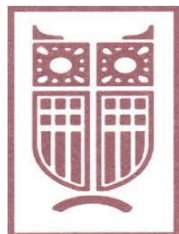


ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»

‘Η Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων (Integrated Border Management-
IBM) στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης’

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Κόλλια Αναστασία

Αθήνα, 2019

Τριμελής Επιτροπή

Κωνσταντίνος Λάβδας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Κοππά Μαρία - Ελένη, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Καραγιαννοπούλου Χαρά, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Αναστασία Κόλλια, 2019

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

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

Συντομογραφίες

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕΕ: Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

κ-μ: κράτη μέλη

ΟΔΣ: Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων

IBM: Integrated Border Management

Ε.Κ.Α.Χ.: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

Ε.Κ.Α.Ε: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας

ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

Τ-Χ: Τρίτη Χώρα

ΕΥΣΑ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (ΕΥΣΑ/ Frontex)

Περιεχόμενα

Περίληψη	5
Abstract.....	6
Εισαγωγή	7
Κεφάλαιο 1	11
Η έννοια της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Συνόρων (ΟΔΣ).....	11
1.1. Μία εξελικτική πορεία	11
1.2. Υφιστάμενο νομοθετικό υπόβαθρο για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ	19
Κεφάλαιο 2	22
Στοιχεία της ευρωπαϊκής ΟΔΣ σε σύμπλευση με τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	22
2.1. Μόνιμο Σώμα Συνοριοφυλακής (Standing Corps)	22
2.2. Αξιολογήσεις Τρωτότητας (Vulnerability Assessments)	24
2.3. Συμφωνίες Συνεργασίας (Status Agreements) με Τρίτες Χώρες	25
2.4. Διαλειτουργικότητα (Interoperability)	26
Κεφάλαιο 3	29
Έννοιες συνδεδεμένες με τα σύνορα: πως αποτυπώνονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο; ..	29
3.1. Εδαφικότητα	31
3.2. Κυριαρχία	36
3.3. Ασφάλεια	40
Κεφάλαιο 4	44
Ευρωσκεπτικισμός: απειλή για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση;	44
4.1. Ευρωσκεπτικισμός και κριτική στις πολιτικές της Ένωσης.....	44
4.2. Μορφές ευρωσκεπτικισμού.....	46
Κεφάλαιο 5	49
Συμπεράσματα	49
Βιβλιογραφία	52
Ελληνόγλωσση.....	52
Ξενόγλωσση.....	53

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1. Ποιο θεωρείται ως το σημαντικότερο αποτέλεσμα της Ε.Ε.	48
--	----

Περίληψη

Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι δηλωτική του βαθμού ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ουσιαστικά, τα μέτρα που υιοθετούνται στο σκέλος της διαχείρισης των συνόρων αντανακλούν ακριβώς το χαρακτήρα που τα κ-μ αποδίδουν στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Τα σύνορα, παρότι στον πυρήνα της παραδοσιακής θεώρησης της εθνικής κυριαρχίας, για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας ανάγονται σε ευρωπαϊκά σύνορα (τόσο εσωτερικά όσο και εξωτερικά). Η έννοια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μία διαδικασία δυναμική που περικλείει την αυτοπραγμάτωση της Ένωσης αλλά την ίδια στιγμή και μια έννοια που ‘καταδικάζει’ την τύχη της Ένωσης στο μέτρο που οι επιμέρους πολιτικές των κρατών μελών δεν ευθυγραμμίζονται σε τέτοιο βαθμό που σύσσωμες να αντανακλούν μια ενιαία και ομοιόμορφη στρατηγική της Ένωσης. Εξωγενείς της Ένωσης παράγοντες, όπως η μετανάστευση, επαναφέρουν το ευρωπαϊκό εγχείρημα σε πορεία ολοκλήρωσης. Η υπογραφή της Συμφωνίας του Schengen (1985), η επανεκκίνηση της συζήτησης για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων (Integrated Border Management) με την επικύρωση του Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής το 2016, το ‘άνοιγμα’ της Ένωσης σε Τρίτες Χώρες και ο νέος Κανονισμός για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (1896/2019), ξεδιπλώνονται στο παρόν πόνημα για να δια φωτίσουν το πώς επηρεάζεται η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Επομένως, τα βήματα που σημειώνονται προς αυτή την κατεύθυνση υπό το πρίσμα της διαχείρισης των συνόρων της Ε.Ε. είναι αυτό που θα επιχειρήσει να διερευνήσει η παρούσα εργασία καθώς επίσης και πως αποτυπώνεται η έννοια της Ευρωπαϊκής Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Συνόρων (Integrated Border Management). Η έρευνα αποπειράται να ενσωματώσει έννοιες συνδεδεμένες με τα σύνορα όπως η εδαφικότητα, η κυριαρχία και η ασφάλεια, εξεταζόμενες στην ευρωπαϊκή προοπτική. Η ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Συνόρων είναι αυτή που δίνει νέα πνοή στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τα αποτελέσματα αυτά θα είναι ορατά μακροπρόθεσμα καθώς το ανανεωμένο καθήκον της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής δεσμεύει ευρωπαϊκούς θεσμούς και κ-μ σε αυτή την κατεύθυνση.

Λέξεις-κλειδιά: Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων, ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σύνορα, Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή

Abstract

The management of the external borders of EU is indicative of the extent of the European integration. In fact, the measures adopted in the light of border management in EU, reflect the character accredited in the European integration process. Borders, although in the core of the traditional notion of sovereignty, for the purposes of the present analysis, are conceptualised as European borders (both internal and external ones). The concept of the European integration -since inherently dynamic process, includes the self-realization of the Union although in the same time this concept (European integration) considered as self-destructive since cannot succeed on harmonizing and streamlining the national policies of the M-S in such an extent that altogether represent one and uniform strategy of the E.U. Exogenous factors such as migration re-introduce the whole European exercise in integration trajectory. Schengen Agreement signed in 1985, relaunching of Integrated Border Management debate with the ratification of European Border and Coast Guard Regulation in 2016, the opening of EU to Third Countries and the new Regulation on European Border and Coast Guard (1896/2019), unfold in the present research in order to shed light on the aspects that European integration is affected. Consequently, steps towards this direction in the framework of EU border management is one of the main topics of the current analysis as well as how the European Integrated Border Management is reflected. Furthermore, this analysis attempts to incorporate concepts interconnected through borders such as territoriality, sovereignty and security within the European perspective. Strengthening of European Integrated Border Management is exactly what renews European integration process and the results will be more tangible in the longer term since the enhanced mandate assigned to the European Border and Coast Guard binds the European institutions and M-S' in this direction.

Keywords: Integrated Border Management, European integration, borders, European Border and Coast Guard

Εισαγωγή

Η ελεύθερη μετακίνηση -το δικαίωμα να ζεις, να σπουδάζεις, να εργάζεσαι και να συνταξιοδοτήσεις οπουδήποτε στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι το πιο χειροπιαστό παράδειγμα επιτυχίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τα τελευταία χρόνια, το ‘κεκτημένο Schengen’ υφίσταται κλυδωνισμούς, συνεπεία της γεωπολιτικής αστάθειας, η οποία διογκώνεται από τις συγκρούσεις, τη μετανάστευση και την απειλή σοβαρών μορφών οργανωμένου εγκλήματος με διασυνοριακές προεκτάσεις όπως επίσης και την τρομοκρατία. Η κατάρρευση του Schengen ούτε θα κάνει την Ευρώπη πιο δυνατή ούτε θα επιλύσει προβλήματα, αντιθέτως η επαναφορά των εθνικών συνόρων θα συνταράξει την ευρωπαϊκή ιδέα αφαιρώντας τα δικαιώματα των πολιτών και έχοντας αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομική κατάσταση.

Στο πλαίσιο αυτό, που δυναμιτίζει ευρωσκεπτικιστές τάσεις, η Ευρωπαϊκή Ένωση αναπροσδιορίζεται, αντανakλώντας αυτόν τον αναστοχασμό της στο πεδίο της διαχείρισης των συνόρων. Η Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων (ΟΔΣ) επιτάσσει την υιοθέτηση και υλοποίηση μέτρων που θα επαναφέρουν την Ευρώπη σε τροχιά ολοκλήρωσης. Και πράγματι αυτό είναι δηλωτικό των εξελίξεων που δρομολογούνται στην Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων. Μάλλον η παρούσα κατάσταση μας επιτρέπει μια αναγωγή σε αυτό που ο πρώην Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Romano Prodi, αποκαλούσε θεωρία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης του ‘δυσάρεστου ατυχήματος’ (‘nasty accident’ theory of EU integration) (Dedman, 2010), αναφερόμενος βέβαια στην χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και τη συνεπαγόμενη κρίση της ευρωζώνης. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, μπροστά σε μία σοβαρή κρίση τα κ-μ από κοινού θα υιοθετήσουν βαθύτερες λύσεις ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Υπό μία έννοια θα μπορούσε να λεχθεί ότι αυτή η θεωρία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εμπνεύσεως Prodi λειτουργεί και κατά την εξέταση του αντικειμένου μας, καθώς ενόψει της πρόκλησης του μεταναστευτικού που ταυτόχρονα εγείρει σοβαρά ζητήματα ασφάλειας στα εξωτερικά σύνορα των κ-μ, υιοθετούνται λύσεις με περισσότερο ενοποιητικό περιεχόμενο. Ενδέχεται όμως να μην είναι κάτι τόσο επιφανειακό, αλλά όπως πρεσβεύει και η θεωρία του νεολειτουργισμού, η ικανότητα ανταπόκρισης στις αλλαγές του ευρύτερου διεθνούς πλαισίου από πλευράς διεθνικών περιφερειακών οργανισμών (transnational regional organization) να φέρει τους συμμετέχοντες σε αυτούς, αντιμέτωπους με ζητήματα υψηλής πολιτικής όπως η εθνική ταυτότητα και ασφάλεια για την οποία δεν έχουν καμία αρμοδιότητα ή προηγούμενη εμπειρία

(Schmitter & Lefkofridi, 2016). Και αυτό πολλές φορές λόγω ελλιπούς ικανότητας (capacity) των δρώντων των περιφερειακών οργανισμών¹ να χειριστούν κρίσιμες καταστάσεις, να λειτουργήσει αποδυναμωτικά ως προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, λόγω της απογοήτευσης και άρα απόσυρσης της λαϊκής νομιμοφροσύνης από τον εν λόγω ευρωπαϊκό θεσμό. Αυτό με τη σειρά του όμως δεν θα οδηγούσε σε μία κατάσταση από-ολοκλήρωσης (disintegration);

Σε κάθε περίπτωση, από όποια θεωρητική αφετηρία και αν προσεγγίζεται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, βασικό επιχείρημα για την παρούσα ανάλυση αναδεικνύεται η ευρωπαϊκή ΟΔΣ ως συστατικό στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η ευρωπαϊκή ΟΔΣ βρίσκεται στον πυρήνα της παρούσας εργασίας και θα επιχειρηθεί μια προσέγγιση της πορείας της από τη στιγμή της εισαγωγής της στην ευρωπαϊκή προοπτική μέχρι και τις πολύ πρόσφατες εξελίξεις, ενδεικτικά: της κατάρτισης στρατηγικής για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, της αναθεώρησης του Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής καθώς και της πρωτόγνωρης συνεργασίας που εγκαινιάζεται με Τρίτες Χώρες (με την Αλβανία εν προκειμένω) στο πεδίο της συνοριακής διαχείρισης.

Παράλληλα, στο παρόν πόνημα, θα επιχειρηθεί να αποτυπωθεί πώς αποκωδικοποιούνται πτυχές του συστήματος διαχείρισης συνόρων εντός της Ε.Ε. στο πλαίσιο της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η ανάλυση των εννοιών που συνθέτουν την ευρωπαϊκή ΟΔΣ - στο βαθμό που εντοπίζονται συνάφειες με το θεωρητικό υπόβαθρο, θα διανθίζεται με αναφορές στη θεωρία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Υπό αυτό το πρίσμα είναι που θα επικεντρωθούμε σε έννοιες στενά συνδεδεμένες με την έννοια των συνόρων, όπως η κυριαρχία (sovereignty), η ασφάλεια (security) και η εδαφικότητα (territoriality). Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση εκπορεύεται σε ένα μεγάλο ποσοστό -πλειοψηφικό θα συμπληρώναμε, από το λαό. Συνεπώς, το στοιχείο της υποστήριξης των ευρωπαίων πολιτών αφενός είναι στοιχείο-κλειδί για τη διερεύνηση του βαθμού ολοκλήρωσης, πάντοτε με γνώμονα το θεματικό άξονα της ευρωπαϊκής ΟΔΣ και αφετέρου δίνει απάντηση στον ευρωσκεπτικισμό.

¹Από την έννοια της ικανότητας (capacity) αντλεί την επιχειρηματολογία της η θεωρία του παλιού λειτουργισμού. Ουσιαστικά διατείνεται ότι η ικανότητα των διεθνών θεσμών να εκτελέσουν τα καθήκοντά τους αποτελεσματικά προσελκύει τη νομιμοφροσύνη των πολιτών. Για περαιτέρω ανάλυση βλ. Taylor, (1983) The Limits of European Integration

Αρχικά, σημαντικό είναι να γίνει κατανοητό το ευρύτερο πλαίσιο που ενθαρρύνει ακριβώς την υιοθέτηση μιας ολοκληρωμένης και ολιστικής προσέγγισης ως της μοναδικής βιώσιμης εναλλακτικής για την αντιμετώπιση μιας διαρκώς μεταβαλλόμενης κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα². Κατά συνέπεια, αξίζει να αφιερώσουμε λίγο χρόνο στην ανίχνευση τόσο των στοιχείων εκείνων που έφεραν προ τετελεσμένων το σύστημα διαχείρισης συνόρων της Ένωσης και όσο και των εκτιμήσεων για το μέλλον.

Σύμφωνα με τα όσα καταδεικνύονται στην Ανάλυση Κινδύνου που κατήρτισε η ΕΥΣΑ/ Frontex για το 2018, θα συγκρατούσαμε ως αξιοσημείωτα τα ακόλουθα (Frontex, 2018) :

Η πίεση στο νότιο τμήμα των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα συνεχιστεί και για τα επόμενα χρόνια εξαιτίας του μεγάλου αριθμού μεταναστών που βρίσκονται εγκλωβισμένοι στη Λιβύη όπως επίσης και λόγω γενικών πολιτικών, περιβαλλοντικών, δημογραφικών και οικονομικών προκλήσεων σε αυτή την συγκεκριμένη περιοχή. Σε αυτό το πλαίσιο, η αύξηση του αριθμού υπηκόων χωρών της Δυτικής Αφρικής οι οποίοι θα μετακινούνται μέσω της διαδρομής της δυτικής Μεσογείου συνεπάγεται ακόμη μεγαλύτερη πίεση στον ευρωπαϊκό μηχανισμό στο πεδίο της συνοριακής επιτήρησης.

Ο αριθμός των μεταναστών που ισχυρίζονται ότι είναι πολίτες χωρών εξαιρούμενων του καθεστώτος visa, και οι οποίοι εντοπίζονται για παράνομη συνοριακή διέλευση και χρήση πλαστών εγγράφων είναι πολύ πιθανόν να αυξηθεί. Επίσης, σε ανοδική πορεία αξιολογείται και ο αριθμός μεταναστών από τη Βόρεια Αφρική και τη Μέση Ανατολή που χρησιμοποιεί εναέριες διαδρομές προσπαθώντας να διέλθει παράνομα τα σύνορα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε αυτό συντείνει και η διεύρυνση του δικτύου αεροπορικών εταιρειών χαμηλού κόστους (low cost airlines).

Την ίδια ώρα, υπάρχει μεγάλος κίνδυνος μετανάστες να εισέρχονται νόμιμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρόλα αυτά να εκμεταλλεύονται το καθεστώς

² Σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 2016 περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) ως «εσωτερικά σύνορα» λογίζονται : α) τα κοινά χερσαία σύνορα, περιλαμβανομένων των ποτάμιων και λιμναίων συνόρων, μεταξύ των κρατών μελών, β) οι αερολιμένες των κρατών μελών για τις εσωτερικές πτήσεις και γ) οι θαλάσσιοι, ποτάμιοι και λιμναίοι λιμένες των κρατών μελών για τα τακτικά εσωτερικά δρομολόγια οχηματαγωγών. Ως «εξωτερικά σύνορα» ορίζονται τα χερσαία, ποτάμια, λιμναία και θαλάσσια σύνορα, καθώς και οι αερολιμένες και ποτάμιοι, θαλάσσιοι και λιμναίοι λιμένες των κρατών μελών, εφόσον δεν αποτελούν εσωτερικά σύνορα.

απελευθέρωσης visa που απολαμβάνουν, είτε με μία βραχυπρόθεσμη visa να υπερβαίνουν το χρόνο νόμιμης παραμονής τους.

Γενικότερα, η ροή ατόμων που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες συμπεριλαμβανομένων γυναικών, παιδιών, θυμάτων εμπορίας ανθρώπων (trafficking), και αναζητούντων διεθνή προστασία είναι πολύ πιθανόν να ενταθεί. Επιπρόσθετα, η γενικότερη ανοδική τάση της παγκόσμιας κινητικότητας θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των ροών ατόμων προς τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, η ευέλικτη προσαρμογή των τρόπων δράσης (*modi operandi*) των παρανόμων δικτύων διακίνησης, η μετατόπιση των διαδρομών ή των τύπων συνόρων και οι απόπειρες να διαφύγουν της σύλληψης και της ταυτοποίησης είναι όλα πιθανά να συμβούν, ως αντίδραση στους ενισχυμένους συνοριακούς ελέγχους, συνοριακή επιτήρηση και ελέγχους μετανάστευσης. Επομένως, δεν αποκλείεται και το ενδεχόμενο δευτερογενών ροών, δηλαδή προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών που εκκινούν από ένα κ-μ και κατευθύνονται σε ένα επόμενο κ-μ.

Παράλληλα, ελλοχεύει ο κίνδυνος κινήσεων ατόμων που σχετίζονται με τρομοκρατία. Οι περιοχές στις οποίες υφίστανται συγκρούσεις όπως η Συρία, το Ιράκ η Λιβύη, έχουν προσελκύσει δεκάδες ξένους μαχητές συμπεριλαμβανομένων ευρωπαίων πολιτών με διπλή υπηκοότητα ή υπηκόους T-X. Η απώλεια εδάφους των εξτρεμιστών ισλαμιστών καθιστά την απειλή περισσότερο αποκεντρωμένη και με τη σειρά της αυξάνει την πιθανότητα κινητικότητας τρομοκρατών.

Στις ανωτέρω εκτιμήσεις, έρχονται να προστεθούν τα δεδομένα από έρευνα του European Parliamentary Research Service (EPRS, 2017) τα οποία επικυρώνουν την επιτακτική ανάγκη για θωράκιση του συστήματος διαχείρισης των ευρωπαϊκών συνόρων. Ειδικότερα, σε μία από τις εκτιμήσεις του για το μέλλον, αναγνωρίζεται ο αντίκτυπος γεωπολιτικών προκλήσεων στη διεθνή ασφάλεια και τις μεταναστευτικές ροές που θα υποκινηθούν από μελλοντικές συγκρούσεις και φυσικές καταστροφές. Περαιτέρω, τονίζεται η εντεινόμενη εξάρτηση από τις τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνίας υπό το φόβο εκδηλουμένων κυβερνοεπιθέσεων. Παράλληλα, το δημογραφικό ζήτημα, τα μετασχηματιζόμενα πρότυπα παγκοσμιοποίησης πάνω στην οικονομική βιωσιμότητα και το αναπόδραστο της κλιματικής αλλαγής, καθιστούν ζοφερότερο το σκηνικό.

Η συναρμολόγηση όλων των ανωτέρω παραγόντων και προβλέψεων, συνομολογούν σε μια συνεκτική και στοχευμένη αντίδραση από πλευράς όλων των στοιχείων που συνθέτουν αυτό που παρακάτω θα κατονομάσουμε Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (ΕΥΣΑ/ Frontex και αρμόδιες Αρχές των κ-μ).

Κεφάλαιο 1

Η έννοια της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Συνόρων (ΟΔΣ)

1.1. Μία εξελικτική πορεία

Κατά τη δημιουργία της Κοινότητας δόθηκε έμφαση σε θέματα οικονομικής πολιτικής και παραβλέφθηκαν τα θέματα υψηλής εξωτερικής πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα -μαζί με την Ε.Κ.Α.Χ. και την Ε.Κ.Α.Ε.- ξεκίνησε στη δεκαετία του '50 ως οικονομικό εγχείρημα με κύριο στόχο την επίτευξη μιας κοινής αγοράς. Η Συνθήκη της Ρώμης δεν καθόριζε ρητά ζητήματα που άπτονται των συνόρων, παρά μόνο ζητήματα που αφορούσαν στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων πολιτών των κρατών μελών της Κοινότητας. Οι θεσμικοί διακανονισμοί που προκρίθηκαν στη δεκαετία του 1950 με στόχο την ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση, όπως αποδεικνύεται εκ των υστέρων, ήταν μέρος της λύσης στο μεγάλο πρόβλημα που ταλάνιζε τη Δυτική Ευρώπη-το πώς δηλαδή να ζει κάποιος με ασφάλεια με τη Γερμανία και την Σοβιετική Ένωση. Επομένως, από τη στιγμή που η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μπαίνει σε τροχιά, καθίσταται μία αυτοσυντηρούμενη διαδικασία, η οποία ανανεώνεται από τους τεχνοκράτες των Βρυξελλών, και καταλήγει τμηματικά στην ολοκλήρωση της Ευρώπης (Dedman, 2010).

Όμως, είναι κάτι ισχυρό που συνηγορεί υπέρ της καθιέρωσης κοινής ενωσιακής πολιτικής στο σκέλος των συνόρων. Η δημιουργία της εσωτερικής αγοράς, πρώτο και θεμελιακής υφής μέτρο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, δεν αρκεί για την ενστάλαξη στη συνείδηση του ευρωπαίου πολίτη ότι ανήκει σε μία μεγάλη κοινότητα κοινής πολιτιστικής παράδοσης, κοινών αρχών και κοινών αντιλήψεων, κοινών συμφερόντων ή διαφορετικά όπως αποδόθηκε από τον Mitrany μιας κοινωνικό-ψυχολογικής κοινότητας (socio-psychological community) (Taylor, 1985).

Στόχος της ολοκλήρωσης δεν μπορεί να είναι ο homo economicus, αλλά ο πολίτης της Ένωσης. Όμως, πρώτα και πάνω από όλα, ανακύπτει η ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων που θεσπίστηκαν και γενικά ο σεβασμός και η κατίσχυση των κανόνων του δικαίου. Συνειδητοποιήθηκε βαθμιαία, ότι ο χώρος

της εσωτερικής αγοράς προϋποθέτει για την ομαλή λειτουργία του έναν χώρο ελευθερίας, όπου η ελεύθερη κυκλοφορία όλων των ευρωπαίων πολιτών (και όχι μόνο των εργαζομένων) θα διεξάγεται εντελώς απρόσκοπτα, δηλαδή με την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων. Ένα χώρο ασφάλειας, όπου ο ευρωπαίος πολίτης θα μπορεί να απολαμβάνει την ελευθερία του χωρίς κινδύνους από την εγκληματικότητα, αλλά και με έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα του χώρου των εισερχομένων προσώπων. Τέλος, ένα χώρο δικαιοσύνης, όπου θα κυριαρχεί η ασφάλεια δικαίου, με ελεύθερη πρόσβαση στη δικαιοσύνη, με αποτελεσματική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων, και θα διασφαλίζεται η προστασία κυρίως από το διασυνοριακό έγκλημα (Παπαγιάννης, 2008).

Για την υλοποίηση των προεκτεθέντων στόχων της Ένωσης, το 1985, υπογράφεται η συμφωνία του Schengen η οποία προοικονομεί τις επερχόμενες πολιτικές συνόρων που δρομολογούνται από την Ένωση. Ουσιαστικά, με τη συμφωνία του Schengen, η οποία μετουσιώνεται σε επιχειρησιακό εργαλείο με την υπογραφή της Σύμβασης Schengen, στις 26 Μαρτίου 1995, εγκαθιδρύεται ένας χώρος ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, μεταφορών και εμπορευμάτων με κατάργηση των ελέγχων στα κοινά εσωτερικά σύνορα.

Η Συμφωνία-Σύμβαση Schengen κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ενσωματώνεται στη συνθήκη ('κοινοτικοποίηση') ώστε να δημιουργηθούν οι θεσμικές προϋποθέσεις για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της. Η 'κοινοτικοποίηση' του Schengen ³ αντιπροσωπεύει τη μεγαλύτερη εκδήλωση μετάβασης από το καθεστώς της διακυβερνητικής συνεργασίας στο πρότυπο της υπερεθνικής, κοινοτικής ολοκλήρωσης μέσα από μία διαδικασία θεσμικής ωρίμανσης (Ιωακειμίδης, 1998).

Η φιλόδοξη προσπάθεια για τη δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης ανάγεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997). Σε Ανακοίνωσή της, η Επιτροπή σημειώνει: «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

³Όπως ορίζεται σε παράρτημα του πρωτοκόλλου με το οποίο κοινοτικοποιείται η Συνθήκη, το 'κεκτημένο Schengen' περιλαμβάνει τη Σύμβαση της 14ης Ιουνίου 1985, τη Συμφωνία της 19ης Ιουνίου 1990, τα Πρωτόκολλα και τις Συμφωνίες προσχώρησης χωρών στις αρχικές συμφωνίες Schengen καθώς και τις αποφάσεις και δηλώσεις της Εκτελεστικής Επιτροπής της Schengen.

της Ένωσης και οι διαμένοντες σε αυτήν». Από την ανωτέρω διατύπωση, συνάγεται ότι ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης συνιστά αναπόσπαστη προϋπόθεση για την εκπλήρωση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων συντίθεται με τη σειρά του σε μέτρα για τη μετανάστευση και το άσυλο, ενώ παράλληλα, κατοχυρώνει τη συνεργασία μεταξύ των κρατικών Αρχών δίωξης του εγκλήματος, την αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων (π.χ. ενταλμάτων σύλληψης), τη διασφαλισμένη και αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Επομένως, η συνεργασία Schengen ενσωματώθηκε στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη συνθήκη του Άμστερνταμ.

Αυτό που συμβαίνει στη μετά- Άμστερνταμ εποχή, είναι ότι οι έλεγχοι μετατοπίζονται στα εξωτερικά σύνορα των συμπραττουσών χωρών. Πέραν αυτού, ρυθμίζονται θέματα θεωρήσεων εισόδου, ασύλου, μετανάστευσης και δικαστικής συνεργασίας.

Ανάμεσα στις κύριες ρυθμίσεις που επιτρέπουν την ερμηνεία της Συνθήκης του Άμστερνταμ ως θετική συμβολή στην προώθηση της ενοποίησης εντάσσεται και η ‘κοινοτικοποίηση’ του ‘κεκτημένου Schengen’ ως εξέλιξη, που όπως παρατηρεί ο Ιωακειμίδης (1998), «μετακινεί την ισορροπία από το διακυβερνητικό χαρακτήρα της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στην υπερεθνική διάσταση με διεύρυνση του ρόλου των υπερεθνικών θεσμών (Κοινοβουλίου, Επιτροπής, Δικαστηρίου)»(σελ.302).

Κορύφωση του εγχειρήματος οικοδόμησης ενός συστήματος συνοριακής διαχείρισης στην Ένωση, αποτελεί η Συνθήκη της Λισαβόνας (2007), η οποία ενσωματώνει τις πολιτικές της Ένωσης ως προς τον έλεγχο στα σύνορα, τη μετανάστευση και το άσυλο. Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη- όπως αλλιώς ονομάζεται η Συνθήκη της Λισαβόνας καθώς τροποποιεί τις ιδρυτικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έρχεται να γεφυρώσει το θεσμικό κενό που προκαλείται από την εγκατάλειψη της διαδικασίας συνταγματοποίησης (constitutionalization) της Ένωσης λόγω σφοδρότατων αντιδράσεων σε κάποια κ-μ (Ιωακειμίδης, 2010). Η απόρριψη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος από δύο χώρες (Ολλανδία και Γαλλία) που βρίσκονται στον πυρήνα της έμπνευσης της ευρωπαϊκής ιδέας⁴, κλονίζει και διχάζει τα κ-μ ως προς το

⁴Η απόρριψη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος φαίνεται να συνδέεται με τις υποτιθέμενες επιπτώσεις της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε 25 κράτη -μέλη με την ένταξη της 1^{ης} Μάιου 2004 των οκτώ χωρών της πρώην Ανατολικής Ευρώπης. Στερεοτυπικά σύνδρομα καθώς και ο φόβος εισροής ατόμων ισλαμικού θρησκευάτος λόγω της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, επέδρασαν μεταξύ άλλων παραγόντων εσωτερικής πολιτικής, δομής των ευρωπαϊκών θεσμών, αποφασιστικά στο απορριπτικό

ευρωπαϊκό εγχείρημα. Με βασική επιδίωξη την ανάδειξη και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικότητας με την οποία εμφορείται η Ένωση, μετά το ναυάγιο του εγχειρήματος του ευρωπαϊκού Συντάγματος, ουσιαστικά η Συνθήκη της Λισαβόνας πετυχαίνει κάτι μοναδικό: φέρνει πιο κοντά τους πολίτες της Ένωσης σε μία περίοδο που η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση φαινόταν καταδικασμένη. Οι πολιτικές και δράσεις που συνδέονται με το χώρο “Ελευθερίας ασφαλείας και δικαιοσύνης” είναι αυτές που ενισχύονται συγκριτικά περισσότερο από τη συνθήκη της Λισαβόνας. Ουσιαστικά, ο χώρος αυτός απολαμβάνει μεταξύ άλλων της κατάργησης των ελέγχων προσώπων στα εσωτερικά σύνορα, κοινής πολιτικής στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων (Ιωακειμίδης, 2010).

Αδιαμφισβήτητα, ιδιαίτερη σημασία για την ανάλυση μας, αποδίδεται στα άρθρα 77 και 79 της Συνθήκης, τα οποία αποπνέουν τον ενισχυμένο χαρακτήρα της Ένωσης στην ευρωπαϊκή ΟΔΣ. Συγκεκριμένα, η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με στόχο την εξασφάλιση απουσίας οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων και ταυτόχρονα τον έλεγχο των προσώπων και την αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων. Για την επίτευξη των στόχων αυτών, ορίζεται ότι «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν:.... (δ) οποιοδήποτε μέτρο είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων» (άρθρο 77§2).

Σε προγενέστερο της Συνθήκης της Λισαβόνας στάδιο, καταγράφονται δύο σταθμοί στην ανάπτυξη της ιδέας της ΟΔΣ που δεν θα πρέπει να παραλειφθούν:

1. Ανακοίνωση της Επιτροπής το 2002 (Commission Communication, 2002) η οποία εισήγαγε τους τρεις βασικούς πυλώνες για την ολοκληρωμένη διαχείριση συνόρων: ένα κοινό νομοθετικό σώμα μέσω της επιχειρησιακής/ πρακτικής/ τεχνικής συνεργασίας μεταξύ των κ-μ στο πεδίο των επιχειρήσεων, εκπαίδευσης, δεξαμενής πόρων και εξοπλισμού, οικονομική αλληλεγγύη, και τέλος καταμερισμός των βαρών μεταξύ των κ-μ.

δημογήφισμα στις δύο χώρες, Γαλλία και Ολλανδία. Για περαιτέρω ανάλυση βλ. Ιωακειμίδης, Π. (2010) Η Συνθήκη της Λισαβόνας, σελ. 9-30.

2. Αποτελέσματα του Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2006 (Council, 2006) που προσδιόρισαν το IBM και για πρώτη φορά μας εξοικειώνουν με την έννοια αυτή. Η ΟΔΣ συνίστανται στα ακόλουθα:

- Έλεγχοι των συνόρων (Border Control) (συνοριακοί έλεγχοι (border checks) και επιτήρηση (border surveillance)) σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων Schengen⁵, ανάλυση κινδύνου και ανταλλαγή πληροφοριών
- Έρευνα για διασυννοριακό έγκλημα σε συντονισμό με Αρχές επιβολής του νόμου
- Μοντέλο ελέγχου πρόσβασης τεσσάρων επιπέδων
- Η υπηρεσιακή συνεργασία και διεθνή συνεργασία με τις T-X
- Συντονισμός και συνοχή των δραστηριοτήτων στα κ-μ και θεσμούς κι άλλα σώματα της κοινότητας

Με την πρώτη σύλληψη της ΟΔΣ, η Στρατηγική για την ΟΔΣ επιχειρεί να κατοχυρώσει ότι οι Αρχές διαχείρισης συνόρων των κ-μ θα πρέπει να συνεργάζονται σε επιχειρησιακό ή τεχνικό επίπεδο μέσω ποικίλων δραστηριοτήτων που συντονίζονται και αναπτύσσονται υπό έναν κοινό Οργανισμό που θα συστήνονταν λίγα χρόνια αργότερα (ΕΥΣΑ/Frontex). Αναφορικά με τη δεύτερη περίπτωση, η Στρατηγική της ΟΔΣ, μας πληροφορεί σχετικά με τον τρόπο που θα αναπτυχθεί η συνεργασία μεταξύ του Οργανισμού και των εθνικών συνοριακών Αρχών με άλλες συναρμόδιες Αρχές του δημοσίου τομέα (όπως Υπηρεσίες μετανάστευσης, Τελωνεία, Ακτοφυλακή, Αστυνομία, Αντιτρομοκρατική, Ένοπλες Δυνάμεις, διαχείρισης κρίσεων και βιομηχανία). Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις όπως επίσης και άλλοι διεθνείς εταίροι με συναφή προς τα εξεταζόμενα καθήκοντα μπορεί να εντάσσονται στη συνεργασία αυτή. Τόσο η πρώτη μορφή συνεργασίας (κάθετη) όσο και η δεύτερη (οριζόντια) συνδυασμένες αρμονικά μας δίνουν τη ‘μεγάλη εικόνα’ της Ευρωπαϊκής ΟΔΣ.

⁵ Για την καλύτερη κατανόηση, κρίνεται απαραίτητη η επεξήγηση των παρακάτω όρων που άπτονται των συνόρων όπως αυτά ορίζονται στην ευρωπαϊκή νομοθεσία (Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου-Κώδικας Συνόρων Schengen), ως εξής:

α. Έλεγχος των συνόρων (Border Control): Νοούνται οι δραστηριότητες που αναλαμβάνονται στα σύνορα αποκλειστικώς συνεπεία πρόθεσης διέλευσης ή συνεπεία διέλευσης των συνόρων, ασχέτως άλλου λόγου· οι εν λόγω δραστηριότητες συνίστανται στους συνοριακούς ελέγχους και στην επιτήρηση των συνόρων.

β. Συνοριακοί Έλεγχοι (Border Checks): Νοούνται οι έλεγχοι στα συνοριακά σημεία διέλευσης, προκειμένου να εξακριβωθεί ότι τα πρόσωπα, τα μέσα μεταφοράς τους και τα αντικείμενα που έχουν στην κατοχή τους δικαιούνται να εισέλθουν στην επικράτεια των κρατών μελών ή να την εγκαταλείψουν.

γ. Επιτήρηση των συνόρων (Border Surveillance): Νοείται η επιτήρηση των συνόρων, ανάμεσα στα συνοριακά σημεία διέλευσης και η επιτήρηση των συνοριακών σημείων διέλευσης εκτός των καθορισμένων ωραρίων λειτουργίας, ώστε να μη γίνεται παράκαμψη των συνοριακών ελέγχων.

δ. Συνοριακό σημείο διέλευσης (Border Crossing Point): Νοείται κάθε σημείο διέλευσης επιτρεπόμενο από τις αρμόδιες Αρχές για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων.

Η θέση σε ισχύ του Κανονισμού (ΕΕ)1624/2016 της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής εγκαινιάζει μία νέα εποχή στο σκέλος της ολοκληρωμένης διαχείρισης των ευρωπαϊκών συνόρων.

Από το 2016, η Επιτροπή μαζί με την ΕΥΣΑ/Frontex και τα κ-μ, έχει επιδείξει αφοσίωση στην υλοποίηση αυτού του Κανονισμού Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής στο πλαίσιο της οικοδόμησης της ευρωπαϊκής ΟΔΣ. Ειδικότερα, όπως αποτυπώνεται και στην Εισηγητική Έκθεση του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, στόχος της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων είναι η ανάπτυξη και η εφαρμογή ενός ευρωπαϊκού συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, για τη βελτίωση της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, την αντιμετώπιση των εν δυνάμει μελλοντικών απειλών στα σύνορα αυτά, καθώς και των σοβαρών μορφών εγκληματικότητας με διασυνοριακό εκτόπισμα.

Θεματοφύλακας του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ΟΔΣ χρίζεται η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή. Η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή εντέλλεται να υλοποιήσει την ευρωπαϊκή ΟΔΣ και συντίθεται στον Οργανισμό (ΕΥΣΑ/Frontex) και τις αρμόδιες Συνοριοφυλακές των κ-μ, κατοχυρώνοντας έτσι την συνευθύνη (sharedresponsibility), την από κοινού δράση στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων αποκρυσταλλώνεται πάνω στη αρχή της συνευθύνης μεταξύ του Οργανισμού και των εθνικών Αρχών των κ-μ. Μία σημαντική πτυχή προς την κατεύθυνση αυτή, υπήρξε η διασφάλιση ότι τα προαπαιτούμενα της Ένωσης, ενσωματώνονται στη συνοριακή επιτήρηση στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, εξέχοντος ενός μηχανισμού παραπόνων υπό τη διαχείριση Ανεξάρτητης Αρχής Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Fundamental Rights Agency).

Τα κ-μ και οι συνδεδεμένες με το χώρο Schengen χώρες θα πρέπει να διασφαλίσουν την αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων που είναι προς το συμφέρον τους αλλά και προς το συμφέρον όλων των κ-μ σε εναρμόνιση με το δίκαιο της Ένωσης και η ΕΥΣΑ/Frontex θα πρέπει να υποστηρίζει την αποστολή αυτή, ενισχύοντας και συντονίζοντας τις ενέργειες των κ-μ κατά την υλοποίηση συναφών μέτρων που δρομολογούνται.

Με αφετηρία αυτό, η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή μεριμνά για το συντονισμό της εθνικής και της διεθνούς συνεργασίας μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων στη διαχείριση των συνόρων Υπηρεσιών και φορέων προκειμένου να παγιωθεί μία αποτελεσματική και επαρκής ολοκληρωμένη διαχείριση συνόρων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. μην παρεκκλίνοντας του στόχου που εν ολίγοις είναι ανοιχτά αλλά καλά φυλασσόμενα και ασφαλή σύνορα (European Commission, Migration and Home Affairs).

Η ανανεωμένη εντολή που ανατίθεται στην ΕΥΣΑ/ Frontex στην πορεία της πραγμάτωσης της ευρωπαϊκής ΟΔΣ, διατυπώνεται για πρώτη φορά στο άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624. Σύμφωνα με τα οριζόμενα, η ΕΥΣΑ/Frontex, με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου βάσει προτάσεως του Εκτελεστικού Διευθυντή, θα πρέπει να καταρτίσει την Τεχνική και Επιχειρησιακή Στρατηγική για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ, σταθμίζοντας την ιδιαίτερη κατάσταση των κ-μ σε ό,τι αφορά στην γεωγραφική τους τοποθεσία.

Ο σκοπός της Τεχνικής και Επιχειρησιακής Στρατηγικής για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ, είναι να καταστήσει επιχειρησιακή την ευρωπαϊκή ΟΔΣ με έναν συνεκτικό τρόπο, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Κατ' ουσίαν, επιδιώκει να ενισχύσει τις δυνατότητες και να αμβλύνει τις όποιες ελλείψεις συνδέονται με την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την ίδια ώρα που προετοιμάζεται να ανταπεξέλθει στις προκλήσεις του μέλλοντος. Η Τεχνική και Επιχειρησιακή Στρατηγική για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ, καθιστά συνομιλητές τις αρμόδιες Αρχές των κ-μ και την ΕΥΣΑ/Frontex. Η αναφερόμενη στρατηγική, είναι έτσι σχεδιασμένη ούτως ώστε να διασφαλίσει μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής ως πολυεπίπεδης οντότητας. Αυτή η πρόνοια, διευκολύνει την αντιμετώπιση ενός ταχέως μεταλλασσόμενου περιβάλλοντος κατά μήκος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μία δυναμική κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα, η οποία περιπλέκεται με τη μεταναστευτική πίεση και την αυξανόμενη πολυσχιδή διασυνοριακή εγκληματικότητα.

Η Τεχνική και Επιχειρησιακή Στρατηγική βασισμένη στην νομική και πολιτική κατεύθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- εγκαθιδρύει κοινό όραμα, αποστολή και αξίες της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής,

- συνοψίζει το στρατηγικό πλαίσιο για την θέση σε επιχειρησιακή τροχιά της ευρωπαϊκής ΟΔΣ στο εσωτερικό και εξωτερικό της πλέγμα,
- καθορίζει το επίπεδο της φιλοδοξίας για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ το οποίο τέθηκε από την Επιτροπή και το Συμβούλιο μέσω στρατηγικών στόχων και συγκεκριμένων στόχων οι οποίοι υλοποιούνται σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο,
- προτείνει επί της βάσεως αυτών των στόχων μία σειρά τεχνικών και επιχειρησιακών δράσεων και συμπεραίνοντας την προστιθέμενη αξία αυτών, οδηγεί στην υλοποίηση της ευρωπαϊκής ΟΔΣ σε ευρωπαϊκή και εθνική διάσταση.

Η πρόθεση για ενδυνάμωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως είδαμε, διαφαίνεται από τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (ΕΥΣΑ/Frontex), η οποία συνεπικουρεί τις δραστηριότητες στα εξωτερικά σύνορα, παρατείνοντας έτσι τη δυνατότητα για μία περιοχή ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Παρόλα αυτά, ο ρόλος της ΕΥΣΑ/ Frontex ως επισπεύδων ευρωπαϊκός οργανισμός για την εκπόνηση της προαναφερόμενης Τεχνικής και Επιχειρησιακής Στρατηγικής δεν σημαίνει αδράνεια από πλευράς των κ-μ. Αντιθέτως, η ολοκλήρωση της στρατηγικής για τη διαχείριση των συνόρων θέλει συγκοινωνούς τα κ-μ στο όλο εγχείρημα. Σε αυτό συγκλίνει και το Άρθρο 8 παράγραφος 6 του Κανονισμού (ΕΕ) 1896/2019 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, σύμφωνα με το οποίο «Για την εφαρμογή της πολυετούς στρατηγικής πολιτικής για την ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων, τα κράτη μέλη χαράσσουν τις εθνικές τους στρατηγικές για την ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων μέσω της στενής συνεργασίας όλων των εθνικών αρχών που είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και την επιστροφή. Οι εν λόγω εθνικές στρατηγικές συνάδουν με την πολυετή στρατηγική πολιτική για την ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων και με την τεχνική και επιχειρησιακή στρατηγική».

Επομένως, αντιλαμβανόμαστε ότι η συλλογική προσπάθεια τόσο των εθνικών όσο και των ευρωπαϊκών φορέων και οργανισμών που εμπλέκονται στη διαχείριση των συνόρων αντιπροσωπεύει τη νέα κατεύθυνση της Ένωσης προς την εκπλήρωση της ευρωπαϊκής ΟΔΣ και την περεταίρω εναρμόνιση των στρατηγικών διαχείρισης συνόρων των κ-μ. Σε αυτή την κατεύθυνση ενθαρρύνουν τα Αποτελέσματα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης του Ιουνίου του 2018 (Council, 2018).

1.2. Υφιστάμενο νομοθετικό υπόβαθρο για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ

Ο νέος Κανονισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (1896/2019), στο ίδιο πνεύμα με τον προγενέστερό του (1624/2016), ορίζει ότι θεμελιώδες στοιχείο για την διασφάλιση του χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης είναι η ΟΔΣ και ως τέτοια θα πρέπει να αναπτυχθεί και να υλοποιηθεί σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Η εναρμόνιση και ενοποίηση των κανόνων συνοριακού ελέγχου και των προϋποθέσεων εισόδου στο χώρο Schengen είναι προαπαιτούμενο για την αποτελεσματική διαχείριση των διελεύσεων των εξωτερικών συνόρων, την αντιμετώπιση μεταναστευτικών προκλήσεων και τη συνεισφορά στην ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξαλείφοντας βασικές απειλές διασυνοριακού εγκλήματος πάντοτε με πλήρη σεβασμό και προστασία στα θεμελιώδη δικαιώματα. Στα βασικά στοιχεία που απαριθμούνται για την ανάπτυξη μιας Στρατηγικής ευρωπαϊκής ΟΔΣ (Annex 6 Commission Communication, 2018), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διασφαλίζει την απαραίτητη πολιτική στήριξη για την ανάπτυξη της Τεχνικής και Επιχειρησιακής Στρατηγικής της ευρωπαϊκής ΟΔΣ και τις αντίστοιχες εθνικές. Ταυτόχρονα, υπογραμμίζεται το πνεύμα αλληλεγγύης, ισότιμης κατανομής των αρμοδιοτήτων, καθώς δίνεται το περίγραμμα των θεμελιωδών αρχών της ΟΔΣ ως κατωτέρω:

- Υπηρεσιακή συνεργασία,
- Ανάπτυξη των ικανοτήτων της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής,
- Πλήρης σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων,
- Υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή,
- Συνοριακοί έλεγχοι σύμφωνα με την ανάλυση κινδύνου που εκπονείται,
- Περαιτέρω ανάπτυξη εργαλείων που διευκολύνουν την ευρωπαϊκή ΟΔΣ όπως η εναρμόνιση και η εξασφάλιση επικαιροποιημένης εικόνας για την κρατούσα συνοριακή κατάσταση μέσω της ανάλυσης κινδύνου, η δυνατότητα ανταπόκρισης 24/7, συμπεριλαμβανομένης της ταχείας επέμβασης, σχεδίων έκτακτης ανάγκης, προστασία και διάσωση ζώων,
- Καλύτερος συντονισμός με τις δραστηριότητες εντός του ενιαίου χώρου Schengen και στα εσωτερικά σύνορα, κατάλληλες πολιτικές, δραστηριότητες με τις Τρίτες Χώρες και αξιοποίηση της διαθέσιμης ευρωπαϊκής χρηματοδότησης για την απόκτηση των απαιτούμενων επιχειρησιακών πόρων.

Αντίστοιχα, το άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 1896/2019 προβλέπει πως η στρατηγική για την ΟΔΣ –τόσο η ενωσιακή, όσο και οι επιμέρους εθνικές– θα πρέπει

να εναρμονίζονται, περικλείοντας δώδεκα (12) στρατηγικά δομικά στοιχεία, σχετικά με:

- (α) τον έλεγχο των συνόρων,
- (β) τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης,
- (γ) την ανάλυση των κινδύνων και των απειλών για την εσωτερική ασφάλεια και την ασφάλεια ή λειτουργία των εξωτερικών συνόρων,
- (δ) την ανταλλαγή πληροφοριών και συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, υπό το συντονισμό της ΕΥΣΑ/Frontex,
- (ε) τη διϋπηρεσιακή συνεργασία μεταξύ των εθνικών Αρχών (αναφερόμαστε σε εθνικό πλαίσιο εντός ενός κ-μ),
- (στ) τη συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων και Υπηρεσιών της Ένωσης
- (ζ) τη συνεργασία με T-X,
- (η) τα τεχνικά και επιχειρησιακά μέτρα εντός του χώρου Schengen,
- (θ) την επιστροφή υπηκόων T-X,
- (ι) τη χρήση προηγμένης τεχνολογίας,
- (ια) το μηχανισμό ποιοτικού ελέγχου –με έμφαση στο μηχανισμό αξιολόγησης Schengen και στην Αξιολόγηση Τρωτότητας– καθώς και
- (ιβ) τους μηχανισμούς αλληλεγγύης, με έμφαση στα ενωσιακά χρηματοδοτικά μέσα.

Τα ανωτέρω, συμπληρώνονται με τα τρία (3) οριζόντια δομικά στοιχεία ήτοι εκπαίδευση, προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθώς και έρευνα και καινοτομία, τα οποία διατρέχουν κάθε στάδιο της στρατηγικής της ευρωπαϊκής ΟΔΣ. Η συνοχή και συναρμογή όλων των προεκτεθέντων στοιχείων κρίνεται απαραίτητη για μια αποτελεσματική και ομοιόμορφη υλοποίηση της ευρωπαϊκής ΟΔΣ σε κάθε μία από τις τέσσερις βαθμίδες του μοντέλου ελέγχου πρόσβασης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Κατά συνέπεια, το τελικό προϊόν που θα προκύψει από τη συγχώνευση των στρατηγικών και οριζόντιων στοιχείων που συναρθρώνουν την ευρωπαϊκή ΟΔΣ θα πρέπει να ανταποκρίνεται στο μοντέλο ελέγχου πρόσβασης τεσσάρων επιπέδων (four-

tier-access control model) που υποδηλώνει τα μέτρα που θα πρέπει να υιοθετούνται στα εξωτερικά σύνορα αλλά και πέρα από αυτά.

Η πρώτη βαθμίδα του αναφερόμενου μοντέλου, περιλαμβάνει τα μέτρα σε T-X (χώρες προέλευσης και διέλευσης των μεταναστευτικών ροών), συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής πληροφοριών και προξενικές δραστηριότητες αναφορικά με τη θεώρηση εισόδου και εκπαίδευση των αρμόδιων υπαλλήλων, στοχεύοντας στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στην πηγή της.

Η δεύτερη βαθμίδα περικλείει τα μέτρα με τις γειτονικές T-X συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας μεταξύ των Αρχών συνοριοφυλακής μέσω τυποποιημένων μηχανισμών και κατάλληλης ανταλλαγής πληροφοριών.

Η τρίτη βαθμίδα περιλαμβάνει τους συνοριακούς ελέγχους (border controls) στα εξωτερικά σύνορα συμπεριλαμβανομένων των συνοριακών ελέγχων (border checks) και εντοπισμό κάθε παράνομης δραστηριότητας βάσει της ανάλυσης κινδύνου.

Η τέταρτη και τελευταία βαθμίδα περιέχει τα μέτρα εντός του χώρου Schengen (συμπεριλαμβανομένων πρόσθετων αστυνομικών ελέγχων, αστυνομική συνεργασία και ανάλυση κινδύνου, αποβλέποντας στην πρόληψη και καταστολή της παράνομης μετανάστευσης) καθώς και τις επιστροφές.

Στα αποτελέσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ιουνίου 2018 (European Council, 2018) ανατέθηκε στην ΕΥΣΑ/Frontex σε στενή συνεργασία με τα κ-μ και την Επιτροπή, η προετοιμασία και κατάρτιση της Τεχνικής και Επιχειρησιακής Στρατηγικής για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ σύμφωνα με τις ανωτέρω κατευθυντήριες γραμμές. Παράλληλα, δόθηκε η εντολή στα κ-μ να καταρτίσουν ή να εναρμονίσουν την υφιστάμενη εθνική τους στρατηγική εντός διαστήματος έξι μηνών από την υιοθέτηση της Τεχνικής και Επιχειρησιακής Στρατηγικής για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ της ΕΥΣΑ/Frontex. Τέλος, η εποπτεία της όλης διαδικασίας ανατέθηκε στη Επιτροπή μέσω θεματικών αξιολογήσεων Schengen πάνω στην εθνική στρατηγική για την ΟΔΣ στη διετία 2019-2020.

Κεφάλαιο 2

Στοιχεία της ευρωπαϊκής ΟΔΣ σε σύμπλευση με τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Βάσει της προόδου που η Επιτροπή (Commission Communication, 2019) αναγνωρίζει ότι έχει σημειωθεί από το 2015 αναφορικά με τις πρωτοβουλίες και την υλοποίηση των μέτρων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση, εκτενής μνεία αφιερώνεται στην πορεία της ευρωπαϊκής ΟΔΣ. Αυτό που θα μας απασχολήσει στη συγκεκριμένη ενότητα είναι η επισήμανση των τρεχουσών εξελίξεων της ευρωπαϊκής ΟΔΣ, τοποθετημένες μέσα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ουσιαστικά θα σκιαγραφήσουμε τα σημεία της ευρωπαϊκής ΟΔΣ που ανατροφοδοτούν τη συζήτηση για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

2.1. Μόνιμο Σώμα Συνοριοφυλακής (Standing Corps)

Η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, αναλογιζομένων των προκλήσεων που υφίστανται στην παρούσα συγκυρία στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., όπως διαπιστώσαμε ανωτέρω, τοποθετείται σε γραμμή προτεραιότητας για τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Η υποστήριξη προς τα κ-μ στο πεδίο της διαφύλαξης των εξωτερικών συνόρων, εκδηλώνεται μέσω της δεξαμενής ταχείας επέμβασης (rapid reaction pool) (Commission Communication, 2019) η οποία απαριθμεί 1.500 συνοριοφύλακες καθώς και εμπειρογνώμονες από τα κ-μ. Η εν λόγω δεξαμενή προσωπικού συστάθηκε παράλληλα με μια δεξαμενή τεχνικών μέσων για την άμεση ανάπτυξη επιχειρησιακών πόρων σε περίπτωση ανάγκης στα εξωτερικά σύνορα οποιουδήποτε κ-μ.

Πρακτικά, δεν υπάρχει πιο επιτυχημένο παράδειγμα ενοποιημένων και από κοινού αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο από τις Κοινές Επιχειρήσεις που διεξάγονται υπό το συντονισμό της ΕΥΣΑ/ Frontex στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.⁶.

Η συνολική απασχόληση Αξιωματούχων/εμπειρογνομόνων των κ-μ που διατίθενται για ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., μέχρι τα μέσα του Οκτωβρίου 2019 συμπεριλαμβάνει σχεδόν 1.400 άτομα όπως επίσης και εξοπλισμό (Commission Communication, 2019).

⁶ Για διεξοδικότερη ανάλυση βλέπε Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, Άρθρο 14 και επόμενα.

Το ‘άνοιγμα’ της Ένωσης προς τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων που θα εξετάσουμε στη συνέχεια, όπως απορρέει λογικά, σηματοδοτεί μία νέα εποχή, ένα βήμα πιο κοντά στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Ο σχεδιασμός της Ένωσης προβλέπει την επέκταση της ΕΥΣΑ/Frontex προκειμένου να καλυφθούν οι επιχειρησιακές ανάγκες των χωρών του βαλκανικού διαδρόμου, προς το συμφέρον της Ένωσης συνολικά. Έτσι από τον Μάρτιο του 2019, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εργάζονται πάνω στην περαιτέρω ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και απόρροια αυτής της δέσμευσης είναι ο νέος Κανονισμός (ΕΕ)1896/2019. Εμβληματική για την περαιτέρω προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι η ίδρυση μόνιμου Σώματος Συνοριοφυλάκων (Standing Corps) της τάξεως των δέκα χιλιάδων (10.000) ατόμων που θα επιφορτίζονται με εκτελεστικές αρμοδιότητες και συνακόλουθου τεχνικού εξοπλισμού για την άσκηση των σχετικών καθηκόντων (Commission Communication, 2019). Το στοιχείο αυτό που ενσωματώνεται στον προαναφερόμενο Κανονισμό, υπαγορεύεται από τη συνεχή δυσκολία εξασφάλισης της απαραίτητης επιχειρησιακής υποστήριξης στα σύνορα κ-μ που αντιμετωπίζουν δυσανάλογη μεταναστευτική πίεση, συμπεριλαμβανομένων και της χώρας μας. Η αδυναμία των κ-μ να παράσχουν το απαιτούμενο ποσοτικά και ποιοτικά επίπεδο επιχειρησιακής συνδρομής στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. στο πλαίσιο των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της ΕΥΣΑ/Frontex, οδηγεί σε εσωτερική ανακατανομή προσωπικού και τεχνικού εξοπλισμού από τα κ-μ που φιλοξενούν τις επιχειρήσεις. Αυτό ως λύση μπορεί μόνο προσωρινά να θεραπεύσει τα κενά που υπάρχουν αλλά δεν μπορεί να υιοθετηθεί ως οριστική και συνεκτική ανταπόκριση της Ε.Ε. ως ευρύτερου πολιτικού οργανισμού. Για αυτό άλλωστε προκρίνεται η εναλλακτική της συγκρότησης του μόνιμου Σώματος Συνοριοφυλάκων (Standing Corps) ως απάντηση στις προκλήσεις που ταλανίζουν τα εξωτερικά σύνορα και ως επιβεβαίωση της αρχής της συνευθύνης των αρμόδιων αρχών όλων των κ-μ και του Οργανισμού με στόχο την αποτελεσματική προστασία των εξωτερικών συνόρων.

Με την επικύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1999, με την οποία όπως είδαμε, οι Συμφωνίες Schengen ενσωματώθηκαν επίσημα στο ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο, ως στόχος προωθήθηκε η οικοδόμηση αμοιβαίας εμπιστοσύνης και κοινής γνώσης μεταξύ διαφορετικών εθνικών συνοριοφυλακών. Ως ένας άλλος στόχος, αναγνωρίστηκε η εγκαθίδρυση κοινών βέλτιστων πρακτικών πάνω στη διαχείριση των συνοριακών δραστηριοτήτων από πλευράς κ-μ.

Η εντύπωση των πρώτων ετών ίδρυσης του Οργανισμού, ήταν ότι οι εθνικές συνοριοφυλακές βρίσκονται εδώ για να μείνουν, αποκλείοντας μία ευρωπαϊκή συνοριοφυλακή για το άμεσο μέλλον, την ίδια στιγμή που μία ευρωπαϊκή υπηρεσία διαχείρισης συνόρων ήταν υπό κατασκευή (Frontex) (Friedrichs, 2006). Η κοινή διαχείριση των φυσικών ελέγχων στα ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα, την πρώτη περίοδο της σύστασης της ΕΥΣΑ/ Frontex περιορίζεται σε εθελοντικές και ad hoc συνεργασίες μεταξύ των κ-μ (Νικολακοπούλου-Στεφάνου, 2016).

Και ενώ όλα αυτά φαίνονταν να απέχουν πολύ από την ευόδωση μεγάλων σχεδίων κάποιων μεμονωμένων κ-μ να δημιουργήσουν μία ευρωπαϊκή συνοριοφυλακή, οι παρούσες συγκυρίες επιτάσσουν ακριβώς αυτό. Οι κοινές προκλήσεις έχουν επανασυστήσει την ιδέα μιας ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής, η οποία εγκαθιδρύεται με το μόνιμο Σώμα Συνοριοφυλάκων (Standing Corps) του νέου Κανονισμού. Οι φωνές για τη σύσταση ενός πραγματικού σώματος ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής που θα επιχειρεί στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. δικαιώνονται, η συνεργασία συστηματοποιείται και αυτοματοποιείται και η συμβολή των κ-μ στα μόνιμο Σώμα (Standing Corps) είναι υποχρεωτική και δεσμευτική.

2.2. Αξιολογήσεις Τρωτότητας (Vulnerability Assessments)

Μία αρμοδιότητα που αποδόθηκε στην ΕΥΣΑ/Frontex με τον Κανονισμό (ΕΕ)1624/2016, είναι η διεξαγωγή ετήσιων αξιολογήσεων τρωτότητας (Vulnerability Assessment) προκειμένου να συσχετιστεί η ικανότητα και η ετοιμότητα των κ-μ να αντιμετωπίσουν πολλαπλές απειλές και προκλήσεις στα εξωτερικά σύνορα. Σε περίπτωση ανίχνευσης τρωτών σημείων, ο Οργανισμός εκδίδει συστάσεις προς τα κ-μ τα οποία δεσμεύονται να θεραπεύσουν τα αδύναμα σημεία τους στα εξωτερικά σύνορα. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, έχουν εκπονηθεί από πλευράς της ΕΥΣΑ/Frontex αξιολογήσεις τρωτότητας για όλα τα κ-μ για τα έτη 2017, 2018 και 2019 και έχουν διατυπωθεί συνολικά 131 συστάσεις. Τα κ-μ από την πλευρά τους ανταποκρινόμενα στις συστάσεις του Οργανισμού υποχρεούνται να αναλάβουν τις κατάλληλες δράσεις όπως να αυξήσουν την ικανότητά τους ή να αναπροσαρμόσουν τους επιχειρησιακούς τους πόρους προκειμένου να αμβλύνουν τις παρατηρούμενες τρωτότητες.

Για ακόμη μία φορά, αναγνωρίζεται η αξία της συνευθύνης στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Τα κ-μ μαζί με την ΕΥΣΑ/Frontex καθίστανται οι φορείς της ασφάλειας για τον ενιαίο χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας, διοχετεύοντας τις δυνάμεις

τους στα εξωτερικά σύνορα. Η επισήμανση των τρωτών σημείων στα εξωτερικά σύνορα των κ-μ και η επακόλουθη λογοδοσία προς τον Οργανισμό, καθιερώνει ένα είδους ελεγκτικό μηχανισμό για τη συνειδητοποίηση όλων των συμμετεχόντων χωρών ότι η κατάσταση σε ένα συγκεκριμένο τμήμα συνόρων είναι υπόθεση όλων. Η ΕΥΣΑ/Frontex όμως όπως γίνεται αντιληπτό, στην περίπτωση αυτή, επιτελεί τις λειτουργίες ενός οργανισμού που κατά τον Taylor (1985), «αποκτά αρμοδιότητα να λαμβάνει αυξημένο αριθμό αποφάσεων σε περιοχές οι οποίες προηγουμένως αποδίδονταν στο κράτος»(σελ. 26). Από τη μία, ο ευρωπαϊκός θεσμός (ΕΥΣΑ/Frontex) θα ιδωθεί ως ένα σώμα που αυξάνει το επίπεδο και το πεδίο της αρμοδιότητας του και αναπροσαρμόζει αντίστοιχα τις επίσημες αρμοδιότητες και μεθόδους εργασίας του, ενώ από την άλλη, το κ-μ, μπορεί να ιδωθεί ως η πλευρά που χάνει την ικανότητα για ανεξάρτητη λήψη αποφάσεων. Και αυτό είναι ακριβώς που γεννά την ολοκλήρωση.

2.3. Συμφωνίες Συνεργασίας (Status Agreements) με Τρίτες Χώρες

Η Επιτροπή διαπραγματεύτηκε Συμφωνίες Συνεργασίας με πέντε χώρες των δυτικών Βαλκανίων εδραιώνοντας με τον τρόπο αυτό το ευρωπαϊκό ενδιαφέρον για τη διαφύλαξη των εξωτερικών συνόρων σε μία ευαίσθητη περιοχή. Αρκεί να ανατρέξουμε στην εμπειρία του 2016 όταν ο βαλκανικός διάδρομος μετανάστευσης σφραγίζει με το κλείσιμο των συνόρων των χωρών κατά μήκος του, με αποτέλεσμα τον εγκλωβισμό χιλιάδων μεταναστών και προσφύγων στο έδαφος των χωρών αυτών (Kingsley, 2016).

Με τις Συμφωνίες Συνεργασίας εγκαινιάζεται μία νέα περίοδος διμερούς συνεργασίας των ευρωπαϊκών θεσμών με τις χώρες αυτές, καθώς με την θέση σε ισχύ τους, η ΕΥΣΑ/ Frontex νομιμοποιείται να αναπτύξει προσωπικό και τεχνικά μέσα στο έδαφος των συμπραττουσών χωρών με εκτελεστικά καθήκοντα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, η Συμφωνία που υπεγράφη με την γείτονα Αλβανία και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 2019, ενεργοποιώντας την ανάπτυξη προσωπικού συνοριοφυλακής των κ-μ επί αλβανικού εδάφους. Για ένα ιστορικό βήμα μίλησε ο Επίτροπος Μετανάστευσης, Εσωτερικών Υποθέσεων και Ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Δ. Αβραμόπουλος, επισημαίνοντας χαρακτηριστικά: «Με την πρώτη ανάπτυξη ομάδων της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής εκτός της Ε.Ε., ανοίγουμε ένα εντελώς νέο κεφάλαιο στη συνεργασία μας σε θέματα μετανάστευσης και διαχείρισης των συνόρων, τόσο με την Αλβανία όσο και με ολόκληρη την περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων». Οι ισορροπίες στην περιοχή φαίνεται να αναδιαμορφώνονται, καθώς η Αλβανία προσεγγίζει με τρόπο συντονισμένο και αμοιβαία υποστηρικτικό την Ένωση

ως ένας αξιόπιστος εταίρος της Ένωσης –έστω και ως εξωτερικός δρών-στον αγώνα για την καλύτερη θωράκιση των συνόρων της και την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων, όπως η καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης και η προστασία των κοινών μας συνόρων (Liberal, 2019). Στο ίδιο πνεύμα και οι δηλώσεις του Εκτελεστικού Διευθυντή της ΕΥΣΑ/ Frontex, Leggeri ότι με τη θέση σε ισχύ της Συμφωνίας «Ξεκινάμε την πρώτη ολοκληρωμένη κοινή επιχείρηση εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκοπός της οποίας είναι να συνδράμει την Αλβανία στον έλεγχο των συνόρων και την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος», χαρακτηρίζοντας την ημέρα αυτή ορόσημο για την ΕΥΣΑ/ Frontex και την ευρύτερη συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Αλβανίας.

Παρά το γεγονός ότι η Αλβανία εξακολουθεί να έχει την τελική ευθύνη για την προστασία των συνόρων της, αδιαμφισβήτητα η σχέση της με την Ευρωπαϊκή Ένωση αναβαθμίζεται, καθώς η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή έχει τη δυνατότητα να παρέχει τόσο τεχνική όσο και επιχειρησιακή στήριξη και βοήθεια. Οι ομάδες της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής θα μπορούν να συνδράμουν τους Αλβανούς συνοριοφύλακες στη διενέργεια των συνοριακών ελέγχων στα σημεία διέλευσης, παραδείγματος χάριν, και στην αποτροπή των παράνομων εισόδων. Όλες οι επιχειρήσεις και οι αποστολές στα αλβανικά σύνορα με την Ελλάδα θα διεξαχθούν σε πλήρη συμφωνία με τις αλβανικές και τις ελληνικές Αρχές.

Αντίστοιχες πρωτοβουλίες σύναψης Συμφωνιών Συνεργασίας έχουν δρομολογηθεί μέχρι στιγμής με το Μαυροβούνιο, τη Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας, τη Σερβία και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (European Commission Press Release, 2019).

2.4. Διαλειτουργικότητα (Interoperability)

Ένα ακόμη πεδίο δηλωτικό της επανεκκίνησης της πορείας προς την ολοκλήρωση, είναι ο στόχος της διαλειτουργικότητας (interoperability) που θέτουν ως προτεραιότητα οι ευρωπαϊκοί θεσμοί. Ειδικότερα, μέχρι το τέλος του 2020, ένας αριθμός προηγμένων τεχνολογικά εργαλείων για το σκέλος του συνοριακού ελέγχου σε συνδυασμό με το στόχο της διαλειτουργικότητας των Πληροφοριακών Συστημάτων, αναμένεται να γεφυρώσει τα πληροφοριακά κενά βοηθώντας την ανίχνευση πολλαπλών ταυτοτήτων και την αντιμετώπιση της πλαστότητας εγγράφων. Η εναρμόνιση όλων των σχετικών νομοθεσιών από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το

Συμβούλιο, κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να παραδοθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα που θα διασφαλίσει την καλύτερη χρήση αυτών των εργαλείων. Οι συζητήσεις για την αναθεώρηση του συστήματος πληροφοριών θεωρήσεων εισόδου (Visa), Eurodac και οι σχετικές τροποποιήσεις πάνω στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (European Travel Information and Authorisation System)⁷, λαμβάνουν χώρα σε αυτό το πρίσμα πολιτικών (Commission Communication, 2019). Σύμφωνα με τη νεολειτουργική σύλληψη της θεωρίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση λογίζεται ως μία διαδικασία της οποίας εγγενές στοιχείο είναι η εξελικτική πορεία μέσα στο χρόνο και η συνακόλουθη δυναμική που λαμβάνει. (Niemann & Ioannou, 2015). Στο πλαίσιο αυτής της δυναμικής διαδικασίας δημιουργείται αλληλεξάρτηση μεταξύ συναφών τομέων πολιτικής και ζητημάτων σε τέτοιο βαθμό ώστε οι τομείς και τα ζητήματα αυτά να μην μπορούν να λειτουργήσουν απομονωμένα από τα υπόλοιπα. Εξαιτίας επομένως «αυτών των εγγενών συνδέσεων των καθηκόντων, οι δρώντες ανακαλύπτουν ότι δεν μπορούν (ικανοποιητικά) να επιτελέσουν τη λειτουργία Α χωρίς να κάνουν τη λειτουργία Β και πιθανόν τη λειτουργία Γ» (Nye 1970, σελ. 804). Αυτό είναι και το επιχείρημα που καλύπτει την περίπτωση της διαλειτουργικότητας της ευρωπαϊκής ΟΔΣ ως παράγοντας ολοκλήρωσης. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ΟΔΣ, η διασύνδεση και η διασφάλιση της πρόσβασης και της συμβατότητας σε βάσεις πληροφοριών, συνεπάγεται εκ φύσεως μία αυξημένη αλληλεξάρτηση. Ο στόχος της διαλειτουργικότητας των ευρωπαϊκών συστημάτων με τα εθνικά προωθεί την αλλαγή στα συστήματα αυτά, η οποία με τη σειρά της φέρνει την αλλαγή στη νομοθεσία. Το φαινόμενο αυτό, υπό όρους νεολειτουργισμού ονομάζεται λειτουργική υπερχειλίση (functional spillover) (Niemann & Ioannou, 2015) και χρησιμοποιείται ακριβώς στο θεωρητικό πεδίο για να εξηγήσει τα στοιχεία που ενεργοποιούν και ταυτόχρονα πιστοποιούν την διαδικασία ολοκλήρωσης.

⁷ Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS) αναφέρεται στην απαίτηση κατοχής αδειάς ταξιδιού των υπηκόων τρίτων χωρών που επιθυμούν να εισέλθουν στο χώρο Schengen και απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης, με την οποία θα εξετάζεται εάν η παρουσία των προσώπων αυτών στο έδαφος των κρατών μελών δεν ενέχει ή δεν πρόκειται να ενέχει κίνδυνο για την ασφάλεια, κίνδυνο παράνομης μετανάστευσης ή υψηλό επιδημικό κίνδυνο. Η άδεια ταξιδιού, θα αποτελεί ως εκ τούτου, απόφαση με την οποία θα δηλώνεται ότι, δεν υπάρχουν πραγματικές ενδείξεις ή βάσιμοι λόγοι, ώστε να θεωρείται ότι η παρουσία προσώπου σε έδαφος Schengen ενέχει τέτοιους κινδύνους. Η κατοχή έγκυρης αδειάς ταξιδιού θα πρέπει να αποτελεί προϋπόθεση εισόδου σε έδαφος των κρατών μελών.

Υπό ένα ευρύτερο πλαίσιο, συνάγεται ότι ο στόχος της διαλειτουργικότητας δεν εξαντλείται μόνο στη διασύνδεση των ευρωπαϊκών συστημάτων, αλλά επεκτείνεται και στον τομέα των συνεργιών μεταξύ συναρμόδιων φορέων και Υπηρεσιών. Ενδεικτικά, βασικοί αρωγοί της ΕΥΣΑ/ Frontex ως βασικού πυλώνα της διαχείρισης των συνόρων, απαριθμούνται οι ακόλουθοι:

- Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation -Europol)
- Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (European Asylum Support Office-EASO)
- Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice-eu-LISA)
- Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Union's Judicial Cooperation Unit-Eurojust)
- Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Fundamental Rights Agency-FRA)
- Ευρωπαϊκή Αστυνομική Ακαδημία (European Union Agency for Law Enforcement Training- CEPOL)
- Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (European External Action Service-EEAS)
- Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στην Θάλασσα (European Maritime Safety Agency-EMSA)
- Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ελέγχου Αλιείας (European Fishery Control Agency-EFCA)
- Διεθνής Οργανισμός Εγκληματολογικής Αστυνομίας (International Criminal Police Organization -INTERPOL).

Επιμέρους συνεργασίες δρομολογούνται με T-X, είτε σε επίπεδο σύναψης Συμφωνιών Συνεργασίας -όπως είδαμε πιο πάνω με τις χώρες της περιοχής των Δυτικών Βαλκανίων, είτε σε επίπεδο ad hoc συνεργατικών πρωτοβουλιών, στα πεδία εξωτερικής δράσης της πολιτικής της Ένωσης, κυρίως στο σκέλος μιας γενικότερης προσπάθειας ανάπτυξης και εκσυγχρονισμού με τις δυνατότητες της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί μία ανανεωμένη πτυχή της διαλειτουργικότητας και συνέργειας που εγκαινιάζει μία νέα φιλοσοφία στη διαχείριση του προσφυγικού, όπως δήλωσε ο εμπνευστής αυτής της προοπτικής, Γερμανός υπουργός Εσωτερικών Χορστ Ζέεχοφερ, σε σύσκεψη που συγκάλεσε την 30-10-2019 στο Μόναχο με ομολόγους του από τη Γαλλία, την Ισπανία, την Ιταλία, τη Μεγάλη Βρετανία και την Πολωνία. Αμφισβητώντας την αποτελεσματικότητα του Κανονισμού του Δουβλίνου, προανήγγελλε ένα σχέδιο για τη διαχείριση του προσφυγικού που εν μέρει έρχεται σε αντίθεση με το ισχύον καθεστώς. Βασικός πυλώνας της ιδέας αυτής είναι ότι οι διαδικασίες ασύλου της Ε.Ε. θα πρέπει μεν να ξεκινούν στις χώρες που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. αλλά θα ολοκληρώνονται σε άλλα κράτη της ΕΕ. Μέχρι στιγμής, και βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου, ισχύει ότι αρμόδιες για ολόκληρη τη διαδικασία παροχής ασύλου είναι οι χώρες πρώτης εισόδου στην Ε.Ε., βάσει του οποίου κράτη όπως η Ελλάδα και η Ιταλία επιβαρύνονται δυσανάλογα σε σχέση με λοιπά κ-μ. Σύμφωνα με το σχέδιο Ζέεχοφερ, στις χώρες στις οποίες υποβάλλεται για πρώτη φορά αίτηση ασύλου (μεταξύ αυτών και η χώρα μας), θα εξετάζεται και αποφασίζεται με τη συνδρομή ενιαίων ευρωπαϊκών κριτηρίων αν κάποιος δικαιούται την παροχή προστασίας στην Ε.Ε. ή όχι. Όσοι δεν τη δικαιούνται θα επαναπροωθούνται με τη βοήθεια της ΕΥΣΑ/Frontex στις χώρες προέλευσης. Αντιστρόφως, αιτούντες άσυλο με την προοπτική να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες θα προωθούνται στη συνέχεια σε έτερα κ-μ της Ε.Ε. στα οποία, θα αποφασίζεται οριστικά η έκβαση του αιτήματός τους. (Κουπαράνης, 2019). Το προτεινόμενο σχέδιο εκ προοιμίου προϋποθέτει ισχυρά ερείσματα διαλειτουργικότητας μεταξύ των αρμόδιων Αρχών των κ-μ, στόχος που αν επιτευχθεί φέρνει την Ευρώπη ακόμη πιο κοντά στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση καθώς επιβεβαιώνει έμπρακτα την αρχή της αλληλεγγύης αναφορικά με τη διαχείριση του προσφυγικού. Στόχος του κ. Ζέεχοφερ είναι να προετοιμαστεί ως τη Γερμανική Προεδρεία της Ε.Ε. το δεύτερο εξάμηνο του 2020 ένα σχέδιο πρότασης προκειμένου να αντικαταστήσει το Δουβλίνο.

Κεφάλαιο 3

Έννοιες συνδεδεμένες με τα σύνορα: πως αποτυπώνονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο;

Εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η διερεύνηση των αλλαγών που επιδέχονται έννοιες που είναι συνυφασμένες με την έννοια των συνόρων όταν αυτές υπερβαίνουν την παραδοσιακή θεώρηση του έθνους-κράτους και τοποθετούνται στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Τα σύνορα, αδιαμφισβήτητα αποτελούν έναν από τους πιο θεμελιώδεις θεσμούς της δομικής οργάνωσης του κράτους και συνδέονται άρρηκτα με τον όρο της εδαφικής ακεραιότητας και κυριαρχίας και με τον απώτερο στόχο της ασφάλειας και σταθερότητας στο πλαίσιο των διεθνών σχέσεων. Ως διαχωριστικά σημεία ανάμεσα στους γειτονικούς λαούς, άλλοτε λειτουργούν ως διαιρετικοί παράγοντες και άλλοτε ως προϋποθέσεις για διαπολιτισμικές επαφές και οικονομικές συναλλαγές. Αυτή η αμφισημία του χαρακτήρα των συνόρων είναι το απόσταγμα μιας μακράς ιστορικής εξέλιξης, ενώ ταυτόχρονα, μιλώντας με όρους εδαφικότητας και κυριαρχίας ουσιαστικά είναι οι δείκτες που διαχωρίζουν την μία κρατική εξουσία από την άλλη (Θανάσης, 1999).

Στον ιδανικό τύπο σύλληψης της κρατικής υπόστασης, μετά την Ειρήνη της Βεσφαλίας το 1648, τα κράτη είχαν σαφώς προσδιορισμένα σύνορα τα οποία την ίδια στιγμή περιέγραφαν ένα έδαφος, μαζί με την Αρχή του κράτους που κυριαρχούσε πάνω σε αυτό το έδαφος. Παράλληλα, καθιέρωναν τους λαούς που κατοικούσαν πάνω σε αυτό το χώρο, ως οριοθετημένη πολιτική κοινότητα. Η πραγματικότητα πολλές φορές ήταν διαφορετική από την ανωτέρω κοινωνική κατασκευή, με την ιδέα των εδαφικά καθορισμένων εθνών να παραμένει ιδιαίτερα προβληματική. Γίνεται σαφές ότι σήμερα με τις διαφορετικές λειτουργίες που επιτελούν, τα σύνορα, σε κάποιες περιπτώσεις, δεν οριοθετούνται απαραίτητα συμμορφούμενα πάντα με την αρχή της εδαφικότητας. Οι βασικές αιτίες για αυτή την κατάσταση είναι η εξάπλωση υπερεθνικών και διεθνικών μορφών διακυβέρνησης, εμπορίου και παγκοσμιοποίησης, καθώς και η αλληλεπίδραση τεχνολογικών επιτευγμάτων (Del Sarto, 2015)..

Η εστίαση της παρούσας μελέτης στο ζήτημα των συνόρων, μας εξοικείωσε με την ανάδυση νέων τύπων συνόρων. Τα σύνορα μπορεί να είναι ρευστά και ευμετάβλητα ως απόρροια εδαφικών διεκδικήσεων και επιβολής. Η ρευστότητα των συνόρων αποτελεί πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη νέων εννοιών που δεν υπόκεινται στους αυστηρούς νόμους της εδαφικότητας και εθνικής κυριαρχίας, αλλά εισάγουν στον επιστημονικό κλάδο τον όρο «συνοριοχώρες» (borderlands). Η Anzaldúa, απορρίπτει την ιδέα των συνόρων ως οντότητες αμετάβλητες και προτείνει να τα φανταστεί κανείς ως ζώνες πιθανής υβριδικότητας, ως χώρους οι οποίοι αποτελούνται από μία εστία, έναν οίκο, και συγχρόνως από μία μετακίνηση. «Η συνοριοχώρα είναι ένα αόριστο και μη καθορισμένο μέρος [...] μία κατάσταση συνεχούς μετάβασης και αλλαγής» (Anzaldúa, 1999 σσ. 3, 24). Αυτή η έννοια των

συνόρων υποδηλώνει και τη μεταιχμιακότητα του ίδιου του έθνους-κράτους, το οποίο πρεσβεύει το κοινό έδαφος, την κοινή κουλτούρα και την κοινή γλώσσα. Αυτά τα εν κινήσει σύνορα άλλοτε ακυρώνουν και άλλοτε υπερκαλύπτουν εκείνα που έχουν χαραχθεί από το έθνος-κράτος.

Παρόλα αυτά, είναι γενικά παραδεκτό, ότι το Διεθνές Δίκαιο, παραδοσιακά λειτούργησε με τη Βεστφαλιανή σύλληψη των συνόρων, και αυτό είναι το στίγμα της σημερινής κατάστασης. Παρομοίως, η παγκόσμια αναγνώριση της αρχής της εδαφικής αποκλειστικότητας, η οποία νομιμοποιεί το κράτος να ασκεί τον έλεγχο πάνω σε πληθυσμούς και οικονομικούς παράγοντες, έχει παγιωθεί ως η βασική οργανωτική αρχή των διεθνών σχέσεων. Όπως παραθέτει και ο Υφαντής (2008): «Ο θρίαμβος του κράτους ως κυρίαρχης μονάδας πολιτικής οργάνωσης αποτελεί και το πιο σημαντικό στοιχείο του σύγχρονου διεθνούς συστήματος» (σελ. 118).

Η ανωτέρω διαπίστωση, επιβεβαιώνεται καθώς τα κράτη τυπικά κατέχουν τα εδαφικά ή φυσικά σύνορα ως προσδιοριστικά για το έδαφος κι επομένως μέσω των συνόρων ρυθμίζεται (ή περιορίζεται) η κίνηση των προσώπων και διαφορετικών ειδών αγαθών. Αφού τα σύνορα προσδιορίζουν μία περιοχή στην οποία συγκεκριμένοι νόμοι και κανόνες εφαρμόζονται, αυτά τα φυσικά σύνορα συνήθως συμπίπτουν με κάποια τουλάχιστον λειτουργικά ή νομικά σύνορα (Del Sarto, 2015). Παρόλα αυτά, μπορεί να υπάρχουν άλλα λειτουργικά ή νομικά σύνορα που υπερβαίνουν ή επικαλύπτουν τα εξωτερικά σύνορα μιας συγκεκριμένης οντότητας. Πρότυπα οικονομικής ή πολιτικής ολοκλήρωσης, ή ακόμη συμμαχίες ασφαλείας, λειτουργούν ως παραδείγματα στη συνθήκη αυτή. Το πιο προφανές παράδειγμα μιας τέτοιας υπόθεσης, βρίσκει αντίκρισμα στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τα εξωτερικά σύνορά της, ως πυλώνας σταθερότητας και ασφάλειας για τα κ-μ της, να είναι υπερκείμενες νομικές οντότητες των εθνικών συνόρων.

3.1. Εδαφικότητα

Η δεκαετία του 1990 γίνεται μάρτυρας της γέννησης νέων εδαφικών κρατών που προκύπτουν από τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας, της Τσεχοσλοβακίας και της Σοβιετικής Ένωσης και τη συνακόλουθη επίκληση της εδαφικής κυριαρχίας. Η εδαφική κυριαρχία επομένως επικρατεί ως η ακλόνητη συνθήκη για τη δημιουργία

νέων κρατών. Και ο νέος υπο-περιφερισμός⁸ που αναδύεται, δεν φαίνεται να έχει τόσο ισχυρά ερείσματα που να δίνουν προοπτική στην πτώση των ευρωπαϊκών κρατών. Η ευρέως διαδεδομένη πτώση των Ευρωπαϊκών κρατών ως αποτέλεσμα του νέου υπό - κρατικού περιφερισμού είναι πολύ μακριά από το να γίνει πραγματικότητα.

Στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα το εδαφικό έθνος-κράτος στην Ευρώπη, αμφιταλαντεύεται μεταξύ δύο ιστορικών διαδικασιών οι οποίες συνδέονται στενά μεταξύ τους: η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και η παγκοσμιοποίηση. Το σύγχρονο έθνος-κράτος υφίσταται πιέσεις που διαρρηγνύουν τον θεμελιώδη ρόλο και την συνάφειά του στις ανάγκες αυτής της νέας εποχής που χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό αλληλεξάρτησης. Η ανωτέρω διαπίστωση, αλλιώς διατυπωμένη, αντιπροσωπεύει την παρατήρηση των Keohane και Nye, (1977). Εν συντομία μία σταδιακά αυξανόμενη παγκόσμια αλληλεξάρτηση, τείνει να προσπερνάει τα εδαφικά κυρίαρχα κράτη σε οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές αντιλήψεις και συμπεριφορές (Burgess & Vollaard, 2006).

Η απόρριψη της εδαφικής οριοθέτησης μιας κρατικής οντότητας μπορεί να εξηγηθεί ως απόρροια του ενισχυόμενου περιφερισμού και της αυξανόμενης ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η νέα αυτή προσέγγιση χαρακτηρίζεται από την κατάργηση της εδαφικής οριοθέτησης μιας κρατικής Αρχής μέσω της συγχώνευσης

⁸ Στη βιβλιογραφία αναφέρονται διαφορετικοί όροι για να περιγράψουν διαφορετικές εκφάνσεις του φαινομένου της περιφερειακής ολοκλήρωσης. Δύο όροι που χρησιμοποιούνται ευρέως είναι ο «περιφερισμός» (regionalism) και η περιφερειοποίηση (regionalization). Αν και οι δύο αυτοί όροι συχνά συγχέονται, δεν περιγράφουν ακριβώς το ίδιο φαινόμενο συνεργασίας. Ο περιφερισμός αναφέρεται στην *de jure*, θεσμοποιημένη, περιφερειακή ολοκλήρωση, η οποία συνήθως προωθείται «εκ των άνω» (top down) και εκφράζει πολιτικό σχεδιασμό, ενώ η «περιφερειοποίηση» αναφέρεται στην *de facto* περιφερειακή ολοκλήρωση, η οποία είναι αυθόρμητη και προωθείται «από κάτω προς τα πάνω» (bottom up). Οι δύο αυτές διαδικασίες μπορούν να συνυπάρχουν και να λειτουργούν ενισχυτικά η μία της άλλης. Ένας νέος όρος που χρησιμοποιήθηκε κυρίως για να περιγράψει φαινόμενα διακρατικής συνεργασίας στη μεταψυχροπολεμική Ευρώπη είναι αυτός του «υπο-περιφερισμού» (Μανώλη, 2012, σελ. 451-468). Ο υπο-περιφερισμός είναι ένας τύπος περιφερειακής συνεργασίας που δεν εμπίπτει στις παραδοσιακές κατηγορίες των αμυντικών συμμαχιών και της οικονομικής ολοκλήρωσης (εμπορικές ενώσεις), αλλά είναι έκφανση του εξωστρεφούς περιφερισμού που χαρακτήρισε τις διεθνείς σχέσεις κατά τη δεκαετία του 1990 όπου άνθησε το κύμα του «νέου περιφερισμού» (new regionalism). Με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου στην Ευρώπη υπήρξαν αρκετές γεωγραφικά προσδιορισμένες ομάδες κρατών, όπως της Κεντρικής Ευρώπης, της Βαλτικής, της Νότιο-Ανατολικής Ευρώπης, Δυτικών Βαλκανίων και ούτω καθεξής, που έχουν αποκτήσει κάποια θεσμική έκφραση. Ο ευρωπαϊκός υπο-περιφερισμός, αν και φέρει τα περισσότερα από τα χαρακτηριστικά του νέου περιφερισμού, όπως πολυδιάστατη δράση, «ανοικτός» χαρακτήρας, ορισμός εκ των υστέρων (post factum) και γένεση εκ των έσω, παραμένει ένα πολιτικό σχέδιο που επηρεάζεται και διαμορφώνεται είτε ευθέως είτε εμμέσως από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για περαιτέρω ανάλυση βλ. Μανώλη, Π. & Μαρής, Γ. (2015) Εισαγωγή στη Διεθνή Πολιτική Οικονομία, Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, σελ. 76-86.

των κρατικών κυβερνήσεων σε πολυεπίπεδα συστήματα λειτουργικής επικάλυψης και μη ιεραρχικών αρμοδιοτήτων, ενώ το παγκόσμιο δίκτυο οικονομικών δεσμών προορίζεται να αντικαταστήσει έναν κόσμο σμιλευμένο σε εδαφικά κυρίαρχα κράτη (O'Brien, 1991).

Η νέα αυτή θέαση της έννοιας της εδαφικής κυριαρχίας είναι φυσικό να επιφέρει περίπλοκες αναδιατάξεις και ανανοηματοδότηση των πολιτικών σχέσεων μεταξύ κρατών, περιοχών και της υπό εξέλιξη ευρω-πολιτείας. Ο όρος επανεδαφοποίηση (re-territorialisation) είναι αυτός που υποδηλώνει αυτή τη νέα κατάσταση, στην οποία το έδαφος έχει διαφορετική βαρύτητα (Burgess & Vollaard, 2006).

Στην απόπειρα να σκιαγραφήσουμε τη σημασία του όρου της εδαφικότητας για την διαιώνιση του κρατικού συστήματος, υπεισέρχεται ο όρος πολιτική εδαφικότητα (political territoriality). Η πολιτική εδαφικότητα κατά τον Forsberg (1996) «έχει να κάνει με τους τρόπους και τις πρακτικές εδαφικού ελέγχου για πολιτικούς σκοπούς» (σελ. 362-363), όπως η οριοθέτηση πολιτικών και ο διαχωρισμός πολιτικής Αρχής. Για τους σκοπούς της πραγματείας μας, και όπως έχει επισημανθεί και από την επιστημονική κοινότητα, η πολιτική εδαφικότητα, δεν περιορίζεται στον τρόπο οργάνωσης του συστήματος μιας Αρχής, αλλά αντανακλά και μία ιδέα η οποία απευθύνεται στα ατομικά αισθήματα της ακεραιότητας ή της νομιμότητας. Αυτή η ιδιότητα της πολιτικής εδαφικότητας, μας επιτρέπει να αντλήσουμε χρήσιμα συμπεράσματα αναφορικά με τη νομιμοποίηση που αποτίνει ο λαός σε αυτήν (πολιτική εδαφικότητα).

Ο Φινλανδός γεωγράφος Anssi Paasi εντρυφώντας στη διαδικασία 'θεσμοποίησης ενός εδάφους' ('institutionalisation of territory'), δηλαδή στις συνθήκες εκείνες οι οποίες μετασχηματίζουν τα εδάφη σε συγκροτημένες κοινωνικές πραγματικότητες, διέκρινε τέσσερις διαστάσεις: α. εδαφικό σχήμα (γεωγραφική οριοθέτηση ενός εδάφους), β. συμβολικό σχήμα (τα σύμβολα που αποδίδονται σε ένα έδαφος- ειδικά το όνομα), γ. θεσμικές πρακτικές (όχι απαραίτητα διοικητικές πρακτικές) και δ. ταυτότητα που προσλαμβάνει κάποιο έδαφος μέσα σε ένα ευρύτερο σύστημα.

Με όρους συμπεριφοράς των πολιτών τα στοιχεία εδαφικότητας που διακρίνει ο Paasi σημαίνουν ότι ο λαός μπορεί να απευθύνει αιτήματα ή να διοικηθεί από

εδαφικούς θεσμούς, ουσιαστικά βρίσκεται σε μία διαλεκτική σχέση με τους θεσμούς εντός ενός προσδιορισμένου εδάφους (το στοιχείο της διάδρασης). Την ίδια στιγμή, αναπτύσσει συναισθηματικούς δεσμούς και συνάφεια με άλλους ανθρώπους, πράγματα και σύμβολα του εδάφους (το στοιχείο της προσκόλλησης) και τέλος ατενίζει τον υπόλοιπο κόσμο από την προοπτική ενός εδάφους (το στοιχείο της πληροφόρησης) (Dijkink & Mamadouh, 2006). Αυτές οι ιδιότητες που αποδίδονται στους πολίτες κατά τη θεσμοποίηση ενός εδάφους, ιδωμένες στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, λειτουργούν διαφορετικά σε σύγκριση με την περίπτωση ενός κλειστού έθνους-κράτους. Και αυτό γιατί η άρση των εσωτερικών συνόρων που έχει θεσμοθετηθεί με τον ενιαίο χώρο Schengen, έχει μετατρέψει τις συνοριακές περιοχές σε περιοχές επικοινωνίας παρά σε εθνικά αδιέξοδα, παρέχοντας μία νέα ανάγνωση της διάδρασης με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Σε ό,τι αφορά στοιχεία προσδιοριστικά της προσκόλλησης με το ευρωπαϊκό εν προκειμένω έδαφος, η νέα ταυτότητα, η ευρωπαϊκή, ανατρέπει το μονοπώλιο της εθνικής ταυτότητας. Οι πολίτες αισθάνονται ό,τι ανήκουν και σε κάτι ανώτερο από το εθνικό, καθώς ένας στους δύο αναγνωρίζει την προοπτική της ευρωπαϊκής ταυτότητας, η οποία συνυπάρχει με την εθνική (Standard Eurobarometer 59, 2003). Οι ευκαιρίες επικοινωνίας, εμπορίου, οι εικόνες του πώς ο κόσμος είναι δομημένος επαναπροσδιορίζονται και παρέχουν πρόσφορο έδαφος πληροφόρησης στον υπερθετικό βαθμό. Όλα τα προεκτεθέντα, συντείνουν στην επαλήθευση ότι τα στοιχεία που υποδηλώνουν την εδαφικότητα (διάδραση, προσκόλληση και πληροφόρηση) εντοπίζονται και στο ευρωπαϊκό πεδίο και δεν περιορίζονται στο εθνικό πεδίο ανάλυσης. Η εδαφικότητα, δεν απαλείφεται αλλά θα είναι τουλάχιστον εν μέρει αποκατεστημένη σε ένα υπερεθνικό -δηλαδή ευρωπαϊκό επίπεδο. Η υπέρβαση ή η συγχώνευση των τριών ανωτέρω πτυχών της εδαφικότητας με τη συνακόλουθη αναγωγή τους σε ένα ανώτερο επίπεδο- υπερεθνικό ή αλλιώς ευρωπαϊκό, θα μπορούσε να μας φέρει μπροστά από μία νέα πραγματικότητα επαναπροσδιορισμού της παραδοσιακής έννοιας της εδαφικότητας.

Επαναφέροντας τη συζήτηση στην ευρωπαϊκή ΟΔΣ θα διαπιστώναμε ότι, πράγματι, βιώνουμε μία κατάσταση κατά την οποία το μονοπώλιο της εδαφικότητας των κρατών τίθεται υπό αμφισβήτηση καθώς για παράδειγμα τα εξωτερικά σύνορα στα οποία επιχειρεί η ΕΥΣΑ/Frontex συναποτελούν και τμήμα των εθνικών συνόρων του εκάστοτε κ-μ. Η συνευθύνη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (shared responsibility) είναι συστατική αρχή για την ευρωπαϊκή ΟΔΣ, και άρα το κρατικό

μονοπώλιο κλονίζεται. Μάλιστα, αυτή η διαφορετική ανάγνωση της εδαφικότητας σε ευρωπαϊκό πλαίσιο, επισφραγίζεται με τον νέο Κανονισμό Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (1896/2019). Ο νέος Κανονισμός, όπως είδαμε, εκχωρεί διευρυμένες αρμοδιότητες και περισσότερο επιχειρησιακό χαρακτήρα στην ΕΥΣΑ/Frontex, παραχωρώντας της μεγαλύτερο μερίδιο στη διαχείριση των συνόρων της Ε.Ε. Διευκρινίζεται ότι το ‘μεγαλύτερο’ αναφέρεται σε σύγκριση με το προηγούμενο καθεστώς του Οργανισμού και σε καμία περίπτωση δεν μιλάμε για ‘επιβολή’ στα κ-μ, αλλά το μόνιμο Σώμα Συνοριοφυλάκων (Standing Corps), θα επιχειρεί στα εξωτερικά σύνορα πάντα κατόπιν διαβούλευσης και συμφωνίας με το ενδιαφερόμενο κ-μ. Αυτό προαναγγέλλει μεγαλύτερη ετοιμότητα και ικανότητα ανταπόκρισης στη συνδιαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, απομακρύνοντάς μας περαιτέρω από μία παραδοσιακή προσέγγιση της κρατικής εδαφικής ισχύος.

Ενδιαφέρον πριν ολοκληρώσουμε τη μελέτη της εδαφικότητας, θα είχε να προσπαθήσουμε να αποτυπώσουμε πως αυτή προσλαμβάνεται υπό το πρίσμα παραδοσιακών θεωριών ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως ο ομοσπονδισμός και ο λειτουργισμός. Για τον Taylor (1993) «... η διαδικασία ομοσπονδιακής ενοποίησης απαιτεί την καθιέρωση δύο επιπέδων κυβέρνησης- διακριτών αλλά συντονισμένων-, δηλαδή την κυβέρνηση του συνόλου, το ομοσπονδιακό επίπεδο, και την κυβέρνηση των μερών, το κρατικό ή τοπικό επίπεδο» (σελ. 90). Τα ομοσπονδιακά συστήματα συνήθως κατανοούνται ως θεμελιωμένα σε ιστορικούς συμβιβασμούς που περιλαμβάνουν τη μόνιμη συμβολαιακή συνένωση μεταξύ εδαφικών μονάδων. Αυτές οι εδαφικές μονάδες εκχωρούν ένα μέρος της εξουσίας σε κοινούς κεντρικούς θεσμούς αλλά παραμένουν σε μεγάλο βαθμό άθικτες ως μονάδες διατηρώντας τουλάχιστον ένα βαθμό αυτονομίας .

Μία ομοσπονδιακή Ευρώπη μπορεί να μοιάζει με μία ‘Ευρώπη των περιφερειών’ όπου η εδραιότητα των εθνικών εδαφικών ορίων αρχίζει να χαλαρώνει και τα δύο πρωταρχικά επίπεδα διακυβέρνησης είναι το περιφερειακό (δηλαδή το υπο-εθνικό) και το ευρωπαϊκό. Εναλλακτικά, μία ομοσπονδιακή Ευρώπη μπορεί να συνεπάγεται τον σοβαρό περιορισμό των εξουσιών στο επίπεδο των κεντρικών ευρωπαϊκών θεσμών, με προσεκτικά σχεδιασμένες συνταγματικές αρχές προκειμένου να προστατευτούν τα δικαιώματα των κ-μ (Rosamond, 2000/2006). Διεισδύοντας περαιτέρω στις αξιώσεις της Ε.Ε. να συγκροτηθεί σε πολιτεία, όπως παρατηρεί ο

Χρυσόχου (2015), οι Ευρωπαίοι διακρίνονται ως μέλη «διακριτών δημοσίων κοινοτήτων και μιας ευρύτερης, ευρωπαϊκής» (σελ. 269-270). Υπό την οπτική αυτή, και κάνοντας αναγωγή στην Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, θα λέγαμε ότι αυτή, μετουσιώνει το πολιτειολογικό κεκτημένο του κλάδου, καθώς η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή συντίθεται ως μία οντότητα την οποία συγκροτούν από κοινού οι διακριτές μονάδες συνοριοφυλακής των κ-μ και μία ευρύτερη ευρωπαϊκή Υπηρεσία (ΕΥΣΑ/Frontex). Η τελευταία διαπίστωση ενισχύεται ιδιαίτερα με την προσθήκη του μόνιμου Σώματος Συνοριοφυλακής (Standing Corps) το οποίο από το 2021 θα επιχειρεί στα εξωτερικά σύνορα, και ως φαίνεται θα αποτελείται από τα επιμέρους μέλη τα οποία θα αναπτύσσονται υπό την εντολή μιας ευρύτερης ευρωπαϊκής κοινότητας ΕΥΣΑ/Frontex.

Η λειτουργική θεωρία από την άλλη, έβλεπε ως κινητήριο δύναμη για τη διαδικασία ολοκλήρωσης, τις ανθρώπινες ανάγκες και την κοινωνική ευημερία. Αμφισβητεί την ικανότητα των εθνών κρατών να καλύψουν τις ανθρώπινες ανάγκες και με αυτό ως αφετηρία διατείνεται ότι κάποιες ανάγκες θα εξυπηρετούνταν καλύτερα αν παραβλέπονταν οι συμβάσεις της εθνικής επικράτειας. Πιθανόν οι διεθνικοί θεσμοί να ήταν πιο αποδοτικοί φορείς ευημερίας από τις εθνικές κυβερνήσεις. Ο Mitrany απέρριπτε τα σχέδια περιφερισμού, καθώς θεωρούσε ότι οι περιφερειακές ενότητες σχηματίζονται «κατά τρόπο ανάλογο με τις διαδικασίες σύστασης κρατών, αλλά αυτό που απουσιάζει στις πρώτες είναι η φυσική συνοχή των εθνών» (Rosamond, 2000/2006, σελ.54-56). Τα προγράμματα περιφερειακής ολοκλήρωσης παραβίαζαν κάποια από τα πιο βασικά αξιώματα του λειτουργισμού. Σε αναγωγή με την παρούσα πραγμάτευση, θα λέγαμε ότι ο Mitrany θα επιδοκίμαζε τη νέα κατεύθυνση που δίνεται στην ευρωπαϊκή ΟΔΣ καθώς φαίνεται να λειτουργεί συνολικά σε ένα ενιαίο εδαφικό περιβάλλον (χώρος Schengen) και πόσο μάλλον με τρόπο συνεκτικό έτσι ώστε να ικανοποιούνται οι ανθρώπινες ανάγκες εν προκειμένω η ανάγκη των Ευρωπαίων πολιτών για ασφαλή φύλαξη των εξωτερικών συνόρων. Επομένως, θα λέγαμε ότι τα σύνορα για τη λειτουργική σχολή σκέψης είναι διαπερατά.

3.2. Κυριαρχία

Η εδαφικότητα που μελετήσαμε αποτελεί μία πτυχή κυριαρχίας (sovereignty), είτε αυτή αναφέρεται σε εθνική είτε σε ευρωπαϊκή μονάδα ανάλυσης. Η κυριαρχία ως έννοια συνδέεται με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που εξετάζουμε υπό το πρίσμα της διαχείρισης των συνόρων, καθώς η έννοια των συνόρων εντασσόμενη στον σκληρό

πυρήνα της παραδοσιακής έννοιας της κυριαρχίας είναι δηλωτική του βαθμού ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Με τη σχέση ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και κυριαρχίας ασχολείται στο έργο του ο Μανιτάκης (2004), ο οποίος καταλήγει ότι υπάρχει μία ευδιάκριτη και μία δυσδιάκριτη απάντηση. Στην πρώτη περίπτωση (ευδιάκριτη απάντηση), υπογραμμίζεται ο ανταγωνιστικός χαρακτήρας που διέπει τη σχέση κυριαρχίας και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς όσο η διαδικασία ολοκλήρωσης προοδεύει, τόσο αρμοδιότητες κυριαρχίας εκχωρούνται στο υπερεθνικό επίπεδο και τόσο η εθνική κυριαρχία συρρικνώνεται. Εν προκειμένω, τα κ-μ, εκχωρώντας στην Ένωση συναπτόμενες με τα σύνορα αρμοδιότητές τους κατά την εγκαθίδρυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που μετεξελίχθηκε για να συμπεριλάβει και τον ενιαίο χώρο Schengen, τείνουν να μετακυλούν θέματα κυριαρχίας σε ένα ανώτερο υπερεθνικό στάδιο-το ευρωπαϊκό. Η άλλη όψη του δίπολου κυριαρχία - ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ή η δυσδιάκριτη απάντηση, όπως την ονομάζει ο Μανιτάκης, υπογραμμίζει ότι μακροπρόθεσμα η έννοια της κυριαρχίας μπορεί να μεταλλαχθεί. Αυτό θεωρητικά συνεπάγεται ότι σταδιακά την παραδοσιακή μορφή της εθνικής κυριαρχίας μπορεί να διαδεχτεί μία νέα μορφή κυριαρχίας σε ένα μετα-εθνικό επίπεδο μέσα στο οποίο τα κύρια χαρακτηριστικά της κρατικής κυριαρχίας δεν εξαλείφονται αλλά μετασχηματίζονται (Μανιτάκης, 2004).

Η παραπάνω θέαση της κυριαρχίας που παρατηρεί ο Μανιτάκης, επιβεβαιώνεται, καθώς είναι προφανές ότι ορισμένες ενωσιακές πολιτικές όπως ο χώρος Schengen και τα κοινά εξωτερικά σύνορα, το ενιαίο νόμισμα και η άσκηση της νομισματικής πολιτικής από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, δεν συμβιβάζονται με τις παραδοσιακές αντιλήψεις για την εδαφική και την οικονομική κυριαρχία, αντίστοιχα. Επομένως, παρατηρούμε ότι οι ενωσιακές πολιτικές οι οποίες ρυθμίζουν το χώρο Schengen προσκρούουν στις παραδοσιακές θεωρήσεις για την εδαφική κυριαρχία. Για πρώτη φορά, τα ομοσπονδιακά κράτη (όπως η Γερμανία και οι ΗΠΑ) ήταν αυτά που ενέπνευσαν στην επιστημονική κοινότητα το ενδιαφέρον της μελέτης αυτού του είδους της θεσμικής συγκρότησης (ομοσπονδιακής), από την οποία μπορούμε να οδηγηθούμε στην εξεταζόμενη ιδιάζουσα επιρροή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στην έννοια της κυριαρχίας. Περαιτέρω, η ενασχόληση με αυτή τη σχέση ολοκλήρωσης-κυριαρχίας μας βοηθά να κατανοήσουμε το ενοποιητικό φαινόμενο και να εγκαταλείψουμε το ιδεολόγημα της ενιαίας και αδιαίρετης κυριαρχίας. Αυτή η νέα κατάσταση, όπως παρατηρεί ο Στεφάνου (2017), σύμφωνα με

τους Lavdas και Chryssochoou (2011) περιγράφεται ως μία κατάσταση μετά-κυριαρχίας /post-sovereign condition (σελ.117).

Η συμμετοχή των κ-μ στο ενοποιητικό εγχείρημα έχει ως αντίτιμο την απεμπόληση σημαντικών κυριαρχικών δικαιωμάτων. Ουσιαστικά, η εκχώρηση θεμελιωδών κυριαρχικών δικαιωμάτων είναι το προαπαιτούμενο για το ενοποιητικό εγχείρημα. Είναι προφανές ότι όσο η λήψη αποφάσεων σε τομείς πολιτικής έχει μετατεθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει καταστρατηγήσει ζητήματα στον πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας και ταυτότητας συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών ζητημάτων, των συνόρων και της ασφάλειας (Schmidt, 2016). Οι αποφάσεις των κ-μ για τη συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, την Ευρωζώνη και το Schengen επηρεάστηκαν σημαντικά από εκτιμήσεις που αντικατοπτρίζουν μία “στατική” αντίληψη της κυριαρχίας. Η αντίληψη αυτή δεν λαμβάνει υπόψη το πεπερασμένο της κρατικής κυριαρχίας στην εποχή της παγκοσμιοποίησης των αγορών. Αντίθετα, μία ρευστή και ευμετάβλητη προσέγγιση της κυριαρχίας, πείθει το κράτος να συμμετάσχει στις ευρωπαϊκές δομές με κίνητρο τη δυνατότητα που του παρέχεται να συνδιαμορφώνει τις αποφάσεις που το αφορούν και να αμβλύνει τις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης. Αυτή η απλουστευμένη διατύπωση για την επίδραση της κυριαρχίας, θα μας οδηγούσε σε αδιέξοδο αν δεν λαμβάναμε υπόψη και την επιρροή που μπορεί να ασκήσει το συγκεκριμένο κ-μ. Ο πολλαπλασιαστικός ισχύος επιρροής από τη συμμετοχή στην Ένωση δεν είναι ο ίδιος για όλα τα κράτη μέλη. Παρά το γεγονός ότι στο πεδίο των διεθνών σχέσεων τα μεγάλα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να προβάλουν τις θέσεις τους και να διαμορφώνουν ή συνδιαμορφώνουν τις εξελίξεις χωρίς κατ’ ανάγκη να συμμετέχουν στο ενοποιητικό εγχείρημα, ο πολλαπλασιαστικός ισχύος επιρροής από τη συμμετοχή στην Ένωση είναι πολύ μεγαλύτερος για τις μεσαίες και μικρές χώρες. Και αυτό γιατί με τη συμμετοχή τους, διασφαλίζονται έναντι επιβουλών από γειτονικές χώρες (Στεφάνου, 2017).

Η λειτουργία της κυριαρχίας στο ενοποιητικό εγχείρημα μας δίνει την απάντηση στο ερώτημα ποιες είναι οι διαχωριστικές γραμμές μεταξύ ενός ενοποιημένου οργανισμού και ενός οποιονδήποτε διεθνή οργανισμού στον οποίο συμμετέχουν τα κράτη.

Διεθνείς οργανισμοί όπως το NATO, λειτουργούν στην βάση της ‘αλληλεξάρτησης’. Για παράδειγμα μία ομάδα εθνικών κυβερνήσεων συνεργάζονται από κοινού σε ένα συγκεκριμένο φάσμα πολιτικών και οι συμφωνίες γίνονται στη βάση

της αμοιβαίας συνεργασίας. Η ολοκλήρωση από την άλλη, προϋποθέτει κάτι βαθύτερο: απαιτεί την δημιουργία ενός ‘υπερεθνικού οργανισμού’, όπως η Ε.Κ.ΑΧ. (1951) και η ΕΟΚ (1957). Σε αυτές τις περιπτώσεις τα κ-μ μεταφέρουν κάποιες αποφάσεις πολιτικής σε ένα σώμα όλων των κ-μ, οι αποφάσεις του οποίου είναι δεσμευτικές για όλα τα μέλη και θα πρέπει να ακολουθηθούν. Συναφώς, τα κ-μ που συμμετέχουν σε τέτοιου είδους υπερεθνικούς οργανισμούς μεταφέρουν κάποια από την ισχύ τους (κυριαρχία) σε αυτούς.

Η διαδικασία ολοκλήρωσης που εκκινεί με την ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση που προωθείται την δεκαετία του 1950, για πολλούς, αναμένεται να καταλήξει στις ομόσπονδες Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης. Το αναπόφευκτο αποτέλεσμα της διεύρυνσης του πεδίου αρμοδιότητας ενός ενοποιημένου υπερεθνικού οργανισμού είναι η κατάρρευση του έθνους-κράτους του οποίου οι λειτουργίες, αρμοδιότητες και κυριαρχία μεταβιβάζονται στο υπερεθνικό κράτος (Dedman, 2010).

Σύμφωνα με τους Keohane και Hoffman (1994), ο Taylor το 1983 διέγινωσε τα όρια που επιβάλλονται από τα κράτη στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, υποστηρίζοντας ότι οι «προκλήσεις στην κυριαρχία αντιστάθηκαν με επιτυχία και οι κεντρικοί θεσμοί απέτυχαν να κατακτήσουν την ποιότητα του υπερεθνικισμού» (σελ.239).

Παρόλα αυτά, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, δίνεται μία νέα ώθηση στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Single European Act). Οι Keohane και Hoffman (1994) θεωρούν την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Single European Act) η οποία υπογράφηκε το 1986, σταθμό για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση καθώς μεταμόρφωσε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Κοινότητα και εξουσιοδότησε τη δημιουργία μιας εσωτερικής αγοράς χωρίς εσωτερικά σύνορα ή διακρίσεις, μέχρι το τέλος του 1992.

Η μικρή πρόοδος που σημειώνει η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως μία διαδικασία που τη δεκαετία του 1990 μετράει ήδη 40 χρόνια ζωής, αφήνει περιθώρια στον Milward να υποστηρίξει ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, πολύ μακριά από το να προωθήσει το στόχο της Ομοσπονδίας, πραγματικά ‘διέσωσε το έθνος-κράτος’ (Dedman, 2010). Οι υπερεθνικοί οργανισμοί όπως η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, ήταν δημιούργημα έξι κρατών (Γαλλία, Benelux, Ιταλία και Δυτική Γερμανία) εξαιτίας της οικονομικής αναγκαιότητας και της πολιτικής ασφαλείας. Εμπλουτίζει το επιχείρημά του, υποστηρίζοντας ακόμη ότι τα προαπαιτούμενα της οικονομικής ανασυγκρότησης και

της εθνικής ανοικοδόμησης στην Δυτική Ευρώπη που ακολούθησε τον δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, από το 1945 και έπειτα, συχνά απαιτούσαν διεθνείς λύσεις, αποδίδοντας την καταφυγή στον διεθνή παράγοντα ως αντιστάθμισμα της ανικανότητας των κρατών να υλοποιήσουν τα δικά τους σχέδια για οικονομική ανασύσταση, σε απομόνωση από τους γείτονές τους, δεδομένου ότι χρειάζονταν πρόσβαση στις αγορές και τις πρώτες ύλες των δυτικοευρωπαϊών γειτόνων τους (λ.χ. γερμανικός οπτάνθρακας). Μαζί με το έθνος -κράτος περισώζεται και η εθνική κυριαρχία, για να συμπληρώσει ο Telo (2008/2012) ότι “τα κράτη δεν αποποιούνται την κυριαρχία τους αλλά δέχονται να εξουσιοδοτήσουν την Ένωση να την ασκεί” (σελ.360).

Έχοντας καταθέσει και τις δύο πλευρές της σχέσης κυριαρχίας-ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης-τόσο την ανταγωνιστική όσο και την εξελικτική, προσπαθώντας να δούμε πώς η κυριαρχία αντανakλάται στην ευρωπαϊκή ΟΔΣ, στεκόμαστε σε αυτό που διατείνεται ο Μανιτάκης (2007): «η κυριαρχία ασκείται συλλογικά και από κοινού και τα κράτη μαθαίνουν να μοιράζονται μία συλλογική ευθύνη κυριαρχίας» (Χρυσόχοου, 2015, σελ.348). Η εν λόγω διαπίστωση, παραπέμπει στη συνευθύνη (shared responsibility) που κατοχυρώνεται για την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Τα κ-μ από κοινού με την ΕΥΣΑ/Frontex συγκροτούν την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και αναλαμβάνουν ως συνυπεύθυνοι δρώντες να προασπίσουν τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Συμπερασματικά, θα καταλήγαμε ότι στην παρούσα συγκυρία, έχουμε να κάνουμε με μία κατάσταση μοιρασμένης κυριαρχίας, υπακούοντας σε αυτό που ο Μανιτάκης υποστήριξε ανωτέρω, αναφορικά με το χαρακτήρα που προσλαμβάνει η κυριαρχία όταν αυτή εξετάζεται στο ευρωπαϊκό πεδίο ανάλυσης.

3.3. Ασφάλεια

Οι δύο βασικοί προβληματισμοί που εγείρονται κατά την εξέταση της αποκλειστικής αρμοδιότητας των κ-μ, σχετίζονται αφενός με την κρατική κυριαρχία (όπως είδαμε ανωτέρω) υπό την έννοια της ανάπτυξης ενός ανταγωνιστικού συστήματος που υπερέχει του εθνικού εντός των συνόρων και αφετέρου με τη λαϊκή αποδοχή από την πλευρά ενός κ-μ της νομιμοποίησης μιας περιφερειακής κυβέρνησης ακόμη και αν αυτή προσκρούει στην εθνική. Πώς θα επέλθει ο συμβιβασμός και η ισόρροπη συνύπαρξη του εθνικού και του υπερεθνικού παράγοντα; Η λύση για τον Taylor (1985) έγκειται στην αναπροσαρμογή της στάσης εκ μέρους του λαού. Και πώς θα επιτευχθεί

μία τέτοια αναπροσαρμογή; Ο Taylor (1985) παρατηρεί ότι αυτό θα υλοποιηθεί μέσω της έννοιας μιας κοινότητας ασφαλείας (security community) (σελ. 51). Στο πλαίσιο αυτό, κάμπτονται οι φοβίες για στρατιωτική σύγκρουση με το γειτονικό κ-μ και είναι σημαντική η κατοχύρωση του χώρου ελεύθερης μετακίνησης προσώπων και αγαθών δια μέσω κοινών συνόρων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συναφώς, μία ακόμη έννοια που τοποθετείται στον πυρήνα της επανεκκίνησης της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ΟΔΣ και άρα ενεργοποιείται υπό το πρίσμα της ευρύτερης αναβίωσης της ευρωπαϊκή ολοκλήρωσης, είναι η ασφάλεια.

Η θεωρία που περισσότερο ανταποκρίνεται στην εξεταζόμενη πτυχή της ασφάλειας, είναι η θεωρία των συναλλαγών. Και ενώ ο ομοσπονδισμός και ο λειτουργισμός κορυφώνονται στην υπέρβαση ή τουλάχιστον στον περιορισμό του έθνους κράτους (Rosamond, 2000/2006), η προσέγγιση των συναλλαγών στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης, συνδέεται με τη λειτουργία των κοινοτήτων ασφαλείας -πολιτικών κοινοτήτων στο εσωτερικό των οποίων το προσδόκιμο πολέμου είναι ελάχιστο. Η έννοια της ολοκλήρωσης απέσπασε εξέχουσα θέση στο έργο του Deutsch και των συνεργατών του, ως έννοια που συνδέεται με τον προσδιορισμό των κοινοτήτων ασφαλείας. Συγκεκριμένα, οι κοινότητες ασφαλείας ήταν ‘ενοποιημένες’ ομάδες ανθρώπων, ενώ η ολοκλήρωση οριζόταν ως «επίτευξη εντός των ορίων μιας εδαφικής περιοχής ενός αισθήματος κοινότητας, θεσμών και πρακτικών αρκετά ισχυρών και δεδομένων ώστε να διασφαλίζουν, για μεγάλο χρονικό διάστημα, βάσιμες προσδοκίες ειρηνικής αλλαγής για τον πληθυσμό της εν λόγω περιοχής» (Deutsch κ.ά., 1957, σελ. 5).

Αυτές οι προσδοκίες ειρηνικής αλλαγής, που παρατηρούν οι Deutsch κ.ά. (1957) σε ό,τι αφορά στον ευρωπαϊκό χώρο, παγιώνονται, καθώς εντυπώνεται η προοπτική μιας κοινότητας στη συνείδηση των ευρωπαίων πολιτών. Αυτή η κοινότητα έχει ως βασικό πυλώνα την διασφάλιση ενός περιβάλλοντος ασφαλείας για τα συμπραττόμενα μέλη της. Και πράγματι αυτό επιβεβαιώνεται από την κατάργηση της δομής των πυλώνων η οποία έφερε σε ένα ενιαίο τίτλο της Συνθήκης το σύνολο των θεμάτων που συνδέθηκαν με το χώρο “Ελευθερίας, Ασφαλείας και Δικαιοσύνης”. Ο ‘χώρος’ αυτός, καλύπτει την κατάργηση των ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα, κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφαλείας με τη θέσπιση μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας (Ιωακειμίδης, 1998). Ο ενιαίος χώρος Schengen που όπως μελετήσαμε στη

σχετική αναδρομή, κοινοτικοποιείται με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, εξυψώνεται σε μία τέτοιου είδους κοινότητα ασφαλείας, καθώς οι αποτελεσματικοί έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα είναι το εργαλείο τόσο για τη διαχείριση της μετανάστευσης όσο και για την εσωτερική ασφάλεια.

Σε αυτό το πλαίσιο, την ίδια στιγμή διατηρείται το αγαθό της ελεύθερης κυκλοφορίας και ασφάλειας των ατόμων ως κεντρικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η προστασία και η ασφάλεια των πολιτών επομένως, συνεπικουρούνται από κατάλληλες και επιχειρησιακά διαθέσιμες δυνατότητες συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής. Η ασφάλεια ενισχύεται περαιτέρω μέσω της συνεργασίας με άλλους ευρωπαϊκούς θεσμούς, εθνικές συνοριακές Αρχές, αρχές επιβολής του νόμου εντός του χώρου Schengen και πολιτικών της Ένωσης στο εξωτερικό. Επιπροσθέτως, η ασφάλεια ανανεώνεται από τις συνέργειες με T-X. Αυτές οι συλλογικές προσπάθειες σωρευτικά συγκροτούν την ευρωπαϊκή ΟΔΣ.

Αναλογιζόμενοι τώρα τις διεθνείς εξελίξεις στον τομέα της μετανάστευσης και της ασφάλειας, οι οποίες προλαβαίνουν πολλές φορές τις πολιτικές και τους στόχους της Ένωσης, αναδεικνύεται η προτεραιότητα μιας ολιστικής προσέγγισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μετανάστευση και τη διαχείριση συνόρων. Τα τρομοκρατικά χτυπήματα που συντάραξαν την Ευρώπη στη Μαδρίτη (2004) στο Λονδίνο (2005) και μεταγενέστερα στο Παρίσι (2015) μας υπενθυμίζουν ότι οι ασύμμετρες προκλήσεις ασφαλείας απαιτούν συντονισμένη στρατηγική και συνεργασία. Οι πολιτικές ασφαλείας που υιοθετούνται έκτοτε από πλευράς Ένωσης εξυψώνουν την ανάγκη ενίσχυσης των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης ως μέτρο καταλυτικό για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (Συμβούλιο της Ε.Ε., 2019).

Τα μέτρα που αναλαμβάνει η Ένωση με στόχο την κατοχύρωση της ασφαλείας της καθώς και των πολιτών της, κλιμακώνονται με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2017/458, σύμφωνα με τον οποίο ανατρέπεται ο μέχρι τότε ισχύων κανόνας, ότι τα πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, υπόκεινται σε στοιχειώδη έλεγχο βάσει απλής και ταχείας εξακρίβωσης της ισχύος του ταξιδιωτικού εγγράφου για τη διέλευση των συνόρων (τόσο κατά την είσοδο όσο και κατά την έξοδο από τον ενιαίο χώρο Schengen). Τα μέτρα ασφαλείας που εισάγονται με τον Κανονισμό αυτό, κορυφώνονται με την θέση σε ισχύ του μέτρου ότι όλοι όσοι διέρχονται των συνόρων της Ένωσης (συμπεριλαμβανομένων και των

πολιτών που απολαύουν του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας) θα πρέπει να υποβάλλονται σε διεξοδικό έλεγχο για την εξακρίβωση της ταυτότητας και της ιθαγένειάς τους καθώς και της γνησιότητας και της ισχύος του ταξιδιωτικού εγγράφου για τη διέλευση των συνόρων, μεταξύ άλλων με αναζήτηση στοιχείων στις οικείες βάσεις δεδομένων τόσο ευρωπαϊκές όσο και διεθνείς⁹. Χαρακτηριστικά στο Προοίμιο του σχετικού Κανονισμού, τονίζεται ότι ο έλεγχος στα εξωτερικά σύνορα ανάγεται σε ένα από τα βασικά εχέγγυα ασφαλείας του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα και μακροπρόθεσμα συμβάλλει σημαντικά στην κατοχύρωση της ασφάλειας της Ένωσης και των πολιτών της. Επιπροσθέτως, ο έλεγχος αυτός γίνεται προς το συμφέρον όλων των κ-μ και ένας από τους σκοπούς του ελέγχου είναι η πρόληψη οποιασδήποτε απειλής κατά της εσωτερικής ασφάλειας και της δημόσιας τάξης των κ-μ, ανεξαρτήτως της προέλευσής της, ακόμα και όταν αυτή προέρχεται από πολίτες της Ένωσης. Για να συνεχίσει ότι «Το φαινόμενο των ξένων τρομοκρατών μαχητών, πολλοί από τους οποίους είναι πολίτες της Ένωσης, καταδεικνύει την ανάγκη ενίσχυσης των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα έναντι προσώπων που απολαύουν του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης».

Το ζήτημα της ασφάλειας ανάγεται σε ύψιστης σημασίας για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Οι μεταναστευτικές ροές συνδέονται με την τρομοκρατία και επομένως επιβάλλεται μια συντονισμένη ανταπόκριση των πολιτικών συνόρων σε σύμπλευση με τις πολιτικές που υπαγορεύει η ασφάλεια. Σε αυτή την κατεύθυνση είναι που επιδοκιμάζει η Επιτροπή (Council of the European Union, 2018) το γεγονός ότι η ευρωπαϊκή ΟΔΣ ως εργαλείο αξιοποιείται τόσο για τις πολιτικές μετανάστευσης όσο και για τις πολιτικές ασφαλείας της Ένωσης. Με τους συνοριακούς ελέγχους να βρίσκονται στο επίκεντρο, η ικανότητα καταπολέμησης λοιπών μορφών διασυνοριακού εγκλήματος και τρομοκρατίας στα εξωτερικά σύνορα, ενδυναμώνεται με τις αναβαθμισμένες δυνατότητες που συνοδεύουν το νέο πρότυπο συνοριακής διαχείρισης.

Στο πλαίσιο αυτό, απορρέει λογικά ότι ο συνοριακός έλεγχος δεν περιορίζεται μόνο στο –πεδίο της διαχείρισης της μετανάστευσης, αλλά είναι και ένα σημαντικό εργαλείο για την ασφάλεια. Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι η εγγύηση της ασφάλειας,

⁹Εν προκειμένω η εξακρίβωση των συντρεχουσών προϋποθέσεων εισόδου και εξόδου ενός προσώπου από και προς τον ενιαίο χώρο Schengen γίνεται κατόπιν διαβούλευσης στην ευρωπαϊκή βάση δεδομένων Schengen Information System (SIS) και στη βάση δεδομένων της Interpol για τα κλαπέντα και απολεσθέντα ταξιδιωτικά έγγραφα (Stolen Lost Travel Documents-SLTD).

επικουρείται σε μεγάλο βαθμό από τις ενισχυμένες επιχειρησιακές δραστηριότητες που άπτονται των θεμάτων συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής.

Κεφάλαιο 4

Ευρωσκεπτικισμός: απειλή για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση;

4.1. Ευρωσκεπτικισμός και κριτική στις πολιτικές της Ένωσης

Είναι αλήθεια ότι τα τελευταία χρόνια, αρχής γενομένης από το 2015 με την προσφυγική/μεταναστευτική κρίση, το ορόσημο μιας εκ των πηγών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που κατακυρώθηκε στο Schengen, απειλείται. Το σκέλος της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, αποτέλεσε σφοδρό πεδίο αντιπαράθεσης και αμφισβήτησης της μέχρι πρότινος προόδου που είχε σημειωθεί αναφορικά με τα δικαιώματα που απονέμονται στους πολίτες της Ένωσης καθώς και των Συνδεδεμένων με το Schengen Χωρών (Schengen Associated Counties-SAC). Και αυτό γιατί θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης δεν αποτέλεσαν τον γνώμονα για τη χάραξη των πολιτικών των κ-μ, δυναμιτίζοντας ευρωσκεπτικιστικά αισθήματα. Είναι όμως δυνατό οι επιμέρους πολιτικές των κ-μ να ευθυγραμμιστούν σε τέτοιο βαθμό που σύσσωμες να αντανakλούν μια ενιαία και ομοιόμορφη στρατηγική της Ένωσης τη στιγμή που κράτη όπως η Ουγγαρία και η Αυστρία κλείνουν τα σύνορα τους, σκιαγραφώντας αποκλίνουσες της Ένωσης πολιτικές συνόρων; Η κοινή διαχείριση των εξωτερικών συνόρων είναι μία χαοτική διαδικασία που έχει να αντιμετωπίσει τα ποικίλα εθνικά συμφέροντα, καθιστώντας κατακερματισμένη την πολιτική διαχείρισης συνόρων της Ένωσης. Ενώ οι αρχές του καταμερισμού των βαρών¹⁰ εντός της Ένωσης και της αλληλεγγύης¹¹ φαίνεται να είναι τα συστατικά στοιχεία της ευρωπαϊκής πολιτικής συνόρων (Wolff, 2008), η πραγματικότητα αναιρεί την όποια προσπάθεια κοινής κατεύθυνσης. Και εδώ είναι που εντοπίζεται η δριμύτατη κριτική που εξαπολύεται κατά της Ένωσης: αυτό που δεν έχει καταφέρει να ισορροπήσει είναι ένας ισότιμος καταμερισμός των βαρών που σχετίζονται με το άσυλο και τη μετανάστευση, ενώ η αρχή της αλληλεγγύης φαίνεται να παραχωρεί τη θέση της στα εθνικά συμφέροντα των κ-μ.

¹⁰ Η σύλληψη της αρχής του εσωτερικού καταμερισμού των βαρών (burden sharing) αναφέρεται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής (2002) 'Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union'

¹¹ Η υλοποίηση της αρχής της αλληλεγγύης φαίνεται να μην μπορεί να συμβιβάσει το γεγονός ότι τα κράτη μέλη ακόμη διαφέρουν σημαντικά ως προς το τι συνιστά το καλύτερο μέσο για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Η κριτική που ασκείται στην Ένωση δεν περιορίζεται μόνο στα μέτρα που αναλαμβάνει για τις πολιτικές συνόρων, αλλά εκτείνεται και στο πεδίο του ασύλου. Αυτό που ουσιαστικά φαίνεται να κατοχυρώνεται ως Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου με το Άρθρο 78 της ΣΛΕΕ, προβλέπει ότι μόνο ένα κ-μ είναι υπεύθυνο να εξετάσει το αίτημα ασύλου που υποβάλλεται εντός της Ε.Ε. και, ειδικότερα, η πρώτη χώρα από την οποία εισήλθε ο αιτών στην Ε.Ε.. Συνεπεία της ανωτέρω πολιτικής, δημιουργήθηκε από τα μέσα του 2015 και εξαιτίας της «προσφυγικής κρίσης», δυσανάλογα μεγάλη πίεση στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, ως χώρες πρώτες υποδοχής μεταναστών και προσφύγων (ιδίως Ελλάδα και Ιταλία). Για να αντιμετωπίσει αυτή την κατάσταση, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποφάσισε για πρώτη φορά στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο 2015 το πρόγραμμα επείγουσας μετεγκατάστασης (relocation), προκειμένου να περιοριστεί η πίεση που δέχονται οι παραπάνω χώρες, με αποτελέσματα, ωστόσο, κατώτερα των προσδοκώμενων. Το σχέδιο μετεγκατάστασης δίχασε τα κ-μ της Ένωσης και ανέδειξε ότι υπάρχει διαφορετική ερμηνεία της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης καθώς κάποια όπως η Ουγγαρία, η Τσεχία, η Σλοβακία και η Πολωνία θεωρούν ότι η 'έννοια της αλληλεγγύης μπορεί να έχει 'εθελοντικό χαρακτήρα'. Τα κράτη αυτά επιθυμούσαν -και συνεχίζουν να επιθυμούν- να μετακυλήσουν το κόστος (pass the buck) της διαχείρισης της μεταναστευτικής κρίσης σε άλλες χώρες της Ένωσης (Τσάκωνας, 2016). Η υιοθέτηση πολιτικών αποσυνδεδεμένων από την πολιτική που διαγράφει η Ένωση γεννά την απογοήτευση και αυτή με τη σειρά της αναπαράγει την ευθεία σύγκρουση και αντίθεση στις πολιτικές αυτές. Η Ένωση των πολλών ταχυτήτων όπως έχει χαρακτηριστεί από μελετητές του κλάδου, ερεθίζει την αντίθεση σε συγκεκριμένες πολιτικές της Ένωσης η οποία (αντίθεση) ανατροφοδοτεί τον ευρωσκεπτικισμό.

Και ένα στοιχείο ακόμη πιο ανησυχητικό και απειλητικό για τον ενιαίο χώρο Schengen, συνιστά η επίκληση του Άρθρου 25 του Κώδικα Συνόρων Schengen, το οποίο δίνει τη δυνατότητα για επαναφορά προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ως απάντηση στη μεταναστευτική κρίση και στην τρομοκρατία (European Parliament, 2018).

Σε ανακοίνωσή της η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2016 εξέφρασε την ανησυχία της για το μέλλον της ζώνης Schengen εξαιτίας ακριβώς των μέτρων που υιοθετήθηκαν από τα κ-μ, μεταξύ αυτών και η απόφαση για προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορά τους, θέτοντας υπό αμφισβήτηση, όπως ισχυρίστηκε η Επιτροπή,

την ορθή λειτουργία του χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας Schengen και των οφελών που δρέπουν τόσο οι ευρωπαίοι πολίτες όσο και η ευρωπαϊκή οικονομία. Μάλιστα η Επιτροπή υπογράμμισε: «Η αποκατάσταση του χώρου Schengen, χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, είναι θεμελιώδους σημασίας για την Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύνολο» (Zimmermann, 2018).

Στην παρούσα φάση τα κ-μ που έχουν επανεισαγάγει ελέγχους σε τμήματα των εσωτερικών τους συνόρων είναι η Γαλλία, η Γερμανία, η Νορβηγία, η Σουηδία, η Δανία και η Αυστρία (European Commission, Migration and Home Affairs, 2018).

Οι αριθμοί από μόνοι τους αρκούν για να μας πείσουν σε ό,τι αφορά τις συνέπειες της επαναφοράς των ελέγχων των εσωτερικών συνόρων. Αναφορικά με τη μετακίνηση ατόμων, δεδομένου ότι 1,7 εκατομμύρια άτομων διασχίζουν τον εσωτερικό χώρο Schengen καθημερινά, ο οποίος παλαιότερα ήταν χώρος εθνικών συνόρων, υπολογίζεται ότι το κόστος για την επανυποβολή συνοριακών ελέγχων κυμαίνεται από 1,3 δισεκατομμύρια σε 5,2 δισεκατομμύρια (European Movement International, 2016). Επιπροσθέτως, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, θα είχε σοβαρό διοικητικό άγχος καθώς και κόστος υποδομών. Οι εκτιμήσεις κυμαίνονται από 0,6 σε 5,8 δισεκατομμύρια ευρώ σε ετήσια βάση (Brinke, 2016).

Δεν είναι όμως μόνο η οικονομική επιβάρυνση που συνεπάγεται μία τέτοια οπισθοδρόμηση στα ζητήματα ελεύθερης κυκλοφορίας και Schengen ευρύτερα. Πολιτικοί οικονομολόγοι προειδοποιούν ότι η κατάργηση των προνοιών του κεκτημένου Schengen συνεπάγεται κόστος το οποίο δεν μπορεί να εκτιμηθεί με ακρίβεια. Αυτό που είναι περισσότερο ανησυχητικό είναι ότι η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων εντός της Ευρώπης προοιωνίζει τον εκτροχιασμό της Ευρώπης σε μονοπάτια από -ολοκλήρωσης. Με δεδομένο ότι η ελεύθερη μετακίνηση ατόμων στο χώρο Schengen αποτελεί κορύφωση στην υπό εξέλιξη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η εγκατάλειψή της, θα σηματοδοτούσε ευθεία απειλή στην ευρωπαϊκή ιδέα και στα ευρωπαϊκά πολιτικά επιτεύγματα (Zimmermann, 2018).

4.2. Μορφές ευρωσκεπτικισμού

Στο σημείο αυτό, κρίνεται σημαντική η συμβολή ενός θεωρητικού υποβάθρου για να διαλευκάνουμε τον βαθμό στον οποίο μία πολιτική αντίθετη στο κεκτημένο Schengen έχει υπονομεύσει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η μελέτη του ευρωσκεπτικισμού, ο οποίος ορίζεται ως αμφισβήτηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει αναδειχθεί σε

ζήτημα μείζονος ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Ο Peter Mair (2007) διέκρινε δύο είδη ευρωσκεπτικισμού, παραλληλίζοντάς τα με διαφορετικές μορφές αντιπολίτευσης στο πλαίσιο του εθνικού κράτους. Το πρώτο είδος είναι ο ευρωσκεπτικισμός που απευθύνεται σε συγκεκριμένες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (policy euroscepticism). Η αντίθεση αυτή σαφέστατα αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της συνήθους δημοκρατικής διαδικασίας, καθώς σε ένα εθνικό κράτος είναι φυσικό ότι δεν θα συμφωνούν όλοι οι πολίτες με όλες τις επιμέρους πολιτικές χωρίς όμως αυτή η διαφωνία τους να εκλαμβάνεται ως απειλή για το πολιτικό σύστημα καθαυτό. Το ίδιο συμβαίνει και στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Το δεύτερο είδος ευρωσκεπτικισμού, αναφέρεται στην αμφισβήτηση απέναντι στο πολίτευμα καθαυτό με σκοπό είτε τη ριζοσπαστική ανατροπή των πολιτικών δομών είτε κάποια εδαφική αναδιάταξη με την απόσχιση ενός τμήματος της επικρατείας. Αυτό ονομάζεται polity Euroscepticism. Αυτό που ουσιαστικά υποκινεί τη δεύτερη αυτή μορφή ευρωσκεπτικισμού, είναι η εκκρεμής φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως πολιτικής οντότητας και η μόνιμη συνταγματοποίησή της, η οποία παρέχει τη δυνατότητα για μίας μορφής πολιτική αντιπαράθεση σε πολλά κράτη της Ευρώπης (Βέρνου, 2017). Από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 τα ευρωπαϊκά έθνη κράτη έχουν σημαντικά αναδιευθύνει την κυριαρχία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και αυτή η διαδικασία έχει μεταβάλει τη μορφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρά το ότι είναι μια διαδικασία η οποία όπως είδαμε βρίσκεται σε εξέλιξη (Wilde & Trenz, 2012).

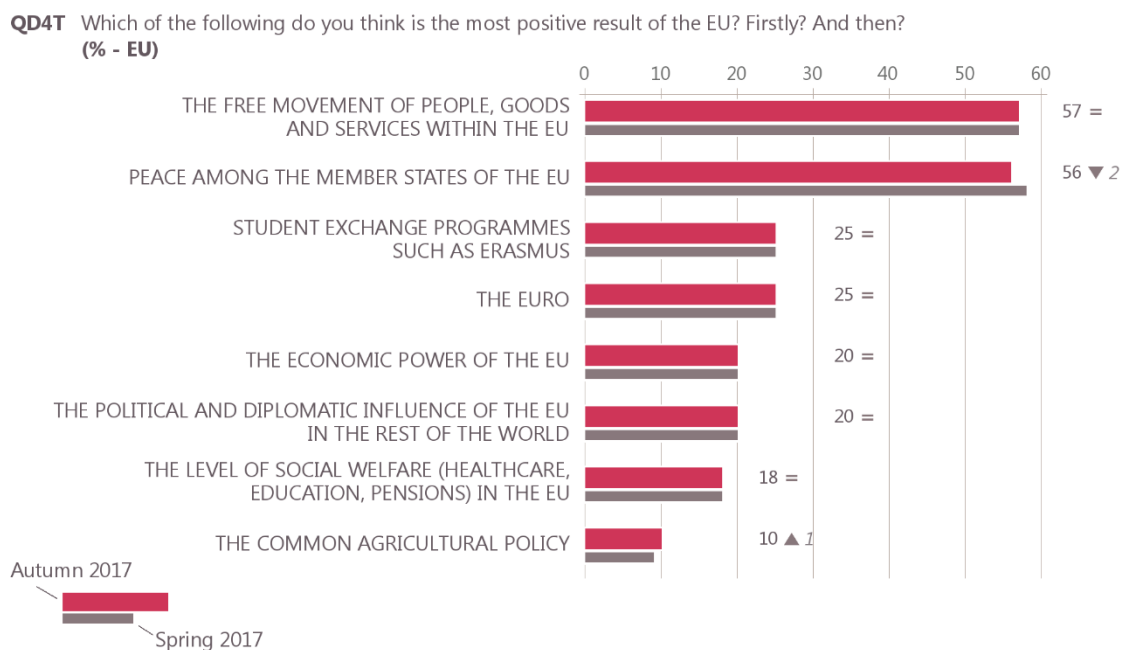
Για να είμαστε σε θέση να κατατάξουμε λοιπόν την κρίση του Schengen σε κάποια από τις δύο προαναφερθείσες κατηγοριοποιήσεις, αρκεί να αξιολογήσουμε τα αποτελέσματα του Τακτικού Ευρωβαρόμετρου 88 του φθινοπώρου του 2017. Παρά το ότι από τη συσχέτιση των απαντήσεων που δόθηκαν συνολικά ως η πρώτη πρόκληση που καλείται να διαχειριστεί η Ε.Ε. αναγνωρίζεται η μετανάστευση σε ποσοστό 39 %, ακολουθούμενη από την τρομοκρατία που συγκεντρώνει ποσοστό της τάξεως του 38%, οι Ευρωπαίοι, σε ποσοστό 70 %, αισθάνονται πολίτες της ΕΕ. «Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών εντός της ΕΕ» και «η ειρήνη μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ» θεωρούνται τα δύο θετικότερα αποτελέσματα της Ε.Ε. για το 57 % και το 56 % των Ευρωπαίων, αντίστοιχα. Όπως αναλύεται και στο **Διάγραμμα 1** που παρατίθενται, συμπεραίνουμε ότι παρά την ταραγμένη περίοδο που διανύει η Ευρώπη, με τις προκλήσεις ασφαλείας στην καρδιά

του μεταναστευτικού, η εμπιστοσύνη των Ευρωπαίων σε μία κοινή πεποίθηση του ανήκειν σε μία κοινότητα παραμένει ζωντανή.

Από τα ανωτέρω, απορρέει λογικά ότι ο ευρωσκεπτικισμός που εκδηλώνεται εδράζεται περισσότερο στη μη συνεκτική στάση της Ένωσης απέναντι στο μεταναστευτικό, παρά σε μία γενικότερη αμφισβήτηση του ευρωσυστήματος. Επομένως, δεν έχουμε να κάνουμε με αυτό που κατονομάζεται ως “υπαρξιακός ευρωσκεπτικισμός” που συνεπάγεται την αμφισβήτηση του ευρωσυστήματος συνολικά (Βέρνυ, 2017,σ. 2014).

Τελικά, ο ευρωσκεπτικισμός μπορεί να έρθει σε μετωπική σύγκρουση με την αρχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, γεγονός που μπορεί να συνεπάγεται την έκκληση για μία ριζοσπαστική εξαίρεση ή την οπισθοδρόμηση σε προηγούμενα βήματα ολοκλήρωσης. Ο ευρωσκεπτικισμός per se υπό τη μορφή της αντίθεσης σε συγκεκριμένες πολιτικές της Ένωσης δεν είναι το καταστροφικότερο πλήγμα που μπορεί να δεχτεί η διαδικασία της ολοκλήρωσης. Όμως η πόλωση της κοινωνίας που επέρχεται συνεπεία του εθνικισμού, σωβινισμού και ρατσισμού που έχουν επανεμφανιστεί στην ευρωπαϊκή ήπειρο, συνιστά ένα δυνατό πλήγμα στο ενοποιητικό εγχείρημα (Schmitter & Lefkofridi, 2016).

Διάγραμμα 1. Ποιο θεωρείται ως το σημαντικότερο αποτέλεσμα της Ε.Ε.;



Αναδημοσίευση από την έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Standard Eurobarometer 88, Autumn 2017 First Results, Public Opinion in the European Union, Νοέμβριος 2017, σ.43

Η ελεύθερη μετακίνηση βρίσκεται στον πυρήνα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος και οφείλουμε να προστατεύσουμε την χωρίς σύνορα Ένωση βλέποντας τους Ευρωπαίους πολίτες να ταξιδεύουν, να εργάζονται, να ανταλλάσσουν ιδέες, αγαθά και υπηρεσίες ελεύθερα, προωθώντας τη δική τους ευημερία όσο και της ηπείρου συνολικά.

Κεφάλαιο 5

Συμπεράσματα

Από την μέχρι στιγμής ανάλυση, συνάγεται ότι η ανανεωμένη δυναμική που προσλαμβάνει η ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων (ΟΔΣ), επαναφέρει το ευρωπαϊκό εγχείρημα σε τροχιά ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η ενδυνάμωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εδραιώνοντας τις αξίες της και προωθώντας τις διεθνώς, εναπόκειται μεταξύ άλλων στην αξιόπιστη παροχή προστασίας και ασφάλειας στους ευρωπαίους πολίτες. Παρά την παγκόσμια κατάσταση η οποία χαρακτηρίζεται από έντονες διακυμάνσεις του διεθνούς περιβάλλοντος ασφαλείας, ο απώτερος στόχος είναι η διατήρηση ενός ασφαλούς χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης. Σε αυτό το πλέγμα, η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή συστάθηκε για να διασφαλίσει την Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων στα εξωτερικά σύνορα και να καθιερώσει έναν ενιαίο χώρο χωρίς εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους -το χώρο Schengen.

Το έναυσμα για την ενδυνάμωση της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, δόθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1624/2016 και η περαιτέρω αναβάθμιση της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής προωθείται με την επικύρωση του Κανονισμού (ΕΕ) 1896/2019 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Νοεμβρίου 2019, ως αναγκαιότητα αναπροσαρμογής της Ένωσης. Ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (ΕΥΣΑ/Frontex) συναποτελεί και συναρθρώνει με τις αρμόδιες Αρχές των κ-μ την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, εγκαθιδρύοντας ένα σχήμα διαμοιρασμένης κυριαρχίας στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Όπως αποτυπώνεται στον Κανονισμό (ΕΕ) 1896/2019 «Μολονότι τα κράτη μέλη διατηρούν την κύρια ευθύνη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων τους προς το συμφέρον των ιδίων και προς το συμφέρον του συνόλου των κρατών μελών ...ο Οργανισμός θα πρέπει να στηρίζει την εφαρμογή των ενωσιακών μέτρων διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων...ενισχύοντας, αξιολογώντας και συντονίζοντας

τις ενέργειες των κρατών μελών που εφαρμόζουν τα μέτρα αυτά. Οι δραστηριότητες του Οργανισμού συμπληρώνουν τις προσπάθειες των κρατών μελών». Κατά συνέπεια, η δράση του Οργανισμού είναι καθόλα συμβατή ως προς την εθνική κυριαρχία, καθώς παρεμβαίνει επικουρικά και σε κάθε περίπτωση που το κ-μ αδυνατεί να διασφαλίσει την ακεραιότητα των εθνικών του συνόρων που συναποτελούν και εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Αυτό πάντως που μπορούμε να ισχυριστούμε και από τη σχετική ανάλυση στο σκέλος της κυριαρχίας, είναι ότι αυτή διατηρείται όμως με μια διαφορετική φύση.

Στην παρούσα μελέτη, ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει υπογραμμιστεί: αποτελεί μία δυναμική διαδικασία εμβάθυνσης και διεύρυνσης, η οποία έχει βιώσει μεταπτώσεις από την ίδρυση της Ε.Κ.ΑΧ. μέχρι σήμερα. Εάν επιχειρούσαμε να αναλύσουμε την Ευρωπαϊκή Ένωση ως ένα οποιοδήποτε έδαφος υπό την εξέταση του βαθμού της θεσμοποίησής της, χρησιμοποιώντας τις τέσσερις διαστάσεις του Paasi (Dijkink & Mamadouh, 2006) που προαναφέρθηκαν (εδafικό σχήμα, συμβολικό σχήμα, θεσμικές πρακτικές και ταυτότητα), θα διαπιστώναμε ότι η διαδικασία κάθε άλλο παρά ολοκληρωμένη είναι. Το εδαφικό αποτύπωμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν ήταν ποτέ οριστικοποιημένο. Το έδαφός της έχει επεκταθεί πολλές φορές με την ένταξη νέων κρατών μελών. Μάλιστα το συμβολικό σχήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζεται από ένα πρόσφατο και μεταβαλλόμενο όνομα.

Η προσέγγιση της Ένωσης ως ενός κράτους υπό δημιουργία, μας επιτρέπει μία αναγωγή σε βασικές πτυχές του κρατικού θεσμού. Επομένως, τα βασικά χαρακτηριστικά της μπορούν να συγκριθούν με τα τυπικά χαρακτηριστικά των σύγχρονων κρατών που εκπροσωπούν έννοιες της σύγχρονης κρατικής εδαφικότητας: το έδαφος και τα σύνορα. Ενώ τα σύνορα των κρατών είναι απόλυτα, η έννοια των εδαφικών συνόρων έχει επηρεαστεί από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση κατά την οποία η διάκριση γίνεται μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων δηλαδή σύνορα μεταξύ κ-μ και σύνορα μεταξύ κ-μ και T-X. Επιπροσθέτως, η ίδρυση μόνιμου Σώματος Συνοριοφυλάκων (Standing Corps) της τάξεως των δέκα χιλιάδων (10.000) ατόμων που θα επιφορτίζονται με εκτελεστικές αρμοδιότητες για την άσκηση των καθηκόντων στα εξωτερικά σύνορα, αναδιαμορφώνει τις ισορροπίες. Τα κ-μ υποχρεούνται και δεσμεύονται να συνεισφέρουν προσωπικό στη μόνιμη αυτή δεξαμενή που θα επιχειρεί υπό τις εντολές του Οργανισμού στο πλαίσιο των ομάδων διαχείρισης συνόρων, των ομάδων στήριξης για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, των ομάδων

επιστροφής σε κοινές επιχειρήσεις, ταχείες επεμβάσεις στα σύνορα, επεμβάσεις επιστροφής ή κάθε άλλη σχετική επιχειρησιακή δραστηριότητα στα κράτη μέλη ή σε τρίτες χώρες. Εάν αυτό για κάποιους ακόμη δεν προάγει τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τότε σίγουρα το στοιχείο-ορόσημο της σύναψης Συμφωνιών Συνεργασίας (Status Agreement) της Ένωσης με T-X θα έπειθε και τους πιο δύσπιστους. Στην παρούσα συγκυρία, η Συμφωνία που έχει συναφθεί με τη γείτονα Αλβανία, έχει ενεργοποιήσει για πρώτη φορά με πλήρεις εκτελεστικές αρμοδιότητες, τον Οργανισμό Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής σε έδαφος εκτός κ-μ.

Η μέτρηση της κοινωνικής αποδοχής των πολιτικών, δηλαδή αν και κατά πόσο οι πολιτικές αυτές ανταποκρίνονται στις προσδοκίες των πολιτών προσεγγίζεται με τη λεγόμενη εξωτερική νομιμοποίηση (output legitimacy) του ενοποιητικού εγχειρήματος (Στεφάνου, 2017). Η προσήλωση των πολιτών στο ενοποιητικό εγχείρημα αναδεικνύεται με τις απαντήσεις που δίνουν αναφορικά με τα επιτεύγματα της Ένωσης σε πολιτικές όπως ο ενιαίος χώρος Schengen. Ακόμη και σε περιόδους έντονης αμφισβήτησης της διαδικασίας ολοκλήρωσης - όχι μόνο πολιτικής, όπως αυτής της μεταναστευτικής κρίσης που επιστρατεύτηκε από πολλούς ως εργαλείο από-ολοκλήρωσης (disintegration), η κοινή γνώμη αντιστάθηκε. Ακόμη και υπό την επήρεια τέτοιων συγκυριών, οι πολίτες αναγνωρίζουν ως ένα από τα σπουδαιότερα αγαθά της Ένωσης την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και αυτό από μόνο του επιβάλλει το χρέος των θεσμών ευρωπαϊκών και εθνικών να καταστήσουν ασφαλές το χώρο αυτό με μέτρα -μεταξύ άλλων, την ενισχυμένη ευρωπαϊκή ΟΔΣ.

Η Ένωση με την ανακίνηση της ευρωπαϊκής ΟΔΣ, θα λέγαμε ότι προσανατολίζεται σε αυτό που ο Γερμανός κοινωνιολόγος Tönnies αποκάλεσε Gemeinschaft (κοινότητα) σε αντιδιαστολή με την Gesellschaft (κοινωνία) (Rosamond, 2000/2006). Εφόσον το στοιχείο της ελεύθερης κυκλοφορίας των ατόμων, συνέχει τους ευρωπαίους πολίτες, συσπειρώνοντας αμοιβαίους δεσμούς αισθημάτων και νομιμοφροσύνης, η Gemeinschaft είναι αυτή που αναδεικνύεται. Εν τέλει, θα καταλήγαμε ότι ανατέλλει μία εποχή ανανεωμένου ενδιαφέροντος για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η οποία σταδιακά ενεργοποιείται υπό το φως της ευρωπαϊκής ΟΔΣ, αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Βέρνυ, Σ. (2017). Η Άνοδος του Ευρωσκεπτικισμού. Στο Σ. Βέρνυ & Α. Κόντης (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση οι πολλαπλές Κρίσεις και οι Προκλήσεις του Μέλλοντος, Τιμητικός Τόμος για τον Παναγιώτη Ιωακειμίδα σσ.212-242, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τακτικό Ευρωβαρόμετρο, φθινόπωρο 2017. Ανάκτηση από: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_17_5312
- Θανάσης, Χ. (1999) Τα σύνορα του Ελληνικού Κράτους και οι Διεθνείς Συνθήκες 1830-1947, Εκδόσεις Δημιουργία, Πρόλογος
- Ιωακειμίδης, Π. (1998) Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 114
- Ιωακειμίδης, Π. (2010) Η Συνθήκη της Λισαβώνας Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση, Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ.9-30
- Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (<http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj>)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2017/458 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2017 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 όσον αφορά την ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων
- Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Νοεμβρίου 2019 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624
- Κουπαράνης, Π. (2019, Οκτώβριος 31) Προσφυγικό: Σχέδιο Ζέεχοφερ με σημαντικές αλλαγές για την Ελλάδα Deutsche Welle. Διαθέσιμο στο <https://www.skai.gr/news/world/prosfygiko-sxedio-zeexofer-me-simantikes-allages-gia-tin-ellada>
- Μανιτάκης, Α. (2004) Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης Αντιμέτωπο με την Εθνική και Λαϊκή Κυριαρχία, Αθήνα: Παπαζήσης

- Μανιτάκης, Α. (2007), Τί είναι κράτος, Αθήνα: Σαββάλας
- Μανώλη, Π. (2012). Υπο-περιφερειακή συνεργασία: Θεωρία και Πράξη. Στο Κόντης, Α. & Τσαρδανίδης, Χ. (Επιμ.). Διεθνής Πολιτική Οικονομία. Θεωρία, δομή και προκλήσεις της παγκόσμιας οικονομίας. Αθήνα: Παπαζήση, σσ. 451-468.
- Μανώλη, Π. & Μαρής, Γ. (2015) Εισαγωγή στη Διεθνή Πολιτική Οικονομία, Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, σσ. 76-86.
- Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η. (2016) Οι Πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου. Στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ένωση Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές (σελ. 459-480), Αθήνα: Κριτική
- Παπαγιάννης, Δ. (2008) Ο χώρος της Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σσ. 29-35
- Στεφάνου, Κ. (2017). Η Νομιμοποίηση του Ενοποιητικού Εγχειρήματος. Στο Σ. Βέρνυ & Α. Κόντης (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση οι πολλαπλές Κρίσεις και οι Προκλήσεις του Μέλλοντος, Τιμητικός Τόμος για τον Παναγιώτη Ιωακειμίδα σσ. 77-98, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Συνοριοφύλακες και στα ελληνοαλβανικά σύνορα στέλνει η Ε.Ε., (2019, Μάιος 21), *Liberal*, Διαθέσιμο στο <https://www.liberal.gr/diplomacy/sunoriofulakes-kai-sta-ellinoalbanika-sunora-stelnei-i-ee/252593>
- Τσάκωνας, Π. (2016, Φεβρουάριος 25) Ευρωπαϊκή Κρίση Ευθύνης και Διακυβέρνησης, *Heinrich Böll Stiftung Greece*. Διαθέσιμο στο: <https://gr.boell.org/el/2016/02/25/eyropaiki-krisi-eythinis-kai-diakyvernisis>
- Υφαντής, Κ. (2008) Κρατική Κυριαρχία και Συστημική Μεταβολή. Στο Δ. Τριανταφύλλου et al (επιμ.), Διεθνείς Σχέσεις: Σύγχρονη Θεματολογία και προσεγγίσεις, Αφιέρωμα στον Θεόδωρο Κουλουμπή, Αθήνα: Παπαζήσης
- Χρυσόχου (2015), Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης Μία διαλεκτική συναρμογή, Αθήνα: Παπαζήσης

Ξενόγλωσση

Annex 6 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the

- European Agenda on Migration. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-6-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf
- Anzaldúa, G. (1999) *Borderlands/ La Frontera. The New Mestiza*. San Francisco: Aunt lute Books,
- Brinke, A. (2016, Απρίλιος 20) The economic costs of non-Schengen what the numbers tell us, *Jacques Delors Institut Berlin*, Ανάκτηση από: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/costnonschengen-aufdembrinke-jdib-april16.pdf>
- Burgess, M. &Vollaard, H. (2006) *Introduction Analysing Westphalian states in an integrating Europe and a globalizing world* Στο M. Burgess & H. Vollaard (επιμ.), *State Territoriality and European Integration*. σσ. 1-12, New York: Routledge
- Commission Communication: Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX: 52002 DC 0233&from=EN>
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration 16-10-2019, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf
- Council of Brussels, 21 November 2006 THE EUROPEAN UNION PUBLIC <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013926%202006%20REV%203>
- Council of the European Union (2018) Draft Council Conclusions on European Integrated Border Management (EUIBM), διαθέσιμο στο <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9000-2018-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union ‘Timeline: foreign terrorist fighters and recent terrorist attacks in Europe’ Διαθέσιμο στο <https://www.consilium>

.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/history-foreign-fighters/

Dedman, M. (2010) The origins and Development of the European Union: 1945-2008
A History of European Integration, Νέα Υόρκη: Routledge σελ 160

Del Sarto, R. (2015) Fragmented borders, Interdependence and External Relations,
Palgrave Studies in International Relations Series, σελ. 4

Deutsch, K., Burrell, S., Kann R., Lee, M., Lichterman, M., Lindgren, R., Loewenheim, F.
& Wangeren, R. (1957) Political Community and the North Atlantic Area:
International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton, NJ:
Princeton University Press

Dijk, G. & Mamadouh, V. (2006) Territoriality and the EU citizen. Στο M. Burgess &
H. Vollaard (επιμ.), State Territoriality and European Integration. σσ. 147-174,
New York: Routledge

European Commission, Migration and Home Affairs, European integrated border
management, Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/content/european-integrated-border-management_en

European Commission, Migration and Home Affairs (2018), Temporary
Reintroduction of Border Control. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

European Commission, Press Release (2019, Οκτώβριος 07) Border management: EU
signs agreement with Montenegro on European Border and Coast Guard
cooperation, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6008

European Council meeting (28 June 2018) – Conclusions, EUCO 9/18

European Movement International (2016), Free Movement and Schengen: A No
Borders Europe. Διαθέσιμο στο: https://europeanmovement.eu/wp-content/uploads/2016/06/EMI_16_PolicyPosition_17_VIEW_Schengen_FINAL.pdf

European Parliament (2018), Study for LIBE Committee: The Future of the Schengen
Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance

- Framework since 2016 PE 604.943- March 2018 Διαθέσιμο στο [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604943/IPOL_STU\(2018\)604943_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604943/IPOL_STU(2018)604943_EN.pdf)
- European Parliamentary Research Service (EPRS) Global trends to 2035 – Geo-Politics and International Power, PE 603.263 Διαθέσιμο στο [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603263/EPRS_STU\(2017\)603263_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603263/EPRS_STU(2017)603263_EN.pdf)
- Forsberg, T. (1996), ‘Beyond Sovereignty, Within Territoriality: Mapping the Space of Late-Modern (Geo)Politics’, *Cooperation and Conflict* 31(4): 355–386.
- Friedrichs, J. (2006) When push comes to shove: The territorial monopoly of force and the travails of neomedieval Europe Στο M. Burgess & H. Vollaard (επιμ.), *State Territoriality and European Integration* σ. 228-251, New York: Routledge
- Frontex Risk Analysis for 2018, ISBN 978-92-9471-099-4, Διαθέσιμο στο <https://statewatch.org/news/2018/mar/eu-EYΣΑ/ Frontex-report-risk-analysis-2018.pdf>
- Kingsley, P. (2016, Μάρτιος 9) Balkan countries shut borders as attention turns to new refugee routes *The Guardian* Διαθέσιμο στο <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/09/balkans-refugee-route-closed-say-european-leaders>
- Niemann, A. & Ioannou, D. (2015) European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?, *Journal of European Public Policy*, 22:2, 196-218,
- Nye, J. (1970) ‘Comparing common markets: a revised neo-functionalist model’, *International Organization* 24: 796–835.
- Keohane, R & Nye, J. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, MA: Little Brown
- Keohane, R. & Hoffman (1994), S. Institutional Change in Europe in the 1980s. Στο B. Nelsen & A. Stubb (επιμ.) *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration* , σελ. 237-255, USA, Colorado: Lynne Rienner
- Lavdas, K & Chrysoschoou, D. (2011) *A Republic of Europeans*, Cheltenham UK: Edward Elgar σελ. 117

- Mair, P. (2007) Political opposition and the European Union'. Στο Government and Opposition, τόμος 42, τεύχος 1, σελ. 1-17
- Outcome of the Council Meeting 3622nd, Justice and Home Affairs, Διαθέσιμο στο: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9680-2018-INIT/en/pdf>
- Rosamond, B. (2006), Θεωρίες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης (επιμ. Επαμεινώνδας Μαριάς) Αθήνα: Μεταίχμιο (το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το έτος 2000)
- Schmidt, V (2016) The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism, Instituto Affari Internazionali (IAI),16, διαθέσιμο στο <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl611.pdf>
- Schmitter, P & Lefkofridi, Z. (2016) Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration. Chinese Political Science Review (2016) 1:1–29 DOI 10.1007/s41111-016-0012-4. Ανάκτηση από <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs41111-016-0012-4.pdf>
- Standard Eurobarometer 59 (2003). Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb59/eb59_rapport_final_en.pdf
- Standard Eurobarometer 88 (2017). Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2143>
- Taylor,P. (1985) The Limits of European Integration, Αυστραλία: Croom Helm, σσ 13-14
- Taylor,P. (1993),International Organization in the Modern World: The Regional and the Global Process, Λονδίνο: Pinter
- Telo, M., 2012 Η Ευρωπαϊκή Θεώρηση των Διεθνών Σχέσεων, μετάφραση : Ν. Ζαρταμόπουλος, Αθήνα: Παπαζήσης, (Το πρωτότυπο έργο δημοσιεύθηκε το 2008)
- Wilde, P & Trenz, H.(2012), Denouncing European integration: Euroscepticism as polity contestation European Journal of Social Theory, 15(4) 537–554
- Wolff, S. (2008) Border Management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges, Cambridge Review of International Affairs, Volume 21, Number 2, σσ. 258-259

Zimmermann, N. (2018, Ιούλιος 12) How costly would inner-European border controls be? *Deutsche Welle*. Διαθέσιμο στο <https://www.dw.com/en/how-costly-would-inner-european-border-controls-be/a-44647255>