

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΕΘΝΕΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ & ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

«Ο ρόλος του Frontex και ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών στα
εξωτερικά σύνορα στην Ε.Ε. - The role of Frontex and the control of
migration flows on the external borders of the E.U.»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Διονύσιος Παππάς

Δεκέμβριος 2022

Τριμελής Επιτροπή

Επιβλέπουσα: Μαρία – Ντανιέλλα Μαρούδα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου
Πανεπιστημίου

Βασίλειος Χατζόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Σοφία Γαλάνη, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Διονύσιος Παππάς, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

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

Συντομογραφίες

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Κ.: Ευρωπαϊκή Κοινότητα

SIS: Schengen Information System

ΧΕΑΔ: Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

ΠτΤ: Πρόγραμμα του Τάμπερε

ΠτΧ: Πρόγραμμα της Χάγης

ΠτΣ: Πρόγραμμα της Στοκχόλμης

ΣΛΕΕ: Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΔΔΑ: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΣΚ: Εθνικό Συντονιστικό Κέντρο

ΚΕΣΑ: Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

Ευχαριστίες

Θα ήθελα πρώτα από όλα να ευχαριστήσω την καθηγήτρια μου κ. Μαρία - Ντανιέλλα Μαρούδα για τη βοήθεια της κατά τη διάρκεια των σπουδών μου και που μου έδωσε την ευκαιρία να ακολουθήσω αυτό το ωραίο ταξίδι της γνώσης. Επιπρόσθετα να ευχαριστήσω και τα υπόλοιπα μέλη της επιτροπής για την κατανόηση του θέματος της παρούσας εργασίας μου.

Τέλος, θέλω να ευχαριστήσω από καρδιάς την Αλεξάνδρα, τον Παναγιώτη, την Αγλαΐα, την οικογένεια μου, τη Μαρία και τους συναδέλφους μου για τη πολύτιμη βοήθεια που μου προσέφεραν ο καθένας από τη δική του πλευρά.

Περιεχόμενα

Περίληψη	6
Abstract.....	8
Εισαγωγή	10
Κεφάλαιο 1 ^ο Ευρώπη και Διαχείριση της Μετανάστευσης	11
1.1 Ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων από την Ε.Ε.....	12
1.2 Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης	15
1.3 Αξιολογώντας την αλλαγή κουλτούρας όσον αφορά τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. έως σήμερα	25
Κεφάλαιο 2 ^ο Ο ρόλος του Frontex στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.	333
2.1 Ο Frontex ως δρών παράγοντας ελέγχου των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα	333
2.2 Ο νέος Οργανισμός Frontex και τα διευρυμένα καθήκοντα του	38
2.3 Καθήκοντα	47
2.3.1 Συνδρομή και συντονισμός μεταξύ των χωρών της Ε.Ε.	47
2.3.2 Εκπαίδευση.....	50
2.3.3 Ανάλυση κινδύνου – Risk Analysis.	51
2.3.4 Αξιολόγηση Τρωτότητας.....	54
2.3.5 Συνεργασία με Τρίτες Χώρες.	55
2.3.6 Επιχειρήσεις επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών.....	57
2.4 Frontex και Ανθρώπινα Δικαιώματα.....	58
2.5 Απόκλιση του Frontex από τις ευρωπαϊκές αξίες του ανθρωπισμού και των θεμελιωδών δικαιωμάτων;	61
Συμπεράσματα	68
Πηγές – Βιβλιογραφία	73

Περίληψη

Η μετανάστευση αποτελεί μια διαχρονική κοινωνική συνθήκη με τα κίνητρα του πληθυσμού που μετακινείται να μην διαφοροποιούνται σημαντικά ανά τα χρόνια. Οι πόλεμοι συνεχίζουν να υφίστανται στις μέρες μας με τις συνέπειες τους να επιφέρουν τεράστιες αλλαγές στην οικονομική και κοινωνική ζωή των ανθρώπων. Φυσικά η Ευρώπη δεν θα μπορούσε να απουσιάζει από το μεταναστευτικό ζήτημα καθόσον οι μεταναστευτικές ροές που δέχεται είναι μεγάλες αφού αποτελεί ένα ασφαλές έδαφος τόσο για την ευημερία όσο και την ανάπτυξη των ανθρώπων που επιλέγουν να εισέλθουν στο έδαφος της. Η θέληση για ευημερία που θα μπορεί να απολάβει κάποιος υπήκοος τρίτης χώρας, με την εξασφάλιση αξιοπρεπών όρων διαβίωσης και κυρίως μακριά από την απειλή του πολέμου, ωθεί ένα μεγάλο αριθμό μεταναστών - προσφύγων να εισέλθουν παράτυπα στο ευρωπαϊκό έδαφος.

Η Ευρώπη εξέτασε την μετανάστευση υπό το πρίσμα της ασφάλειας και της προσπάθειας για αποτελεσματικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της. Από την δεκαετία του 1990 και έπειτα διακατέχεται από την αντίληψη ότι η μεταναστευτική πολιτική και ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων θα πρέπει να γίνεται από κοινού μεταξύ των κρατών μελών προκειμένου να υπάρξει μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων με απώτερο σκοπό την εξασφάλιση της αποτελεσματικής ασφάλειας τόσο εντός του ευρωπαϊκού εδάφους όσο και στα εξωτερικά σύνορα. Η δημιουργία του χώρου Schengen συνέβαλε στον ανωτέρω σκοπό και μέσα από αυτόν αναδύθηκε ο λεγόμενος χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που πρωταρχικό σκοπό έχει να απολαμβάνουν οι διαμένοντες εντός του ευρωπαϊκού εδάφους το μέγιστο επίπεδο όσον αφορά τα δικαιώματα τους διαβιώντας ταυτόχρονα σε ένα χώρο που θα είναι άμεσα συνυφασμένος με την δέουσα ασφάλεια και την δικαιοσύνη.

Στο παραπάνω πλαίσιο αναπτύχθηκαν οι πολιτικές για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα από την δεκαετία του 1990 και έπειτα παρουσιάζοντας μεγάλο επιστημονικό ενδιαφέρον. Η Ευρώπη προσπάθησε και συνεχίζει να προσπαθεί προς την κατεύθυνση επίτευξης του στόχου αυτού με διάφορα προγράμματα τα οποία πηγάζουν από Συνθήκες και τα τελευταία χρόνια μέσω Συμφώνων. Η διαμόρφωση των πολιτικών αυτών εκπορεύονται από τις εκάστοτε αντιλήψεις και γεγονότα που συνέβησαν ανά τους καιρούς διαμορφώνοντας αυτές έτσι όπως τις γνωρίζουμε σήμερα. Καταλυτικό ρόλο στην διαμόρφωση της σημερινής πολιτικής της Ε.Ε. για την μετανάστευση και το άσυλο διαδραμάτισε η

μεταναστευτική κρίση του 2015 απόρροια της οποίας ήταν η καταγραφή μεγάλου αριθμού θανάτων μεταναστών οι οποίοι προσπάθησαν να εισέλθουν παράτυπα δια θαλάσσης εντός της Ευρώπης.

Στην κατεύθυνση αυτή η Ε.Ε. δημιούργησε τον Frontex ο οποίος ανέλαβε τον ρόλο τόσο της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων όσο και το ρόλο του εκφραστή της πολιτικής της στα εξωτερικά σύνορα. Ταυτόχρονα όμως ανά το πέρασμα των χρόνων φτάνοντας στο σήμερα αναδύθηκαν βασικά ελαττώματα στις πολιτικές της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων τόσο σε πολιτικό όσο και επιχειρησιακό επίπεδο μέσω της επιχειρησιακής λειτουργίας του Frontex.

Λέξεις-κλειδιά: μεταναστευτικές ροές, εξωτερικά σύνορα Ε.Ε., διαχείριση εξωτερικών συνόρων Ε.Ε., πολιτικές μετανάστευσης, ανθρώπινα δικαιώματα, ασφάλεια, Frontex.

The role of Frontex and the control of migration flows at the external borders of the E.U

Dionysios Pappas

Abstract

Immigration constitutes a timeless social condition with the motives of the population that moves not to differentiate significantly over the years. Wars continue to exist in our days with their consequences to bring huge changes in people's economic and social life. Of course, Europe couldn't abstain from the immigration issue since the migration flows that Europe accepts are large because it is a safe territory not only for the well-being but also for the development of those people who choose to enter its territory. The will for prosperity that a third country national can get by ensuring decent living conditions and mainly away from the threat of war, pushes a large number of immigrants – refugees to enter the European territory illegally.

Europe examined immigration in the light of security and effort for effective control of its external borders. Since the 1990s and afterwards, Europe is possessed by the perception that immigration policy and external border control should be done jointly among the member states in order to exist an integrated management of external borders with the ultimate goal of ensuring effective security not only within the European territory but also at its external borders. The creation of Schengen Area contributed to that interior motive and the so-called area of freedom, security and justice whose primary purpose is to secure the European territory so residents enjoy the maximum level of their rights living at the same time in a place that is directly connected to the appropriate security and justice, emerged through it.

Within the above context the policies for the control of immigration flows at the external borders since 1990s and afterwards were developed and they presented great scientific interest. Europe tried in the past and it continues to try towards the achievement of that goal through numerous programs that originate from Treaties and in recent years through Agreements. The formation of these policies comes from the various perceptions and events that happened over time, shaping them as we know them today. The immigration crisis of 2015 which resulted in the recording of a large number of deaths of migrants who tried to enter Europe illegally by sea, played a catalytic role in the formative of the current EU policy on migration and asylum.

In this direction, the EU created Frontex which assumed the role of both the integrated management of the external borders and the role of the expressing its policy on the external borders. However, at the same time, over the years until today, fundamental defects emerged in immigration policies and the control of the external borders both at political and operational level through the Frontex operational function.

Keywords: migration flows, external borders E.U., border control of E.U. borders, migration policies, human rights, security, Frontex.

Εισαγωγή

Η μετανάστευση ανά τον κόσμο αποτελεί διαχρονικό και όχι τωρινό φαινόμενο, επηρεαζόμενο από τις διάφορες εξελίξεις που λάμβαναν χώρα είτε σε πολιτικό είτε σε οικονομικό επίπεδο και τα τελευταία χρόνια μπορεί να ειπωθεί ότι είναι και αποτέλεσμα της κλιματικής αλλαγής. Στην Ευρώπη το ζήτημα αυτό απασχολεί την κεντρική πολιτική σκηνή πολλά χρόνια με τις εξελίξεις που καταγράφονται να είναι κατατρεχτικές. Η Ευρώπη δέχτηκε και συνεχίζει να δέχεται μεγάλες μεταναστευτικές ροές από ανθρώπους που διαφεύγουν από τις χώρες καταγωγής τους είτε λόγω πολεμικής σύρραξης είτε λόγω φτώχειας.

Σε συνέχεια της περιγραφής του μεταναστευτικού ζητήματος στην Ευρώπη, αυτό εξετάζεται υπό το πρίσμα της ασφάλειας και της απειλής που δυνητικά ενέχει για την εσωτερική ασφάλεια της. Στη διαμόρφωση αυτής της αντίληψης συνέβαλλαν οι πολιτικές που ακολούθησε η Ευρώπη με την τελευταία να παρουσιάζει εντυπωσιακή παραγωγή νομικών κειμένων και προσπάθεια αντιμετώπισης του ζητήματος αυτού με προβλέψεις για τα ανακύπτοντα ζητήματα που το περιβάλλουν. Στις πολιτικές ασφάλειας συναντώνται ρυθμίσεις για ενίσχυση της ασφάλειας εντός του ευρωπαϊκού χώρου και προστασίας των εξωτερικών συνόρων με την δέσμευση για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική και ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

Έτσι λοιπόν, η παρούσα εργασία επιχειρεί να καταπιαστεί με την παρουσίαση των πολιτικών για την κοινή μεταναστευτική πολιτική από την δεκαετία του 1990 με βασικό στόχο την ανάδειξη του ρόλου του Οργανισμού Frontex σε σχέση με την ασφάλιση των εξωτερικών συνόρων και την διαχείριση τους. Η εργασία χωρίζεται σε δύο κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο θα γίνει σύντομη αναφορά στις πολιτικές που ακολούθησε η Ευρώπη από την δεκαετία του 1990 και έπειτα σε σχέση με την κοινή μεταναστευτική πολιτική και την ασφάλιση των εξωτερικών συνόρων. Πιο συγκεκριμένα θα γίνει αναφορά στα διάφορα προγράμματα και τις Συνθήκες που συνέβαλαν στην κοινή μεταναστευτική πολιτική και στις πολιτικές που ακολουθήθηκαν προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων που οδήγησε στην δημιουργία του Frontex σε συνάρτηση πάντα με την πεποίθηση της Ε.Ε. ότι ο αποτελεσματικός έλεγχος και η ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων είναι η βασική προτεραιότητα στις πολιτικές που ακολουθεί. Θα αναλυθεί ο χώρος ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης, ο οποίος αποτελεί κεντρικό συστατικό στοιχείο των άνω πολιτικών και η πολιτική θεωρήσεων εισόδου

και συστημάτων ασφαλείας που χρησιμοποιούνται ενιαία από την Ε.Ε.. Τέλος, θα γίνει αναφορά στην αλλαγή κουλτούρας όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα από την Ε.Ε. ανά τα χρόνια, αφού οι αλλαγές αυτές επηρεάζονταν από τις εκάστοτε κοινωνικές συνθήκες οι οποίες όμως είχαν άμεσο αντίκτυπο στις πολιτικές που ακολουθεί η Ευρώπη στο θέμα αυτό.

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναδειχθεί ο βασικός ρόλος που επιτελεί ο Frontex στην ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων μέσω των καθηκόντων που τον προσδιορίζουν ακολουθώντας την ιστορική διαδρομή αυτών των πολιτικών από την δημιουργία του μέχρι σήμερα. Θα αναδειχθούν τα βασικά καθήκοντα του και ο ρόλος που διαδραματίζει στην τωρινή διαμόρφωση των αποφάσεων της Ε.Ε. όσον αφορά τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα. Θα γίνει αναφορά στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων αλλά και σε κάποιες παθογένειες που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων του Frontex. Παθογένειες οι οποίες αφορούν άμεσα την πολιτική που ακολουθεί η ίδια η Ε.Ε. αφού ο Frontex λειτουργεί ως εκφραστής των πολιτικών της. Καταληκτικά στα συμπεράσματα θα καταδειχθούν τα προβληματικά σημεία που αφορούν την ακολουθούμενη πολιτική της Ε.Ε. για το μεταναστευτικό ζήτημα αφού η σημερινή πολιτική διακατέχεται από στοιχεία που χρήζουν εκτεταμένης συζήτησης. Θα υποστηριχθεί η ανάγκη συνέχισης του Οργανισμού Frontex ως βασικού δρών παράγοντα στα εξωτερικά σύνορα προτείνοντας κάποιες λύσεις που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση δυσλειτουργιών, επισημαίνοντας ωστόσο την ανάγκη για δομικές αλλαγές στα προβληματικά σημεία που τον αφορούν ιδίως αυτών που σχετίζονται με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Κεφάλαιο 1^ο Ευρώπη και Διαχείριση της Μετανάστευσης

Η Ευρώπη από την δεκαετία του 1990 και έπειτα κατήρτισε για τον τομέα της μετανάστευσης τρία προγράμματα πενταετούς διάρκειας. Τα προγράμματα αυτά παρείχαν βασικές κατευθύνσεις για το άσυλο, την πολιτική θεωρήσεων εισόδου και εξόδου και την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Αυτά ήταν το πρόγραμμα του Τάμπερε το 1999, το πρόγραμμα της Χάγης το 2004, και το πρόγραμμα της Στοκχόλμης το 2009. Βασικό χαρακτηριστικό των προγραμμάτων αυτών ήταν η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης αλλά και της

αντιμετώπισης των μεταναστευτικών ροών. Ιδίως τα τελευταία χρόνια ο τομέας του ασύλου αλλά και η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων σε συνδυασμό με την από κοινού αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης από όλες τις χώρες της Ευρώπης αποτέλεσαν πεδία που γνώρισαν την ανάπτυξη.

Από το 2015 υπό την πίεση των ισχυρών μεταναστευτικών ροών που δέχτηκε η Ελλάδα και η Ιταλία, η Ευρώπη περιήλθε σε μια προσπάθεια αλλαγής της προσέγγισης του μεταναστευτικού θέματος τόσο σε σχέση με το θέμα της αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης όσο και στην πρόνοια της νόμιμης μετανάστευσης η οποία δεν έτυχε ανάλογης προσπάθειας για βελτίωση, δεδομένης της επερχόμενης δημογραφικής πρόκλησης μέσω της μείωσης του πληθυσμού της Ευρώπης και την αντιμετώπιση της πρόκλησης από οικονομικής σκοπιάς. Προσπάθεια η οποία μάλλον θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μη επιτυχής. Με το νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο¹ που συμφωνήθηκε στις 23-09-2020 θα μπορούσε να λεχθεί ότι ακόμα και η πιο πρόσφατη προσπάθεια της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος μάλλον χαρακτηρίζεται από μια ασύμμετρη αλληλεγγύη μεταξύ των χωρών της Ε.Ε.. Γεγονός που έρχεται σε πλήρη αντιδιαστολή με την απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή κοινή αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και της πολιτικής νομιμοποίησης των μεταναστών που εδράζεται στην είσοδο, ένταξη και ουσιαστική αποδοχή μέσω των κατάλληλων ρυθμίσεων. Ρυθμίσεις οι οποίες προϋποθέτουν την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων τόσο της Ε.Ε. όσο και των εθνικών κρατών μελών ακόμα και με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων των δευτέρων².

1.1 Ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων από την Ε.Ε.

Οι πολιτικές ελέγχων των συνόρων της Ευρωπαϊκής ένωσης άρχονται από το 1960 και έπειτα όταν καταβλήθηκε προσπάθεια από την λεγόμενη Ομάδα αμοιβαίας τελωνειακής συνδρομής το 1967 να ενασχοληθεί με ζητήματα συναφών με τη διακίνηση προσώπων και της αντιμετώπισης της τρομοκρατίας.

¹ COM(2020) 609 final 23-09-2020, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on a New Pact on Migration and Asylum, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN> (πρόσβαση στις 25-11-2022).

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

Μέχρι τότε η όποια μεταναστευτική συνεργασία αρκούσαν στο πλαίσιο της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στην οποία οι εργαζόμενοι θα είχαν την ευκαιρία να κυκλοφορούν ελεύθερα. Η συνεργασία αυτή πραγματοποιούνταν με αποσπασματικό τρόπο χωρίς ωστόσο να προσλαμβάνει τα χαρακτηριστικά μιας ενιαίας προσπάθειας για σφαιρική και συνολική σύγκληση που θα μετουσιώνονταν σε μια συγκροτημένη συνθετική πολιτική. Η ομάδα λοιπόν που συστάθηκε το 1967 οδήγησε σταδιακά στην δημιουργία της ομάδας TREVI το 1975 η οποία ανέπτυξε έργο σε διάφορα επίπεδα. Μέσω της ομάδας αυτής προωθούνταν θέματα που αναφέρονταν στη τρομοκρατία, την δημόσια τάξη και κατάρτιση της αστυνομίας, της εγκληματικότητας και ναρκωτικών. Η συνεργασία που αναπτύχθηκε έθεσε τις βάσεις της αστυνομικής συνεργασίας μεταξύ των εταίρων και έτσι δημιουργήθηκε γη δυναμική ανάπτυξης που γιγαντώθηκε τα μετέπειτα χρόνια.³

Η υπογραφή της Συμφωνίας Schengen και αργότερα η υπογραφή της Σύμβασης Schengen συγκεκριμενοποίησε το πλαίσιο συνεργασίας αρχικά ανάμεσα σε πέντε κράτη μέλη, τα οποία πλέον είναι είκοσι έξι, μαζί με την ad hoc ομάδα Μετανάστευσης το 1986 με στόχο την προώθηση κοινών κανόνων όσον αφορά την διέλευση των εξωτερικών συνόρων της ΕΚ από υπηκόους τρίτων χωρών καθώς και τη διακίνηση τους στην κοινοτική επικράτεια προωθώντας την συνεργατική αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών. Όλα τα παραπάνω έθεσαν σταδιακά τις βάσεις ώστε να συγκροτηθεί μια κοινή αντίληψη και τελικώς μια σταδιακή υιοθέτηση κοινών πολιτικών για το άσυλο και την μετανάστευση στους κόλπους της Ε.Ε. όπου μετά από αυτή την περίοδο οι εξελίξεις ήταν ραγδαίες⁴.

Στη δυναμική που αναπτύχθηκε, σύμφωνα με τα παραπάνω, τα μέλη της ΕΚ συγκεκριμενοποίησαν τη συνεργασία για θέματα δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων μέσω της συνθήκης του Μάαστριχτ⁵ και συγκεκριμένα στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση εισήχθη με τον τίτλο VI ως τρίτος πυλώνας της ΕΕ «Συνεργασία στους τομείς και δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων». Η

³ Περράκης, Στ., «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε.», στο Στεφάνου, Κ., Φατούρος, Α., Χριστοδουλίδης Θ., (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές. Ιστορία-Θεσμολογία-Δίκαιο*, τ. Α', Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σελ.359-361.

⁴ Ο.π. 360-361.

⁵ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 97/C 340/02 διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997M/TXT&from=EL> (πρόσβαση στις 10-10-2022).

υπογραφή της συνθήκης του Άμστερνταμ⁶ (1999) συνέβαλε και αυτή με τη σειρά της στην εξέλιξη της πορείας της πολιτικής της Ε.Ε., θέτοντας τις βάσεις ώστε να δημιουργηθεί ένα κοινοτικοποιημένο σύστημα διαχείρισης της μετανάστευσης και συναφών τομέων πολιτικής που περιλαμβάνουν τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, νομοθεσία για το άσυλο και τους πρόσφυγες και τις πολιτικές θεωρήσεων⁷. Αναντίρρητα η ανωτέρω Συνθήκη αποτέλεσε την πρώτη Συνθήκη που περιλάμβανε τα ανωτέρω θέματα καθόσον αποτελεί το εφαλτήριο σημείο προκειμένου να υπάρξουν ακόμα πιο ταχείες εξελίξεις στη ιστορία της Ε.Ε..

Μείζονος σημασίας στην πορεία αυτή αποτέλεσε και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε που πραγματοποιήθηκε το 1999 στη Φινλανδία. Στο εν λόγω συμβούλιο της Ευρώπης διεξήχθησαν βασικά συμπεράσματα όσον αφορά τον συγκεκριμένο τομέα. Συμπεράσματα αναφορικά με τη σημασία ζητημάτων που ανακύπτουν σε σχέση με την πολιτική, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ανάπτυξη στις χώρες και τις περιφέρειες προέλευσης και διέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών. Η κατάρτιση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁸ και τελικώς η υιοθέτηση του ως διακήρυξη περιλάμβανε σημαντικότερα και ρηξικέλευθα δικαιώματα που ανέφεραν μεταξύ άλλων για τους αλλοδαπούς την απαγόρευση της δουλείας, της αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας και της εμπορίας ανθρώπων (άρθρο 5), την αναγνώριση του δικαιώματος του ασύλου (άρθρο 18), την απαγόρευση μαζικών απελάσεων και την απαγόρευση απομάκρυνσης, απέλασης ή έκδοσης αλλοδαπού προς κράτος που διαθέτει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση (άρθρο 19), την απαγόρευση διακρίσεων λόγω φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής και ιθαγένειας (άρθρο 21).

Ενισχυτικό ρόλο στην εδραίωση της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής αποτέλεσαν και τα διάφορα Ευρωπαϊκά Συμβούλια κατά την δεκαετία του 2000. Τόσο το Συμβούλιο του Λάακεν το 2001 για μια «Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Παράνομη Μετανάστευση» όσο και τα επόμενα εδραίωσαν την κοινή μεταναστευτική πολιτική που περιλάμβανε μέτρα καταπολέμησης της λαθραίας

⁶97 /C 340/01, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EL>.

⁷ Α. Καγάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα των μεταναστών, 22 Μελέτες, Αθήνα 2005, σελ. 47.

⁸ 2000/C 364/01 Διαθέσιμο στο https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf (πρόσβαση στις 11-10-2022).

μετανάστευσης τα οποία με τη σειρά τους αναφέρονταν σε μια πολιτική ασφάλειας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και πολιτικές για τη νόμιμη μετανάστευση (υποδοχή, παραμονή και ένταξη των πολιτών των τρίτων κρατών). Απόρροια όλων των παραπάνω γεγονότων ήταν η εκπόνηση του Προγράμματος της Χάγης καθόσον τα προηγούμενα δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Αυτό οφειλόταν εν πολλής στην αδυναμία διαχείρισης των μεταναστών που βρισκόταν ήδη σε διάφορες χώρες της Ε.Ε., στην τρομοκρατία αλλά και στον πόλεμο στο Ιράκ⁹.

1.2 Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης εμφανίζεται επίσημα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1999 η οποία αποτέλεσε και τον θεμέλιο λίθο του. Γνώρισε την ανάπτυξη μέσω της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2009. Ο ΧΕΑΔ έχει συγκεντρώσει τις διάφορες διάσπαρτες πρώην πολιτικές για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις. Περιγράφει την πολιτική της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασία σε ποινικές και αστικές υποθέσεις, των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων, της μετανάστευσης και της πολιτική ασύλου. Δεν είναι τυχαία η επιλογή αυτών των τριών τομέων στον οποίο η Ε.Ε. προσπάθησε να παρέχει τη μέγιστη συνεργασία μεταξύ των χωρών.

Τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. αποκτούν νομιμότητα προκειμένου τα όργανα της Ε.Ε. να ενεργήσουν, προς όφελος των πολιτών της Ε.Ε., εκφράζοντας την δέσμευση σε αυτά τα κοινά αγαθά¹⁰. Σαφέστατα πολιτική βούληση της Ε.Ε. ήταν η συνεργατική μέθοδος προσέγγισης θεμάτων τόσο της εξωτερικής όσο και της εσωτερικής ασφάλειας. Έτσι λοιπόν πραγματοποιείται μια αλλαγή από τον τομέα της διακυβερνητικής συνεργασίας για τα παραπάνω θέματα που ήταν μέχρι τότε εκτός των επίσημων δομών της Ε.Ε., τα οποία ανάγονται πλέον σε τομέα προτεραιότητας για την Ε.Ε. ως μία από τις πιο δυναμικές και ταχύτερα αναπτυσσόμενες ευρωπαϊκές διαδικασίες χάραξης καινούργιας πολιτικής¹¹.

Το πενταετές πρόγραμμα του Τάμπερε ήταν το πρώτο σημαντικό βήμα για την εναρμόνιση μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής

⁹ Σαρρής, Ν., ΕΚΚΕ, Κείμενα εργασίας 2008/18, «Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο», 2008, σελ. 17, διαθέσιμο στο https://www.ekke.gr/publication_files/thesmiko-plaisio-tis-metanasteusis-se-ethniko-kai-europaiko-epipedo (πρόσβαση στις 11-10-2022).

¹⁰ Gidds, A., «Reasoned ‘Balance’ in Europe’s Area of Freedom», *Security and Justice European Law Journal*, Vol. 17, No. 1, January 2011, pp. 121–137.

¹¹ Ronald, L., Holzhaecker, P., L., *Freedom, Security and Justice in the European Union Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*, 2014 σελ. 3

αποτελώντας ταυτόχρονα τα θεμέλια για την περαιτέρω ανάπτυξη κοινών πολιτικών στον τομέα του ασύλου. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου έθεσαν προτεραιότητα τον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης. Αναδύθηκε η ανάγκη της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών είτε μέσω της ρύθμισης της νόμιμης μετανάστευσης είτε με τη καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Η μεν πρώτη πολιτική επεδίωκε την λήψη μέτρων σχετικών με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών. Παρόλα αυτά οι περισσότερες οδηγίες περιελάμβαναν μέτρα κυρίως που αφορούσαν στην οικογενειακή επανένωση. Η δεύτερη πολιτική στόχευε στη λήψη μέτρων κατά των ατόμων που εισάγουν ή εκμεταλλεύονται οικονομικά τους μετανάστες, τη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού, τη διεύρυνση των ζητημάτων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων με τις τρίτες χώρες, καθώς και την ενσωμάτωση των πολιτών τρίτων χωρών¹³.

Σε ξεχωριστό κεφάλαιο του Προγράμματος αυτού με τίτλο «Διαχείριση μεταναστευτικών ροών» η πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και η πολιτική θεωρήσεων αποτελούν με τη σειρά τους μέτρα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Αμφότερες πολιτικές περιλαμβάνουν μέτρα στα οποία υπήκοοι τρίτων χωρών είναι υποχρεωμένοι να θεωρήσουν τη διέλευσή τους στα εξωτερικά σύνορα. Η ανωτέρω πολιτική μετουσιώθηκε στην πράξη με τη δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)¹⁴ με την δημιουργία ασφαλών ταξιδιωτικών και διαμονής εγγράφων. Περαιτέρω, κατόπιν των τρομοκρατικών επιθέσεων της Νέας Υόρκης το 2001 και της Μαδρίτης το 2004 η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων έμελλε να αλλάξει δραματικά με τη σύσταση πλέον του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Διαχείρισης Επιχειρησιακής Συνεργασίας Εξωτερικών Συνόρων (FRONTEX), ο οποίος θα παρουσιαστεί λεπτομερώς σε επόμενο κεφάλαιο.

Με τη λήξη της μεταβατικής περιόδου από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ τον Απρίλιο του 2004 σε συνδυασμό με την προσχώρηση δέκα νέων κρατών μελών το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών υιοθέτησε το Πρόγραμμα της Χάγης (Νοέμβριος 2004) για την περίοδο 2004-2009. Σκοπός αυτής της

¹³ Σαρρής, Ν., ΕΚΚΕ, Κείμενα εργασίας 2008/18, «Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο», 2008, σελ. 14, διαθέσιμο στο https://www.ekke.gr/publication_files/thesmiko-plaisio-tis-metanasteusis-se-ethniko-kai-europaiko-epipedo (πρόσβαση στις 21-10-2022).

¹⁴ ΕΕ L 213, 15.06.2004

υιοθέτησης ήταν αφενός η συνέχιση του ΠτΤ και από την άλλη τα νέα δεδομένα που θα προέκυπταν από τη δημογραφική εξέλιξη της Ευρώπης επέβαλλαν νέα θεώρηση στις πολιτικές του ΧΕΑΔ¹⁵.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα και αυτού του προγράμματος ήταν η επικράτηση της λογικής της ασφάλειας. Η κατάσταση που επικρατεί την δεδομένη χρονική περίοδο συνδυάζεται με την ανεπάρκεια διαχείρισης των μεταναστών ενώ η διεθνής τρομοκρατία και ο πόλεμος στο Ιράκ δεν άφηναν χώρο για την ανάπτυξη πολιτικών με στόχο την ένταξη των μεταναστών. Έτσι και το Πρόγραμμα της Χάγης έδωσε προτεραιότητα στην ασφάλεια της Ένωσης και των κρατών μελών της. Μεταξύ άλλων προβλεπόταν μια εναρμονισμένη διαδικασία για την καθιέρωση ενός κοινού χώρου ασύλου, κοινή διαχείριση της μετανάστευσης ενώ στην πρώτη θέση των στόχων που τέθηκαν κατείχαν τα θεμελιώδη δικαιώματα και η ιθαγένεια ενώ τη δεύτερη θέση κατείχε η καταπολέμηση της τρομοκρατίας¹⁶. Συμπεραίνει κανείς ότι καταβλήθηκε προσπάθεια ώστε οι στόχοι του ΠτΧ ήταν να ισορροπήσουν ανάμεσα στην ασφάλεια και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των πολιτικών επιβολής νόμων που θα σέβονταν τα θεμελιώδη δικαιώματα. Φυσικά η καταπολέμηση της τρομοκρατίας που τέθηκε σε υψηλή θέση προμήνυε την κατάσταση που θα ακολουθούσε αναφορικά με τον αρμαγεδώνα θέσπισης κανονισμών σχετικά με βιομετρικά χαρακτηριστικά πολιτών της Ε.Ε. αλλά και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων με πλήρη στρατικοποίηση των εξωτερικών συνόρων όπως θα αναφερθεί στη συνέχεια. Όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα με το ΠτΧ αναδείχθηκαν τρία θεμελιώδη στοιχεία της στρατηγικής των συνόρων. Αυτά αφορούν την παγίωση του κεκτημένου του Schengen, την ενίσχυση της επιχειρησιακής διάστασης των συνόρων και την σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων. Με την ενίσχυση της επιχειρησιακής διάστασης των συνόρων η Ε.Ε. αναγνωρίζει την αξία του οργανισμού FRONTEX και ορίζει την έδρα του Οργανισμού, που θα είναι πλέον η Βαρσοβία¹⁷.

Κατά την παραπάνω περίοδο και την χρονιά του 2008 πραγματοποιείται ένα συγκεκριμένο βήμα προς την υιοθέτηση της Συμφωνίας Prum στο νομικό πλαίσιο της Ε.Ε. Σκοπός της Συμφωνίας είναι η αναβάθμιση της

¹⁵ COM (2004) 401 τελικό

¹⁶ Ανάγνου, Μ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013), Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του: Τάμπερε - Χάγη - Στοκχόλμη*, Παπαζήση, Αθήνα, 2014, σελ. 145.

¹⁷ Απόφαση του Συμβουλίου 2005/358/EK, EEL114, 04.05.2005.

διασυνοριακής συνεργασίας ιδίως σε θέματα καταπολέμησης της τρομοκρατίας και του διασυνοριακού εγκλήματος¹⁸. Με τη συγκεκριμένη συμφωνία ενδυναμώνεται η συνεργασία για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του διασυνοριακού εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης. Απώτερος στόχος ήταν η μεταφορά αυτής της συμφωνίας από το ευρωπαϊκό στο κοινοτικό επίπεδο. Η γρήγορη ανταλλαγή πληροφοριών είναι το βασικό πλεονέκτημα με χαρακτηριστικά την άμεση πρόσβαση στα εθνικά δίκτυα βάσης δεδομένων με σκοπό την αποτελεσματική προσέγγιση των δεδομένων και κατ' επέκταση αντιμετώπιση του διασυνοριακού εγκλήματος¹⁹. Έτσι έχουμε πλέον μια διακρατική συνεργασία με την οποία βελτιώνεται ο ΧΕΑΔ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εμπλέκεται πλέον στη διαδικασία και μπορεί να έχει λόγο με αποτέλεσμα το περιεχόμενο της Συμφωνίας του Prum να αποτελεί προϊόν συζήτησης εντός των ευρωπαϊκών θεσμών²⁰.

Περνώντας στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2009), αυτό επικεντρώνεται στην νομική και πολιτική συνεργασία εντός του ΧΕΑΔ²¹. Βασικοί τομείς συνεργασίας ορίζονται η προστασία της ζωής και της ασφάλειας των ευρωπαίων πολιτών, παράλληλα με την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας και τονίζεται ότι ο ΧΕΑΔ πρέπει να συνεχίσει να είναι ένας ενιαίος χώρος προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Δεσπόζουσα θέση κατέχει σύμφωνα με το ΠτΣ η «Ευρώπη των Δικαιωμάτων, της Δικαιοσύνης, της Αλληλεγγύης». Στις πρώτες θέσεις του ΠτΣ κυριαρχούν τα θεμελιώδη δικαιώματα και η ιθαγένεια αλλά πλέον σε αυτό το πρόγραμμα η δεύτερη ανήκει στη δημιουργία μιας Ευρώπης δικαίου και δικαιοσύνης απομακρυσμένη από την καταπολέμηση της τρομοκρατίας που άλλαξε συθέμελα το τοπίο στον ΧΕΑΔ²². Η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των αρχών και υπηρεσιών στα διάφορα κράτη μέλη σε συνδυασμό με τις αποφάσεις των θεσμικών οργάνων αποτελούν τη βάση για μια

¹⁸ EE L 210, 06.08.2008.

¹⁹ Παπαγιάννης, Δ., *Ο Χώρος Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prum*, Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή, 2008, σελ 265.

²⁰ Guild E., «Merging Security from the Two –Level Game: Inserting the Treaty of Prum into EU Law?», *CEPS Policy Brief*, no. 124, March 2007.

²¹ Επίσημη Εφημερίδα 2010/C 115/01 της 4.5.2010, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί κα προστατεύει τους πολίτες, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/the-stockholm-programme.html> (πρόσβαση στις 06-11-2022).

²² Ανάγνου, Μ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013), Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του: Τάμπερε - Χάγη – Στοκχόλμη*, Παπαζήση, Αθήνα, 2014, σελ. 156-157.

αποτελεσματική συνεργασία στον τομέα αυτό. Διασφάλιση εμπιστοσύνης και εύρεση νέων τρόπων αύξησης της συνεργασίας και της αμοιβαίας κατανόησης μεταξύ των διαφορετικών συστημάτων στα κράτη μέλη θα αποτελέσουν τις κύριες προκλήσεις για το μέλλον²³.

Ως προς τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων υπό το ΠτΣ έχουμε καταρχάς ενδυνάμωση του Οργανισμού Frontex με την καθιέρωση και λειτουργία του πρώτου Επιχειρησιακού Γραφείου στον Πειραιά το 2010. Σκοπός ήταν η ενίσχυση της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας, της Κύπρου, της Ιταλίας και της Μάλτας. Ταυτόχρονα την περίοδο αυτή ως προς την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων βάσει των κατευθυντήριων γραμμών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου του 2011²⁵, καταγράφεται η ψήφιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης Συνόρων (EUROSUR) από τη LIBE στις 19 Ιουνίου 2013.

Σε συνέχεια του ΠτΣ η Ε.Ε. προχωρεί σε μια νέα δημοσίευση προτεραιοτήτων – κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά τον χώρο του ΧΕΑΔ για την περίοδο 2014 – 2019 στο Συμβούλιο των Βρυξελλών την 27 Ιουνίου 2014²⁶. Από το ανωτέρω Συμβούλιο προκύπτει η εκ νέου προσήλωση στην εφαρμογή και την ενοποίηση των υφιστάμενων μέσων και στην ορθή εφαρμογή του ΚΕΣΑ. Δίνεται προτεραιότητα στον έλεγχο των συνόρων, την επανεισδοχή και την επιστροφή καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Αξιοσημείωτο γεγονός που προκύπτει από το παρών συμβούλιο είναι ότι απουσιάζει πλήρως η αναφορά στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. με τις πολιτικές προστασίας ευαίσθητων ομάδων να έχουν παρακαμφθεί από τις κατευθυντήριες γραμμές, αν και γίνεται αναφορά στην προστασία και προαγωγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων²⁷. Αυτό αντιτίθεται στην πολιτική ασύλου και μετανάστευσης αφού στους σκοπούς της Ε.Ε. είναι πώς να προληφθούν οι ανθρώπινες τραγωδίες που σημειώνονταν στη Μεσόγειο εκείνη τη περίοδο, καθώς και πως θα καταστεί δυνατή η επαρκής

²³ Council of the European Union, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09, Brussels, 2 December 2009.

²⁵ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Βρυξέλλες 23-24 Ιουνίου 2011, σημείο 23.

²⁶ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα 26-27/6/2014 EUCO 79/14, [http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2014/06/26-27/\(πρόσβαση_στις_21-10-2022\)](http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2014/06/26-27/(πρόσβαση_στις_21-10-2022))

²⁷ Carrera, S., Guild, E., «The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020: Subverting the 'Lisbonisation' of Justice and Home Affairs?» *CEPS Essay*, No. 13, 14 July 2014, σελ 8.

πρόσβαση στην προστασία όταν οι βασικές κατευθυντήριες του Συμβουλίου αναφέρονται σε αυτό το θέμα με έμμεσο τρόπο²⁸.

Η κατάσταση που δημιουργήθηκε από το 2014 και έπειτα με την αθρόα προσέλευση μεταναστών σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια δημιούργησε πίεση για τα δεδομένα της Ευρώπης. Η Ε.Ε. υπό την πίεση αυτή προέβη στην σύγκλιση ενός εκτάκτου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου την 15-16 Οκτωβρίου του 2015 για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης, η οποία χαρακτηρίστηκε ως επείγουσα κατάσταση και περιλάμβανε μια λύση μέσω ολοκληρωμένης προσέγγισης στη βάση της αλληλεγγύης και της κοινής ευθύνης. Ακανθώδη ζητήματα που προτείνονταν προς επίλυση ήταν η συνεργασία με τις τρίτες χώρες για να αντιμετωπιστούν οι αυξημένες μεταναστευτικές ροές, η αντιμετώπιση της εισροής προσφύγων στην Ευρώπη και η διασφάλιση της επιστροφής τους, καθώς και η ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.²⁹ Τα συμπεράσματα που προέκυψαν από αυτό το Συμβούλιο είχαν διττή ερμηνεία. Οι δράσεις αυτές που προβλέφθηκαν περιλάμβαναν ανάληψη ενεργειών τόσο στην εσωτερική όσο και στην εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ. Η εσωτερική διάσταση κάλυπτε τις εσωτερικές ενέργειες για τη διαχείριση του φαινομένου εντός της Ε.Ε., ενώ η εξωτερική δράση περιελάμβανε ενέργειες κυρίως βραχυπρόθεσμου χαρακτήρα σε διμερές επίπεδο τόσο σε περιφερειακή όσο και παγκόσμια κλίμακα, ώστε να αντιμετωπιστούν οι μεταναστευτικές ροές και η αιτία που τις προκαλεί.

Οι μεγάλες προσφυγικές ροές, κυρίως λόγω της κρίσης στη Συρία, σε συνδυασμό με την αναποτελεσματικότητα που σημειώθηκε την περίοδο 2014-2019 στην Ευρώπη κατά την διαχείριση των αυξημένων μεταναστευτικών ροών, κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη να συνεχιστούν οι συζητήσεις πάνω στη χάραξη νέων πολιτικών όσον αφορά τον ΧΕΑΔ. Έτσι, τον Σεπτέμβριο 2020 η Επιτροπή ανακοίνωσε τις νέες προτάσεις της μέσω του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο οι οποίες περιλάμβαναν αναθεώρηση του Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου και του Κανονισμού Eurodac, προτείνουν νέο Κανονισμό για έλεγχο διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα, νέο Κανονισμό για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, νέο Κανονισμό για τις

²⁸ Ο.π. σελ. 9-13.

²⁹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα 15 Οκτωβρίου 2015, EUCO 26/15, <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2015/10/16-euco-conclusions/> (πρόσβαση στις 22-10-2022).

καταστάσεις κρίσεις και ανωτέρας βίας, καθώς συστήνει νέο σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων, για την επανεγκατάσταση και τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα από ιδιωτικούς φορείς³⁰. Στην ανακοίνωση της Επιτροπής της Ε.Ε. τονίστηκε ο πολυδιάστατος χαρακτήρας της μετανάστευσης και του ασύλου που πλήττει διάφορα κράτη μέλη με διαφορετικούς τρόπους.

Επιπρόσθετα, σημαντικό στοιχείο που συνοδεύει το Σύμφωνο αυτό είναι η αμοιβαία αναγνώριση και αποδοχή ενός νέου μηχανισμού αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και η έγκριση από τα κράτη μέλη της πλήρους δέσμης των νομοθετικών μέτρων που προτείνονται. Στο άρθρο 78 της ΣΛΕΕ προβλέπεται ότι η Ε.Ε. αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας, ενώ στο άρθρο 80 της ΣΛΕΕ κατοχυρώνεται η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Όμως ταυτόχρονα καθίσταται και ευέλικτο παρόλο που υπάρχει η πρόβλεψη για την υποχρεωτικότητα του. Δύο στοιχεία της πρότασης είναι θεμελιώδη: ο μηχανισμός αλληλεγγύης είναι υποχρεωτικός, αλλά και ευέλικτος. Τα κράτη μπορούν να επιλέξουν είτε να μετεγκαταστήσουν τους αιτούντες άσυλο είτε να υποστηρίξουν την επιστροφή ή να παρέχουν άλλου είδους βοήθεια ή χρηματοδότηση ακόμη και εξωτερική συνεργασία για τη διαχείριση της μετανάστευσης στις χώρες προέλευσης ή διέλευσης μεταναστών³¹.

Αυτό όμως στη πραγματικότητα αναδεικνύει την αδυναμία συμφωνίας μεταξύ των κρατών της Ε.Ε. στη βάση μιας ευέλικτης μορφής συμφωνίας όσον αφορά καταρχάς το άσυλο³². Επίσης πρέπει να αναφερθεί ότι το Σύμφωνο δεν αποτελεί προϊόν κατόπιν συμφωνίας με οποιαδήποτε μορφή από οποιαδήποτε από τις εθνικές κυβερνήσεις ή οποιονδήποτε άλλο θεσμικό παράγοντα της ΕΕ αλλά αποτελεί

³⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες 23.09.2020, COM (2020) 609 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609> (πρόσβαση στις 22-10-2022).

³¹ Bruycker, P, «The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been, Reforming the Common European Asylum System», *Nomos*, 2022, σελ 37-38.

³² Flexible solidarity, Intergovernmentalism or differentiated integration: the way out of the current impasse, Visegrad Group, διαθέσιμο στο www.visegradgroup.eu/flexible-solidarity, Dimitriadi, A., Looking for a bridge over troubled waters: The forthcoming New Pact for Migration and Asylum, Policy Brief 125/2020, ELIAMEP, διαθέσιμο στο <https://www.eliamep.gr/en/publication/%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%BB%CF%8D%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%B1%CF%82%CF%84%CE%BF%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%B5%CE%AF%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%BF%CE%BD%CE%AD%CE%BF%CF%83%CF%8D%CE%BC%CF%86%CF%89%CE%BD%CE%BF/> (πρόσβαση στις 24-10-2022).

απευθείας πρόταση προς τα εθνικά κράτη από την Κομισιόν³³. Όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα το νέο Σύμφωνο θεσπίζει έλεγχο διαλογής πριν από την είσοδο, ο οποίος θα πρέπει να εφαρμόζεται σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα χωρίς να πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου ή μετά την αποβίβαση, ύστερα από επιχείρηση έρευνας και διάσωσης. Η πρόταση εισάγει ενιαίους κανόνες σχετικά με τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται κατά το στάδιο αξιολόγησης, προ της εισόδου, των ατομικών αναγκών των υπηκόων τρίτων χωρών και ενιαίους κανόνες σχετικά με τη διάρκεια της διαδικασίας συλλογής των σχετικών πληροφοριών για τον προσδιορισμό των διαδικασιών που πρέπει να ακολουθούνται όσον αφορά τα εν λόγω πρόσωπα. Το προτεινόμενο Σύμφωνο διαμορφώνει επίσης ένα ενωσιακό πλαίσιο με τη θέσπιση ενιαίων κανόνων για τον έλεγχο διαλογής παράτυπων μεταναστών που συλλαμβάνονται εντός της επικράτειας και οι οποίοι απέφυγαν τους συνοριακούς ελέγχους κατά την είσοδό τους στον χώρο Schengen. Στόχος είναι να συμβάλει στην προστασία του χώρου Schengen και να διασφαλίσει την αποτελεσματική διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης³⁴.

Τα παραπάνω προβλέπουν μια άμεση και στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών σε συνδυασμό με τους ανάλογους ευρωπαϊκούς οργανισμούς (FRONTEX, EASO κλπ.). Με το Σύμφωνο όμως μπορεί να παραγκωνιστεί ο ρόλος των εμπλεκόμενων Οργανισμών και να υπάρξει συνδρομή μεταξύ των χωρών σε πρακτικό επίπεδο στον ΧΕΑΔ χωρίς όμως αυτό να καθορίζεται στην πράξη πως μπορεί να πραγματοποιηθεί ενώ στο παρελθόν ενώ μπορούσαν οι ανωτέρω οργανισμοί να συνδράμουν και να ξεπεραστούν τα όποια εμπόδια σε όποιο εθνικό κράτος αντιμετώπιζε προκλήσεις³⁵.

Άμεση σχέση με τον ΧΕΑΔ έχει και η πολιτική του ασύλου. Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα είναι συναφής τόσο με

³³ Carrera, S., «Whose Pact? The cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum», *CEPS Policy Insight*, 2020, σελ. 2, διαθέσιμο στο <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/09/PI2020-22-New-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf> (πρόσβαση στις 25-10-2022).

³⁴ 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, COM(2020) 612 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:612:FIN> (πρόσβαση στις 26-10-2022).

³⁵ Bruycker, P., «The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been, Reforming the Common European Asylum System», *Nomos*, 2022, σελ 37-38.

την νόμιμη όσο και την παράνομη μετανάστευση. Στο σκέλος που αφορά την νόμιμη μετανάστευση αυτή αποτελείται από υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι μπορούν να εισέλθουν βάσει κατηγοριοποίησης που προέρχονται από χώρες με υψηλό ΑΕΠ και πιστεύεται ότι είναι χαμηλού κινδύνου τόσο για την παράνομη μετανάστευση όσο και για την ασφάλεια του ΧΕΑΔ.

Επιπρόσθετα υπάρχουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που υπόκεινται σε απαιτήσεις θεώρησης, που περιλαμβάνουν μεγάλο μέρος του παγκόσμιου Νότου, συμπεριλαμβανομένων όλων των χωρών ιδίως της αφρικανικών κρατών αλλά και κρατών από τη μέση ανατολή³⁶. Οι διαδρομές που ακολουθούν οι εν λόγω υπήκοοι είναι συνήθως επικίνδυνες. Ο Κώδικας Συνόρων Schengen προβλέπει στο άρθρο 4 ότι η είσοδος στην Ε.Ε. επιτρέπεται με το ανάλογο ταξιδιωτικό έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο (και θεώρηση εάν απαιτείται). Ωστόσο ο Κανονισμός, όταν πρόκειται για υπηκόους οι οποίοι αιτούνται διεθνούς προστασίας ή είναι πρόσφυγες, αποτρέπει την επαναπροώθηση και δίνει το δικαίωμα για αίτηση ασύλου. Κρίνεται μείζονος σημασίας ο διαχωρισμός του μετανάστη από τον πρόσφυγα διότι στην νομική πρακτική αποτελούν δυο τελείως διαφορετικές κατηγορίες. Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, πρόσφυγας θεωρείται το άτομο που λόγω δικαιολογημένου φόβου διώξεως για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα, ή λόγω των πολιτικών του πεποιθήσεων, βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την ιθαγένεια και δεν μπορεί – ή εξαιτίας αυτού του φόβου δεν επιθυμεί – να απολαμβάνει την προστασία της χώρας αυτής³⁷. Αντιθέτως, μετανάστης είναι εκείνος που εγκαταλείπει τη χώρα του οικειοθελώς προκειμένου να εγκατασταθεί σε κάποια άλλη. Αυτή η απόφαση μπορεί να είναι απόρροια διαφόρων λόγων όπως φυλετικοί, θρησκευτικοί, πολιτικοί, οικονομικοί (κυρίως) ή ακόμη και προς αναζήτηση νέων ευκαιριών και καλύτερων προοπτικών διαβίωσης³⁸.

³⁶ Guild E., Costello C., Garlick M., VMoreno-Lax V., «Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin», *CEPS*, No. 83, 2015, σελ. 20, διαθέσιμο στο <https://www.ceps.eu/ceps-publications/enhancing-common-european-asylum-system-and-alternatives-dublin/> (πρόσβαση στις 10-10-2022).

³⁷ Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951 και Πρωτόκολλο για το Καθεστώς των Προσφύγων της 31ης Ιανουαρίου 1967, <https://www.unhcr.org/html/greek/pdf/refugeeconventionGRE.pdf> (πρόσβαση στις 22-10-2022).

³⁸ Οδηγός Θετικές Εικόνες για το Εκπαιδευτικό – Ορισμοί, http://www.redcross.org.uk/Whatwedo/Teachingresources/Teachingpackages/PositiveImages/~/_/media/BritishRedCross/Documents/What%20we%20do/Teaching%20resources/Teaching%20packages/Positive%20images/Greek/PDF/Definitions.pdf (πρόσβαση στις 27-10-2022).

Ως εκ τούτου δεν προκύπτει κάτι νέο σε σχέση με τις προηγούμενες πολιτικές που ακολούθησε η Ευρώπη αλλά επιδιωκόμενο σκοπό αποτελεί η άμεση διαχείριση των ροών στα εξωτερικά σύνορα και η δυνητική προθυμία για συνεργασία μεταξύ των κρατών. Πρέπει να επισημανθεί ότι υπάρχει πρόβλεψη μέσω της χορηγίας επιστροφής, με την οποία ένα κράτος μέλος αναλαμβάνει για λογαριασμό άλλου κράτους μέλους, την ευθύνη για την επιστροφή ενός ατόμου που δεν έχει δικαίωμα διαμονής. Επισημάνθηκε ότι η ασύμμετρη επιμονή του Συμφώνου στα εξωτερικά σύνορα όσον αφορά τους ελέγχους που θα διενεργούνται, αφήνει τα ζητήματα αλληλεγγύης σε μεγάλο βαθμό στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, γεγονός που μπορεί να περιλαμβάνει εν δυνάμει παραβιάσεις του διεθνούς προσφυγικού δικαίου από τα κράτη στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.⁴⁹.

Συνοψίζοντας, ο ΧΕΑΔ αποτελεί ένα δυναμικό πεδίο περίπλοκων πολιτικών που στηρίζεται στην ευρωπαϊκή νομοθεσία που διέπει την ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη ταυτόχρονα με το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών. Η Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) επέφερε σημαντικές αλλαγές που σχετίστηκαν άμεσα με τον ΧΕΑΔ. Σε υψηλό πολιτικό ευρωπαϊκό επίπεδο καταγράφεται η αποτελεσματικότερη και δημοκρατικότερη διαδικασία λήψης αποφάσεων, υφίσταται νέος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων με δυνατότητα παρέμβασης τους που έχουν άμεση σχέση με τον ΧΕΑΔ, καταγράφονται αυξημένες εξουσίες που αφορούν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και βεβαίως ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής μέσω της άσκησης προσφυγών επί παραβάσει κατά κρατών μελών για μη τήρηση των διατάξεων αναφορικά με τον ΧΕΑΔ. Θεμελιώδους σημασίας αποτελεί η μετεξέλιξη του ΔΕΕ διευκολύνοντας την πρόσβαση των πολιτών στην ευρωπαϊκή δικαιοσύνη και ταυτόχρονα με το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. αναγνωρίζεται η νομική ισοδυναμία των διαφόρων Συνθηκών της Ε.Ε. αμβλύνοντας τις αντιθέσεις ανάμεσα στα ατομικά δικαιώματα και την ασφάλεια. Τέλος, η προστασία των προσωπικών δεδομένων αλλά και θεμάτων που εμπίπτουν στον ΧΕΑΔ αποτελούν πλέον και

⁴⁹ Cornelisse, G., Reneman, M., «Border Procedures in the European Union: How the Pact Ignored the Compacts», *Laws*, Volume 11, Issue 3, 2022, σελ. 10.

αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέσω της Συνθήκης της Λισαβόνας, εξασφαλίζοντας επιπλέον εγγυήσεις για την προστασία των ανωτέρω⁵⁰.

1.3 Αξιολογώντας την αλλαγή κουλτούρας όσον αφορά τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. έως σήμερα

Η στρατηγική ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων είναι ένα πεδίο που καταγράφει πλούσια δραστηριότητα ως προς το νομοθετικό πλαίσιο που καταγράφηκε από την πλευρά της Ε.Ε. ιδίως δε κατά την δεκαετία του 2000 και έπειτα. Αυτό συνδέθηκε άμεσα με τους ελέγχους που διενεργούνται από τα κράτη στα εξωτερικά σύνορα τους ειδικώς όσων βρίσκονται στην περιφέρεια της Ε.Ε.. Θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμο για την κατανόηση του θέματος, να παρουσιαστούν εκείνες οι ιστορικές περίοδοι όπου τα κράτη της ευρωπαϊκής ηπείρου και μετέπειτα αυτά τα κράτη ως Ε.Ε. διαχειρίστηκαν τα εξωτερικά σύνορα τους. Οι έλεγχοι που διενεργούσαν και διενεργούν ακόμη όσον αφορά την μετανάστευση καταγράφουν ιδίως τα τελευταία χρόνια μεγάλες προκλήσεις, αφού αποτελούν πεδίο σύγκρουσης τόσο εντός των κόλπων της Ε.Ε. όσο και των κρατών με διάφορες ΜΚΟ.

Μπορεί να λεχθεί ότι η μετανάστευση στην Ευρώπη μπορεί να χωριστεί σε τέσσερις περιόδους μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο πόλεμο, οι οποίες με τη σειρά τους αποτελούνται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους γνωρίσματα. Είναι άμεσα συνυφασμένες με διάφορες φάσεις της οικονομικής ανάπτυξης, της μεταβαλλόμενης δομής της ζήτησης εργασίας στην Ευρώπη, τις δημογραφικές αλλαγές που καταγράφονται σε αυτή, και τις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της διεύρυνσης. Οι φάσεις αυτές ωστόσο παρουσιάζουν χαρακτηριστικά γνωρίσματα και όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορά τους⁵¹.

Η πρώτη περίοδος της μετανάστευσης της Ευρώπης έλαβε χώρα από το 1945 έως το 1970. Η φάση αυτή ισοδυναμεί με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής

⁵⁰ Mifsud Bonnici R.P., «Redefining the Relationship Between Security, Data Retention and Human Rights», στο Holzacker, R., F., *Freedom, Security and Justice in the European Union Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*, Springer, 2014, pp 49-74, σελ. 59-61.

⁵¹ De Haas, H., «European Migrations: Dynamics, Drivers, and the Role of Policies», *EUR 29060 EN. Luxembourg: Publications office of the European Union*, 2018, p. 6 – 9, διαθέσιμο στο <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC109783> (πρόσβαση στις 13-10-2022).

Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), την ανασυγκρότηση της Ευρώπη και τις επενδύσεις από το Σχέδιο Μάρσαλ που υποστηρίζεται από τις ΗΠΑ. Η δεύτερη περίοδος εντοπίζεται κατά τη δεκαετία του 1970 όπου η διεθνής πετρελαϊκή κρίση οδήγησε σε νεοφιλελεύθερες πολιτικές στην Ευρώπη που επηρέασαν τους εργαζόμενους, τους μετανάστες και τους πολίτες αντίστοιχα. Προωθήθηκαν μέτρα για τη μόνιμη εγκατάσταση των προσφύγων στην Ευρώπη με μετανάστες που βρίσκονταν στο περιθώριο στις ευρωπαϊκές χώρες, τώρα πλέον όμως με αυξημένα δικαιώματα και καλύτερα προγράμματα ένταξης⁵².

Από το 1989, με την πτώση του Βερολίνου, μέχρι το 2008 παρατηρούνται κοσμογονικές αλλαγές στον τομέα της μετανάστευσης τόσο σε νομοθετικό επίπεδο από την Ε.Ε. όσο και στο προφίλ των μεταναστών οι οποίοι εισέρχονται πλέον στην Ευρώπη. Η ευρωπαϊκή μετανάστευση επικεντρώθηκε στην ικανοποίηση των αναγκών εργασίας των ταχέως αναπτυσσόμενων οικονομιών της. Τα μεσογειακά κράτη αντίστοιχα αναπτύσσονται σημαντικά οικονομικά γεγονός που οδήγησε στην παροχή εργασίας από εισερχόμενους μετανάστες. Κατά την περίοδο αυτή έχουμε σημαντικές αλλαγές στο status quo της Ευρώπης όσον αφορά τη μεταναστευτική πολιτική καθώς συμπίπτει με την εμβάθυνση και τη διεύρυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η υπογραφή της Συνθήκης Schengen, η διεύρυνση της Ε.Ε. και η βαθύτερη ολοκλήρωση μέσω βασικών συνθηκών όπως η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), οι Συμφωνίες του Δουβλίνου και η Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) οδήγησε την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική σε υπερεθνικό επίπεδο όπου τα κράτη εστιάζουν σε οικονομικές προσεγγίσεις ρύθμισης της μετανάστευσης⁵³.

Η τελευταία, που άρχεται το 2008 και φτάνει στο σήμερα, χαρακτηρίζεται από την αύξηση των μεταναστευτικών ροών και την πίεση που δέχονται ιδίως τα περιφερειακά κράτη σε συνδυασμό με τις εντάσεις που δημιουργούνται γύρω από αυτό το πλαίσιο εντός της Ε.Ε. Αυτό αποτελεί απόρροια δύο συγκεκριμένων γεγονότων τα οποία εντοπίζονται αφενός στο αυξημένο άγχος μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών λόγω των κοινωνικών επιπτώσεων της παγκόσμιας

⁵² Searle, M., Koff M., «Migration Security», στο Christiansen, T., Kirchner, E., Tan S.S., *The European Union's Security Relations with Asian Partners*, Palgrave Macmillan, Springer, 2021, pp 255-278, σελ 258-259.

⁵³ Ο.π. σελ. 259.

οικονομικής κρίσης και αφετέρου στην αυξανόμενη πίεση στο ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου⁵⁴.

Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων επηρέασε σημαντικά τις αντιλήψεις για τη μετανάστευση στην ήπειρο γεγονός που αντανακλάται και στους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα. Οι ανωτέρω περίοδοι χαρακτηρίζονται και από τις ανάλογες πολιτικές όσον αφορά τους ελέγχους αυτούς.

Ξεκινώντας την περίοδο μετά την λήξη του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου και πριν την υπογραφή της Συνθήκης Schengen τα διάφορα κράτη της Ευρώπης ήλεγχαν τα ίδια τα σύνορά τους χαράσσοντας την πολιτική τους όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορά τους. Αυτή η αντίληψη εκπορεύτηκε ιδίως από την υπογραφή του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών το 1948⁵⁵, ο οποίος αναφέρει ρητά την κυριαρχία και την εδαφική ακεραιότητα των κρατών ως δύο βασικές αρχές της διεθνούς ειρήνης και σταθερότητας. Η Σύμβαση της Βιέννης⁵⁶ αντίστοιχα το 1978 αναγνωρίζει τον αρχέγονο χαρακτήρα των εθνικών συνόρων. Έτσι όταν ένα κράτος καταρρέει υπάρχει η νομική αναγνώριση που ήδη υφίσταται χωρίς να αλλάζουν τα εξωτερικά σύνορα. Οι έλεγχοι λοιπόν διενεργούνται στη βάση της εθνικής ασφάλειας και έχουν στρατιωτικό χαρακτήρα. Τα στελέχη που την απαρτίζουν αποτελούνται από προσωπικό των εθνικών στρατών των εκάστοτε χωρών⁵⁷.

Η κατάσταση έμελλε να αλλάξει δραματικά με την υπογραφή της Σύμβασης Schengen. Η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα οδήγησε στη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου με τα χαρακτηριστικά που ισχύουν έως σήμερα. Επαναπροσδιορίστηκε λοιπόν η παραδοσιακή έννοια των συνόρων. Δημιουργήθηκαν δύο νέες κατηγορίες: «εσωτερικά» και «εξωτερικά» σύνορα. Η Σύμβαση αναφέρεται στα «εσωτερικά σύνορα» ως «τα κοινά χερσαία σύνορα των κρατών Schengen, τα αεροδρόμια τους για εσωτερικές πτήσεις και τα λιμάνια τους για τακτικές ακτοποϊκές συνδέσεις αποκλειστικά από και προς άλλα λιμάνια εντός

⁵⁴ De Haas, H., «European Migrations: Dynamics, Drivers, and the Role of Policies», *EUR 29060 EN. Luxembourg: Publications office of the European Union*, 2018, p. 10-11, διαθέσιμο στο <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC109783> (πρόσβαση στις 13-10-2022).

⁵⁵ United Nations Charter διαθέσιμο στο <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>.

⁵⁶ Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties 1978, διαθέσιμο στο https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_2_1978.pdf (πρόσβαση στις 15-10-2022).

⁵⁷ Zaiotti, R., *Cultures of Border Control Schengen and the Evolution of European Frontiers*, The university of Chicago Press Chicago and London, 2011, σελ. 62-65.

των εδαφών των κρατών Schengen». Τα «εξωτερικά σύνορα» ταξινομήθηκαν ως «Τα χερσαία και θαλάσσια σύνορα των κρατών Schengen και τα αεροδρόμια και οι θαλάσσιοι λιμένες τους, υπό την προϋπόθεση ότι δεν είναι εσωτερικά σύνορα»⁵⁸.

Σαφέστατα η δημιουργία τους δεν τεκμαίρονταν καμία επαναχάραξη ορίων των ευρωπαϊκών χωρών. Με τη δημιουργία μιας κοινής εξωτερικής περιμέτρου, οι έλεγχοι δεν μεταφέρθηκαν απλά στα εξωτερικά σύνορα αλλά έπρεπε να ενισχυθούν καθότι θα έπρεπε να συναντούν όλα τα στάνταρ των χωρών της Συνθήκης Schengen. Συνεπαγόταν συνεπώς, την εναρμόνιση πολιτικών για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα των ευρωπαϊκής ηπείρου ως μια αντίδραση και ταυτόχρονα αυστηροποίηση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της αφού οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα καταργήθηκαν⁵⁹.

Οι πολιτικές που πηγάζουν από το νέο σύστημα ελέγχων αφορούν στη λήψη αποφάσεων, με μεικτή συμμετοχή των κρατών μελών της Ευρώπης. Τα κείμενα της ΕΚ αναφέρονταν σε μικτή συμμετοχή μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας για τη διαχείριση στα εξωτερικά σύνορα. Αναφερόταν στη διακυβερνητική συνεργασία μέσω της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης⁶⁰ η οποία κατέστησε σαφές ότι για την επίτευξη του διακηρυγμένου στόχου της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς που δημιουργήθηκε από την υπογραφή της Σύμβασης Schengen, οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται τόσο από τα κοινοτικά όργανα όσο και από τα κράτη μέλη. Κατά τον χρόνο που αναφέρονται τα παραπάνω η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ανήγαγε το θέμα των σχέσεων μεταξύ των εταίρων και το πνεύμα αμοιβαίας βοήθειας σε μείζονος σημασίας επίπεδο. Με αυτόν τον τρόπο τα κράτη μέλη ήταν πλέον αλληλεξαρτώμενα σε θέματα συνοριακού ελέγχου ρυθμίζοντας

⁵⁸ Κεκτημένο του Σένγκεν - Σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 239 της 22/09/2000 σ. 0019 – 0062*, διαθέσιμο στο

<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:el:HTML> (πρόσβαση στις 15-10-2022).

⁵⁹ Zaiotti, R., *Cultures of Border Control Schengen and the Evolution of European Frontiers*, The university of Chicago Press Chicago and London, 2011, σελ. 68.

⁶⁰ Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, L 169/1, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EL> (πρόσβαση στις 17-10-2022).

ταυτόχρονα το θέμα της ενιαίας αντιμετώπισης των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα χωρίς να υπάρχουν διαφοροποιήσεις στον τομέα αυτό⁶¹.

Οι έλεγχοι διενεργούνται μέσω της διακυβερνητικής συνεργασίας προσφέροντας κατά αυτόν τον τρόπο ευελιξία μέσω διεθνούς ανταλλαγής πληροφοριών εστιασμένοι πλέον στα πρότυπα της αστυνομικής προσέγγισης των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα. Με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταν τον Οκτώβριο του 1997 έχουμε την ενσωμάτωση του κεκτημένου Schengen στο δίκαιο της Ε.Ε.. Η επίσημη ένταξη του κεκτημένου Schengen στην Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν ένα θεμελιώδες σκαλοπάτι για την καθιέρωση του χώρου αυτού ως τη νέα κουλτούρα ελέγχου των συνόρων στην Ευρώπη. Οι υποθέσεις και οι πρακτικές Ε.Ε. της ήταν τώρα σε ένα θεμιτό και συνεκτικό θεσμικό πλαίσιο. Χάρη στο σταθερότητα που προσέφερε αυτό το πλαίσιο, η Σύμβαση Schengen μπόρεσε να εδραιώσει τη δεσπόζουσα θέση της στον τομέα ελέγχου των συνόρων. Τον Δεκέμβριο του 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν κατέληξε σε μια απόφαση η οποία διατύπωνε την προσήλωση και την συμφωνία για τη συνεργασία σε θέματα εξωτερικών συνόρων, δίνοντας έτσι μέσω του Συμβουλίου μια εντολή προς τα συμβαλλόμενα μέρη να επεξεργαστούν «ρυθμίσεις για συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και να εξετάσει τις συνθήκες υπό τις οποίες ένας μηχανισμός ή κοινές υπηρεσίες θα μπορούσαν να δημιουργηθούν για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων»⁶².

Ως απάντηση στην παραπάνω δέσμευση ήταν η δημιουργία του Οργανισμού Διαχείρισης της Επιχειρησιακής Συνεργασίας των Εξωτερικών Συνόρων (Frontex). Η ίδρυση του Frontex οδήγησε τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. σε μια νέα εκ βάθρων εποχή που σηματοδότησε πολλές αλλαγές στον χαρακτήρα και την ταυτότητα της πολιτικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Περιληπτικά ο Frontex ενσαρκώνει ένα πνεύμα αλληλεγγύης και επιχειρησιακής υποστήριξης ιδιαίτερα προς τα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής. Παράλληλα, για να επιτευχθεί μια αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων, αναπτύσσει διάφορα κανάλια αμφίδρομης επικοινωνίας μέσω επίσημης ή άτυπης συνεργασίας με τρίτες

⁶¹ Zaiotti, R., *Cultures of Border Control Schengen and the Evolution of European Frontiers*, The university of Chicago Press Chicago and London, 2011, σελ. 98.

⁶² Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001, παρ. 42, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/media/20943/68835.pdf> (πρόσβαση στις 27-10-2022).

χώρες⁶³. Καίριας σημασίας εργαλείο στους ελέγχους των εξωτερικών συνόρων αποτελεί η χρησιμοποίηση και ανάπτυξη της τεχνολογίας μέσω συσκευών παρακολούθησης με οχήματα υψηλής τεχνολογίας και αυτοματοποιημένα συστήματα, λαμβάνοντας πλέον οι έλεγχοι νέα διάσταση μέσω της κατασκευής συνόρων χαρακτηριζόμενων ως «τεχνολογικά φρούρια»⁶⁴.

Ο Frontex σε συνδυασμό με τον Κώδικα Συνόρων Schengen⁶⁵ αποτελούν την πολιτική κορωνίδα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων στην Ε.Ε. Ο δεύτερος προβλέπει κανόνες σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων καθώς και τους όρους που διέπουν την προσωρινή επαναφορά ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Υποχρεώνει τα κράτη μέλη να διεξάγουν συστηματικούς ελέγχους, με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων, όλων των προσώπων, περιλαμβανομένων εκείνων που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης (δηλαδή πολίτες της ΕΕ και μέλη της οικογένειάς τους που δεν είναι πολίτες της ΕΕ), όταν διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα.

Την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων από την Ε.Ε. και τα κράτη μέλη της υποβοηθούν τα διάφορα πληροφοριακά συστήματα. Το Σύστημα Πληροφοριών Schengen (SIS)⁶⁶ είναι ένα σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών και βάσης δεδομένων που βοηθά στη διατήρηση της ασφάλειας στον χώρο Schengen, όπου δεν υφίστανται συνοριακοί έλεγχοι. Οι εκάστοτε αρχές σε ολόκληρη την Ε.Ε. χρησιμοποιούν το SIS για να εισαγάγουν ή να συμβουλευτούν

⁶³ Frontex, ‘European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Involved in Search and Rescue Operation of Lesbos’. News Release, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/european-border-and-coastguard-agency-frontex-involved-in-search-and-rescue-operation-off-lesvos-Q3sC4e> (πρόσβαση στις 29-10-2022).

⁶⁴ Marin, L., «Is Europe Turning into a ‘Technological Fortress’? Innovation and Technology for the Management of EU’s External Borders: Reflections on FRONTEX and EUROSUR’», στο Heldeweg, M.A. - Kica, E., *Regulating Technological Innovation: Legal and Economic Regulation of Technological Innovation*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 131-151.

⁶⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), ΕΕ L 77 23.3.2016, σ. 1, όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2017/458 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2017, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 όσον αφορά την ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων, ΕΕ L 74 της 18.3.2017, σ. 1., διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1576767163562&uri=CELEX:32016R0399> (πρόσβαση στις 30-10-2022).

⁶⁶ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C287, Ανακοινώσεις και πληροφορίες, 16 Ιουλίου 2021, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:287:FULL&from=EL>

καταχωρήσεις για καταζητούμενα ή αγνοούμενα πρόσωπα και απολεσθέντα αντικείμενα.

Υπάρχει επίσης το σύστημα εισόδου/εξόδου (ΣΕΕ)⁶⁷, το οποίο αποτελεί ένα σύστημα πληροφοριών που διευκολύνει τους συνοριακούς ελέγχους για τους υπηκόους τρίτων χωρών που ταξιδεύουν στην Ε.Ε. Το ΣΕΕ περιλαμβάνει την ηλεκτρονική καταχώριση στη βάση δεδομένων στοιχείων που αφορούν τα διαβατήρια. Επιπρόσθετα δημιουργήθηκε το 2011 ο Οργανισμός της Ε.Ε. για τη λειτουργική διαχείριση μεγάλων πληροφοριακών συστημάτων στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (eu-LISA)⁶⁸ ο οποίος είναι υπεύθυνος για τη λειτουργική διαχείριση τριών κεντρικών συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ: SIS⁶⁹, VIS⁷⁰ και Eurodac⁷¹ και στην πλέον εξελιγμένη μορφή του συμβάλει στη διαχείριση των συνόρων, στη συνεργασία για την επιβολή του νόμου και στη διαχείριση της μετανάστευσης στην Ε.Ε.

⁶⁷ 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, ΕΕ L 327 της 9.12.2017, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32017R2226> (πρόσβαση στις 29-10-2022).

⁶⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1726 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (eu-LISA), και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 και της απόφασης 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011, ΕΕ L 295 της 21.11.2018, σ. 99, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2018:295:FULL&from=EN> (πρόσβαση στις 29-10-2022).

⁶⁹ Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, Δεδομένου ότι μεταξύ των χωρών Σένγκεν στην Ευρώπη δεν υπάρχουν εσωτερικά σύνορα, το SIS αντισταθμίζει τους συνοριακούς ελέγχους και αποτελεί το εργαλείο συνεργασίας για τις συνοριακές, μεταναστευτικές, αστυνομικές, τελωνειακές και δικαστικές αρχές της ΕΕ και των συνδεδεμένων χωρών Σένγκεν, διαθέσιμες πληροφορίες στο https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_el (πρόσβαση στις 26-10-2022).

⁷⁰ Visa Information System, Σύστημα για την πραγματοποίηση της κοινής πολιτικής της Ε.Ε. στον τομέα της Visa στα εξωτερικά σύνορα, διαθέσιμες πληροφορίες στο https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-information-system_el (πρόσβαση στις 27-10-2022).

⁷¹ Στόχος της βάσης δεδομένων Eurodac είναι η καθιέρωση ενός συστήματος για τη σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και ορισμένων κατηγοριών παράτυπων μεταναστών. Δημιουργήθηκε για να διευκολύνει την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο, ο οποίος επιτρέπει τον προσδιορισμό της χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι υπεύθυνη για την εξέταση αίτησης ασύλου, διαθέσιμες πληροφορίες στο https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:230105_1 (πρόσβαση στις 24-10-2022).

Σημαντικό εργαλείο στα εξωτερικά σύνορα αποτελεί και το ETIAS⁷² το οποίο επιτρέπει εκ των προτέρων τον έλεγχο των προσώπων τρίτων χωρών που θέλουν να ταξιδέψουν στον χώρο Schengen ώστε να αποφασίζεται αναλόγως χορήγηση ή μη άδειας ταξιδιού. Τέλος για την οικονομική αρωγή των κρατών μελών που αποτελούν εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., αυτή δημιούργησε το λεγόμενο Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας⁷³ το οποίο χορηγεί κονδύλια σε μια προσπάθεια να αντισταθμίσει ορισμένες από τις δαπάνες ώστε να συμβάλει στη διασφάλιση ασφάλειας υψηλού επιπέδου στην Ε.Ε., διευκολύνοντας ταυτόχρονα τις νόμιμες μετακινήσεις που λαμβάνουν χώρα στα εξωτερικά σύνορα.

Όσον αφορά το νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση αυτό θέτει νέες οδηγίες προκειμένου να ενισχυθεί η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Η Κομισιόν έχει ως σκοπό να ξεκινήσει τον πολυετή κύκλο στρατηγικής πολιτικής για την καθοδήγηση της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων όπου ο Frontex θα εξασφαλίσει ένα ενιαίο πλαίσιο για την παροχή στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών σε όλους τους σχετικούς παράγοντες σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων και της επιστροφής υπηκόων, μέσω συνδεδεμένων στρατηγικών.⁷⁴

Ένα άλλο μέρος του Συμφώνου είναι η παρουσίαση μιας στρατηγικής για το μέλλον του Schengen, η οποία θα περιλαμβάνει πρωτοβουλίες για την αναβάθμιση του τρέχοντος συστήματος SIS προκειμένου να καταστεί ξανά πλήρως λειτουργικό και πιο ανθεκτικό σε πιθανές μελλοντικές κρίσεις. Αυτό θα μπορεί να περιλαμβάνει προτάσεις για ένα βελτιωμένο σύστημα διακυβέρνησης ιδίως όσον αφορά την προσωρινή επανεισαγωγή του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα, και τη βελτίωση του μηχανισμού αξιολόγησης Schengen, με σκοπό να καταστεί αποτελεσματικό εργαλείο για την αξιολόγηση της λειτουργίας του Schengen και για

⁷² Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS), διαθέσιμες πληροφορίες στο <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2018/09/05/european-travel-information-and-authorisation-system-etias-council-adopts-regulation/> (πρόσβαση στις 24-10-2022).

⁷³ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/1149 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 7ης Ιουλίου 2021 για τη θέσπιση του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1149&from=EL> (πρόσβαση στις 02-11-2022).

⁷⁴ COM(2020) 609 final, 23-09-2020 παρ. 4.1 σελ. 14, διαθέσιμο στο https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF (πρόσβαση στις 02-11-2022).

τη διασφάλιση της αποτελεσματικής διόρθωσης των ελλείψεων που διαπιστώθηκαν στα κράτη μέλη⁷⁵.

Κεφάλαιο 2^ο Ο ρόλος του Frontex στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.

2.1 Ο Frontex ως δρών παράγοντας ελέγχου των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα

Προχωρώντας προς τη δημιουργία του ΧΕΑΔ το ζήτημα της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων αποτελεί το πολιτικά κεντρικό θέμα στον κόλπους της Ε.Ε. μετά τη σύνοδο κορυφής της Ε.Ε. στο Λάακεν τον Δεκέμβριο του 2001. Στην διαμόρφωση αυτής της αντίληψης συνέβαλαν διάφορα γεγονότα που επίσπευσαν την πολιτική αυτή. Μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου του 2001 στην Αμερική και την 11^{ης} Μαρτίου 2004 στην Ισπανία ο ρους της ιστορίας στην ευρωπαϊκή ήπειρο έμελλε να αλλάξει. Οι υπουργοί εσωτερικών της Ε.Ε. προχώρησαν στην προτεραιοποίηση όσον αφορά την μεταναστευτική πολιτική στον ΧΕΑΔ καλώντας για αυστηρότερους έλεγχους στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και τοποθέτησης της ασφάλειας των συνόρων στον πυρήνα των πολιτικών της.

Η μεταβαλλόμενη φύση των προκλήσεων που σχετίζονται με την ασφάλεια απαιτεί την κατηγοριοποίηση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Η αυξανόμενη αλληλεπίδραση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας υπογραμμίζει την εξέλιξη των συνοριακών ελέγχων που αρχίζουν να διαφοροποιούνται, αποκομμένοι τώρα από την λογική της εθνικής ευθύνης και μεταφορά αυτής της ευθύνης στην ευρωπαϊκή σφαίρα. Υπό αυτό το πρίσμα η έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων αντιπροσωπεύει μια προσπάθεια συγκερασμού διαφορετικής θεώρησης ζητημάτων που απαντώνται στο οικονομικό, πολιτικό, ασφάλειας και νομικό επίπεδο προς μια κατεύθυνση που θα σέβεται την αρχή της κυριαρχίας των κρατών της Ε.Ε., σεβασμού των ατομικών ελευθεριών και αποτελεσματικής καταπολέμησης των αναδυόμενων απειλών για την ασφάλεια.

Η πέμπτη διεύρυνση της Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας από την 1η Ιανουαρίου 2007, ευνόησε επίσης την

⁷⁵ COM(2020) 609 final, 23-09-2020 παρ. 4.4 σελ. 17.

εμφάνιση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων. Τα νέα κράτη μέλη αποτελούσαν και αυτά με τη σειρά τους μεγάλο μέρος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ γεγονός που προκαλούσε αυξανόμενες ανισοροπίες μεταξύ παλαιών και νέων μελών. Ως εκ τούτου, ο επιμερισμός των βαρών έχει καταστεί κρίσιμος⁷⁸. Την λύση στα παραπάνω ζητήματα έδωσε η σύσταση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Διαχείρισης της Επιχειρησιακής Συνεργασίας των Εξωτερικών Συνόρων (Frontex) την 1^η Μάιου 2005, με τον Κανονισμό 2007/2004 ΕΚ⁷⁹ στην από κοινού αντιληπτή ανάγκη για την εναρμόνιση των διαδικασιών συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα.

Ο Οργανισμός FRONTEX είναι ένας κεντρικός, επαγγελματικός και ανεξάρτητος κοινοτικός φορέας ο οποίος στην παρούσα φάση του δεν έχει άμεσες επιχειρησιακές αποστολές, φέρει όμως ένα μεγάλο σύνολο αρμοδιοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της αποστολής του συντονισμού της επιχειρησιακής συνεργασίας και παροχής βοήθειας σε κοινές επιχειρήσεις επιστροφής μεταναστών. Αν και το πεδίο δράσης του περιορίζεται στην εθελοντική συμμετοχή των κρατών μελών στα καθήκοντα του Οργανισμού, αυτός αναλαμβάνει καθοριστικό ρόλο σε διάφορες δραστηριότητες στους τομείς της εκπαίδευσης στελεχών κρατών μελών, της ανάλυσης κινδύνου, της τεχνικής και επιχειρησιακής υποστήριξης στα κράτη μέλη, έρευνας και ανάπτυξης πάνω σε θέματα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων καθώς και παροχής βοήθειας σε κοινές επιχειρήσεις επιστροφής. Τα παραπάνω αποτελούν μια εκ βάθρων καινούργια επαναστατική πολιτική στην ιστορία της Ε.Ε. θέτοντας τέλος στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών να διαχειρίζονται τα ανωτέρω θέματα, τα οποία είναι υποχρεωμένα πλέον στην εφαρμογή και επιβολή της νομοθεσίας της Ε.Ε. στα εξωτερικά τους σύνορα⁸⁰.

Ο Frontex είναι επιπρόσθετα ένας ανεξάρτητος και εξειδικευμένος οργανισμός της Ε.Ε. με νομική προσωπικότητα καθώς και λειτουργική, τεχνική, διοικητική, νομική και οικονομική αυτονομία σύμφωνα με τον κανονισμό σύστασης

⁷⁸ Jorry, H., «Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?», *CEPS CHALLENGE Paper*, No. 6, 22 March 2007, σελ 1.

⁷⁹ Κανονισμός 2007/2004 ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32004R2007> (πρόσβαση στις 02-11-2022).

⁸⁰ Frontex, Διοικητικό Συμβούλιο, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/el/skhetika-me-emas/dioiketiko-sumboulio/> (πρόσβαση στις 14-11-2022).

του. Το διοικητικό συμβούλιο εγκρίνει τον προϋπολογισμό και ελέγχει την εκτέλεσή του, διορίζει τους εκτελεστικούς και αναπληρωτές εκτελεστικούς διευθυντές και μεριμνά για τη διαφάνεια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων του Οργανισμού. Αποτελείται από εκπροσώπους των αρχηγών των συνοριακών αρχών των 26 κρατών μελών της Ε.Ε. που δεσμεύονται από τις διατάξεις του χώρου Schengen, καθώς και από δύο μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στο διοικητικό συμβούλιο εκπροσωπούνται επίσης, αλλά με περιορισμένα δικαιώματα ψήφου, η Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, η Νορβηγία και η Ελβετία, που δεν είναι κράτη μέλη της ΕΕ αλλά συνδεδεμένες χώρες Schengen. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δημοκρατία της Ιρλανδίας καλούνται επίσης να συμμετάσχουν στις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου, αλλά δεν έχουν δικαίωμα ψήφου λόγω της απόφασής τους (πριν από την ίδρυση του Frontex το 2004) να συμμετάσχουν μόνο εν μέρει στη συνεργασία Schengen⁸¹.

Στα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του ο Frontex καλέστηκε να δείξει επί του πρακτέου την αποστολή για την οποία είχε σχεδιαστεί. Το 2005 – 2006 η Ισπανία δέχτηκε πίεση στα σύνορά της καθόσον βίαιες συγκρούσεις ξέσπασαν μεταξύ των συνοριακών δυνάμεων και των μεταναστών στα χερσαία σύνορα ανάμεσα στο Μαρόκο και τις Ισπανικές πόλεις Θέουτα και Μελίγια αφήνοντας 14 νεκρούς. Η μετανάστευση επανήλθε στην κορυφή της πολιτικής ατζέντας λίγους μήνες αργότερα, αφού μεγάλος αριθμός μεταναστών και αιτούντων άσυλο άρχισαν να εγκαταλείπουν τη δυτική Αφρική με πλοία με σκοπό να φτάσουν στα Κανάρια Νησιά. Παρόλο που υπήρξαν δυσκολίες στην αντιμετώπιση των παραπάνω κρίσεων λόγω της απειρίας αφού δεν είχε αντιμετωπιστεί με την συνδρομή του Frontex κάτι αντίστοιχο στο παρελθόν, εκείνος κατάφερε να θέσει σε εφαρμογή κάποια από τα καθήκοντα που του είχαν ανατεθεί. Πρώτα απ' όλα, πραγματοποίησε ανάλυση κινδύνου, η οποία πιστοποιούσε το γεγονός ότι η Ισπανία αποτελούσε πύλη εισόδου προς την Ε.Ε. για μετανάστες και αιτούντες άσυλο που προέρχονται από την Αφρική. Επιπλέον, ο Frontex παρείχε στις ισπανικές αρχές τεχνική βοήθεια τον προσδιορισμού της ταυτότητας και της χώρας καταγωγής των μεταναστών που είχαν αποβιβαστεί στα Κανάρια Νησιά, με σκοπό τη διευκόλυνση της επιστροφής τους. Καταληκτικά ο Οργανισμός συντόνισε κοινές επιχειρήσεις στη θάλασσα με τη συμμετοχή και άλλων επιχειρησιακών μέσων από άλλα κράτη μέλη. Αυτή η

⁸¹ Léonard, S., Kaunert. C., *Refugees, Security and the European Union*, Abingdon:Routledge, 2019, σελ 113.

συλλογική προσπάθεια αντιμετώπισης των καταστάσεων αυτών αποτέλεσαν μια διαδικασία συγκεκριμενοποίησης του ρόλου του Frontex, κατά την έννοια ότι η δράση του υποδηλώνει ότι οι μεταναστευτικές ροές προς την Ευρώπη αποτελούν απειλή για την ασφάλεια που πρέπει να αντιμετωπιστεί⁸².

Προχωρώντας προς την εξέλιξη του ο Frontex, ισχυροποίησε τον ρόλο που διαδραματίζει στα εξωτερικά σύνορα. Πιο συγκεκριμένα ο αρχικός ιδρυτικός Κανονισμός προέβλεπε στο άρθρο 8 ότι «ένα ή περισσότερα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν καταστάσεις που απαιτούν αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια (...) μπορούν να ζητήσουν τη συνδρομή του Οργανισμού». Αυτή η συνδρομή εν δυνάμει λάμβανε τη μορφή στήριξης από τον οργανισμό για την οργάνωση του συντονισμού μεταξύ δύο ή περισσότερων κρατών μελών ή την αποστολή εμπειρογνομόνων από τον Frontex, ώστε να βοηθήσει τις εθνικές αρχές του κράτους που υπέβαλλε την αίτηση. Όμως το 2007, οι διατάξεις αυτές τροποποιήθηκαν με τον Κανονισμό 863/2007 όπου προκύπτει πλέον νέος μηχανισμός Ομάδων Ταχείας Επέμβασης στα σύνορα (RAPID) και συγκεκριμένα

«...για την παροχή ταχείας επιχειρησιακής συνδρομής για περιορισμένο χρονικό διάστημα, με τη μορφή ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα, σε αιτούν κράτος μέλος που αντιμετωπίζει κατάσταση επείγουσας και εξαιρετικής πίεσης, ιδίως στην περίπτωση αφίξεως σε ορισμένα σημεία των εξωτερικών συνόρων μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών που επιχειρούν να εισέλθουν παράνομα στο έδαφός του»⁸³.

Σε αυτό το διάστημα πλούσια δραστηριότητα καταγράφει ο Frontex. Η Hera ήταν η πρώτη ευρείας κλίμακας θαλάσσια επιχείρηση που ξεκίνησε μετά την ίδρυσή του. Ο Frontex ανέλαβε δράση κατόπιν πρόσκλησης της Ισπανίας το 2006, η οποία ζήτησε επιχειρησιακή και τεχνική συνδρομή προκειμένου να αντιμετωπίσει τη μεγάλη εισροή Αφρικανών μεταναστών που έφταναν στις ακτές των Κανάριων Νήσων. Η πρώτη φάση που αποτελούσε την Hera I είχε ως στόχο την συνδρομή στην Ισπανία στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης στην περιοχή των Καναρίων Νήσων και συνίστατο στον εντοπισμό, την ταυτοποίηση και

⁸² Leonard, S., Kaunert, C., «The Securitisation of Migration in the European Union: Frontex and its Evolving Security Practices», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48:6, 2020, pp 1417-1429, σελ. 1421.

⁸³ Κανονισμός ΕΚ 863/2007, για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32007R0863> (πρόσβαση στις 02-11-2022).

επαναπατρισμό των μεταναστών. Στη δεύτερη φάση που ονομάστηκε Hera II, ο Frontex συντόνιζε την κοινή επιχείρηση επιτήρησης των θαλάσσιων συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (περιοχή μεταξύ της Δυτικής Αφρικής και των Καναρίων Νήσων) με πρωταρχικό στόχο την πρόληψη της απώλειας ζωών μεταναστών στη θάλασσα και την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος σχετικά με την παράνομη μετανάστευση⁸⁴. Επιπρόσθετα, τον επόμενο χρόνο διεξήχθη η επιχείρηση Hera III η οποία είχε ως στόχο τον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, μέσω της διοργάνωσης κοινών αεροπορικών και θαλάσσιων περιπολιών στις προκαθορισμένες περιοχές για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης κατά μήκος των εξωτερικών θαλασσιών συνόρων της Ε.Ε. και συνεχίστηκε για τα επόμενα 2 χρόνια, με σκοπό τον εντοπισμό των διακινητών και την προσπάθεια ανίχνευσης των τάσεων της οργανωμένης διακίνησης μεταναστών, καθώς και τη μείωση των μεταναστευτικών ροών⁸⁵.

Την ανωτέρω περίοδο καταγράφεται και η επιχείρηση «ΠΟΣΕΙΔΩΝ» η οποία άρχεται το 2006 και συνεχίζει ως σήμερα. Το 2006 η επιχείρηση «ΠΟΣΕΙΔΩΝ», λαμβάνει χώρα στην Ανατολική Μεσόγειο, με σκοπό τον έλεγχο των θαλάσσιων συνόρων μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Συγκεκριμένα, η επιχείρηση αυτή είχε ως σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, δηλαδή την σύλληψη των διακινητών και των παράνομων μεταναστών, τη κατάσχεση των μέσων των θαλάσσιων μεταφορών, τη συλλογή πληροφοριών και τη καταπολέμηση των δικτύων οργανωμένου εγκλήματος που θα προέκυπταν από την συλλογή των πληροφοριών. Η επιχείρηση «ΠΟΣΕΙΔΩΝ» είναι η μεγαλύτερη που έχει συντονίσει ποτέ ο Frontex και λαμβάνει χώρα στα θαλάσσια Ελληνο-τουρκικά σύνορα και στα χερσαία Ελληνο-αλβανικά, Ελληνο-τουρκικά και Βουλγαρο-τουρκικά σύνορα. Σε αυτή συμμετείχαν με εναέρια, πλωτά και χερσαία μέσα, τεχνικό εξοπλισμό και φιλοξενούμενους αξιωματικούς 26 κράτη μέλη της Ε.Ε. και του χώρου Schengen. Τα συμμετέχοντα κράτη συμμετέχουν μέσω παροχής τεχνικού εξοπλισμού και προσκεκλημένων υπαλλήλων προκειμένου να περιπολούν τα σύνορα, συμβάλλουν

⁸⁴ Longest FRONTEx coordinated operation – HERA, the Canary Islands, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc> (πρόσβαση στις 14-11-2022).

⁸⁵ Frontex Annual Report 2006, διαθέσιμο στο <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200801/20080111ATT18445/20080111ATT18445EN.pdf> (πρόσβαση στις 14-11-2022).

στην εξακρίβωση των χωρών προέλευσης (ταυτοποίηση) των μεταναστών και διεξάγουν συνεντεύξεις από τους μετανάστες ώστε να συλλέγονται πληροφορίες για τα δίκτυα διακίνησης και τις διαδρομές που χρησιμοποιούν οι διακινητές.⁸⁶

2.2 Ο νέος Οργανισμός Frontex και τα διευρυμένα καθήκοντα του

Η παραπάνω πλούσια δραστηριότητα του Frontex στα εξωτερικά σύνορα σηματοδοτεί μια νέα εποχή που οδηγεί στη περαιτέρω ανάπτυξη του τόσο σε επίπεδο αρμοδιοτήτων μέσω νέων κειμένων που τον προσδιορίζουν όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο με την ανάπτυξη και υιοθέτηση νέων τρόπων επιχειρησιακής λειτουργία με τη συμβολή της τεχνολογίας και στενής του συνεργασίας με τα εθνικά κράτη όπου δραστηριοποιείται. Ο Frontex αναπτύσσει πλέον σημαντικές σχέσεις συνεργασίας με τις εθνικές αρχές ελέγχου των συνόρων, άλλων φορέων, διεθνών οργανισμών και τρίτων χωρών⁸⁷, νέα δίκτυα και στρατηγικές συνεργασίες με δικά του συστήματα όπως η αξιολόγηση κινδύνου⁸⁸. Ταυτόχρονα ο Frontex αποτελεί τον μοναδικό παράγοντα σε επίπεδο Ε.Ε. με τον οποίο συνεργάζονται επιχειρησιακά τα κράτη μέλη υπό τις πολιτικές της Ε.Ε. όσον αφορά τον έλεγχο των συνόρων. Αυτό σημαίνει ότι ο Frontex έχει επίσης συμβολικό ρόλο και είναι ο κύριος εκφραστής του μοντέλου διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων στο επίπεδο της Ε.Ε. ισχυροποιώντας τον ρόλο του στην εδαφική και θεσμική ανάπτυξη της Ε.Ε.⁸⁹.

Ο Frontex παρουσίαζε αρχικά αδυναμίες όσον αφορά την επιχειρησιακή του λειτουργία κυρίως γιατί δεν υπήρχαν οι αντίστοιχες προβλέψεις στον ιδρυτικό του Κανονισμό. Συγκεκριμένα δεν προβλέπονταν συγκεκριμένοι κανόνες για τον τρόπο προετοιμασίας και διεξαγωγής των κοινών επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα ο Frontex να αναλαμβάνει διαφορετικό ρόλο κάθε φορά, ανάλογα με τις ad hoc ρυθμίσεις του επιχειρησιακού πλάνου που ανέκυπτε σε κάθε κοινή επιχείρηση. Επιπρόσθετα ανέκυπτε ανεπάρκεια όσον αφορά την παροχή προσωπικού από τα κράτη μέλη στις κοινές επιχειρήσεις με τον Frontex, ανεπάρκεια στον

⁸⁶ Frontex, Poseidon Operation, διαθέσιμες πληροφορίες στο <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/>

⁸⁷ Frontex, Other partners and projects, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/non-eu-countries/> (πρόσβαση στις 14-11-2022)

⁸⁸ Pollak, J. & Slominski, P., «Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders», *West European Politics*, 32, 5, 2009, pp. 904-924., σελ 907.

⁸⁹ Sarantaki, A., M., (2019). *Frontex and the Evolution of European Border Control: A Cultural Approach*, Doctoral Thesis, Athens Panteion University, ανακτήθηκε από <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/46930>, σελ. 175 (πρόσβαση στις 22-11-2022).

εξοπλισμό και τα επιχειρησιακά μέσα που χρησιμοποιούνται στις κοινές επιχειρήσεις και ανεπαρκής συντονισμός κατά την διεξαγωγή των κοινών επιχειρήσεων⁹⁰.

Από τα ανωτέρω κατέστη αντιληπτή η ανάγκη για ενδυνάμωση του ρόλου του Frontex και συγκεκριμενοποίησης της επιχειρησιακής του λειτουργίας μέσω συγκεκριμένων διαδικασιών. Την απάντηση στα ανωτέρω φλέγοντα ζητήματα έδωσε η τροποποίηση του αρχικού Κανονισμού με νέο ο οποίος περιλαμβάνει νέες δυνατότητες του οργανισμού για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών και του Frontex. Ο αναθεωρημένος Κανονισμός είναι πιο λεπτομερής και παρέχει αναλυτικές οδηγίες για την διεξαγωγή των κοινών επιχειρήσεων, επιλύοντας οργανωτικά θέματα που είναι σε συνάρτηση με τις ανωτέρω αδυναμίες που εντοπίστηκαν κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του. Επιπρόσθετα κάνουν την εμφάνιση τους για πρώτη φορά αναφορές στα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου σε σχέση με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και προβλέπεται για πρώτη φορά Στρατηγική του Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ο Οργανισμός θέτει σε λειτουργία έναν αποτελεσματικό μηχανισμό για την παρακολούθηση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις δραστηριότητες του οργανισμού⁹¹.

Όσον αφορά τη λογοδοσία του ο Frontex μέσω του εκτελεστικού διευθυντή συμμετέχει και συνεισφέρει τακτικά στις ακροάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΕ που είναι αρμόδιοι για τις εσωτερικές υποθέσεις και τη μετανάστευση⁹². Παρόλα αυτά δεν γίνεται καμία αναφορά σε ζητήματα ανάλυσης κινδύνου, αξιολογήσεις και σε επιχειρησιακές συμφωνίες. Για όλα τα παραπάνω δεν προβλέπεται κάποιος μηχανισμός ελέγχου σε ανώτατο επίπεδο και ο Frontex δεν έχει καμία υποχρέωση

⁹⁰ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 6898/10 ADD1 FRONT 22, COMIX 151 Commission Staff working document, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), Brussels, 1 March 2010, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-registersearch/results/?AllLanguagesSearch=False&OnlyPublicDocuments=False&DocumentNumber=6898%2F10&DocumentLanguage=EN>, σελ.13-14 (πρόσβαση στις 04-11-2022).

⁹¹ Κανονισμός ΕΕ 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα, των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32011R1168> (πρόσβαση στις 02-11-2022).

⁹² Frontex, Νομική Βάση και υποχρέωση λογοδοσίας, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/el/skhetika-me-emas/nomike-base-kai-upokhreuse-logodosias/> (πρόσβαση στις 14-11-2022)

λογοδοσίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁹³. Η μόνη ποινή που μπορεί να επιβληθεί στον Frontex μπορεί να έχει τη μορφή μη έγκρισης χρηματοδότησης του Οργανισμού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁹⁴.

Η Αραβική Άνοιξη του 2011 και η επακόλουθη αλυσιδωτή αντίδραση σε όλη την περιοχή έφερε μαζί της κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές διαστάσεις που η Ευρώπη δεν είχε την πολυτέλεια να αγνοήσει. Τον Ιανουάριο του 2011 πυροδοτήθηκε λαϊκή αναταραχή στην Τυνησία ύστερα από διαδηλώσεις για τον θάνατο ενός φοιτητή, με συνεπακόλουθο την κατάρρευση του καθεστώτος Μπεν Άλι. Ακολούθησαν ταραχές στην Αλγερία, την Αίγυπτο, την Ιορδανία, τη Λιβύη και τις υπόλοιπες χώρες του Αραβικού κόσμου. Η εκτεταμένη φτώχεια και το κύμα δυσαρέσκειας στη νεολαία αποδείχθηκε ένας τοξικός συνδυασμός, εις βάρος των αυταρχικών καθεστώτων που είχαν αντέξει για δεκαετίες. Παράλληλα η κατάρρευση του καθεστώτος της Λιβύης (2011–2012) επέτρεψε τη διάδοση όπλων από τη Βόρεια Αφρική στο Μάλι. Η σύγκρουση στο Σαχέλ καθιέρωσε ένα διαρκές πρότυπο βίας και συγκρούσεων. Ταυτόχρονα στη Συρία, οι διαδηλώσεις υπέρ της δημοκρατίας στη Ντεράα (Μάρτιος 2011) αντιμετώπιστηκαν με στρατιωτική δύναμη, η οποία προκάλεσε ένοπλη απάντηση από το καθεστώς Άσαντ⁹⁵.

Τα παραπάνω οδήγησαν σε μία εκρηκτική και άνευ προηγουμένου κατάσταση με τους αριθμούς των μεταναστών να σημειώνουν σημαντική άνοδο ύστερα από τα ανωτέρω αποσταθεροποιητικά γεγονότα, αντικατοπτριζόμενα στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. το 2015. Κατά το μακρύ καλοκαίρι του 2015, σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (2015), περισσότεροι από 911.000 πρόσφυγες και μετανάστες έφτασαν στις ευρωπαϊκές ακτές, ενώ 3.550 άνθρωποι πέθαναν προσπαθώντας. Σχεδόν 850.000 άνθρωποι έφτασαν στην Ελλάδα από τη Συρία μέσω Τουρκίας⁹⁶.

⁹³ Keller, S. and others, A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate, FRONTEX AGENCY: Which Guarantees for Human Rights? March 2011, σελ. 45, διαθέσιμο στο <http://migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf> (πρόσβαση στις 15-11-2-22).

⁹⁴ Frontex: Το ΕΚ αρνείται να εγκρίνει τη διαχείριση του προϋπολογισμού του για το 2020, διαθέσιμο στο <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20221014IPR43210/frontex-to-ek-arneitai-na-egkrinei-ti-diacheirisi-tou-proupologismou-gia-to-2020> (πρόσβαση στις 28-11-2022).

⁹⁵ Koppa, M., *The Evolution of the Common Security and Defence Policy Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2022, σελ 126-127.

⁹⁶ IOM (2016), IOM counts latest Mediterranean arrivals in 2016, διαθέσιμο στο <https://www.iom.int/news/iom-counts-latest-mediterranean-arrivals-2016> (πρόσβαση στις 28-11-2022).

Η πλειοψηφία ήταν Σύριοι, ακολουθούμενοι από Ιρακινούς και Αφγανούς. Λίγους μήνες πριν από την κορύφωση της κρίσης που θα λάμβανε χώρα στο Αιγαίο, η Ευρώπη αντιμετώπιζε μια πρόκληση στην Κεντρική Μεσόγειο, με τους μετανάστες να ακολουθούν τη διαδρομή από την υποσαχάρια Αφρική, μέσω της Λιβύης, στις ακτές της Μεσογείου, κυρίως μέσω της Ιταλίας. Οι συνδυασμένες αυτές μεταναστευτικές ροές δοκίμασαν τα όρια της Ε.Ε. μέσω των διαφωνιών αναφορικά με τους πόρους της Ε.Ε., την πόλωση των πολιτικών συστημάτων της και τελικώς την διαίρεση της Ευρώπης σε χώρες πρώτης εισόδου και στις πιο εύπορες χώρες της Ε.Ε. όπου οι μετανάστες κατευθύνονταν. Υπό αυτή τη πίεση η Ευρώπη έπρεπε να απαντήσει στις διαδοχικές μεταναστευτικές ροές στην Κεντρική και Ανατολική Μεσόγειο καταστρώντας σαφές ότι η Ε.Ε. χρειαζόταν μια πιο αξιόπιστη και συνεκτική απάντηση σε μια πρόκληση που δεν ήταν πιθανό να υποχωρήσει τουλάχιστον στο άμεσο μέλλον. Κατά τη διάρκεια της κρίσης στη Λιβύη, οι Υπουργοί Εσωτερικών της Ε.Ε. ανέθεσαν μια μελέτη σκοπιμότητας για ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων σε επίπεδο Ε.Ε. που αφορούσαν τα λεγόμενα «Ευφυή Σύνορα» μέσω της ανάπτυξης ηλεκτρονικών συστημάτων εισόδου – εξόδου, ελέγχου διαβατηρίων μέσω διαλειτουργικών συστημάτων επιτρέποντας την ταυτόχρονη ανατροφοδότηση όλων των σημείων ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.⁹⁷.

Αυτή η μελέτη υποστήριξε την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που προέβλεπε μια ευέλικτη και αυτάρκη συνοριακή δύναμη με την αρμοδιότητα να υποστηρίζει κοινές επιχειρήσεις επιστροφής και ταχείες επεμβάσεις εντός Ε.Ε.. Έτσι λοιπόν έχουμε την ψήφιση του Κανονισμού (Ε.Ε.) 1624/2016⁹⁸ το 2016, με τον οποίο ο Frontex αποκτά πλέον νέο αναβαθμισμένο ρόλο. Ο νέος Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής όπως ονομάζεται ενισχύθηκε με ένα σημαντικά διευρυμένο οικονομικό προϋπολογισμό ταυτόχρονα με μια διαθέσιμη δεξαμενή ανθρώπινου δυναμικού περίπου 1500 συνοριοφυλάκων

⁹⁷ Jeandesboz, J., et al., «The Commission's Legislative Proposals on Smart Borders: Their Feasibility and Costs», Study, European Parliament, *Directorate General for Internal Policies*, 2013, PE 493.026., σελ. 14-18.

⁹⁸ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2016/1624 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (πρόσβαση στις 02-11-2022).

έτοιμη να επέμβει σε καταστάσεις κρίσης σε διάφορα σημεία στα εξωτερικά σύνορα⁹⁹.

Το αποφασιστικό βήμα γίνεται με την ψήφιση του νέου Κανονισμού¹⁰⁰ της Ε.Ε. για τον Frontex με αρμοδιότητες την αυτονομία και τις εξουσίες του οργανισμού, ενώ μείωσε την επιχειρησιακή εξάρτηση από τα κράτη μέλη. Ο οργανισμός θα έχει πλέον το δικό του μόνιμο προσωπικό το οποίο έως το 2027, θα αριθμεί δύναμη 10.000 συνοριοφυλάκων, που θα σχηματίσει την πρώτη ένστολη Υπηρεσία της Ε.Ε. και θα μετατρέψει τον FRONTEX από μια υπηρεσία χωρίς εξουσία σε έναν σημαντικό παράγοντα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων¹⁰¹.

Σύμφωνα με τον τελευταίο Κανονισμό ο Οργανισμός είναι τώρα επιφορτισμένος με την ευθύνη της υποστήριξης των δραστηριοτήτων των κρατών μελών στα σύνορα και ανάπτυξης συνεργασίας με τρίτες χώρες. Μετά από διαδοχικές μεταρρυθμίσεις το 2016 και το 2019, ο Frontex είναι πλέον υπεύθυνος για την αξιολόγηση της «τρωτότητας» μιας συγκεκριμένης χώρας κατά μήκος της περιφέρειας της Ε.Ε. και μπορεί να υποβάλει σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση των επερχόμενων κρίσεων. Η συνεργασία με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν είναι πλέον πλήρως εθελοντική. Εάν το κράτος μέλος που θεωρείται ευάλωτο, αμφισβητεί τη συνδρομή του Frontex ή αμφισβητεί το σχέδιο δράσης του, ο Οργανισμός μπορεί να παραπέμψει το θέμα στο Συμβούλιο του Οργανισμού, το οποίο βάσει πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δύναται να τίθεται σε διαβούλευση με τον Οργανισμό και αναλόγως μπορεί να αποφασιστεί η λήψη επειγόντων μέτρων. Ωστόσο, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ή οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος έχει την εξουσία να μπλοκάρει αυτήν την απόφαση¹⁰².

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για τα ευρωπαϊκά σύνορα και την Ακτοφυλακή το 2016 περιλάμβανε τη δυνατότητα ανάπτυξης του οργανισμού,

⁹⁹ Koppa, M., *The Evolution of the Common Security and Defence Policy Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2022, σελ 135.

¹⁰⁰ 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, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=el>.

¹⁰¹ Hartwig, S., «Frontex: From Coordinating Controls to Combatting Crime», *EU CRIM*, 2020, pp 134–138, σελ. 135.

¹⁰² Schotel, B., «EU Operational Powers and Legal Protection: A Legal Theory Perspective», *German Law Journal*, 22, 2021, pp 625–649, σελ. 632.

κατ' εντολή της Επιτροπής, στην επικράτεια κράτους μέλους, ακόμη και ενάντια στην επιθυμία αυτού του κράτους, καθιστώντας έτσι τον Οργανισμό και την δύναμή του στη διάθεσή της. Η Επιτροπή προσπάθησε ξανά να εισάγει το «δικαίωμα» παρέμβασης στον Κανονισμό του 2019, αλλά χωρίς επιτυχία. Το Συμβούλιο επέμεινε ότι αυτή η αρμοδιότητα θα πρέπει να παραμείνει σε διακυβερνητικό επίπεδο, αν και η θεσμική αρμοδιότητα του Frontex επεκτάθηκε σημαντικά¹⁰³.

Το αδιαμφισβήτητο άλμα προς τα εμπρός ήταν η νέα αρμοδιότητα με την οποία επιφορτίστηκε ο Frontex για «κοινές επιχειρήσεις με γειτονικές τρίτες χώρες»¹⁰⁴. Ο Frontex, ο οποίος διοικείται από τον εκτελεστικό διευθυντή, συνεδριάζει τακτικά με τεχνικές διακυβερνητικές υποεπιτροπές από τα διάφορα κράτη μέλη προκειμένου να συζητήσουν για τους διάφορους τομείς συνεργασίας, οι οποίοι περιλαμβάνουν την ανταλλαγή δεδομένων, την εξουσιοδότηση με νέες υπηρεσίες επιτήρησης και επικοινωνίας, την ανάλυση επιχειρησιακών προκλήσεων και αναδυόμενων κινδύνων στον θαλάσσιο τομέα.

Σύμφωνα με το νέο Κανονισμό ο Frontex έχει στο δυναμικό του προσωπικό που αντλείται από 4 κατηγορίες¹⁰⁵. Πρόκειται για προσωπικό και αξιωματικούς του Frontex που αποστέλλονται από τα κράτη μέλη στον Οργανισμό για να την εκτέλεση αποστολών μακράς ή βραχείας διάρκειας, καθώς και για εφεδρικές δυνάμεις που ενεργοποιούνται σε περιόδους κρίσης. Συνολικά, έως το 2027 το μόνιμο σώμα της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής θα περιλαμβάνει έως 10.000 υπαλλήλους, μεταξύ αυτών και 3.000 αξιωματικούς - προσωπικό του Frontex της κατηγορίας 1. Οι υπόλοιποι 7.000 αξιωματικοί θα αποσπαστούν από τα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Επομένως συγκεντρώνεται¹⁰⁶: Κατηγορία 1: Συνοριοφύλακες που απασχολούνται απευθείας από τον Frontex ως υπάλληλοι και συμμετέχουν τακτικά σε αποστολές των συνοριοφυλάκων ανάλογα με την επαγγελματική τους ειδικότητα. Κατηγορία 2: Υπάλληλοι με συμβάσεις μακράς διάρκειας αποσπασμένοι από τα κράτη μέλη. Κατηγορία 3: Υπάλληλοι με συμβάσεις μικρής διάρκειας αποσπασμένοι από τα κράτη μέλη. Κατηγορία 4: Εφεδρική δύναμη

¹⁰³ Hartwig, S., «Frontex: From Coordinating Controls to Combatting Crime», *EUCRIM*, 2020, pp 134–138, σελ. 135.

¹⁰⁴ Άρθρο 71 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

¹⁰⁵ Άρθρο 54 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

¹⁰⁶ Μόνιμο Σώμα Frontex, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/el/auto-pou-kanoume/monimo-soma/> (πρόσβαση στις 16-11-2022).

συνοριοφυλάκων των κρατών μελών της Ε.Ε. που τίθεται στη διάθεση του Frontex για την άμεση αντιμετώπιση κρίσεων στα σύνορα.

Καθίσταται σαφές ότι ο Frontex αποκτά πλέον μεγάλη αυτονομία και ανεξαρτησία και ικανότητα να παρεμβαίνει δυναμικά στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.. Λειτουργεί ως αξιολογητής της ικανότητας των κρατών μελών της Ε.Ε. σε σχέση με την προστασία των συνόρων τους. Στο πλαίσιο αυτό, ο οργανισμός παρακολουθεί και αξιολογεί την ικανότητα και ετοιμότητα των κρατών μελών να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις στα σύνορά τους όπως καταγράφεται στα καθήκοντα του σύμφωνα με το νέο Κανονισμό¹⁰⁷. Επίσης, εναρμονίζει τον έλεγχο των συνόρων με τεχνοκρατικές και διαχειριστικές διαδικασίες σε σχέση με το υπηρεσιακό κομμάτι. Διαθέτει δικούς του πόρους και προσωπικό που του επιτρέπουν να υλοποιήσει την εντολή του στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.. Ο οργανισμός έχει αποκτήσει τον δικό του στόλο αυτοκινήτων, όπως δεκαέξι περιπολικά με το λογότυπο της Frontex που είναι έτοιμα για ανάπτυξη στις αποστολές του. Επιπρόσθετα σχεδιάζει να αγοράσει σκάφη, αεροπλάνα και μη επανδρωμένα αεροπλάνα με τηλεχειρισμό¹⁰⁸.

Ως εκ τούτου, ο Frontex αναγνωρίζεται ως σημαντικός εταίρος που αναγνωρίζεται από άλλους παράγοντες που εμπλέκονται στα εξωτερικά σύνορα. Πράγματι, οι εθνικοί συνοριοφύλακες, τα κράτη, οι διεθνείς οργανισμοί και οι υπηρεσίες αναγνωρίζουν, αποδέχονται και αλληλεπιδρούν με τον Frontex. Για παράδειγμα, ο Frontex συμμετέχει στις συναντήσεις Ε.Ε. – Αμερικής μέσω του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων¹⁰⁹, συνεργάζεται με άλλους οργανισμούς και συμμετέχει σε πρότζεκτ όπως το Baltic Sea Region Border Control Cooperation, Democratic Control of Armed Forces, International Centre for Migration Policy Development, με τον ΟΗΕ και τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και την Συνεργασία στην Ευρώπη¹¹⁰ αλλά και με το ΝΑΤΟ¹¹¹ με τη συνεργασία που

¹⁰⁷ Άρθρο 10 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896

¹⁰⁸ Frontex Rolls Out its Own Patrol Cars in Operations'. News Release, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-rolls-out-its-own-patrol-cars-in-operations-Fiwwui> (πρόσβαση στις 16-11-2022).

¹⁰⁹ European Commission (2019) 'Joint EU-U.S. Statement following the EU-U.S. Justice and Home Affairs Ministerial Meeting'. Statement 19/3322, διαθέσιμο στο https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-3322_en.htm (πρόσβαση στις 28-11-2022).

¹¹⁰ Frontex, Other Partners and Projects, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/international-organisations> (πρόσβαση στις 16-11-2022).

¹¹¹ NATO (2016) 'Joint Press Point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker', Joint Press Point, διαθέσιμο στο

αναπτύσσεται από το 2016 και έπειτα στην Μεσόγειο Θάλασσα για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα.

Όλα αυτά καταδεικνύουν ότι ο Frontex έχει κερδίσει την αναγνώριση και χαίρει σεβασμού ως παράγοντας ελέγχου των συνόρων από τους εταίρους του. Επιπρόσθετα ο Frontex διαδραμάτισε βασικό ρόλο στα «hotspots» που αναπτύχθηκαν από το 2015 και έπειτα όπου ξέσπασε η μεταναστευτική κρίση στη Μεσόγειο, σε συνεργασία με άλλους οργανισμούς της Ε.Ε., όπως η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), η Europol και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ποινική και Δικαστική Συνεργασία (Eurojust), ρόλο που συνεχίζει μέχρι και σήμερα να διαδραματίζει¹¹².

Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR)¹¹³ αποτελεί μέρος της πολιτικής της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων που συντονίζεται από την Ε.Ε. μέσω του Frontex. Αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για την επιχειρησιακή δράση του. Είναι ουσιαστικά ένα σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών που επιτρέπει την κοινή χρήση σε πραγματικό χρόνο δεδομένων που σχετίζονται με τα σύνορα. Ο FRONTEX, λειτουργεί ως κεντρικός κόμβος του συστήματος ώστε να βελτιωθεί η επίγνωση της κατάστασης και να αυξηθεί η ικανότητα ανταπόκρισης, με σκοπό τη διαχείριση των συνόρων, συμπεριλαμβανομένων του εντοπισμού, της πρόληψης και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος, και τη συμβολή στην προστασία και διάσωση της ζωής των μεταναστών¹¹⁴.

Το συνεκτικό κομμάτι του EUROSUR αποτελείται από ένα δίκτυο Εθνικών Κέντρων Συντονισμού (ΕΣΚ) των κρατών μελών. Κάθε κράτος μέλος έχει το δικό του ΕΣΚ, το οποίο ομαδοποιεί τις αρχές που είναι αρμόδιες για τον έλεγχο των συνόρων σε αυτό. Ο κύριος ρόλος του ΕΣΚ είναι να συντονίζει τις

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129162.htm?selectedLocale=en (πρόσβαση στις 28-11-2022)

¹¹² European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration', COM(2015) 240 Final, 13 May 2015. Brussels: European Commission, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240> (πρόσβαση στις 04-11-2022).

¹¹³ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΟΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/581 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 9ης Απριλίου 2021 σχετικά με τις εικόνες κατάστασης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR), διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0581&from=EL> (πρόσβαση στις 04-11-2022).

¹¹⁴ Άρθρα 18-19 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

δραστηριότητες επιτήρησης των συνόρων σε εθνικό επίπεδο και να χρησιμεύει ως κόμβος για την ανταλλαγή πληροφοριών. Τα ΕΣΚ συλλέγουν τοπικές και εθνικές πληροφορίες σχετικά με το τι συμβαίνει στα σύνορα, συμπεριλαμβανομένων των παράνομων διελύσεων των συνόρων και της εγκληματικής δραστηριότητας. Τα δεδομένα που επεξεργάζονται το προσωπικό του ΕΣΚ αποτυπώνουν την εικόνα της κατάστασης που επικρατεί στο κράτος μέλος. Τα ΕΣΚ είναι επίσης υπεύθυνα για την ανταλλαγή των σχετικών πληροφοριών με άλλα κράτη μέλη και τον Frontex. Με βάση αυτά τα στοιχεία ο Frontex δημιουργεί την ευρωπαϊκή εικόνα της κατάστασης και την κοινή εικόνα των συνοριακών πληροφοριών που συγκεντρώνεται σε περιοχές πέρα από τον χώρο Schengen και τα σύνορα της Ε.Ε. Εκτός από τη διατήρηση και την κοινή χρήση των δεδομένων της κατάστασης, ο Frontex παρέχει επίσης πληροφορίες που συλλέγονται από δορυφόρους και άλλα εργαλεία επιτήρησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιήσουν αυτές τις πληροφορίες για να βελτιώσουν περαιτέρω την επίγνωση της κατάστασης.

Η συλλογή αυτών των υπηρεσιών, που ονομάζονται «Eurosir Fusion Services» διευκολύνουν την πρόσβαση σε τεχνολογίες αιχμής. Περιλαμβάνουν αυτοματοποιημένες δυνατότητες παρακολούθησης και ανίχνευσης σκαφών, λειτουργίες λογισμικού που επιτρέπουν σύνθετους υπολογισμούς για τον εντοπισμό παράδοξων καταστάσεων και την πρόβλεψη θέσεων των σκαφών, καθώς και ακριβείς καιρικές προβλέψεις. Χρησιμοποιείται οπτική δορυφορική τεχνολογία και ραντάρ για τον εντοπισμό σκαφών για τα οποία υπάρχουν υποψίες ότι εμπλέκονται σε εμπόριο ανθρώπων που συχνά θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή των μεταναστών. Πολλές από τις υπηρεσίες παρέχονται σε συνεργασία με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ασφάλειας στη Θάλασσα (EMSA) και το Δορυφορικό Κέντρο της Ε.Ε.. Τέλος, με το EUROSUR επιτυγχάνεται η παρακολούθηση της κατάστασης ακόμα και σε μεμονωμένα τμήματα στα εξωτερικά σύνορα. Για το σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη έχουν χωρίσει τα εξωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορά τους σε τμήματα. Σε κάθε ένα από αυτά τα συνοριακά τμήματα αποδίδεται ένα επίπεδο επιπτώσεων — χαμηλό, μεσαίο ή υψηλό — το οποίο αναφέρεται στην ασφάλεια ενός δεδομένου συνοριακού τμήματος που αξιολογείται σε σχέση με τα προσδιορισμένα επίπεδα κινδύνου για παράνομη διέλευση μεταναστών. Τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για τη μείωση των κινδύνων παραμένουν στην αρμοδιότητα των επιμέρους κρατών μελών, αν και στην περίπτωση των παραμεθόριων περιοχών «υψηλού επιπέδου

επιπτώσεων» μπορεί να ζητηθεί επιχειρησιακή βοήθεια από τον Frontex με τη μορφή κοινής επιχείρησης ή ταχείας επέμβασης¹¹⁵.

2.3 Καθήκοντα

Ο Frontex με τον τελευταίο αναθεωρημένο κανονισμό¹¹⁶ παρουσιάζει μια τεράστια ποικιλία αρμοδιοτήτων. Ο κατάλογος των καθηκόντων που ανατίθεται στον Frontex είναι πλέον εξαντλητικός, κανείς πρέπει να χρησιμοποιήσει πολλά γράμματα της αλφαβήτου προκειμένου να τα απαριθμήσει. Αυτή η πληθώρα τροποποιήσεων των Κανονισμών που τον διέπουν, έχουν μεταβάλει τον Frontex σε επίπεδο που έχει αλλάξει ριζικά η φυσιογνωμία του. Ο μικρός οργανισμός που είχε επιφορτιστεί κυρίως με το συντονισμό της συνεργασίας και την υποστήριξη των κρατών μελών γίνεται πλέον ένας ισχυρός παράγοντας, με εκτεταμένο ανθρώπινο δυναμικό και σημαντικές επιχειρησιακές ικανότητες. Έχοντας έτσι εγκαταλείψει τον παρασκηνακό του ρόλο, ο Οργανισμός βρίσκεται στο επίκεντρο των επιχειρήσεων ελέγχου των συνόρων στην Ευρώπη¹¹⁷. Σε μια προσπάθεια ομαδοποίησης των ανωτέρω θα περιγραφούν στην συνέχεια αναλυτικά τα καθήκοντα του Frontex¹¹⁸.

2.3.1 Συνδρομή και συντονισμός μεταξύ των χωρών της Ε.Ε.

Οι κοινές επιχειρήσεις του Frontex με τα κράτη μέλη πραγματοποιούνται στα εξωτερικά σύνορα περιλαμβανομένων δηλαδή του θαλάσσιου, εναέριου και χερσαίου χώρου. Κάθε επιχείρηση βασίζεται στην ανάλυση κινδύνου και προσαρμόζεται μοναδικά στις περιστάσεις που προσδιορίζει ο Frontex από την ανάλυση κινδύνου. Μια κοινή συνοριακή επιχείρηση είναι ένα σύνολο τεχνικής και επιχειρησιακής ενίσχυσης μέσω της ανάπτυξης δραστηριοτήτων από κοινού. Συντονίζεται από τον Frontex σε συνεργασία με το κράτος μέλος, το οποίο βρίσκεται αντιμέτωπο με μια κατάσταση με συγκεκριμένες και δυσανάλογες προκλήσεις, ιδιαίτερα με αφίξεις σε σημεία των εξωτερικών εθνικών συνόρων

¹¹⁵ Frontex, Situational awareness and monitoring, Operational Analysis, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-andmonitoring/operational-analysis/> (πρόσβαση στις 17-11-2022).

¹¹⁶ 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, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=el> (πρόσβαση στις 02-11-2022).

¹¹⁷ Hartwig, S., «Frontex: From Coordinating Controls to Combatting Crime», *EU CRIM*, 2020, 2, 134–138, σελ. 136.

¹¹⁸ Για αναλυτικές πληροφορίες των καθηκόντων του Frontex βλέπε το άρθρο 110 του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896.

μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών που προσπαθούν να εισέλθουν στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους χωρίς άδεια¹¹⁹.

Ο Frontex χρησιμοποιεί πλοία, αεροσκάφη, περιπολικά, ανιχνευτές καρδιακών παλμών και άλλο εξοπλισμό σε περιοχές που επιχειρεί, ανάλογα με τις ανάγκες του κράτους μέλους υποδοχής. Τα επίπεδα ανάπτυξης εξαρτώνται από το επίπεδο της μεταναστευτικής πίεσης στη συγκεκριμένη περιοχή. Μια επιχείρηση μπορεί να ξεκινήσει από τον οργανισμό κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους που αντιμετωπίζει τις προκλήσεις στα εξωτερικά του σύνορα. Ο εκτελεστικός διευθυντής του οργανισμού μπορεί επίσης να συστήσει να πραγματοποιηθεί κοινή επιχείρηση ή ταχεία επέμβαση στα σύνορα σε ένα κράτος μέλος με βάση τα αποτελέσματα της αξιολόγησης τρωτότητας.¹²⁰

Οι κύριες επιχειρήσεις που λαμβάνουν χώρα τη παρούσα χρονική στιγμή είναι τρεις. Η πρώτη ονομάζεται επιχείρηση «Themis». Η επιχείρηση αυτή αναπτύσσεται στην Ιταλία και περιλαμβάνει συνοριακούς ελέγχους, επιτήρηση, έρευνα και διάσωση στην Κεντρική Μεσόγειο. Η επιχειρησιακή αυτή περιοχή αντιμετωπίζει ροές μεταναστών από την Αλγερία, την Τυνησία, τη Λιβύη, την Αίγυπτο, την Τουρκία και την Αλβανία. Η δεύτερη ονομάζεται επιχείρηση «Minerva, Indalo» στην Ισπανία. Η περιοχή που εκτείνεται μεταξύ Ισπανίας και Μαρόκου, γνωστή ως οδός της Δυτικής Μεσογείου, χρησιμοποιείται πολλά χρόνια από μετανάστες. Ο Frontex υποστηρίζει τις εθνικές αρχές με έλεγχο και επιτήρηση των συνόρων, αναγνώριση και καταγραφή δραστηριοτήτων μέσω πλοίων και αεροπλάνων που συμβάλλουν στις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης. Η τρίτη ονομάζεται «ΠΟΣΕΙΔΩΝ» και αναπτύσσεται από το 2006 στην περιοχή του Αιγαίου Πελάγους. Υποστηρίζει την Ελλάδα με την επιτήρηση των συνόρων, τη διάσωση ζώων στη θάλασσα, με επικουρική βοήθεια καταγραφής και αναγνώρισης υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος. Η επιχειρησιακή περιοχή καλύπτει τα ελληνικά θαλάσσια σύνορα με την Τουρκία και τα ελληνικά νησιά. Ο Frontex υποστηρίζει την Ελλάδα με σχεδόν 600 προσκεκλημένους αξιωματικούς, οι οποίοι πραγματοποιούν επιτήρηση των συνόρων,

¹¹⁹ Άρθρο 19 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

¹²⁰ Frontex, Frontex Operations, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/frontex-operations/> (πρόσβαση στις 15-11-2022).

βοηθούν στην αναγνώριση και καταγραφή των εισερχόμενων μεταναστών, καθώς και στην άμεση ενημέρωση εκτάκτων περιστατικών¹²¹.

Όπως έχει ήδη λεχθεί, ο Frontex μπορεί να αναπτύσσει ομάδες ταχείας επέμβασης (Rapid Interventions)¹²². Η ταχεία επέμβαση στα σύνορα έχει σχεδιαστεί για να προσφέρει άμεση βοήθεια σε ένα κράτος μέλος που δέχεται επείγουσα και εξαιρετική πίεση στα εξωτερικά του σύνορα, ιδίως σε σχέση με μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών που προσπαθούν να εισέλθουν παράνομα στο έδαφος ενός κράτους μέλους. Οι παρεμβάσεις βασίζονται στις ομάδες ταχείας αντίδρασης των 1500 αξιωματικών και εξοπλισμού από τα κράτη μέλη, οι οποίοι καλούνται να τους παράσχουν – αξιωματικούς και προσωπικό εντός πέντε ημερών και εξοπλισμό εντός δέκα ημερών. Αντιλαμβάνεται κανείς την άμεση και τάχιση αντίδραση που μπορεί να έχει ο Frontex σε σχετικό αίτημα ενός κράτους μέλους. Σε συνεργασία από κοινού με τον εκτελεστικό διευθυντή εντός τριών ημερών από την στιγμή που θα κάνει αποδεκτό το σχετικό αίτημα ο Frontex αρχίζουν να αναπτύσσονται οι έκτακτες δυνάμεις του Frontex¹²³.

Ο Frontex συμμετέχει στις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης. Είναι υποχρεωμένος να παρέχει τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια σε κράτη μέλη και τρίτες χώρες για την υποστήριξη επιχειρήσεων SAR που ενδέχεται να προκύψουν κατά τη διάρκεια επιχειρήσεων επιτήρησης των συνόρων στη θάλασσα. Οι επιχειρήσεις SAR συντονίζονται πάντα από τα εθνικά Κέντρα Συντονισμού Έρευνας και Διάσωσης (ΕΚΣΕΔ). Κατά τη διάρκεια μιας τυπικής επιχείρησης συνοριακού ελέγχου, τα σκάφη που αναπτύσσονται από τον Frontex λειτουργούν υπό τη διοίκηση του Διεθνούς Συντονιστικού Κέντρου (ΔΣΚ), αλλά σε συνεννόηση με το ΕΚΣ το δεύτερο αναλαμβάνει τον συντονισμό της επιχείρησης SAR όπου φυσικά συμμετέχει και ο Frontex¹²⁴. Αξίζει να αναφερθεί ότι την περίοδο που ξέσπασε η μεταναστευτική

¹²¹ Frontex, Main Operations, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations> (πρόσβαση στις 17-11-2022).

¹²² Άρθρο 37 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

¹²³ Frontex, Types of Operations, Rapid Interventions, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/rapid-interventions/> (πρόσβαση στις 16-11-2022).

¹²⁴ Frontex, Types of Operations, Search and Rescue, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/search-rescue/> (πρόσβαση στις 16-11-2022).

κρίση από το 2015 μέχρι το 2020 έχουν διασωθεί από τον Frontex στην περιοχή της Μεσογείου 353.270 άτομα¹²⁵.

Τη χρονική αυτή στιγμή παρόλο που υπάρχει η πρόβλεψη που απορρέει εκ του τελευταίου Κανονισμού που διέπει τον Frontex, ο οποίος αναφέρει ότι η διάθεση προσωπικού για τις επιχειρήσεις RAPID θα πραγματοποιείται από το νέο μόνιμο σώμα που θα αναπτυχθεί, εξακολουθεί να αντλείται από την δεξαμενή των 1500 ατόμων που έχει στη διάθεσή του ο Οργανισμός αφού το νέο μόνιμο προσωπικό βρίσκεται σε φάση εκπαίδευσης από αυτόν. Αυτό έχει διττή σημασία καθότι αφενός ενισχύεται η αλληλεγγύη και αμοιβαία υποστήριξη μεταξύ των κρατών και αφετέρου αναδεικνύει την υποχρέωση των υπολοίπων κρατών μελών να συνεισφέρουν στην δεξαμενή αυτή με προσωπικό αναλαμβάνοντας βάρος, από τα κράτη που δεν είναι πρώτης υποδοχής, της ευθύνης της κοινής συμβολής στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα¹²⁶.

2.3.2 Εκπαίδευση.

Ο Frontex διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στη σωστή εκπαίδευση και την επιβολή υψηλών κοινών προτύπων που αποτελούν τη βάση της Ευρωπαϊκής Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Συνόρων. Ο ρόλος αυτός του οργανισμού έχει γίνει ακόμη πιο κρίσιμος καθώς εκπαιδεύει τα πρώτα μέλη του μόνιμου σώματος της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής την παρούσα χρονική στιγμή. Ο Frontex υποστηρίζει την ανάπτυξη των δυνατοτήτων για την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων των κρατών μελών στον τομέα της φύλαξης των συνόρων με τον καθορισμό κοινής προσέγγισης για την κατάρτιση και την εκπαίδευση της συνοριοφυλακής και της ακτοφυλακής της ΕΕ για την ανάπτυξη και την παροχή μιας ποικιλίας εναρμονισμένων προγραμμάτων. Ο Frontex παρέχει επίσης εξειδικευμένα προγράμματα κατάρτισης σε βασικούς τομείς της Ολοκληρωμένης Διαχείρισης των Συνόρων στις εθνικές αρχές της Ε.Ε. για την ενίσχυση των ικανοτήτων διαχείρισης των συνόρων. Οι κύριοι θεματικοί τομείς που καλύπτονται από τα προγράμματα αυτά είναι τα πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα, η επίγνωση της κατάστασης και ικανότητας

¹²⁵ Frontex, Κοινές επιχειρήσεις, Ο ρόλος του Frontex σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/el/auto-pou-kanoume/koines-epikheireseis/> (πρόσβαση στις 17-11-2022).

¹²⁶ Léonard, S., «EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices», *European Security*, 2010, pp 231-254, σελ.245.

αναφοράς αυτής, η εφαρμογή συστημάτων πληροφορικής μεγάλης κλίμακας για τη διαχείριση των συνόρων και η δι-υπηρεσιακή συνεργασία¹²⁷.

Η κοινή εκπαίδευση που πραγματοποιείται από τον Frontex μπορεί να έχει σημαντικότερες συνέπειες τόσο σε τεχνικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο. Αυτή η συνεργασία αυξάνει την αποτελεσματικότητα των στελεχών που απασχολούνται στις επιχειρήσεις του Frontex. Δημιουργεί ένα κοινό δίκτυο συνεργασίας από το οποίο προκύπτει όχι μόνο ομοιόμορφος τρόπος εκτέλεσης των καθηκόντων αλλά και επίγνωση για το ότι τα κράτη μέλη αποτελούν ισότιμα μέρη της ομάδας του Frontex μέσω της εκπλήρωσης των δεσμεύσεών τους. Επιπρόσθετα, με την εκπαίδευση στο σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους μέσω της στενής συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες συντελείται η εμπέδωση του σεβασμού τους από όλα τα κράτη μέλη συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην θεώρηση του ως οργανισμού υπεράσπισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου¹²⁸.

2.3.3 Ανάλυση κινδύνου – Risk Analysis.

Η ανάλυση κινδύνου αποτελεί την «ιερή βίβλο» και το σημείο εκκίνησης για όλες τις δραστηριότητες του Frontex, από τη λήψη στρατηγικών αποφάσεων υψηλού επιπέδου έως τον σχεδιασμό και την υλοποίηση επιχειρησιακών δραστηριοτήτων. Ο Frontex συλλέγει ένα ευρύ φάσμα δεδομένων από κράτη μέλη, φορείς της Ε.Ε., τρίτων χωρών αλλά και οργανισμών, καθώς και από ανοιχτές πηγές σχετικά με την κατάσταση εντός και εκτός των συνόρων της Ευρώπης. Τα δεδομένα αναλύονται με στόχο να δημιουργηθεί μια εικόνα της κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και των βασικών παραγόντων που την επηρεάζουν και την οδηγούν. Πέρα από τον καθορισμό των τάσεων στη μετανάστευση και τον εντοπισμό κινδύνων, ο Frontex παρέχει επίσης συμβουλές για τις κατάλληλες επιχειρησιακές αποκρίσεις σε διάφορες προκλήσεις, συμπεριλαμβανομένου του διασυνοριακού εγκλήματος, στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.. Αυτό βοηθά στη βελτιστοποίηση της χρήσης των διαθέσιμων πόρων και στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των ενεργειών που λαμβάνονται.

¹²⁷ Frontex, Building Capabilities, Strengthening the capacities of Member States, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-build/building-capabilities/trainings-at-frontex/> (πρόσβαση στις 17-11-2022).

¹²⁸ Satoko, H., «The effect of Frontex's risk analysis», *European Politics and Society*, 17:2, 2017, pp 242-258, σελ. 256.

Η ανάλυση κινδύνου χρησιμοποιείται για να συμβουλευεί τη λήψη αποφάσεων υψηλού επιπέδου, καθώς και για τον καθημερινό συντονισμό των κοινών επιχειρήσεων. Οι δραστηριότητες ανάλυσης κινδύνου του Frontex διαχωρίζονται σε τρεις κατηγορίες: Στρατηγική Ανάλυση, Επιχειρησιακή Ανάλυση και Ανάλυση Τρίτων Χωρών. Η Στρατηγική Ανάλυση απευθύνεται κυρίως σε φορείς λήψης στρατηγικών αποφάσεων υψηλού επιπέδου, ενώ η Επιχειρησιακή Ανάλυση υποστηρίζει τις κοινές επιχειρήσεις που συντονίζονται από τον Frontex. Η Ανάλυση Τρίτης Χώρας παρέχει τις κατευθυντήριες οδηγίες για μακροπρόθεσμη συνεργασία με εξωτερικούς εταίρους σε περιοχές όπου προέρχονται απειλές και προκλήσεις για τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και από τις οποίες διέρχονται μεγάλος αριθμός μεταναστών όπως στα Δυτικά Βαλκάνια, τη Τουρκία και την Αφρική¹²⁹.

Σε εμβάθυνση των ανωτέρω μέσω της Στρατηγικής Ανάλυσης συγκεντρώνονται στοιχεία από ένα ευρύ φάσμα πηγών, όπως για παράδειγμα από συνοριακές αρχές κρατών μελών και χωρών εκτός Ε.Ε., Εταίροι της Ε.Ε. όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η EASO, η Europol, από Διεθνείς Οργανισμούς όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, η Ιντερπόλ. Ο Frontex αναλύει τις συλλεγόμενες πληροφορίες για να δημιουργήσει και να διατηρήσει μια κοινή αντίληψη και αντιμετώπιση της κατάστασης σχετικά με τα πρότυπα και τις τάσεις της παράτυπης μετανάστευσης και των διασυνοριακών εγκληματικών δραστηριοτήτων που επηρεάζουν τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Οι στρατηγικές αναλύσεις κινδύνων επιτρέπουν τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων σχετικά με τις προτεραιότητες και τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να αξιολογηθεί η σοβαρότητα του κινδύνου¹³⁰.

Με την Επιχειρησιακή Ανάλυση ο Frontex συλλέγει πληροφορίες μέσω των καθημερινών εξελίξεων των κοινών του επιχειρήσεων στα εξωτερικά σύνορα. Το επιχειρησιακό προσωπικό που διατίθεται από τα κράτη μέλη αναφέρει συνεχώς μέσω κέντρων συντονισμού τις διάφορες αλλαγές που μπορεί να απαντώνται σχετικά με θέματα μεθόδων των διακινητών μεταναστών. Επιπρόσθετα συλλέγονται πληροφορίες σχετικά με τις κύριες εθνικότητες των μεταναστών, τις διαδρομές που

¹²⁹ Frontex, Situational awareness and monitoring, Monitoring & Risk Analysis, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/operational-analysis/> (πρόσβαση στις 17-11-2022).

¹³⁰ Frontex, Situational awareness and monitoring, Strategic Analysis, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/strategic-analysis/> (πρόσβαση στις 17-11-2022).

έχουν ακολουθήσει και άλλες λεπτομέρειες σχετικά με τα εμπλεκόμενα δίκτυα διακίνησης μεταναστών, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των επιχειρήσεων¹³¹.

Μέσω της Στρατηγικής Ανάλυσης Τρίτης Χώρας, η Ομάδα Ανάλυσης Κινδύνου (RAU) συνεργάζεται στενά και μακροπρόθεσμα με εξωτερικούς εταίρους σε περιοχές γειτονικές με την Ε.Ε.. Τα περιφερειακά δίκτυα ανάλυσης κινδύνου παρέχουν μια ευκαιρία για συνεχή, δομημένη και αμοιβαία ανταλλαγή πληροφοριών και γνώσεων μεταξύ της Ε.Ε. και των χωρών που συμμετέχουν. Μείζονος σημασίας κρίνεται και η σημασία του άρθρου 29 παρ. 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896, όπου με την Στρατηγική Ανάλυση Τρίτης Χώρας επιτυγχάνεται η ανάπτυξη του μηχανισμού προειδοποίησης Frontex, του οποίου κύριος στόχος είναι να αυξήσει την ετοιμότητα για την αντιμετώπιση μελλοντικών προκλήσεων που σχετίζονται με την παράτυπη μετανάστευση και το διασυνοριακό έγκλημα στα εξωτερικά σύνορα. Με αυτόν τον τρόπο παρέχεται η δυνατότητα της επιτυχούς υποστήριξης τόσο του επιχειρησιακού όσο και του στρατηγικού σχεδιασμού του Frontex¹³².

Οι παραπάνω Στρατηγικές Ανάλυσης περαιώνονται με την βοήθεια του Κοινού Ολοκληρωμένου Μοντέλου Ανάλυσης Κινδύνου (CIRAM)¹³³. Σκοπός του CIRAM είναι να δημιουργήσει ένα κοινό πεδίο εννοιών και συνεργασίας ώστε να βοηθήσει τον Frontex και τα κράτη μέλη στην προετοιμασία των αναλύσεων κινδύνου. Επιτυγχάνεται η κοινή κατανόηση της ανάλυσης κινδύνου, ενώ ταυτόχρονα εξηγεί πώς αυτό το εργαλείο μπορεί να συμβάλει σε μεγαλύτερη συνοχή στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Βασικό πεδίο του CIRAM για την αξιολόγηση του κινδύνου αποτελεί το τρίπτυχο Απειλή - Τρωτότητα - Επίπτωση. Με αυτή τη προσέγγιση αντικατοπτρίζεται το πνεύμα του Κώδικα Συνόρων του Schengen που δίνει έμφαση στην ανάλυση κινδύνου ως βασικό εργαλείο για τη διασφάλιση της

¹³¹ Frontex, Situational awareness and monitoring, Operational Analysis, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-andmonitoring/operational-analysis/> (πρόσβαση στις 17-11-2022).

¹³² Frontex, Situational awareness and monitoring, Third Country Analysis, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/third-country-analysis/> (πρόσβαση στις 17-11-2022).

¹³³ Περισσότερες πληροφορίες για το CIRAM μπορούν να αντληθούν από τον συνοπτικό οδηγό του, διαθέσιμο στο https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/el_CIRAM_brochure_2013.pdf.

βέλτιστης κατανομής των πόρων εντός των περιορισμών του προϋπολογισμού, του προσωπικού και της αποτελεσματικότητας του εξοπλισμού¹³⁴.

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι ο Frontex με την Ανάλυση Κινδύνου που πραγματοποιεί συνδέει άμεσα την μετανάστευση με την ασφάλεια. Επιπρόσθετα, η Ανάλυση Κινδύνου του Frontex επηρεάζει την «κατηγοριοποίηση» των κρατών μελών της Ε.Ε. ανάλογα με το επίπεδο κινδύνου στα σύνορα τους. Κάτι τέτοιο επηρεάζει τις αποφάσεις σχετικά με την κατανομή της οικονομικής στήριξης που θα μπορούσαν να λάβουν τα κράτη μέλη από την Ε.Ε.. Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο Frontex διαδραματίζει σημαντικό ρόλο σε μια ενδεχόμενη σημαντική θεσμική αλλαγή, δίνοντας αξιοπιστία στις αποφάσεις που αφορούν τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα. Έτσι λοιπόν η Ανάλυση Κινδύνου έχει σημαντικές επιπτώσεις στη χάραξη πολιτικής από την Ε.Ε. Με άλλα λόγια, οι πληροφορίες έχουν μεταφραστεί σε γνώση που διαμορφώνει την κοινωνική πραγματικότητα και μπορεί να προτρέπει σε δράση. Αν και ο Frontex δεν ασκεί επίσημα εξουσία σε θέματα λήψης αποφάσεων σε επίπεδο Ε.Ε., εντούτοις η ανάλυση κινδύνου που πραγματοποιεί αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για την λήψη αποφάσεων για θέματα εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων¹³⁵.

2.3.4 Αξιολόγηση Τρωτότητας.

Μαζί με την ανάλυση κινδύνου, η αξιολόγηση τρωτότητας συμβάλλει τα μέγιστα στην επιχειρησιακή δράση του Frontex. Αρχικώς, περιγράφηκε για πρώτη φορά στον Κανονισμό του 2016 και αποτελεί το άρθρο 32 του νέου Κανονισμού 2019/1896. Αναφέρεται στην ικανότητα των κρατών μελών να διαχειρίζονται τα σύνορά τους. Οι αξιολογήσεις τρωτότητας συμβάλλουν σε μια ενιαία διαδικασία συνοριακού ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα με αποτελεσματικό τρόπο. Μέσω των αξιολογήσεων τρωτότητας επιτυγχάνεται ο εντοπισμός και η πρόταση μέτρων για την εξάλειψη τυχόν αδυναμιών στα κράτη μέλη συμβάλλοντας κατά αυτόν τον τρόπο στην πρόληψη κρίσεων στα εξωτερικά σύνορα.

Η μεθοδολογία που ακολουθεί ο Frontex για τις αξιολογήσεις τρωτότητας σε συνεργασία με τα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή,

¹³⁴ Frontex, Situational awareness and monitoring, CIRAM, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/> (πρόσβαση στις 19-11-2022).

¹³⁵ Satoko, H., «The effect of Frontex's risk analysis», *European Politics and Society*, 17:2, 2017, pp 242-258, σελ. 256.

βασίζεται σε τέσσερις βασικούς άξονες. Πρώτον, προβλέπει τη προσήλωση των κρατών μελών για την αποδοχή των προτάσεων και της συνεπούς εφαρμογής των αποτελεσμάτων μια αξιολόγησης τρωτότητας. Δεύτερον, τα τρωτά σημεία αξιολογούνται συνεχώς λαμβάνοντας υπόψη, εκτός από τη διαθέσιμη ικανότητα τεχνικών και ανθρώπινων πόρων, το είδος και το επίπεδο των απειλών στις οποίες εκτίθενται τα κράτη μέλη και τις επιδράσεις που θα έχουν αυτές οι απειλές. Τρίτον, υιοθετεί μια προσέγγιση προσανατολισμένη στο μέλλον, έτσι ώστε η εφαρμογή των συστάσεων να μπορεί να αποτρέψει την ανάπτυξη κρίσεων. Τέλος, δεν επιδιώκει να δημιουργήσει έναν απλό κατάλογο ελέγχου των διαθέσιμων ικανοτήτων των κρατών μελών, αλλά εστιάζει στην ανάλυση δεδομένων που συλλέγονται από ένα ευρύ φάσμα πηγών που προέρχονται από τα κράτη μέλη, έτσι ώστε να μπορεί να αξιολογηθεί η πραγματική κινητοποίηση αυτών των ικανοτήτων. Οι αξιολογήσεις τρωτότητας πραγματοποιούνται ετήσια¹³⁶.

Αντιλαμβάνεται κανείς από τα παραπάνω ότι οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων με την αξιολόγηση τρωτότητας μπορούν να καταναείμουν πόρους σε κράτη μέλη που έχουν μεγάλη ανάγκη στην αντιμετώπιση κινδύνων. Κατ'επέκταση η αξιολόγηση τρωτότητας μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ένα εργαλείο διαχωρισμού σε εκείνα τα κράτη που αντιμετωπίζουν πραγματική ανάγκη από εκείνα που προβάλλουν αβάσιμους ισχυρισμούς όσον αφορά επείγοντα περιστατικά στα εξωτερικά σύνορα. Με την διαφάνεια που μπορεί να έχουν τα στοιχεία της αξιολόγησης τρωτότητας πραγματοποιείται συστηματική σύγκριση κινδύνων και τρωτών σημείων σε ολόκληρη την Ε.Ε. συμβάλλοντας σε ένα πιο συνεπές, προβλέψιμο και δικαιότερο σύστημα αντιμετώπισης τρωτών σημείων. Επιτυγχάνεται τόσο με την ποσοτικοποίηση των δεδομένων που επιτρέπει τη σύγκριση και τη συγκριτική αξιολόγηση, όσο και μέσω της άμεσης αναγνώρισης των κακών και αδύναμων σημείων ελέγχου των εξωτερικών συνόρων¹³⁷.

2.3.5 Συνεργασία με Τρίτες Χώρες.

¹³⁶ Frontex, Situational awareness and monitoring, Vulnerability Assessment, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/vulnerability-assessment/> (πρόσβαση στις 17-11-2022).

¹³⁷ Fjørtoft, T.N., «More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis», *Regulation & Governance*, 16, 2022, pp 557-571., σελ. 560.

Στα άρθρα 71 έως 78 του τελευταίου Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896 προβλέπεται η Συνεργασία του Οργανισμού και το είδος της συνεργασίας του με τρίτες χώρες. Η πρόβλεψη αυτών των άρθρων αποτελεί μια νέα συνθήκη τόσο για τον Frontex όσο και για την Ευρώπη αφού πλέον αναδεικνύονται οι υπερ-αρμοδιότητες με τις οποίες έχει επιφορτιστεί ο πρώτος. Πιο αναλυτικά η μορφή αυτής της συνεργασίας είναι διεθνής και είναι σε συνάρτηση με θέματα ανταλλαγής πληροφοριών, ανάλυσης κινδύνου, κοινές επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα, επιστροφή υπηκόων που δεν δικαιούνται εκ του νόμου παραμονή στην αιτηθείσα χώρα για παροχή ασύλου, την εκπαίδευση στελεχών, την έρευνα και την καινοτομία.

Η συνεργασία βασίζεται συνήθως σε διμερείς συμφωνίες εργασίας του Frontex με τις αρμόδιες υπηρεσίες των χωρών εκτός Ε.Ε. Παράδειγμα αποτελεί το δίκτυο περιφερειακών κοινοτήτων ανταλλαγής πληροφοριών υπό την ηγεσία του όπως τα: Δίκτυο Ανάλυσης Κινδύνων των Δυτικών Βαλκανίων (WB-RAN), το Δίκτυο Ανάλυσης Κινδύνων της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης (EaP-RAN), το Δίκτυο Ανάλυσης Κινδύνων Τουρκίας-Frontex (TU-RAN) και η Κοινότητα Πληροφοριών της Αφρικής - Frontex (AFIC)¹³⁸.

Μια ρηξικέλευθη αλλαγή αποτελεί το άρθρο 77 του Κανονισμού Ε.Ε. 2019/1896 όπου προβλέπει την δυνατότητα αποστολής αξιωματικών συνδέσμων σε έδαφος εκτός Ε.Ε.. Σε συνοριακά σημεία διέλευσης αναπτύσσονται σύνδεσμοι από τις ομάδες του Frontex, προκειμένου να διευκολύνουν τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών, ιδίως σε σχέση με τον έγκαιρο εντοπισμό τάσεων παράτυπης μετανάστευσης. Επιπρόσθετα προβλέπονται έργα χρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. τεχνικής φύσεως, μέσω παροχής εξοπλισμού που συμπληρώνουν και ενισχύουν το έργο εξωτερικής συνεργασίας του οργανισμού, μέσω ανάπτυξης βιώσιμων λύσεων διαχείρισης των συνόρων και της μετανάστευσης σε χώρες εκτός Ε.Ε. Οι αξιωματικοί σύνδεσμοι του Frontex σε χώρες εκτός Ε.Ε. διευκολύνουν την εφαρμογή των ανωτέρω μέσω της επιτόπιας συνεργασίας. Η σημασία της ανάπτυξης συνεργασίας με τρίτες χώρες αναδεικνύεται ιδιαίτερα επωφελής για τον Frontex. Μέσω των ανωτέρω νομικών προβλέψεων περιγράφεται το πλαίσιο της συνεργασίας του με τις χώρες αυτές. Ειδικότερα με την ανάλυση κινδύνου που πραγματοποιείται από τον Οργανισμό και με την βοήθεια που λαμβάνει από τις τρίτες χώρες ο πρώτος

¹³⁸ Frontex, Other Partners and Projects, Non-EU Countries, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/non-eu-countries/> (πρόσβαση στις 19-11-2022).

εκπληρώνει τις δραστηριότητες πρόληψης και αντιμετώπισης των μεγάλων μεταναστευτικών ροών και κατ' επέκταση συνεπικουρεί με αυτόν τον τρόπο την Ε.Ε. με τις πληροφορίες που δημιουργεί στην διαμόρφωση των αποφάσεων σχετικών με θέματα μετανάστευσης. Συνεργασία λοιπόν με επωφελή αποτελέσματα για όλους¹³⁹.

2.3.6 Επιχειρήσεις επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών.

Ο Frontex αναλαμβάνει την επιστροφή ή τον συντονισμό των επιχειρήσεων επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών ακόμα και με τη βοήθεια ναύλωσης αεροσκαφών προς τον σκοπό αυτό. Οι παραπάνω διαδικασίες διεξάγονται με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των ατόμων κατά την εκτέλεση των επιχειρήσεων αυτών σε πλήρη εναρμόνιση με τους κώδικες δεοντολογίας. Επιπρόσθετα ο Frontex δεν υπεισέρχεται καθόλου στο σκεπτικό των αποφάσεων περί επιστροφής, γεγονός για το οποίο αποκλειστική αρμοδιότητα έχει το κράτος μέλος απόρριψης της αίτησης ασύλου¹⁴⁰.

Οι τύποι επιχειρήσεων επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών είναι δύο: οι αναγκαστικές επιστροφές κατόπιν σχετικής οριστικής απόρριψης σχετικού αιτήματος διαμονής σε χώρα κράτους μέλους και οι επιστροφές που πραγματοποιούνται σε εθελοντική βάση από τους ίδιους τους υπηκόους τρίτων χωρών. Έτσι λοιπόν ο Frontex αναπτύσσει ανάλογα τις επιχειρήσεις του. Μπορεί να συμμετέχει και σε κοινές επιχειρήσεις επιστροφής υπηκόων όταν αυτές πραγματοποιούνται από δύο κράτη μέλη. Όταν ένα κράτος μέλος οργανώσει επιχείρηση επιστροφής αεροπορικώς σε μια συγκεκριμένη χώρα επιστροφής και υπάρχει πλεονάζων χώρος και για άλλους επιβάτες, μπορεί να καλέσει και άλλα κράτη μέλη να συμμετάσχουν. Το κράτος μέλος που διοργανώνει την επιχείρηση επιστροφής ειδοποιεί τον Frontex για την πρόθεσή του να πραγματοποιήσει πτήση επιστροφής και ζητά τη βοήθεια του Frontex για τον συντονισμό αυτής της επιχείρησης. Στη συνέχεια, ο Frontex αποστέλλει τις σχετικές πληροφορίες σε όλα τα άλλα κράτη μέλη που εμπλέκονται στην επιχείρηση επιστροφής. Ο Frontex μπορεί επίσης να συντονίζει τις επιχειρήσεις επιστροφών, όπου τα μέσα μεταφοράς και οι αξιωματικοί συνοδείας παρέχονται από τη χώρα προορισμού εκτός Ε.Ε.. Οι επιστρεφόμενοι από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη μεταφέρονται στο κράτος μέλος

¹³⁹ Marin, L., «The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions», *European Public Law*, Issue 1, 26, 2020, pp. 157-180, σελ. 177-178.

¹⁴⁰ Άρθρο 50 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

που τις διοργανώνει. Τα συμμετέχοντα κράτη μέλη και ο οργανισμός διασφαλίζουν ότι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η αρχή της μη επαναπροώθησης και η αναλογική χρήση των μέσων διοικητικής κράτησης διασφαλίζονται καθ' όλη τη διάρκεια της επιχείρησης επιστροφής¹⁴¹.

2.4 Frontex και Ανθρώπινα Δικαιώματα

Είναι άξιο απορροίας το γεγονός ότι ο Frontex στον αρχικό του ιδρυτικό Κανονισμό δεν περιείχε κάποια πρόβλεψη για τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα. Η απάντηση ήρθε στον Κανονισμό 1168/2011 αναφορικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου όπου εμφανίστηκε κάποια προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων με αρκετές όμως ελλείψεις ως προς την εφαρμογή των πρακτικών τους. Στον παρόντα ισχύον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896 στα άρθρα 108 έως 111 υπάρχει πλέον η αναλυτική πολιτική του Οργανισμού για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Σύμφωνα με τον ίδιο η προσήλωση του στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, συμπεριλαμβανομένης και της Σύμβασης του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων και του Πρωτοκόλλου του 1967 αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο για την πολιτική του. Όλα τα παραπάνω ενσωματώνονται στους Κώδικες Δεοντολογίας του Frontex, στα Κοινά Βασικά Προγράμματα Σπουδών για τους συνοριοφύλακες και σε πιο εξειδικευμένες εκπαιδεύσεις, όπως μαθήματα σχεδιασμένα ειδικά για αξιωματικούς επιτήρησης θαλάσσιων ή χερσαίων συνόρων ή για αξιωματικούς - συνδέσμους αναγκαστικών επιστροφών. Αυτές οι πολιτικές και κατευθυντήριες γραμμές αυξάνουν την κατανόηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και επιτρέπουν στους αξιωματικούς να εντοπίζουν πιθανές παραβιάσεις¹⁴².

Πιο αναλυτικά στο άρθρο 108 γίνεται μνεία για το λεγόμενο **Συμβουλευτικό Φόρουμ (Consultative Forum)**. Το Συμβουλευτικό αυτό Φόρουμ ιδρύθηκε το 2012 και συγκεντρώνει βασικά ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, διεθνείς

¹⁴¹ Frontex, Returns and Reintegration, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-support/returns-and-reintegration/> (πρόσβαση στις 19-11-2022).

¹⁴² Frontex, Fundamental Rights at Frontex, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/> (πρόσβαση στις 20-11-2022).

οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών¹⁴³ για να συμβουλευεί τον Οργανισμό σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Προβλέπεται ότι ο Οργανισμός και το διοικητικό του συμβούλιο θα πρέπει να συμβουλευονται το φόρουμ σχετικά με τη στρατηγική για τα θεμελιώδη δικαιώματα, τη λειτουργία του μηχανισμού καταγγελιών, τους κώδικες δεοντολογίας, τα κοινά προγράμματα σπουδών και οποιοδήποτε άλλο θέμα θεμελιωδών δικαιωμάτων προκύπτει.

Κάτι πολύ σημαντικό και ταυτόχρονα θεμελιώδες είναι ότι παρέχεται στο φόρουμ έγκαιρη και αποτελεσματική πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μεταξύ άλλων με τη διευκόλυνση των επιτόπιων επισκέψεων στις δραστηριότητές του, καθώς και με την παρακολούθηση των συστάσεων του φόρουμ. Τούτο μπορεί και ενισχύει την διαφάνεια αλλά και ταυτόχρονα ισχυροποιεί τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου όσον αφορά της επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα¹⁴⁴.

Άλλη πτυχή της πολιτικής του Frontex αποτελεί ο **Αξιοματικός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRO)**¹⁴⁵. Έχει την εξουσιοδότηση να παρακολουθεί την υλοποίηση της πολιτικής για τα θεμελιώδη δικαιώματα από τον FRONTEX σύμφωνα με το Δίκαιο της Ε.Ε. και το Διεθνές Δίκαιο και να συμβουλευεί τον εκτελεστικό διευθυντή σε θέματα που σχετίζονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Κάτι που είναι καινοτόμο και ταυτόχρονα βαρύνουσας σημασίας είναι ότι ο FRO και το προσωπικό του Γραφείου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έχουν ανεξάρτητο ρόλο εντός του οργανισμού για να υποστηρίξουν το έργο του και να ενισχύσουν τον σεβασμό, την προστασία και την προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Προκειμένου να παρακολουθείται αποτελεσματικά η συμμόρφωση του Οργανισμού με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ο FRO μπορεί να διεξάγει έρευνες για οποιαδήποτε από τις δραστηριότητές του και να πραγματοποιεί τακτικές επιτόπιες επισκέψεις. Ο FRO προβαίνει σε σχετικές εκθέσεις σχετικά με οποιαδήποτε δραστηριότητα του Frontex τόσο σε πολιτικό και επιχειρησιακό επίπεδο όσο και σε σχέση με τη συνεργασία του οργανισμού με τους εταίρους, εντοπίζοντας ζητήματα που μπορεί να εγείρουν

¹⁴³ Για τη σύνθεση του Φόρουμ βλέπε αναλυτικές πληροφορίες στο <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/consultative-forum/members/a>

¹⁴⁴ Frontex, Consultative Forum, General, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/consultative-forum/general/> (πρόσβαση στις 20-11-2022).

¹⁴⁵ Άρθρο 109 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

διχογνωμίες όσον αφορά τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και πιθανές παραβιάσεις τους¹⁴⁶.

Επιπρόσθετα, ως προέκταση του FRO, προβλέπεται η τοποθέτηση **Παρατηρητών Θεμελιωδών Δικαιωμάτων**¹⁴⁷ στα επιχειρησιακά σημεία των εξωτερικών συνόρων. Αναπτύσσονται στο πεδίο για λογαριασμό του Υπεύθυνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, παρακολουθούν και αξιολογούν τη συμμόρφωση με τα θεμελιώδη δικαιώματα των δραστηριοτήτων του Frontex, παρέχουν συμβουλές, ενώ συμβάλλουν στην προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως μέρος της ευρωπαϊκής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων¹⁴⁸.

Τέλος, προς ενίσχυση των ανωτέρω έχει θεσπιστεί και λειτουργεί ο ονομαζόμενος **Μηχανισμός Παραπόνων (Complaint Mechanism)**¹⁴⁹ από τον Frontex. Ο Αξιωματικός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων διαχειρίζεται τον μηχανισμό αυτό και τις καταγγελίες που υποβάλλονται και είναι ο τρόπος με τον οποίο άτομα, τα οποία υπόκεινται σε παραβίαση των δικαιωμάτων τους από το προσωπικό του Frontex αλλά και από προσωπικό των εθνικών κρατών, υποβάλουν τα παράπονα τους για τις επιχειρήσεις που λαμβάνουν χώρα στα εξωτερικά σύνορα. Πολύ χρήσιμη κρίνεται η δυνατότητα που έχουν τα άτομα που υποβάλλουν τα παράπονα τους να χρησιμοποιούν έντυπα τα οποία είναι στη μητρική τους γλώσσα καθόσον ο Frontex προβλέπει έντυπα με γλώσσες από διάφορες περιοχές του πλανήτη¹⁵⁰. Τέλος, όλες οι καταγγελίες μετά την επεξεργασία τους από τον Αξιωματικό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κατόπιν διαβούλευσης με το Συμβουλευτικό Φόρουμ διαβιβάζονται στον Εκτελεστικό Διευθυντή και το Διοικητικό Συμβούλιο του Frontex¹⁵¹.

Συμπερασματικά, η ενσωμάτωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τον Frontex στην επιχειρησιακή του διαδικασία, ανέδειξε τις αρχές ανθρωπισμού μέσω της ασφάλειας στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Συνδέθηκε λοιπόν με το τρίπτυχο ανθρωπισμός, ανθρώπινα δικαιώματα και ασφάλεια. Με αυτόν τον τρόπο

¹⁴⁶ Frontex, Fundamental Rights Officer, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-officer/> (πρόσβαση στις 20-11-2022).

¹⁴⁷ Άρθρο 110 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

¹⁴⁸ Frontex, Fundamental Rights Officer, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-officer/> (πρόσβαση στις 20-11-2022).

¹⁴⁹ Άρθρο 111 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

¹⁵⁰ Frontex, Complaint Mechanism, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/> (πρόσβαση στις 20-11-2022).

¹⁵¹ Άρθρο 111 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896, παρ. 10.

επέτρεψε στον Frontex να λειτουργεί ως σημείο σύνδεσης μεταξύ των φορέων ασφάλειας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επιπρόσθετα, του επέτρεψε να θεωρείται η λύση σε μια ποικιλία αναδυόμενων κρίσεων, που κυμαίνονται από θανάτους στη θάλασσα μέχρι τον αυξημένο αριθμό αφίξεων μεταναστών, που οδηγούν σε επέκταση των καθηκόντων του. Τέλος τον κατέστησε ως παράγοντα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα εξωτερικά σύνορα¹⁵². Στον αντίποδα, εκφράζεται μεγάλη αμφιβολία για τις πρακτικές που ακολουθεί στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα εξωτερικά σύνορα από διάφορους σχετικούς παράγοντες.

2.5 Απόκλιση του Frontex από τις ευρωπαϊκές αξίες του ανθρωπισμού και των θεμελιωδών δικαιωμάτων;

Σαφέστατα ο τίτλος της παρούσας ενότητας είναι ρητορικός και ο ρόλος του υπαινικτικός. Στην παρούσα ενότητα θα αναδυθούν εκείνα τα γκρίζα σημεία που αφορούν τον Frontex όσον αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την προσήλωση του στις αξίες του Ανθρωπισμού στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του στις επιχειρήσεις που λαμβάνουν χώρα στα εξωτερικά σύνορα. Οι παρακάτω προβληματισμοί κατά την άποψη μου δεν μπορούν να αφήσουν εκτός κάδρου την Ε.Ε., καθόσον ο Frontex λογοδοτεί τόσο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όσο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁵³. Το ανωτέρω θέμα απασχολεί πολύ μεγάλη μερίδα της επιστημονικής κοινότητας σε ερευνητικό επίπεδο αλλά ταυτόχρονα συγκεντρώνει πολιτική σύγκρουση μεταξύ Ε.Ε., ΜΚΟ και κρατών μελών.

Ξεκινώντας, η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του 1948, η Σύμβαση της Γενεύης περί του καθεστώτος των προσφύγων του 1951, όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης το 1967 αποτελούν τους ακρογωνιαίους λίθους για τα ανθρώπινα δικαιώματα στην Ε.Ε. Σε ευρωπαϊκό και περιφερειακό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) επαναδιατυπώνει τη προσήλωση για την προστασία όλων των ατόμων που διατρέχουν κίνδυνο βασανιστηρίων ή απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση στις

¹⁵² Perkowski, N., «Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security», *Security Dialogue*, 49(6), 2018, pp 457–475, σελ 471.

¹⁵³ Άρθρο 6 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

χώρες καταγωγής τους και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι **νομικά δεσμευτικός για όλα τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ε.Ε.**, όπως και για τις επιχειρησιακές δράσεις των κρατών μελών της Ε.Ε. στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ε.Ε.

Όσον αφορά τις επιχειρήσεις στα θαλάσσια σύνορα αυτές θα πρέπει να γίνονται με βάση τον οικείο Κανονισμό¹⁵⁴ και οι δρώντες πρέπει να σέβονται πλήρως την αρχή της μη επαναπροώθησης και να παρέχουν αμελλητί βοήθεια σε κάθε κινδυνεύον άτομο σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης. Επιπρόσθετα, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο άρθρο 19 απαγορεύει ρητά τις συλλογικές απελάσεις. Η αναγκαστική επιστροφή μιας ομάδας ανθρώπων, μεταναστών εν προκειμένω, απαγορεύεται χωρίς πρώτα να πραγματοποιηθεί ειδική εξέταση και δεν είναι δυνατόν να αποφασίζεται με ενιαίο μέτρο η απέλαση όλων των προσώπων που έχουν την ιθαγένεια συγκεκριμένου κράτους¹⁵⁵. Επιπρόσθετα απαγορεύεται η απόθεση ή επαναπροώθηση, που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να επιστραφούν άτομα σε χώρες όπου θα διέτρεχαν κίνδυνο σοβαρών παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Έχοντας περιγράψει το νομικό πλαίσιο που καλύπτει το δίκαιο της Ε.Ε. σε σχέση με την παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης θα εξεταστούν τα ζητήματα του θολού Ευρωπαϊκού τοπίου της μετανάστευσης στα εξωτερικά σύνορα.

Οι επαναπροωθήσεις που παραβιάζουν την παραπάνω αρχή αναφέρονται από πολλές ΜΚΟ αλλά και από διάφορες ειδησεογραφικές πηγές οι οποίοι καταγγέλλουν παράνομες πρακτικές που λαμβάνουν χώρα στα εξωτερικά σύνορα όπως για παράδειγμα στο Αιγαίο Πέλαγος αλλά και στην Ουγγαρία. Ο ΟΗΕ μέσω της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες προβαίνει σε γραπτή ανακοίνωση¹⁵⁶ τον Αύγουστο του 2020 καλώντας την Ελλάδα να απέχει από

¹⁵⁴ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 656/2014 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ 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, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0656&from=EN> (πρόσβαση στις 04-11-2022).

¹⁵⁵ FRA, Προστασία σε περίπτωση απομάκρυνσης, απέλασης και έκδοσης, διαθέσιμο στο <https://fra.europa.eu/el/eu-charter/article/19-prostasia-se-periptosi-apomakrynsis-apelasis-kai-ekdosis> (πρόσβαση στις 28-11-2022).

¹⁵⁶ UNHCR concerned by pushback reports, calls for protection of refugees and asylum-seekers, διαθέσιμο στο <https://www.unhcr.org/gr/en/16207-unhcr-concerned-by-pushback-reports-calls-for-protection-of-refugees-and-asylum-seekers.html> (πρόσβαση στις 30-11-2022).

επαναπροωθήσεις μεταναστών στη θαλάσσια και χερσαία σύνορα της βάσει «...αξιόπιστων πηγών που επιβεβαιώνουν την άτυπη επιστροφή μεταναστών στην Τουρκία...»¹⁵⁷ ενώ σε νέα ανακοίνωση του τον Φεβρουάριο του 2022 εκφράζει τη βαθιά ανησυχία του για ανεπίσημες επιστροφές μεταναστών που συναντώνται σε 540 περιστατικά στην Ελλάδα αλλά και στην Νοτιοανατολική Ευρώπη με χρήση βίας και παραβίαση δικαιωμάτων μεταναστών¹⁵⁸. Στην σκιά πολλών αναφορών ΜΜΕ περί επαναπροωθήσεων μεταναστών από τις Ελληνικές Αρχές¹⁵⁹ ήρθε στο φως της δημοσιότητας στις 13 Οκτωβρίου 2022, η Έκθεση¹⁶⁰ του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) η οποία εν πολλοίς διαπιστώνει ότι προσωπικό του Frontex συμμετείχε σε επιχειρήσεις επαναπροωθήσεων μεταναστών στα εξωτερικά σύνορα με παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της παραβίασης της αρχής της μη επαναπροώθησης, χωρίς ωστόσο να κατονομάζονται όμως σε ποια μέρη συνέβησαν αυτά τα γεγονότα.

Συνεχίζοντας, πριν γνωστοποιηθεί πλήρως η ανωτέρω έκθεση ο Frontex εκδίδει ανακοίνωση¹⁶¹ με την οποία ενημερώνει την παραίτηση του Εκτελεστικού Διευθυντή της για το θέμα αυτό. Τούτη την ώρα που γράφεται η παρούσα εργασία έλαβε χώρα συνέντευξη τύπου¹⁶² της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ε.Ε. που αφορά την ανάδειξη νέου Εκτελεστικού Διευθυντή και οι υποψήφιοι απάντησαν σε ερωτήματα δημοσιογράφων σχετικά με τη λειτουργία του Frontex και την παραβίαση

¹⁵⁷ Ο.π.

¹⁵⁸ News Comment: UNHCR warns of increasing violence and human rights violations at European borders, This statement is attributed to UN High Commissioner for Refugees Filippo Grandi, διαθέσιμο στο <https://www.unhcr.org/news/press/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html> (πρόσβαση στις 01-12-2022).

¹⁵⁹ Greece: Systematic Pushbacks Continue by Sea and Land as MEPs Demand EU Action, Deaths Up Proportionate to Arrivals, Number of People in Reception System Reduced by Half – Mitarachi Still Not Satisfied, διαθέσιμο στο <https://ecre.org/greece-systematic-pushbacks-continue-by-sea-and-land-as-meps-demand-eu-action-deaths-up-proportionate-to-arrivals-number-of-people-in-reception-system-reduced-by-half-mitarachi-still-not/> (πρόσβαση στις 30-11-2022).

¹⁶⁰ Directorate A – Expenditure – Operations and Investigations Unit A1 – Internal Investigations, CASE No OC/2021/0451/A1, Olaf.03(2021)2108, διαθέσιμο στο <https://fragdenstaat.de/dokumente/233972-olaf-final-report-on-frontex/> (πρόσβαση στις 01-12-2022)

¹⁶¹ Frontex, Management Board conclusions from the extraordinary MB meeting of 28-29 April 2022, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/management-board-conclusions-from-the-extraordinary-mb-meeting-of-28-29-april-2022-nr08YV> (πρόσβαση στις 20-11-2022)

¹⁶² Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Multimedia Centre, διαθέσιμο στο https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/libe-committee-meeting_20221130-0900-COMMITTEE-LIBE (πρόσβαση στις 01-12-2022).

θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών. Η παρούσα αναπληρώτρια Εκτελεστική Διευθύντρια του Frontex απάντησε σχετικά για τα θέματα αυτά «... it is not a secret to the house or to the community... that we have lost trust in the agency... leading the agency in the darkest period of time... creating the fundamental right process... whatever it takes to respond because we have to be there...»¹⁶³ ενώ σε άλλο σημείο τονίζει την ανάγκη για διαφάνεια και πρόσβαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αλλά και των πολιτών της Ευρώπης στα εσωτερικά έγγραφα του Οργανισμού πρακτική που δεν ακολουθούνταν κατά το παρελθόν.

Σε μια βαθύτερη ανάλυση θα πρέπει να γίνει αναφορά καταρχάς στην εκπεφρασμένη πολιτική της Ε.Ε. όσον αφορά την στρατικοποίηση των εξωτερικών συνόρων. Φαίνεται πως υπάρχει πλέον μετατόπιση του βάρους στην στρατικοποίηση τους. Αυτό μπορεί να στηριχθεί με την επιχείρηση EUNAVFORMed Operation Sophia¹⁶⁴ το 2015, μια επιχείρηση με διακυβερνητικό πρόσημο θεσπισμένη από το Συμβούλιο Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) που υποστήριξε την επιχείρηση «Τρίτωνας»¹⁶⁵, με τη συμμετοχή του ΝΑΤΟ τόσο στην περιοχή της Ιταλίας όσο και στο Αιγαίο. Συνεπώς η μετατόπιση του βάρους στην στρατικοποίηση των συνόρων με τη συμμετοχή ευρωπαϊκής ναυτικής δύναμης και με τη συμμετοχή του ΝΑΤΟ το οποίο συνεχίζει να επικουρεί μέχρι και σήμερα στα εξωτερικά σύνορα σηματοδοτεί την μετάβαση στην στρατικοποιημένη πολιτική που αναφέρεται σε απειλές συμπεριλαμβανομένων και των βαρκών μεταναστών τα οποία θεωρούνται ως απειλή και τελικώς στην αποτροπή εισόδου τους¹⁶⁶. Έτσι λοιπόν η όποια απόφαση για είσοδο στο έδαφος της Ε.Ε. μεταναστών, από τις υπεύθυνες αρχές, συμπεριλαμβανομένου και του Frontex που πραγματοποιείται με την αρχή της μη επαναπροώθησης σχετίζεται με το εάν η τρίτη

¹⁶³ Ο.π. στυγμύοτυπο 09:56:20

¹⁶⁴ Η επιχείρηση UNAVFORMED Sophia αποτελεί μέρος ευρύτερης συνολικής απάντησης της ΕΕ στο μεταναστευτικό ζήτημα, η οποία επιδιώκει την ανάληψη συστηματικών προσπαθειών για τον εντοπισμό και τη κατάσχεση σκαφών που χρησιμοποιούνται ή υπάρχουν υπόνοιες ότι χρησιμοποιούνται από λαθρέμπορους ή διακινητές μεταναστών, προκειμένου να συμβάλει στις ευρύτερες προσπάθειες της ΕΕ να σταματήσει τον τρόπο δράσης της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων στη Νότια και Κεντρική Μεσόγειο και να αποτρέψει την περαιτέρω απώλεια ανθρώπινων ζωών στη θάλασσα.

¹⁶⁵ Περισσότερες πληροφορίες στο Frontex, Joint Operations Triton Italy, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes>

¹⁶⁶ Moreno-Lax, V., «The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The ‘Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection’ Paradigm», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56, 2018, pp 119– 140, σελ 127.

χώρα είναι ασφαλής ή όχι χωρίς πριν να εξετάζεται εξατομικευμένα η κατάσταση στην οποία βρίσκονται οι μετανάστες¹⁶⁷.

Σε μια προέκταση των ανωτέρω η απόφαση που αφορούσε την υπόθεση *Hirsi Jamaa* και λοιπών κατά Ιταλίας¹⁶⁸ με την καταδίκη της δεύτερης λόγω της επιστροφής μεταναστών στην Λιβύη, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αποφάνθηκε πέραν των άλλων ότι υπάρχει η απόλυτη απαγόρευση της επαναπροώθησης ακόμα και αν ένα σκάφος βρίσκεται σε διεθνή ύδατα καθόσον η μη επαναπροώθηση έχει εξωεδαφική εφαρμογή όπως άλλωστε και η πλειοψηφία των διατάξεων του διεθνούς δικαίου που αφορούν τα δικαιώματα του ανθρώπου. Ακόμα, πιο λεπτομερώς το δικαστήριο επεσήμανε ότι «το γεγονός ότι οι προσφεύγοντες δεν εξέφρασαν ρητά τη επιθυμία τους να ζητήσουν άσυλο, δεν απαλλάσσει την Ιταλία από την υποχρέωση να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις της υπό το άρθρο 3 ΕυρΣΔΑ»¹⁶⁹.

Όσον αφορά την άμεση ή έμμεση λογοδοσία που θα πρέπει να έχει ο Frontex σε περιπτώσεις παραβίασης της αρχής της μη επαναπροώθησης για την οποία κατηγορείται ότι συμμετείχε σε επιχειρήσεις στην Ελλάδα αλλά και στην Ουγγαρία, υποστηρίζεται ότι δεν προέβει στην εκπλήρωση των καθηκόντων του καθότι είχε ως θετικό καθήκον να αποτρέψει τις όποιες παραβιάσεις. Γνώριζε ή έπρεπε να γνωρίζει την παραβίαση, καθώς παρέχεται από αυτόν η προστασία όχι για όλες τις απειλές, αλλά ενάντια τουλάχιστον σε αξιόπιστες και προβλέψιμες απειλές. Αυτή την ανατροφοδότηση μπορεί να την λαμβάνει είτε μέσω αξιολογήσεων τρωτότητας στο πλαίσιο του μηχανισμού αξιολόγησης Schengen, μέσω αναφορών σοβαρών περιστατικών και μεμονωμένων καταγγελιών ή μέσω καλά τεκμηριωμένων αξιόπιστων ΜΚΟ και αναφορών μέσω μαζικής ενημέρωσης¹⁷⁰.

Πεδίο που χρήζει συζήτησης ως προς τις παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί αυτό των κοινών επιχειρήσεων του Frontex με τα κράτη μέλη. Φαίνεται ότι οι μεταρρυθμίσεις του Frontex με την πάροδο του χρόνου έχουν προσανατολιστεί στην επιθυμία των κρατών μελών να ενισχύσουν την προστασία

¹⁶⁷ Ο.π. σελ. 163

¹⁶⁸ Case of *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, διαθέσιμο στο [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:\[%22Hirsi%20Jamaa%22\],%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:[%22Hirsi%20Jamaa%22],%22itemid%22:[%22001-109231%22]}) (πρόσβαση στις 30-10-2022).

¹⁶⁹ Μαρούδα, Μ.-Ν. - Σαράντη, Β., *Προσφυγικό Δίκαιο, Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σελ 101.

¹⁷⁰ Gkliati, M., «The EU's Shifting Borders Reconsidered: Externalisation, Constitutionalisation, and Administrative Integration», *European Papers*, Rome, Vol. 7, Iss. 1, 2022, pp 171-193, σελ. 185.

των συνόρων, παρά στην τήρηση των προτύπων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Με την συμπερίληψη μηχανισμών προστασίας των δικαιωμάτων ο νομοθέτης προέβλεψε τη δέσμευση του Οργανισμού για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σύμφωνα με τις αρχές που κατοχυρώνονται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ωστόσο, στο στάδιο της εφαρμογής, παρατηρείται ασάφεια ως προς την εντολή και την λογοδοσία τόσο του Frontex όσο και των εθνικών αρχών. Με την απουσία της ξεκάθαρης εικόνας του ποιος λογοδοτεί σε περιπτώσεις παραβιάσεων επιτράπηκε η δημιουργία νομικά γκρίζων ζωνών όπου και οι δύο φορείς μπορούν να μεταθέσουν την ευθύνη για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ο ένας αντίστοιχα στο άλλο. Ενώ ο Frontex μεταθέτει συνεχώς τις ενέργειες επαναπροωθήσεων στα κράτη μέλη τελικώς κανείς δεν αναλαμβάνει οριζόντια τη νομική λογοδοσία¹⁷¹.

Η λογοδοσία και η διαφάνεια είναι δύο έννοιες που συγκεντρώνουν τόσο το ερευνητικό όσο και το επιστημονικό ενδιαφέρον. Όπως έχει ήδη προλεχθεί τα Συμβουλευτικό Φόρουμ όπως αναφέρει και το όνομά του λειτουργεί ως συμβουλευτικό όργανο. Η προβληματική κατάσταση δημιουργείται ακριβώς γύρω από αυτόν τον ορισμό. Η ίδρυση του ως συμβουλευτικό όργανο στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν μπορεί να υποκαταστήσει την έλλειψη νομικής λογοδοσίας του Frontex. Το φόρουμ δεν έχει ούτε την εντολή ούτε την ικανότητα να παρακολουθεί ή να αξιολογεί τη συμμόρφωση με τα θεμελιώδη δικαιώματα των δραστηριοτήτων του Frontex κατά την διάρκεια των επιχειρήσεων του. Αντίθετα, το Φόρουμ ασχολείται κυρίως με ζητήματα ελάσσονος σημασίας κυρίως στον τομέα παροχής συμβουλών. Οι ετήσιες εκθέσεις και οι συστάσεις του Φόρουμ είναι νομικά μη δεσμευτικές. Είναι προφανές ότι η έλλειψη ουσιαστικής επιρροής είναι εξαιρετικά προβληματική από πλευράς λογοδοσίας αν αναλογιστούμε και την σύνθεση που έχει το Φόρουμ όταν θα μπορούσε να υπάρχει ουσιαστική συνεργασία και απομάκρυνση των όποιων γκρίζων θεμάτων ανακύπτουν¹⁷².

¹⁷¹ Freudlsperger, C., Maricut-Akbik, A., & Migliorati, M., «Opening Pandora's Box? Joint Sovereignty and the Rise of EU Agencies with Operational Tasks», *Comparative Political Studies*, 55(12), 2022, pp 1983–2014, σελ 2001-2002.

¹⁷² Loschi, C., & Slominski, P., «Frontex's Consultative Forum and Fundamental Rights Protection: Enhancing Accountability Through Dialogue?» *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 7(1), 2022, pp 195–214, σελ 205.

Επιπρόσθετα, στα πλαίσια λογοδοσίας του Frontex στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή¹⁷³ σε σχετική ανακοίνωση του δεύτερου στο πλαίσιο αυτεπάγγελτης έρευνας προκειμένου να εξετάσει πώς ο Οργανισμός συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις του για τα θεμελιώδη δικαιώματα και διασφαλίζει τη λογοδοσία σε σχέση με τις νέες ενισχυμένες αρμοδιότητές του και συγκεκριμένα στις κοινές επιχειρήσεις εντόπισε ζητήματα στα οποία θα μπορούσε να κάνει βελτιώσεις, μεταξύ άλλων παρέχοντας μεγαλύτερη διαφάνεια, με σκοπό τη διασφάλιση μεγαλύτερης λογοδοσίας για τις δραστηριότητές του¹⁷⁴.

Σε σχέση με την διαφάνεια των επιχειρήσεων του Frontex και σε ποιο βαθμό μπορεί να υπάρχει πρόσβαση¹⁷⁵ σε έγγραφα του Οργανισμού παρατηρείται κριτική για το ζήτημα. Η διαφάνεια των επιχειρήσεων του και η πρόσβαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε έγγραφα στον φορέα στον οποίο κοινωνικά λογοδοτεί ο Frontex, δεν ακολουθεί την ανάλογη επιθυμία λογοδοσίας από αυτόν όπως παρατηρείται μέσω της στενής σχέσης που έχει με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η τακτική συμμετοχή του Εκτελεστικού Διευθυντή του Frontex σε ακροάσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμβάλλουν σε αυτή τη λειτουργία, αλλά ο έλεγχος του δεύτερου για τις δράσεις εξωτερικής συνεργασίας του Frontex είναι και παραμένει περιορισμένος¹⁷⁶. Προς επίρρωση των ανωτέρω και της ολοένα μειούμενης πρόσβασης των πολιτών στα έγγραφα του Frontex αποκαλυπτικά είναι τα στοιχεία μέσω των ετήσιων εκθέσεων που δημοσιεύθηκαν για το θέμα αυτό. Στις ετήσιες εκθέσεις του Οργανισμού (2012–2017), λιγότερες αιτήσεις λαμβάνουν πλήρη πρόσβαση κάθε χρόνο, με το ποσοστό αποδοχής να φτάνει μόλις στο 13,9% το 2017. Από το σύνολο των 108 αιτημάτων για την παραπάνω πενταετία, σχεδόν το 20%

¹⁷³ Ο Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής εργάζεται για την προαγωγή της χρηστής διοίκησης σε επίπεδο ΕΕ μέσω διερεύνησης αναφορών κακοδιοίκησης στο πλαίσιο των θεσμικών και λοιπών οργάνων της ΕΕ, ενώ προβαίνει επίσης σε προληπτική εξέταση ευρύτερων συστημικών ζητημάτων, περισσότερες πληροφορίες στο <https://www.ombudsman.europa.eu/el/home>

¹⁷⁴ How the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability in relation to its enhanced responsibilities, διαθέσιμο στο <https://www.ombudsman.europa.eu/el/case/en/58639> (πρόσβαση στις 01-12-2022).

¹⁷⁵ Frontex Management Board, ‘Decision No 25/2016 adopting practical arrangements regarding public access to the documents held by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (the “Agency”)’ (2016), διαθέσιμο στο https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_25_2016_on_adopting_practical_arrangements_regarding_PAD.pdf (πρόσβαση στις 25-11-2022).

¹⁷⁶ Marin, L., «The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions», *European Public Law*, Issue 1,26, 2020, pp. 157-180, σελ. 177 - 178.

έλαβε πλήρη άρνηση, το 5,9% απορρίφθηκε, ενώ το 60,2% έλαβε μόνο μερική πρόσβαση.¹⁷⁷ Επιπλέον, ο Frontex στις ετήσιες εκθέσεις του για το 2018 και το 2019 δεν κάνει καμία αναφορά για το θέμα αυτό με αποτέλεσμα να μην ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις του άρθρου 17 της Απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου του 2016 και το άρθρο 17 του κανονισμού 1049/2001 με τα οποία νομικά δεσμεύεται¹⁷⁸. Τέλος, σε μια συνολική παρατήρηση των ανωτέρω το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Οκτώβριο του 2022 προέβη σε μια πρωτόγνωρη και εντυπωσιακή κίνηση, η οποία αναφερόταν στη μη έγκριση του προϋπολογισμού του Frontex για το έτος 2020 και με ανακοίνωση του αναφέρει χαρακτηριστικά:

«Οι ευρωβουλευτές εκφράζουν βαθιά ανησυχία για τα πορίσματα της έρευνας και το μέγεθος των σοβαρών παραπτωμάτων και άλλων παρατυπιών που διαπίστωσε η Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης της Ε.Ε. (OLAF) υπό τη διαχείριση του προηγούμενου εκτελεστικού διευθυντή του Οργανισμού, ο οποίος παραιτήθηκε στις 28 Απριλίου 2022 μετά τη δημοσίευση της σχετικής αποκαλυπτικής έκθεσης. Ο Οργανισμός δεν προστάτευσε τα θεμελιώδη δικαιώματα των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο και, σύμφωνα με δημοσιεύματα των μέσων ενημέρωσης, συμμετείχε στις παράνομες επαναπροωθήσεις τουλάχιστον 957 προσφύγων από τον Μάρτιο του 2020 έως τον Σεπτέμβριο του 2021...»¹⁷⁹.

Συμπεράσματα

Σε ένα κόσμο με διαρκώς μεταβαλλόμενο σκηνικό όπου οι πόλεμοι γύρω από την Ευρώπη είναι πλέον γεγονός τα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης δοκιμάζονται. Αυτή η δοκιμασία αποτελεί πρόκληση για όλους τους άμεσα εμπλεκόμενους δρώντες. Η Ευρώπη από την δεκαετία του 1990 και έπειτα έχει κάνει

¹⁷⁷ Gkliati, M., & Kilpatrick, J., «Crying Wolf Too Many Times: The Impact of the Emergency Narrative on Transparency in FRONTEX Joint Operations», *Utrecht Law Review*, 17(4), 2021, pp 57–72, σελ. 65-66.

¹⁷⁸ Frontex Management Board, ‘Decision No 25/2016 adopting practical arrangements regarding public access to the documents held by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (the “Agency”)’ (2016), διαθέσιμο στο https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_25_2016_on_adopting_practical_arrangements_regarding_PAD.pdf (πρόσβαση στις 25-11-2022), Άρθρο 114 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896.

¹⁷⁹ Frontex: Το ΕΚ αρνείται να εγκρίνει τη διαχείριση του προϋπολογισμού του για το 2020, διαθέσιμο στο <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20221014IPR43210/frontex-to-ek-arneitai-na-egkrinei-ti-diacheirisi-tou-proupologismou-gia-to-2020> (πρόσβαση στις 03-12-2022).

σημαντικά βήματα σε νομοθετικό επίπεδο όσον αφορά τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και την προάσπιση της εσωτερικής ασφάλειας. Η προσπάθεια αυτή άλλοτε χαρακτηρίζεται από επιτυχημένες πολιτικές αλληλεγγύης και καταμερισμού της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και των μεγάλων όγκων μεταναστευτικών ροών και άλλοτε από αποτυχημένες προσπάθειες. Η μετανάστευση απαρτίζεται από παράγοντες που είναι αστάθμητοι, χαρακτηρίζοντας το θέμα αυτό πολλές φορές ως πολύπλοκο με τεράστιες δυσκολίες επί του πρακτέου που σε κάποιες περιπτώσεις οι πολιτικές αυτές χαρακτηρίζονται ατελέσφορες. Υπάρχει διχογνωμία εντός της Ευρωπαϊκής οικογένειας και συγκεκριμένα μεταξύ των νότιων και βόρειων κρατών της Ε.Ε. για τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου.

Πιο συγκεκριμένα παρατηρείται μια παύση από το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης και έπειτα στον τομέα αυτό και τη θέση των προγραμμάτων πλέον κατέχουν τα Σύμφωνα. Το τελευταίο Σύμφωνο για το άσυλο και τη μετανάστευση επιβεβαιώνει την άνιση κατανομή διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών μεταξύ των βορείων και νοτίων κρατών με τις πιέσεις που δέχονται τα δεύτερα, ως αποτέλεσμα της νοοτροπίας η οποία υφίσταται από το παρελθόν. Περιγράφεται για μια ακόμη φορά η εθελοντική συμμετοχή των υπολοίπων κρατών έναντι εκείνων που δέχονται τις αιτήσεις για την εξέταση αιτημάτων ασύλου και προτείνεται η εξέταση των αιτημάτων αυτών να γίνεται στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε όπου διενεργούνται οι έλεγχοι. Κατά την άποψη μου αυτή η πρόβλεψη συνιστά μια εξόχως προβληματική κατάσταση η οποία θα μεταθέσει και πάλι όλη τη πίεση στα κράτη πρώτης γραμμής που δέχονται ισχυρές μεταναστευτικές πιέσεις και μετατρέπουν τα σημεία εισόδου ως «αποθετήρια ανθρώπων» όπου θα αναμένουν έως ότου αποφανθούν οι αρμόδιες αρχές για την αποδοχή ή μη του αιτήματος εξέτασης ασύλου τους με ότι αυτό συνεπάγεται. Ακόμα πιο προβληματική κατάσταση αποτελεί και η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για τον έλεγχο των προσώπων που εισέρχονται και εξέρχονται σε ένα ευρωπαϊκό κράτος. Δηλαδή παρατηρείται μια οπισθοδρόμηση ως προς την κατάργηση των εσωτερικών ελέγχων, οι οποίοι εν τέλει επαναφέρονται.

Στην προσπάθεια ελέγχου των εξωτερικών συνόρων η Ε.Ε. σύστησε τον Frontex προκειμένου να διαχειριστεί αποτελεσματικά τα εξωτερικά σύνορα ώστε να συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία των κρατών της Ε.Ε. με στόχο την εξασφάλιση της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.. Οι αρμοδιότητες του στην αρχή ήταν περιορισμένες ωστόσο με την πάροδο του χρόνου

και μετά την προσφυγική κρίση του 2015 ο Frontex ενισχύθηκε με ένα τεράστιο εύρος αρμοδιοτήτων που τον ανάγουν πλέον σε βασικό και κορυφαίο δρώντα στην διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα. Ο Οργανισμός ενισχύθηκε με δικό του μόνιμο προσωπικό πλέον και με πρόβλεψη αυτός ο αριθμός να είναι αρκετά μεγάλος ως το 2027. Η ανάπτυξη συνεργασίας με τρίτες χώρες κατέχει εξέχουσα θέση ενώ οι αξιολογήσεις αναλύσεων κινδύνου και τρωτότητας μπορεί να λεχθεί ότι διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην διαμόρφωση πολιτικών για τη μετανάστευση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο, ρόλος ο οποίος δεν θα πρέπει να υποβαθμίζεται σε καμία των περιπτώσεων. Με τα παραπάνω δίδεται η ευκαιρία στην Ε.Ε. να ανταπεξέλθει καλύτερα από ότι στο παρελθόν στις μεταναστευτικές πιέσεις που πρόκειται να επηρεάσουν τα εξωτερικά σύνορα της, μέσω της καλύτερης προετοιμασίας που πρόκειται να δεχτούν τα εξωτερικά κράτη. Επιπρόσθετα η επιφόρτιση του Frontex με το καθήκον των επιχειρήσεων επιστροφών τρίτων χωρών τον καθιστά κύριο εκφραστή αυτής της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε.

Ο ρόλος της ανάπτυξης αξιωματικών σε τρίτες χώρες με τον οποίο έχει επιφορτιστεί ο Οργανισμός, κρίνεται κατά την άποψη μου πολύ σημαντικός και ιδιαίτερα θετικός. Με το καθήκον αυτό υπάρχει η δυνατότητα έγκυρης αντίδρασης από τον Οργανισμό τόσο με την προειδοποίηση του κράτους μέλους που πρόκειται να δεχτεί τις μεταναστευτικές ροές όσο και με την υπογραφή συμφωνίας με την τρίτη χώρα ώστε να πραγματοποιηθεί η διαχείριση του θέματος σε προγενέστερο χρόνο από την αναχώρηση των μεγάλων μεταναστών αποκομίζοντας έτσι θετικά αποτελέσματα για όλους.

Όμως, μέσω των δραστηριοτήτων του Frontex αναδύθηκαν παραβιάσεις όσον αφορά τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Υπάρχουν αναφορές από κορυφαίους προστάτες των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως είναι ο ΟΗΕ, ο οποίος αναφέρει παράνομες επαναπροωθήσεις στα εξωτερικά σύνορα από κάποια κράτη μέλη στα οποία την παρούσα φάση ο Frontex δραστηριοποιείται. Πολιτικό σεισμό για την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων από τον Frontex προκάλεσε και η δημοσιοποίηση της Έκθεσης του OLAF προκαλώντας ένα ντόμινο εξελίξεων στην πολιτική σκηνή της Ε.Ε. με την μη έγκριση του προϋπολογισμού του Frontex από τον Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκδίδοντας μια σκληρή ανακοίνωση κατά τη γνώμη μου που καυτηριάζει το θέμα των επαναπροωθήσεων συνδυαζόμενη με την παραίτηση του Εκτελεστικού Διευθυντή του Frontex υπό το γεγονός αυτό.

Το παραπάνω μπορεί να ξεπεραστεί με την ύπαρξη ανεξάρτητων παρατηρητών θεμελιωδών δικαιωμάτων οι οποίοι θα μπορούσαν να αντλούνται από έτερο Οργανισμό της Ε.Ε. όπως είναι ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αυτόν τον τρόπο μπορούν να υπερκεραστούν τα όποια εμπόδια καταγραφής περιστατικών σχετιζόμενα με παραβιάσεις που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα αφού το προσωπικό αυτό θα έχει ανεξάρτητο ρόλο και δεν θα υπάγεται στον Οργανισμό Frontex, αναδεικνύοντας καταυτόν τον τρόπο τον ρόλο έτερων κορυφαίων υπερασπιστών των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου που υφίστανται εντός της Ε.Ε.

Πεδίο προβληματισμού αποτελεί επιπρόσθετα η ύπαρξη ναυτικών δυνάμεων σε συνεργασία με τον Frontex υπό το πρίσμα αναχαίτισης και αποτροπής εισόδου στη βάση του αποτελεσματικού Ευρωπαϊκού ελέγχου της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων όταν αυτό πραγματοποιείται με όρους παραβίασης του διεθνούς δικαίου από τον Frontex όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα. Το ανωτέρω κατά την άποψη μου αποτελεί κυρίως πολιτικό ζήτημα το οποίο θα πρέπει να τακτοποιηθεί στο ανώτατο Ευρωπαϊκό πολιτικό επίπεδο. Επιπρόσθετα σε κοινές επιχειρήσεις του Frontex με τα κράτη είναι δύσκολο να εντοπιστεί ποιος φέρει την ευθύνη σε περίπτωση παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Πεποίθησή μου είναι ότι προκειμένου να συνεχίσει η Ευρώπη να αποτελεί θεματοφύλακα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, θα πρέπει να ενδυναμώσει τις πολιτικές που προστατεύουν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του FRO ώστε να βρίσκεται απαρέγκλιτα σε όλες τις επιχειρήσεις του Frontex με την ταυτόχρονη ενίσχυση του ρόλου του Συμβουλευτικού Φόρουμ όπου θα υπάρχει ουσιαστική συνεργασία με τους υπόλοιπους Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς και τα υπόλοιπα μέλη του Φόρουμ με ουσιαστικούς όρους διαφάνειας σε ζητήματα που χρήζουν ιδιαίτερης μεταχείρισης όπως είναι τα ανθρώπινα δικαιώματα. Επιπρόσθετα η ύπαρξη ανεξάρτητου οργάνου επίβλεψης διερεύνησης σχετικών καταγγελιών θα μπορούσε να ενισχύσει την αξιοπιστία του Οργανισμού στο ευρύ κοινό.

Καταληκτικά υποστηρίζω ότι ορθώς η Ε.Ε. έχει θεσπίσει έναν οργανισμό όπως τον Frontex ο οποίος έχει αναλάβει την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των μεταναστευτικών ροών υπό το πρίσμα ότι μπορεί να ελέγχεται απευθείας από την Ε.Ε. και ο έλεγχος αυτός θα μπορεί να είναι στοχευμένος και άμεσος εφόσον υπάρχει η πολιτική βούληση να υπάρχει ενιαία πολιτική σε αυτό το

θέμα. Η ανάγκη προκειμένου να εξασφαλιστεί η εσωτερική ασφάλεια στην Ευρώπη είναι αδήριτη αλλά εξίσου σημαντικός είναι και ο σεβασμός στα ανθρώπινα δικαιώματα από όλους όσους συμμετέχουν στην προστασία των εξωτερικών συνόρων. Συνεπώς φαντάζει αδιανόητη η διάλυση του Frontex σε καιρούς ιδιαίτερα δύσκολους που χαρακτηρίζονται από πολλές προκλήσεις τόσο σε γειτονικά κράτη όσο και στην εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

1. Ανάγνου, Μ., *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013), Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του: Τάμπερε - Χάγη - Στοκχόλμη*, Παπαζήση, Αθήνα, 2014.
2. Καψάλης, Α. - Λινάρδος-Ρυλμόν, Π., *Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα Μεταναστών*, 22 Μελέτες, Αθήνα, 2005.
3. Μαρούδα, Μ.-Ν. - Σαράντη, Β., *Προσφυγικό Δίκαιο, Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
4. Νικολακοπούλου Στεφάνου Η., Σακελλαριάδου Ζ., «Προς ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου», στο Περράκης *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης, Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.
5. Παπαγιάννης, Δ., *Ο Χώρος Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία και η Συνθήκη του Prum*, Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2008.
6. Περράκης, Στ., «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε.», στο Στεφάνου, Κ., Φατούρος, Α., Χριστοδουλίδης Θ., (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο*, τ. Α', Σιδέρης, Αθήνα, 2001.
7. Σαρρής, Ν., ΕΚΚΕ, Κείμενα εργασίας 2008/18, *Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο*, 2008, σελ. 17, διαθέσιμο στο https://www.ekke.gr/publication_files/thesmiko-plaisio-tis-metanasteusis-se-ethniko-kai-europaiko-epipedo.

Ξενόγλωσση

1. Bruycker, P, «The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been, Reforming the Common European Asylum System», *Nomos*, 2022.
2. Carrera, S., «Whose Pact? The cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum», *CEPS Policy Insight*, 2020, σελ. 2, διαθέσιμο στο <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/09/PI2020-22-New-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>.

3. Carrera, S., Guild, E., «The European Council’s Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020: Subverting the ‘Lisbonisation’ of Justice and Home Affairs?» *CEPS Essay*, No. 13, 14 July 2014.
4. Cornelisse, G., Reneman, M., «Border Procedures in the European Union: How the Pact Ignored the Compacts», *Laws*, Volume 11, Issue 3, 2022.
5. De Haas, H., «European Migrations: Dynamics, Drivers, and the Role of Policies», *EUR 29060 EN. Luxembourg: Publications office of the European Union*, 2018, p. 6 – 9, διαθέσιμο στο <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC109783>.
6. Fjørtoft, T.N., «More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis», *Regulation & Governance*, 16, 2022, pp 557-571.
7. Freudlsperger, C., Maricut-Akbik, A., & Migliorati, M., «Opening Pandora’s Box? Joint Sovereignty and the Rise of EU Agencies with Operational Tasks», *Comparative Political Studies*, 55(12), 2022, pp 1983–2014.
8. Gidds, A., «Reasoned ‘Balance’ in Europe’s Area of Freedom», *Security and Justice European Law Journal*, Vol. 17, No. 1, January 2011, pp. 121–137.
9. Gkliati, M., «The EU’s Shifting Borders Reconsidered: Externalisation, Constitutionalisation, and Administrative Integration», *European Papers*, Rome, Vol. 7, Iss. 1, 2022, pp 171-193.
10. Gkliati, M., & Kilpatrick, J., «Crying Wolf Too Many Times: The Impact of the Emergency Narrative on Transparency in FRONTEX Joint Operations», *Utrecht Law Review*, 17(4), 2021, pp 57–72.
11. Guild E., «Merging Security from the Two –Level Game: Inserting the Treaty of Prum into EU Law?», *CEPS Policy Brief*, no. 124, March 2007.
12. Guild E., Costello C., Garlick M., VMoreno-Lax V., «Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin», *CEPS*, No. 83, 2015, διαθέσιμο στο <https://www.ceps.eu/ceps-publications/enhancing-common-european-asylum-system-and-alternatives-dublin/>.
13. Hartwig, S., «Frontex: From Coordinating Controls to Combatting Crime», *EUCRIM*, 2020, pp 134–138.
14. Jeandesboz, J., et al., «The Commission’s Legislative Proposals on Smart Borders: Their Feasibility and Costs», Study, European Parliament, *Directorate General for Internal Policies*, 2013, PE 493.026.

15. Jorry, H., «Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?», *CEPS CHALLENGE Paper*, No. 6, 22 March 2007.
16. Keller, S., et all, «A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate, FRONTEX AGENCY: Which Guarantees for Human Rights?», March 2011, σελ. 45, διαθέσιμο στο <http://migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf>
17. Koppa, M., *The Evolution of the Common Security and Defence Policy Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2022.
18. Léonard, S., «EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices», *European Security*, 2010, pp 231-254.
19. Leonard, S., Kaunert, C., «The Securitisation of Migration in the European Union: Frontex and its Evolving Security Practices», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48:6, 2020, pp 1417-1429.
20. Léonard, S., Kaunert. C., *Refugees, Security and the European Union*, Abingdon:Routledge, 2019.
21. Loschi, C., & Slominski, P., «Frontex's Consultative Forum and Fundamental Rights Protection: Enhancing Accountability Through Dialogue?» *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 7(1), 2022, pp 195–214.
22. Marin, L., «Is Europe Turning into a ‘Technological Fortress’? Innovation and Technology for the Management of EU’s External Borders: Reflections on FRONTEX and EUROSUR’», στο Heldeweg, M.A. - Kica, E., *Regulating Technological Innovation: Legal and Economic Regulation of Technological Innovation*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 131-151.
23. Marin, L., «The Cooperation Between Frontex and Third Countries in Information Sharing: Practices, Law and Challenges in Externalizing Border Control Functions», *European Public Law*, Issue 1, 26, 2020, pp. 157-180, σελ. 177-178.
24. Mifsud Bonnici R.P., «Redefining the Relationship Between Security, Data Retention and Human Rights», στο Holz hacker, R., F., *Freedom, Security and*

- Justice in the European Union Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*, Springer, 2014, pp 49-74.
25. Moreno-Lax, V., «The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The ‘Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection’ Paradigm», *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56, 2018, pp 119– 140.
 26. Perkowski, N., «Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security», *Security Dialogue*, 49(6), 2018, pp 457–475, σελ 471.
 27. Pollak, J. & Slominski, P., «Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU’s External Borders», *West European Politics*, 32, 5, 2009, pp. 904-924.
 28. Ronald, L., Holzacker, P., L., *Freedom, Security and Justice in the European Union Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty*, Springer, 2014.
 29. Satoko, H., «The effect of Frontex's risk analysis», *European Politics and Society*, 17:2, 2017, pp 242-258.
 30. Satoko, H., «It is about more than just Training: The Effect of Frontex Border Guard Training», *Refugee Survey Quarterly*, Volume 31, Issue 4, December 2012, pp 158–177.
 31. Searle, M., Koff M., «Migration Security», στο Christiansen, T., Kirchner, E., Tan S.S., *The European Union’s Security Relations with Asian Partners*, Palgrave Macmillan, Spinger, 2021, pp 255-278.
 32. Schotel, B., «EU Operational Powers and Legal Protection: A Legal Theory Perspective», *German Law Journal*, 22, 2021, pp 625–649.
 33. Zaiotti, R., *Cultures of Border Control Schengen and the Evolution of European Frontiers*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 2011.

Λοιπά Κείμενα Τεκμηρίωσης – Ιστοσελίδες

1. Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 97/C 340/02 διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997M/TXT&from=EL>.
2. Απόφαση του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 2005, όσον αφορά τον καθορισμό της έδρας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της

- επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Απόφαση του Συμβουλίου 2005/358/EK, EEL114, 04.05.2005, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2005:114:FULL&from=en>.
3. Απόφαση 2008/616/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 23ης Ιουνίου 2008 , για την εφαρμογή της απόφασης 2008/615/ΔΕΥ σχετικά με την αναβάθμιση της διασυνοριακής συνεργασίας, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του διασυνοριακού εγκλήματος, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32008D0616>.
 4. Επίσημη Εφημερίδα 2010/C 115/01 της 4.5.2010, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί κα προστατεύει τους πολίτες, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/the-stockholm-programme.html>.
 5. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα 26-27/6/2014 EUCO 79/14, <http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2014/06/26-27/>.
 6. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα 15 Οκτωβρίου 2015, EUCO 26/15, <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2015/10/16-euco-conclusions/>.
 7. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες 23.09.2020, COM (2020) 609 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>.
 8. Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951 και Πρωτόκολλο για το Καθεστώς των Προσφύγων της 31ης Ιανουαρίου 1967, διαθέσιμο στο <https://www.unhcr.org/html/greek/pdf/refugeeconventionGRE.pdf>.
 9. Κανονισμός ΕΕ 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, διαθέσιμο στο <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=BG>.

10. Κεκτημένο του Σένγκεν - Σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 239 της 22/09/2000 σ. 0019 – 0062*, διαθέσιμο στο <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:el:HTML>.
11. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C287, Ανακοινώσεις και πληροφορίες, 16 Ιουλίου 2021, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:287:FULL&from=EL>.
12. 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, ΕΕ L 327 της 9.12.2017, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32017R2226>.
13. [12]Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1240 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Σεπτεμβρίου 2018, για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS) και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1077/2011, (ΕΕ) αριθ. 515/2014, (ΕΕ) 2016/399, (ΕΕ) 2016/1624 και (ΕΕ) 2017/2226, ΕΕ L 236 της 19.9.2018, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1240>.
14. Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1241, της 12ης Σεπτεμβρίου 2018, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/794 με σκοπό τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS) — εργασίες Ευρωπόλ, ΕΕ L 236 της 19.9.2018, σ. 72., διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32018R1240>.
15. Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1726 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τον Οργανισμό της

- Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (eu-LISA), και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 και της απόφασης 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011, ΕΕ L 295 της 21.11.2018, σ. 99, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2018:295:FULL&from=EN>.
16. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/1149 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 7ης Ιουλίου 2021 για τη θέσπιση του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1149&from=EL>.
17. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), ΕΕ L 77 23.3.2016, σ. 1, όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2017/458 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2017, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 όσον αφορά την ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα με χρήση οικείων βάσεων δεδομένων, ΕΕ L 74 της 18.3.2017, σ. 1., διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1576767163562&uri=CELEX:32016R0399>.
18. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C287, Ανακοινώσεις και πληροφορίες, 16 Ιουλίου 2021, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:287:FULL&from=EL>.
19. 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, ΕΕ L 327 της 9.12.2017, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32017R2226>.

20. Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1726 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (eu-LISA), και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 και της απόφασης 2007/533/ΔΕΥ του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011, ΕΕ L 295 της 21.11.2018, σ. 99, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2018:295:FULL&from=EN>.
21. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/1149 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 7ης Ιουλίου 2021 για τη θέσπιση του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1149&from=EL>.
22. COM(2020) 611 final ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611&from=EN>.
23. Κανονισμός 2007/2004 ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32004R2007>.
24. Κανονισμός ΕΚ 863/2007, για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32007R0863>.
25. Κανονισμός ΕΕ 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα, των

- κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32011R1168>.
26. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2016/1624 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>.
27. 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, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=el>.
28. ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΟΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/581 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 9ης Απριλίου 2021 σχετικά με τις εικόνες κατάστασης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR), διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0581&from=EL>.
29. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 656/2014 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 15ης Μαΐου 2014 περί κανόνων επιτήρησης 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, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0656&from=EN>.
30. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., διαθέσιμο στο https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf.
31. Council of the European Union, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09, Brussels, 2

- December 2009, διαθέσιμο στο <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17024-2009-INIT/en/pdf>.
32. COM(2020) 609 final 23-09-2020, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on a New Pact on Migration and Asylum, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>.
COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT, Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations, COM (2004) 401, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_en.pdf.
33. 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, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:612:FIN>.
34. United Nations Charter, διαθέσιμο στο <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>.
35. Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties 1978, διαθέσιμο στο https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_2_1978.pdf.
36. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 6898/10 ADD1 FRONT 22, COMIX 151 Commission Staff working document, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), Brussels, 1 March 2010, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-registersearch/results/?AllLanguagesSearch=False&OnlyPublicDocuments=False&DocumentNumber=6898%2F10&DocumentLanguage=EN>.

37. European Commission (2019) ‘Joint EU-U.S. Statement following the EU-U.S. Justice and Home Affairs Ministerial Meeting’. Statement 19/3322, διαθέσιμο στο [https://europa.eu/rapid/press-release STATEMENT-19-3322_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-3322_en.htm).
38. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration’, COM (2015) 240 Final, 13 May 2015. Brussels: European Commission, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>.
39. Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy , διαθέσιμο στο [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:\[%22Hirsi%20Jamaa%22\],%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:[%22Hirsi%20Jamaa%22],%22itemid%22:[%22001-109231%22]}).
40. Frontex, ‘European Border and Coast Guard Agency (Frontex) Involved in Search and Rescue Operation of Lesvos’. News Release, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/european-border-and-coastguard-agency-frontex-involved-in-search-and-rescue-operation-off-lesvos-Q3sC4e>.
41. *Frontex, Διοικητικό Συμβούλιο, διαθέσιμο στο* <https://frontex.europa.eu/el/skhetika-me-emas/dioiketiko-sumboulio/>.
42. Longest FRONTEX coordinated operation – HERA, the Canary Islands, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>.
43. Frontex Annual Report 2006, διαθέσιμο στο <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200801/20080111ATT18445/20080111ATT18445EN.pdf>.
44. Frontex, Other partners and projects, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/non-eu-countries/> (πρόσβαση στις 14-11-2022)
45. Frontex, Νομική Βάση και υποχρέωση λογοδοσίας, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/el/skhetika-me-emas/nomike-base-kai-upokhreose-logodosias/>.

46. Μόνιμο Σώμα Frontex, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/el/auto-poukanoume/monimo-soma/>.
47. Frontex Rolls Out its Own Patrol Cars in Operations'. News Release, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-rolls-out-its-own-patrol-cars-in-operations-Fiwwui>.
48. Frontex, Other Partners and Projects, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/international-organisations>.
49. Frontex, Situational awareness and monitoring, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-andmonitoring/information-management/>.
50. Frontex, Types of Operations, Rapid Interventions, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/rapid-interventions/>.
51. Frontex, Types of Operations, Search and Rescue, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/search-rescue/>.
52. Frontex, Κοινές επιχειρήσεις, Ο ρόλος του Frontex σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/el/auto-poukanoume/koines-epikheireseis/>.
53. Frontex, Main Operations, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations>.
54. Frontex, Building Capabilities, Strengthening the capacities of Member States, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-build/building-capabilities/trainings-at-frontex/>.
55. Frontex, Situational awareness and monitoring, Monitoring & Risk Analysis, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/operational-analysis/>.
56. Frontex, Situational awareness and monitoring, Strategic Analysis, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/strategic-analysis/>.
57. Frontex, Situational awareness and monitoring, Operational Analysis, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-andmonitoring/operational-analysis/>.

58. Frontex, Situational awareness and monitoring, Third Country Analysis, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/third-country-analysis/>.
59. Frontex, Κοινό μοντέλο Ολοκληρωμένης Ανάλυσης κινδύνου, διαθέσιμο στο https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/el_CIRAM_brochure_2013.pdf.
60. Frontex, Situational awareness and monitoring, CIRAM, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>.
61. Frontex, Situational awareness and monitoring, Vulnerability Assessment, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/vulnerability-assessment/>.
62. Frontex, Public Register Of Documents, διαθέσιμο στο <https://prd.frontex.europa.eu/?form-fields%5Bsearch%5D&form-fields%5Bdate-from%5D&form-fields%5Bdate-to%5D&form-fields%5Bdocument-category%5D%5B0>.
63. Frontex, Other Partners and Projects, Non-EU Countries, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/non-eu-countries/>.
64. Frontex, Returns and Reintegration, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/we-support/returns-and-reintegration/>.
65. Frontex, Fundamental Rights at Frontex, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/>.
66. Frontex, Consultative Forum, General, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/consultative-forum/general/>.
67. Frontex, Fundamental Rights Officer, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-officer/>.
68. Frontex, Complaint Mechanism, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/>.
69. Frontex, Management Board conclusions from the extraordinary MB meeting of 28-29 April 2022, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media->

[centre/management-board-updates/management-board-conclusions-from-the-extraordinary-mb-meeting-of-28-29-april-2022-nr08YV](https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/management-board-conclusions-from-the-extraordinary-mb-meeting-of-28-29-april-2022-nr08YV).

70. Frontex, Joint Operations Triton Italy, διαθέσιμο στο <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-triton-italy-ekKaes>.
71. Frontex Management Board, ‘Decision No 25/2016 adopting practical arrangements regarding public access to the documents held by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (the “Agency”)’ (2016), διαθέσιμο στο https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_25_2016_on_adopting_practical_arrangements_regarding_PAD.pdf.
72. Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, Δεδομένου ότι μεταξύ των χωρών Σένγκεν στην Ευρώπη δεν υπάρχουν εσωτερικά σύνορα, το SIS αντισταθμίζει τους συνοριακούς ελέγχους και αποτελεί το εργαλείο συνεργασίας για τις συνοριακές, μεταναστευτικές, αστυνομικές, τελωνειακές και δικαστικές αρχές της ΕΕ και των συνδεδεμένων χωρών Σένγκεν, διαθέσιμες πληροφορίες στο https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_el.
73. Visa Information System, Σύστημα για την πραγματοποίηση της κοινής πολιτικής της Ε.Ε. στον τομέα της Visa στα εξωτερικά σύνορα, διαθέσιμες πληροφορίες στο https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-information-system_el.
74. Η βάση δεδομένων Eurodac και οι στόχοι της, διαθέσιμες πληροφορίες στο https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:230105_1.
75. Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS), διαθέσιμες πληροφορίες στο <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2018/09/05/european-travel-information-and-authorisation-system-etias-council-adopts-regulation/>.
76. Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, διαθέσιμες πληροφορίες στο https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_el.
77. Visa Information System, Σύστημα για την πραγματοποίηση της κοινής πολιτικής της Ε.Ε. στον τομέα της Visa στα εξωτερικά σύνορα, διαθέσιμες

- πληροφορίες στο https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-information-system_el.
78. Flexible solidarity, Intergovernmentalism or differentiated integration: the way out of the current impasse, Visegrad Group, διαθέσιμο στο www.visegradgroup.eu/flexible-solidarity.
79. Dimitriadi, A., Looking for a bridge over troubled waters: The forthcoming New Pact for Migration and Asylum, Policy Brief 125/2020, ELIAMEP, διαθέσιμο στο <https://www.eliamep.gr/en/publication/%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%BB%CF%8D%CE%BF%CE%BD%CF%84%CE%B1%CF%82-%CF%84%CE%BF-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%B5%CE%AF%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%BF-%CE%BD%CE%AD%CE%BF-%CF%83%CF%8D%CE%BC%CF%86%CF%89%CE%BD%CE%BF/>.
80. Οδηγός Θετικές Εικόνες για το Εκπαιδευτικό – Ορισμοί, <http://www.redcross.org.uk/What-wedo/Teaching-resources/Teaching-packages/PositiveImages/~//media/BritishRedCross/Documents/What%20we%20do/Teaching%20resources/Teaching%20packages/Positive%20images/Greek/PDF/Definitions.pdf>.
81. Frontex: Το ΕΚ αρνείται να εγκρίνει τη διαχείριση του προϋπολογισμού του για το 2020, διαθέσιμο στο <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20221014IPR43210/frontex-to-ek-arneitai-na-egkrinei-ti-diacheirisi-tou-proupologismou-gia-to-2020>.
82. IOM (2016), IOM counts latest Mediterranean arrivals in 2016, διαθέσιμο στο <https://www.iom.int/news/iom-counts-latest-mediterranean-arrivals-2016>.
83. European Commission (2019) ‘Joint EU-U.S. Statement following the EU-U.S. Justice and Home Affairs Ministerial Meeting’. Statement 19/3322, διαθέσιμο στο https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-3322_en.html.
84. NATO (2016) ‘Joint Press Point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker’, Joint Press Point, διαθέσιμο στο http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129162.htm?selectedLocale=en.

85. FRA, Προστασία σε περίπτωση απομάκρυνσης, απέλασης και έκδοσης, διαθέσιμο στο <https://fra.europa.eu/el/eu-charter/article/19-prostasia-se-periptosi-apomakrynsis-apelasis-kai-ekdosis>.
86. UNHCR concerned by pushback reports, calls for protection of refugees and asylum-seekers, διαθέσιμο στο <https://www.unhcr.org/gr/en/16207-unhcr-concerned-by-pushback-reports-calls-for-protection-of-refugees-and-asylum-seekers.html>.
87. Greece: Systematic Pushbacks Continue by Sea and Land as MEPs Demand EU Action, Deaths Up Proportionate to Arrivals, Number of People in Reception System Reduced by Half – Mitarachi Still Not Satisfied, διαθέσιμο στο <https://ecre.org/greece-systematic-pushbacks-continue-by-sea-and-land-as-meps-demand-eu-action-deaths-up-proportionate-to-arrivals-number-of-people-in-reception-system-reduced-by-half-mitarachi-still-not/>.
88. Violent and illegal migrant pushbacks must end now, EU warns Greece, διαθέσιμο στο <https://www.euronews.com/my-europe/2022/07/04/violent-and-illegal-migrant-pushacks-must-end-now-eu-warns-greece>.
89. Directorate A – Expenditure – Operations and Investigations Unit A1 – Internal Investigations, CASE No OC/2021/0451/A1, Olaf.03(2021)2108, διαθέσιμο στο <https://fragdenstaat.de/dokumente/233972-olaf-final-report-on-frontex/>.
90. Keller. S. and others, A study conducted by Migreurop on the European External Borders Agency in view of the revision of its mandate, FRONTEX AGENCY: Which Guarantees for Human Rights? March 2011, διαθέσιμο στο <http://migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf>.
91. Ο Ευρωπαίος διαμεσολαβητής και τα καθήκοντα του, πληροφορίες στο <https://www.ombudsman.europa.eu/el/home>.
92. How the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability in relation to its enhanced responsibilities, διαθέσιμο στο <https://www.ombudsman.europa.eu/el/case/en/58639>.
93. News Comment: UNHCR warns of increasing violence and human rights violations at European borders, This statement is attributed to UN High Commissioner for Refugees Filippo Grandi, διαθέσιμο στο

<https://www.unhcr.org/news/press/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html>.

94. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Multimedia Centre, διαθέσιμο στο https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/libe-committee-meeting_20221130-0900-COMMITTEE-LIBE.

Διδακτορικές Διατριβές.

1. Sarantaki, A., M., (2019). *Frontex and the Evolution of European Border Control: A Cultural Approach*, Doctoral Thesis, Athens Panteion University, ανακτήθηκε από <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/46930>.