



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΚΗΣΗ»

ΤΙΤΛΟΣ

“Ο FRONTEX
ΚΑΙ Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ
ΣΥΝΟΡΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ”

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία
Νικόλαος Παπαγεωργίου Α.Μ. 7112Μ030

Επιβλέπων Καθηγητής: κ. Δονάτος Παπαγιάννης

Αθήνα, 2015

Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή	σελ. 3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων της Ε.Ε.	
1.1 Η εξέλιξη της Διαχείρισης των Εξωτερικών Συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης	σελ. 5
1.2 Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης Συνόρων (European Border Surveillance System - EUROSUR)	σελ. 11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 – Ο Οργανισμός για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων FRONTEX	
2.1 Στόχοι FRONTEX	σελ. 16
2.2. Δομή FRONTEX	σελ. 19
2.3 Προπαρασκευαστικές εργασίες	
2.3.1 Προπαρασκευαστικές εργασίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	σελ. 22
2.3.2. Η γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής	σελ. 24
2.4. Ο ρόλος και η θέση του FRONTEX στη διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης	σελ. 26
2.5 Οι αρμοδιότητες του FRONTEX.....	σελ. 28
2.6 Το διοικητικό οργανόγραμμα του FRONTEX.....	σελ. 28
2.7 Επιχειρησιακά Τμήματα του FRONTEX	σελ. 30
2.7.1 Η Μονάδα Ανάλυσης Κινδύνου (RAU)	σελ. 30
2.7.2 Το πρόγραμμα της Χάγης και οι επιχειρήσεις RABIT.....	σελ. 31
2.7.3. Επιχείρηση RABIT.....	σελ. 33
2.8. FRONTEX εν δράση	
2.8.1. Κυκλοφορία των παράνομων μεταναστών.....	σελ. 34
2.8.2 Δράσεις του FRONTEX.....	σελ. 34
2.9 Η κριτική που ασκείται στον FRONTEX.....	σελ. 36
2.10. Η θεσμική εξέλιξη του Οργανισμού κατά τα έτη 2009-2013	
2.10.1 Ο αμφιλεγόμενος τομέας της διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ.....	σελ. 38
2.10.2 Τα ιδανικά της Ασφάλειας και των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στο πλαίσιο της Διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ.....	σελ. 38
2.10.3 Το πρόγραμμα της Χάγης και η Διαχείριση των συνόρων της ΕΕ κατά την περίοδο 2004-2009.....	σελ. 39
2.10.4 Η Συνθήκη της Λισαβόνας και το πρόγραμμα της Στοκχόλμης	σελ. 40

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – Frontex & Ελλάδα

3.1 Το φαινόμενο της μετανάστευσης στην Ελλάδα.....	σελ. 41
3.2 Οικονομική και ανθρωπιστική μεταναστευτική κρίση στην Ελλάδα	σελ. 44
3.3. Επιχειρήσεις του FRONTEX στην Ελλάδα.....	σελ. 46
3.3.1. Κοινή Επιχείρηση «Ποσειδώνας» 2009.....	σελ. 48
3.3.2. Επιχείρηση “Rabit” 2010	σελ. 52
3.3.3. Επιχείρηση «Ποσειδώνας» 2011.....	σελ. 57
3.3.4 Επιχείρηση «Ποσειδώνας» και «Ασπίδα» 2012.....	σελ. 58
3.4 Ανθρώπινο Δυναμικό του Frontex και Ελληνική Συμμετοχή	σελ. 61
3.5 Ελληνική Συμμετοχή στον Frontex.....	σελ. 62
3.6 Επιχειρησιακό Γραφείο του Frontex στην Ελλάδα.....	σελ. 66
3.7 Αποτελέσματα FRONTEX& Μεταναστευτικές Εισροές.....	σελ. 67

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – Frontex και Ανθρώπινα Δικαιώματα

4.1 Ζητήματα Νομικής Υπόστασης FRONTEX – Υποχρέωση Λογοδοσίας	σελ. 71
4.2 Κριτική των Διεθνών Οργανισμών στον FRONTEX	σελ. 76

Συμπερασματικές Παρατηρήσεις	σελ. 80
---	----------------

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία/ Αρθρογραφία.....	σελ.82
Ελληνική Βιβλιογραφία/ Αρθρογραφία.....	σελ.86
Ιστότοποι.....	σελ.87

Εισαγωγή

Κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών, η Ευρωπαϊκή Ένωση προχώρησε σε σημαντικά βήματα για την επίτευξη της οικονομικής και πολιτικής ολοκλήρωσης. Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση αρκετών χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, άλλαξε ουσιαστικά το μέγεθος αυτής. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ένωσης, σε συνδυασμό με την ολοένα αυξανόμενη επέκταση των ευρωπαϊκών συνόρων, έφεραν τα ευρωπαϊκά εθνικά κράτη αντιμέτωπα με νέες προκλήσεις. Μεταξύ των σύγχρονων προκλήσεων που καλείται να αντιμετωπίσει η Ένωση, συγκαταλέγεται, αναμφίβολα, η αύξηση των μεταναστατευτικών ροών από τα νότια και τα ανατολικά σύνορα της Ευρώπης και τούτο επιβάλλει την χάραξη κοινής πολιτικής για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων αυτής, όχι μόνο σε εθνικό, αλλά και σε υπερεθνικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, και προκειμένου να μην επιβαρυνθούν σε οικονομικό επίπεδο ανισομερώς τα κράτη- μέλη, αναζητήθηκε μία κοινή λύση για την εξεύρεση αναγκαίων μέσων για τη μείωση του φαινομένου της «παράνομης» μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως λ.χ. η τεχνογνωσία σχετικά με την εποπτεία, την ανταλλαγή πληροφοριών, το προσωπικό που θα ελέγχει τα σύνορα. Υπό τα δεδομένα αυτά, ιδρύθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών-Μελών της ΕΕ (Frontex), ως αντίβαρο στο πρόβλημα των μεταναστευτικών ρευμάτων.

Παράλληλα, βρίσκονταν σε εξέλιξη και διεργασίες για τη νομική θεμελίωση και προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με σημαντικότερη την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, δυνάμει της οποίας κατέστην ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων νομικά ισότιμο εργαλείο με τις Συνθήκες. Επισημαίνεται ότι πτυχές των εν λόγω θεμελιωδών δικαιωμάτων δεσμεύουν, επίσης, και το προσωπικό των εξωτερικών συνόρων, ενώ αρμοδιότητα των κρατών- μελών, ή άλλως των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που συνιστούν τα εξωτερικά σύνορα αυτής, είναι ο έλεγχος της συμμόρφωσης με την ισχύουσα νομοθεσία και τις βασικές αρχές.

Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι υπάρχουν δύο διαφορετικές, αλλά εξίσου σημαντικές πτυχές του προβλήματος της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων: από τη μία πλευρά, η ασφάλεια και από την άλλη πλευρά, η ανθρωπιστική πτυχή. Η εισροή «παράνομων» μεταναστών στα κράτη- μέλη έχει διαταράξει την εσωτερική κοινωνική, πολιτική και οικονομική συνοχή των ευρωπαϊκών χωρών. Στην

περίπτωση που τα κράτη- μέλη, τα οποία λόγω της γεωγραφικής τους θέσης είναι εκτεθειμένα στη μετανάστευση, δεν κατορθώσουν να εξασφαλίσουν τα εξωτερικά τους σύνορα και εν συνεχεία, προωθούν περαιτέρω τους «παράνομους» μετανάστες στο εσωτερικό της Ευρώπης, είναι πολύ πιθανό να τεθεί ζήτημα ελέγχου ακόμα και στα εσωτερικά σύνορα των κρατών- μελών. Από την άλλη πλευρά, τόσο οι οργανισμοί διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, όπως ο Frontex, όσο και τα ίδια τα κράτη- μέλη είναι υποχρεωμένα και ειδικότερα, μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα που απορρέουν από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Περαιτέρω, δέον να επισημανθεί ότι, μία σειρά τρομοκρατικών επιθέσεων, με αφετηρία το τρομοκρατικό χτύπημα της 11^η Σεπτεμβρίου του 2001 στις ΗΠΑ, και εν συνεχεία, στην Ευρώπη, όπως η επίθεση στη Μαδρίτη το Μάρτιο του 2004 και στο Ηνωμένο Βασίλειο τον Ιούλιο του 2005, σε συνδυασμό με το φαινόμενο της «Αραβικής Άνοιξης», έφεραν ξανά στο προσκήνιο το θέμα της μετανάστευσης από τις χώρες της ανατολής προς την Ευρώπη, γεγονός που εγείρει θέματα ασφαλείας και ως εκ τούτου είναι άμεση η ανάγκη για αποτελεσματική αντιμετώπιση της «απειλής» αυτής.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα εργασία επιχειρεί να διερευνήσει τη θεσμική εξέλιξη του Frontex στο πέρασμα του χρόνου. Αποτελεί ένα κοινό πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που σέβεται τις εγγενείς αξίες αυτής, ή είναι απλώς ένας οργανισμός ασφάλειας; Εάν αξιολογήσουμε τον τομέα δράσης του Frontex, θα διαπιστώσουμε ότι αποτελεί ένα λειτουργικό θεσμικό όργανο, που ένας από τους βασικούς του ρόλους είναι η σύσταση και ο συντονισμός κοινών επιχειρήσεων για τη στήριξη των κρατών- μελών στα ευρωπαϊκά σύνορα. Καθίσταται, λοιπόν, επιτακτική η ανάγκη να εξεταστεί η λειτουργία του οργανισμού, προκειμένου να γίνουν κατανοητές οι θέσεις μεταξύ των ανωτέρω θεσμικών διαδικασιών και της συγκεκριμένης πρακτικής στον τομέα της ασφάλειας.

Περαιτέρω, θα εστιάσουμε στην περίπτωση της Ελλάδας, η οποία αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα μεταναστευτικών ροών και αποτελεί την κύρια πύλη εισόδου μεταναστών από τις ανατολικές χώρες προς την κεντρική Ευρώπη. Για το λόγο αυτό, οι επιχειρήσεις του Frontex δεν θα πρέπει να εξαντληθούν στην απλή εποπτεία και στις συλλήψεις παράνομων μεταναστών, αλλά θα πρέπει να αναλάβει ενεργό ρόλο και σε άλλους τομείς. Το πολιτικό κλίμα στην Ελλάδα έχει επηρεαστεί από την βαθιά οικονομική ύφεση που ταλανίζει την χώρα και επομένως, είναι πολύ πιθανό να μην

δύναται να ανταποκριθεί αναφορικά με την παροχή των απαραίτητων υποδομών και εγκαταστάσεων, αλλά και συμμετοχής στη διαδικασία που εντάσσονται στην Κοινή Πολιτική Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ελληνικό κράτος δεν διαθέτει επαρκή οικονομικά εφόδια, προκειμένου να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το πρόβλημα των μεταναστευτικών ροών, και ως εκ τούτου ο ρόλος του Frontex στην Ελλάδα αναδεικνύεται ιδιαίτερα σημαντικός για τον συντονισμό και την παροχή βοήθειας στον τομέα της εξωτερικής ασφάλειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων της Ε.Ε.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει διαγράψει κατά το πέρασμα των ετών σημαντική πορεία στο πεδίο της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, παρά το γεγονός ότι η πολιτική ασφάλειας είναι ένας τομέας ιδιαίτερα αμφιλεγόμενος. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 μέχρι και τις αρχές του 21^{ου} αιώνα, παρατηρήθηκε μία ολοένα αυξανόμενη ανάγκη για την εξεύρεση κοινής λύσης στις μεγάλες μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη, γεγονός που οδήγησε σε μία συνεργατική διαχείριση των εν λόγω προβλημάτων. Αντικείμενο του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί η διερεύνηση των διαδικασιών και των θεσμικών εξελίξεων στον τομέα της διαχείρισης των Εξωτερικών Συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο κεφάλαιο αυτό θα επιδιώξουμε να αποσαφηνίσουμε την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη διαδικασία δημιουργίας και εξέλιξης στο τομέα αυτό, καθώς, επίσης και τη λειτουργική πτυχή της διαχείρισης των συνόρων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.1 Η εξέλιξη της Διαχείρισης των Εξωτερικών Συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η υπογραφή της Συνθήκης του Σένγκεν το 1995, σε συνδυασμό με τις διαδικασίες ενσωμάτωσης που ακολούθησαν, αποτέλεσαν τα πρώτα βήματα για μία κοινή προσέγγιση στον τομέα της Διαχείρισης των Εξωτερικών Συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹. Η σημασία της Συνθήκης του Σένγκεν στην αντιμετώπιση του προβλήματος της μετανάστευσης είναι ιδιαίτερος σημαντική, καθ' όσον καταργείται κάθε είδος ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για την ελεύθερη κυκλοφορία των

¹ Cini, M., Borragán, N. P. (2010) *European Union Politics* 4th edition Oxford University Press. Pp. 282-283.

εργαζομένων, των κεφαλαίων και των αγαθών στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθ' όσον, πλέον, καταργούνται οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα των κρατών-μελών και μετατίθενται στα εξωτερικά σύνορα. Τούτο σημαίνει ότι οποιοσδήποτε άνθρωπος, οιοδήποτε αγαθό, και εν συνεχεία οιαδήποτε υπηρεσία, ή ακόμα και μερίδιο κεφαλαίου εισέλθει στο εσωτερικό της Ένωσης, ανεξαρτήτως από ποιο σύνορο, από ποιο κράτος- μέλος εισέλθει, αποκτά δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σε όλη την Ευρωπαϊκή Επικράτεια. Δέον να επισημανθεί ότι τα εσωτερικά σύνορα των κρατών- μελών, φυσικά, και δεν καταργήθηκαν με την Συνθήκη του Σένγκεν, παρέμειναν ενεργά και κάθε κράτος-μέλος διατήρησε το δικαίωμα του να ελέγχει ανά πάσα στιγμή τους μετανάστες που βρίσκονται σε έδαφος της Ευρώπης. Εξακολουθεί δε να εφαρμόζεται στοιχειώδης έλεγχος για την εξακρίβωση της ταυτότητας του προσώπου που εισέρχεται στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ο οποίος (έλεγχος) διενεργείται με βάση τα ταξιδιωτικά έγγραφα, που οφείλει να φέρει μαζί του κατά την παραμονή του σε κράτος- μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ελεγκτική αυτή διαδικασία βασίζεται στο λεγόμενο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν(SIS), το οποίο είναι ένα κοινό σύστημα, μία κοινή βάση πληροφοριών, που επιτρέπει στα κράτη- μέλη, κατόπιν υποβολής σχετικής αιτήσεως, να λαμβάνουν γνώση των διερχόμενων προσώπων και διακινούμενων αγαθών, κατά τη διενέργεια συνοριακών ελέγχων. Κύρια αποστολή του συστήματος αυτού ήταν η προστασία της δημόσιας τάξης έκαστου κράτους- μέλους, αλλά και η διασφάλιση της εν γένει ασφάλειας στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Λίγα χρόνια αργότερα, κατά το έτος 1993, δια μέσου της εγκαθίδρυσης του Πυλώνα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, αναγνωρίστηκε και σε θεσμικό επίπεδο η αναγκαιότητα της περαιτέρω συνεργασίας των κρατών- μελών για την επίτευξη των στόχων που έθεταν οι Συνθήκες. Η πολιτική συνεργασίας, ως θεσμοθετημένος, πλέον, στόχος της Κοινότητας, αποτελούσε, κατά την εν λόγω περίοδο, καθαρά εσωτερική υπόθεση των κρατών- μελών και επαφίονταν στην προθυμία των τελευταίων να συμμετέχουν σε αυτό. Μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997 και την θέση σε ισχύ αυτής το έτος 1999, έγιναν περαιτέρω βήματα, καθ' όσον η μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ασύλου ενσωματώθηκαν στην ατζέντα των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ενώ, παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν επιφορτισμένο τόσο με την υλοποίηση των στόχων που περιείχε η ανωτέρω αναφερόμενη ατζέντα, όσο και με την

ενσωμάτωση της ατζέντας του Σένγκεν στην Συνθήκη της Ευρωπαϊκής, τότε, Κοινότητας².

Η Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων(Coreper) αποφάσισε, κατά την συνεδρίαση της 17^{ης} Μαρτίου 1999, να οργανώσει τις διαρθρώσεις εργασίας που θα κληθούν να πραγματώσουν έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ³. Η νέα διάθρωση εργασίας, η επονομαζόμενη Στρατηγική Επιτροπή για τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο (SCIFA) είχε ως στόχο να προετοιμάζει τις συζητήσεις του Συμβουλίου στον τομέα της μετανάστευσης των συνόρων και του ασύλου. Η Επιτροπή αυτή αποτελείται από ανωτέρους υπαλλήλους και στις αρμοδιότητές της εμπίπτει η έκδοση στρατιωτικών κατευθυντήριων γραμμών για μετανάστευση σχετικά με τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο, η ενασχόληση με ζητήματα που απορρέουν από τα άρθρα 62, 63 και 64 της ΣΕΚ με σκοπό τη συγκεφαλαίωση και, όπου χρειάζεται, την επίλυσή τους, καθώς και την παροχή ουσιαστικής συμβολής στις συζητήσεις της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων⁴. Η Στρατηγική Επιτροπή για τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο είχε συσταθεί αρχικά για μεταβατική περίοδο πέντε ετών, έως την 1η Μαΐου του 2004.

Το Σεπτέμβριο του 1999, κατά τη Διάσκεψη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε, επισημάνθηκαν οι στόχοι της εν λόγω ατζέντας και καθορίστηκε ως κοινός ευρωπαϊκός στόχος, η διευθέτηση αρκετών προβληματικών πτυχών της μεταναστευτικής ροής προς την Ευρώπη, μεταξύ των οποίων, και η ανάγκη για στενότερη συνεργασία και αμοιβαία τεχνική υποστήριξη των κρατών-μελών στις υπηρεσίες ελέγχου των συνόρων, όπως, λόγω χάρη προγράμματα ανταλλαγής και μεταφοράς τεχνογνωσίας⁵. Έκτοτε, ο συμφωνηθείς στο Τάμπερε, στόχος της Ένωσης, αποτέλεσε έναν από τους βασικότερους στόχους στο πεδίο της μετανάστευσης και του ασύλου μέχρι το έτος 2005.

Παράλληλα, η τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου του 2001, η οποία άλλαξε το ρου της ιστορίας και κατέστησε ξεκάθαρους τους συνδέσμους μεταξύ της

² Cini, M., Borragán, N. P. (2010) *European Union Politics* 4th edition Oxford University Press. Pp. 285-286.

³ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2004) *Στρατηγική Επιτροπή για την μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο*, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7440-2004-INIT/el/pdf> (ημερομηνία πρόσβασης 08/06/2015).

⁴ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2004) *Στρατηγική Επιτροπή για την μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο*, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7440-2004-INIT/el/pdf> (ημερομηνία πρόσβασης 08/06/2015).

⁵ Presidency conclusions, Tampere European Council (15 & 16 October 1999) http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a (ημερομηνία πρόσβασης 12/04/2015).

τρομοκρατίας, της ασφάλειας, της μετανάστευσης και της διαχείρισης των συνόρων, επηρέασε την πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ασφάλειας. Άμεσα, στις 20 Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκάλεσε έκτακτη σύσκεψη, με σκοπό να διερευνήσει επειγόντως τη συσχέτιση ανάμεσα στην διασφάλιση της εσωτερικής ασφάλειας και τις υποχρεώσεις για την επίτευξη της διεθνούς προστασίας⁶. Στο ανωτέρω πλαίσιο τέθηκε υπό αμφισβήτηση η μέχρι πρότινος πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης και το υφιστάμενο νομικό καθεστώς του ασύλου, δημιουργώντας μία ένταση μεταξύ των απαιτήσεων για ασφάλεια από την μία πλευρά και του κανόνα της συμμόρφωσης από την άλλη. Και ακριβώς στο σημείο αυτό τίθεται το κρίσιμο ερώτημα: τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κεκτημένο του ασύλου παραβιάζονται ή χρησιμοποιούνται προς όφελος των εν ενεργεία ή εν δυνάμει τρομοκρατών⁷.

Τα γεγονότα αυτά εξανάγκασαν το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων να σημειώσει πρόοδο τόσο στον τομέα της νομοθεσίας, όσο και στον τομέα της διαμόρφωσης πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανταποκρίθηκε στο αίτημα του Συμβουλίου με αναφορά στους ίδιους στόχους και στις 15 Νοεμβρίου 2001, εξέδωσε ανακοίνωση αναφορικά με μια κοινή πολιτική ενάντια στο φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης, σύμφωνα με την οποία: «Οι έλεγχοι στα σύνορα πρέπει ιδιαίτερα να ανταποκρίνονται στις προκλήσεις της αποτελεσματικής πάταξης των εγκληματικών δικτύων, της αξιόπιστης δράσης κατά της τρομοκρατίας και της δημιουργίας αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών που έχουν καταργήσει τους μεθοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα»⁸. Και πάλι, με την ανωτέρω δήλωση επαναλαμβάνεται η υπόθεση ότι η ασφάλεια της Ένωσης απειλείται από εξωτερικούς παράγοντες, όπως οι μετανάστες που εισέρχονται στο εσωτερικό της Ευρώπης. Η ανάγκη για αξιόπιστη δράση υποδηλώνει, επίσης, την επιθυμία των κρατών μελών για τη θεμελίωση μίας «κοινωνίας ασφαλείας» στο πλαίσιο της ΕΕ.

Τον Οκτώβριο του 2001, το Βέλγιο, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία και η Ισπανία ξεκίνησαν να εξετάζουν την ιδέα για τη δημιουργία μίας «Ευρωπαϊκής Αστυνομίας

⁶ Council of EU (2001), *Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) SN 3926/6/01* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/ACF6BA.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 12/04/2015).

⁷ Neal Andrew (2009), *Securization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, JCMS 2009 Volume 47. Number 2. pp. 333–356.

⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για μία κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης (COM/2001/0672 τελικό) διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0672&from=EL> (ημερομηνία πρόσβασης 08/06/2015).

Συνόρων». Το Ηνωμένο, όμως, Βασίλειο, εξέφρασε επιφυλάξεις σχετικά με την ανωτέρω ιδέα, επηρεάζοντας και άλλα κράτη μέλη, και υποστήριξε το κυριαρχικό δικαίωμα των κρατών μελών για τον έλεγχο των συνόρων τους, παρά την συμφωνία για μεγαλύτερη συνεργασία στον τομέα αυτόν⁹. Λαμβάνοντας υπόψη τον ισχυρισμό αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη διάσκεψη του Λάακεν, που έλαβε χώρα στις 14 και 15 Δεκεμβρίου του έτους 2001, έκανε ένα βήμα πίσω από την ιδέα για την δημιουργία μίας αστυνομίας συνόρων. Αντ' αυτού, το Συμβούλιο απηύθυνε έκκληση για «περαιτέρω εργασία» στους κοινούς συνεργατικούς μηχανισμούς ελέγχου των εξωτερικών συνόρων¹⁰.

Η διαμάχη για τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής μεθοριακής Αστυνομίας/ Φρουράς συνεχίστηκε μέχρι και τον Μάιο του 2002, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε μια ανακοίνωση με τίτλο «Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», η οποία καθόριζε ένα μακροπρόθεσμο πρόγραμμα, που θα οδηγούσε τελικά προς τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού σώματος συνοριοφυλάκων¹¹.

Τον Ιούνιο του 2002, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απάντησε με τη σειρά του με το «Σχέδιο για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ», το οποίο έγινε γνωστό ως «σχέδιο δράσης». Στο «Σχέδιο Δράσης» αναγνωρίστηκε η ανάγκη να αυξηθεί η συνεργασία, ο συντονισμός, η σύγκλιση και η συνοχή μεταξύ των συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ωστόσο, όμως, εγκαταλείφτηκε η ιδέα εγκαθίδρυσης ενός ευρωπαϊκού σώματος συνοριοφυλάκων¹².

Αντ' αυτού, αποτέλεσμα του «Σχεδίου Δράσης» ήταν η δημιουργία μιας σειράς πιλοτικών σχεδίων υπό την αιγίδα της Κοινής Ομάδας Επαγγελματιών των Εξωτερικών Συνόρων, το οποίο αποτελούνταν από την «Στρατηγική Επιτροπή για τη Μετανάστευση, τα Σύνορα και το Άσυλο» (SCIFA) και από τους επικεφαλής των εθνικών υπηρεσιών ελέγχου των συνόρων, η οποία έγινε γνωστή ως SCIFA+. Η μονάδα αυτή επιδίωκε την κοινή πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και την πραγματοποίηση των στόχων του «σχεδίου δράσης». Τα μέσα, με τα οποία θα επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί, θα ήταν η δημιουργία «εθνικών σημείων επαφής» για

⁹ Neal Andrew (2009), *Securization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, JCMS 2009 Volume 47. Number 2. pp. 333–356.

¹⁰ Neal Andrew (2009), *Securization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, JCMS 2009 Volume 47. Number 2. pp. 333–356.

¹¹ Βλ. αναλυτικότερα στον ιστότοπο http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-661_el.htm (ημερομηνία πρόσβασης 08/06/2015).

¹² Neal Andrew (2009), *Securization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, JCMS 2009 Volume 47. Number 2. pp. 333–356.

την ενίσχυση της κοινής επικοινωνίας και του συντονισμού, καθώς και η δημιουργία ενός δικτύου «ad hoc κέντρων» επίβλεψης επιχειρησιακών πιλοτικών προγραμμάτων στα χερσαία, θαλάσσια και εναέρια σύνορα των κρατών μελών¹³.

Δεδομένου ότι η πρωτοβουλία για συντονισμό των δράσεων της Επιτροπής βασιζόταν στην προθυμία και την καλή θέληση των κρατών- μελών, η δράση της, σύμφωνα με την Επιτροπή, χαρακτηριζόταν ως μη ικανοποιητική¹⁴. Ένα χρόνο μετά το «Σχέδιο Δράσης» και σχεδόν δύο χρόνια μετά την 11^η Σεπτεμβρίου, η πρόοδος που σημειώθηκε στον εν λόγω τομέα ήταν πολύ μικρή. Στο πλαίσιο αυτό, ήταν εμφανής η ανάγκη για την ίδρυση ενός περισσότερο εξειδικευμένου μηχανισμού, ίσως, ενός επαγγελματικού μηχανισμού, ο οποίος δεν θα εμπλεκόταν με τις πολιτικές ανησυχίες σε επίπεδο κρατών- μελών και θα ήταν εξαρχής επιφορτισμένος με την εκπόνηση ενός συγκεκριμένου έργου¹⁵.

Στο σημείο αυτό, δέον να επισημανθεί ότι στις 18 Φεβρουαρίου του 2003 υπεγράφη μία συνθήκη στο Δουβλίνο της Ιρλανδίας. Ο κανονισμός Δουβλίνο II (ή Κανονισμός 343/2003) είναι νομικό κείμενο που θεσπίστηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση σύμφωνα με τον οποίο ο μετανάστης δικαιούται να ζητήσει άσυλο στην ευρωπαϊκή χώρα στην οποία θα εισέλθει την πρώτη φορά.

1.2 Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης Συνόρων (European Border Surveillance System - EUROSUR)

Στο σημείο αυτό, και προτού αναφερθούμε στον οργανισμό Frontex, κρίνεται σκόπιμη η αναφορά σχετικά με την θέσπιση του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR). Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης Συνόρων (European Border Surveillance System - EUROSUR)¹⁶ δημιουργήθηκε, προκειμένου να αποκτήσουν τα κράτη- μέλη μία, κατά το δυνατόν, πληρέστερη εικόνα των

¹³ Wolff, S., Schout A. (2012): *FRONTEX, more of the same?* Centre for European Security, University of Salford. Pp. 1-18, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20120126_FRONTEX_final_schout_wolff.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 18/04/2015).

¹⁴ Commission Regulation Proposal to Council COM/2003/0687 (2003): Establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0687:FIN:DA:PDF> (ημερομηνία πρόσβασης 18/04/2015).

¹⁵ Wolff, S., Schout A. (2012): *FRONTEX, more of the same?* Centre for European Security, University of Salford. Pp. 7, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20120126_FRONTEX_final_schout_wolff.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 18/04/2015).

¹⁶ Βλ. εκτενέστερα στον επίσημο ιστότοπο του EUROSUR <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/>

θαλάσσιων συνόρων της Ευρώπης και ως εκ τούτου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των επεμβάσεων διά θαλάσσης.

Ειδικότερα, το EUROSUR αποτελεί το πλαίσιο ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και αποσκοπεί στη βελτίωση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης. Επιδιώκει μέσω, της κατά το δυνατόν, πληρέστερης επίγνωσης της κατάστασης να στηρίζει τα κράτη- μέλη και να επαυξήσει την ικανότητα αντίδρασης των τελευταίων στην καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος εν γένει, αλλά και συγκεκριμένα, στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, καθώς, επίσης, και στην πρόληψη της απώλειας των μεταναστών στη θάλασσα.

Η ραχοκοκαλιά του EUROSUR είναι ένα δίκτυο Εθνικών Κέντρων Συντονισμού (National Coordination Centre). Κάθε κράτος-μέλος θεσπίζει ένα Εθνικό Κέντρο Συντονισμού, στο οποίο συμμετέχουν οι αρχές που είναι αρμόδιες για τον έλεγχο των συνόρων σε έκαστο κράτος-μέλος¹⁷. Ο κύριος ρόλος του δικτύου Εθνικών Κέντρων Συντονισμού είναι ο συντονισμός των δραστηριοτήτων επιτήρησης των συνόρων, το οποίο αποτελεί κομβικό σημείο για την ανταλλαγή πληροφοριών.

Τα Εθνικά Κέντρα Συντονισμού συλλέγουν πληροφορίες σε τοπικό και εθνικό επίπεδο, σχετικά με το τι συμβαίνει στα σύνορα, συμπεριλαμβανομένου και του φαινομένου της παράνομης διέλευσης των συνόρων από μετανάστες, καθώς, επίσης, και της εν γένει εγκληματικής δραστηριότητας. Εν συνεχεία, τα δεδομένα που συλλέγονται, υποβάλλονται σε επεξεργασία από το προσωπικό του δικτύου Εθνικών Κέντρων Συντονισμού, το οποίο και σχηματίζει μία γενική εικόνα της κατάστασης που επικρατεί στο κράτος- μέλος. Έκαστο Εθνικό Κέντρο Συντονισμού είναι υπεύθυνο για την ενημέρωση και την ανταλλαγή των σχετικών πληροφοριών με άλλα κράτη-μέλη, αλλά και με τον οργανισμό Frontex. Με βάση αυτή τις πληροφορίες, αλλά και πληροφορίες από έτερες πηγές, ο Frontex δημιουργεί μία πανευρωπαϊκή εικόνα της υφιστάμενης κατάστασης και μία «προ-συνοριακή» έξυπνη εικόνα¹⁸. Δέον να επισημανθεί ότι ο Frontex επικεντρώνεται και σε τομείς πέρα από τα σύνορα του χώρου Σένγκεν και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι δύο εικόνες που δημιουργούνται από το Frontex, περιέχουν σημαντικές πληροφορίες αναφορικά με τα γεγονότα που έλαβαν χώρα πρόσφατα στα σύνορα,

¹⁷ Βλ. τον επίσημο ιστότοπο του EUROSUR <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> (ημερομηνία πρόσβασης 19/04/2015).

¹⁸ Βλ. τον επίσημο ιστότοπο του EUROSUR <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> (ημερομηνία πρόσβασης 19/04/2015).

αλλά και συνδράμουν στην ανάλυση των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων. Μέσω του δικτύου των Εθνικών Κέντρων Συντονισμού, τα δεδομένα αυτά είναι στην διάθεση του οργανισμού Frontex, από κοινού με τα κράτη-μέλη. Άξιον επισήμανσης είναι το γεγονός ότι, επί του παρόντος, ουδεμία από τις πληροφορίες που ανταλλάσσονται στο πλαίσιο του EUROSUR, περιέχει προσωπικά δεδομένα¹⁹.

Περαιτέρω, ο οργανισμός Frontex παρέχει, επίσης, πληροφορίες που συλλέγονται από δορυφόρους και άλλα εργαλεία εποπτείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα κράτη-μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν τις πληροφορίες αυτές για την περαιτέρω ενίσχυση της επίγνωσης της κατάστασης τους. Η συλλογή των υπηρεσιών αυτών, που ονομάζεται Υπηρεσίες Eurosur Fusion, διευκολύνει την πρόσβαση των κρατών- μελών στα πλέον σύγχρονα τεχνολογικά επιτεύγματα, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, προκειμένου να μειωθούν, όσο το δυνατό, οι προσπάθειες αλληλοκάλυψης των κρατών-μελών, που οδηγεί στη μείωση των δαπανών των τελευταίων στον εν λόγω τομέα²⁰.

Οι Υπηρεσίες Eurosur Fusion περιλαμβάνουν αυτοματοποιημένη παρακολούθηση των πλοίων και δυνατότητα ανίχνευσης των τελευταίων, λειτουργίες λογισμικού, που επιτρέπουν σύνθετους υπολογισμούς για ανίχνευση ανωμαλιών και πρόβλεψη της θέσεως των σκαφών, καθώς, επίσης, και ακριβείς προγνώσεις των καιρικών συνθηκών και ωκεανογραφήσεις. Οι Υπηρεσίες Eurosur Fusion χρησιμοποιούν οπτικά και δορυφορικά ραντάρ υψηλής τεχνολογίας, έτσι ώστε να εντοπίσουν σκάφη, που φαίνονται ύποπτα για παράνομη διακίνηση ανθρώπων, που, συνήθως, θέτουν τις ζωές των μεταναστών σε κίνδυνο. Πολλές τέτοιου είδους υπηρεσίες παρέχονται σε συνεργασία με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ασφάλειας της Ναυσιπλοΐας (European Maritime Safety Agency) και το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Satellite Centre).

Εκτός από τις παρεχόμενες σε κοντινό χρόνο υπηρεσίες, ο Frontex καθιστά, επίσης, δυνατή τη χρήση μίας ευρείας γκάμας προϊόντων ανάλυσης δεδομένων και καταστάσεων, προσαρμοσμένων για επιχειρησιακή χρήση εντός του EUROSUR²¹.

Το Eurosur, έχοντας πλήρη επίγνωση της κατάστασης, προσδιορίζει το κατάλληλο επίπεδο επιχειρησιακής αντίδρασης σε διαφορετικά τμήματα των

¹⁹ Βλ. τον επίσημο ιστότοπο του EUROSUR <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> (ημερομηνία πρόσβασης 19/04/2015).

²⁰ Βλ. τον επίσημο ιστότοπο του EUROSUR <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> (ημερομηνία πρόσβασης 19/04/2015).

²¹ Βλ. τον επίσημο ιστότοπο του EUROSUR <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> (ημερομηνία πρόσβασης 19/04/2015).

συνόρων. Για το σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη έχουν χωρίσει τα εξωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορά τους σε τμήματα. Κάθε ένα από τα τμήματα αυτά των συνόρων, χαρακτηρίζεται ως πεδίο χαμηλού, μεσαίου ή υψηλού κινδύνου, αναφορικά με την ασφάλεια των συνόρων στο πεδίο αυτό και αξιολογείται με βάση καθορισμένα επίπεδα κινδύνου, που σχετίζονται με την παράνομη διέλευση των συνόρων ή του διασυνοριακού εγκλήματος. Μέτρα που πρέπει να ληφθούν, προκειμένου να μειωθούν οι κίνδυνοι, παραμένουν στην αρμοδιότητα των επιμέρους κρατών μελών. Προβλέπεται, όμως, η δυνατότητα στις παραμεθόριες περιοχές υψηλού κινδύνου να ζητήσουν επιχειρησιακή βοήθεια από το Frontex, με τη μορφή χορήγησης προτεραιότητας είτε κατά την παροχή τοπικών υπηρεσιών, κατά την πραγματοποίηση κοινής επιχείρησης, είτε ταχείας επέμβασης.

Ο Κανονισμός αναφορικά με τη λειτουργία του Eurosur περιέχει μια σειρά εγγυήσεων για τα θεμελιώδη δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένων των αρχών της προστασίας των δεδομένων και της μη επαναπροώθησης, ήτοι την πρακτική του να μην αναγκάζει τους μετανάστες να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, όπου τυχόν υπόκειται σε διώξεις²².

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ανάπτυξη ενός οργανισμού στην κατεύθυνση αυτή, αποτελεί αναμφίβολα μια καίρια εξέλιξη στην αντιμετώπιση του προβλήματος της λαθρομετανάστευσης. Το γεγονός και μόνο ότι ένας οργανισμός δραστηριοποιείται στα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αποκλειστική αποστολή την αποτροπή της εισόδου των λαθρομεταναστών, και γενικότερα των ατόμων που επιδιώκουν να εισέλθουν παράνομα στην επικράτεια της Ένωσης, είναι πολύ σημαντικό. Αποτελεί ένα ιδιαίτερα αποτελεσματικό μέσο αντιμετώπισης του προβλήματος, το οποίο έχει άμεσο χαρακτήρα, καθώς το όργανο αυτό δραστηριοποιείται σε εικοσιτετράωρη βάση και στοχεύει, μεταξύ άλλων, στην καταπολέμηση του φαινομένου της λαθρομετανάστευσης. Η υπερεθνική αυτή προσπάθεια, που αναπτύσσεται, είναι άγρυπνος φύλακας των ευρωπαϊκών συνόρων, που επιδιώκει να εξασφαλίσει την κοινωνική ισορροπία και την αποφυγή των αρνητικών επιπτώσεων σε κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό επίπεδο.

²² Βλ. τον επίσημο ιστότοπο του EUROSUR <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> (ημερομηνία πρόσβασης 19/04/2015).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 – Ο Οργανισμός για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων FRONTEX

Το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης, που συμπεριλαμβάνεται στην πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία του FRONTEX, επιβεβαιώνει ότι η ιδέα για συντονισμό των δραστηριοτήτων των κρατών μελών στον τομέα του ελέγχου των συνόρων δεν ήταν καινούργια²³. Ήδη, κατά το προηγούμενο έτος (2002), η Επιτροπή είχε εκδώσει μια ανακοίνωση, απευθυνόμενη προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την οποία τάχθηκε υπέρ της δημιουργίας μιας «κοινής μονάδας εξωτερικών συνόρων» (κοινός φορέας). Η ιδέα αυτή γρήγορα υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο, το οποίο συμφώνησε να συσταθεί η Κοινή Μονάδα, στο πλαίσιο της Στρατηγικής Επιτροπής για τη Μετανάστευση, τα Σύνορα και το Άσυλο (SCIFA). Σε σύντομο χρονικό διάστημα, αποφασίστηκε και η δημιουργία της ομάδας εργασίας SCIFA+, προκειμένου να αναλάβει ηγετικό ρόλο στην κοινή πολιτική και το συντονισμό και τον έλεγχο των επιχειρησιακών σχεδίων. Αυτό περιγράφεται με περισσότερες λεπτομέρειες στο «Σχέδιο για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»²⁴.

Ωστόσο, φαίνεται ότι υπήρξε κάποια δυσaréσκεια με την λειτουργία της Κοινής Μονάδας, το σημαντικότερο μειονέκτημα της οποίας, αποτελούσε, αναμφισβήτητα, «η έλλειψη αποτελεσματικού επιχειρησιακού συντονισμού»²⁵. Οι ισχύουσες, κατά τη χρονική εκείνη περίοδο, ρυθμίσεις είχαν επικριθεί για την έλλειψη «ενός κατάλληλου νομικού πλαισίου», κατευθυντήριων γραμμών για τους μηχανισμούς εφαρμογής, αξιολόγησης και ελέγχου, καθώς, επίσης, και για έλλειψη σαφώς καθορισμένων αντικειμενικών στόχων²⁶. Ένα επιπλέον πρόβλημα αναφορικά με τη λειτουργία της SCIFA+, ήταν η χρηματοδότηση του έργου, καθ' όσον έπρεπε να εγκριθεί χρηματοδότηση, χωριστά για κάθε πρωτοβουλία. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα να είναι δύσκολος ο προγραμματισμός του έργου, και έτσι, η συνεργασία στο επίπεδο αυτό ήταν περισσότερο μια ad hoc επιχείρηση, παρά μία προγραμματισμένη στρατηγική.

Σε ανακοίνωσή της από τον Ιούνιο του 2003, η Επιτροπή υποστήριξε ότι οι υπήρξαν περιορισμοί της Κοινής Μονάδας σε σχέση με το συντονισμό και τη

²³ Commission of the European Communities. 2003. “Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders”, COM (2003) 687 final/2, Brussels, 20.11.2003.

²⁴ Βλ. αναλυτικότερα στον ιστότοπο http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133216_el.htm (ημερομηνία πρόσβασης 01/06/2015).

²⁵ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 38.

²⁶ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 38

διαχείριση των κοινών επιχειρήσεων, και ότι «τα περισσότερα επιχειρησιακά καθήκοντα θα μπορούσαν να ανατεθούν σε ένα νέο μόνιμο κοινοτικό φορέα»²⁷. Το Συμβούλιο, κατά την περίοδο της Ελληνικής Προεδρίας, είχε παρόμοια άποψη στο θέμα αυτό και εξέφρασε έκκληση για την εξέταση μιας νέας «θεσμικής δομής»²⁸. Πιο συγκεκριμένα, κατά την περίοδο της Ελληνικής Προεδρίας, επιστήθηκε για την προφανή απουσία «μηχανισμού παρακολούθησης και μεθόδου ανεξάρτητης και διεξοδικής αξιολόγησης, καθώς και για την επεξεργασία και αξιοποίηση των αποτελεσμάτων»²⁹, αναφορικά με τις κοινές επιχειρήσεις και πιλοτικά σχέδια. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε αυτές τις απόψεις σε κάποιο βαθμό. Τον Ιούνιο του έτους 2003 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, τάχθηκε υπέρ μιας «Ενίσχυσης της Κοινής Μονάδας» και κάλεσε την Επιτροπή να διενεργήσει έρευνα για τυχόν ανάγκη δημιουργίας νέων θεσμικών δομών και μηχανισμών για τη βελτίωση της συνεργασίας σε επιχειρησιακά θέματα, τα οποία σχετίζονται με τη διαχείριση των συνόρων³⁰. Φαίνεται ότι η Επιτροπή είχε αρχίσει τις εργασίες σχετικά με την πρόταση για τη δημιουργία ενός οργανισμού για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, καθώς στην αιτιολογική έκθεση³¹, αναφέρεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη συνεδρίασή του στις 16 και 17 Οκτωβρίου του έτους 2003 χαιρέτισε την πρόθεση της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση για τη σύσταση ενός οργανισμού.

2.1 Στόχοι FRONTEX

Τον Νοέμβριο του 2003, η Επιτροπή υπέβαλε την πρότασή της για τη σύσταση του οργανισμού Frontex. Η πρόταση εκπονήθηκε από τη Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας. Στην εισαγωγή της πρότασης, η Επιτροπή αναφέρει ότι «προτίθεται να δεχθεί την πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου». Αυτό είναι ενδιαφέρον γιατί δείχνει ότι η πρωτοβουλία για την ίδρυση του Frontex προέρχεται από τα ίδια τα κράτη μέλη, και όχι από τα υπερεθνικά όργανα, υποδεικνύοντας έτσι, ότι η θεσμοθέτηση της συνεργασίας σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ένας από τους τομείς που σχετίζονται πιο στενά με το κράτος-έθνος και οδηγείται από αυτά.

²⁷ COM 2003 323 τελικό, σελ. 7-8

²⁸ COM 2003 687 τελικό / 2, σελ.2

²⁹ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 2

³⁰ COM 2003 687 τελικό 2, σελ. 3

³¹ COM (2003) 687 τελικό / 2

Στην πρόταση, η Επιτροπή αναφέρει ότι «[...] ο κύριος στόχος της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να δημιουργηθεί μια ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων, η οποία θα εξασφαλίζει υψηλό και ομοιόμορφο επίπεδο ελέγχου και επιτήρησης, απαραίτητη προϋπόθεση για την διασφάλιση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»³². Ο κύριος στόχος της Frontex είναι «η βελτίωση της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στα εξωτερικά σύνορα, η προώθηση της αλληλεγγύης στον τομέα αυτόν και η διασφάλιση ενός ισοδύναμου επιπέδου προστασίας όλων των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»³³. Σύμφωνα με αξιωματούχους του Frontex, ο στόχος αυτός έχει επιτευχθεί σε ορισμένο βαθμό, καθ' όσον πριν τη δημιουργία της Frontex, το σύστημα ήταν “πιο σκοτεινό”, πιο θολό, με ad hoc διάφορες μεταξύ των κέντρων συνεργασίας, ενώ, τουλάχιστον, μετά την ίδρυση του Frontex, οι αρχές των κρατών μελών έχουν ένα κοινό σημείο επαφής.

Η Επιτροπή υποστηρίζει, επίσης, ότι είναι ζωτικής σημασίας οι αρχές των κρατών μελών να εφαρμόζουν του κοινούς κανόνες με εναρμονισμένο τρόπο. Ο σεβασμός των κοινών κανόνων είναι ένα επαρκές και αποτελεσματικό εργαλείο για την αποτελεσματική εφαρμογή της κοινής πολιτικής. Κατά συνέπεια, στην πρόταση της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η κοινοτική πολιτική για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων μπορεί να καταστεί πιο αποτελεσματική με το συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και τη δημιουργία ενός Οργανισμού³⁴.

Κατά την αιτιολόγηση του σκοπού της πρότασης για τη δημιουργία του Frontex, η Επιτροπή επισημαίνει ότι δεν θα πρέπει να δοθεί στον Οργανισμό ένας κυρίαρχος ρόλος χάραξης μεταναστευτικής πολιτικής, και, όσον αφορά την εφαρμογή, δεν έχει την εξουσία να επιβάλλει τη συμμετοχή των κρατών- μελών διά νομοθετικού πλαισίου. Αντιθέτως, ο σκοπός του οργανισμού θα πρέπει είναι η ουσιαστική συνδρομή των κρατών- μελών κατά την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής, η οποία θα εξακολουθήσει να προέρχεται από τα κεντρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής προοπτικής ολοκλήρωσης προκαλεί ενδιαφέρον το γεγονός ότι τα ζητήματα που σχετίζονται με το άσυλο και τη μετανάστευση δεν μεταφέρθηκαν στον πρώτο πυλώνα, μέχρι τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

³² COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 4

³³ COM 2003 687 τελικό / 2, 36

³⁴ COM 2003 687 τελικό / 2, 4

Θα μπορούσε κανείς να συμπεράνει ότι ο Frontex αποτελεί, απλώς, μια λύση στα προβλήματα της αποδοτικότητας και ο βασικός στόχος, που αναφέρεται και στην πρόταση της Επιτροπής, είναι να απλοποιηθούν οι διαδικασίες και να παραβλέψουμε τυχόν μακροπρόθεσμες επιπτώσεις αυτού στη διακυβέρνηση. Η Επιτροπή αναφέρει ότι ο οργανισμός «*επικουρεί απλώς τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στους τομείς του ελέγχου και επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων, καθώς, επίσης, και στην απομάκρυνση των υπηκόων τρίτων χωρών*»³⁵. Για να επιτευχθεί αυτό, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο οργανισμός πρέπει να αναπτύξει και να εφαρμόσει, μεταξύ άλλων, κατευθυντήριες γραμμές, σχετικά με την εκπαίδευση των συνοριακών φυλάκων, οι οποίες όμως θα έχουν χαρακτήρα «soft law» και μόνο.

Η διατύπωση «επικουρεί απλώς τα κράτη μέλη» σημαίνει πολλά. Ο έλεγχος της μετανάστευσης είναι ένα αμφιλεγόμενο πεδίο, που σχετίζεται με μια σειρά κανονιστικών δηλώσεων και παραδοσιακά θεωρείται τομέας που ανήκει στις αρμοδιότητες εκάστου εθνικού κράτους. Η αποστολή, λοιπόν, ενός οργανισμού σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης να βοηθήσει τα κράτη μέλη σε έναν τόμεα που ανήκει παραδοσιακά στο έκαστο κράτος- μέλος, αποτελεί μια αλλαγή που είναι κάθε άλλο, παρά απλή από την άποψη της διακυβέρνησης. Το γεγονός ότι η Επιτροπή αναθέτει στον οργανισμό την αποστολή να αναπτύξει κατευθυντήριες γραμμές, με τη μορφή του ενδοτικού δικαίου, υποστηρίζει τον ισχυρισμό μερικών θεωρητικών ότι ο Frontex έχει τη δυνατότητα να είναι ένας ισχυρός οργανισμός. Αυτό τονίζεται περαιτέρω από το γεγονός ότι η Επιτροπή προτείνει ότι πρέπει να δοθεί η εξουσία στον οργανισμό να αξιολογεί και να εγκρίνει τις προτάσεις κάθε κράτους- μέλους για κοινά προγράμματα, συμπεριλαμβανομένων των πιλοτικών έργων³⁶. Με άλλα λόγια, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι ο οργανισμός μπορεί να έρθει να διαδραματίσει τον ρόλο του «κλειδοκράτορα» για δραστηριότητες στον τομέα του ελέγχου των συνόρων. Επιπλέον, δεν είναι απολύτως σαφές πώς ο οργανισμός μπορεί να έχει αυτήν την επιρροή, γεγονός που περιπλέκει την αξιολόγηση ως προς το πόσο αντίκτυπο θα έχει ο οργανισμός αυτό στο πλαίσιο της διακυβέρνησης.

Όσον αφορά την πολιτική για τη μετανάστευση και το πλαίσιο των κανονιστικών δηλώσεων, αξίζει να σημειωθεί ότι, σε γενικές γραμμές, η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνει κανονιστικές δηλώσεις σχετικά με το καθεστώς των διαφορετικών τύπων των προσφύγων ανά κράτος μέλος. Ένα

³⁵ COM 2003 687 τελικό / 2 σελ. 4.

³⁶ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 6

σημαντικό μέρος της αποστολής αυτού του οργανισμού είναι να αναπτύξει κατευθυντήριες γραμμές, που θα βοηθήσουν τα κράτη μέλη στον τομέα της προστασίας των εξωτερικών συνόρων, και φυσικά, ο οργανισμός αυτός πρέπει να συμμετέχει ενεργά στον καθορισμό των κανονιστικών δηλώσεων της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι ένας από τους στόχους που παρουσιάζει η Επιτροπή για τον εν λόγω οργανισμό είναι η συνδρομή των κρατών-μελών στην απομάκρυνση των υπηκόων τρίτων χωρών, ήτοι στοχεύει, ουσιαστικά, στην κατά το δυνατό εξάλειψη των «παράνομων» υπηκόων τρίτων χωρών. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, προκύπτει ότι η ανωτέρω επιδίωξη αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους του οργανισμού.

Αναφέρεται ότι ο οργανισμός θα πρέπει να συνεργάζεται με τις εθνικές αρχές που εργάζονται στον τομέα ελέγχου των συνόρων και ότι θα πρέπει να εξετάζονται τακτικά οι πιθανές συνεργασίες μεταξύ των αρμόδιων αρχών³⁷. Η Επιτροπή αναφέρει, επίσης, ότι η δημιουργία του Frontex αποτελεί συγκεκριμένο και σημαντικό βήμα προς την επίτευξη της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών στο υπό εξέταση πολιτικό ζήτημα, και επιθυμεί να κρατήσει ανοικτούς τους διαύλους για την επέκταση των καθηκόντων του οργανισμού σε άλλους τομείς που σχετίζονται με τον έλεγχο των συνόρων³⁸.

2.2. Δομή FRONTEX

Σε αυτό το στάδιο, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι υπήρχε η επιθυμία να ενισχυθεί η συνεργασία στον τομέα του ελέγχου των συνόρων. Το ερώτημα, όμως, που τίθεται είναι ποια μορφή, ποιο νομικό περίβλημα, είναι κατάλληλο να λάβει ο οργανισμός.

Όσον αφορά δομή του οργανισμού, η Επιτροπή υποστηρίζει τη χρήση μίας κεντρικής δομής, προκειμένου ο οργανισμός να διαθέτει "βελτιωμένη ικανότητα να βοηθήσει στην αντιμετώπιση ενδεχόμενων κρίσιμων καταστάσεων στα εξωτερικά σύνορα σε ευρωπαϊκό επίπεδο"³⁹. Ο τρόπος, όμως, με τον οποίο θα επιτευχθεί αυτή η κεντρική δομή δεν περιγράφεται στην πρόταση της Επιτροπής, αλλά υπονοείται η προσπάθεια για συντονισμό των ενεργειών για την συνδρομή σε κράτη- μέλη, που είναι εκτεθειμένα σε υψηλά επίπεδα παράνομης μετανάστευσης. Η Επιτροπή τονίζει,

³⁷ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 5

³⁸ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 5

³⁹ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 6, πρβλ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 37

επίσης, την ιδέα της μετατροπής των υφιστάμενων άτυπων δομών σε μια τυπική δομή σε ενωσιακό επίπεδο.

Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι υπάρχει «σαφής ανάγκη για τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου, ειδικευμένου κοινοτικού επιχειρησιακού φορέα»⁴⁰. Από τη μία πλευρά, η Επιτροπή τονίζει την ανάγκη για τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου φορέα και από την άλλη πλευρά, τονίζει την σημασία της εξειδίκευσης. Η Επιτροπή έχει την άποψη ότι «ο Οργανισμός θα είναι σε καλύτερη θέση από ό, τι ακόμη και η ίδια η Επιτροπή, έτσι ώστε να συγκεντρώνει την πολύ εξειδικευμένη τεχνογνωσία για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων»⁴¹. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Επιτροπή, η δημιουργία ενός οργανισμού θα μπορούσε να εξοικονομήσει οικονομικούς πόρους και ως εκ τούτου θα ενίσχυε την ικανότητα των κρατών μελών να ανταπεξέλθουν στο δύσκολο έργο της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης⁴². Πράγματι, σε μια εκ των προτέρων αξιολόγηση των ρυθμίσεων για την ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα του ελέγχου των συνόρων, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένας οργανισμός θα είναι "μια καλύτερη και πιο αποδοτική επιλογή" από τις εξεταζόμενες λύσεις, που ήταν η ενίσχυση των ήδη υφιστάμενων δομών στον τομέα του ελέγχου των συνόρων και της μετανάστευσης⁴³. Το ενδιαφέρον είναι ότι, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η δημιουργία ενός οργανισμού στον τομέα του ελέγχου των συνόρων αναμένεται να οδηγήσει σε αύξηση της προβολής για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων στο κοινό⁴⁴. Επιπλέον, κατά την άποψη της Επιτροπής, ένα ανεξάρτητο σώμα με τη μορφή ενός οργανισμού θα οδηγήσει στην ενίσχυση της αξιοπιστίας των κοινοτικών δραστηριοτήτων στον τομέα του ελέγχου των συνόρων⁴⁵.

Η νομική βάση του κανονισμού για την ίδρυση του FRONTEX είναι τα άρθρα 62 (2) (α) και 66 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ο στόχος της οποίας είναι να υποστηρίξει τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσω της αυξημένης συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων αρχών, αναφορικά με την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν. Αυτό σημαίνει ότι κάποιες ειδικές συνισταμένες ισχύουν για το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία, οι οποίες δεν συμμετέχουν στη συμφωνία του Σένγκεν, και η Δανία, η οποία δεν λαμβάνει μέρος σε

⁴⁰ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 7

⁴¹ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 7

⁴² COM 2003 687 τελικό / 2, σ 7, 37

⁴³ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 38

⁴⁴ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 7

⁴⁵ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 37

όλες τις πτυχές της συμφωνίας. Ομοίως, η Νορβηγία και η Ισλανδία, που δεν είναι κράτη μέλη της ΕΕ, αλλά τα οποία, ωστόσο, συνδέονται με τη συμφωνία του Σένγκεν πρέπει να έχουν τις ευκαιρίες να εκφράσουν τις απόψεις τους σχετικά με τον οργανισμό και τις δραστηριότητές του. Στην πρότασή της, η Επιτροπή αναφέρει ότι είναι σκόπιμο ο Frontex «να υπόκειται σε σαφείς και ενιαίους κανόνες»⁴⁶. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι χωρίς την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, οι εθνικές διοικήσεις δεν είναι σε θέση να δημιουργήσουν ολοκληρωμένη συνεργασία σε κοινοτικό επίπεδο στον τομέα αυτό⁴⁷. Κατά τη σύνταξη της πρότασης για τη σύσταση του Frontex, η Επιτροπή εξέτασε, επίσης, κατά τα αναφερόμενα στη Λευκή Βίβλο του 2001 για τα θέματα διακυβέρνησης, και μια σειρά από άλλες εκθέσεις που αφορούν στους οργανισμούς της Κοινότητας εν γένει. Στην πρότασή της, η Επιτροπή αναγγέλλει ότι θα παρέχει υποστήριξη στη διοίκηση του Οργανισμού και στο διοικητικό του συμβούλιο. Θα βοηθήσει, επίσης, με τις διαδικασίες για την πρόσληψη των ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων του οργανισμού, του εκτελεστικού διευθυντή και του αναπληρωτή διευθυντή⁴⁸.

Η πρόταση για τη σύσταση του Frontex συζητήθηκε στο πλαίσιο της αρμοδιότητας του Συμβουλίου για θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων. Σύμφωνα με τα πρακτικά της συνεδρίασης του Συμβουλίου της 27ης και 28^{ης} Νοεμβρίου του έτους 2003, το Συμβούλιο εξέφρασε την ικανοποίησή του για την πρόταση της Επιτροπής αναφορικά με τη σύσταση οργανισμού διαχείρισης των συνόρων. Το Συμβούλιο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα κράτη μέλη έχουν την ευθύνη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ θεωρεί ότι η δημιουργία ενός οργανισμού είναι ο πλέον κατάλληλος τρόπος για να οργανωθεί και να αναπτυχθεί ο απαραίτητος συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα⁴⁹. Ωστόσο, στα πρακτικά δεν γίνεται επεξήγηση γιατί κρίνεται κατάλληλη η δημιουργία ενός οργανισμού. Το Συμβούλιο εξέφρασε, περαιτέρω τη συμφωνία του με την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τα καθήκοντα

⁴⁶ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 10

⁴⁷ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 9

⁴⁸ COM 2003 687 τελικό / 2, σ. 39

⁴⁹ Record of 2548th Council meeting - Justice and Home Affairs - Brussels, 27 and 28 November 2003 διαθέσιμο στον ιστότοπο http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-334_en.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 28/04/2015).

του οργανισμού και δήλωσε ότι «ο Οργανισμός θα πρέπει να διευκολύνει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών»⁵⁰.

Όσον αφορά τις θεσμικές ρυθμίσεις του οργανισμού, το Συμβούλιο τόνισε την ανάγκη για συντονισμό του νέου οργανισμού με τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του δικαιώματος του οργανισμού να δημιουργεί ειδικά παραρτήματα σε όλη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου οι ενέργειές του να βασιστούν στην ήδη αποκτηθείσα εμπειρία στους νευραλγικούς αυτούς τομείς δράσεις. Το Συμβούλιο εξέφρασε την άποψη ότι η δημιουργία του Frontex βασίζεται στο κεκτημένο του Σένγκεν, πράγμα που σημαίνει ότι τα μέλη του Σένγκεν, μεταξύ των οποίων η Ισλανδία και η Νορβηγία θα πρέπει να συμμετέχουν στον Frontex και ότι στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να υπάρξουν ειδικές ρυθμίσεις για τη Δανία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Άξιο επισήμανσης είναι ότι το Συμβούλιο, ήδη σε πρώιμο στάδιο, διαφώνησε με τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, σχετικά με τη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου του οργανισμού. Εδώ το Συμβούλιο έκρινε ότι «κάθε κράτος μέλος πρέπει να έχει έναν εκπρόσωπο στο Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού, το οποίο θα πρέπει να αποτελείται από τους επιχειρησιακούς επικεφαλής των κρατών μελών, που είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση των συνόρων»⁵¹. Όσον αφορά τα άλλα στοιχεία της δομής του Frontex, το Συμβούλιο δήλωσε ότι «οι διατάξεις για τον Οργανισμό θα πρέπει να εξετάσουν και όλα όσα ίσχυσαν προηγουμένως για άλλους κοινοτικούς οργανισμούς»⁵². Είναι σαφές ότι το Συμβούλιο ενθαρρύνει ενεργά μία ευρεία θεσμική μορφή του οργανισμού, τη μορφή κοινοτικού οργανισμού.

Κατά την συνάντηση που πραγματοποιήθηκε στο Λουξεμβούργο στις 25 και 26 Οκτωβρίου του έτους 2004, η δημιουργία του Frontex εισήχθη ως βασικό σημείο και εγκρίθηκε χωρίς συζήτηση. Ωστόσο, το Ηνωμένο Βασίλειο πραγματοποίησε μονομερή δήλωση, με την οποία ισχυρίζεται ότι αρνήθηκε να λάβει μέρος στη θέσπιση του εν λόγω μέτρου, παρά το γεγονός ότι είχε το δικαίωμα σύμφωνα με το πρωτόκολλο για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, καθώς, επίσης,

⁵⁰ Record of 2548th Council meeting - Justice and Home Affairs - Brussels, 27 and 28 November 2003 διαθέσιμο στον ιστότοπο http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-334_en.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 28/04/2015).

⁵¹ Record of 2548th Council meeting - Justice and Home Affairs - Brussels, 27 and 28 November 2003 διαθέσιμο στον ιστότοπο http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-334_en.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 28/04/2015).

⁵² Record of 2548th Council meeting - Justice and Home Affairs - Brussels, 27 and 28 November 2003 διαθέσιμο στον ιστότοπο http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-334_en.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 28/04/2015).

και με την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Ηνωμένο Βασίλειο εξέφρασε, επίσης, την πρόθεση της εποικοδομητικής συμμετοχής στην «επιχειρησιακή συνεργασία».

2.3 Προπαρασκευαστικές εργασίες

2.3.1 Προπαρασκευαστικές εργασίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η επίσημη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις διαδικασίες που οδήγησαν στην ίδρυση του Frontex ξεκίνησε στις 8 Δεκεμβρίου 2003, όταν κλήθηκε από το Συμβούλιο να γνωμοδοτήσει σύμφωνα με το άρθρο 67 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Μια εβδομάδα αργότερα, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι η πρόταση της Επιτροπής είχε παραπεμφθεί στην Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, η οποία επρόκειτο να λειτουργήσει ως αρμόδια επί της ουσίας, και στην Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινής Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής⁵³. Ζητήθηκε, επίσης, η γνώμη της Επιτροπής Προϋπολογισμών, αλλά ο Πρόεδρος του ΕΚ δεν ανακοίνωσε τίποτε μέχρι την 29^η Ιανουαρίου 2004. Την 8^η Μαρτίου του 2004, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συζήτησε με την Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων την πρόταση για ένα νομοθετικό ψήφισμα⁵⁴. Η έκθεση εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο στις 9 Μαρτίου 2004.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε αρχίσει να επεξεργάζεται την πρόταση για τη δημιουργία του Frontex πριν, όμως, από την επίσημη διαβούλευση⁵⁵. Η πρόταση έπρεπε να παραπεμφθεί στην αρμόδια επιτροπή του Συμβουλίου, πριν γνωμοδοτήσει επισήμως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη συνεδρίασή του στις 2 Δεκεμβρίου 2003. Κατά τη σύνοδο αυτή, δήλωσε ότι η επιτροπή είχε, ήδη, εξετάσει την πρόταση και ορίστηκε ως εισηγητής (A5-0093 / 2004, σ. 4). Η αρμόδια επιτροπή εξέτασε στη

⁵³ European Economic and Social Committee. 2004. “Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders’”, 2004/C 108/20, Official Journal of the European Union 30.4.2004, pp. 97-100.

⁵⁴ European Parliament. 2004. “*Debate: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders*”, Monday 8 March 2004, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040308+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN#creitem_11 (ημερομηνία πρόσβασης 20/04/2015).

⁵⁵ European Parliament. (2004) “*Debates*”, Tuesday 9 March 2004, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040309+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (ημερομηνία πρόσβασης 20/04/2015).

συνέχεια την πρόταση και το σχέδιο έκθεσης κατά τις συνεδριάσεις της 21^{ης} Ιανουαρίου του 2004 και της 19^{ης} Φεβρουαρίου του 2004. Κατά την τελευταία συνεδρίαση, το σχέδιο του νομοθετικού ψηφίσματος εγκρίθηκε με 24 ψήφους υπέρ, τέσσερις κατά⁵⁶. Η έκθεση του κ. von Boetticher κατατέθηκε στις 24 Φεβρουαρίου του ίδιου έτους.

Ωστόσο, η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία που θα οδηγήσει στην ίδρυση του Frontex είχε ξεκινήσει λίγο νωρίτερα. Την 6^η Νοεμβρίου, ήτοι, κάτι περισσότερο από ένα μήνα πριν από την επίσημη διαβούλευση, οι ευρωβουλευτές Roberto Felice Bigliardo, Cristiana Muscardini, Nello Musumeci, Antonio Mussa, Mauro Nobilia και Franz Turchi επιδίωξαν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να δώσει λύση σχετικά με την πρόταση για τη δημιουργία ενός Συμβουλίου Διαχείρισης του Οργανισμού. Στο έγγραφο αυτό, οι συντάκτες εκφράζουν την υποστήριξή τους στην ιδέα για τη δημιουργία ενός οργανισμού για τη διαχείριση των συνόρων. Παράλληλα, εκφράζουν τη βαθιά τους ανησυχία για τις συχνές τραγωδίες στη Μεσόγειο με πρόσφυγες, την οποία θεωρούν ως συνέπεια μιας νέας μορφής δουλείας που επινοήθηκε από πραγματικά αδίστακτες εγκληματικές οργανώσεις. Επίσης, δεν δίστασαν να δηλώσουν ότι πιθανόν να υπάρχουν κυβερνήσεις που εμπλέκονται σε αυτές τις δραστηριότητες και ότι το εμπόριο ανθρώπων χρησιμοποιείται από τις κυβερνήσεις αυτές, προκειμένου να ασκούν διάφορες μορφές πίεσης στις κυβερνήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έχοντας τα ανωτέρω κατά νου, οι ευρωβουλευτές έκαναν τέσσερις προτάσεις. Πρώτον, υποστηρίζουν τη δημιουργία ενός πολυεθνικού ευρωπαϊκού σώματος, το οποίο θα βοηθήσει τις αστυνομικές δυνάμεις σε εθνικό επίπεδο για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Δεύτερον, καλεί την Επιτροπή και το Συμβούλιο να διερευνήσει *"τη δυνατότητα δημιουργίας ενός δορυφορικού συστήματος για την παρακολούθηση της εισροής παράνομων μεταναστών από τη θάλασσα"*. Τρίτον, επισημαίνει ότι το Συμβούλιο θα πρέπει να εξετάσει την προοπτική να αναστείλει τις οικονομικές σχέσεις με τις χώρες που αρνούνται να συνεργαστούν για την υπογραφή συμφωνιών για τον έλεγχο των συνόρων τους και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Τέλος, καλούν την Επιτροπή να εκπονήσει πρόταση για τη δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού συστήματος

⁵⁶ European Parliament. (2004) *“European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders (COM(2003) 687 – C5-0613/2003 – 2003/0273(CNS))”*, P5_TA(2004)0151

ανταλλαγής πληροφοριών που σχετίζονται με τη μετανάστευση, το άσυλο και τις χώρες προέλευσης.

2.3.2. Η γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Στις 8 Δεκεμβρίου 2003, το Συμβούλιο ζήτησε τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία του FRONTEX. Ο κ. Pariza υπηρέτησε ως γενικός εισηγητής της γνωμοδότησης της ΕΟΚΕ, η οποία εγκρίθηκε στις 29 Ιανουαρίου 2004 κατά την 405η σύνοδο ολομέλειας της ΕΟΚΕ⁵⁷. Η γνωμοδότηση εγκρίθηκε με εβδομήντα- πέντε ψήφους έναντι μίας, ενώ τρεις αντιπρόσωποι απείχαν.

Στο κείμενο της γνωμοδότησης, η ΕΟΚΕ δήλωσε ότι χαιρετίζει την πρόταση της Επιτροπής και ότι οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα είναι συχνά «ανεπαρκείς», καθ' όσον οι εθνικές αρχές δεν είναι σε θέση να ελέγχουν αποτελεσματικά ότι όλοι οι άνθρωποι που εισέρχονται στο χώρο Σένγκεν το κάνουν με τρόπο συμβατό με θεσμοθετημένες διαδικασίες⁵⁸. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι κάλεσε το Συμβούλιο να επιταχύνει τις εργασίες για την υιοθέτηση μίας κοινής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την λήψη νομοθετικών μέτρων για τη μετανάστευση και το άσυλο, και δήλωσε με πικρία ότι «το Συμβούλιο δεν έλαβε δεόντως υπόψη» την άποψη αυτής⁵⁹.

Από την ανάγνωση της γνωμοδότησης της ΕΟΚΕ διαφαίνεται μία ανησυχία: η ανάγκη για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Είναι σαφές ότι η ΕΟΚΕ έτρεφε την επιθυμία για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των ελέγχων στα σύνορα και πίστευε ότι αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της αυξημένης συνεργασίας, όπως λ.χ. με την εφαρμογή των ίδιων προτύπων για την εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων. Ωστόσο, η Επιτροπή φρόντισε να τονίσει ότι οι πλέον αποτελεσματικότεροι κίνδυνοι δεν πρέπει να θέτουν σε κίνδυνο το δικαίωμα ασύλου, ενημερώνοντας ότι αρκετά άτομα, που αιτούνται άσυλο, κάνουν χρήση παράνομων

⁵⁷ European Economic and Social Committee. (2004) “*Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders’*”, 2004/C 108/20, *Official Journal of the European Union* 30.4.2004, pp. 97-100.

⁵⁸ European Economic and Social Committee. (2004) “*Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders’*”, 2004/C 108/20, *Official Journal of the European Union* 30.4.2004, pp. 97-100:98-99.

⁵⁹ European Economic and Social Committee. (2004) “*Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders’*”, 2004/C 108/20, *Official Journal of the European Union* 30.4.2004, pp. 97-100: 98.

διαύλων, προκειμένου να φτάσουν στα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ότι τα εγκληματικά δίκτυα που ασχολούνται με την διακίνηση ανθρώπων εκμεταλλεύονται την έλλειψη αποτελεσματικών ελέγχων στα σύνορα, με σοβαρές επιπτώσεις στην ανθρώπινη δυστυχία⁶⁰. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή των δεσμών μεταξύ της παράνομης μετανάστευσης, της εκμετάλλευσης στην αγορά εργασίας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Όσον αφορά τα καθήκοντα του Οργανισμού, η ΕΟΚΕ υποστήριξε ότι η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που συμφωνήθηκε με διεθνείς συμβάσεις και ο συντονισμός των υπηρεσιών διάσωσης, ιδιαίτερα στη θάλασσα, ατόμων σε κίνδυνο λόγω επικίνδυνων πρακτικών που σχετίζονται με την παράνομη μετανάστευση, θα πρέπει να συμπεριληφθούν στις αρμοδιότητες του υπό ίδρυση φορέα. Προτείνεται η συμμετοχή του οργανισμού στην λεγόμενη επιχείρηση επαναπατρισμού και η ΕΟΚΕ συμφώνησε με την άποψη που εξέφρασε η Επιτροπή ότι η εκούσια επιστροφή πρέπει να προτιμάται έναντι του αναγκαστικού επαναπατρισμού. Η ΕΟΚΕ επιμένει, επίσης, ότι στον Frontex έχει ανατεθεί το καθήκον να διασφαλίζει ότι «οι άνθρωποι θα αντιμετωπίζονται πιο ανώδυνα»⁶¹. Βέβαια, τι ακριβώς σημαίνει αυτό δεν έχει ξεκαθαριστεί, αλλά η δήλωση αναφέρει ότι η ΕΟΚΕ δεν ήταν ικανοποιημένη με την υφιστάμενη κατάσταση.

Τέλος, η ΕΟΚΕ έκρινε θετικά την πρόταση για την αξιολόγηση του οργανισμού εντός τριών ετών από την έναρξη των εργασιών της, και εξέφρασε την επιθυμία να εκδίδει γνώμες για τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του κανονισμού.

2.4. Ο ρόλος και η θέση του FRONTEX στη διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο Frontex είναι ένας "sui generis" οργανισμός ανάμεσα στα λοιπά κοινοτικά όργανα⁶². Αντί να λειτουργεί μέσα σε ένα πεδίο πολιτικής, όπου αρμοδιότητες ανήκουν σαφώς στην Κοινότητα, ο οργανισμός πρέπει να διαπραγματευθεί το ρόλο του μέσα σε ένα χώρο, όπου ορισμένες αρμοδιότητες ανήκουν στην Κοινότητα, ενώ

⁶⁰ European Economic and Social Committee. (2004) "Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders'", 2004/C 108/20, Official Journal of the European Union 30.4.2004, pp. 97-100: 98.

⁶¹ European Economic and Social Committee. (2004) "Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders'", 2004/C 108/20, Official Journal of the European Union 30.4.2004, pp. 97-100: 99.

⁶² Neyer, J., & Wiener, A. (2011). *Political Theory of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, σελ. 116.

άλλες είναι προνόμιο του κράτους μέλους. Οι κανόνες σχετικά με τον έλεγχο των συνόρων έχουν μεταβιβαστεί σε κοινοτικό επίπεδο, ενώ η εφαρμογή παραμένει ζήτημα που αφορά αποκλειστικά τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, ο Frontex συντονίζει το έργο των κρατών- μελών. Κανονικά, τα καθήκοντα που ανατέθηκαν στον Frontex ανήκουν στις αρμοδιότητες του Συμβουλίου. Βέβαια, η Επιτροπή διατήρησε το δικαίωμα πρωτοβουλίας στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής, ενώ, την ίδια στιγμή οι προϋποθέσεις για χορήγηση visa στους υπηκόους τρίτων χωρών ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών- μελών.

Είναι δε γεγονός ότι τα κράτη- μέλη δια μέσου του Συμβουλίου έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο κατά τη διαδικασία, που οδήγησε στην ίδρυση του Frontex. Από την αρχή ήταν εμφανές ότι ο οργανισμός αυτός ήταν εξαρτημένος, από πολλές απόψεις, από τα κράτη μέλη⁶³. Σε επίπεδο στόχων για το έργο του οργανισμού, ο οργανισμός συντάσσει το δικό του πρόγραμμα εργασίας, για το οποίο καλείται να γνωμοδοτήσει η Επιτροπή, αλλά εάν το Συμβούλιο καλέσει τον οργανισμό να συμμετάσχει σε ορισμένες δραστηριότητες, αυτές περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα εργασίας. Ο οργανισμός, ωστόσο, λαμβάνει πολιτική κατεύθυνση από το Συμβούλιο, αλλά το σχέδιο δράσης καθορίζεται από το Διοικητικό Συμβούλιο του οργανισμού. Σε καμία δε, περίπτωση η Επιτροπή δεν μπορεί να εμπλακεί στην ατζέντα του Οργανισμού. Όσον αφορά την επιρροή του Frontex στην χάραξη πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρά το γεγονός ότι δεν αναγνωρίζεται από το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο σχετική αρμοδιότητα, εν τούτοις, στην πραγματικότητα, ο οργανισμός έχει υποβάλλει ανεπισημώς νομοθετικές προτάσεις, που εμπίπτουν στον τομέα δράσης αυτού.

Σήμερα, ο Frontex εξαρτάται εντελώς από τη βούληση των κρατών μελών να συνεργάζονται, για παράδειγμα, με τη διαβίβαση πληροφοριών μέσω δικτύων, που είναι απαραίτητες για την ανάλυση των κινδύνων από τον οργανισμό, και τη συνεισφορά σε πόρους για τη λειτουργία του Οργανισμού. Σύμφωνα με αξιωματούχους του Frontex, ο οργανισμός δεν διαθέτει κανένα μέσο για να υποχρεώσει τα κράτη μέλη να συνεργαστούν, και η συνεργασία εξαρτάται από τον παράγοντα εμπιστοσύνη. Αν και η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και του Οργανισμού χαρακτηρίζονται καλές, αλλά αυτό δεν ήταν δεδομένο από την αρχή και βελτιώθηκε με την πάροδο του χρόνου, καθ' όσον, στην αρχή, τα κράτη- μέλη δεν εμπιστεύονταν τον οργανισμό. Οι αξιωματούχοι του Frontex επέστησαν, επίσης, την

⁶³ Dahl, R. A. (2000). *On Democracy*. New Heaven & London: Yale University Press.

προσοχή στο γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη έχουν περισσότερες από μία αρχή που ασχολείται με ζητήματα ελέγχου των συνόρων, το οποίο φυσικά επηρεάζει τη συνεργασία. Όταν, βέβαια, τα πράγματα λειτουργούν αρκετά, τότε και οι αρχές των κρατών μελών έχουν την τάση να είναι ικανοποιημένοι με τον Frontex. Αντιθέτως, τα κράτη-μέλη, που αντιμετωπίζουν προβλήματα με την παράνομη μετανάστευση, επιζητούν περισσότερα από τον Frontex.

2.5 Οι αρμοδιότητες του FRONTEX

Βάσει του Κανονισμού, που εκδόθηκε το έτος 2004, ο Frontex έγινε ο κύριος παράγοντας που παρέχει υπηρεσίες συλλογής πληροφοριών, δραστηριότητες συντονισμού επιχειρήσεων, ανάπτυξης ενός κοινού προγράμματος σπουδών του προσωπικού που θα προστατεύει τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι αρμοδιότητες του Οργανισμού σύμφωνα με τον κανονισμό 2007/2004 έχουν ως εξής:

- Να συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων⁶⁴.
- να επικουρεί τα κράτη μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας κοινών προτύπων κατάρτισης⁶⁵.
- να εκπονεί αναλύσεις κινδύνου⁶⁶.
- Να παρακολουθεί τις εξελίξεις των ερευνών, σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων⁶⁷.
- να επικουρεί τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα⁶⁸.
- να παρέχει στα κράτη μέλη την αναγκαία στήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού⁶⁹.

2.6 Το διοικητικό οργανόγραμμα του FRONTEX

Η διοίκηση του Frontex αποτελείται από το διοικητικό συμβούλιο και έναν εκτελεστικό διευθυντή.

⁶⁴ Κανονισμός (ΕΚ) 2007/2004 Άρθρο 2 [α].

⁶⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 Άρθρο 2 [β].

⁶⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 Άρθρο 2 [γ].

⁶⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 Άρθρο 2 [δ].

⁶⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 Άρθρο 2 [ε].

⁶⁹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 Άρθρο 2 [στ].

Το διοικητικό συμβούλιο αποτελείται από έναν εκπρόσωπο από κάθε κράτος μέλος και δύο αντιπροσώπους της Επιτροπής⁷⁰. Οι βασικές αρμοδιότητες του Διοικητικού Συμβουλίου έχουν ως εξής:

- Να διορίζει τον εκτελεστικό διευθυντή κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής⁷¹.
- Να εγκρίνει τη γενική έκθεση του Οργανισμού για το προηγούμενο έτος και τη διαβιβάζει το αργότερο στις 15 Ιουνίου, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο⁷².
- Πριν από τις 30 Σεπτεμβρίου κάθε έτους, και αφού λάβει τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής, με πλειοψηφία των τριών τετάρτων των μελών της με δικαίωμα ψήφου, να εγκρίνει το πρόγραμμα εργασιών του Οργανισμού για το επόμενο έτος και το διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Αυτό το πρόγραμμα εργασίας εγκρίνεται σύμφωνα με την ετήσια διαδικασία του κοινοτικού προϋπολογισμού και το νομοθετικό πρόγραμμα της Κοινότητας στους συναφείς τομείς της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων⁷³.
- Να διατυπώνει προτάσεις για τη λήψη αποφάσεων για συγκεκριμένες δραστηριότητες που θα πραγματοποιηθούν στα εξωτερικά σύνορα κάθε συγκεκριμένου κράτους μέλους, που απαιτούν ψήφο υπέρ της έγκρισής τους από τον εκπρόσωπο του κράτους μέλους στο διοικητικό συμβούλιο⁷⁴.
- Το Διοικητικό Συμβούλιο μπορεί να παρέχει συμβουλές στον εκτελεστικό διευθυντή για οποιοδήποτε θέμα αφορά αποκλειστικά την εξέλιξη της επιχειρησιακής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, συμπεριλαμβανομένης της παρακολούθησης της έρευνας⁷⁵.

Επισημώς, ο εκτελεστικός διευθυντής είναι ανεξάρτητος από οποιαδήποτε κυβέρνηση ή οποιονδήποτε άλλο φορέα, υπό την επιφύλαξη των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων της Επιτροπής, του Διοικητικού Συμβουλίου και του Εκτελεστικού Γραφείου⁷⁶. Οι βασικές αρμοδιότητες του εκτελεστικού διευθυντή είναι:

⁷⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 21, [1].

⁷¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 20 [2α].

⁷² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 20 [2β].

⁷³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 20 [2γ].

⁷⁴ Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 20 [3].

⁷⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 20 [4].

⁷⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 25 [1].

- Η προετοιμασία και η εφαρμογή των αποφάσεων, των προγραμμάτων και των δραστηριοτήτων που έχει εγκρίνει το διοικητικό συμβούλιο του Οργανισμού⁷⁷.
- Να εκπονεί κάθε χρόνο ένα σχέδιο προγράμματος εργασίας και έκθεση δραστηριοτήτων, τα οποία και υποβάλλει στη συνέχεια στο διοικητικό συμβούλιο⁷⁸.
- Να συντάσσει κατάσταση των προβλεπόμενων εσόδων και δαπανών του Οργανισμού, και την εκτέλεση του προϋπολογισμού⁷⁹.

Ο εκτελεστικός διευθυντής προετοιμάζει τις αποφάσεις, τα προγράμματα και τις δραστηριότητες, συντάσσει σχέδιο εργασίας, κάνει εκτιμήσεις των εσόδων και των δαπανών του οργανισμού, και εν συνεχεία, τα υποβάλλει στο διοικητικό συμβούλιο του οργανισμού. Το τελευταίο, με βάση τα στοιχεία που αξιολογεί, εγκρίνει και διαβιβάζει το πρόγραμμα εργασίας στην Επιτροπή για γνωμοδότηση και αποστέλλει την πρόταση προϋπολογισμού για έγκριση, σύμφωνα με τη διαδικασία του κοινοτικού προϋπολογισμού.

2.7 Επιχειρησιακά Τμήματα του FRONTEX

Όταν ο Frontex ξεκινά μια νέα επιχείρηση, σε θαλάσσια ή σε χερσαία σύνορα, ακολουθεί την ίδια διαδικασία: Κάθε κοινή επιχείρηση (Joint Operation) ξεκινά με βάση την ανάλυση κινδύνου που διεξήχθη από τη Μονάδα ανάλυσης κινδύνου (Risk Analysis Unit), ακολουθεί ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η αξιολόγηση της δράσης. Κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των εργασιών, ο Frontex συντονίζει τις δραστηριότητες και προετοιμάζει την αξιολόγηση της δράσης, ενώ η διοίκηση και ο έλεγχος της δράσης βρίσκεται εντός του κράτους μέλους υποδοχής.

2.7.1 Η Μονάδα Ανάλυσης Κινδύνου (RAU)

Σύμφωνα με την ιστοσελίδα του Frontex, οι βασικές λειτουργίες της Μονάδας Ανάλυσης Κινδύνου είναι οι εξής:

- Ο FRONTEX παρακολουθεί το παγκόσμιο περιβάλλον ασφαλείας, ιδιαίτερα εκείνους τους πολιτικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς, τεχνολογικούς, νομικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την ασφαλεία των συνόρων.

⁷⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 25[3^α].

⁷⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 25 [3γ].

⁷⁹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 2007/2004 του Συμβουλίου, άρθρο 20 [25ε].

- Ο οργανισμός συλλέγει δεδομένα από τα κράτη μέλη, τα όργανα της ΕΕ, καθώς και από το δημόσια μέσα μαζικής ενημέρωσης και άλλες πηγές εντός και εκτός των συνόρων της Ευρώπης. Συγκεντρωτικά στοιχεία αναλύονται με στόχο τη δημιουργία όσο το δυνατόν σαφέστερης εικόνας για την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Η διασφάλιση της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την πρόβλεψη μελλοντικών τάσεων και πρόταση διορθωτικών μέτρων. Τα αποτελέσματα και οι συστάσεις της ανάλυσης κινδύνου χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό των κοινών επιχειρήσεων.

Για την ανάλυση των δεδομένων που συλλέγονται, η Μονάδα Ανάλυσης Κινδύνου χρησιμοποιεί κοινό υπόδειγμα ολοκληρωμένης ανάλυσης, το λεγόμενο μοντέλο ανάλυσης CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model). Το μοντέλο βασίζεται σε ένα «εικονικό χώρο» έξι επιπέδων, το οποίο αναλύει τις πτυχές των πιθανών εκτιμήσεων απειλής στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και των πιθανών αδυναμιών που θα προκύψουν από τις ενέργειες των υπεύθυνων επί των συστημάτων ελέγχου. Η μεθοδολογία που ακολουθεί στηρίζεται ως επί το πλείστον στη συστηματική έρευνα, πληροφόρηση και ενημέρωση⁸⁰. Η ανάπτυξη του μοντέλου αυτού ξεκίνησε το 2003 από την μονάδα SCIFA+ υπό την εποπτεία του Κέντρου Ανάλυσης Κινδύνων (RAC), πριν ο κανονισμός για τον Frontex μεταφέρει υπό την εποπτεία του τελευταίου τη Μονάδα Ανάλυσης Κινδύνου⁸¹. Τα στοιχεία που συγκεντρώνονται από τη Μονάδα Ανάλυσης Κινδύνου δεν είναι προσιτά στο ευρύτερο κοινό, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η ικανότητα της μονάδας να εκτελεί τα καθήκοντά της απρόσκοπτα και έχοντας υπόψη τον ευαίσθητο χαρακτήρα των καθηκόντων που εκτελούνται από τον Frontex, ιδιαίτερα σε σχέση με τις επιχειρήσεις, που διεξάγονται στα σύνορα⁸².

2.7.2 Το πρόγραμμα της Χάγης και οι επιχειρήσεις RABIT

Μια ευρωπαϊκή μονάδα φύλαξης των συνόρων ήταν από καιρό επιθυμία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία εκφράστηκε, μόλις το 2001, και εκφράστηκε το από τη Γερμανία και την Ιταλία σε μια πρωτοβουλία για τη δημιουργία μίας «Ευρωπαϊκής αστυνομίας των συνόρων» (Perkowski 2011, 11). Στο πρόγραμμα του

⁸⁰ Carrera, S. (2007) *The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. Center for European Policy Studies, σελ. 1-33:17

⁸¹ Carrera, S. (2007) *The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. Center for European Policy Studies, σελ. 1-33:17.

⁸² Carrera, S. (2007) *The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. Center for European Policy Studies, σελ. 1-33:16.

Τάμπερε παρουσιάζονται οι πρώτες συγκεκριμένες ιδέες προς την κατεύθυνση μιας ευρωπαϊκής μεθοριακής φρουράς, εν συνεχεία στη συνεδρίαση του Λάακεν το 2001 εκδηλώθηκε η επιθυμία για τη σύσταση μίας τέτοιας μονάδας, η οποία, όμως, δεν χαρακτηριζόταν ως μονάδα συνοριοφυλάκων, λόγω των «πληγών» του Ηνωμένου Βασιλείου και των Σκανδιναβικών χωρών, σχετικά με την απώλεια του κυριαρχικού δικαιώματος των χωρών για την καθορισμό των συνόρων τους. Το πρόγραμμα της Χάγης του 2004, περιείχε έναν συνολικό πολιτικό στόχο, και συγκεκριμένα την περαιτέρω ενοποίηση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Έτσι, το πρόγραμμα της Χάγης σηματοδότησε μια σαφή πολιτική βούληση για την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Frontex, και συνεπώς και των επιχειρησιακών δυνατοτήτων της. Η συνεδρίαση του Συμβουλίου των Βρυξελλών του 2005 κάλεσε την Επιτροπή «να υποβάλει πρόταση για τη δημιουργία ομάδων ταχείας αντίδρασης που θα αποτελούνται από εθνικούς εμπειρογνώμονες ικανούς να παρέχουν ταχεία τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή σε περιόδους σημαντικών ροών μεταναστών, σύμφωνα με το Πρόγραμμα της Χάγης, από την άνοιξη του 2006»⁸³.

Στη συνεδρίαση του Συμβουλίου στις Βρυξέλλες τα συμπεράσματα της Προεδρίας εξέφρασαν τη βούληση για συνέχιση του προγράμματος της Χάγης με «(...) τη δημιουργία εθνικών ομάδων εμπειρογνομόνων, οι οποίοι θα παρέχουν συνδρομή για ταχεία τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα κράτη μέλη που το ζητήσουν, μετά από κατάλληλη ανάλυση κινδύνων από τον Οργανισμό Διαχείρισης των Συνόρων (...)»⁸⁴.

Το πρόγραμμα της Χάγης σηματοδότησε τη συνέχιση των στόχων του προγράμματος του Τάμπερε και εισήγαγε την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων (Integrated Border Management). Η προσπάθεια αυτή συνεχίστηκε σε μεγάλο βαθμό με την επιδίωξη στενότερης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, και την επιθυμία για μία ισχυρή και περισσότερο συγκεντρωτική Frontex. Στα συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, που πραγματοποιήθηκε το Δεκέμβριο του 2006, εντοπίζουμε τις διαστάσεις της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, οι οποίες έχουν ως εξής⁸⁵:

⁸³ Presidency conclusions, Brussels European Council (16 & 15 June 2005) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/85349.pdf, p.10.

⁸⁴ Presidency conclusions, Hague European Council (4th & 5th November 2004) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/82534.pdf, p.24.

⁸⁵ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ - ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΩΝ ΒΡΥΞΕΛΛΩΝ 14/15 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2006 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16879-2006-REV-1/el/pdf>

- Ο έλεγχος των συνόρων (έλεγχος και επιτήρηση), συμπεριλαμβανομένης και της ανάλυσης των κινδύνων.
- Ο εντοπισμός και η διαχείριση του λεγόμενου «διασυνοριακού εγκλήματος», σε συνεργασία με τις αστυνομικές αρχές των κρατών- μελών .
- Οι τέσσερις βαθμίδες ελέγχου, που συγκαταλέγονται στον κατάλογο Σένγκεν της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 2002, και περιλαμβάνει μέτρα για την προέλευση ή διέλευση των μεταναστών από τρίτες χώρες, τη συνεργασία με τις γειτονικές χώρες, μέτρα ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα και τα μέτρα ελέγχου στο πλαίσιο της κοινής ελεύθερης αγοράς.
- Η υπερεθνική συνεργασία στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, συμπεριλαμβανομένων των συνοριοφυλάκων, των τελωνειακών υπαλλήλων, των αστυνομικών και των λοιπών αρμοδίων αρχών για την εθνική ασφάλεια.
- Ο συντονισμός και η επίτευξη συνοχής σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο.

2.7.3. Επιχείρηση RABIT

Τον Απρίλιο του 2007, με τροποποίηση του κανονισμού για την ίδρυση και λειτουργία του Frontex, δημιουργήθηκαν ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT). Το σχήμα αυτό αποτελεί ορόσημο για την κοινή πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, καθ' όσον αποτελεί πρωτοβουλία, η οποία βρίσκεται πιο κοντά στην ιδέα μιας ευρωπαϊκής μεθοριακής φρουράς. Στην περίπτωση συμμετοχής ομάδων RABIT σε κοινές επιχειρήσεις, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να συνεισφέρουν και να συμμετέχουν με εκπαιδευμένους εμπειρογνώμονες, σε αντίθεση, με τα ισχύοντα για την απλή κοινή επιχείρηση, όπου η συμμετοχή των κρατών-μελών βασίζεται στην βούληση αυτών⁸⁶. Επιπλέον, αυτοί οι αξιωματικοί της εν λόγω ομάδας έχουν δικαίωμα να φέρουν όπλα, συμβάλλοντας περαιτέρω στην αντίληψη της κοινής ευρωπαϊκής συνοριακής φρουράς. Οι ομάδες RABIT αποτελούνται από ειδικά εκπαιδευμένους τεχνοκράτες (κυρίως συνοριακούς φύλακες), οι οποίοι προέρχονται από διαφορετικά κράτη μέλη, και βασική αποστολή τους είναι να βοηθήσουν για σύντομη χρονική περίοδο τα κράτη- μέλη, που αντιμετωπίζουν επείγουσες και μεγάλες παράνομες μεταναστευτικές πιέσεις στα εξωτερικά του σύνορα, κατόπιν υποβολής αιτήματος από τις αρμόδιες αρχές του πληγέντος κράτους-μέλους⁸⁷. Η πρώτη αποστολή των ομάδων RABIT έλαβε χώρα το 2010 στην περιοχή

⁸⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 863/2007 Άρθρο 8δ.

⁸⁷ FRONTEX RABIT Operation 2010 - Evaluation Report (2011), FRONTEX, Warsaw, Poland. Pp. 1-20 http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf

της Μεσογείου, μετά από αίτημα των ελληνικών αρχών, λόγω εξαιρετικά υψηλών μεταναστευτικών ροών στα χερσαία σύνορα της Ελλάδας.

2.8 FRONTEX εν δράση

2.8.1 Κυκλοφορία των παράνομων μεταναστών

Η εξωτερική κίνηση των λαθρομεταναστών παίζει εξίσου σημαντικό ρόλο για τον Frontex, όπως και η εσωτερική. Στην απέλαση των παράνομων μεταναστών, οι κοινές επιχειρήσεις του Frontex είναι συχνά μια αναγκαιότητα, αλλά αυτό, περισσότερο περίπλοκο, από όσο φαίνεται εκ πρώτης όψεως. Πρώτα απ' όλα, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί η χώρα προέλευσης, καθώς και η εθνικότητα των λαθρομεταναστών. Επιπλέον, είναι δύσκολο να απελάσει τους παράνομους μετανάστες στη χώρα καταγωγής τους, αφού αυτή απαιτεί τεράστιο ποσό των πόρων κ.λπ.

Ως εκ τούτου, προτού ξεκινήσει κάποια επιχείρηση που συντονίζεται από τον Frontex, είναι απαραίτητο το κράτος- μέλος που καλεί σε βοήθεια τον Frontex, να έχει προβεί σε κάποιας μορφής συμφωνία με την «χώρα υποδοχής». Αυτό γίνεται συχνά μέσω συμφωνιών- πακέτα, ήτοι οι τρίτες χώρες συμφωνούν να συνδράμουν στον επαναπατρισμό των λαθρομεταναστών, με αντάλλαγμα για τη βελτίωση των διπλωματικών σχέσεων με τα κράτη μέλη της ΕΕ. Οι χώρες, που συνάπτουν τέτοιας φύσεως διμερείς συμφωνίες, βρίσκονται σε άμεση γεωγραφική συνάφεια με τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέτοιου είδους συμφωνίες έχουν δεχθεί σκληρή κριτική, καθώς χαρακτηρίζονται κατά κύριο λόγο από θολές πολιτικές διαδικασίες και πολιτικά ανταλλάγματα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Sergio Carrera⁸⁸.

2.8.2 Δράσεις του FRONTEX

Ο Frontex έως το 2007 συμμετείχε σε αρκετές επιχειρήσεις είτε συλλογής πληροφοριών, είτε συντονισμού και διεξαγωγής κοινών επιχειρήσεων, προκειμένου να αποτρέψει του παράνομους μετανάστες να εισέλθουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μέχρι το έτος 2008 οι επιχειρήσεις με τον κωδικό όνομα HERA I και HERA II αντίστοιχα, παρουσιάζουν το μεγαλύτερο ενδιαφέρον:

⁸⁸ Carrera, S. (2007) 'The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands'. *Center for European Policy Studies*, σελ. 1-33: 23-24.

Κατόπιν αιτήματος του ισπανικού κράτους, πρωταρχικός ρόλος του επιχειρησιακού προγράμματος HERA ήταν να συγκεντρωθούν πληροφορίες σχετικά με την εισροή παράνομων μεταναστών από την Αφρική, με τελικό προορισμό τα Κανάρια Νησιά, η οποία ξεκίνησε τον Ιούλιο του 2006 και διήρκησε περίπου τρεις μήνες⁸⁹. Η έρευνα διεξήχθη από ερευνητές, προερχόμενους από διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, και σύμφωνα με τα αποτελέσματα αυτής, 18.987 μετανάστες έφθασαν παράνομα στις ακτές των νησιών. Από το σύνολο αυτό των μεταναστών, μόνο για τα 100 άτομα ήταν εφικτός ο προσδιορισμός της χώρας καταγωγής τους, προκειμένου να ξεκινήσουν οι διαδικασίες⁹⁰.

Μόλις δύο βδομάδες αργότερα, μετά την πραγματοποίηση της επιχείρησης με κωδικό όνομα HERA, η ισπανική κυβέρνηση ζήτησε από τον Frontex να αρχίσει και δεύτερο επιχειρησιακό πρόγραμμα, το οποίο έλαβε το κωδικό όνομα HERA II. Σε αντίθεση με την επιχείρηση HERA I, οι δράσεις του Frontex κατά την επιχείρηση HERA II, περιλαμβάνουν άμεση παρέμβαση εναντίον των παράνομων μεταναστών, είτε με την παροχή τεχνικού υλικού και εξοπλισμού στην Ισπανία, είτε με την παροχή κατάλληλης τεχνογνωσίας κι τεχνικού εξοπλισμού στην Ισπανία, την Ιταλία και την Πορτογαλία. Δέον να επισημανθεί ότι ήταν η πρώτη επιχείρηση, όπου ο Frontex ασχολήθηκε άμεσα με θέματα που άπτονταν της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁹¹. Στο πλαίσιο αυτό, η ισπανική κυβέρνηση είχε προχωρήσει σε διμερείς συμφωνίες με τη Μαυριτανία και τη Σενεγάλη, προκειμένου να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει την εισροή. Ο κύριος στόχος της επιχείρησης ήταν να αναχαιτίζει τους μετανάστες που διασχίζουν τη θάλασσα από τις αφρικανικές χώρες, και στη συνέχεια να παραδώσει τους παράνομους μετανάστες στην κυβέρνηση της Μαυριτανίας και της Σενεγάλης, προκειμένου να πράξουν τα δέοντα. Η επιχείρηση με κωδικό όνομα HERA II είναι μοναδική, αφού, στην πραγματικότητα, είναι η πρώτη αποστολή όπου Frontex ανέλαβε άμεση δράση, καθ' όσον σε όλες τις προηγούμενες αποστολές ο ρόλος του περιορίστηκε αποκλειστικά και μόνο στην συλλογή πληροφοριών.

Και οι δύο αυτές ενέργειες είχαν κατευθυντήριο χαρακτήρα, δημιούργησαν το how-know για τις μελλοντικές προσπάθειες, καθώς, επίσης, και τις κατάλληλες

⁸⁹ Carrera, S. (2007) 'The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands'. *Center for European Policy Studies*, σελ. 1-33: 22-23.

⁹⁰ Carrera, S. (2007) 'The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands'. *Center for European Policy Studies*, σελ. 1-33: 22-23.

⁹¹ Carrera, S. (2007) 'The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands'. *Center for European Policy Studies*, σελ. 1-33: 23-24.

προϋποθέσεις για τη διερεύνηση της σκοπιμότητας στις επόμενες επιχειρήσεις. Λαμβάνοντας υπόψη την λειτουργία της Μονάδας Διαχείρισης Κινδύνων, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι οι πρώτες δράσεις του Frontex είχαν ένα περισσότερο στρατηγικό ύφος, αποσκοπούσαν στην συλλογή πληροφοριών και την παραγωγή ανάλυσης κινδύνου. Με πολλούς τρόπους η επιχείρηση με κωδικό όνομα HERA II σημάδεψε την εξέλιξη του Frontex από έναν οργανισμό συλλογής πληροφοριών, σε έναν οργανισμό αποτελεσματικής παρέμβασης. Επιπλέον, η επιχείρηση με κωδικό όνομα HERA II συνέβαλλε ουσιωδώς στη συμπερίληψη του Frontex στην προσπάθεια για εξωτερίκευση των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της στενής συνεργασίας που ανέπτυξε με τρίτες χώρες.

2.9 Η κριτική που ασκείται στον Frontex

Η αποστολή του Frontex δεν έγινε σε καμία περίπτωση αμέσως αποδεκτή από όλα τα κράτη- μέλη και άλλους κυβερνητικούς ή μη οργανισμούς/ θεσμούς, αλλά έχει δεχθεί και εξακολουθεί να δέχεται έντονη κριτική από πολλές οπτικές γωνίες. Τα κυριότερα σημεία της κριτικής συνοψίζονται στα κάτωθι: η δημοκρατική λογοδοσία του οργανισμού, η "απροσδιόριστη" δέσμη των αρμοδιοτήτων του Οργανισμού, και, τέλος, η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από το Frontex κατά την συνεργασία τους με τρίτες χώρες και τη διαχείριση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης.

Στην εποχή, προ της σύναψης της Συνθήκης της Λισαβόνας, ο Frontex κυριολεκτικά ακροβατούσε μεταξύ του πρώτου και του τρίτου πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως οργανισμός, ο οποίος ασχολείται με τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του θέματα σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση, που ανήκουν στον πρώτο πυλώνα, αλλά αναπόφευκτα, και ποινικά και αστυνομικά θέματα, τα οποία συσχετίζονται με τον τρίτο πυλώνα. Για το λόγο αυτό, πιθανότατα, η έλλειψη ρητής ρύθμισης αναφορικά με θέματα, όπως λ.χ. το οργανωμένο έγκλημα ή το λαθρεμπόριο, στον Κανονισμό για την ίδρυση και τη λειτουργία του Frontex⁹². Αυτή η ασαφής, γκρίζα περιοχή αναφορικά με τις αρμοδιότητες του Οργανισμού, άφησε ευρύτατα περιθώρια για κριτική του Frontex από πολλούς συγγραφείς, όπως λ.χ. ο Sergio Carrera (2007). Με τη Συνθήκη της

⁹² Pandit, N. (2012): *Policing the EU's external border: legitimacy and accountability under scrutiny*. ERA Forum, 13: Pp. 397–410: 398 διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12027-012-0273-9#page-1> (ημερομηνία πρόσβασης 05/04/2015).

Λισαβόνας και την συνεπεία αυτής κατάργηση των πυλώνων, λύθηκε το εν λόγω πρόβλημα. Πλην, όμως, δεν σταμάτησε τις επικρίσεις που δέχεται ο Frontex.

Ο Frontex έχει δεχθεί έντονη κριτική επί τη βάση της παραβίασης των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων. Ιδιαίτερα έντονη κριτική δέχεται η νομική υπόσταση του οργανισμού, αλλά και ο τρόπος διεξαγωγής των επιχειρήσεων, ιδίως όσον αφορά τις θαλάσσιες επιχειρήσεις. Κατά τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων στη θάλασσα δημιουργείται ένα θολό τοπίο νομιμότητας, καθ' όσον οι επιχειρήσεις διενεργούνται σε διεθνή ύδατα, ύδατα κρατών- μελών ή σε εδάφη τρίτης χώρας. Επιπλέον, η σύλληψη των παράνομων μεταναστών σε διεθνή ύδατα, σε συνδυασμό με την άμεση συλλογική απέλαση, επαναπατρισμό στις χώρες προέλευσης, παραβιάζει τα δικαιώματα των ατόμων για δίκαιη δίκη και συνεπεία τούτου, ενδέχεται να παραβιάζει την αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement)⁹³. Υπό τα δεδομένα αυτά, ο Frontex έχει επικριθεί έντονα από τη Διεθνή Αμνηστία, στο θεωρεί τη μετανάστευση ως ύψιστο πρόβλημα ασφάλειας και αγνοεί σκόπιμα την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών⁹⁴.

Αυτό υποστηρίζεται περαιτέρω από τη Sarah Wolff (2008) σε μία έρευνα της για τις διμερείς συμφωνίες μεταξύ της Ισπανίας και του Μαρόκου, όπου αναφέρεται σε προβλήματα που συνδέονται με την εξαγωγή των τεχνολογιών επιτήρησης(τεχνογνωσία) και ασφάλειας, με πρωταρχικό σκοπό να εξοπλίσει με μέσα τελευταίας τεχνολογίας τις χώρες από τις οποίες παρατηρείται έξοδος μεγάλου αριθμού μεταναστών, προκειμένου να σταματήσουν οι μεταναστευτικές ροές πριν φθάσουν στο κατώφλι της Ευρώπης. Προηγμένα τεχνολογικά επιτεύγματα στα χέρια μη δημοκρατικών χωρών είναι, προφανώς, μια πράξη, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε τρομερές συνέπειες, όχι μόνο για τους παράνομους μετανάστες αλλά και για τους πολιτικούς αντιπάλους.

2.10. Η θεσμική εξέλιξη του Οργανισμού κατά τα έτη 2009-2013

⁹³ Carrera, S. (2007) 'The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands'. *Center for European Policy Studies*, σελ. 1-33: 25.

⁹⁴ Pandit, N. (2012): *Policing the EU's external border: legitimacy and accountability under scrutiny*. ERA Forum, 13: Pp. 397-410: 402 διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12027-012-0273-9#page-1> (ημερομηνία πρόσβασης 05/04/2015).

2.10.1 Ο αμφιλεγόμενος τομέας της διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ

Ο ορισμός της εθνικής κυριαρχίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με τον ορισμό των εθνικών συνόρων. Όταν ένας οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ασχολείται με έναν τομέα που σχετίζεται άμεσα με την εθνική κυριαρχία των κρατών μελών, αναπόδραστα οδηγούμαστε σε απόσπαση αρμοδιοτήτων. Ο βασικός ρόλος του Frontex είναι ο συντονισμός της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Ενώ στην αρχική πρόταση του Κανονισμού προβλεπόταν η «σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα», στη συνέχεια, όμως, στη τελική ρύθμιση προστέθηκε μία πολύ σημαντική φράση «(...) *συνεργασία με τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*»⁹⁵. Ως εκ τούτου, η δραστηριότητα του Frontex βασίζεται κυρίως στη συνεργασία με τα κράτη μέλη. Η ευθύνη της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης παρέμενε στην αποκλειστική ευθύνη των κρατών- μελών, πλην, όμως, ο Frontex αποτελούσε έναν «απο-πολιτικοποιημένο» εξειδικευμένο όργανο, το οποίο παρείχε τεχνογνωσία και συνεργασία, όποτε και σε όποιο κράτος- μέλος χρειαζόταν.

2.10.2 Τα ιδανικά της Ασφάλειας και των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στο πλαίσιο της Διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ

Η ανάγκη για έναν οργανισμό Διαχείρισης Εξωτερικών Συνόρων βασίζεται στην θεσμοθέτηση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με άλλα λόγια, το άνοιγμα των συνόρων στο εσωτερικό της Ένωσης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, γεγονός, το οποίο απαιτεί την λειτουργία μίας υπηρεσίας που θα είναι επιφορτισμένη με το έργο αυτό.

Ένα πολύ καλό παράδειγμα της συσχέτισης αυτής είναι η κρίση μεταξύ της Γαλλίας και της Ιταλίας, όπου η Ιταλία, γινόταν δέκτης μεγάλων μεταναστευτικών ρευμάτων από τη Βόρεια Αφρική, στο νησί της Λαμπεντούζα, εξόπλιζε τους μετανάστες με ταξιδιωτικά έγγραφα και εν συνεχεία, έμπαιναν σε ένα τρένο προς τη Γαλλία. Η αντίδραση από τη Γαλλία ήταν άμεση, έκλεισαν τα σύνορα μεταξύ της Ιταλίας και της Γαλλίας και αναγκαστικά το τρένο σταμάτησε (Telegraph.co.uk). Εάν οι μεταναστευτικές ροές εισέρχονται ελεύθερα από τα εξωτερικά σύνορα ενός κράτους μέλους σε άλλα μέρη της Ευρώπης, τότε οι εσωτερικές σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών χειροτερεύουν, στο βαθμό που απειλείται το θεμελιώδες δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας. Ως εκ τούτου, ο Frontex προσπαθώντας να μειώσει τις

⁹⁵ Κανονισμός (ΕΚ) 2007/2004.

κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες από την αναποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, συμβάλλει στην ολοένα ολοκληρωμένη εγκαθίδρυση της εσωτερικής ελεύθερης αγοράς. Πρωταρχικός στόχος είναι, αφενός, να παραμείνουν οι παράνομοι μετανάστες έξω από την ευρωπαϊκή επικράτεια και αφετέρου, ο εντοπισμός και η απομάκρυνση των ήδη εισελθόντων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο, το εγχείρημα αυτό είναι πολύ δύσκολο. Η κοινή Επιχείρηση του Frontex, με την κωδική ονομασία Nautilus IV, η οποία έλαβε χώρα για την αντιμετώπιση του ανωτέρω περιστατικού μεταξύ Ιταλίας και Γαλλίας, κατάφερε να μειώσει το παράνομο μεταναστευτικό ρεύμα, αλλά, δέχθηκε έντονη κριτική για παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων: «(...) σκάφος με 75 άτομα που εντοπίστηκε στο ιταλικό νησί Λαμπεντούζα, παραδόθηκε σε ναυτική περίπολο της Λιβύης από την ιταλική ακτοφυλακή, επικουρούμενο από ένα Γερμανικό ελικόπτερο(...), πράξη, η οποία είναι αντίθετη προς την αρχή της μη επαναπροώθησης»⁹⁶.

Όπως φαίνεται στο παράδειγμα, η σύλληψη ανθρώπων δεν είναι απλά μόνο θέμα ασφάλειας, καθώς η διαδικασία επαναπατρισμού μετά την σύλληψη αντίκειται στο υφιστάμενο πλαίσιο για την προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

2.10.3 Το πρόγραμμα της Χάγης και η Διαχείριση των συνόρων της ΕΕ κατά την περίοδο 2004-2009

Κατά την περίοδο μέχρι το 2009, ο Frontex καθοδηγείτο κυρίως από το Συμβούλιο και τις επιτροπές για την επίτευξη των τιθέντων πολιτικών στόχων της Ένωσης. Η επίδραση των εξωτερικών πιέσεων από οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων ήταν πολύ περιορισμένη, ή τουλάχιστον ουσιαστικά στερείτο διαφάνειας, καθ' όσον η σύνταξη, έγκριση και εφαρμογή των προγραμμάτων εργασίας διεξαγόταν από το διοικητικό σκέλος του Frontex.

Η ιδέα του προγράμματος της Χάγης προς ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ένωσης, αποτελεί έναν από τους στόχους που έχουν τεθεί για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων, και συνεπώς, ο Frontex διαδραματίζει έναν εξαιρετικά καθοριστικό ρόλο στον τομέα αυτό. Το πρόγραμμα ξεκίνησε το 2005, διήρκεσε μέχρι

⁹⁶ Wolff, S., Schout A. (2012): *FRONTEX, more of the same?* Centre for European Security, University of Salford. Pp. 1-18: 12, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20120126_FRONTEX_final_schout_wolff.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 05/04/2015).

το 2010 και σε μεγάλο βαθμό καθόριζε τη συνολική πολιτική εντός των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με την τροποποίηση του Κανονισμού για την ίδρυση και την λειτουργία του Οργανισμού και ιδίως μετά την ίδρυση των ομάδων επέμβασης RABIT, επήλθαν οι ακόλουθες αλλαγές: (1) Ύπαρξη ανεξάρτητου προϋπολογισμού, ο οποίος θα επιτρέπει στο Frontex να εξασφαλίσει την αυτονομία του τόσο σε σχέση με τα κράτη μέλη, όσο και με άλλους φορείς. Ο προϋπολογισμός αυτός χορηγείται και εγκρίνεται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα⁹⁷, (2) Ο οργανισμός θεωρείται αυτόνομη νομική, διοικητική και οικονομική οντότητα, πράγμα που σημαίνει ότι ο οργανισμός είναι ελεύθερος να διοικείται κατά τη βούληση του Διοικητικού Συμβουλίου και να διαχειρίζεται με τον τρόπο που επιθυμεί την οικονομική ενίσχυση που του χορηγείται⁹⁸, (3) Δημιουργία των ομάδων RABIT άμεσης παρέμβασης. Σημειώνεται ότι ενώ η ομάδα RABIT ιδρύθηκε μετά την τροποποίηση του 2007, ο κλάδος αυτός της Frontex παρέμεινε ανενεργός τα επόμενα χρόνια. Επιχειρήσεις, όπως η HERA II, χαρακτηρίστηκαν ως κοινή επιχείρηση παρέμβασης, ενώ η ομάδα RABIT κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, παρέμεινε σχετικά αδρανής.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, ο προϋπολογισμός του Frontex εμφανίζεται σημαντικά αυξημένος, με αποτέλεσμα την αύξηση των ατόμων που απασχολούνταν σε αυτόν. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι οι 133 εργαζόμενοι το έτος 2007, αυξήθηκαν σε 254 το έτος 2009.

2.10.4 Η Συνθήκη της Λισαβόνας και το πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Η εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας σηματοδότησε την αρχή μιας νέας εποχής για τον οργανισμό Frontex. Κατά κύριο λόγο, η Συνθήκη της Λισαβόνας κατέστησε για τον οργανισμό νομικά δεσμευτική την υποχρέωση να τηρεί τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ασκώντας με τον τρόπο αυτό πίεση για τη μεταρρύθμιση της προτεραιότητας του Frontex, που είναι η ασφάλεια των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μάλιστα, ο νέος αυτός παράγοντας δημιούργησε περαιτέρω αξιώσεις για τον σεβασμό των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων από τον Frontex. Σχετικά, στο πρόγραμμα εργασίας του 2010, το Συμβούλιο εξέφρασε την πιθανότητα ότι «η Συνθήκη της Λισαβόνας θα διευρύνει κατά πάσα πιθανότητα το

⁹⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 863/2007, αρθρ. 2

⁹⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 863/2007, αρθρ. 2

ρόλο και τις ευθύνες του Frontex (...)»⁹⁹. Δεν είναι βέβαιο εάν είναι η Συνθήκη της Λισαβόνας ανάγκασε το Frontex να προχωρήσει σε «ανθρωπιστική στροφή», ωστόσο, έθεσε τις βάσεις για τη σωστή λειτουργία αυτού.

Το έτος 2009, σηματοδότησε, επίσης, και την έναρξη του προγράμματος της Στοκχόλμης, με βάση τα ιδεώδη του προγράμματος του Τάμπερε του 1999, και του προγράμματος της Χάγης το 2005. Αυτοί οι πολιτικοί στόχοι, οι οποίοι σε μεγάλο βαθμό επιβεβαιώθηκαν με τις καινοτομίες που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας, σχετικά με τη Δικαιοσύνη και την όσο το δυνατόν καλύτερη διασφάλιση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Το τελευταίο αναφέρεται στην συσχέτιση μεταξύ της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον σεβασμό των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, και ειδικότερα στην καθιέρωση της αρχής της μη επαναπροώθησης¹⁰⁰.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – Frontex & Ελλάδα

3.1 Το φαινόμενο της μετανάστευσης στην Ελλάδα

Λόγω της γεωγραφικής της θέσης, η Ελλάδα λειτουργεί ως είσοδος των νόμιμων και παράνομων μεταναστών από τις χώρες της Αφρικής, της Μέσης Ανατολής, αλλά και εν γένει της Ασίας, για τις Ευρωπαϊκές χώρες. Μετά την κατάρρευση της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, παρατηρείται μία αύξηση της μεταναστευτικής ροής προς την Ελλάδα, η οποία δημιούργησε ευκαιρίες για κατοίκους των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης, όπως λ.χ. οι Αλβανοί και οι Βούλγαροι, να κινηθούν προς την Ελλάδα για την αναζήτηση εργασίας και καλύτερου επιπέδου εργασίας. Την ίδια στιγμή, η ανακάλυψη και η χρήση της λεγόμενης «Διαδρομής της Ανατολικής Μεσογείου» (Eastern Mediterranean Route), απέκτησε μεγάλη δυναμική κατά την περίοδο της δεκαετίας του 1990¹⁰¹.

Το έτος 1991, οι ξένοι πολίτες που ζούσαν στην Ελλάδα, υπολογίζονταν περί τις 167.000, αριθμός που αντιστοιχούσε, περίπου, στο 1% του συνολικού πληθυσμού της

⁹⁹ FRONTEX Work Programme 2010 (2010) διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.statewatch.org/news/2010/feb/eu-FRONTEX-work-programme-6674-10.pdf> Pp. 1-91: 18 (ημερομηνία πρόσβασης 20/04/2015).

¹⁰⁰ European Council 2010/C 115/01 (2010): Stockholm Programme διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF> (ημερομηνία πρόσβασης 20/04/2015).

¹⁰¹ Triandafylliou, A. Marouf, M. Nikolova, M. (2009): *Greece: Immigration towards Greece at the eve of the 21st Century. A Critical Assessment*. Citizens and governance in a knowledgebased society. Pp. 13-27, 13 διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP4_Greece.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 14/05/2015).

χώρας, ο οποίος ανερχόταν την χρονιά εκείνη στα 10,3 εκατομμύρια κατοίκους. Μόλις δέκα χρόνια αργότερα, και συγκεκριμένα το έτος 2001, το ποσοστό των αλλοδαπών στην Ελλάδα είχε δεκαπλασιαστεί και ανερχόταν, πλέον, στους 900.000 ανθρώπους, και μάλιστα, περί τους 750.000 προέρχονταν από χώρες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 15, ήτοι ποσοστό 8,2 % του πληθυσμού της χώρας¹⁰². Μετά από, τουλάχιστον, δεκαπέντε έτη εισροής παράνομων μεταναστών στην χώρα μας, είναι πολύ δύσκολο σήμερα, αν όχι αδύνατο, να υπολογιστεί με ακρίβεια ο αριθμός των αλλοδαπών στην χώρα μας. Βάσει αναφορών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), υπολογίζεται ότι κατά το έτος 2010, βρίσκονταν στην ελληνική επικράτεια περί το 1.259.258 αλλοδαποί, εκ των οποίων οι μισοί, τουλάχιστον, ήταν παράνομοι μετανάστες¹⁰³. Από τα ανωτέρω, δύναται να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο αριθμός των μεταναστών στην χώρας αυξήθηκε περισσότερο από 7,5 φορές.

Η χώρα προέλευσης των μεταναστών, που εισέρχονται στην πατρίδα μας, έχει διαφοροποιηθεί σε σχέση με το παρελθόν. Ενώ, όπως ανωτέρω αναφέρθηκε, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η πλειοψηφία των μεταναστών προερχόταν από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, και κυρίως από την Βουλγαρία και την Αλβανία, καθώς, επίσης και από χώρες της Αφρικής και της Μέσης Ανατολής, οι οποίες ταλανίζονταν από την φτώχεια και τις πολεμικές συρράξεις, μετά το 2001, και συγκεκριμένα μετά την τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, όποτε και κηρύχθηκε ο Πόλεμος κατά της Τρομοκρατίας, μεγάλα κύματα μεταναστών από το Ιράκ και το Αφγανιστάν κατευθύνονταν προς την Ελλάδα, αναγκάζοντας τις αρμόδιες αρχές να εντατικοποιήσουν τον έλεγχο των συνόρων. Ακόμα και σήμερα, παρατηρείται αυξημένη εισροή μεταναστών από τις ανωτέρω χώρες, και ειδικότερα από το Αφγανιστάν –υπολογίζεται ότι ποσοστό μεταναστών περί 25,6% είναι Αφγανοί-. Δέον να επισημανθεί ότι μετά την κρίση στην Συρία, πολλοί Σύριοι πρόσφυγες, θύματα των εχθροπραξιών αναζήτησαν καταφύγιο, αρχικά, στην Ελλάδα, με απώτερο στόχο καλύτερες συνθήκες ζωής σε μία χώρα της Ηπειρωτικής Ευρώπης¹⁰⁴.

¹⁰² Triandafylliou, A. Marouf, M. Nikolova, M. (2009): *Greece: Immigration towards Greece at the eve of the 21st Century. A Critical Assessment*. Citizens and governance in a knowledgebased society. Pp. 13-27, 13 διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP4_Greece.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 14/05/2015).

¹⁰³ Kasimis, C. (2012): *Greece: Illegal Immigration in the Midst of Crisis*. Agricultural University of Athens. διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=884> (ημερομηνία πρόσβασης 14/05/2015).

¹⁰⁴ FRONTEX. *ARA 2013: Annually Risk Analysis (2013)* Risk Analysis Unit, Warsaw, Poland, April 2013. Pp. 1-84, 23 διαθέσιμο στον ιστότοπο

Η Ελλάδα, ήδη από την εφαρμογή της συμφωνίας του Σένγκεν το 1990, και ειδικότερα μετά την ανάληψη των υποχρεώσεων που απορρέουν εκ της ανωτέρω συμφωνίας το 2000, αποτέλεσε τόσο προορισμό, όσο και κόμβο για νόμιμους και παράνομους μετανάστες, οι οποίοι επιθυμούν να ταξιδέψουν στο εσωτερικό της Ευρώπης. Η πλειοψηφία της κατηγορίας αυτής των μεταναστών φτάνει στην Ελλάδα, δια μέσου της λεγόμενης Διαδρομής της Ανατολικής Μεσογείου» (Eastern Mediterranean Route), η οποία αποτελεί τη διαδρομή που ακολουθούν μαζικά караβάνια μεταναστών από χώρες με οικονομικές δυσκολίες ή/ και χώρες ταλανιζόμενες από πολεμικές συρράξεις. Θα μπορούσε κάποιος να παρομοιάσει την εν λόγω διαδρομή και τα παρακλάδια αυτής ως ένα μεγάλο ποταμό, ο οποίος αποτελείται από πολλά μικρότερα ρυάκια. Το φαινόμενο αυτό οφείλεται σε ποικίλους παράγοντες και φυσικά, είναι δαπανηρή υπόθεση, η οποία απαιτεί όχι μόνο πληθώρα πόρων, αλλά και ασφαλείς διαδρομές.

Από τη στιγμή που η Ελλάδα είναι ο τελικός προορισμός της εν λόγω διαδρομής, οι περισσότεροι πρόσφυγες διαμένουν προσωρινά σε διάφορες χώρες, πριν καταλήξουν στην χώρας μας. Για παράδειγμα, η Τουρκία θεωρείται το βασικό «κατώφλι» για την είσοδο στην Ελλάδα και από εδώ στην ηπειρωτική Ευρώπη. Βέβαια, μερικοί εκ των μεταναστών όταν φτάσουν στην Τουρκία, επιλέγουν τελικά να παραμείνουν εκεί, όπου υπάρχει μία Α' ποιότητα ζωής και να απορροφηθούν σε διάφορους τομείς απασχόλησης, όπως λ.χ. η γεωργία, ο τουρισμός¹⁰⁵. Όσοι εκ των μεταναστών επιλέξουν να συνεχίσουν το «ταξίδι» τους, εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια, είτε από την ευρύτερη περιοχή του Έβρου, είτε διά θαλάσσης, από τα ελληνικά νησιά¹⁰⁶, αναλόγως την εποχή του έτους και τις καιρικές συνθήκες. Δεδομένης της κατάστασης, τα τελευταία, τουλάχιστον, πέντε έτη, οι αρμόδιες αρχές της Ελλάδος και της Τουρκίας, σε συνεργασία με τον Frontex έχουν αναπτύξει δράσεις για την αντιμετώπιση του φαινομένου της λαθρομετανάστευσης.

http://www.FRONTEx.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 14/05/2015).

¹⁰⁵ FRONTEx. *ARA 2013: Annually Risk Analysis (2013)* Risk Analysis Unit, Warsaw, Poland, April 2013. Pp. 1-84, 22-24 23διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.FRONTEx.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 14/05/2015).

¹⁰⁶ FRONTEx. *ARA 2013: Annually Risk Analysis (2013)* Risk Analysis Unit, Warsaw, Poland, April 2013. Pp. 1-84, 22-24 23διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.FRONTEx.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 14/05/2015).

3.2 Οικονομική και ανθρωπιστική μεταναστευτική κρίση στην Ελλάδα

Αναμφίβολα, η γεωγραφική θέση της Ελλάδας, ως σύνορο μεταξύ Ευρώπης και Ασίας, και η εξαιτίας αυτού αυξημένη μεταναστευτική ροή προς την χώρα, έχουν προκαλέσει αρκετά προβλήματα. Ενώ, κατά τη δεκαετία του 1990, η χώρα επωφελούνταν από την έλευση μεταναστών και στους απορροφούσε στην παραγωγική διαδικασία, την τελευταία δεκαετία, ωστόσο, είχε αρνητική επίπτωση στους τομείς της οικονομίας και της Δημόσιας Διοίκησης εν γένει. Και τούτο διότι, δεν είχε αναπτυχθεί κάποιο νομικό πλαίσιο, το οποίο να ρυθμίζει θέματα αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής ρυθμίζονταν από το Νόμο 1975/1991¹⁰⁷ και τα Προεδρικά Διατάγματα 358/1997¹⁰⁸ και 359/1997¹⁰⁹, επιδίωκαν δε να μειώσουν όσο ήταν δυνατό την μεγάλη αριθμητική απόκλιση μεταξύ νομίμων και παράνομων μεταναστών. Μόλις το έτος 2001, με το Νόμο 2910/2001¹¹⁰ επιχειρήθηκε η πρώτη προσπάθεια για διευθέτηση θεμάτων, που είχαν προκύψει στο πλαίσιο της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών¹¹¹. Περαιτέρω, η οικονομική κρίση, σε συνδυασμό με πραγματοποίηση θεμελιωδών αλλαγών στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχουν επηρεάσει σημαντικά το πεδίο των κοινωνικών παροχών και θεμελιώδεις κυβερνητικούς θεσμούς, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου των συνόρων και του θεσμού του ασύλου.

Αναφορικά με τις θεμελιώδεις αλλαγές που έλαβαν χώρα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συνθήκη «Δουβλίνο II», που ισχύει από το έτος 2003, έχει προκαλέσει σημαντικές διαφοροποιήσεις στον υφιστάμενο τρόπο συνεργασίας στα πλαίσια της συμφωνίας του Σένγκεν. Ειδικότερα, ο Κανονισμός 343/2003, προβλέπει ότι ο μετανάστης έχει δικαίωμα να αιτηθεί άσυλο στις αρμόδιες αρχές της ευρωπαϊκής χώρας, στην οποία θα εισέλθει για πρώτη φορά. Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, με την συνθήκη αυτή επλήγησαν σημαντικά οι περιφερειακές ευρωπαϊκές χώρες, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Η χώρα μας μετατράπηκε από κόμβο μεταναστών σε «πύλη εισόδου» προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι, κατά την περίοδο αυτή,

¹⁰⁷ Ν. 1975/1991 (ΦΕΚ Α' 184/1991), *Είσοδος - έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις.*

¹⁰⁸ Π.Δ. 358/1997 (ΦΕΚ Α' 240/1997), *Προϋποθέσεις και διαδικασία, για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.*

¹⁰⁹ Π.Δ. 359/1997 (ΦΕΚ Α' 240/1997), *Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς.*

¹¹⁰ Ν. 2910/2001 (ΦΕΚ Α' 91/2001). *Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις*

¹¹¹ Σαρρής, Ν. (2008) *Θεσμικό Πλαίσιο της Μετανάστευσης σε Εθνικό & Ευρωπαϊκό Επίπεδο*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, σελ. 27-30.

αυξήθηκε η ροή μεταναστών που προερχόταν από τη λεγόμενη «Διαδρομή της Ανατολικής Μεσογείου», δημιουργώντας σοβαρά γραφειοκρατικά προβλήματα, ιδιαίτερα στις αρμόδιες υπηρεσίες για την χορήγηση ασύλου, και καθ' αυτόν τον τρόπο, μεταξύ και των λοιπών άλλων αιτιών, η συγκυρία της οικονομικής κρίσης βρήκε την ελληνική διοίκηση κατακερματισμένη. Παράλληλα, ορισμένες γειτονικές με την Ελλάδα χώρες, όπως λ.χ. η Ιταλία, εντατικοποίησαν τον έλεγχο σε περιοχές, από τις οποίες διέρχονταν, συνήθως, τα καραβάνια των παράνομων μεταναστών, αναγκάζοντας τους μετανάστες να προσεγγίζουν την Ελλάδα¹¹². Από τότε που ξέσπασε η οικονομική κρίση στην Ελλάδα, και σε συνδυασμό με τις ανωτέρω συγκυρίες, παρατηρούνται σοβαρά προβλήματα στην διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδος, καθώς επίσης, και στις υπηρεσίες μετανάστευσης και ασύλου, με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν οι κατάλληλες συνθήκες είτε για άμεση μέριμνα για την κάλυψη των βασικών αναγκών των παράνομων μεταναστών, είτε για σεβασμό των βασικών δικαιωμάτων τους.

Τέλος, δέον να επισημανθεί ότι η απουσία ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, σε συνδυασμό με την αθρόα έλευση μεταναστών, επηρέασε σε μεγάλο βαθμό την στάση της ελληνικής κοινωνίας, η οποία άρχισε να εκδηλώνει συναισθήματα ξενοφοβίας και ρατσισμού¹¹³. Περαιτέρω, ήδη, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, τα θέματα μετανάστευσης είχαν συνδεθεί με παράνομες δραστηριότητες, όπως λ.χ. το οργανωμένο έγκλημα, η διακίνηση ναρκωτικών, η τρομοκρατία, το λαθρεμπόριο εν γένει¹¹⁴. Η εξέλιξη, αυτή βέβαια, είναι συνυφασμένη με την τάση που επικρατούσε στην ηπειρωτική Ευρώπη, δυνάμει της οποίας η μετανάστευση συνδέθηκε με θέματα εσωτερικής ασφάλειας, με αποτέλεσμα μεγάλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Αγγλία, η Γαλλία, η Γερμανία να αναθεωρήσουν την μέχρι πρότινος ακολουθούμενη μεταναστευτική πολιτική και να επιδιώξουν σε κοινοτικό, πλέον, επίπεδο την εξεύρεση λύσης για το μεταναστευτικό.

3.3. Επιχειρήσεις του Frontex στην Ελλάδα

¹¹² Triandafylliou, A., Ambrosini, M. (2011): *Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-Keeping Serving the Labour Market*. European Journal of Migration and Law 13 (2011). Pp. 263-271 διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/24734> (ημερομηνία πρόσβασης 24/04/2015).

¹¹³ Karyotis, G. & Patrikios, S. (2010) 'Religion, Securitization and Anti-Immigration Attitudes: The Case of Greece'. *Journal of Peace Research*, 47 (1), σελ. 43-57, 45.

¹¹⁴ Tsoukala, A. (2005) 'Looking at Immigrants as Enemies'. Στο D. Bigo & E. Guild (επιμ.) *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, σελ. 161-192. Aldershot: Ashgate, σελ. 170.

Οι κοινές επιχειρήσεις (joint operations) αποτελούν το θεμελιώδες κομμάτι της λειτουργίας του οργανισμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των κοινών επιχειρήσεων, γεγονός που αναδεικνύει τον ενισχυμένο ρόλο του οργανισμού στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενδεικτικά αναφέρουμε, ότι κατά το έτος 2006 πραγματοποιήθηκαν οκτώ κοινές επιχειρήσεις, ενώ, μόλις την επόμενη χρονιά, ο αριθμός των επιχειρήσεων τριπλασιάστηκε. Κατά το έτος δε 2011, εξακολουθεί να παρατηρείται αυξανόμενη τάση των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων, οπότε και έλαβαν χώρα επτά θαλάσσιες και χερσαίες αποστολές, όπως, επίσης, και εικοσιπέντε κοινές επιχειρήσεις επιστροφής¹¹⁵.

Ειδικότερα, και σε σχέση με την χώρα μας, ο συνδυασμός της δεινής οικονομικής και πολιτικής ανάπτυξης, καθώς, επίσης, και η αύξηση της παράνομης μετανάστευσης, αποτελούν παράγοντες που ανάγκασαν τόσο την επιτροπή για την Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και τον Frontex να αναγάγουν την Ελλάδα σε στόχο- προτεραιότητα των δραστηριοτήτων τους. Λόγω της εκτεταμένης έκτασης των συνόρων της και την ως εκ τούτου αυξημένη μεταναστευτική ροή, η Ελλάδα φιλοξενεί ένα μεγάλο μέρος των επιχειρήσεων του οργανισμού. Η πρώτη δράση του Frontex στην Ελλάδα ήταν η κοινή επιχείρηση με την κωδική ονομασία «Ποσειδώνας», η οποία έλαβε χώρα το έτος 2006, με κύρια δράση την περιπολία των παράκτιων ακτών της Ελλάδας και της Τουρκίας. Περαιτέρω, οι επιχειρησιακές δραστηριότητες με την ονομασία «Ποσειδώνας» αφορούν και τα χερσαία σύνορα μεταξύ Ελλάδας- Τουρκίας και Βουλγαρίας- Τουρκίας και ταυτόχρονα, αποτελούν τις μεγαλύτερες και πιο σημαντικές επιχειρήσεις του Frontex¹¹⁶.

Αναφορικά με τις επιχειρήσεις στα χερσαία σύνορα, οι κοινές επιχειρήσεις με την ονομασία «Ποσειδώνας», όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, ξεκίνησαν το έτος 2006 και διακόπηκαν μία φορά, το έτος 2010, προκειμένου να πραγματοποιηθεί η αποστολή “Rabit”. Εν συνεχεία, το Μάρτιο του 2011, η επιχείρηση με την ονομασία «Ποσειδώνας» πραγματοποιήθηκε εκ νέου. Στην επιχείρηση αυτή, που διήρκεσε ένα έτος, έλαβαν μέρος είκοσι τέσσερα (24) κράτη- μέλη, με 80 εμπειρογνώμονες, ενώ ο

¹¹⁵ Frontex (2012a) ‘Archive of Accomplished Operations’ διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations> (ημερομηνία πρόσβασης 13/05/2015).

¹¹⁶ Κοινές Επιχειρήσεις “Poseidon Land” και “Poseidon Sea”. Ως προς τη χερσαία επιχείρηση “Ποσειδώνας” θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι χώρες που τη φιλοξενούν είναι η Ελλάδα και η Βουλγαρία.

προϋπολογισμός της εν λόγω επιχείρησης ανερχόταν στο ποσό των 7.709.719,00 ευρώ¹¹⁷. Για λόγους, όμως, που ανέκυπταν από την αύξηση του ποσοστού εισροής μεταναστών στην χώρα μας, η επιχείρηση αυτή συνεχίστηκε και την επόμενη χρονιά, ενώ, ειδικότερα, για την περιοχή του Έβρου, όπου καταγράφεται έντονη μεταναστευτική πίεση και υπάρχει ανάγκη για αδιάλειπτη επιτήρηση των συνόρων, ελήφθη η απόφαση, η επιχείρηση «Ποσειδώνας» να διεξαχθεί αδιάκοπα. Δέον να επισημανθεί ότι παρά τις επιχειρησιακές προσπάθειες, η εισροή παράνομων μεταναστών παραμένει σε υψηλά επίπεδα, γεγονός που έχει δημιουργήσει αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα την εν λόγω επιχείρησης στην περιοχή.

Τουναντίον, η επιχείρηση στο πλαίσιο του Frontex, φαίνεται να έχει καλύτερα αποτελέσματα στον τομέα των θαλάσσιων συνόρων, καθ' όσον παρατηρήθηκε μείωση του ποσοστού των παράνομων μεταναστών. Υπολογίζεται, ότι με την ανάπτυξη της επιχείρησης με την ονομασία «Ποσειδώνας», οι παράνομες μεταναστευτικές ροές μειώθηκαν περί 98%!¹¹⁸. Θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι η δια θαλάσσης επιχειρησιακή δραστηριότητα του Frontex, υποχρέωσε τους μετανάστες, αλλά, κυρίως, τα οργανωμένα δίκτυα διακίνησης μεταναστών, να στραφούν προς τα χερσαία σύνορα¹¹⁹.

Η συμμετοχή της χώρας μας στον οργανισμό Frontex δεν περιορίζεται μόνο στις επιχειρησιακές δραστηριότητες με την ονομασία «Ποσειδώνας», αλλά λαμβάνει μέρος και σε άλλες επιχειρήσεις που αφορούν την επιτήρηση των χερσαίων, θαλάσσιων και εναερίων συνόρων, όπως λ.χ. οι κοινές επιχειρήσεις “Focal Points Land” και “Focal Points Air”¹²⁰. Μάλιστα, μεταξύ της Ελλάδας και του οργανισμού Frontex υπεγράφη τον Απρίλιο του 2012, μνημόνιο συνεργασίας, με αντικείμενο την επιτήρηση των συνόρων και την αντιμετώπιση των παράνομων μεταναστευτικών ροών.

¹¹⁷ Balkanalysis.com (2011) ‘*Safeguarding Europe’s Southern Borders: Interview with Klaus Roesler, Director of Operations Division, Frontex*’, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.balkananalysis.com/greece/2011/09/23/safeguarding-europe%e2%80%99s-southern-borders-interview-with-klaus-roesler-director-of-operations-division-frontex/> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).

¹¹⁸ Βραδέλης, Σ. (2011) *Μείωση Λαθρομεταναστών στα Θαλάσσια Ελληνοτουρκικά Σύνορα λόγω Frontex: Οι Δουλέμποροι Προτιμούν τον Έβρο, Τα Νέα*, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4648494> (ημερομηνία πρόσβασης 13/04/2015).

¹¹⁹ Βραδέλης, Σ. (2011) *Μείωση Λαθρομεταναστών στα Θαλάσσια Ελληνοτουρκικά Σύνορα λόγω Frontex: Οι Δουλέμποροι Προτιμούν τον Έβρο, Τα Νέα*, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4648494> (ημερομηνία πρόσβασης 13/04/2015).

¹²⁰ Frontex (2012a) ‘*Archive of Accomplished Operations*’ διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations> (ημερομηνία πρόσβασης 13/05/2015).

3.3.1. Κοινή Επιχείρηση «Ποσειδώνας» 2009

Ο πρωταρχικός σκοπός της κοινής επιχείρησης με την ονομασία «Ποσειδώνας», που πραγματοποιήθηκε κατά το έτος 2009, ήταν (α) η αποφυγή της αύξησης του αριθμού των παράνομων μεταναστών, (β) η αντιμετώπιση της διασυνοριακής εγκληματικότητας και (γ) η λήψη μέτρων εναντίον των παράνομων μεταναστών, που είχαν ήδη εισέλθει στην ελληνική επικράτεια¹²¹. Η εν λόγω κοινή επιχειρησιακή δραστηριότητα συνεπαγόταν αυξημένη επιτήρηση των συνόρων και έλεγχο των προσώπων, τα οποία διέρχονται τα ελληνικά σύνορα, ήτοι απώτερος στόχος ήταν η διασφάλιση των συνόρων, καθ' όσον, αφενός, η κατάσταση στο πεδίο της μετανάστευσης ήταν δεινή και αφετέρου ήταν έκδηλη η αδυναμία των ελληνικών αρχών να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά την ήδη δημιουργηθείσα κατάσταση.

Στην εν λόγω κοινή επιχείρηση, ο Frontex διέθεσε πολλά μέσα για την πραγματοποίηση της επιχειρησιακής δραστηριότητας, και συγκεκριμένα χρησιμοποίησε, εκτός από τους διερμηνείς, τέσσερα ανοιχτά σκάφη θαλάσσης, έξι περιπολικά σκάφη της ακτοφυλακής, δεκατρία παράκτια περιπολικά σκάφη, έξι αεροπλάνα, τέσσερα ελικόπτερα και 152 επιχειρησιακούς εμπειρογνώμονες¹²². Η αποτελεσματικότητα της κοινής επιχείρησης με την ονομασία «Ποσειδών» 2009 ήταν ιδιαίτερος ικανοποιητική, καθ' όσον επιτεύχθηκε σημαντική μείωση της μεταναστευτικής ροής προς την Ελλάδα, τόσο από ξηρά, όσο και από θαλάσσης, που ανερχόταν σε ποσοστό 40% σε σύγκριση με το έτος 2008¹²³.

Για πρώτη φορά στην ιστορία του οργανισμού Frontex, κατά τη διενέργεια συνοριακών ελέγχων, διερμηνείς συνεπικουρούσαν το έργο των ελεγκτικών αρχών. Η χρήση διερμηνέων, οι οποίοι γνώριζαν πολλές γλώσσες, κατέστησε δυνατή την αναγνώριση των παράνομων μεταναστών και οδήγησε στην ανακάλυψη σημαντικού αριθμού ατόμων που υποκρίνονταν τους προερχόμενους από χώρες όπου μαίνονται εμφύλιοι πόλεμοι ή επικρατεί περιβάλλον εθνοτικής βίας¹²⁴. Οι διερμηνείς

¹²¹ FRONTEX Work Programme 2009 (2009) διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201012/20101206ATT06789/20101206ATT06789EN.pdf Pp. 1-82> (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

¹²² FRONTEX Work Programme 2009 (2009) διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201012/20101206ATT06789/20101206ATT06789EN.pdf Pp. 1-82> (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

¹²³ FRONTEX, Γενική Έκθεση 2009 (2009), διαθέσιμο στον ιστότοπο http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2009/frontex-2010-0005-00-00-enel.pdf, σελ. 30 (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

¹²⁴ FRONTEX, Γενική Έκθεση 2009 (2009), διαθέσιμο στον ιστότοπο http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2009/frontex-2010-0005-00-00-enel.pdf, σελ. 31 (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

υποστηρίζονται και από τις τοπικές αρχές, προκειμένου να γίνει πιο εύκολα η διαδικασία ταυτοποίησης. Οι μετανάστες, οι οποίοι συνελήφθησαν, τοποθετήθηκαν σε κέντρα κράτησης, και εν συνεχεία, επαναπατρίστηκαν με την συνδρομή των ελληνικών αρχών¹²⁵. Όπως, χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Γενική Έκθεση του έτους 2009, η επιστράτευση διερμηνέων αποσκοπούσε συγκεκριμένα στον εντοπισμό των παράνομων μεταναστών και την πρόληψη των παράνομων μεταναστευτικών ροών, με βάση την εμπειρία και τη συνεργασία με τις τοπικές αρχές¹²⁶. Η πολύ συγκεκριμένη αποστολή των διερμηνέων, ως επιχειρησιακό μέσο, αποτελεί ένδειξη της ιδιαιτερότητας των δράσεων του Frontex στο στάδιο αυτό: ναί μεν, πρωταρχικός στόχος είναι ο περιορισμός των μεταναστών έξω από τα σύνορα της χώρας, ωστόσο, η χρήση διερμηνέων κατά την διαχείριση των συνόρων είναι κρίσιμη, από πολλές απόψεις, όπως, για παράδειγμα η διαπίστωση εάν ο αιτών άσυλο, έχει νόμιμο δικαίωμα προς τούτο. Συγκεκριμενοποιεί τον σκοπό του οργανισμού, όπως οριοθετείται από τον Κανονισμό 2004/2007 και λειτουργεί με βάση τις ακολουθούμενες πολιτικές του προγράμματος Χάγη- Στοκχόλμη, ήτοι τη διασφάλιση και τη σφράγιση των συνόρων υπό την πίεση της παράνομης μετανάστευσης.

Η Γενική Έκθεση του έτους 2009, η οποία δημοσιεύθηκε από τον Frontex αναφέρει ότι οι επιχειρησιακοί στόχοι της κοινής επιχείρησης επιτεύχθηκαν, αλλά υπάρχει σαφής ανάγκη για στενότερη συνεργασία μεταξύ των τοπικών αρχών¹²⁷. Ο όρος «σαφής ανάγκη» αναφέρεται στα προβλήματα συνεργασίας μεταξύ του οργανισμού Frontex και των αρμόδιων ελληνικών αρχών. Εκείνη την περίοδο, Έλληνες συνοριοφύλακες φέρεται να διαμαρτύρονταν στον ελληνικό τύπο για έλλειψη συνεννόησης μεταξύ των ελληνικών αρχών και των αξιωματικών του Frontex, τους οποίους κατηγορούσαν ότι έλαβαν μόνοι τους αποφάσεις για τον εντοπισμό και τη μεταφορά δεκάδων μεταναστών¹²⁸. Με άλλα λόγια ο Frontex, δεν περιορίστηκε στον ρόλο του συντονιστή, αλλά φέρεται να έλαβε αποφάσεις για τομείς που ενέπιπταν στις αρμοδιότητες των ελληνικών αρχών. Σύμφωνα με τους καταστατικούς του σκοπούς, ο Frontex θα έπρεπε μόνο να παράσχει ανθρώπινο

¹²⁵ FRONTEX Work Programme 2009 (2009) διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201012/20101206ATT06789/20101206ATT06789EN.pdf> Pp. 1-82, σελ. 27 (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

¹²⁶ FRONTEX Work Programme 2009 (2009) διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201012/20101206ATT06789/20101206ATT06789EN.pdf> Pp. 1-82, σελ. 28 (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

¹²⁷ FRONTEX, Γενική Έκθεση 2009 (2009), διαθέσιμο στον ιστότοπο http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2009/frontex-2010-0005-00-00-enel.pdf, σελ. 12 (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

¹²⁸ Keller, S, et.al (2012): *FRONTEX Agency: Which guarantees for Human Rights*, Die Grünen, Europäische Freie Allianz, 2012. Pp. 1-47, σελ. 12.

δυναμικό και να συντονίσει τις επιχειρησιακές δραστηριότητες, και οι Έλληνες αξιωματικοί να ηγηθούν των επιχειρήσεων.

Η συμμετοχή της Τουρκίας στην συντονισμένη κοινή επιχείρηση αποτέλεσε το σημείο- κλειδί για την επιτυχία των στρατηγικών στόχων, που έθεσε ο Frontex με την εν λόγω επιχειρησιακή δραστηριότητα. Κατόπιν επίσης πρόσκλησης από τον οργανισμό, οι αρμόδιες τουρκικές αρχές συμφώνησαν να συνεργαστούν, έχοντας κατά νου μελλοντική συνεργασία σε επιχειρήσεις στον τομέα του ελέγχου των συνόρων¹²⁹. Παρά τη συμφωνία των εταίρων του οργανισμού με την Τουρκία, οι κοινές επιχειρησιακές δράσεις εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν προβλήματα στα θαλάσσια σύνορα μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας. Τη στιγμή, που το Ελληνικό Λιμενικό, λόγω της οικονομικής κρίσης δεν διαθέτει επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους για την περιφρούρηση των θαλασσίων συνόρων, η τουρκική ακτοφυλακή κατέβαλε ελάχιστες προσπάθειες για την αποτροπή των μεταναστών από την προσέγγιση των ελληνικών συνόρων¹³⁰. Κατά συνέπεια, οι ελληνικές αρχές και ο Frontex βίωσαν αντίξοες συνθήκες κατά την προσπάθειά τους να εμποδίσουν τους μετανάστες να εισέλθουν στην ελληνική επικράτεια, και ως εκ τούτου η μείωση του ποσοστού των παράνομων μεταναστών περί 40%, κάθε άλλο, παρά επιτυχημένη δύναται να θεωρηθεί.

Μέχρι το έτος 2009, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ενσωματώθηκε στον κοινό πυρήνα διδακτέας ύλης στην εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων, και έτσι στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα κατάρτισης των τελευταίων περιλαμβάνεται ο πλήρης σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η απαγόρευση διάκρισης λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Μια πτυχή των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εφαρμόστηκε στην πράξη, δια μέσου της κατάρτισης.

Παρά τις αλλαγές αυτές, οι ελληνικές αρχές και ο Frontex κατηγορήθηκαν για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά το έτος 2009. Κατηγορήθηκαν οι ελληνικές αρχές, ότι ανέπτυξαν τον δικό τους τρόπο, προκειμένου να αντιμετωπίσουν την κρίσιμη κατάσταση, που είχε διαμορφωθεί στα ελληνο-τουρκικά σύνορα και ειδικότερα, σύμφωνα με αναφορές από οργανώσεις προστασίας των ανθρωπίνων

¹²⁹ FRONTEX, Γενική Έκθεση 2009 (2009), διαθέσιμο στον ιστότοπο http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2009/frontex-2010-0005-00-00-enel.pdf, σελ. 13 (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

¹³⁰ FRONTEX, Γενική Έκθεση 2009 (2009), διαθέσιμο στον ιστότοπο http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2009/frontex-2010-0005-00-00-enel.pdf, σελ. 27 (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

δικαιωμάτων, οι πρόσφυγες που συνελήφθησαν στα ελληνικά χωρικά ύδατα κακοποιήθηκαν και βασανίστηκαν από Έλληνες λιμενοφύλακες, έπεσαν θύματα κλοπής των τελευταίων και στην συνέχεια εγκαταλείφθηκαν είτε στη θάλασσα ή σε ακατοίκητα νησιά¹³¹.

Περαιτέρω, δέον να επισημανθεί ότι οι κατηγορίες αυτές δεν αφορούσαν μόνο τους ελέγχους, που γίνονταν στην θάλασσα, στο πλαίσιο της επιχείρησης με την ονομασία «Ποσειδώνας». Μη κυβερνητικές Οργανώσεις, που ασχολούνταν με την διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καταφέρονταν κατά των ελεγκτικών αρχών της επιχείρησης «Ποσειδώνας» του έτους 2009 και ειδικότερα, υποστήριζαν ότι οι συνοριοφύλακες κακοποιούσαν λεκτικά και σωματικά τους μετανάστες κατά την διάρκεια του ελέγχου των ταξιδιωτικών εγγράφων των τελευταίων, καθώς και ότι κατέστρεφαν προσωπικά αντικείμενα και αναγνωριστικά έγγραφα των μεταναστών¹³². Επιπροσθέτως, ο Βοηθός του Συνηγούρου του Πολίτη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα δήλωσε ότι οι συνοριοφύλακες διεξήγαγαν ελέγχους, βασιζόμενους σε φυλετικά κριτήρια¹³³.

Σε αντίκρουση των ανωτέρω κατηγοριών, δεν δόθηκε καμία πειστική απάντηση ούτε από τα κράτη- μέλη που συμμετείχαν στην κοινή επιχείρηση, ούτε από τον Frontex, ούτε και από την Ελλάδα, καθώς όλοι φρόντισαν να διαχωρίσουν την θέση τους και να δηλώσουν ότι δεν φέρουν καμία ευθύνη για τα ανωτέρω εγκλήματα. Εξάλλου, λόγω της συλλογικότητας που χαρακτήριζε την επιχείρηση, ήταν δύσκολο να αποδειχθεί ποιος ήταν υπεύθυνος για την απάνθρωπη αυτή συμπεριφορά σε βάρος των μεταναστών. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην επίσημη ανακοίνωση του Frontex τονίζεται ότι οι ελληνικές αρχές ηγούνταν των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων, ενώ, η ελληνική πλευρά δήλωνε ότι ο Frontex ήταν υπεύθυνος για την ανάπτυξη των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο του «Ποσειδώνα»¹³⁴. Μάλιστα, το Γραφείο του ΟΗΕ στην Ελλάδα εξέφρασε μεγάλη ανησυχία αναφορικά με αυτήν την σύγκυση των ρόλων μεταξύ των ελληνικών αρχών και του Frontex και πρότεινε την

¹³¹ U.S Department of State (2010): *2010 Human Rights Report Greece*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 08.04.2011. Pp. 1-37, σελ. 2, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154427.htm> (ημερομηνία πρόσβασης 28/03/2015).

¹³² U.S Department of State (2010): *2009 Human Rights Report Greece*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 11.03.2010. Pp. 1-36, σελ. 3, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136034.htm> (ημερομηνία πρόσβασης 28/03/2015).

¹³³ U.S Department of State (2010): *2009 Human Rights Report Greece*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 11.03.2010. Pp. 1-36, σελ. 3, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136034.htm> (ημερομηνία πρόσβασης 28/03/2015).

¹³⁴ Korp, K. (2012): *Europes Borders*. D+C Development and Cooperation, 23/05-2013, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.dandc.eu/en/article/human-rights-problems-eu-border-agency-FRONTEx> (ημερομηνία πρόσβασης 01/04/2015).

εγκαθίδρυση ενός ξεκάθαρου μνημονίου συνεργασίας μεταξύ των δύο πλευρών, ενώ παράλληλα, διεξήχθησαν έρευνες για τυχόν παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, παρά το γεγονός ότι δεν υπήρχαν επίσημες καταγγελίες τόσο για τις ελληνικές αρχές, όσο και για τον Frontex.

3.3.2. Επιχείρηση “Rabit” 2010

Οι ελληνικές αρχές, κατά τη διάρκεια των εννέα πρώτων μηνών του έτους 2010 και σε σύγκριση με την αντίστοιχη περίοδο του 2009, κατέγραψαν αύξηση στο ποσοστό των παράνομων μεταναστευτικών εισροών στην περιοχή του Έβρου κατά 371,94%¹³⁵. Έτσι, η Ελλάδα αποφάσισε να ζητήσει τη συνδρομή του Frontex για τη διαχείριση αυτής της έκτακτης κατάστασης, γεγονός που αποδεικνύει ότι, παρά τις προσπάθειες και τη συνεχή συνεργασία των ελληνικών αρχών με το Frontex, η χώρα αντιμετώπιζε μεγάλο πρόβλημα εξαιτίας του μεγάλου αριθμού των μεταναστών, που περνούσαν τα ελληνικά σύνορα σε καθημερινή βάση, καθώς, επίσης, και της έλλειψης οικονομικών και ανθρώπινων πόρων για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Συγκεκριμένα, στις 24 Οκτωβρίου 2010 ο υπουργός Προστασίας του Πολίτη υπέβαλε αίτημα ενεργοποίησης του ευρωπαϊκού μηχανισμού αλληλοβοήθειας για την ανάπτυξη των συνοριακών ομάδων ταχείας επέμβασης (Rapid Border Intervention Teams - RABITs). Στην αίτηση που υπέβαλε, η Ελλάδα υποστήριξε ότι, εφόσον η πλειοψηφία των μεταναστών που επιδιώκουν να εισέλθουν στην χώρα, επιθυμεί να προχωρήσει περαιτέρω στο εσωτερικό της Ευρώπης, είναι προφανής ο λόγος για τον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει συμφέρον να ανακόψει την ροή αυτή¹³⁶. Η συνδρομή αυτή προς τις ελληνικές αρχές για τη περιφρούρηση του κυρίου σημείου εισόδου των μεταναστών, θα ωφελούσε, όχι μόνο την Ελλάδα, αλλά και την Ευρωπαϊκή Ένωση εν γένει¹³⁷.

Ο τότε αρμόδιος Επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Cecilia Malmström, επεσήμανε ότι *«Η κατάσταση ... γίνεται όλο και πιο ανησυχητική.*

¹³⁵ Νταλούκας, Δ. & Ζαχόπουλος, Κ. (2010) ‘Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κ-Μ της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Κοινή Επιχείρηση στα Ελληνοτουρκικά Χερσαία Σύνορα «Rabit 2010»’. *Αστυνομική Ανασκόπηση*, Νοέμβριος - Δεκέμβριος 2010, σελ. 20.

¹³⁶ FRONTEX RABIT Operation 2010 - Evaluation Report (2011), FRONTEX, Warsaw, Poland. Pp. 1-20, διαθέσιμο στον ιστοτόπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 01/04/2015).

¹³⁷ FRONTEX General Report 2010 (2011) FRONTEX, Warsaw Poland. Pp. 1-50, σελ. 24, διαθέσιμο στον ιστοτόπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/Governance_documents/Annual_report/2010/FRONTEX_general_report_2010.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 22/04/2015).

Οι ροές των ανθρώπων που διασχίζουν παράνομα τα σύνορα έχουν αυξηθεί σε ανησυχητικό επίπεδο και η Ελλάδα δεν είναι προφανώς σε θέση να αντιμετωπίσει μόνη της την κατάσταση αυτή»¹³⁸. Τα κράτη- μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έδειξαν αυξημένο ενδιαφέρον για τις συνεχιζόμενες προσπάθειες για εντοπισμό των μεταναστών που μέσω της Ελλάδας, επιχειρούν να εισέλθουν στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συμφώνησαν για την πρώτη υποχρεωτική συνεργασία στον τομέα ασφάλειας σε επίπεδο Ένωσης. Η αυξημένη μεταναστευτική ροή στην Ελλάδα αντιμετωπίστηκε ως έκτακτη ανάγκη, προκειμένου να διασφαλιστούν τα ευρωπαϊκά σύνορα. Η επιχειρησιακή ομάδα “Rabit” θεωρήθηκε ως το κατάλληλο εργαλείο για την αντιμετώπιση των παράνομων μεταναστευτικών ροών προς την Ελλάδα, η οποία εκδηλώθηκε ως σαν στρατιωτική επιχείρηση, με τη διάθεση πολλών πόρων, όπως έκτακτο ανθρώπινο δυναμικό, ελικόπτερα, οχήματα και σκάφη.

Κατά τη διάρκεια της επιχειρησιακής περιόδου, η οποία διήρκησε από τον Νοέμβριο του 2010 έως και το Μάρτιο του 2011, έκτακτοι υπάλληλοι, προερχόμενοι από τα 26 κράτη-μέλη, επιστρατεύτηκαν, προκειμένου να βοηθήσουν τις ελληνικές ελεγκτικές αρχές κατά τον έλεγχο των παραμεθόριων περιοχών, καθώς και τον εντοπισμό παράνομων μεταναστών¹³⁹. Η ανάπτυξη της επιχείρησης Rabit στα Ελληνικό-τουρκικά σύνορα σταθεροποίησε την κατάσταση και μείωσε τον αριθμό των μεταναστών σε σχέση με το έτος 2010, σύμφωνα με τον Frontex και τις ελληνικές αρχές. Τον Οκτώβριο του 2010, πριν από την έναρξη της επιχείρησης, ανιχνεύτηκαν συνολικά 7.607 άτομα στα Ελληνικό-τουρκικά χερσαία σύνορα, ενώ, τον Φεβρουάριο του 2011 μόλις 1.632 άτομα. Από την ανάπτυξη της επιχείρησης Rabit, οι παράνομες διελύσεις μειώθηκαν κατά ποσοστό 75%, ενδεικτικό της αποτελεσματικότητας του Frontex¹⁴⁰. Στο πλαίσιο αυτό, η Ελλάδα υιοθέτησε ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο και τη Διαχείριση της Μετανάστευσης υπό την αιγίδα του Frontex για την αντιμετώπιση της « (...) άνευ προηγουμένου πίεσης των ελληνικών υπηρεσιών ασύλου και διαχείρισης της μετανάστευσης (...) [προκειμένου να]

¹³⁸ Δήλωση του Επιτρόπου για θέματα Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Cecilia Malmström, ως απάντηση προς το αίτημα της Ελληνικής Κυβέρνησης για συνδρομή μέσω της επιχείρησης Rabit. MEMO/10/516, Βρυξέλλες, 24 Οκτωβρίου 2010.

¹³⁹ FRONTEX RABIT Operation 2010 - Evaluation Report (2011), FRONTEX, Warsaw, Poland. Pp. 1-20, σελ. 7, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf

(ημερομηνία πρόσβασης 23/04/2015).

¹⁴⁰ FRONTEX RABIT Operation 2010 - Evaluation Report (2011), FRONTEX, Warsaw, Poland. Pp. 1-20, σελ. 12, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf

(ημερομηνία πρόσβασης 23/04/2015).

(...) διαχειριστούν, με αποτελεσματικό και συνεκτικό τρόπο, τις ανάγκες των αιτούντων στην Ελλάδα, άσυλο» (MEMO / 10/450) .

Η άκρως αποτελεσματική περιφρούρηση των συνόρων είχε ως συνέπεια την αναπάντεχη –ίσως- επιβάρυνση των ελληνικών υπηρεσιών χορήγησης ασύλου, ενώ διατυπώνονταν φόβοι για ακόμα μεγαλύτερη επιβάρυνση. Λόγω της εντατικοποίησης της πίεσης που δέχονταν το σύστημα, σε συνδυασμό με την έλλειψη εθνικής πολιτικής βούλησης, το εθνικό σχέδιο κρίθηκε αναποτελεσματικό.

Κατά την προετοιμασία της κοινής επιχείρησης "Rabit" ο αξιωματικός του Frontex, Leszek Szymanski, ο οποίος ήταν επικεφαλής του Επιχειρησιακού Τμήματος, επισκέφθηκε πολλά κέντρα κράτησης τον Οκτώβριο του 2010, και διαπίστωσε ότι οι εγκαταστάσεις ήταν υπερπλήρεις, σύμφωνα με τις αναφορές του Παρατηρητηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, καθώς, επίσης, και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπροσθέτως, ο Frontex ζήτησε ρητώς από τις ελληνικές αρχές να καλυτερεύσει τις συνθήκες στα κέντρα κράτησης και να ιδρύσει περισσότερα κέντρα κράτησης, προκειμένου να φιλοξενήσουν τον υψηλό αριθμό των παράνομων μεταναστών¹⁴¹.

Η δραστική αύξηση των ελληνικών κέντρων κράτησης οδήγησε τελικά στην κατάρρευση του ελληνικού συστήματος ασύλου. Τον Σεπτέμβριο του 2010, ο Ύπατος Αρμοστής των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες κήρυξε την κατάσταση στην Ελλάδα, ως μια ανθρωπιστική κρίση με τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

«Οι συνθήκες για τους αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα, η οποία είναι μια από τις κύριες πύλες εισόδου προς την ΕΕ, είναι εμφανώς δύσκολες. Οι περισσότεροι αιτούντες άσυλο δεν λαμβάνουν καμία βοήθεια (...). Το σύστημα καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν λειτουργεί σωστά (...) Αυτή είναι μια ανθρωπιστική κατάσταση κρίσης, η οποία δεν θα πρέπει να υπάρχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση»¹⁴².

Ο Frontex αποτέλεσε εκ νέου αντικείμενο κριτικής από διεθνείς μη κυβερνητικές οργανώσεις, για την κοινή επιχείρηση "Rabit". Ειδικότερα, το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εξέδωσε αναφορά υπό τον τίτλο "The EUs Dirty Hands", στην οποία αναφέρονται ποικίλα παραδείγματα παραβιάσεων ανθρωπίνων

¹⁴¹ U.S Department of State (2010): *2010 Human Rights Report Greece*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 08.04.2011. Pp. 1-37, σελ. 4, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154427.htm> (ημερομηνία πρόσβασης 24/04/2015).

¹⁴² UNCHR (1) (2010) *UNCHR says asylum situation is 'a humanitarian crisis'* διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.unhcr.org/4c98a0ac9.html> ημερομηνία πρόσβασης 24/04/2015).

δικαιωμάτων από τον Frontex κατά την διάρκεια της κοινής επιχείρησης "Rabit". Στην ετήσια έκθεση του έτους 2010, ο οργανισμός, αναφορικά με την ανθρωπιστική πτυχή των κοινών επιχειρήσεων, σημειώνει ότι: «*Η επιτυχία στην περιφρούρηση των συνόρων δεν συνοδεύεται από ευνοϊκό αποτέλεσμα στον ανθρωπιστικό τομέα. Υπήρξαν πολλές προκλήσεις κατά τη σύλληψη ατόμων και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους*»¹⁴³.

Ανεξάρτητα από το γεγονός ότι οι περίπολοι του Frontex γνώριζαν ότι σχεδόν 12.000 μετανάστες θα μεταφέρονταν σε εγκαταστάσεις, όπου επικρατούσαν απάνθρωπες συνθήκες, ένα μερίδιο ευθύνης βαρύνει και τον Frontex¹⁴⁴. Τούτο υποδηλώνει ότι ο ρόλος του Frontex στα σύνορα της Ελλάδας, επικεντρώνεται στον επαγγελματισμό και την εξειδίκευση στο πλαίσιο του αυστηρού ορισμού της πρακτικής ασφάλειας. Ανθρωπιστικές πτυχές δεν έχουν ανατεθεί στον οργανισμό, και επομένως, αποτελεί αρμοδιότητα των ελληνικών αρχών ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η έκθεση ατόμων σε μια τέτοια εξευτελιστική μεταχείριση, ενεργοποιεί τις διεθνείς νομικές υποχρεώσεις για σεβασμό της απαγόρευσης περί απάνθρωπης μεταχείρισης. Από νομική άποψη, η μέθοδος αυτή έχει παρόμοιο χαρακτήρα με τον κανόνα της μη επαναπροώθησης, μια πτυχή που είναι ακόμη πιο εμφανής με την εισαγωγή μιας υπόθεσης στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, σχετικά μία επιχείρηση RABIT. Κατά τη διάρκεια ανάπτυξης μίας επιχείρησης RABIT, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ), εξέδωσε μια απόφαση για την υπόθεση του M.S.S. (αφγανό αιτούντα άσυλο), κατά Βελγίου και Ελλάδας¹⁴⁵, η οποία διαπίστωσε ότι οι συνθήκες στα ελληνικά κέντρα κράτησης μεταναστών ήταν απάνθρωπες και εξευτελιστικές (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Αρ. Αιτ. 30696/09). Το δικαστήριο έκρινε ότι το Βέλγιο είχε παραβιάσει τις υποχρεώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα, εκθέτοντας έναν αφγανό αιτούντα άσυλο σε τέτοιου είδους μεταχείριση, κατά της επαναπροώθησή του στην Ελλάδα. Παρά το γεγονός ότι η ΕΣΔΑ ρητά έκρινε ότι η μεταφορά συλληφθέντων

¹⁴³ FRONTEX General Report 2010 (2011) FRONTEX, Warsaw Poland. Pp. 1-50, σελ. 24, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/Governance_documents/Annual_report/2010/FRONTEX_general_report_2010.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 22/04/2015).

¹⁴⁴ U.S Department of State (2010): *2010 Human Rights Report Greece*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 08.04.2011. Pp. 1-37, σελ. 27, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154427.htm> (ημερομηνία πρόσβασης 24/04/2015).

¹⁴⁵ Διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb219ab2> (ημερομηνία πρόσβασης 04/06/2015).

μεταναστών στην Ελλάδα παραβιάζει τα θεμελιώδη δικαιώματά τους, οι ομάδες των κοινών επιχειρήσεων εν γνώσει τους, τους έστελναν εκεί.

Ήδη τον Απρίλιο του 2010 το Συμβούλιο κάλεσε τον FRONTEX να σεβαστεί το διεθνές δίκαιο για τους πρόσφυγες και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα. Έκανε σαφές ότι όλες οι επιχειρήσεις που διεξάγονται από τον FRONTEX θα πρέπει να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα και την αρχή της μη επαναπροώθησης (Απόφαση του Συμβουλίου, 26.04.2010). Λόγω της κριτικής που δέχεται ήδη από το 2009, ο FRONTEX έκανε το 2010 μεγάλη προσπάθεια, προκειμένου να υπογραμμίσει ότι η φύλαξη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί υψηλή προτεραιότητα κατά τον σχεδιασμό των κοινών επιχειρήσεων. Ωστόσο, οι ακόλουθες ενέργειες στην Ελλάδα διαψεύδουν την δέσμευση του οργανισμού για την ανθρωπιστική πτυχή των επιχειρήσεων.

3.3.3. Επιχείρηση «Ποσειδώνας» 2011

Μετά το τέλος της επέμβασης RABIT στα ελληνικά-τουρκικά θαλάσσια σύνορα, το έτος 2011 σηματοδότησε πολλές αλλαγές για τις παρεμβάσεις του FRONTEX στην Ελλάδα. Μετά την επιχείρηση RABIT, η διέλευση μεταναστών δια θαλάσσης μειώθηκε σημαντικά, με αποτέλεσμα, οι θαλάσσιες παρεμβάσεις να αποτελούν μόλις το 24% του προηγούμενου έτους¹⁴⁶. Ωστόσο, η παράνομη διέλευση των συνόρων, εξακολουθεί να αυξάνεται. Η παράνομη είσοδος των μεταναστών στην Ελλάδα, αυξήθηκε από 47.700 το έτος 2010 σε 54.300 το έτος 2011, η οποία σηματοδότησε μια συνολική αύξηση της τάξης του 12%. Και τούτου, διότι η λεγόμενη «Διαδρομή Ανατολικής Μεσογείου» μετατοπίστηκε από τη θαλάσσια οδό, στα χερσαία σύνορα μεταξύ Τουρκίας και Ελλάδας.

Υπό τα δεδομένα αυτά, ο Frontex ξεκίνησε την επιχείρηση με την ονομασία “Poseidon Land” 2011, προκειμένου να καταπολεμήσει την ανωτέρω αλλαγή. Η εν λόγω επιχείρηση, προτού χαρακτηριστεί από τον Frontex ως κοινή επιχείρηση, είχε ξεκινήσει από εθελοντές, που συνέδραμαν τα κράτη- μέλη στον τομέα αυτό. Σκοπός της επιχείρησης ήταν η αναχαίτιση της παράνομης διέλευσης των συνόρων και της τοποθέτησης των μεταναστών στα κέντρα κράτησης, προκειμένου να διασταυρωθούν τα στοιχεία τους και το κύρος της αίτησης ασύλου, και εν συνεχεία να εξεταστεί

¹⁴⁶ FRONTEX General Report 2011 (2012) FRONTEX, Warsaw Poland. Pp. 1-59, σελ. 9, διαθέσιμο στον ιστοτόπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 10/05/2015).

ποιος είχε το δικαίωμα να εισέλθει και ποιος θα πρέπει να επιστρέψει στην χώρα καταγωγής τους, καθώς και η αποτροπή των παράνομων μεταναστών να ταξιδέψουν περαιτέρω στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επιχείρηση με την ονομασία “Poseidon Land” αποτελούσε μόνιμη πρωτοβουλία ως ένα πιλοτικό πρόγραμμα, βασισμένο στην συνθήκη ότι η «Διαδρομή Ανατολικής Μεσογείου» δεν θα αλλάξει μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα. Βασικός στόχος για αυτή τη μεγάλη επιχείρηση ήταν η διασφάλιση της εισόδου από την Ανατολική Μεσόγειο στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αντιπροσώπευε την πεποίθηση ότι η Ελλάδα εξακολουθεί να χρειάζεται υποστήριξη, προκειμένου να τηρήσει τις υποχρεώσεις της.

Η έναρξη της λειτουργίας του επιχειρησιακού γραφείου του Frontex στην Ελλάδα, συνοδεύτηκε με την ενσωμάτωση του προγράμματος “Poseidon Land” στις επιχειρησιακές δραστηριότητες του Frontex. Επισημαίνεται ότι η λειτουργία του επιχειρησιακού γραφείου του Frontex στην Ελλάδα ήταν ένα πιλοτικό πρόγραμμα, το οποίο είχε σκοπό να αξιολογήσει τόσο την αποτελεσματικότητα των λειτουργιών του οργανισμού, καθώς και κατά πόσον οι δράσεις του οργανισμού ήταν οικονομικά αποδοτικές¹⁴⁷. Η κεντρική ιδέα ήταν, φυσικά, για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των δράσεων, καθώς, επίσης, και να αποδείξει στα κράτη-μέλη την έμπρακτη υποστήριξη του. Η υλοποίηση του γραφείου συντείνει σαφώς στο γεγονός ότι ο κύριος ρόλος του γραφείου είναι να εκτιμά και να διασφαλίζει τη λειτουργία ενός αποδοτικού συστήματος, το οποίο να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των κρατών μελών στον τομέα της ασφάλειας.

Ο Frontex, εξακολουθεί να αντιμετωπίζει πολλά προβλήματα στην Ελλάδα: η ελληνική διοίκηση ήταν ακόμη αναποτελεσματική κατά την διευθέτηση υποθέσεων ασύλου και την επιστροφή όσων απορρίφθηκε η αίτησή του, στη χώρα προέλευσης. Ως εκ τούτου, ο Frontex συνέχιζε να αντιμετωπίζει προβλήματα με τα κέντρα κράτησης, καθώς, μία συνέπεια των υψηλών επιπέδων αποτελεσματικότητας ήταν η ανάγκη εξεύρεσης κατάλληλων θέσεων για τη δημιουργία κέντρων κράτησης των παράνομων μεταναστών¹⁴⁸. Τούτη η κατάσταση, όμως, δεν εμπόδιζε την αποτελεσματικότητα των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων του Frontex.

¹⁴⁷ FRONTEX General Report 2011 (2012) FRONTEX, Warsaw Poland. Pp. 1-59, σελ. 20, διαθέσιμο στον [ιστότοπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf](http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf) (ημερομηνία πρόσβασης 10/05/2015).

¹⁴⁸ FRONTEX General Report 2011 (2012) FRONTEX, Warsaw Poland. Pp. 1-59, σελ. 3, διαθέσιμο στον [ιστότοπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf](http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf) (ημερομηνία πρόσβασης 10/05/2015).

3.3.4 Επιχείρηση «Ποσειδώνας» και «Ασπίδα» 2012

Η τροποποίηση του Κανονισμού για την ίδρυση και τη λειτουργία του Frontex το 2011, αποτέλεσε τη νομική βάση για την κοινή επιχείρηση «Ποσειδώνας» 2012, καθώς και την κοινή επιχείρηση «ΑΣΠΙΔΑ» στις Ελληνικό-τουρκικές παραμεθόριες περιοχές. Λόγω της κλιμάκωσης της Συριακής κρίσης, η αποτελεσματικότητα των ελέγχων στα σύνορα, επλήγη καθ' όσον χιλιάδες Σύριοι πρόσφυγες κατέφυγαν στην Τουρκία και από εκεί στην Ελλάδα. Συνολικά, στα χερσαία Ελληνικό-τουρκικά σύνορα διαπιστώθηκαν πάνω από 21.000 αφίξεις κατά το πρώτο εξάμηνο του 2012, ήτοι περίπου 10% υψηλότερα σε σύγκριση με την αντίστοιχη περίοδο του 2011. Τον Ιούνιο του ίδιου έτους καταγράφηκαν 4.800 αφίξεις, ήτοι αύξηση 33% σε σχέση με τον Ιούνιο του 2011¹⁴⁹. Λόγω της συνεχούς ροής μεταναστών, οι ελληνικές αρχές δέχθηκαν πιέσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση να ανακόψει την ροή, για μια ακόμη φορά.

Η αποστολή πραγματοποιήθηκε μέσω της κοινής επιχείρησης «Ποσειδώνας», όπου έμφαση δόθηκε στην οικοδόμηση επιχειρησιακών κέντρων, χρησιμοποιώντας συσκευές ηλεκτρονικής επιτήρησης και συσκευές νυχτερινής όρασης για τους φρουρούς των Συνόρων και τους Έλληνες συνοριοφύλακες. Η τεχνολογία επιτήρησης που χρησιμοποιήθηκε ήταν μέρος των προσπαθειών στο πλαίσιο του EUROSUR, και ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι αποτελεί την πρώτη συνεργασία μεταξύ των δύο αυτών διάφορων φορέων¹⁵⁰.

Εν συνεχεία, η ελληνική κυβέρνηση, σε συνεργασία με τον FRONTEX, ξεκίνησαν την επιχειρησιακή δραστηριότητα με την ονομασία «ΑΣΠΙΔΑ» τον Αύγουστο του ίδιου έτους, η οποία περιελάμβανε την χρήση περίπου 1.800 αστυνομικών στα σύνορα, σε συνδυασμό με την κατασκευή του αμφιλεγόμενου ενσύρματου φράχτη ασφαλείας στα σύνορα, μήκους 12,5 χιλιομέτρων. Λόγω της αυξημένης επιτήρησης και περιπολιών από τις ελληνικές αρχές και τον FRONTEX, ο αριθμός των μεταναστών που εισέρχονται στα χερσαία ελληνικό-τουρκικά σύνορα μειώθηκε από πάνω από 2.000 άτομα την εβδομάδα την πρώτη εβδομάδα του Αυγούστου, και λίγο πάνω από 200 μέχρι το τέλος του μήνα¹⁵¹. Τη στιγμή που οι

¹⁴⁹ FRONTEX: risk analysis 2012, σελ. 19, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 10/05/2015).

¹⁵⁰ FRONTEX: risk analysis 2012, σελ. 13, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 10/05/2015).

¹⁵¹ Turina, R. (2012): *Migratory situation at Greece/Turkish border*, Alyunaniya, 23/05-2013 <http://www.alyunaniya.com/migratory-situation-at-the-greek-turkish-border/>

ελληνικές αρχές υποστηρίζουν ότι οι ενέργειες αυτές οδήγησαν στη μείωση κατά 80% των παράνομων εισόδων στην Ελλάδα, μετατοπίστηκε και πάλι η διαδρομή μετανάστευσης από τα ελληνο-τουρκικά χερσαία σύνορα στα θαλάσσια σύνορα. Προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός της μετανάστευσης, οι Έλληνες συνοριοφύλακες άρχισαν και πάλι να στέλνουν τους μετανάστες πίσω στην Τουρκία με τη χρήση παράνομων μεθόδων, καθώς δεν πραγματοποιείται ορθός έλεγχος των μεταναστών και παραβιάζεται το δικαίωμα του ατόμου για εξέταση της αίτησης του περί ασύλου και η αρχή της μη επαναπροώθησης¹⁵². Παρά τις τρέχουσες προσπάθειες από τις ελληνικές αρχές για τη μεταρρύθμιση του πλαισίου του ασύλου και της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, η χώρα εξακολουθεί να στερείται ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος ασύλου. Το Ελληνικό Σχέδιο Δράσης για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, το οποίο αναθεωρήθηκε το Δεκέμβριο του 2012, προβλέπει την απεμπλοκή της διαδικασίας ασύλου από τις αστυνομικές αρχές, ενώ, συνεχή προβλήματα εξεύρεσης επαρκών οικονομικών πόρων δημιουργούν ανησυχίες σχετικά με την εφαρμογή των σχεδίων.

Η μετατόπιση της μετανάστευσης από τη στεριά στη θάλασσα έχει οδηγήσει σε αύξηση του αριθμού των θανάτων στη θάλασσα. Στις αρχές Σεπτεμβρίου του 2012, 60 άνθρωποι έχασαν τη ζωή τους όταν το σκάφος τους βυθίστηκε και στις 15 Δεκεμβρίου 2012, τουλάχιστον 18 μετανάστες πνίγηκαν στα ανοικτά των ακτών της Λέσβου, ενώ προσπαθούσαν να φτάσουν στο νησί με πλοίο. Δύο περιστατικά φέρεται να συνέβησαν, επίσης, τον Ιούνιο και τον Οκτώβριο του 2012, όταν τα σκάφη εμβολίστηκαν στη μέση του ποταμού Έβρου από ελληνικά σκάφη και σκάφη του FRONTEX, αφού προηγουμένως τα απώθησαν προς τα τουρκικά ύδατα, αφήνοντας τους ανθρώπους να κολυμπούν προς την τουρκική ακτή. Αντί να περισυλλέξουν τους παράνομους μετανάστες και στη συνέχεια να αξιολογήσουν τα στοιχεία αναφορικά με αιτήματα ασύλου, όπως απαιτεί η Σύμβαση του Δουβλίνου, οι συνοριοφύλακες, αντιθέτως, οδήγησαν τους μετανάστες με τη βία, πίσω στα σύνορα και διασφάλισαν την επιστροφή τους στην Τουρκία.

Αυτή η μέθοδος της "απόθησης" θεωρείται ήδη παράνομη από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, κατά την εξέταση της υπόθεσης της αποστολής μεταναστών από τη Λιβύη, από τις ιταλικές αρχές πίσω στη Λιβύη, λόγω παραβίασης της αρχής της επαναπροώθησης. Επιπλέον, τα παραδείγματα αυτής της

¹⁵² Korp, K. (2012): *Europes Borders*. D+C Development and Cooperation, 23/05-2013 <http://www.dandc.eu/en/article/human-rights-problems-eu-border-agency-FRONTEX>

λεγόμενης “push-back” μεθόδου, έχουν πραγματοποιηθεί σε κοινές επιχειρήσεις υπό την αιγίδα του FRONTEX και προφανώς εξακολουθεί να ακολουθεί τις εν λόγω πρακτικές. Τον Δεκέμβριο του 2012, η εφημερίδα “The Guardian” ανέφερε ότι αρκετοί πρόσφυγες από τη Συρία συνελήφθησαν από αξιωματικούς με “μπλε στολές” και επαναπατρίστηκαν στην Τουρκία. Ωστόσο, δεν έχει διακριβωθεί εάν οι μπλε στολές ανήκουν στο προσωπικό του FRONTEX ή το προσωπικό των αρμόδιων ελληνικών ελεγκτικών αρχών. Άλλα μέλη Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και επιστήμονες από Ελλάδα και Τουρκία, ισχυρίζονται ότι η ελληνική αστυνομία εξακολουθεί να απωθεί τους μετανάστες χωρίς έγγραφα και τους αιτούντες άσυλο¹⁵³.

Αναφορικά με την περίπτωση των ελληνικών κέντρων κράτησης, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η Ελλάδα στην περίπτωση Bygylashvili (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, 2012: Αρ. Αιτ. 58164/10), παραβιάζει το δικαίωμα στην ελευθερία, με την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση των μεταναστών. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης και Τιμωρίας, κατά τη διάρκεια του έτους επέκρινε τις κακές συνθήκες κράτησης των παράνομων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, και επεσήμανε τις διαρθρωτικές αδυναμίες της κράτησης στην Ελλάδα, καθώς, επίσης, και την απροθυμία της ελληνικής κυβέρνησης να λάβει μέτρα για την βελτίωση της κατάστασης.

3.4 Ανθρώπινο Δυναμικό Frontex και Ελληνική Συμμετοχή

Όπως σε κάθε οργανισμό, έτσι και στον Frontex, η υλοποίηση των στόχων και των αρμοδιοτήτων αυτού, είναι μόνο το ένα κομμάτι του οργανισμού. Το άλλο, και ίσως, το πιο απαραίτητο κομμάτι, είναι η στελέχωση αυτού, το ανθρώπινο δυναμικό. Δυστυχώς, όμως, η ελληνική συμμετοχή στον τομέα αυτό κρίνεται περιορισμένη.

Ειδικότερα, χρέη Εκτελεστικού Διευθυντή του οργανισμού έχει αναλάβει ο γάλλος Φαμπρίς Λεζερί, ο οποίος ήταν προηγουμένως Διευθυντής στο Τμήμα Παράνομης Μετανάστευσης του γαλλικού υπουργείου Εσωτερικών. Η μόνη υψολόβαθμη θέση την οποία κατέχει Έλληνας είναι αυτή του Επικεφαλής των Θαλάσσιων Συνόρων. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι εξαιτίας των σοβαρών προβλημάτων μετανάστευσης που αντιμετωπίζει η χώρα μας, σε συνδυασμό με την επί μακρόν ισχυρή παρουσία του Frontex, αρκετές από τις νευραλγικές θέσεις του

¹⁵³ Traynor, I. (2011): EU border police 'turning blind eye' to abuse of migrants in Greece, The Guardian, 23/05-2012, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.guardian.co.uk/world/2011/sep/21/eu-border-police-blind-eye-migrant-abuse> (ημερομηνία πρόσβασης 28/03/2015).

οργανισμού θα μπορούσαν να στελεχωθούν από Έλληνες. Με δεδομένο ότι τα πρόσωπα που καταλαμβάνουν επιτελικές θέσεις σε κάθε φορέα, ευρωπαϊκό ή μη, κατευθύνουν αμέσως ή εμμέσως την πολιτική του εκάστοτε φορέα, η μη αξιοποίηση τυχόν ευκαιρίας για ανάληψη καθηκόντων στον οργανισμό από Έλληνες αξιωματούχους, θα αποτελούσε μία μη ορθή κίνηση των διπλωματικών χειρισμών της ελληνικής πλευράς, καθώς θα έχανε την ευκαιρία να οικοδομήσει έναν περισσότερο ενισχυμένο ρόλο στον Frontex.

3.5 Ελληνική Συμμετοχή στον Frontex

Κάθε κράτος-μέλος που συμμετέχει στον Frontex οφείλει να τηρεί συγκεκριμένους κανόνες, οι οποίοι διέπουν το πλαίσιο λειτουργίας και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ειδικότερα, ο Frontex, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, διευθύνεται από το Διοικητικό Συμβούλιο, το οποίο συγκροτείται από τους επιχειρησιακούς διευθυντές των εθνικών υπηρεσιών φύλαξης των συνόρων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν υπογράψει τη Συνθήκη Σένγκεν, αλλά και από δύο εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁵⁴. Την Ελλάδα εκπροσωπεί ο εκάστοτε διευθυντής της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας και ως αναπληρωτής του ορίζεται εκπρόσωπος από το Λιμενικό Σώμα¹⁵⁵.

Οι στρατηγικές επιλογές και οι κατευθύνσεις του συγκεκριμένου οργανισμού καθορίζονται, κυρίως, από το Διοικητικό Συμβούλιο. Ειδικότερα, όπως αναλυτικά ελέχθη και ανωτέρω, ανάμεσα στις αρμοδιότητες και εξουσίες του Διοικητικού Συμβουλίου συμπεριλαμβάνονται ο προϋπολογισμός και ο έλεγχος εκτέλεσής του, η καθιέρωση διάφανων διαδικασιών εργασίας για τη λήψη αποφάσεων, ο διορισμός Εκτελεστικού Διευθυντή και του αναπληρωτή του, καθώς, επίσης, και η θέσπιση των κατάλληλων δημοσιονομικών κανόνων¹⁵⁶. Και ενώ, το Διοικητικό Συμβούλιο χαρακτηρίζεται από την ισότητα των κρατών-μελών, καθώς σε κάθε κράτος αντιστοιχεί μία ψήφος, η θέση του Εκτελεστικού Διευθυντή, η οποία είναι ιδιαιτέρως σημαντική, καλύπτεται από αυτόν που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και έχει ως αρμοδιότητα την υλοποίηση των αποφάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου και την καθημερινή διοίκηση του Frontex¹⁵⁷. Ωστόσο, η Ελλάδα, κατά την εκλογή του

¹⁵⁴ Frontex (2012) *Europe, Schengen and Borders*. Warsaw: Frontex, σελ. 27

¹⁵⁵ Νταλούκας, Δ. & Ζαχόπουλος, Κ. (2010) 'Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κ-Μ της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Κοινή Επιχείρηση στα Ελληνοτουρκικά Χερσαία Σύνορα «Rabit 2010»'. *Αστυνομική Ανασκόπηση*, Νοέμβριος - Δεκέμβριος 2010, σελ. 18.

¹⁵⁶ Frontex (2012f) *Europe, Schengen and Borders*. Warsaw: Frontex, σελ. 27

¹⁵⁷ Council of the European Union (2004) 'Council Regulation (EC) No 2007/2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the

σημερινού Εκτελεστικού Διευθυντή τον Νοέμβριο του 2014, δεν επέδειξε την απαιτούμενη θέρμη για τη στελέχωση της συγκεκριμένης θέσης, παρά την ισχυρή σύνδεση του εν λόγω οργανισμού με τη χώρα, και έτσι, έχασε την ευκαιρία για ουσιαστική συμβολή στη λειτουργία του Frontex, ως μηχανισμό εποπτείας των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Και η στάση αυτή της Ελλάδας, ίσως, είναι ενδεικτική των προθέσεων της, καθ' όσον δεν παρουσιάζει πάντα την ίδια συνέπεια σε σχέση με τις δεσμεύσεις της στον Frontex. Ειδικότερα, η χώρα μας, φαίνεται να επικεντρώνεται στις επιχειρήσεις που αφορούν άμεσα τα ελληνικά σύνορα, αμελώντας, και κάποιες φορές, αδιαφορώντας για άλλες περιοχές που επηρεάζουν με έμμεσο τρόπο τις μεταναστευτικές εισροές. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της επιχείρησης με την ονομασία "Ναυτίλος II", η οποία ανεστάλη λόγω ελλείψεως εξοπλισμού και μη επαρκούς συμμετοχής, καθώς τόσο η Ελλάδα όσο και η Ιταλία δεν ήταν σε θέση να διαθέσουν τα απαραίτητα υλικοτεχνικά μέσα για τους σκοπούς της επιχείρησης, παρά το γεγονός ότι η επιχείρηση είχε ως γεωγραφική εμβέλεια την περιοχή της κεντρικής Μεσογείου¹⁵⁸. Εν τέλει, βέβαια, η επιχείρηση με την ονομασία "Ναυτίλος II", πραγματοποιήθηκε λίγο καιρό αργότερα.

Το ίδιο φαινόμενο παρατηρείται και στον τομέα της στελέχωσης με κατάλληλο προσωπικό των συνοριακών ομάδων ταχείας επέμβασης (Rabit). Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα υποστηρίζει ενθέρμως τον συγκεκριμένο μηχανισμό και ήταν η πρώτη χώρα που επωφελήθηκε από αυτόν, η συμμετοχή της κρίνεται περιορισμένη, καθώς, σύμφωνα με στοιχεία του Frontex, διέθεσε μόλις είκοσι ένα άτομα, την στιγμή που άλλες χώρες, όπως η Ισπανία συμμετέχει με σαράντα-έξι άτομα, η Φιλανδία με τριάντα-οχτώ, η Πορτογαλία με σαράντα-οχτώ, το Βέλγιο με είκοσι πέντε, η Αυστρία με τριάντα πέντε, και η Βουλγαρία με είκοσι δύο¹⁵⁹. Βέβαια, θα πρέπει να επισημανθεί ότι λόγω των έντονων και σταθερών προβλημάτων στα ελληνικά σύνορα, δεν είναι εύκολο για την Ελλάδα να αποδεσμεύσει τους πόρους που απαιτούνται σε ανθρώπινο, οικονομικό και τεχνικό επίπεδο για την αντιμετώπιση αυτών, και να τους διαθέσει στο Frontex. Δεδομένης, όμως, της άμεσης συσχέτισης των επιδιώξεών της με τις επιδιώξεις του Frontex στον τομέα της ασφάλειας, κρίνεται

Member States of the European Union'. http://www.frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/frontex_regulation_en.pdf.

¹⁵⁸ Camilleri, I. (2007) 'Frontex Mission in the Balance', Times of Malta διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20070614/local/frontex-mission-in-the-balance.14604> (ημερομηνία πρόσβασης 15/04/2015).

¹⁵⁹ Frontex (2010c) *Beyond the Borders: Frontex, The First Five Years*, Warsaw: Information & Transparency Team, σελ. 59.

σκόπιμο να επιδείξει μία πιο ουσιαστική συμμετοχή στον οργανισμό, καθώς με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να επιτύχει καλύτερα τις εθνικές της επιδιώξεις.

Εξάλλου, δεν είναι λίγα τα κράτη- μέλη, τα οποία προώθησαν την πολιτική τους ατζέντα και τις εθνικές τους επιδιώξεις, μέσα από τον οργανισμό. Για παράδειγμα, η Ισπανία, η οποία πρωταγωνιστεί στον τομέα των επιχειρήσεων, έχει διαθέσει αρκετούς πόρους και κονδύλια για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης¹⁶⁰. Η Ισπανία, όπως και η Ελλάδα, λόγω της γεωγραφικής της θέσης, αντιμετωπίζει προβλήματα μεταναστευτικών εισροών, προερχόμενων κυρίως από χώρες της υποσαχάριας Αφρικής¹⁶¹. Για την αντιμετώπιση του ανωτέρω προβλήματος, ο Frontex έλαβε απόφαση για τη πραγματοποίηση κοινών επιχειρήσεων στα ισπανικά θαλάσσια σύνορα. Ειδικότερα, το 2006 πραγματοποιήθηκαν δύο θαλάσσιες επιχειρήσεις διάρκειας εκατόν είκοσι έξι και εξήντα δύο ημερών αντίστοιχα, τη στιγμή, που στην χώρα μας διεξήχθη μόνο μία, διάρκειας έντεκα ημερών. Το 2008 η Ισπανία φιλοξένησε τρεις θαλάσσιες επιχειρήσεις, ενώ στην Ελλάδα συνεχίστηκε η δράση της επιχείρησης “Ποσειδώνας”.

Και τούτο, θα πρέπει να αξιολογηθεί με βάση την ένταση των παράνομων μεταναστευτικών εισροών, που σύμφωνα με έρευνες, η Ισπανία το έτος 2008 κατέγραψε 16.000 παράνομες εισόδους στα θαλάσσια σύνορά της, ενώ η Ελλάδα 32.000 (EUbusiness, 2010), ήτοι διπλάσιο ποσοστό. Είναι, λοιπόν, σαφές, ότι τα στοιχεία αυτά δεν δικαιολογούν τον αυξημένο αριθμό θαλάσσιων επιχειρήσεων που διεξάγονται στην Ισπανία και επομένως, λαμβάνονται υπόψιν και άλλοι παράγοντες για την χάραξη και την υλοποίηση μίας κοινής επιχείρησης. Μία πειστική εξήγηση, θα μπορούσε να ήταν ότι επικεφαλής του συγκεκριμένου τμήματος είναι ο Ισπανός Javier Quesada. Αξιοσημείωτο δε, είναι το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις με την ονομασία "Hera" I και II στις Κανάριες Νήσους ήταν αποτέλεσμα πολιτικής πίεσης παρά μία απόφαση που απέρριψε από τις μεταναστευτικές πιέσεις¹⁶². Πέραν από το επιχειρησιακό μέρος, η χρηματική βοήθεια από την Ευρωπαϊκή Ένωση για την περίοδο 2007-2009, που έλαβε η Ελλάδα για τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης, υπολείπεται της αντίστοιχης που έλαβε η Ισπανία. Ειδικότερα, μέσω του προγράμματος ‘Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών’ το ποσό

¹⁶⁰ Carrera, S. (2007) *The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. Center for European Policy Studies, σελ. 1-33:12.

¹⁶¹ Zapata-Barrero, R. & de Witte, N. (2007) ‘The Spanish Governance of EU Borders: Normative Questions’. *Mediterranean Politics*. 12 (1), σελ. 85-90:87.

¹⁶² Carrera, S. (2007) *The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. Center for European Policy Studies, σελ. 1-33:12.

των 94,4 εκατομμυρίων ευρώ έλαβε η Ισπανία, η Ιταλία 59,8 εκατομμύρια ευρώ, ενώ η Ελλάδα 50,7 εκατομμύρια ευρώ¹⁶³.

Από τα ανωτέρω, συνάγεται εύκολα το συμπέρασμα ότι, παρά την έντονη παρουσία του Frontex στη χώρα μας, η Ελλάδα μέχρι σήμερα, δεν έχει επιτύχει να αποκτήσει έναν κεντρικό ρόλο στον ευρωπαϊκό αυτό οργανισμό, ούτε έχει κάνει χρήση όλων των ευκαιριών και των μέσων που δύναται να της προσφέρει. Σε περίπτωση, που επιθυμεί, όμως, να έχει μία περισσότερο ενεργή συμμετοχή στον Frontex και εντονότερη δραστηριοποίησή του στην περιοχή της ανατολικής Μεσογείου, θα πρέπει να επιδιώξει την κατάληψη μίας νευραλγικής θέσης εντός του οργανισμού και να ισχυροποιήσει τους θεσμούς της με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη. Στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης που ταλανίζει τη χώρα, σε συνδυασμό με την έλλειψη σταθερής κατευθυντήριας πολιτικής και συνεπής προσπάθειας για την επίτευξη των ελληνικών στόχων, είναι δύσκολη η επίτευξη των ανωτέρω.

Πέραν και εκτός των αναφερθέντων ζητημάτων και της προσπάθειας της Ελλάδας να ισχυροποιήσει τον ρόλο της στον Frontex, διατυπώνονται επιφυλάξεις και από αξιωματούχους του οργανισμού για την δυνατότητα της Ελλάδας να υλοποιήσει αποτελεσματικές δράσεις για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Μάλιστα, σε δήλωσή του ο πρώην αναπληρωτής Εκτελεστικός Διευθυντής Gil Agias, σημείωσε ότι πολλά κράτη-μέλη δεν ήταν πρόθυμα να συνδράμουν την Ελλάδα στη φύλαξη των συνόρων της, λόγω της μη δημιουργίας νέων κέντρων πρώτης υποδοχής και κράτησης¹⁶⁴.

Τέτοιου είδους δηλώσεις, αλλά, κυρίως, τέτοιες απόψεις έχουν πολιτικές προεκτάσεις, οι οποίες δύναται να οδηγήσουν τη χώρα στο περιθώριο του οργανισμού και ως εκ τούτου στο περιθώριο της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο σημείο αυτό, δέον να επισημανθεί ότι ο Frontex έχει ήδη αναπτύξει σχέσεις συνεργασίας με την Τουρκία υπογράφοντας το Μάιο του έτους 2012, Μνημόνιο Κατανόησης, που προβλέπει συνεργασία στους τομείς της ανάλυσης κινδύνων, αλλά και σε θέματα εκπαίδευσης, ενώ παρέχεται και η δυνατότητα

¹⁶³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007) Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική & Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τα Αποτελέσματα που Επιτεύχθηκαν και τις Ποιοτικές και Ποσοτικές Πτυχές της Υλοποίησης του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την Περίοδο 2007-2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0857:FIN:EL:HTML>.

¹⁶⁴ Σουλιώτης, Γ. (2011) *Άπροθυμία Frontex να Συνεχίσει την Επιτήρηση Ελληνικών Συνόρων*. Καθημερινή, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://news.kathimerini.gr/4dcgi/w_articles_ell_100044_17/11/2011_463059 (ημερομηνία πρόσβασης 09/04/2015).

ανάπτυξης Τούρκων αξιωματικών ως παρατηρητών σε επιλεγμένα συνοριακά φυλάκια των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶⁵.

Από τα ανωτέρω διαφαίνεται ο περιορισμένος ρόλος της Ελλάδας στο πλαίσιο του Frontex, παρά την επί μακρόν ισχυρή παρουσία του τελευταίου στα ελληνικά σύνορα, με έντονες συνέπειες για την αντιμετώπιση του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης και της ελληνικής συμμετοχής στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.

3.6 Επιχειρησιακό Γραφείο του Frontex στην Ελλάδα

Η σύσταση επιχειρησιακού γραφείου του Frontex στην Ελλάδα, κατέστησε σαφή την άμεση και ισχυρή σύνδεση του οργανισμού με τη χώρα. Ειδικότερα, στις 4 Φεβρουαρίου του 2010, το Διοικητικό Συμβούλιο του Frontex αποφάσισε τη δημιουργία ενός πιλοτικού επιχειρησιακού γραφείου (Frontex Operational Office) του οργανισμού με έδρα τον Πειραιά. Το επιχειρησιακό γραφείο εγκαινιάστηκε τον Οκτώβριο του ίδιου έτους και στελεχωνόταν από προσωπικό δεκατριών ατόμων.

Εν τοις πράγμασι, το γραφείο αυτό είναι ένα περιφερειακό όργανο, το οποίο εποπτεύει τέσσερα κράτη-μέλη, και συγκεκριμένα την Ελλάδα, τη Μάλτα, την Κύπρο και την Ιταλία. Ο βασικός σκοπός της ίδρυσης και της λειτουργίας του περιφερειακού αυτού οργάνου είναι ο καλύτερος συντονισμός των κοινών επιχειρήσεων του Frontex, που θα έχει ως αποτέλεσμα την αποτελεσματικότερη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, καθώς και την καλύτερη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης στην περιοχή της νοτιοανατολικής Μεσογείου, όπου ανιχνεύονται έντονες μεταναστευτικές πιέσεις¹⁶⁶.

Ο λόγος για τον οποίο ο Οργανισμός επέλεξε την Ελλάδα ως έδρα του επιχειρησιακού γραφείου, ήταν, κυρίως, τα έντονα προβλήματα παράνομης μετανάστευσης που καλείται να διαχειριστεί, καθώς, επίσης, και η επιχειρησιακή και πολιτικής δέσμευση του Frontex στη χώρα. Μάλιστα, σύμφωνα με την ετήσια ανάλυση κινδύνου του οργανισμού για το έτος 2009, το 75% των παράνομων

¹⁶⁵ Frontex (2012) 'Frontex Signs a Memorandum of Understanding with Turkey' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.frontex.europa.eu/news/frontex-signs-a-memorandum-of-understanding-with-turkey-iY5Euj> (ημερομηνία πρόσβασης 09/04/2015)

¹⁶⁶ Υπουργείο Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων & Αλιείας (2010) 'Σε Λειτουργία το Επιχειρησιακό Γραφείο του FRONTEX στον Πειραιά' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.yen.gr/wide/yen.chtm?prnbr=36142> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).

εισόδων στην Ευρωπαϊκή Ένωση εντοπίζεται στα ελληνικά εξωτερικά σύνορα¹⁶⁷. Βέβαια, σημαντικό ρόλο για την ίδρυση του γραφείου στην Ελλάδα, διαδραμάτισαν οι ελληνικές αρχές, οι οποίες κατέθεσαν μία ολοκληρωμένη υποψηφιότητα και προώθησαν με τον καλύτερο τρόπο τις ελληνικές σχέσεις¹⁶⁸.

Αν και το επιχειρησιακό γραφείο λειτούργησε σε πιλοτικό στάδιο και εκχωρήθηκαν σε αυτό αρκετά περιορισμένες αρμοδιότητες και χωρίς δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, αναμφίβολα, η σύσταση και λειτουργία του ωφελεί σε μεγάλο βαθμό την Ελλάδα, καθ' όσον, με τον τρόπο αυτό αναβαθμίζεται η θέση της στον οργανισμό και είναι καλύτερα και πιο κατάλληλα εφοδιασμένη για την επιχείρηση ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης. Σε περίπτωση δε, που το εγχείρημα δημιουργίας αυτού του περιφερειακού επιχειρησιακού βραχίονα, κριθεί επιτυχημένο, υπάρχει η σκέψη για την ανάπτυξη άλλων τριών τέτοιων οργάνων στην περιοχή της Δυτικής Μεσογείου, στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων και της Μαύρης Θάλασσας, όπως επίσης και στα ανατολικά χερσαία σύνορα και στη Βαλτική Θάλασσα¹⁶⁹.

3.7 Αποτελέσματα Frontex & Μεταναστευτικές Εισροές

Η έντονη επιχειρησιακή παρουσία του Frontex στα θαλάσσια και χερσαία σύνορα της Ελλάδας, με τη διεξαγωγή συνεχών κοινών αποστολών, μετρά σχεδόν μία δεκαετία. Παρά ταύτα, όμως, και παρά τις ενέργειες και τα μέτρα που ελήφθησαν τόσο σε εθνικό, όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο, η Ελλάδα εξακολουθεί να αποτελεί την κύρια πύλη εισόδου παράνομων μεταναστών.

Η σημαντικότερη πηγή ανησυχίας εντοπίζεται στην περιοχή του Έβρου, όπου κάθε χρόνο παρατηρείται αύξηση στις παράνομες μεταναστευτικές εισροές, αλλά και το τελευταίο διάστημα, η θαλάσσια περιοχή του Αιγαίου παρουσιάζει έντονες μεταναστευτικές ροές. Αν θέλουμε να μιλήσουμε με πραγματικούς αριθμούς, ας αναφέρουμε απλά, ότι το 2011 στα ελληνοτουρκικά σύνορα πραγματοποιήθηκαν 55.558 συλλήψεις, ήτοι αύξηση της τάξεως του 12% σε σύγκριση με το έτος 2010¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Frontex (2010) 'Extract from the Annual Risk Analysis', σελ. 12, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2010.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).

¹⁶⁸ Υπουργείο Ναυτιλίας & Αιγαίου (2010) 'Σε λειτουργία το Επιχειρησιακό Γραφείο του FRONTEX στον Πειραιά' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.yen.gr/wide/yen.chtm?prnbr=36142> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).

¹⁶⁹ Frontex (2010) 'Greece will Host First Frontex Operational office' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.frontex.europa.eu/news/greece-will-host-first-frontex-operational-office-51PX7z> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).

¹⁷⁰ Frontex (2012) *Annual Risk Analysis*. Warsaw: Risk Analysis Unit, σελ. 46.

Μάλιστα, τους πρώτους δύο μήνες του 2012, καταγράφηκαν 3.000 αφίξεις παράνομων μεταναστών στην χώρα μας, ενώ για τους αντίστοιχους μήνες του προηγούμενου έτους ο αριθμός αυτός ανέρχονταν σε 1.609, ήτοι περίπου 50% λιγότεροι. Κάθε χρόνο, εκτιμάται ότι περίπου 120.000 μετανάστες διασχίζουν παρανόμως τα ελληνοτουρκικά σύνορα¹⁷¹.

Αναφορικά με τα θαλάσσια σύνορα, αρχικά οι κοινές επιχειρήσεις που διεξάγει ο Frontex είχαν λειτουργήσει αποτρεπτικά στα δίκτυα παράνομης διακίνησης μεταναστών και ενδεικτικά αναφέρουμε ότι κατά το έτος 2010 καταγράφηκαν 6.175 παράνομοι εισόδοι μεταναστών και συνελήφθησαν 1.745 άτομα, ενώ το 2011 ο αριθμός μειώθηκε σε 1.467 παράνομες εισόδους¹⁷². Όμως, η κρίση στη Συρία οδήγησε σε εκ νέου αύξηση των μεταναστευτικών πιέσεων¹⁷³, επιβεβαιώνοντας το γεγονός ότι τυχόν σοβαρές γεωπολιτικές εξελίξεις επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τις μεταναστευτικές ροές, με αποτέλεσμα να διαφοροποιούνται τα δεδομένα της μετανάστευσης, που ο Frontex δεν μπορεί να προβλέψει και ως εκ τούτου αδυνατεί να διαχειριστεί σε πρώτο στάδιο τη διαμορφωθείσα κατάσταση.

Όπως είναι φυσικό, τούτη η κατάσταση δημιουργεί νέα προβλήματα τόσο στην Ελλάδα, όσο και στην υπόλοιπη Ευρώπη, καθώς η χώρα μας δεν είναι ο τελικός προορισμός των μεταναστών. Αντιθέτως, η πλειοψηφία αυτών επιχειρεί να μεταβεί είτε στην Ιταλία, είτε μέσω των δυτικών Βαλκανίων σε χώρες της δυτικής Ευρώπης¹⁷⁴. Με δεδομένο, όμως, ότι σύμφωνα με τον ευρωπαϊκό Κανονισμό Δουβλίνο II, ο οποίος υιοθετήθηκε κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας κατά το έτος 2003, οι παράνομοι μετανάστες, όταν εντοπιστούν, θα πρέπει να επιστρέψουν στη πρώτη χώρα εισόδου σε ευρωπαϊκό έδαφος¹⁷⁵, δημιουργείται ένα επιπλέον βάρος για την Ελλάδα, η οποία επιθυμεί άμεση επαναδιαπραγμάτευση της συμφωνίας και προσπαθεί να επιλύσει το ζήτημα αυτό με τη δημιουργία κέντρων κράτησης

¹⁷¹ Tsatsou, M. (2012) 'German Journalists Amazed by the Number of Illegal Immigrants Crossing Greek Borders. Greek Reporter διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://eu.greekreporter.com/2012/06/15/german-journalists-amazed-by-the-number-of-illegal-immigrants-crossing-greek-borders-2/> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).

¹⁷² Frontex (2012) *Annual Risk Analysis*. Warsaw: Risk Analysis Unit, σελ. 46.

¹⁷³ Frontex (2012) 'Situational Update: Migratory Situation at the Greek-Turkish Border' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.frontex.europa.eu/news/situational-update-migratory-situation-at-the-greek-turkish-border-HATxN9> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).

¹⁷⁴ Papadopoulou, A. (2004) 'Smuggling into Europe: Transit Migrants in Greece'. *Journal of Refugee Studies*, 17 (2), σελ. 167-184.

¹⁷⁵ Council of the European Union (2003) 'Thessaloniki European Council: Presidency Conclusions' διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).

παράνομων μεταναστών¹⁷⁶. Αναζητούνται, λοιπόν, εναλλακτικοί τρόποι διαχείρισης του προβλήματος, όπως για παράδειγμα η αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος με τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τις σημαντικότερες τρίτες χώρες καταγωγής του κυρίου όγκου των παράνομων μεταναστών, όπως λ.χ. το Ιράκ, το Πακιστάν, το Αφγανιστάν και η Σομαλία. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα επιδίωξε την υπογραφή διμερούς συμφωνίας με την Τουρκία για την επαναπροώθηση παράνομα εισερχομένων μεταναστών, η υλοποίηση της οποίας, όμως, συνεχίζει να αντιμετωπίζει πρακτικές προκλήσεις. Για το λόγο αυτό, και προκειμένου να επιλυθούν τα προβλήματα που δημιουργήθηκαν και να επιτευχθεί μία ομαλότερη συνεργασία μεταξύ των δύο χωρών, θα μπορούσε να συνδράμει ενεργά ο Frontex, ο οποίος είχε ενεργό ρόλο στην προώθηση διμερούς συνεργασίας για τον έλεγχο της εισροής μεταναστών και την επιστροφή των παράνομα εισερχόμενων μεταναστών μεταξύ της Ισπανίας και του Μαρόκου, αλλά και της Ιταλίας με τη Λιβύη¹⁷⁷.

Αναμφίβολα, η δράση του Frontex έχει συμβάλει ουσιαστικά στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, ιδιαίτερα, στα θαλάσσια σύνορα, χωρίς, όμως, να καταφέρει να μειώσει αισθητά το κύμα παράνομης μετανάστευσης που αντιμετωπίζει η χώρα και για το λόγο αυτό, θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω. Προς την κατεύθυνση αυτή, προσανατολίζονται και οι αξιωματούχοι του Frontex, εκδηλώνοντας την επιθυμία τους για μία μόνιμη επιχειρησιακή παρουσία στα ελληνικά σύνορα. Υπό τα δεδομένα αυτά και σε συνδυασμό με το έκτακτο κύμα παράνομης μετανάστευσης που προήλθε λόγω της “Αραβικής Άνοιξης”, αλλά και λόγω του Πολέμου κατά τις τρομοκρατίας, που κηρύχθηκε μετά την επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου του 2001, τροφοδότησαν νέες μεταναστευτικές ροές στα ανατολικά θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας που υπογραμμίζουν την ανάγκη για ενίσχυση της παρουσίας του Frontex¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Ekathimerini.com (2012) 'Dendias Vows to Fight Illegal Immigration, Criticizes Vigilantes' διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_ws1_1_08/07/2012_451127 (ημερομηνία πρόσβασης 28/04/2015).

¹⁷⁷ Φωτιάδης, Α. (2010) 'Frontex: Ένας Θεσμός-Νάνος με Δυνάμεις Γίγαντα' διαθέσιμο στον ιστότοπο TVXS. <http://tvxs.gr/news/%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1/frontex-%CE%AD%CE%BD%CE%B1%CF%82-%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CE%BD%CE%AC%CE%BD%CE%BF%CF%82-%CE%BC%CE%B5-%CE%B4%CF%85%CE%BD%CE%AC%CE%BC%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CE%B3%CE%AF%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%B1> (ημερομηνία πρόσβασης 29/04/2015).

¹⁷⁸ Υπουργείο Ναυτιλίας & Αιγαίου (2012) 'Μνημόνιο Συνεργασίας Ελλάδας - Frontex, για την Αντιμετώπιση των Παράνομων Μεταναστευτικών Ροών και την Επιτήρηση των Συνόρων' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.hcg.gr/node/2517> (ημερομηνία πρόσβασης 29/04/2015).

Η παρουσία του Frontex, εκτός από την συνδρομή στις επιχειρησιακές δραστηριότητες, παρέχει και επιπρόσθετα οφέλη στις πολιτικές και διπλωματικές σχέσεις της Ελλάδας, όπως, λ.χ. οι υπερπτήσεις των ελικοπτέρων του Frontex κατά τη διάρκεια των περιπολιών εντός του ελληνικού Εθνικού Εναέριου Χώρου (ΕΕΧ). Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι ο Frontex είναι ιδιαιτέρως χρήσιμο εργαλείο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, αλλά και χρήσιμο διπλωματικό εργαλείο εν γένει, το οποίο θα ήταν χρήσιμο και αποτελεσματικό για την αντιμετώπιση των αυξημένων εισροών παράνομων μεταναστών στα ελληνικά χερσαία και υδάτινα σύνορα. Η σωστή διαχείριση του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης, εκτός από υποχρέωση προς τα λοιπά κράτη- μέλη, είναι αναμφίβολα και υψίστης σημασίας εθνική επιταγή, δεδομένου ότι η αθρόα είσοδος των παράνομων μεταναστών διαταράσσει τους κοινωνικούς, πολιτισμικούς και πολιτικούς συσχετισμούς της χώρας. Η ανάγκη, λοιπόν, για ολοκληρωμένη συνεργασία της Ελλάδας και του Frontex είναι κάτι παραπάνω από επιτακτική, προκειμένου να επιτευχθεί ο κοινός στόχος, ήτοι η αποτελεσματική εποπτεία των εξωτερικών συνόρων και η συνεπεία τούτου μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – Frontex και Ανθρώπινα Δικαιώματα

4.1 Ζητήματα Νομικής Υπόστασης Frontex – Υποχρέωση Λογοδοσίας

Σύμφωνα με τον Κανονισμό για την ίδρυση και τη λειτουργία του Frontex, ο Εκτελεστικός Διευθυντής απολαμβάνει πλήρη ανεξαρτησία, καθώς δεν επιτρέπεται ούτε να ζητά, ούτε να αποδέχεται εντολές από κυβερνήσεις ή από κάποιον άλλο φορέα¹⁷⁹. Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, αν και θεσπίζουν τους κανονισμούς, βάσει των οποίων δημιουργείται το νομικό πλαίσιο του οργανισμού, εν συνεχεία δεν έχουν καμία αρμοδιότητα για τα θέματα λειτουργίας του Frontex. Ο διακυβερνητικός αυτός οργανισμός συνεργασίας σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, συγκροτείται και περιορίζεται από τα όρια που δημιουργούνται από την αλληλεπίδραση μεταξύ των κρατών- μελών που το συγκροτούν. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι ο εν λόγω οργανισμός συγκροτήθηκε, προκειμένου να εξυπηρετήσει το προσωπικό συμφέρον των κρατών- μελών.

Παρά το γεγονός ότι ο ανωτέρω οργανισμός επίσημα διοικείται από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η λειτουργία του Frontex έγκειται στην ειδοποίηση των κρατών- μελών για τυχόν αύξηση των μεταναστευτικών ροών και στην συνέχεια την οργάνωση και τον συντονισμό των επιχειρησιακών δράσεων προς τον σκοπό αυτό. Ο οργανισμός χαίρει «λειτουργικής ανεξαρτησίας», υπό την έννοια ότι δεσμεύεται σχετικά με τον προϋπολογισμό και από τις αποφάσεις της Διοίκησης, ωστόσο, έχει πλήρη ανεξαρτησία να δράσει μέσω της συλλογής πληροφοριών, εκπόνησης πιλοτικών προγραμμάτων και παρεμβάσεων στο πλαίσιο διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης¹⁸⁰. Από την άλλη πλευρά, ο Frontex δεσμεύεται από το νομοθετικό πλαίσιο εκάστου κράτους- μέλους, στην εδαφική επικράτεια του οποίου αναπτύσσει επιχειρησιακή δραστηριότητα. Η περιφρούρηση των συνόρων είναι ζητήματα- πηγές για έκαστο κράτος- μέλος, υποκείμενα σε μοναδικά, περίπλοκα, και ενίοτε ταχέως μεταβαλλόμενα περιβάλλοντα, τα οποία αποτελούνται από ποικίλους παράγοντες, όπως λ.χ. δικαιοδικά συστήματα, παρά τις κοινές συμφωνίες, όπως για παράδειγμα το κεκτημένο Σένγκεν. Παρά την λειτουργική του ανεξαρτησία, ο Frontex εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την υποστήριξη των κρατών- μελών, κατά την εκπόνηση προγραμμάτων δράσεως του οργανισμού, όπως λ.χ. νέες πρωτοβουλίες στο πεδίο της εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Πέραν της ανάγκης υποστήριξης του οργανισμού από τα κράτη- μέλη, για την

¹⁷⁹ Άρθρο 25 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 Council of the European Union (2004) 'Council Regulation (EC) No 2007/2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union'. http://www.frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/frontex_regulation_en.pdf.

¹⁸⁰ Council of the European Union (2004) 'Council Regulation (EC) No 2007/2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union'. http://www.frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/frontex_regulation_en.pdf.

πραγματοποίηση των επιχειρησιακών δράσεων, θα πρέπει να χαιρεί της εμπιστοσύνης του διοικητικού συμβουλίου. Σε περίπτωση που ο Frontex δεν καταφέρει να κερδίσει την υποστήριξη των κρατών- μελών σε κάποιο κρίσιμο θέμα, ο οργανισμός δεν θα είναι σε θέση να πραγματοποιήσει τις δράσεις του, κατακερματίζοντας, έτσι, τον σκοπό του οργανισμού.

Με βάση τα ανωτέρω, προκύπτει ότι η ευθύνη για παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων, πλημμέλεια, για την οποία έχουν κατηγορηθεί τόσο ο Frontex, όσο και η Ελλάδα, βαρύνει αποκλειστικά την Ελλάδα δεδομένου ότι αυτές οι παραβιάσεις συμβαίνουν επί ελληνικού εδάφους. Από την στιγμή, που οι καταγγελίες αυτές, για παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων βαρύνουν αποκλειστικά την Ελληνική διοίκησης, η Ελλάδα φέρει αποκλειστικά την ευθύνη για τις εγκαταστάσεις κράτησης, καθώς, επίσης, για τυχόν άλλες ενέργειες προς το σκοπό τούτο, που επιβάλλονται από το εγχώριο δίκαιο. Τόσο ο Frontex, όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν προσπαθήσει να ασκήσουν πίεση στην ελληνική κυβέρνηση, χωρίς κανένα αποτέλεσμα, να σταματήσει και να διαχειριστεί το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης. Κατ' αρχάς, εάν δεν υπάρχει πολιτική βούληση της ελληνικής κυβέρνησης να αντιμετωπιστούν τα ανθρωπιστικά προβλήματα, ούτε πόροι ή δυνατότητα να το πράξει, είναι δύσκολο να σημειωθεί πρόοδος αναφορικά με το τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Δεύτερον, το πρόβλημα της διέλευσης μεγάλου αριθμού παράνομων μεταναστών από τα ελληνικά σύνορα, αφορά άμεσα, από κοινωνική και οικονομική άποψη, τις χώρες της Ευρώπης. Τα κράτη- μέλη είναι ήδη πιεσμένα με σφιχτούς προϋπολογισμούς, λόγω της οικονομικής κρίσης. Ως εκ τούτου, είναι φυσικό τα κράτη- μέλη να ενθαρρύνουν την προώθηση ενός οργανισμού που πραγματοποιεί δράσεις για την αντιμετώπιση των κοινωνικών και οικονομικών απειλών, που συνάγονται τα αυξημένα επίπεδα της παράνομης μεταναστευτικής ροής.

Περαιτέρω, και σε αντίθεση με τα κρατούντα για τα υπερεθνικά όργανα, ο Frontex εμφανίζει χαρακτηριστικά ενός αυτόνομου οργανισμού. Και τούτο οφείλεται στην τροποποίηση του Κανονισμού για την ίδρυση και τη λειτουργία του Frontex, η οποία επεφύλαξε μεγάλο βαθμό αυτονομίας στον οργανισμό. Με βάση τις αλλαγές που επέφερε η τροπολογία του Κανονισμού του 2011, ο Frontex έχει καθιερωθεί σε μόνιμο επίπεδο ως οργανισμός, αντί ένα απλό συντονιστικό εργαλείο πληροφόρησης και επιχειρησιακών δράσεων των κρατών- μελών. Βασικό χαρακτηριστικό του οργανισμού είναι η δυνατότητα δημιουργίας «οιονεί αυτόνομων» επιχειρησιακών μονάδων, που ο οργανισμός έχει την απόλυτη ευχέρεια να την διαχειρίζεται κατά το

δοκούν, μέσα, βέβαια, στα όρια του νομικού πλαισίου, που το διέπει. Επιπλέον, ο οργανισμός διαθέτει μία μόνιμη φαρέτρα με τεχνολογικό εξοπλισμό και ένα σώμα συνοριοφυλάκων, ειδικά εκπαιδευμένο από τα προγράμματα κατάρτισης του Frontex. Όλα αυτά σε συνδυασμό με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του οργανισμού, συνεπάγονται την ετοιμότητα του οργανισμού να δράσει και να επηρεάσει θετικά ακόμα και πιο επιφυλακτικές χώρες, με τα υψηλά ποσοστά επιτυχίας. Η ενίσχυση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του Frontex αποδεικνύεται, ιδιαίτερα, στις πρόσφατες επιχειρήσεις που έλαβαν χώρα στην Ελλάδα και οι οποίες απαρτίζονταν μόνο από το προσωπικό του Frontex.

Από τα ανωτέρω είναι σαφές ότι ο εν λόγω οργανισμός διατηρεί ένα καθεστώς «οιονεί αυτονομίας», ήτοι ο Frontex διαθέτει όλα τα κατάλληλα εχέγγυα, προκειμένου να λειτουργεί ως ανεξάρτητος παράγοντας. Παράλληλα, εξακολουθεί να λογοδοτεί στην Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη μέσω του διοικητικού συμβουλίου. Ο Frontex εξακολουθεί να είναι ένας παράγοντας που εξυπηρετεί τα συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συνεπώς δεσμεύεται από το νομικό πλαίσιο και τις θεμελιώδεις αρχές και τα δικαιώματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δέον να επισημανθεί, ότι μετά την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έγινε δεσμευτικός και για τον Frontex, και ως εκ τούτου θα πρέπει να σέβονται τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτόν. Κατόπιν τούτου, ο οργανισμός καθίσταται υπεύθυνος για τις ενέργειές των οργάνων τους, όπως αποδεικνύει η ανάμειξη του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή κατά το έτος 2012¹⁸¹.

Είναι, λοιπόν, γεγονός ότι λόγω της ενίσχυσης της αυτονομίας του Frontex και των επιχειρησιακών δυνατοτήτων του οργανισμού, μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την τροποποίηση του Κανονισμού το έτος 2011, ο οργανισμός δύναται να χαρακτηριστεί ως «οιονεί αυτόνομη» οντότητα, από το οπτικό πεδίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με βάση τα δεδομένα αυτά, μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι ο εν λόγω οργανισμός αντιπροσωπεύει μία de facto νομική οντότητα, όπως αποδεικνύουν και οι πολυάριθμες κατηγορίες για την αντιμετώπιση των παράνομων μεταναστών. Παρά το γεγονός ότι ο Frontex έχει πολλάκις παραβιάσει θεμελιώδεις αρχές του Διεθνούς Δικαίου, με το να στέλνει παράνομους μετανάστες σε ελληνικά

¹⁸¹ European Ombudsman (2012) 'Letter from the European Ombudsman Opening Own-Initiative Inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ Concerning Implementation by Frontex of its Fundamental Rights Obligations' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces> (ημερομηνία πρόσβασης 03/05/2015).

κέντρα κράτησης, η ευθύνη για τις εν γένει πρακτικές του οργανισμού, εναπόκειται τόσο στα ίδια τα κράτη- μέλη, όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η επιτυχία του Frontex στην διασφάλιση των ελληνικών συνόρων, και η συνεπεία αυτής με τη ραγδαία αύξηση του αριθμού των συλληφθέντων παράνομων μεταναστών, απαιτεί κατάλληλες εγκαταστάσεις κράτησης, οι οποίες επιβαρύνουν την χώρα υποδοχής. Σε περίπτωση που τα κράτη- μέλη δεν είναι σε θέση να παράσχουν την κατάλληλη υλική υποστήριξη για την κάλυψη των αναγκών, οι οποίες δημιουργούνται από την αυξημένη εισροή παράνομων μεταναστών, εναπόκειται στην Ευρωπαϊκή Ένωση να διασφαλίσει την τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, διαθέτοντας κατάλληλο υλικο-τεχνικό εξοπλισμό. Δεν μπορεί να αποδοθεί ευθύνη στον οργανισμό, καθ' όσον αυτός αποτελεί έναν οργανισμό ασφαλείας, και οι αρμοδιότητες του εξαντλούνται στην περιφρούρηση και διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και όχι στην κράτηση των παράνομων μεταναστών. Σημειώνεται ότι ο Frontex οφείλει να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά τον περιορισμό των παράνομων μεταναστών στα σύνορα, αλλά ο οργανισμός δεν έχει καμία ευθύνη από τη στιγμή που τους παραδίδει για φύλαξη στις αρμόδιες αρχές του κράτους- μέλους υποδοχής. Οφείλει, επίσης, ο Frontex να διατηρεί ένα υποτυπώδες επίπεδο διαφάνειας, όχι μόνο σε θεσμικό επίπεδο, αλλά και κατά την ενάσκηση των επιχειρήσεων, αλλά, σήμερα, το επίπεδο διαφάνειας είναι, δίχως υπερβολή, το χαμηλότερο δυνατό. Παρά τη δημοσίευση της ετήσιας έκθεσης ανάλυσης κινδύνου, τα προγράμματα δράσεων και τις γενικές εκθέσεις, είναι σχεδόν αδύνατο, μέσα από τις επίσημες εκθέσεις, να εξαχθεί με σαφήνεια η δράση του Frontex. Εξάλλου, η έλλειψη διαφάνειας στο πλαίσιο ενός οργανισμού, που λειτουργεί σε ένα σύνθετο περιβάλλον και σχετίζεται άμεσα με την παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δημιουργεί αβεβαιότητα για τις δράσεις του οργανισμού, ενώ είναι δύσκολο να εκτιμηθεί κατά πόσο ο οργανισμός συμμετέχει σε αμφισβητήσιμες ή μη δράσεις κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του.

Ήδη, μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας ο Frontex έχει σημειώσει πρόοδο στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μέσα από διάφορες πρακτικές, όπως, λ.χ. μέσω του προγράμματος σπουδών των συνοριοφυλάκων, του εξορθολογισμού της εκπαίδευσης αυτών, καθώς, επίσης, και δια μέσου της ενσωμάτωσης στις δράσεις του, ένα *minimum* επιπέδου προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Αν και, τα σχετικά πρόσφατα γεγονότα στην Ελλάδα καταδεικνύουν πρακτικές που αγνοούν τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά τις επιχειρήσεις διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων των κρατών- μελών, με αποτέλεσμα η ανάπτυξη ενός κοινού κορμού εκπαίδευσης δεν

φαίνεται να συσχετίζεται με την πρόοδο στον τομέα των υψηλών ανθρωπιστικών ιδεωδών.

Οι συνθήκες, υπό τις οποίες κρατούνται οι παράνομοι μετανάστες στην Ελλάδα, υποκρύπτει ένα θεμελιώδες ερώτημα, στο οποίο καλούνται να απαντήσουν οι αρμόδιοι φορείς: πού αλλού να τους βάλουμε; Το να αναλάβεις την ευθύνη για την διαχείριση τέτοιων μεγάλων μεταναστευτικών ροών, συνδέεται άμεσα με την ανάγκη δημιουργίας των απαραίτητων εγκαταστάσεων φιλοξενίας, οι οποίες θα πρέπει να είναι σύμφωνες με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Για τους ανωτέρω λόγους, θα πρέπει η Ευρωπαϊκή Ένωση να χορηγήσει επαρκής πόρους στην Ελλάδα, προκειμένου να επιτυγχάνονται υψηλότερα μέτρα προστασίας και ιδιαίτερα, αναφορικά με τις δυνατότητες της χώρας για τη φιλοξενία μεταναστών.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει πιέσει σε μεγάλο βαθμό τον Frontex να ενσωματώσει τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως συνέβη με την ενσωμάτωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην τροποποίηση του Κανονισμού του 2011, και, επιπλέον, μέσα από την πίεση του Κοινοβουλίου, την πρόκληση μεταρρυθμίσεων στο εσωτερικό του οργανισμού. Παράλληλα, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ξεκίνησε δημόσια συζήτηση, προσπαθώντας να διαπιστώσει εάν με την τροποποίηση το έτος 2011, του Κανονισμού για την ίδρυση και τη λειτουργία του Frontex, ενσωματώθηκαν πλήρως το minimum των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σε κάθε περίπτωση η παρέμβαση αυτή του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, αποτελεί περαιτέρω πίεση προς τον οργανισμό για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στο εσωτερικό του οργανισμού.

Ο Frontex χρειάζεται να είναι ανοιχτός σε δημόσιο έλεγχο, προκειμένου να αποδείξει ότι έχει ενσωματώσει στην εσωτερική του δομή και τις δράσεις του, τα Θεμελιώδη Δικαιώματα. Έτσι, κατά τον τρόπο αυτό, θα είναι δυνατόν το διοικητικό κομμάτι του Frontex να είναι υπόλογο για τυχόν λειτουργικά λάθη κατά την διάρκεια των επιχειρησιακών του δραστηριοτήτων. Κυρίως, όμως, θα πρέπει να ενσωματώσει πραγματικά τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα στις επιχειρησιακές πτυχές των δραστηριοτήτων του.

4.2 Κριτική των Διεθνών Οργανισμών στον Frontex

Στα νοτιοανατολικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα σύνορα μεταξύ Ελλάδας, Βουλγαρίας και Τουρκίας, πρόσφυγες και μετανάστες –κυρίως από τη Συρία και το Αφγανιστάν– απωθούνται παράνομα πίσω στην Τουρκία. Η ενέργεια αυτή, η οποία πραγματοποιείται άτυπα, στερεί στα άτομα το δικαίωμα να ζητήσουν

άσυλο, ήτοι, ουσιαστικά τους αποστερεί το δικαίωμα να προσφύγουν κατά της εκδίωξής τους. Συχνά συνοδεύονται από βία και μερικές φορές πραγματοποιούνται με τρόπους που θέτουν σε κίνδυνο ανθρώπινες ζωές. Δέον να επισημανθεί ότι με τον όρο «Απωθήσεις» νοείται η διαδικασία κατά την οποία τα άτομα απωθούνται πίσω στη χώρα από την οποία προσπαθούν να φύγουν –ή σε ορισμένες περιπτώσεις στην ανοικτή θάλασσα– μόλις διασχίσουν τα σύνορα, χωρίς να τους δοθεί καμία ευκαιρία να διαπραγματευτούν την αναγκαστική επιστροφή τους, αιτούμενοι άσυλο¹⁸².

Πολλοί διεθνείς οργανισμοί και μη κυβερνητικές οργανώσεις για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με πρωτοστάτη τη Διεθνή Αμνηστία καταγγέλλουν απωθήσεις στην Τουρκία από την Ελλάδα, από τον Σεπτέμβριο του 2012 και από τη Βουλγαρία, από τον Μάρτιο του 2014. Πρόσφυγες και μετανάστες που βίωσαν απωθήσεις και ήρθαν σε επαφή με κάποιον από τους ανωτέρω οργανισμούς ή διεθνείς οργανώσεις, περιέγραψαν ότι δέχτηκαν σωματικές επιθέσεις και τα υπάρχοντά τους κλάπηκαν από Έλληνες και Βούλγαρους αστυνομικούς ή συνοριοφύλακες ή από την ελληνική ακτοφυλακή. Ορισμένοι εκ εκείνων, οι οποίοι προσπάθησαν να προσεγγίσουν την χώρας μας διά θαλάσσης, ανέφεραν ότι η ακτοφυλακή ρυμούλκισε ή έκανε κύκλους γύρω από τις βάρκες τους με τρόπο που τις έθετε σε κίνδυνο ανατροπής, άλλοι δήλωσαν ότι η ακτοφυλακή προκάλεσε εσκεμμένες φθορές στις βάρκες τους, ενώ, άλλοι ανέφεραν ότι ρυμούλκθηκαν προς τα τουρκικά ύδατα και στη συνέχεια εγκαταλείφθηκαν στη θάλασσα σε μη αξιόπλοα σκάφη¹⁸³. Οι περισσότεροι από όσους απωθήθηκαν από τη Βουλγαρία είπαν στη Διεθνή Αμνηστία ότι κρατήθηκαν στα σύνορα για διάστημα μέχρι και 12 ωρών, στο ύπαιθρο μέσα στο κρύο.

Ειδικότερα, η κριτική των διεθνών οργανισμών και των Μη Κυβερνητικών Οργανισμών επικεντρώνεται σε τρία σημεία: (α) ότι ο Frontex παραβιάζει τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις διεθνείς συμβάσεις, (β) το Κοινοβούλιο δεν έχει αρμοδιότητα να ελέγξει τις δράσεις του οργανισμού, οι οποίες είναι αδιαφανείς και (γ) ως «κοιονεί αυτόνομος» οργανισμός υπονομεύει την Δημοκρατία.

Αρχικά, το πρώτο σημείο, στο οποίο ασκείται κριτική, είναι εάν οι ενέργειες του Frontex είναι σύμφωνες με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και την Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες. Κατά την αντίληψη πολλών Διεθνών Οργανισμών και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, οι επιχειρησιακές

¹⁸² Βλ. ειδικότερα στον ιστότοπο της Διεθνούς Αμνηστίας http://www.amnesty.org.gr/wp-content/uploads/2014/07/fortress_europe_report.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 18/05/2015).

¹⁸³ Βλ. ειδικότερα στον ιστότοπο της Διεθνούς Αμνηστίας http://www.amnesty.org.gr/wp-content/uploads/2014/07/fortress_europe_report.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 18/05/2015).

δραστηριότητες του Frontex, αλλά και των συνοριοφυλάκων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι λαμβάνουν μέρος στις επιχειρήσεις του οργανισμού, δεν συνάδουν, δεν είναι σύμφωνες με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ο Frontex έχει κατηγορηθεί, κυρίως, για παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης (Non-Refoulement), η οποία προβλέπεται από τη Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες, ήτοι της απαγόρευσης της άμεσης επαναπροώθησης των προσφύγων, που αιτήθηκαν άσυλο, σε μια χώρα, όπου υπάρχει κίνδυνος δίωξής τους. Για να υποβάλλουν αίτηση ασύλου, οι πρόσφυγες θα πρέπει πρώτα να περάσουν τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην συνέχεια, η αίτηση αυτή θα πρέπει να εξετάζεται κανονικά, ήτοι η τυχόν απόρριψη αυτής να γίνεται γραπτώς για έκαστο αιτούντα και να υπάρχει η δυνατότητα έφεσης κατά της απορριπτικής απόφασης. Ωστόσο, όμως, η διαδικαστική αυτή επιταγή παραβιάζεται συστηματικά στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο FRONTEX συμμετέχει σ' αυτή την πρακτική. Ειδικότερα, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, στα ανατολικά χερσαία σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι, πλέον, συνηθισμένο φαινόμενο η ενέργεια των συνοριοφυλάκων και του προσωπικού του Frontex να επαναπροωθούν ανθρώπους στα σύνορα, άμεσα και παρά την εκπεφρασμένη επιθυμία τους, να κάνουν χρήση του δικαιώματός τους περί ασύλου. Ομοίως, και οι επιχειρησιακές δραστηριότητες του Frontex στη Μεσόγειο και ειδικότερα, για την αποτροπή εισόδου μεταναστών- προσφύγων από τις ακτές της δυτικής Αφρικής, λειτουργούν υπονομευτικά σε σχέση με τα προβλεπόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων. Οι επανειλημμένες καταγγελίες για το ζήτημα των περιφρονητικών προς τον άνθρωπο μεθόδων δράσης των συνοριοφυλάκων και του Frontex, δυστυχώς, δεν έχει σταματήσει ακόμη. Αντιθέτως, παρατηρείται μία τάση που προέρχεται από τον Frontex και τις κυβερνήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που, εκ των υστέρων, νομιμοποιεί τις πρακτικές αυτές.

Καθίσταται σαφές ότι ο Frontex είναι μέτοχος σε μία επανειλημμένη πρακτική παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που απορρέουν από το Διεθνές Δίκαιο και τις Διεθνείς Συμβάσεις. Δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αυτοπροβάλλεται ως ο προστάτης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μία τέτοιου είδους κριτική θα μπορούσε να πληγώσει τον πυρήνα της ίδιας της Ένωσης. Ωστόσο, μία τέτοια προσπάθεια κρίνεται προβληματική, καθ' όσον μέσα στο περίπλοκο δίκτυο οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν μπορούν να αποδοθούν ευθύνες για την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όπως, ήδη αναλύσαμε διεξοδικά ανωτέρω, ο Frontex φέρεται να έχει μόνο συντονιστικό ρόλο στις επιχειρήσεις και η ευθύνη μετατοπίζεται

στις αρμόδιες αρχές των κρατών- μελών, οι οποίες, όμως, φαίνεται να προβαίνουν σε μία διαφορετική ερμηνεία του υφιστάμενου νομικού πλαισίου.

Η δυσκολία να εντοπιστούν και να αποδοθούν ευθύνες σε συγκεκριμένα πρόσωπα για τυχόν παραβάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την διάρκεια των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων του Frontex, αποτελεί και το δεύτερο σημείο κριτικής των Διεθνών οργανισμών και των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Ο Frontex, σύμφωνα με τα όσα ισχυρίζονται οι επικριτές του, είναι ένα οργανισμός, ο οποίος δεν είναι νομιμοποιημένος δημοκρατικά σε επαρκές επίπεδο, καθ' όσον, ενώ ο Κανονισμός για την ίδρυση και τη λειτουργία του Frontex αναφέρεται στην ίδρυση ενός οργανισμού με υποστηρικτικά καθήκοντα, από την άλλη πλευρά, δεν έχει την ανάγκη ενός χρονοβόρου κοινοβουλευτικού ελέγχου, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βέβαια, δύσκολα θα μπορούσε να αντιταχθεί κάτι σε έναν τέτοιο ισχυρισμό, καθώς ο Frontex κατά τις συντονισμένες επιχειρήσεις του συνεισφέρει σε συγκεκριμένες πολιτικές αντιλήψεις, οι οποίες χρηματοδοτούνται απ' τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξάλλου, ο Frontex είναι υπόλογος στο Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού, ο οποίος απαρτίζεται από κυβερνητικούς αντιπροσώπους των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αυτών της Συνθήκης Σένγκεν, αλλά ούτε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ούτε τα εθνικά κοινοβούλια είναι ενήμερα για τις δράσεις του.

Και καταλήγουμε στο τρίτο σημείο της ασκούμενης κριτικής. Η αδιαφάνεια και ο ελλιπής κοινοβουλευτικός έλεγχος των δράσεων του οργανισμού, συνέδραμαν στην καθιέρωση του Frontex ως ενός "οιονεί αυτόνομου" εκτελεστικού οργάνου, που υπομονεύει τις δημοκρατικές αρχές. Παρά το γεγονός ότι ο ενισχυμένος ρόλος που διαδραματίζει ο Frontex, δεν είναι πραγματικά νομιμοποιημένος κατά το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κανένα θεσμικό όργανο, κανένα κράτος- μέλος δεν αμφισβητεί την υπόσταση αυτού. Αντιθέτως, θεωρείται ο οργανισμός, ελλείπει κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, ένα χρήσιμο εργαλείο για την διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο, όμως, ο Εκτελεστικός Διευθυντής της Human Rights Watch, Κέννεθ Ροθ, εξέφρασε την ανησυχία του για τις προθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με μια πιο ανθρώπινη λύση του μεταναστευτικού, σημειώνοντας ότι *«Δεν είναι αρκετό το να αυξήσουμε τα πλοία της ΕΕ στην θάλασσα εάν προστατεύουν μόνο τα σύνορα της Ευρώπης αλλά όχι τους ανθρώπους που πεθαίνουν για να φτάσουν εκεί»*¹⁸⁴. Σκόπιμο

¹⁸⁴ Διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.presspublica.gr/human-rigths-watch-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1->

θα ήταν οι ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να επιδείξουν μεγαλύτερη μέριμνα για επανεγκατάσταση προσφύγων και να διασφαλίσουν ότι κάθε αίτημα για μετανάστευση ή αίτημα για άσυλο δεν προκαλεί παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Συμπερασματικά, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι λόγω των έντονων και με τη πάροδο του χρόνου αυξανόμενων μεταναστευτικών ροών στα χερσαία και υδάτινα σύνορα της Ελλάδας, το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης έχει αναδειχθεί σε ζωτικής και υψίστης σημασίας ζήτημα για την χώρα μας. Για τον λόγο αυτό, η Ελλάδα επιδίωξε, από κοινού με άλλες χώρες, που αντιμετώπιζαν όμοια προβλήματα μετανάστευσης, τη σύσταση ενός ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών, καθ' όσον εθεωρείτο ότι θα συνέδραμε ουσιωδώς στο δύσκολο έργο της εποπτείας των συνόρων. Από την πρώτη μέρα της λειτουργίας του, ο Frontex παρουσιάζει έντονη και ισχυρή παρουσία στην ελληνική επικράτεια, συνδράμοντας τις αρμόδιες ελληνικές ελεγκτικές αρχές και επιτυγχάνοντας σε σημαντικό βαθμό να περιορίσει το

[%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B1%CE%BD%CE%B8%CF%81%CF%8E%CF%80%CF%89%CE%BD-%CF%8C%CF%87%CE%B9-%CE%BC%CF%8C%CE%BD%CE%BF-%CF%84%CF%89/](#)
(ημερομηνία πρόσβασης 19/05/2015).

κύμα της παράνομης μετανάστευσης προς την Ελλάδα, χωρίς, ωστόσο, να καταφέρει να ανακόψει πλήρως το φαινόμενο αυτό.

Οι προσπάθειες, που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο του Frontex και στοχεύουν στη διαχείριση του ζητήματος της παράνομης μετανάστευσης που αντιμετωπίζει η Ελλάδα, αναπόδραστα εγείρουν προκλήσεις και δυσκολίες. Από τη μία πλευρά, η περιορισμένη, παρά την έντονη παρουσία του Frontex στη χώρα, συμμετοχή της Ελλάδας στις επιχειρησιακές δραστηριότητες του οργανισμού, και από την άλλη πλευρά, η μη επίδειξη, εκ μέρους του Frontex, της δέουσας δέσμευσης στην επικράτεια της Ανατολικής Μεσογείου, όπου και υπάρχουν έντονες μεταναστευτικές πιέσεις, είναι ενδεικτική λόγοι για τη μη ολοκληρωμένη αντιμετώπιση του φαινομένου της μετανάστευσης στην Ελλάδα.

Ανεξαρτήτως, όμως, από αυτές τις τύπου "δυσλειτουργίες", ο Frontex θεωρείται ένα χρήσιμο εργαλείο, μία σταθερή επιλογή, μία αποτελεσματική συνδρομή στην εποπτεία των συνόρων της ελληνικής επικράτειας, αλλά και στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δέσμευση της Ελλάδας στον οργανισμό και η επεξεργασία μίας εθνικής σταθερής μεταναστευτικής πολιτικής, βασιζόμενη σε επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δύναται να οδηγήσουν σε καλύτερο έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της χώρας και συνάμα της Ευρώπης, παρά το γεγονός ότι ανέκυψαν ορισμένα ζητήματα, σχετικά με τη λειτουργία του οργανισμού και τη θέση της Ελλάδας στον τελευταίο. Δεδομένου ότι διατυπώθηκαν ανησυχίες, σχετικά με την αυξημένη εισροή παρανόμων μεταναστών στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος αποτελεί επιτακτική ανάγκη, καθ' όσον, έχουν υποστηριχθεί, απόψεις για την έξοδο της Ελλάδας από τη Συνθήκη του Σένγκεν και επαναφορά των συνοριακών ελέγχων. Είναι δε σαφές, ότι μία τέτοια ενέργεια θα προκαλούσε σημαντικές συνέπειες, τόσο για την Ελλάδα, όσο και για το ίδιο το μέλλον του οργανισμού, εάν θέλει κριθεί ότι είναι αναποτελεσματικός.

Εν κατακλείδι, ελλείψει κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, η δημιουργία και η συνεχής παρουσία του Frontex στην Ελλάδα, μόνες θετικές επιδράσεις δύναται να προσφέρει στην χώρα μας, καθ' όσον αποτελεί έναν αποτελεσματικό μηχανισμό για την διαχείριση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης. Σε κάθε περίπτωση, ο οργανισμός αυτός δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ως πανάκεια και χρειάζεται ακόμη μεγάλη και επίπονη προσπάθεια, συνεργασία σε μεγάλο βαθμό και όσον το δυνατόν μεγαλύτερη δέσμευση μεταξύ Ελλάδας και οργανισμού, για την επίτευξη του κοινού σκοπού και την συνετή διαχείριση του

προβλήματος. Το ζητούμενο, όμως, είναι η υιοθέτηση μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η λύση είναι η πρόληψη και όχι η καταστολή.

Βιβλιογραφικές Αναφορές:

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία/ Αρθρογραφία:

- Camilleri, I. (2007) ‘*Frontex Mission in the Balance*’, Times of Malta διαθέσιμο στον ιστοτόπο <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20070614/local/frontex-mission-in-the-balance.14604> (ημερομηνία πρόσβασης 15/04/2015).
- Carrera, S. (2007) ‘*The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*’. *Center for European Policy Studies*, σελ. 1-33.
- Cini, M., Borragán, N. P. (2010) *European Union Politics* 4th edition Oxford University Press
- Commission of the European Communities. 2003. “Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders”, COM (2003) 687 final/2, Brussels, 20.11.2003.
- Commission Regulation Proposal to Council COM/2003/0687 (2003): Establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation

at the External Borders. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0687:FIN:DA:PDF> (ημερομηνία πρόσβασης 18/04/2015).

- Council of the European Union (2003) ‘*Thessaloniki European Council: Presidency Conclusions*’ διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).
- Council of the European Union (2004) ‘Council Regulation (EC) No 2007/2004 Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union’. http://www.frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/frontex_regulation_en.pdf.
- Dahl, R. A. (2000). *On Democracy*. New Heaven & London: Yale University Press.
- Ekathimerini.com (2012) ‘*Dendias Vows to Fight Illegal Immigration, Criticizes Vigilantes*’ διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite1_1_08/07/2012_451127 (ημερομηνία πρόσβασης 28/04/2015).
- European Economic and Social Committee (2004) “Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders’”, 2004/C 108/20, Official Journal of the European Union 30.4.2004, pp. 97-100.
- European Council 2010/C 115/01 (2010): Stockholm Programme διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF> (ημερομηνία πρόσβασης 20/04/2015).
- European Parliament (2004) “*Debate: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders*”, Monday 8 March 2004, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040308+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN#creitem_11 (ημερομηνία πρόσβασης 20/04/2015).
- European Parliament. (2004) “*Debates*”, Tuesday 9 March 2004, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20040309+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (ημερομηνία πρόσβασης 20/04/2015).
- European Parliament. (2004) “*European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders (COM(2003) 687 – C5-0613/2003 – 2003/0273(CNS))*”, P5_TA(2004)0151
- European Ombudsman (2012) ‘*Letter from the European Ombudsman Opening Own-Initiative Inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ Concerning Implementation by Frontex of its Fundamental Rights Obligations*’ διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces> (ημερομηνία πρόσβασης 03/05/2015).

- Frontex (2010) *Beyond the Borders: Frontex, The First Five Years*, Warsaw: Information & Transparency Team,.
- Frontex (2010) 'Greece will Host First Frontex Operational office' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.frontex.europa.eu/news/greece-will-host-first-frontex-operational-office-51PX7z> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).
- FRONTEX RABIT Operation 2010 - Evaluation Report (2011), FRONTEX, Warsaw, Poland. Pp. 1-20 http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf
- Frontex (2012) *Europe, Schengen and Borders*. Warsaw: Frontex
- Frontex (2012) 'Frontex Signs a Memorandum of Understanding with Turkey' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.frontex.europa.eu/news/frontex-signs-a-memorandum-of-understanding-with-turkey-iY5Euj> (ημερομηνία πρόσβασης 09/04/2015)
- Frontex (2012) 'Situational Update: Migratory Situation at the Greek-Turkish Border' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.frontex.europa.eu/news/situational-update-migratory-situation-at-the-greek-turkish-border-HATxN9> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).
- Frontex (2012) 'Archive of Accomplished Operations' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations> (ημερομηνία πρόσβασης 13/05/2015).
- FRONTEX Work Programme 2009 (2009) διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201012/20101206ATT06789/20101206ATT06789EN.pdf> Pp. 1-82 (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).
- FRONTEX Work Programme 2010 (2010) διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.statewatch.org/news/2010/feb/eu-FRONTEX-work-programme-6674-10.pdf> Pp. 1-91 (ημερομηνία πρόσβασης 20/04/2015).
- FRONTEX General Report 2010 (2011) FRONTEX, Warsaw Poland. Pp. 1-50, σελ. 24, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/Governance_documents/Annual_report/2010/FRONTEX_general_report_2010.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 22/04/2015).
- FRONTEX General Report 2011 (2012) FRONTEX, Warsaw Poland. Pp. 1-59, σελ. 9, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/About_FRONTEX/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 10/05/2015).
- FRONTEX. *ARA 2013: Annually Risk Analysis (2013)* Risk Analysis Unit, Warsaw, Poland, April 2013. Pp. 1-84, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.FRONTEX.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 14/05/2015).
- FRONTEX: risk analysis (2012) διαθέσιμο στον ιστότοπο http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 10/05/2015).

- Frontex (2010) ‘*Extract from the Annual Risk Analysis*’, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2010.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).
- Kasimis, C. (2012): *Greece: Illegal Immigration in the Midst of Crisis. Agricultural University of Athens*. διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=884> (ημερομηνία πρόσβασης 14/05/2015).
- Karyotis, G. & Patrikios, S. (2010) ‘Religion, Securitization and Anti-Immigration Attitudes: The Case of Greece’. *Journal of Peace Research*, 47 (1), σελ. 43-57.
- Korp, K. (2012): *Europes Borders*. D+C Development and Cooperation, 23/05-2013, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.dandc.eu/en/article/human-rights-problems-eu-border-agency-FRONTEx> (ημερομηνία πρόσβασης 01/04/2015).
- eyer, J., & Wiener, A. (2011). *Political Theory of the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Pandit, N. (2012): Policing the EU’s external border: legitimacy and accountability under scrutiny. *ERA Forum*, 13: Pp. 397–410: 398 διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12027-012-0273-9#page-1> (ημερομηνία πρόσβασης 05/04/2015).
- Papadopoulou, A. (2004) ‘*Smuggling into Europe: Transit Migrants in Greece*’. *Journal of Refugee Studies*, 17 (2), σελ. 167-184.
- Presidency conclusions, Tampere European Council (15 & 16 October 1999) http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a (ημερομηνία πρόσβασης 12/04/2015).
- Presidency conclusions, Brussels European Council (14th & 15th December 2001), διαθέσιμο στον ιστότοπο http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 18/04/2015).
- Presidency conclusions, Brussels European Council (16 & 15 June 2005) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/85349.pdf
- Presidency conclusions, Hague European Council (4th & 5th November 2004) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/82534.pdf
- Record of 2548th Council meeting - Justice and Home Affairs - Brussels, 27 and 28 November 2003 διαθέσιμο στον ιστότοπο http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-334_en.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 28/04/2015).
- Traynor, I. (2011): EU border police 'turning blind eye' to abuse of migrants in Greece, *The Guardian*, 23/05-2012, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.guardian.co.uk/world/2011/sep/21/eu-border-police-blind-eye-migrant-abuse> (ημερομηνία πρόσβασης 28/03/2015).
- Triandafylliou, A. Marouf, M. Nikolova, M. (2009): *Greece: Immigration towards Greece at the eve of the 21st Century. A Critical Assessment*. Citizens and governance in a knowledgebased society. Pp. 13-27, 13 διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP4_Greece.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 14/05/2015).

- Triandafylliou, A., Ambrosini, M. (2011): *Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-Keeping Serving the Labour Market*. European Journal of Migration and Law 13 (2011). Pp. 263-271 διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/24734> (ημερομηνία πρόσβασης 24/04/2015).
- Tsatsou, M. (2012) *‘German Journalists Amazed by the Number of Illegal Immigrants Crossing Greek Borders*. Greek Reporter διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://eu.greekreporter.com/2012/06/15/german-journalists-amazed-by-the-number-of-illegal-immigrants-crossing-greek-borders-2/> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).
- Tsoukala, A. (2005) *‘Looking at Immigrants as Enemies’*. Στο D. Bigo & E. Guild (επιμ.) *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, σελ. 161-192. Aldershot: Ashgate.
- Turina, R. (2012): *Migratory situation at Greece/Turkish border*, Alyunaniya, 23/05-2013 <http://www.alynaniya.com/migratory-situation-at-the-greek-turkish-border/>
- UNCHR (1) (2010) *UNCHR says asylum situation is ‘a humanitarian crisis’* διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.unhcr.org/4c98a0ac9.html> ημερομηνία πρόσβασης 24/04/2015).
- U.S Department of State (2010): *2010 Human Rights Report Greece*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 08.04.2011. Pp. 1-37, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154427.htm> (ημερομηνία πρόσβασης 28/03/2015).
- Wolff, S., Schout A. (2012): *FRONTEX, more of the same?* Centre for European Security, University of Salford. Pp. 1-18, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20120126_FRONTEX_final_schout_wolff.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 18/04/2015).
- Zapata-Barrero, R. & de Witte, N. (2007) *‘The Spanish Governance of EU Borders: Normative Questions’*. Mediterranean Politics. 12 (1), σελ. 85-90.
- *‘Safeguarding Europe’s Southern Borders: Interview with Klaus Roesler, Director of Operations Division, Frontex’* (2011), διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.balkananalysis.com/greece/2011/09/23/safeguarding-europe%e2%80%99s-southern-borders-interview-with-klaus-roesler-director-of-operations-division-frontex/> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).

Ελληνική Βιβλιογραφία/ Αρθρογραφία:

- Βραδέλης, Σ. (2011) *Μείωση Λαθρομεταναστών στα Θαλάσσια Ελληνοτουρκικά Σύνορα λόγω Frontex: Οι Δουλέμποροι Προτιμούν τον Έβρο, Τα Νέα*, διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.tanea.gr/ellada/article/?aid=4648494> (ημερομηνία πρόσβασης 13/04/2015).
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007) *‘Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική & Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τα Αποτελέσματα που Επιτεύχθηκαν και τις Ποιοτικές και Ποσοτικές Πτυχές της Υλοποίησης του Ταμείου Εξωτερικών*

Συνόρων για την Περίοδο 2007-2009'. διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0857:FIN:EL:HTML> (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).

- FRONTEX, Γενική Έκθεση 2009 (2009), διαθέσιμο στον ιστότοπο http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2009/frontex-2010-0005-00-00-enel.pdf (ημερομηνία πρόσβασης 17/05/2015).
- Νταλούκας, Δ. & Ζαχόπουλος, Κ. (2010) 'Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κ-Μ της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Κοινή Επιχείρηση στα Ελληνοτουρκικά Χερσαία Σύνορα «Rabit 2010»'. Αστυνομική Ανασκόπηση, Νοέμβριος - Δεκέμβριος 2010, σελ. 20.
- Σαρρής, Ν. (2008) *Θεσμικό Πλαίσιο της Μετανάστευσης σε Εθνικό & Ευρωπαϊκό Επίπεδο*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Σουλιώτης, Γ. (2011) 'Απροθυμία Frontex να Συνεχίσει την Επιτήρηση Ελληνικών Συνόρων'. Καθημερινή, διαθέσιμο στον ιστότοπο http://news.kathimerini.gr/4dcgi/w_articles_ell_100044_17/11/2011_463059 (ημερομηνία πρόσβασης 09/04/2015).
- ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ - ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΩΝ ΒΡΥΞΕΛΛΩΝ 14/15 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2006 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16879-2006-REV-1/el/pdf>
- Υπουργείο Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων & Αλιείας (2010) 'Σε Λειτουργία το Επιχειρησιακό Γραφείο του FRONTEX στον Πειραιά' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.yen.gr/wide/yen.chtm?pnbr=36142> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015).
- Υπουργείο Ναυτιλίας & Αιγαίου (2010) 'Σε λειτουργία το Επιχειρησιακό Γραφείο του FRONTEX στον Πειραιά' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.yen.gr/wide/yen.chtm?pnbr=36142> (ημερομηνία πρόσβασης 25/04/2015)
- Υπουργείο Ναυτιλίας & Αιγαίου (2012) 'Μνημόνιο Συνεργασίας Ελλάδας - Frontex, για την Αντιμετώπιση των Παράνομων Μεταναστευτικών Ροών και την Επιτήρηση των Συνόρων' διαθέσιμο στον ιστότοπο <http://www.hcg.gr/node/2517> (ημερομηνία πρόσβασης 29/04/2015).
- Φωτιάδης, Α. (2010) 'Frontex: Ένας Θεσμός-Νάνος με Δυνάμεις Γίγαντα' διαθέσιμο στον ιστότοπο TVXS. <http://tvxs.gr/news/%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1/frontex-%CE%AD%CE%BD%CE%B1%CF%82-%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CE%BD%CE%AC%CE%BD%CE%BF%CF%82-%CE%BC%CE%B5-%CE%B4%CF%85%CE%BD%CE%AC%CE%BC%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CE%B3%CE%AF%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CF%84%CE%B1> (ημερομηνία πρόσβασης 29/04/2015).

Ιστότοποι:

- <http://www.amnesty.org.gr>

- <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
- <http://frontex.europa.eu/>
- <http://www.presspublica.gr/human-righths-watch-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B1%CE%BD%CE%B8%CF%81%CF%8E%CF%80%CF%89%CE%BD-%CF%8C%CF%87%CE%B9-%CE%BC%CF%8C%CE%BD%CE%BF-%CF%84%CF%89/>