, τριτοκοσμικών μεταναστών και προσφύγων. Αν οι τάσεις αυτές συνεχιστούν ανεξέλεγκτα, χωρίς δημοκρατικούς ελέγ-

πτες της Γένοβας, με βάση, είτε μια πανευρωπαϊκή μαύρη λίστα σύμφωνα με το άρθρο 2.2 της ΣΣ, είτε τον επί τόπου συνοριακό έλεγχο. Στο παρελθόν, η Γαλλία είχε επαναφέρει τους ελέγχους στα σύνορά της με την Benelux για να αποτρέψει τον ναρκο-τουρισμό από την Ολλανδία (Στ. Περάκης, ό.π., σ. 393).

59. Βλ. www.statewatch.org/news/2002/may/06border.htm

60. Βλ. www.statewatch.org/news/2003/jun/22bio.htm, και T. Mathiesen, *On Globalisation of Control: Towards an Integrated Surveillance System in Europe*, State-watch Publication, Λονδίνο 1999.

χους, οι ήδη εκφρασμένοι φόβοι και η ανησυχία για τη δημιουργία μιας αυταρχικής και αντιδημοκρατικής Ε.Ε. έχουν σοβαρή βάση.⁶¹

4. ΟΙ ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΣΕΝΓΚΕΝ ΕΝΔΥΝΑΜΩΝΟΥΝ ΤΗΝ ΑΠΕΙΛΗ ΓΙΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ

α. Ανεπαρκείς Δικλίδες Ασφαλείας

Το μεγάλο ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσον οι ακόλουθες προβλεπόμενες δικλίδες ασφαλείας, τόσο για την ομαλή λειτουργία της ΣΣ όσο και για την αποτροπή τυχόν παρενεργειών της, είναι επαρκείς και αποτελεσματικές για την προστασία των ελευθεριών και δικαιωμάτων στην Ε.Ε.

Η συμφωνία Σένγκεν επέβαλε στα κράτη-μέλη ως προϋπόθεση ένταξης τη θεσμοθέτηση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, σύμφωνα με την Οδηγία για την Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων της Ε.Ε., αλλά και τη σχετική Συνθήκη του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1981. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων είναι η εθνική αρχή ελέγχου του Σένγκεν, υπό την έννοια ότι είναι αρμόδια για τον έλεγχο του εθνικού τμήματος του Πληροφοριακού Συστήματος Σένγκεν (άρθρο 114 της Συνθήκης Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (ΣΕΣ) που κυρώθηκε και από την Ελλάδα με τον Ν. 2514/97). Η Αρχή αυτή έχει όλη την εποπτεία για την απαγόρευση συλλογής και επεξεργασίας ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων (σχετικών με τη φυλετική καταγωγή, τις πολιτικές, θρησκευτικές και φιλοσοφικές πεποιθήσεις, τη συμμετοχή σε οργανώσεις και πληροφορίες σχετικές με την υγεία, το ποινικό μητρώο, τη σεξουαλική συμπεριφορά. Νόμος 2472 του 1997, άρθρο 2

61. T. Bunyan, «The war on freedom and democracy: an analysis of the effects on civil liberties and democratic culture in the EU», A Statewatch Publication, Σεπτέμβριος 2002. J. Van Buuren, ό.π. Μετά τη γενική κατακραυγή για τη διαφαινόμενη ποινικοποίηση των ευρω-διαδηλώσεων και τον εξυφαινόμενο «ευρω-τρομονόμο», το Συμβούλιο υπουργών Δικαιοσύνης των 15, στις 7/12/2001, κατέληξε σε μια απόφαση-πλαίσιο για τον ορισμό της τρομοκρατίας, η οποία αφορά εγκληματικές ενέργειες «που τελούνται εκ προθέσεως και είναι δυνατόν να προσβάλλουν χώρα ή διεθνή οργανισμό και αποσκοπούν παράλληλα στον σοβαρό εκφοβισμό του πληθυσμού ή την καταστροφή ή τη σοβαρή αποσταθεροποίηση των θεμελιωδών πολιτικών, συνταγματικών, οικονομικών ή κοινωνικών δομών μιας χώρας ή ενός διεθνούς οργανισμού». (*Τα Νέα*, 8.12.001, σ. 61).

και 7, παράγρ. 1). Παρά τη νομική αυτή προστασία, η ΣΣ και ο ανωτέρω νόμος επιτρέπουν τη συλλογή και επεξεργασία τέτοιων ευαίσθητων δεδομένων για λόγους εθνικής ασφάλειας, άμυνας και δημόσιας τάξης (άρθρο 7, παράγρ. ε. της ΣΣ). Υπάρχει και η Κοινή Αρχή Ελέγχου που έχει τη δυνατότητα να ελέγχει τις καταχωρίσεις στις εθνικές λίστες των γραφείων SIRENE-Σένγκεν ανεπιθύμητων και υπόπτων προσώπων, να διαγράφει ονόματα και να εξαιρεί ορισμένα πρόσωπα με την επίκληση ανθρωπιστικών λόγων, σύμφωνα με το άρθρο 25. Ο περιορισμός πρόσβασης στο SIS, οι παρεμβαστικές δυνατότητες ελέγχου των καταχωρίσεων από την Εθνική Αρχή και ανεξάρτητα από την Κοινή Αρχή Ελέγχου, η διαγραφή των δεδομένων, κλπ., αποτελούν ενδεχομένως ένα «τυπικά ικανοποιητικό πλαίσιο προστασίας».⁶² Όλα αυτά που αποτελούν τυπικές ασφαλιστικές δικλίδες, δεν μπορούν, ακόμη, στην πράξη να θεωρηθούν ουσιαστικές και προσιτές για τον μέσο ευρωπαϊό πολίτη, ιδιαίτερα δε για έναν μη κοινοτικό πολίτη από τις βαλκανικές χώρες ή τον Τρίτο Κόσμο.⁶³ Διότι, συνοπτικά, η εννοιολογική αοριστία των πολυπληθών εξαιρέσεων από τις γενικές αρχές προστασίας των δεδομένων, η γενική δικαιοτική ανασφάλεια και δικονομική δυσχέρεια του πολίτη, «η δυσκολία κατάρριψης ενός πολυσχιδούς και πανταχού παρόντος απορρήτου», η αναποτελεσματικότητα του εθνικού δικαστικού ελέγχου, και η απουσία ουσιαστικού κοινοβουλευτικού ελέγχου προσδιορίζουν την ισχύουσα ανεπάρκεια των τυπικών δικλίδων ασφαλείας. Αποτελεσματική δικλίδα για την εφαρμογή της ΣΣ αλλά και των αυταρχικών τάσεων και επιλογών, μπορεί να θεωρείται η μακρά δημοκρατική παράδοση

62. Η προστασία αυτή ενισχύεται και από τριπλό δικαστικό έλεγχο (άρθρο 114), ακόμη και με τη μεσολάβηση του Εθνικού ή /και του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή. Περάκης, ό.π., σημ. 2, σ. 397· Λ. Μήτρου, *Η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων*, ΚΕΣΔ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1999, και Α. Παπαδόπουλος, ό.π.

63. Σύμφωνα με την Έκθεση της Ελληνικής Αρχής για το 1999 παρατηρείται γραφειοκρατική νοοτροπία στο ελληνικό Γραφείο SIRENE «και καθυστέρηση στη διόρθωση των δεδομένων, όταν η Αρχή προβαίνει σε σχετικό αίτημα. Η Αρχή θεωρεί ότι το ελληνικό τμήμα του SIS επιδεικνύει ιδιαίτερη αυστηρότητα όσον αφορά την καταχώριση αλλοδαπών πολιτών. Κρίνεται ότι περιπτώσεις απόρριψης αίτησης ασύλου ή απλής παράνομης εισόδου στη χώρα, όταν δεν συνδέονται με εγκληματική συμπεριφορά, πρέπει να σταθμίζονται με διαφορετικό τρόπο από περιπτώσεις ύπαρξης καταδικαστικής απόφασης, εισαγγελικού εντάλματος ή γενικότερα εγκληματικής συμπεριφοράς. Η ευκολία με την οποία καταχωρίζονται περιπτώσεις της πρώτης κατηγορίας έχει συχνά ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση καταστάσεων ανισότητας και κοινωνικής αδικίας». (<http://www.dpa.gr/reports.htm>).

και, γενικά, οι δημοκρατικοί θεσμοί των χωρών που μετέχουν στον χώρο Σένγκεν, ιδίως των σκανδιναβικών.⁶⁴

Τι γίνεται όμως σε κράτη-μέλη χωρίς αυτή τη μακρά δημοκρατική παράδοση, όπως είναι η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία και, ιδίως, οι νέες υπό ένταξη χώρες του πρώην «ανατολικού μπλοκ»; Πώς αποσοβούνται, για παράδειγμα, οι αυταρχικές τάσεις και οι αντιδημοκρατικές πολιτικές που ήδη εφαρμόζονται υπό την επίδραση του φόβου για την τρομοκρατία μετά την 11/9/2001 σε όλα τα κράτη-μέλη, και ιδιαίτερα στη Μεγάλη Βρετανία; Τελικά, η πιο αποτελεσματική δικλίδα ενάντια στη ΣΣ δεν φαίνεται να είναι άλλη από τη συνεχή παρακολούθηση της εφαρμογής της, παρακολούθηση από το Ευρωκοινοβούλιο, τα εθνικά κοινοβούλια και τις εθνικές αρχές και, εκτός αυτών, και από την ίδια την κοινωνία των ευρωπαίων πολιτών και των μη κυβερνητικών οργανώσεών τους, όπως το Statewatch.⁶⁵

β. Η γραφειοκρατικοποίηση και το δημοκρατικό έλλειμμα της ΣΣ

α) *Γραφειοκρατικοποίηση.* Η εξωθεσμική, εξωκοινοτική καταγωγή της ΣΣ με τη χαρακτηριστική γραφειοκρατικοποίηση, μυστικότητα και παντοδυναμία της τεχνο-γραφειοκρατικής ευρω-ελίτ σε βάρος των δημοκρατικά εκλεγμένων αντιπροσώπων και θεσμών, συντελεί, κατά τη γνώμη μας, παρά την κοινοτικοποίηση της Συνθήκης, σε αποδυνάμωση των προβλεπόμενων εγγυήσεων. Η πληθώρα των πρώην εξωκοινοτικών τυπικών και άτυπων οργάνων, τα οποία σταδιακά μετά την κοινοτικοποίηση της Σένγκεν επισημοποιούνται και κοινοτικοποιούνται, είναι αυτά που ακόμη διαχειρίζονται, αναπαράγουν και επιβάλλουν σε όλα τα σημαντικά θέματα το πρόταγμα της ασφάλειας· τέτοια είναι, για παράδειγμα, η EDU (European Drug Unit), η TREVI (Terrosrism, Radicalism, Extremism, Violence International), η K4 Committee, κλπ.⁶⁶

β) *Διακυβερνητική μυστικότητα.* Όπως, λοιπόν, η μέχρι τώρα

64. Α. Παπαδόπουλος, ό.π., σ. 136-143.

65. T. Bunyan, ό.π.

66. Ας μην ξεχνάμε ότι για την προώθηση των εργασιών της ΣΣ λειτουργούσαν περίπου 20 ομάδες εργασίας από εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών, η ΟΕ Ι αστυνομίας και ασφάλειας, η ΟΕ ΙΙ θεωρήσεων, ασύλου, η ΟΕ VISION, η ΟΕ SIRENE, η SINFONE, κλπ. Βλ. Στ. Περάκης, ό.π., σ. 391-392, και Γ. Παπακωνσταντής, ό.π., σ. 18-26.

πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε, στην ουσία, μια υπόθεση των ελίτ, έτσι και οι Συμφωνίες Σένγκεν είναι βασικά προϊόντα των τεχνοκρατών ασφαλείας, οι οποίοι διακατέχονται από ιδιαίτερη μυστικότητα και αδιαφάνεια.⁶⁷ Πράγματι, η όλη διαδικασία διαμόρφωσης της ΣΣ κατά την περίοδο TREVI (1976-1993), την περίοδο Μάαστριχτ (1993-1999) και, τέλος, την τελευταία περίοδο Σένγκεν (1985-1999), χαρακτηρίζεται από ελάχιστο ή μηδενικό κοινοβουλευτικό έλεγχο και αντιδημοκρατική λήψη των αποφάσεων. Ιδιαίτερα κατά τις περιόδους TREVI και Σένγκεν, δεν δόθηκε κανένα δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα και η μυστικότητα χαρακτηρίσε όλες τις πολιτικές και πρακτικές τόσο των εμπειρογνομόνων όσο και των υπουργών, οι οποίοι απλά ανακινώσαν στους πολίτες ποιες αποφάσεις πήραν στο όνομά τους.⁶⁸

γ) *Έλλειμμα νομιμοποίησης*. Η τεχνο-γραφειοκρατικοποίηση του συστήματος Σένγκεν συνεπάγεται και ένα σημαντικό έλλειμμα νομιμοποίησης, παρά τη μερική κοινοτικοποίησή του. Διότι μόνο ο συνδυασμός της εμπέδωσης της δημοκρατίας σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, συντελεί και στη νομιμοποίηση-αποδοχή της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Μόνον τότε η εκχώρηση δικαιωμάτων ελέγχου της εθνοκρατικής κυριαρχίας γίνεται ευκολότερα αποδεκτή από τους πολίτες και αναπληρώνεται αποτελεσματικότερα από την εφαρμογή υπερεθνικών κοινοτικών θεσμών και συνθηκών.⁶⁹ Αντίθετα, αμφίβολος και αμφισβητούμενος καθίσταται και ο όποιος «εξευρωπαϊσμός» με βάση μόνο τη θεσμική αποτελεσματικότητα με ή χωρίς τη νομιμοποίηση των υπερεθνικών θεσμών, όπως η ΣΣ. Διότι ο «εξευρωπαϊσμός» ως διαδικασία διαπραγμάτευσης, συμβιβασμού και προσαρμογής υπερεθνικών θεσμών που οδηγούν σε μια

67. Η αδιαφάνεια στην Ε.Ε. εύστοχα αναφέρεται στην «Πεφωτισμένη διοίκηση για λογαριασμό απληροφόρητων πολιτών, σε συνεργασία με συμφέροντα που επηρεάζονται και υποκείμενη –αν και όχι πάντα, θα προσθέταμε– στην έγκριση των εθνικών κυβερνήσεων» – Α. Τσουκάλης, «Η ευρωπαϊκή ατζέντα: παγκοσμιοποίηση, συνοχή και νομιμοποίηση», στο Ελ. Ανδρικοπούλου - Γρ. Κανκαλάς (επιμ.), *ό.π.*, σ. 60. Επίσης C. van Lancker, *ό.π.*

68. Ως αντίδραση στον τρόπο αυτό λήψης αποφάσεων η οργάνωση Statewatch ξεκίνησε την καμπάνια SOS για μια ανοιχτή Ευρώπη χωρίς μυστικότητα (βλ. <http://www.statewatch.org/secreteurope.html>).

69. U. Sverdrup - St. Kux, *ό.π.*: J. Habermas, «The European Nation-State and the Pressures of Globalization», *New Left Review*, τχ. 235, Μάιος-Ιούνιος 1999, σ. 46-59· Κ. Τσουκάλης, «Το έλλειμμα της Δημοκρατίας», στο Α. Μοσχονάς (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση: επίκαιροι προβληματισμοί*, Εξάντας, Αθήνα 2000.

αναδιάρθρωση και προσαρμογή στο τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο, προϋποθέτει νομιμοποίηση και αποδοχή από τους πολίτες, ιδιαίτερα στα ευαίσθητα θέματα των συνόρων και των ελευθεριών.⁷⁰

Σχετικά δε με την «αποτελεσματικότητα», εν ονόματι της οποίας συχνά αυθαιρετούν οι τεχνο-γραφειοκράτες, αυτή «μετριέται με το κατά πόσον η λειτουργία του θεσμού (στην περίπτωση μας, η εφαρμογή του συστήματος Σένγκεν) γίνεται τμήμα της πολιτικής συνείδησης των ανθρώπων και από αν το θεσμικό αποτέλεσμα λειτουργεί συναινετικά και νομιμοποιητικά στην κοινωνία», αλλιώς η επίκληση της «αποτελεσματικότητας» οδηγεί σε πολύ επικίνδυνες εκτροπές από τη δημοκρατική νομιμότητα, όπως επισημαίνει ο Δ. Τσάτσος.⁷¹

Συνεπώς, τόσο η διαδικασία της TAMPERE όσο και εκείνη της Συνθήκης Σένγκεν θα πρέπει να εξισορροπήσουν τα προτάγματά τους για αποτελεσματικότερη ασφάλεια, με τον δημοκρατικό έλεγχο και τις δικλίδες των δημοκρατικών κριτηρίων, ώστε, εκτός από τους τεχνο-γραφειοκράτες διαχειριστές της ασφάλειας και τους πολιτικούς προϋσταμένους τους, να μπορούν να συμμετέχουν και να συν-διαμορφώνουν την ατζέντα και τις πολιτικές σε όλα τα κρίσιμα και ευαίσθητα θέματα τα κοινοβούλια και οι διάφορες οργανώσεις και πρωτοβουλίες πολιτών.⁷²

70. Α. Τσούκαλης, ό.π., και S. Andersen - K. Eliassen (επιμ.), *The European Union: How Democratic Is It?*, Sage, Λονδίνο 1996.

71. Δ. Θ. Τσάτσος, «Ο κίνδυνος της “αποτελεσματικότητας”», *Τα Νέα*, 20.11.1999.

72. Βλ. TAMPERE European Council, art doc Δεκέμβριος 2000, *Statewatch Bulletin*, τόμ. 9, αρ. 3 και 4 (Μάιος-Αύγουστος 1999). Μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, την παραίτηση της τότε Επιτροπής, αλλά και την επιδεικτική αδιαφορία των πολιτών για τις Ευρωεκλογές, καταβάλλεται προσπάθεια να μειωθεί η τάση αυτή, κυρίως με την αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωκοινοβουλίου και με μεγαλύτερο δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα. Βλ. T. Bunyan, ό.π., και M. Samatas, «The Schengen “Surveilant”: The inclusionary and exclusionary impact of the Schengen Agreement vis-à-vis a pan-European Union of People», εισήγηση στο European Sociological Association Third Conference στο panel: Migration and Fortress Europe, University of Essex, 27-30 Αυγούστου 1997.

5. ΜΠΟΡΕΙ Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΣΕΝΓΚΕΝ ΝΑ ΣΥΜΒΑΛΛΕΙ ΣΕ ΜΙΑ ΑΣΦΑΛΗ ΑΛΛΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗ Ε.Ε.;

Με βάση τα υπάρχοντα στοιχεία της παραπάνω ανάλυσης και τις διαφαινόμενες ως επικρατούσες μέχρι τώρα τάσεις, η απάντηση στο καίριο αυτό ερώτημα είναι προς το παρόν αρνητική. Διότι, και αν ακόμη η ΣΣ εξασφαλίσει με δρακόντεια μέτρα μια ασφαλή «Ευρώπη-φρούριο», το δημοκρατικό έλλειμμα στη λειτουργία της, ο περιορισμός των πολιτικών ελευθεριών και η μη ένταξη των μεταναστών, αποτελούν τεράστιο κόστος μιας ασφάλειας που θα υπονομεύει τη δημοκρατία στην Ε.Ε. Όμως, η ΣΣ μπορεί πράγματι, με σοβαρές διορθωτικές παρεμβάσεις στη δομή και στη λειτουργία της, με ουσιαστικό δημοκρατικό έλεγχο από τα εθνικά κοινοβούλια και την Ευρωβουλή, τις αρμόδιες Αρχές Προστασίας Δεδομένων, αλλά και από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, να συμβάλει σε μια ασφαλή και δημοκρατική Ε.Ε. Αρχεί να συνδυάζει την ασφάλεια με τη δημοκρατία, ιεραρχώντας και αντιμετωπίζοντας τις πραγματικές απειλές για τους ευρωπαίους πολίτες. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στη λίστα των 10 «στρατηγικών απειλών» που κατέγραψε η έρευνα του Ευρωβαρόμετρου το 2002 στην ερώτηση «Τι φοβούνται οι ευρωπαίοι πολίτες;» δεν αναφέρεται καθόλου η μετανάστευση ούτε η «λαθρομετανάστευση».⁷³ Εκτός εάν η μετανάστευση και η λαθρομετανάστευση συνδέονται με μια ευρεία τρομοκρανική ερμηνεία με την πρώτη αναφερόμενη ως απειλή της διεθνούς τρομοκρατίας.

Σίγουρα η λαθρομετανάστευση αποτελεί πρόβλημα, αλλά αυτή είναι κύρια ένα κοινωνικό ζήτημα και οι όποιες πτυχές της συνδέονται με το οργανωμένο έγκλημα (π.χ. trafficking) θα πρέπει να ελεγχθούν, χωρίς όμως να γίνονται αφορμή για την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών ελευθεριών. Η διαχείριση της μετανάστευσης δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με την «Ευρώπη-φρούριο», αλλά με πολιτικές ένταξης των μεταναστών στην Ε.Ε. και αποκεντρωμένες κοινωνικο-οικονομικές πολι-

73. Οι ευρωπαίοι πολίτες φοβούνται τις εξής απειλές κατά σειρά σπουδαιότητας: 1. διεθνή τρομοκρατία· 2. οργανωμένο έγκλημα· 3. διάδοση όπλων μαζικής καταστροφής· 4. πυρηνικά ατυχήματα· 5. εθνικές συγκρούσεις στην Ευρώπη· 6. τυχαία εκτόξευση πυρηνικού πυραύλου· 7. έναν παγκόσμιο πόλεμο· 8. ασθένειες· 9. πυρηνική σύγκρουση στην Ευρώπη· και 10. συμβατικό πόλεμο στην Ευρώπη. (Ευρωβαρόμετρο, τχ. 58, Οκτ.-Νοεμ. 2002).

τικές μείωσης των αιτίων εξαγωγής μεταναστών και προσφύγων.

Η επίδραση των δραματικών γεγονότων της 11/9/2001 στις ΗΠΑ, στη Συνθήκη Σένγκεν είναι καταλυτική για την περαιτέρω υλοποίησή της. Ήδη εφαρμόζεται περισσότερο ως ένα σύστημα ασφάλειας και λιγότερο ως ένα σύστημα εξασφάλισης των τεσσάρων ελευθεριών διακίνησης. Το πρόταγμα της ασφάλειας υπερέχει πια των άλλων δημοκρατικών προταγμάτων, τα οποία υπονομεύονται σοβαρά, προκαλώντας ακόμα και φόβους για τη συρρίκνωσή τους. Παρόλα αυτά, οι φόβοι για τη δημιουργία μιας εφιαλτικής «Ευρώπης-φρουρίου», δηλαδή μιας «Schengenland» δρακόντειων εξωτερικών συνόρων, και αυταρχικής εσωτερικής αστυνόμευσης, που εύκολα μπορούν να δικαιολογηθούν αν λάβουμε υπόψη συγκεκριμένες τεκμηριωμένες περιπτώσεις, δεν πρέπει να διογκώνονται διότι οδηγούν τους πολίτες και τις οργανώσεις τους στην παθητικοποίηση και την εγκατάλειψη του αγώνα για μια ανοιχτή, φιλόξενη και δημοκρατική «Ευρώπη των λαών». Μια τέτοια «συμπεριληπτική» και δημοκρατική Ευρώπη δεν είναι ασύμβατη με μια πραγματικά ασφαλή Ευρώπη των λαών, απαλλαγμένη δηλαδή από το οργανωμένο έγκλημα και τη διαφθορά, μια Ευρώπη που θα σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις πολιτικές ελευθερίες.

Βέβαια, δεν πρέπει επίσης να παραγνωρίζουμε και το πραγματικό γεγονός ότι η ιδανικά ανοιχτή, δημοκρατική «Ευρώπη των λαών», συνώνυμο της ελευθερίας, αλληλεγγύης και δικαιοσύνης, οριοθετείται από μια Ε.Ε., που νοείται ως κοινή αγορά, καπιταλιστικά διαρθρωμένη, χωρίς εσωτερικά σύνορα και οικονομικο-πολιτικά προσδιορισμένη στο πλαίσιο ενός παγκοσμιοποιημένου καπιταλισμού, που συναρθρώνεται από αντιφατικά συμφέροντα και αντικρουόμενες αρχές, έτσι που στην προσπάθεια να διασφαλίσει την οικονομική ελευθερία της ενιαίας αγοράς χρειάζεται πρώτιστα ασφάλεια και όχι δημοκρατία. Στο πλαίσιο αυτό η εξισορρόπηση της κυριαρχίας, της δημοκρατίας και της ελευθερίας με το αίτημα της ασφάλειας είναι εξαιρετικά δύσκολη.⁷⁴

Παρά το έλλειμμα δημοκρατίας και νομιμοποίησης της Ε.Ε., που αντανάκλαται και διευρύνεται και από μια αυταρχική εφαρμογή της Συνθήκης Σένγκεν, και παρά το γεγονός ότι ο πόλεμος εναντίον της τρομοκρατίας απειλεί και στην Ε.Ε. πολλές δημοκρατικές

74. Για τα θέματα αυτά βλ., Guild-Niessen, ό.π.· J. Habermas, ό.π.· Σ. Σάσεν, ό.π., και Δ. Χαράλαμπης, *Δημοκρατία και παγκοσμιοποίηση*, Ίδρυμα Σ. Καρά-γιοργα, 1998.

κατακτήσεις και δικαιώματα, μια πλήρως αρνητική «σενγκενοποίηση» της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αποτραπεί προς το παρόν, χάρις στην κινητοποίηση της ενεργούς δημοκρατικής κοινωνίας των πολιτών και των διαφόρων παραδοσιακών και νέων προοδευτικών κινημάτων. Διότι, αν «το πρόβλημα της Σένγκεν είναι ότι χρειάζεται να παρακολουθείται συνεχώς» σύμφωνα με δήλωση του ειδικού στα θέματα προστασίας των προσωπικών δεδομένων Σπύρου Σημίτη,⁷⁵ το βάρος της εποπτείας της εφαρμογής της δεν πέφτει μόνο στις κυβερνήσεις και στις αντίστοιχες Αρχές Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και των Συνηθόρων του Πολίτη, αλλά και σε όλους τους ενεργούς και πληροφορημένους πολίτες και στις μη κυβερνητικές οργανώσεις τους. Και βέβαια, αν ένας πολίτης της Ε.Ε., ιδιαίτερα αν ανήκει σε ασθενή εισοδηματικά στρώματα, έχει ακόμη πολύ μικρές δυνατότητες προστασίας από τους υπερεθνικούς μηχανισμούς, πολύ λιγότερες έχει ο μη κοινοτικός Ευρωπαίος, ενώ οι δυνατότητες προστασίας του τριτοκοσμικού φτωχού μετανάστη, νόμιμου ή παράνομου, είναι σχεδόν μηδενικές.

Παρά ταύτα, όπως η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης παραμένει ανοιχτή χωρίς οριστική δεσμευτική απόφαση για την κατάληξή της, έτσι και η πρόκληση για μια ανοιχτή αλλά και ασφαλή Ευρώπη των λαών, ως χώρος ελευθερίας και δικαιοσύνης που δεν θα υπονομεύεται από το πρόταγμα της ασφάλειας, αλλά θα θωρακίζεται από το πρόταγμα της δημοκρατίας, παραμένει έστω μακροπρόθεσμα εφικτή.⁷⁶ Διότι ενώ η ανασφάλεια, δικαιολογημένη ή κατασκευασμένη, υπονομεύει το δημοκρατικό οικοδόμημα της Ευρώπης, η υπερβολική ασφάλεια θα το κατεδαφίσει. Αν στις παρούσες συγκυρίες της παγκοσμιοποιημένης πια τρομοκρατίας, η τάση χτισίματος μιας «Ευρώπης-φρουρίου» μέσω της ΣΣ φαίνεται να είναι κυρίαρχη, αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα ποικίλα συμφέροντα, όπως τα έχουμε ήδη προσδιορίσει, που ωφελούνται από τη δόμησή της επικρατούν στα εθνικά και ευρωπαϊκά κέντρα αποφάσεων. Η εξέλιξη όμως αυτή δεν είναι νομοτελειακά

75. Σπ. Σημίτης, συνέντευξη στο αφιέρωμα «Σένγκεν», *Ελευθεροτυπία*, 3 Απριλίου 1999, σ. 9.

76. Η Ευρώπη αυτή, σύμφωνα με τον Ούλριχ Μπεκ, θα «λειτουργεί ως θηριοδαστής της οικονομικής παγκοσμιοποίησης και (θα) παρεμβαίνει σε αυτή με ενεργό πολιτικό τρόπο... ως πολιτική απάντηση στα ερωτήματα του μέλλοντος σε όλα τα επίπεδα: αγορά εργασίας, οικολογία, κοινωνικό κράτος, διεθνής μετανάστευση, πολιτικές ελευθερίες, θεμελιώδη δικαιώματα» (Ουλ. Μπεκ, *ό.π.*, σ. 301-302).

αναπόδραστη, ώστε να παραμερίζεται το ιδεαλιστικό ίσως και για πολλούς αναποτελεσματικό χτίσιμο μιας Ευρώπης με ασφάλεια, ελευθερία και δημοκρατία, αρκεί να κινητοποιηθούν όλοι όσοι πιστεύουν σε αυτή.

Συμπερασματικά λοιπόν, η εφαρμογή της Συνθήκης Σένγκεν, μπορεί να συμβάλλει στη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα στην Ε.Ε., αν ως σύστημα ελέγχου και ασφάλειας περιφρουρεί και δεν υπονομεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις πολιτικές ελευθερίες.⁷⁷ Τελικά, παραφράζοντας αυτό που ο Ντε Τοκβίλ γράφει για τη Δημοκρατία στην Αμερική (1997, σ. 710) «[καλύτερα] ας έχουμε για το μέλλον (της Δημοκρατίας στην Ευρώπη) τον σωτήριο εκείνο φόβο (του «Ευρω-φρουρίου») που μας κάνει να αγρυπνούμε και να μαχόμαστε, παρά μια νωθρή και αδρανή (αισιόδοξη Ευρω-ουτοπία) που καταβάλλει τις καρδιές και τις απονευρώνει».

77. Πρόσθετη δυσκολία στην ισορροπία των τριών αυτών στόχων και στην εναρμόνιση των πολιτικών εφαρμογής τους είναι και οι σημαντικές διαφορές που υπάρχουν ακόμη ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. ως προς το περιεχόμενο των αρχών της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ανάλογα με την πολιτική τους κουλτούρα, αλλά και τα ιδιαίτερα προβλήματα ασφάλειας και συνόρων που ορισμένα από αυτά αντιμετωπίζουν, θέματα με τα οποία δεν ασχοληθήκαμε εδώ.