

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: «ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ: 2021-2022**

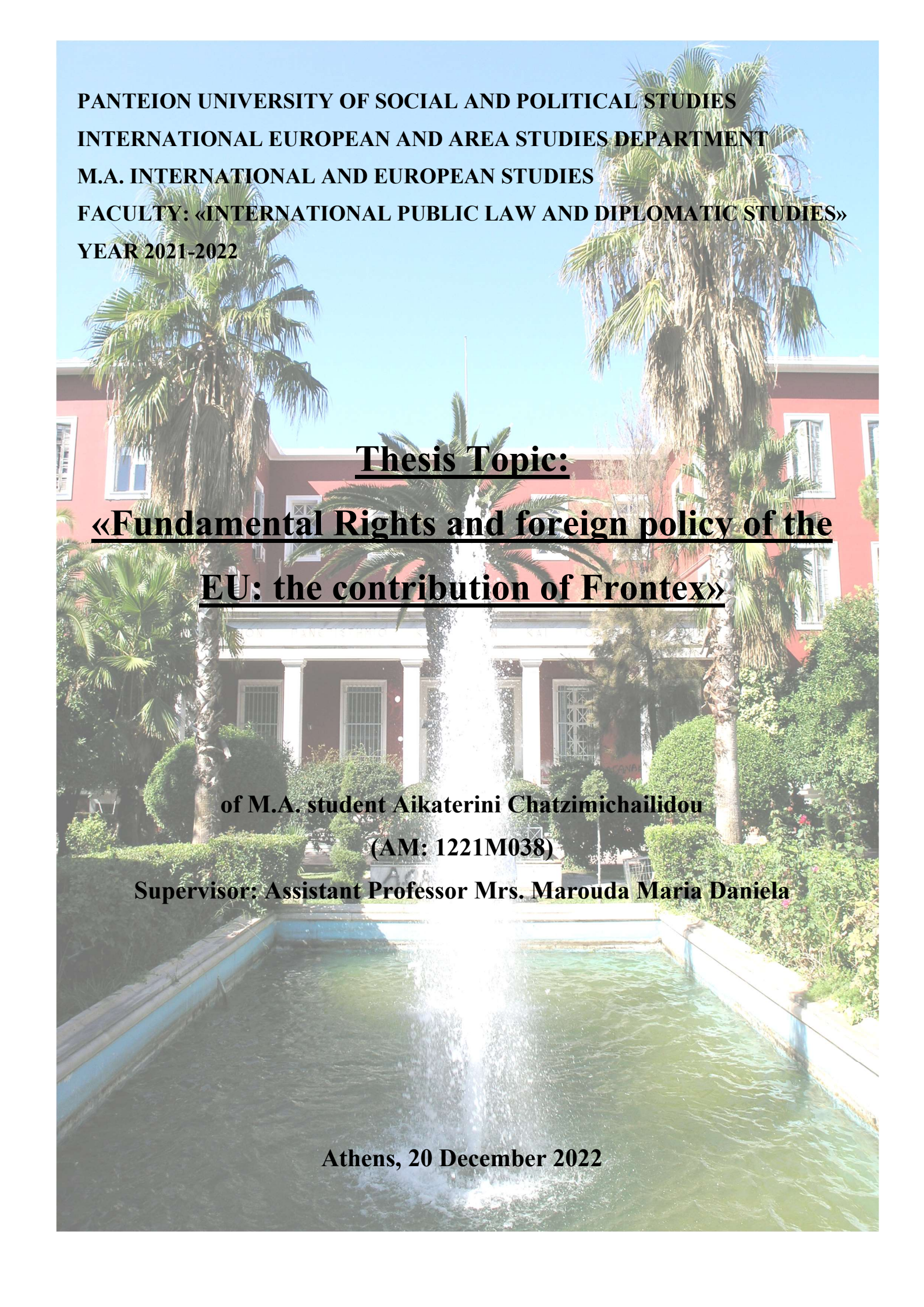
Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας:

**«Δικαιώματα του ανθρώπου και εξωτερική
πολιτική της ΕΕ: η συμβολή της Frontex»**

**της φοιτήτριας Αικατερίνης Χατζημιχαηλίδου
(ΑΜ: 1221Μ038)**

Επιβλέπουσα: Επίκουρη Καθηγήτρια Μαρούδα Μαρία-Ντανιέλλα

Αθήνα, 20 Δεκεμβρίου 2022



**PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL STUDIES
INTERNATIONAL EUROPEAN AND AREA STUDIES DEPARTMENT
M.A. INTERNATIONAL AND EUROPEAN STUDIES
FACULTY: «INTERNATIONAL PUBLIC LAW AND DIPLOMATIC STUDIES»
YEAR 2021-2022**

Thesis Topic:

**«Fundamental Rights and foreign policy of the
EU: the contribution of Frontex»**

**of M.A. student Aikaterini Chatzimichailidou
(AM: 1221M038)**

Supervisor: Assistant Professor Mrs. Marouda Maria Daniela

Athens, 20 December 2022

Η επιβλέπουσα καθηγήτρια
Μαρούδα Μαρία-Ντανιέλλα
Επίκουρη Καθηγήτρια

Η Τριμελής Εξεταστική
Επιτροπή

Γαλάνη Σοφία
Επίκουρη Καθηγήτρια

Χατζόπουλος Βασίλης
Καθηγητής

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να διαπιστωθεί, εάν και με ποιον τρόπο ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής συμβάλλει στην διαμόρφωση νέων οδών προώθησης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα και κατ' επέκταση στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ.

Προκειμένου να δοθεί δυναμική απάντηση στο ως άνω κεντρικό ερευνητικό ερώτημα, επιχειρήθηκε η αποτύπωση της σύνδεσης της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ με τις διάφορες όψεις που έχει αποκτήσει το μεταναστευτικό φαινόμενο, περιλαμβάνοντας την διαχείριση συνόρων και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επιπρόσθετα, για τους ίδιους λόγους, στην παρούσα μελέτη, παρουσιάζονται οι σύγχρονες τάσεις και απειλές στα σύνορα, το πλαίσιο προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο, οι θεσμοί επιτήρησης θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο του Frontex, καθώς και η έμφαση που δίνεται από τους θεσμούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στον χώρο φύλαξης συνόρων, υπό το πρίσμα των καινοτομιών που επιφέρει ο αναθεωρημένος Κανονισμός του Frontex (Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896).

Για την προσέγγιση της εν λόγω θεματικής, πραγματοποιήθηκε βιβλιογραφική έρευνα, αξιοποιώντας την ισχύουσα νομοθεσία, βιβλιογραφία και αρθρογραφία επί θεμάτων μετανάστευσης, διαχείρισης συνόρων και προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επιπρόσθετα, πληροφορίες αντλήθηκαν από κείμενα της ενωσιακής πολιτικής, διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών και οργάνων, καθώς επίσης και από την επιχειρησιακή πρακτική και δράση του Frontex, υπό την προϋπόθεση τήρησης των περιορισμών που επιβάλλονται από τυχόν διαβαθμισμένο υλικό.

Λέξεις Κλειδιά: διπλωματική εργασία, Frontex, σύνορα, μετανάστευση, ανθρώπινα δικαιώματα, εργαλειοποίηση, εξωτερική πολιτική της ΕΕ

ABSTRACT

The purpose of this study is to establish whether and in what way the European Border and Coast Guard Agency contributes to the formation of new ways of promoting the protection of fundamental rights at the borders and, by extension, in the EU's foreign policy.

In order to attempt a potential answer to the above central research question, we tried to capture the connection between the EU's foreign policy and the various aspects that the migration phenomenon has acquired, including border management and respect for fundamental rights. Additionally, for the same reasons, this study presents the current trends and threats at the borders, the framework for the protection of fundamental rights in the European area, the institutions responsible for monitoring fundamental rights in the context of Frontex, as well as the emphasis given by the actors responsible for the protection of fundamental rights in the domain of border guarding, in view of the innovations brought about by the revised Frontex Regulation (Regulation (EU) 2019/1896).

In order to approach the subject in question, bibliographic research was carried out, utilizing the current legislation, literature and articles on immigration, border management and protection of fundamental rights. In addition, information was drawn from EU policy texts, international and European organizations and institutions, as well as from Frontex's operational practice and action, subject to compliance with the restrictions imposed by any classified material.

Keywords: Final project, Frontex, borders, immigration, fundamental rights, instrumentalization, foreign policy of the EU.

Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία δεν θα είχε εκπονηθεί χωρίς την αμέριστη ηθική και υλική συμπαράσταση των γονέων μου καθώς επίσης και την υποστήριξη των καθηγητών μου που μέσω των μαθημάτων, μου παρείχαν χρήσιμα εναύσματα για την διαμόρφωση και ολοκλήρωσή της.

Περιεχόμενα

1. Εισαγωγή.....	1
2. Η εξωτερική πολιτική της ΕΕ	4
2.1. Ο στόχος της προώθησης του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.....	4
2.2. Η Στρατηγική Πυξίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης	5
2.2.1. Μετανάστευση	6
2.2.2. Προστασία Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων	7
2.2.3. Σύνορα και ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) .	8
2.2.3.1. Εξωτερική δράση του Frontex	9
3. Νομικές και Πολιτικές Όψεις του Χώρου Δικαιοσύνης Ελευθερίας και Ασφάλειας.....	13
3.1. Παράγοντες διαμόρφωσης της στάσης της Ευρώπης ως προς το μεταναστευτικό.....	13
3.2. Προκλήσεις και απειλές στα σύνορα	14
3.2.1 «Εργαλειοποίηση» μεταναστευτικού: από την Τουρκία του 2020 στην Λευκορωσία του 2021	14
3.2.2. Επιτήρηση και έλεγχος συνόρων-Προστασία εξωτερικών συνόρων Ενιαίου Χώρου Σένγκεν....	16
3.2.3 Μέσα ανταπόκρισης και Κοινές Επιχειρήσεις Frontex.....	18
3.3. Η συμμαχία του Visegrad	18
3.4. Από την Συνθήκη της Λισαβόνας στο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου	19
4. Σύγχρονες όψεις Προστασίας των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων	22
4.1. Το δόγμα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η έμφαση σε μηχανισμούς εποπτείας.....	22
4.2. Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.....	24
4.2.1. Ρόλος Συμβουλίου της Ευρώπης.....	24
4.2.1.1. Μηχανισμοί Εποπτείας	24
4.2.1.1.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόληψης Βασανιστηρίων (CPT).....	24
4.2.1.1.2. Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI).....	25
4.2.1.1.3. Ο Εισηγητής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης.....	26
4.2.1.2. Ρόλος ΕΔΔτΑ.....	26
4.2.1.2.1. Εισαγωγικά.....	26
4.2.1.2.2. Προσωρινά μέτρα.....	27
4.2.1.2.3. Προβληματική περί της εκτεταμένης εφαρμογής των προσωρινών μέτρων/η περίπτωση των αμμονησίδων στην περιοχή του Έβρου	28
4.2.2. Θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	29
4.2.2.1. Νομικό Πλαίσιο προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	29
4.2.2.2. Ρόλος ΔΕΕ	31
4.2.2.3. Ρόλος Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA).....	32
5. Ρόλος του Frontex.....	34
5.1. Θεμελιώδη Δικαιώματα κατά την δράση του Frontex.....	34
5.1.1. Στρατηγική Θεμελιωδών Δικαιωμάτων	35
5.1.2. Αξιωματούχος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων	36
5.1.3. Συμβουλευτικό Forum	37

5.1.4. Επόπτες Θεμελιωδών Δικαιωμάτων	38
5.1.5. Αναφορές Σοβαρών Περιστατικών.....	39
5.1.6. Μηχανισμός καταγγελιών.....	40
5.1.7. Κώδικας Συμπεριφοράς ή Δεοντολογίας	41
5.1.8. Άρθρο 46.....	42
5.2. Εξωτερικός έλεγχος του Frontex	43
5.2.1. Έρευνα από το Ευρωπαϊκό Γραφείο Αντιμετώπισης της Απάτης (OLAF)	43
5.2.2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	44
5.2.2.1. Επιτροπή LIBE και Frontex Scrutiny Working Group	47
5.2.3. Συστάσεις σημαντικών δρώντων	48
5.2.3.1. Αξιολόγηση των συστάσεων.....	50
5.3. Διεθνής ευθύνη Frontex	53
6. Αξιολογική αποτίμηση του ρόλου του Frontex	56
7. Επίλογος.....	60
Πηγές Τεκμηρίωσης.....	63

Συντομογραφίες

ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών)
ΕΥΕΔ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης
Κ-Μ	Κράτος-Μέλος, Κράτη-Μέλη
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΚΣΣ	Κώδικας Συνόρων Σένγκεν
ΚΧΟΗΕ	Καταστατικός Χάρτης Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Ευρώπης
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης
CONT	European Parliament's Committee on Budgetary Control
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EUAA	European Union Agency for Asylum
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FRO	Fundamental Rights Officer
FROMs	Fundamental Rights Monitors
FSWG	Frontex Scrutiny Working Group
IBM	Integrated Border Management
JO	Joint Operation
LIBE	European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
NFPOC	National Frontex Point of Contact
OLAF	European Anti-Fraud Office
SIR	Serious Incident Report
V4	Visegrad Group

1. Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), από την σύστασή της έως και σήμερα, έχει κληθεί να διαχειρισθεί σωρεία ζητημάτων, στην κορυφή των οποίων τοποθετείται, ιδίως μετά το 2015, η διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος, μέσω της οποίας αναδείχθηκαν και οι αδυναμίες της, ως προς την διαμόρφωση ενιαίας προσέγγισης στην μεταναστευτική και εξωτερική της πολιτική.

Στο πλαίσιο αυτό, ελήφθη η απόφαση μετεξέλιξης του Frontex σε Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, η οποία από το 2019 έχει βρεθεί εντονότερα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των πολιτικών αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης, λόγω των επιχειρησιακών της καθηκόντων, του τεράστιου, αναλογικά, προϋπολογισμού της (754 εκατομμύρια ευρώ το 2022) και των δυνητικών επιπτώσεων των δραστηριοτήτων της στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα του Ενιαίου Χώρου Schengen.

Ο Frontex ιδρύθηκε το 2004, με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004, ο οποίος, μετά την μεταναστευτική πρόκληση του 2015, αναθεωρήθηκε εντός πολύ σύντομου χρονικού διαστήματος ήδη δύο φορές, ήτοι το 2016 και το 2019. Μέσω αυτής της εξέλιξης επήλθε η αναβάθμιση της αποστολής του, αλλά και των παρεπόμενων υποχρεώσεών του. Μεταξύ των σημαντικότερων καινοτομιών που εισήχθησαν, περιλαμβάνεται η δημιουργία ενός μόνιμου πανευρωπαϊκού σώματος συνοριοφυλάκων (Standing Corps), για το οποίο υπάρχει πρόβλεψη, έως το 2027, να αριθμεί 10.000 στελέχη, με εκτελεστικές αρμοδιότητες και δυνατότητα χρήσης σύννομης βίας στο επιχειρησιακό πεδίο, ακόμα και χωρίς την παρουσία των εθνικών αρχών του κράτους φιλοξενίας των επιχειρήσεων.

Το γεγονός αυτό ήγειρε έντονες συζητήσεις στους χώρους του δημοσίου διεθνούς, του ενωσιακού, του μεταναστευτικού/προσφυγικού και του δικαίου των δικαιωμάτων του ανθρώπου, διότι μέχρι πρότινος, η φύλαξη και επιτήρηση των συνόρων ενέπιπτε στον κύκλο αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατικών αρχών, ως απόρροια του σκληρού πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας.

Κεντρικός στόχος του Ευρωπαϊκού νομοθέτη, μέσω της τελευταίας αναθεώρησης του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896 του Frontex, ήταν η αποφυγή της χρονοβόρας διαδικασίας εξεύρεσης ανθρωπίνου δυναμικού και τεχνικών μέσων από τα Κράτη-Μέλη (Κ-Μ), γεγονός που οδηγούσε στην μείωση της ταχύτητας αντίδρασης του Οργανισμού, μην επιτρέποντας την αποτελεσματική ανταπόκρισή του σε έκτακτες μεταναστευτικές πιέσεις. Ωστόσο, η ως άνω ευρεία εξέλιξη ενός δρώντος, που ανήκει στον χώρο δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων της ΕΕ, προκάλεσε ερωτήματα σχετικά με το εάν αποτελεί απλώς έναν διάυλο διασυνοριακής συνεργασίας, ή περαιτέρω ένα πλαίσιο ένστολης θωράκισης της ΕΕ, με πολυεθνικό και υπερεθνικό χαρακτήρα, στα σύνορα, ήτοι σε ένα περιβάλλον ποικίλων κρίσεων.

Επιπρόσθετα, η εκτεταμένη προώθηση των δράσεων του Frontex, μέσω του ενωσιακού προϋπολογισμού, προβληματίσε τους κύκλους και θεσμούς προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως όταν συνέπεσε με ένα σύνολο καταγγελιών περί αναποτελεσματικής ανταπόκρισης, απέναντι σε αιτιάσεις παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών στα σύνορα, όπου διεξάγονται Κοινές Επιχειρησιακές δράσεις ελέγχου και επιτήρησης. Ο Frontex επιχείρησε να διαχειρισθεί αυτές τις αιτιάσεις ενισχύοντας το ήδη εκτεταμένο πλέγμα οργάνων και μηχανισμών προστασίας των δικαιωμάτων που διέθετε.

Στόχος ήταν να ανατραπεί η άποψη των υπερασπιστών των θεμελιωδών δικαιωμάτων, περί του ότι οι εξουσίες του Frontex έχουν ενισχυθεί δυσανάλογα σε σχέση με τους μηχανισμούς ελέγχου του. Ταυτόχρονα, η ενδυνάμωση του Οργανισμού αυτού καταδεικνύει, σύμφωνα με την άποψή μας, μία προσπάθεια προώθησης στόχων υπερεθνικής ολοκλήρωσης από πλευράς της ΕΕ, σε έναν τομέα, όπως είναι η διαχείριση συνόρων, στον οποίο οι αντιδράσεις των εταίρων εμφανίζουν μικρότερη ένταση σε σχέση με τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής.

Τα εν λόγω ζητήματα αποτελούν, κατά την άποψή μας, την αιχμή του δόρατος των αναλύσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, λόγω του πολυδιάστατου χαρακτήρα τους και της συνεχούς εξέλιξης και επανεξέτασής τους. Επιπλέον, δεν έχουν ερευνηθεί σε βάθος, ιδίως στην ελληνική βιβλιογραφία, προκειμένου να ερμηνεύσουν τους στόχους και την πορεία της ΕΕ.

Στην παρούσα μελέτη θα επιχειρήσουμε να αποτυπώσουμε την σύνδεση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ με όψεις του μεταναστευτικού φαινομένου, της προστασίας συνόρων και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επιπρόσθετα, θα παρουσιάσουμε την έμφαση που δίνεται από τους θεσμούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στον χώρο της φύλαξης συνόρων, λόγω των καινοτομιών που επιφέρει ο Κανονισμός του Frontex, ώστε να διαπιστωθεί, εάν και με ποιον τρόπο συμβάλλει στην διαμόρφωση νέων οδών προώθησης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα και κατ' επέκταση στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ.

Προκειμένου να απαντηθούν αυτά τα ερωτήματα, στο πρώτο κεφάλαιο θα διερευνηθεί η εξωτερική πολιτική της ΕΕ και ειδικότερα οι στόχοι της προώθησης του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η διαχείριση της μετανάστευσης και ο ρόλος του Frontex, μέσα από τη Στρατηγική Πυξίδα, που αποτελεί ένα εκ των βασικών πρόσφατων κειμένων πολιτικής της Ένωσης. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναπτύξουμε τις νομικές και πολιτικές όψεις του χώρου Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά αυτό τον τρόπο, θα περιγράψουμε τους παράγοντες που διαμορφώνουν τη στάση της ΕΕ ως προς το μεταναστευτικό, τις σύγχρονες προκλήσεις στα σύνορα - που απαιτούν μία σθεναρή μεν ανθρωπιστική δε στάση-, τον ρόλο του Frontex στις ως άνω εξελίξεις, καθώς επίσης και τις αντίρροπες τάσεις εντός της ΕΕ για την διαχείριση των εν λόγω φαινομένων, όπως αποτυπώνονται ξεκάθαρα στην προσπάθεια διαμόρφωσης ενός νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Στο τρίτο κεφάλαιο θα περιγράψουμε το σύγχρονο δόγμα προστασίας θεμελιωδών

δικαιωμάτων, που εκδηλώνεται μέσω ενός συνόλου μηχανισμών εποπτείας σε παγκόσμιο επίπεδο. Στον ευρωπαϊκό χώρο, που απασχολεί το αντικείμενο της παρούσας μελέτης, αναδεικνύονται περισσότερο ενεργοί και αποτελεσματικοί οι θεσμοί του Συμβουλίου της Ευρώπης, με προεξάρχον το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ακολουθούμενοι από θεσμούς της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως είναι το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου. Στο τέταρτο κεφάλαιο περιγράφουμε το πλέγμα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων που έχει διαμορφωθεί στο πλαίσιο του Frontex, καθώς επίσης και τις προτάσεις για τη βελτίωσή του, όπως διατυπώνονται από διάφορους θεσμούς, περιλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μεταξύ άλλων. Οι αναφερόμενες συστάσεις αποτυπώθηκαν με κεντρική αφορμή τις αιτιάσεις για έμμεση υποστήριξη ή μη ανάληψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας του Οργανισμού, απέναντι σε Κ-Μ της ΕΕ, που εικάζεται ότι εμπλέκονται σε περιστατικά ατύπων επαναπροωθήσεων στα σύνορα. Τέλος, αναπτύσσεται η σύγχρονη προβληματική περί της διεθνούς ευθύνης του Frontex, ως αποκεντρωμένου Οργανισμού, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Για την προσέγγιση των εν λόγω ζητημάτων θα αξιοποιηθούν η ισχύουσα νομοθεσία, υφιστάμενη βιβλιογραφία, αρθρογραφία, κείμενα της ενωσιακής πολιτικής και των θεσμών εποπτείας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου στους τομείς συνόρων και μετανάστευσης, καθώς και η επιχειρησιακή πρακτική και δράση του Frontex, υπό την προϋπόθεση τήρησης των περιορισμών που επιβάλλονται από τυχόν διαβαθμισμένο υλικό.

2. Η εξωτερική πολιτική της ΕΕ

Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της ΕΕ έχει σχεδιαστεί για να επιλύει συγκρούσεις και να προωθεί την διεθνή συνεννόηση. Βασίζεται στην διπλωματία και τον σεβασμό των διεθνών κανόνων, ενώ αποσκοπεί στα εξής¹:

- Διατήρηση της ειρήνης
- Ενδυνάμωση της διεθνούς ασφάλειας
- Προώθηση της διεθνούς συνεργασίας
- Ανάπτυξη και παγίωση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών

Για την προώθηση των στόχων της, η ΕΕ συνεργάζεται με τους κύριους δρώντες του διεθνούς συστήματος, περιλαμβανομένων των αναδυόμενων δυνάμεων και των περιφερειακών οργανισμών. Αν και δεν διαθέτει μόνιμο στρατό, βασίζεται στις ad hoc δυνάμεις που συνεισφέρουν τα Κ-Μ της. Έτσι, δύναται να αναπτύξει αποστολές σε ευαίσθητες περιοχές του πλανήτη, να εποπτεύσει και να διατηρήσει τον νόμο και την τάξη, να συμμετάσχει στις ειρηνευτικές προσπάθειες ή να παράσχει ανθρωπιστική βοήθεια σε πολύπαθους πληθυσμούς.

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) λειτουργεί ως διπλωματική υπηρεσία της ΕΕ. Διαθέτει ένα δίκτυο άνω των -140- αντιπροσωπειών και γραφείων ανά τον κόσμο, μέσω του οποίου προωθεί και προστατεύει τις αξίες και τα συμφέροντα της ΕΕ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι αποφάσεις στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης λαμβάνονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ακολουθώντας τις περισσότερες φορές τον κανόνα της ομοφωνίας, γεγονός που καθιστά αρκετά δυσχερή την ευόδωσή τους.

2.1. Ο στόχος της προώθησης του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Η δράση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η σχετική πολιτική της ΕΕ κατευθύνεται προς δύο επίπεδα. Το πρώτο αφορά στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών της, ενώ το έτερο αφορά στην προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε παγκόσμιο επίπεδο.

Επιπρόσθετα, η Ένωση διαθέτει ένα κείμενο με νομική δεσμευτικότητα που διασφαλίζει τα δικαιώματα τόσο των πολιτών της όσο και των προσώπων που διαβιούν στις επικράτειες των Κ-Μ. Το εν λόγω κείμενο, που καλείται Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ), προσδιορίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα που είναι δεσμευτικά για τους θεσμούς και τα όργανα της Ένωσης, ενώ

¹ Επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ, “Foreign and Security Policy: European foreign and Security Policy”, τελευταία επίσκεψη στις 29.11.2022, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_en

ταυτόχρονα ακολουθείται από τις εθνικές κυβερνήσεις κατά την εφαρμογή εκ μέρους τους του ενωσιακού κεκτημένου.

Κατά το σκέλος που αφορά στην προώθηση και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου σε παγκόσμιο επίπεδο, επισημαίνουμε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση τοποθετεί τα ανθρώπινα δικαιώματα στην καρδιά των σχέσεων της με έτερα κράτη και περιοχές.

Σε αυτό το πεδίο η πολιτική της ΕΕ περιλαμβάνει τις εξής συνιστώσες:

- Προώθηση των δικαιωμάτων των γυναικών των παιδιών των μειονοτήτων και των εκτοπισμένων προσώπων,
- Απαγόρευση της θανατικής ποινής, των βασανιστηρίων, της εμπορίας ανθρώπων και των διακρίσεων,
- Προάσπιση των ατομικών, πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δικαιωμάτων,
- Προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μέσω ενεργών συνεργασιών με χώρες-εταίρους, διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς και ομάδες και ενώσεις όλων των επιπέδων της κοινωνίας των πολιτών,
- Ενσωμάτωση ρητρών προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις συμφωνίες εμπορίου ή συνεργασίας με τις τρίτες χώρες².

2.2. Η Στρατηγική Πυξίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης³

Με αφορμή την επίθεση της Ρωσίας στην Ουκρανία, που οδήγησε στην ανάγκη ενίσχυσης της ασφάλειας και της άμυνάς της, η ΕΕ διαμόρφωσε έναν οδηγό δράσης που περιλαμβάνει συγκεκριμένες προτάσεις και χρονοδιαγράμματα για τα επόμενα 5 έως 10 χρόνια σε τέσσερις περιοχές-τομείς, ήτοι α) δράση κατά την διαχείριση κρίσεων, β) διασφάλιση των πολιτών εναντίον των ταχύτατα εξελισσόμενων απειλών, γ) επένδυση στις υποδομές και τις τεχνολογίες και δ) εταιρική σχέση με άλλους δρώντες για την επίτευξη κοινών στόχων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι για πρώτη φορά τα Κ-Μ υιοθέτησαν ένα στρατηγικό κείμενο με κοινό όραμα και λεπτομερείς επιχειρησιακούς στόχους, για την ασφάλεια και την άμυνα της Ένωσης. Σε αυτό το πλαίσιο θα περιγράψουμε συνοπτικά τι περιλαμβάνει η Στρατηγική Πυξίδα ως προς τη μετανάστευση, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα σύνορα και το ρόλο του Frontex ως προς αυτές τις πτυχές.

² Επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ, “Human rights and Democracy: Promoting and protecting human rights”, τελευταία επίσκεψη στις 20.11.2022, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/human-rights-and-democracy_en

³ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Στρατηγική πυξίδα για την ασφάλεια και την άμυνα: Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση που προστατεύει τους πολίτες, τις αξίες και τα συμφέροντά της και συμβάλλει στη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια», έγγραφο υπ’ αριθ. 7371/22, 21.03.2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/el/pdf>

2.2.1. Μετανάστευση

Η Στρατηγική Πυξίδα⁴ χαρακτηρίζει ως ασταθές και συγκρουσιακό το περιβάλλον, εντός του οποίου δρα η ΕΕ, η οποία μάλιστα περιβάλλεται από αναθεωρητικές δυνάμεις και αυταρχικά καθεστώτα. Το περιβάλλον αυτό αποτελεί πρόσφορο έδαφος για πολλαπλές απειλές κατά της ευρωπαϊκής ασφαλείας, οι οποίες περιλαμβάνουν την τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα, τις υβριδικές απειλές, τις κυβερνοεπιθέσεις και την εργαλειοποίηση της αντικανονικής μετανάστευσης, μεταξύ άλλων.

Οι εν λόγω απειλές υπονομεύουν την ασφάλεια της ΕΕ στα νότια και ανατολικά της σύνορα και πέραν αυτών, ενώ όταν η Ένωση αδυνατεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά, το κενό που δημιουργείται, καλύπτεται από τρίτες χώρες. Στο υπόψιν πολιτικό κείμενο αναφέρεται επίσης ότι παραμένουν οι εντάσεις στην Ανατολική Μεσόγειο, εξαιτίας προκλήσεων και μονομερών ενεργειών κατά των Κ-Μ της ΕΕ, ενώ τα κυριαρχικά τους δικαιώματα των τελευταίων καταπατώνται, κατά παράβαση του διεθνούς δικαίου. Οι εν λόγω τάσεις, στις οποίες προστίθεται η “εργαλειοποίηση” της αντικανονικής μετανάστευσης, θα μπορούσαν γρήγορα να κλιμακωθούν.

Μέσω αυτών των επισημάνσεων, η ΕΕ εμφανίζεται να κατανοεί τον αναθεωρητικό ρόλο της Τουρκίας στην Ανατολική Μεσόγειο. Επί της βάσης αυτής, αναφέρεται εν συνεχεία στη Στρατηγική Πυξίδα ότι η εξασφάλιση σταθερού και ασφαλούς περιβάλλοντος καθώς και σχέσεων συνεργασίας σύμφωνα με την αρχή της καλής γειτονίας είναι προς το συμφέρον τόσο της ΕΕ όσο και της Τουρκίας.

Επιπλέον, γίνεται φανερό ότι κρατικοί και μη παράγοντες χρησιμοποιούν όλο και συχνότερα υβριδικούς τρόπους για να αποσταθεροποιούν τα Κ-Μ, όπως είναι οι στρατηγικές κυβερνοεπιθέσεις, η άμεση παρέμβαση στις εκλογές, ο οικονομικός εξαναγκασμός και η εργαλειοποίηση των ροών αντικανονικής μετανάστευσης. Επίσης, η εντεινόμενη καταστρατήγηση του δικαίου για την επίτευξη πολιτικών, οικονομικών και στρατιωτικών στόχων προκαλεί έντονη ανησυχία.

Η ΕΕ διατρανώνοντας τον ανθρωπιστικό της ρόλο σε παγκόσμιο επίπεδο, μέσω των αποστολών ΚΠΑΑ⁵, συμβάλλει καθοριστικά στην προώθηση του κράτους δικαίου, τη μεταρρύθμιση της αστυνομίας και του τομέα της ασφαλείας στις περιοχές των κρίσεων ανά τον κόσμο. Οι εν λόγω αποστολές έχουν ζωτική σημασία για την ευρύτερη ανταπόκριση της ΕΕ, με στρατιωτικά μέσα, σε προκλήσεις στον τομέα της ασφαλείας, περιλαμβανομένων εκείνων που συνδέονται με την

⁴ Στο ίδιο, σ. 8-11, 15, 22 και 43.

⁵ “Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ). Περιλαμβάνει τη σταδιακή πλαίσιωση μιας κοινής πολιτικής άμυνας της ΕΕ, αποσκοπεί στο να επιτρέψει στην ΕΕ να ενισχύσει τις στρατιωτικές ικανότητές της και να αναπτύσσει αποστολές εκτός ΕΕ για ειρηνευτικούς σκοπούς, πρόληψη συγκρούσεων και ενίσχυση της διεθνούς ασφαλείας, σύμφωνα με τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Η ΚΠΑΑ σέβεται τις υποχρεώσεις ορισμένων κρατών μελών τα οποία θεωρούν ότι η κοινή άμυνά τους υλοποιείται στα πλαίσια του ΝΑΤΟ. Καλύπτεται από τα άρθρα 42-46 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι αποφάσεις που αφορούν την ΚΠΑΑ λαμβάνονται από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ομοφωνία”. Επίσημος ιστότοπος της ΕΕ, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:europa_security_defence_policy

αντικανονική μετανάστευση, τις υβριδικές απειλές, την τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα και τη ριζοσπαστικοποίηση.

Υπό τον τίτλο “υβριδικές απειλές, κυβερνο-διπλωματία, χειραγώγηση των πληροφοριών και παρεμβάσεις από το εξωτερικό”, τονίζεται ότι η ΕΕ στοχεύει στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας και της ικανότητάς της να αντιμετωπίζει υβριδικές απειλές, τη στιγμή που κρατικοί και μη, ξένοι παράγοντες βελτιώνουν και ενισχύουν τις τακτικές που ακολουθούν, όπως είναι η εργαλειοποίηση της αντικανονικής μετανάστευσης, το *lawfare*, η χρήση δηλαδή του νόμου ως όπλου πολέμου και η εκβιαστική απειλή κατά της ενεργειακής ασφάλειας της Ένωσης. Για τους λόγους αυτούς, η ΕΕ διαθέτει ένα ευρύ φάσμα μέσων αντιμετώπισης, που συγκεντρώνονται σε μία εργαλειοθήκη για την αντιμετώπιση υβριδικών απειλών.

2.2.2. Προστασία Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Στην Στρατηγική Πυξίδα τονίζεται ότι ο κόσμος καθίσταται λιγότερο ελεύθερος, καθώς τα ανθρώπινα δικαιώματα, η ανθρώπινη ασφάλεια και οι δημοκρατικές αξίες δέχονται επίθεση τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό. Συνεπώς, η Ένωση βρίσκεται αντιμέτωπη με έναν ανταγωνισμό συστημάτων διακυβέρνησης και μία μάχη μεταξύ αφηγημάτων⁶.

Ωστόσο, η ΕΕ υποστηρίζει σθεναρά την πολυμέρεια και επιδιώκει την ανάπτυξη μίας διεθνούς τάξης ανοικτής, βασισμένης σε κανόνες, με επίκεντρο τα ανθρώπινα δικαιώματα, τις θεμελιώδεις ελευθερίες, τις οικουμενικές αξίες και το διεθνές δίκαιο. Ως προς την Ανατολική Μεσόγειο, επισημαίνεται εκ νέου, ότι παραμένουν οι εντάσεις, εξαιτίας προκλήσεων και μονομερών ενεργειών κατά ορισμένων Κ-Μ της ΕΕ και καταπατήσεων κυριαρχικών δικαιωμάτων, κατά παράβαση του διεθνούς δικαίου καθώς και εξαιτίας της εργαλειοποίησης της αντικανονικής μετανάστευσης, οι οποίες θα μπορούσαν γρήγορα να κλιμακωθούν.

Επιπρόσθετα, γίνεται αναφορά στον αυξανόμενο γεωπολιτικό ανταγωνισμό στην Αφρική, όπου παρατηρείται αυξημένη παρουσία παγκόσμιων και περιφερειακών δρώντων, ορισμένοι εκ των χρησιμοποιούν δυνάμεις ατάκτων σε ζώνες αστάθειας, υπονομεύοντας τις διεθνείς προσπάθειες για ειρήνη και σταθερότητα, αποσταθεροποιώντας την πολιτική και οικονομική κατάσταση των χωρών αυτών και συνεργώντας εντέλει σε παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Παρά ταύτα, η εξωτερική δράση της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των μη στρατιωτικών και στρατιωτικών αποστολών και επιχειρήσεων, οφείλει να συμβάλει ενεργά στη χειραφέτηση των γυναικών και την πρόληψη και αντιμετώπιση της σεξουαλικής και έμφυλης βίας σε περιβάλλοντα συγκρούσεων και μετά από αυτές, με βάση τα δικαιώματα και τις διαφορετικές ανάγκες των γυναικών, των ανδρών, των κοριτσιών και των αγοριών.

⁶ Στο ίδιο, σ. 5, 7, 41 και 43.

Τέλος, ως γενική δράση της ΕΕ τονίζεται η συστηματική ενσωμάτωση της διάστασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της διάστασης του φύλου σε όλες τις μη στρατιωτικές και στρατιωτικές δράσεις ΚΠΑΑ και η αύξηση του αριθμού των γυναικών σε όλες τις θέσεις, συμπεριλαμβανομένων των ηγετικών αξιωμάτων. Παράλληλα, έως το 2023, η ΕΕ επιθυμεί να ενισχύσει το δίκτυο συμβούλων σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και φύλου σε αποστολές και επιχειρήσεις ΚΠΑΑ. Επίσης, η Ένωση θα επιδιώξει την ενίσχυση της αντίδρασης της ως προς την πρόληψη και καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Μέσω της χρήσης των εργαλείων της ΚΠΑΑ, θα υποστηρίξει τις χώρες-εταίρους, με διπλωματικές δεσμεύσεις και πολιτικό διάλογο, προσπάθειες σταθεροποίησης, προγράμματα για την πρόληψη και την αντιμετώπιση του βίαιου εξτρεμισμού και συνεργασίες στον τομέα του κράτους δικαίου, προάγοντας παράλληλα τον πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Περαιτέρω, η ΕΕ δεσμεύεται ότι θα εντείνει τις προσπάθειες στήριξης πρωτοβουλιών υπό αφρικανική ηγεσία που θα συμβάλουν στην ειρήνη και την ασφάλεια στην αφρικανική ήπειρο, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται επιχειρήσεις προώθησης της εφαρμογής του Πλαισίου συμμόρφωσης της Αφρικανικής Ένωσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Τέλος, στο παρόν πολιτικό κείμενο αναγνωρίζεται η αναγκαιότητα βελτίωσης της σύνδεσης μεταξύ της παροχής στρατιωτικής βοήθειας, και της μεταρρύθμισης του τομέα της ασφάλειας, του σεβασμού του κράτους δικαίου, του διεθνούς δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ενίσχυσης του δημοκρατικού ελέγχου και της ικανότητας αντιμετώπισης υβριδικών απειλών.

2.2.3. Σύνορα και ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex)⁷

Όπως αναφέρεται στη Στρατηγική Πυξίδα, απαιτείται μεγαλύτερη συνεργασία μεταξύ της ΚΕΠΠΑ και των φορέων της ΕΕ που δραστηριοποιούνται στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, όπως είναι η Europol, η Eurojust, η Cerpil και ο Frontex⁸. Αυτή η συνέργεια θα διευκολύνει την κοινή αντιμετώπιση των προκλήσεων που αφορούν στον τομέα της ασφάλειας. Οι εμπειρίες της Λιβύης, της Ουκρανίας, του Σαχέλ και της ναυτικής επιχείρησης στην Μεσόγειο δύνανται να αξιοποιηθούν για τον σκοπό αυτό.

⁷ Η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (Frontex) αποτελεί Οργανισμό της ΕΕ αρμόδιο «για τη διασφάλιση της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση αυτών, με πλήρη συμμόρφωση προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, και τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της ενωσιακής πολιτικής σε θέματα επιστροφής. Ο παρών κανονισμός αντιμετωπίζει τις μεταναστευτικές προκλήσεις και τις εν δυνάμει μελλοντικές προκλήσεις και απειλές στα εξωτερικά σύνορα. Διασφαλίζει την επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου εσωτερικής ασφάλειας εντός της Ένωσης, με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και παράλληλη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων μέσα στην Ένωση. Συμβάλλει στον εντοπισμό, την πρόληψη και την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος στα εξωτερικά σύνορα» (άρθρο 1 Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896).

⁸ Ο.π., σ. 16.

Η ως άνω συνέργεια θα περιλαμβάνει την διαμόρφωση κοινής αντίληψης της κατάστασης και ειδικά προσαρμοσμένες διαδοχικές ή ενισχυτικές αποστολές. Ταυτόχρονα, πρέπει να στηριχθεί στην ενίσχυση της συνεργασίας με εθνικούς φορείς στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων.

Ως προς τα ζητήματα των συνόρων, το εν λόγω κείμενο πολιτικής αναφέρει ότι η ΕΕ περιβάλλεται από αστάθεια και συγκρούσεις και αντιμετωπίζει πόλεμο στα σύνορα της. Το περιβάλλον αυτό ευνοεί την ανάπτυξη πολλαπλών απειλών κατά της ευρωπαϊκής ασφαλείας, στις οποίες περιλαμβάνεται και η εργαλειοποίηση της αντικανονικής μετανάστευσης, όπως προαναφέρθηκε. Η ΕΕ εκτιμά ότι οι εν λόγω απειλές υπονομεύουν την ασφάλειά της στα νότια και ανατολικά της σύνορα, καθώς και πέραν αυτών και απαιτούν μία ολοκληρωμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση σοβαρών κρίσεων⁹.

Αυτές οι προκλήσεις ανέδειξαν τη σημασία της διάσωσης και απομάκρυνσης των πολιτών, σε περίπτωση κινδύνου, εκτός των συνόρων της ΕΕ. Επίσης, τόνισαν τον ρόλο των ενόπλων δυνάμεων, εν μέσω πολύπλοκων κρίσεων. Ακόμα, η ΕΕ παραδέχεται ότι είναι απαραίτητη η βέλτιστη προετοιμασία για την αντιμετώπιση ταχέως αναδυόμενων προκλήσεων. Για το λόγο αυτό, αποσκοπεί στην ενίσχυση της ικανότητας διάσωσης και απομάκρυνσης των πολιτών της, όταν κινδυνεύουν και βρίσκονται εκτός συνόρων.

2.2.3.1. Εξωτερική δράση του Frontex

Ο Frontex λειτουργεί με βάση την Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων, έννοια που συνίσταται στον συνολικό σχεδιασμό της διαχείρισης συνόρων και μετανάστευσης, από την πρώτη είσοδο του υπηκόου τρίτης χώρας, μη Κ-Μ της ΕΕ, στον Ενιαίο Χώρο Σένγκεν, μέχρι την στιγμή της επιστροφής του στην χώρα προέλευσης ή διέλευσης. Ως εκ τούτου, άμεσα διαφαίνεται η αναγκαιότητα ανάπτυξης εξωτερικής δράσης από πλευράς Οργανισμού, προκειμένου να φέρει εις πέρας την αποστολή του¹⁰.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το αιτιολογική σκέψη υπ' αριθμόν 11 του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896¹¹, προβλέπεται ότι η Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων, που βασίζεται στο μοντέλο ελέγχου τεσσάρων ζωνών, περιλαμβάνει μέτρα σε τρίτες χώρες, γειτονικές και μη, έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, ανάλυση κινδύνου, μέτρα εντός του Χώρου Σένγκεν και στον τομέα των επιστροφών.

⁹ Όταν συντασσόταν η Πυξίδα, ενδεικτικά παραδείγματα μειζόνων κρίσεων είχαν παρουσιασθεί η πανδημία και η κατάσταση στο Αφγανιστάν. Πλέον, μετά βεβαιότητας, μπορεί να τεθεί το ζήτημα της Ουκρανίας.

¹⁰ Δέον όπως επισημανθεί ότι, αν και η εξωτερική δράση του Οργανισμού περιλαμβάνει και τη συνεργασία με άλλους Οργανισμούς και θεσμούς, σε αυτό το κεφάλαιο θα εστιάσουμε στην συνεργασία με τρίτες χώρες, τόσο λόγω της σημασίας τους για την βέλτιστη διαχείριση συνόρων και μετανάστευσης όσο και διότι σε αυτή τη συνεργασία διαφαίνονται οι πτυχές προώθησης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, μέσω του Frontex.

¹¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Νοεμβρίου 2019 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624.

Επιπρόσθετα, πάλι στην αιτιολογική σκέψη υπ' αριθμόν 87 ιδίου Κανονισμού αναφέρεται ότι η συνεργασία με τις τρίτες χώρες αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της Ευρωπαϊκής Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Συνόρων, δεδομένου ότι ενισχύει την ανταλλαγή πληροφοριών, την ανάλυση κινδύνου και τη διευκόλυνση των επιστροφών, ενώ ταυτόχρονα υποστηρίζει τις τρίτες χώρες στον τομέα της διαχείρισης συνόρων και μετανάστευσης περιλαμβάνοντας και την ανάπτυξη του Μόνιμου Σώματος του Frontex σε αυτές. Με αυτόν τον τρόπο επιτρέπει, μεταξύ άλλων, την αποτελεσματική διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ.

Στις αιτιολογικές σκέψεις υπ' αριθ. 101 και 102 φανερώνονται και άλλες πτυχές της συνεργασίας με τρίτες χώρες, όπως είναι ο τομέας των επιστροφών. Ειδικότερα, τονίζεται ότι για την εφαρμογή των αποφάσεων επιστροφών, ο Οργανισμός ενδέχεται να μεταφέρει προσωπικά δεδομένα των υπό επιστροφή προσώπων σε τρίτες χώρες. Ωστόσο, δεν είναι πάντα εφικτό να διασφαλιστεί ότι οι τρίτες χώρες συμμορφώνονται συστηματικά με την υποχρέωση του διεθνούς δικαίου να δέχονται εκ νέου τους υπηκόους τους. Πάντως, οι συμφωνίες επιστροφών, μεταξύ της Ένωσης και των Κ-Μ περιλαμβάνουν πρότυπα διαφύλαξης των προσωπικών δεδομένων¹².

Στα άρθρα 71 επόμενα του Κανονισμού 2019/1896, περιγράφεται η μορφή συνεργασίας που μπορούν να αναπτύξουν τόσο τα Κ-Μ όσο και ο Οργανισμός με τις τρίτες χώρες. Ειδικότερα, προβλέπεται η παροχή τεχνικής και επιχειρησιακής συνδρομής στις τρίτες χώρες, εντός του πλαισίου της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, περιλαμβάνοντας εχέγγυα για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των προσωπικών δεδομένων και της τήρησης της αρχής της μη επαναπροώθησης. Ο Οργανισμός και τα Κ-Μ καλούνται να συμμορφώνονται με το ενωσιακό κεκτημένο, ακόμα και στην περίπτωση όπου η συνεργασία με τις τρίτες χώρες λαμβάνει χώρα στο έδαφος των τελευταίων. Στο άρθρο 73 παρ. 2 προβλέπεται ότι ο Οργανισμός πρέπει να λειτουργεί εντός του πλαισίου της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, με έμφαση στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των προσωπικών δεδομένων, της αρχής της μη επαναπροώθησης, της απαγόρευσης της αυθαίρετης κράτησης και της απαγόρευσης των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Για το σκέλος αυτό δύναται να αξιοποιηθεί το εργαλείο των αποστολών ΚΕΠΠΑ, σύμφωνα και με το άρθρο 68 παρ. 1 περίπτωση j του Κανονισμού.

Ένα πολύ σημαντικό στοιχείο που περιλαμβάνεται στην παράγραφο 3 του άρθρου 73 είναι η δυνατότητα ανάπτυξης επιχειρησιακών δράσεων διαχείρισης συνόρων από τον Οργανισμό σε τρίτη χώρα. Μάλιστα, τα μέλη του Μόνιμου Σώματος του Frontex που αναλαμβάνουν επιχειρησιακή δράση

¹² Η μεταφορά προσωπικών δεδομένων καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεδομένου ότι άπτεται ενός ουσιώδους δικαιώματος των υπηκόων τρίτων χωρών που διαβιούν στην ΕΕ, ασχέτως καθεστώτος τους, το οποίο είναι ευχερές να παραβιασθεί κατά την ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών με τρίτες χώρες. Για το λόγο αυτό, στην αιτιολογική σκέψη υπ' αριθμόν 102 του Κανονισμού προβλέπεται ότι η οποιαδήποτε μεταφορά προσωπικών δεδομένων από τα Κ-Μ σε τρίτες χώρες θα πρέπει να υλοποιείται σε συμφωνία με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 και την Οδηγία (ΕΕ) 2016/680.

δύνανται να ασκήσουν και εκτελεστικές εξουσίες. Στην πράξη, ο ρόλος τους αναβαθμίζεται από απλώς επικουρικός στην δυνατότητα να επιτηρούν ή να ελέγχουν τα σύνορα της τρίτης χώρας, ακόμα και χωρίς τη συνοδεία αξιωματούχων των εθνικών αρχών. Σε αυτή την περίπτωση, προηγείται η σύναψη μίας Συμφωνίας Καθεστώτος (Status Agreement) μεταξύ της ΕΕ και της τρίτης χώρας, επί τη βάση του άρθρου 218 της ΣΛΕΕ. Η Συμφωνία Καθεστώτος προβλέπει τον σκοπό της επιχείρησης, ζητήματα σχετικά με την αστική και ποινική ευθύνη των μελών των ομάδων, τα καθήκοντα και τις εξουσίες τους, καθώς και πρακτικά μέτρα, σχετικά με το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η Συμφωνία Καθεστώτος διασφαλίζει ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα προστατεύονται πλήρως, κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων, προβλέποντας παράλληλα και τη λειτουργία ενός μηχανισμού υποβολής καταγγελιών στο πεδίο, ακόμα και από τον μετανάστη (Complaint Mechanism). Τέλος, επιφυλάσσεται συμβουλευτικός ρόλος στον Ευρωπαϊό Επόπτη Προστασίας Δεδομένων, σχετικά με την ασφαλή μετάδοση των προσωπικών δεδομένων στις τρίτες χώρες.

Πέραν των Συμφωνιών Καθεστώτος, που αφορούν στην ανάληψη επιχειρησιακής δράσης σε τρίτες χώρες, ο Οργανισμός δύναται να αναπτύσσει και άλλου είδους συμφωνίες με τις τελευταίες, οι οποίες καλούνται Συμφωνίες Συνεργασίας (Working Arrangements). Με τη σειρά τους οι τρίτες χώρες πρέπει να συμμορφώνονται με το ενωσιακό δίκαιο και πολιτική, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 76 Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896. Οι προαναφερθείσες συμφωνίες αφορούν σε λοιπούς τομείς συνεργασίας, περιλαμβάνοντας προβλέψεις, σχετικά με την ανταλλαγή ευαίσθητων πληροφοριών, τη συνεργασία στο πλαίσιο της προσυνοριακής εικόνας της κατάστασης, την τοποθέτηση συνδέσμων, την συμμετοχή εμπειρογνομόνων τρίτων χωρών με καθεστώς παρατηρητή σε δράσεις του Frontex στα Κ-Μ, την υλοποίηση εκπαιδευτικών δράσεων κ.ο.κ¹³. Επίσης, ο Οργανισμός συμβάλλει στην υλοποίηση της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης στις επιστροφές, εντός του πλαισίου της εξωτερικής δράσης της ΕΕ και του παρόντος Κανονισμού. Ωστόσο, δέον να σημειωθεί ότι οι εν λόγω Συμφωνίες Συνεργασίας δεν διαθέτουν νομική δεσμευτικότητα και οι χώρες που τις συνάπτουν δεν θεωρείται ότι δεσμεύονται από ορισμένη διεθνή υποχρέωση¹⁴. Αποτελούν με άλλα λόγια, κείμενα πολιτικής συνεννόησης με επιχειρησιακό χαρακτήρα.

Την χώρα μας ενδιαφέρει ιδιαίτερος η συνεργασία που έχει αναπτύξει ο Frontex με τις χώρες των Βαλκανίων¹⁵. Σε αυτό το πλαίσιο σημειώνονται τα εξής:

¹³ Ένα παράδειγμα Συμφωνίας τύπου Working Arrangement αποτελεί η αντίστοιχη Συμφωνία με την Αλβανία, που μπορεί να αναζητηθεί στον ακόλουθο σύνδεσμο: <https://prd.frontex.europa.eu/document/albania-working-arrangement/>

¹⁴ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 6 (legal status) ανωτέρω Συμφωνίας Συνεργασίας του Frontex με την Αλβανία.

¹⁵ Παρόλα αυτά, η ΕΕ αποδίδει μεγαλύτερο ενδιαφέρον στις χώρες της Αφρικής, που τίθενται ως προτεραιότητα δεδομένων των ροών που κατευθύνονται προς την Κεντρική και Βόρεια Ευρώπη προερχόμενες από τις αφρικανικές χώρες, αλλά και λόγω του πρώην αποικιακού παρελθόντος που προλειαίνει το έδαφος για περαιτέρω συνεργασίες. Υπό αυτό το πρίσμα, ιδιαίτερη έμφαση δίνει ο Οργανισμός στην συνεργασία με την Μαυριτανία, τον Νίγηρα και τη Σενεγάλη. Με αυτές τις χώρες, επιδιώκεται η σύναψη συμφωνιών τύπου Working Arrangement και δευτερευόντως Status Agreement, με στόχο την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών, την βελτίωση της διαχείρισης συνόρων και την ενίσχυση των επιστροφών, με τη συνδρομή του Frontex. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Frontex έχει εγκαταστήσει πυρήνα Ανάλυσης Κινδύνου της Κοινότητας Πληροφοριών Αφρική-Frontex (AFIC) στη Σενεγάλη. Τέλος, ο Οργανισμός έχει αναπτύξει συμφωνίες τύπου Working Arrangement με Αλβανία, Γεωργία, Λευκορωσία, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Κόσοβο (η αναφορά σε αυτό δεν

1. Με την Αλβανία ο Frontex έχει συνάψει Συμφωνία Καθεστώτος (Status Agreement) από το 2019, ενώ επιχειρησιακές δράσεις έχουν ξεκινήσει από το 2020 στο έδαφος της εν λόγω τρίτης χώρας.

2. Με τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη έχει ξεκινήσει η διαβούλευση για τη σύναψη Συμφωνίας Καθεστώτος το 2019, η οποία όμως δεν ολοκληρώθηκε. Ωστόσο, έχει συναφθεί Συμφωνία Συνεργασίας (Working Arrangement) από το 2009, η οποία και υλοποιείται απρόσκοπτα.

3. Με τη Βόρεια Μακεδονία έχει συναφθεί τόσο Συμφωνία Συνεργασίας το 2009 όσο και Συμφωνία Καθεστώτος το 2022. Ωστόσο, επί του παρόντος δεν έχει λάβει χώρα επιχειρησιακή δράση του Frontex στο έδαφός της.

4. Με το Μαυροβούνιο η ΕΕ έχει συνάψει Συμφωνία Καθεστώτος το 2016 και αναπτύσσεται ήδη επιχειρησιακή δράση του Frontex στα εδάφη του.

5. Η Σερβία διαθέτει Συμφωνία Συνεργασίας με τον Frontex από το 2009, ενώ έχει κυρώσει Συμφωνία Καθεστώτος από το 2021, χωρίς ωστόσο να έχουν αναπτυχθεί Κοινές Επιχειρήσεις του Οργανισμού στα εδάφη της.

6. Το Κόσοβο, αν και δεν αναγνωρίζεται από την Ελλάδα, διαθέτει Συμφωνία Συνεργασίας με τον Frontex από το 2016.

Εξ αυτών των άρθρων και των προβλέψεων του Κανονισμού συνάγεται ο αναβαθμισμένος ρόλος του Frontex στην εξωτερική και μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, η σημασία που αποδίδεται στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εξωτερική δράση στους τομείς διαχείρισης συνόρων και μετανάστευσης και το γεγονός ότι από την προστασία αυτή εξαρτάται ουσιαστικά η συνεργασία της ΕΕ με τις τρίτες χώρες. Παράλληλα, ο Frontex μπορεί να θεωρηθεί ως ένα εργαλείο, τόσο προώθησης της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης όσο και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις τρίτες χώρες, στοιχείο που έχει καταστεί πλέον προαπαιτούμενο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, χωρίς το οποίο δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί το πλαίσιο συνεργασιών που επιδιώκει.

Υπό το φως των ανωτέρω, καθίσταται αμοιβαία επωφελής η ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης των δραστηριοτήτων του Frontex, ιδίως σε περιοχές ενδιαφέροντος για την Ελλάδα, όπως είναι η Ασία και τα Βαλκάνια. Εκτιμούμε, ωστόσο, ότι θα ήταν χρήσιμο να διερευνηθούν οι δυνατότητες ενίσχυσης της συνεργασίας και των δράσεων με την Τουρκία, ως βασική χώρα προέλευσης και διέλευσης μικτών ροών μετανάστευσης προς την Ελλάδα. Αν και ο Οργανισμός διαθέτει Συμφωνία Συνεργασίας με την εν λόγω χώρα και έχει τοποθετήσει σύνδεσμο στο έδαφός της, εντούτοις η συνεργασία και ροή πληροφοριών προς την ΕΕ είναι ισχνά.

συνεπάγεται αναγνώριση από πλευράς Ελλάδος), Βόρεια Μακεδονία, Αζερμπαϊτζάν, Τουρκία, Αρμενία, Νιγηρία, Καναδά, Μαυροβούνιο, Πράσινο Ακρωτήριο, Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, Σερβία, Μολδαβία, Ουκρανία και Ρωσία.

3. Νομικές και Πολιτικές Όψεις του Χώρου Δικαιοσύνης Ελευθερίας και Ασφάλειας

3.1. Παράγοντες διαμόρφωσης της στάσης της Ευρώπης ως προς το μεταναστευτικό

Ως προς την σχέση της Ευρώπης με το μεταναστευτικό, οφείλουμε να επισημάνουμε ορισμένες συνιστώσες. Δεδομένης της υπογεννητικότητας στην ευρωπαϊκή ήπειρο, η μαζική εισροή μεταναστών αποτελεί την πιο απτή άμεση λύση για την ενίσχυση του πληθυσμού. Ωστόσο, λόγω εγγύτητας, το μεγαλύτερο μέρος των μεταναστών προέρχεται από μουσουλμανικές χώρες, γεγονός που προκαλεί αρνητισμό στην Ευρώπη, για -3- κυρίως λόγους: (α) τον φόβο μαζικού εξισλαμισμού και αλλοίωσης του ευρωπαϊκού πολιτισμού, (β) τον φόβο ριζοσπαστικοποίησης και έξαρσης της ισλαμικής τρομοκρατίας και (γ) το γεγονός ότι συχνά οι μουσουλμανικές κοινότητες στην Ευρώπη είναι υποβαθμισμένες και προβληματικές. Ως εκ τούτου, τα ευρωπαϊκά κράτη επιδιώκουν να περιορίσουν την εισροή νέων μουσουλμάνων μεταναστών¹⁶.

Επιπρόσθετα, αν και η ΕΕ επιθυμεί να επιδεικνύει ενότητα, η πολιτική της ενοποίηση δεν έχει προχωρήσει, γεγονός που καθίσταται εμφανές. Αν και είναι ανθεκτική στις κρίσεις, όπως φάνηκε περίτρανα στην περίπτωση της πανδημίας, εντούτοις κάθε κρίση επιτρέπει να αναδεικνύονται οι αντίρροπες τάσεις στους κόλπους της. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της μεταναστευτικής κρίσης του 2015, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του Ενιαίου Χώρου Σένγκεν και η «στοχοποίηση» της Ελλάδας για αναποτελεσματική φύλαξη συνόρων επέτρεπαν να ακουστούν εκ νέου απόψεις περί μικρότερου Χώρου Σένγκεν και διαχωρισμού αναπτυγμένου ευρωπαϊκού πυρήνα, που θα συνεχίζει την ενοποίηση, και ευρωπαϊκής περιφέρειας που θα κινείται με χαμηλότερες ταχύτητες, εξαρτημένα.

Οι Ευρωπαίοι εταίροι της Ελλάδας στην ΕΕ εμφανίζονται να έχουν δύο μέτρα και δύο σταθμά ως προς το μεταναστευτικό, όπως φάνηκε στην περίπτωση των προσφύγων της Ουκρανίας. Η υποδοχή τους και η βοήθεια των Κ-Μ που δέχθηκαν τα πρώτα κύματα (Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία, Ουγγαρία) ήταν αξιοπρόσεκτες εν αντιθέσει με τα κύματα Συρίων που κατέκλυσαν την Ελλάδα. Από απόσταση ασφαλείας, η Ελλάδα κατακρίθηκε για το γεγονός ότι δεν προστάτευσε επαρκώς τα σύνορά της, απειλώντας την βιωσιμότητα του Ενιαίου Χώρου Schengen.

Η Ελλάδα ωστόσο υφίστατο δυσανάλογη πίεση σε σχέση με τα οικονομικά της δεδομένα, ώστε να είναι σε θέση να συγκρατεί αποτελεσματικά τις παράνομες ροές μεταναστών. Τα Κ-Μ της Βόρειας Ευρώπης, αν και γνώριζαν ότι το “σφράγισμα” των συνόρων είναι πρακτικά αδύνατο, εκτός εάν ασκηθεί

¹⁶ Παπασωτηρίου Χαράλαμπος, *Η διεθνής πολιτική στον 21^ο αιώνα*, Αθήνα, 2009, Ποιότητα, σ. 239-240.

πίεση στην Τουρκία, επέμεναν να ασκούν κριτική στην Ελλάδα, προκειμένου να ικανοποιούν την εσωτερική τους κοινή γνώμη και τους ισχυρούς κύκλους προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

3.2. Προκλήσεις και απειλές στα σύνορα

3.2.1 «Εργαλειοποίηση» μεταναστευτικού: από την Τουρκία του 2020 στην Λευκορωσία του 2021

Πέραν των προκλήσεων που αναλύονται στην Στρατηγική Πυξίδα (βλ. προηγούμενο Κεφάλαιο), το τελευταίο χρονικό διάστημα, αρχής γενομένης από το θέρος του 2021, ξεκίνησε να παρατηρείται μία έντονη μεταναστευτική πίεση στα ανατολικά χερσαία σύνορα του Ενιαίου Χώρου Σένγκεν. Την πίεση υποδαύλισε η Λευκορωσία, ως αντίποινα στα περιοριστικά μέτρα που θέσπισε η ΕΕ εναντίον της, μετά τις πολιτικές αναταράξεις που έλαβαν χώρα τον Ιούνιο του 2021. Το Μινσκ οργάνωνε πτήσεις και εσωτερικές μετακινήσεις για να διευκολύνει τη διέλευση μεταναστών με προορισμό την ΕΕ, αρχικά προς Λιθουανία και στη συνέχεια προς Λετονία και Πολωνία. Επιπλέον, χρησιμοποιούσε μη επανδρωμένα αεροσκάφη στα σύνορα, προκειμένου να εντοπίζει τις πλέον ευνοϊκές τοποθεσίες, από όπου οι μετανάστες θα μπορούσαν να διασχίσουν τα σύνορα με την Πολωνία, χωρίς να γίνονται αντιληπτοί.

Ουδείς ανέμενε ότι οι Βαλτικές χώρες θα βίωναν καταστάσεις αντίστοιχες με αυτές που διαχειρίστηκε η Ελλάδα το 2020 και το 2021, όπου ένα αυταρχικό καθεστώς χρησιμοποίησε το μεταναστευτικό ως εργαλείο αποσταθεροποίησης της ΕΕ. Πολλώ δε μάλλον, επειδή το ζήτημα της διοχέτευσης μεταναστευτικών ροών από καθεστώτα τύπου Λευκορωσίας και Τουρκίας, πέραν της «υβριδικής επίθεσης» που συνιστά, για λόγους προώθησης στόχων εξωτερικής πολιτικής, επηρεάζει και την επιβίωση του Ενιαίου Χώρου Σένγκεν, ο οποίος πλήττεται από τις καλούμενες ανεξέλεγκτες «δευτερογενείς μετακινήσεις», όταν τα Κ-Μ πρώτης γραμμής, δεν δύνανται να τις ανασχέσουν. Κατέστη έτσι αντιληπτό ότι οιοδήποτε Κ-Μ μπορεί να βρεθεί σε ανάλογη θέση, όταν συνορεύει με ένα αναθεωρητικό και αυταρχικό κράτος, ενώ ταυτόχρονα η ΕΕ δεν δύναται να αντιδράσει με ενιαίο και ταχύ τρόπο.

Οφείλουμε να επισημάνουμε ότι η εργαλειοποίηση του μεταναστευτικού ως υβριδική επίθεση παραβιάζει και διεθνείς κανόνες, όπως εκείνους που απορρέουν από τη Διεθνή Σύμβαση για το Διεθνικό Οργανωμένο Έγκλημα (Πρωτόκολλο κατά της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών), εφόσον τα κράτη αποφασίζουν να μην ελέγχουν το έδαφός τους για την αντιμετώπιση των παράνομων δικτύων που δρουν σε αυτό και επηρεάζουν γειτονικές χώρες. Επιπρόσθετα, παραβιάζει και την αρχή της μη επέμβασης

στις υποθέσεις των άλλων κρατών (άρθρο 2 παρ. 7 ΚΧΟΗΕ), εφόσον αποσκοπεί στην αποσταθεροποίησή τους και τον επηρεασμό των πολιτικών τους υποθέσεων¹⁷.

«Τα κράτη-μέλη της ΕΕ πρέπει να συντονίσουν τις προσπάθειες τους, προκειμένου να αποτραπούν μελλοντικές μεταναστευτικές κρίσεις, όπως αυτές που αντιμετώπιζε η Ελλάδα εδώ και αρκετά χρόνια από το 2015 και όπως βίωσαν πρόσφατα η Λιθουανία και η Πολωνία», ανέφερε ο Υπουργός Μετανάστευσης και Ασύλου, Νότης Μηταράκης, μετά το πέρας της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης για την Προστασία των Συνόρων, που διεξήχθη τον Ιανουάριο του 2022 στο Βίλνιους της Λιθουανίας και στην οποία συμμετείχε¹⁸.

Η ΕΕ επιχείρησε να αντιμετωπίσει την κατάσταση στα ανατολικά χερσαία σύνορα, μέσω ενισχυμένων ελέγχων, οι οποίοι έφεραν μόνο βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα. Την 01.12.2021 εκδόθηκε πρόταση Απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σχετικά με τα προσωρινά έκτακτα μέτρα¹⁹ που θα αναλάμβανε η ΕΕ υπέρ της Λετονίας, της Λιθουανίας και της Πολωνίας, με την ενεργοποίηση του Άρθρου 78 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, ως απάντηση στην «εργαλειοποίηση» των μεταναστών στα εξωτερικά σύνορα.

Στο ανωτέρω έγγραφο, η ΕΕ χρησιμοποίησε ένα αποφασιστικό και “σκληρό” λεκτικό, μη σύνηθες για το άλλως ήπιο προφίλ των Βρυξελλών. Τόνισε ότι η ΕΕ δεν θα δεχθεί καμία απόπειρα τρίτων χωρών να «εργαλειοποιήσουν» το μεταναστευτικό, για πολιτικούς σκοπούς. Χαρακτήρισε μάλιστα ως «υβριδική επίθεση» την «εργαλειοποίηση», που μαρτυρά ότι επιχειρείται η δημιουργία παρατεταμένης κρίσης, στο πλαίσιο μίας ευρύτερης συντονισμένης προσπάθειας αποσταθεροποίησης της ΕΕ και υπονόμευσης της κοινωνίας και των βασικών της θεσμών. Πέραν του ότι η ΕΕ αντέδρασε συντονισμένα απέναντι στην κοινή απειλή, με πολιτικά, οικονομικά και επιχειρησιακά μέσα, πρόσφερε επίσης ένα ανέλπιστο δώρο στην Ελλάδα, με πολλαπλά μηνύματα.

Αν και δεν υπήρξε αντίστοιχης έκτασης κινητοποίηση απέναντι στην Τουρκία στα γεγονότα Φεβρουαρίου-Μαρτίου 2020, ίσως επειδή εντέλει δεν υπήρξαν παράνομες διελύσεις, αλλά οι μετανάστες αποτέλεσαν μέσο πολιορκίας των ελληνικών συνόρων, καθώς και επειδή η πίεση ασκήθηκε μόνο σε μία χώρα και όχι άμεσα σε τρεις, όπως στην περίπτωση της Λευκορωσίας, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, σε Δελτίο Τύπου «άδραξε την ευκαιρία» να αναφέρει ότι *«τα γεγονότα των τελευταίων μηνών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ με τη Λευκορωσία, μετά από παρόμοια περιστατικά στα σύνορα ΕΕ-Τουρκίας στον Έβρο το 2020, δείχνουν ότι η εργαλειοποίηση του μεταναστευτικού μπορεί*

¹⁷ Σαράντη Βασιλική, “Η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης ως υβριδική απειλή: ματιές από την σκοπιά του διεθνούς δικαίου”, *Νομική Επιθεώρηση Ενόπλων Δυνάμεων*, Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας, Τεύχος 1, σ. 107-108.

¹⁸ Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Δελτίο Τύπου, 21.01.2022, διαθέσιμο στο <https://migration.gov.gr/n-mitarakis-apo-vilnioys-i-e-e-echei-chersaia-kai-thalassia-synora-ayta-den-mporoy-n-na-diaforopoioutai-analoga-me-ti-fysi-i-tin-topografia-toys-alla-prepei-na-antimetopizontai-os-mia-p/>

¹⁹ Πρόταση Απόφασης COM (2021) 752 του Συμβουλίου σχετικά με προσωρινά έκτακτα μέτρα υπέρ της Λετονίας, της Λιθουανίας και της Πολωνίας, 01.12.2021.

πλέον να εμφανιστεί από κάθε κατεύθυνση, καθώς οι λαθροδιακινητές μπορούν να χρησιμοποιήσουν εναλλακτικές διαδρομές και να επωφεληθούν από (γεω)πολιτικούς ανταγωνισμούς»²⁰.

Αξίζει να αναφερθεί η στάση της Λιθουανίας όλο αυτό το διάστημα, η οποία για την αντιμετώπιση της κατάστασης των αθρόων μεταναστευτικών ροών, εφάρμοσε μέτρα «ανήκουστα», τα οποία, κατά την άποψή μας, θα είχαν «στοχοποιήσει» την Ελλάδα, εάν εφαρμόζονταν στον Έβρο, όπως την πρόβλεψη με εσωτερικό νόμο της πρακτικής των απωθήσεων (push-backs), κατά χρονικές περιόδους κήρυξης της χώρας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Παράλληλα, το Βίλνιους τάχθηκε υπέρ της έγκρισης χρηματοδότησης εκ μέρους της Επιτροπής για την ανύψωση φράκτη, της χορήγησης επιπρόσθετης οικονομικής βοήθειας και επίδειξης μεγαλύτερης αλληλεγγύης εκ μέρους της ΕΕ προς τα Κ-Μ πρώτης γραμμής, ανατολικά και νότια και της αναγκαιότητας διάκρισης μεταξύ προσφύγων και οικονομικών μεταναστών.

Με λίγα λόγια, μία χώρα μικρότερη της Ελλάδας κατόρθωσε να αναλάβει δράση σε σύντομο χρονικό διάστημα, σε πολιτικό και επιχειρησιακό επίπεδο, να διεθνοποιήσει μία κρίση στα σύνορα και να αντλήσει οφέλη, όπως πολιτική/επιχειρησιακή/επικοινωνιακή υποστήριξη, παρέχοντας μαθήματα πολύ χρήσιμα για την ενίσχυση του διπλωματικού κεφαλαίου και της δικής μας χώρας.

3.2.2. Επιτήρηση και έλεγχος συνόρων-Προστασία εξωτερικών συνόρων Ενιαίου Χώρου Σένγκεν

Η προστασία των συνόρων εξακολουθεί να εμπίπτει στην σφαίρα των εθνικών αρμοδιοτήτων των Κ-Μ της ΕΕ. Σε αυτή την βάση εδράζεται ευρύτερα ένα σύνολο διοικητικών και ποινικών αρμοδιοτήτων, που καλούνται διάφοροι φορείς και Αρχές να φέρουν εις πέρας σε εθνικό επίπεδο. Από τον εντοπισμό και σύλληψη των παρανόμως εισερχομένων στην εθνική επικράτεια προσώπων έως την παροχή διεθνούς προστασίας και τις επιστροφές, τα Κ-Μ έχουν διαμορφώσει ένα σύνολο διαδικασιών, δομών και αρμοδιοτήτων, απόλυτα συνδεδεμένων με την κρατική κυριαρχία.

Αυτά τα δεδομένα περιλαμβάνονται στον Κανονισμό 2019/1896 του Frontex, όπου διαφαίνεται ξεκάθαρα ο επικουρικός ρόλος των αξιωματούχων του Οργανισμού, σε δράσεις προστασίας συνόρων (Α 7 παρ. 1 Κανονισμού 2019/1896). Η κατάσταση αυτή αποτυπώνει την ενωσιακή αρμοδιότητα, η οποία παραμένει συντρέχουσα, ως προς τα ζητήματα φύλαξης συνόρων, εστιάζοντας στους ελέγχους στα νομοθετημένα συνοριακά σημεία²¹.

²⁰ Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Δελτίο Τύπου, 20.01.2022, διαθέσιμο στο <https://migration.gov.gr/syndiorganotria-chora-sti-diaskepsi-gia-tin-prostasia-ton-synoron-i-ellada/>

²¹ Βλ. και Σαράντη Βασιλική, «Όψεις της προστασίας των συνόρων στην Ε.Ε.: από το Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου στη νέα Στρατηγική Σένγκεν», *Γραπτή αποτύπωση της εισήγησης στο Συμπόσιο Ρόδου-Καστελόριζου της Ελληνικής Εταιρείας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων*, «Σύνορα: διεθνείς, ευρωπαϊκές και εθνικές διαστάσεις», (11-13 Σεπτεμβρίου 2021).

Ακριβώς εξ αυτής της συντρέχουσας αρμοδιότητας, που προέρχεται, αφενός από την κρατική αρμοδιότητα των Κ-Μ, αφετέρου από την αδυναμία της να εξασφαλίσει σε υπερ-κρατικό επίπεδο, τις δομές, το προσωπικό και τις διαδικασίες που θα ήταν απαραίτητα, για την ολοκληρωμένη διαχείριση συνόρων, η ΕΕ αρκείται, από επιχειρησιακής άποψης, να επικουρεί τις κρατικές δράσεις και να επιδιώκει, είτε δια της πειθούς (μέσω δράσεων και κονδυλίων) είτε δια της επιβολής (μέσω Κανονισμών), να διαμορφώσει ενιαία πρότυπα διαφύλαξης των συνόρων (εκπαιδεύσεις, υποδομές, δράσεις κ.ο.κ.).

Σε ένα απώτερο πλαίσιο, εάν επιθυμούσε η ΕΕ να αναλάβει τον πλήρη έλεγχο, ήτοι την προστασία (και όχι την διαχείριση) των συνόρων, θα έπρεπε να διαμορφώσει Ενωσιακό Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Ενωσιακή Υπηρεσία Ασύλου, Ενωσιακή Συνοριοφυλακή, καθώς και ενωσιακές δομές προαναχωρησιακής κράτησης, μεταξύ άλλων, σε ένα ενωσιακό έδαφος, χωρίς τριβές με τα Κ-Μ που θα υποδεχθούν τους μετανάστες. Παρά το γεγονός ότι ορισμένες ανάλογες πρωτοβουλίες υφίστανται κατ' όνομα (όπως επί παραδείγματι EUAA και Frontex), δεν δύνανται να αναλάβουν το πλήθος των εθνικών αρμοδιοτήτων, διότι τα Κ-Μ δεν τους παραχωρούν τέτοιας έκτασης εξουσίες. Επί παραδείγματι, ο Frontex εξακολουθεί σε σημαντικό βαθμό να εξαρτάται από τα Κ-Μ για να κατορθώσει να εξεύρει στελέχη κατάλληλα και εκπαιδευμένα, που θα επανδρώσουν το καλούμενο Μόνιμο Σώμα (Standing Corps). Το κάθε Κ-Μ είναι μάλιστα σε θέση να αρνηθεί την ανάπτυξη προσωπικού και μέσω του Οργανισμού στην επικράτειά του. Τέλος, η περαιτέρω διαχείριση των παρανόμως εισερχομένων ή των διακινητών εναπόκειται στο Κ-Μ, στο οποίο παραδίδονται οι εντοπισθέντες, μετά το πέρας των Κοινών Επιχειρήσεων του Frontex.

Κατόπιν αυτού, θα ήταν σκόπιμο να προσδιορισθούν κοινώς αποδεκτά και εναρμονισμένα με την ευρύτερη ενωσιακή νομοθεσία (περιλαμβανομένων των θεμελιωδών δικαιωμάτων) μέτρα. Ωστόσο, η Κεντρική και Βόρεια Ευρώπη ενδιαφέρονται πρωτίστως για το σκέλος των δευτερογενών ροών, όπερ σημαίνει ότι, ασχέτως του πώς έλαβε χώρα η επιτήρηση, η ΕΕ ενδιαφέρεται να μην εξέλθουν οι μεταναστευτικές ροές, από τα Κ-Μ πρώτης εισόδου. Η δε αποτροπή, επειδή εκτιμάται -ορθά μιν, αναποτελεσματικά δε- ότι αποτελεί εθνική πρακτική, δεν θεωρείται ότι είναι ζήτημα που απασχολεί τα υπόλοιπα Κ-Μ. Υπό αυτή την έννοια και λαμβάνοντας υπόψη ότι, αφενός η ΕΕ θεωρεί ότι η επιτήρηση αφορά σε εθνική αρμοδιότητα, αφετέρου δεν έχουν προσδιορισθεί οι (επιτρεπόμενες και μη) μέθοδοι επιτήρησης συνόρων σε ενωσιακό επίπεδο, τίθεται εύλογα το ερώτημα για ποιο λόγο οι επαναπροωθήσεις να μην θεωρούνται επιτρεπτή μορφή επιτήρησης συνόρων.

Ως εκ τούτου, το πρόβλημα της διαχείρισης απότομα αυξημένων ροών φάνταζε μακρινό για τα υπόλοιπα Κ-Μ και εθεωρείτο απλώς ότι η Ελλάδα χωλαίνει επιχειρησιακά, αποτυγχάνοντας να θωρακίσει αποτελεσματικά τα σύνορά της. Παράλληλα, δεν εθεωρείτο απολύτως απαραίτητο να συνδράμουν οι εταίροι άμεσα, σε περίπτωση που δεν το ζητούσε η ίδια η χώρα. Εξάιρεση θεσπίστηκε με την αξιολόγηση τρωτότητας του Frontex, η οποία επιτρέπει στον Οργανισμό να επέμβει

«αυτοδικαίως», εάν ένα Κ-Μ, καίτοι παρουσιάζει ευαλωτότητα στα εξωτερικά σύνορα, δεν αιτείται ενωσιακή συνδρομή²².

3.2.3 Μέσα ανταπόκρισης και Κοινές Επιχειρήσεις Frontex

Ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, διαθέτει διευρυμένο ρόλο που περιλαμβάνει, πέραν του ελέγχου της μετανάστευσης, τη διαχείριση των συνόρων και αυξημένες αρμοδιότητες στην καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος. Ο Frontex υλοποιεί Κοινές Επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα των Κ-Μ, με την διάθεση ικανού αριθμού ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και των τεχνικών μέσων (πλωτά σκάφη, εναέρια μέσα, φορητός ατομικός εξοπλισμός, οχήματα παντός τύπου). Ειδικότερα στην Ελλάδα διεξάγονται οι κάτωθι κοινές επιχειρήσεις:

- Στα θαλάσσια σύνορα, η Κοινή Επιχείρηση «JO Poseidon 2022» (26.01.2022-25.01.2023) σε -2- επιχειρησιακές περιοχές, που καλύπτουν το Αιγαίο και το Ιόνιο Πέλαγος.
- Στα χερσαία σύνορα η Κοινή Επιχείρηση «JO Terra 2022» (26.01.2022-25.01.2023) που συνδυάζει δράσεις επιτήρησης και ελέγχου στα χερσαία σύνορα της χώρας μας με την Αλβανία, την Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας και την Τουρκία.
- Στα εναέρια σύνορα η Κοινή Επιχείρηση «JO Focal Points Air 2022» (26.01.2022-25.01.2023) που περιλαμβάνει δράσεις υποστήριξης των ελέγχων στα εναέρια σύνορα και διεξάγεται σε σταθερή βάση στον αερολιμένα Αθηνών.

Συνολικά, το 2022 αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο των ως άνω επιχειρησιακών δράσεων - 307- αξιωματούχοι (από τα Κ-Μ και τον Frontex) στην ελληνική επικράτεια.

3.3. Η συμμαχία του Visegrad

Οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, με πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα την Ουγγαρία και την Πολωνία, αρνούνταν να δεχθούν το 2016 στην επικράτειά τους, ακόμα και μικρούς αριθμούς προσφύγων, προσεγγίζοντας το θέμα με στενά εθνικά και όχι ευρωπαϊκά κριτήρια.

Το 1991 δημιουργήθηκε μία συμμαχία -4- κρατών (Τσεχία, Σλοβακία, Πολωνία και Ουγγαρία) της Κεντρικής Ευρώπης, αποκαλούμενη Ομάδα «V4» ή αλλιώς συμμαχία του Visegrad, με στόχο την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά και της οικονομικής, ενεργειακής και στρατιωτικής συνεργασίας των μελών της. Οι απόψεις των χωρών αυτών που έχουν προσελκύσει και έτερα Κ-Μ, όπως την Αυστρία, συγκλίνουν αρκετά και συνίστανται εν πολλοίς στα εξής τα τελευταία έτη²³:

- Αμφισβήτηση της ΕΕ
- Ξενοφοβική/αντιευρωπαϊκή ρητορική

²² Άρθρο 42 Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896.

²³ Φίλης Κωνσταντίνος, *Πρόσφυγες, Ευρώπη, Ανασφάλεια*, χ.τ., Εκδόσεις Παπαδόπουλος, 2017, σ. 40-43.

- Εναντίωση στις ποσοτώσεις της μετεγκατάστασης μεταναστών σε όλη την ΕΕ
- Στήριξη χωρών Δυτικών Βαλκανίων, λόγω παρελθόντος και ως “ανάχωμα” στις δευτερογενείς μεταναστευτικές ροές
- Στήριξη Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας
- “Σκληρή” στάση προς μετανάστες ακόμα και με εφαρμογή απωθήσεων (pushbacks) στα σύνορα
- Ανάλυση μεμονωμένων δράσεων για το μεταναστευτικό
- Προτίμηση στη διακυβερνητική συνεργασία έναντι του ομοσπονδισμού για την ΕΕ
- Στήριξη Κ-Μ πρώτης γραμμής ροών, διότι θεωρούν ότι σε αυτά ανήκουν
- Πλήρης αξιοποίηση του Frontex, με επιχειρησιακό καθαρά ρόλο
- Έμφαση στα θέματα ασφάλειας, όπως ήταν η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, στον αντίποδα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Η Ουγγαρία διατήρησε την πλέον ακραιφνή στάση, για την οποία το Δικαστήριο της ΕΕ απεφάνθη το 2020 ότι παραβίασε το ενωσιακό δίκαιο²⁴, όταν θέσπισε νόμο που απέτρεπε την πρόσβαση στο έδαφος της αιτούντων άσυλο και προσφύγων και «τους επαναπροωθούσε» στα σύνορα με την Σερβία.

Πάντως, όταν το «πρόβλημα» των προσφύγων “χτύπησε την πόρτα τους”, οι ως άνω χώρες έσπευσαν σε κοινό ανακοινωθέν να υποστηρίξουν την Ουκρανία, απέναντι στη ρωσική εισβολή και να δηλώσουν πρόθυμες να «ελαφρύνουν» την ανθρωπιστική διάσταση της κρίσης, με οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους που θα βελτίωναν την κατάσταση των προσφύγων στην Ουκρανία και στις χώρες της συμμαχίας που τους δέχονταν²⁵. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην Πολωνία έχουν καταφθάσει πάνω από 3 εκατομμύρια Ουκρανοί πρόσφυγες, ενώ έπονται η Ουγγαρία και η Σλοβακία, με 600 και 400 χιλιάδες περίπου πρόσφυγες, αντίστοιχα.²⁶

Όπως καθίσταται κατανοητό, εσωτερικές συμμαχίες, τύπου Visegrad υπονομεύουν την ενωσιακή συνοχή, την ανάπτυξη κοινής γραμμής ως προς το μεταναστευτικό και την επίδειξη αλληλεγγύης προς τα Κ-Μ που βρίσκονται εκτός της συμμαχίας και αντιμετωπίζουν εκτεταμένες πρωτογενείς παράνομες συντοριακές διελεύσεις, συνιστώντας εσωτερική πρόκληση για την στα θέματα συνόρων.

3.4. Από την Συνθήκη της Λισαβόνας στο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου

Η διαχείριση του μεταναστευτικού εμπίπτει στα ζητήματα του Χώρου Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, στο πλαίσιο του οποίου έχουν διαμορφωθεί συγκεκριμένοι στόχοι, με βάση το Άρθρο

²⁴ Απόφαση Δικαστηρίου ΕΕ (17.12.2022) Υπόθεση C-808/18, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας.

²⁵ Joint Communiqué on Providing Joint V4 Assistance to Refugees from Ukraine, 8 March 2022, <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=489>

²⁶ Frontex, News Release, “Update on Ukraine: 6.3 million refugees enter the EU from Ukraine and Moldova”, 19.05.2022, στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/update-on-ukraine-6-3-million-refugees-enter-the-eu-from-ukraine-and-moldova-GTZbZs>

3 της ΣΕΕ και 67 της ΣΛΕΕ, ως εξής: (α) ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών σε όλη την ΕΕ χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα - συμφωνία Σένγκεν, (β) κοινή πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση και (γ) άσκηση μεθοριακών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα επί τη βάση της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών της ΕΕ καθώς και της δικαιοσύνης απέναντι στους πολίτες τρίτων εκτός ΕΕ χωρών. Για την επίτευξη των στόχων αυτών, η ΕΕ αναλαμβάνει μέτρα που άπτονται, αφενός, της πρόληψης του εγκλήματος, του ρατσισμού και της ξеноφοβίας και, αφετέρου, της ενίσχυσης της συνεργασίας μεταξύ των αστυνομικών (Europol) και των δικαστικών αρχών (Eurojust)²⁷.

Ειδικά ως προς τα ζητήματα της κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης, όπως αναφέρει το ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών²⁸, μετά την μεταναστευτική κρίση του 2015, η ΕΕ εκπόνησε το “ευρωπαϊκό θεματολόγιο για τη μετανάστευση”, επί τη βάσει -3- διαστάσεων, που εστιάζουν στα εξής: (α) εξωτερική συνεργασία με τρίτες χώρες διέλευσης και προέλευσης μεταναστευτικών ροών, (β) προστασία των συνόρων και (γ) εσωτερική διάσταση, ήτοι διαμόρφωση Κανονισμών και Οδηγιών για την εναρμόνιση των συστημάτων υποδοχής και ασύλου των Κ-Μ. Για την υλοποίηση αυτών των στόχων, εκπονήθηκε ένα έτερο πολιτικό κείμενο, η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, πιο εξειδικευμένο, που περιέλαβε, μεταξύ άλλων, δράσεις σημαντικές για την Ελλάδα, όπως την αναθεώρηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, προγράμματα μετεγκατάστασης για την ελάφρυνση των Κ-Μ πρώτης εισόδου, δράσεις για την προστασία των εξωτερικών συνόρων, δια της ενίσχυσης της εντολής του Frontex και ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες, ως προς την διαχείριση των συνόρων τους και τις επιστροφές, καταδεικνύοντας ότι η μετανάστευση αποτελεί πρόκληση για όλη την ΕΕ και παρουσιάζει πολλές εξωτερικές όψεις.

Το 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε ένα σύνολο συστάσεων και προτάσεων Κανονισμών, το καλούμενο Νέο Σύμφωνο Ασύλου και Μετανάστευσης, με στόχο να βελτιώσει την διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου από πλευράς των Κ-Μ. Στους στόχους του Νέου Συμφώνου περιλαμβάνονταν εκ νέου εξωτερικές πτυχές, όπως ήταν η καταπολέμηση των γενεσιουργών αιτιών της μετανάστευσης, η καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων, η αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων και οι επιστροφές. Ως προς τις επιστροφές ειδικότερα, η ΕΕ προέβλεπε κυρώσεις απέναντι σε τρίτα κράτη στον τομέα των θεωρήσεων, εάν διαπιστωνόταν ότι δεν συνεργάζονται επαρκώς.

Το μεγαλύτερο πάντως ενδιαφέρον παρουσίαζαν οι συζητήσεις, περί της πρότασης Κανονισμού για τον έλεγχο “διαλογής” υπηκόων τρίτης χώρας στα εξωτερικά σύνορα (Κανονισμός Screening). Η πρόταση αυτή θεσπίζει μία υποχρεωτική διαδικασία στα εξωτερικά σύνορα, μέσω ταυτοποίησης, ελέγχων ασφάλειας και υγείας, εστιάζοντας στους παρατύπως εισερχομένους, με στόχο να

²⁷ Υπουργείο Εξωτερικών, «Θεματικά Δελτία: Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας», τελευταία ενημέρωση 27.03.2018, επίσκεψη στις 10.08.2022, διαθέσιμο στο <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaios-horos-dikaioyinis-eleutherias-kai-asfaleias.html>

²⁸ Υπουργείο Εξωτερικών, «Θεματικά Δελτία: Πολιτική ΕΕ σε θέματα Μετανάστευσης και Ασύλου», τελευταία ενημέρωση 18.12.2020, επίσκεψη στις 10.08.2022, διαθέσιμο στο <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/politike-ee-se-themata-metanasteuses-kai-asulou.html>

πραγματοποιείται έγκαιρα ο εντοπισμός τους και να παραπέμπονται σε διαδικασίες ασύλου, επιστροφής ή μετεγκατάστασης ταχέως.

Πολλά ήταν τα προβληματικά σημεία της εν λόγω πρότασης. Το σημαντικότερο ωστόσο εξ αυτών ήταν το οξύμωρο σχήμα να θεωρείται κατά πλάσμα δικαίου ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν έχει εισέλθει, κατά πλάσμα δικαίου, στην εθνική επικράτεια, τη στιγμή που η διαδικασία που περιγράφει η πρόταση Κανονισμού διενεργείται εντός αυτής. Αυτό καταστρατηγούσε τη λογική του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, σύμφωνα με την οποία, πρέπει να προλαμβάνεται η είσοδος αυτών που επιχειρούν να διέλθουν από μη εξουσιοδοτημένα σημεία, χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα, ώστε να διασφαλίζεται η ακεραιότητα του Χώρου Σένγκεν. Επιπρόσθετα, υπήρχε ασάφεια και ως προς τη νομική φύση των ζωνών όπου θα διενεργούνταν ο έλεγχος διαλογής, που, καίτοι θα βρίσκονταν εντός εθνικής επικράτειας, θα φιλοξενούσαν ωστόσο πρόσωπα, τα οποία κατά πλάσμα δικαίου, δεν θα είχαν εισέλθει στην χώρα και έτσι θα ανέκυπτε το ερώτημα τι είδους σχέσεις θα αναπτύσσονταν μεταξύ ατόμου και κράτους.

Τα προτεινόμενα νομοθετήματα πάντως, δεν ικανοποίησαν τα Κ-Μ πρώτης γραμμής, διότι, αν και θέσπισαν υποχρεωτικές συνοριακές διαδικασίες, δεν θεωρήθηκαν αποτελεσματικά ως προς το σκέλος της αλληλεγγύης, καθώς η κινητοποίηση του μηχανισμού μετεγκατάστασης ήταν χρονοβόρα, γεγονός που αμφισβητούσε εντέλει την υποχρεωτικότητά της. Παράλληλα, έθεσαν εκποδών σημαντικές προβλέψεις του νομοθετικού πυλώνα της συνοριακής φύλαξης, ήτοι του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, ενώ διαστρέβλωσαν και τον πυρήνα της ενωσιακής πολιτικής, που ήταν η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εφόσον δημιουργούσαν ένα νομικό κενό για την προστασία των υπηκόων τρίτων χωρών που για οιονδήποτε λόγο και με οιοδήποτε καθεστώς είχαν εισέλθει εντός ενωσιακής επικράτειας.

4. Σύγχρονες όψεις Προστασίας των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

4.1. Το δόγμα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η έμφαση σε μηχανισμούς εποπτείας

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων έχει αναδειχθεί σε σημαντική πτυχή της άσκησης εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής των κρατών²⁹, ιδίως μετά τη φρίκη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Ωστόσο, αν και έχει επιτρέψει στην κοινωνία των πολιτών να αναδειχθεί στην διεθνή πολιτική και να υποστηρίξει τις ευάλωτες ομάδες, την ίδια στιγμή έχει αποτελέσει και ένα μέσο αξιολόγησης του επιπέδου του πολιτισμού του κράτους στο διεθνές σύστημα, επηρεάζοντας το κύρος και τη νομιμοποίησή του σε διεθνές επίπεδο.

Σε αυτό το πλαίσιο, κράτη δύνανται να διατυπώσουν καταγγελίες εναντίον άλλων κρατών για ισχυρισμούς περί παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως σε πολυμερείς διεθνείς οργανισμούς, ωθώντας την κρατική κυριαρχία σε μία σταδιακή υποχώρηση. Έτσι, πλέον τα κράτη λογοδοτούν για την εσωτερική τους έννομη τάξη, τις πολιτικές τους αποφάσεις, καθώς και τις επιχειρησιακές τους πρακτικές, ιδίως στην περίπτωση που εικάζεται ότι παραβιάζουν θεμελιώδη δικαιώματα. Στην τελευταία περίπτωση, η διεθνής εικόνα των κρατών επηρεάζεται αρνητικά, ενώ υφίστανται και έννομες συνέπειες, όπως διαπιστώθηκε από την αποβολή της Ρωσίας από το Συμβούλιο της Ευρώπης, μετά την επιθετική της ενέργεια εναντίον της Ουκρανίας³⁰. Ως εκ τούτου, καθίσταται αντιληπτό ότι το δόγμα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δύναται να επηρεάσει την παραδοσιακή δομή της διεθνούς κοινότητας, ενισχύοντας μεν τον εκδημοκρατισμό, ωθώντας δε σε υποχώρηση την κρατική κυριαρχία.

Πέραν των ανωτέρω, προκειμένου να επιτυγχάνεται ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σε παγκόσμιο επίπεδο, έχουν διαμορφωθεί διάφοροι μηχανισμοί παρακολούθησης της συμμόρφωσης των κρατών με τις διεθνείς και περιφερειακές νομικές τους υποχρεώσεις. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε διεθνές επίπεδο η δικαστική διευθέτηση των ζητημάτων που αφορούν στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι λιγότερο επιτυχημένη, δεδομένης της προτεραιότητας που δίνουν τα κράτη στη διασφάλιση της κυριαρχίας τους³¹.

²⁹ Cassese Antonio, *Διεθνές Δίκαιο*, Gutenberg, Αθήνα, 2012, σ. 443-468.

³⁰ Στις 16.03.2022, η Επιτροπή Υπουργών αποφάσισε, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 8 του Καταστατικού του ΣτΕ, ότι η Ρωσία παύει να αποτελεί μέρος του Οργανισμού, μετά από 26 έτη παρουσίας σε αυτόν. Βλ. και επίσημη ιστοσελίδα του ΣτΕ, "The Russian Federation is excluded from the Council of Europe", CoE Newsroom, 16.03.2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>

³¹ Σε διεθνές επίπεδο, οι μηχανισμοί παρακολούθησης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων βασίζονται είτε σε διεθνείς συνθήκες είτε σε αποφάσεις των Ηνωμένων Εθνών. Μία από τις πλέον γνωστές μεθόδους παρακολούθησης είναι η εξέταση περιοδικών εκθέσεων που υποβάλλουν τα κράτη, στην οποία συμμετέχει και η Ελλάδα και στο πλαίσιο της οποίας συζητιούνται και τα θέματα του μεταναστευτικού. Για το εν λόγω ζήτημα, βλ. και επίσημη ιστοσελίδα ΟΗΕ, "Universal Periodic Review", <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-main>. Έτεροι μηχανισμοί, στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, περιλαμβάνουν τις αιτήσεις/καταγγελίες ατόμων ή ομάδων και τους θεσμούς των Ειδικών Εισηγητών και του Ύπατου Αρμοστή για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Η διαδικασία παρακολούθησης της συμμόρφωσης είναι απαιτητική και πολύπλευρη, ενώ τα κράτη δεν είναι ιδιαίτερα δεκτικά στον διεθνή δικαστικό έλεγχο ή την κριτική των πολιτικών τους επιλογών. Έτσι, τα διεθνή όργανα επιδιώκουν συμβιβαστικές προσεγγίσεις και όχι απλώς καταγγελτικές στάσεις. Απώτερος στόχος είναι η άσκηση πίεσης για τη βελτίωση της κατάστασης και όχι η απομόνωση των κρατών, γεγονός που δύναται να οδηγήσει σε περαιτέρω παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Παρά ταύτα, εντοπίζονται ορισμένα σοβαρά μειονεκτήματα, κατά την λειτουργία των μηχανισμών παρακολούθησης. Καταρχάς, οι τελευταίοι τείνουν να επηρεάζονται από πολιτικές και διπλωματικές σκοπιμότητες, γεγονός που επηρεάζει το ύφος των εισηγήσεων. Δεύτερον, οι εκθέσεις των διαφόρων θεσμών, οργάνων ή Εισηγητών αποτυγχάνουν να απευθυνθούν στην κοινή γνώμη. Τρίτον, τα διεθνή νομοθετικά και εποπτικά όργανα επιδεικνύουν εμμονή ως προς την ανάγκη σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τις δυνατότητες των κρατών να υποστηρίξουν τα αυξημένα πρότυπα προστασίας, γεγονός εξόφθαλμο στην περίπτωση του μεταναστευτικού. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι οι διαδικασίες παρακολούθησης της συμμόρφωσης δεν είναι νομικά δεσμευτικές, αλλά αποτελούν ένα μέσο άσκησης ηθικής και πολιτικής πίεσης, μέσω της κοινής γνώμης.

Στον Ευρωπαϊκό χώρο, οι νομικοί και πολιτικοί μηχανισμοί παρακολούθησης διαφαίνονται πιο επιτυχημένοι και εξελιγμένοι έχοντας προάγει τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε ικανοποιητικό βαθμό. Επί παραδείγματι, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο αποτελεί το μόνιμο δικαστικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης, προβλέπει την υποβολή ατομικής προσφυγής. Το εν λόγω δικαστήριο προάγει τον πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε χώρες με πολύ διαφορετικές έννομες τάξεις εναρμονίζοντας τις.

Από την άλλη πλευρά, σε παγκόσμιο επίπεδο, πλέον μέσω του ΟΗΕ και των περιφερειακών οργάνων νομοπαρασκευής και παρακολούθησης της συμμόρφωσης των κρατών με τις διεθνείς τους υποχρεώσεις, έχουν διαμορφωθεί ορισμένες τάσεις ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα. Καταρχάς, η αξιοπρέπεια του ανθρώπου θεωρείται αναπαλλοτρίωτη, ενώ κάθε κράτος οφείλει να την διαφυλάσσει, ανεξαρτήτως των προτεραιοτήτων του. Δεύτερον, έχει αναδειχθεί σε αναγκαιότητα η κάλυψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ομάδων και των λαών. Τρίτον, οι φυλετικές διακρίσεις έχουν εξοβελιστεί ως ανεπίτρεπτες. Τέταρτον και πολύ σημαντικό, κανένα κράτος δεν επιτρέπεται να εμπλακεί σε σοβαρές, επαναλαμβανόμενες και μεγάλης κλίμακας παραβιάσεις των δικαιωμάτων αυτών. Τέλος, σε περιπτώσεις παραβιάσεων μεγάλης κλίμακας, η διεθνής κοινότητα νομιμοποιείται να αναμιχθεί με ειρηνικά μέσα.

4.2. Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

4.2.1. Ρόλος Συμβουλίου της Ευρώπης³²

Το ΣτΕ έχει επιτελέσει αξιόλογο έργο στον τομέα της προστασίας των προσφύγων, εκδίδοντας κείμενα νομικής και πολιτικής φύσεως. Ενδεικτικά, αναφέρονται η Ευρωπαϊκή Συμφωνία σχετικά με την κατάργηση της άδειας θεώρησης για τους πρόσφυγες (20.04.1959), η Σύσταση 293 του 1961, σχετικά με το δικαίωμα ασύλου, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την έκδοση (13.12.1957) και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ιθαγένειας (06.11.1997).

Η προστασία των προσφύγων παρέχεται σε διάφορα επίπεδα, όπως από την Επιτροπή Υπουργών που εισηγείται διεθνείς συμβάσεις ή διατυπώνει συστάσεις προς τα Κ-Μ, την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, τον Εισηγητή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που πραγματοποιεί συχνές επισκέψεις στα κράτη μέλη για την εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων, την Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και Απάνθρωπης Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (CPT) και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI). Επιπλέον, από το 2016 δημιουργήθηκε ο θεσμός του ειδικού απεσταλμένου για τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες. Πάντως, ο πλέον αποτελεσματικός θεσμός παραμένει η δυνατότητα κατάθεσης ατομικής προσφυγής κατά κράτους που παραβιάζει τις υποχρεώσεις του ενόπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου³³.

4.2.1.1. Μηχανισμοί Εποπτείας

4.2.1.1.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόληψης Βασανιστηρίων (CPT).

Ιδρύθηκε και λειτουργεί υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, κατ' εφαρμογή της «Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και κάθε Απάνθρωπης ή Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας», και συγκεκριμένα του άρθρου 3 αυτής, δυνάμει του οποίου «*κανείς δεν υποβάλλεται σε βασανιστήρια ή σε απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση*». Η εν λόγω Επιτροπή δεν διαθέτει αρμοδιότητα ως προς την διεξαγωγή ερευνών, αλλά αποτελεί έναν μη δικαιοδοτικό, προληπτικό μηχανισμό προστασίας των προσώπων που στερούνται την ελευθερία τους, συνεπεία βασανιστηρίων και λοιπών μορφών κακομεταχείρισης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή συμπληρώνει το δικαιοδοτικό έργο του ΕΔΔΑ. Τα μέλη της προέρχονται από τον νομικό και ιατρικό

³² Νάσκου-Περράκη Παρασκευή, *Δικαιώματα του Ανθρώπου: Παγκόσμια και Περιφερειακή Προστασία-Θεωρία-Νομολογία*, Αθήνα, 2019, Σάκκουλας, β' έκδοση, σ. 95-97.

³³ Αξίζει να σημειωθεί ότι, αν και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) δεν αναφέρεται ρητά σε ζητήματα ασύλου και προσφύγων, προστατεύει τους πρόσφυγες από την αρχή της μη επαναπροώθησης, με βάση κυρίως το άρθρο 3, παρέχοντας, μέσω του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, μία πλούσια νομολογία υπέρ της προστασίας ατόμων που απειλούνται με απέλαση ή επαναπροώθηση.

κόσμο ή τον χώρο επιβολής του νόμου, χαίρουν ανεξαρτησίας και διέπονται από αμεροληψία. Η CPT διενεργεί, επιτόπιους ελέγχους, πραγματοποιεί περιοδικές ή έκτακτες επισκέψεις στα Κ-Μ και εκδίδει εκθέσεις, ασκώντας κατ' αυτόν τον τρόπο σε αυτά μία ήπια μορφή ελέγχου.

Το 2020, η εν λόγω Επιτροπή, που παρουσιάζει πολύ ενεργό ρόλο στα ζητήματα της Ελλάδας, δημοσίευσε μία Έκθεση, αναφορικά με την *ad hoc* επίσκεψη που πραγματοποίησε στη χώρα μας τον Μάρτιο της ίδιας χρονιάς. Παρά το γεγονός ότι αναγνώρισε τις σημαντικές προκλήσεις που είχε να διαχειρισθεί η Ελλάδα, ως προς τον αριθμό των μεταναστών που επιχειρούσαν είσοδο στην ελληνική επικράτεια, κάλεσε τις ελληνικές Αρχές να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις τους στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων³⁴. Υπενθύμισε τους επίμονους ισχυρισμούς περί ατύπων επαναπροωθήσεων στην Τουρκία και την ανάγκη οι ελληνικές αρχές να τερματίσουν αυτές τις πρακτικές. Επιπλέον, υπογράμμισε τον παράνομο χαρακτήρα των μεθόδων της Ελληνικής Ακτοφυλακής, κατά την αποτροπή σκαφών που μεταφέρουν μετανάστες, να προσεγγίσουν τα ελληνικά νησιά και αμφισβήτησε τον ρόλο του Frontex σε αυτό το πλαίσιο δράσης³⁵.

4.2.1.1.2. Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας του ΣτΕ αποτελείται από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, επιφορτισμένους με την καταπολέμηση του ρατσισμού, των φυλετικών διακρίσεων, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και της μισαλλοδοξίας στην ευρύτερη περιοχή της Ευρώπης. Η ECRI πραγματοποιεί το έργο της με βάση την ΕΣΔΑ και τα Πρόσθετα Πρωτόκολλά της, αξιοποιώντας ταυτόχρονα και τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ.

Μεταξύ άλλων, η εν λόγω Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της νομοθεσίας και πρακτικής των Κ-Μ, ως προς την πάταξη των ως άνω φαινομένων και τον εντοπισμό τυχόν προβλημάτων αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των συναφών εθνικών μέτρων. Εν συνεχεία, υποβάλλει προτάσεις για την ανάληψη δράσεων σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ αναλαμβάνει και τη διατύπωση γενικών συστάσεων πολιτικής στα Κ-Μ, μεταλαμπαδεύοντας τα τυχόν διαθέσιμα για τα εν λόγω αντικείμενα νομικά μέσα του διεθνούς δικαίου.

³⁴ Council of Europe, “Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020”, CPT/Inf (2020) 35, 19.11.2020, <https://rm.coe.int/1680a06a86> . Βλ. Επίσης και επίσημες θέσεις της Ελλάδας, ως προς την Έκθεση της CPT στο Council of Europe, “Response of the Greek Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Greece from 13 to 17 March 2020” CPT/Inf (2020) 36, 19.11.2020, <https://rm.coe.int/1680a06a87>

³⁵ Council of Europe Parliamentary Assembly, Report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, “Pushbacks on land and sea: illegal measures of migration management”, Doc. 15604, 12.09.2022, <https://pace.coe.int/pdf/4c0b1dce16e85f4e90d82047864ec572a10b0374aabbc61707eb223ded8b2a30/doc.%2015604.pdf> , σ. 11.

4.2.1.1.3. Ο Εισηγητής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Ο θεσμός του Εισηγητή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης συστάθηκε το 1999, παρέχοντάς του τη δυνατότητα αυτονομίας κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Στην εντολή του περιλαμβάνεται η υποστήριξη των κρατών-μελών κατά την τήρηση των προτύπων προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης, η επισήμανση τυχόν αδυναμιών στην εθνική νομοθεσία καθώς και η προώθηση της εκπαίδευσης και της ενημέρωσης περί των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο της εντολής του, πραγματοποιεί επισκέψεις στα Κράτη-Μέλη του ΣτΕ. Αν και δεν διαθέτει δικαιοδοτικές αρμοδιότητες, έχει τη δυνατότητα να διατυπώνει συστάσεις και να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, επί τη βάση αξιόπιστων πληροφοριών, σχετικά με παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η Εισηγήτης, Dunja Mijatović, έχει εκδώσει πολυάριθμες συστάσεις καλώντας τα Κ-Μ να αποτρέψουν την άρνηση πρόσβασης στο άσυλο και να ευνοούν την επιστροφή μεταναστών και προσφύγων χωρίς ατομικά εχέγγυα. Επίσης, έχει κάνει έκκληση, ώστε να δοθεί τέλος σε αυτό που αποκάλεσε “κανονικότητα των πρακτικών pushbacks”³⁶ και εξέφρασε τη λύπη της για το θλιβερό χτίσιμο “περιφράξεων” στα σύνορα, τους περιορισμούς στις αιτήσεις ασύλου και τις πολιτικές επαναπροωθήσεων στο πλαίσιο της κρίσης που αντιμετωπίζει ο λαός του Αφγανιστάν.

Επιπλέον, στην σύστασή της με τίτλο “*Pushed beyond the limits. Urgent action needed to stop pushbacks at Europe’s borders*”³⁷ εντοπίζει 4- συγκεκριμένες περιοχές, όπου απαιτείται επείγουσα δράση. Πρώτον, τα Κ-Μ πρέπει να υλοποιούν τις νομικές τους δεσμεύσεις με καλή πίστη. Δεύτερον, απαιτείται να ενισχυθεί η διαφάνεια και η δημοκρατική λογοδοσία, για δράσεις στα σύνορα. Τρίτον, η αντιμετώπιση των επαναπροωθήσεων απαιτεί κοινή δράση εκ μέρους όλων των Κ-Μ και, τέταρτον, τα μέλη του Κοινοβουλίου οφείλουν να διαδραματίσουν έναν κεντρικό ρόλο ως νομοθέτες με στόχο την διασφάλιση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εποπτεύοντας την κυβερνητική δράση.

4.2.1.2. Ρόλος ΕΔΔτΑ

4.2.1.2.1. Εισαγωγικά

Το ΕΔΔτΑ προβλέποντας την ατομική προσφυγή κατά Κ-Μ που παραβιάζει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ΕΣΔΑ, αποτελεί το κυριότερο όργανο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο. Ακόμα, παρά το γεγονός ότι το δικαίωμα στο άσυλο δεν κατοχυρώνεται ρητά στην ΕΣΔΑ, το Δικαστήριο απαιτεί από τα κράτη μέλη να παρέχουν ατομική

³⁶ Στο ίδιο, σ. 10.

³⁷ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Recommendation, “Pushed beyond the limits Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe’s borders”, April 2022, <https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d>

αξιολόγηση των αναγκών προστασίας και αποτελεσματική πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου ως πρόληψη της παραβίασης του άρθρου 3 (απαγόρευση βασανιστηρίων) της ΕΣΔΑ και του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου υπ' αριθ. 4 της Σύμβασης, για την απαγόρευση των συλλογικών απελάσεων. Ταυτόχρονα, το άρθρο 13 της εν λόγω Σύμβασης εγγυάται το δικαίωμα σε αποτελεσματική θεραπεία, που ισχύει επίσης στο πλαίσιο της απαγόρευσης των πολιτικών επαναπρώθησης.

Το ΕΔΔΑ έχει εκδώσει κομβική νομολογία για την απαγόρευση των επαναπροωθήσεων (υποθέσεις *Hirsi Jamaa κ.ά. κατά Ιταλίας* και *Ilias και Ahmed κατά Ουγγαρίας*). Αξιοσημείωτο είναι ότι, όταν το ΕΔΔΑ καταδικάζει ένα Κ-Μ για παραβίαση δικαιώματος που απορρέει από την ΕΣΔΑ, το τελευταίο καλείται να αναπροσαρμόσει, εάν απαιτείται, την εσωτερική του νομοθεσία, σε εναρμόνιση με την Σύμβαση. Επιπρόσθετα, πολλά εργαλεία που αποσκοπούν στην παροχή στα Κ-Μ κατευθυντήριων γραμμών, σχετικά με τις πολιτικές μετανάστευσης έχουν διαμορφωθεί, προκειμένου να υποστηρίξουν τους νομικούς και τις κρατικές αρχές σε αυτόν τον τομέα.

4.2.1.2.2. Προσωρινά μέτρα

Πέραν των προαναφερθέντων, το ΕΔΔΑ προβλέπει επίσης μία διαδικασία εξασφάλισης των δικαιωμάτων των προσφευγόντων και αποφυγής της υπέρμετρης ή μη αναστρέψιμης βλάβης σε αυτούς, ενόσω διαρκεί η ολοκλήρωση μίας δίκης, που καλείται «προσωρινά μέτρα». Σύμφωνα με το άρθρο 39 του Κανονισμού του, το ΕΔΔΑ παρέχει την δυνατότητα, μετά από αίτηση διαδίκου ή άλλου ενδιαφερόμενου ατόμου ή αυτεπάγγελτα, υπόδειξης στα διάδικα μέρη οποιουδήποτε προσωρινού μέτρου θεωρείται ότι πρέπει να ληφθεί για το συμφέρον των διαδίκων ή την ομαλή διεξαγωγή της δίκης. Τα καλούμενα "προσωρινά" ή "ασφαλιστικά" μέτρα παρέχονται υπό προϋποθέσεις, όταν υπάρχει σοβαρός κίνδυνος για ανεπανόρθωτη ζημία. Τέτοιες περιπτώσεις περιλαμβάνουν το ενδεχόμενο ο προσφεύγων να βρίσκεται σε κίνδυνο ζωής ή σοβαρής κακομεταχείρισης.

Σύμφωνα με την μέχρι σήμερα πρακτική του ΕΔΔΑ, προσωρινά μέτρα έχουν υποδειχθεί για ζητήματα απέλασης και έκδοσης, όταν η ζωή του προσφεύγοντα απειλείται ή υπάρχει φόβος βασανιστηρίων στη χώρα καταγωγής. Σημειώνεται ότι η υποβολή του αιτήματος των προσωρινών μέτρων γίνεται γραπτώς και σε σύντομο διάστημα, με παράθεση όλων των σχετικών εγγράφων και των λόγων που καθιστούν απαραίτητη την εφαρμογή των μέτρων.

Η υπόδειξη των προσωρινών μέτρων συνοδεύεται από αναλυτική αιτιολογία και διαβιβάζεται στα διάδικα μέρη. Η εφαρμογή της είναι υποχρεωτική καθόλη τη διάρκεια εξέτασης της υπόθεσης από το δικαστήριο. Εάν η προσφυγή απορριφθεί, τα εν λόγω μέτρα ανακαλούνται, άλλως οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ αναφέρονται και σε αυτά, τα οποία παραμένουν σε ισχύ μέχρι την τελική κρίση του δικαστηρίου.

Στην περίπτωση της Ελλάδος τα προσωρινά μέτρα έχουν συνδεθεί με την περίπτωση των καλουμένων “νησίδων” του Έβρου³⁸.

4.2.1.2.3. Προβληματική περί της εκτεταμένης εφαρμογής των προσωρινών μέτρων/η περίπτωση των αμμονησίδων στην περιοχή του Έβρου

Τα τελευταία χρόνια και ειδικότερα μετά την μεταναστευτική κρίση των ετών 2015-2016, η Ελληνική Αστυνομία αντιμετώπισε σειρά αιτιάσεων για παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων στην περιοχή του Έβρου. Ανωτέρω αιτιάσεις, αποτέλεσαν αντικείμενο εξέτασης της χώρας μας σε ευρωπαϊκό (μηχανισμοί ελέγχου Frontex) και διεθνές επίπεδο, στο πλαίσιο των Συμβάσεων που έχει υπογράψει η χώρα μας με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών. Εστίαζαν στην παραβίαση της αρχής της μη-επαναπροώθησης (non-refoulement) από τις ελληνικές Αρχές και ειδικότερα από την Ελληνική Αστυνομία και το Λιμενικό Σώμα-Ελληνική Ακτοφυλακή.

Από τον Απρίλιο του τρέχοντος έτους, παρουσιάζεται μία νέα τάση στην παράτυπη διέλευση των ελληνοτουρκικών συνόρων, που πέραν των πολιτικών, διαθέτει και νομικές πτυχές και, σύμφωνα με κύκλους των ελληνικών Αρχών αποτελεί ένδειξη μορφής υβριδικής επίθεσης και εργαλειοποίησης του μεταναστευτικού από την γείτονα.

Απόδειξη το περιστατικό Ιουλίου-Αυγούστου 2022 που διήρκεσε επί περίπου ένα μήνα, με θύματα -48- παράτυπους μετανάστες. Το περιστατικό ήταν παρόμοιο με άλλα σχετικά, σύμφωνα με τα οποία, η πρακτική είναι η εξής. Με κάποιον τρόπο, υπήκοοι τρίτων χωρών εμφανίζονται σε αμμονησίδες επί του ποταμού Έβρου, οι οποίες έχουν διαμορφωθεί λόγω της ξηρασίας τους θερινούς μήνες. Άμεσα οι μετανάστες επικοινωνούν με Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) αρωγής και νομικής συνδρομής στην Ελλάδα.

Οι ΜΚΟ αποστέλλουν την πληροφορία στις ελληνικές αρχές και εν συνεχεία υποβάλλουν προσφυγή στο ΕΔΔΑ, συνοδευόμενη από αίτηση προσωρινών μέτρων. Το ΕΔΔΑ εγκρίνει τα ασφαλιστικά μέτρα και ζητά από την ελληνική κυβέρνηση να διασώσει τους μετανάστες που τελούν σε κίνδυνο ζωής (Α2 ΕΣΔΑ) και να τους διασφαλίσει τροφή, νερό, καταφύγιο, ιατρική φροντίδα κ.λπ., καθώς και σε καμία περίπτωση να μην τους απελάσει. Η ανταλλαγή πληροφοριών περιλαμβάνει έως και συγκεκριμένες συντεταγμένες και πραγματοποιείται με μεγάλη ταχύτητα³⁹.

³⁸ ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ Παρασκευή, *Δικαιώματα του Ανθρώπου: Παγκόσμια και Περιφερειακή Προστασία-Θεωρία-Νομολογία*, Αθήνα, 2019, Σάκκουλας, 2η έκδοση, σ. 440

³⁹ Μάλιστα, γίνεται πλέον ευθέως λόγος για εργαλειοποίηση του μεταναστευτικού, δεδομένου ότι οι μετανάστες αναφέρουν ότι μεταφέρονται από τις τουρκικές αρχές, ακόμα και υπό την απειλή των όπλων. Παράλληλα, πλέον οι ελληνικές αρχές καλούνται να τους συνδράμουν ακόμα και σε τουρκικό έδαφος. Στο δε παίγνιο των τουρκικών αρχών πρέπει να ενταχθεί και η προσπάθεια αμφισβήτησης της κυριαρχίας της Ελλάδας σε νησίδες στον Έβρο ή η πρόκληση μίας ανθρωπιστικής επέμβασης από τις ελληνικές αρχές σε τουρκικό έδαφος, την οποία η Άγκυρα θα μπορούσε να χαρακτηρίσει εισβολή προκαλώντας από το μηδέν μία μείζονα κρίση. Για τις επίσημες θέσεις της Ελλάδας επί του θέματος, βλ. ενδεικτικά την απάντηση των ελληνικών αρχών στον Ύπατο Αρμοστή του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα στο OHCHR, Greek Submission, “Reply to the call for inputs / questionnaire by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”, αναρτημένο στο

Σε περίπτωση που οι μετανάστες βρεθούν, λήγει η αναζήτηση και το ΕΔΔΑ αίρει τα ασφαλιστικά μέτρα. Σε αντίθετη περίπτωση, τα μέτρα παρατείνονται και το ΕΔΔΑ αιτείται νεότερη ενημέρωση, σχετικά με τις έρευνες των εθνικών αρχών και την κατάσταση των μεταναστών. Νεότερες έρευνες λαμβάνουν χώρα, γεγονός που αυξάνει υπέρμετρα το διοικητικό άγχος και κινητοποιεί τις αρχές που θα μπορούσαν να κατευθύνουν τις δυνάμεις επιτήρησης σε άλλα σημεία⁴⁰.

Το ζήτημα είναι ότι πλέον, κατά την άποψή μας, παρατηρείται ένα είδος κατάχρησης ή ακόμα και υπερβολής από πλευράς ΜΚΟ, ώστε με δικονομικά μέσα να επιβάλλεται στην Ελλάδα να ακολουθεί την οδό της περισυλλογής προσώπων στα σύνορα, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο αποτρεπτικός χαρακτήρας της επιτήρησης συνόρων.

4.2.2. Θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

4.2.2.1. Νομικό Πλαίσιο προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ) ο οποίος έχει την ίδια νομική ισχύ με τις ιδρυτικές συνθήκες αποτελεί το κεντρικό εργαλείο του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τα θεμελιώδη δικαιώματα στα σύνορα. Ο ΧΘΔΕΕ εφαρμόζεται σε όλους τους θεσμούς, τις υπηρεσίες και τα όργανα της ΕΕ. Παράλληλα, τα Κ-Μ καλούνται να συμμορφώνονται με αυτόν, κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Η εφαρμογή του από πλευράς των Κ-Μ έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και σημασία κατά την διαχείριση συνόρων και μετανάστευσης, τομείς δράσης με συντρέχουσα αρμοδιότητα της ΕΕ, καθώς εν γένει τα Κ-Μ είναι πρωταρχικά υπεύθυνα για την διεξαγωγή των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα αλλά συνεπικουρούνται από τον Frontex, όταν απαιτείται. Τα Κ-Μ κατά την εκδήλωση αυτών των καθηκόντων, ενεργούν για το κοινό όφελος τόσο των υπολοίπων Κ-Μ όσο και της ίδιας της Ένωσης.

https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjh_sOoweP7AhUlXosKHcivBTQ4ChAWegQICBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022-04%2FGreeceSubmission.doc&usq=AOvVaw14ieOCowJ7FuUID_VSWAFP

⁴⁰ Παρά ταύτα όμως, είναι αξιοσημείωτο ότι το ΕΔΔΑ κωφεύει απέναντι στην τουρκική προσπάθεια υπονόμησης της εικόνας της Ελλάδος διεθνώς, ενώ οι ΜΚΟ δεν απευθύνουν τις προσφυγές τους και ενάντια της Τουρκίας, στην περίπτωση που τα άτομα βρίσκονται σε τουρκική επικράτεια. Αφενός, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο παραμένει ένα δικαιοδοτικό όργανο και δεν εμπλέται με την πολιτική. Ωστόσο, εάν υφίσταται σκοπιμότητα ή υπερβολή, εξαιτίας πολιτικών κινήτρων, τότε το γεγονός αυτό οφείλει να λαμβάνεται υπόψη. Ως προς την Τουρκία, ενδεχόμενο είναι ότι οι ΜΚΟ δεν επιθυμούν να απευθύνουν αιτήσεις για προσωρινά μέτρα στο ΕΔΔΤΑ εναντίον της (γεγονός που σημαίνει ότι θα κληθεί να περισυλλέξει τους μετανάστες), πιθανώς δεδομένης της επίδοσής της στον τομέα της προστασίας των δικαιωμάτων. Μετά και από την πρόσφατη Έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας, ουδείς εμπιστεύεται ότι δεν θα οδηγήσει μετανάστες σε βίαιες επαναπροωθήσεις. Βλ. και Amnesty International, “Iran/Turkey: Fleeing Afghans unlawfully returned after coming under fire at borders”, 31.08.2022, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/08/iran-turkey-fleeing-afghans-unlawfully-returned-after-coming-under-fire-at-borders/>

Ο Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα και αρχές που σχετίζονται με όλες τις επιχειρησιακές φάσεις διαχείρισης συνόρων⁴¹. Ορισμένα από αυτά είναι απόλυτα, ήτοι αναπαλλοτρίωτα ακόμη και σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, όπως είναι η απαγόρευση των βασανιστηρίων και άλλων μορφών κακομεταχείρισης καθώς και η απαγόρευση της επαναπροώθησης. Τα δικαιώματα που αναφέρονται στον ΧΘΔΕΕ περιλαμβάνονται επίσης στην ΕΣΔΑ και πρέπει να ερμηνεύονται με τον ίδιο τρόπο, σύμφωνα με το άρθρο 52 παράγραφος 3 του Χάρτη. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι η νομολογία του ΕΔΔΑ πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, όταν προσδιορίζεται η έννοια και το περιεχόμενο των δικαιωμάτων που προβλέπονται τόσο στον ΧΘΔΕΕ όσο και στην ΕΣΔΑ.

Επιπλέον, τα Κ-Μ πρέπει να συμμορφώνονται με τα δικαιώματα που προστατεύονται από την ΕΣΔΑ καθώς και άλλα περιφερειακά και διεθνή κείμενα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων και προσφυγικού δικαίου, στα οποία τα Κ-Μ συμμετέχουν, σε περιοχές που δεν καλύπτονται από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, μη νομικά δεσμευτικά εργαλεία, συστάσεις και πρότυπα έχουν αναπτυχθεί τόσο στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών όσο και σε εκείνο του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΣτΕ), βασισμένα σε νομικά δεσμευτικά κείμενα. Τα κείμενα αυτά ολοκληρώνουν το πλαίσιο ελέγχου της συμμόρφωσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα⁴². Τέλος, η Επιτροπή CPT του ΣτΕ έχει εκπονήσει πρότυπα για τον σεβασμό των προσώπων κατά την διοικητική κράτηση για σκοπούς μετανάστευσης.

Επιπρόσθετα, το γενικότερο πλαίσιο της δράσης της ΕΕ στον τομέα της διαχείρισης συνόρων περιγράφεται από τον τίτλο 5 της ΣΛΕΕ. Πρόκειται για τον χώρο Ελευθερίας Ασφαλείας και Δικαιοσύνης. Ειδικότερα, στο κεφάλαιο 2 του τελευταίου περιγράφεται το πλαίσιο των ενωσιακών πολιτικών για τα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση.

Το βασικό εργαλείο δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου που εφαρμόζεται στα εξωτερικά σύνορα είναι ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν (ΚΣΣ), ήτοι ο Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399. Αυτός ρυθμίζει τους συνοριακούς ελέγχους στα σύνορα του Ενιαίου Χώρου Σένγκεν και σε άλλα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ΚΣΣ και άλλα νομικά εργαλεία της ΕΕ⁴³, που ρυθμίζουν τους συνοριακούς

⁴¹ Πρόκειται για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια (άρθρο 1), το δικαίωμα στη ζωή (άρθρο 2), το δικαίωμα στην ακεραιότητα του προσώπου (άρθρο 3), την απαγόρευση των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (άρθρο 4), την απαγόρευση της εμπορίας προσώπων (άρθρο 5 παρ.3), το δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια (άρθρο 6), το δικαίωμα στην προσωπική και οικογενειακή ζωή (άρθρο 7), την προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 8), το δικαίωμα στην ιδιοκτησία (άρθρο 17), το δικαίωμα στο άσυλο και την προστασία σε περίπτωση απέλασης έκδοσης ή απομάκρυνσης (άρθρα 18 και 19), την απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 21), τα δικαιώματα του παιδιού (άρθρο 24), το δικαίωμα στην χρηστή διοίκηση (άρθρο 41), το οποίο είναι δεσμευτικό για τα Κ-Μ, ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου και το δικαίωμα σε μία αποτελεσματική δικαστική προστασία (άρθρο 47).

⁴² Περιλαμβάνουν, ενδεικτικά, τις “Βασικές αρχές των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με τη χρήση σύννομης βίας και πυροβόλων όπλων από τους αξιωματούχους επιβολής του νόμου (1990)”, Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/firearms.pdf> και τις “συστάσεις και κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα διεθνή σύνορα από το γραφείο του Υπατου Αρμοστή Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του ΟΗΕ”, Recommended principles and guidelines on human rights at international borders (2014), <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/recommended-principles-and-guidelines-human-rights-international>

⁴³ Τα εν λόγω νομικά κείμενα της ΕΕ, σχετικά με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, πέραν του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, περιλαμβάνουν τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896 για τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, τον

ελέγχους περιλαμβάνουν ρυθμίσεις για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αυτές οι ρήτρες υπογραμμίζουν την ανάγκη εναρμόνισης με τα θεμελιώδη δικαιώματα που περιγράφονται στον ΧΘΔΕΕ και συχνά τίθενται σε κίνδυνο κατά τη διαχείριση συνόρων.

Όσοι ασχολούνται με καθήκοντα ελέγχου και επιτήρησης συνόρων καθώς και εκείνοι που εποπτεύουν τη συμμόρφωση με τα ζητήματα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στα εξωτερικά σύνορα, θα πρέπει να έχουν καλή γνώση των εν λόγω νομικών εργαλείων της ΕΕ και να γνωρίζουν εάν πρόκειται να τα εφαρμόσουν σε μία συγκεκριμένη περιοχή ή τοποθεσία⁴⁴.

4.2.2.2. Ρόλος ΔΕΕ

Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) παρέχει στο ΔΕΕ πλήρεις ικανότητες δικαστικού ελέγχου στους ιδιαίτερα ευαίσθητους, ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, τομείς της μετανάστευσης, του ελέγχου των συνόρων και του ασύλου. Πρέπει να τονιστεί ότι το άρθρο 47 του ΧΘΔΕΕ, παρέχει το δικαίωμα σε αποτελεσματική προσφυγή σε κάθε πρόσωπο, του οποίου τα δικαιώματα και οι ελευθερίες, που κατοχυρώνονται από το δίκαιο της ΕΕ, ενδέχεται να έχουν παραβιαστεί από την εκτελεστική εξουσία.

Οι πιο συνηθισμένοι τύποι υποθέσεων με τους οποίους ασχολείται το ΔΕΕ περιγράφονται παρακάτω:

- Ερμηνεία του νόμου (άρθρο 267 ΣΛΕΕ, προδικαστικά ερωτήματα)⁴⁵,

Κανονισμό (ΕΕ) 656/2014, ο οποίος ρυθμίζει τις συντονισμένες από τον Frontex, θαλάσσιες επιχειρήσεις, περιλαμβάνοντας κανόνες αποβίβασης και προβλέψεις για την έρευνα και διάσωση, την Σύμβαση Εφαρμογής της Συνθήκης Σένγκεν, η οποία προβλέπει μέτρα που μπορούν να ληφθούν για την διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας, την Οδηγία 32/2013, περί των διαδικασιών ασύλου, που περιλαμβάνει την υποχρέωση εντοπισμού και παραπομπής των αιτημάτων ασύλου, την Οδηγία 36/2011, σχετικά με την αντιμετώπιση της εμπορίας προσώπων που περιλαμβάνει στο άρθρο 11 την υποχρέωση εντοπισμού θυμάτων *trafficking*, την Οδηγία 115/2008 περί επιστροφών που περιλαμβάνει την υποχρέωση έκδοσης απόφασης επιστροφής για υπήκοους τρίτων χωρών χωρίς άδεια παραμονής, την Οδηγία 90/2002 για ζητήματα διακίνησης μεταναστών καθώς και τη σχετική απόφαση-πλαίσιο που περιλαμβάνει την υποχρέωση επιβολής κυρώσεων στους διακινητές μεταναστών, τον Κανονισμό (ΕΕ) 603/2013 για το Eurodac, που προβλέπει την υποχρέωση επεξεργασίας δεδομένων περιλαμβανομένων των βιομετρικών δεδομένων των αιτούντων άσυλο και των παράνομων μεταναστών, τον Κανονισμό (ΕΕ) 2017/2226, ο οποίος από το 2022 προϋποθέτει την ηλεκτρονική εγγραφή εισόδου και εξόδου όλων των υπηκόων τρίτων χωρών, που καταφθάνουν στην Ευρώπη για παραμονή μικρής διάρκειας, τους Κανονισμούς του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν υπ' αριθ. 1860, 1861 και 1862 του 2018 που προβλέπουν την εξακρίβωση περί του εάν υπάρχουν ειδοποιήσεις σχετικά με κάποιον υπήκοο τρίτης χώρας και την προσθήκη ειδοποιήσεων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, καθώς επίσης και το σύστημα πληροφοριών θεωρήσεων που προβλέπει τον έλεγχο των κατόχων θεωρήσεων κατά την είσοδο και εάν κρίνεται απαραίτητο κατά την έξοδο.

⁴⁴ Πλέον των προαναφερθέντων, αξίζει να σημειωθεί ότι οι Αρχές που είναι υπεύθυνες στα Κ-Μ για τις θεωρήσεις στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την τεχνολογία της πληροφορίας, όταν λαμβάνουν αποφάσεις που επηρεάζουν τα πρόσωπα που διέρχονται τα σύνορα. Η ΕΕ έχει δημιουργήσει έξι συστήματα μεγάλης κλίμακας πληροφοριών που υποστηρίζουν την διαχείριση της μετανάστευσης, του ασύλου και των συνόρων, ενισχύοντας τη δικαστική συνεργασία μεταξύ των Κ-Μ και συμβάλλοντας στην ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ. Επισημαίνεται ότι η χρήση συστημάτων πληροφορικής για την διαχείριση συνόρων από πλευράς ΕΕ ενισχύει μεν την αποτελεσματικότητα των εθνικών αρχών, ωστόσο έχει επιπτώσεις σε σειρά θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως είναι το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων, η προστασία της ιδιωτικής ζωής, το δικαίωμα στο άσυλο, τα δικαιώματα του παιδιού, το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, το δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία και λοιπά.

⁴⁵ Τα εθνικά δικαστήρια των Κ-Μ της ΕΕ υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι το δίκαιο της ΕΕ εφαρμόζεται σωστά, αλλά τα δικαστήρια διαφορετικών χωρών ενδέχεται να το ερμηνεύουν διαφορετικά. Εάν ένα εθνικό δικαστήριο έχει αμφιβολίες σχετικά με την ερμηνεία ή την εγκυρότητα ενός νομοθετήματος της ΕΕ, μπορεί να ζητήσει διευκρινίσεις από το Δικαστήριο.

- Επιβολή του νόμου (άρθρα 258 και 259 ΣΛΕΕ, προσφυγές κατά Κ-Μ για παράβαση υποχρέωσης)⁴⁶,
- Ακύρωση νομικών πράξεων της ΕΕ (άρθρο 263 ΣΛΕΕ, προσφυγές κατά των θεσμικών οργάνων της ΕΕ με αίτημα ακύρωσης)⁴⁷,
- Διασφάλιση της ανάληψης δράσης από την ΕΕ (άρθρο 265 ΣΛΕΕ, προσφυγή κατά παραλείψεως)⁴⁸. Τέτοια ήταν η περίπτωση της υπόθεσης *ST και SS κατά Frontex*⁴⁹,
- Επιβολή κυρώσεων στα θεσμικά όργανα της ΕΕ (άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ, αγωγές αποζημίωσης)⁵⁰.

Τα αποτελέσματα της δικαστικής δραστηριότητας του ΔΕΕ στον τομέα του συνοριακού ελέγχου ενδέχεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να οδηγήσουν σε αλλαγές στην εθνική νομοθεσία των Κ-Μ της ΕΕ για ζητήματα που σχετίζονται με τον έλεγχο των συνόρων ή τον τρόπο με τον οποίο οι εθνικές συνοριακές αρχές ερμηνεύουν και εφαρμόζουν στην πράξη τον ΚΣΣ.

4.2.2.3. Ρόλος Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA).

Στόχος του Οργανισμού αυτού είναι να παρέχει στα θεσμικά όργανα και τους Οργανισμούς της Ένωσης, καθώς και στα Κ-Μ, αρωγή και εμπειρογνωμοσύνη, σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας. Για τους σκοπούς αυτούς, συλλέγει δεδομένα σχετικά με τα

Ο ίδιος μηχανισμός μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να καθοριστεί εάν μια εθνική νομοθεσία ή πρακτική είναι συμβατή με το δίκαιο της ΕΕ.

⁴⁶ Αυτού του είδους οι υποθέσεις κινούνται κατά εθνικής κυβέρνησης για μη συμμόρφωση με το δίκαιο της ΕΕ. Μπορεί να ξεκινήσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή άλλο Κ-Μ της ΕΕ. Εάν διαπιστωθεί ότι ευθύνεται η χώρα, πρέπει να διορθώσει αμέσως την κατάσταση ή να διακινδυνεύσει να κινηθεί μία δεύτερη υπόθεση εναντίον της, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε πρόστιμο.

⁴⁷ Εάν μια πράξη της ΕΕ θεωρείται ότι παραβιάζει τις συνθήκες της ΕΕ ή τα θεμελιώδη δικαιώματα, μπορεί να ζητηθεί από το Δικαστήριο, από την κυβέρνηση ενός Κ-Μ της ΕΕ, το Συμβούλιο της ΕΕ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή (σε ορισμένες περιπτώσεις) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να την ακυρώσει. Οι ιδιώτες δύνανται επίσης να ζητήσουν από το Δικαστήριο να ακυρώσει μια πράξη της ΕΕ που τους αφορά άμεσα.

⁴⁸ Το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή πρέπει να λάβουν ορισμένες αποφάσεις υπό ορισμένες συνθήκες. Εάν δεν το πράξουν, οι κυβερνήσεις της ΕΕ, άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ ή (υπό ορισμένες προϋποθέσεις) ιδιώτες ή εταιρείες μπορούν να προσφύγουν στο Δικαστήριο.

⁴⁹ Προσφυγή της 21ης Μαΐου 2021 στο ΔΕΕ— *SS και ST κατά Frontex* (Υπόθεση T-282/21). Στην από 07/04/2022 απόφασή του το ΔΕΕ επεσήμανε ότι ο Frontex δεν παρέλειψε να δράσει, ήτοι να υλοποιήσει το Άρθρο 46 παρ. 4 Κανονισμού 2019/1896, που προβλέπει αναστολή ή τερματισμό των επιχειρήσεων φύλαξης συνόρων, εάν παρατηρούνται σοβαρές και επίμονες παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων και πως εξήγησε λεπτομερώς τους λόγους σε επιστολή προς τους προσφεύγοντες. Ειδικότερα, η υπόθεση αφορούσε στις δράσεις που διεξάγονται στο Ανατολικό Αιγαίο. Ο Οργανισμός τόνισε ότι για να εφαρμοστεί η εν λόγω διάταξη πρέπει οι παραβιάσεις που διαπιστώνονται να διαθέτουν ένα μέγεθος σοβαρότητας ή να είναι επίμονες και όχι απλώς μεμονωμένα περιστατικά. Η απόφαση διευκρίνισε και άλλα ενδιαφέροντα ζητήματα τόσο για το ΔΕΕ όσο και για τον Frontex, όπως ότι το άρθρο 265 ΣΛΕΕ αφορά στην αποτυχία ανάληψης δράσης ή λήψης απόφασης και όχι σε μη υιοθέτηση μέτρου που θεωρούν αναγκαίο οι προσφεύγοντες κ.ά. Επίσης, για να έχει εφαρμογή αυτή η αγωγή, οφείλουν να αποδείξουν οι προσφεύγοντες έννομο συμφέρον, όρος που δεν πληρούται επί παραδείγματι στην περίπτωση των επιχειρήσεων επιτήρησης συνόρων, που ενέχουν αποτροπή τρίτων προσώπων, ήτοι μεταναστών που επιχειρούν παράνομη είσοδο. Πέραν αυτών, θίγεται επίσης και το ζήτημα της συνευθύνης Frontex και Κ-Μ από την δράση του πρώτου. Βλ. και NICOLOSI Salvo, “Frontex and Migrants’ Access to Justice: Drifting Effective Judicial Protection?”, *Verfassungsblog*, 16.09.2022, <https://www.ein.org.uk/blog/frontex-and-migrants-access-justice-drifting-effective-judicial-protection>

⁵⁰ Εάν τα συμφέροντα προσώπου ή εταιρείας έχουν θιγεί, ως αποτέλεσμα δράσης ή αδράνειας της ΕΕ ή του προσωπικού της, μπορούν να ληφθούν μέτρα εναντίον τους, μέσω του Δικαστηρίου.

θεμελιώδη δικαιώματα, στους τομείς αρμοδιότητας της Ένωσης. Οι εν λόγω τομείς περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και της μισαλλοδοξίας.

Στα καθήκοντα του Οργανισμού εντάσσεται η συλλογή, ανάλυση και διάδοση των κατάλληλων, αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων στοιχείων και δεδομένων με κριτήριο είτε τον αντίκτυπο που έχουν στα θεμελιώδη δικαιώματα τα μέτρα που λαμβάνει η ΕΕ, είτε τις ορθές πρακτικές στον τομέα του σεβασμού και της προαγωγής των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Εν συνεχεία, αναλαμβάνει τη σύνταξη και δημοσίευση συμπερασμάτων, σχετικά με την εξέλιξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της υλοποίησης των ενωσιακών πολιτικών, από τα Κ-Μ, καθώς και τη δημοσίευση ετήσιας έκθεσης σχετικά με θέματα που αφορούν στα θεμελιώδη δικαιώματα και απορρέουν από τους τομείς δράσης του Οργανισμού.

Ο FRA έχει υπάρξει πολύ ενεργός στο ζήτημα της εγκαθίδρυσης Εθνικών Μηχανισμών Παρακολούθησης της Προστασίας των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Independent Monitoring Mechanisms), ζήτημα για το οποίο έχει εκδώσει σχετικές συστάσεις⁵¹. Παράλληλα, αποτέλεσε τον μόνο Οργανισμό της ΕΕ, στον οποίο γίνεται μνεία για παροχή κατευθυντήριων γραμμών ως προς την σύσταση τέτοιων μηχανισμών, στο A7(2) τελευταίας συμβιβαστικής πρότασης περί του Κανονισμού Ελέγχου Διαλογής⁵².

⁵¹ Βλ. και Φυλλάδιο Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ για τους Εθνικούς Μηχανισμούς Παρακολούθησης, FRA, “Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders”, 14.10.2022, <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/border-rights-monitoring>

⁵² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, 23.09.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:612:FIN>. Το σχέδιο Κανονισμού Ελέγχου Διαλογής (Screening Regulation) αποτέλεσε ένα, ίσως το σημαντικότερο εκ των νομοθετημάτων που συγκροτούν το υπό διαβούλευση Νέο Pact Ασύλου και Μετανάστευσης που επιδιώκει να προωθήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συναντώντας όμως πολλές αντιδράσεις από τα Κ-Μ, εξαιτίας των νομικών ακροβατισμών που εμπεριέχει, ως απόρροια της προσπάθειας συγκερασμού πολλών αντίρπων απόψεων, όπως προελέχθη σε προηγούμενο κεφάλαιο. Στο A7(2) εν λόγω Σχεδίου Κανονισμού, προβλέπεται η δημιουργία ανεξάρτητου Εθνικού Μηχανισμού Παρακολούθησης, για την διασφάλιση της συμμόρφωσης των εθνικών δράσεων με το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

5. Ρόλος του Frontex

5.1. Θεμελιώδη Δικαιώματα κατά την δράση του Frontex

Οι δραστηριότητες του Frontex βασίζονται στην υλοποίηση της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Συνόρων (Integrated Border Management-IBM)⁵³ του Ενιαίου Χώρου Σένγκεν. Η εν λόγω έννοια περιλαμβάνει οριζόντια τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις πτυχές της συνοριακής δράσης. Με στόχο την εκπλήρωση των καθηκόντων του, ο Frontex ακολουθεί όλα τα σημαντικά κείμενα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως είναι ο ΧΘΔΕΕ, η ΕΣΔΑ και οι σχετικές συμβάσεις διεθνούς δικαίου προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου και προσφυγικού δικαίου, περιλαμβανομένης της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και το Πρωτόκολλο του 1967.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα έχουν ενσωματωθεί σε όλες τις δράσεις του Frontex, περιλαμβανομένων των επιχειρησιακών καθηκόντων, των εκπαιδεύσεων, των ενημερώσεων προσωπικού, της ανταλλαγής πληροφοριών και της συνεργασίας με τρίτες χώρες. Επιπρόσθετα, εχέγγυα και υποχρεώσεις αναφοράς πιθανών παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων έχουν περιληφθεί στα επιχειρησιακά σχέδια που διέπουν τις δράσεις επιτήρησης και ελέγχου χερσαίων, θαλασσίων και εναερίων συνόρων. Οι πτυχές των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναδεικνύονται στα επιχειρησιακά σχέδια αφορούν σε όλα τα στάδια της διαχείρισης συνόρων και μετανάστευσης, με ιδιαίτερη έμφαση στην πρόσβαση στη διεθνή προστασία, την καταγραφή και ταυτοποίηση υπηκοότητας, την επιτήρηση συνόρων, με πεζές και εποχούμενες περιπολίες, την κράτηση για τους σκοπούς της απομάκρυνσης και τις επιστροφές. Περαιτέρω, οι αρχές που τονίζονται είναι η μη επαναπρόωθηση, η απαγόρευση των διακρίσεων και η αναλογικότητα στη χρήση βίας.

Στο πλαίσιο της διαχείρισης συνόρων, ορισμένα δικαιώματα έχουν ιδιαίτερη σημασία για τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Η αιτιολογική σκέψη υπ' αριθ. 103 του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896⁵⁴ που διέπει την οργάνωση και λειτουργία του Frontex, προβλέπει ότι «ο παρών κανονισμός σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται από τα άρθρα 2 και 6 ΣΕΕ και από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης («ο Χάρτης»), ιδίως τον σεβασμό για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, το δικαίωμα στη ζωή, την απαγόρευση των βασανιστηρίων και των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης, την απαγόρευση της εμπορίας ανθρώπων, το δικαίωμα της ελευθερίας και της ασφάλειας, το δικαίωμα της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, το δικαίωμα της πρόσβασης σε έγγραφα, το δικαίωμα ασύλου και

⁵³ Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη υπ' αριθμό 11 του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896, η «Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων, που βασίζεται στο μοντέλο ελέγχου πρόσβασης τεσσάρων επιπέδων, περιλαμβάνει τα μέτρα σε τρίτες χώρες, όπως τα προβλεπόμενα στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής θεωρήσεων, τα μέτρα με γειτονικές τρίτες χώρες, τα μέτρα ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, τις αναλύσεις κινδύνου, τα μέτρα εντός του χώρου Σένγκεν και την επιστροφή».

⁵⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Νοεμβρίου 2019, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624.

προστασίας σε περιπτώσεις απομάκρυνσης, απέλασης και έκδοσης, τη μη επαναπροώθηση, την απαγόρευση των διακρίσεων και τα δικαιώματα του παιδιού». Αυτές οι υποχρεώσεις ενισχύονται από τους σχετικούς Κανονισμούς και Οδηγίες της ΕΕ.

Με την θέση σε εφαρμογή του Κανονισμού 2019/1896, η εντολή και οι δυνατότητες του Οργανισμού και του εξειδικευμένου Αξιωματούχου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRO) διευρύνθηκαν. Η υπ' όψιν μετεξέλιξη συνοδεύτηκε από νομοθετικές και πρακτικές προσπάθειες ενίσχυσης της πλήρους συμμόρφωσης με τα θεμελιώδη δικαιώματα σε όλες τις δράσεις του Frontex⁵⁵. Στα επόμενα κεφάλαια, θα παρουσιάσουμε τα βασικά στοιχεία της προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο του Frontex και του συστήματος ελέγχου τους.

5.1.1. Στρατηγική Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Σύμφωνα με το άρθρο 80 παράγραφος 1 του Κανονισμού 2019/1896, ο Οργανισμός, καταρτίζει και εφαρμόζει στρατηγική και σχέδιο δράσης για τα θεμελιώδη δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένου ενός αποτελεσματικού μηχανισμού παρακολούθησης του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις δραστηριότητές του. Η Στρατηγική για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, που εγκρίθηκε τον Φεβρουάριο του 2021, χρησιμεύει ως πλαίσιο κατευθύνσεων για την ευθυγράμμιση των δραστηριοτήτων του Οργανισμού, με τα πρότυπα και τις αρχές σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Τελεί υπό την επιφύλαξη της έγκρισης του FRO, ο οποίος συμβάλλει και στην διαμόρφωσή της⁵⁶.

Ειδικότερα, περιγράφει τις υποχρεώσεις που προκύπτουν κατά την συνοριακή δράση του Frontex σε εναρμόνιση με την Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση Συνόρων (IBM) και τις υποχρεώσεις συμμόρφωσης που απορρέουν από το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, με βάση συγκεκριμένα βήματα για την προώθηση και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.

Υλοποιείται επί τη βάσει ενός Σχεδίου Δράσης, το οποίο εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 2021, το οποίο αποσκοπεί στην διαμόρφωση πρακτικών εχεγγύων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, κατευθύνει την διεξαγωγή των επιχειρησιακών δράσεων και έχει ενσωματωθεί στο Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών του Οργανισμού, προς την κατεύθυνση της επίτευξης της αποστολής και των επιχειρησιακών στόχων του Frontex.

Η Ετήσια Έκθεση του FRO παρέχει ενημέρωση στο Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού και το Συμβουλευτικό Forum, καθώς και σε άλλους δρώντες και στο ευρύτερο κοινό, σχετικά με την υλοποίηση της Στρατηγικής και του Σχεδίου Δράσης. Ο Οργανισμός επικοινωνεί ενεργά και δημόσια

⁵⁵ Frontex επίσημη ιστοσελίδα, “Fundamental Rights”, τελευταία επίσκεψη στις 10.11.2022, <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/>

⁵⁶ Για την τελευταία έκδοση της στρατηγικής βλ. και Frontex επίσημη ιστοσελίδα, “Fundamental Rights”, τελευταία επίσκεψη στις 19.11.2022, <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/>

και προωθεί τους στόχους και το περιεχόμενο της εν λόγω Στρατηγικής, μεταξύ των σχετικών εθνικών, ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών, ενισχύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την διαφάνεια των δράσεων του Frontex.

5.1.2. Αξιωματούχος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Η τροποποίηση του Κανονισμού του Frontex το 2011, δημιούργησε δύο καινούριους θεσμούς εντός της δομής του Οργανισμού, ήτοι αφενός τον καλούμενο Αξιωματούχο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Fundamental Rights Officer/FRO), και αφετέρου ένα πολυμελές όργανο συμβουλευτικού χαρακτήρα, το Συμβουλευτικό Forum, το οποίο αναλύεται σε επόμενο κεφάλαιο. Ο FRO, του οποίου η εντολή ενδυναμώθηκε με την αναθεώρηση του 2019⁵⁷, αποτελεί υπάλληλο του Οργανισμού, με αρμοδιότητα την εποπτεία της υλοποίησης των υποχρεώσεων στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τον Frontex, όπως απορρέουν από το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο.

Ο Αξιωματούχος παρέχει συμβουλές στον Εκτελεστικό Διευθυντή ως προς τα ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων και χαίρει ανεξαρτησίας εντός του Οργανισμού. Προκειμένου να είναι σε θέση να παρακολουθεί αποτελεσματικά την συμμόρφωση του Οργανισμού με τα θεμελιώδη δικαιώματα, δύναται να διεξάγει έρευνες σε όλες τις δραστηριότητές του και τακτικές επισκέψεις, στο επιχειρησιακό πεδίο.

Επιπρόσθετα, εκδίδει γνώμες σε πολιτικό και επιχειρησιακό επίπεδο, εξακριβώνει προκλήσεις στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και πιθανές παραβιάσεις, κατά την διάρκεια οιασδήποτε δράσης του Frontex. Πέραν αυτού, δύναται να παρέχει εκπαιδεύσεις στον τομέα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την πρόσβαση στη διεθνή προστασία για το προσωπικό του Οργανισμού και για τα στελέχη των Κ-Μ που συμμετέχουν σε επιχειρήσεις που οργανώνονται και συντονίζονται από τον Frontex. Είναι αρμόδιος για την διαχείριση καταγγελιών στο πλαίσιο δύο μηχανισμών, ήτοι του Μηχανισμού Υποβολής Παραπόνων (Complaints Mechanism) και του Μηχανισμού Αναφοράς Σοβαρών Περιστατικών (Serious Incident Reports/SIRs)⁵⁸, που σχετίζονται με πιθανές παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων, στο πλαίσιο των δράσεων του Οργανισμού.

Κατά βάση, επρόκειτο για το πρώτο ψήγμα εποπτείας στο πλαίσιο του Οργανισμού και έγινε δεκτό με αρκετή επιφύλαξη από τα Κ-Μ, καθώς θεωρήθηκε ότι αποτελεί όργανο παρέμβασης του Οργανισμού και κατ' επέκταση της ΕΕ στα εσωτερικά ζητήματα των επιχειρησιακών τους καθηκόντων, με ελάχιστη προστιθέμενη αξία. Η πρώτη FRO ήταν Ισπανίδα, πρώην συνοριοφύλακας, που εθεωρείτο καλή γνώστης των δυσχερειών της επιτήρησης συνόρων και των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα Κ-Μ πρώτης γραμμής της Μεσογείου. Παρά ταύτα, στην Ελλάδα αντιμετωπίστηκε με δυσπιστία, καθώς εστίαζε παγίως σε αιτιάσεις παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ανατολική παρά στην Δυτική

⁵⁷ Άρθρο 109 Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896.

⁵⁸ Θα γίνει αναφορά σε ειδικότερο κεφάλαιο για τους εν λόγω θεσμούς.

Μεσόγειο. Παράλληλα, οι ανθρωπιστικές οργανώσεις εκτιμούσαν ότι, εφόσον η εν λόγω αξιωματούχος τοποθετούνταν και ανέφερε απευθείας στο Διοικητικό Συμβούλιο των εκπροσώπων των Κ-Μ, δεν ήταν ανεξάρτητο στέλεχος.

Παρά τις ατέλειες, η πρώην FRO ήταν επιχειρησιακά έμπειρη και γνώριζε το πεδίο, εν αντιθέσει με τον νεοπροσληφθέντα FRO, Σουηδικής καταγωγής ακαδημαϊκό, ο οποίος ανέλαβε καθήκοντα τον Ιούνιο του 2021. Το βιογραφικό του υποδηλώνει το προφίλ που επιθυμούσε ο Οργανισμός, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την εν λόγω θέση. Πριν αναλάβει καθήκοντα στον Frontex, εργάστηκε στον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Fundamental Rights Agency/FRA) επί 12 έτη, εστιάζοντας στις νομικές διαδικασίες, την εποπτεία και τους μηχανισμούς καταγγελιών σε διάφορα πλαίσια. Πριν ξεκινήσει να εργάζεται για την ΕΕ, ήταν ερευνητής και παρέδιδε διαλέξεις σε ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων, ενώ έχει συγγράψει βιβλία και πλήθος άρθρων στα εν λόγω θέματα. Όπως εύκολα γίνεται αντιληπτό, το επιθυμητό προφίλ για την εν λόγω θέση ήταν (α) η σκανδιναβική προέλευση, ήτοι μία περιοχή με υψηλά πρότυπα προστασίας δικαιωμάτων και παράδειγμα προοδευτισμού στον εν λόγω τομέα, (β) το ακαδημαϊκό υπόβαθρο, το οποίο υπερβαίνει την απλή γνώση των θεμάτων, ενώ επιτρέπει την εξειδικευμένη ανάγνωση και ενσωμάτωση της νομολογίας του ΕΔΔΑ, που πρωτοστατεί στην ερμηνεία των νομικών πτυχών του μεταναστευτικού φαινομένου, (γ) η αναμφισβήτητη ευαισθησία για τα ανθρώπινα δικαιώματα και (δ) η τεχνοκρατική προσέγγιση. Ωστόσο, το εν λόγω προφίλ παρουσιάζει ένα μεγάλο μειονέκτημα, την έλλειψη επιχειρησιακής γνώσης.

5.1.3. Συμβουλευτικό Forum

Το Συμβουλευτικό Forum του Frontex (Consultative Forum) δημιουργήθηκε το 2012 συγκεντρώνοντας σημαντικούς ευρωπαϊκούς και διεθνείς θεσμούς και οργανώσεις της Κοινωνίας Πολιτών. Στόχος του είναι η παροχή συμβουλών στον Frontex επί θεμάτων προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως είναι η διαμόρφωση στρατηγικής θεμελιωδών δικαιωμάτων, η λειτουργία του Μηχανισμού Καταγγελιών (Complaint's Mechanism), οι κώδικες συμπεριφοράς/δεοντολογίας του προσωπικού, τα κοινά πρότυπα εκπαίδευσης και λοιπά θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Σύμφωνα με το Άρθρο 108 παρ. 5 του Κανονισμού Frontex, ο Οργανισμός υποχρεούται να παράσχει στο Forum έγκαιρη και αποτελεσματική πρόσβαση σε πληροφορίες και να διευκολύνει επισκέψεις στις περιοχές διεξαγωγής των Κοινών Επιχειρήσεων.

Ένα από τα ζητήματα, που έχουν συζητηθεί ευρέως κατά τις πρόσφατες συναντήσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού ήταν η αποτελεσματική παρακολούθηση των συστάσεων του Forum. Αυτό σημαίνει στην πράξη ότι όταν το Forum υποβάλλει μία σύσταση, αναφορικά με τα ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο Οργανισμός υποχρεούται να απαντήσει γραπτώς, σχετικά με τον τρόπο υλοποίησής της, παρέχοντας ταυτόχρονα συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, ή αντιθέτως να παράσχει επεξηγήσεις σε περίπτωση απόρριψης αυτής. Αναφορικά με αυτό το ζήτημα, αρκετά Κ-Μ

εξέφρασαν τον προβληματισμό τους, καθώς, εάν ο Frontex υποχρεούται να ακολουθεί οιαδήποτε σύσταση του Συμβουλευτικού Forum, το τελευταίο υπερβαίνει τον συμβουλευτικό του ρόλο και διατηρεί μάλλον έναν ρόλο επόπτη/ελεγκτή (monitoring).

Όπως καθίσταται εύκολα αντιληπτό, οι πλέον εξέχοντες οργανισμοί ανθρωπιστικού χαρακτήρα αποτελούν μέλη του Forum⁵⁹. Μία ενδιαφέρουσα λεπτομέρεια είναι το γεγονός ότι μέλος του θεσμού αυτού αποτελεί και ένας έτερος αποκεντρωμένος Οργανισμός της ΕΕ, όπως είναι ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο (EUAA). Αν και ξενίζει ο Οργανισμός της ΕΕ για το Άσυλο να εποπτεύει τις επιδόσεις περί των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του Οργανισμού της ΕΕ για τα Σύνορα, κατά την άποψή μας, αποτελεί αποτέλεσμα της προσπάθειας της ΕΕ να αποδείξει την μέριμνα περί των ζητημάτων διεθνούς προστασίας και το ενδιαφέρον για ορθή επιχειρησιακή αποτύπωση της διασύνδεσης συνόρων-υποδοχής-ασύλου.

Τα μέλη του Forum εργάζονται εθελοντικά και οι δραστηριότητές του σχεδιάζονται με βάση ένα Ετήσιο Πρόγραμμα Εργασιών. Επιπρόσθετα, δημοσιεύει Ετήσια Έκθεση, η οποία καλύπτει τις κύριες δραστηριότητές του κατά τη διάρκεια του έτους και περιλαμβάνει παρατηρήσεις και συστάσεις προς τον Frontex και το Διοικητικό του Συμβούλιο.

5.1.4. Επόπτες Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Μία από τις καινοτομίες του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896, όπως προβλέπεται στο Άρθρο 110, ήταν η διαμόρφωση ενός σώματος Εποπτών Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Fundamental Rights Monitors/FROMs), ως μόνιμου προσωπικού του Frontex. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι επιλέγονται από τον Οργανισμό και θεωρούνται μόνιμο προσωπικό, που αναπτύσσεται στην επιχειρησιακή περιοχή, μαζί με τους συνοριοφύλακες.

Υποστηρίζουν τον FRO, ενεργούν ανεξάρτητα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και είναι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο και την αξιολόγηση της συμμόρφωσης του Οργανισμού στις επιταγές της προστασίας των δικαιωμάτων κατά την δράση του. Επιπρόσθετα, παρέχουν συμβουλές και υποστηρίζουν το προσωπικό του Frontex ως προς την εφαρμογή και διασφάλιση των σχετικών προβλέψεων. Δύνανται να εποπτεύουν όλες τις επιχειρησιακές δράσεις και να καταγράφουν τον βαθμό συμμόρφωσης με τα εκάστοτε προβλεπόμενα πρότυπα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Οι Επόπτες συνεργάζονται με τους αξιωματούχους επιχειρησιακού συντονισμού του Frontex, παρέχουν συμβουλές, επικουρούν επί θεμάτων, σχετικών με τα θεμελιώδη δικαιώματα και ενημερώνουν

⁵⁹ Στο Forum συμμετέχουν ορισμένοι εκ των σημαντικότερων Οργανισμών, περιλαμβανομένων των εξής: Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο (EUAA), Ευρωπαϊκός Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA), Ύπατος Αρμοστής του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), Συμβούλιο της Ευρώπης, Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη - Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (OSCE ODHR), Γραφείο Ύπατου Αρμοστή για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα των ΗΕ, Διεθνής Αμνηστία – Γραφείο Διεθνών Θεσμών, Γραφείο ΕΕ Ερυθρού Σταυρού, μεταξύ άλλων.

τον Αξιωματούχο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, σχετικά με τυχόν προβληματισμούς. Επίσης, συνεισφέρουν στην εκπαίδευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και υποστηρίζουν τον FRO, διασφαλίζοντας ότι τα επιχειρησιακά σχέδια και λοιπά κείμενα του Οργανισμού εναρμονίζονται με τα πρότυπα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Επισημαίνουν προκλήσεις και ευκαιρίες για το διεθνές δίκαιο προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁶⁰. Παρά ταύτα, αυτή η στόχευση αποτελεί μάλλον ευχή παρά δυνατότητα, εάν λάβει κανείς υπόψη τα δεδομένα στο πεδίο. Μεταξύ του 2019 και του 2021, ο Frontex εκπόνησε ένα πιλοτικό πρόγραμμα επισκέψεων σε διάφορες επιχειρησιακές περιοχές, σε συνεργασία με τον FRA, με στόχο να διαμορφώσει λεπτομερή καθήκοντα για τους Επόπτες.

Η διαδικασία πρόσληψης των FROMs ξεκίνησε στα τέλη του 2020 και διεξήχθη με την υποστήριξη του FRA. Η πρώτη ομάδα Εποπτών ξεκίνησε τις δραστηριότητές της το δεύτερο τρίμηνο του 2021. Βασικό μειονέκτημα, που υπερθεμάτισαν οι ανθρωπιστικοί οργανισμοί, ήταν η βραδυπορούσα διαδικασία προσλήψεων των FROMs και ο μικρός τους αριθμός, ήτοι μόλις -40- σε σύγκριση με την μεγάλη δεξαμενή αξιωματούχων, που προβλεπόταν από τον Κανονισμό να αγγίξει τους -10.000- έως το 2027⁶¹. Ωστόσο, αυτή η σύσταση δεν λάμβανε υπόψη την εντολή του Frontex, η οποία παραμένει πρωτίστως επιχειρησιακή και επικουρική ως προς τις εθνικές δράσεις. Πάντως, ο Οργανισμός έχει προσλάβει πλέον -45- Επόπτες, σε πλήρη συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις του Κανονισμού, οι οποίοι αποτελούν επιπρόσθετο προσωπικό, το οποίο καταρχήν πραγματοποιεί επιτόπιες επισκέψεις, χωρίς να παρευρίσκεται συνεχώς στο επιχειρησιακό πεδίο και έχει εκπονήσει αναφορές για τα ευρήματά του.

5.1.5. Αναφορές Σοβαρών Περιστατικών

Η διαδικασία Αναφοράς Σοβαρού Περιστατικού (SIR) προκύπτει από τον Κανονισμό του Frontex και τον Κώδικα Συμπεριφοράς⁶² και υποχρεώνει κάθε συμμετέχοντα σε επιχειρησιακές δράσεις του Οργανισμού να αναφέρει άμεσα υπό μορφή Αναφοράς κάθε περίπτωση πιθανής παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι αναφορές ενδέχεται να περιλαμβάνουν τα εξής συμβάντα: α) περιπτώσεις πιθανών παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων διεθνούς προστασίας, β) περιπτώσεις πιθανών παραβιάσεων των προβλέψεων του Κώδικα Δεοντολογίας του Frontex, γ) περιπτώσεις σοβαρών υπαρκτών ή δυνητικών αρνητικών επιπτώσεων στα βασικά καθήκοντα του Οργανισμού. Ο FRO, από κοινού με το προσωπικό του Γραφείου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, χειρίζονται τα SIRs που σχετίζονται με την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων.

⁶⁰ Ιστοσελίδα Frontex, “Fundamental Rights Monitors”, επίσκεψη στις 10.11.2022, <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-monitors/>

⁶¹ Βλ. και σχετικό Κεφάλαιο για τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA).

⁶² Βλ. κατωτέρω Κεφάλαιο «Κώδικας Συμπεριφοράς ή Δεοντολογίας».

Οι Αναφορές Σοβαρού Περιστατικού ενδέχεται να περιλαμβάνουν και επιπλέον σημαντικά περιστατικά (π.χ. ένας τραυματισμός προσωπικού κ.ο.κ.), αλλά το επίκεντρο του ενδιαφέροντος είναι επί του παρόντος οι δυνητικές παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων. Τα SIRs διαβιβάζονται σε εθνικό επίπεδο, για την παροχή συνεισφοράς ; από το Εθνικό Σημείο Επαφής του Frontex (National Frontex Point of Contact/NFPoC), το οποίο παρέχει πληροφορίες σχετικά με τα περιστατικά ; περιλαμβανομένων αποτελεσμάτων πειθαρχικών ερευνών. Εάν οι παρασχεθείσες πληροφορίες περί εμπλοκής συνοριοφύλακα, σε περίπτωση παραβίασης θεμελιώδους δικαιώματος, αποδειχθούν βάσιμες, ακολουθεί πειθαρχικός έλεγχος και υφίσταται το έσχατο ενδεχόμενο απομάκρυνσής του από την Κοινή Επιχείρηση, με τη σχετική απόφαση να λαμβάνεται από το Κ-Μ αποστολής του. Αξίζει να επισημανθεί ότι διαπιστώθηκαν περιπτώσεις επίμεμπτης συμπεριφοράς αξιωματούχων που οδήγησαν στην απομάκρυνσή τους από το επιχειρησιακό πεδίο.

5.1.6. Μηχανισμός καταγγελιών⁶³

Ο Μηχανισμός Καταγγελιών (Complaints Mechanism) προβλέπει την υποβολή ατομικών καταγγελιών από πρόσωπα που επηρεάζονται άμεσα από πράξεις ή παραλείψεις προσωπικού εμπλεκόμενου σε δράσεις του Frontex, τα οποία θεωρούν ότι έχουν πέσει θύματα παραβίασης των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων, εξαιτίας αυτών των πράξεων ή παραλείψεων.

Σύμφωνα με τους Κανόνες του εν λόγω Μηχανισμού⁶⁴, στόχος είναι η παρακολούθηση και διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις δράσεις του Frontex. Ο Αξιωματούχος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων είναι αρμόδιος για την διαχείριση των καταγγελιών που υποβάλλονται στον Οργανισμό, μέσω του εν λόγω Μηχανισμού. Ο FRO διασφαλίζει την παρακολούθηση όλων των παραδεκτών καταγγελιών, σύμφωνα με τον Κανονισμό, σε στενή συνεργασία με τον Εκτελεστικό Διευθυντή, τα Κ-Μ και τις αρχές ή τα όργανα που είναι αρμόδια για την διαχείριση συνόρων, τις επιστροφές ή τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ο FRO δύναται να αιτηθεί από τον καταγγέλλοντα και/ή άλλα μέρη να υποβάλουν υλικό, που ο ίδιος εκτιμά ότι σχετίζεται με τους σκοπούς της αξιολόγησης των καταγγελιών.

Όταν προσωπικό, πέραν των στελεχών του Οργανισμού, διαπιστώνεται ότι παραβίασε θεμελιώδη δικαιώματα ή υποχρεώσεις διεθνούς προστασίας, ο Εκτελεστικός Διευθυντής αιτείται από το Κ-Μ προέλευσης του στελέχους να το απομακρύνει άμεσα από την δράση του Οργανισμού ή το Μόνιμο Σώμα. Αυτό το αίτημα θα πρέπει να είναι αιτιολογημένο⁶⁵.

⁶³ Επίσημη ιστοσελίδα Frontex, “Complaints Mechanism”, επίσκεψη στις 02.06.2022, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/> και ειδικό ενημερωτικό εγχειρίδιο για τους μηχανισμούς καταγγελιών, διαθέσιμο στο https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Complain_Mechanism_English.pdf

⁶⁴ Στις 16.03.2022, υιοθετήθηκε η υπ’ αριθ. 19/2022 Απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου, σχετικά με τους Κανόνες του Οργανισμού ως προς τον Μηχανισμό Καταγγελιών (Complaints Mechanism), επίσκεψη στις 19.11.2022, διαθέσιμη στο https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/mb-decision-19_2022-on-the-complaints-mechanism.pdf

⁶⁵ Άρθρο 10, παρ. 4 Απόφασης ΔΣ 19/2022.

Σύμφωνα με Έκθεση του ECRE (European Council on Refugees and Exiles)⁶⁶, ο Μηχανισμός είναι αναποτελεσματικός, παρά την βελτίωση που προβλέπεται στην τελευταία Αναθεώρησή του το 2019. Επιπλέον, σύμφωνα με την Επιτροπή LIBE (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα έπρεπε να είναι πιο ορατός και προσβάσιμος⁶⁷. Η έκτασή του φαίνεται στενή, καθώς παρέχει τη δυνατότητα πρόσβασης μόνο στα άμεσα επηρεαζόμενα πρόσωπα, εξαιρεί την δυνατότητα καταγγελιών για παράνομες διαταγές που έχουν δοθεί από το Κ-Μ φιλοξενίας της Κοινής Επιχείρησης. Ο νέος Κανονισμός προβλέπει ότι η φόρμα υποβολής της καταγγελίας είναι προσβάσιμη διαδικτυακά και σε αρκετές γλώσσες. Ωστόσο, πολλοί μετανάστες χρειάζονται νομική και γλωσσική υποστήριξη, τομέας στον οποίο μπορούν να συνδράμουν οι FROMs⁶⁸.

Ένα σημαντικό ζήτημα, που εγείρεται από τους εξωτερικούς παρατηρητές είναι ο ιδιαίτερα χαμηλός αριθμός καταγγελιών, εν συγκρίσει με την περίοδο υλοποίησης του μηχανισμού. Εξίσου χαμηλός είναι ο αριθμός των παραδεκτών καταγγελιών, τάσεις που κατά τον Frontex αποδίδονται στην μικρή περίοδο λειτουργίας του. Σύμφωνα με το ECRE, ο ρόλος του FRO θα έπρεπε να ενισχυθεί στο πλαίσιο του Μηχανισμού και συγκεκριμένες προθεσμίες θα έπρεπε να τεθούν, ώστε να λαμβάνονται απαντήσεις από τα Κ-Μ. Ο FRO θα έπρεπε να συμμετέχει στην συλλογή αποδεικτικών στοιχείων, την παρακολούθηση της διερεύνησης και την έκδοση των σχετικών συστάσεων. Μία επιπρόσθετη αδυναμία του μηχανισμού ήταν το γεγονός ότι οι καταγγελίες εκ των πραγμάτων ολοκληρώνονταν, εάν τα ενδιαφερόμενα Κ-Μ δεν αποκρίνονταν. Εντέλει, κανένας συνοριοφύλακας δεν έχει ανακληθεί από το επιχειρησιακό πεδίο, σε περίπτωση καταγγελίας. Ορισμένες από αυτές τις αδυναμίες θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν μέσω της εμπλοκής ενός ανεξάρτητου εξωτερικού θεσμού, όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, που θα μπορούσε να αποκτήσει την αρμοδιότητα παραλαβής και εξέτασης των εν λόγω καταγγελιών.

5.1.7. Κώδικας Συμπεριφοράς ή Δεοντολογίας⁶⁹

Ο Κώδικας Συμπεριφοράς ή Δεοντολογίας (Code of Conduct) του Οργανισμού αποτελεί σύνολο κατευθυντήριων γραμμών, που οφείλουν να ακολουθούν όλοι οι συμμετέχοντες σε δράσεις του Frontex, με στόχο την προώθηση και ενίσχυση των υψηλότερων επαγγελματικών και δεοντολογικών προτύπων. Αυτή η δέσμευση εκτείνεται στον πλήρη σεβασμό και προώθηση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

⁶⁶ ECRE, “Holding Frontex to Account: ECRE’s proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex”, Policy Paper 7, May 2021, p. 3, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Papers-07.pdf>

⁶⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, “Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations”, Επιτροπή LIBE για τις Πολιτικές Ελευθερίες, την Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις, Έγγραφο Εργασίας, 14.07.2021, διαθέσιμο στο https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

⁶⁸ Βλ. ανωτέρω Κεφάλαιο ως προς τους «Επόπτες Θεμελιωδών Δικαιωμάτων».

⁶⁹ Ιστοσελίδα Frontex, Code of Conduct, επίσκεψη στις 19.11.2022, διαθέσιμο εδώ [code of conduct applicable to all persons participating in frontex operational activities.pdf](https://www.frontex.europa.eu/code-of-conduct-applicable-to-all-persons-participating-in-frontex-operational-activities.pdf)

Ειδικότερα, ακολουθώντας τον Κώδικα του Frontex, οι αξιωματούχοι δεσμεύονται να διασφαλίζουν την υποστήριξή τους σε ευάλωτα πρόσωπα και πρόσωπα που επιθυμούν διεθνή προστασία, καθώς επίσης και ότι η συμπεριφορά τους συνάδει με τις αρχές της ακεραιότητας και του επαγγελματισμού.

5.1.8. Άρθρο 46

Σύμφωνα με το Άρθρο 46 του Κανονισμού του Frontex, ο Εκτελεστικός Διευθυντής δύναται, αφού συμβουλευθεί τον FRO και ενημερώσει το ενδιαφερόμενο Κ-Μ, να αποσύρει την χρηματοδότηση οποιασδήποτε δράσης του Οργανισμού, ή να αναστείλει ή να τερματίσει οποιαδήποτε δράση του τελευταίου ή ακόμα και να μην την ξεκινήσει καν, εν μέρει ή εν όλω, εάν αυτός ή αυτή θεωρεί ότι υφίστανται παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων διεθνούς προστασίας, που σχετίζονται με την εν λόγω δράση που είτε είναι σοβαρής φύσεως είτε είναι πιθανό να εμμένουν⁷⁰.

Κατά την λήψη τέτοιων αποφάσεων, ο Εκτελεστικός Διευθυντής, λαμβάνει υπόψη του σχετικές πληροφορίες, όπως είναι ο αριθμός και η σημασία των καταγεγραμμένων καταγγελιών που δεν έχουν επιλυθεί από την αρμόδια εθνική αρχή, οι Αναφορές Σοβαρών Περιστατικών, οι αναφορές των αξιωματούχων που συντονίζουν τις Κοινές Επιχειρήσεις, καθώς και εκθέσεις διεθνών οργανισμών και θεσμών της ΕΕ, οργάνων και υπηρεσιών που δρουν στις περιοχές που καλύπτονται από τον Οργανισμό.

Ο Οργανισμός έχει λάβει μία τέτοια απόφαση μόνο σε μία περίπτωση, εκείνη της Ουγγαρίας. Τον Ιούλιο του 2016, το εν λόγω Κ-Μ υιοθέτησε έναν νέο νόμο περί το άσυλο, δημιουργώντας μία πλασματική ζώνη “transit”, οκτώ χιλιόμετρα μακριά από τα σύνορα, εντός της ουγγρικής επικράτειας, δια της οποίας τα πρόσωπα που κατάφεραν να διέλθουν ήταν δυνατόν να απωθηθούν προς την Σερβία, χωρίς δυνατότητα να αιτηθούν άσυλο. Επίσης, εγκλώβισε αιτούντες άσυλο σε αυτή την περιοχή, σε άθλιες συνθήκες.

Τον Νοέμβριο του 2016, το Συμβουλευτικό Forum συνέστησε στον Frontex να αποσυρθεί από την Ουγγαρία, εξαιτίας της παραβίασης της αρχής της μη επαναπροώθησης, αλλά ο Frontex δεν υιοθέτησε την εν λόγω σύσταση. Διεθνείς Οργανισμοί, όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων κ.ο.κ. ήγειραν προβληματισμούς. Τον Δεκέμβριο του 2020, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποφάσισε ότι η Ουγγαρία “παραβίαζε το δίκαιο της ΕΕ” περιορίζοντας την πρόσβαση στο έδαφος των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών και επαναπροωθώντας τους, δια της συνοριακής γραμμής, πίσω στην Σερβία.

⁷⁰ Το άρθρο προβλέπει και άλλους λόγους για τους οποίους ενδέχεται να τερματιστεί μία δράση, όπως για παράδειγμα την περίπτωση που δεν τηρείται το επιχειρησιακό σχέδιο ή όταν παρέλκουν οι λόγοι επιχειρησιακής δράσης σε μία περιοχή. Συμπληρώνεται από ειδικές διαδικασίες, σχετικά με την λήψη απόφασης, ώστε να διασφαλίζεται αντικειμενικότητα και διαφάνεια. Βλ. και επίσημη ιστοσελίδα Frontex, όπου έχει αναρτηθεί σχετική Απόφαση του Εκτελεστικού Διευθυντή, "Frontex Executive Director Decision on Standard Operating Procedure – mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities", επίσκεψη στις 19.11.2022, <https://prd.frontex.europa.eu/document/frontex-executive-director-decision-on-standard-operating-procedure-mechanism-to-withdraw-the-financing-of-or-suspend-or-terminate-or-not-launch-frontex-activities/>

Ακόμα και σε αυτή την περίπτωση, μόλις στις 27 Ιανουαρίου 2021 ο Frontex ανέστειλε τις επιχειρήσεις του στην Ουγγαρία.

Μία έκθεση που δημοσιεύθηκε από το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, σχετικά με τον Frontex τον Ιανουάριο του 2021, κατέληξε ότι οι μηχανισμοί συμμόρφωσης του Οργανισμού με τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι αναποτελεσματικοί και ότι ο Frontex δεν είχε επαρκώς ερευνήσει τις παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων⁷¹. Ειδικότερα, σύμφωνα με αναλυτές, αυτή η αποτυχία να ανασταλεί έγκαιρα η συγκεκριμένη επιχείρηση υποδηλώνει την έμμεση διεθνή ευθύνη του Frontex, ως προς τις συστηματικές παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Κανονισμό, λαμβάνοντας υπόψη και το Σχέδιο Άρθρων περί της Διεθνούς Ευθύνης Διεθνών Οργανισμών της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου⁷².

5.2. Εξωτερικός έλεγχος του Frontex

5.2.1. Έρευνα από το Ευρωπαϊκό Γραφείο Αντιμετώπισης της Απάτης (OLAF)

Το Ευρωπαϊκό Γραφείο Αντιμετώπισης της Απάτης (OLAF), το οποίο είναι αρμόδιο για την καταπολέμηση περιπτώσεων απάτης ή κακοδιαχείρισης, που αφορούν σε κονδύλια της ΕΕ και αξιωματούχους, διεξήγαγε έρευνα σχετικά με τον Frontex. Η έρευνα ολοκληρώθηκε εντός ενός έτους, από τον Ιανουάριο του 2021 έως τον Φεβρουάριο του 2022 οδηγώντας σε ένα πόρισμα έκτασης 200 σελίδων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έλαβε προφορική ενημέρωση σχετικά με τα αποτελέσματά της τον Μάρτιο του 2022, δεδομένου ότι η τελική της έκδοση είναι αυστηρά απόρρητη. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που είναι διαθέσιμες στα ΜΜΕ, η Έκθεση του OLAF κατηγορεί 3- μέλη της ηγεσίας του Frontex ότι έχουν παραβιάσει τους κανονισμούς της ΕΕ και σε αυτή τη βάση, το Γραφείο αντιμετώπισης της απάτης έχει συστήσει πειθαρχικά μέτρα. Η διερεύνηση σχετιζόταν με ζητήματα που ανέκυψαν κατά την διαδικασία προσλήψεων προσωπικού και την πραγματοποίηση επαγγελματικών ταξιδίων, καθώς και με παρενοχλήσεις εντός εργασιακού χώρου. Ωστόσο, το μείζον πρόβλημα σχετιζόταν με πολλαπλές καταγγελίες περί εικαζομένων ατύπων επαναπροωθήσεων μεταναστών και αιτούντων άσυλο⁷³. Ο Εκτελεστικός Διευθυντής του Frontex, κ. Fabrice Leggeri, ήταν ένα εκ των προσώπων που τέθηκαν υπό διερεύνηση.

Ειδικότερα, ορισμένοι αξιωματούχοι του Frontex κατηγορήθηκαν επί τη βάσει ότι γνώριζαν και είχαν συγκαλύψει επιχειρήσεις της Ελληνικής Ακτοφυλακής, που υποτίθεται ότι ελάμβαναν χώρα στα

⁷¹ Human Rights Watch, “Frontex Failing to Protect People at EU Borders”, 23.06.2021, <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders>

⁷² Gkliati Mariana, “The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations” *Migration and Asylum Law and Policy in Europe blog*, 13.08.2021, διαθέσιμο στο <https://eumigrationlawblog.eu/the-first-steps-of-frontex-accountability-implications-for-its-legal-responsibility-for-fundamental-rights-violations/>

⁷³ Nielsen Nikolaj, “EU anti-fraud watchdog has completed Frontex probe”, *EU Observer*, 21.02.2022, available at <https://euobserver.com/migration/154402>

θαλάσσια σύνορα μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας και οδηγούσαν σε άτυπες επαναπροωθήσεις υπηκόων τρίτων χωρών στην Τουρκία. Σύμφωνα με ορισμένα μέσα ενημέρωσης, όπως είναι το *DER SPIEGEL*⁷⁴, “πολλαπλά *pushbacks* έλαβαν χώρα με την παρουσία αξιωματούχων του *Frontex* στην ευρύτερη περιοχή, ακόμα και παραδίδοντας σκάφη μεταναστών σε Έλληνες αξιωματούχους τα οποία προωθούνταν πίσω στα Τουρκικά χωρικά ύδατα. Σε τουλάχιστον δύο περιπτώσεις, τα αεροσκάφη του *Frontex* κατέγραψαν επιχειρήσεις επαναπροωθήσεων από αέρος”.

Η κατάσταση ήταν ιδιαίτερα δύσκολη, εφόσον, εάν οι καταγγελίες αποδεικνύονταν έγκυρες και η διοίκηση του *Frontex* πράγματι γνώριζε αναφορικά με τέτοιες επιχειρήσεις και τις συγκάλυπτε “ενάντια στη βούληση του προσωπικού του Οργανισμού”, τότε ο Εκτελεστικός Διευθυντής θα μπορούσε να χάσει τη θέση του. Ο OLAF εστίασε όχι μόνο στα περιστατικά αλλά επίσης, στον τρόπο με τον οποίο η έρευνα και η διάχυση της πληροφορίας έλαβαν χώρα. Σύμφωνα με την έκθεση, σε τουλάχιστον ένα περιστατικό, ο Εκτελεστικός Διευθυντής ενημερώθηκε, ανέλαβε προσωπικά τον έλεγχο της έρευνας, δεν αποκάλυψε την πληροφορία στον Αξιωματούχο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και έκρινε ότι δεν συνιστούσε πιθανή παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Ωστόσο, προτού το Διοικητικό Συμβούλιο του *Frontex* αποφασίσει εάν πρόκειται να λάβει ή όχι πειθαρχικά μέτρα εναντίον του, ο κ. Leggeri ανακοίνωσε την παραίτησή του⁷⁵. Στην επιστολή παραίτησης, έγραψε: “Επιστρέφω την εντολή μου πίσω στο Διοικητικό Συμβούλιο καθώς φαίνεται ότι η εντολή του *Frontex* επί της οποίας εκλέχθηκα και ανανέωσα τη θητεία μου τον Ιούνιο του 2019 έχει σιωπηρά αλλά αποτελεσματικά μεταβληθεί”. Ο κ. Leggeri υπονοούσε ότι ο *Frontex*, από Οργανισμός Διαχείρισης Συνόρων, είχε μετεξελιχθεί σε υπηρεσία προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που επιχειρεί να εποπτεύσει την επίδοση των Κ-Μ κατά την διεξαγωγή δραστηριοτήτων διαχείρισης συνόρων, ως προς την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Εάν οι κατηγορίες αποδειχθούν βάσιμες, ο αντίκτυπος για τον *Frontex* θα είναι μεγάλος και ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο τις Κοινές Επιχειρήσεις, όπερ σημαίνει να δημιουργήσει απευθείας ένα “παράθυρο ευκαιρίας” για τα δίκτυα οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος, διακίνησης μεταναστών και εμπορίας προσώπων.

5.2.2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελεί το όργανο δημοκρατικού ελέγχου και κοινωνικής προόδου της ΕΕ συμβάλλοντας ταυτόχρονα στην Ευρωπαϊκή ενοποίηση. Ο ρόλος του από το 1993 έχει

⁷⁴ Christides Giorgos, Lüdke Steffen , Popp Maximilian and Tomas Stadius, “Pressure growing on Frontex Chief from pushbacks investigation”, *DER SPIEGEL*, 21.03.2022, <https://www.spiegel.de/international/europe/we-have-a-lot-of-evidence-pressure-growing-on-frontex-chief-from-pushbacks-investigation-a-047934ed-5f94-44c8-8474-df974644f002amp>

⁷⁵ Rankin Jennifer, “Head of EU border agency Frontex resigns amid criticisms: Fabrice Leggeri under fire over agency’s human rights record and anti-fraud investigation”, *The Guardian*, 29.04.2022, available at <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/29/head-of-eu-border-agency-frontex-resigns-amid-criticisms-fabrice-leggeri?fr=operanews>

αναβαθμιστεί, δεδομένου ότι δύναται να νομοθετεί από κοινού με το Συμβούλιο, όταν μία ενωσιακή πράξη λαμβάνεται με τη διαδικασία της συναπόφασης, η οποία τείνει πλέον να αποτελεί τη συνήθη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει 20 μόνιμες κοινοβουλευτικές επιτροπές και δύο υποεπιτροπές, αρμόδιες για την προετοιμασία των συνεδριάσεων της ολομέλειας. Στα ζητήματα του μεταναστευτικού γενικότερα και του Frontex ειδικότερα, μεγάλη εμπλοκή έχουν η μόνιμη Επιτροπή LIBE και η Επιτροπή CONT (Committee on Budgetary Control) για τον δημοσιονομικό έλεγχο.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επίσης μπορεί να συστήνει και προσωρινές εξεταστικές επιτροπές, για την εξέταση καταγγελιών, περί παραβάσεων ή κακής διοίκησης κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, σύμφωνα με το άρθρο 226 της Συνθήκης της Λισαβόνας. Τέτοιας φύσεως ήταν και η Επιτροπή για τον έλεγχο του Frontex ως προς την εφαρμογή του ενωσιακού κεκτημένου και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα.

Μεγάλη σημασία έχουν αποκτήσει στο πέρασμα του χρόνου οι αρμοδιότητες που διαθέτει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί του προϋπολογισμού της Ένωσης. Ειδικότερα ασκεί, από κοινού με το Συμβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα. Όλα δε τα έσοδα και τα έξοδα της Ένωσης πρέπει να προβλέπονται και να εγγράφονται στον προϋπολογισμό που καταρτίζεται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 310 της Συνθήκης της Λισαβόνας^{76,77}.

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Κανονισμού 2019/1896, ο Frontex είναι υπόλογος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Επιπρόσθετα, υποχρεούται να αναφέρει άμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σχετικά με συγκεκριμένους τομείς αρμοδιότητας, περιλαμβάνοντας την διαχείριση συνόρων, την ανάλυση κινδύνου, την αξιολόγηση τρωτότητας, τις επιπρόσθετες οικονομικές ή επιχειρησιακές ανάγκες και τις περιπτώσεις που απαιτούν επείγουσα δράση στα εξωτερικά σύνορα. Ο Εκτελεστικός Διευθυντής του Frontex συμμετέχει τακτικά σε συνεδριάσεις επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, προκειμένου να παρέχει επικαιροποιημένη ενημέρωση, σχετικά με τις δράσεις του οργανισμού⁷⁸. Σύμφωνα με ορισμένους αναλυτές, η ισχυρότερη αρμοδιότητα δημοκρατικού ελέγχου

⁷⁶ Η πιο σημαντική εξουσία πολιτικού ελέγχου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θεωρείται εκείνη που ασκεί έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την πρόταση μομφής, η οποία δίνει τη δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να επιτύχει την παραίτηση της τελευταίας ως σύνολο. Αιτία ενδέχεται να είναι η αντίρρηση του Κοινοβουλίου, σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο χειρίζεται η Επιτροπή τις υποθέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βεβαίως, ακόμα και ο φόβος της πρότασης μομφής μπορεί να λειτουργήσει προς την κατεύθυνση της παραίτησης, όπως συνέβη το 1999, μετά από ατομικές παραιτήσεις που ακολούθησαν τις αποκαλύψεις για διαφθορά και κακοδιαχείριση.

Πέραν των ανωτέρω, στο πλαίσιο των συμβουλευτικών του καθηκόντων ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας ζητά τη γνώμη του Κοινοβουλίου, όσον αφορά πτυχές της κοινής εξωτερικής πολιτικής. Ακόμη, ο Ευρωπαίος Συνήγορος, ο οποίος είναι αρμόδιος για την έρευνα καταγγελιών πολιτών της ΕΕ και τη σύνταξη σχετικών εκθέσεων, επί ζητημάτων που αφορούν στην κακή διοίκηση, στο πλαίσιο της δράσης των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

⁷⁷ Νάσκου-Περράκη Παρασκευή, Αντωνόπουλος Κωνσταντίνος, Σαρηγιαννίδης Μιλτιάδης, *Διεθνείς Οργανισμοί*, Αθήνα, 2019, Σάκκουλας, 2η έκδοση, σ. 404-406.

⁷⁸ Η επιτροπή LIBE (βλ. Κατωτέρω Κεφάλαιο) είναι η μόνιμη επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στην οποία συμμετέχει τις περισσότερες φορές ο Εκτελεστικός Διευθυντής του Frontex. Ωστόσο, ο Οργανισμός αναπτύσσει συνεργασία

του Ευρωκοινοβουλίου απέναντι στον Frontex είναι η υποχρέωση του Εκτελεστικού Διευθυντή να απαντά γραπτώς σε κάθε ερώτημα που ενδέχεται να του θέσει μέλος του Ευρωκοινοβουλίου (Άρθρο 106, παρ. 2 Κανονισμού 2019/1896)⁷⁹. Όπως έχει μάλιστα προσφάτως θεσπιστεί από τον Κανονισμό του Frontex, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναμένεται να λάβει μεγαλύτερο ρόλο στη διαδικασία επιλογής του Εκτελεστικού Διευθυντή.

Πέραν των ανωτέρω, τόσο το Συμβούλιο όσο και το Κοινοβούλιο ασκούν δημοσιονομικό έλεγχο στον προϋπολογισμό του Οργανισμού και ενημερώνονται σχετικά με οιοσδήποτε ουσιώδεις επιπρόσθετες οικονομικές ανάγκες ή απαιτήσεις προσλήψεων προσωπικού ενδέχεται να προκύψουν, σε περίπτωση κρίσης στα σύνορα. Σε ό,τι αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού του Frontex, το Κοινοβούλιο αποφασίζει σχετικά με το εάν πρέπει να επιτρέψει την αποδέσμευση των κονδυλίων (απαλλαγή) του Οργανισμού, απόφαση για την εφαρμογή της οποίας εξουσιοδοτείται ο Εκτελεστικός Διευθυντής. Ο Οργανισμός οφείλει να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την υλοποίηση των παρατηρήσεων που συνοδεύουν την απόφαση απαλλαγής (Άρθρο 262 Κανονισμού 2018/1046,).

Τον Φεβρουάριο του 2021, η Επιτροπή LIBE (Πολιτικών Ελευθεριών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ψήφισε υπέρ της αναβολής της απαλλαγής του προϋπολογισμού του Frontex και κάλεσε την Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (CONT) να περιλάβει στην απόφασή της προτάσεις, σχετιζόμενες με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η απόφαση της Επιτροπής LIBE βασίστηκε στην άποψη περί της αναγκαιότητας πλήρους διαλεύκανσης των καταγγελλόμενων παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων στα εξωτερικά σύνορα. Επιπλέον, ακανθώδη ζητήματα που συνέβαλαν στην διατύπωση αυτής της αρνητικής γνώμης ήταν οι διαφαινόμενες καθυστερήσεις στην πρόσληψη των -40- Εποπτών Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και την αναστολή των επιστροφών από την Ουγγαρία, η ανισότητα των φύλων και η έλλειψη διαφάνειας εντός του Οργανισμού. Βασικότερος λόγος εκτιμάται ότι ήταν η προσπάθεια του Ευρωκοινοβουλίου να ασκήσει πίεση στον Frontex, ώστε να επιταχυνθούν ορισμένες διοικητικές αλλαγές⁸⁰. Εντέλει το 2021, χορηγήθηκε απαλλαγή για το 2019. Ωστόσο, το 2022 αποφασίστηκε από το Ευρωκοινοβούλιο να κρατηθεί σε απόθεμα περί το 12% του προϋπολογισμού του τρέχοντος έτους.

Αξίζει να επισημανθούν τα εξής ζητήματα. Η γνώμη της Επιτροπής LIBE δεν δεσμεύει την γνώμη που μπορεί να εκφράσει η Επιτροπή CONT, ήτοι η μία υπο-επιτροπή λειτουργεί ανεξάρτητα από την άλλη. Επιπρόσθετα, πρέπει να επισημανθεί ότι η γνώμη του Κοινοβουλίου παραμένει πολιτικής σημασίας και δεν δύναται να παρεμποδίσει αποτελεσματικά την διεξαγωγή επιχειρήσεων ή την δράση

και με την επιτροπή για τον προϋπολογισμό και τον δημοσιονομικό έλεγχο, την υποεπιτροπή για την ασφάλεια και την άμυνα καθώς και την νεοσύστατη ειδική επιτροπή για την τρομοκρατία.

⁷⁹ Salzano Laura, “Unexploited Monitoring Opportunities: Exercising oversight on Frontex through National Parliaments”, *Verfassungsblog*, 28.10.2022, available at <https://verfassungsblog.de/unexploited-monitoring-opportunities/>

⁸⁰ Saurel Stéphane, “Frontex under the budgetary scrutiny of the European Parliament”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 31.05.2022, διαθέσιμο στο <https://eumigrationlawblog.eu/frontex-under-the-budgetary-scrutiny-of-the-european-parliament/>

του Μόνιμου Σώματος⁸¹. Πολλώ δε μάλλον την στιγμή που αφορά σε κονδύλια του προπέρσινου έτους. Παρά ταύτα, η αρνητική αυτή γνώμη αποκαλύπτει τις τρέχουσες απόψεις των μελών του Ευρωκοινοβουλίου. Επιπλέον, αποδεικνύει την ισχύ του, εφόσον διατηρεί τον τελευταίο λόγο στην διαδικασία της απαλλαγής, εν αντιθέσει με την διαδικασία έγκρισης προϋπολογισμού, όπου μοιράζεται την εξουσία του με το Συμβούλιο. Τέλος, αποτελεί έναν έμμεσο τρόπο, πέραν του δημοκρατικού ελέγχου, επηρεασμού της δομής διοίκησης του Οργανισμού⁸².

5.2.2.1. Επιτροπή LIBE και Frontex Scrutiny Working Group

Μία από τις πλέον ισχυρές επιτροπές του Ευρωκοινοβουλίου είναι η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE), με επικεφαλής την δυναμική και ακραιφνή υποστηρικτή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, Ολλανδή ευρωβουλευτή των Πρασίνων, Tineke Strik. Την 01.03.2021, η LIBE ίδρυσε την Ομάδα Εργασίας για την Λογοδοσία του Frontex (Frontex Scrutiny Working Group/FSWG).

Η εν λόγω ομάδα εργασίας ήταν αρμόδια για τον έλεγχο όλων των πτυχών λειτουργίας του Frontex, περιλαμβανομένου του ενισχυμένου ρόλου του και των πόρων του κατά την ολοκληρωμένη διαχείριση συνόρων, της συμμόρφωσης με τα θεμελιώδη δικαιώματα, της διαφάνειας καθώς και της ορθής εφαρμογή του ενωσιακού κεκτημένου, με έμφαση στους Κανονισμούς 2019/1896 και 2014/656. Η ομάδα κατέληξε ότι πολύ αξιόπιστοι δρώντες, όπως εθνικοί και διεθνείς θεσμοί ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οργανισμοί ανέφεραν, με συνέπεια, παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα διαφόρων Κρατών-Μελών, χωρίς ωστόσο ο Frontex να επιδείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, ως όφειλε, για τις αναφορές αυτές⁸³.

Επίσης, ο Οργανισμός απέτυχε να ανταποκριθεί επαρκώς στις εσωτερικές παρατηρήσεις, σχετικά με ορισμένες περιπτώσεις πιθανών παραβιάσεων σε Κράτη-Μέλη, που εγείρονταν από τον Αξιωματούχο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, το Συμβουλευτικό Φόρουμ ή καταθέτονταν μέσω των Αναφορών Σοβαρών Περιστατικών. Η ομάδα εργασίας δεν βρήκε οριστικές αποδείξεις ως προς την άμεση πραγματοποίηση *pushbacks* ή συλλογικών επαναπροθήσεων στις περιπτώσεις των σοβαρών περιστατικών που θα μπορούσαν να εξεταστούν περαιτέρω. Ωστόσο, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο οργανισμός διέθετε ενδείξεις που υποστήριζαν τις αιτιάσεις παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων σε Κ-Μ, στα οποία διεξαγόταν Κοινή Επιχείρηση, αλλά απέτυχε να τις διαχειριστεί και να τις παρακολουθήσει ταχέως, επιμελώς και αποτελεσματικά. Σαν αποτέλεσμα, ο Frontex δεν εμπόδισε αυτές

⁸¹ Gigli Michele, “Financial Scrutiny of Frontex as a Political Accountability Tool”, *Verfassungsblog*, 08/09/2022, <https://verfassungsblog.de/financial-scrutiny-of-frontex-as-a-political-accountability-tool/>, επίσκεψη στις 21/11/2022.

⁸² Αυτή η τακτική ακολουθήθηκε και στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Γραφείου Ασύλου (EASO), όπου η άρνηση του Ευρωκοινοβουλίου να χορηγήσει απαλλαγή το 2018, για τα έτη 2016 και 2017, στον Οργανισμό, οδήγησε στην παραίτηση του Εκτελεστικού του Διευθυντή, το 2018.

⁸³ LIBE Committee, “Frontex Scrutiny Working Group (FSWG) Draft Mandate”, January 2021, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/02-04/Outcomeofwrittenprocedureof29January_EN.pdf

τις παραβιάσεις ούτε περιόρισε τον κίνδυνο μελλοντικών παραβιάσεων. Η ομάδα εργασίας διαπίστωσε ελλείψεις στους μηχανισμούς ελέγχου του Frontex, στην αναφορά και τη διαχείριση παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων και εκπόνησε συγκεκριμένες συστάσεις. Επίσης, εντόπισε κενά στο πλαίσιο συνεργασίας με τα Κράτη-Μέλη που δύνανται να παρεμποδίσουν την επιτυχή εκπλήρωση των υποχρεώσεων του Frontex στον τομέα του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Τέλος, υπογράμμισε την ευθύνη των Κρατών-Μελών και της Επιτροπής, πέραν του ρόλου του Διοικητικού Συμβουλίου. Όπως υποστήριξε, αυτοί οι δρώντες οφείλουν να ενδυναμώσουν την εμπλοκή τους, ώστε να διασφαλίσουν ότι η δράση του Frontex στον τομέα της επιτήρησης συνόρων συμβαδίζει με την αποτελεσματική αποτροπή και καταπολέμηση των παραβιάσεων των δικαιωμάτων.

5.2.3. Συστάσεις σημαντικών δρώντων

Σε αυτό το κεφάλαιο, θα επιχειρήσουμε να παρουσιάσουμε ορισμένες από τις πιο σημαντικές συστάσεις απέναντι στον Frontex, που έχουν λάβει χώρα από -4- σημαντικούς δρώντες εποπτείας, ήτοι τον Ευρωπαϊκό Συνήγορο του Πολίτη, την Επιτροπή LIBE, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και την Οργάνωση ECRE, στις αντίστοιχες Εκθέσεις τους⁸⁴. Επιλέξαμε τους συγκεκριμένους δρώντες, καθώς εκτιμούμε ότι η ανάλυσή τους είναι ακριβής και ενδελεχής. Παράλληλα, θα παράσχουμε μία κριτική αξιολόγηση αυτών, με στόχο να παρουσιάσουμε την επιχειρησιακή πραγματικότητα.

- Καταρχάς, πολλή συζήτηση λαμβάνει χώρα, σχετικά με τον Αξιωματούχο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Οι θεσμοί εποπτείας τόνισαν την ανάγκη να διαθέτει ανεξαρτησία και να διασφαλίζεται ότι ο Frontex θα τον συμβουλευέται προ της απόφασης διεξαγωγής Κοινής Επιχείρησης⁸⁵. Κατά την εκπόνηση της διαδικασίας που ακολουθείται σε τέτοιες περιπτώσεις, ο FRO πρέπει να λαμβάνει υπόψη του, σχετικές εκθέσεις οργανισμών προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως είναι οι Συνήγοροι του Πολίτη.

- Επιπρόσθετα, ο Frontex πρέπει να λειτουργεί με διαφάνεια, προβλέποντας την δημοσίευση εγγράφων, απαραίτητων για την κατανόηση των ρόλων και αρμοδιοτήτων των δρώντων που εμπλέκονται στις επιχειρήσεις, όπως περιλήψεις επιχειρησιακών σχεδίων κλπ..

⁸⁴ i. ECRE, “Holding Frontex to Account: ECRE’s proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex”, Policy Paper 7, May 2021, p. 3, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Papers-07.pdf> , ii. European Ombudsman, “Decision in OI/4/2021/MHZ on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability in relation to its enhanced responsibilities”, Case OI/4/2021/MHZ, opened on 04/03/2021 - Decision on 17/01/2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/151369> , iii. LIBE Committee, “Frontex Scrutiny Working Group (FSWG) Draft Mandate”, January 2021, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/02-04/Outcomeofwrittenprocedureof29January_EN.pdf , iv. European Court of Auditors, “Special Report 08/2021: Frontex’s support to external border management: not sufficiently effective to date”, 07.06.2021, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/>

⁸⁵ Διαδικασία που καλείται “Due Diligence Procedure”.

- Ο Οργανισμός οφείλει να δημοσιεύει στην ιστοσελίδα του περίληψη της Διαδικασίας, με την οποία ο Εκτελεστικός Διευθυντής αποφασίζει να αναστείλει, τερματίσει ή αποσύρει την χρηματοδότηση των δράσεων του Frontex, για τις οποίες υφίστανται προβληματισμοί περί των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

- Ο Frontex οφείλει να δημοσιεύει την απάντηση του Εκτελεστικού Διευθυντή, σχετικά με τυχόν αρνητική γνώμη του FRO, ως προς την διεξαγωγή μίας επιχειρησιακής δραστηριότητας.

- Ο FRO και οι Επόπτες (FROMs) πρέπει να έχουν πρόσβαση σε όλες τις επιχειρησιακές περιοχές και σε χρήσιμες πληροφορίες.

- Τα Κ-Μ απαιτείται να παρέχουν τεκμηριωμένες απαντήσεις σε καταγγελίες και αιτήματα του FRO.

- Οι συνοριοφύλακες πρέπει να λαμβάνουν συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές, κατά την επιχειρησιακή δράση και επαρκή εκπαίδευση στα ανθρώπινα δικαιώματα.

- Οι κατευθυντήριες γραμμές για τους «ψιθυριστές» (whistle-blower guidelines) πρέπει να εφαρμόζονται σε όλα τα πρόσωπα που συμμετέχουν σε επιχειρησιακές δράσεις του Frontex.

- Ο FRO πρέπει να διαθέτει επαρκείς πόρους.

- Ο προβλεπόμενος αριθμός των Εποπτών χρειάζεται αναθεώρηση, ώστε να βρίσκεται σε αναλογία με τον αριθμό των αξιωματούχων του Οργανισμού.

- Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πρέπει να ενισχυθεί, με ένα μόνιμο μέλος στις συναντήσεις του Συμβουλευτικού Forum και με ενεργό συμμετοχή στην επιλογή του Εκτελεστικού Διευθυντή του Οργανισμού.

- Ο Μηχανισμός Καταγγελιών πρέπει να περιλαμβάνει την πιθανότητα υποβολής καταγγελιών από τρίτα μέρη. Επίσης, δεν θα έπρεπε οι καταγγελίες να κλείνουν, έως ότου τα Κ-Μ παράσχουν επαρκείς απαντήσεις.

- Το Διοικητικό Συμβούλιο πρέπει να διασφαλίζει ότι υφίσταται επαρκής ροή ενημέρωσης στις απαντήσεις που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές και καλύτερη επικοινωνία, ως προς τον τρόπο με τον οποίο ο Frontex χειρίζεται τις αιτιάσεις περί παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα Κ-Μ.

- Κατά την ενημέρωση για ένα Σοβαρό Περιστατικό (SIR), ο FRO ή ο Εκτελεστικός Διευθυντής δεν πρέπει να βασίζονται μόνο στις απαντήσεις των κυβερνήσεων αλλά να διασφαλίζουν την διαφοροποίηση των πηγών ενημέρωσης, συνδυάζοντας τις πληροφορίες που παρέχουν οι εθνικές αρχές με εκείνες των οργανώσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, περιλαμβανομένων των εθνικών Συνηγόρων του Πολίτη.

- Ο δημοκρατικός έλεγχος του Frontex θα έπρεπε να ενισχυθεί, όπερ σημαίνει ότι το Ευρωκοινοβούλιο πρέπει να εμπλακεί πιο ενεργά στην επιλογή του Εκτελεστικού Διευθυντή και να συζητά τακτικά την συμμόρφωση του Frontex με τις δεσμεύσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων.

- Ταυτόχρονα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να διασφαλίζει ότι η χρηματοδότηση μίας Κοινής Επιχείρησης από την ΕΕ θα εξαρτάται από την συμμόρφωση με τα εχέγγυα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων.

- Ειδικοί κανόνες πρέπει να θεσπισθούν, σχετικά με τον τρόπο λήψης αποφάσεων εκ μέρους του Εκτελεστικού Διευθυντή του Οργανισμού, ιδίως ως προς την αναστολή, τερματισμό ή απόσυρση της χρηματοδότησης των δράσεων του Frontex σε περίπτωση που υπάρχουν προβληματισμοί περί της παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων.

- Ο ρόλος του Συμβουλευτικού Forum θα πρέπει να ενισχυθεί, με εξασφαλισμένη ανεξαρτησία και κατάλληλη υλοποίηση των συστάσεων του.

5.2.3.1. Αξιολόγηση των συστάσεων

Τα σχόλια που πραγματοποιήσαν οι εποπτικοί και ανθρωπιστικοί δρώντες εστίασαν, όπως αναμενόταν, στην βελτίωση της διαχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών. Ήταν πολύ λεπτομερή και εξέφραζαν την βαθιά γνώση του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ωστόσο, δεν αντικατόπτριζαν τις δυσκολίες των επιχειρησιακών καθηκόντων και το απαιτητικό περιβάλλον της συνοριακής φύλαξης. Αν και ουδείς αμφισβητεί τη σημασία της προστασίας των ευάλωτων προσώπων, τα οποία εν προκειμένω, είναι οι μετανάστες, οι οποίοι εμπίπτουν στην εξουσία και αρμοδιότητα των αστυνομικών και στρατιωτικών δυνάμεων έτερων κρατών, την στιγμή που διασχίζουν τα σύνορα, εντούτοις, δύνανται να διατυπωθούν και αντεπιχειρήματα που θα συζητήσουμε σε αυτό το κεφάλαιο, τα οποία αφορούν τόσο στην χρονική συγκυρία όσο και στο εύρος των συστάσεων αυτών.

Καταρχάς, ο Frontex έχει εξελιχθεί σε έναν Οργανισμό με τον μεγαλύτερο αριθμό δρώντων που εμπλέκονται στην λογοδοσία του, για προφανείς λόγους. Διαθέτει τεράστιο προϋπολογισμό, ανθρώπινο δυναμικό και τεχνικά μέσα. Επιπρόσθετα, το προσωπικό του Μόνιμου Σώματός του, είναι εξουσιοδοτημένο να κάνει χρήση βίας, στο πλαίσιο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του, ακόμα και χωρίς την παρουσία των εθνικών συνοριακών αρχών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο προϋπολογισμός της Europol για το 2021 έφτασε τα 172 εκατομμύρια ευρώ, ενώ εκείνος του Frontex ήταν 543 εκατομμύρια, ήτοι υπερδιπλάσιος⁸⁶. Η Europol διαθέτει καθαρά υποστηρικτικό ρόλο απέναντι στο Κ-Μ φιλοξενίας, όπερ σημαίνει ότι κάνει χρήση των βάσεων δεδομένων του, με κοινές επιχειρησιακές δράσεις, μικρής διάρκειας κατ' έτος που υλοποιούνται στο πλαίσιο των εθνικών δραστηριοτήτων. Επιπρόσθετα, το είδος των επιχειρησιακών καθηκόντων της

⁸⁶ “Annual budget of Europol in the European Union from 2010 to 2021 (in million euros)”, available at <https://www.statista.com/statistics/1178070/europol-budget/> and “Annual budget of Frontex in the European Union from 2005 to 2021, (in million euros)”, *Statista*, visited on 04.06.2022, available at <https://www.statista.com/statistics/973052/annual-budget-frontex-eu/#:~:text=In%202021%2C%20the%20annual%20budget%20for%20Frontex%2C%20the.Euros%2C%20compared%20with%20460%20million%20Euros%20in%202020.>

Europol δεν περιλαμβάνει εκτελεστικές αρμοδιότητες, αλλά κυρίως διαχείριση πληροφοριών και διϋπηρεσιακή συνεργασία.

Το 2019 το ενδιαφέρον για τον Frontex διογκώθηκε, δεδομένης της μεγάλης ανάπτυξής του. Η ΕΕ ήταν ακόμα μωδιασμένη εξαιτίας της μεταναστευτικής κρίσης του 2015 και αναζητούσε τρόπο να την ξεπεράσει. Παρά ταύτα, η ταχεία υιοθέτηση του αναθεωρημένου Κανονισμού του, αποκάλυψε ότι τα Κ-Μ που υποστήριζαν την διαδικασία, ιδίως η Γερμανική Προεδρία της ΕΕ εκείνη την περίοδο, είτε δεν ενδιαφερόταν να συλλογισθεί επί μακρόν ή ήταν ιδιαίτερα αγχώδης, ώστε να τον ολοκληρώσει, χωρίς ιδιαίτερες αντιπαραθέσεις. Επιπλέον, αν και αρχικά, η διεύρυνση του Frontex εθεωρείτο πως ήταν ενάντια στα συμφέροντα μίας μικρής χώρας, που φιλοξενεί την μεγαλύτερη θαλάσσια Κοινή Επιχείρηση (Poseidon), όπως η Ελλάδα, κατέληξε να ωφελεί την τελευταία. Οι Έλληνες ένστολοι θεωρούνται εκ των πλεόν έμπειρων και καλά εκπαιδευμένων αξιωματούχων του Οργανισμού, μεταξύ των Ευρωπαϊών συναδέλφων τους, με τους αριθμούς τους να αυξάνονται σε σημαντικές θέσεις, κατατάσσοντας την Ελλάδα στην κορυφή των Κ-Μ που συνεισφέρουν στο Μόνιμο Σώμα, από άποψης αριθμών και ποιότητας. Επιπρόσθετα, οι δομές στις οποίες η Ελλάδα φιλοξενεί Κοινές Επιχειρήσεις (Τμήματα Συνοριακής Φύλαξης, Υπηρεσίες Ελέγχου Διαβατηρίων, Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, κ.ο.κ.) βελτιώνονται συνεχώς και η παρουσία ξένων αξιωματούχων στο πεδίο παρέχει μία καλύτερη επίγνωση της κατάστασης για τα δεδομένα που επικρατούν στη Μεσόγειο Θάλασσα και την περιοχή του Έβρου.

Η υλοποίηση του Κανονισμού συζητήθηκε επί μακρόν. Τα Κ-Μ αντιμετώπισαν πολλές προκλήσεις, μέχρι να προσαρμόσουν την εθνική τους νομοθεσία και την διοικητική τους πρακτική, προκειμένου να παράσχουν το απαιτούμενο προσωπικό, τις δομές φιλοξενίας και τα τεχνικά μέσα στον Οργανισμό. Οι κατευθυντήριες γραμμές ήταν ελάχιστες, εφόσον ούτε καν οι ανώτεροι αξιωματούχοι του Οργανισμού είχαν την γνώση αναφορικά με την εφαρμογή όλων αυτών των εξελιγμένων διατάξεων σε τόσο σύντομα χρονοδιαγράμματα.

Οι πολυπλοκότητες σε εθνικό επίπεδο μαζί με την κρίση στα ελληνοτουρκικά σύνορα τον Φεβρουάριο-Μάρτιο του 2020 και πιο πρόσφατα τον Αύγουστο του 2021, οι εχθροπραξίες της Λευκορωσίας στα σύνορα με τις Βαλτικές χώρες και την Πολωνία, εισήγαγαν μία νέα έννοια υβριδικής απειλής, καλούμενης ως «εργαλειοποίησης της μετανάστευσης», όπως προελέχθη στο αντίστοιχο κεφάλαιο. Αυτές οι δράσεις, κατά τις οποίες οι μετανάστες χρησιμοποιήθηκαν για την προώθηση στόχων εξωτερικής πολιτικής, από τρίτες χώρες, θέτουν εν αμφιβόλω τις δυνατότητες του Κανονισμού του Frontex και το είδος της μεταναστευτικής πολιτικής που η ΕΕ είναι διατεθειμένη να ακολουθήσει.

Την αναθεώρηση του Κανονισμού του Frontex το 2019 ακολούθησε η πρόταση περί ενός νέου Συμφώνου για το Άσυλο και την Μετανάστευση (2020) που σηματοδότησε μία μεταστροφή στην μεταναστευτική πολιτική, καθώς εστίασε, πρωτίστως, στην διαχείριση της μετανάστευσης και την αποφυγή των δευτερογενών ροών στον Ενιαίο Χώρο Σένγκεν και δευτερευόντως στην αποτροπή των παράνομων συνοριακών διελεύσεων στα εξωτερικά σύνορα. Ορισμένα Κ-Μ που ήταν ενθουσιώδη με

τα νέα στοιχεία της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ, προβληματίστηκαν όταν οι τρίτες χώρες ξεκίνησαν να χρησιμοποιούν το μεταναστευτικό, ως εργαλείο των εξωτερικών τους πολιτικών. Η περίπτωση της Λευκορωσίας, η οποία εργαλειοποιούσε το μεταναστευτικό, ήταν πολύ πιο προφανής από την Τουρκία, καθώς επηρέασε περισσότερα του ενός Κ-Μ, τα οποία αποτελούσαν ορισμένους από τους πλέον ένθερμους υποστηρικτές της οικογένειας και νομοθεσίας της ΕΕ, όπως είναι η περίπτωση των Βαλτικών κρατών.

Ο ρόλος των θεμελιωδών δικαιωμάτων αμφισβητήθηκε στους κύκλους της Ευρώπης πολλές φορές, καθώς θεωρήθηκε ότι ήταν ενάντια στα εθνικά συμφέροντα της φύλαξης των συνόρων. Αυτός είναι προφανώς ένας από τους λόγους, για τους οποίους η Πολωνία, εν αντιθέσει με τα Βαλτικά κράτη, δεν αιτήθηκε την συνδρομή του Frontex, όταν αντιμετώπισε τις αυξημένες ροές από την Λευκορωσία το περασμένο φθινόπωρο.

Οι συστάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων εστίασαν στις ίδιες πτυχές, ασχέτως των δρώντων από τους οποίους διατυπώθηκαν, ήτοι στην ανάγκη ενίσχυσης της ανεξαρτησίας του Αξιωματούχου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Frontex και του Συμβουλευτικού Forum, του ρόλου του Ευρωκοινοβουλίου, την διαμόρφωση πιο αποτελεσματικού και εμφανή μηχανισμού καταγγελιών, την πρόσληψη περισσότερων Εποπτών, την βελτίωση της ενημέρωσης σχετικά με τα αποτελέσματα συστάσεων καθώς και τον αυστηρότερο δημοσιονομικό έλεγχο και τη θέσπιση πάγιων διαδικασιών για την ενεργοποίηση του Άρθρου 46.

Πέραν της αμφισβητούμενης επιχειρησιακής γνώσης πολλών εκ των θεσμών εποπτείας, καθώς επίσης και της ενδεχόμενης «κρυφής ατζέντας» ορισμένων ΜΚΟ, δύνανται να διατυπωθούν τα εξής αντεπιχειρήματα, αναφορικά με τις ανωτέρω συστάσεις, που αποκαλύπτουν την εθνική επιχειρησιακή οπτική:

- Οι εθνικές αρχές επιβαρύνονται δυσανάλογα να διαχειρισθούν την επιχειρησιακή δράση, εφόσον πρέπει σε αυτήν να ενσωματώσουν πολλαπλές συστάσεις, ενίοτε χωρίς λεπτομερείς κατευθυντήριες γραμμές, που εντέλει μεταβάλλουν τον επιχειρησιακό στόχο.
- Ο Frontex δεν θα έπρεπε να αποτελεί τον αποκλειστικό δρώντα λήψης απόφασης περί του τερματισμού μίας επιχείρησης, χωρίς την εμπλοκή του Δικαστηρίου της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
- Η ανεξαρτησία του FRO, του Συμβουλευτικού Forum και των Εποπτών δύναται να τεθεί εν αμφιβόλω, εφόσον δεν υφίσταται ενημέρωση, σχετικά με δυνητικούς δεσμούς με εξωτερικούς δρώντες.
- Οι συστάσεις ενδέχεται να επιβάλουν διαδικασίες που τοποθετούνται πέραν της νομοθεσίας, όπως είναι η παρουσία των Εποπτών σε δράσεις αφηνιμέρωσης⁸⁷.

⁸⁷ Η αφηνιμέρωση (debriefing) αποτελεί επιχειρησιακή φάση της διαχείρισης συνόρων και μετανάστευσης και αποσκοπεί στην άντληση επιχειρησιακών πληροφοριών από μετανάστες που προσφέρονται να μιλήσουν με τις αρχές, για τις

- Οι συστάσεις επιβάλλονται στις εθνικές αρχές έμμεσα, μέσω του Frontex, γεγονός που αναιρεί τον επικουρικό/συμβουλευτικό τους χαρακτήρα. Σε τέτοιες περιπτώσεις, δεν υφίσταται δυνατότητα αντίρρησης.
- Δεν είναι βέβαιο, εάν οι συστάσεις κινούνται προς την σωστή κατεύθυνση, εφόσον δεν υπόκεινται σε αξιολόγηση.
- Το Ευρωκοινοβούλιο είναι ενίοτε ευεπίφορο σε επιρροές εκ μέρους λαϊκιστικών ακρο-αριστερών ή ακρο-δεξιών πολιτικών θέσεων, γεγονός που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όταν αναλύεται ο ρόλος του σε θέματα του Frontex.
- Είναι ασαφής η πολιτική βάση των συστάσεων, δεδομένου ότι τα Κ-Μ της ΕΕ δεν εμφανίζονται να διαθέτουν κοινή στάση επί όλων των θεμάτων διαχείρισης συνόρων.

5.3. Διεθνής ευθύνη Frontex⁸⁸

Όπως στο εθνικό επίπεδο οι πράξεις και οι παραλείψεις των οργάνων του κράτους συνεπάγονται την ευθύνη του απέναντι στο νόμο και την κοινωνία, έτσι και σε διεθνές επίπεδο, η παραβίαση ή μη συμμόρφωση με διάταξη του διεθνούς δικαίου, που έχει ως αποτέλεσμα την πρόκληση ζημίας, συνεπάγεται την διεθνή ευθύνη ενός οργανισμού.

Η ξεχωριστή διεθνής ευθύνη του Οργανισμού σε σχέση με την ευθύνη των Κρατών-Μελών του οφείλεται στην ανάπτυξη αυτόνομης βούλησης του πρώτου. Το ζήτημα της διεθνούς ευθύνης των οργανισμών έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς στο πέρασμα του χρόνου εκείνοι αποκτούν ολοένα και αυξανόμενη επιχειρησιακή δραστηριότητα, ενώ έχουν καταγραφεί και περιστατικά παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από μέλη τους. Το ζήτημα γίνεται ακόμα πιο περίπλοκο στους τομείς των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και της προστασίας των συνόρων, εφόσον αφενός πρόκειται για πρόσωπα ευάλωτα ευρισκόμενα εκτός των συνόρων του κράτους ιθαγένειάς τους, αφετέρου τα κράτη υποδοχής μεριμνούν πρωτίστως για την ασφάλεια των δικών τους πολιτών. Σε αυτόν τον άξονα, στον ευρωπαϊκό χώρο, στην περίπτωση των εξωτερικών συνόρων του Ενιαίου Χώρου Σένγκεν, έχει αναπτυχθεί ένα Οργανισμός με έντονη επιχειρησιακή δράση και διαρκώς εξελισσόμενη εντολή.

λεπτομέρειες του ταξιδιού τους. Η διαδικασία είναι εθελοντική, ανώνυμη και εμπιστευτική και ως εκ τούτου επικρατεί μεγάλη συζήτηση σχετικά με το εάν οι Επόπτες δύνανται να παραστούν ως παρατηρητές.

⁸⁸ Νάσκου-Περράκη Παρασκευή, Αντωνόπουλος Κωνσταντίνος, Σαρηγιαννίδης Μιλτιάδης, *Διεθνείς Οργανισμοί*, Αθήνα, 2019, Σάκκουλας, 2η έκδοση, σ. 71-73. International Law Commission (2011), «Draft articles on the responsibility of international organizations», https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf, Gkliati Mariana, “The next phase of the European Border and Coast Guard: towards operational effectiveness”, *EU Law Analysis*, 08/10/2022, <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/next-phase-of-european-border-and-coast-guard-responsibility>, Marin Luisa, “Frontex and the Rule of Law Crisis at EU External Borders: A Question of Legal Design?”, *VerfBlog*, 05/09/2022, <https://verfassungsblog.de/frontex-and-the-rule-of-law-crisis-at-eu-external-borders/>, Fink Melanie, “Frontex: Human Rights Responsibility and Access to Justice”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 30.04.2020, <https://eumigrationlawblog.eu/frontex-human-rights-responsibility-and-access-to-justice/>

Στο σημείο αυτό, αναλύουμε το εάν ο Frontex διαθέτει διεθνή ευθύνη σε περιστατικά ατύπων επαναπροωθήσεων, που εικάζεται ότι λαμβάνουν χώρα σε περιοχές, όπου εξελίσσονται επιχειρησιακές δράσεις, υπό τον συντονισμό του, από κοινού με τα Κράτη-Μέλη. Σε αυτή την περίπτωση και αντλώντας από το Σχέδιο Άρθρων της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου, σημειώνουμε ότι η πραγματοποίηση *pushbacks* παραβιάζει την αρχή της μη επαναπροώθησης, η οποία προβλέπεται τόσο στο διεθνές όσο και στο ευρωπαϊκό δίκαιο, δυνάμει διαφόρων άρθρων, όπως είναι ενδεικτικά το άρθρο 33 της Συνθήκης της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων, και το άρθρο 19 του ΧΘΔΕΕ.

Η παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης, στην περίπτωση των *pushbacks*, μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε με πράξη είτε με παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας. Επί παραδείγματι, σύμφωνα με ισχυρισμούς και Εκθέσεις διαφόρων οργανισμών, πλοιάρια γεμάτα μετανάστες που εισέρχονται στα ελληνικά χωρικά ύδατα, απωθούνται από τα σκάφη της Ελληνικής Ακτοφυλακής. Σε αυτή την περίπτωση, ο Frontex ενδέχεται να αναπτύσσει δικά του τεχνικά μέσα, πέριξ των σημείων όπου λαμβάνει χώρα η υποτιθέμενη επαναπροώθηση. Τα μέσα του Frontex δύνανται να επισύρουν τη διεθνή ευθύνη του Οργανισμού με δύο τρόπους σε αυτή την περίπτωση. Είτε επικουρώντας εμπράκτως την Ελληνική Ακτοφυλακή κατά την επαναπροώθηση και πραγματοποιώντας και τα ίδια ξεχωριστές επαναπροωθήσεις είτε μην επεμβαίνοντας, ενώ παρατηρούν τη διεξαγωγή επαναπροωθήσεων από τις ελληνικές λιμενικές αρχές. Επομένως, σε αυτή την τελευταία περίπτωση, κατά την οποία ο Frontex γνωρίζει την πραγματοποίηση παράνομων επαναπροωθήσεων και είτε επικουρεί είτε δεν επεμβαίνει, πληρούται η προϋπόθεση της παραβίασης μέσω πράξης ή παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Frontex, δυνάμει του Κανονισμού του, διαθέτει νομική προσωπικότητα, όπως προβλέπεται στο άρθρο 93 παρ.1 Κανονισμού 2019/1896. Συνεπώς, κατά τη δράση του, εκφράζεται μέσω του προσωπικού του και δεσμεύεται από τις πράξεις ή τις παραλείψεις του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Κατά μία άποψη, δεδομένου ότι στον Frontex αναπτύσσεται προσωπικό και από τα Κ-Μ με το καθεστώς των αποσπάσεων, διατηρώντας έτσι έναν σύνδεσμο με το Κράτος-Μέλος αποστολής του, ως προς οικονομικά και διοικητικά ζητήματα, θα λέγαμε ότι η ευθύνη βαρύνει το Κ-Μ αποστολής. Εντούτοις, το λειτουργικό κριτήριο περί της διαπίστωσης της διεθνούς ευθύνης, που αφορά στο εάν ο Frontex ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο στις δραστηριότητες του προσωπικού αυτού, πληρούται, δεδομένου ότι, όταν το προσωπικό των Κ-Μ τίθεται υπό τον συντονισμό του Frontex, βρίσκεται και υπό τον αποτελεσματικό του έλεγχο, ήτοι ενεργεί στο όνομά του. Αυτό αποκαλύπτεται και από το γεγονός ότι το διαφόρων κατηγοριών προσωπικό που αναπτύσσεται στον Οργανισμό, υποχρεούται να φοράει περιβραχιόνιο με το λογότυπό του, ακόμα και αν φέρει τη στολή του Κ-Μ προέλευσής του, ενώ επιπρόσθετα, τα τεχνικά μέσα του διαθέτουν επίσης το διακριτό λογότυπο του Frontex. Επομένως, ασχέτως του συμβατικού καθεστώτος εργασίας και των αποσπάσεων στον Οργανισμό, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι τα ανθρώπινα και τεχνικά μέσα που βρίσκονται υπό

τη σημαία του, λειτουργούν στο όνομά του και άρα οι πράξεις ή παραλείψεις τους μπορούν να αποδοθούν σε αυτόν.

Βεβαίως, ορισμένοι θεωρητικοί υποστηρίζουν ότι ο Frontex δεν παύει να αποτελεί έναν Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁸⁹. Επομένως, οι πράξεις ή παραλείψεις των υπαλλήλων του μπορούν να αποδοθούν εμμέσως σε αυτήν. Γνώμη μας όμως είναι ότι, εφόσον υφίσταται συγκεκριμένο άρθρο στον Κανονισμό 2019/1896, που αναφέρεται ρητά στην νομική προσωπικότητα του Frontex, ορθότερο είναι η διεθνής ευθύνη να αποδίδεται σε αυτόν.

Διατυπώνεται ωστόσο και το επιχείρημα ότι τα μέσα και το προσωπικό του Frontex δρουν πάντοτε υπό τις οδηγίες του Κ-Μ διεξαγωγής της Κοινής Επιχείρησης, σεβόμενα το *minimum* της κρατικής κυριαρχίας. Έτσι λοιπόν, επί παραδείγματι, δεν μπορούν να αναπτυχθούν στην ελληνική επικράτεια, Γερμανοί αξιωματούχοι, υπό τη σημαία του Frontex, οι οποίοι φέρουν οπλισμό, ο οποίος δεν επιτρέπεται από την ελληνική νομοθεσία. Παρά ταύτα, στην περίπτωση των υποτιθέμενων επαναπροωθήσεων, δύο ενδεχόμενα δύνανται να παρατεθούν. Είτε οι εθνικές αρχές να κρατήσουν τον Frontex μακριά από μία περιοχή, στην οποία πρόκειται να πραγματοποιηθεί μία επιχείρηση άτυπης επαναπροώθησης, είτε να του επιτρέψουν μεν να παρευρίσκεται σε μία τέτοια περιοχή, αλλά να του απαγορεύσουν την παρέμβαση. Στις περιπτώσεις αυτές, πρέπει να εξεταστεί πρωτίστως η ευθύνη του κράτους για την παραβίαση αυτής της διεθνούς υποχρέωσης. Ωστόσο, στην περίπτωση των ερευνών που πραγματοποίησε τόσο η ειδική ομάδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (FSWG) όσο και ο OLAF, οι κατηγορίες σχετίζονταν με την παρουσία τεχνικών μέσων και προσωπικού του Οργανισμού, σε περιπτώσεις όπου διεξήχθησαν παράνομες επαναπροωθήσεις, κατά τις οποίες, σκοπίμως δεν υπήρξε ουδεμία παρέμβαση ή ακόμα υπήρξε και συγκάλυψη, παρά το γεγονός ότι το προσωπικό του Frontex ανέφερε τα εικαζόμενα περιστατικά στην ιεραρχία του Οργανισμού. Ως εκ τούτου, σε αυτή την περίπτωση μπορεί να γίνει λόγος για παραβίαση διεθνούς υποχρέωσης δια παραλείψεως.

Τέλος, εκτιμούμε ότι δεν πληρούνται το κριτήριο της άρσης του άδικου χαρακτήρα της ως άνω εξεταζόμενης πράξης ή παράλειψης, δεδομένου ότι δεν έχουν αναφερθεί περιπτώσεις τυχόν νόμιμης άμυνας ή κατάστασης ανάγκης, τις οποίες κλήθηκε να αντιμετωπίσει ο Frontex, κατά την διάρκεια επαφής του με περιστατικά. Ως εκ τούτου, εκτιμούμε ότι η διεθνής νομική προσωπικότητα του Frontex, που υλοποιείται μέσω της ίδιας του βούλησης και του ιδίου προσωπικού του, δύναται να θεμελιώσει και τη διεθνή του ευθύνη, όπως αναπτύξαμε ανωτέρω.

⁸⁹ Graf Jan-Phillip & Budelmann Kai, “A push-back against international law: Legal analysis of allegations against the Frontex mission in the Mediterranean”, *Völkerrechtsblog*, 08.12.2020, <https://voelkerrechtsblog.org/de/a-pushback-against-international-law/>

6. Αξιολογική αποτίμηση του ρόλου του Frontex

Σε αυτό το ακροτελεύτιο κεφάλαιο θα επιχειρήσουμε να αποτιμήσουμε εάν συμβάλλει εντέλει ο Frontex στην εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ποιος ο ρόλος που διαδραματίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα σε αυτή την εξίσωση; Στα εν λόγω ερωτήματα επιχείρησε να ανταποκριθεί η παρούσα μελέτη, ορμώμενη από τις εξελίξεις στον χώρο της ενωσιακής μεταναστευτικής πολιτικής, του δόγματος των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο και της εξέλιξης του Frontex ως Οργανισμού. Τα εν λόγω θέματα, όπως αποτυπώθηκε, είναι πολυδιάστατα και διαρκώς εξελισσόμενα, ενώ αποτελούν την αιχμή του δόρατος των διαβουλεύσεων σε επίπεδο ΕΕ.

Προκειμένου να διαχειριστούμε τα ως άνω ζητήματα, βασισθήκαμε κυρίως στην καλούμενη “Στρατηγική Πυξίδα της ΕΕ”, η οποία αποτελεί ένα πολιτικό κείμενο, εκδοθέν μετά την έναρξη του πολέμου στην Ουκρανία, που επιδιώκει να αναδείξει με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα τους επιχειρησιακούς στόχους της ΕΕ σε επίπεδο άμυνας και ασφάλειας. Διατρέχοντας τα κεφάλαια της “μετανάστευσης”, των “ανθρωπίνων δικαιωμάτων” και του “Frontex”, διαπιστώσαμε ότι η ΕΕ έχει επίγνωση ότι καλείται να διαχειρισθεί ένα περιβάλλον ασταθές και συγκρουσιακό, με πολλαπλές απειλές κατά της ασφάλειάς της, όπως είναι η τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα και η εργαλειοποίηση της αντικανονικής μετανάστευσης. Αν και απαιτείται να αποκτήσει μία πιο σθεναρή στάση απέναντι σε αυτές τις προκλήσεις, επιθυμεί να διατηρήσει το ανθρωπιστικό της προφίλ και να προωθεί τους στόχους της με μεθόδους ήπιας ισχύος. Σε αυτό το πλαίσιο, επιδιώκει να προωθήσει το κράτος και την οικοδόμηση θεσμών στις περιοχές των κρίσεων ανά τον κόσμο, δεδομένου ότι κατ’ αυτόν τον τρόπο αναβαθμίζει τις τρίτες χώρες, μεριμνώντας ταυτόχρονα για την ασφάλειά της.

Υπό αυτό το πρίσμα, η συμβολή του Frontex καθίσταται κομβική, δεδομένου ότι δύναται να αναπτύσσει επιχειρησιακές δράσεις σε τρίτες χώρες προέλευσης και διέλευσης μεταναστευτικών ρευμάτων, ακόμη και μη συνορεύουσες με Κ-Μ του Ενιαίου Χώρου Σένγκεν, επί τη βάση ειδικών συμφωνιών με την ΕΕ, οι οποίες περιλαμβάνουν διατάξεις για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (Άρθρο 73 Κανονισμού 2019/1896). Κατ’ αυτόν τον τρόπο, μέσω του αναβαθμισμένου ρόλου του Οργανισμού ενισχύεται η φύλαξη συνόρων στις τρίτες χώρες, το αίσθημα ασφάλειας της ΕΕ και η προώθηση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων ανά τον κόσμο.

Εν συνεχεία, αναλύθηκαν οι παράγοντες που διαμορφώνουν την στάση της ΕΕ προς το μεταναστευτικό, ώστε να διευκρινισθεί το δύσκολο περιβάλλον επί του οποίου καλείται να διαμορφώσει τις δράσεις του ο Frontex. Καταρχάς, η ΕΕ, αν και έχει ανάγκη εισροής μεταναστών, δεδομένης της υπογεννητικότητας και γήρανσης του πληθυσμού της, εντούτοις καθίσταται επιφυλακτική απέναντι στο ισλαμικό στοιχείο, δεδομένου του φόβου τρομοκρατίας και ριζοσπαστικοποίησης. Επιπλέον, στους κόλπους της αντιμετωπίζει ένα σύνολο Κ-Μ που τηρούν ξενοφοβική και αντιενωσιακή στάση, όπως είναι η συμμαχία του Visegrad, γεγονός που δυσχεραίνει την λήψη αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ.

Παράλληλα, η στάση των Κ-Μ διαμορφώνεται με βάση την τοποθεσία τους και τις ιδιαιτερότητες που αντιμετωπίζουν στα σύνορα. Για παράδειγμα, τα Κ-Μ της Κεντρικής και Δυτικής Ευρώπης αποδίδουν έμφαση στην ανάσχεση των δευτερογενών ροών, ενώ τα Κ-Μ της περιφέρειας εστιάζουν στην διαχείριση των πρωτογενών μεταναστευτικών ροών. Η περίπτωση της πρόθυμης υποδοχής προσφύγων από την Ουκρανία και η ενεργοποίηση της Οδηγίας προσωρινής προστασίας, ανέδειξαν επιπρόσθετα τα “δύο μέτρα και δύο σταθμά”, με τα οποία διαχειρίζεται η ΕΕ το μεταναστευτικό. Η δε εργαλειοποίηση της αντικανονικής μετανάστευσης, έφερε την ΕΕ αντιμέτωπη με ένα ζήτημα με νομικές και πολιτικές προεκτάσεις, που οφείλει να διαχειρισθεί. Πέραν των ανωτέρω, η ΕΕ διαθέτει επί του παρόντος συντρέχουσα αρμοδιότητα στην προστασία συνόρων, που περιλαμβάνει το επιχειρησιακό σκέλος της επιτήρησης, ενώ το Κ-Μ διαθέτει την βασική ευθύνη, άρρηκτα συνδεδεμένη με την κρατική κυριαρχία. Σε αυτό το σύνθετο πλαίσιο, ο Frontex επιχειρεί να διαμορφώνει την επιχειρησιακή του δράση συγκεράζοντας τις διαφορετικές οπτικές. Παράλληλα, λαμβάνοντας υπόψη τις εν λόγω εξωτερικές προκλήσεις και εσωτερικές δυσχέρειες, ο Οργανισμός έχει κατορθώσει να εξελιχθεί αποτελεσματικά. Μάλιστα, κινούμενος στον Χώρο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, όπου, εν αντιθέσει με τον Χώρο Άμυνας και Ασφάλειας, οι αποφάσεις λαμβάνονται πλειοψηφικά και άρα ταχύτερα, έχει κατορθώσει αρκετά σε σύντομο χρονικό διάστημα. Υπό αυτήν την έννοια, αποτελεί μάλιστα ευκαιρία για την ΕΕ να επενδύσει στην ανάπτυξή του.

Εν συνεχεία, παρουσιάστηκε το δόγμα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το οποίο έχει αναπτυχθεί ιδιαίτερος σε παγκόσμιο επίπεδο, με ενισχυμένους μηχανισμούς παρακολούθησης της συμμόρφωσης των κρατών με τις διεθνείς και περιφερειακές τους υποχρεώσεις. Παρά το γεγονός ότι οι διαδικασίες των θεσμών εποπτείας δεν είναι νομικά δεσμευτικές, εντούτοις έχουν ενισχύσει την πεποίθηση ότι κανένα κράτος δεν επιτρέπεται να εμπλακεί σε σοβαρές, επαναλαμβανόμενες και μεγάλης κλίμακας παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Υπό αυτό το πρίσμα, θεσμοί, τόσο σε παγκόσμιο όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, αξιολογούν τα Κ-Μ υποδοχής μεγάλου αριθμού μεικτών μεταναστευτικών ροών, ως προς τις επιδόσεις τους σε ζητήματα όπως η επιτήρηση συνόρων - ώστε να διαπιστώνουν εάν πραγματοποιούνται άτυπες επαναπροωθήσεις- η πρώτη υποδοχή και η προαναχωρησιακή κράτηση. Οι θετικές επιδόσεις των Κ-Μ σε αυτούς τους τομείς ενδιαφέρουν ιδιαίτερος την ΕΕ, δεδομένου ότι επιχειρεί την προώθηση των στόχων της, με μεθόδους ήπιας ισχύος. Παράλληλα, αποτελούν επίκεντρο του ενδιαφέροντος και από πλευράς Frontex, δεδομένου ότι ο τελευταίος εμπλέκεται σταθερά σε δράσεις διαχείρισης συνόρων και μετανάστευσης, επικουρώντας τα Κ-Μ. Αν και οι θεσμοί εποπτείας είναι πολυάριθμοι, επιλέχθηκαν να αναπτυχθούν εκείνοι του ευρωπαϊκού χώρου, λόγω της ενισχυμένης παρουσίας τους στα σύνορα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόληψης Βασανιστηρίων/CPT) και των αναλυτικών εκθέσεών τους που αποτυπώνουν με εμβρίθεια την διασύνδεση συνόρων-μετανάστευσης-ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η τελευταία αναθεώρηση του Κανονισμού του Frontex, το 2019, που επέτρεψε την ενίσχυση της εντολής του, την ραγδαία αύξηση του προϋπολογισμού και του προσωπικού του, σε συνδυασμό με κατηγορίες για έλλειψη διαφάνειας και συγκάλυψη, αν όχι συμμετοχή, σε ενέργειες που παραβίαζαν τα ανθρώπινα δικαιώματα στα σύνορα, όπως ήταν οι αιτιάσεις για πραγματοποίηση επαναπροωθήσεων, έθεσαν τον Οργανισμό στο στόχαστρο των μηχανισμών εξωτερικού ελέγχου της ΕΕ (ιδίως Ευρωπαϊκό Γραφείο Αντιμετώπισης της Απάτης/OLAF, Ευρωπαϊός Συνήγορος και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Προκειμένου να αποδείξει ότι ανταποκρίνεται επαρκώς στις συστάσεις των εν λόγω θεσμών και να διατηρήσει την ενισχυμένη εντολή και τους πόρους του, διατήρησε και ενδυνάμωσε ένα ήδη εκτεταμένο πλέγμα μηχανισμών προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που λειτουργούν στους κόλπους του. Ενδεικτικά, ο Frontex διαθέτει Στρατηγική Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Αξιωματούχο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Συμβουλευτικό Forum Οργανισμών Προστασίας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Επόπτες Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Μηχανισμούς Αναφορών Περιστατικών και Καταγγελιών, Κώδικα Δεοντολογίας και ειδικές προβλέψεις για τον τερματισμό ή την αναστολή των επιχειρησιακών δράσεων όταν παρατηρούνται σοβαρές και επίμονες παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα. Συμπερασματικά, ο Frontex διαθέτει το πλέον εκτεταμένο πλέγμα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε σχέση με τους υπόλοιπους οργανισμούς της ΕΕ που δραστηριοποιούνται στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, όπως είναι η Europol, η Eurojust και η Cerpil. Αν και αυτή η πληθώρα εσωτερικών μηχανισμών δικαιολογείται λόγω των εκτεταμένων επιχειρησιακών του δράσεων και των εκτελεστικών εξουσιών που δύναται να αναλάβει το προσωπικό του, εντούτοις θα μπορούσε να μην είχε συντελεσθεί. Παράλληλα, αποτελεί έμπρακτη απόδειξη της προσπάθειας της ΕΕ να ενισχύσει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την επιχειρησιακή δράση. Μάλιστα, η εν λόγω επιχειρησιακή δράση διασυνδέεται με στοιχεία εξωτερικής πολιτικής, δεδομένου ότι αναπτύσσεται τόσο στην επικράτεια των Κ-Μ όσο και εκτός ΕΕ, ενώ επίσης διεξάγεται από πολυεθνικό προσωπικό.

Επίσης, διερευνήθηκε το σκέλος της διεθνούς ευθύνης του Frontex, αντλώντας από το Σχέδιο Άρθρων της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου. Όπως διαπιστώνουμε, ο Frontex διαθέτει ξεχωριστή διεθνή νομική προσωπικότητα της ΕΕ (άρθρο 93 Κανονισμού 2019/1896) και οι άτυπες επαναπροωθήσεις, τις οποίες εικάζεται ότι πραγματοποιεί ή συγκαλύπτει συνιστούν παραβίαση διεθνούς και ενωσιακής υποχρέωσης (ενδεικτικά άρθρο 19 ΧΘΔΕΕ, άρθρο 33 Συνθήκης Γενεύης του 1951 και άρθρο 78 ΣΛΕΕ), που δύναται να συντελεσθεί είτε με πράξη ή με παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Επίσης, τουλάχιστον μία εκ των κατηγοριών των στελεχών του (Κατηγορία 1 του Μόνιμου Σώματος) του Οργανισμού έχουν πλήρη ιεραρχική σχέση με τον Οργανισμό, χωρίς καμία διοικητική υπαγωγή στο Κ-Μ προέλευσης και ενεργούν υπό τον συντονισμό του. Παρά ταύτα, λαμβάνοντας υπόψη το *minimum* της κρατικής κυριαρχίας, στην οποία βασίζεται η επιτήρηση συνόρων, όπως προαναφέρθηκε, ο συνολικός έλεγχος της επιχείρησης (διαμόρφωση επιχειρησιακής περιοχής, αριθμός και τύπος

χρησιμοποιούμενων μέσων κ.ο.κ.) ανήκουν στην αρμοδιότητα του Κ-Μ φιλοξενίας της. Ως εκ τούτου, αν και δύναται να θεμελιωθεί διεθνής ευθύνη του Frontex, δεδομένης της ίδιας του βούλησης και του ιδίου προσωπικού του, εντούτοις επί του παρόντος, δεν μπορεί αυτό να συμβεί, δεδομένου ότι η διοίκηση και ο έλεγχος της επιχείρησης (*command and control*) ανήκουν στο κράτος.

Εν κατακλείδι, αναφερθήκαμε σε ορισμένες συστάσεις που πραγματοποιήθηκαν από σημαντικούς δρώντες, τόσο απέναντι στον Frontex, όσο και απέναντι στα Κ-Μ που φιλοξενούν επιχειρήσεις φύλαξης συνόρων, ως προς τις επιδόσεις τους στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι συστάσεις εν γένει εστίαζαν στην ανάγκη ενίσχυσης της διαφάνειας των επιχειρησιακών δράσεων και της ανεξαρτησίας των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου του Οργανισμού. Ωστόσο, από επιχειρησιακής σκοπιάς, δεν κρίνεται ότι όλες οι συστάσεις κινούνται προς την σωστή κατεύθυνση. Η υπερβολική διάχυση γνώσης σχετικά με επιχειρησιακές λεπτομέρειες δύναται να βλάψει την επιβολή του νόμου και να εκθέσει την ΕΕ στα οργανωμένα εγκληματικά δίκτυα. Ταυτόχρονα, δεν υφίσταται έλεγχος των συστάσεων, γεγονός που ενδέχεται να τις τοποθετεί σε κενό δικαίου. Επιπλέον, πρόσβαση εξωτερικών εποπτών σε όλες τις επιχειρησιακές περιοχές δύναται να δυσχεράνει την επιχειρησιακή δράση και να θέσει σε κίνδυνο την ακεραιότητα των τελευταίων. Ως εκ τούτου, εκτιμάται ότι οι συστάσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν μόνο στην απόδειξη ενασχόλησης ή γνώσης γύρω από επίκαιρα ζητήματα εκ μέρους των θεσμών προστασίας των δικαιωμάτων ή στην τιμωρία του αξιολογούμενου, αλλά θα πρέπει να συνδυάζονται με την επιχειρησιακή κατανόηση, ώστε να καθίστανται πιο αποτελεσματικές.

Συμπερασματικά, δεδομένου του πολύπλευρου χαρακτήρα του και του τομέα τον οποίο διαχειρίζεται, παρά τις ατέλειες και τους πειραματισμούς, ο Frontex αποτελεί επί του παρόντος, για την ΕΕ, την καλύτερη ευκαιρία πολυμερούς συνεργασίας, συλλογικής διαχείρισης συνόρων και μετανάστευσης, προώθησης θεμελιωδών δικαιωμάτων και στόχων εξωτερικής πολιτικής σε τρίτες χώρες και εταίρους, σε σχέση με ανάλογες προσπάθειες του παρελθόντος.

7. Επίλογος

Συμβάλλει τελικά ο Frontex στην εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης; Ποιος ο ρόλος των ανθρωπίνων σε αυτή την εξίσωση; Σε αυτά τα ερωτήματα επιχείρησε να απαντήσει η παρούσα μελέτη, ορμώμενη από τις εξελίξεις στον χώρο της ενωσιακής μεταναστευτικής πολιτικής, του δόγματος των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο και της εξέλιξης του Frontex ως Οργανισμού.

Όπως διαπιστώθηκε, διατρέχοντας τις πολιτικές κατευθύνσεις της Στρατηγικής Πυξίδας, η ΕΕ αποτελεί έναν διεθνή δρώντα που επιδιώκει την προώθηση της εξωτερικής του πολιτικής μέσω της ήπιας ισχύος, συνιστώσα της οποίας αποτελεί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που εφαρμόζεται οριζόντια σε όλες τις εξωτερικές δράσεις της ΕΕ. Μία εκ των σημαντικότερων δράσεων είναι η διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου και ιδίως η προστασία των συνόρων που παρουσιάζει έντονα τα στοιχεία επιβολής του νόμου. Ως εκ τούτου, αποτελεί έναν τομέα που δεν πρέπει να διαφεύγει του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, προκειμένου η ΕΕ να αποδεικνύει ότι μεριμνά αδιαλείπτως για το ανθρωπιστικό της προφίλ.

Πολλώ δε μάλλον σε μία περίοδο, κατά την οποία το δόγμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων έχει αναπτυχθεί σε βαθμό άνευ προηγουμένου στον ευρωπαϊκό χώρο, με πλήθος εποπτικών μηχανισμών, διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών και οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών, που μεριμνούν για την προστασία τους σε όλα τα επίπεδα. Πλέον, όλες οι ενωσιακές και κρατικές δράσεις, περιλαμβανομένου του ελέγχου συνόρων εποπτεύονται, δυνάμει διεθνών και ευρωπαϊκών συμβάσεων και πρέπει να ανταποκρίνονται σε ελάχιστα εχέγγυα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Στον ευρωπαϊκό χώρο, ιδιαίτερος ενεργός σε θέματα συνόρων εποπτικοί μηχανισμοί, αν και με διαφορετική αποτελεσματικότητα, είναι οι Συνήγοροι του Πολίτη, τα Δικαστήρια (ΔΕΕ και ΕΔΔΑ), η Επιτροπή LIBE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και οι Επιτροπές Ελέγχου των Διεθνών και Ευρωπαϊκών Συμβάσεων (με πιο δυναμική την Επιτροπή CPT της Ευρωπαϊκής Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων).

Ενίοτε όμως, η έμφαση στα ανθρώπινα δικαιώματα θέτει εν αμφιβόλω την εσωτερική συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναδεικνύοντας αντίρροπες τάσεις, τύπου σχήματος Visegrad, ενώ αφήνει παράθυρα ευκαιρίας στην έξωθεν διαλυτική επέμβαση, με την μορφή της εργαλειοποίησης της αντικανονικής -όπως περιγράφεται στην Στρατηγική Πυξίδα- μετανάστευσης, από τρίτες, γειτονικές της ΕΕ, χώρες. Οι τελευταίες παραβιάζοντας καταφανώς το άρθρο 7 παρ. 2 ΚΧΟΗΕ, περί μη επέμβασης επιδιώκουν να δημιουργήσουν στην ΕΕ το δίλημμα "ανθρώπινα δικαιώματα ή εσωτερική ασφάλεια" πλήττοντας το γόητρό της και αναδεικνύοντας τις αδυναμίες της, προς άντληση οφέλους σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής, εκμεταλλευόμενες τον ανθρώπινο πόνο.

Ο Frontex, διαχειριζόμενος τα εξωτερικά σύνορα του Ενιαίου Χώρου Σένγκεν, πραγματοποιεί επιχειρησιακές δράσεις επιβολής του νόμου που περιλαμβάνουν πολλές εξωτερικές πτυχές. Καταρχάς, στις δράσεις του συμμετέχουν αξιωματούχοι των Κ-Μ της ΕΕ και των Συνδεδεμένων Κ-Μ Σένγκεν.

Επιπλέον, πραγματοποιούνται στα σύνορα και σχετίζονται αναγκαστικά με γειτονικές ή μη -στην περίπτωση των επιστροφών- τρίτες χώρες. Ως εκ τούτου, η ΕΕ έχει, υπό το πρίσμα της στρατηγικής της, τόσο μία υποχρέωση προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσο και μία ευκαιρία προώθησης της εξωτερικής της πολιτικής, αξιοποιώντας τον Frontex. Ωστόσο, οι πολλαπλές κατηγορίες εναντίον του Οργανισμού, περί παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα, αποδομούν τόσο το ήπιο προφίλ της ΕΕ όσο και την δυνατότητα άσκησης εξωτερικής πολιτικής, μέσω ενός θεσμού που ανήκει στις χαμηλές πολιτικές δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, οι οποίες προσφέρονται για άμεση λήψη αποφάσεων, ιδίως εν συγκρίσει με τα ζητήματα υψηλής πολιτικής, ήτοι την εξωτερική πολιτική και την άμυνα, που προκαλούν έντονη αντιπαράθεση.

Προκειμένου να ανταποκριθεί σε αυτές τις κατηγορίες, ο Frontex έχει διαμορφώσει ένα πλέγμα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στους κόλπους του. Επί αυτού, δέχτηκε διάφορες συστάσεις, καθώς, παρά τις προσπάθειες που κατέβαλε και τις δομές που δημιούργησε, εξακολουθούσαν να καταγράφονται αιτιάσεις για παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων στα σύνορα. Η ολιγωρία στη λήψη αποφάσεων, η ελλιπής και καθυστερημένη ενημέρωση του Αξιωματούχου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, οι ανακολουθίες της δράσης του Frontex απέναντι σε Κ-Μ που εικάζεται ότι πραγματοποιούσαν άτυπες επαναπροωθήσεις στα σύνορα και οι καθυστερήσεις ως προς τη στελέχωση του Γραφείου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Οργανισμού αποτελούσαν μέρος των υπόψη συστάσεων που προκάλεσαν εντονότερο ενδιαφέρον.

Ιδιαίτερα ενδελεχείς για τα εν λόγω θέματα ήταν οι εκθέσεις της επιτροπής LIBE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς επίσης και το πόρισμα του Ευρωπαϊκού Γραφείου Αντιμετώπισης της Απάτης (OLAF). Οι συστάσεις που διατυπώθηκαν δυνάμει αυτών και άλλων αναφορών συνοδεύτηκαν από την άρνηση του Ευρωκοινοβουλίου να εγκρίνει την απαλλαγή προϋπολογισμού του Οργανισμού για το έτος 2020, αξιοποιώντας το μείζον εργαλείο ελέγχου που διαθέτει επί των αποκεντρωμένων οργανισμών της ΕΕ, με περισσότερο πολιτικές παρά οικονομικές επιπτώσεις. Όταν διαπιστώθηκε η διασύνδεση δικαιωμάτων-προϋπολογισμού, ο Frontex διαμόρφωσε ένα Σχέδιο Δράσης για να ανταποκριθεί στις συστάσεις του Κοινοβουλίου, επί της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, κατά την επιχειρησιακή δράση.

Ωστόσο, το κεντρικό ζήτημα που ανέκυψε από την αντιπαράθεση μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Frontex, που συνέπεσε με την μη εισέτι υιοθέτηση του νέου Συμφώνου Ασύλου και Μετανάστευσης, ήταν η απουσία κοινής γραμμής από πλευράς της ΕΕ ως προς το μεταναστευτικό και ιδίως ως προς την διαχείριση συνόρων. Ο Frontex εξελίχθηκε σε ένα πείραμα επιχειρησιακών δράσεων, το οποίο, αναλόγως των αντιδράσεων, είτε αναπτύσσεται είτε παραμένει στάσιμο. Η δε διαχείριση συνόρων τείνει να εξαντλείται στην διαχείριση μεταναστών, χωρίς ωστόσο τα εχέγγυα πρώτης υποδοχής, επιστροφών και ένταξης να έχουν επαρκώς διασφαλιστεί. Παράλληλα, η επιτήρηση συνόρων

διατηρεί έντονα στοιχεία κρατικής κυριαρχίας, καθιστώντας αδύνατη επί του παρόντος την πλήρη ανάληψή της από τον Frontex.

Κατά τη γνώμη μας πάντως, δεδομένου του πολύπλευρου χαρακτήρα του και του τομέα τον οποίο διαχειρίζεται, παρά τις ατέλειες και τους πειραματισμούς, ο Frontex αποτελεί επί του παρόντος, για την ΕΕ, την καλύτερη ευκαιρία πολυμερούς συνεργασίας, συλλογικής διαχείρισης συνόρων και μετανάστευσης, προώθησης θεμελιωδών δικαιωμάτων και στόχων εξωτερικής πολιτικής σε τρίτες χώρες και εταίρους, σε σχέση με ανάλογες προσπάθειες του παρελθόντος.

Πηγές Τεκμηρίωσης

Βιβλιογραφία και Αρθρογραφία Ελληνική

- Αντωνόπουλος Κ. – Μαγκλιβέρας Κ. (επιμ.), *Το Δίκαιο της Διεθνούς Κοινωνίας*, Αθήνα, 2017, Νομική Βιβλιοθήκη, 3η έκδοση
- Γκόφας Ανδρέας, Ευαγγελόπουλος Γιώργος, Κοπά Μαριλένα (επιμ.), *Ένας αιώνας διεθνών σχέσεων 1919-2019*, Αθήνα, 2020, Πεδίο
- Μαργαρίτης Κωνσταντίνος, *Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ & η Συνθήκη της Λισαβόνας*, χ.τ., 2016, Νομική Βιβλιοθήκη
- Μαρούδα Μαρία Ντανιέλλα – Σαράντη Βασιλική, *Προσφυγικό Δίκαιο: Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα*, Αθήνα, 2016, Νομική Βιβλιοθήκη
- Νάσκου-Περράκη Παρασκευή, *Δικαιώματα του Ανθρώπου: Παγκόσμια και Περιφερειακή Προστασία-Θεωρία-Νομολογία*, Αθήνα, 2019, Σάκκουλας, 2η έκδοση
- Νάσκου-Περράκη Παρασκευή, Αντωνόπουλος Κωνσταντίνος, Σαρηγιαννίδης Μιλτιάδης, *Διεθνείς Οργανισμοί*, Αθήνα, 2019, Σάκκουλας, 2^η έκδοση
- Νάσκου-Περράκη Παρασκευή, *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο: Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, χ.τ., Σάκκουλας Α.Ε., 2017
- Παπαγιάννης Δονάτος, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, χ.τ., 2016, Νομική Βιβλιοθήκη, 5^η έκδοση
- Παπασωτηρίου Χαράλαμπος, *Η διεθνής πολιτική στον 21^ο αιώνα*, Αθήνα, 2009, Ποιότητα
- Πλιάκος Αστέρης, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο*, χ.τ. 2018, Νομική Βιβλιοθήκη, 2^η έκδοση
- Ρούκουνας Εμμανουήλ, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, Αθήνα, 2019, Νομική Βιβλιοθήκη, 3η έκδοση
- Σαράντη Βασιλική, “Η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης ως υβριδική απειλή: ματιές από την σκοπιά του διεθνούς δικαίου”, *Νομική Επιθεώρηση Ενόπλων Δυνάμεων*, Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας, Τεύχος 1
- Σαράντη Βασιλική, «Όψεις της προστασίας των συνόρων στην Ε.Ε.: από το Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου στη νέα Στρατηγική Σένγκεν», *Γραπτή αποτύπωση της εισήγησης στο Συμπόσιο Ρόδου-Καστελόριζου της Ελληνικής Εταιρείας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, «Σύνορα: διεθνείς, ευρωπαϊκές και εθνικές διαστάσεις» (11-13 Σεπτεμβρίου 2021)*
- Σιούσιουρας Πέτρος, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο: Δίκαιο της Θάλασσας και Ανθρωπιστικό Δίκαιο*, χ.τ., 2015, Σιδέρης
- Φίλης Κωνσταντίνος, *Πρόσφυγες, Ευρώπη, Ανασφάλεια*, χ.τ., 2017, Εκδόσεις Παπαδόπουλος

Βιβλιογραφία και Αρθρογραφία Μεταφρασμένη

-Cassese Antonio, *Διεθνές Δίκαιο*, Αθήνα, 2012, Gutenberg

Βιβλιογραφία και Αρθρογραφία Ξενόγλωσση

-Christides Giorgos, Lüdke Steffen, Popp Maximilian and Tomas Stadius, “Pressure growing on Frontex Chief from pushbacks investigation”, *DER SPIEGEL*, 21.03.2022, <https://www.spiegel.de/international/europe/we-have-a-lot-of-evidence-pressure-growing-on-frontex-chief-from-pushbacks-investigation-a-047934ed-5f94-44c8-8474-df974644f002>

-Fink Melanie, “Frontex: Human Rights Responsibility and Access to Justice”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 30.04.2020, <https://eumigrationlawblog.eu/frontex-human-rights-responsibility-and-access-to-justice/>

-Gigli Michele, “Financial Scrutiny of Frontex as a Political Accountability Tool”, *Verfassungsblog*, 08.09.2022, <https://verfassungsblog.de/financial-scrutiny-of-frontex-as-a-political-accountability-tool/>

-Gkliati Mariana, “The next phase of the European Border and Coast Guard: towards operational effectiveness”, *EU Law Analysis*, 08.10.2018, <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/next-phase-of-european-border-and-coast-guard-responsibility>

-Gkliati Mariana, “The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations” *Migration and Asylum Law and Policy in Europe blog*, 13.08.2021, <https://eumigrationlawblog.eu/the-first-steps-of-frontex-accountability-implications-for-its-legal-responsibility-for-fundamental-rights-violations/>

-Gkliati Mariana, “European Border and Coast Guard: The EU force of securitisation in migration governance”, RLI 4th Annual Conference, *RLI Blog on Refugee Law and Forced Migration*, School of Advanced Study University of London, 24.04.2019, <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/04/24/european-border-and-coast-guard-the-eu-force-of-securitisation-in-migration-governance/>

-Gkliati Mariana, “The new European Border and Coast Guard: Do increased powers come with enhanced accountability?,” *EU Law Analysis*, 17.04.2019, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/04/the-new-european-border-and-coast-guard.html>

-Gkliati Mariana, Rosenfeldt Herbert, “Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms”, *School of Advanced Study University of London*, RLI Working Paper No. 30, Second Annual Conference of the Refugee Law Initiative (London, June 2017)

-Graf Jan-Phillip & Budelmann Kai, “A push-back against international law: Legal analysis of allegations against the Frontex mission in the Mediterranean”, *Völkerrechtsblog*, 08.12.2020, <https://voelkerrechtsblog.org/de/a-pushback-against-international-law/>

-Jan Kuijper Pieter, “Introduction to the Symposium on Responsibility of International Organizations and of (Member) States: Attributed or Direct Responsibility or Both”,

Amsterdam Center for International Law,
<https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/CourseMaterialsUL/UL2010/Kuijper/KuijperReading6.pdf>

-Karamanidou L. and Kasperek B., “Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency Frontex”, *Respond Working Papers*, 2020, <https://respondmigration.com/wp-blog/fundamental-rights-accountability-transparency-european-governance-of-migration-the-case-european-border-coastguard-agency-frontex>

-Marin Luisa, “Frontex and the Rule of Law Crisis at EU External Borders: A Question of Legal Design?”, *VerfBlog*, 05.09.2022, <https://verfassungsblog.de/frontex-and-the-rule-of-law-crisis-at-eu-external-borders/>

-Nicolosi Salvo, “Frontex and Migrants' Access to Justice: Drifting Effective Judicial Protection?”, *Verfassungsblog*, 16.09.2022,
<https://www.ein.org.uk/blog/frontex-and-migrants-access-justice-drifting-effective-judicial-protection>

-Nielsen Nikolaj, “EU anti-fraud watchdog has completed Frontex probe”, *EU Observer*, 21.02.2022,
<https://euobserver.com/migration/154402>

-Rankin Jennifer, “Head of EU border agency Frontex resigns amid criticisms: Fabrice Leggeri under fire over agency’s human rights record and anti-fraud investigation”, *The Guardian*, 29.04.2022, available at <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/29/head-of-eu-border-agency-frontex-resigns-amid-criticisms-fabrice-leggeri?fr=operanews>

-Salzano Laura, “Unexploited Monitoring Opportunities: Exercising oversight on Frontex through National Parliaments”, *Verfassungsblog*, 28.10.2022, <https://verfassungsblog.de/unexploited-monitoring-opportunities/>

-Saurel Stéphane, “Frontex under the budgetary scrutiny of the European Parliament”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 31.05.2022, <https://eumigrationlawblog.eu/frontex-under-the-budgetary-scrutiny-of-the-european-parliament/>

Κείμενα/Εκθέσεις/Ψηφίσματα/Εγχειρίδια Διεθνών/Ευρωπαϊκών/Οργανισμών/Θεσμών

-Amnesty International, “Iran/Turkey: Fleeing Afghans unlawfully returned after coming under fire at borders”, 31.08.2022, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/08/iran-turkey-fleeing-afghans-unlawfully-returned-after-coming-under-fire-at-borders/>

-Council of Europe Parliamentary Assembly, Report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, “Pushbacks on land and sea: illegal measures of migration management”, Doc. 15604, 12.09.2022,

65

<https://pace.coe.int/pdf/4c0b1dcc16e85f4e90d82047864ec572a10b0374aabbc61707eb223ded8b2a30/doc.%2015604.pdf>

-Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Recommendation, “Pushed beyond the limits Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe’s borders”, April 2022, <https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d>

-Council of Europe, “Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020”, CPT/Inf (2020) 35, 19.11.2020, <https://rm.coe.int/1680a06a86>

-Council of Europe, “Response of the Greek Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Greece from 13 to 17 March 2020” CPT/Inf (2020) 36, 19.11.2020, <https://rm.coe.int/1680a06a87>

-ECRE, “Holding Frontex to Account: ECRE’s proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex”, Policy Paper 7, May 2021, p. 3, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Papers-07.pdf>

-European Court of Auditors, “Special Report 08/2021: Frontex’s support to external border management: not sufficiently effective to date”, 07.06.2021, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/>

-European Ombudsman, “Decision in OI/4/2021/MHZ on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability in relation to its enhanced responsibilities”, Case OI/4/2021/MHZ, opened on 04/03/2021 - Decision on 17/01/2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/151369>

-European Ombudsman, “Parallel inquiries and initiatives,” Website, https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-ofombudsmen/parallel-inquiries?utm_source=some_eo&utm_medium=tw_organic&utm_campaign=frontex

-European Ombudsman, “Ombudsman opens inquiry to assess European Border and Coast Guard Agency (Frontex) ‘Complaints Mechanism’,” News, 12 November 2020, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/134739> . In addition, there are

other ongoing inquiries by the European Ombudsman relating to the access to documents, see European Ombudsman Website, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/search?search=frontex>

-European Ombudsman, Report on the meeting of the European Ombudsman’s inquiry team with FRONTEX representatives, 2021, https://ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670?utm_source=some_EO&utm_medium=tw_organic&utm_campaign=frontex_complaint_mechanism

- European Parliament, LIBE Committee, “Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations”, Έγγραφο Εργασίας, 14.07.2021, διαθέσιμο στο https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf
- European Parliament, LIBE Committee, Frontex Scrutiny Working Group (FSWG) Draft Mandate, January 2021, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2021/02-04/Outcomeofwrittenprocedureof29January_EN.pdf
- FRA, “Establishing national independent mechanisms to monitor fundamental rights compliance at EU external borders”, 14.10.2022, <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/border-rights-monitoring>
- FRA, “Migration: Fundamental rights issues at land borders”, 08.12.2020, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/migration-fundamental-rights-issues-land-borders>
- FRA, “The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications: Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights”, 2018, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-opinion-ebcg-05-2018_en.pdf
- Human Rights Watch, “Frontex Failing to Protect People at EU Borders”, 23.06.2021, <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders>
- International Law Commission (2011), Draft articles on the responsibility of international organizations, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf
- International Law Association (2004), Accountability of International Organisations, <https://ila.vettoreweb.com/Storage/Download.aspx?DbStorageId=1058&StorageFileGuid=04c9caf1-2834-4490-9125-7d9ba3683246>
- UN OHCHR, Greek Submission, “Reply to the call for inputs / questionnaire by the Special Rapporteur on the human rights of migrants”, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjh_sOoweP7AhUlXosKHcivBTQ4ChAWegQICBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2022-04%2FGreeceSubmission.doc&usq=AOvVaw14ieOCOWJ7FuUID_VSWAFP
- UN OHCHR, Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/firearms.pdf>
- UN OHCHR, Recommended principles and guidelines on human rights at international borders (2014), <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/recommended-principles-and-guidelines-human-rights-international>
- Visegrad Group, Joint Communiqué on Providing Joint V4 Assistance to Refugees from Ukraine, 8 March 2022, <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=489>

Πρωτογενείς Πηγές/Νομοθεσία

- Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, p. 391-407, 26 October 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, p. 47-390, 26 October 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
- International Covenant on Civil and Political Rights
- Regulation (EU) 2021/581 of 9 April 2021 on the situational pictures of the European Border Surveillance System (EUROSUR)
- Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, OJ L 295, p. 1-131, 14 November 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>
- Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC
- Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)
- Directive 2016/680/EU of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offenses or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data
- Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, 23.09.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:612:FIN>
- United Nations Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air

- United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.
- United Nations Convention on the Rights of the Child
- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης , Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 326 της 26/10/2012 σ. 0001 - 0390
- Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1860 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν για την επιστροφή παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ L 312 της 7.12.2018, σ. 1-13)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1861 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) στον τομέα των συνοριακών ελέγχων, την τροποποίηση της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας Σένγκεν και την τροποποίηση και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 (ΕΕ L 312 της 7.12.2018, σ. 14-55)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1862 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας και της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, την τροποποίηση και κατάργηση της απόφασης 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1986/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της απόφασης 2010/261/ΕΕ της Επιτροπής (ΕΕ L 312 της 7.12.2018, σ. 56-106)
- Κανονισμός (ΕΕ) 2017/2226 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2017, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εισόδου/εξόδου (ΣΕΕ) για την καταχώριση δεδομένων εισόδου και εξόδου και δεδομένων άρνησης εισόδου των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών, τον καθορισμό των όρων πρόσβασης στο ΣΕΕ για σκοπούς επιβολής του νόμου και την τροποποίηση της σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν και των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008 και (ΕΕ) αριθ. 1077/2011
- Κανονισμός (ΕΕ) Αριθ. 656/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 περί κανόνων επιτηρήσεως των εξωτερικών θαλάσσιων συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Κανονισμός (ΕΕ) Αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac»
- Οδηγία 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Απριλίου 2011 για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της, καθώς και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο 2002/629/ΔΕΥ του Συμβουλίου

- Οδηγία 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών
- Οδηγία 2002/15/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2002, για την οργάνωση του χρόνου εργασίας των εκτελούντων κινητές δραστηριότητες οδικών μεταφορών
- Πρόταση Απόφασης COM (2021) 752 του Συμβουλίου σχετικά με προσωρινά έκτακτα μέτρα υπέρ της Λετονίας, της Λιθουανίας και της Πολωνίας, 01.12.2021

Νομολογία

Δικαστήριο ΕΕ

- Προσφυγή της 21ης Μαΐου 2021 — SS και ST κατά Frontex. (Υπόθεση T-282/21)
- Απόφαση της 17.12.2022, Υπόθεση C-808/18, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας.

Επίσημες ιστοσελίδες

European Union

- “Foreign and Security Policy: European foreign and Security Policy”, τελευταία επίσκεψη στις 29.11.2022, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_en
- “Human rights and Democracy: Promoting and protecting human rights”, τελευταία επίσκεψη στις 20.11.2022, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/human-rights-and-democracy_en
- Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), τελευταία επίσκεψη στις 14.12.2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:european_security_defence_policy

Frontex

- Code of Conduct, επίσκεψη στις 19.11.2022, [code of conduct applicable to all persons participating in frontex operational activities.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Code_of_Conduct_applicable_to_all_persons_participating_in_frontex_operational_activities.pdf)
- “Complaints Mechanism”, επίσκεψη στις 02.06.2022, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/> και ειδικό ενημερωτικό εγχειρίδιο για τους μηχανισμούς καταγγελιών, https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Complain_Mechanism_English.pdf

-Executive Director Decision No R-ED-2022-12 on Standard Operating Procedure – mechanism to withdraw the financing of, or suspend or terminate, or not launch Frontex activities, <https://prd.frontex.europa.eu/document/frontex-executive-director-decision-on-standard-operating-procedure-mechanism-to-withdraw-the-financing-of-or-suspend-or-terminate-or-not-launch-frontex-activities/>

-“Fundamental Rights”, visited on 10.11.2022, <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/>

-“Fundamental Rights Monitors”, επίσκεψη στις 10.11.2022, <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-monitors/>

-Management Board Decision 19/2022 of 16 March 2022 adopting the Agency’s rules on the complaints mechanism, επίσκεψη στις 19.11.2022, https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/mb-decision-19_2022-on-the-complaints-mechanism.pdf

-News Release, “Update on Ukraine: 6.3 million refugees enter the EU from Ukraine and Moldova”, 19.05.2022, στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/update-on-ukraine-6-3-million-refugees-enter-the-eu-from-ukraine-and-moldova-GTZbZs>

-Working Arrangement Frontex - Αλβανίας, <https://prd.frontex.europa.eu/document/albania-working-arrangement/>

Statista

-“Annual budget of Europol in the European Union from 2010 to 2021 (in million euros)”, <https://www.statista.com/statistics/1178070/europol-budget/>

-“Annual budget of Frontex in the European Union from 2005 to 2021, (in million euros)”, visited on 04.06.2022, <https://www.statista.com/statistics/973052/annual-budget-frontex-eu/#:~:text=In%202021%2C%20the%20annual%20budget%20for%20Frontex%2C%20the,Euros%2C%20compared%20with%20460%20million%20Euros%20in%202020.>

Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

-“Universal Periodic Review”, <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/upr-main>

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

-«Στρατηγική πυξίδα για την ασφάλεια και την άμυνα: Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση που προστατεύει τους πολίτες, τις αξίες και τα συμφέροντά της και συμβάλλει στη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια», έγγραφο

υπ' αριθ. 7371/22, 21.03.2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/el/pdf>

Συμβούλιο της Ευρώπης

-“The Russian Federation is excluded from the Council of Europe”, CoE Newsroom, 16.03.2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>

Δελτία Τύπου/Θεματικά

-Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Δελτίο Τύπου, 21.01.2022, διαθέσιμο στο <https://migration.gov.gr/n-mitarakis-apo-vilnioys-i-e-e-echei-chersaia-kai-thalassia-synora-ayta-den-mporoy-n-na-diaforopoiyontai-analoga-me-ti-fysi-i-tin-topografia-toys-alla-prepei-na-antimetopizontai-os-mia-p/>

-Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Δελτίο Τύπου, 20.01.2022, διαθέσιμο στο <https://migration.gov.gr/syndiorganotria-chora-sti-diaskepsi-gia-tin-prostasia-ton-synoron-i-ellada/>

-Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Δελτίο Τύπου, 14.04.2022, στο <https://migration.gov.gr/en/n-mitarakis-se-med-5-na-apodeixoy-me-tin-enotita-mas-kai-na-doyme-tis-protaseis-mas-na-antikatoptizontai-sta-keimena-symmetria-metaxy-eythynis-kai-allileggyis-kai-michanismos-metegkatastas/>

-Υπουργείο Εξωτερικών, «Θεματικά Δελτία: Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας», τελευταία ενημέρωση 27.03.2018, διαθέσιμο στο <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-asfaleias.html>

-Υπουργείο Εξωτερικών, «Θεματικά Δελτία: Πολιτική ΕΕ σε θέματα Μετανάστευσης και Ασύλου», τελευταία ενημέρωση 18.12.2020, διαθέσιμο στο <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/politike-ee-se-themata-metanasteuses-kai-asulou.html>