



ΠΑΝΤΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ

ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Πολιτική

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων και η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το παράδειγμα του οργανισμού Frontex.

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΣΤ. ΠΕΡΡΑΚΗΣ



ΑΡΧΟΝΤΙΑ ΜΠΡΙΑΣΤΙΚΑ

A.M.1214M028

ΑΘΗΝΑ, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2016

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	1
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1° Η ευρωπαϊκή διαχείριση της μετανάστευσης.....	4
1.1 Η ανάπτυξη των κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών για τη μετανάστευση.....	5
1.2 Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.....	6
1.3 Πολιτική Θεωρήσεων - Visa.....	10
1.4 Πολιτική Ασύλου.....	12
1.5 Η στρατηγική της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων.....	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2° Ο Frontex και οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα.....	23
2.1 Η αποστολή, σκοπός.....	26
2.2 Καθήκοντα.....	30
2.2.1 Συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.....	30
2.2.2. Εκπαίδευση.....	32
2.2.3 Ανάλυση Κινδύνου – Risk Analysis.....	33
2.2.4 Παρακολούθηση των εξελίξεων των ερευνών.....	36
2.2.5 Αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα.....	37
2.2.6 Κοινές επιχειρήσεις επαναπατρισμού.....	39
2.3 Επιχειρησιακές δράσεις.....	40
2.4. Συνεργασία με τρίτες χώρες.....	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3° Προκλήσεις για τις θεμελιώδεις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	46
3.1 Η Ε.Ε. ως κοινότητα αξιών.....	48
3.2 Ευρώπη της ασφάλειας ή των δικαιωμάτων;.....	51
3.3 Frontex και ανθρώπινα δικαιώματα.....	54
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	61
ΠΗΓΕΣ - ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	65

Ευχαριστίες

Θα ήθελα πρωτίστως να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Στέλιο Περράκη για την ευκαιρία που μου έδωσε να εκπονήσω την παρούσα εργασία, για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε και την υποστήριξή του σε όλα τα στάδια των σπουδών μου.

Επίσης, την κ^α Όλγα Τσόλκα και την κ^α Μαρία - Ντανιέλλα Μαρούδα, μέλη της τριμελούς επιτροπής, για την κατανόηση και τη συμβολή τους στην ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας.

Τέλος, ευχαριστώ θερμά τους συναδέλφους μου, καθώς και την οικογένειά μου για την έμπρακτη συμπαράστασή τους και την υπομονή τους. Η συμπεριφορά τους ήταν για μένα πηγή δύναμης και ελπίδας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η δημόσια συζήτηση για την παράνομη μετανάστευση προς την Ευρώπη κυριαρχείται από τις εικόνες μικρών σκαφών γεμάτα με πρόσφυγες και μετανάστες που διασχίζουν τη θάλασσα για να φθάσουν στις ακτές της Ευρώπης. Αυτή η συζήτηση χρονολογείται από τη δεκαετία του 1990 και έγινε το κεντρικό στοιχείο στη συζήτηση σχετικά με την ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση και τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. Από την έγκριση του Προγράμματος του Τάμπερε το 1999 και επέκεινα η Ε.Ε. έχει επανειλημμένως προσπαθήσει να σχηματίσει πολιτικές και μέτρα που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο διέπουν την αποτελεσματική διαχείριση της κινητικότητας προς και εντός αυτής. Επιπλέον, τα γεγονότα των τελευταίων ετών έχουν εμφυσήσει ένα νέο αέρα του επειγόντος στην Ε.Ε. για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Η συνεχής ροή των παράνομων μεταναστευτικών ροών κυρίως στις νότιες ακτές της Ευρώπης έχουν εντείνει το δίλημμα που συνδέεται και ενίοτε συγκρούεται με τις πολιτικές της Ε.Ε.: ευθύνη για την προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας ή/και σεβασμός των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Για την Ε.Ε. είναι σαφές ότι έχει την ηθική υποχρέωση να αποτρέψει την παράνομη μετανάστευση, αν μη τι άλλο για να τεθεί τέρμα στην απώλεια ζωών στην ανοικτή θάλασσα. Το επιχείρημα αυτό ταιριάζει απόλυτα στην κανονιστική δύναμη (normative power) που προωθεί και στον διακαίολοπολιτικό της πολιτισμό στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η εικόνα των προσφύγων στην ανοικτή θάλασσα μπορεί επίσης, εν μέρει, να δικαιολογήσει τη στρατιωτικοποίηση των συνόρων και τη διεύρυνση των δραστηριοτήτων του κοινοτικοποιημένου συστήματος διαχείρισης των συνόρων. Ταυτόχρονα, επιτρέπει στην Ε.Ε. να ενεργοποιήσει τη δύναμή της για να αντιμετωπίσει τις αιτίες που προκαλούν την προσφυγική ροή και όχι τους ίδιους τους πρόσφυγες, καθώς και να ενσωματώσει την ευρωπαϊκή διαχείριση των συνόρων σε μια ευρύτερη έννοια της πολιτικής της μετανάστευσης και της ανάπτυξης, η οποία νομιμοποιεί μια βάση κοινωνικο-τεχνικής παρέμβασης στις χώρες προέλευσης και διέλευσης.

Η διακυβέρνηση της Ε.Ε. απαρτίζεται από διάφορους φορείς, εργαλεία, πολιτικές και συστήματα που προσπαθούν να ελέγξουν και να ρυθμίσουν την παράτυπη είσοδο, τη διαμονή και τη νόμιμη μετανάστευση εντός των συνόρων και πέρα από τα σύνορά της. Αυτή η διαχείριση της κινητικότητας δεν είναι ούτε απολύτως επιτυχημένη, ούτε εντελώς αναποτελεσματική, όπως είναι εμφανής στην περίπτωση των νότιο-ανατολικών ευρωπαϊκών κρατών μελών, την Ιταλία, την Ισπανία και την Ελλάδα. Ο όγκος και η πολυπλοκότητα των διασυνοριακών ροών έχει αυξηθεί την τελευταία δεκαετία και αυτό με τη σειρά του έχει μεταμορφώσει τη διαχείριση της κινητικότητας από ένα επιθυμητό αποτέλεσμα σε μια αναγκαιότητα, που αποδεικνύεται μια δύσκολη πρόκληση για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. Το κρίσιμο σημείο σήμερα στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης είναι η δέσμευση των κρατών μελών για το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε ένα πλαίσιο που έχει σχεδιαστεί και

προσανατολίζεται περισσότερο προς την κατεύθυνση της ασφάλειας και της αποτροπής. Σε μια εποχή γεωπολιτικών αλλαγών και κρίσεων απαιτούνται ευέλικτες πολιτικές για την αντιμετώπιση των παράνομων αφίξεων και εξισορρόπηση μεταξύ του δικαιώματος για τη διασφάλιση των συνόρων και τον περιορισμό της εισόδου από τη μία, και της προστασίας των ατόμων που έχουν ανάγκη από την άλλη. Τα εργαλεία υπάρχουν για την Ε.Ε. ώστε αφενός, να μεταμορφωθεί σε ένα πραγματικά κοινό χώρο που διέπεται από κοινούς κανόνες, πρότυπα και διαδικασίες για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και της παράνομης μετανάστευσης και αφετέρου να προσεγγίσει τους εγγύς γείτονες (χώρες προέλευσης και διέλευσης), ενισχύοντας το κράτος δικαίου εκεί, αλλά και για να δημιουργήσει αμοιβαία επωφελείς πολιτικές, ενθαρρύνοντας την ανάπτυξη και την κινητικότητα σε ένα ασφαλές και ανθρώπινο πλαίσιο.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μετανάστευση είναι ένα από τα πιο επίμαχα ζητήματα στην Ευρώπη. Τα μεταναστευτικά ρεύματα, είτε πρόκειται για ροές αιτούντων άσυλο, είτε για οικονομικούς μετανάστες ή παράνομους μετανάστες, έχουν συσχετιστεί με διάφορα προβλήματα, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας, της εγκληματικότητας και της κοινωνικής αναταραχής. Η τάση αυτή συχνά αναφέρεται ως «τιτλοποίηση της μετανάστευσης», δηλαδή η ακραία πολιτικοποίηση της μετανάστευσης και παρουσίαση του φαινομένου ως μια απειλή για την ασφάλεια. Υπάρχει μια διαδεδομένη άποψη στην υπάρχουσα επιστημονική βιβλιογραφία ότι η τάση αυτή είναι ιδιαίτερα ορατή στην Ε.Ε. όσον αφορά την πολιτική ασύλου και την μεταναστευτική πολιτική. Ωστόσο, η εξέλιξη αυτή έχει αρνητικές συνέπειες στην κατάσταση των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας τους αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Σε αυτό το συγκεκριμένο πλαίσιο της τιτλοποίησης του ασύλου και της μετανάστευσης είναι που τα κράτη μέλη της Ε.Ε. αποφάσισαν να καθιερώσουν τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ε.Ε., ο οποίος είναι γνωστός ως Frontex. Ο οργανισμός δημιουργήθηκε με κύριο στόχο την υποστήριξη της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. για την ενδυνάμωση της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων και την ταυτόχρονη προσοχή στο σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ωστόσο, η προστασία των συνόρων από τους κινδύνους αναφορικά με την ασφάλεια δεν φαίνεται να είναι σε ισορροπία με την ανάγκη για την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Απόδειξη γι' αυτό είναι οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που έχουν καταγραφεί κατά τη διάρκεια των κοινών επιχειρήσεων ελέγχου των συνόρων, υπό την εποπτεία του Frontex. Από την έναρξη ακόμα των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων του ο οργανισμός έχει εντόνως επικριθεί, ιδίως για τη δράση του στα νοτιοανατολικά σύνορα της Ε.Ε., σχετικά με κακομεταχείριση των παράτυπων μεταναστών, με παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα και για έλλειψη διαφάνειας του έργου του, κυρίως από οργανισμούς για τα ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά και από τη διεθνή κοινότητα.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να παρουσιάσει μια εικόνα των πολιτικών της Ε.Ε. για τη διαχείριση της μετανάστευσης, εστιάζοντας στη θωράκιση των εξωτερικών συνόρων κατά των παράνομων διελύσεων. Επικεντρώνοντας στο έργο και το ρόλο του Frontex στην παροχή βοήθειας των κρατών μελών, στις από κοινού επιχειρήσεις ελέγχου των συνόρων, επιχειρείται μια κριτική προσέγγιση προς τα αποτελέσματα αυτών των πολιτικών που έχουν παραχθεί μέχρι σήμερα. Η εργασία είναι διαρθρωμένη σε τρία κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο παρέχει μια γενικευμένη επισκόπηση των εξελίξεων του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ευρώπη, οι οποίες οδήγησαν σε κοινές πολιτικές και ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης και των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας του Χώρου Ελευθερίας,

Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, των κοινών πολιτικών θεώρησης διαβατηρίων, την πολιτική ασύλου καθώς και την έναρξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής διαχείρισης των συνόρων και την ίδρυση του οργανισμού Frontex.

Το δεύτερο κεφάλαιο επικεντρώνεται στη λειτουργία και την αποστολή του οργανισμού Frontex. Αναλύονται διεξοδικά τα καθήκοντα του οργανισμού και αναδεικνύονται οι πραγματικές δυνατότητες και αρμοδιότητές του. Καταγράφονται οι επιχειρησιακές δράσεις του οργανισμού κατά τη διενέργεια των μεταναστευτικών ελέγχων στα νότια και ανατολικά θαλάσσια σύνορα, αλλά και πέρα από τα σύνορα της Ε.Ε., τομείς, όπου επικεντρώνονται οι επικρίσεις περί στρατιωτικοποίησης των συνόρων και παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως σε σχέση με τις δραστηριότητες του οργανισμού με τρίτες χώρες και την εξωτερική ανάθεση της μεταναστευτικής πολιτικής της Ένωσης.

Στο τρίτο κεφάλαιο προβάλλεται το ζήτημα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και παρουσιάζονται οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ε.Ε. και τα κράτη μέλη της, αναφορικά με την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την προαγωγή του κράτους δικαίου. Καταδεικνύεται ότι στην πράξη οι προσπάθειες εκπλήρωσης του μοντέλου της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων είναι απόρροια της διαχείρισης της μετανάστευσης ως ζήτημα ασφάλειας και κινδύνου της κοινωνικής συνοχής των κρατών μελών της Ε.Ε. Τέλος, εξετάζεται πως συνδέεται ο Frontex με την ευρύτερη ρητορική της αναγωγής του μεταναστευτικού φαινομένου σε ζήτημα ασφαλείας και πως οι δράσεις του επιδρούν άμεσα ή έμμεσα, στα ανθρώπινα δικαιώματα των ατόμων που επιζητούν την προστασία, αλλά και την ένταξή τους στην Ε.Ε.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Η ευρωπαϊκή διαχείριση της μετανάστευσης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, πραγματοποίησε στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής τρία πενταετή προγράμματα τα οποία παρείχαν τις κατευθυντήριες γραμμές στον τομέα της πολιτικής ασύλου, θεωρήσεων και διαχείρισης των συνόρων: το πρόγραμμα του Τάμπερε, το 1999, το πρόγραμμα της Χάγης το 2004, και το πρόγραμμα της Στοκχόλμης το 2009. Ιδιαίτερη ανάπτυξη γνώρισε ο τομέας της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, η πολιτική θεωρήσεων και η αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Επίσης, ουσιαστική ανάπτυξη και εναρμόνιση γνώρισε ο τομέας του ασύλου και η διεθνής προστασία, σε αντίθεση με τον τομέα που αφορά τη νόμιμη μετανάστευση, ο οποίος είναι λιγότερο ανεπτυγμένος. Σήμερα, υποστηρίζεται ότι η Ε.Ε. διαθέτει ένα πακέτο πολιτικής ασφάλειας, το οποίο περιλαμβάνει τη διαχείριση των συνόρων, την πολιτική των θεωρήσεων και της παράνομης μετανάστευσης, που έχει αναπτυχθεί σημαντικά σε σημείο που δεν υπάρχει ισορροπία σε σύγκριση με την πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση, που είναι κατά πολύ ασθενέστερη. Δεδομένης της περαιτέρω μείωσης του πληθυσμού της Ε.Ε. λόγω γήρανσης, απαιτείται

εξορθολογισμός, τουλάχιστον από οικονομικής άποψης, της πολιτικής της νόμιμης μετανάστευσης¹. Όμως, για την διαμόρφωση της πολιτικής νομιμοποίησης των μεταναστών και παροχής προστασίας στους αιτούντες άσυλο και στους πρόσφυγες, είναι απαραίτητη η αποτελεσματική δράση κατά των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Ωστόσο, το πολιτικό ζήτημα εισδοχής, αποδοχής και ένταξης των νόμιμων μεταναστών, άπτεται της κρατικής κυριαρχίας των κρατών μελών και προϋποθέτει την οροθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των κρατών μελών για τις διάφορες πτυχές του μεταναστευτικού φαινομένου².

1.1 Η ανάπτυξη των κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών για τη μετανάστευση

Στη δεκαετία του 1950 και του 1960, η μετανάστευση εντός της Ε.Κ. ήταν πρωτίστως στο πλαίσιο των κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων και στην κατασκευή μιας ολοκληρωμένης αγοράς εργασίας στην οποία οι εργαζόμενοι θα μπορούσαν να κυκλοφορούν ελεύθερα μεταξύ των κρατών μελών. Κατά τη δεκαετία του 1970 οι πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης υπαγορεύτηκαν πρωτίστως από τις αλλαγές στην αγορά εργασίας και την επιθυμία των κρατών για την προστασία των κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων του εγχώριου εργατικού δυναμικού και ήταν πιο περιοριστικές σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη. Μία σημαντική απόφαση της περιόδου αυτής ήταν να γίνει διάκριση μεταξύ του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών των κρατών μελών και του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων τρίτων χωρών³. Στα μέσα του 1980, η μετανάστευση περαιτέρω πολιτικοποιήθηκε μέσω των αιτούντων άσυλο και αυτών που έκαναν κατάχρηση του ασύλου, ως εναλλακτική οδό για την οικονομική μετανάστευση στην Ε.Ε. Παρόλο που το χαμηλό επίπεδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και παγκοσμιοποίησης δεν ασκούσε πιέσεις για τη διαμόρφωση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, άτυπα εξωκοινοτικά και διακυβερνητικά δίκτυα πολιτικής, όπως η ομάδα TREVI, η ομάδα του Σένγκεν και η «ομάδα μετανάστευσης» (1986), αναπτύχθηκαν για να συζητήσουν μια συνεργατική ρύθμιση της μετανάστευσης και του ασύλου. Τα δίκτυα αυτά έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην τόνωση της σταδιακής ενσωμάτωση της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης στη συνταγματική δομή της Ε.Ε.⁴

¹ Garbasso, G., “*EU Migration and Asylum: Are we up to the challenge?* Notre Europe, Jacques Delors Institute, 30 July 2014, σελ.1-4.

² Νικολακοπούλου Στεφάνου Η., Οι πολιτικές Μετανάστευσης και Ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 2007, σελ.422-423.

³ Huysmans, J., *The politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge, New York, 2006, σελ. 66-69.

⁴ Περράκης, Στ., Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε., στο Στεφάνου, Κ., Φατούρος, Α., Χριστοδουλίδης Θ., (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές. Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο*, τ. Α΄, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ.359-361.

Η υπογραφή της Συνθήκης του Σένγκεν (1985)⁵, για τη ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών εντός της Ε.Ε. και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, αλλά και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), που προέβλεπε τη δημιουργία της κοινής αγοράς σήμαναν την έναρξη για τη δημιουργία μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Περαιτέρω με την υιοθέτηση της συμφωνίας του Σένγκεν (1999) στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της Ε.Ε., με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1999)⁶, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης άρχισε να δημιουργεί τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές για την εναρμόνιση ενός κοινού συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης και συναφών τομέων πολιτικής που περιλαμβάνουν τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, νομοθεσία για το άσυλο και τους πρόσφυγες και τις πολιτικές θεωρήσεων⁷. Στην πορεία της οικοδόμησης μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, εκτός από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, που αποτελεί την πρώτη ουσιαστική προσπάθεια, συνέπραξαν και οι αποφάσεις των ευρωπαϊκών συμβουλίων κατά τη δεκαετία του 2000 και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.⁸. Η κοινή μεταναστευτική πολιτική αφορά, τόσο μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης (συνδέονται με την πολιτική ασφάλειας και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας), όσο και πολιτικές για τη νόμιμη μετανάστευση (υποδοχή, παραμονή και ένταξη των πολιτών των τρίτων κρατών).

1.2 Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης δημιουργήθηκε επίσημα από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1999 και περαιτέρω αναπτύχθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2009. Ο ΧΕΑΔ έχει συγκεντρώσει τις πρώην διασκορπισμένες πολιτικές για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις. Περιλαμβάνει αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές και αστικές υποθέσεις, ελέγχους των εξωτερικών συνόρων, τη μετανάστευση και την πολιτική ασύλου⁹. Με τη δημιουργία του ΧΕΑΔ η Ε.Ε. έχει εισέλθει ως σημαντικός δρών στη σφαίρα της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Επιπροσθέτως με την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία ενίσχυσε το ρόλο όλων των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. και του Ευρωπαϊκού

⁵ Υπογράφηκε μεταξύ 5 χωρών, ήτοι: Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Γερμανία και Γαλλία.

⁶ Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999), κοινοτικοποιήθηκαν τα ζητήματα της μετανάστευσης, του ασύλου και των συνόρων και μεταφέρθηκαν στον πρώτο πυλώνα. Ανακηρύχθηκαν σε κεντρικής σημασίας πολιτικά ζητήματα για την Ε.Ε. Επιπλέον αυξήθηκαν οι αρμοδιότητες της Ε.Ε. σε αυτούς τους τομείς, με παράλληλη απώλεια αντίστοιχων αρμοδιοτήτων των κρατών μελών.

⁷ Σαρρής, Ν., ΕΚΚΕ, Κείμενα εργασίας 2008/18, «Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο», 2008, σελ. 11-13, <http://www.ekke.gr/publications/wp/wp18.pdf> (πρόσβαση στις 20-11-2015).

⁸ Ο Χάρτης αρχικά ενσωματώθηκε ως πρωτόκολλο, χωρίς νομική ισχύ, στη Συνθήκη της Νίκαιας το 2001.

⁹ Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A., *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice ten years on*, στο *The area of Freedom, Security and Justice ten years on. SUCCESSES AND FUTURE CHALLENGES UNDER THE STOCKHOLM PROGRAMME*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, σελ.1.

Κοινοβουλίου, για θέματα ασφάλειας, έχουμε μια σαφή ένδειξη ότι τα κράτη μέλη επιθυμούν μια πιο συνεκτική και διαφανή κοινή προσέγγιση¹⁰.

Ο ΧΕΑΔ υπήρξε το επίκεντρο δυναμικής διαμόρφωσης πολιτικής και νομοθετικών πρωτοβουλιών κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Επιπλέον, εκτός από ένα ταχέως εξελισσόμενο κανονιστικό πλαίσιο, η δημιουργία υπερεθνικών φορέων, με τη μορφή ρυθμιστικών οργανισμών έχει οδηγήσει σε μια προοδευτική θεσμική αναμόρφωση της Ε.Ε. Ο Frontex, η Europol και η EASO είναι τέτοιοι φορείς και βρίσκονται στην καρδιά των θεσμικών θεμελίων του ΧΕΑΔ και διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην υλοποίηση και την ανάπτυξη των πολιτικών της Ε.Ε. για την ασφάλεια, τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων καθώς και για τη μετανάστευση και τα θέματα ασύλου¹¹.

Οι Συνθήκες της Ε.Ε. συνοδεύονται με κατάλληλες στρατηγικές – προγράμματα για τον καθορισμό της πολιτικής ατζέντας του ΧΕΑΔ. Τα προγράμματα του ΧΕΑΔ είναι κατάλληλο και αποτελεσματικό εργαλείο για τη διαχείριση των προκλήσεων και θέτει συνεργατικές βάσεις, ώστε να καθοριστούν οι κατευθυντήριες γραμμές για την περαιτέρω ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωσή¹². Το πρώτο πρόγραμμα ήταν του Τάμπερε (Οκτώβριος 1999), το οποίο ενέκρινε ένα φιλόδοξο σχέδιο που αντιστοιχούσε στις υψηλές προσδοκίες και δυνατότητες που προσφέρονταν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Το πενταετές πρόγραμμα του Τάμπερε ήταν το πρώτο σημαντικό βήμα για την εναρμόνιση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και έθεσε τα θεμέλια για την περαιτέρω ανάπτυξη κοινών πολιτικών στον τομέα του ασύλου, που πρέπει να βασίζονται στην εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης περί του Καθεστώτος των Προσφύγων του 1951. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου έθεσαν προτεραιότητα τον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, ανέδειξαν την ανάγκη για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, κυρίως μέσω της λήψης μέτρων κατά των ατόμων που εισάγουν ή εκμεταλλεύονται οικονομικά τους μετανάστες, τη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της ξеноφοβίας και του ρατσισμού, τη διεύρυνση των ζητημάτων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων με τις τρίτες χώρες, καθώς και την ενσωμάτωση των πολιτών τρίτων χωρών, αλλά το Συμβούλιο επικεντρώθηκε στην «καταπολέμηση της

¹⁰ Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A., The European Union's Area of Freedom, Security and Justice ten years on, στο *The area of Freedom, Security and Justice ten years on. SUCCESSES AND FUTURE CHALLENGES UNDER THE STOCKHOLM PROGRAMME*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, σελ.11.

¹¹ European Parliament, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2011. *Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies. Frontex, Europol and the European Asylum Support Office, European Parliament, Brussels, 2011, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/02_study_fundamental_rights_/02_study_fundamental_rights_en.pdf (πρόσβαση στις 23-11-2013).*

¹² Collet E., *Future EU Policy Development on immigration an Asylum: Understanding the Challenge*, MPI, June 2014, σελ. 2.

τρομοκρατίας», η οποία από πολλές απόψεις προσπέρασε τους τομείς που εμπίπτουν κάτω από την ομπρέλα της ελευθερίας και της δικαιοσύνης¹³.

Η επικράτηση της λογικής της ασφάλειας αντανακλάται στην φύση και τη διάρθρωση των προτεραιοτήτων του δεύτερου πολυετούς προγράμματος για τον ΧΕΑΔ - το πρόγραμμα της Χάγης (Νοέμβριος 2004) για την περίοδο 2005-2009. Η μη επαρκής διαχείριση των μεταναστών, η διεθνής τρομοκρατία και ο πόλεμος στο Ιράκ δεν άφηναν περιθώρια ανάπτυξης πολιτικών για την ένταξη των μεταναστών, έτσι και το πρόγραμμα της Χάγης έδωσε έμφαση στην ασφάλεια της Ένωσης και των κρατών μελών της. Εντούτοις, το πρόγραμμα αναζήτησε την «ισορροπία» μεταξύ της ελευθερίας και της ασφάλειας, επισημαίνοντας την ανάγκη να βρεθεί η σωστή ισορροπία μεταξύ της επιβολής του νόμου και της διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων¹⁴. Παρόλα αυτά, η πολιτική ατζέντα του ΧΕΑΔ, λόγω της αλλαγής του πολιτικού κλίματος έγινε ευάλωτη σε πολιτικές απαιτήσεις για περισσότερη συνεργασία σε θέματα ασφαλείας εντός και εκτός Ευρώπης, ίσως χωρίς να δίνει τη δέουσα προσοχή στα αποτελέσματα και τις ηθικές επιπτώσεις αυτών των πολιτικών ασφαλείας στις δημοκρατικές αρχές, τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες στην καρδιά της Ε.Ε.¹⁵.

Το τρίτο πρόγραμμα, της Στοκχόλμης (2009), εστιάζει στην ανάγκη για νομική και πολιτική συνοχή εντός του ΧΕΑΔ¹⁶. Δίνει προτεραιότητα στην προστασία της ζωής και της ασφάλειας των ευρωπαίων πολιτών, παράλληλα με την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας και τονίζει ότι ο Χώρος πρέπει να είναι ένας ενιαίος χώρος προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων¹⁷. Δεν γίνεται πλέον λόγος για «ισορροπία» που πρέπει να επιτευχθεί μεταξύ ελευθερίας και ασφάλειας, αλλά τοποθετεί την «Ευρώπη των Δικαιωμάτων, της Δικαιοσύνης, της Αλληλεγγύης», ως τις προϋποθέσεις πάνω στις οποίες πρέπει να βασίζεται οποιοδήποτε μέτρο ασφαλείας. Είναι υψίστης σημασίας ότι η επιβολή του νόμου και τα μέτρα διαφύλαξης των ατομικών δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου, και οι διεθνείς κανόνες προστασίας πάνε χέρι-χέρι προς την ίδια κατεύθυνση και αλληλοενισχύονται¹⁸. Πάρα ταύτα, αν και επιδίωξε να εξασφαλίσει το σεβασμό των θεμελιωδών

¹³ Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A., *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice ten years on*, στο *The area of Freedom, Security and Justice ten years on. SUCCESSES AND FUTURE CHALLENGES UNDER THE STOCKHOLM PROGRAMME*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, σελ.4.

¹⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10ης Μαΐου 2005 -Το πρόγραμμα της Χάγης: δέκα προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης» COM (2005) 184 τελικό. Επίσημη Εφημερίδα C 236, 24.9.2005.

¹⁵ Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A. 2010, *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice ten years on*, στο *The area of Freedom, Security and Justice ten years on. SUCCESSES AND FUTURE CHALLENGES UNDER THE STOCKHOLM PROGRAMME*, Centre for European Policy Studies, Brussels, σελ.4.

¹⁶ Επίσημη Εφημερίδα 2010/C 115/01 της 4.5.2010, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί κα προστατεύει τους πολίτες*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:j10034> (πρόσβαση στις 23-11-2015).

¹⁷ Takle, M., *The Treaty of Lisbon and the European Border Control Regime*. In *Journal of Contemporary Research*, 8 (3), pp. 280-299, 2012, σελ. 291, <http://jcer.net/index.php/jcer/article/view/365/348> (πρόσβαση στις 23-11-2015).

¹⁸ Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, 17024/09, Brussels, 2 December 2009.

ελευθεριών και την ακεραιότητα, οι σχεδιαζόμενες δράσεις εφαρμογής είναι ασαφείς ως προς την ουσία και χωρίς προθεσμίες. Επιβεβαιώνει την ενοποίηση των τομέων πολιτικής με έμφαση στην ασφάλεια, όσον αφορά στη χρησιμότητα της τεχνολογίας για τη συλλογή, την επεξεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών και άλλων ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ¹⁹.

Το πρόγραμμα αυτό δεν περιέχει περαιτέρω σχέδια για δεσμευτικές πράξεις για το άσυλο. Αντίθετα, επικεντρώθηκε στην ενοποίηση (εφαρμογή των μέσων του δεύτερου σταδίου) και την πρακτική συνεργασία ως εργαλείο για την περαιτέρω εναρμόνιση²⁰. Η εναρμόνιση θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω μέσω της πρακτικής και βάσει της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών. Αυτό ακολουθήθηκε και από (νέο) άρθρο 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) η οποία απαιτεί οι πολιτικές ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων της Ένωσης και της εφαρμογής τους να «διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών» (...) και των κατάλληλων πράξεων της Ένωσης, όπου είναι αναγκαίο για την εφαρμογή της αρχής αυτής²¹.

Ως συνέχεια του Προγράμματος της Στοκχόλμης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δημοσίευσε στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για το νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό στο πεδίο του ΧΕΑΔ για τα επόμενα πέντε χρόνια στα συμπεράσματα του Συμβουλίου στις 26-27 Ιουνίου 2014²². Και πάλι οι κατευθυντήριες γραμμές επικεντρώνονται στην εφαρμογή και την ενοποίηση των υφιστάμενων μέσων και στην ορθή εφαρμογή του ΚΕΣΑ. Δίνεται προτεραιότητα στον έλεγχο των συνόρων, την επανεισδοχή και την επιστροφή καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Ωστόσο, είναι αμφίβολο κατά πόσον οι κατευθυντήριες γραμμές μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως εργαλείο για την παροχή καθοδήγησης. Επιπλέον, η αναφορά στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. και οι προσεγγίσεις προστασίας ευαίσθητων ομάδων έχουν παραλειφθεί από τις κατευθυντήριες γραμμές, αν και γίνεται αναφορά στην προστασία και προαγωγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παρά το γεγονός ότι το πλέον επείγον ζήτημα για την πολιτική ασύλου και τη μεταναστευτική ατζέντα της Ε.Ε. είναι πώς να προληφθούν οι ανθρώπινες τραγωδίες στη Μεσόγειο, καθώς και πώς θα εξασφαλιστεί η πρόσβαση στην προστασία, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα

¹⁹ Takle, M., The Treaty of Lisbon and the European Border Control Regime. In *Journal of Contemporary Research*, 8 (3), pp. 280-299, 2012, σελ.291-292, <http://jcer.net/index.php/jcer/article/view/365/348> (πρόσβαση στις 23-11-2015).

²⁰ Wijnkoop, Myrthe, Human Security and CEAS: Bringing human Rights into the Centre of the EU's Asylum Policies στο Center for the Law of EU External Relations, *The Common European Asylum System and human rights: enhancing protection in times of emergencies*, Claudio Mater a and Amanda Taylor (eds), CLEER WORKING PAPERS 2014/7, 2014, σελ.47.

²¹ Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012/C 326/01, άρθρο 80 ΣΛΕΕ, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EL> (πρόσβαση στις 24-11-2015).

²² Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Συμπεράσματα* 26-27/6/2014 EUCO 79/14, <http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2014/06/26-27/> (πρόσβαση στις 25-11-2015).

ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι κατευθυντήριες γραμμές αναφέρουν μόνον εμμέσως το ζήτημα της νομικής προστασίας²³.

Κατόπιν πίεσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης, τις επιπτώσεις της ενίσχυσης των ικανοτήτων διαχείρισης των συνόρων από τρίτες χώρες, την αποτελεσματική προστασία των αιτούντων άσυλο και τις επιπτώσεις της τρέχουσας κρίσης των προσφύγων, καθώς και την αναγκαιότητα λήψης νέων μέτρων για την εφαρμογή των αρχών της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών για τη χάραξη της πολιτικής της Ε.Ε.,²⁴ στη Σύνοδο της 15^{ης} Οκτωβρίου 2015, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου συμφωνήθηκε η αντιμετώπιση της μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης με πνεύμα αλληλεγγύης και ευθύνης, δόθηκε έμφαση στη συνεργασία με τις τρίτες χώρες για να αναχαιτισθούν οι μεταναστευτικές ροές, στην αντιμετώπιση της εισροής προσφύγων στην Ευρώπη και στη διασφάλιση της επιστροφής τους, καθώς και στην ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.²⁵

Συνοψίζοντας, θα μπορούσε κανείς να πει ότι ο ΧΕΑΔ αποτελείται από ένα ευρύ και περίπλοκο σύνολο τομέων πολιτικής και ότι όλοι αυτοί οι τομείς έχουν επιπτώσεις τόσο στη σχέση μεταξύ της ελευθερίας και της ασφάλειας στην Ευρώπη, όσο και στα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου. Η Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) διέυρνε τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διευκολύνοντας την πρόσβαση στη δικαιοσύνη και μετέτρεψε το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. σε μια νομικά δεσμευτική διακήρυξη των δικαιωμάτων, γεγονός που επέφερε ισορροπία μεταξύ των ατομικών δικαιωμάτων και της ασφάλειας. Είναι σημαντικό επίσης το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αποκτήσει αυξημένη επιρροή ως συννομοθέτης στους τομείς αυτούς, διασφαλίζοντας διαφάνεια στις συζητήσεις και παρέχοντας εγγυήσεις ιδιαίτερα στον τομέα προστασίας των δεδομένων²⁶.

1.3 Πολιτική Θεωρήσεων - Visa

Η πολιτική θεωρήσεων συνδέεται στενά με την πολιτική της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και στο πρόγραμμα του Τάμπερε υπάγονταν στον τίτλο «Διαχείριση μεταναστευτικών

²³ Wijnkoop, Myrthe., Human Security and CEAS: Bringing human Rights into the Centre of the EU's Asylum Policies στο Center for the Law of EU External Relations, *The Common European Asylum System and human rights: enhancing protection in times of emergencies* Claudio Mater and Amanda Taylor (eds), CLEER WORKING PAPERS 2014/7, 2014, σελ.48-49.

²⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014/2907(RSP), *Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2014 σχετικά με την κατάσταση στη Μεσόγειο και την ανάγκη για μια ολιστική προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά τη μετανάστευση*, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0105+0+DOC+XML+V0//EL#def_1_6 (πρόσβαση στις 01-12-2015)

²⁵ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Συμπεράσματα 15 Οκτωβρίου 2015*, EUCO 26/15, <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2015/10/16-euco-conclusions/> (πρόσβαση στις 02-12-2015)

²⁶ Takle, M., *The Treaty of Lisbon and the European Border Control Regime*, In *Journal of Contemporary Research*, 8 (3), pp. 280-299, 2012, σελ.291-292, <http://jcer.net/index.php/jcer/article/view/365/348> (πρόσβαση στις 01-12-2015)

ροών». Ως εκ τούτου και οι δύο πολιτικές έχουν ως στόχο την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Το πρώτο μέτρο που υιοθετήθηκε ως προς την πολιτική θεωρήσεων ήταν ο Κανονισμός 539/2001, που καθορίζει καταλόγους τρίτων χωρών, των οποίων οι υπήκοοι υπόκεινται σε θεώρηση για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και σε εκείνους που απαλλάσσονται αυτής της υποχρέωσης²⁷. Ακολούθησε ο Κανονισμός 1091/2001 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία με θεώρηση για διαμονή μακράς διάρκειας²⁸.

Ως συνέπεια των τρομοκρατικών επιθέσεων της Νέας Υόρκης (2001) και της Μαδρίτης (2004), αλλά και της επερχόμενης μεγάλης διεύρυνσης με νέα και επισφαλή κράτη μέλη, δόθηκε περισσότερη ώθηση στην πολιτική θεωρήσεων και στην εμβάθυνση εποπτείας των συνόρων. Σημαντική ήταν η Απόφαση 2004/512 για τη δημιουργία Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), ως σύστημα για την ανταλλαγή στοιχείων μεταξύ κρατών μελών σχετικών με τις θεωρήσεις²⁹ και η Απόφαση 2006/648, για την ανάπτυξη του VIS, με την ενσωμάτωση βιομετρικών δεδομένων στις θεωρήσεις και στις άδειες διαμονής για τον προσδιορισμό της ταυτότητας των ατόμων που ζητούν θεώρηση³⁰, καθώς και η Οδηγία 2004/82 ΕΚ, για την υποχρέωση των μεταφορέων να κοινοποιούν τα στοιχεία των επιβατών³¹. Επιπλέον, σχετικά με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων συστάθηκε με τον Κανονισμό ΕΚ 2007/2004 ο οργανισμός Frontex, ως μηχανισμός συνεργασίας για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων.

Τα επόμενα χρόνια η πολιτική θεωρήσεων καταγράφει σημαντικές εξελίξεις. Υιοθετήθηκε ο Κανονισμός 767/2008 για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ το 2011³². Ο Κανονισμός προσδιορίζει τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες ανταλλαγής δεδομένων για θεωρήσεις μεταξύ των κρατών μελών και αποσκοπεί στη διευκόλυνση της εξέτασης των αιτήσεων θεώρησης εισόδου μικρής διάρκειας και την επιτάχυνση των διαδικασιών αυτών, στην αποτροπή της απάτης και την καταπολέμηση των τρομοκρατικών πράξεων, του αποτελεσματικότερου ελέγχου των

²⁷ Κανονισμός 539/2001 ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, *περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32001R0539> (πρόσβαση στις 01-12-15).

²⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1091/2001 του Συμβουλίου, *σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία με θεώρηση για διαμονή μακράς διάρκειας*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L .2001.150.01.0004.01.ELL&toc=OJ:L:2001:150:TOC> (πρόσβαση στις 01-12-2015).

²⁹ Απόφαση 2004/512/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2004, *για τη δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32004D0512> (πρόσβαση στις 01-12-2105).

³⁰ Απόφαση 2006/648/ΕΚ της Επιτροπής, *για τη θέσπιση των τεχνικών προδιαγραφών σχετικά με τα πρότυπα των βιομετρικών στοιχείων για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32006D0648> (πρόσβαση στις 02-12-2015).

³¹ Οδηγία 2004/82/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, *σχετικά με την υποχρέωση των μεταφορέων να κοινοποιούν τα στοιχεία των επιβατών*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32004L0082> (πρόσβαση στις 02-12-2015).

³² Την εν λόγω περίοδο, αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη συγκέντρωση δεδομένων στο VIS για τις αιτήσεις 8 Περιφερειών, όρισαν την έναρξη λειτουργίας του.

εξωτερικών συνόρων και συνάμα της ενίσχυσης της ασφάλειάς τους³³. Επίσης, θεσπίζεται ο Κοινοτικός Κώδικας Θεωρήσεων – Visa με τον Κανονισμό 810/2009. Ο Κώδικας Θεωρήσεων, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ το 2010, καθορίζει τις κοινές προϋποθέσεις για την έκδοση των θεωρήσεων διέλευσης και των βραχυπρόθεσμων θεωρήσεων. Καθορίζει επίσης τις τρίτες χώρες οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης διέλευσης από αερολιμένα³⁴. Τέλος, υπογράφηκαν συμφωνίες διευκόλυνσης θεωρήσεων με τρίτες χώρες και καταρτίστηκαν εκθέσεις σχετικά με τη διατήρηση από τρίτες χώρες των υποχρεώσεων θεώρησης³⁵.

Μέχρι σήμερα, υπάρχουν πάνω από 100 εθνικότητες που υποχρεούνται να έχουν Visa για να εισέλθουν στο έδαφος της Ε.Ε. Αυτό καλύπτει περισσότερο από το 80% του πληθυσμού του κόσμου εκτός Ε.Ε. Ωστόσο, για περίπου 1 δισεκατομμύριο πολίτες από περίπου 43 χώρες δεν απαιτείται Visa της Ε.Ε. Σε αυτές περιλαμβάνονται η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Ιαπωνία, η Νέα Ζηλανδία και οι ΗΠΑ. Όπως αναφέρεται στον Κώδικα Θεωρήσεων, τα στατιστικά στοιχεία είναι ένα σημαντικό μέσο παρακολούθησης των μεταναστευτικών κινήσεων και μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως ένα αποτελεσματικό εργαλείο διαχείρισης³⁶.

1.4 Πολιτική Ασύλου

Ακόμη κι αν τα κίνητρα για τη μετανάστευση ποικίλλουν, συχνά συμπυκνώνονται σε δύο κατηγορίες. Είτε αναγνωρίζονται ως νόμιμες, είτε ως παράνομες. Ως εκ τούτου, η έννοια των μεικτών μεταναστευτικών ροών αποτελεί μία από τις βασικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν όλοι οι φορείς που ασχολούνται με τη διαχείριση της μετανάστευσης. Η πρόκληση έγκειται στο γεγονός ότι αυτές οι δύο κατηγορίες μεταναστών πρέπει να διακριθούν έτσι ώστε να έχουν δίκαιη νομική μεταχείριση, είτε παρέχοντάς τους πρόσβαση στο σύστημα ασύλου, είτε να απελαθούν³⁷.

Αρχικά η διαδικασίες παροχής ασύλου δεν αποτελούσαν κοινοτικές διαδικασίες αλλά αντιθέτως ήταν αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα. Όλα τα κράτη μέλη όντας μέρη της Σύμβασης της Γενεύης περί της νομικής κατάστασης των προσφύγων του 1951 και του πρωτοκόλλου για το καθεστώς των προσφύγων του 1967, καθορίζουν τον όρο πρόσφυγας και ορίζουν τα παρεχόμενα προς αυτόν

³³ Κανονισμός (ΕΚ) 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας

³⁴ Κανονισμός (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:j10028> (πρόσβαση στις 02-12-2015).

³⁵ Ανάγνου, Μ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013). Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του: Τάμπερε - Χάγη – Στοκχόλμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2014, σελ.218-219.

³⁶ Frontex. *Annual Risk Analysis 2015*, σελ 15.

³⁷ Kasperek, B., *Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management*. Pp. 119-140, στο Geiger, M. & Pécoud, A., *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillian, New York, 2010, σελ. 134, [https://www.academia.edu/5211371/The Politics of International Migration Management](https://www.academia.edu/5211371/The_Politics_of_International_Migration_Management) (πρόσβαση στις 02-12-2015).

δικαιώματα όπως αυτά ορίζονται από τις ανωτέρω συμβάσεις³⁸. Σε αυτό το σημείο σκόπιμο είναι να γίνει η διάκριση μεταξύ των προσφύγων και των μεταναστών, διότι παρά το γεγονός ότι στην κοινή αντίληψη γίνονται αντιληπτοί ως ενιαία κοινωνική ομάδα, νομικά αποτελούν δύο διαφορετικές κατηγορίες. Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, πρόσφυγας θεωρείται το άτομο που λόγω δικαιολογημένου φόβου διώξεως για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα, ή λόγω των πολιτικών του πεποιθήσεων, βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την ιθαγένεια και δεν μπορεί – ή εξαιτίας αυτού του φόβου δεν επιθυμεί – να απολαμβάνει την προστασία της χώρας αυτής³⁹. Από τη στιγμή υποβολής του αιτήματος και μέχρι την οριστική απόφαση για αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας από τη χώρα ασύλου το άτομο χαρακτηρίζεται «αιτών άσυλο». Από την άλλη μεριά μετανάστης είναι εκείνος που εγκαταλείπει τη χώρα του οικειοθελώς προκειμένου να εγκατασταθεί σε κάποια άλλη. Αυτή η απόφαση μπορεί να είναι απόρροια διαφόρων λόγων όπως φυλετικοί, θρησκευτικοί, πολιτικοί, οικονομικοί (κυρίως) ή ακόμη και προς αναζήτηση νέων ευκαιριών και καλύτερων προοπτικών διαβίωσης⁴⁰. Η παραπάνω διαφοροποίηση ανάμεσα σε μετανάστες και πρόσφυγες έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι όπως έχει οριστεί από τη Σύμβαση της Γενεύης υπάρχει ειδική πρόνοια για τη μη απέλαση των προσφύγων, στη βάση της αρχής της «μη επαναπροώθησης» προσφύγων.

Ενώ η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης αναπτύχθηκε αρχικά μέσα από διμερείς διαδικασίες, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, όπου λόγω της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, οι αιτούντες άσυλο σε ένα κράτος μέλος μπορούσαν πολύ πιο εύκολα να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος και να υπαχθούν (ξανά) στη διαδικασία ασύλου εκείνου του κράτους, η πολιτική για το άσυλο αναδείχτηκε σε σοβαρό πολιτικό και κοινωνικό ζήτημα πανευρωπαϊκά, με αποτέλεσμα να επιταχυνθεί η εναρμόνιση των πολιτικών αυτών⁴¹. Ήδη από 1999 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να καθιερώσουν ένα Κοινό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ), το οποίο θα βασίζεται στην πλήρη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και επιβεβαίωσαν το σεβασμό στο δικαίωμα του ασύλου και της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η θέσπιση του ΚΕΣΑ περιλαμβάνει δύο στάδια. Το βραχυπρόθεσμο, μέσω

³⁸ Περράκης Στέλιος, Μουστάκας, Πέτρος, *Άσυλο, πρόσφυγες, μετανάστες. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Υπατη αρμοστέια ΗΕ για τους πρόσφυγες, Ευρωπαϊκή Ένωση, Συμβούλιο της Ευρώπης κ.α.)*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ.22.

³⁹ Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951 και Πρωτόκολλο για το Καθεστώς των Προσφύγων της 31ης Ιανουαρίου 1967, <https://www.unhcr.org/html/greek/pdf/refugeeconvention-GRE.pdf>

⁴⁰ Ερυθρός Σταυρός, Οδηγός Θετικές Εικόνες για το Εκπαιδευτικό – Ορισμοί, http://www.redcross.org.uk/What-we-do/Teaching-resources/Teaching-packages/Positive-Images/~/_media/BritishRedCross/Documents/What%20we%20do/Teaching%20resources/Teaching%20packages/Positive%20images/Greek/PDF/Definitions.pdf

⁴¹ Léonard, S., 2011, *FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices, Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar*, European University Institute, Florence, 9 February 2011, σελ. 6.

υιοθέτησης κοινών ελάχιστων προδιαγραφών και το μακροπρόθεσμο, όπου οι κοινοτικοί κανόνες θα στόχευαν σε ένα ομοιόμορφο καθεστώς και μια κοινή διαδικασία ασύλου⁴².

Για την ολοκλήρωση του πρώτου σταδίου υιοθετήθηκαν μια σειρά από νομικές πράξεις και μέτρα, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, που έθεσε τις βάσεις. Τα μέτρα αφορούν: τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον καθορισμό του κράτους μέλους, που είναι υπεύθυνο να εξετάσει μια αίτηση ασύλου, η οποία έχει υποβληθεί σε ένα κράτος μέλος, από υπήκοο τρίτης χώρας. Τις ελάχιστες προδιαγραφές για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο. Τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση ως προσφύγων, υπηκόων τρίτων χωρών και τέλος τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες, των κρατών μελών, χορήγησης ή ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα⁴³.

Ο καθορισμός κριτηρίων, ώστε να ορισθεί το κράτος μέλος που είναι αρμόδιο να ελέγξει την αίτηση παροχής ασύλου από πολίτη τρίτης χώρας σε ένα κράτος μέλος αποτελεί ένα από τα βασικά στοιχεία της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου. Το ζήτημα αυτό ρυθμίστηκε αρχικά από τη θέσπιση της Σύμβασης του Δουβλίνου το 1990. Η σύμβαση αποσκοπούσε αφ' ενός στη διασφάλιση ότι θα υπάρχει μία μόνο διαδικασία εξέτασης εκάστης αίτησης ασύλου και αφετέρου ότι θα είναι υπεύθυνο ένα μόνο κράτος μέλος για τη διεξαγωγή της διαδικασίας. Ουσιαστικά η Σύμβαση του Δουβλίνου εντάσσεται στο πλαίσιο για την εναρμόνιση των πολιτικών των κρατών μελών για το άσυλο, ωστόσο η εναρμόνιση αυτή είναι περιορισμένη, αφού δεν θίγει πρωταρχικής σημασίας θέματα, όπως είναι για παράδειγμα η εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του πρόσφυγα, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το νομικό καθεστώς των προσφύγων⁴⁴. Στη συνέχεια θεσπίστηκε ο Κανονισμός του Δουβλίνου II (Κανονισμός 343/2003), ο οποίος αποσκοπούσε στο να αποκλείσει την δυνατότητα πολλαπλής υποβολής αίτησης και να επιτρέπεται σε κάθε αιτούντα μόνο μια διαδικασία ασύλου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το σκοπό αυτό θεσπίζει κριτήρια και μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου⁴⁵.

Κατά την πρώτη δεκαετία λειτουργίας του ο Κανονισμός Δουβλίνου II μετατράπηκε στην πλέον εμβληματική ένδειξη της αυξανόμενης σύγκρουσης Βορρά-Νότου και κέντρου-περιφέρειας της Ε.Ε. στον τομέα του ασύλου, δεδομένης της δυσκολίας τροποποίησης του Κανονισμού, λόγω ασυμφωνίας

⁴² Νικολακοπούλου Στεφάνου Η., Σακελλαριάδου Ζ., Προς ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο Περράκης (επιμ.) *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης, Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ.293-294.

⁴³ Περράκης Σ., *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε.*, στο *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές. Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο*, τ. Α΄, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ.375.

⁴⁴ Περράκης Σ., *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε.*, στο *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές. Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο*, τ. Α΄, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ.376.

⁴⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

μεταξύ εταίρων Βορρά και Νότου⁴⁶. Ο Κανονισμός δέχτηκε σφοδρή κριτική από φορείς προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και το European Council on Refugee and Exiles (ECRE)⁴⁷, καθώς και από τις νότιες χώρες - μέλη⁴⁸ που πλήττονταν περισσότερο από την εφαρμογή του και από την Επιτροπή⁴⁹, που ζητούσαν τη βελτίωσή του. Ωστόσο, παρά την απόρριψη της πρότασης αναθεώρησης του Κανονισμού, πραγματοποιήθηκε η αναστολή του, μέσω καταδικαστικών αποφάσεων του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου και του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, οι οποίες υπογράμμισαν τα κενά και την αναποτελεσματικότητα του συστήματος του Δουβλίνου. Χαρακτηριστικές είναι αφενός η Απόφαση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας⁵⁰ του ΕΔΔΑ, με την οποία καταδείχτηκε ότι δεν σέβονται όλα τα κράτη μέλη τα θεμελιώδη δικαιώματα και ως εκ τούτου δεν είναι ασφαλείς χώρες και υπογραμμίστηκε ότι η ευθύνη ενός κράτους μέλους παραμένει όταν αυτό επιστρέφει αιτούντες άσυλο σε άλλο κράτος μέλος στο οποίο παραβιάζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα. Αφετέρου οι αποφάσεις C-411/10 NS και C-493/10 ME⁵¹ του ΔΕΕ, με τις οποίες υπογραμμίστηκε η υποχρέωση του κράτους μέλους να εξετάσει μία αίτηση ασύλου, εφόσον η μεταφορά του αιτούντα σε άλλο κράτος ενέχει τον κίνδυνο παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του. Σε κάθε περίπτωση ο Κανονισμός του Δουβλίνου (όπως και η συμφωνία του Σένγκεν) δεν περιλαμβάνουν ουσιαστικούς κανόνες ως προς την παροχή ασύλου, αλλά εστιάζονται στην καταπολέμηση της συρροής των οικονομικών κυρίως μεταναστών στο χώρο του Σένγκεν, οι οποίοι υπό το πρόσχημα του ασύλου, αναζητούν εργασία (asylum shopping)⁵².

Βεβαίως, βασικό στοιχείο για τη λειτουργία ενός κοινού πλαισίου για την εξέταση αιτήσεων ασύλου αποτελούν τα αποδεικτικά στοιχεία (ταξιδιωτικά έγγραφα, ταυτότητα κτλ.), ενώ η απουσία τους δημιουργεί προβλήματα. Ήδη από το 1991 προωθήθηκε η ιδέα για τη δημιουργία ενός

⁴⁶ Περράκης, Στ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Συμβούλιο της Ευρώπης – Ευρωπαϊκή Ένωση – ΟΑΣΕ: Μια σύνθεση σημειώσεων από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις*, εκδ. Σιδέρης, 2013, σελ.159.

⁴⁷ Περράκης, Στ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Συμβούλιο της Ευρώπης – Ευρωπαϊκή Ένωση – ΟΑΣΕ: Μια σύνθεση σημειώσεων από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις*, εκδ. Σιδέρης, 2013, σελ.157.

⁴⁸ Τετραμερής συνεργασία Ιταλίας, Μάλτας, Κύπρου και Ελλάδας με σκοπό την μεταρρύθμιση του Κανονισμού Δουβλίνου II. Συμφωνία Quattro Paper, http://www.laprevidenza.it/attachments/posts/0970_Final_paper_Versione_firmata.pdf

⁴⁹ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ για την ενίσχυση της αλληλεγγύης εντός της ΕΕ στον τομέα του ασύλου. Ένα θεματολόγιο της ΕΕ για τη βελτίωση της κατανομής των ευθυνών και την αύξηση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης COM(2011), 835 τελικό, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EL/1-2011-835-EL-F1-1.Pdf>

⁵⁰ Απόφαση M.S.S. v. *Belgium and Greece*, Application no.30696/09, *Council of Europe: European Court of Human Rights*, 21 January 2011, www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html

⁵¹ Αποφάσεις ΔΕΕ, Υπόθεση N. S. (C-411/10) κατά *Secretary of State for the Home Department* και Υπόθεση M. E. και λοιπών (C-493/10) κατά *Refugee Applications Commissioner* και *Minister for Justice, Equality and Law Reform.*, (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 21ης Δεκεμβρίου 2011, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5c9472c8c67554e4e8052c80e69a7a219.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuTax90?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=816782>

⁵² Παπαγιάννης Δ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001, σελ. 46.

συστήματος δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο⁵³. Έτσι, για να υποστηριχτεί η εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου θεσπίστηκε ο Κανονισμός 2725/2000 σχετικά με τη θέσπιση του Eurodac, για τη συλλογή και την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων προκειμένου να προσδιορίζεται η περίπτωση αιτούντα άσυλο, που είχε προηγουμένως αιτηθεί άσυλο σε άλλο κράτος μέλος⁵⁴. Ακολούθησε ένα Πρωτόκολλο της Σύμβασης Eurodac, το οποίο διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής του, προβλέποντας συλλογή αποτυπωμάτων προσώπων που διάβηκαν παράνομα τα εξωτερικά σύνορα⁵⁵.

Επίσης, με το Πρόγραμμα του Τάμπερε τέθηκαν οι βάσεις για την υιοθέτηση ελάχιστων κοινών προδιαγραφών στις πολιτικές ασύλου. Θεσπίστηκαν οι Οδηγίες 2001/55/EK, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών, όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων⁵⁶, 2003/86/EK για το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης⁵⁷, 2003/9/EK, σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο⁵⁸, 2004/83/EK, περί αναγνώρισης των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων⁵⁹, και 2005/85/EK, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες ασύλου⁶⁰. Τέλος με την Απόφαση 2000/596/EK του Συμβουλίου, δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες⁶¹.

Παρά τις σημαντικές εξελίξεις στην πολιτική ασύλου, κατόπιν της διαδικασίας αξιολόγησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2007, παρατηρήθηκε άνιση και διαφοροποιημένη εφαρμογή του καθεστώτος ασύλου μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, εσφαλμένη μεταφορά των Οδηγιών σε εθνικό επίπεδο, καθώς και μια εμμονή των κρατών μελών στις ιδιαιτερότητες των εθνικών συστημάτων ασύλου. Οι κανόνες των παραπάνω Οδηγιών ήταν ασαφείς και επέτρεπαν παρεκκλίσεις από τα κράτη

⁵³ Περράκης Σ., Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε., στο *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές. Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο*, τ. Α΄, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ.379.

⁵⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου.

⁵⁵ Περράκης Σ., Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε., στο *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές. Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο*, τ. Α΄, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ.379.

⁵⁶ Οδηγία 2001/55/EK σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων.

⁵⁷ Οδηγία 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

⁵⁸ Οδηγία 2003/9/EK του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.

⁵⁹ Οδηγία 2004/83/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

⁶⁰ Οδηγία 2005/85/EK σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

⁶¹ Απόφαση 2000/596/EK του Συμβουλίου, της 28ης Σεπτεμβρίου 2000, για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες.

μέλη, με αποτέλεσμα να διατηρούν τους δικούς τους κανόνες, ακόμη και αν δεν πληρούσαν τα βασικά συμφωνημένα πρότυπα. Επίσης, η Επιτροπή διαπίστωσε ανεπαρκές επίπεδο διεθνούς προστασίας και ελλιπής διασφάλιση των αιτούντων άσυλο και εν τέλει πλημμελής προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου⁶². Επιπλέον, η συνύπαρξη διαφορετικών συνθηκών υποδοχής των αιτούντων αλλά και διαδικασιών ασύλου από κράτος σε κράτος της Ένωσης με τις συγκεκριμένες διατάξεις του Κανονισμού το Δουβλίνου II στο ζήτημα του προσδιορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου κατέστησε αποσπασματικό τον Κανονισμό και όξυνε τις εντάσεις μεταξύ των κρατών, αλλά και τις πιέσεις στα εθνικά συστήματα ασύλου⁶³.

Όσον αφορά την ολοκλήρωση του δεύτερου σταδίου, δηλαδή το στόχο για τη δημιουργία ενός ΚΕΣΑ, βασισμένο σε εναρμονισμένες διαδικασίες ασύλου και υψηλά πρότυπα προστασίας, το 2007 η Επιτροπή εκδίδει την Πράσινη Βίβλο σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, που έχει ως στόχο να προσδιορίσει τις δυνατές επιλογές για τη διαμόρφωση του δεύτερου σταδίου οικοδόμησης του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου⁶⁴. Ενώ, το 2008, στο Συμβούλιο των Βρυξελλών, εγκρίθηκε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο με βασικές αρχές «την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους και την ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης εξασφαλίζοντας την επιστροφή των παράνομων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, τη συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου και τη δημιουργία σφαιρικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης ευνοώντας τη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης»⁶⁵.

Τα Κράτη μέλη αντιμετώπιζαν πλέον σημαντικές προκλήσεις στην προσπάθειά τους να συμβαδίσουν με τις συμβάσεις αφού οι καταχρήσεις των εγχώριων συστημάτων παροχής ασύλου, τα αυξημένα κόστη και η άνθιση του λαθρεμπορίου και της εμπορίας ανθρώπων προσαύξησαν τα προβλήματα που τα κράτη καλούνταν να αντιμετωπίσουν. Ως απόρροια των ανωτέρω και κατόπιν επίπονων διαπραγματεύσεων, υιοθετήθηκε εν τέλει η τροποποίηση της ενωσιακής νομοθεσίας αναφορικά με το άσυλο.

⁶² Ανάγνου, Μ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013). Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του: Τάμπερε - Χάγη – Στοκχόλμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2014, σελ.57,97-98,184-185.

⁶³ Δεδομένων των ευρύτερων εξελίξεων στον τρόπο και τις διαδρομές της παράνομης εισόδου στην ΕΕ αλλοδαπών που κατόπιν ζητούσαν πολιτικό άσυλο, των πρακτικών αυστηρότερων ελέγχων της αεροπορικής εισόδου στην Ένωση (διευρυμένη υποχρέωση θεωρήσεων Σένγκεν), τούτο μετέφερε υπερβολικά μεγάλο βάρος της εξέτασης αιτημάτων ασύλου στις χώρες της Ένωσης που βρίσκονταν στην περιφέρεια, ενώ από την άλλη περιόρισε, όχι νομικά αλλά πρακτικά, το δικαίωμα για υποβολή αιτήματος ασύλου σε ένα κράτος γεωγραφικά στο κέντρο της Ένωσης που καθίσταται «απροσπέλαστη» για τους εν δυνάμει αιτούντες άσυλο που εισέρχονταν στην Ένωση από την περιφέρεια.

⁶⁴ Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM/2007/0301 τελικό.

⁶⁵ Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο της 24ης Σεπτεμβρίου 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:j10038> (πρόσβαση στις 05-12-2015).

Βάση του προγράμματος «Αλληλεγγύη και Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών», συστάθηκαν το 2007, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων⁶⁶, το Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών⁶⁷, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών⁶⁸ και το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων⁶⁹, ενώ το 2013 τροποποιήθηκαν τα Ταμεία Προσφύγων, Επιστροφής και Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης τους⁷⁰. Την ίδια περίοδο, στοχοθετήθηκε η ίδρυση του Ταμείου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση για την περίοδο 2014-2020. Όπερ και εγένετο τον Απρίλιο του 2014, η Ε.Ε. ίδρυσε δύο νέα ταμεία για να πάρουν τη θέση των ανωτέρω τεσσάρων ταμείων και αύξησε τις δαπάνες σε αυτόν τον τομέα κατά σχεδόν 50%. Τα δύο νέα ταμεία είναι το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης⁷¹ και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας⁷² (συνόρων και βίζας).

Επίσης, το 2010 ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό γραφείο υποστήριξης για το άσυλο (EASO)⁷³, για την υποστήριξη της επιχειρησιακής συνεργασίας και τεχνικής βοήθειας. Ένας ανεξάρτητος ευρωπαϊκός οργανισμός, που συνεργάζεται με τις αρμόδιες εθνικές αρχές, την Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (UNHCR), τον Frontex και τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA). Τέλος, εγκαταστάθηκαν Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας σε τρίτες χώρες με σκοπό

⁶⁶ Απόφαση αριθ. 573/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 2007, σχετικά με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, για την περίοδο 2008 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» και με την κατάργηση της απόφασης 2004/904/ΕΚ του Συμβουλίου, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:114567> (πρόσβαση στις 06-12-2015).

⁶⁷ Απόφαση 435/2007/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 2007 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:114572> (πρόσβαση στις 06-12-2015).

⁶⁸ Απόφαση αριθ. 575/2007/ΕΚ, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής για την περίοδο 2008-2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A114570> (πρόσβαση στις 06-12-2015).

⁶⁹ Απόφαση (ΕΚ) 574/2007/ΕΚ, σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών»: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:114571> (πρόσβαση στις 06-12-2015).

⁷⁰ Απόφαση αριθ. 258/2013/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 13ης Μαρτίου 2013 για την τροποποίηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αριθ. 573/2007/ΕΚ και αριθ. 575/2007/ΕΚ και της απόφασης 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου με σκοπό την αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών όσον αφορά ορισμένες διατάξεις που σχετίζονται με τη δημοσιονομική διαχείριση για ορισμένα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ή επαπειλούνται με σοβαρές δυσχέρειες σε σχέση με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32013D0258> (πρόσβαση στις 06-12-2015).

⁷¹ Κανονισμός ΕΕ 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014, για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, την τροποποίηση της Απόφασης του Συμβουλίου 2008/381/ΕΚ και την κατάργηση των Αποφάσεων αρ. 573/2007/ΕΚ και αρ. 575/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την Απόφαση του Συμβουλίου 2007/435/ΕΚ, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0516> (πρόσβαση στις 06-12-2015).

⁷² Κανονισμός ΕΕ 515/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 για τη θέσπιση στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου χρηματοδοτικής στήριξης στον τομέα των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων και την κατάργηση της απόφασης αρ. 574/2007/ΕΚ, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32014R0515> (πρόσβαση στις 06-12-2015).

⁷³ Κανονισμός 439/2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο.

την ενίσχυση των εκεί ικανοτήτων προστασίας, τα οποία είναι σχεδιασμένα να διαχειρίζονται τις προσφυγικές κρίσεις έξω από τα σύνορα της Ε.Ε. και να παρέχουν βοήθεια στις γειτονικές χώρες⁷⁴.

Επιπρόσθετα, αναθεωρήθηκε ο Κανονισμός του Δουβλίνου II και υιοθετήθηκε ο Κανονισμός Δουβλίνο III (Κανονισμός 604/2013)⁷⁵. Ο νέος Κανονισμός περιλαμβάνει ορθές διαδικασίες για την προστασία των αιτούντων άσυλο, βελτιώνει την αποτελεσματικότητα του συστήματος και διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του, ώστε να καλύπτονται δικαιούχοι επικουρικής προστασίας. Όμως, ενώ, περιλαμβάνει σημαντικές διασφαλίσεις για τους αιτούντες άσυλο, το κύριο σύστημα προσδιορισμού της ευθύνης για τις αιτήσεις ασύλου παραμένει άθικτο. Πέραν τούτου, απορρίφθηκε ένας μηχανισμός αναστολής των μεταφορών σε μια χώρα εφόσον η χώρα αυτή υφίστατο έντονη πίεση στο σύστημα ασύλου της ή αν η Επιτροπή έκρινε ότι η πίεση αυτή έθετε σε κίνδυνο τα δικαιώματα των αιτούντων, αντ' αυτού υιοθετήθηκε ο «Μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης, προετοιμασίας και διαχείρισης κρίσεων», η οποία δεν επηρεάζει την εφαρμογή του Κανονισμού ως τέτοια⁷⁶. Ο Μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης, είναι μία περίπλοκη διαδικασία σύμφωνα με την οποία όταν ένα κράτος αντιμετωπίζει έντονες πιέσεις στο εσωτερικό σύστημα ασύλου του υπόκειται σε μία διαδικασία εποπτείας για την διαφύλαξη των δικαιωμάτων των αιτούντων. Σε συνεργασία με την EASO παρακολουθεί τα συστήματα ασύλου των κρατών μελών και τη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο στην πράξη, με σκοπό τη βελτίωση και διατήρηση της ποιότητας των συστημάτων ασύλου και συνεπώς, την καλύτερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο⁷⁷. Ωστόσο, ο παρών Κανονισμός είναι ένα από τα πιο αμφιλεγόμενα στοιχεία του ΚΕΣΑ, λόγω του άνισου καταμερισμού της ευθύνης σε ορισμένα μόνο κράτη μέλη να εξετάζουν τις αιτήσεις ασύλου και λόγω των επακόλουθων εντάσεων μεταξύ των κρατών μελών. Έχει επικριθεί ότι επηρεάζει αρνητικά τόσο τους αιτούντες άσυλο, όσο και το στόχο της δίκαιης κατανομής των βαρών⁷⁸.

Αναφορικά με το Eurodac, το οποίο λειτουργεί από το 2003 και έχει αποδειχθεί πολύ επιτυχές εργαλείο πληροφορικής, απαιτούνταν ορισμένες προσαρμογές, ιδίως για τη μείωση της προθεσμίας διαβίβασης από ορισμένα κράτη μέλη, ώστε να δοθεί απάντηση στις ανησυχίες για την προστασία των δεδομένων και να ενισχυθεί η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του σοβαρού εγκλήματος. Ο νέος

⁷⁴ Ανάγνου, Μ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013). Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του: Τάμπερε - Χάγη – Στοκχόλμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2014, σελ.98-99, 195-200.

⁷⁵ Κανονισμός ΕΕ 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιאτύπωση).

⁷⁶ Peers Steve, *The revised 'Dublin' rules on responsibility for asylum-seekers: a missed opportunity*, Statewatch Analysis, June, 2012, σελ.3, διαθέσιμο στο: <http://www.statewatch.org/analyses/no-181-dublin.pdf> (πρόσβαση στις 08-12-2015).

⁷⁷ Pollet Kris, "ENHANCING INTRA-EU SOLIDARITY TOOLS TO IMPROVE QUALITY AND FUNDAMENTAL RIGHTS PROTECTION IN THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM", European Council on Refugees and Exiles, January 2013, σελ.23

⁷⁸ Katsiaficas, Caitlin, *The Common European Asylum System as a Protection Tool, EU Migration Policy, Working Paper*, no 7, 2014, σελ. 5

κανονισμός 603/2013 Eurodac βελτιώνει την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος Eurodac και υποστηρίζει την εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου III. Επίσης, διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του συστήματος, ώστε να καλύπτονται δικαιούχοι επικουρικής προστασίας και επεκτείνει την πρόσβαση στις βάσεις δεδομένων του από τις εντεταλμένες εθνικές αρχές και τη Europol, με σκοπό την επιβολή του νόμου⁷⁹.

Τέλος, τροποποιήθηκαν οι Οδηγίες για τις συνθήκες υποδοχής 2013/33/ΕΕ⁸⁰, για την αναγνώριση 2011/95/ΕΕ⁸¹ και για τις διαδικασίες ασύλου 2013/32/ΕΕ⁸², γιατί τα ελάχιστα πρότυπα των προηγούμενων Οδηγιών ήταν έως ένα βαθμό ασαφή, γεγονός που συνέβαλε στη διατήρηση των αποκλίσεων στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές περί ασύλου. Για πρώτη φορά, έχουν θεσπιστεί λεπτομερείς κοινοί κανόνες στο θέμα της κράτησης των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, εξασφαλίζοντας ότι γίνονται πλήρως σεβαστά τα θεμελιώδη δικαιώματά τους. Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) επισημαίνει ότι με τις νέες εγγυήσεις στην αναθεωρημένη οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής τα κράτη μέλη δεν θα είναι πλέον σε θέση να χρησιμοποιήσουν τη συστηματική κράτηση ως εργαλείο διαχείρισης της μετανάστευσης⁸³ και η νέα Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου παρέχει περισσότερη κατάρτιση για όσους αποφασίζουν σχετικά με τις αιτήσεις ασύλου και προβλέπει πρόσθετη βοήθεια στους αιτούντες άσυλο με ειδικές ανάγκες, θύματα βασανιστηρίων και των ασυνόδευτων ανηλίκων⁸⁴.

Τελικώς, είναι δεδομένο πως τα προβλήματα είναι ακόμη πολλά, ενώ είναι γεγονός ότι το κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου δεν είναι ακόμα «ενιαίο». Το καθεστώς ασύλου υπονομεύεται, αφού δεν είναι ενιαίο σε όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. για παράδειγμα οι νέες Οδηγίες περί συνθηκών υποδοχής,

⁷⁹ Κανονισμός ΕΕ 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (αναδιατύπωση).

⁸⁰ Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση).

⁸¹ Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση).

⁸² Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση).

⁸³ UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. (2013) *Moving Further toward a Common European Asylum System: UNCR's Statement on the EU Asylum Legislative Package*, June 2013, σελ. 2, <http://www.unhcr.org/51b7348c9.html> ((πρόσβαση στις 08-12-2015).

⁸⁴ Katsiaficas, Caitlin: “*The Common European Asylum System as a Protection Tool*”, EU Migration Policy Working Paper, no 7, 2014, σελ. 4

αναγνώρισης και διαδικασιών δεν εφαρμόζονται στο Ην. Βασίλειο, την Ιρλανδία και τη Δανία⁸⁵. Επίσης, οι αναθεωρημένες πράξεις επιδέχονται ευρείας ερμηνείας, δίνοντας ακόμα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη. Επιπλέον, ο νέος Κανονισμός του Δουβλίνου III είναι σαφώς βελτιωμένος τεχνικά σε σχέση με τον αρχικούς Κανονισμούς, αλλά δεν μπορεί – και δεν επεδίωξε – να αλλάξει την βασική φιλοσοφία του συστήματος του «Δουβλίνου». Αναγνωρίστηκε μεν η ανάγκη να διασφαλιστεί ότι οι ιδιαίτερες πιέσεις ή η δυσλειτουργία των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών θα εντοπιστούν και θα αντιμετωπιστούν έγκαιρα, ωστόσο με όρους αλληλεγγύης, ουσιαστικός επιμερισμός των ευθυνών για ακόμη μία φορά δεν επιτεύχθηκε. Σε πρόσφατο ψήφισμα, στις 7 Σεπτεμβρίου 2015, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «επαναλαμβάνει ότι η απόκριση της Ε.Ε. στα τραγικά συμβάντα της Μεσογείου θα πρέπει να στηρίζεται στην αλληλεγγύη και τον δίκαιο επιμερισμό των ευθυνών, όπως ορίζεται στο άρθρο 80 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)» και ότι «θα πρέπει να υπάρξει μια συνολική ευρωπαϊκή προσέγγιση» και «καλεί εκ νέου την Επιτροπή να αντικαταστήσει τον υφιστάμενο κανονισμό του Δουβλίνου με μόνιμη δεσμευτική ποσόστωση κατανομής των αιτούντων άσυλο μεταξύ των 28 κρατών μελών, η οποία θα συνοδεύεται από υποχρεωτική κλείδα κατανομής που θα βασίζεται σε ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα και θα συνεκτιμά τις προοπτικές ένταξης»⁸⁶.

Ως εκ τούτου, αν και τα κράτη μέλη και η Επιτροπή έχουν επανειλημμένως αναφερθεί στο σύστημα του Δουβλίνου ως ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής ασύλου, η πρόσφατη αναδιατύπωσή του δεν οδήγησε σε μια ριζική αναθεώρηση του συστήματος. Τα εξαγγελθέντα μέτρα περί αλληλεγγύης αλλά και περί επιμερισμού των ευθυνών (burden-sharing) συνιστούν περισσότερο μεταφορά ευθυνών (burden-shifting). Η Ελλάδα κυρίως, αλλά και οι άλλες νότιες χώρες, μέλη της Ε.Ε., που καλούνται να διαχειριστούν έντονες και ακατάπαυστες μεταναστευτικές ροές βρίσκονται σε δεινή θέση αναφορικά με τα εσωτερικά τους συστήματα ασύλου και τις ελάχιστες συνθήκες προστασίας που οφείλουν να παρέχουν. Γι' αυτό η περαιτέρω εφαρμογή της έννοιας του επιμερισμού ευθυνών πρέπει να γίνει δομικός στόχος οποιουδήποτε μελλοντικού μηχανισμού εφαρμογής για το άσυλο. Τέλος, τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας θα πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω, καθώς αυτό επιπλέον θα συμβάλει στην ένταξή τους στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και θα έχει επίσης θετικές επενέργειες για την ανακούφιση των πιέσεων στα κράτη μέλη που είναι επιφορτισμένα με το μεγαλύτερο φορτίο.

⁸⁵ Ανάγνου, Μ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013). Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του: Τάμπερε - Χάγη - Στοκχόλμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2014, σελ.193.

⁸⁶ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2015/2833 (RSP) *Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες στην Ευρώπη*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0834+0+DOC+XML+V0//EL> (πρόσβαση στις 08-12-2015).

1.5 Η στρατηγική της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων

Η Ε.Ε. αναπτύσσει μια στρατηγική διαχείρισης των συνόρων που αποβλέπει σε μια ολοκληρωμένη και σφαιρική απάντηση στις προκλήσεις που προκύπτουν από την παράνομη μετανάστευση στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Ήδη από το 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν αναγνώρισε τη θετική συμβολή της κοινής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, ζητώντας από το Συμβούλιο και την Επιτροπή να αναπτύξει μορφές συνεργασίας και να εξετάσει τις συνθήκες υπό τις οποίες θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός ή κοινές υπηρεσίες ελέγχου των εξωτερικών συνόρων⁸⁷. Για την εφαρμογή της έννοιας της «ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων» δόθηκε καίριος ρόλος, από τα κράτη μέλη της Ε.Ε., στον οργανισμό Διαχείρισης της Επιχειρησιακής Συνεργασίας των Εξωτερικών Συνόρων (Frontex). Η στρατηγική της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων κατευθύνεται προς μια ολοκληρωμένη παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης και παραπέμπει στην ιδέα της σύνδεσης όλων των δραστηριοτήτων των δημόσιων αρχών των κρατών μελών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου, της παράνομης διακίνησης και της παράνομης μετανάστευσης. Οι δραστηριότητες αυτές περιλαμβάνουν τους ελέγχους στα σύνορα, την ανάλυση των κινδύνων στα σύνορα και τον προγραμματισμό του απαιτούμενου προσωπικού και εγκαταστάσεων⁸⁸.

Μαζί, ο Frontex και ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν⁸⁹ θεωρούνται ως οι ακρογωνιαίοι λίθοι της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων. Στο πλαίσιο του μηχανισμού Σένγκεν παράλληλα επιτεύγματα περιλαμβάνουν την ανάπτυξη συστημάτων πληροφοριών που αφορούν τα σύνορα, δηλαδή, το σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν SIS και το σύστημα πληροφοριών δεύτερης γενιάς SIS II (το οποίο τέθηκε σε λειτουργία το 2013⁹⁰), το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις VIS και το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων, Eurosur⁹¹,

⁸⁷ Hobbing, P., *The management of the EU's external borders: From the Customs Union to Frontex and e-borders*, pp. 63-73, στο Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A. (eds.), *The area of Freedom, Security and Justice ten years on*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, σελ. 64.

⁸⁸ Carrera, S., *The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands*. CEPS Working Document 261. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007, σελ. 1.

⁸⁹ Κανονισμός 562/2006 ΕΚ για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (Κώδικας συνόρων του Σένγκεν), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32006R0562> (πρόσβαση στις 08-12-2015) μαζί με τον αναθεωρημένο Κανονισμό ΕΕ 610/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), της Σύμβασης για την εφαρμογή της Συμφωνίας του Σένγκεν, των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1683/95 και (ΕΚ) 539/2001 του Συμβουλίου και των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008, (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

⁹⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Δελτίο Τύπου*, 9 Απριλίου 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_el.htm (πρόσβαση στις 09-12-2015).

⁹¹ Κανονισμός ΕΕ 1052/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 22ας Οκτωβρίου 2013 για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0011:0026:EN:PDF> (πρόσβαση στις 09-12-2015).

με κύριο στόχο την αποτροπή της παράνομης διέλευσης των συνόρων, τη διασφάλιση της προστασίας και της διάσωσης της ζωής μεταναστών και την αύξηση της εσωτερικής ασφάλειας της Ε.Ε., καθώς και την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος⁹².

Επιπλέον, το 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε μια πρωτοβουλία για τα σύνορα που αναφέρεται ως «Ευφυή σύνορα», για την ψηφιοποίηση ελέγχου των συνόρων και το 2011 παρουσίασε μια ανακοίνωση σχετική, την οποία συμπλήρωσε με την υποβολή μιας νομοθετικής πρότασης το Φεβρουαρίου του 2013. Η δέσμη μέτρων, η οποία αποσκοπεί να επιταχύνει, να διευκολύνει και να ενισχύσει τις διαδικασίες ελέγχου των αλλοδαπών που διακινούνται στα σύνορα της ΕΕ, περιλαμβάνει δύο συνισταμένες. Πρώτον ένα Σύστημα Εισόδου/Εξόδου (EES) για την καταγραφή του χρόνου και του τόπου εισόδου καθώς και της διάρκειας των εγκεκριμένων σύντομων διαμονών σε ηλεκτρονική βάση δεδομένων, αντικαθιστώντας το σύστημα σφράγισης στα διαβατήρια και συμβάλλοντας έτσι στην ενίσχυση της ασφάλειας κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και δεύτερον ένα Πρόγραμμα Καταχώρισης Ταξιδιωτών (RTP), ένα αυτοματοποιημένο σύστημα ελέγχου στα σύνορα, το οποίο θα επιτρέπει σε ορισμένες κατηγορίες ατόμων που ταξιδεύουν συχνά από τρίτες χώρες να εισέρχονται στην Ένωση, εφόσον υποβληθούν σε κατάλληλο προηγούμενο έλεγχο και σε απλοποιημένους συνοριακούς ελέγχους σε αυτοματοποιημένες πύλες, συμβάλλοντας στη διευκόλυνση της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων και μειώνοντας το χρόνο αναμονής⁹³.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Ο Frontex και οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα

Στόχος της κοινοτικής πολιτικής για τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. είναι η ολοκληρωμένη διαχείρισή τους, ώστε να εξασφαλίζεται υψηλού επιπέδου και ομοιόμορφος έλεγχος και επιτήρηση, τα οποία αποτελούν αναγκαία συνέπεια της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην Ε.Ε. και θεμελιώδη συστατικά του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης⁹⁴. Για το σκοπό αυτό προβλέπεται η θέσπιση κοινών κανόνων για τις προδιαγραφές και τις διαδικασίες ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Προδιαγραφές και διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται από τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα και μέτρα για να εξασφαλιστεί η

⁹² Μούσης, Ν., *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτικές*, http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/1/index.tkl?lang=gr&all=1&s=1&e=10 (πρόσβαση στις 09-12-2015)

⁹³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Δελτίο, Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων*, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html (πρόσβαση στις 10-12-2015).

⁹⁴ Παπαγιάννης Δονάτος, *Ο Χώρος Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prüm* εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή, 2008, σελ.129.

συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών των διοικήσεων των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών⁹⁵.

Η σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Διαχείρισης της Επιχειρησιακής Συνεργασίας των Εξωτερικών Συνόρων (Frontex), με τον Κανονισμό 2007/2004 ΕΚ⁹⁶ ήρθε ως απάντηση στην αντιληπτή ανάγκη για αύξηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα. Αυτή η αντίληψη προήχθη από διάφορους παράγοντες. Πρώτον, η μετανάστευση έχει γίνει γενικά ένα όλο και πιο αμφιλεγόμενο ζήτημα στην Ευρώπη από τη δεκαετία του 1990, η οποία οδήγησε τα ευρωπαϊκά κράτη να εξετάσουν τρόπους για την ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων για τον περιορισμό της πρόσβασης των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο στο έδαφός τους⁹⁷. Δεύτερον, καθώς η ημερομηνία της διεύρυνσης της Ε.Ε. με δέκα νέα κράτη μέλη το 2004 πλησίαζε, υπήρχαν συγκεκριμένες ανησυχίες ότι αυτά τα νέα κράτη μέλη δεν θα είναι σε θέση να ελέγχουν αποτελεσματικά τα νέα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Υπήρξαν αυξανόμενες εκκλήσεις για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα της Ένωσης, ως ένας τρόπος για να καλυφθεί η έλλειψη δυνατοτήτων ελέγχου των συνόρων των μελλοντικών κρατών μελών της Ε.Ε. και οι δυσκολίες τους να ανταποκριθούν στα πρότυπα ελέγχου των συνόρων Σένγκεν/Ε.Ε. Επιπλέον, οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, οδήγησαν στην υιοθέτηση ενός ευρέος φάσματος μέτρων με στόχο την ενίσχυση της ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένων των αυστηρότερων ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα⁹⁸.

Αυτοί οι τρεις παράγοντες εξηγούν την αναγνώριση της ανάγκης για αυξημένη συνεργασία σχετικά με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. Αυτό ήταν ιδιαίτερα ορατό στο Πρόγραμμα της Χάγης, που εγκρίθηκε το 2004: «Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών (...) πρέπει να ενισχυθεί με τη θέσπιση αδιάλειπτης σειράς μέτρων ασφαλείας που συνδέουν αποτελεσματικά τις διαδικασίες αίτησης θεώρησης με τις διαδικασίες εισόδου και εξόδου στα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων. Τα μέτρα αυτά έχουν επίσης σημασία για την πρόληψη και τον έλεγχο του εγκλήματος, ιδιαίτερα της τρομοκρατίας»⁹⁹. Ως εκ τούτου, υπάρχουν προφανείς στενές σχέσεις μεταξύ της διαχείρισης της μετανάστευσης και τα θέματα ασφάλειας.

⁹⁵ Marin, L., *Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border*, Journal of Contemporary European Research, Volume 7, Issue 4, pp. 468-487., 2011, σελ.471

⁹⁶ Κανονισμός 2007/2004 ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32004R2007> (πρόσβαση στις 10-12-2015).

⁹⁷ Léonard, S., *The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy*, Journal of Contemporary European Research, 5 (Issue 3), pp. 371-388. 2009, σελ. 376.

⁹⁸ Léonard, S., *FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices*, Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar, European University Institute, Florence, 9 February 2011, σελ.6-7.

⁹⁹ Léonard, S., *The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy*, Journal of Contemporary European Research, 5 (Issue 3), pp. 371-388. 2009, σελ. 376.

Σήμερα ο Frontex είναι ένας από τους πολλούς οργανισμούς των Εσωτερικών Υποθέσεων της Ε.Ε. που διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην Ε.Ε. στις πολιτικές ασφάλειας. Η συνεργασία με άλλους θεσμικούς φορείς που εμπλέκονται στον τομέα της ασφάλειας, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο είναι ζωτικής σημασίας για τη λειτουργία του Frontex. Παραδείγματα τέτοιων φορέων είναι η Europol, η Eurojust, η Interpol, η CEPOL και η OLAF. Η συνεργασία αυτή κατά κύριο λόγο βασίζεται στην ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών για φυσικά πρόσωπα. Έτσι, η στρατηγική ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων συνδέεται στενά με τη διαχείριση βιομετρικών συστημάτων πληροφοριών ευρείας κλίμακας¹⁰⁰. Αποδεικνύεται λοιπόν, ότι ο Frontex είναι μόνο ένας δρών, ένας οργανισμός με συγκεκριμένες λειτουργίες, σε ένα ευρύτερο τομέα της ασφάλειας, της μετανάστευσης και διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Ωστόσο, είναι σημαντικό να σημειωθεί, ότι η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ αυτών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων εντός της Ε.Ε. Η τεχνολογία δεν μπορεί να αντικαταστήσει αυτή την εμπιστοσύνη. Με την ευρεία γεωγραφική έκταση και τα διαφορετικά συμφέροντα των κρατών μελών, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να αγωνιστεί για να δώσει συνεπείς απαντήσεις στις προκλήσεις της μετανάστευσης. Όλα τα κράτη μέλη έχουν την τυπική ευθύνη για την προστασία των αντίστοιχων τμημάτων των εξωτερικών συνόρων. Επιπλέον, η κοινή νομοθεσία (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), η δομή συντονισμού για την επιχειρησιακή δράση φύλαξης των εξωτερικών συνόρων (Frontex) και η διευθέτηση μεταξύ των κρατών μελών για την κατανομή των βαρών (Δουβλίνο III) επηρεάζονται περισσότερο ή λιγότερο από την ανάγκη για στενή συνεργασία σε όλα τα επίπεδα και είναι όλα σημαντικοί παράγοντες για την επιτυχία¹⁰¹.

Για να παρακολουθήσει τις μεταναστευτικές οδούς, ο Frontex χρησιμοποιεί το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων Eurosur, το οποίο παρέχει στις αρμόδιες εθνικές αρχές και στον Frontex την υποδομή και τα εργαλεία που χρειάζονται ώστε να βελτιώσουν την επίγνωσή τους για την κατάσταση και την ικανότητά τους για ταχεία αντίδραση στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ένωσης. Ο κανονισμός Eurosur απαιτεί από τα κράτη μέλη και τον Frontex να συμμορφώνονται πλήρως με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ιδίως με την αρχή της μη επαναπροώθησης και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα¹⁰². Το σύστημα Eurosur προωθεί επίσης, τη συνεργασία μεταξύ των οργανισμών της Ε.Ε., δίνοντας στον Frontex ανεπτυγμένο οργανωτικό ρόλο. Συντονίζεται

¹⁰⁰ Parkin, J., *EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe no 53, 2012, σελ. 1.

¹⁰¹ Hobbing, P., *The management of the EU's external borders: From the Customs Union to Frontex and e-borders.*, στο Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A. (eds.), *The area of Freedom, Security and Justice ten years on*, pp.63-73. Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, σελ.66.

¹⁰² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Δελτίο Τύπου*, Βρυξέλλες, 29 Νοεμβρίου 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_el.htm (πρόσβαση στις 10-12-2015).

από τον Frontex, του οποίου το κέντρο επιχειρήσεων θα έχει ανά πάσα στιγμή πλήρη εικόνα για την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., όπως αλλαγές δρομολογίων ή νέες μεθόδους που χρησιμοποιούνται από τα εγκληματικά δίκτυα. Στο σύστημα συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη της ζώνης Σένγκεν και ανταλλάσσουν πληροφορίες σε σχεδόν πραγματικό χρόνο στον τομέα επιτήρησης των συνόρων¹⁰³. Η εν λόγω συνεργασία επιτρέπει στο ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος να αποκτήσει πλήρη επίγνωση της κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα, να αντιδράσει ταχύτερα σε κάθε περιστατικό που έχει σχέση με την παράνομη μετανάστευση, το διασυνοριακό έγκλημα ή με κίνδυνο για τη ζωή μεταναστών και αυξάνει την ικανότητα αντίδρασης των εθνικών αρχών επιβολής νόμου¹⁰⁴. Παρόλα αυτά, το δίκτυο Eurosur δεν αλλάζει τη λογική του «Δουβλίνου», σύμφωνα με την οποία οι χώρες της νότιας Ευρώπης δέχονται το μεγαλύτερο μέρος των μεταναστευτικών ροών, ούτε βελτιώνει τη συνεργασία με τις «τρίτες χώρες» όπως η Τουρκία.

2.1 Η αποστολή, σκοπός

Σύμφωνα με τον ίδιο τον οργανισμό, ο Frontex «προωθεί, συντονίζει και αναπτύσσει τη διαχείριση των συνόρων της Ε.Ε., σύμφωνα με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., εφαρμόζοντας την έννοια της Ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων»¹⁰⁵. Η ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων περιλαμβάνει: α) έλεγχο και επιτήρηση των συνόρων, β) ανίχνευση και διερεύνηση του διασυνοριακού εγκλήματος, γ) συνεργασία με τις γειτονικές χώρες, συμπεριλαμβανομένης της επιστροφής, δ) συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών και ε) συντονισμό και συνοχή των δράσεων σε επίπεδο Ε.Ε. Όπως φαίνεται η ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων υπερβαίνει των συνοριακών ελέγχων και επιτήρησης και περιλαμβάνει επίσης τη διερεύνηση του διασυνοριακού εγκλήματος και τη συνεργασία με τρίτες χώρες¹⁰⁶.

Όπως περιγράφεται, ως μέρος του ευρωπαϊκού Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ένωσης, ο οργανισμός Frontex είναι ο φορέας, ο οποίος κατευθύνει τη λειτουργική και στρατηγική διαχείριση των συνόρων της Ε.Ε. Ο οργανισμός αντλεί τη νομική εξουσία του από τον Κανονισμό

¹⁰³ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, *Πέμπτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο (2013)*, COM(2014) 288 final, σελ.12, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290288_/com_com%282014%290288_el.pdf (πρόσβαση στις 10-12-2015).

¹⁰⁴ Σημειώνεται ότι η συμμετοχή στο δίκτυο ανταλλαγής πληροφοριών συνεπάγεται και σεβασμό στις υποχρεώσεις που απορρέουν από το εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο για τα δικαιώματα του ανθρώπου και την αντιμετώπιση των προσφύγων, αλλά και των ευάλωτων ατόμων (παιδιά, άτομα που χρήζουν ιατρικής φροντίδας). Για παράδειγμα, το νομικό πλαίσιο της συμφωνίας ορίζει ότι τα κράτη που συμμετέχουν στο σύστημα «πρέπει να τηρούν πλήρως τις αρχές της μη επαναπροώθησης και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας κατά την αντιμετώπιση ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας».

¹⁰⁵ Frontex, *Mission and Tasks*, <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/> (πρόσβαση στις 10-12-2015).

¹⁰⁶ Marin, L., 'Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights στο *The Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border*', *Journal of Contemporary European Research*, Volume 7, Issue 4, pp. 468-487, 2011, σελ.473.

Frontex, που καθορίζει τις κύριες αρμοδιότητες του. Η ευθύνη για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων βαρύνει τα κράτη μέλη. Συνεπώς, ο Frontex ιδρύθηκε για να διασφαλίσει το συντονισμό των δράσεων των κρατών μελών για την εφαρμογή των Κοινοτικών μέτρων, συνεισφέροντας σε ένα αποδοτικό, υψηλό και ομοιόμορφο επίπεδο ελέγχου προσώπων και επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών¹⁰⁷. Ο οργανισμός άρχισε να λειτουργεί στις 3 Οκτωβρίου 2005, βάσει του Κανονισμού 2007/2004. Μετά από μια διαδοχική αύξηση των πόρων του, ο οργανισμός στελεχώνεται σήμερα από 240 περίπου υπαλλήλους και 80 αποσπασμένους εθνικούς εμπειρογνώμονες. Η έδρα του Οργανισμού βρίσκεται στη Βαρσοβία¹⁰⁸.

Ωστόσο, ο οργανισμός Frontex δέχτηκε επικρίσεις. Συγκεκριμένα κατηγορήθηκε ότι στον ιδρυτικό Κανονισμό δεν περιέχονταν κανόνες για τον τρόπο προετοιμασίας και διεξαγωγής των κοινών επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα ο Frontex να αναλαμβάνει διαφορετικό ρόλο κάθε φορά, ανάλογα με τις ad hoc ρυθμίσεις του επιχειρησιακού πλάνου, και ως εκ τούτου ο πραγματικός συντονισμός κατά τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων να είναι ελλιπής. Επίσης, είχε επισημανθεί και η έλλειψη ανθρώπινων πόρων. Ο Frontex, βασισμένος σε διοικητικές συμφωνίες και αντιγράφοντας τις προβλέψεις για τις ομάδες RABIT, οι οποίες αφορούν έκτακτες επιχειρήσεις, σύστησε τις Ομάδες Κοινής Υποστήριξης (Frontex Joint Support Teams) σαν μέθοδο οργάνωσης και εκπαίδευσης συνοριοφυλάκων για τη μελλοντική συμμετοχή τους σε κοινές επιχειρήσεις, αλλά η ακολουθούμενη πρακτική των ad hoc αιτημάτων προς τα κράτη μέλη δημιούργησε οργανωτικά προβλήματα, καθώς ο Frontex δεν μπορούσε να προβλέψει το μέγεθος της συνεισφοράς των κρατών μελών, και τα τελευταία δεν μπορούσαν να προβλέψουν τι ακριβώς θα τους ζητηθεί¹⁰⁹.

Το 2011, έπειτα από αξιολόγηση του έργου του Frontex, αλλά και εκκλήσεις για την ενδυνάμωση του ρόλου και της επιχειρησιακής του ικανότητας αναφορικά με τον αγώνα κατά της λαθρομετανάστευσης και μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συμφωνήθηκε και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η τροποποίηση του Κανονισμού Frontex βελτιώνοντας κατά τον τρόπο αυτόν τις δυνατότητες και τις προοπτικές του οργανισμού για την ενίσχυση της συνεργασίας. Ο αναθεωρημένος Κανονισμός είναι πιο λεπτομερής και αναλυτικός σε σχέση με την διεξαγωγή των κοινών επιχειρήσεων, επιλύοντας οργανωτικά θέματα και καλύπτοντας τα προαναφερθέντα κενά.

¹⁰⁷ Κανονισμός ΕΚ2007/2004 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 2, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32004R2007> (πρόσβαση στις 10-12-2015).

¹⁰⁸ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Δελτίο, Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων*, 08/2015, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html (πρόσβαση στις 10-12-2015)

¹⁰⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 6898/10 ADD1 FRONT 22, COMIX 151 Commission Staff working document, *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending 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 (FRONTEX)*, Brussels, 1 March 2010, σελ.13-14.

Επιπλέον, ως συνέπεια των έντονων πιέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο νέος κανονισμός είναι άφθονος σε αναφορές στα θεμελιώδη δικαιώματα ιδίως όσον αφορά τις επιχειρησιακές συνεργασίες και η οργανωτική δομή του Frontex αναθεωρήθηκε προκειμένου να συμπεριληφθούν βασικοί παράγοντες ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹¹⁰.

Ο εγκριθείσες τροποποιήσεις του ιδρυτικού Κανονισμού προβλέπουν ρητώς στον οργανισμό, ενισχυμένο ρόλο στην προετοιμασία, τον συντονισμό και την υλοποίηση επιχειρήσεων. Οδήγησαν σε αλλαγές ήτοι: αύξησε του διαθέσιμους τεχνικούς πόρους, θέσπισε ένα ελάχιστο επίπεδο αναγκαίου τεχνικού εξοπλισμού, διενεργεί ενδελεχή ανάλυση κινδύνου πριν από την έναρξη των κοινών επιχειρήσεων, επιτρέποντας μια πιο μακροπρόθεσμη προσέγγιση, συγκροτεί διαθέσιμο αριθμό ομάδων συνοριοφυλάκων και υποχρεώνει τα κράτη μέλη να συμβάλουν στις εν λόγω ομάδες με επαρκή αριθμό καταρτισμένων συνοριοφυλάκων, βάση ετήσιων διμερών συμφωνιών. Επίσης, ορίζει ένα σαφώς καθορισμένο επιχειρησιακό σχέδιο, το οποίο θα συμφωνείται πριν από την έναρξη των κοινών επιχειρήσεων μεταξύ του οργανισμού και των συμμετεχόντων κρατών μελών και το οποίο θα καλύπτει όλες τις πτυχές των κοινών επιχειρήσεων, όπως τη γεωγραφική περιοχή, το σκοπό, τη διάρκεια, της αποστολής, την περιγραφή καθηκόντων, τη σύνθεση των ομάδων, έναν μηχανισμό αναφοράς, αξιολόγησης και επίδοσης. Αυξάνει την παροχή τεχνικής βοήθειας προς τρίτες χώρες και την απόσπαση αξιωματικών συνδέσμων σε τρίτες χώρες, καθώς και τις εισφορές των κρατών μελών στις κοινές επιχειρήσεις και την απόκτηση και μίσθωση του εξοπλισμού του¹¹¹.

Ο Frontex είναι κοινοτικός φορέας με νομική προσωπικότητα με επιχειρησιακή και οικονομική αυτονομία. Διοικείται από τον Εκτελεστικό Διευθυντή, ο οποίος είναι απολύτως ανεξάρτητος κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Το Διοικητικό Συμβούλιο αποτελείται από έναν αντιπρόσωπο ανά κράτος μέλος και των λοιπών χωρών που συμμετέχουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν και δύο εκπροσώπους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο Εκτελεστικός Διευθυντής και ο Αναπληρωτής Διευθυντής είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση του οργανισμού και με βάση τις προτάσεις της Επιτροπής διορίζονται και άμεσα λογοδοτούν στο Διοικητικό Συμβούλιο¹¹².

Για να εξασφαλιστεί η πλήρης αυτονομία και ανεξαρτησία του, ο οργανισμός διαθέτει αυτόνομο προϋπολογισμό, τα έσοδα του, σύμφωνα με το άρθρο 29 του Κανονισμού 2007/2004, προέρχονται από επιχορήγηση της Κοινότητας που εγγράφεται στο γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από συνεισφορές των χωρών που συμμετέχουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του

¹¹⁰ Κανονισμός ΕΕ 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα, των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32011R1168> (πρόσβαση στις 10-12-2015).

¹¹¹ Frontex, *Πρόγραμμα Εργασίας 2012* και Άρθρο 3, Κανονισμός 1168/2011.

¹¹² Άρθρα 15,21,25, του Κανονισμού 2007/2004 και του Κανονισμού 1168/2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32004R2007> (πρόσβαση στις 10-12-2015).

κεκτημένου του Σένγκεν, από τα τέλη που εισπράττονται για παρεχόμενες υπηρεσίες και από τυχόν εθελοντικές συνεισφορές από τα κράτη μέλη. Από την ίδρυσή του, ο Frontex γνώρισε δυναμική ανάπτυξη. Ο ετήσιος προϋπολογισμός του έχει αυξηθεί από 93.950.000,00 ευρώ το 2013, στα 114.053.000 ευρώ το 2015¹¹³. Όσον αφορά τη δημοκρατική λογοδοσία του Frontex, κάποιος βαθμός δημοκρατικής λογοδοσίας αναπτύχθηκε χάρη στην ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία χρηματοδότησης του οργανισμού, αλλά οι διαδικασίες, όπως οι αναλύσεις κινδύνου, οι αξιολογήσεις και οι επιχειρησιακές συμφωνίες παρέμειναν εκτός δημοσίου ελέγχου. Προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι το Κοινοβούλιο έχει περιορισμένη δύναμη να ελέγχει τις δραστηριότητες του Frontex, παρά το γεγονός ότι είναι η κύρια αρχή για την έγκριση του προϋπολογισμού και ως εκ τούτου έχει σημαντική επιρροή στην χρηματοδότηση του¹¹⁴.

Τελικώς, η ίδρυση και λειτουργία του Frontex αποτελεί συμβιβασμό μεταξύ της Επιτροπής, του Συμβουλίου και των κρατών μελών. Η Επιτροπή προσανατολίζεται προς ένα υπερεθνικό οργανισμό, αλλά έπρεπε να αποδεχθεί η λύση που πρότεινε το Συμβούλιο, αναγνωρίζοντας την ανάγκη για την αύξηση της διακρατικής συνεργασίας για συντονισμό και σύγκλιση μεταξύ των συνόρων, ενώ παράλληλα τα κράτη μέλη πιέζουν για τη δημιουργία μιας σειράς πιλοτικών σχεδίων και εθνικών σημείων επαφής, στο πλαίσιο του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Αυτός ο τυπικά ευρωπαϊκός συμβιβασμός μεταξύ της υπερεθνικότητας και του διακυβερνητισμού είναι ορατός στη δομή του Frontex. Έχει συσταθεί ως κοινοτικός οργανισμός βάση της Συνθήκης του Άμστερνταμ, με την ενοποίηση του κεκτημένου του Σένγκεν και τη μερική κοινοτικοποίηση του πρώην τρίτου πυλώνα, ιδίως της μετανάστευσης και των θεωρήσεων, ωστόσο παρουσιάζει και διακυβερνητικά χαρακτηριστικά, ως απόδειξη αυτού είναι ότι το Διοικητικό του Συμβούλιο αποτελείται από δύο αντιπροσώπους της Επιτροπής και των επικεφαλής των εθνικών υπηρεσιών για τα σύνορα¹¹⁵. Αξίζει να σημειωθεί όμως ότι δεν υπάρχει σύγκρουση μεταξύ των ευθυνών του Frontex και εκείνων των κρατών μελών όσον αφορά τους ελέγχους στα σύνορα, δεδομένου ότι η κοινοτική αρμοδιότητα εκτείνεται μόνο στον επιχειρησιακό συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών¹¹⁶.

¹¹³ FRONTEx, *Πρόγραμμα Εργασίας 2015*, σελ.28-29, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/2015> (πρόσβαση στις 11-12-2015).

¹¹⁴ Keller. S. and others, A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate, *FRONTEx AGENCY: Which Guarantees for Human Rights?* March 2011, σελ. 45.

¹¹⁵ Marin, L., *Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border*, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 7, Issue 4, pp. 468-487., 2011, σελ.472.

¹¹⁶ Germond Basil, *The EU's security and the sea: defining a maritime security strategy*, *European Security*, στο *European Security*, Vol. 20, No. 4, December 2011, 563-584, σελ. 571.

2.2 Καθήκοντα

Οι αρμοδιότητες του Οργανισμού περιγράφονται στα άρθρα 2 έως 14 του ιδρυτικού του Κανονισμού 2007/2004, όπως αυτά τροποποιήθηκαν με τον Κανονισμό 1168/2011. Τα κύρια καθήκοντά του είναι τα εξής: «α) συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, β) επικουρεί τα κράτη μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης, γ) πραγματοποιεί αναλύσεις κινδύνου, δ) παρακολουθεί τις εξελίξεις των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, ε) επικουρεί τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα, στ) παρέχει στα κράτη μέλη την αναγκαία στήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού»¹¹⁷.

2.2.1 Συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων

Ο συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας των κρατών μελών είναι το κύριο καθήκον του Frontex, αφού άλλωστε περιλαμβάνεται και στην επίσημη ονομασία του. Ωστόσο, ο ρόλος του ως συντονιστή τονίστηκε από την αρχή ότι δεν έχει αποκτήσει ρόλους χάραξης πολιτικής, αντ' αυτού, ο οργανισμός απλώς επικουρεί τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας¹¹⁸. Ο οργανισμός για αυτού του είδους επιχειρησιακές δραστηριότητες ξοδεύει με μεγάλη διαφορά, το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού του. Ο Frontex έχει την αρμοδιότητα για το συντονισμό κοινών δράσεων επί των εναέριων, επίγειων και θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων των χωρών της Ε.Ε. Αυτές οι κοινές δράσεις υλοποιούνται από τους συνοριοφύλακες και με τον τεχνικό εξοπλισμό από τα κράτη μέλη ή τις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν, ώστε να διεξάγουν κοινούς ενισχυμένους ελέγχους στα σύνορα για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα. Οι αποφάσεις σχετικά με την έναρξη δραστηριοτήτων γίνεται συνήθως με βάση τα αποτελέσματα των αναλύσεων κινδύνου που πραγματοποιούνται από τον οργανισμό αν και πολιτικές σκοπιμότητες φαίνεται να υπερισχύουν μερικές φορές¹¹⁹. Επίσης, ο οργανισμός μπορεί να εγκρίνει και να συντονίζει κοινές επιχειρήσεις, βάση προτάσεων των κρατών μελών ή/και μπορεί να ξεκινήσει και να πραγματοποιήσει κοινές επιχειρήσεις, σε συμφωνία με τα

¹¹⁷ Άρθρα 2-14, Κανονισμός 1168/2011.

¹¹⁸ Sarah Wolff and Adriaan Schout, *FRONTEx AS AGENCY: MORE OF THE SAME?* Paper presented at the EUSIM. The Governance of Asylum and Migration in the European Union, University of Salford – Centre for European Security, 26-27 January 2012, σελ.10.

¹¹⁹ Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEx and securitization through practices*, p.p. 231-254, European Security, 2010, σελ. 239.

κράτη μέλη υποδοχής. Ο Εκτελεστικός Διευθυντής του οργανισμού καταρτίζει το επιχειρησιακό σχέδιο και συμφωνεί για αυτό με το κράτος μέλος υποδοχής και τις άλλες συμμετέχουσες χώρες. Είναι αλήθεια ότι οι τροποποιήσεις του 2011 παρέχουν πιο προσεκτικές λεπτομέρειες για τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες των φορέων που συμμετέχουν σε κοινές επιχειρήσεις. Επιπλέον, εάν το κράτος μέλος υποδοχής ή τα συμμετέχοντα κράτη μέλη διαφωνούν, οι λειτουργίες μπορεί να μπλοκαριστούν¹²⁰.

Όσον αφορά τις επιχειρησιακές αποφάσεις και δράσεις, αναλυτικότερα, σύμφωνα με τα συμπεράσματα της ανάλυσης κινδύνου, που πραγματοποιείται από τον Frontex, συντάσσεται ένα πλάνο, με την ενεργό ανάμειξη των συμμετεχόντων κρατών στην επιχείρηση, το οποίο εστιάζει σε συγκεκριμένες αδυναμίες ή άλλες καθορισμένες ανάγκες και προσδιορίζει την περιοχή διεξαγωγής των επιχειρήσεων. Το σχέδιο αυτό το χρηματοδοτεί και το διαχειρίζεται ο Frontex, αλλά τον ηγετικό ρόλο τον έχει η χώρα που φιλοξενεί την επιχείρηση. Κάθε κοινή επιχείρηση κατευθύνεται από ένα διεθνές συντονιστικό κέντρο (International Coordination Centre-ICC), στο οποίο συμμετέχουν ένας αντιπρόσωπος του Frontex καθώς και αντιπρόσωποι από κάθε χώρα που έχει διαθέσει ανθρώπινους και επιχειρησιακούς πόρους στην επιχείρηση. Κατά τη διάρκεια των δραστηριοτήτων, κάθε δράση που ανατίθεται σε μια μονάδα ενός κράτους μέλους, προϋποθέτει την προηγούμενη συναίνεση του αντίστοιχου εθνικού αντιπροσώπου. Μετά τη λήξη της, η επιχείρηση αξιολογείται από τους συμμετέχοντες προκειμένου να υπάρξουν μελλοντικές βελτιώσεις¹²¹.

Ωστόσο, η διαδικασία και το έργο του συντονισμού κοινών επιχειρήσεων έχει προσελκύσει τη μεγαλύτερη προσοχή, ειδικά από μη κυβερνητικές οργανώσεις υπέρ των μεταναστών και από τα ΜΜΕ, καθώς και από τους μελετητές. Ένα ενδιαφέρον στοιχείο που πρέπει να σημειωθεί είναι ότι **η ακριβής κατανομή των αρμοδιοτήτων** μεταξύ του οργανισμού και των κρατών μελών της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια των εργασιών αυτών, είναι ένα πολύ αμφιλεγόμενο θέμα, ιδίως σε περιπτώσεις όπου οι μετανάστες πνίγηκαν στη θάλασσα **κατά τη διάρκεια των κοινών επιχειρήσεων**, που συντονίστηκαν από τον Frontex. Η επίσημη θέση του οργανισμού είναι σταθερά ότι ο ρόλος του είναι αυστηρά περιορισμένος, σύμφωνα με τον Κανονισμό του, ως συντονιστή των δράσεων των κρατών μελών της Ε.Ε., στα οποία παραμένει πλήρως η ευθύνη για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Παρόλα αυτά, ο σχεδιαστικός και συντονιστικός ρόλος του Frontex δίνει επίσης στον οργανισμό έναν ορισμένο βαθμό ευθύνης για τα γεγονότα που συμβαίνουν κατά τη διάρκεια των κοινών επιχειρήσεων που συντονίζει¹²².

¹²⁰ Sarah Wolff and Adriaan Schout, *FRONTEx AS AGENCY: MORE OF THE SAME?* Paper presented at the EUSIM. The Governance of Asylum and Migration in the European Union, University of Salford – Centre for European Security, 26-27 January 2012, σελ.11-12.

¹²¹ House of Lords, *Frontex: The EU external borders agency, European Union committee, 9th Report of Session 2007-08*, σελ. 32 και Άρθρο. 3 του Κανονισμού 2007/2004/EK.

¹²² Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEx and securitization through practices*, p.p.231-254, European Security, 2010, σελ. 239.

Επιπλέον, αρκετές πτυχές των **κοινών επιχειρήσεων** που διεξάγονται ειδικά στη θάλασσα και οι οποίες συντονίζονται από τον Frontex, είναι αμφισβητούμενες από νομική άποψη. Η πιο προβληματική πτυχή των εργασιών είναι ότι **ο οργανισμός δεν φαίνεται να διασφαλίζει την τήρηση και εφαρμογή της αρχής της «μη επαναπροώθησης», η οποία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς καθεστώτος προστασίας και η οποία απαγορεύει των επιστροφή ανθρώπων σε χώρες όπου μπορεί να αντιμετωπίσουν διώξεις ή όταν τίθενται σε κίνδυνο τα θεμελιώδη δικαιώματά τους.** Επισημαίνεται ότι για την πλειονότητα αυτών των επιχειρήσεων τα πρόσωπα που έχουν συλληφθεί εν πλω αναγκάστηκαν να επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους, όπου μπορεί να υποβλήθηκαν σε απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Αντιμετώπιστηκαν σαν να ήταν όλοι παράνομοι μετανάστες και τους απαγορεύτηκε η πρόσβαση την επικράτεια της Ε.Ε., χωρίς να υπάρξει πρόβλεψη για τους πιθανούς, μεταξύ αυτών, αιτούντες άσυλο¹²³. Πρόκειται για ένα είδος πρακτικών που παραδοσιακά έχουν αναπτυχθεί από τα κράτη για την αντιμετώπιση απειλών κατά της ασφάλειας, όπως μια στρατιωτική επίθεση από ένα τρίτο κράτος, πειρατεία ή εμπορία ναρκωτικών. Λόγω του ότι ορισμένοι από τους φορείς που συμμετέχουν στις εν λόγω κοινές επιχειρήσεις έχουν ένα ημι-στρατιωτικό καθεστώς στη χώρα τους, αυτές οι κοινές επιχειρήσεις, που έχουν ως στόχο να σταματήσουν οι μεταναστευτικές ροές μπορούν να θεωρηθούν ως «ημι-στρατιωτικοποίηση» του ελέγχου των συνόρων και τιτλοποίηση της μετανάστευσης, δεδομένου του παραδοσιακού ρόλου του στρατού στην αντιμετώπιση των θεμάτων ασφάλειας¹²⁴.

2.2.2. Εκπαίδευση

Ένα άλλο σημαντικό καθήκον του Frontex είναι να βοηθήσει τα κράτη μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριοφυλάκων, με την καθιέρωση κοινών προτύπων κατάρτισης, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην ανάπτυξη μιας κοινής ευρωπαϊκής νοοτροπίας μεταξύ των συνοριοφυλάκων. Η εύρυθμη λειτουργία του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης των Συνόρων και της συμμετοχής σε κοινές επιχειρήσεις, που συντονίζονται από τον Frontex απαιτεί από τους συνοριοφύλακες να μοιράζονται τις ίδιες επαγγελματικές γνώσεις και βέλτιστες πρακτικές. Η ομοιότητα των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι συνοριοφύλακες που εργάζονται στα χερσαία, θαλάσσια και εναέρια σύνορα σε όλες τις χώρες της Ε.Ε, όπως η παράνομη μετανάστευση, η εμπορία ανθρώπων, η χρήση πλαστών εγγράφων, κ.α., δημιουργούν την ανάγκη για κοινά προγράμματα σπουδών κατάρτισης. Μέχρι σήμερα, ο Frontex έχει εναρμονίσει τη βασική εκπαίδευση στους φύλακες των εθνικών συνόρων σε ολόκληρη την Ένωση, μέσω της ανάπτυξης ενός κοινού βασικού προγράμματος σπουδών για τους

¹²³ Ibid, σελ. 240.

¹²⁴ Ibid, σελ 241.

συνοριοφύλακες, καθώς και ενός μεσαίου και υψηλού επιπέδου για την κατάρτιση των ανώτερων αξιωματικών¹²⁵.

Ο οργανισμός διοργανώνει για τους υπαλλήλους των αρμόδιων εθνικών υπηρεσιών των κρατών μελών επιμορφωτικά μαθήματα και σεμινάρια για θέματα που σχετίζονται με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων και τον επαναπατρισμό υπηκόων τρίτων χωρών. Επιπροσθέτως, έχει αναπτύξει εξειδικευμένα μαθήματα για κοινές επιχειρήσεις επιστροφής, για εκπαιδεύσεις εκπαιδευτών, για τους διαχειριστές του Eurosur, για την πάταξη της σωματεμπορίας αλλά και σεμινάρια για θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων¹²⁶. Επιπλέον, ο Frontex υλοποιεί επίσης τακτικά εκπαιδεύσεις των Ομάδων Ταχείας Επέμβασης (RABIT) στα σύνορα. Οι στόχοι αυτών των δραστηριοτήτων κατάρτισης είναι να ενισχύσουν την ετοιμότητα των εθνικών φυλάκων των συνόρων της Ε.Ε. και να αναπτύξουν κοινά πρότυπα, τα οποία θα ενισχύσουν τη συνεργασία κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων που συντονίζονται από τον Frontex¹²⁷.

Βεβαίως, το περιεχόμενο των δραστηριοτήτων κατάρτισης που οργανώνονται από τον Frontex και ειδικότερα οι εκπαιδεύσεις που σχετίζονται με τις επιχειρήσεις επιτήρησης ενισχύουν την ιδέα ότι τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ε.Ε. βρίσκονται υπό απειλή λόγω της παράνομης μετανάστευσης και προωθούν την ανάγκη να προστατεύονται μέσω της χρήσης εξελιγμένων τεχνολογικών μέσων¹²⁸. Ωστόσο, σταδιακά εντάσσεται στα προγράμματα σπουδών ειδική εκπαίδευση με αντικείμενο τα θεμελιώδη δικαιώματα και τη διεθνή προστασία¹²⁹. Στην ετήσια έκθεση για το 2014 αναφέρεται κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης χρονιάς έχουν οργανωθεί δύο σεμινάρια εκπαίδευσης των εκπαιδευτών για τα κράτη μέλη και τις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν και ένα σεμινάριο για τους συνοριοφύλακες των χωρών Συνεργασίας, που αφορά στα Θεμελιώδη Δικαιώματα, ενώ έχουν οργανωθεί και δύο σεμινάρια εκπαίδευσης των εκπαιδευτών για τα κράτη μέλη για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων¹³⁰.

2.2.3 Ανάλυση Κινδύνου – Risk Analysis

Η ανάλυση κινδύνου (Risk Analysis) είναι ο «εσωτερικός πυρήνας» του Frontex και παίζει αποφασιστικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων για τον καθορισμό των δραστηριοτήτων που

¹²⁵ Frontex, *Mission and Tasks*, <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/> (πρόσβαση στις 11-12-2015).

¹²⁶ Frontex, *Πρόγραμμα εργασίας 2015*, σελ.136-144.

¹²⁷ Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices*, p.p.231-254, European Security, 2010, σελ 241

¹²⁸ Ibid, σελ. 242

¹²⁹ Frontex, *Πρόγραμμα εργασίας 2015*, σελ.27, 142.

¹³⁰ Frontex, *General Report 2014*, σελ.62.

αναλαμβάνει¹³¹. Η ανάλυση κινδύνου είναι το σημείο εκκίνησης για όλες τις δραστηριότητες του οργανισμού, που αφορούν τις κοινές επιχειρήσεις μέσω της κατάρτισης ερευνητικών μελετών. Ο οργανισμός συγκεντρώνει δεδομένα από τα κράτη μέλη, τα όργανα της Ε.Ε. καθώς και από τα δημόσια μέσα ενημέρωσης και άλλες πηγές εντός και εκτός των συνόρων της Ευρώπης. Τα συγκεντρωτικά στοιχεία αναλύονται με στόχο τη δημιουργία μιας σαφούς ευρωπαϊκής εικόνας της κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και αξιολογούνται οι κίνδυνοι και οι απειλές, που ενδεχομένως να έχουν επιπτώσεις στην ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.¹³².

Η ανάλυση κινδύνου πραγματοποιείται από τη Μονάδα Ανάλυσης Κινδύνου (Risk Analysis-Unit-RAU) και βασίζεται στο Κοινό Μοντέλο Ολοκληρωμένης Ανάλυσης Κινδύνου (Common Integrated Risk Analysis Model-CIRAM), το οποίο καταρτίστηκε το 2002 από μια Ομάδα εμπειρογνομόνων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και έκτοτε ενημερώνεται συνεχώς¹³³ και το οποίο περιέχει μια διοικητική προσέγγιση για την ανάλυση κινδύνου. Σύμφωνα με τον οργανισμό, το μοντέλο αυτό αντικατοπτρίζει το πνεύμα του Κανονισμού Frontex και του Κώδικα συνόρων του Σένγκεν, που υπογραμμίζουν την Ανάλυση Κινδύνου ως βασικό εργαλείο για να εξασφαλιστεί η βέλτιστη κατανομή των πόρων, του προσωπικού και του εξοπλισμού του οργανισμού. Επιπλέον, η απόκτηση γνώσεων σχετικά με τη διασυνοριακή εγκληματικότητα είναι απαραίτητη για τη δημιουργία της κατάλληλης αντίδρασης¹³⁴. Κατά συνέπεια, η ανάλυση κινδύνου πρέπει καθιστά δυνατή την εκτίμηση των αντίστοιχων συνολικών κινδύνων που εγκυμονούν οι διάφορες απειλές. Αυτό σημαίνει ότι η ανάλυση θα είναι σημαντικής αξίας για τη λήψη αποφάσεων κατά τον καθορισμό των προτεραιοτήτων, τη διατύπωση αντίμετρων και τον καθορισμό παρόντων αλλά και μελλοντικών επιχειρησιακών στόχων.

Υπάρχουν δύο τύποι ανάλυσης κινδύνου: η στρατηγική (Strategic Analysis) και η επιχειρησιακή (Operational Analysis)¹³⁵. Το Κοινό Μοντέλο Ολοκληρωμένης Ανάλυσης Κινδύνου (CIRAM,) αφού συλλέξει τις πληροφορίες ασχολείται, από τη μια με τις πιθανές μετακινήσεις προσώπων και από την άλλη με τις δυνατότητες και τις αδυναμίες των συνοριακών συστημάτων των κρατών μελών αλλά και των απειλών που κατευθύνονται από έξω προς το σύστημα συνοριακού ελέγχου, στηριζόμενο στο σχήμα: Πληροφορίες → Ανάλυση κινδύνου → Διαχείριση συνόρων. Επίσης, διαδίδει τις πληροφορίες από την ανάλυση του κινδύνου σε ένα ευρύ φάσμα εταίρων, συμπεριλαμβανομένων των αρχών ελέγχου των συνόρων, τόσο εντός του χώρου Σένγκεν, όσο και στα εξωτερικά σύνορα (π.χ. τελωνεία) καθώς

¹³¹ House of Lords, Frontex: *The EU external borders agency*'' European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 25.

¹³² European Commission, *Press Release Database*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_el.htm 28-11-2015 (πρόσβαση στις 11-12-2015) και Frontex, *Risk Analysis*, <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/> (πρόσβαση στις 11-12-2015).

¹³³ Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEx and securitization through practices*, p.p.231-254, European Security, 2010, σελ. 242

¹³⁴ Frontex *Annual Risk Analysis - ARA 2015*, σελ. 10-11.

¹³⁵ Frontex, *Risk Analysis*, <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/> (πρόσβαση στις 11-12-2015).

και στους αρμόδιους φορείς των κρατών εκτός Ε.Ε., στα πλαίσια της συνεργασίας με τα κράτη των γειτονικών χωρών. Ο Frontex συνεργάζεται επίσης στενά με διεθνείς οργανισμούς όπως την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, την Interpol και την Europol, ώστε να εντοπιστούν οι τομείς όπου θα μπορούσαν να βελτιωθούν¹³⁶. Επιπλέον, ο Frontex έχει συνεργαστεί με τις χώρες που συμμετέχουν στο «Δίκτυο Ανάλυσης Κινδύνου Δυτικών Βαλκανίων» και ενδιαφέρεται επίσης να αναπτύξει σχέδια συλλογής δεδομένων με τρίτες χώρες, όπως η Ρωσία, η Ουκρανία και η Μολδαβία¹³⁷.

Με σκοπό να εκτιμήσει την έκταση και την εξέλιξη των παράνομων μεταναστευτικών ροών, καθώς και τον «κίνδυνο» που παρουσιάζεται για την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. ο Frontex παράγει διάφορα είδη εκθέσεων. Ειδικότερα, συντάσσει μια ετήσια έκθεση αξιολόγησης του κινδύνου (ARA), η οποία παρέχει στρατηγική ανάλυση μακροπρόθεσμων στόχων και αποτελεί τη βάση για την ετήσιο πρόγραμμα εργασίας του οργανισμού. Η έκθεση αυτή αποστέλλεται επίσης στο Διοικητικό Συμβούλιο και στο Δίκτυο Ανάλυσης Κινδύνου (FRAN), που αποτελείται από τις Μονάδες Ανάλυσης Κινδύνου των κρατών μελών της Ε.Ε. Οι εκθέσεις ARA συμπληρώνονται και επικαιροποιούνται με Ενδιάμεσες Ετήσιες Αναλύσεις Κινδύνων (I-ARA), καθώς και βραχυπρόθεσμες αναλύσεις που υποστηρίζουν τις κοινές επιχειρήσεις, που συντονίζονται από τον Frontex. Επιπλέον, ο οργανισμός δημιουργεί προσαρμοσμένες αναλύσεις κινδύνου (TKA), οι οποίες εστιάζουν σε μια συγκεκριμένη χώρα, γεωγραφική περιοχή ή ένα συγκεκριμένο φαινόμενο¹³⁸.

Το μοντέλο της ανάλυσης κινδύνου του Frontex, καθώς και η γλώσσα που χρησιμοποιεί για τη διαχείριση κινδύνου, αντανακλά σαφώς μια προσέγγιση της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία επικεντρώνεται στα προληπτικά μέτρα και τη μακροπρόθεσμη πρόληψη με βάση την εκτίμηση του κινδύνου. Σταθμίζοντας τους κινδύνους που θέτουν οι αδυναμίες των συνοριακών υπηρεσιών των κρατών μελών στην αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης, καταλήγει να αποκτά μια εν δυνάμει «κανονιστική δύναμη», που προάγει τη βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων, μέσω της ενσωμάτωσης μιας κοινής προσέγγισης προστασίας των συνόρων από όλες τις εθνικές υπηρεσίες. Επίσης, διακρίνεται από «ρυθμιστική λογική», του αποσκοπεί στη εξάλειψη των αυθαιρεσιών και των διαφορών μεταξύ των κρατών μελών, μέσω της ανάπτυξης του βασικού προγράμματος εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων των εθνικών κρατών, με την αξιολόγηση των κενών της ασφάλειας των εθνικών συνόρων και μέσω της ανάπτυξης και της διάδοσης των «βέλτιστων πρακτικών»¹³⁹.

¹³⁶ Frontex, *Risk Analysis*, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/> (πρόσβαση στις 12-12-2015).

¹³⁷ Léonard, S., *FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices*, Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar, European University Institute, Florence, 9 February 2011, σελ.23.

¹³⁸ Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices*, p.p.231-254, European Security, 2010, σελ. 242.

¹³⁹ Neal W. Andrew: *Securitization and Risk at the EU Border: The origins of FRONTEX*, JCMS 2009, Volume 47, Number 2, 2009, σελ. 348.

2.2.4 Παρακολούθηση των εξελίξεων των ερευνών

Ο Κανονισμός του Frontex έδωσε στον οργανισμό την αρμοδιότητα να παρακολουθεί και να συμβάλει στις εξελίξεις στον τομέα της έρευνας που είναι σχετικές με την επιτήρηση και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και να διαδίδει τις πληροφορίες αυτές στα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁴⁰. Η έρευνα και ανάπτυξη (R&D) είναι σημαντικό μέρος της λειτουργίας του Frontex και έχει καθιερωθεί με στόχο να λειτουργήσει ως «συντονιστής» στα σύνορα σχετικά με δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης. Στην πράξη ο Frontex λειτουργεί ως πλατφόρμα διαλόγου (σύνδεσμος) μεταξύ της ερευνητικής κοινότητας και των τελικών χρηστών, για ανάγκες και πιθανές λύσεις. Η έρευνα και τα πεδία ανάπτυξης της μονάδας του τμήματος είναι ιδιαίτερα ευρεία και περιλαμβάνει θαλάσσια και επίγεια επιτήρηση, συστήματα ανίχνευσης, τη χρήση βιομετρικών στοιχείων και ηλεκτρονικών εγγράφων ταυτότητας, συστήματα διοίκησης, επικοινωνιών και πληροφοριών, καθώς και μεθοδολογία για τις μελέτες και τις αξιολογήσεις¹⁴¹.

Διοργανώνει σεμινάρια για τα κράτη μέλη και την Επιτροπή σχετικά με τις νέες διαδικασίες ή τεχνολογίες στη διαχείριση των συνόρων, όπως τα βιομετρικά μέτρα ασφαλείας, τα συστήματα επιτήρησης και τεχνικές εντοπισμού πλαστών εγγράφων. Στις εκδηλώσεις αυτές φέρνει σε επαφή τους εκπροσώπους των κρατών μελών με τη βιομηχανία και την ερευνητική κοινότητα και συζητούν με τους τελικούς χρήστες για τις επιχειρησιακές ανάγκες των κρατών μελών. Για παράδειγμα, το 2007 διηύθυνε ένα εργαστήριο σχετικά με τη χρήση συστημάτων μη επανδρωμένων αεροσκαφών στην επιτήρηση των συνόρων, ενώ το 2009 οργάνωσε ένα συνέδριο για τη χρήση των βιομετρικών τεχνολογιών στους παραμεθόριους ελέγχους¹⁴².

Αξιολογεί, επίσης, την ανάγκη για περαιτέρω έρευνα που σχετίζεται με την ασφάλεια των συνόρων και διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη των ερευνητικών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Frontex προσπαθεί να επηρεάσει την ατζέντα της Ε.Ε. για την έρευνα και την ανάπτυξη, ιδίως για να εξασφαλιστεί η διαθεσιμότητα της χρηματοδότησης της έρευνας για τα ερευνητικά έργα με αντικείμενο την ασφάλεια των συνόρων. Ωστόσο, πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι κατά την ανάπτυξη ολοένα στενότερων σχέσεων με ιδιωτικές επιχειρήσεις του κλάδου που ειδικεύονται σε τεχνολογίες ασφαλείας και επιτήρησης ο Frontex συμβάλλει στην τιτλοποίηση του ασύλου και της μετανάστευσης στην Ε.Ε., ενισχύοντας την άποψη ότι οι τεχνολογίες επιτήρησης και

¹⁴⁰ Άρθρο 6, Κανονισμός 1168/2011.

¹⁴¹ Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices*, p.p.231-254, European Security, 2010, σελ 243.

¹⁴² Ibid, σελ. 243.

ελέγχου, οι οποίες χρησιμοποιούνται παραδοσιακά για την αντιμετώπιση των προβλημάτων ασφάλειας, είναι επαρκείς για την αντιμετώπιση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο¹⁴³.

2.2.5 Αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα

Ο Frontex είναι επίσης επιφορτισμένος για την παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη σε περιπτώσεις όπου απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή. Ο ιδρυτικός Κανονισμός στο άρθρο 7 όριζε ότι «ο οργανισμός καταρτίζει και τηρεί κεντρικά μητρώα του τεχνικού εξοπλισμού που ανήκει στα κράτη μέλη και τον οποίο τα κράτη μέλη, οικειοθελώς και κατόπιν σχετικού αιτήματος από άλλο κράτος μέλος, δέχονται να θέσουν στη διάθεση του αιτούντος κράτους μέλους προσωρινά»¹⁴⁴. Αυτή η βάση δεδομένων χρησιμοποιούνταν για το σχεδιασμό της ανάπτυξης πόρων στις κοινές επιχειρήσεις, αλλά τα μέσα που περιλάμβανε δεν μπορούσαν να αναπτυχθούν μόνο με τη βούληση του Frontex καθώς απαιτούνταν η, όχι πάντα δεδομένη, έγκριση των κρατών μελών που τα διέθεταν¹⁴⁵.

Ο αναθεωρημένος Κανονισμός Frontex, του 2011, θεσπίζει ελάχιστα επίπεδα για τον αναγκαίο τεχνικό εξοπλισμό, ο οποίος θα παρέχεται από τον οργανισμό και/ή, υποχρεωτικά, από τα κράτη μέλη βάσει ετήσιων διμερών διαπραγματεύσεων και συμφωνιών, συμβάλλοντας στη βελτίωση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των σκοπούμενων επιχειρήσεων υπό τον συντονισμό του οργανισμού. Συγκεκριμένα το άρθρο 7 ορίζει ότι «ο οργανισμός καταρτίζει και τηρεί κεντρικά μητρώα του εξοπλισμού που αποτελεί μέρος αποθέματος τεχνικού εξοπλισμού και ανήκει είτε στα κράτη μέλη, είτε στον οργανισμό και εξοπλισμού που ανήκει κατά συγκυριότητα στα κράτη μέλη και στον οργανισμό με σκοπό τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων»¹⁴⁶. Ειδικότερα, ο οργανισμός προτείνει την ελάχιστη ποσότητα τεχνικού εξοπλισμού για να διασφαλισθεί η ικανότητά του να πραγματοποιεί κοινές επιχειρήσεις, πιλοτικά σχέδια, ταχείες επεμβάσεις και κοινές επιχειρήσεις επαναπατρισμού, με βάση το πρόγραμμα εργασιών του για το συγκεκριμένο έτος.

Επίσης, ο ιδρυτικός Κανονισμός προέβλεπε στο άρθρο 8 ότι «ένα ή περισσότερα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν καταστάσεις που απαιτούν αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια (...) μπορούν να ζητήσουν τη συνδρομή του οργανισμού»¹⁴⁷. Τέτοια συνδρομή μπορούσε να λάβει τη μορφή στήριξης από τον οργανισμό για την οργάνωση του συντονισμού μεταξύ δύο ή περισσότερων κρατών

¹⁴³ Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices*, p.p.231-254, European Security, 2010, σελ. 244 και Léonard, S., *FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices*, Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar, European University Institute, Florence, 9 February 2011, σελ.25

¹⁴⁴ Άρθρο. 7, Κανονισμός 2007/2004

¹⁴⁵ House of Lords, *Frontex: The EU external borders agency*'' European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 90-91.

¹⁴⁶ Άρθρο. 7, Κανονισμός 1168/2011

¹⁴⁷ Άρθρο. 8, Κανονισμός 2007/2004

μελών ή την αποστολή εμπειρογνομένων από τον Frontex, ώστε να βοηθήσει τις εθνικές αρχές του κράτους που υπέβαλλε την αίτηση. Ωστόσο, το 2007, οι διατάξεις αυτές τροποποιήθηκαν με τον Κανονισμό 863/2007 για την ίδρυση του νέου μηχανισμού των Ομάδων Ταχείας Επέμβασης στα σύνορα (RABIT) «για την παροχή ταχείας επιχειρησιακής συνδρομής για περιορισμένο χρονικό διάστημα, με τη μορφή ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα, σε αιτούν κράτος μέλος που αντιμετωπίζει κατάσταση επείγουσας και εξαιρετικής πίεσης, ιδίως στην περίπτωση αφίξεως σε ορισμένα σημεία των εξωτερικών συνόρων μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών που επιχειρούν να εισέλθουν παράνομα στο έδαφός του»¹⁴⁸.

Επιπροσθέτως, ο νέος Κανονισμός του 2011 για να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων, εξουσιοδοτεί τον οργανισμό να συγκροτεί ομάδες συνοριοφυλάκων και υποχρεώνει τα κράτη μέλη να συμβάλλουν στις εν λόγω ομάδες με επαρκή αριθμό κατάλληλα καταρτισμένων συνοριοφυλάκων και να τους καθιστούν διαθέσιμους προς ανάπτυξη, εκτός εάν βρίσκονται οι ίδιοι αντιμετώπι με εξαιρετική κατάσταση που θίγει σοβαρά την εκτέλεση εθνικών τους καθηκόντων. Συγκεκριμένα στο άρθρο 8^ο ορίζει «Αιτήσει κράτους μέλους που αντιμετωπίζει κατάσταση επείγουσας και εξαιρετικής πίεσης, ιδίως στην περίπτωση αφίξεως σε ορισμένα σημεία των εξωτερικών συνόρων μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών που επιχειρούν να εισέλθουν παράνομα στο έδαφος των κρατών μελών, ο οργανισμός μπορεί να αποστείλει στο αιτούν κράτος μέλος για περιορισμένο χρονικό διάστημα μία ή περισσότερες ευρωπαϊκές ομάδες συνοριοφυλάκων (“ομάδες”) για την απαιτούμενη διάρκεια, σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού 863/2007»¹⁴⁹.

Οι Ομάδες Ταχείας Επέμβασης στα σύνορα (RABIT) αποτελούνται από υπαλλήλους, τους οποίους διαθέτουν τα κράτη μέλη και αναπτύσσονται εντός σύντομου χρονικού διαστήματος στο έδαφος του αιτούντος κράτους μέλους που αντιμετωπίζει μια επείγουσα και εξαιρετική μεταναστευτική πίεση. Ο Frontex καθορίζει τη σύσταση των ομάδων και προβαίνει στην ανάπτυξη δράσης τους. Οργανώνει τα μαθήματα κατάρτισης και τις ασκήσεις, συναρτήσκει των καθηκόντων τα οποία καλούνται να πραγματοποιήσουν. Τα μέλη των ομάδων φέρουν τη δική τους στολή κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Φέρουν κυανού χρώματος περιβραχιόνιο με το διακριτικό σήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Frontex, με το οποίο αναγνωρίζονται ως συμμετέχοντες σε αποστολή των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα¹⁵⁰.

Ο Κανονισμός 863/2007 ορίζει τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες των μελών των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων που διεξάγονται σε κράτος μέλος

¹⁴⁸ Κανονισμός ΕΚ 863/2007, για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων.

¹⁴⁹ Άρθρο 8^ο, Κανονισμός 1168/2011.

¹⁵⁰ Άρθρο 6, παρ.4, Κανονισμός 863/2007

άλλο από εκείνο της προέλευσής τους. Συγκεκριμένα, τα μέλη των ομάδων δύνανται να εκτελούν όλα τα καθήκοντα και να ασκούν όλες τις αρμοδιότητες που απαιτούνται για τους συνοριακούς ελέγχους ή την επιτήρηση των συνόρων σύμφωνα με τον κανονισμό 562/2006 (Κώδικα Συνόρων Σένγκεν), περιλαμβανομένης και της πρόσβασης στις βάσεις δεδομένων του κράτους υποδοχής¹⁵¹, μόνον όμως υπό τις διαταγές και κατά κανόνα, την παρουσία συνοριοφυλάκων του κράτους μέλους υποδοχής¹⁵².

Οι σύσταση των ομάδων RABIT είναι ιδιαίτερα σημαντική για δύο λόγους. Πρώτα απ' όλα, συμβάλει στην ενίσχυση της αλληλεγγύης και της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των κρατών μελών και δεύτερον, σε αντίθεση με την εντελώς εθελοντική συμμετοχή στις Κοινές Επιχειρήσεις, οι ομάδες RABIT συντονίζονται από τον Frontex με βάση την αρχή της «υποχρεωτικής αλληλεγγύης»¹⁵³, που σημαίνει ότι τα κράτη μέλη της Ε.Ε. υποχρεούνται να συμμετάσχουν στη συγκεκριμένη επιχείρηση εκτός και αν αντιμετωπίζουν οι ίδιοι μια εξαιρετική κατάσταση η οποία θίγει σοβαρά την εκτέλεση των εθνικών καθηκόντων τους¹⁵⁴. Επιπροσθέτως, η παροχή ταχείας ικανότητας αντιμετώπισης κρίσεων σε όλα τα κράτη μέλη μέσω των ομάδων ταχείας επέμβασης είναι η πρόσθετη αποστολή του Frontex, το εργαλείο που πρέπει να χρησιμοποιείται όταν το σύστημα ανάλυσης κινδύνων αποτυγχάνει να προβλέψει τους κινδύνους ή γεγονότα για τα οποία τα κράτη μέλη θέλουν ταχεία αντίδραση και παροχή βοήθειας¹⁵⁵.

2.2.6 Κοινές επιχειρήσεις επαναπατρισμού

Οι κοινές επιχειρήσεις επαναπατρισμού είναι ένας τομέας αυξανόμενης συμμετοχής του Frontex και ο τροποποιημένος κανονισμός παρέχει μεγαλύτερες εξουσίες στον οργανισμό, σε αυτό τον τομέα. Ο Frontex βοηθάει τα κράτη μέλη στο συντονισμό των πτήσεων επαναπατρισμού των παρανόμως ευρισκόμενων υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι αρνούνται να επιστρέψουν οικειοθελώς στη χώρα προέλευσής τους. Πέρα από το συντονισμό των κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού στόχος του οργανισμού είναι και να διασφαλίσει ότι οι επιχειρήσεις γίνονται σε πλήρη συμμόρφωση με τα θεμελιώδη δικαιώματα των ατόμων που μεταφέρονται, καθώς και η μεγιστοποίηση της σχέσης κόστους - αποτελεσματικότητας των επιχειρήσεων¹⁵⁶.

¹⁵¹ Άρθρο 5, παρ. 8, Κανονισμός 863/2007.

¹⁵² Άρθρο. 6, παρ. 1 και 3, Κανονισμός 863/2007.

¹⁵³ Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices*, p.p.231-254, European Security, 2010, σελ.245 και House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 40.

¹⁵⁴ Άρθρο 4, παρ.3, Κανονισμός 863/2007.

¹⁵⁵ Marin, L. 'Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in στο *Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border*', *Journal of Contemporary European Research*. Volume 7, Issue 4, pp. 468-487., 2011, σελ.474.

¹⁵⁶ Άρθρο 9, Κανονισμός 1168/2011.

Ακριβέστερα, ο Frontex έχει επιφορτιστεί με την παροχή οικονομικής και διοικητικής βοήθειας στην οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού, που διεξάγονται από τα κράτη μέλη, οι οποίες στην πράξη, γίνονται αεροπορικός στις περισσότερες περιπτώσεις, αλλά και στον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτικών όσον αφορά την απόκτηση ταξιδιωτικών εγγράφων για εκείνους που πρόκειται να απομακρυνθούν. Ο Frontex ανέπτυξε ένα ασφαλές δίκτυο πληροφοριών και συντονισμού, έτσι ώστε τα κράτη μέλη να μπορούν να ανακοινώνουν τις πτήσεις μετ' επιστροφής που προτίθενται να οργανώσουν και άλλα κράτη-μέλη να μπορούν να συμπληρώσουν τα αεροπλάνα με ανθρώπους που προτίθενται να αποβάλλουν στην ίδια χώρα ή περιοχή. Παρόλο που ο Frontex δεν έχει τη συνολική ευθύνη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επιστροφής, διαδραματίζει ολοένα και σημαντικότερο ρόλο στην πολιτική επιστροφών της Ε.Ε., διευκολύνοντας την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων με βάση την τεχνογνωσία του και χρηματοδοτικά μέσα¹⁵⁷.

2.3 Επιχειρησιακές δράσεις

Από τα έξι κύρια καθήκοντα που αναφέρονται παραπάνω, ο Frontex ξοδεύει το μεγαλύτερο μέρος των πόρων του για τις Κοινές επιχειρήσεις, οι οποίες μπορεί να λεχθεί ότι είναι η πιο αισθητή από τις δραστηριότητες του. Ο Frontex χωρίζει τις επιχειρήσεις σε τομείς που αντιστοιχούν σε τρία είδη συνόρων, ήτοι: χερσαία, αέρος και θαλάσσια σύνορα. Για κάθε είδος εξωτερικών συνόρων η κοινή επιχείρηση πραγματοποιείται βάση της ανάλυσης κινδύνου και κάθε επιχείρηση είναι προσαρμοσμένη για την ανάλογη περίπτωση¹⁵⁸. Όπως έχουμε αναφέρει η αρχική ώθηση για μια επιχείρηση είναι είτε μια αξιολόγηση κινδύνου από τον Frontex, είτε μια πρόταση για κοινή επιχείρηση από ένα κράτος μέλος. Η ανάπτυξη των κοινών επιχειρήσεων διευκολύνεται από την ύπαρξη του κεντρικού μητρώου του διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού (CRATE), το οποίο περιλαμβάνει τα είδη του εξοπλισμού, επιτήρησης και ελέγχου, που τα κράτη μέλη είναι πρόθυμα να θέσουν στη διάθεση του άλλου κράτους για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

Ο Frontex έχει πραγματοποιήσει πολλές κοινές επιχειρήσεις στο εγγύς παρελθόν, οι οποίες διήρκεσαν εβδομάδες ακόμα και μήνες. Θα εστιάσουμε στις επιχειρήσεις που διεξήχθησαν στα δυτικά και νότιο-ανατολικά σύνορα της Ε.Ε., λόγω της μεγάλης εισροής μεταναστών στην περιοχή της Μεσογείου, αλλά και της αυξημένης παρουσίας του Frontex στην εν λόγω περιοχή. Οι επιχειρήσεις Hera (I,II,III) και η Hermes έλαβαν χώρα στη Δυτική Μεσόγειο, η Nautilus στην Κεντρική Μεσόγειο, και η Poseidon στην Ανατολική Μεσόγειο.

¹⁵⁷ Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices*, p.p.231-254, European Security, 2010, σελ.246

¹⁵⁸ Frontex, *Operations*, <http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations> (πρόσβαση στις 12-12-2015).

Η Hera ήταν η πρώτη μεγάλης κλίμακας θαλάσσια επιχείρηση που ξεκίνησε μετά την ίδρυσή του Frontex. Ο Frontex δραστηριοποιήθηκε κατόπιν πρόσκλησης της Ισπανίας, το 2006, η οποία ζήτησε επιχειρησιακή και τεχνική συνδρομή προκειμένου να αντιμετωπίσει την μεγάλη εισροή παράνομων Αφρικανών μεταναστών που έφταναν στις ακτές των Κανάριων Νήσων. Η πρώτη φάση (Hera I) είχε ως σκοπό να βοηθήσει την Ισπανία στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης στην περιοχή των Καναρίων Νήσων και συνίστατο στον εντοπισμό, την ταυτοποίηση και επαναπατρισμό των μεταναστών, ενώ η δεύτερη (Hera II), αφορούσε στην κοινή επιχείρηση επιτήρησης των θαλάσσιων συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (περιοχή μεταξύ της Δυτικής Αφρικής και των Καναρίων Νήσων) με πρωταρχικό στόχο την πρόληψη της απώλειας ζωών μεταναστών στη θάλασσα και την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος σχετικά με την παράνομη μετανάστευση¹⁵⁹. Την επόμενη χρονιά διοργανώθηκε η Hera III προκειμένου να συντονιστεί η επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, μέσω της διοργάνωσης κοινών αεροπορικών και θαλάσσιων περιπολιών στις προκαθορισμένες περιοχές για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης κατά μήκος των εξωτερικών θαλασσιών συνόρων της Ε.Ε.¹⁶⁰ και συνεχίστηκε για τα επόμενα 2 χρόνια, με σκοπό τον εντοπισμό των διαμεσολαβητών και την ανίχνευση των τάσεων της οργανωμένης διακίνησης μεταναστών, καθώς και τη μείωση των μεταναστευτικών ροών¹⁶¹. Μια σημαντική πτυχή των κοινών πρωτοβουλιών ελέγχου των εξωτερικών συνόρων είναι ότι για τις πράξεις που πραγματοποιούνται μεταξύ της χώρας κράτους μέλους της Ε.Ε. και της τρίτης χώρας απαιτείται η συναίνεση της τρίτης χώρας. Η θεωρούμενη επιτυχία της Hera II οφείλεται στην προθυμία της τρίτης χώρας να συνεργαστεί. Για παράδειγμα η επιχείρηση Nautilus, σε αντίθεση με την επιχείρηση Hera II, δεν αποδείχτηκε επιτυχία.

Η επιχείρηση Nautilus ζητήθηκε από τη Μάλτα και την Ιταλία το 2006 με στόχο την ενίσχυση των θαλάσσιων συνόρων της κεντρικής Μεσογείου για την αναχαίτηση των μεταναστών που αναχωρούσαν κυρίως από τη Λιβύη. Η άρνηση της Λιβύης να επιτρέψει στα σκάφη της Ε.Ε. να εισέλθουν στα χωρικά της ύδατα έκανε την επιχείρηση να εξαρτάται από τη λήψη βοήθειας τρίτης χώρας για τον έλεγχο των νότιων συνόρων. Η επιχείρηση Nautilus συνεχίστηκε σε διάφορες φάσεις κατά τη διάρκεια του 2007, με τη χρήση τεχνικών μέσων από διάφορα κράτη μέλη, αλλά τερματίστηκε απροσδόκητα, μεταξύ άλλων λόγω της έλλειψης προθυμίας της Λιβύης να συνεργαστεί. Η ανάληψη των ανωτέρω δύο επιχειρήσεων καταδεικνύει πόσο σημαντική είναι η συνεργασία με τρίτες χώρες

¹⁵⁹ Frontex, *Archive of operations 2006*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2006&type=&host=> (πρόσβαση στις 12-12-2015).

¹⁶⁰ Frontex, *Archive of operations 2007*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2007&type=&host=> (πρόσβαση στις 12-12-2015).

¹⁶¹ Frontex, *Archive of operations 2008*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2008&type=&host=> (πρόσβαση στις 12-12-2015).

[http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-](http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2006&type=&host=)

[http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-](http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2007&type=&host=)

[http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-](http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2008&type=&host=)

κατά τη διενέργεια επιχειρήσεων, εκτός της επικράτειας της Ε.Ε., προκειμένου να επιτευχθεί ένα αποτέλεσμα το οποίο θεωρείται επιτυχία¹⁶². Μια άλλη σημαντική πτυχή είναι ότι όταν κάποιο κράτος επιχειρεί να αποτρέψει τη μετανάστευση, το αποτέλεσμα είναι οι μετατόπιση των οδών μετανάστευσης σε άλλα κράτη ή περιοχές¹⁶³.

Καθώς οι θαλάσσιες διαδρομές προς την Ισπανία και την Ιταλία έγιναν πιο δύσκολα προσπελάσιμες, αυξήθηκαν οι διαδρομές προς της Ε.Ε., χερσαίες και θαλάσσιες, μέσω Τουρκίας και Ελλάδας. Έτσι ξεκίνησε το 2006 η επιχείρηση Poseidon, στην Ανατολική Μεσόγειο, με σκοπό τον έλεγχο των θαλάσσιων συνόρων μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Συγκεκριμένα, στόχος ήταν η επίτευξη συγκεκριμένων επιχειρησιακών αποτελεσμάτων, δηλαδή η σύλληψη των διοργανωτών και των παράνομων μεταναστών, η κατάσχεση των μέσων των θαλάσσιων μεταφορών, η συλλογή πληροφοριών και η καταπολέμηση των δικτύων οργανωμένου εγκλήματος¹⁶⁴. Η επιχείρηση Poseidon είναι η μεγαλύτερη που έχει συντονίσει ποτέ ο Frontex και διεξήχθη στα θαλάσσια Ελληνο-τουρκικά σύνορα και στα χερσαία Ελληνο-αλβανικά, Ελληνο-τουρκικά και Βουλγαρο-τουρκικά σύνορα. Σε αυτή συμμετείχαν με εναέρια, πλωτά και χερσαία μέσα, τεχνικό εξοπλισμό και φιλοξενούμενους αξιωματικούς 26 κράτη-μέλη της Ε.Ε. και του χώρου Σένγκεν. Τα συμμετέχοντα κράτη έχουν παράσχει τεχνικό εξοπλισμό και προσκεκλημένους υπαλλήλους για να περιπολούν τα σύνορα, να συμβάλλουν στην εξακρίβωση των χωρών προέλευσης (ταυτοποίηση) και να παίρνουν συνεντεύξεις από τους μετανάστες και να συλλέξουν πληροφορίες για τα δίκτυα διακίνησης και τις διαδρομές που χρησιμοποιούν οι διακινητές¹⁶⁵.

Η Κοινή Επιχείρηση Poseidon διεξήχθη τμηματικά σε 3 έως 4 φάσεις μηνιαίας διάρκειας. Δεδομένης όμως της αυξανόμενης μεταναστευτικής πίεσης, που καταγράφεται στην περιοχή του Έβρου από το 2010 αποφασίστηκε η επιχείρηση να διεξαχθεί χωρίς χρονικά κενά, με στόχο την αδιάλειπτη επιτήρηση των χερσαίων Ελληνο-τουρκικών συνόρων από αυξημένες δυνάμεις¹⁶⁶. Λόγω της πρωτοφανούς έντασης της λαθρομεταναστευτικής πίεσης στα χερσαία Ελληνο-τουρκικά σύνορα,

¹⁶² Melanie Fink, *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, *Merkourios* 2012 – International and European Migration Law - Volume 28/Issue 75, Article, pp. 20-35, σελ.22.

¹⁶³ Kasperek, B., *Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management*. Pp. 119-140, στο Geiger, M. & Pécoud, A., *The Politics of International Migration Management*. Palgrave Macmillian, New York, 2010, σελ.129.

¹⁶⁴ Frontex, *Archive of operations*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/v0iIUd> (πρόσβαση στις 12-12-2015).

¹⁶⁵ Υπουργείο Εσωτερικών, *FRONTEX – Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις*, <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>, (πρόσβαση στις 12-12-2015).

¹⁶⁶ Ελληνική Αστυνομία, *Κοινή Επιχείρηση POSEIDON 2011*, http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5164&Itemid=529&lang, (πρόσβαση στις 12-12-2015).

η Ελλάδα ζήτησε την αυξημένη εμπλοκή του Frontex που είχε ως συνέπεια τη διεξαγωγή της επιχείρησης RABITs 2010 στην περιοχή του Έβρου. Ήταν η πρώτη φορά που ένα κράτος- μέλος της Ε.Ε. αιτήθηκε την ανάπτυξη των RABITs στα εξωτερικά του σύνορα για την αντιμετώπιση εκτάκτων καταστάσεων¹⁶⁷.

Επίσης, προς ενίσχυση, ο Frontex αποφάσισε τη σύσταση ενός πιλοτικού επιχειρησιακού γραφείου (περιφερειακού παραρτήματος) του οργανισμού με έδρα τον Πειραιά. Το γραφείο (Frontex Operational Office – FOO) ξεκίνησε τη λειτουργία του την 1η Οκτωβρίου 2010¹⁶⁸. Από το 2011, συνεχίστηκε έως και το 2014 σε πλήρη ανάπτυξη στην Ελλάδα η δράση του Poseidon, κάτω από την ομπρέλα του οποίου εντάσσονται τα προγράμματα Poseidon Land και Poseidon Sea, για την ενίσχυση των προσπαθειών αντιμετώπισης και ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης προς την επικράτεια των κρατών μελών της Ε.Ε. Επιπλέον, για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τις τάσεις, τις διαδρομές και τον τρόπο λειτουργίας των δικτύων λαθρεμπορίου, αλλά και για την αντιμετώπιση του διασυνοριακού εγκλήματος¹⁶⁹.

Τέλος, η επιχείρηση Hermes ξεκίνησε τη λειτουργία μετά από αίτημα για βοήθεια από την ιταλική κυβέρνηση το 2011. Ήρθε ως απάντηση στις μεταναστευτικές μετακινήσεις κατόπιν των πολιτικών γεγονότων στη Βόρεια Αφρική, με σκοπό την εφαρμογή συντονισμένων δραστηριοτήτων στα θαλάσσια σύνορα για τον έλεγχο των παράνομων μεταναστευτικών ροών από την Τυνησία προς την νότια Ιταλία (κυρίως Λαμπεντούζα και Σαρδηνία)¹⁷⁰. Η κοινή επιχείρηση Hermes παρείχε υποστήριξη στην Ιταλία με τη μορφή ανάπτυξης των εναέριων και θαλάσσιων μέσων ελέγχου, ανάπτυξη των εμπειρογνομόνων, τη συλλογή πληροφοριών, την εκτέλεση αναλύσεων κινδύνου και την παροχή βοήθειας στην οργάνωση επιχειρήσεων επαναπατρισμού. Οι δραστηριότητες συνεχίστηκαν έως το 2014, για την καταπολέμηση των παράνομων μεταναστευτικών ροών από την Τυνησία, τη Λιβύη, την Αλγερία και Αίγυπτο προς τα ιταλικά νησιά Λαμπεντούζα, της Σαρδηνίας και της Σικελίας και για την αντιμετώπιση της διασυνοριακής εγκληματικότητας¹⁷¹.

Ενδεικτικά, όσον αφορά τις θαλάσσιες κοινές επιχειρήσεις το 2010, σύμφωνα με τον Frontex ο αριθμός των μεταναστών που συνελήφθησαν ήταν 6.890 έναντι 25.536 το 2009. Παρατηρήθηκε

¹⁶⁷ Υπουργείο Εσωτερικών, *FRONTEX – Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις*, <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-elladastin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5> (πρόσβαση στις 13-12-2015).

¹⁶⁸ Υπουργείο Εσωτερικών, *FRONTEX – Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις*, <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-elladastin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5> (πρόσβαση στις 13-12-2015).

¹⁶⁹ Frontex, *Update to Joint Operation Poseidon 2011*, <http://frontex.europa.eu/news/update-to-joint-operation-poseidon-2011-jzZfWV> (πρόσβαση στις 13-12-2015) και Frontex, *Archive of operations*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2014&type=&host=Greece> (πρόσβαση στις 13-12-2015).

¹⁷⁰ Frontex, *Archive of operations*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/aWEw6x> (πρόσβαση στις 14-12-2015).

¹⁷¹ Frontex, *Archive of operations 2012*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2012&type=&host=> (πρόσβαση στις 14-12-2015) και Frontex, *Archive of operations 2012*, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2014&type=&host=Italy> (πρόσβαση στις 14-12-2015).

μείωση κατά 73% και αυτό συνιστά επιτυχία των δραστηριοτήτων του. Ο οργανισμός υποστηρίζει ότι χάρη στην επιτυχή εφαρμογή των κοινών επιχειρήσεων Poseidon 2010 και Hera 2010 στη θάλασσα, η μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών άγγιξαν το 80%. Το θετικό αποτέλεσμα της επιχείρησης Poseidon 2010 επιτεύχθηκε με συνδυασμό των δραστηριοτήτων ελέγχου των θαλάσσιων συνόρων από τον οργανισμό και την υποστήριξη των αρχών της χώρας υποδοχής στη συλλογή πληροφοριών, της ταυτοποίησης και τον εντοπισμό των διαμεσολαβητών, ενώ της επιχείρησης Hera 2010, η διμερής συνεργασία μεταξύ της Ισπανίας και των τρίτων χωρών - Σενεγάλη και Μαυριτανία - ήταν ο βασικός παράγοντας επιτυχίας, σύμφωνα με τον Frontex¹⁷². Όμως, το 2014, που αυξήθηκε η μεταναστευτική πίεση σε περιοχές της Κεντρικής Μεσογείου και ο αριθμός των μεταναστών αυξήθηκε περισσότερο από τέσσερις φορές σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος (περί 45.000 το 2014 έναντι 10.815 το 2013 κατά τη διάρκεια των θαλάσσιων κοινών επιχειρήσεων Poseidon αναχαιτίστηκαν 217.776, σε αντίθεση με 53.758 το 2013¹⁷³).

Αναφορικά με τις χερσαίες κοινές επιχειρήσεις, Poseidon Land ο Frontex για το 2010 τις θεωρεί επιτυχημένες και εστιάζει μόνο στην περίοδο Νοέμβριος 2010 - Μάρτιος 2011, όπου καταγράφηκε μείωση 76% της παράνομης διέλευσης των Ελληνο-τουρκικών συνόρων. Η επιτυχία συνίστατο στον αποτελεσματικό συντονισμό και την εναρμόνιση μεταξύ των διαφόρων τύπων των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων, Poseidon Land και RABITs¹⁷⁴. Ενώ, το 2014 κατά τη διάρκεια της επιχείρησης Poseidon Land παρατηρήθηκε μείωση συνολικά κατά 54% του αριθμού των συλλήψεων στα Ελληνο-βουλγαρικά και Ελληνο-τουρκικά σύνορα σε σύγκριση με το 2013, αν και διαπιστώνει αύξηση κατά 93% των συλλήψεων παράνομων μεταναστών στην ελληνική περιοχή και 66% μείωση στη βουλγαρική, καταλήγει ότι η μετατόπιση των παράνομων μεταναστών προς την ελληνική επικράτεια, συνδέεται με την επέκταση της βουλγαρικής ειδικής αστυνομικής επιχείρησης και την περαιτέρω επέκταση του Ολοκληρωμένου Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων¹⁷⁵.

Συμπερασματικά, η εξέλιξη μιας επιχείρησης ως επιτυχής είναι δύσκολο να εξακριβωθεί για πολλούς παράγοντες, εκτός από την αποτελεσματικότητα του οργανισμού Frontex, την υποστήριξη της χώρας υποδοχής και τη συνεργασία της τρίτης χώρας, λόγοι όπως είναι τα περιφερειακά ή εθνικά

¹⁷² Frontex, *General Report 2010*, σελ.41-42, [http://frontex.europa.eu/assets/About Frontex/Governance documents/Annual report/2010/frontex general report 2010.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2010/frontex_general_report_2010.pdf) (πρόσβαση στις 14-12-2015).

¹⁷³ Frontex *General Report 2014*, σελ.54, [http://frontex.europa.eu/assets/About Frontex/Governance documents/Annual report/2014/General Report 2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2014/General_Report_2014.pdf) (πρόσβαση στις 15-12-2015).

¹⁷⁴ Frontex *General Report 2010*, σελ.28, [http://frontex.europa.eu/assets/About Frontex/Governance documents/Annual report/2010/frontex general report 2010.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2010/frontex_general_report_2010.pdf) (πρόσβαση στις 15-12-2015).

¹⁷⁵ Frontex *General Report 2014*, σελ.54, [http://frontex.europa.eu/assets/About Frontex/Governance documents/Annual report/2014/General Report 2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2014/General_Report_2014.pdf) (πρόσβαση στις 15-12-2015).

κίνητρα ή η μετατόπιση των μεταναστευτικών οδών ή οι ακραίες και απότομες μετακινήσεις πληθυσμών, συμβάλουν επίσης στη έκβαση των επιχειρήσεων¹⁷⁶.

2.4. Συνεργασία με τρίτες χώρες

Άλλες διατάξεις του κανονισμού Frontex, όπως τα άρθρα 9, 13 και 14, αποκαλύπτουν ένα ευρύ πεδίο δράσης, που επιτρέπει στον οργανισμό, να συνάπτει συμφωνίες συνεργασίας με άλλους φορείς της Ε.Ε., αλλά και με τις αρχές τρίτων χωρών¹⁷⁷. Η καθιέρωση της επιχειρησιακής συνεργασίας, η δρομολόγηση σχεδίου τεχνικής βοήθειας και η «προαγωγή της διοργανικής συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές τρίτων χωρών, καθώς και στο πλαίσιο αυτών η ανάπτυξη αξιωματικών συνδέσμων σε τρίτες χώρες, περιλαμβανομένης της δυνατότητας από κοινού ανάπτυξης με την Ευροπολ», παραμένει μία από τις υψηλότερες προτεραιότητες του οργανισμού¹⁷⁸.

Η επέκταση των δικτύων συνεργασίας με τρίτες χώρες είναι σύμφωνη με τις προτεραιότητες των εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε., η οποία αντανakλάται στο πρόγραμμα της Χάγης, για μια σφαιρική μεταναστευτική προσέγγιση και στη στρατηγική της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων¹⁷⁹. Αυτό αντικατοπτρίζεται επίσης στον τροποποιημένο Κανονισμό του οργανισμού, ο οποίος εστιάζει στην αποτελεσματική βοήθεια των τρίτων χωρών, όσον αφορά τις επιχειρησιακές πτυχές της διαχείρισης των συνόρων. Στον Frontex δόθηκε η εντολή να ξεκινήσει και να χρηματοδοτήσει έργα τεχνικής βοήθειας σε τρίτες χώρες και να τοποθετεί αξιωματικούς συνδέσμους εκεί, με σκοπό την πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, καθώς και τον επαναπατρισμό των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται παράνομα στα κράτη μέλη της Ε.Ε. Κατά συνέπεια, η εντατικοποίηση της ήδη υφισταμένης διμερούς συνεργασίας με τις γειτονικές χώρες και με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης παράνομων μεταναστεύσεων προωθείται ως πρωταρχικός στόχος. Επιπλέον, η οργάνωση και ο συντονισμός των κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού διέπεται από έναν Κώδικα Δεοντολογίας, στο οποίο περιγράφονται κοινές τυποποιημένες διαδικασίες, ώστε να διασφαλίζεται η πλήρης συμμόρφωση της επιχείρησης με τα Θεμελιώδη Δικαιώματα. Υποστηρίζεται δε, από τον οργανισμό, ότι η συνεργασία με τις αρχές των τρίτων χωρών απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, όσον αφορά την ευθυγράμμιση των δομών τους με τα πρότυπα της Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Germond Basil, The EU's security and the sea: defining a maritime security strategy, *European Security*, Vol. 20, No. 4, December 2011, 563-584, σελ.572.

¹⁷⁷ Marin, L. (2011). 'Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights στο *Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border*', *Journal of Contemporary European Research*. Volume 7, Issue 4, pp. 468-487., σελ.474.

¹⁷⁸ Frontex, *Πρόγραμμα εργασίας 2014*, σελ.82, 92, 102.

¹⁷⁹ Frontex, *Third Countries*, <http://www.frontex.europa.eu/partners/third-countries> (πρόσβαση στις 15-12-2015).

¹⁸⁰ Άρθρα 9 και 14, Κανονισμός 1168/2011.

Ωστόσο, οι εγγυήσεις που προσφέρονται από τον Κανονισμό, για τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι λίγες. Αν και ο τροποποιημένος Κανονισμός αναφέρεται στα Θεμελιώδη Δικαιώματα, σε αντίθεση με τον αρχικό Κανονισμό, οι εγγυήσεις είναι κατ' ουσίαν κενές νοήματος, εφόσον δεν υπάρχουν τα μέσα, ώστε να επαληθεύεται ότι τα δικαιώματα αυτά είναι σεβαστά, είτε πρόκειται για συνεργασίες σε θέματα επαναπατριsmού, είτε για τις πρακτικές διαχείρισης των συνόρων των δικτύων των αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης. Επίσης, η συμμόρφωση με τη νομοθεσία για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τα δικαιώματα των προσφύγων δεν φαίνεται να αποτελεί προϋπόθεση για την υπογραφή των συμφωνιών μεταξύ του οργανισμού και των τρίτων χωρών¹⁸¹. Επίσης, ακόμα κι αν αμφισβητείται κατά πόσον υπάρχει νομική βάση για τη συμμετοχή του Frontex σε λειτουργίες πέρα από την επικράτεια της Ε.Ε., αφού δεν γίνεται καμία μνεία στον Κανονισμό για τη δικαιοδοσία του προσωπικού του Frontex, τις αρμοδιότητές του ή για το ισχύον νομικό πλαίσιο, όπου ο οργανισμός συντονίζει δραστηριότητες εκτός του εδάφους της Ε.Ε., οι οποίες περιλαμβάνουν περιπολίες στην ανοικτή θάλασσα, καθώς και στα χωρικά ύδατα τρίτων κρατών¹⁸².

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Προκλήσεις για τις θεμελιώδεις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο σεβασμός, η προαγωγή και προστασία της οικουμενικότητας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί τμήμα του ηθικού και νομικού κεκτημένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους της ευρωπαϊκής ενότητας και ακεραιότητας. Ωστόσο, η Ε.Ε. και τα κράτη μέλη της έχουν υποβληθεί σε έντονες επικρίσεις, από την άποψη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εξαιτίας των πρακτικών τους στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. Οι ανησυχίες δεν εστιάζονται μόνο στα κράτη μέλη, αλλά όλο και περισσότερο επικεντρώνονται στο ρόλο του οργανισμού Frontex. Λόγω της δραματικής παγκόσμιας αύξησης της κινητικότητας των ανθρώπων, η οποία συνέπεσε με μια σειρά συνθηκών όπως η αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης, οι σύνθετες μεταναστευτικές ροές, οι τρομοκρατικές ενέργειες και οι συναφείς ανησυχίες για θέματα ασφάλειας, η Ε.Ε. και τα κράτη μέλη προσπάθησαν να διαχειριστούν τη μετανάστευση βάση του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων,

¹⁸¹ Keller. S. and others, A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate, *FRONTEx AGENCY: Which Guarantees for Human Rights?* March 2011, σελ. 32, 38-41.

¹⁸² Melanie Fink, *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, *Merkourios* 2012 – International and European Migration Law - Volume 28/Issue 75, Article, pp. 20-35, σελ.22.

αλλά οι μηχανισμοί συνοριακού ελέγχου (επαναπροωθήσεις, αναχαιτήσεις, κλείσιμο συνόρων), είχαν ως αποτέλεσμα να εμποδίσουν την πρόσβαση στην προστασία των προσφύγων¹⁸³.

Υποστηρίζεται ακόμη ότι η μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. κλίνει έντονα προς την αποτροπή και την πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης, αντί για την κινητικότητα και την προστασία υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρώπη. Αυτή η πολιτική έχει οδηγήσει στο σχεδόν πλήρες κλείσιμο των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., και στην οικοδόμηση αυτού που συνήθως αποκαλείται «Ευρώπη Φρούριο»¹⁸⁴. Ως αποτέλεσμα της αυξημένης αστυνόμευσης των συνόρων της Ε.Ε. μέσω της τοποθέτησης μεγαλύτερου αριθμού αστυνομικών, εξοπλισμού επιτήρησης υψηλής τεχνολογίας και άλλων τεχνολογικών μέσων και της χρήσης απελάσεων, τόσο μέσω απωθήσεων χωρίς τις δέουσες διαδικασίες, όσο και μέσω τυπικών διαδικασιών που έχουν δημιουργηθεί με βάση τις συμφωνίες επανεισδοχής, πολλοί άνθρωποι που αποδύονται σε ταξίδια για να βρουν ασφάλεια και καλύτερη ζωή στην Ευρώπη καταλήγουν παγιδευμένοι σε χώρες στις παρυφές της Ε.Ε. Η Διεθνής Αμνηστία καταγγέλλει ότι «Οι πρόσφυγες είναι παγιδευμένοι επειδή η επιστροφή στη χώρα προέλευσής τους θα σημάνει διωγμό, βασανιστήρια, ακόμη και θάνατο και οι μετανάστες είναι παγιδευμένοι επειδή πολλοί δεν διαθέτουν τα απαραίτητα έγγραφα για να ακολουθήσουν την αντίστροφη διαδρομή και να επιστρέψουν στις χώρες τους»¹⁸⁵.

Ο ΟΗΕ προωθεί μια παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης, βάση της παγκόσμιας αλληλεγγύης, αρχή σύμφωνα με την οποία η διαχείριση των παγκόσμιων προκλήσεων γίνεται κατά τρόπο που το κόστος και το βάρος φιλοξενίας προσφύγων/μεταναστών θα κατανέμονται δίκαια και προειδοποιεί ότι οι περιοριστικές πολιτικές αφενός δεν προστατεύουν τα ανθρώπινα και κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών και αφετέρου δεν επικεντρώνονται στα βασικά αίτια της μετανάστευσης¹⁸⁶. Η Ε.Ε. έχει δώσει ώθηση επίσης σε αυτή την προοπτική, μέσω της Παγκόσμιας Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας. Ωστόσο, διατηρεί την έμφαση στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στα σύνορα, αναπτύσσοντας την εξωτερική ανάθεση του ελέγχου της μετανάστευσης, μέσω των πρακτικών του Frontex, αναδεικνύοντας έτσι το μειονέκτημα της ολοκληρωμένης διαχείρισης της μετανάστευσης από την Ε.Ε. Ως εκ τούτου, συνάγεται το συμπέρασμα ότι οι πολιτικές που δεν κατορθώνουν να επιτύχουν τη σωστή ισορροπία

¹⁸³ Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2011-2012, «Οι πρόσφυγες του κόσμου: Σε αναζήτηση αλληλεγγύης», σελ.10.

¹⁸⁴ Διεθνής Αμνηστία, *ΕΛΛΑΔΑ: ΣΥΝΟΡΟ ΕΛΠΙΔΑΣ ΚΑΙ ΦΟΒΟΥ*, Μετανάστες και πρόσφυγες απωθούνται στα σύνορα της Ευρώπης, Απρίλιος 2014, σελ.26-27

¹⁸⁵ Διεθνής Αμνηστία, *ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΟΥ ΦΡΟΥΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΗ*, Παραβιάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Μεταναστών και Προσφύγων στα Σύνορα της Ευρώπης, Ιούλιος 2014, σελ.22.

¹⁸⁶ Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2011-2012, «Οι πρόσφυγες του κόσμου: Σε αναζήτηση αλληλεγγύης», σελ.1.

ανάμεσα στον έλεγχο των συνόρων και στα δικαιώματα των προσφύγων και των μεταναστών, δεν οδηγούν μόνο σε παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αλλά είναι και αναποτελεσματικές.

3.1 Η Ε.Ε. ως κοινότητα αξιών

Η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του 1948, η Σύμβαση της Γενεύης περί καθεστώσ των προσφύγων του 1951, όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης το 1967 αποτελούν σημαντικά μέσα για τα ανθρώπινα δικαιώματα στην Ε.Ε. Σε ευρωπαϊκό και περιφερειακό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) επιβεβαιώνει τη δέσμευση για την προστασία όλων των ατόμων που διατρέχουν κίνδυνο βασανιστηρίων ή απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση στις χώρες καταγωγής τους και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι νομικά δεσμευτικός για όλα τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ, καθώς και για τις δράσεις των κρατών μελών της Ε.Ε. στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ε.Ε.

Ως εκ τούτου, ο Χάρτης ισχύει για όλες τις δράσεις του των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ, όπου κι αν πραγματοποιούνται, συμπεριλαμβανομένης της εξωεδαφικής λειτουργίας. Κατά συνέπεια, ο σεβασμός των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έχει τοποθετηθεί στο επίκεντρο των δραστηριοτήτων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της Ε.Ε. και του κανονιστικού της πλαισίου, υποχρεώνοντας τόσο τον Frontex, όσο και τα κράτη μέλη, όταν συμμετέχουν σε δραστηριότητες του οργανισμού¹⁸⁷. Ωστόσο, ορισμένοι τομείς πολιτικής, όπως η μετανάστευση και το άσυλο, απεικονίζουν καταστάσεις όπου τα κράτη δεν εξασφαλίζουν το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τέτοια ήταν η περίπτωση της Ελλάδας και η αποτυχία του συστήματος ασύλου της, που επέτρεψε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ) να καταδικάσει το Βέλγιο για την αποστολή αιτούντων άσυλο πίσω στην Ελλάδα¹⁸⁸.

Το δικαίωμα των μεταναστών να ζητήσουν άσυλο και η αρχή της μη επαναπροώθησης είναι στενά Θεμελιώδη Δικαιώματα τα οποία σχετίζονται μεταξύ τους, που έχουν ενδιαφέρον τόσο για τους μετανάστες στην πορεία τους προς την Ευρώπη και όσο και για τα θεσμικά όργανα που έρχονται σε επαφή μαζί τους. Τα δικαιώματα των μεταναστών, περιλαμβανομένων της ανάγκης προστασίας των αιτούντων άσυλο, περιγράφονται ως καίρια συνιστώσα της πολιτικής της Ε.Ε. για την μετανάστευση. Τα δικαιώματα αυτά εμφανίζονται στη Σύμβαση της Γενεύης, η οποία ενσωματώθηκε στο πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε. με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 78 ΣΛΕΕ) και στον Ευρωπαϊκό Χάρτη των

¹⁸⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 16 Νοεμβρίου 2011, *Κοινή απάντηση της κυρίας Malmström εξ ονόματος της Επιτροπής*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-008725&language=EL> (πρόσβαση στις 17-12-2015).

¹⁸⁸ Pascau, Y., *The Future of the area of freedom, security and justice. Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run*, EPC Discussion Paper, 23 January 2014, σελ.38.

Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (άρθρο 18). Επιπλέον, **στις επιχειρήσεις επιτήρησης των θαλασσίων συνόρων, που μπορεί να μεταβληθούν σε επιχειρήσεις διάσωσης**, και οι οποίες διέπονται από το Διεθνές Δίκαιο της Θάλασσας, τα κράτη μέλη της Ε.Ε. υποχρεούνται να σέβονται την αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ¹⁸⁹.

Επιπλέον, **ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαγορεύει ρητά τις συλλογικές απελάσεις**. Η αναγκαστική επιστροφή μιας ομάδας ανθρώπων, των μεταναστών, χωρίς να ελέγχεται η κάθε περίπτωση ξεχωριστά και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες συνθήκες του κάθε ατόμου χωριστά, παραβιάζει την αρχή της μη επαναπροώθησης¹⁹⁰. **Η απόθεση ή επαναπροώθηση, που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να επιστραφούν άτομα σε χώρες όπου θα διέτρεχαν κίνδυνο σοβαρών παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων απαγορεύεται από το δίκαιο της Ε.Ε. και το διεθνές Δίκαιο**. Οι απωθήσεις επίσης πρέπει να είναι συμβατές με τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν και με τις Οδηγίες ασύλου και επιστροφών της Ε.Ε.¹⁹¹

Τα άρθρα 6 και 21 της ΣΕΕ απεικονίζουν τη σημασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις εσωτερικές και τις εξωτερικές δράσεις της Ε.Ε. Ειδικότερα, η δράση της Ένωσης στις σχέσεις της με τρίτες χώρες κατευθύνεται από το άρθρο 21 της Συνθήκης της Λισαβόνας, το οποίο επαναβεβαιώνει την οικουμενικότητα και τον αδιαίρετο χαρακτήρα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών ελευθεριών, τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και τις αρχές του καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του Διεθνούς Δικαίου¹⁹². Παρόλα αυτά η υπανάθεση σε τρίτες χώρες του ελέγχου της μετανάστευσης, μέσω συμφωνιών συνεργασίας, από την Ε.Ε., προκειμένου να σταματήσουν τους μετανάστες και τους πρόσφυγες πριν καν φτάσουν στα σύνορα της Ευρώπης, έχουν ως αποτέλεσμα ολόένα και περισσότερο να μετατρέψουν τις χώρες γύρω από τα σύνορα της Ε.Ε σε νεκρές ζώνες. Αν και τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, περιλαμβανομένων των αναγκών προστασίας των αιτούντων άσυλο, περιγράφονται ως καίρια συνιστώσα της πολιτικής της Ε.Ε. για την εξωτερική μετανάστευση, πολλές συμφωνίες συνεργασίας εστιάζονται στην αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης και στην επιστροφή των μεταναστών, αντί να ανοίγουν περισσότερους νόμιμους διαύλους για μετανάστευση ή να προάγουν τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών/προσφύγων¹⁹³.

¹⁸⁹ FRA, Έκθεση, *Τα θεμελιώδη δικαιώματα στα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης* 2011, σελ.4.

¹⁹⁰ Διεθνής Αμνηστία, *ΕΛΛΑΔΑ: ΣΥΝΟΡΟ ΕΛΠΙΔΑΣ ΚΑΙ ΦΟΒΟΥ, Μετανάστες και πρόσφυγες απωθούνται στα σύνορα της Ευρώπης*, Απρίλιος 2014, σελ.27.

¹⁹¹ Ibid, σελ.10

¹⁹² Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Μαρτίου 2015 σχετικά με την 28η σύνοδο του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των ΗΕ, διαθέσιμο στο: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0079+0+DOC+XML+V0//EL&language=EL> (πρόσβαση στις 17-12-2015).

¹⁹³ Διεθνής Αμνηστία, *ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΟΥ ΦΡΟΥΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΗ, Παραβιάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Μεταναστών και Προσφύγων στα Σύνορα της Ευρώπης*, Ιούλιος 2014, σελ.14

Επίσης, οι συμφωνίες επανεισδοχής μεταξύ της Ε.Ε. και των τρίτων χωρών (ως τον Μάιο του 2014, η Ε.Ε. είχε υπογράψει συμφωνίες επανεισδοχής με 17 χώρες¹⁹⁴), οι οποίες καθορίζουν τις διαδικασίες για την απέλαση, προς τη χώρα προέλευσης ή διέλευσής πολιτών χωρών που βρίσκονται στην Ε.Ε. παράνομα, αν και θα έπρεπε να αφορούν μόνο τους παράτυπους μετανάστες, υπάρχουν σοβαρές ανησυχίες ότι πολλοί αιτούντες άσυλο στέλνονται επίσης πίσω στις χώρες διέλευσης ή προέλευσής τους, χωρίς πρόσβαση σε διαδικασίες ασύλου. Αυτό μπορεί να συμβαίνει, για παράδειγμα, σε κράτη-μέλη με συστημικά ελαττώματα στα συστήματα ασύλου τους, όπως είναι η Βουλγαρία και η Ελλάδα¹⁹⁵. Επιπροσθέτως, η συνεργασία με τρίτες χώρες, των οποίων το νομικό πλαίσιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν παρέχει τις απαραίτητες εγγυήσεις, οξύνει το πρόβλημα των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής, καθώς εγκυμονεί κινδύνους καταπάτησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών στη χώρα διέλευσης ή καταγωγής και αδυναμίας τους να επικοινωνήσουν με τον οργανισμό και τον Υπεύθυνο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Πέραν τούτου, η επικοινωνία με τις τρίτες χώρες, μέσω των αξιωματικών συνδέσμων δεν εγγυάται τη διαφάνεια σχετικά με πιθανές παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων¹⁹⁶.

Η Ε.Ε., μέσω της χρηματοδότησης, συμβάλλει επίσης σε προγράμματα εκτός Ε.Ε., σχετιζόμενα με τη μετανάστευση. Χρηματοδοτούνται δραστηριότητες από το περιβάλλον μέχρι το κράτος δικαίου σε τρίτες χώρες. Από το 2014, η Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μπορεί επίσης να χορηγήσει κονδύλια σε χώρες εκτός Ε.Ε. στο πλαίσιο του νέου Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης «για να διασφαλίσει ότι η Ε.Ε. διαθέτει τα μέσα να επιδιώξει τις προτεραιότητες της πολιτικής της Εσωτερικών Υποθέσεων και να διαφυλάξει τα συμφέροντά της στις σχέσεις με χώρες εκτός Ε.Ε.». Ωστόσο, αυτό ενέχει τον κίνδυνο ότι οι εσωτερικές προτεραιότητες της Ε.Ε. στον τομέα της μετανάστευσης, όπως είναι η αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης προς την Ευρώπη, ενδέχεται να υπερισχύουν έναντι των αναγκών των προσφύγων και των μεταναστών. Επιπλέον, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της εσωτερικής χρηματοδότησης προς τα κράτη-μέλη, δεν υπάρχουν μηχανισμοί για να εκτιμώνται οι επιπτώσεις της χρηματοδότησης της Ε.Ε. προς τρίτες χώρες στα ανθρώπινα δικαιώματα των προσφύγων και των μεταναστών¹⁹⁷.

Τέλος, το ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης Συνόρων (Eurosur), το οποίο περιλαμβάνει τεχνολογία ανταλλαγής πληροφοριών και χρησιμοποιείται από τις εθνικές αρχές των κρατών-μελών

¹⁹⁴ Αζερμπαϊτζάν, Αλβανία, Αρμενία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Γεωργία, Μακάο, ΠΓΔ της Μακεδονίας, Μαυροβούνιο, Μολδαβία, Ουκρανία, Πακιστάν, Πράσινο Ακρωτήριο, Ρωσία, Σερβία, Σρι Λάνκα, Τουρκία και Χονγκ Κονγκ. Συνεχίζονταν οι διαπραγματεύσεις με την Αλγερία, την Κίνα, τη Λευκορωσία και το Μαρόκο.

¹⁹⁵ Διεθνής Αμνηστία, *ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΟΥ ΦΡΟΥΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΗ Παραβιάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Μεταναστών και Προσφύγων στα Σύνορα της Ευρώπης*, Ιούλιος 2014, σελ.16

¹⁹⁶ Keller. S. and others, A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate, *FRONTEX AGENCY: Which Guarantees for Human Rights?* March 2011, σελ. 42.

¹⁹⁷ Διεθνής Αμνηστία, *ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΟΥ ΦΡΟΥΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΗ, Παραβιάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Μεταναστών και Προσφύγων στα Σύνορα της Ευρώπης*, Ιούλιος 2014, σελ.15-16

και των κρατών που συμμετέχουν στο Σένγκεν για να ενισχύεται η συνεργασία για τον έλεγχο των συνόρων, τόσο μεταξύ των κρατών μελών, περιλαμβανομένων των χωρών εκτός Ε.Ε. που συνορεύουν με αυτή, όσο και από τον Frontex, περιέχει επίσης αριθμό εγγυήσεων για τα θεμελιώδη δικαιώματα, όμως το κρίσιμο σημείο είναι ότι δεν παρέχει καμία ένδειξη για το πώς αυτές θα παρακολουθούνται ή θα επιβάλλονται¹⁹⁸.

3.2 Ευρώπη της ασφάλειας ή των δικαιωμάτων;

Τα θέματα ασφάλειας βρίσκονται στην κορυφή της ατζέντας της Ε.Ε. Είναι αλήθεια ότι οι τρομοκρατικές επιθέσεις και οι απειλές μέσα και έξω από την Ε.Ε., καθώς και τις προκλήσεις της διασυνοριακής ασφάλειας έχουν θέσει σε δοκιμασία αυτόν τον τομέα πολιτικής και ώθησαν τους ηγέτες της Ε.Ε. να δράσουν. Η έγκριση σε σύντομο χρονικό διάστημα του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης παραμένει ένα παράδειγμα για το πώς η Ένωση μπορεί να δράσει γρήγορα σε ευαίσθητους τομείς πολιτικής. Όμως, η ισορροπία που πρέπει να βρει η Ε.Ε. και τα κράτη μέλη μεταξύ της πρόληψης και της καταστολής, καθώς και της ασφάλειας και της κινητικότητας παραμένει δύσκολη. Είναι γεγονός ότι η εξωτερική δράση της Ε.Ε. στον τομέα της μετανάστευσης αντανακλά την εσωτερική της πολιτική, δηλαδή βασίζεται σε μεγάλο βαθμό την ασφάλεια. Έχει επίσης, καταδειχτεί ότι τα μέτρα που έχουν ληφθεί στον τομέα της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας έχουν δείξει πράγματι κάποιες ανισορροπίες, αλλά προς όφελος των ζητημάτων ασφάλειας, παρά της δικαιοσύνης και της ελευθερίας¹⁹⁹. Η έκθεση του Ειδικού Εισηγητή των ΗΕ για τα δικαιώματα των μεταναστών, Francois Crepeau, ενισχύει αυτή την άποψη: «within European Union institutional and policy structures, migration and border control have been increasingly integrated into security frameworks that emphasize policing, defence and criminality over a rights-based approach.»²⁰⁰.

Η μεταναστευτική πολιτική με εσωτερική και εξωτερική διάσταση, αποτελεί ένα σύνθετο πρόβλημα για την Ε.Ε. Η αύξηση της πίεσης των μεταναστευτικών ροών, ιδίως στη νότια περιφέρεια της Ένωσης από τη μια πλευρά και η ένταξη των μεταναστών στις αντίστοιχες κοινωνίες από την άλλη, έχουν μεταβάλλει τα δεδομένα της ευρωπαϊκής πολιτικής. Ωστόσο, τα ζητήματα ασφαλείας δεν πρέπει να πιέζουν το επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ε.Ε. Τα μέσα και οι πολιτικές καταπολέμησης της τρομοκρατίας δεν πρέπει να θίγουν τον ευρωπαϊκό πολιτισμό και τον πυρήνα τους,

¹⁹⁸ Διεθνής Αμνηστία, *ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΟΥ ΦΡΟΥΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΗ, Παραβιάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Μεταναστών και Προσφύγων στα Σύνορα της Ευρώπης*, Ιούλιος 2014, σελ.20

¹⁹⁹ Pascouau, Y., *The Future of the area of freedom, security and justice. Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run*, EPC Discussion Paper, 23 January 2014, Σελ.25-27.

²⁰⁰ Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, 24 April 2013, σελ.11, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.46_en.pdf

τα ανθρώπινα δικαιώματα. Μέτρα που στο όνομα της ασφάλειας αναστέλλουν τα δικαιώματα του ανθρώπου συνιστούν αντίφαση της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας²⁰¹.

Από πολύ νωρίς, οι ηγέτες της Ε.Ε. επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν την μετανάστευση, κυρίως την παράτυπη, μέσω μιας διττής προσέγγισης. Από τη μία πλευρά, η παράνομη μετανάστευση εξωτερικεύτηκε, μεταφέροντας την ευθύνη για την έγκαιρη παρακολούθηση, την αποτροπή και την πρόληψη σε τρίτες χώρες που συνορεύουν με την Ε.Ε. και πέρα από αυτήν, στο πλαίσιο της Παγκόσμιας Προσέγγισης της Μετανάστευσης²⁰² και των εταιρικών σχέσεων κινητικότητας²⁰³. Μέσα από αυτή την πολιτική οι τρίτες χώρες κλήθηκαν να συνεργαστούν για τη διαχείριση των παράνομων μεταναστών με αντάλλαγμα οικονομική βοήθεια. Από την άλλη πλευρά, στην Ε.Ε. εντάθηκαν οι μηχανισμοί ασφάλειας και οργανισμών, ιδίως μέσω της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων²⁰⁴. Αρκετοί μελετητές εξήγησαν ότι αυτή η εξωτερική ανάθεση του ελέγχου των συνόρων είναι αποτέλεσμα της αυξημένης έμφασης στις απειλές της τρομοκρατίας και της παράνομης μετανάστευσης που έχει γίνει σημαντική συνιστώσα της πολιτικής ασφάλειας της Ε.Ε. Ο Frontex θεωρείται ως χαρακτηριστικό παράδειγμα για το πώς η Ε.Ε. καθιερώνει τον εξωεδαφικό έλεγχο των συνόρων. Με σκοπό την ενίσχυση των δραστηριοτήτων ελέγχου των συνόρων, ώστε να εμποδίζεται η παράνομη μετανάστευση, ο Frontex έχει συντονίσει διάφορες κοινές επιχειρήσεις, τόσο στην ξηρά όσο και στη θάλασσα, υπό το πρίσμα του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

Η εξωτερική διάσταση της παράνομης μετανάστευσης και η συνεργασία με τρίτες χώρες ωθήθηκαν, γιατί πρώτον παρείχαν μια πιο σταθερή βάση στη συνεργασία των Ευρω-μεσογειακών υποθέσεων, ιδίως στο πλαίσιο της προσπάθειάς της Ε.Ε. για την επέκταση της διακυβέρνησης της πέρα από τα σύνορά της και για να δημιουργήσει προϋποθέσεις, ώστε να προστατεύσει τους πολίτες της από ένα ευρύ φάσμα εσωτερικών και εξωτερικών απειλών. Δεύτερον ενήργησε ως τέλειο εργαλείο για την εξωεδαφική ανάθεση διαχείρισης των συνόρων για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης στις χώρες προέλευσης ή διέλευσης, χωρίς ίσως να έχει ιδιαίτερη σημασία εάν η αντίστοιχη τρίτη χώρα

²⁰¹ Περράκης, Στ., (επιμ.), *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας, και Δικαιοσύνης. Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ.20-21.

²⁰² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 8ης Οκτωβρίου 2008, *Ενίσχυση της παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης: βελτίωση του συντονισμού, της συνοχής και των συνεργειών* COM(2008) 611 τελικό, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:j10008> (πρόσβαση στις 16-12-2015).

²⁰³ Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 2007, στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών *σχετικά με την κυκλική μετανάστευση και τις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων χωρών* [COM(2007) 248 τελικό, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52007DC0248> (πρόσβαση στις 16-12-2015).

²⁰⁴ Dimitriadi Angeliki, Working Paper, 50/2014, *Managing the Maritime Borders of Europe: Protection through Deterrence and Prevention?* June 2014, σελ.7.

μοιράζεται μια κοινή αντίληψη της ελευθερίας, της δικαιοσύνης και της ασφάλειας ή αν αυτά τα μέτρα «μη άφιξης» είναι σύμφωνα με το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο²⁰⁵.

Ωστόσο, δεν υπάρχει κανένας μηχανισμός για να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις που έχει η συνεργασία της Ε.Ε. ή των κρατών-μελών με τρίτες χώρες στη δυνατότητα των μεταναστών να έχουν πρόσβαση σε διαδικασίες ασύλου ή να συνεχίσουν το ταξίδι τους. Έρευνα της Διεθνούς Αμνηστίας έχει δείξει ότι οι απαιτήσεις που επιβάλλονται στις τρίτες χώρες για να αποτρέπουν τις παράτυπες αναχωρήσεις προς την Ευρώπη θέτουν τους πρόσφυγες, τους αιτούντες άσυλο και τους μετανάστες σε αυτές τις χώρες σε κίνδυνο παρατεταμένης και αυθαίρετης κράτησης, επαναπροώθησης και κακομεταχείρισης. Επιπροσθέτως, οι διαπραγματεύσεις που οδηγούν σε συμφωνίες συνεργασίας δεν είναι διαφανείς, ούτε αποκαλύπτονται δημόσια, με αποτέλεσμα να παρεμποδίζεται η δυνατότητα δημόσιου ελέγχου²⁰⁶. Οι εν λόγω συμφωνίες δεν υπόκεινται στη δικαιοδοσία του ΔΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν συμμετέχει στη σύναψή τους και δεν λαμβάνεται υπόψη το «μητρικό» των αρχών των τρίτων χωρών με τις οποίες ο Frontex συνεργάζεται ως προς τα δικαιώματα του ανθρώπου²⁰⁷. Τέλος, ο ολοένα αυξανόμενος ρόλος των χωρών καταγωγής και διέλευσης, προκειμένου να εμποδίσουν του επίδοξους μετανάστες να εισέλθουν στο έδαφος της Ε.Ε., δημιουργεί εξάρτηση. Η αυξανόμενη εξάρτηση συμμετοχής των τρίτων χωρών, στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, περιπλέκει τη λειτουργία του κράτους δικαίου σε αυτό το πεδίο²⁰⁸.

Κατά συνέπεια, η ασφάλεια και η σταθερότητα επισκιάζει την κανονιστική προσέγγιση της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε., η οποία υποστηρίζει τη δημοκρατική πολιτική μεταρρύθμιση και τις ανθρωπιστικές αξίες²⁰⁹. Αυτό μπορεί να αναγνωριστεί στην απάντηση της Ε.Ε. στην Αραβική Άνοιξη το 2011. Την ίδια στιγμή που η Ε.Ε. υποστήριζε τον αγώνα κατά του καθεστώτος Καντάφι στη Λιβύη, η απάντηση της στην αύξηση του αριθμού των μεταναστών που δραπέτευαν προς την Ευρώπη, ήταν να αυξήσει την επιτήρηση και την περιπολία του Μεσογείου μέσω της επιχείρησης Hermes το 2011. Φαίνεται έτσι ότι διάφορες πτυχές της εξωτερικής διάστασης των πολιτικών μεταναστευσης της Ε.Ε. μπορεί να θεωρηθούν ως κρίσιμες όσον αφορά την προώθηση των ευρωπαϊκών συμφερόντων εις βάρος των συμφερόντων των χωρών αποστολής, καθώς και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών και προσφύγων.

²⁰⁵ Demmelhuber, T., *The European Union and illegal migration in the southern Mediterranean: the trap of competing policy concepts*. In *The International Journal of Human Rights*, 15 (6), pp. 813-826, 2011, σελ.817.

²⁰⁶ Διεθνής Αμνηστία Ιούλιος 2014, *ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΟΥ ΦΡΟΥΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΗ, Παραβιάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Μεταναστών και Προσφύγων στα Σύνορα της Ευρώπης*, σελ.14-15

²⁰⁷ Ανάγνου, Μ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013). Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του: Τάμπερε - Χάγη - Στοκχόλμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2014, σελ.212-2013.

²⁰⁸ Melanie Fink, *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, *Merkourios* 2012 – International and European Migration Law - Volume 28/Issue 75, Article, pp. 20-35, σελ.30

²⁰⁹ Demmelhuber, T., *The European Union and illegal migration in the southern Mediterranean: the trap of competing policy concepts*. In *The International Journal of Human Rights*, 15 (6), pp. 813-826, 2011, σελ.814.

Όπως γίνεται αντιληπτό από τα παραπάνω, η πολιτική της Ε.Ε. για τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης παρουσιάζεται διασπασμένη. Πρώτα έρχεται σε αντίθεση με τις προσπάθειες της Ένωσης για την προώθηση της δημοκρατίας, δεύτερον συνιστά παραβίαση του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου και τρίτον, η Ε.Ε. φαίνεται να προτιμά τη βραχυπρόθεσμη προσέγγιση, παρά μια μακροπρόθεσμη προσπάθεια που θα αντιμετώπιζε τις βασικές αιτίες της παράνομης μετανάστευσης. Δεν ενσωματώνει την εγχώρια πολιτική της και την κανονιστική της δύναμη στις πολιτικές των διαφόρων τρίτων χωρών και αγνοεί την ανάγκη μιας μακροπρόθεσμης προοπτικής πολιτικών και κοινωνικοοικονομικών μεταρρυθμίσεων στις αντίστοιχες χώρες, αφού η ίδια η ρύθμιση του κράτους και της εξουσίας σε διάφορες χώρες είναι από μόνη της ουσιαστικά το κίνητρο για τους μετανάστες να εγκαταλείψουν το σπίτι τους²¹⁰. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε ψήφισμά του το Απρίλιο του 2015 συνηγορεί, τονίζοντας ότι «η δημιουργία περιφερειακής σταθερότητας σε περιοχές συγκρούσεων αποτελεί βασικό παράγοντα για να περιοριστούν περαιτέρω φαινόμενα εκτοπισμού ανθρώπων» και υπογραμμίζει ότι «θα πρέπει να υπάρξει μια συνολική ευρωπαϊκή προσέγγιση, με την ενίσχυση του ρόλου της Ε.Ε. στην επίλυση των συγκρούσεων και συμβολή της Ε.Ε. στην αναζήτηση βιώσιμων πολιτικών λύσεων στις περιοχές που πλήττονται από συγκρούσεις, όπως το Ιράκ, η Συρία, η Λιβύη και η Μέση Ανατολή»²¹¹.

3.3 Frontex και ανθρώπινα δικαιώματα

Από την ίδρυσή του, ο οργανισμός Frontex έχει επικριθεί εντόνως, αναφορικά με τις δραστηριότητές του στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, τόσο από την επιστημονική βιβλιογραφία, όσο και από οργανώσεις υπέρ των ανθρώπινων δικαιωμάτων, την κοινωνία των πολιτών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα ΜΜΕ. Η κριτική επικεντρώνεται ιδιαίτερω στη λειτουργία του οργανισμού σχετικά με τα δικαιώματα των δυνητικά αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, καθώς και με τη διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Τα σημαντικότερα μειονεκτήματα του οργανισμού επικεντρώνονται σε ζητήματα που σχετίζονται με τον έλεγχο της δημοκρατικότητας των δραστηριοτήτων του, οι οποίες εγείρουν ερωτηματικά ανθρωπιστικής φύσης, καθώς και το ότι ο οργανισμός δεν έχει θεσπίσει αρκετές εγγυήσεις για την τήρηση των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των μεταναστών κατά τη διάρκεια των εργασιών του, όπως είναι οι κοινές επιχειρήσεις στη θάλασσα ή κοινές πτήσεις επιστροφής. Ως προς το πρώτο μειονέκτημα υπογραμμίζουμε πως καθώς ο οργανισμός λογοδοτεί μόνο στο Συμβούλιο και

²¹⁰ Demmelhuber, T., *The European Union and illegal migration in the southern Mediterranean: the trap of competing policy concepts*. In *The International Journal of Human Rights*, 15 (6), pp. 813-826, 2011, σελ.821-822.

²¹¹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 29ης Απριλίου 2015 σχετικά με τις πρόσφατες τραγωδίες στη Μεσόγειο και τις πολιτικές της ΕΕ για τη μετανάστευση και το άσυλο.

την Επιτροπή, το γεγονός πως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στερείται δυνατότητας ελέγχου των δράσεων που αναλαμβάνει και πρόσβασης στα αρχεία του οργανισμού, υπονομεύει την απαίτηση για διαφάνεια στη λειτουργία του, και μάλιστα σε ζητήματα που σχετίζονται με την άσκηση κρατικής εξουσίας²¹².

Ως προς το δεύτερο, η πρακτική που ακολουθείται στις επιχειρήσεις του Frontex, όπου πραγματοποιείται απόθεση των εν δυνάμει μεταναστών στα χωρικά ύδατα τρίτων χωρών βάσει διμερών συμφωνιών, χαρακτηρίζοντάς τους με αυτό τον τρόπο ως «παράνομους» πριν καν εισέλθουν σε κοινοτικό έδαφος, προκαλεί αμφιβολίες ως προς την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης της Συνθήκης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων²¹³. Ας θυμηθούμε την Απόφαση του Δικαστηρίου του Στρασβούργου από τις αρχές του 2012 «Hirsi Jamaa κ.α. κατά Ιταλίας». Το δικαστήριο καταδίκασε την Ιταλία γιατί επέστρεψε στη Λιβύη, δυνάμει συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ Λιβύης και Ιταλίας, άτομα που συνέλαβε στη Μεσόγειο θάλασσα, χωρίς να τους δώσει τη δυνατότητα να ζητήσουν άσυλο και χωρίς να ζητήσει εγγυήσεις από τη Λιβύη για τη διασφάλιση των επαναπατριζόμενων από βασανιστήρια ή απάνθρωπη μεταχείριση. Το ΕΔΔΑ τάχθηκε υπέρ της εξωεδαφικής εφαρμογής της απαγόρευσης της επαναπροώθησης και έκρινε ότι τα μέτρα που λαμβάνονται για την αναχαίτηση και την απόθεση (push back) των μεταναστών χωρίς να εξεταστεί η ανάγκη τους για διεθνή προστασία, συνιστά παραβίαση του άρθρου 3 της Σύμβασης της Γενεύης²¹⁴. Επιπλέον, υπογράμμισε ότι η ευθύνη για εφαρμογή των προτύπων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ισχύει και για τον Frontex κατά τη διάρκεια των κοινών επιχειρήσεων²¹⁵.

Ύστερα από τις επικρίσεις και την πίεση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο Frontex έχει λάβει μια σειρά από μέτρα για να αποδείξει τη δέσμευσή του για τη διασφάλιση των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τη διαφάνεια των επιχειρήσεών του. Ο νέος Κανονισμός απαιτούσε ρητά από τον Frontex να προβεί σε διοικητικές ρυθμίσεις που να εξασφαλίζουν τη συμμόρφωσή του προς τις απαιτήσεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.²¹⁶

Αρχικά, το 2007 ο Frontex διόρισε έναν αξιωματικό σύνδεσμο από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (UNHCR) για να συνεργαστεί με τον οργανισμό, ώστε να εξασφαλιστεί ότι η διαχείριση των συνόρων συμμορφώνεται με τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών

²¹² Keller. S. and others, A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate, *FRONTEX AGENCY: Which Guarantees for Human Rights?* March 2011, σελ. 45.

²¹³ Statewatch organization, Monitoring the state and civil liberties in Europe, Article No 31508; *EU: A drop of fundamental rights in an ocean of unaccountability: Frontex in the process of implementing*, Article 26(a). Statewatch News, Online, May 2012, <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=31508> (πρόσβαση στις 17-12-2015).

²¹⁴ Απόφαση ΕΔΔΑ, (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης) *Hirsi Jamaa κ.ά. κατά Ιταλίας*, αριθ. προσφυγής 27765/09, Στρασβούργο 23 Φεβρουαρίου 2012, σκέψεις 114, 146, 147.

²¹⁵ Karolína Babická, migrationonline.cz, Migration and the EU, *Towards a human rights dimension of FRONTEX?* February 2013, σελ.2, http://migrationonline.cz/en/towards-a-human-rights-dimension-of-frontex#_ftnref4

²¹⁶ Ειδική έκθεση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβητριας κατόπιν αυτεπάγγελτης έρευνας OI/5/2012/BEH-MHZ *σχετικά με τον Frontex*, <http://www.ombudsman.europa.eu/el/cases/specialreport.faces/el/52465/html.bookmark>

μελών της Ε.Ε.²¹⁷. Κατόπιν, το 2008 υπέγραψε συμφωνία συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (UNHCR), συμπεριλαμβανομένου ενός αριθμού τομέων συνεργασίας, μεταξύ των οποίων είναι οι τακτικές διαβουλεύσεις, μέτρα για την ενσωμάτωση των ζητημάτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην εκπαίδευση των συνοριακών φυλάκων και η συνεργασία κατά τη διάρκεια εργασιών του οργανισμού²¹⁸ και το 2010, υπέγραψε συμφωνία συνεργασίας με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA) της Ε.Ε. Η συμφωνία κάλυπτε την κατάρτιση, την ανταλλαγή τεχνογνωσίας, την ανάπτυξη καλών πρακτικών, κατά τη διάρκεια των κοινών επιχειρήσεων και την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.²¹⁹.

Ο νέος τροποποιημένος Κανονισμός του 2011, υποχρεώνει τον Frontex σε πολιτική, κοινωνική, νομική και διοικητική λογοδοσία. Σύμφωνα με τον Κανονισμό, ο δημοσιονομικός έλεγχος του Frontex ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, επιπρόσθετα, η OLAF μπορεί να διεξάγει έρευνες σχετικές με παράνομη λήψη και σπατάλη πόρων του Frontex και το ΔΕΕ έχει δικαιοδοσία στις περιπτώσεις συμβατικής και εξωσυμβατικής ευθύνης, καθώς και επί διαφορών μεταξύ των κρατών μελών για ζητήματα και ευθύνες στις επιχειρήσεις των ομάδων RABITs. Τέλος, ο οργανισμός υποχρεώνεται να παρέχει εκπαίδευση στους συνοριοφύλακες σχετικά με την νομοθεσία της Ένωσης, του διεθνούς Δικαίου, περιλαμβανομένων των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων²²⁰.

Από τη στιγμή που ο Frontex είναι Κοινοτικός οργανισμός, υποχρεούται να παρέχει πρόσβαση στα έγγραφά του. Βάση λοιπόν του Κανονισμού το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δικαίωμα να καλέσει σε ακρόαση τον Εκτελεστικό Διευθυντή προκειμένου να υποβάλει αναφορά για την εκτέλεση των καθηκόντων του. Παρόλα αυτά, δεν είναι γνωστός ο βαθμός στον οποίο είναι ενήμερος, ο Εκτελεστικός Διευθυντής, για όλες τις λεπτομέρειες μιας κοινής επιχείρησης που οργανώνεται μεν από τον Frontex αλλά εκτελείται υπό την εποπτεία του κράτους μέλους που τη φιλοξενεί. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει μεν τη δυνατότητα να λάβει γνώση της γενικής έκθεσης του οργανισμού για το προηγούμενο έτος και του προγράμματος εργασίας για το επόμενο έτος, ωστόσο έχει εκφραστεί ανησυχία για τάσεις μυστικότητας και αδιαφάνειας, μιας και οι ΜΚΟ δυσκολεύονται να εξετάσουν λεπτομερώς τις δράσεις του Frontex. Υποστηρίζεται ότι εξακολουθεί να υπάρχει έλλειψη ανεξάρτητων και αποτελεσματικών μηχανισμών παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων, κάνοντας τον Frontex

²¹⁷ Keller. S. and others, A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate, *FRONTEx AGENCY: Which Guarantees for Human Rights?* March 2011, σελ.29.

²¹⁸ Δελτίο Τύπου, *Frontex - UNHCR: reinforced cooperation*, 18-6-2008, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-unhcr-reinforced-cooperation-a0Yf4h> (πρόσβαση στις 18-12-2015).

²¹⁹ FRA, *COOPERATION ARRANGEMENT BETWEEN THE EUROPEAN AGENCY FOR THE MANGEMENT OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS*, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/891-Cooperation-Agreement-FRA-Frontex_en.pdf (πρόσβαση στις 18-12-2015).

²²⁰ Κανονισμός 1168/2011.

υπόλογο για τις πράξεις του και οδηγώντας αναπόφευκτα τα ανθρώπινα δικαιώματα να παραμένουν σε δεύτερη μοίρα για τον οργανισμό²²¹.

Επιπλέον, το Ευρωκοινοβούλιο δεν έχει στη διάθεσή του τις Αναλύσεις Κινδύνου, οι οποίες παρουσιάζονται μόνον στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι δεν ασκεί επιρροή, καθώς έχει το δικαίωμα στον έλεγχο του προϋπολογισμού του Frontex. Ως εκ τούτου, οι διάφοροι μηχανισμοί ελέγχου επί του Frontex είναι σταθερά στα χέρια των κρατών μελών, με τη σημαντική εξαίρεση του ελέγχου του προϋπολογισμού, όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο. Ωστόσο, απομόνωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τον παραδοσιακό δηλαδή πρωταθλητή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ε.Ε., στις διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες και στις κοινές επιχειρήσεις επαναπατριsmού, συμβάλλει επίσης στην εξήγηση της σχετικά χαμηλής προτεραιότητας που δίνεται στα ζητήματα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις δραστηριότητες του οργανισμού²²².

Βάση του νέου Κανονισμού, το 2011 ο Frontex υιοθέτησε μια **Στρατηγική για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα**²²³, που διατυπώνει ένα πλαίσιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων για τις δραστηριότητές του και υποχρεώνει νομικά τον οργανισμό για την εφαρμογή και την παρακολούθηση αυτής της στρατηγικής. Καθιερώθηκε **Κώδικας Δεοντολογίας**, βάση του άρθρου 2^α, εφαρμοστέος στο σύνολο των επιχειρήσεων που συντονίζει, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων επιστροφής²²⁴, ο οποίος έχει καθιερωθεί για να εγγυηθεί το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα. Επιπλέον, ο οργανισμός ορίζει **Υπεύθυνο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Human Rights Officer)**²²⁵, ο οποίος θα διασφαλίζει τον σεβασμό και την προαγωγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις δραστηριότητες του Frontex εξετάζοντας τα επιχειρησιακά σχέδια και τις επιχειρησιακές αξιολογήσεις, παρακολουθώντας και καταγράφοντας όλα τα τυχόν περιστατικά όπου παραβιάζονται τα Θεμελιώδη Δικαιώματα και βελτιώνοντας και υποστηρίζοντας την εκπαίδευση για τα ανθρώπινα δικαιώματα που λαμβάνουν οι συνοριακοί υπάλληλοι.

Ίδρυσε επίσης, ένα **Συμβουλευτικό Φόρουμ για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα**²²⁶, το οποίο θα συμβουλευεί τον Εκτελεστικό Διευθυντή και το Διοικητικό Συμβούλιο για το πώς μπορεί ο Frontex να προάγει τα Θεμελιώδη Δικαιώματα στις δραστηριότητές του. Το Συμβουλευτικό Φόρουμ αποτελείται

²²¹ Statewatch organization, Monitoring the state and civil liberties in Europe, Article No 31508; *EU: A drop of fundamental rights in an ocean of unaccountability: Frontex in the process of implementing*, Article 26(a). Statewatch News, Online, May 2012, <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=31508> (πρόσβαση στις 18-12-2015).

²²² Leonard, Sarah, "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalization in the European Union External Borders Policy", *Journal of Contemporary European Research*, 5(3), 2009, σελ.385.

²²³ Άρθρο 26^α, παρ.1, Κανονισμός 1168/2011.

²²⁴ Frontex Code of Conduct for Return Operations published, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-code-of-conduct-for-return-operations-published-x1a0c0>

²²⁵ Άρθρο 26^α, παρ.3 Κανονισμός 1168/2011.

²²⁶ Άρθρο 26^α, παρ.2 Κανονισμός 1168/2011.

από εκπροσώπους από δύο υπηρεσίες της Ε.Ε., τέσσερις διεθνείς οργανισμούς και εννέα οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών²²⁷. Σημειώνεται όμως ότι αντί της ίδρυσης μιας ανεξάρτητης Αρχής τήρησης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κατά τη διενέργεια επιχειρήσεων του Frontex, ιδρύθηκε το Συμβουλευτικό Φόρουμ. Αν και το Συμβουλευτικό Φόρουμ δημοσιεύει ετήσια έκθεση, ο Υπεύθυνος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που διορίζεται από το Διοικητικό Συμβούλιο του οργανισμού και είναι ανεξάρτητος κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, υποβάλλει έκθεση μόνο στο Διοικητικό Συμβούλιο, στον εκτελεστικό Διευθυντή και το Συμβουλευτικό Φόρουμ, χωρίς καμία αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο²²⁸.

Ενώ τα μέτρα φαινόταν ότι σηματοδοτούσαν μια νέα εποχή για τη σχέση του οργανισμού με τα δικαιώματα του ανθρώπου, οι ανησυχίες σχετικά με τις αρμοδιότητες του οργανισμού εντεινόταν, λόγω της συνέχισης της πρακτικής απόθησης (push back) από κάποια κράτη μέλη και της υπογραφής άτυπων συμφωνιών του οργανισμού με τρίτες χώρες. Η επιβεβαίωση ήρθε από τον ο **Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή**, ο οποίος την επαύριο της υιοθέτησης του νέου Κανονισμού, τον Μάρτιο του 2012, προέβη σε αυτεπάγγελτη έρευνα, βάση του άρθρου 228 ΣΛΕΕ, σχετικά με τη συμμόρφωση του Frontex προς τις υποχρεώσεις του, όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ο Διαμεσολαβητής διαπίστωσε ότι ο Frontex έκανε σημαντική πρόοδο ως προς την εκπλήρωση των υποχρεώσεών του σύμφωνα με το Χάρτη και τον κανονισμό. «Παρά ταύτα, διαπίστωσε ότι ο Frontex δεν διέθετε επί τόπου κάποιο μηχανισμό με τον οποίο να μπορεί να αντιμετωπίσει μεμονωμένα περιστατικά καταγγελιών υποτιθέμενης παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την επιτέλεση του έργου του». Ο Διαμεσολαβητής σύστησε στον Frontex να προβεί στη δημιουργία ενός μηχανισμού μέσω του οποίου θα εξετάζονται απευθείας μεμονωμένες καταγγελίες ατόμων που ισχυρίζονται ότι παραβιάζονται στα θεμελιώδη δικαιώματά τους από τον οργανισμό, αλλά δυστυχώς, ο Frontex αποφάσισε να μην κάνει δεκτή τη σύσταση αυτή²²⁹.

Αντ' αυτού, όσον αφορά το ζήτημα μηχανισμού καταγγελιών, ο Frontex, αφού υπογράμμισε ότι δεν έχει αρμοδιότητα να λαμβάνει αποφάσεις επί μεμονωμένων υποθέσεων, καθώς αυτές εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των σχετικών κρατών μελών, τονίζει ότι έχει **αναπτύξει εσωτερικές διαδικασίες, ώστε το προσωπικό του, οι προσκεκλημένοι υπάλληλοι και όλοι οι συμμετέχοντες να υποχρεούνται να αναφέρουν πιθανές παραβιάσεις**. Επεσήμανε ότι οι πρότυπες λειτουργικές διαδικασίες απαιτούν να λαμβάνονται πλήρως υπόψη οι αναφορές για πιθανές παραβιάσεις

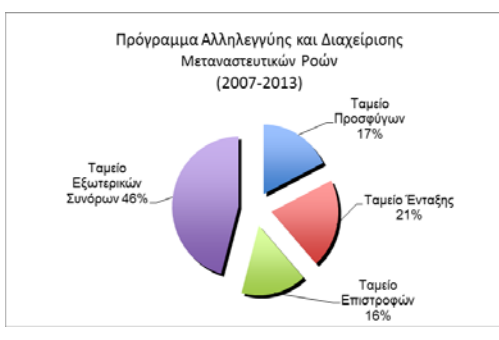
²²⁷ Διεθνής Αμνηστία, *ΕΛΛΑΔΑ: ΣΥΝΟΡΟ ΕΛΠΙΔΑΣ ΚΑΙ ΦΟΒΟΥ, Μετανάστες και πρόσφυγες απωθούνται στα σύνορα της Ευρώπης*, Απρίλιος 2014, σελ.29.

²²⁸ Statewatch organization, Monitoring the state and civil liberties in Europe, Article No 31508; *EU: A drop of fundamental rights in an ocean of unaccountability: Frontex in the process of implementing*, Article 26(a). Statewatch News, Online, May 2012, <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=31508> (πρόσβαση στις 19-12-2015).

²²⁹ Ειδική έκθεση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβητριας κατόπιν αυτεπάγγελτης έρευνας OI/5/2012/BEH-MHZ σχετικά με τον Frontex, <http://www.ombudsman.europa.eu/el/cases/specialreport.faces/el/52465/html.bookmark>

Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε δραστηριότητες που συντονίζει ο οργανισμός. Ωστόσο, η έλλειψη σαφούς μηχανισμού καταγγελιών για τη διερεύνηση των αναφορών για καταπατήσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τις κοινές επιχειρήσεις, όπου είναι παρών ο Frontex σημαίνουν ότι αυτό το πλαίσιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχει, στην πράξη, περιορισμένο αισθητό αντίκτυπο²³⁰. Ο Διαμεσολαβητής επαναλαμβάνει ότι η λειτουργία ενός συστήματος αναφοράς ή/και πληροφόρησης σχετικά με παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν επαρκεί για να διασφαλισθεί η πλήρης συμμόρφωση του οργανισμού προς τις υποχρεώσεις του στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπογραμμίζει ότι οι καταγγελίες σχετικά με τις δραστηριότητες του προσωπικού ενός κράτους μέλους θα έπρεπε να διαβιβάζονται στην εκάστοτε αρμόδια αρχή του κράτους μέλους ή σε εθνικό διαμεσολαβητή που εποπτεύει την εν λόγω αρχή και επισημαίνει ότι η ευθύνη του Frontex παραμένει για ενέργειες στις οποίες προβαίνει το προσωπικό του κατά την άσκηση των συντονιστικών του καθηκόντων²³¹. Επιπλέον, υπάρχει έλλειψη λογοδοσίας, αφού δεν επιτρέπεται από τον Κανονισμό ο Υπεύθυνος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων να λάβει μέτρα επιβολής, αν πιστεύει ότι συμβαίνουν παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων²³². Επίσης, ο οργανισμός δεν υφίσταται καμία υποχρέωση μέχρι στιγμής να δημοσιεύει πληροφορίες για το πώς αντιμετωπίστηκαν οι ισχυρισμοί για παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ποιες αποφάσεις ή ενέργειες έγιναν, γεγονός που εμποδίζει τον δημόσιο έλεγχο. Ο Frontex δημοσιεύει ελάχιστες πληροφορίες για τις επιχειρήσεις του που βρίσκονται σε εξέλιξη²³³.

Επικρίσεις δέχεται ο οργανισμός Frontex και για τη χρηματοδότηση που απολαμβάνει και κυρίως για τη διανομή αυτής της χρηματοδότησης. Συγκεκριμένα το επίπεδο χρηματοδότησης του οργανισμού υπερβαίνει κατά πολύ εκείνο που διατίθεται στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Στήριξης του Ασύλου (EASO) της Ε.Ε. Για παράδειγμα, τα σχεδόν 4 δισεκατομμύρια euro για το διάστημα 2007-2013, που διέθεσε



η Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στα τέσσερα χρηματοδοτικά όργανα για να στηρίξει δραστηριότητες των κρατών-μελών για το άσυλο, την ένταξη, την επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών και τον έλεγχο των συνόρων. Σχεδόν τα μισά από αυτά (1.820

²³⁰ FRA, Έκθεση, *Τα θεμελιώδη δικαιώματα στα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης* 2011, σελ.11 και Διεθνής Αμνηστία, Ιούλιος 2014, *ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΟΥ ΦΡΟΥΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΗΣ, Παραβιάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Μεταναστών και Προσφύγων στα Σύνορα της Ευρώπης*, σελ.18-19

²³¹ Ειδική έκθεση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβητριας κατόπιν αυτεπάγγελτης έρευνας OI/5/2012/BEH-MHZ σχετικά με τον Frontex, <http://www.ombudsman.europa.eu/el/cases/specialreport.faces/el/52465/html.bookmark>

²³² Human Right Watch, *The EU's Dirty Hands, Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*, 21 September 2011, <https://www.hrw.org/report/2011/09/21/eus-dirty-hands/frontex-involvement-ill-treatment-migrant-detainees-greece> (πρόσβαση στις 19-12-2015).

²³³ Διεθνής Αμνηστία, Απρίλιος 2014, *ΕΛΛΑΔΑ: ΣΥΝΟΡΟ ΕΛΠΙΔΑΣ ΚΑΙ ΦΟΒΟΥ, Μετανάστες και πρόσφυγες απωθούνται στα σύνορα της Ευρώπης*, σελ.30.

εκατομμύρια ευρο) διατέθηκαν για δραστηριότητες, εξοπλισμό και τεχνολογική υποδομή που εστιάστηκαν στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν.

Πηγή: Διεθνής Αμνηστία Ιούλιος 2014

Αντίστοιχα, ο προϋπολογισμός του Frontex για το 2014 ήταν 89,2 εκατομμύρια ευρο, ενώ ο προϋπολογισμός της EASO για την ίδια χρονιά ήταν 15,6 εκατομμύρια ευρο²³⁴. Επιπλέον, οι νέοι Κανονισμοί του 2014, που ίδρυσαν τα δύο νέα ταμεία (Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας) και αντικατέστησαν τα προηγούμενα τέσσερα, αν και αναφέρονται στις υποχρεώσεις των κρατών-μελών για τα ανθρώπινα δικαιώματα και δηλώνουν ότι όλες οι δραστηριότητες που αναλαμβάνονται με τη χρήση αυτών των ταμείων πρέπει να συμμορφώνονται πλήρως με αυτές τις υποχρεώσεις, οι κανονισμοί παρόλα αυτά δεν δημιούργησαν κανέναν εποπτικό μηχανισμό για τα ανθρώπινα δικαιώματα και άφησαν την αξιολόγηση της εφαρμογής των Ταμείων σε δείκτες που είναι απλώς ποσοτικοί, όπως είναι ο αριθμός υποδομών και μέσων ελέγχου συνόρων. Αναφέρονται σε ελέγχους και επιτήρηση χωρίς να διασφαλίζεται ότι τα κονδύλια δεν υποστηρίζουν δραστηριότητες που προκαλούν ή συμβάλλουν σε παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων²³⁵.

Επιπλέον, μολονότι πρωταρχικός στόχος των κοινών επιχειρήσεων που συντονίζονται από τον Frontex στη θάλασσα είναι η πρόληψη της παράνομης εισόδου στα εξωτερικά σύνορα, οι επιχειρήσεις αυτές αποβλέπουν επίσης στον έγκαιρο εντοπισμό των μεταναστών που βρίσκονται σε κίνδυνο και συμβάλλουν στη διάσωση της ζωής τους. Γι' αυτό το λόγο, τον Απρίλιο του 2013, η Επιτροπή παρουσίασε πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση κανόνων για τις θαλάσσιες επιχειρήσεις τις οποίες συντονίζει ο Frontex²³⁶. Ο Κανονισμός προορίζεται να αντικαταστήσει την Απόφαση 2010/252/ΕΕ του Συμβουλίου, για τη συμπλήρωση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, σχετικά με την επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων, η οποία ακυρώθηκε από τα Δικαστήρια της Ε.Ε. το 2012²³⁷, κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι διαπραγματεύσεις μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχουν ολοκληρωθεί και ο Κανονισμός θα τεθεί σύντομα σε ισχύ.

Τέλος, η προσφυγική και μεταναστευτική κρίση και οι συνεχείς επικρίσεις των κρατών μελών, σύμφωνα με τις οποίες η Ε.Ε. αδυνατεί να ελέγξει τα εξωτερικά της σύνορα, παρακίνησε την Επιτροπή

²³⁴ Διεθνής Αμνηστία, *ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΟΥ ΦΡΟΥΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΗ, Παραβιάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Μεταναστών και Προσφύγων στα Σύνορα της Ευρώπης*, Ιούλιος 2014, σελ.18

²³⁵ Ibid, σελ.9-10.

²³⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, *Πέμπτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και το Άσυλο*, COM (2014) 288 final, Βρυξέλλες, 22-5-2014, σελ. 12, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290288_/com_com%282014%290288_el.pdf (πρόσβαση στις 19-12-2015).

²³⁷ Για την ακύρωση της Απόφασης 2010/252/ΕΕ βλέπε: Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Υπόθεση C 355/10 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0355>

να δράσει, η οποία δεσμεύτηκε να υποβάλει, ως τα τέλη του 2015, προτάσεις για την ενίσχυση της εντολής του Frontex και τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Σώματος Φύλαξης των Συνόρων και των Ακτών²³⁸. Την ώρα που γράφεται αυτή η εργασία μια νέα τροποποίηση του ισχύοντος Κανονισμού είναι προ των πυλών. Στην ατζέντα της έκτακτης συνόδου για το προσφυγικό στις 17 Δεκεμβρίου 2015 σχεδιάζεται η συμφωνία για το νέο σώμα Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Η πρόταση της Επιτροπής θέτει στο τραπέζι τη μετατροπή του οργανισμού και εξετάζεται, μεταξύ άλλων, η αύξηση των αρμοδιοτήτων του σώματος ώστε να μπορεί να επεμβαίνει ακόμη και χωρίς να έχει προηγηθεί αίτημα του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους²³⁹, ενώ ο ισχύον Κανονισμός «προβλέπει πρωτοβουλία και συγκατάθεση του κράτους μέλους που αιτείται τη συνδρομή του προκειμένου να αποφασισθεί, σχεδιασθεί και εκτελεσθεί μία επιχείρηση», αρχή που αντανακλάται σε πολυάριθμα άρθρα του Κανονισμού και απηχεί τη λογική της αρχής της αλληλεγγύης (άρθρο 222 της Συνθήκης της Λισαβόνας).

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι αν και έχουν σημειωθεί σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση τόσο της λειτουργίας, όσο και της συμμόρφωσης του Frontex αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα, υπολείπονται ακόμα πολλά να γίνουν, ώστε η λειτουργία του οργανισμού να είναι πλήρως εναρμονισμένη με το ευρωπαϊκό και διεθνές κεκτημένο στο πεδίο των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Μένει να δούμε, κατόπιν των εξελίξεων, αν το νέο σώμα Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, το οποίο μάλλον θα αντικαταστήσει τον Frontex, με τις διευρυμένες εξουσίες και την κοινοτικοποίηση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, η οποία μέχρι πρότινος ήταν στα χέρια των εθνικών κυβερνήσεων, θα διαχειριστεί τη μετανάστευση και τα εξωτερικά σύνορα με όρους εγγύησης προστασίας των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και των παράτυπων είναι ένα σύνθετο ζήτημα, το οποίο απαιτεί την εξισορρόπηση μεταξύ του δικαιώματος διέλευσης των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. και της υποχρέωσης εγγύησης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ειδικά, λόγω της αθρόας μετακίνησης πληθυσμών τα τελευταία χρόνια, ως αποτέλεσμα εξεγέρσεων και συγκρούσεων σε γειτονικές χώρες της Ε.Ε., η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και της μετανάστευσης από την Ε.Ε. συνιστά ένα πολύπλοκο και δυσεπίλυτο ζήτημα. Είναι επίσης ένα θέμα που συνεχίζει να διαιρεί εσωτερικά την Ένωση. Τα Βόρεια κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι αποδέκτες υψηλών

²³⁸ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Διαχείριση των εξωτερικών Συνόρων*, 09/2015, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html (πρόσβαση στις 19-12-2015).

²³⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Δελτίο Τύπου*, Στρασβούργο, 15 Δεκεμβρίου 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_el.htm?locale=FR (πρόσβαση στις 19-12-2015).

ποσοστών αιτημάτων ασύλου, ενώ τα Νότια κράτη μέλη από την άλλη, λόγω της γεωγραφικής τους θέσης, δέχονται το μεγαλύτερο βάρος των παράνομων αφίξεων μεταναστών.

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι αυτή η άνιση κατανομή είναι αποτέλεσμα όχι τόσο της γεωγραφικής θέσης και της οικονομικής ευρωστίας κάποιων κρατών μελών, όσο της αποτυχίας του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) για την παροχή ενιαίων προτύπων παροχής προστασίας και υποδοχής σε όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. και κυρίως της άνισης κατανομής ευθυνών και της έλλειψης αλληλεγγύης εντός της Ε.Ε. Η άποψη της γράφουσας είναι ότι το ΚΕΣΑ, όπως ορίζεται στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης παραμένει μια θεωρητική έννοια, για αυτούς που ζητούν διεθνή προστασία στην Ε.Ε. Πρέπει να διανυθεί ακόμη πολύς δρόμος για να οδηγηθεί προς τη δίκαια κατανομή των ευθυνών και ακόμη μεγαλύτερος δρόμος προς την επίτευξη βιώσιμης ισορροπίας μεταξύ των αποτελεσματικών ελέγχων των εξωτερικών συνόρων και της ουσιαστικής προστασίας των μεταναστών και προσφύγων. Κατά τα επόμενα έτη, η Ε.Ε. πρέπει να αντιμετωπίσει την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εντός του ΚΕΣΑ πιο αποτελεσματικά, επενδύοντας στη διαμόρφωση των συστημάτων των εθνικών αρχών, επιμερίζοντας τις ευθύνες σε όλα τα κράτη μέλη και ελέγχοντας την εφαρμογή των διαφόρων συνιστωσών του ΚΕΣΑ ουσιαστικά.

Στα πλαίσια της διαχείρισης των μεταναστευτικών πιέσεων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. συστάθηκε ο Frontex, ο οποίος συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία των κρατών μελών προκειμένου να ενισχυθεί η ασφάλεια στα εξωτερικά σύνορα. Σε αυτό το στάδιο της ανάπτυξής του, μπορεί να ειπωθεί ότι ο Frontex είναι ένας μάλλον ένας αδύναμος κοινοτικός δρών, του οποίου η αυτονομία είναι σημαντικά περιορισμένη. Παρά τις θεαματικές αυξήσεις τόσο στον προϋπολογισμό, όσο και στο προσωπικό του, οι δραστηριότητες του Frontex σε σημαντικό βαθμό ελέγχονται από τα κράτη μέλη. Ο ρόλος του φαίνεται να περιορίζεται κυρίως στο συντονισμό/εποπτεία των δραστηριοτήτων των κρατών μελών στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, την ευθύνη των οποίων φέρουν τα κράτη μέλη. Από αυτή την άποψη, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι επικρίσεις κατά του Frontex για τις ελλείψεις της Ε.Ε. όσον αφορά στο άσυλο και στην μεταναστευτική πολιτική, είναι κάπως υπερβολικές.

Ωστόσο, είναι αλήθεια ότι οι περισσότερες δραστηριότητες του Frontex έχουν συμβάλει στην τιτλοποίηση του ασύλου και της μετανάστευσης στην Ε.Ε. και έχουν συνδεθεί με παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως καθορίζονται στις διεθνείς και ευρωπαϊκές Συνθήκες, οι οποίες διαπράχθηκαν στο πλαίσιο των ελέγχων των συνόρων. Η φύλαξη των εξωτερικών συνόρων εξακολουθεί να εκτελείται από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που έχουν τη σχετική αρμοδιότητα και την ευθύνη, αλλά κυρίως προγραμματίζονται και συντονίζονται από τον Frontex. Επιπροσθέτως, ο Frontex αποφασίζει για τα προσόντα και τον αριθμό των υπαλλήλων και των προσκεκλημένων υπαλλήλων που θα διατεθούν σε μια επιχείρηση και καθορίζει τις ορθές πρακτικές απομάκρυνσης των παρατύπων διαμενόντων μεταναστών στις επιχειρήσεις επαναπατρισμού, πράγμα

που σημαίνει ότι στην πραγματικότητα έχει μια σχετική εξουσία στη λήψη αποφάσεων. Κατά συνέπεια ο ρόλος του δεν πρέπει να υποτιμάται. Συμπερασματικά, η διαφορά μεταξύ της νόμιμης εντολής του Frontex ως «συντονιστή», όπως ορίζεται από τους Κανονισμούς και ενός πιο ενεργού ρόλου στην περιοχή όπου δραστηριοποιείται, έχει γίνει δυνατή λόγω των ασαφειών των εν λόγω Κανονισμών. Συνακόλουθα, η έλλειψη σαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων έχει οδηγήσει στην προκύπτουσα δυσκολία του να μην γνωρίζει κανείς ποιος είναι υπεύθυνος για τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε υπηκόους τρίτων χωρών, που έχουν συμβεί κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων ελέγχου των συνόρων που διενεργήθηκαν από τον Frontex και το κράτος μέλος υποδοχής.

Επιπλέον, για την αντιμετώπιση της μαζικής εισροής και συσσώρευσης μεταναστών, παράτυπων και νόμιμων, στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και της υπερχείλισης αιτήσεων ασύλου ειδικά στις χώρες των νότιων και ανατολικών συνόρων, χώρες που απεγνωσμένα έχουν ανάγκη από βοήθεια και πόρους, τη λύση συνιστά η ετοιμότητα της Ε.Ε. στη διαχείριση του φαινομένου, η άμεση και ενισχυμένη συνδρομή του οργανισμού Frontex, η δίκαιη κατανομή ευθυνών και η αλληλεγγύη προς τα κράτη μέλη που υποδέχονται τον υψηλότερο αριθμό προσφύγων και αιτούντων άσυλο στα σύνορά τους, τα οποία ταυτίζονται με τα ευρωπαϊκά. Πρόσφατα, στην ομιλία του στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στις 15/12/2015, ο Επίτροπος Δ. Αβραμόπουλος δήλωσε ότι «στην περίπτωση της Ελλάδας ο Frontex ζήτησε από τα κράτη μέλη να διαθέσουν 743 αξιωματούχους για να ενισχύσουν τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και μέχρι σήμερα μόνο 447 έχουν σταλεί»²⁴⁰.

Η ευρωπαϊκή απάντηση στο ζήτημα ήταν πολιτικές δηλώσεις για κλείσιμο των συνόρων και ενεργοποίηση της ρήτρας αναστολής της συμφωνίας Σένγκεν (ρήτρα που δεν εγκρίθηκε για τον Κανονισμό του Δουβλίνου), καθώς και η επικείμενη σύσταση του νέου σώματος Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, με αυξημένες μάλιστα αρμοδιότητες, η οποία θα κληθεί να διαχειριστεί τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Η επιλογή του κλεισίματος των συνόρων στην Ευρώπη (που αντιλαμβάνεται τη μετανάστευση ως απειλή), συνιστά οπισθοδρόμηση του ενοποιητικού εγχειρήματος και ταρακουνά δύο σημαντικούς πυλώνες πίσω από τη ιδεολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: την ελεύθερη κυκλοφορία (που αντιπροσωπεύεται από τα κράτη-μέλη της ζώνης του Σένγκεν) και το σεβασμό των διεθνών ανθρωπιστικών αρχών. Επιπροσθέτως, δεδομένου ότι στον καθορισμό συγκρότησης και λειτουργίας του υφιστάμενου οργανισμού Frontex τα δικαιώματα των μεταναστών έχουν μια σχέση εξάρτησης προς την αντιληπτή ανάγκη για ασφάλεια και αποτελεσματικό έλεγχο των συνόρων από την Ένωση, με όρους αναχαίτησης των μεταναστευτικών ροών, αλλά και της αμφισβητήσιμης συνέπειας μεταξύ των δραστηριοτήτων του οργανισμού με το διεθνές δίκαιο, όσον

²⁴⁰ Ομιλία του Δ. Αβραμόπουλου στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, Στρασβούργο 15/12/2015, <http://avramopoulos.gr/el/content/omilia-epitropoy-d-avramopoyloy-stin-olomeleia-toy-eyropaikoy-koinovoylioy-gia-tin-eyropaiki-synorionofylaki-kai> (πρόσβαση στις 20-12-2015).

αφορά τα δικαιώματα των μεταναστών, καθώς και του συνεπαγόμενου χάσματος μεταξύ των βασικών αξιών που προωθούνται από την Ε.Ε. και των πρακτικών του οργανισμού, είναι αμφίβολη τόσο η επιτυχία και αποτελεσματικότητα της δράσης του νέου αυτόνομου κοινοτικού σώματος, που αναμένεται σύντομα να συσταθεί, όσο και των αποτελεσμάτων του, εφόσον η Ε.Ε. συνεχίζει να είναι προσανατολισμένη στον έλεγχο και την ασφάλεια των εξωτερικών της συνόρων.

Η ελπίδα μου είναι ότι ο δρόμος προς τα εμπρός, όχι μόνο θα ενισχύσει την ασφάλεια, την ελευθερία και τη δικαιοσύνη των πολιτών της Ε.Ε., αλλά και τα αντίστοιχα δικαιώματα όλων των μεταναστών που έχουν ανάγκη προστασίας. Ωστόσο, αν οι εγγυήσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν εξασφαλίζονται στην πράξη, μέσω ανεξάρτητων μηχανισμών παρακολούθησης των επιχειρήσεων, των οποίων τα αποτελέσματα θα κοινοποιούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και θα δημοσιοποιούνται, όπως μιας ανεξάρτητης Αρχής τήρησης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, η οποία θα επεξεργάζεται τις καταγγελίες για παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων και θα ελέγχει την υποβολή των εκθέσεων, ώστε το νέο σώμα να καθίσταται υπόλογο για τις πράξεις του, καθώς και μιας ειδικής ανεξάρτητης υπηρεσίας επαναπατρισμού, για την εγγύηση των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στις επιχειρήσεις επιστροφών και για την επιτήρηση των συμφωνιών του σώματος με τις τρίτες χώρες, αλλά και των εργασιών των αξιωματικών συνδέσμων κατά τη διενέργεια επιχειρήσεων, τα δικαιώματα του ανθρώπου κατά πάσα πιθανότητα θα συνεχίσουν να είναι μια δεύτερη σκέψη για τον οργανισμό/σώμα και κατ' επέκταση για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσον αφορά στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της. Τέλος, η αναμενόμενη αύξηση των αρμοδιοτήτων του Frontex/νέου σώματος και η εντατικοποίηση των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων, μέσω της αύξησης αποτρεπτικών μέτρων, δεν είναι σίγουρο ότι θα έχει ως αποτέλεσμα την μείωση των μεταναστευτικών ροών, αλλά μάλλον θα συνεχίζει να έχει ως συνέπεια την απώλεια ζώων μεταναστών, αφού οι πληθυσμοί θα συνεχίζουν να μετακινούνται και θα αναγκάζονται να ακολουθούν επικίνδυνα δρομολόγια μετάβασης προς την Ε.Ε. Η συγκεκριμένη πολιτική ελαχιστοποίησης των παραγόντων έλξης μεταναστών προς την Ε.Ε., για να έχει αποτέλεσμα θα πρέπει να συνδυαστεί με την ελαχιστοποίηση των παραγόντων ώθησης, δηλαδή με την εξεύρεση πολιτικών λύσεων των προβλημάτων που ωθούν την μετανάστευση και τις, συχνά βίαιες, μετακινήσεις πληθυσμών.

ΠΗΓΕΣ - ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Ελληνική

1. Ανάγνου, Μ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013). Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του: Τάμπερε - Χάγη – Στοκχόλμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2014.
2. Μούσης, Ν., Europedia.Moussis.eu, *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτικές*, διαθέσιμο στο: http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/1/index.tkl?lang=gr&all=1&s=1&e=10
3. Νικολακοπούλου Στεφάνου Η., Σακελλαριάδου Ζ., Προς ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο Περράκης (επιμ.) *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης, Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.
4. Νικολακοπούλου Στεφάνου, Η., Οι πολιτικές Μετανάστευσης και Ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο Μαραβέγιας Ν., Τσινιτσιζέλης Μ., (επιμ.), στο *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και πολιτικές 50 χρόνια*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 2007.
5. Παπαγιάννης, Δ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης* εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.
6. Παπαγιάννης, Δ., *Ο Χώρος Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prum*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή, 2008.
7. Περράκης, Στ., Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε., στο Στεφάνου, Κ., Φατούρος, Α., Χριστοδουλίδης Θ., (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές. Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο*, τ. Α΄, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2001.
8. Περράκης, Στ., Μουστάκας, Π., *Άσυλο, πρόσφυγες, μετανάστες. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Υπατη αρμοστέία ΗΕ για τους πρόσφυγες, Ευρωπαϊκή Ένωση, Συμβούλιο της Ευρώπης κ.α.)*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002.
9. Περράκης, Στ., (επιμ.), *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας, και Δικαιοσύνης. Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, εκδ, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.
10. Περράκης, Στ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Συμβούλιο της Ευρώπης – Ευρωπαϊκή Ένωση –ΟΑΣΕ: Μια σύνθεση σημειώσεων από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις*, εκδ. Σιδέρης, 2013.
11. Σαρρής, Ν., Κείμενα εργασίας 2008/18, *Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο*, ΕΚΚΕ, 2008, διαθέσιμο στο: <http://www.ekke.gr/publications/wp/wp18.pdf>

B. Ξενόγλωσση - Άρθρα

1. Carrera, S., *The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands*. CEPS Working Document 261. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2007.
2. Collet E., *Future EU Policy Development on immigration an Asylum: Understanding the Challenge*, MPI, June 2014.
3. Dimitriadi Angeliki, Working Paper, 50/2014, *Managing the Maritime Borders of Europe: Protection through Deterrence and Prevention?* June 2014.
4. Demmelhuber, T., *The European Union and illegal migration in the southern Mediterranean: the trap of competing policy concepts*. In *The International Journal of Human Rights*, 15 (6), pp. 813-826, 2011.
5. European Parliament, Study, Policy Department C, Citizens, *Rights and Constitutional Affairs, Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies. Frontex, Europol and the European Asylum Support Office*, European Parliament, Brussels, 2011, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/02_study_fundamental_rights_/02_study_fundamental_rights_en.pdf
6. Garbasso, G., *EU Migration and Asylum: Are we up to the challenge?* Notre Europe, Jacque Delors Institute, 30 July 2014.
7. Germond Basil, *The EU's security and the sea: defining a maritime security strategy*, στο *European Security*, Vol. 20, No. 4, 563-584, December 2011.
8. Guild, E., Carrera, S., *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice ten years on*, στο Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A. (eds.), *The area of Freedom, Security and Justice ten years on. SUCCESSES AND FUTURE CHALLENGES UNDER THE STOCKHOLM PROGRAMME*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010.
9. Hobbing, P. 2010, *The management of the EU's external borders: From the Customs Union to Frontex and e-borders*, στο Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A. (eds.), *The area of Freedom, Security and Justice ten years on, SUCCESSES AND FUTURE CHALLENGES UNDER THE STOCKHOLM PROGRAMME*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010.
10. House of Lords, *Frontex: The EU external borders agency*, European Union committee, 9th Report of Session 2007-08.
11. Human Right Watch, *The EU's Dirty Hands, Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece*, 21 September 2011, διαθέσιμο στο: <https://www.hrw.org/report/2011/09/21/eus-dirty-hands/frontex-involvement-ill-treatment-migrant-detainees-greece>

12. Huysmans, J., *The politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge, New York στο Geiger, M. & Pécoud, A. (eds.) *The Politics of International Migration Management*. Palgrave Macmillian, New York, 2006, διαθέσιμο στο: [https://www.academia.edu/5211371/The Politics of International Migration Management](https://www.academia.edu/5211371/The_Politics_of_International_Migration_Management)
13. Karolína Babická, migrationonline.cz, *Migration and the EU, Towards a human rights dimension of FRONTEX?* February 2013, διαθέσιμο στο: http://migrationonline.cz/en/towards-a-human-rights-dimension-of-frontex#_ftnref4
14. Kasperek, B., *Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management*. Pp. 119-140 στο Geiger, M. & Pécoud, A. (eds.) *The Politics of International Migration Management*. Palgrave Macmillian, New York, 2010, διαθέσιμο στο: [https://www.academia.edu/5211371/The Politics of International Migration Management](https://www.academia.edu/5211371/The_Politics_of_International_Migration_Management)
15. Katsiaficas, C., *The Common European Asylum System as a Protection Tool*, EU Migration Policy, Working Paper, no 7, 2014.
16. Keller, S., Lunacek, U., Lochbihler, B., Flautre, H., *A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate, FRONTEX AGENCY: Which Guarantees for Human Rights?* March 2011.
17. Léonard, S., *The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy*. *Journal of Contemporary European Research*, 5 (Issue 3), pp. 371-388, 2009.
18. Léonard, S., *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices*, *European Security*, 231-254, 2010.
19. Léonard, S., *FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices*, Paper to be presented at the Migration Working Group Seminar, European University Institute, Florence, 9 February 2011.
20. Marin, L., *Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border*, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 7, Issue 4, pp. 468-487, 2011.
21. Melanie F., *Frontex Working Arrangements, Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, *Merkourios – International and European Migration Law - Volume 28/Issue 75*, Article, pp. 20-35, 2012.
22. Neal W. A., *Securitization and Risk at the EU Border: The origins of FRONTEX*, *JCMS* 2009, Volume 47. Number 2, 2009.
23. Parkin, J., *EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security*, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* no 53, 2012.

24. Pascouau, Y., *The Future of the area of freedom, security and justice. Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run*, EPC Discussion Paper, 23 January 2014.
25. Peers S., *The revised 'Dublin' rules on responsibility for asylum-seekers: a missed opportunity*, Statewatch Analysis, June, 2012, διαθέσιμο στο: <http://www.statewatch.org/analyses/no-181-dublin.pdf>
26. Pollet K., *ENHANCING INTRA-EU SOLIDARITY TOOLS TO IMPROVE QUALITY AND FUNDAMENTAL RIGHTS PROTECTION IN THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM*, European Council on Refugees and Exiles, January 2013.
27. Statewatch organization, *Monitoring the state and civil liberties in Europe*, Article No 31508, *EU: A drop of fundamental rights in an ocean of unaccountability: Frontex in the process of implementing*, Article 26(a). Statewatch News, Online, May 2012, διαθέσιμο στο: <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=31508>
28. Takle, M., *The Treaty of Lisbon and the European Border Control Regime*. In *Journal of Contemporary Research*, 8 (3), pp. 280-299, 2012. διαθέσιμο στο: <http://jcer.net/index.php/jcer/article/view/365/348>
29. Wolff S., and Schout A., *FRONTEX AS AGENCY: MORE OF THE SAME?*, Paper presented at the EUSIM – The Governance of Asylum and Migration in the European Union, University of Salford – Centre for European Security – 26-27 January 2012.
30. Wijnkoop, M., *Human Security and CEAS: Bringing human Rights into the Centre of the EU's Asylum Policies*, 2014/7, στο *Center for the Law of EU External Relations, The Common European Asylum System and human rights: enhancing protection in times of emergencies* Claudio Matera and Amanda Taylor (eds.), CLEER WORKING PAPERS, 2014.

Γ. Κείμενα Τεκμηρίωσης - Ιστοσελίδες

1. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10ης Μαΐου 2005 -*Το πρόγραμμα της Χάγης: δέκα προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης*, COM(2005) 184 τελικό, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:116002>
2. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, COM(2014) 288 final, *Πέμπτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και το Άσυλο*, Βρυξέλλες, 22-5-2014, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290288_/com_com%282014%290288_el.pdf
3. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ για την ενίσχυση της αλληλεγγύης εντός της ΕΕ στον τομέα του ασύλου. Ένα θεματολόγιο της ΕΕ για τη βελτίωση της κατανομής των ευθυνών και την αύξηση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. COM (2011), 835 τελικό, διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EL/1-2011-835-EL-F1-1.Pdf>
4. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 8ης Οκτωβρίου 2008 – *Ενίσχυση της παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης: βελτίωση του συντονισμού, της συνοχής και των συνεργειών*, COM (2008) 611 τελικό, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:jl0008>
5. Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 2007, στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών *σχετικά με την κυκλική μετανάστευση και τις εταιρικές σχέσεις κινητικότητας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων χωρών*, COM (2007) 248 τελικό, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52007DC0248>
6. Απόφαση 2000/596/EK του Συμβουλίου, της 28ης Σεπτεμβρίου 2000, για τη δημιουργία *Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες*.
7. Απόφαση 2004/512/EK του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2004, για τη δημιουργία του *Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)*.
8. Απόφαση 2006/648/EK ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ για τη θέσπιση των τεχνικών προδιαγραφών σχετικά με τα πρότυπα των βιομετρικών στοιχείων για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32006D0648>
9. Απόφαση 573/2007/EK για τη σύσταση του *Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων*.

10. Απόφαση ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Υπόθεση C 355/10 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0355>
11. Αποφάσεις ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Υπόθεση N. S. (C-411/10) κατά Secretary of State for the Home Department και Υπόθεση M. E. και λοιπών (C-493/10) κατά Refugee Applications Commissioner και Minister for Justice, Equality and Law Reform, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5c9472c8c67554e4e8052c80e69a7a219.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuTax90?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=816782>
12. Απόφαση ΕΔΔΑ, Υπόθεση *Hirsi Jamaa κ.ά. κατά Ιταλίας*, (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης) αριθ. προσφυγής 27765/09, Στρασβούργο 23 Φεβρουαρίου 2011.
13. Απόφαση ΕΔΔΑ, Υπόθεση *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no.30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html
14. Διεθνής Αμνηστία, *ΕΛΛΑΔΑ: ΣΥΝΟΡΟ ΕΛΠΙΔΑΣ ΚΑΙ ΦΟΒΟΥ, Μετανάστες και πρόσφυγες απωθούνται στα σύνορα της Ευρώπης*, Απρίλιος 2014.
15. Διεθνής Αμνηστία, *ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΟΥ ΦΡΟΥΡΙΟΥ ΕΥΡΩΠΗ, Παραβιάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Μεταναστών και Προσφύγων στα Σύνορα της Ευρώπης*, Ιούλιος 2014,
16. Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο της 24ης Σεπτεμβρίου 2008, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:jl0038>
17. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Δελτίο Τύπου*, Βρυξέλλες, 29 Νοεμβρίου 2013, διαθέσιμο στο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_el.htm
18. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί κα προστατεύει τους πολίτες*, 115/01 της 4.5.2010, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:jl0034>
19. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Διαχείριση των εξωτερικών Συνόρων*, 09/2015, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html
20. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Δελτίο Τύπου*, Στρασβούργο, 15 Δεκεμβρίου 2015, διαθέσιμο στο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_el.htm?locale=FR
21. Ειδική έκθεση της Ευρωπαϊκής Διαμεσολαβήτριας κατόπιν αυτεπάγγελτης έρευνας ΟΙ/5/2012/ΒΕΗ-ΜΗΖ σχετικά με τον *Frontex*, <http://www.ombudsman.europa.eu/el/cases/specialreport.faces/el/52465/html.bookmark>
22. Ερυθρός Σταυρός, *Οδηγός Θετικές Εικόνες για το Εκπαιδευτικό – Ορισμοί*, <http://www.redcross.org.uk/What-we-do/Teaching-resources/Teaching-packages/Positive->

[Images/~media/BritishRedCross/Documents/What%20we%20do/Teaching%20resources/Teaching%20packages/Positive%20images/Greek/PDF/Definitions.pdf](http://www.britishredcross.org.uk/media/BritishRedCross/Documents/What%20we%20do/Teaching%20resources/Teaching%20packages/Positive%20images/Greek/PDF/Definitions.pdf)

23. Ελληνική Αστυνομία, *Κοινή Επιχείρηση POSEIDON 2011*, διαθέσιμο στο: http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5164&Itemid=529&lang
24. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου.
25. Κανονισμός ΕΚ, 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32001R0539>
26. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1091/2001 του Συμβουλίου, σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία με θεώρηση για διαμονή μακράς διάρκειας, διαθέσιμο στο: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2001.150.01.0004.01.ELL&toc=OJ:L:2001:150:TOC
27. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.
28. Κανονισμός 2007/2004 ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32004R2007>
29. Κανονισμός 562/2006 ΕΚ, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (Κώδικας συνόρων του Σένγκεν), διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32006R0562>
30. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 863/2007, για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων.
31. Κανονισμός (ΕΚ) 7672/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (κανονισμός VIS).

32. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων), διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:j10028>
33. Κανονισμός 439/2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο.
34. Κανονισμός Ε.Ε. 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l33216>
35. Κανονισμός Ε.Ε.1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα, των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32011R1168>
36. Κανονισμός 1052/2013 ΕΚ, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur), διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32013R1052>
37. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση).
38. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (αναδιατύπωση).
39. Κανονισμός 1052/2013 ΕΚ, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur), διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0011:0026:EN:PDF>
40. Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

41. Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.
42. Οδηγία 2004/82/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με την υποχρέωση των μεταφορέων να κοινοποιούν τα στοιχεία των επιβατών, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32004L0082>
43. Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.
44. Οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.
45. Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση).
46. Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση).
47. Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση).
48. Ομιλία του Δ. Αβραμόπουλου στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, Στρασβούργο 15/12/2015, διαθέσιμο στο: <http://avramopoulos.gr/el/content/omilia-epitroyoy-d-avramopoyloy-stin-olomeleia-toy-eyropaikoy-koinovoylioy-gia-tin-eyropaiki-synoriofylaki-kai>
49. Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM/2007/0301 τελικό.
50. Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951 και Πρωτόκολλο για το Καθεστώς των Προσφύγων της 31ης Ιανουαρίου 1967, <https://www.unhcr.org/html/greek/pdf/refugeeconvention-GRE.pdf>
51. Υπουργείο Εσωτερικών, FRONTEX – Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις, διαθέσιμο στο: <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>
52. Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2011-2012, «Οι πρόσφυγες του κόσμου: Σε αναζήτηση αλληλεγγύης».

53. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Μαρτίου 2015 σχετικά με την 28η σύνοδο του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των ΗΕ διαθέσιμο στο: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0079+0+DOC+XML+V0//EL&language=EL>
54. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 29ης Απριλίου 2015 σχετικά με τις πρόσφατες τραγωδίες στη Μεσόγειο και τις πολιτικές της ΕΕ για τη μετανάστευση και το άσυλο.
55. Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, 17024/09, Brussels, 2 December 2009.
56. Council of the European Union, 6898/10 ADD1 FRONT 22, COMIX 151 Commission Staff working document *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending 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 (FRONTEX)*, Brussels, 1 March 2010.
57. European Parliament, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2011. *Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies. Frontex, Europol and the European Asylum Support Office*, European Parliament, Brussels, 2011, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/02_study_fundamental_rights/02_study_fundamental_rights_en.pdf
58. European Commission, *Press Release Database*, διαθέσιμο στο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_el.htm
59. Frontex, *Mission and Tasks*, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>
60. Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*.
61. Frontex, *Governance Documents*, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/2015>
62. Frontex *General Report 2014*, διαθέσιμο στο: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2014/General_Report_2014.pdf
63. Frontex *General Report 2010*, διαθέσιμο στο: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2010/frontex_general_report_2010.pdf
64. Frontex, *News Update to Joint Operation Poseidon 2011*, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/news/update-to-joint-operation-poseidon-2011-jzZfWV>

65. Frontex, Operations, *Archive of operations*, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2012&type=&host>
66. Frontex, Partners, *Third Countries*, διαθέσιμο στο: <http://www.frontex.europa.eu/partners/third-countries>
67. Frontex, *Risk Analysis*, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/>
68. Frontex - UNHCR: reinforced cooperation, Δελτίο Τύπου, 18-6-2008, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-unhcr-reinforced-cooperation-a0Yf4h>
69. FRA, *Cooperation Arrangement Between The European Agency For The Management Of Operational Cooperation At The External Borders Of The Member States Of The European Union And The European Union Agency For Fundamental Rights*, διαθέσιμο στο: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/891-Cooperation-Agreement-FRA-Frontex_en.pdf
70. Frontex *Πρόγραμμα Εργασίας 2012*.
71. Frontex *Πρόγραμμα εργασίας 2014*.
72. Frontex, *Πρόγραμμα Εργασίας 2015*, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/2015>
73. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, σελ.11, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.46_en.pdf