

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ & ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

ΤΜΗΜΑ Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματικές Σπουδές

**«Οι επιπτώσεις στη δράση του Frontex από την κατακερματισμένη
θεσμική επικοινωνία στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής
πολιτικής-The Effects on Frontex's Activities of Fragmented
Institutional Communication within the Framework of the European
Migration Policy»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Αγγελική Αναγνωστάκη

ΑΜ: 2124Μ016

Αθήνα, 2026

Τριμελής Επιτροπή

Μαρία – Ντανιέλλα Μαρούδα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα Καθηγήτρια)

Βασίλειος Χατζόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Παντελής Βατικιώτης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Αγγελική Αναγνωστάκη, 2026

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.

Περιεχόμενα

Περίληψη	5
Abstract	7
Α' ΜΕΡΟΣ: Ο Frontex στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο : Η θεσμική συγκρότηση και λειτουργία του Frontex.....	9
1.1. Ο Frontex ως θεσμικός δρών στο σύστημα ευρωπαϊκής διακυβέρνησης	9
1.2. Η θεσμική εξέλιξη του Frontex μέσα από το κανονιστικό του πλαίσιο	13
1.3. Η αποστολή και οι βασικές αρμοδιότητες του Frontex	16
1.4. Διοικητική δομή, εποπτεία και θεσμικός τρόπος λειτουργίας του Frontex.	19
Β' ΜΕΡΟΣ: Η παράλληλη εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και του Frontex ως θεσμικού μηχανισμού εφαρμογής.....	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο : Από την πολιτική φιλοδοξία στον κατακερματισμό: η εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής	23
2.1. Από την πολιτική φιλοδοξία στη θεσμική διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής (1990–2004).....	23
2.2. Συντονιστικός ρόλος και λειτουργική διεύρυνση του Frontex (2004–2014)	27
2.3. Η κρίση του 2015 και η αναδιάταξη του θεσμικού ρόλου του Frontex στη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	31
2.4. Ο κατακερματισμός της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής: εννοιολογική και θεσμική αποτίμηση	35
2.5. Ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας ως αντανάκλαση και μηχανισμός πολιτικής ασυνέχειας	40
Γ' ΜΕΡΟΣ: Κατακερματισμένη θεσμική επικοινωνία και επιπτώσεις στη θεσμική, επιχειρησιακή και πολιτική δράση του Frontex	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο : Οι επιπτώσεις του κατακερματισμού της θεσμικής επικοινωνίας στη δράση του Frontex.....	44
3.1. Θεσμικές και νομικές επιπτώσεις της κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας στη δράση του Frontex.....	45
3.2. Επιχειρησιακές επιπτώσεις της κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας στη δράση του Frontex	51
3.3. Πολιτικές και επικοινωνιακές επιπτώσεις της κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας στη νομιμοποίηση και τη δράση του Frontex	55
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο : Η περίπτωση των επαναπροωθήσεων (pushbacks) στο Αιγαίο: ένα εμπειρικό πεδίο εκδήλωσης του κατακερματισμού της θεσμικής επικοινωνίας ..	59

4.1. Εισαγωγή – Το Αιγαίο ως εμπειρικό case study της κατακερματισμένης ευρωπαϊκής διακυβέρνησης των συνόρων	59
4.2. Οι θεσμικές αφηγήσεις γύρω από τα pushbacks στο Αιγαίο: ένα μωσαϊκό ασύμβατων επικοινωνιακών και κανονιστικών λόγων.....	60
4.2.1. Η ελληνική κρατική θεσμική αφήγηση περί επαναπροωθήσεων: ασφάλεια, κυριαρχία και επιχειρησιακή αναγκαιότητα	61
4.2.2. Ο θεσμικός λόγος του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης: πολιτική στήριξη και θεσμική ουδετεροποίηση των επαναπροωθήσεων	64
4.2.3. Ο θεσμικός λόγος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: διαχειριστική ουδετερότητα και αποφυγή θεσμικής ρήξης.....	65
4.2.4. Ο θεσμικός λόγος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των μηχανισμών λογοδοσίας: πρώιμη ανάδειξη και τεκμηρίωση χωρίς άμεση επιβολή	66
4.3. Η εμπράγματη εκδήλωση του θεσμικού κατακερματισμού: η μετάφραση των ασύμβατων θεσμικών αφηγήσεων σε επιχειρησιακή πρακτική του Frontex στο Αιγαίο	67
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ^ο : Η υπόθεση WS and Others v Frontex (C-679/23 P) και η ευθύνη του Οργανισμού στο πλαίσιο των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής	72
5.1. Τα πραγματικά περιστατικά και η δικαστική διαδρομή της υπόθεσης.....	72
5.2. Η αιτιώδης συνάφεια στην εκτός συμβατικής ευθύνης της Ένωσης υπό το πρίσμα της αναιρετικής κρίσης του ΔΕΕ	74
5.3. Ο ρόλος του Frontex και η αναγνώριση αυτοτελών κανονιστικών υποχρεώσεων	76
5.4. Η απόφαση WS and Others v. Frontex (C-679/23 P) ως κανονιστική τομή στον θεσμικό κατακερματισμό της ευρωπαϊκής συνοριακής διακυβέρνησης ..	77
Συμπεράσματα	78
Πηγές- Βιβλιογραφία	83

Περίληψη

Η διαχείριση της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων αποτελεί ένα από τα πλέον σύνθετα και πολιτικά φορτισμένα πεδία της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Από τη δεκαετία του 1990 κι έπειτα, η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέπτυξε ένα εκτεταμένο κανονιστικό πλέγμα, επιδιώκοντας να συνδυάσει την ελεύθερη κυκλοφορία στο εσωτερικό της, την αποτελεσματική προστασία των εξωτερικών συνόρων και την κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η κανονιστική αυτή δυναμική, ωστόσο, δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη πολιτική και θεσμική ενοποίηση, με αποτέλεσμα τη διαμόρφωση ενός συστήματος αυξημένης κανονιστικής πυκνότητας, αλλά περιορισμένης συνοχής, το οποίο χαρακτηρίζεται από κατακερματισμένες αρμοδιότητες και πολυεπίπεδα σχήματα εφαρμογής.

Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) αναδείχθηκε σε κεντρικό θεσμικό και επιχειρησιακό δρώντα της ευρωπαϊκής συνοριακής διακυβέρνησης. Η σταδιακή ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του, ιδίως μετά το 2015, τον τοποθέτησε στο επίκεντρο της εφαρμογής της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, χωρίς όμως να επιλύσει τις υποκείμενες δομικές ασυνέχειες του πεδίου. Η συγκρότησή του ως ενδιάμεσου μηχανισμού εφαρμογής και συντονισμού μεταξύ ενωσιακού και εθνικού επιπέδου τον κατέστησαν ιδιαίτερα εκτεθειμένο στις εγγενείς αντιφάσεις της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής διακυβέρνησης και στις ασυμμετρίες κατανομής αρμοδιοτήτων και ευθύνης.

Η παρούσα εργασία προσεγγίζει τον Frontex όχι μόνο ως επιχειρησιακό οργανισμό, αλλά ως θεσμικό κόμβο μέσα από τον οποίο καθίστανται ορατές βαθύτερες δομικές ιδιότητες της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Κεντρικό αναλυτικό εργαλείο αποτελεί η έννοια του κατακερματισμού, με έμφαση στη διάσταση της θεσμικής επικοινωνίας. Υποστηρίζεται ότι η απουσία ενιαίου και συνεκτικού θεσμικού λόγου δεν συνιστά απλώς επικοινωνιακό έλλειμμα, αλλά λειτουργεί ως μηχανισμός διαχείρισης της πολιτικής ασυνέχειας, μεταφέροντας άλυτες αντιφάσεις στο επίπεδο της εφαρμογής, της λογοδοσίας και της επιχειρησιακής πρακτικής.

Αντικείμενο της ανάλυσης είναι η διερεύνηση του τρόπου με τον οποίο ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική επηρεάζει τη θεσμική συγκρότηση, τη νομική ευθύνη, τη δράση και τη δημόσια νομιμοποίηση του Frontex. Σκοπός της εργασίας είναι να καταδείξει ότι οι δυσλειτουργίες που παρατηρούνται στη δράση του Οργανισμού δεν αποτελούν μεμονωμένες επιχειρησιακές αστοχίες, αλλά συνδέονται δομικά με τον κατακερματισμένο χαρακτήρα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο αυτό, η εργασία οργανώνεται γύρω από το ακόλουθο κεντρικό ερευνητικό ερώτημα: πώς και σε ποιον βαθμό ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης επηρεάζει τη λειτουργία, τη δράση και τη λογοδοσία του Frontex; Η βασική υπόθεση εργασίας είναι ότι η θεσμική

επικοινωνία δεν λειτουργεί απλώς ως αντανάκλαση υφιστάμενων πολιτικών επιλογών, αλλά δρα και ως ενεργός μηχανισμός παραγωγής πολιτικής, νομικής και επιχειρησιακής ασυνέχειας.

Σε μεθοδολογικό επίπεδο, η εργασία υιοθετεί ποιοτική και διεπιστημονική προσέγγιση, συνδυάζοντας τη θεσμική και νομική ανάλυση του κανονιστικού πλαισίου και της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ανάλυση θεσμικού λόγου και εμπειρική μελέτη περίπτωσης. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στην περίπτωση των επαναπροωθήσεων στο Αιγαίο και στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση *WS and Others v. Frontex*, οι οποίες αξιοποιούνται ως εμπειρικά πεδία επαλήθευσης των θεωρητικών συμπερασμάτων.

Ως προς τη δομή της, η εργασία αναπτύσσεται σε τρία διακριτά μέρη. Το πρώτο εξετάζει τη θεσμική συγκρότηση και εξέλιξη του Frontex, το δεύτερο αναλύει τον κατακερματισμό της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και της θεσμικής επικοινωνίας και το τρίτο εστιάζει στις επιπτώσεις του κατακερματισμού αυτού στη δράση του Οργανισμού, τόσο σε θεωρητικό όσο και σε εμπειρικό επίπεδο.

Λέξεις-κλειδιά: Frontex, Κατακερματισμός, Θεσμική Επικοινωνία, Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική, Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, Επαναπροωθήσεις

Abstract

The management of migration and external borders constitutes one of the most complex and politically sensitive areas of European governance. Since the 1990s, the European Union has developed an extensive regulatory framework aimed at combining internal free movement, effective external border control and the protection of fundamental rights. This regulatory expansion, however, has not been accompanied by a corresponding level of political and institutional integration. As a result, a system has emerged that is characterized by high regulatory density but limited coherence, based on distributed competences and multi-level arrangements of implementation.

Within this context, the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) has emerged as a central institutional and operational actor in European border governance. The gradual expansion of its mandate, particularly after 2015, has placed the Agency at the core of the implementation of European migration policy, without resolving the underlying structural discontinuities of the field. Conceived as an intermediate mechanism of coordination and implementation between the EU and the national level, Frontex has become particularly exposed to the inherent tensions of European migration governance and to asymmetries in the allocation of competences and responsibility.

This thesis approaches Frontex not merely as an operational agency, but as an institutional node through which deeper structural features of European migration policy become visible. The central analytical concept employed is fragmentation, with particular emphasis on the dimension of institutional communication. It is argued that the absence of a unified and coherent institutional discourse does not constitute a simple communicative shortcoming, but rather operates as a mechanism for managing political discontinuity, displacing unresolved tensions to the levels of implementation, accountability and operational practice.

The object of the analysis is to examine how fragmentation in the institutional communication of European migration policy affects the institutional configuration, legal responsibility, operational action and public legitimacy of Frontex. The purpose of the thesis is to demonstrate that the dysfunctions observed in the Agency's activities do not represent isolated operational failures, but are structurally linked to the fragmented nature of European migration governance.

Against this background, the thesis is organized around the following central research question: how, and to what extent, does fragmentation in the institutional communication of the European Union influence the functioning, action, and accountability of Frontex? The main working hypothesis is that institutional communication operates not only as a reflection of existing policy choices, but also as an active mechanism in the production of political, legal and operational discontinuity.

Methodologically, the thesis adopts a qualitative and interdisciplinary approach, combining institutional and legal analysis of the regulatory framework and relevant case law of the Court of Justice of the European Union with institutional discourse analysis and an empirical case study. Particular emphasis is placed on the case of pushbacks in the Aegean Sea and on the case law of the Court of Justice of the European Union in *WS and Others v. Frontex*, which are employed as empirical sites for the validation of the theoretical findings.

In terms of structure, the thesis is divided into three main parts. The first examines the institutional formation and evolution of Frontex; the second analyses fragmentation in European migration policy and institutional communication; and the third focuses on the implications of this fragmentation for the Agency's action, at both theoretical and empirical levels.

Keywords: Frontex, Fragmentation, Institutional Communication, European Migration Policy, Multilevel Governance, Pushbacks

Α' ΜΕΡΟΣ: Ο Frontex στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: Η θεσμική συγκρότηση και λειτουργία του Frontex

1.1. Ο Frontex ως θεσμικός δρών στο σύστημα ευρωπαϊκής διακυβέρνησης

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, γνωστός ως Frontex, έχει εξελιχθεί σε έναν από τους πλέον κεντρικούς θεσμικούς δρώντες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της μετανάστευσης και της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Από την ίδρυσή του έως σήμερα, το εύρος της δράσης του και η θεσμική του βαρύτητα έχουν ενισχυθεί σημαντικά, γεγονός που αντανακλάται και στη συστηματική του παρουσία στον δημόσιο και πολιτικό λόγο.¹ Παρά την αυξημένη του προβολή όμως, ο ρόλος του δεν καθίσταται αυτόματα κατανοητός. Ο Frontex δεν εντάσσεται εύκολα στα παραδοσιακά σχήματα κατανομής αρμοδιοτήτων, καθώς δεν λειτουργεί ούτε ως αμιγώς τεχνικός φορέας εφαρμογής πολιτικής, ούτε ως πολιτικός θεσμός με αυτοτελή κανονιστική ή αποφασιστική εξουσία. Αντιθέτως, συγκροτείται ως μία ενδιάμεση θεσμική οντότητα, η οποία τοποθετείται στο σημείο τομής μεταξύ ενωσιακού και εθνικού επιπέδου, αποτυπώνοντας έναν χαρακτηριστικό θεσμικό συμβιβασμό ανάμεσα στη λογική της υπερεθνικής δράσης και τη διακυβερνητική διατήρηση της αρμοδιότητας.²

Η ιδιομορφία αυτή συνδέεται άμεσα με τον τρόπο, με τον οποίο οργανώνεται συνολικά η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ασκεί τις πολιτικές της αποκλειστικά μέσω των κεντρικών της θεσμών, αλλά στηρίζεται σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό, η χάραξη της πολιτικής, η εφαρμογή της και η επιχειρησιακή δράση κατανέμονται μεταξύ ενωσιακών και εθνικών φορέων, συχνά με επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και

¹ Sachseder, J., Stachowitsch, S., & Binder, C. (2022). Gender, race, and crisis-driven institutional growth: discourses of 'migration crisis' and the expansion of Frontex. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(19), 4670. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/1369183x.2022.2092461>, σελ. 4673

² Pollozek, S., & Passoth, J.-H. (2023). Provisional by design. Frontex data infrastructures and the Europeanization of migration and border control. *Science as Culture*, 32(3), 411. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/09505431.2023.2221304>, σελ. 426-427

ρόλους.³ Οι αποκεντρωμένοι ευρωπαϊκοί οργανισμοί αποκτούν, έτσι, ιδιαίτερη σημασία, καθώς λειτουργούν ως ενδιάμεσοι μηχανισμοί σύνδεσης των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Αναλαμβάνουν ρόλους συντονισμού, τεχνικής υποστήριξης και επιχειρησιακής ενίσχυσης, ιδίως σε τομείς όπου η πλήρης πολιτική ενοποίηση παραμένει περιορισμένη ή αποτελεί αντικείμενο διαρκούς διαπραγμάτευσης.⁴

Ο Frontex εντάσσεται ακριβώς σε αυτή τη θεσμική λογική. Πρόκειται για έναν Οργανισμό εφαρμογής και επιχειρησιακού συντονισμού, ο οποίος δεν διαμορφώνει αυτοτελώς πολιτική ούτε διαθέτει πρωτογενή κανονιστική αρμοδιότητα. Η αποστολή του επικεντρώνεται στην υλοποίηση και υποστήριξη πολιτικών αποφάσεων που λαμβάνονται σε άλλα επίπεδα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.⁵ Υπό αυτήν την έννοια, η θέση του στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης είναι κατεξοχήν διαμεσολαβητική, καθώς λειτουργεί ως σύνδεσμος ανάμεσα στις ευρωπαϊκές στρατηγικές κατευθύνσεις και στους εθνικούς μηχανισμούς εφαρμογής, μεταφράζοντας γενικούς πολιτικούς στόχους σε συγκεκριμένες επιχειρησιακές πρακτικές.⁶

Στο ίδιο θεσμικό πλαίσιο, ο Frontex δεν διαθέτει αυτοτελή εκτελεστική εξουσία με την έννοια της ανεξάρτητης άσκησης κρατικής ισχύος. Η λειτουργία του εξαρτάται δομικά από τη συμμετοχή, τη συναίνεση και τη συνδρομή των κρατών μελών, τόσο ως προς τη διάθεση ανθρώπινων και υλικών πόρων όσο και ως προς τη λήψη

³ Marin, L. (2011). Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border. *Journal of Contemporary European Research*, 7(4), 468. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.30950/jcer.v7i4.379>, σελ. 472

⁴ Egeberg, M., & Trondal, J. (2016). *Agencification of the European Union administration: Connecting the dots* (ARENA Working Paper No. 3/2016). ARENA Centre for European Studies, University of Oslo. Διαθέσιμο στο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2754716, σελ. 3

⁵ Rijpma, J. J. (2010). *Frontex: Successful blame shifting of the Member States?* (ARI 69/2010). Elcano Royal Institute. Διαθέσιμο στο: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/frontex-successful-blame-shifting-of-the-member-states/>, σελ.2

⁶ Pollak, J., & Slominski, P. (Eds.). (2021). *The role of EU agencies in the Eurozone and migration crisis: Impact and future challenges*. Palgrave Macmillan. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2>, σελ. 189

επιχειρησιακών αποφάσεων.⁷ Οι δραστηριότητές του αναπτύσσονται σε στενή συνεργασία με τις εθνικές αρμόδιες αρχές, ενώ η ευθύνη για την άσκηση δημόσιας εξουσίας παραμένει, κατά κύριο λόγο, σε εθνικό επίπεδο.⁸ Παράλληλα, ο Οργανισμός τελεί υπό την εποπτεία των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς ωστόσο να εντάσσεται σε ένα ενιαίο και ιεραρχικά συγκροτημένο σύστημα πολιτικής ευθύνης.⁹

Η θεσμική αυτή διαμόρφωση συνδέεται άρρηκτα με τις συνθήκες, υπό τις οποίες ιδρύθηκε ο Οργανισμός το 2004.¹⁰ Η δημιουργία του δεν συνιστούσε μία απλή τεχνική ή διοικητική καινοτομία,¹¹ αλλά αποτέλεσε το προϊόν μιας συνειδητής πολιτικής επιλογής, η οποία αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση των εντεινόμενων διασυνοριακών προκλήσεων που αναδύθηκαν στο πλαίσιο της αυξημένης κινητικότητας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της εδραίωσης του χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας.¹² Η κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων μετέβαλε ουσιαστικά τον ρόλο και τη σημασία των εξωτερικών συνόρων, τα οποία άρχισαν να αντιμετωπίζονται ως ζήτημα συλλογικού ενδιαφέροντος σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εξέλιξη αυτή, ωστόσο, δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη πολιτική βούληση για την πλήρη μεταφορά της σχετικής αρμοδιότητας στο ενωσιακό επίπεδο.¹³

Από την απόκλιση αυτή μεταξύ της λειτουργικής ευρωπαϊκής ενίσχυσης της συνοριακής διαχείρισης και της διατήρησης της πολιτικής αρμοδιότητας σε εθνικό επίπεδο προέκυψε ένα διαρθρωτικό θεσμικό κενό. Αντί της άμεσης πολιτικής ενοποίησης στον συγκεκριμένο τομέα, η ίδρυση ενός εξειδικευμένου οργανισμού αποτέλεσε μια ρεαλιστική θεσμική απάντηση στη διαχείριση της εν λόγω

⁷ ο.π. Pollak, J., & Slominski, σελ. 180

⁸ ο.π. Rijpma, σελ. 2

⁹ Kalkman, J. P. (2021). Frontex: A literature review. *International Migration*, 59(1), 164–181. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/imig.12729>, σελ. 170

¹⁰ Ο Οργανισμός ιδρύθηκε το 2004 με την ονομασία Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹¹ Leonard, S. (2009). The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy. *Journal of Contemporary European Research*, 5(3), 371–388. Διαθέσιμο στο: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/239/164>, σελ. 375-376

¹² ο.π. Pollak, J., & Slominski, σελ. 153

¹³ ο.π. Leonard, σελ. 377

ασυμμετρίας.¹⁴ Με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004,¹⁵ ο Frontex θεσμοθετήθηκε ως Οργανισμός επικουρικού χαρακτήρα, με αποστολή τον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας, την ανάλυση κινδύνου και την παροχή τεχνικής υποστήριξης προς τα κράτη μέλη.¹⁶

Η επιλογή αυτή δεν αντανακλούσε έλλειμμα πολιτικού σχεδιασμού, αλλά συνιστούσε αποτέλεσμα συνειδητής πολιτικής στάθμισης. Ο Frontex δεν συγκροτήθηκε ως ευρωπαϊκή συνοριακή αρχή με αυτοτελή εκτελεστική εξουσία, αλλά ως μηχανισμός ενίσχυσης της ευρωπαϊκής παρουσίας στον τομέα της συνοριακής διαχείρισης, χωρίς να ανατρέπεται ο θεμελιώδης καταμερισμός ευθυνών μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών.¹⁷ Στο ίδιο πνεύμα, η ένταξή του στη στρατηγική ανάπτυξης αποκεντρωμένων ευρωπαϊκών οργανισμών επέτρεψε την ενίσχυση της επιχειρησιακής ικανότητας της Ένωσης, περιορίζοντας ταυτόχρονα την άμεση πολιτική αντιπαράθεση γύρω από ζητήματα κυριαρχίας και κατανομής ευθύνης.¹⁸

Η θεσμική αυτή διαμόρφωση επηρέασε άμεσα τόσο τη μορφή όσο και τον τρόπο λειτουργίας του Οργανισμού. Ήδη από τη στιγμή της ίδρυσής του, η θεσμική συγκρότηση του Frontex ενσωμάτωσε μια δομική αμφισημία. Αφενός, σηματοδότησε τη θεσμοθέτηση μιας μόνιμης ευρωπαϊκής παρουσίας στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.¹⁹ Αφετέρου, η ίδια αυτή αρχιτεκτονική περιόρισε τον βαθμό αυτονομίας του Οργανισμού, καθώς η λειτουργία του εντάχθηκε σε ένα σύνθετο πλέγμα κατανεμημένων αρμοδιοτήτων, πολλαπλών κέντρων λήψης αποφάσεων και διαφοροποιημένων εθνικών προτεραιοτήτων.²⁰ Με

¹⁴ ο.π. Pollak, J., & Slominski, σελ. 45-46

¹⁵ Council of the European Union. (2004). *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*. *Official Journal of the European Union*, L 349, 1–11. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004R2007>

¹⁶ ο.π. Leonard, σελ. 371-372

¹⁷ ο.π. Rijpma, σελ. 2

¹⁸ ο.π. Pollak, J., & Slominski, σελ. 6-7

¹⁹ Ekelund, H. (2014). The establishment of FRONTEX: A new institutionalist approach. *Journal of European Integration*, 36(2), 99–116. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.809345>, σελ. 101

²⁰ ο.π. Pollozek, S., & Passoth, σελ. 426-427

τον τρόπο αυτό, η ευρωπαϊκή παρέμβαση ενισχύθηκε σε λειτουργικό επίπεδο, δεν συνοδεύτηκε όμως από αντίστοιχη ενοποίηση της πολιτικής ευθύνης. Η συνθήκη αυτή χάραξε εκ των προτέρων τα δομικά όρια μέσα στα οποία εξελίχθηκε ο ρόλος του Frontex, σε ένα πεδίο όπου η πολιτική ενοποίηση ήταν εξαρχής περιορισμένη.

1.2. Η θεσμική εξέλιξη του Frontex μέσα από το κανονιστικό του πλαίσιο

Η πορεία της θεσμικής εξέλιξης του Frontex αποτυπώνεται με ιδιαίτερη σαφήνεια στη διαδοχή των κανονιστικών πράξεων που ρυθμίζουν τη λειτουργία του από το 2004 κι έπειτα. Οι πράξεις αυτές δεν συνιστούν απλές τροποποιήσεις της νομικής του βάσης, αλλά αντανakλούν μια σταδιακή αναδιαμόρφωση του ρόλου του Οργανισμού, τόσο ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται, όσο και ως προς τα μέσα που δύναται να κινητοποιεί και τη θέση που καταλαμβάνει στο σύστημα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης των συνόρων.

Ο αρχικός Κανονισμός (ΕΚ) 2007/2004 προέβλεπε τη συγκρότηση ενός Οργανισμού με σαφώς περιορισμένη εντολή. Ο Frontex εξουσιοδοτήθηκε να συντονίζει κοινές επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα, να παρέχει τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα κράτη μέλη, να αναπτύσσει κοινά εκπαιδευτικά προγράμματα για συνοριοφύλακες και να εκπονεί αναλύσεις κινδύνου. Ο Κανονισμός δεν του παρείχε εξουσία επιβολής μέτρων, ούτε δυνατότητα αυτόνομης ανάπτυξης επιχειρήσεων χωρίς τη συναίνεση του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους. Η επιχειρησιακή του δραστηριότητα στηριζόταν πλήρως στην εθελοντική συνεισφορά προσωπικού και εξοπλισμού εκ μέρους των κρατών μελών, στοιχείο που ενίσχυε τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της λειτουργίας του και περιόριζε τη δυνατότητα άμεσης ευρωπαϊκής παρέμβασης στο πεδίο.²¹

²¹ Gandhi, S. (2024). Frontex as a hub for surveillance and data sharing: Challenges for data protection and privacy rights. *Computer Law & Security Review*, 53, 105963. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105963>, σελ. 2

Η πρώτη ουσιαστική αναπροσαρμογή του πλαισίου αυτού πραγματοποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1168/2011.²² Η συγκεκριμένη παρέμβαση διατήρησε τη βασική φιλοσοφία της επικουρικότητας, εισάγοντας, ωστόσο, στοχευμένες λειτουργικές βελτιώσεις. Ο Frontex απέκτησε αυξημένες αρμοδιότητες στη διαχείριση τεχνικού εξοπλισμού και μεγαλύτερη ευχέρεια στον επιχειρησιακό σχεδιασμό κοινών επιχειρήσεων. Παράλληλα, ενισχύθηκε ο ρόλος της ανάλυσης κινδύνου ως εργαλείου στρατηγικού προγραμματισμού, ενώ θεσπίστηκαν πιο σαφείς διαδικασίες συνεργασίας με τρίτες χώρες σε επιχειρησιακό επίπεδο. Οι μεταβολές αυτές στόχευαν πρωτίστως στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του Οργανισμού, χωρίς να αίρουν τον θεμελιώδη περιορισμό της απουσίας αυτοτελούς εκτελεστικής εξουσίας.²³

Στο ίδιο πλαίσιο, εντάσσονται και ειδικότερες ρυθμίσεις που επηρέασαν άμεσα τον τρόπο λειτουργίας του Frontex. Ο Κανονισμός (ΕΕ) 1052/2013,²⁴ με τον οποίο θεσπίστηκε το EUROSUR, εισήγαγε ένα ευρωπαϊκό σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών και επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων, αναθέτοντας στον Frontex κεντρικό συντονιστικό ρόλο.²⁵ Αντίστοιχα, ο Κανονισμός (ΕΕ) 656/2014²⁶ καθόρισε δεσμευτικούς κανόνες για την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων στο πλαίσιο

²² European Parliament & Council of the European Union. (2011). *Regulation (EU) No 1168/2011 of 25 October 2011 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*. *Official Journal of the European Union*, L 304, 1–17. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011R1168>

²³ Rijpma, J. J. (2016). *The proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or revolution in external border management?* (Study for the LIBE Committee of the European Parliament). European Parliament. Διαθέσιμο στο: <https://hdl.handle.net/1887/46425>, σελ. 11

²⁴ European Parliament & Council of the European Union. (2013). *Regulation (EU) No 1052/2013 of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)*. *Official Journal of the European Union*, L 295, 11–26. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1052>

²⁵ Zhong, Y., & Carrapico, H. (2024). *The development of Frontex: Integration through supranationalism*. *European Politics and Society*, 25(2), 233–248. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244384>, σελ. 238–239

²⁶ European Parliament & Council of the European Union. (2014). *Regulation (EU) No 656/2014 of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*. *Official Journal of the European Union*, L 189, 93–107. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0656>

επιχειρήσεων που τελούν υπό τον συντονισμό του Οργανισμού, ιδίως σε ζητήματα διάσωσης στη θάλασσα και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.²⁷ Οι παρεμβάσεις αυτές αύξησαν αισθητά την κανονιστική πυκνότητα της δράσης του Frontex, διατηρώντας, ωστόσο, τον ενδιάμεσο και διαμεσολαβητικό του χαρακτήρα.

Η πιο καθοριστική μεταβολή στη θεσμική φυσιογνωμία του Οργανισμού συντελέστηκε με την υιοθέτηση του Κανονισμού 2016/1624,²⁸ μέσω του οποίου ο Frontex μετεξελίχθηκε σε Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Η μεταρρύθμιση αυτή αποτύπωσε μία ποιοτική αναβάθμιση της ευρωπαϊκής παρουσίας στον τομέα της συνοριακής διαχείρισης, καθώς συνοδεύτηκε από διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Οργανισμού, από τη θέσπιση μηχανισμών ταχείας επέμβασης και από την ενίσχυση του ρόλου του στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των εθνικών συστημάτων φύλαξης συνόρων. Παρά τη σαφή αυτή ενίσχυση, η πρωταρχική ευθύνη των κρατών μελών για τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων διατηρήθηκε ρητά, επιβεβαιώνοντας τη συνέχιση της λογικής της κατανεμημένης ευθύνης.²⁹

Η πορεία αυτή εδραιώθηκε και διευρύνθηκε περαιτέρω με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896,³⁰ ο οποίος αποτελεί τη σημερινή νομική βάση λειτουργίας του Frontex. Το νέο πλαίσιο προχώρησε σε συνολική ανασύνθεση και αναδιατύπωση των

²⁷ Carrera, S., & den Hertog, L. (2016). *A European Border and Coast Guard: What's in a name?* (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88). Centre for European Policy Studies. Διαθέσιμο στο: <https://ssrn.com/abstract=2745230>, σελ. 14-15

²⁸ European Parliament & Council of the European Union. (2016). *Regulation (EU) 2016/1624 of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC*. *Official Journal of the European Union*, L 251, 1–76. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R1624>

²⁹ Uygun, A. G. (2023). Externalization of the European Union's migration policies: Frontex's cooperation with non-European Union countries. In *The European Union in the twenty-first century* (pp. 113–125). Emerald Publishing. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1108/978-1-80382-537-320231008>, σελ. 117-118

³⁰ European Parliament & Council of the European Union. (2019). *Regulation (EU) 2019/1896 of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624*. *Official Journal of the European Union*, L 295, 1–131. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>

κανόνων που διέπουν τη δράση του Οργανισμού, εισάγοντας, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία μόνιμου σώματος συνοριοφυλάκων και ακτοφυλάκων με σταδιακά αυξανόμενη επιχειρησιακή ικανότητα. Παράλληλα, ενίσχυσε τις αρμοδιότητες του Οργανισμού σε κρίσιμους τομείς, όπως οι επιχειρήσεις επιστροφών, η συνεργασία με τρίτες χώρες και η ανταλλαγή επιχειρησιακών δεδομένων. Με τον τρόπο αυτό, ο Frontex απέκτησε ευρύτερη επιχειρησιακή εμβέλεια, χωρίς να μετατραπεί σε φορέα πλήρους πολιτικής ή νομικής αυτονομίας.³¹

Σε συνολικό επίπεδο, η εξέταση των βασικών κανονιστικών παρεμβάσεων αναδεικνύει μια διαδικασία σταδιακής και σωρευτικής ενίσχυσης των μέσων και των αρμοδιοτήτων του Frontex, χωρίς ανατροπή της θεμελιώδους αρχής της κατανομημένης ευθύνης. Το κανονιστικό πλαίσιο επέτρεψε στον Οργανισμό να καταλαμβάνει ολοένα και πιο κεντρική θέση στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, ενώ ο πολιτικός έλεγχος εξακολούθησε να ασκείται πρωτίστως από τα κράτη μέλη. Η θεσμική αυτή εξέλιξη αποτελεί το αναγκαίο υπόβαθρο για την κατανόηση της αποστολής και των βασικών αρμοδιοτήτων του Frontex, η ανάλυση των οποίων ακολουθεί στην επόμενη ενότητα.

1.3. Η αποστολή και οι βασικές αρμοδιότητες του Frontex

Η αποστολή και οι βασικές αρμοδιότητες του Frontex αποτυπώνονται με σαφή και αναλυτικό τρόπο στο κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του και, ιδίως, στον ισχύοντα Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896. Η αποστολή του Οργανισμού δεν διατυπώνεται ως γενική πολιτική διακήρυξη, αλλά προσδιορίζεται μέσα από ένα σύνολο συγκεκριμένων λειτουργικών καθηκόντων, τα οποία αποσκοπούν κυρίως στην επιχειρησιακή στήριξη και τον συντονισμό της δράσης των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³²

³¹ Ο.π. Pollak, J., & Slominski, σελ. 11

³² Meißner, V. (2020). *The European Border and Coast Guard Agency Frontex after the migration crisis: Towards a "superagency"?* In J. Pollak & P. Slominski (Eds.), *The role of EU agencies in the Eurozone and migration crisis: Impact and future challenges*. Palgrave Macmillan. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2>, σελ. 220-221

Στον πυρήνα της αποστολής του Frontex βρίσκεται η συμβολή στη διασφάλιση της αποτελεσματικής και συνεκτικής φύλαξης των εξωτερικών συνόρων, κατά τρόπο που να καθίσταται δυνατή η απρόσκοπτη λειτουργία του χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Ένωσης. Ο Οργανισμός καλείται να υποστηρίζει τα κράτη μέλη στην πρόληψη και την αντιμετώπιση παράτυπων διελεύσεων, στη διαχείριση μεταναστευτικών πιέσεων και στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου συνοριακού ελέγχου, χωρίς να υποκαθιστά τις εθνικές αρμόδιες αρχές.³³ Η αποστολή αυτή ενσωματώνει εξαρχής την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία η πρωταρχική ευθύνη για τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων εξακολουθεί να ανήκει στα κράτη μέλη.

Κομβικό ρόλο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Frontex διαδραματίζει ο συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Ο Οργανισμός αναλαμβάνει τον σχεδιασμό, την οργάνωση και τον συντονισμό κοινών επιχειρήσεων και ταχέων επεμβάσεων σε χερσαία, θαλάσσια και εναέρια σύνορα, κατόπιν αιτήματος ή με τη συναίνεση του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους. Στο πλαίσιο αυτό, καταρτίζει επιχειρησιακά σχέδια, στα οποία καθορίζονται οι στόχοι της επιχείρησης, οι κανόνες εμπλοκής, οι αρμοδιότητες των συμμετεχόντων φορέων και οι όροι συνεργασίας. Παρά τον ενισχυμένο ρόλο του στον επιχειρησιακό σχεδιασμό, η εφαρμογή των μέτρων και η άσκηση δημόσιας εξουσίας στο πεδίο εξακολουθούν να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.³⁴

Ιδιαίτερη βαρύτητα στο πλαίσιο της αποστολής του Οργανισμού έχει η ανάλυση κινδύνου. Ο Frontex είναι αρμόδιος για τη συλλογή, επεξεργασία και αξιολόγηση πληροφοριών που αφορούν τις μεταναστευτικές ροές, τις διαδρομές παράτυπης διέλευσης, τις μεθόδους διακίνησης και τις αναδυόμενες απειλές στα εξωτερικά σύνορα. Οι αναλύσεις αυτές λειτουργούν ως εργαλείο στήριξης του επιχειρησιακού και στρατηγικού σχεδιασμού, συμβάλλοντας στην κατανομή πόρων και στον προσδιορισμό προτεραιοτήτων τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

³³ European Border and Coast Guard Agency (Frontex). (n.d.). *Tasks & mission*. Διαθέσιμο στο: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>

³⁴ ο.π. Ekelund, σελ. 101

Παρά την σημασία τους για τον σχεδιασμό, οι εκτιμήσεις κινδύνου διατηρούν καθαρά συμβουλευτικό χαρακτήρα και δεν συνιστούν δεσμευτικές πολιτικές αποφάσεις.³⁵

Στις αρμοδιότητες του Frontex περιλαμβάνεται, επίσης, η υποστήριξη των κρατών μελών στον τομέα των επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών. Ο Οργανισμός δύναται να συντονίζει και να οργανώνει κοινές επιχειρήσεις επιστροφής, να παρέχει τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια και να συνδράμει τις εθνικές αρχές κατά την προετοιμασία και την υλοποίηση των σχετικών διαδικασιών. Και σε αυτό το πεδίο, η αρμοδιότητα λήψης δεσμευτικών αποφάσεων παραμένει σε εθνικό επίπεδο, καθώς η έκδοση αποφάσεων επιστροφής και η νομική ευθύνη για την εκτέλεσή τους δεν μεταβιβάζονται στον Οργανισμό.

Πέραν των επιχειρησιακών του αρμοδιοτήτων, ο Frontex αναλαμβάνει ουσιαστικό ρόλο στον τομέα της εκπαίδευσης και της ενίσχυσης των ικανοτήτων των εθνικών συνοριακών αρχών. Στο πλαίσιο αυτό, αναπτύσσει κοινά εκπαιδευτικά πρότυπα, προγράμματα κατάρτισης και εργαλεία αξιολόγησης, με στόχο την προοδευτική σύγκλιση των επαγγελματικών πρακτικών και την ενδυνάμωση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Η εκπαιδευτική αυτή δραστηριότητα λειτουργεί συμπληρωματικά προς τα εθνικά συστήματα, προάγοντας τη συνεργασία και τη σύγκλιση πρακτικών, ενώ η οργανωτική αυτονομία των κρατών μελών παραμένει ακέραιη.

Σημαντική πτυχή της αποστολής του Οργανισμού αποτελεί, επίσης, η συνεργασία με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, ιδίως σε ζητήματα συνοριακής διαχείρισης και καταπολέμησης της διασυνοριακής εγκληματικότητας. Η συνεργασία αυτή πραγματοποιείται εντός των ορίων που θέτει το ενωσιακό δίκαιο και οι σχετικές διεθνείς συμφωνίες και στοχεύει, μεταξύ άλλων, στην πρόληψη και

³⁵ ο.π., Sachseder, Stachowitsch & Binder, σελ. 4677

τη διαχείριση μεταναστευτικών ροών πριν από την άφιξή τους στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.³⁶

Συνολικά, το εύρος των αρμοδιοτήτων του Frontex σκιαγραφεί με σαφήνεια τη θεσμική του ταυτότητα ως Οργανισμού επιχειρησιακού συντονισμού και τεχνικής υποστήριξης. Παρά τη διευρυμένη λειτουργική του παρουσία και την εντατική εμπλοκή του στο πεδίο, η πολιτική και νομική ευθύνη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων δεν συγκεντρώνεται στον Οργανισμό. Η αποστολή του ενισχύει την ευρωπαϊκή δράση, διατηρώντας ταυτόχρονα την κατανεμημένη κυριότητα της πολιτικής στον συγκεκριμένο τομέα.³⁷

Η κατανόηση της αποστολής και των βασικών αρμοδιοτήτων του Frontex συνιστά κρίσιμο προαπαιτούμενο για την ανάλυση που ακολουθεί, καθώς καθιστά δυνατή την αποτίμηση του τρόπου με τον οποίο οι κανονιστικές προβλέψεις μετασχηματίζονται σε οργανωτικές δομές, μηχανισμούς εποπτείας και πρακτικές λειτουργίας. Στη βάση αυτή, στην επόμενη ενότητα θα εξεταστεί αναλυτικά η διοικητική δομή του Οργανισμού, το καθεστώς εποπτείας που τον διέπει και ο τρόπος με τον οποίο η θεσμικά προσδιορισμένη αποστολή του υλοποιείται στην πράξη.

1.4. Διοικητική δομή, εποπτεία και θεσμικός τρόπος λειτουργίας του Frontex

Η διοικητική και οργανωτική διάρθρωση του Frontex παρέχει μία σαφή εικόνα της θεσμικής του θέσης στο σύνθετο σύστημα ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Ο Οργανισμός λειτουργεί ως αποκεντρωμένος ευρωπαϊκός φορέας με νομική προσωπικότητα και διοικητική αυτοτέλεια ως προς την εσωτερική του οργάνωση, ενώ ταυτόχρονα εντάσσεται σε καθεστώς στενής θεσμικής εποπτείας και κατανεμημένης ευθύνης. Η δομή του έχει σχεδιαστεί ώστε να διασφαλίζει, αφενός, τη συμμετοχή των κρατών μελών στη λήψη καίριων αποφάσεων και, αφετέρου, τον έλεγχο της δράσης του από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

³⁶ European Court of Auditors. (2023). *Migration policy and the EU* (ECA Journal, No. 2/2023). Διαθέσιμο στο: <https://www.eca.europa.eu/en/publications/journal-2023-02>, σελ. 71

³⁷ Marin, L. (2024). Frontex at the epicentre of a rule of law crisis at the external borders of the EU. *European Law Journal*, 30(1–2), 1–18. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/eulj.12505>, σελ. 8

Κεντρικό ρόλο στη διοικητική του οργάνωση διαδραματίζει το Διοικητικό Συμβούλιο, το οποίο καθορίζει τον στρατηγικό προσανατολισμό και ασκεί τη γενική εποπτεία του Οργανισμού. Στις αρμοδιότητές του, περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η έγκριση του προγράμματος εργασίας, του προϋπολογισμού, της οργανωτικής διάρθρωσης και των βασικών κατευθύνσεων δράσης. Η σύνθεσή του αντικατοπτρίζει στην πράξη την αρχή της κατανεμημένης κυριότητας, καθώς σε αυτό συμμετέχουν εκπρόσωποι των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, επιτρέποντας τη συνύπαρξη εθνικών προτεραιοτήτων και ενωσιακών στρατηγικών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μέσω του Διοικητικού Συμβουλίου, η λειτουργία του Frontex εντάσσεται σε ένα συλλογικό πλαίσιο ελέγχου, το οποίο περιορίζει την ανάπτυξη αυτόνομης πολιτικής βούλησης.³⁸

Την εκτελεστική διοίκηση ασκεί ο Εκτελεστικός Διευθυντής, ο οποίος είναι αρμόδιος για την καθημερινή λειτουργία του Οργανισμού, την υλοποίηση των αποφάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου και τον επιχειρησιακό σχεδιασμό. Παρά τη βαρύτητα της θέσης του, ο Εκτελεστικός Διευθυντής δεν δρα ως ανεξάρτητος πολιτικός παράγοντας, αλλά ως διοικητικός επικεφαλής με σαφώς οριοθετημένες αρμοδιότητες και αυξημένες υποχρεώσεις λογοδοσίας. Η δράση του τελεί υπό την συνεχή εποπτεία του Διοικητικού Συμβουλίου και κινείται εντός ενός πλαισίου θεσμικών περιορισμών που αποσκοπούν στη διασφάλιση της συμμόρφωσης του Οργανισμού με το ενωσιακό δίκαιο και τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις της Ένωσης.³⁹

Η εσωτερική οργανωτική δομή του Frontex αναπτύσσεται σε επιμέρους διευθύνσεις και μονάδες, οι οποίες καλύπτουν το σύνολο των αρμοδιοτήτων του, όπως ο επιχειρησιακός συντονισμός, η ανάλυση κινδύνου, η εκπαίδευση, η

³⁸ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, Articles 99, 100, *Official Journal of the European Union* L 295, pp. 1–131. Βλ. επίσης, ο.π. Pollak, J., & Slominski, σελ. 157-158

³⁹ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, Articles 107 and 109, *Official Journal of the European Union* L 295, pp. 1–131.

διαχείριση επιστροφών και η διοικητική υποστήριξη.⁴⁰ Η διάρθρωση αυτή εξυπηρετεί τη λειτουργική εξειδίκευση και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, χωρίς να συγκροτεί ανεξάρτητες ιεραρχικές αλυσίδες εξουσίας αντίστοιχες με εκείνες ενός εθνικού διοικητικού μηχανισμού. Ο Οργανισμός λειτουργεί κυρίως ως κόμβος συντονισμού και διαμεσολάβησης μεταξύ ευρωπαϊκών και εθνικών φορέων.

Ιδιαίτερο γνώρισμα του τρόπου λειτουργίας του Frontex αποτελεί η φύση των ανθρώπινων και υλικών πόρων που αξιοποιούνται στις επιχειρήσεις του. Παρότι διαθέτει μόνιμο προσωπικό και, βάσει του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου, μόνιμο σώμα συνοριοφυλάκων και ακτοφυλάκων, σημαντικό μέρος της επιχειρησιακής του ικανότητας εξακολουθεί να προέρχεται από τη συνεισφορά των κρατών μελών.⁴¹ Το προσωπικό που αναπτύσσεται στο πλαίσιο των επιχειρήσεων εντάσσεται στον επιχειρησιακό σχεδιασμό του Οργανισμού, παραμένοντας, ωστόσο, δεσμευμένο από το εθνικό δίκαιο και τις εντολές των εθνικών αρχών.⁴² Η διττή αυτή ένταξη ενισχύει τη λειτουργική ευελιξία, ταυτόχρονα όμως καθιστά πιο σύνθετη τη σαφή οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και ευθυνών.

Σε επίπεδο εποπτείας, ο Frontex υπάγεται σε ένα πολυεπίπεδο καθεστώς ελέγχου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαδραματίζει κεντρικό ρόλο, ιδίως μέσω της συμμετοχής της στο Διοικητικό Συμβούλιο και της παρακολούθησης της συμμόρφωσης του Οργανισμού με το ενωσιακό δίκαιο. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί δημοκρατικό έλεγχο μέσω της έγκρισης του προϋπολογισμού και των διαδικασιών πολιτικής λογοδοσίας, όπως οι ακροάσεις και οι γραπτές ερωτήσεις. Συμπληρωματικά, ο Οργανισμός υπόκειται σε οικονομικό και διοικητικό έλεγχο από

⁴⁰ European Border and Coast Guard Agency (Frontex). (n.d.). *Structure*. Frontex. Διαθέσιμο στο: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/structure/>

⁴¹ European Parliament & Council of the European Union. (2019). *Regulation (EU) 2019/1896 of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624*. Articles 54–61, 82 and 83, *Official Journal of the European Union*, L 295, 1–131. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>

⁴² European Border and Coast Guard Agency (Frontex). (n.d.). *Standing corps*. Διαθέσιμο στο: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/standing-corps/>

το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, ενισχύοντας το συνολικό πλέγμα θεσμικής λογοδοσίας.⁴³

Η διοικητική δομή και το καθεστώς εποπτείας, αναδεικνύουν τον υβριδικό χαρακτήρα του Frontex. Παρά την αυξημένη επιχειρησιακή του παρουσία και τις εκτεταμένες δυνατότητες συντονισμού που διαθέτει, ο Οργανισμός δεν συγκεντρώνει το σύνολο της διοικητικής και πολιτικής εξουσίας που θα χαρακτήριζε έναν πλήρως ενοποιημένο ευρωπαϊκό συνοριακό μηχανισμό. Η αποτελεσματικότητα της δράσης του εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συνεργασία και τη βούληση των κρατών μελών, στο πλαίσιο ενός συστήματος κατανεμημένης ευθύνης.⁴⁴

Η ανάλυση της διοικητικής δομής, της εποπτείας και του τρόπου λειτουργίας του Frontex ολοκληρώνει τη συνολική εικόνα της θεσμικής του συγκρότησης. Αναδεικνύεται, έτσι, ένας Οργανισμός ενταγμένος σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης, όπου η επιχειρησιακή δράση ενισχύεται χωρίς αντίστοιχη ενοποίηση της πολιτικής ευθύνης. Οι προκλήσεις που απορρέουν από τη λειτουργία αυτή δεν μπορούν να αποδοθούν αποκλειστικά σε συγκυριακές κρίσεις ή μεμονωμένες επιχειρησιακές αστοχίες, αλλά συνδέονται με τον ίδιο τον θεσμικό σχεδιασμό του Οργανισμού και τη θέση του στο ενωσιακό πλαίσιο.

Με αυτήν την αφετηρία, το επόμενο μέρος της ανάλυσης στρέφεται στη συστηματική εξέταση της παράλληλης εξέλιξης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και του Frontex, προκειμένου να αποτιμηθεί ο τρόπος, με τον οποίο το μεταβαλλόμενο πολιτικό περιβάλλον επηρεάζει τη θεσμική λειτουργία, τη δημόσια νομιμοποίηση και τα όρια δράσης του Οργανισμού.

Β' ΜΕΡΟΣ: Η παράλληλη εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και του Frontex ως θεσμικού μηχανισμού εφαρμογής

⁴³ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard, Articles 99–100, 109–110, 112, 116, 117 and 120, *Official Journal of the European Union* L 295, pp. 1–131.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Από την πολιτική φιλοδοξία στον κατακερματισμό: η εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής

2.1. Από την πολιτική φιλοδοξία στη θεσμική διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής (1990–2004)

Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική αναπτύχθηκε σταδιακά κατά τη δεκαετία του 1990 και τις αρχές της δεκαετίας του 2000, στο πλαίσιο της ευρύτερης πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κεντρικό σημείο αναφοράς της περιόδου αυτής αποτέλεσε η διαμόρφωση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ),⁴⁵ εντός του οποίου η μετανάστευση και το άσυλο άρχισαν να επαναπροσδιορίζονται ως ζητήματα κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.⁴⁶

Καθοριστική τομή υπήρξε η κατάργηση των εσωτερικών συννοριακών ελέγχων στο πλαίσιο της Συμφωνίας Σένγκεν,⁴⁷ η οποία αναδιαμόρφωσε ριζικά τον τρόπο πρόσληψης των συνόρων στον ευρωπαϊκό χώρο. Το πολιτικό και θεσμικό ενδιαφέρον μετατοπίστηκε από τον έλεγχο της εσωτερικής κινητικότητας προς τη συλλογική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών, αναδεικνύοντας ένα νέο σύνολο προκλήσεων.

Η μετατόπιση αυτή δεν περιορίστηκε σε τεχνικές προσαρμογές, αλλά επηρέασε ουσιαστικά το εννοιολογικό πλαίσιο της πολιτικής. Η μετανάστευση και το άσυλο εντάχθηκαν σταδιακά σε ένα ευρύτερο πλέγμα ανησυχιών που αφορούσαν την

⁴⁵ Kaunert, C., & Léonard, S. (2012). The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards supranational governance in a common area of protection? *Refugee Survey Quarterly*, 31(4), 1–20. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>, σελ. 3

⁴⁶ Dimitriadi, A., & Malamidis, H. (2019). *Talking of values: Understanding the normative discourse of EU migration policy*. NoVaMigra Deliverable D2.1. Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP). Διαθέσιμο στο: https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2019/10/D2.1-Paper-on-the-value-based-EU-policies-on-migration_v1.0-1.pdf, σελ. 11

⁴⁷ European Union. (1985). *Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders (Schengen Agreement)*. Official Journal of the European Communities. Διαθέσιμο στο: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(01)

εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια τάξη και τη συνοχή των ευρωπαϊκών κοινωνιών, ενσωματώνοντας από νωρίς μια σαφή διάσταση ασφάλειας.⁴⁸

Παρά τη διαπίστωση ότι η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών δεν μπορούσε πλέον να αντιμετωπίζεται αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο, δεν διαμορφώθηκε εξαρχής συναίνεση ως προς το εύρος της ευρωπαϊκής παρέμβασης. Το αποτέλεσμα υπήρξε ένας θεσμικός συμβιβασμός, ο οποίος συνδύασε την ανάπτυξη ενός κοινού κανονιστικού πλαισίου με τη διατήρηση της ευθύνης εφαρμογής στα κράτη-μέλη, προσδιορίζοντας ήδη από αυτή τη φάση τα όρια της ενοποίησης στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.⁴⁹

Στο πλαίσιο αυτό, η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική συγκροτήθηκε κατά κύριο λόγο ως κανονιστικό εγχείρημα. Καθοριστικό θεσμικό σημείο καμπής αποτέλεσε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία αν και υπεγράφη το 1997, τέθηκε σε ισχύ το 1999. Μέσω της Συνθήκης, το κεκτημένο του Σένγκεν ενσωματώθηκε στο ενωσιακό δίκαιο, ενώ παράλληλα η Ευρωπαϊκή Ένωση απέκτησε ρητή νομική βάση για την υιοθέτηση δεσμευτικών κανόνων στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.⁵⁰ Η εξέλιξη αυτή αύξησε αισθητά την κανονιστική πυκνότητα της ευρωπαϊκής παρέμβασης, χωρίς ωστόσο, να συνοδευτεί από ανάλογη μεταφορά εκτελεστικών αρμοδιοτήτων.

Η πολιτική φιλοδοξία για μεγαλύτερη σύγκλιση αποτυπώθηκε με σαφήνεια στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε το 1999, τα οποία έθεσαν ως στρατηγικό στόχο τη σταδιακή δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού

⁴⁸ Neal, A. W. (2009). *Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX*. Journal of Common Market Studies, 47(2), 333–356. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>, σελ. 338-339

⁴⁹ Vatta, A. (2017). *The EU migration policy between Europeanization and Re-Nationalization*. In S. Baldin & M. Zago (Eds.), *Europe of migrations: Policies, legal issues and experiences* (pp. 13–31). EUT Edizioni Università di Trieste. Διαθέσιμο στο: <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/15218>, σελ.14

⁵⁰ European Union. (1997). *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Official Journal of the European Communities, C 340. 10 November 1997. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ).⁵¹ Το ΚΕΣΑ αναδείχθηκε έτσι σε κεντρικό σημείο αναφοράς της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, υποδηλώνοντας την πρόθεση σύγκλισης των εθνικών συστημάτων. Ωστόσο, η επιδιωκόμενη σύγκλιση σχεδιάστηκε εξαρχής ως κανονιστική και όχι ως διοικητική ή επιχειρησιακή, γεγονός που περιόρισε εκ των προτέρων τις δυνατότητες ουσιαστικής ενοποίησης.⁵²

Η υλοποίηση της πολιτικής αυτής κατεύθυνσης βασίστηκε κυρίως στην εναρμόνιση νομοθετικών διατάξεων. Οι πρώτες οδηγίες και κανονισμοί που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο του ΚΕΣΑ στόχευαν στον καθορισμό ελάχιστων κοινών προτύπων για τις διαδικασίες ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής, αφήνοντας την πρακτική τους εφαρμογή στα κράτη-μέλη. Η επιλογή αυτή αντανakλούσε όχι μόνο τη θεσμική δομή της Ένωσης, αλλά και την πολιτική ευαισθησία του πεδίου, στο οποίο η εκχώρηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων αντιμετωπιζόταν συστηματικά με επιφυλακτικότητα.⁵³

Η έμφαση στην κανονιστική εναρμόνιση χωρίς αντίστοιχη διοικητική ενοποίηση είχε άμεσες συνέπειες για τη λειτουργία της πολιτικής. Η εφαρμογή των κοινών κανόνων εξαρτήθηκε σε μεγάλο βαθμό από τις διοικητικές δυνατότητες, τις θεσμικές παραδόσεις και τις πολιτικές προτεραιότητες των κρατών-μελών, οδηγώντας σε ουσιαστικές αποκλίσεις ήδη από την πρώτη φάση εφαρμογής του ΚΕΣΑ. Οι αποκλίσεις αυτές δεν αποτέλεσαν μεμονωμένες εξαιρέσεις, αλλά ενσωματώθηκαν στον ίδιο τον τρόπο λειτουργίας του συστήματος.

Ιδιαίτερα ενδεικτική υπήρξε η εξέλιξη του συστήματος κατανομής ευθύνης για την εξέταση των αιτημάτων ασύλου. Η Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990 και οι μεταγενέστερες κανονιστικές της μετεξελίξεις καθιέρωσαν την αρχή σύμφωνα με την οποία την κύρια ευθύνη φέρει το κράτος πρώτης εισόδου.⁵⁴ Αν και η ρύθμιση

⁵¹ European Council. (1999). *Presidency conclusions: Tampere European Council, 15–16 October 1999*. European Parliament. Διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

⁵² Peers, S. (2024). *The new EU asylum laws: Taking rights half-seriously*. *Yearbook of European Law*, 43, 113–183. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/yel/yeae003>, σελ. 114

⁵³ ο.π. Kaunert, C., & Léonard, σελ. 9-10, 13

⁵⁴ *Council of the European Union. (1997). Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin*

αυτή παρουσιάστηκε ως τεχνική λύση για την αποφυγή πολλαπλών αιτήσεων και τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του συστήματος, στην πράξη ενίσχυσε τις διαρθρωτικές ανισότητες μεταξύ κρατών-μελών με διαφορετική γεωγραφική θέση και διοικητική ικανότητα, αποβαίνοντας ιδίως εις βάρος των κρατών που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.⁵⁵

Η συγκεκριμένη θεσμική αρχιτεκτονική κατέστησε την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική ιδιαίτερα εξαρτημένη από τις εθνικές διοικήσεις, ενσωματώνοντας μια λογική μετακύλισης της ευθύνης, χωρίς τη δημιουργία μόνιμων μηχανισμών ανακατανομής ή ουσιαστικής αλληλεγγύης.⁵⁶ Η απουσία τέτοιων μηχανισμών περιόρισε εξ αρχής τη δυνατότητα ομοιόμορφης εφαρμογής των κοινών κανόνων και ενίσχυσε τις αποκλίσεις μεταξύ των κρατών-μελών.

Παράλληλα, η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων παρέμεινε έως τις αρχές της δεκαετίας του 2000 αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα. Η απουσία ενός κοινού επιχειρησιακού μηχανισμού φύλαξης των συνόρων δεν συνιστούσε απλώς θεσμική καθυστέρηση, αλλά συνειδητή πολιτική επιλογή. Η ευρωπαϊκή συνεργασία περιορίστηκε κυρίως στην ανταλλαγή πληροφοριών, στην ανάπτυξη κοινών αναλύσεων κινδύνου και σε μορφές χαλαρής επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ εθνικών αρχών.

Την ίδια περίοδο, η μετανάστευση εντάχθηκε σταδιακά στον λόγο περί ασφάλειας, ιδίως σε σχέση με τη φύλαξη των συνόρων και την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης.⁵⁷ Η εννοιολογική αυτή μετατόπιση, ωστόσο, δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη θεσμική ενοποίηση, λειτουργώντας περισσότερο ως πλαίσιο ερμηνείας, παρά ως καταλύτης για τη δημιουργία κοινών ευρωπαϊκών δομών.

Καθώς η δεκαετία του 1990 πλησίαζε στο τέλος της, η σωρευτική επίδραση των παραπάνω επιλογών ανέδειξε μια θεμελιώδη ένταση της ευρωπαϊκής

Convention), Official Journal of the European Communities, C 254, 1–12 (19 August 1997). Διαθέσιμο στο: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41997A0819(01))

⁵⁵ Ο.π. Peers, σελ. 138

⁵⁶ Ο.π. Vatta, σελ. 14

⁵⁷ Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–777. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>, σελ. 756

μεταναστευτικής πολιτικής: η πολιτική φιλοδοξία για κοινή διαχείριση είχε αποκτήσει σαφή κανονιστική υπόσταση και αυξημένη πολιτική ορατότητα, χωρίς όμως να συνοδεύεται από αντίστοιχους μηχανισμούς εφαρμογής σε ευρωπαϊκό επίπεδο.⁵⁸ Η επικείμενη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την Ανατολή ενίσχυσε περαιτέρω αυτές τις πιέσεις, καθώς η μετατόπιση των εξωτερικών συνόρων αύξησε τις ανισότητες ευθύνης και τις διαφοροποιήσεις διοικητικής ικανότητας μεταξύ των κρατών-μελών.⁵⁹

Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, η ανάγκη για έναν μηχανισμό συντονισμού των εθνικών πρακτικών χωρίς άμεση αμφισβήτηση της εθνικής κυριαρχίας άρχισε να γίνεται ολοένα και πιο εμφανής. Η ίδρυση του Frontex το 2004, μέσω του Κανονισμού (ΕΚ) 2007/2004 δεν αποτέλεσε την κατάληξη μίας διαδικασίας πλήρους πολιτικής ενοποίησης, αλλά μια θεσμική απάντηση σε λειτουργικά κενά μιας πολιτικής που είχε αναπτυχθεί κυρίως σε κανονιστικό επίπεδο. Ο Οργανισμός σχεδιάστηκε εξ αρχής ως εργαλείο συντονισμού και υποστήριξης, ενταγμένος σε ένα πολιτικό πλαίσιο όπου η εφαρμογή παρέμενε εθνική και η ευρωπαϊκή παρέμβαση περιορισμένη.⁶⁰

Η θεσμική αυτή αφετηρία υπήρξε καθοριστική για τη μετέπειτα εξέλιξη του Οργανισμού και για τον τρόπο με τον οποίο συνδέθηκε με τις επόμενες φάσεις της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, όπως θα αναλυθεί στην ακόλουθη ενότητα.

2.2. Συντονιστικός ρόλος και λειτουργική διεύρυνση του Frontex (2004–2014)

Η ίδρυση του Frontex το 2004 σηματοδότησε μια νέα φάση στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, χωρίς ωστόσο να αναιρεί τις βασικές θεσμικές παραδοχές της προηγούμενης περιόδου.⁶¹ Ο Οργανισμός εντάχθηκε στο ευρωπαϊκό μεταναστευτικό πλαίσιο ως κατεξοχήν μηχανισμός υποστήριξης και

⁵⁸ ο.π. Neal, σελ. 341-343

⁵⁹ ο.π. Mitsilegas, σελ. 32

⁶⁰ ο.π. Neal, σελ. 340-344, 347-348

⁶¹ Hartwig, S. (2020). Frontex: From coordinating controls to combating crime. *eu crim – The European Criminal Law Associations' Forum*, 15(2), 134–138. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.30709/eu crim-2020-010>, σελ. 134

συντονισμού των εθνικών αρχών στον τομέα της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων. Η προσέγγιση αυτή αντανακλούσε τη συνεχιζόμενη απροθυμία των κρατών-μελών να εκχωρήσουν άμεσο έλεγχο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε ένα πεδίο υψηλής πολιτικής ευαισθησίας.⁶²

Η θεσμική αυτή επιλογή ενσωμάτωνε μια συγκεκριμένη λογική διακυβέρνησης. Αντί της δημιουργίας ενός ενιαίου ευρωπαϊκού σώματος φύλαξης συνόρων, ο Frontex λειτούργησε ως πλατφόρμα συντονισμού, βασισμένη στη συνεισφορά πόρων, προσωπικού και τεχνογνωσίας από τα κράτη-μέλη. Η επιχειρησιακή του ικανότητα εξαρτήθηκε άμεσα από τη βούληση και τις προτεραιότητες των εθνικών αρχών, γεγονός που περιόρισε εξ αρχής την αυτονομία του και τον ενέταξε σε ένα πολυεπίπεδο και ασύμμετρο σύστημα εφαρμογής πολιτικής.⁶³ Ο Οργανισμός δεν απέκτησε ανεξάρτητες εκτελεστικές αρμοδιότητες, αλλά λειτούργησε ως διαμεσολαβητικός μηχανισμός μεταξύ ευρωπαϊκών κανονιστικών επιταγών και εθνικών διοικητικών πρακτικών.

Η παράλληλη εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής κατά την περίοδο 2004-2014 δεν οδήγησε σε σαφή ενοποίηση των επιμέρους πεδίων της. Αντιθέτως, χαρακτηρίστηκε από τη σταδιακή προσθήκη νέων εργαλείων, μηχανισμών και πολιτικών πρωτοβουλιών, οι οποίες υιοθετούνταν κυρίως ως απάντηση σε συγκεκριμένες συγκυρίες και πιέσεις.⁶⁴ Τα διακριτά υποσυστήματα, όπως το άσυλο, οι επιστροφές, η φύλαξη των συνόρων και η εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης, εξελίσσονταν με διαφορετικούς ρυθμούς, υπό διαφορετικές πολιτικές λογικές και με άνισο βαθμό ευρωπαϊκής παρέμβασης.⁶⁵

⁶² Micinski, N. R. (2022). *Delegating responsibility: International cooperation on migration in the European Union*. University of Michigan Press. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.3998/mpub.12068235>, σελ. 56

⁶³ Pollak, J., & Slominski, P. (2009). Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders. *West European Politics*, 32(5), 904–924. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/01402380903064754>, σελ. 919-920

⁶⁴ ο.π. Pollak & Slominski (2009), σελ. 908-909

⁶⁵ Boswell, C. (2007). *Theorizing migration policy: Is there a third way?* *International Migration Review*, 41(1), 75–100. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2007.00057.x>, σελ. 92-93

Σε αυτό το πλαίσιο, ο Frontex άρχισε σταδιακά να αποκτά αυξημένη επιχειρησιακή σημασία, χωρίς όμως να μεταβάλλεται ριζικά η θεσμική του θέση. Οι πρώτες κοινές επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη αναλύσεων κινδύνου, ενίσχυσαν τον ρόλο του Οργανισμού ως κόμβου πληροφόρησης και συντονισμού. Η πρώιμη αυτή επιχειρησιακή δραστηριοποίηση παρέμεινε θεσμικά ατελής, καθώς δεν συνοδεύτηκε από τη δημιουργία θεσμοθετημένων και ανεξάρτητων μηχανισμών ελέγχου θεμελιωδών δικαιωμάτων, οι οποίοι αναπτύχθηκαν μεταγενέστερα.⁶⁶

Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων εξαρτήθηκε από το βαθμό συνεργασίας των κρατών-μελών, ο οποίος παρέμεινε άνισος και συχνά αποσπασματικός.⁶⁷ Η λειτουργική διεύρυνση του Frontex δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη πολιτική σύγκλιση στο επίπεδο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου συνέχισε να βασίζεται σε κοινές κανονιστικές διατάξεις με εθνική εφαρμογή, ενώ οι αποκλίσεις στην πρακτική εφαρμογή παρέμειναν έντονες, χωρίς την ύπαρξη μηχανισμών ικανών να εξισορροπήσουν τις ανισότητες που ανέκυπταν από τη διαφορετική γεωγραφική θέση και τις άνισες διοικητικές δυνατότητες των κρατών-μελών.⁶⁸

Την ίδια περίοδο, ο λόγος μετατοπίστηκε σταδιακά γύρω από τη μετανάστευση προς την ασφάλεια και τη διαχείριση των απειλών, με την ανάλυση κινδύνου να αποκτά κεντρική θέση ως εργαλείο πολιτικής. Η εξέλιξη αυτή ενίσχυσε τον τεχνοκρατικό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής απάντησης και ανέδειξε τον Frontex σε

⁶⁶ Pascouau, Y., & Schumacher, P. (2014). *Frontex and the respect of fundamental rights: From better protection to full responsibility* (Policy Brief, 3 June 2014). European Policy Centre (EPC). Διαθέσιμο στο:

https://www.files.ethz.ch/isn/180943/pub_4512_frontext_and_the_respect_of_fundamental_rights.pdf, σελ. 1-2

⁶⁷ Ο.π. Neal, σελ. 342

⁶⁸ Kaunert, C., & Léonard, S. (2012). *The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards supranational governance in a common area of protection?* *Refugee Survey Quarterly*, 31(4), 1–20. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>, σελ. 15, 18-19 Βλ. επίσης: Thym, D. (2016). *The “refugee crisis” as a challenge of legal design and institutional legitimacy.* *Common Market Law Review*, 53(6), 1545–1574. Διαθέσιμο στο: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common%2BMarket%2BLaw%2BReview/53.6/COLA2016142>, σελ. 1546,1551-1553

βασικό φορέα παραγωγής και διαμεσολάβησης επιχειρησιακής γνώσης. Ο Οργανισμός λειτούργησε έτσι ως σύνδεσμος μεταξύ πολιτικών διακηρύξεων και πρακτικών εφαρμογής, χωρίς όμως να διαθέτει τη δυνατότητα καθορισμού της συνολικής πολιτικής κατεύθυνσης.⁶⁹

Η έλλειψη συνεκτικής πολιτικής γραμμής σε επίπεδο Ένωσης, οδήγησε στην ανάπτυξη ad hoc μηχανισμών αντιμετώπισης κρίσεων, όπως οι Ομάδες Ταχείας Επέμβασης στα Σύνορα (RABITs). Οι μηχανισμοί αυτοί παρείχαν προσωρινή ενίσχυση σε κράτη-μέλη που αντιμετώπιζαν αυξημένες μεταναστευτικές πιέσεις, χωρίς να μεταβάλλουν τη βασική αρχιτεκτονική της πολιτικής, η οποία εξακολουθούσε να στηρίζεται στην εθνική ευθύνη και στην επικουρική ευρωπαϊκή παρέμβαση.⁷⁰

Οι εξελίξεις που συνδέονται με την Αραβική Άνοιξη και οι αυξημένες μεταναστευτικές ροές που ακολούθησαν αποτέλεσαν σημαντική δοκιμασία για το υφιστάμενο σύστημα.⁷¹ Η αναθεώρηση του κανονισμού του Frontex το 2011 εισήγαγε, στο πλαίσιο αυτό, τις πρώτες ρητές θεσμικές δικλίδες για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μεταξύ των οποίων και τη δημιουργία της θέσης του Fundamental Rights Officer (FRO).⁷² Παρά τη θεσμική αυτή πρόοδο, οι αποκλίσεις στις εθνικές αντιδράσεις και η απουσία μόνιμων μηχανισμών αλληλεγγύης κατέστησαν εκ νέου εμφανείς τις δομικές αδυναμίες της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Κατά την περίοδο 2004–2014, η παράλληλη πορεία της πολιτικής και του Frontex χαρακτηρίστηκε από μια ιδιότυπη ασυμμετρία. Ενώ οι επιχειρησιακές προσδοκίες και οι απαιτήσεις διαρκώς αυξάνονταν, το θεσμικό πλαίσιο παρέμενε ουσιαστικά αμετάβλητο. Ο Frontex κλήθηκε να διευρύνει σταδιακά τη λειτουργική του

⁶⁹ Rychnovská, D. (2014). *Securitization and the power of threat framing. Perspectives: Review of International Affairs*, 22(2), 9–32. Διαθέσιμο στο: <https://www.jstor.org/stable/24625251>, σελ. 14-16, 21, 25-26

⁷⁰ Carrera, S., & den Hertog, L. (2016). *A European Border and Coast Guard: Fit for purpose?* CEPS Commentaries. Centre for European Policy Studies. Διαθέσιμο στο: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-fit-purpose/>, σελ. 1-3

⁷¹ ο.π. Thym, σελ. 1547

⁷² ο.π. Pascouau & Schumacher, σελ. 1-2

εμβέλεια, λειτουργώντας ως μέσο διαχείρισης των συνεπειών αυτής της θεσμικής και πολιτικής ασυνέχειας, χωρίς όμως να διαθέτει τα απαραίτητα εργαλεία για την υπέρβασή τους.⁷³

Καθώς η δεκαετία πλησίαζε στο τέλος της, οι εντάσεις αυτές κατέστησαν ολοένα και πιο ορατές. Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική είχε αποκτήσει αυξημένη επιχειρησιακή πυκνότητα, χωρίς όμως να έχει επιλύσει τα θεμελιώδη ζητήματα κατανομής ευθύνης και συντονισμού. Ο Frontex είχε αναδειχθεί σε κεντρικό παράγοντα εφαρμογής, αλλά παρέμενε ενταγμένος σε ένα πολιτικό πλαίσιο πολλαπλών και συχνά αντικρουόμενων προτεραιοτήτων. Οι εξελίξεις αυτές προετοίμασαν το έδαφος για την κρίσιμη καμπή που θα ακολουθούσε μετά το 2015, όταν οι υφιστάμενες ισορροπίες θα δοκιμάζονταν σε πρωτοφανή κλίμακα.

2.3. Η κρίση του 2015 και η αναδιάταξη του θεσμικού ρόλου του Frontex στη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η προσφυγική κρίση του 2015 αποτέλεσε σημείο καμπής για την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, καθώς ανέδειξε με ιδιαίτερη ένταση τις εσωτερικές αντιφάσεις ενός συστήματος που είχε οικοδομηθεί πρωτίστως στη βάση της κανονιστικής σύγκλισης και της εθνικής εφαρμογής. Η αιφνίδια αύξηση των αφίξεων, σε συνδυασμό με τη γεωγραφική τους συγκέντρωση σε περιορισμένο αριθμό κρατών-μελών, κατέστησε εμφανές ότι οι υφιστάμενοι μηχανισμοί δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθούν με συντεταγμένο και ισόρροπο τρόπο. Δομικές ανισότητες, ήδη ενσωματωμένες στην αρχιτεκτονική της πολιτικής, μετατράπηκαν σε άμεσα και ορατά λειτουργικά αδιέξοδα.

Η πολιτική αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν κινήθηκε προς την κατεύθυνση μιας συνολικής θεσμικής ενοποίησης ή ριζικής αναθεώρησης του υφιστάμενου πλαισίου. Αντιθέτως, διαμορφώθηκε μέσα από μια αλληλουχία επειγουσών και συχνά αποσπασματικών παρεμβάσεων, οι οποίες αναδιάρταξαν επιμέρους

⁷³ Perkowski, N., Stierl, M., & BurrIDGE, A. (2023). *The evolution of European border governance through crisis: Frontex and the interplay of protracted and acute crisis narratives*. *Environment and Planning D: Society and Space*, 41(1), 110–129. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1177/02637758231152478>, σελ. 112

προτεραιότητες και ρόλους, χωρίς να επιλύσουν τα θεμελιώδη ζητήματα κατανομής ευθύνης και αλληλεγγύης.⁷⁴ Υπό αυτή την έννοια, η κρίση λειτούργησε ως μηχανισμός αποκάλυψης και ταυτόχρονα ενίσχυσης των ήδη υπαρχουσών ασυνεχειών της πολιτικής.

Στο πεδίο του ασύλου, η κρίση κατέδειξε με ιδιαίτερη σαφήνεια τα όρια της αρχιτεκτονικής του Κανονισμού του Δουβλίνου και του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Οι έντονες αποκλίσεις στις εθνικές αντιδράσεις, από μονομερείς αποφάσεις προσωρινού ανοίγματος συνόρων έως την επαναφορά εσωτερικών συνοριακών ελέγχων και την αυστηροποίηση των διαδικασιών, κατέδειξαν την αδυναμία των κοινών κανόνων να παράγουν ομοιόμορφες πρακτικές σε συνθήκες αυξημένης πίεσης. Οι προσωρινοί μηχανισμοί μετεγκατάστασης που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο αυτό αποτέλεσαν συγκυριακές παρεμβάσεις, χωρίς να μετασχηματίσουν τη βασική λογική του συστήματος κατανομής ευθύνης.⁷⁵

Η αδυναμία αυτή συνοδεύτηκε από μια εντεινόμενη μετατόπιση του πολιτικού λόγου προς την ασφάλεια, την αποτροπή και τη διαχείριση εκτάκτων καταστάσεων. Η κρίση δεν λειτούργησε μόνο ως εξωτερική δοκιμασία, αλλά και ως πρίσμα μέσα από το οποίο επαναπροσδιορίστηκαν οι πολιτικές προτεραιότητες. Σε αυτό το πλαίσιο, τεχνικές και επιχειρησιακές λύσεις αναδείχθηκαν ως πολιτικά πιο διαχειρίσιμες σε σχέση με θεσμικές μεταρρυθμίσεις που θα απαιτούσαν υψηλό βαθμό συναίνεσης, ιδίως σε ζητήματα όπως η μόνιμη ανακατανομή ευθύνης στο άσυλο.⁷⁶

⁷⁴ Gladysz, M., & Sychov, V. (2020). *The influence of the migration crisis of 2015 on the EU migration policy*. Studia Europejskie – Studies in European Affairs, 24(3), 9–23. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.33067/SE.3.2020.1>, σελ. 12,

⁷⁵ Karamanidou, L., Kasperek, B., & Hess, S. (2020). *Border Management and Migration Control – Comparative Report* (Global Migration: Consequences and Responses – Working Paper Series). RESPOND. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3732863>, σελ. 17

⁷⁶ Osso, B. N. (2025). *A creeping crisis of migration management? Institutional responses and implications for “access” at the EU’s physical, legal, and social borders*. Journal of Immigrant & Refugee Studies, 23(3), 367–383. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/15562948.2025.2471288>, σελ. 372

Η ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης της μεταναστευτικής πολιτικής αποτέλεσε βασικό άξονα αυτής της αναπροσαρμογής. Η συνεργασία με τρίτες χώρες, οι συμφωνίες επανεισδοχής και η έμφαση στην πρόληψη των ροών εκτός ευρωπαϊκού εδάφους αναδείχθηκαν σε κεντρικά εργαλεία διαχείρισης της κρίσης. Εμβληματικό παράδειγμα αυτής της προσέγγισης αποτέλεσε η Δήλωση Ε.Ε.–Τουρκίας του 2016, η οποία υιοθετήθηκε ως έκτακτο πολιτικό εργαλείο περιορισμού των μεταναστευτικών ροών. Η ρύθμιση αυτή δεν εντάχθηκε στο τυπικό κανονιστικό πλαίσιο της Ένωσης, ούτε συνοδεύτηκε από σαφή θεσμική λογοδοσία, λειτουργώντας ως *ad hoc* μηχανισμός αποτροπής και επιστροφών. Παρότι παρουσιάστηκε ως αποτελεσματική απάντηση στην κρίση, ανέδειξε με ιδιαίτερη καθαρότητα τη μετατόπιση της πολιτικής διαχείρισης εκτός του ενωσιακού θεσμικού πλαισίου, μεταφέροντας το βάρος της εφαρμογής σε επιχειρησιακούς φορείς και τρίτες χώρες, χωρίς αντίστοιχη κανονιστική ενοποίηση.

Η μεταρρύθμιση του 2016 και η μετεξέλιξη του Frontex σε Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή εντάχθηκαν ακριβώς σε αυτή τη λογική λειτουργικής ενίσχυσης. Η νέα θεσμική εντολή προέβλεψε, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, τη δυνατότητα παρέμβασης του Οργανισμού ακόμη και χωρίς ρητή πρόσκληση του ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους, σηματοδοτώντας μια ποιοτική μεταβολή στο ρόλο του.⁷⁷ Η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων, των πόρων και της επιχειρησιακής εμβέλειας παρουσιάστηκε ως αναγκαία απάντηση στις πιέσεις της κρίσης, χωρίς όμως να συνοδεύεται από αντίστοιχη πολιτική ενοποίηση σε κρίσιμα πεδία, όπως η κατανομή βαρών και η αλληλεγγύη μεταξύ κρατών-μελών.⁷⁸

Η κατεύθυνση αυτή παγιώθηκε και διευρύνθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896, ο οποίος ενίσχυσε περαιτέρω τη θεσμική και επιχειρησιακή εμβέλεια του Οργανισμού, χωρίς να μεταβάλει τη θεμελιώδη λογική της κατανεμημένης ευθύνης.

Η ενίσχυση αυτή είχε σαφή λειτουργικό χαρακτήρα. Ο Οργανισμός κλήθηκε να καλύψει κενά που προέκυπταν από την απουσία πολιτικής σύγκλισης, ιδίως σε ό,τι

⁷⁷ ο.π. Carrera & den Hertog, σελ. 1

⁷⁸ ο.π. Perkowski, Stierl & Burridge (2023), σελ. 123-124

αφορούσε τη διαχείριση πιέσεων στα εξωτερικά σύνορα και την υποστήριξη των κρατών πρώτης γραμμής. Η ευρωπαϊκή παρέμβαση επικεντρώθηκε έτσι στην εφαρμογή και τον συντονισμό, ενώ οι βασικές αποφάσεις κατανομής ευθύνης παρέμειναν αντικείμενο πολιτικής διαπραγμάτευσης μεταξύ των κρατών-μελών.

Παράλληλα, μετά το 2015 ενισχύθηκε σημαντικά η εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής. Η συνεργασία με τρίτες χώρες, οι συμφωνίες επανεισδοχής και η έμφαση στην πρόληψη των μεταναστευτικών ροών εκτός ευρωπαϊκού εδάφους αποτέλεσαν κεντρικά στοιχεία της νέας προσέγγισης. Η εξέλιξη αυτή χαρακτηρίστηκε από έντονη διαφοροποίηση, καθώς βασίστηκε σε διμερείς ή περιφερειακές ρυθμίσεις, συχνά προσαρμοσμένες στις πολιτικές και γεωπολιτικές προτεραιότητες συγκεκριμένων κρατών-μελών.⁷⁹

Σε αυτό το περιβάλλον, ο ρόλος του Frontex διευρύνθηκε περαιτέρω, ιδίως σε ό,τι αφορούσε τις επιστροφές και την επιχειρησιακή συνεργασία με τρίτες χώρες. Η ενίσχυση αυτή ανέδειξε μια ακόμη πτυχή της παράλληλης πορείας πολιτικής και Οργανισμού. Ενώ η πολιτική μετατοπιζόταν εκτός του ενωσιακού πλαισίου μέσα από ένα πλέγμα ετερογενών συμφωνιών και εργαλείων, η εφαρμογή της συγκεντρωνόταν ολοένα και περισσότερο σε έναν ευρωπαϊκό οργανισμό, ο οποίος λειτουργούσε ως κόμβος επιχειρησιακής υλοποίησης χωρίς να διαθέτει τον έλεγχο της πολιτικής κατεύθυνσης.⁸⁰

Η υιοθέτηση του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο το 2020 επιβεβαίωσε αυτή την πορεία. Παρά τη ρητορική περί συνολικής και βιώσιμης προσέγγισης, το Σύμφωνο δεν ανέτρεψε τη θεμελιώδη αρχιτεκτονική της πολιτικής, αλλά επιχείρησε να αναδιατάξει υφιστάμενα εργαλεία, εισάγοντας ευέλικτες μορφές αλληλεγγύης και ενισχύοντας περαιτέρω τον ρόλο των επιχειρησιακών

⁷⁹ Bisong, A. (2025). *Rethinking externalization of migration governance in Europe–Africa relations: Future research directions in a changing geopolitical landscape*. *International Migration Review*, 59(1), 1–25. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1177/01979183251409750>, σελ.2-6. Βλ. επίσης, Molnár, T. (2023). *The externalisation of EU migration policies in light of EU constitutional principles and values*. *European Papers*, 8(2), 901–904. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/693>, σελ. 901

⁸⁰ ο.π. Uygun, σελ. 121-122

μηχανισμών.⁸¹ Η πολιτική συμφωνία επιτεύχθηκε εκ νέου μέσω συμβιβασμών που διατήρησαν την εθνική ευχέρεια επιλογών, ιδίως ως προς την ανάληψη ευθύνης.

Η σωρευτική επίδραση των μεταρρυθμίσεων της περιόδου μετά το 2015 οδήγησε σε μια νέα ισορροπία μεταξύ πολιτικής και εφαρμογής. Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική απέκτησε αυξημένη επιχειρησιακή πυκνότητα και θεσμική ορατότητα, χωρίς όμως να ενοποιηθεί ουσιαστικά ως προς τα βασικά της πεδία. Ο Frontex ενισχύθηκε θεσμικά και λειτουργικά, αναλαμβάνοντας ρόλους που υπερέβαιναν τον αρχικό του σχεδιασμό, αλλά παρέμεινε ενταγμένος σε ένα πολιτικό πλαίσιο πολλαπλών και συχνά αντικρουόμενων προτεραιοτήτων.⁸²

Η παράλληλη πορεία πολιτικής και Οργανισμού μετά το 2015 δεν οδήγησε, συνεπώς, σε σύγκλιση, αλλά σε μια μορφή λειτουργικής επιτάχυνσης εντός ενός μη ενοποιημένου πολιτικού περιβάλλοντος. Η κρίση λειτούργησε ως καταλύτης για την ενίσχυση των εργαλείων εφαρμογής, όχι ως αφετηρία για την άρση των δομικών εντάσεων που είχαν διαμορφωθεί ήδη από τις προηγούμενες φάσεις. Η εξέλιξη αυτή δημιουργεί το αναγκαίο υπόβαθρο για τη συνθετική αποτίμηση της φύσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία επιχειρείται στην επόμενη ενότητα.

2.4. Ο κατακερματισμός της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής:

εννοιολογική και θεσμική αποτίμηση

Η ανάλυση της παράλληλης εξέλιξης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και του Frontex, όπως αναπτύχθηκε στις προηγούμενες ενότητες, κατέδειξε μια σταθερή και επαναλαμβανόμενη ένταση μεταξύ πολιτικής φιλοδοξίας, θεσμικής πραγμάτωσης και πρακτικής εφαρμογής. Η ένταση αυτή δεν μπορεί να αποδοθεί αποκλειστικά σε αστοχίες εφαρμογής ή σε συγκυριακές πολιτικές δυσλειτουργίες.

⁸¹ Arnoux Bellavitis, M., & Ripoll Servent, A. (2025). *The New Pact on Migration and Asylum in a shifting political context: Depoliticization and repoliticization in EU external migration policy*. Mediterranean Politics. Advance online publication. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/13629395.2025.2498846>, σελ. 3

⁸² Mohay, Á. (2021). *Migration and asylum law of the V4 in the European Union context: Between harmonisation and reluctance*. Politics in Central Europe, 17(1), 7–28. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.2478/pce-2021-0031>, σελ. 768

Αντιθέτως, αποτυπώνει ένα βαθύτερο και συστηματικό χαρακτηριστικό της πολιτικής: τον κατακερματισμό της. Το παρόν υποκεφάλαιο επιχειρεί να αποσαφηνίσει εννοιολογικά το φαινόμενο αυτό, να αναδείξει τα δομικά του αίτια και να χαρτογραφήσει τα βασικά πεδία στα οποία εκδηλώνεται, προετοιμάζοντας παράλληλα το έδαφος για τη διερεύνηση των επιπτώσεών του στη θεσμική λειτουργία και επικοινωνία της πολιτικής.

Ο κατακερματισμός της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής δεν ταυτίζεται με την απουσία κοινών κανόνων ή με έλλειψη ευρωπαϊκής δράσης. Αντιθέτως, αναδύεται σε ένα περιβάλλον εκτεταμένης κανονιστικής εναρμόνισης, στο οποίο όμως απουσιάζει η αντίστοιχη πολιτική και θεσμική συνοχή. Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική συγκροτείται μέσα από διακριτά υποσυστήματα, όπως το άσυλο, η φύλαξη των συνόρων, οι επιστροφές και η εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης, τα οποία αναπτύσσονται με διαφορετικές λογικές, διαφορετικούς βαθμούς δεσμευτικότητας και διαφορετικές σχέσεις μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου. Υπό αυτήν την έννοια, η «κοινή πολιτική» λειτουργεί περισσότερο ως χαλαρό πλαίσιο συντονισμού παρά ως ενιαίο και συνεκτικό σύστημα διακυβέρνησης.⁸³

Η ιστορική διαδρομή της πολιτικής αυτής καταδεικνύει ότι η σταδιακή ενίσχυση του κανονιστικού πλαισίου και η λειτουργική διεύρυνση των ευρωπαϊκών μηχανισμών δεν οδήγησαν σε αντίστοιχη πολιτική ενοποίηση.⁸⁴ Αντιθέτως, η εξέλιξη της πολιτικής βασίστηκε σε θεσμικές επιλογές που διατήρησαν την πρωτοκαθεδρία των κρατών-μελών στη λήψη κρίσιμων αποφάσεων, ενσωματώνοντας την εθνική κυριαρχία στον πυρήνα της διακυβέρνησης.⁸⁵ Η διακυβερνητική αυτή λογική εξηγεί γιατί, παρά τις επαναλαμβανόμενες μεταρρυθμίσεις, η φιλοδοξία για κοινή

⁸³ Bisong, A. (2025). *Rethinking externalization of migration governance in Europe–Africa relations: Future research directions in a changing geopolitical landscape*. *International Migration Review*. Διαθέσιμο στο: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/01979183251409750_SAG, σελ. 5-7

⁸⁴ Silga, J. (2022). *Differentiation in the EU migration policy: The 'fractured' values of the EU*. *European Papers*, 7(2), 909–928. Διαθέσιμο στο: <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/differentiation-eu-migration-policy-the-fractured-eu-values-eu>, σελ. 915

⁸⁵ Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers. Διαθέσιμο στο: <https://www.bloomsbury.com/us/multilevel-governance-and-european-integration-9780742510203/>, σελ. 30-31

διαχείριση δεν μεταφράστηκε ποτέ σε πλήρη θεσμική ενοποίηση, αλλά περιορίστηκε σε μορφές συντονισμού και υποστήριξης, με την ουσιαστική ευθύνη της εφαρμογής να παραμένει σε εθνικό επίπεδο.⁸⁶ Η μετανάστευση και το άσυλο παρέμειναν, έτσι, πεδία ευαίσθητης πολιτικής, όπου η ενοποίηση προχώρησε μέχρι το σημείο που δεν αμφισβητούσε άμεσα τις εθνικές αρμοδιότητες.⁸⁷

Η επιλογή αυτή είχε ως άμεση συνέπεια τη διαμόρφωση ενός συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (multi-level governance), στο οποίο οι ευρωπαϊκοί κανόνες συνυπάρχουν με διαφοροποιημένες εθνικές διοικητικές πρακτικές και πολιτικές προτεραιότητες. Η απόσταση μεταξύ σχεδιασμού και εφαρμογής δεν αποτελεί απλώς τεχνική δυσκολία, αλλά ενσωματώνεται στη λειτουργία της πολιτικής. Τα κοινά κανονιστικά πλαίσια λειτουργούν ως σημεία αναφοράς, εντός των οποίων τα κράτη-μέλη προσαρμόζονται με άνισους ρυθμούς και τρόπους, ανάλογα με τη γεωγραφική τους θέση, τις διοικητικές τους δυνατότητες και τις εσωτερικές πολιτικές ισορροπίες.⁸⁸ Ως αποτέλεσμα, παρά την τυπική σύγκλιση, τα αποτελέσματα της εφαρμογής παραμένουν συστηματικά άνισα, εντείνοντας την αποσπασματικότητα και καθιστώντας τον κατακερματισμό εγγενές στοιχείο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Η ανθεκτικότητα αυτής της διαφοροποίησης είναι ιδιαίτερα εμφανής στο πεδίο του ασύλου. Παρά τις επανειλημμένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, η βασική λογική κατανομής ευθύνης που θεμελιώθηκε με τον Κανονισμό του Δουβλίνου παραμένει σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητη.⁸⁹ Η σύνδεση της ευθύνης εξέτασης των αιτημάτων με τον τόπο πρώτης εισόδου παρήγαγε δομικές ανισότητες μεταξύ κρατών-μελών,

⁸⁶ Pollak, J., & Slominski, P. (Eds.). (2021). *The role of EU agencies in the Eurozone and migration crisis: Impact and future challenges*. Palgrave Macmillan. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2>, σελ. 5-6

⁸⁷ Maučec, G. (2012). *Functioning of the EU management of external borders with emphasis on migration and asylum problems*. In S. Devetak & O. Sirbu (Eds.), *EU migration policy and its reflection in third countries: Belarus, Moldova, Russia, Ukraine* (pp. 88–102). ISCOMET. Διαθέσιμο στο: <https://researchprofiles.ku.dk/en/publications/6c1db655-3fdc-46b1-8535-4eec44f8d4cc/>, σελ.36

⁸⁸ Karamanidou, L., Kasperek, B., & Heß, S. (2020). *Border Management and Migration Control – Comparative Report*. Zenodo. Διαθέσιμο στο: <https://zenodo.org/record/3732864>, σελ. 11, 61

⁸⁹ Trauner, F. (2016). *Asylum policy: The EU's 'crises' and the looming policy regime failure*. *Journal of European Integration*, 38(3), 311–325. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>, σελ. 322

οι οποίες εντάθηκαν με τη διεύρυνση της Ένωσης και τη μεταβολή των μεταναστευτικών διαδρομών.⁹⁰ Η εξάρτηση από αυτές τις αρχικές επιλογές λειτουργεί ως μηχανισμός αναπαραγωγής του κατακερματισμού, καθώς οι μεταρρυθμίσεις περιορίζονται σε διορθωτικές παρεμβάσεις που δεν αμφισβητούν τη θεμελιώδη αρχιτεκτονική του συστήματος. Η αδυναμία ουσιαστικής αναδιάρθρωσης δεν οφείλεται στην έλλειψη επίγνωσης των προβλημάτων, αλλά στο υψηλό πολιτικό κόστος που συνεπάγεται η ανατροπή τους.

Παράλληλα, η σταδιακή ενσωμάτωση της μετανάστευσης στον λόγο περί ασφάλειας επηρέασε καθοριστικά τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη-μέλη προσέλαβαν και εφάρμοσαν τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις. Η ασφαλειοποίηση δεν εκδηλώθηκε μέσα από ένα ενιαίο ευρωπαϊκό αφήγημα, αλλά παρήγαγε πολλαπλές και συχνά αντικρουόμενες εθνικές νοηματοδοτήσεις της απειλής, της κοινωνικής συνοχής και της δημόσιας τάξης. Οι διαφοροποιήσεις αυτές μεταφράστηκαν σε αποκλίνουσες πρακτικές ελέγχου, υποδοχής και αποτροπής, δημιουργώντας ένα πεδίο πολιτικής, στο οποίο οι κοινές κανονιστικές αναφορές συνυπάρχουν με ετερογενείς μορφές εφαρμογής.⁹¹ Από αυτή τη σκοπιά, οι εθνικές πολιτικές ταυτότητες λειτούργησαν ως φίλτρα ερμηνείας των ευρωπαϊκών δεσμεύσεων, ενισχύοντας την απόκλιση αντί της σύγκλισης.

Ο κατακερματισμός της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ενισχύεται περαιτέρω από τη διαφοροποιημένη ολοκλήρωση.⁹² Η άνιση συμμετοχή των κρατών-μελών σε βασικούς πυλώνες, όπως ο Χώρος Σένγκεν, καθώς και η ύπαρξη εξαιρέσεων, μεταβατικών ρυθμίσεων και opt-outs δημιουργούν πολλαπλά

⁹⁰ European Court of Auditors. (2023). *Migration policy and the EU (Journal No. 2/2023)*. European Court of Auditors. Διαθέσιμο στο: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/JOURNAL-2023-02/JOURNAL-2023-02_EN.pdf, σελ. 14

⁹¹ Estevens, J. (2018). *Migration crisis in the EU: Developing a framework for analysis of national security and defence strategies*. *Comparative Migration Studies*, 6, Article 28. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3>, σελ. 15

⁹² Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2015). *The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation*. *Journal of European Public Policy*, 22(6), 764–782. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020835>, σελ. 765-766

καθεστώς πολιτικής.⁹³ Οι μεταρρυθμίσεις, αντί να εξαλείφουν αυτή τη διαφοροποίηση, συχνά την ενσωματώνουν, επιδιώκοντας τη διατήρηση της λειτουργικότητας του συστήματος μέσω ευέλικτων θεσμικών συμβιβασμών.⁹⁴ Υπό αυτήν την έννοια, ο κατακερματισμός δεν συνιστά παρεκτροπή από το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά συστατικό στοιχείο ενός μοντέλου διακυβέρνησης πολλών ταχυτήτων.⁹⁵

Σε αυτό το περιβάλλον, η ενίσχυση των επιχειρησιακών μηχανισμών λειτούργησε ως απάντηση στην απουσία πολιτικής σύγκλισης.⁹⁶ Ο ρόλος του Frontex διευρύνθηκε σταδιακά, καλύπτοντας λειτουργικά κενά που προέκυπταν από τις ασυνέχειες της πολιτικής. Η επιχειρησιακή επιτάχυνση, ωστόσο, δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη ενοποίηση της πολιτικής κατεύθυνσης. Αντιθέτως, ενίσχυσε ένα μοντέλο διακυβέρνησης, στο οποίο η ευρωπαϊκή παρέμβαση επικεντρώνεται στην εφαρμογή και τον συντονισμό, ενώ οι θεμελιώδεις αποφάσεις παραμένουν αντικείμενο διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης.⁹⁷ Από αυτή την άποψη, η επιχειρησιακή ενίσχυση λειτουργεί ως υποκατάστατο της πολιτικής ενοποίησης, διαχειριζόμενη τις συνέπειες του κατακερματισμού χωρίς να αίρει τις αιτίες του.⁹⁸

Τέλος, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής. Η ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες, οι συμφωνίες επανεισδοχής και η έμφαση στην πρόληψη των ροών εκτός ευρωπαϊκού εδάφους συγκροτούν ένα πλέγμα πολιτικών εξωτερίκευσης, το οποίο χαρακτηρίζεται από

⁹³ Ekman, P., Lundqvist, B., & Michalski, A. (Eds.). (2025). *The depth and size of the European Union in a time of war* (Interdisciplinary European Studies). Palgrave Macmillan. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-83441-7>, σελ. 8-9

⁹⁴ ο.π. Silga, σελ. 911

⁹⁵ ο.π. Schimmelfennig, Leuffen & Rittberger, σελ. 765

⁹⁶ Arnoux Bellavitis, M., & Ripoll Servent, A. (2025). *The New Pact on Migration and Asylum in a shifting political context: Depoliticization and repoliticization in EU external migration policy. Mediterranean Politics*. Διαθέσιμο στο: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2025.2498846>, σελ. 8-9

⁹⁷ Pollak, J., & Slominski, P. (2009). *Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders*. *West European Politics*, 32(5), 904–924. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/01402380903064754>, σελ. 919-920

⁹⁸ Pollak, J., & Slominski, P. (Eds.). (2021). *The role of EU agencies in the Eurozone and migration crisis: Impact and future challenges*. Palgrave Macmillan. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2>, σελ. 219

έντονη θεσμική και γεωπολιτική διαφοροποίηση. Οι ρυθμίσεις αυτές βασίζονται συχνά σε διμερείς ή περιφερειακές συμφωνίες, προσαρμοσμένες στις προτεραιότητες συγκεκριμένων κρατών-μελών, ενισχύοντας περαιτέρω τον κατακερματισμό και περιορίζοντας τη συνοχή της πολιτικής.⁹⁹

Συνολικά, η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική αναδύεται ως σύστημα διακυβέρνησης που συνδυάζει κοινό κανονιστικό λόγο με διαφοροποιημένες πρακτικές εφαρμογής, επιχειρησιακή ενίσχυση με πολιτική ασυμφωνία και θεσμική συνέχεια με *ad hoc* προσαρμογές. Ο κατακερματισμός δεν αποτελεί απλώς αποτέλεσμα ανεπαρκούς συντονισμού, αλλά δομικό χαρακτηριστικό μιας πολιτικής που εξελίχθηκε μέσα από συμβιβασμούς, θεσμικές αδράνειες και διαφοροποιημένες εθνικές προτεραιότητες. Υπό αυτή την έννοια, οι μεταρρυθμίσεις δεν εξάλειψαν τον κατακερματισμό, αλλά τον αναδιαμόρφωσαν, καθιστώντας τον ανθεκτικό και λειτουργικά ενσωματωμένο στον τρόπο με τον οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση διαχειρίζεται τη μετανάστευση.

2.5. Ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας ως αντανάκλαση και μηχανισμός πολιτικής ασυνέχειας

Η ανάλυση του κατακερματισμού της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής καθιστά αναγκαία τη μετατόπιση της εστίασης από το επίπεδο των θεσμικών ρυθμίσεων και των μηχανισμών εφαρμογής στο επίπεδο της θεσμικής επικοινωνίας. Η επικοινωνία δεν λειτουργεί απλώς ως εργαλείο πληροφόρησης ή δημόσιας προβολής πολιτικών αποφάσεων, αλλά ως βασικός μηχανισμός, μέσω του οποίου οι πολιτικές νοηματοδοτούνται, ερμηνεύονται και επιχειρούν να αποκτήσουν κοινωνική και πολιτική νομιμοποίηση.¹⁰⁰ Σε ένα περιβάλλον όπου η μεταναστευτική πολιτική χαρακτηρίζεται από δομική ασυνέχεια, πολυεπίπεδη κατανομή αρμοδιοτήτων και απουσία ενιαίας πολιτικής κατεύθυνσης, η θεσμική

⁹⁹ Bisong, A. (2025). *Rethinking externalization of migration governance in Europe–Africa relations: Future research directions in a changing geopolitical landscape*. International Migration Review, 59(1), 1–25. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1177/01979183251409750>, σελ.5

¹⁰⁰ Haapala, T., & Oleart Pérez de Seoane, Á. (Eds.). (2021). *Tracing the politicisation of the EU: The future of Europe debates before and after the 2019 elections*. Palgrave Macmillan Ltd. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-82700-7>, σελ. 244-246

επικοινωνία δεν μπορεί να συγκροτηθεί ως ενιαίο και συνεκτικό σύστημα. Αντιθέτως, τείνει να αναπτύσσεται αποσπασματικά, αντανakλώντας και ταυτόχρονα αναπαράγοντας τις ίδιες τις αντιφάσεις της πολιτικής.¹⁰¹

Σε γενικό επίπεδο, η θεσμική επικοινωνία επιτελεί τρεις αλληλένδετες λειτουργίες στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής. Πρώτον, λειτουργεί ως μηχανισμός ερμηνείας και πλαισίωσης (framing) σύνθετων και πολιτικά φορτισμένων ζητημάτων. Δεύτερον, συμβάλλει στη νομιμοποίηση συγκεκριμένων επιλογών, ιεραρχήσεων και προτεραιοτήτων. Τρίτον, επιτελεί ρόλο συντονισμού μεταξύ διαφορετικών επιπέδων και φορέων διακυβέρνησης.¹⁰² Οι λειτουργίες αυτές προϋποθέτουν, ωστόσο, έναν ελάχιστο βαθμό πολιτικής συνοχής και κοινής στρατηγικής κατεύθυνσης. Όταν οι ίδιες οι πολιτικές επιλογές παραμένουν αντικείμενο διαφωνίας και διαπραγμάτευσης, η επικοινωνία καλείται να διαχειριστεί ασυνέχειες που δεν έχουν επιλυθεί σε επίπεδο πολιτικής απόφασης, μετατρέποντας τον λόγο σε εργαλείο διαχείρισης αντιφάσεων.¹⁰³

Η απουσία ενιαίου πολιτικού κέντρου στη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την κατανόηση του κατακερματισμού της θεσμικής επικοινωνίας. Όπως αναδείχθηκε στις προηγούμενες ενότητες, η πολιτική συγκροτείται μέσα από διακυβερνητικούς συμβιβασμούς, διαφοροποιημένες αρμοδιότητες και πολυεπίπεδη εφαρμογή. Σε αυτό το θεσμικό πλαίσιο, δεν υφίσταται ένας μοναδικός φορέας που να παράγει δεσμευτικό και συνεκτικό πολιτικό λόγο για το σύνολο της Ένωσης. Η θεσμική επικοινωνία διαμορφώνεται, συνεπώς, μέσα από πολλαπλά κέντρα εκφοράς λόγου, τα οποία αρθρώνουν διαφορετικές, και συχνά όχι πλήρως συμβατές, αφηγήσεις, ανάλογα με

¹⁰¹ Carta, C., Zardo, F., & Sguazzini, M. (2025). *Beyond the internal–external policy divide: How the EU communicates on migration*. Geopolitics. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/14650045.2025.2480375>, σελ.2-5

¹⁰² ο.π. Carta, Zardo & Sguazzini, σελ. 1-3

¹⁰³ Perkowski, N. (2019). 'There Are Voices in Every Direction': *Organizational decoupling in Frontex*. Journal of Common Market Studies, 57(5), 1182–1199. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/jcms.12897>, σελ. 1186

τη θεσμική τους θέση, τις πολιτικές τους ευαισθησίες και τα ακροατήρια στα οποία απευθύνονται.¹⁰⁴

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της μετανάστευσης ενισχύει περαιτέρω αυτή την επικοινωνιακή αποσπασματικότητα.¹⁰⁵ Οι ευρωπαϊκές παρεμβάσεις τείνουν να επικοινωνούνται με όρους κανονιστικής συμμόρφωσης, τεχνικής διαχείρισης και συνεργασίας, ενώ σε εθνικό επίπεδο ο λόγος διαμορφώνεται υπό την πίεση εσωτερικών πολιτικών ανταγωνισμών, κοινωνικών ανησυχιών και ζητημάτων ασφάλειας.¹⁰⁶ Το ίδιο πολιτικό μέτρο μπορεί, έτσι, να παρουσιάζεται ως αναγκαία πράξη ευρωπαϊκής αλληλεγγύης σε ένα επίπεδο και ως επιβαρυντική υποχρέωση ή απειλή για την εθνική κυριαρχία σε ένα άλλο. Η θεσμική επικοινωνία δεν γεφυρώνει απαραίτητα αυτές τις αποκλίσεις. Αντιθέτως, σε πολλές περιπτώσεις τις καθιστά πιο ορατές, συμβάλλοντας στη διάχυση αντιφατικών και ενίοτε ανταγωνιστικών μηνυμάτων.¹⁰⁷

Η ασφαλειοποίηση της μετανάστευσης λειτουργεί ως επιταχυντής του επικοινωνιακού κατακερματισμού. Η ένταξη της μετανάστευσης στον λόγο περί απειλής δεν παρήγαγε ένα ενιαίο ευρωπαϊκό πλαίσιο κατανόησης, αλλά ενεργοποίησε διαφορετικές εθνικές αφηγήσεις γύρω από τον κίνδυνο, την κοινωνική συνοχή και τη δημόσια τάξη. Οι αποκλίνουσες αυτές ερμηνευτικές προσεγγίσεις μεταφράστηκαν σε διαφοροποιημένες επικοινωνιακές στρατηγικές, όπου η μετανάστευση παρουσιάζεται άλλοτε ως ζήτημα τεχνικής διαχείρισης και άλλοτε ως πρόβλημα ασφάλειας. Η συνύπαρξη αυτών των πλαισίων λόγου δεν οδηγεί σε σύνθεση, αλλά σε παράλληλη χρήση, δημιουργώντας εννοιολογική

¹⁰⁴ ο.π. Carta, Zardo & Sguazzini, σελ. 4-5

¹⁰⁵ ο.π. Carta, Zardo & Sguazzini, σελ. 2-5

¹⁰⁶ Attinà, F. (2018). *Tackling the migrant wave: EU as a source and a manager of crisis*. Revista Española de Derecho Internacional, 70(2), 49–70. Διαθέσιμο στο: <http://dx.doi.org/10.17103/redi.70.2.2018.1.02>, σελ. 68

¹⁰⁷ Labio-Bernal, A., & Taboada-Castell, C. (2023). *Information on refugees in the European Parliament's virtual press room: A critical analysis*. Catalan Journal of Communication & Cultural Studies, 15(1), 55–78. Διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.1386/cjcs_00078_1, σελ. 19-21

ασυνέπεια και δυσχεραίνοντας τη συγκρότηση σταθερού και συνεκτικού πολιτικού νοήματος σε ευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁰⁸

Ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας συνδέεται, επιπλέον, με τη διαφοροποιημένη ολοκλήρωση που χαρακτηρίζει τη μεταναστευτική πολιτική. Η ύπαρξη πολλαπλών καθεστώτων συμμετοχής, εξαιρέσεων και μεταβατικών ρυθμίσεων επηρεάζει όχι μόνο την εφαρμογή της πολιτικής, αλλά και τον τρόπο με τον οποίο αυτή επικοινωνείται. Οι αφηγήσεις προσαρμόζονται σε διαφορετικά θεσμικά και πολιτικά περιβάλλοντα, παράγοντας επικοινωνιακή πολυφωνία αντί ενιαίου λόγου. Η διαφοροποίηση αυτή δεν αποτελεί απλώς επικοινωνιακή επιλογή, αλλά αναγκαία προσαρμογή σε ένα σύστημα διακυβέρνησης πολλών ταχυτήτων, στο οποίο η συνοχή επιδιώκεται χωρίς να επιβάλλεται.¹⁰⁹

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά, τέλος, η εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής, όπου ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας καθίσταται ακόμη πιο έντονος. Οι πολιτικές εξωτερίκευσης συνοδεύονται από αφηγήσεις που μεταβάλλονται ανάλογα με το γεωπολιτικό πλαίσιο, τον εταίρο και το ακροατήριο. Η απουσία ενιαίας στρατηγικής συνοχής οδηγεί σε επικοινωνιακή ασυνέχεια, η οποία δυσχεραίνει τόσο τη λογοδοσία όσο και την κατανόηση των στόχων της πολιτικής σε διεθνές επίπεδο.¹¹⁰

Συνολικά, ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ανεξάρτητο ή δευτερογενές φαινόμενο. Αποτελεί δομική προέκταση του κατακερματισμού της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και ταυτόχρονα λειτουργεί ως μηχανισμός, μέσω του οποίου οι πολιτικές ασυνέχειες μεταφράζονται και διαχειρίζονται επικοινωνιακά. Η θεσμική επικοινωνία, αντί να λειτουργεί ως ενοποιητικός παράγοντας, εντάσσεται σε ένα περιβάλλον όπου η

¹⁰⁸ ο.π. Carta, Zardo & Sguazzini, σελ. 5, 13

¹⁰⁹ Silga, J. (2022). *Differentiation in the EU migration policy: The 'fractured' values of the EU*. *European Papers*, 7(2), 909–928. Διαθέσιμο στο: <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/differentiation-eu-migration-policy-the-fractured-eu-values-eu>, σελ. 911

¹¹⁰ ο.π. Carta, Zardo & Sguazzini, σελ. 2-3. Βλ. επίσης, Bisong, A. (2025). *Rethinking externalization of migration governance in Europe–Africa relations: Future research directions in a changing geopolitical landscape*. *International Migration Review*, 59(1), 1–25. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1177/01979183251409750>, σελ.9-10

συνοχή παραμένει ζητούμενο, αναπαράγοντας σε επίπεδο λόγου τις εντάσεις που διαπερνούν την ίδια την πολιτική. Η διαπίστωση αυτή συγκροτεί το αναγκαίο αναλυτικό υπόβαθρο για την εμπειρική διερεύνηση συγκεκριμένων επικοινωνιακών πρακτικών στο επόμενο κεφάλαιο, επιτρέποντας την εξέταση του τρόπου με τον οποίο θεσμικοί φορείς επιχειρούν να αρθρώσουν λόγο εντός ενός κατεξοχήν κατακερματισμένου πολιτικού πλαισίου.

Γ' ΜΕΡΟΣ: Κατακερματισμένη θεσμική επικοινωνία και επιπτώσεις στη θεσμική, επιχειρησιακή και πολιτική δράση του Frontex

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: Οι επιπτώσεις του κατακερματισμού της θεσμικής επικοινωνίας στη δράση του Frontex

Η ανάλυση της κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας που προηγήθηκε ανέδειξε ότι η επικοινωνία στη σφαίρα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής δεν συγκροτείται ως ενιαίο, συντονισμένο και στρατηγικά ενοποιημένο σύστημα. Αντιθέτως, διαμορφώνεται ως πεδίο πολλαπλών, αποσπασματικών και συχνά ασύμβατων αφηγήσεων. Η επικοινωνιακή αυτή πολυδιάσπαση δεν λειτουργεί ως μηχανισμός υπέρβασης των πολιτικών αντιφάσεων, αλλά ως τρόπος διαχείρισής τους σε επίπεδο λόγου, καθιστώντας τις λιγότερο ορατές ως πολιτικά αδιέξοδα και περισσότερο λειτουργικές στο πλαίσιο της καθημερινής διακυβέρνησης. Με αυτήν την έννοια, η επικοινωνία δεν προηγείται της πολιτικής συνοχής, αλλά προσαρμόζεται συστηματικά στην απουσία της.¹¹¹

Το παρόν κεφάλαιο μετατοπίζει την ανάλυση από το επίπεδο της νοηματοδότησης στο επίπεδο των συνεπειών. Το βασικό ερώτημα δεν αφορά πλέον τον τρόπο με τον οποίο αρθρώνεται ο θεσμικός λόγος για τη μετανάστευση, αλλά το τι παράγει η κατακερματισμένη αυτή επικοινωνιακή δομή όταν μεταφράζεται σε θεσμική εντολή, νομική ευθύνη και επιχειρησιακή πρακτική. Ο Frontex συνιστά ένα προνομιακό πεδίο ανάλυσης, καθώς βρίσκεται ακριβώς στο σημείο τομής μεταξύ

¹¹¹ ο.π. Perkowski (2019), σελ. 1186, 1195

ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου, πολιτικής απόφασης και πρακτικής εφαρμογής, θεσμικού λόγου και άσκησης εξουσίας.

Η απουσία ενιαίου πολιτικού κέντρου και η πολυεπίπεδη κατανομή αρμοδιοτήτων παράγουν έναν δομικά αποσπασματικό τρόπο άρθρωσης του θεσμικού λόγου. Στην περίπτωση του Frontex, η συνθήκη αυτή αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα, καθώς ο Οργανισμός καλείται να λειτουργήσει ως εκτελεστικός βραχίονας μιας πολιτικής που δεν συνοδεύεται από σαφώς ιεραρχημένη αφήγηση σκοπού, ευθύνης και ορίων δράσης. Ο Frontex δεν δρα απλώς εντός ενός κατακερματισμένου επικοινωνιακού περιβάλλοντος, συγκροτείται θεσμικά μέσα από αυτό.

Η βασική θέση του κεφαλαίου είναι ότι η κατακερματισμένη θεσμική επικοινωνία λειτουργεί ως διαρθρωτικός μηχανισμός μετάφρασης της πολιτικής ασυνέχειας σε θεσμική και επιχειρησιακή πρακτική. Οι αντιφάσεις που δεν επιλύονται στο επίπεδο της πολιτικής απόφασης δεν εξαφανίζονται, αλλά μεταφέρονται στον Frontex με τη μορφή πολλαπλών εντολών, ασαφών νομικών προσδοκιών και ανταγωνιστικών απαιτήσεων λογοδοσίας. Ο Οργανισμός καθίσταται, έτσι, χώρος συμπίκνωσης των εντάσεων που το ίδιο το σύστημα διακυβέρνησης αδυνατεί να επιλύσει.

Το κεφάλαιο εξετάζει τρεις διακριτές, αλλά αλληλένδετες κατηγορίες επιπτώσεων:

- α) τις θεσμικές και νομικές συνέπειες στη συγκρότηση της εντολής και της ευθύνης του Frontex,
- β) τις επιχειρησιακές επιπτώσεις στον τρόπο σχεδιασμού και υλοποίησης της δράσης του, και
- γ) τις πολιτικές και επικοινωνιακές επιπτώσεις στη δημόσια νομιμοποίησή του.

Κοινός παρονομαστής και των τριών είναι ο ρόλος της κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας όχι απλώς ως αντανάκλασης, αλλά ως ενεργού μηχανισμού παραγωγής ασυνέχειας.

3.1 Θεσμικές και νομικές επιπτώσεις της κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας στη δράση του Frontex

Ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας δεν συνιστά απλώς πρόβλημα συντονισμού ή έλλειμμα συνοχής λόγου, αλλά δομική συνθήκη που επηρεάζει άμεσα τη θεσμική και νομική συγκρότηση του Frontex. Η επικοινωνία, αντί να λειτουργεί ως μηχανισμός σύνθεσης και ενοποίησης πολιτικών επιλογών, διαχειρίζεται την ασυνέχεια, επιτρέποντας τη συνύπαρξη διαφορετικών και συχνά ασύμβατων θεσμικών λογικών. Η λειτουργία αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση ενός οργανισμού εκτελεστικής φύσης, ο οποίος καλείται να υλοποιήσει πολιτικές χωρίς να διαθέτει ενιαίο και σταθερό πλαίσιο πολιτικής νοηματοδότησης.

Σε ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπου οι αρμοδιότητες στα εξωτερικά σύνορα είναι κατανεμημένες και συχνά αλληλεπικαλυπτόμενες, η απουσία ενιαίου κέντρου παραγωγής δεσμευτικού θεσμικού λόγου οδηγεί σε ασυνέχεια εντολών, πολλαπλές ερμηνείες της αποστολής του Οργανισμού και διάχυση ευθύνης.¹¹² Η θεσμική εντολή του Frontex δεν εμφανίζεται ως σαφώς οριοθετημένο και συνεκτικό πλαίσιο, αλλά συγκροτείται ως αποτέλεσμα παράλληλων, και ενίοτε, ανταγωνιστικών αφηγήσεων.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αρθρώνουν διαφορετικά θεσμικά αφηγήματα για τον ρόλο και την αποστολή του Frontex, τα οποία συνυπάρχουν χωρίς να συντίθενται σε ενιαία θεσμική ταυτότητα.¹¹³ Η Επιτροπή προβάλλει τον Οργανισμό ως τεχνοκρατικό και υπερεθνικό φορέα επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας, ενταγμένο στη λογική της ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ικανότητας διαχείρισης των συνόρων. Η πλαισίωση αυτή μεταθέτει το βάρος από τις πολιτικές επιλογές στις διαδικασίες, περιορίζοντας την ορατότητα της πολιτικής ευθύνης.¹¹⁴

¹¹² Hooghe, L., & Marks, G. (2003). *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>, σελ. 233-234, 239

¹¹³ ο.π. Perkowski (2019) σελ. 1182

¹¹⁴ Zhong, Y., & Carrapico, H. (2024). *The development of Frontex: Integration through supranationalism*. *European Politics and Society*, 25(2), 233–248. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244384>, σελ. 242-243

Το Συμβούλιο, αντιθέτως, προσλαμβάνει τον Frontex πρωτίστως ως εργαλείο προστασίας της κρατικής κυριαρχίας και της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων, υπογραμμίζοντας τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της δράσης του.¹¹⁵ Η έμφαση αυτή επιτρέπει την ερμηνεία της ευθύνης ως κατεξοχήν εθνικής, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου η επιχειρησιακή δράση οργανώνεται και συντονίζεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εισάγει μια τρίτη θεσμική λογική, εστιάζοντας στις απαιτήσεις λογοδοσίας και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η κανονιστική αυτή έμφαση ενισχύει την πολιτική ορατότητα της δράσης του Οργανισμού, χωρίς όμως να συνοδεύεται από αντίστοιχη θεσμική δυνατότητα άμεσης ανακατεύθυνσης της επιχειρησιακής πρακτικής. Δημιουργείται, έτσι, μία σαφής ασυμμετρία μεταξύ αξιώσεων και θεσμικής αποτελεσματικότητας.¹¹⁶

Η συνύπαρξη αυτών των διαφορετικών θεσμικών λογικών παράγει ένα καθεστώς πολλαπλών και συχνά αντίρροπων εντολών (multiple mandates), στο οποίο ο Frontex καλείται να λειτουργήσει χωρίς σαφές και σταθερό πλαίσιο αναφοράς.¹¹⁷ Η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του μετά το 2016 επέτεινε αυτή την ασυμμετρία, καθώς η επιχειρησιακή ισχύς του Οργανισμού αυξήθηκε με ταχύτερο ρυθμό από τη θεσμική σαφήνεια και τους μηχανισμούς πολιτικής καθοδήγησης και νομικού ελέγχου.¹¹⁸

Η ασυνέχεια αυτή μεταφράζεται σε νομική ασάφεια ως προς το εφαρμοστέο πρότυπο κατανομής της ευθύνης. Η αποσπασματική άρθρωση του θεσμικού λόγου

¹¹⁵ Ekelund, H. (2014). The establishment of FRONTEX: A new institutionalist approach. *Journal of European Integration*, 36(2), 99–116. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.809345>, σελ. 108-109

¹¹⁶ Ruiz Díaz, L. J. (2022). *The European Parliament's oversight of the agencies of the Area of Freedom, Security and Justice: Where are we now and where are we heading*. Cuadernos Europeos de Deusto, Núm. 6, 29–60. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.18543/ced.2583>, σελ. 29

¹¹⁷ Pollak, J., & Slominski, P. (2009). *Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders*. *West European Politics*, 32(5), 904–924. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/01402380903064754>, σελ. 907-908

¹¹⁸ Karamanidou, L., & Kasperek, B. (2020). *Fundamental rights, accountability and transparency in European governance of migration: The case of the European Border and Coast Guard Agency Frontex* (Global Migration: Consequences and Responses – Working Paper Series No. 2020/59). RESPOND. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3967784>, σελ. 38-39

λειτουργεί ως διαρθρωτική συνθήκη της νομικής αβεβαιότητας, καθώς δεν προσδιορίζει με σαφήνεια ποιο επίπεδο εξουσίας φέρει την τελική ευθύνη για τις πράξεις που εκτελούνται στο πεδίο.¹¹⁹ Η ευθύνη μετακινείται διαρκώς μεταξύ ευρωπαϊκών και εθνικών φορέων, όχι ως αποτέλεσμα ρητής νομικής επιλογής, αλλά ως συνέπεια της αδυναμίας συγκρότησης ενιαίου επικοινωνιακού πλαισίου ευθύνης.

Υπό αυτές τις συνθήκες, η εφαρμογή του άρθρου 340 ΣΛΕΕ περί ευθύνης των οργάνων της Ένωσης καθίσταται προβληματική. Η κατανεμημένη φύση των αρμοδιοτήτων, σε συνδυασμό με την επικοινωνιακή ασυνέχεια, δυσχεραίνει τον σαφή προσδιορισμό του νομικά υπόλογου φορέα. Η νομική λογοδοσία παύει να εδράζεται σε σταθερά θεσμικά κριτήρια και καθίσταται μεταβλητή, εξαρτώμενη από το εκάστοτε κυρίαρχο ερμηνευτικό και επικοινωνιακό πλαίσιο.¹²⁰

Το ίδιο μοτίβο αναπαράγεται και στο πεδίο της εποπτείας. Ο Frontex υπάγεται ταυτόχρονα σε πολλαπλούς μηχανισμούς ελέγχου (πολιτική εποπτεία από την Επιτροπή και το Συμβούλιο, δημοκρατικό έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διοικητική διερεύνηση από την OLAF, αξιολόγηση θεμελιωδών δικαιωμάτων από τον FRA, δημοσιονομικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο και δικαστικό έλεγχο από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης), οι οποίοι λειτουργούν παράλληλα χωρίς να συγκροτούν ένα ενιαίο και ιεραρχημένο σύστημα.¹²¹

Η πολυπλοκότητα αυτή δεν μεταφράζεται σε ενισχυμένη λογοδοσία, αλλά σε ένα καθεστώς «πολλαπλής αλλά ρηχής εποπτείας», όπου κανένας ελεγκτικός μηχανισμός δεν διαθέτει πλήρη εικόνα της δράσης του Οργανισμού, ούτε επαρκή

¹¹⁹ ο.π. Karamanidou & Kasparek (2020)

¹²⁰ Fink, M. (2019). *EU liability for contributions to Member States' breaches of EU law*. Common Market Law Review, 56(5), 1227–1264. Διαθέσιμο στο: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common%2BMarket%2BLaw%2BReview/56.5/COLA2019101>, σελ. 1227, 1232

¹²¹ Pollozek, S., & Passoth, J.-H. (2023). Provisional by design. Frontex data infrastructures and the Europeanization of migration and border control. *Science as Culture*, 32(3), 411. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/09505431.2023.2221304>, σελ. 428-429

θεσμική ισχύ για την επιβολή ουσιαστικών συνεπειών.¹²² Η αποσπασματικότητα της εποπτείας συνάδει με το ευρύτερο πρότυπο κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας, καθώς οι παρεμβάσεις εμφανίζονται κυρίως αντιδραστικές και απομονωμένες, χωρίς να συγκροτούν σταθερό μηχανισμό θεσμικής μάθησης και αναστοχασμού.

Ως αποτέλεσμα, οι ίδιες θεσμικές και επιχειρησιακές παθογένειες τείνουν να αναπαράγονται. Η αποσπασματική εποπτεία δεν επιτρέπει τη συστηματική μετατροπή των κρίσεων και των παραβιάσεων σε συσσωρευμένη θεσμική γνώση και διορθωτική πρακτική. Οι παρεμβάσεις του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και τα πορίσματα της OLAF καταδεικνύουν ότι ακόμη και σοβαρές διαπιστώσεις παρατυπιών ή παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν οδηγούν κατ' ανάγκην σε δομικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις.¹²³ Συχνά, η κρίση εκτονώνεται σε επίπεδο προσώπων, αφήνοντας ανέγγιχτες τις βαθύτερες δομικές αιτίες της θεσμικής δυσλειτουργίας.

Η κατακερματισμένη αυτή δομή λογοδοσίας κορυφώνεται στη διαμόρφωση ενός πλέγματος «συνευθύνης χωρίς υπευθυνότητα» (fragmented accountability mosaic), το οποίο συνιστά την εμπράγματη μετάφραση της κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας στο επίπεδο της νομικής ευθύνης. Ιδίως σε μικτές επιχειρήσεις, όπου συμμετέχουν τόσο ευρωπαϊκοί όσο και εθνικοί φορείς, ο προσδιορισμός του νομικά υπεύθυνου καθίσταται εξαιρετικά δυσχερής.¹²⁴ Η έλλειψη άμεσης και σαφούς δυνατότητας δικαστικής προσφυγής κατά του Frontex, σε συνδυασμό με την

¹²² Kalkman, J. P. (2021). Frontex: A literature review. *International Migration*, 59(1), 164–181. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/imig.12729>, σελ. 170

¹²³ Gkliati, M. (2024). *Decoding Frontex's fragmented accountability mosaic and introducing systemic accountability – System Reset*. *European Law Journal*, 30(1-2), 197–216. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/eulj.12514>, σελ. 197, 204

¹²⁴ Gkliati, M., & Kilpatrick, J. (2021). *Crying wolf too many times: The impact of the emergency narrative on transparency in FRONTEX joint operations*. *Utrecht Law Review*, 17(4), 57–72. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.36633/ulr.770>, σελ. 64

αμφισημία της δικαιοδοτικής του υπαγωγής, δημιουργεί ένα ουσιαστικό κενό νομικής προστασίας.¹²⁵

Η θεσμική και νομική αυτή ασάφεια δεν παραμένει εξωτερική προς τον Οργανισμό, αλλά επηρεάζει και την εσωτερική του λειτουργία. Υπό συνθήκες κατακερματισμένων και συχνά αντιφατικών θεσμικών σημάτων, ο Frontex εσωτερικεύει την ασυνέχεια μέσω μηχανισμών προσαρμογής. Αναπτύσσονται φαινόμενα οργανωσιακής αποσύζευξης (decoupling), μέσω των οποίων επιχειρείται η κάλυψη του ελλείματος σαφούς καθοδήγησης με εσωτερικές πρακτικές και άτυπους κανόνες.¹²⁶

Η διαδικασία αυτή οδηγεί στη συγκρότηση μιας υβριδικής θεσμικής ταυτότητας, η οποία συνδυάζει τεχνοκρατικά, δικαιωματικά στοιχεία και στοιχεία ασφάλειας χωρίς σαφή ιεράρχηση.¹²⁷ Ο Οργανισμός λειτουργεί έτσι ως «ενδιάμεσος θεσμός», ούτε πλήρως υπερεθνικός ούτε καθαρά διακυβερνητικός, ενσαρκώνοντας τις αντιφάσεις της ίδιας της ευρωπαϊκής θεσμικής αρχιτεκτονικής.¹²⁸

Η νομική αντανάκλαση αυτής της υβριδικότητας είναι η αποδυνάμωση της συνεπούς εφαρμογής του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Αν και ο Frontex δεσμεύεται τυπικά από το ενωσιακό δίκαιο, η επικοινωνιακά κατακερματισμένη κατανομή ευθύνης επιτρέπει τη μετατόπιση του καταλογισμού μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης. Αυτό δυσχεραίνει την απόδοση ευθύνης σε περιπτώσεις παραβιάσεων, όπως οι επαναπροωθήσεις ή η υπέρμετρη χρήση βίας. Το δίκαιο εφαρμόζεται, έτσι, αποσπασματικά, εξαρτώμενο από εσωτερικές ερμηνείες και όχι από σταθερά θεσμικά πρότυπα.

¹²⁵ Nicolosi, S. F. (2024). *The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the limits to effective judicial protection in European Union law*. European Law Journal, 30(1-2), 149–164. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/eulj.12512>, σελ. 156

¹²⁶ Perkowski, N. (2019). *'There Are Voices in Every Direction': Organizational decoupling in Frontex*. Journal of Common Market Studies, 57(5), 1182–1199. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/jcms.12897>, σελ. 1182, 1194-1195

¹²⁷ ο.π. Karamanidou & Kasperek (2020), σελ. 17-18

¹²⁸ ο.π. Pollozek & Passoth, σελ. 426-427

Η ασυνέχεια αυτή δεν επηρεάζει μόνο τα θεσμικά επίπεδα ευθύνης, αλλά υπονομεύει και τη νομική προβλεψιμότητα για τα ίδια τα υποκείμενα της δράσης του Frontex, τα οποία αδυνατούν να γνωρίζουν εκ των προτέρων ποιο δίκαιο εφαρμόζεται, από ποιον φορέα και με ποια διαθέσιμα μέσα προστασίας.¹²⁹

Συνολικά, ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας υποσκάπτει την αποτελεσματικότητα του κράτους δικαίου στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Όταν τα ίδια περιστατικά μπορούν να υπαχθούν σε διαφορετικά καθεστώτα ευθύνης, ανάλογα με το ποιο θεσμικό επίπεδο αναγνωρίζεται εκ των υστέρων ως αρμόδιο, δεν υφίσταται σταθερή βάση επιβολής κανόνων και κυρώσεων. Η θεσμική ασυνέχεια μετατρέπεται, έτσι, σε νομική αβεβαιότητα, όχι ως παρεπόμενο φαινόμενο, αλλά ως δομικό αποτέλεσμα του τρόπου με τον οποίο οργανώνεται η ευρωπαϊκή μεταναστευτική διακυβέρνηση.¹³⁰

3.2. Επιχειρησιακές επιπτώσεις της κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας στη δράση του Frontex

Οι θεσμικές και νομικές ασυνέχειες που απορρέουν από τον κατακερματισμό της θεσμικής επικοινωνίας δεν παραμένουν στο επίπεδο της αφηρημένης αρχιτεκτονικής της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Αντιθέτως, αποκτούν άμεση και απτή επιχειρησιακή υπόσταση στο πεδίο δράσης του Frontex. Η αποσπασματική άρθρωση του θεσμικού λόγου μεταφράζεται σε πρακτικές αμφισημίες, οι οποίες επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζονται, ιεραρχούνται και υλοποιούνται οι επιχειρήσεις του Οργανισμού. Η απουσία ενιαίου θεσμικού και επικοινωνιακού πλαισίου καθοδήγησης διαμορφώνει ένα περιβάλλον, στο οποίο ο Frontex καλείται να επιχειρεί χωρίς σταθερή και συνεκτική επιχειρησιακή εντολή, με άμεσες συνέπειες για την αποτελεσματικότητα, τη συνοχή και τη συνέχεια της δράσης του.

¹²⁹ European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2021). *Holding Frontex to account: ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex* (Policy Paper No. 07). European Council on Refugees and Exiles. Διαθέσιμο στο: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Papers-07.pdf>, σελ. 5-6, 15

¹³⁰ Tsourdi, E. L., Ott, A., & Vankova, Z. (2022). *The EU's shifting borders reconsidered: Externalisation, constitutionalisation, and administrative integration*. European Papers: A Journal on Law and Integration, 7(1), 87–108. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/549>, σελ. 206

Η πολλαπλότητα των θεσμικών αφηγημάτων που περιβάλλουν τον Frontex μεταφέρεται στο επιχειρησιακό επίπεδο ως ασάφεια ως προς το εύρος και τα όρια των αρμοδιοτήτων του. Η παράλληλη παρουσία διαφορετικών επικοινωνιακών πλαισίων δεν παράγει συνθετική καθοδήγηση, αλλά ενισχύει την επιχειρησιακή αμφισημία, καθώς απουσιάζει σαφής ιεράρχηση σκοπών και προτεραιοτήτων. Οι ετερόκλητες αυτές λογικές αρθρώνονται γύρω από διαφορετικές αντιλήψεις αποτελεσματικότητας, ασφάλειας και κανονιστικής συμμόρφωσης, χωρίς να συγκροτούν ενιαίο πλαίσιο αναφοράς. Σε επίπεδο εφαρμογής, δεν λειτουργούν συμπληρωματικά, αλλά συνυπάρχουν άναρχα, δημιουργώντας αντικρουόμενες προσδοκίες ως προς τον σκοπό, τα μέσα και τα όρια δράσης. Διαμορφώνεται έτσι ένα θολό επιχειρησιακό περιβάλλον, στο οποίο ο Frontex καλείται να υλοποιεί αποστολές που ενσωματώνουν πολλαπλές και όχι πάντοτε συμβατές επιταγές.¹³¹

Η ασάφεια αυτή έχει άμεσο αντίκτυπο στη λήψη αποφάσεων στο πεδίο. Οι εντολές που μεταφέρονται στα επιχειρησιακά στελέχη εμφανίζονται συχνά ασαφείς ή ακόμη και αντιφατικές, καθώς προκύπτουν από διαφορετικά θεσμικά κέντρα χωρίς ενιαία ιεράρχηση. Οι πολιτικές ασυνέχειες που δεν επιλύονται σε επίπεδο απόφασης μεταφέρονται στο επιχειρησιακό πεδίο ως εντολές με ευρύ περιθώριο ερμηνείας και αυτοσχεδιασμού. Το αποτέλεσμα είναι η αποσύνδεση μεταξύ στρατηγικού σχεδιασμού και επιχειρησιακής εκτέλεσης, ένα φαινόμενο οργανωσιακής αποσύζευξης που έχει καταγραφεί συστηματικά στη λειτουργία του Frontex.¹³² Σε αυτό το πλαίσιο, καθίσταται δυσχερές να προσδιοριστεί με σαφήνεια ποιος αποφασίζει, ποιος καθοδηγεί και ποιος φέρει την τελική ευθύνη για τις επιχειρησιακές επιλογές.

Η έλλειψη ενιαίου επικοινωνιακού μηνύματος αποδυναμώνει περαιτέρω την ικανότητα κεντρικού συντονισμού. Η θεσμική επικοινωνία, αντί να λειτουργεί ως στρατηγική πυξίδα, αρθρώνει παράλληλες και μεταβαλλόμενες κατευθύνσεις, οι οποίες συχνά αντανακλούν βραχυπρόθεσμες πολιτικές πιέσεις. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μεταφέρει στο πεδίο μία συνεκτική επιχειρησιακή στρατηγική, αλλά ένα σύνολο

¹³¹ ο.π. Perkowski (2019), σελ. 1190, 1194

¹³² ο.π. Perkowski (2019), σελ. 1190, 1193-1194

αποσπασματικών οδηγιών. Ως αποτέλεσμα, η δράση του Frontex αποκτά έντονα αντιδραστικό χαρακτήρα. Οι επιχειρήσεις οργανώνονται συχνά με λογική διαχείρισης κρίσεων (crisis-driven governance), αντί να εντάσσονται σε σταθερό επιχειρησιακό πλαίσιο.¹³³

Η επιχειρησιακή αυτή ασυνέχεια εντείνεται από τη δομική εξάρτηση του Οργανισμού από τα κράτη μέλη για την παροχή προσωπικού, εξοπλισμού και υλικοτεχνικής υποστήριξης. Η κατακερματισμένη θεσμική επικοινωνία επιτρέπει στα κράτη μέλη να προσλαμβάνουν και να εφαρμόζουν τις ευρωπαϊκές επιχειρησιακές εντολές επιλεκτικά, σύμφωνα με τις εθνικές τους πολιτικές προτεραιότητες. Παρά την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του, ο Frontex δεν διαθέτει πλήρη επιχειρησιακή αυτονομία και παραμένει δομικά εξαρτημένος από τις εθνικές διοικητικές και πολιτικές βουλήσεις, στοιχείο που απορρέει από τη συγκρότησή του ως μηχανισμού συντονισμού και όχι ως αυτόνομου εκτελεστικού φορέα. Η εξάρτηση αυτή μεταφράζεται σε άνιση εφαρμογή των ευρωπαϊκών εντολών και σε διαφοροποιημένες επιχειρησιακές πρακτικές.¹³⁴

Η απουσία ενιαίας θεσμικής και επικοινωνιακής κατεύθυνσης οδηγεί, έτσι, σε έντονη ανομοιογένεια της επιχειρησιακής δράσης. Η επικοινωνιακή πολυφωνία που χαρακτηρίζει το ευρωπαϊκό επίπεδο μεταφράζεται σε πρακτική ασυνέχεια στο πεδίο. Παρά την ύπαρξη κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου κανόνων, οι κοινές επιχειρήσεις του Frontex διαφοροποιούνται ουσιαδώς από περιοχή σε περιοχή, καθώς κάθε κράτος ερμηνεύει και εφαρμόζει την ευρωπαϊκή εντολή σύμφωνα με τις δικές του εθνικές λογικές διαχείρισης των συνόρων. Συγκριτικές μελέτες σε χώρες πρώτης γραμμής, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία και η Ισπανία, καταδεικνύουν ότι ακόμη και υπό κοινό επιχειρησιακό πλαίσιο, η εφαρμογή των διαδικασιών παραμένει ασυνεχής και εξαρτώμενη από την εθνική διοικητική κουλτούρα.

¹³³ ο.π. Gkliati & Kilpatrick, σελ. 57-58

¹³⁴ Rijpma, J. J. (2010). *Frontex: Successful blame shifting of the Member States?* (ARI 69/2010). Elcano Royal Institute. Διαθέσιμο στο: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/frontex-successful-blame-shifting-of-the-member-states/>, σελ.1-4

Ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας αντανακλάται επίσης στο επίπεδο της πληροφόρησης και της διαχείρισης των δεδομένων. Η απουσία ενιαίας επικοινωνιακής στρατηγικής οδηγεί στη συνύπαρξη παράλληλων και ενίοτε ασύμβατων πληροφοριακών καθεστώτων, τα οποία δεν συγκροτούν συνεκτική επιχειρησιακή εικόνα. Η εμπλοκή πολλαπλών φορέων στη συλλογή, επεξεργασία και αξιοποίηση πληροφοριών δημιουργεί πληροφοριακή αποσπασματικότητα, υπονομεύοντας τη δυνατότητα του Frontex να αναπτύξει αξιόπιστη εικόνα της κατάστασης. Τα πληροφοριακά συστήματα του Οργανισμού δεν διαλειτουργούν πάντοτε αποτελεσματικά με εκείνα των κρατών μελών, με αποτέλεσμα καθυστερήσεις, ελλιπή δεδομένα και περιορισμένη δυνατότητα πρόγνωσης και αξιολόγησης κινδύνων. Η πληροφοριακή ασυνέχεια μεταφράζεται, έτσι, σε αυξημένη επιχειρησιακή αβεβαιότητα.¹³⁵

Οι επιχειρησιακές ασάφειες επιδεινώνονται περαιτέρω από τα κενά λογοδοσίας που παράγει η κατακερματισμένη θεσμική επικοινωνία. Η διάχυση της ευθύνης αποδυναμώνει τους μηχανισμούς ελέγχου και διόρθωσης, καθώς δεν είναι σαφές σε ποιον ακριβώς λογοδοτεί ο Οργανισμός για την εκτέλεση των επιχειρήσεών του. Οι μηχανισμοί εποπτείας καθίστανται αδύναμοι και η δυνατότητα διόρθωσης επιχειρησιακών παρεκκλίσεων περιορίζεται σημαντικά. Η αποσπασματική παρακολούθηση επιτρέπει την αναπαραγωγή προβληματικών πρακτικών και ενισχύει τη λειτουργική αστάθεια της δράσης του Frontex.¹³⁶

Συνολικά, ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας μετατρέπει τον Frontex σε επιχειρησιακό φορέα αυξημένων προσδοκιών, αλλά περιορισμένης θεσμικής στήριξης. Η επιχειρησιακή ασυνέχεια δεν αποτελεί ένδειξη οργανωσιακής ανεπάρκειας, αλλά δομικό αποτέλεσμα ενός πολιτικού συστήματος που μεταφέρει τις αντιφάσεις του στο επίπεδο της εφαρμογής. Η δράση του ενισχύεται ποσοτικά, χωρίς να αποκτά την αναγκαία ποιοτική συνοχή, με αποτέλεσμα η επιχειρησιακή

¹³⁵ Gandhi, S. (2024). Frontex as a hub for surveillance and data sharing: Challenges for data protection and privacy rights. *Computer Law & Security Review*, 53, 105963. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105963>, σελ. 2-5

¹³⁶ ο.π. Gkliati (2024), σελ. 205,208

πρακτική να χαρακτηρίζεται από ασυνέχεια, προσαρμοστικότητα υπό πίεση και διαρκή αβεβαιότητα ως προς τα όρια και τους στόχους της.

3.3. Πολιτικές και επικοινωνιακές επιπτώσεις της κατακερματισμένης θεσμικής επικοινωνίας στη νομιμοποίηση και τη δράση του Frontex

Η πολιτική και επικοινωνιακή διάσταση της δράσης του Frontex δεν συνιστά δευτερεύον ή εξωτερικό επίπεδο της λειτουργίας του. Αντιθέτως, συνιστά τον κατεξοχήν χώρο όπου οι θεσμικές, νομικές και επιχειρησιακές ασυνέχειες της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής διακυβέρνησης καθίστανται δημόσια ορατές και πολιτικά επίμαχες. Η θεσμική επικοινωνία λειτουργεί ως το μέσο, μέσω του οποίου οι πολιτικές επιλογές αποκτούν νόημα, ερμηνεύονται και επιχειρούν να νομιμοποιηθούν κοινωνικά και πολιτικά.¹³⁷ Όταν, όμως, η επικοινωνία αυτή χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό και ασυνέχεια, η ίδια η διαδικασία νομιμοποίησης καθίσταται ασταθής, αντιφατική και ευάλωτη σε διαρκείς ανατροπές. Ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας, δεν περιορίζεται, συνεπώς, στην εσωτερική λειτουργία του Οργανισμού, αλλά μεταφέρεται στο πεδίο της δημόσιας σφαίρας, μετασχηματιζόμενος σε κρίση νοήματος, ευθύνης και πολιτικής αποδοχής.¹³⁸

Η απουσία ενιαίου θεσμικού λόγου για τον ρόλο και την αποστολή του Frontex οδηγεί στη διαμόρφωση ενός ασταθούς και συχνά αντιφατικού δημόσιου προφίλ. Αντί για ένα συνεκτικό αφήγημα, αναπτύσσεται ένα πεδίο παράλληλης άρθρωσης διαφορετικών και μη συμβατών πλαισίων λόγου, τα οποία συνυπάρχουν χωρίς να συντίθενται. Οι διαφορετικές θεσμικές λογικές που διατρέχουν την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική μεταφράζονται σε αντίστοιχες δημόσιες αφηγήσεις: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει τον Frontex ως τεχνοκρατικό και υπερεθνικό

¹³⁷ Haapala, T., & Oleart Pérez de Seoane, A. (Eds.). (2021). *Tracing the politicisation of the EU: The future of Europe debates before and after the 2019 elections*. Palgrave Macmillan Ltd. Palgrave Studies in European Political Sociology. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-82700-7>, σελ. 246-247

¹³⁸ Carta, C., Zardo, F., & Sguazzini, M. (2025). *Beyond the internal–external policy divide: How the EU communicates on migration*. Geopolitics. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/14650045.2025.2480375>, σελ.4-5

φορέα διαχείρισης των συνόρων, το Συμβούλιο τον προβάλλει ως εργαλείο ασφάλειας και αποτροπής, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον αντιμετωπίζει ως οργανισμό που οφείλει να λειτουργεί υπό αυξημένες απαιτήσεις δημοκρατικής λογοδοσίας και προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων. Καμία από αυτές τις αφηγήσεις δεν αποκτά ηγεμονική θέση, με αποτέλεσμα ο Frontex να εμφανίζεται στο δημόσιο λόγο ως πολλαπλός και εννοιολογικά ασύνδετος θεσμικός δρών.¹³⁹

Η αστάθεια αυτή δεν παράγει απλώς επικοινωνιακή σύγχυση, αλλά υπονομεύει σε βάθος τη δημόσια κατανόηση και αποδοχή της δράσης του Οργανισμού. Όταν η θεσμική επικοινωνία λειτουργεί αποσπασματικά, η νομιμοποίηση δεν συγκροτείται ως διαρκής σχέση εμπιστοσύνης, αλλά ως συγκυριακή και μεταβαλλόμενη αποδοχή, εξαρτώμενη από το εκάστοτε κυρίαρχο αφήγημα στον δημόσιο λόγο. Η νομιμοποίηση του Frontex δεν εδράζεται σε σαφή και σταθερή θεσμική ταυτότητα, αλλά μεταβάλλεται ανάλογα με το ποιο πλαίσιο λόγου υπερισχύει κάθε φορά. Η πολυφωνία αυτή δεν λειτουργεί ως πλουραλισμός, αλλά ως ένδειξη απουσίας πολιτικής κυριότητας στο πεδίο.¹⁴⁰

Σε αυτό το περιβάλλον, ο Frontex καθίσταται ιδιαίτερα ευάλωτος σε πολιτική εργαλειοποίηση. Η κατακερματισμένη θεσμική επικοινωνία επιτρέπει τη στρατηγική επαναπλαισίωση του ρόλου του Οργανισμού ανάλογα με το ακροατήριο και τη συγκυρία, χωρίς σταθερά όρια νοηματοδότησης. Η έλλειψη θεσμικής «άγκυρας» επιτρέπει στα κράτη-μέλη και στους εθνικούς πολιτικούς δρώντες να προσαρμόζουν την εικόνα του Frontex στις εσωτερικές πολιτικές τους ανάγκες. Για ορισμένες κυβερνήσεις, ο Frontex προβάλλεται ως αποτρεπτικό εργαλείο αυστηρού ελέγχου των συνόρων, για άλλες, ως εγγυητής ανθρωπιστικών και δικαιωματικών προτύπων, ενώ σε περιόδους πολιτικής πίεσης μπορεί να μετατραπεί σε αποδιοπομπαίο τράγο για επιχειρησιακές αποτυχίες ή ευρύτερες θεσμικές αποτυχίες της ευρωπαϊκής πολιτικής. Ο Οργανισμός λειτουργεί έτσι ως

¹³⁹ ο.π. Perkowski (2019), σελ. 1182

¹⁴⁰ Benz, A., & Papadopoulos, Y. (Eds.). (2006). *Governance and democracy: Comparing national, European and international experiences*. Routledge. Διαθέσιμο στο: <https://www.routledge.com/Governance-and-Democracy-Comparing-National-European-and-International-Experiences/Benz-Papadopoulos/p/book/9780415362917>, σελ. 194-195

συμβολικός φορέας χωρίς σταθερό πολιτικό νόημα, γεγονός που εντείνει την πολιτική του έκθεση.¹⁴¹

Η πολιτική αυτή εργαλειοποίηση συνδέεται άμεσα με τον κατακερματισμό της ευθύνης που έχει αναλυθεί σε θεσμικό και νομικό επίπεδο. Η θεσμική επικοινωνία δεν αποσαφηνίζει την κατανομή ευθύνης, αλλά την αναπαράγει ως αμφισημία στον δημόσιο λόγο. Το καθεστώς «συνευθύνης χωρίς υπευθυνότητα» αποκτά εδώ την επικοινωνιακή του μορφή. Στη δημόσια σφαίρα, τα κράτη-μέλη αποδίδουν τις επιχειρησιακές αποτυχίες στον Frontex, ο Οργανισμός επισημαίνει τον καθοριστικό ρόλο των εθνικών αρχών στον επιχειρησιακό έλεγχο, ενώ οι ευρωπαϊκοί θεσμοί επικαλούνται αποκλίσεις από τις κατευθυντήριες γραμμές. Διαμορφώνονται, έτσι, ανταγωνιστικά αφηγήματα ευθύνης, τα οποία δεν επιτρέπουν στον δημόσιο χώρο να προσδιοριστεί με σαφήνεια ποιος φέρει την τελική λογοδοσία.¹⁴²

Η επικοινωνιακή αυτή ασάφεια έχει άμεσες συνέπειες στη δημοκρατική λογοδοσία. Όταν η επικοινωνία λειτουργεί ως μηχανισμός διαχείρισης αντιφάσεων και όχι ως μέσο αποσαφήνισης, η δημόσια κριτική αδυνατεί να μεταφραστεί σε ουσιαστική θεσμική διόρθωση. Η ευθύνη διαχέεται και επαναπροσδιορίζεται ανάλογα με την πολιτική συγκυρία, με αποτέλεσμα η λογοδοσία να παραμένει αποσπασματική και κυρίως αντιδραστική. Οι μηχανισμοί ελέγχου εμφανίζονται αδύναμοι να αποκαταστήσουν τη θεσμική εμπιστοσύνη.¹⁴³

Αντιμέτωπος με αυτή την πολυφωνία και την έντονη πολιτική πίεση, ο Frontex υιοθετεί μια στρατηγική επικοινωνιακής αυτοπροστασίας, Ο Οργανισμός επιλέγει την τεχνοκρατική ουδετεροποίηση του λόγου του, επικοινωνώντας τη δράση του κυρίως μέσω τεχνικών δεικτών, στατιστικών στοιχείων, αναλύσεων κινδύνου και

¹⁴¹ Ekelund, H. (2017). *Normative power FRONTEX? Assessing agency cooperation with third countries* (TARN Working Paper No. 15/17). SSRN Electronic Journal. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3082300>, σελ. 9

¹⁴² Ganty, S., Ancite-Jepifánova, A., & Kochenov, D. V. (2024). *EU Lawlessness Law at the EU-Belarusian border: Torture and dehumanisation excused by 'instrumentalisation'*. Hague Journal on the Rule of Law, 16(4), 739–774. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00237-0>, σελ. 752

¹⁴³ Guild, E. (2024). *Frontex and access to justice: The need for effective monitoring mechanisms*. European Law Journal, 30(1-2), 136–148. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/eulj.12501>, σελ. 139,147

ουδέτερων επιχειρησιακών περιγραφών, αποφεύγοντας τη ρητή πολιτική τοποθέτηση. Η στρατηγική αυτή περιορίζει την άμεση εμπλοκή του σε συγκρουόμενες πολιτικές αφηγήσεις, αλλά ταυτόχρονα αποσυνδέει την επιχειρησιακή του δράση από τις πολιτικές και αξιακές της συνέπειες.¹⁴⁴

Η τεχνοκρατικοποίηση του λόγου δεν αίρει τον κατακερματισμό, αλλά τον αναπαράγει. Η αποπολιτικοποίηση λειτουργεί ως επικοινωνιακή στρατηγική διαχείρισης της ασυνέχειας και όχι ως επίλυσή της. Αντί να γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ πολιτικής, δικαίου και επιχειρησιακής πρακτικής, ενισχύει την αδιαφάνεια και περιορίζει τη δυνατότητα ουσιαστικής δημόσιας κατανόησης των επιλογών που λαμβάνονται στα εξωτερικά σύνορα. Η επίκληση της τεχνικής ουδετερότητας συχνά λειτουργεί ως μορφή αποσιώπησης ζητημάτων με έντονο πολιτικό και ηθικό φορτίο.¹⁴⁵

Συνολικά, ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας οδηγεί στη σταδιακή διάβρωση της δημόσιας νομιμοποίησης του Frontex. Η κρίση νομιμοποίησης δεν προκύπτει από μεμονωμένες επιχειρησιακές αστοχίες, αλλά από την αδυναμία συγκρότησης σταθερού και συνεκτικού πολιτικού νοήματος για τη διακυβέρνηση των συνόρων. Ο Frontex εμφανίζεται εναλλάξ ως υπερεθνικός εγγυητής δικαιωμάτων, ως εκτελεστής πολιτικών αποτροπής και ως ουδέτερος τεχνοκρατικός διαχειριστής, χωρίς οι διαφορετικές αυτές εικόνες να ενοποιούνται σε ενιαία αφήγηση. Υπό αυτές τις συνθήκες, ο Οργανισμός καθίσταται θεσμικά ενισχυμένος, αλλά πολιτικά εύθραυστος, καθώς η απουσία συνεκτικού επικοινωνιακού και πολιτικού νοήματος υπονομεύει τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της νομιμοποίησής του.

¹⁴⁴ Savatic, F., Thiollet, H., Mesnard, A., Senne, J.-N., & Jaulin, T. (2024). *Borders start with numbers: How migration data create 'fake illegals'*. *International Migration Review*, 59(2), 1–32. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1177/01979183231222169>, σελ. 13. Βλ. επίσης: Bigo, D. (2022). *The digitalisation of border controls and their corporate actors*. In M. Bosworth & L. Zedner (Eds.), *Privatizing border control: Law at the limits of the sovereign state* (pp. 229–247). Oxford University Press. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/oso/9780192857163.003.0013>, σελ. 8.

¹⁴⁵ Horsti, K. (2012). *Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication*. In R. Wodak, R. Schroeder, & M. Messer (Eds.), *Migrations: Interdisciplinary perspectives* (pp. 297–308). Springer-Verlag. Διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.1007/978-3-7091-0950-2_27, σελ. 15.

Η θεσμική και επικοινωνιακή ασυνέχεια μετατρέπεται, έτσι, σε κρίση πολιτικής νομιμοποίησης, ολοκληρώνοντας τον κύκλο των επιπτώσεων που ξεκινά από τον κατακερματισμό της θεσμικής επικοινωνίας και διατρέχει τη δράση του Frontex σε θεσμικό, νομικό, επιχειρησιακό και δημόσιο επίπεδο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4º: Η περίπτωση των επαναπροωθήσεων (pushbacks) στο Αιγαίο: ένα εμπειρικό πεδίο εκδήλωσης του κατακερματισμού της θεσμικής επικοινωνίας

4.1. Εισαγωγή – Το Αιγαίο ως εμπειρικό case study της κατακερματισμένης ευρωπαϊκής διακυβέρνησης των συνόρων

Η περίπτωση των επαναπροωθήσεων στο Αιγαίο συνιστά ένα από τα πλέον emblematicά και διεθνώς αναγνωρίσιμα παραδείγματα κρίσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής διακυβέρνησης κατά την τελευταία δεκαετία. Η γεωγραφική ιδιαιτερότητα του Ανατολικού Αιγαίου, σε συνδυασμό με τη γεωπολιτική του εγγύτητα προς την Τουρκία και την ένταξή του στον πυρήνα των εξωτερικών θαλάσσιων συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το κατέστησαν, ιδίως μετά το 2015, χώρο αυξημένης μεταναστευτικής κινητικότητας. Ταυτόχρονα, όμως, το Αιγαίο, εξελίχθηκε σε χώρο συσσώρευσης θεσμικών, πολιτικών και κανονιστικών εντάσεων.

Κατά την περίοδο της λεγόμενης «προσφυγικής κρίσης», το Αιγαίο αναδείχθηκε σε κεντρικό διάδρομο εισόδου προς την Ευρώπη, με σχεδόν ένα εκατομμύριο ανθρώπους να φθάνουν στα ελληνικά νησιά μέσα σε ένα χρόνο. Οι μαζικές αφίξεις, η αδυναμία άμεσης και συντονισμένης διαχείρισης, καθώς και οι εικόνες έντονης ανθρωπιστικής πίεσης δεν αποκάλυψαν απλώς ελλείψεις επιχειρησιακής ετοιμότητας. Ανέδειξαν, κυρίως, βαθύτερες αντιφάσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής στα σύνορα και συγκεκριμένα την αδυναμία συνδυασμού της προστασίας των εξωτερικών συνόρων με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την απουσία ενιαίας θεσμικής φωνής σε ένα πεδίο υψηλής πολιτικής φόρτισης.

Η Συμφωνία Ευρωπαϊκής Ένωσης–Τουρκίας του 2016 επέφερε σημαντική μείωση των αφίξεων, χωρίς ωστόσο να επιλύσει τις υποκείμενες δομικές εντάσεις. Τα ελληνικά νησιά παρέμειναν σε καθεστώς παρατεταμένης πίεσης, η Ελλάδα παγιώθηκε ως κράτος πρώτης γραμμής και η μεταναστευτική πολιτική

μετατοπίστηκε σταδιακά από τη λογική της διαχείρισης προς τη λογική της αποτροπής. Σε αυτό το νέο πλαίσιο, η προστασία των συνόρων άρχισε να προβάλλεται ως πρωταρχικός στόχος, συχνά εις βάρος της προστασίας των δικαιωμάτων.

Από το 2019 και ιδίως μετά το 2020, οι καταγγελίες για παράνομες επαναπροωθήσεις στο Αιγαίο απέκτησαν συστηματικό χαρακτήρα και ευρεία διεθνή δημοσιότητα. Τα pushbacks δεν εμφανίστηκαν πλέον ως μεμονωμένες επιχειρησιακές πρακτικές αμφισβητούμενης νομιμότητας, αλλά ως φαινόμενο που ενεργοποίησε το σύνολο των θεσμικών μηχανισμών της Ένωσης, αποκαλύπτοντας με ενάργεια τις εγγενείς ρωγμές της πολυεπίπεδης ευρωπαϊκής διακυβέρνησης των συνόρων.

Υπό αυτήν την έννοια, το Αιγαίο λειτουργεί ως προνομιακό εμπειρικό πεδίο ανάλυσης του κατακερματισμού της θεσμικής επικοινωνίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν πρόκειται απλώς για γεωγραφικό χώρο εφαρμογής πολιτικών, αλλά για έναν θεσμικό «καθρέφτη», στον οποίο αντανακλώνται οι ασυνέχειες μεταξύ του ευρωπαϊκού και του εθνικού επιπέδου, οι αντιφάσεις μεταξύ ασφάλειας και δικαιωμάτων και η απουσία συντονισμένης ευρωπαϊκής αντίδρασης. Το παρόν κεφάλαιο αξιοποιεί την περίπτωση των pushbacks ως εμπειρικό case study επιβεβαίωσης των θεωρητικών συμπερασμάτων των προηγούμενων κεφαλαίων, εστιάζοντας στον τρόπο με τον οποίο ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας μεταφράζεται σε επιχειρησιακές πρακτικές, αμφισημία ευθύνης και κρίση λογοδοσίας για τον Frontex στο Αιγαίο.

4.2. Οι θεσμικές αφηγήσεις γύρω από τα pushbacks στο Αιγαίο: ένα μωσαϊκό ασύμβατων επικοινωνιακών και κανονιστικών λόγων

Η θεσμική και πολιτική συζήτηση γύρω από τα pushbacks στο Αιγαίο δεν συγκροτήθηκε ποτέ σε ενιαίο ευρωπαϊκό αφήγημα. Αντιθέτως, αναπτύχθηκε ως σύνολο παράλληλων, συχνά αντιφατικών θεσμικών λόγων, οι οποίοι διαφοροποιούνται τόσο ως προς την περιγραφή των γεγονότων όσο και ως προς την κανονιστική τους αξιολόγηση. Οι αφηγήσεις αυτές δεν αποτελούν απλώς

διαφορετικές οπτικές, αλλά συνιστούν φορείς ασύμβατων θεσμικών σημάτων, με άμεσες επιπτώσεις στον τρόπο με τον οποίο ο Frontex καλείται να λειτουργήσει.

4.2.1. Η ελληνική κρατική θεσμική αφήγηση περί επαναπροωθήσεων: ασφάλεια, κυριαρχία και επιχειρησιακή αναγκαιότητα

Κατά την περίοδο 2015–2020, η ελληνική κρατική αφήγηση γύρω από τις καταγγελίες για επαναπροωθήσεις στο Αιγαίο συγκροτήθηκε με σταθερό και συνεκτικό τρόπο γύρω από τρεις αλληλένδετους άξονες: την κατηγορηματική άρνηση της ύπαρξης pushbacks, την αποφυγή κανονιστικής ονοματοδότησης των καταγγελλόμενων πρακτικών και τη συστηματική μετατόπιση του πλαισίου της δημόσιας συζήτησης από τα θεμελιώδη δικαιώματα προς την ασφάλεια, τη γεωπολιτική πίεση και τη διαχείριση μίας παρατεταμένης κατάστασης κρίσης στα σύνορα.¹⁴⁶

Η αφήγηση αυτή δεν εμφανίστηκε ως αποσπασματική αντίδραση σε μεμονωμένες καταγγελίες, αλλά εντάχθηκε σε ένα ευρύτερο πλαίσιο λόγου περί έκτακτης ανάγκης, το οποίο επέτρεπε την κανονικοποίηση αυστηρότερων πρακτικών αποτροπής χωρίς την ανάγκη ρητής αιτιολόγησης.

Σε αυτό το πλαίσιο, ο όρος «pushbacks» απορρίφθηκε συστηματικά από τον επίσημο λόγο ως ανακριβής, πολιτικά φορτισμένος ή εξωτερικά υποκινούμενος. Η απόρριψη αυτή δεν περιοριζόταν στη διάψευση συγκεκριμένων περιστατικών, αλλά λειτουργούσε ως μηχανισμός προληπτικής απονομιμοποίησης της ίδιας της έννοιας

¹⁴⁶ Refugee Support Aegean (RSA). (2020, 29 Δεκεμβρίου). *Χρονοδιάγραμμα επίσημων αντιδράσεων και τοποθετήσεων για τις παράνομες επαναπροωθήσεις*. Διαθέσιμο στο: <https://rsaegean.org/el/chronodiagramma-episimon-antidraseon-kai-topothetiseon-gia-tis-paranomes-epanaproothiseis/> Βλ, επίσης, Πρωθυπουργός της Ελληνικής Δημοκρατίας. (2022, 5 Ιουλίου). *Δευτερολογία του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη στην Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Στρασβούργο*. Διαθέσιμο στο: <https://www.primeminister.gr/2022/07/05/29722>, όπου αναδεικνύεται η συγκρότηση ενός πλαισίου «έκτακτης ανάγκης», στο οποίο η μεταναστευτική κινητικότητα ερμηνεύεται πρωτίστως ως ζήτημα ασφάλειας και γεωπολιτικής πίεσης, εντάσσοντας τη διαχείριση των συνόρων σε μια ευρωπαϊκή αφήγηση συλλογικής άμυνας και παρατεταμένης κρίσης.

των επαναπροωθήσεων. Με τον τρόπο αυτό, η συζήτηση μετατοπιζόταν από τη νομιμότητα των πρακτικών στην αξιοπιστία των καταγγελιών και των πηγών τους.¹⁴⁷

Παράλληλα, η κρατική αφήγηση τόνιζε συστηματικά ότι η Ελλάδα λειτουργεί υπό συνθήκες εξαιρετικής και διαρκούς πίεσης στα εξωτερικά της σύνορα, προβάλλοντας τη συνολική της συμβολή στη διαχείριση του μεταναστευτικού και στην παροχή διεθνούς προστασίας ως αντιστάθμισμα στις επικρίσεις.¹⁴⁸ Η έμφαση αυτή επέτρεπε τη μετατόπιση της συζήτησης από τη νομική αξιολόγηση επιμέρους πρακτικών στη συγκρότηση μίας συνολικής εικόνας «υπεύθυνης διαχείρισης».

Κεντρικό στοιχείο της ελληνικής προσέγγισης αποτέλεσε η συστηματική αποφυγή κανονιστικής αποσαφήνισης του τι συνιστά παράνομη επαναπροώθηση. Οι καταγγελλόμενες πρακτικές παρουσιάστηκαν ως παρερμηνείες νόμιμων επιχειρησιακών ενεργειών που λαμβάνουν χώρα σε ένα σύνθετο, επικίνδυνο και

¹⁴⁷ CNN Greece. (2022, 5 Ιουλίου). Απαντήσεις Μητσοτάκη στο Ευρωκοινοβούλιο για επαναπροωθήσεις μεταναστών και ελευθερία του τύπου. Διαθέσιμο στο: <https://www.cnn.gr/politiki/story/319272/apantiseis-mitsotaki-sto-eyrokoinovoylio-gia-epanaproothiseis-metanaston-kai-eleytheria-toy-typou>. Βλ, επίσης: EPP Group. (2023, 8 Σεπτεμβρίου). Επικίνδυνες οι γενικόλογες καταγγελίες για παράνομες απωθήσεις στο Αιγαίο. European People's Party (EPP). Διαθέσιμο στο: <https://www.eppgroup.eu/what-we-do/with-eu-countries/greece/epikindynes-oi-genikologes-kataggelies>. Βλ, επίσης: The Press Project. (2020, 20 Αυγούστου). Ο Μητσοτάκης διαψεύδει τους NYT και τα παράνομα pushbacks γιατί οι πηγές είναι «από την Τουρκία». Διαθέσιμο στο: <https://thepressproject.gr/o-mitsotakis-diapsevdei-tous-nyt-kai-ta-paranoma-pushbacks-giati-oi-piges-einai-apo-tin-tourkia>. Βλ, επίσης, Kathimerini. (2020, June 10). Minister rejects Aegean pushback allegations. Kathimerini. Διαθέσιμο στο: <https://www.ekathimerini.com/news/253532/minister-rejects-aegean-pushback-allegations/>, όπου αναδεικνύεται η συστηματική αποδόμηση και απονομοποίηση του όρου «pushbacks», όχι μέσω διάψευσης μεμονωμένων περιστατικών, αλλά μέσω της συνολικής αμφισβήτησης της εγκυρότητας, της πολιτικής ουδετερότητας και της κανονιστικής σημασίας της ίδιας της έννοιας.

¹⁴⁸ Κολλιοπούλου, Ε., & Μαλιχούδης, Σ. (2021, 7 Οκτωβρίου). Κανένας μετανάστης δεν πνίγηκε φέτος στο Αιγαίο; Η ανακριβής δήλωση του Έλληνα πρωθυπουργού. AFP Fact Check. Διαθέσιμο στο: <https://factcheckgreek.afp.com/doc.afp.com.9PA48W>. Βλ, επίσης: European Parliament. (2022, 27 Ιουνίου). Allegations of pushbacks in Greece: the Minister of Migration and Asylum of Greece speaks in the European Parliament. European Parliament Press Room. Διαθέσιμο στο: <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20220624IPR33818/kataggelies-gia-epanaproothiseis-o-upourgios-metanasteusis-tis-elladas-sto-ek>. Βλ, επίσης, Euronews Greece. (2022, 13 Ιουνίου). Υπουργείο Μετανάστευσης: Δεν κάνουμε push backs — Η Ελλάδα δίνει καταφύγιο σε χιλιάδες αιτούντες άσυλο. Διαθέσιμο στο: <https://gr.euronews.com/2022/06/13/ipourgeio-metanasteusis-den-kanoyme-push-backs-dinoume-katafigio-se-xiliades-prosfiges>, όπου καταγράφεται η στρατηγική μετατόπισης της συζήτησης από τη νομική αξιολόγηση συγκεκριμένων πρακτικών προς την ανάδειξη της συνολικής «θετικής» συμβολής της χώρας στην ασφάλεια και των συνθηκών διαρκούς πίεσης στα σύνορα, λειτουργώντας ως επικοινωνιακή αντιστάθμιση των καταγγελιών.

συχνά απρόβλεπτο περιβάλλον.¹⁴⁹ Έτσι, η ίδια η δυνατότητα ουδέτερης αποτίμησης των γεγονότων τέθηκε υπό αμφισβήτηση.

Τέλος, ιδιαίτερη σημασία είχε η συστηματική προβολή της Ελλάδας ως «ασπίδας της Ευρώπης». Η φύλαξη των ελληνικών συνόρων παρουσιάστηκε ως συλλογικό ευρωπαϊκό καθήκον και όχι ως μονομερής εθνική πολιτική επιλογή, επιτρέποντας τη μετάθεση της συζήτησης από τη συμμόρφωση με επιμέρους νομικές υποχρεώσεις στη διαχείριση μιας κοινής ευρωπαϊκής απειλής.¹⁵⁰

Συνολικά, χωρίς να αμφισβητείται ρητά η ισχύς του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου, η ελληνική κρατική αφήγηση απέφυγε τη θεσμική εμβάθυνση στις συγκεκριμένες καταγγελίες για επαναπροωθήσεις, εντάσσοντάς τις σε ένα κυρίαρχο πλαίσιο ασφάλειας και αναγκαιότητας.¹⁵¹ Με τον τρόπο αυτό, οι επαναπροωθήσεις

¹⁴⁹ iEfimerida.gr. (2021, 13 Δεκεμβρίου). Χριστιανός (πλοίαρχος Λιμενικού) για *pushbacks* στο Αιγαίο: Κατευθυνόμενες οι καταγγελίες από Τουρκία και ΜΚΟ. Διαθέσιμο στο: <https://www.iefimerida.gr/politiki/hristianos-ploiarhos-limenikoy-pushbacks-aigaiο> Βλ, επίσης, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. (2022, 4 Σεπτεμβρίου). *Νότης Μηταράκης: Πιθανή εμπλοκή τρίτων στην υπόθεση των 38 μεταναστών*. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/notis-mitarakis-pithani-emploki-triton-stin-ypothesi-ton-38-metanaston> Βλ, επίσης, Πρώτο Θέμα. (2022, 21 Φεβρουαρίου). *Μηταράκης σε Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες – Ανησυχητικό ότι η τουρκική προπαγάνδα λαμβάνεται ως γεγονός*. Διαθέσιμο στο: <https://www.protothema.gr/politics/article/1214403/mitarakis-se-upati-armosteia-tou-oie-gia-tous-prosfuges-anisuhitiko-oti-i-tourkiki-propaganda-lamvanetai-os-gegonos>, όπου διαμορφώνεται ένα πλαίσιο αμφισβήτησης της ίδιας της δυνατότητας αντικειμενικής αποτίμησης των καταγγελιών, μέσω της σύνδεσής τους με εξωτερική προπαγάνδα, τρίτους δρώντες και πολιτικά κίνητρα, μετατοπίζοντας το βάρος από τις πράξεις στην αξιοπιστία των καταγγελλόντων. Η συχνή επίκληση της υβριδικής απειλής και της γεωπολιτικής εργαλειοποίησης των μεταναστευτικών ροών λειτούργησε ως πλαίσιο κατανόησης και ταυτόχρονα κανονιστικής αποφόρτισης των συνοριακών πρακτικών.

¹⁵⁰ ΤΑ ΝΕΑ. (2020, 12 Ιουνίου). *Μεταναστευτικό: Η Ελλάδα «ασπίδα» της Ευρώπης με pushbacks και απελάσεις*. Διαθέσιμο στο: <https://www.tanea.gr/2020/06/12/politics/metanasteytiko-i-ellada-aspida-tis-eyropis-me-pushbacks-kai-apelaseis> Βλ, επίσης, Πρωθυπουργός της Ελληνικής Δημοκρατίας. (2021, 9 Νοεμβρίου). *Δηλώσεις του Πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη στην κοινή συνέντευξη Τύπου με τον Πρωθυπουργό της Ολλανδίας Mark Rutte*. Διαθέσιμο στο: <https://www.primeminister.gr/2021/11/09/27905>, όπου συγκροτείται η αφήγηση της Ελλάδας ως κράτους-προμαχώνα που επιτελεί συλλογικό ευρωπαϊκό καθήκον, ευρωπαϊκοποιώντας τη συνοριακή πολιτική και μεταθέτοντας τη συζήτηση από εθνικές πρακτικές σε μια κοινή ευρωπαϊκή λογική προστασίας και ασφάλειας.

¹⁵¹ Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. (2021, 12 Μαΐου). *Απάντηση της Ελλάδας στην επιστολή της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης, κας Dunja Mijatovic*. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/apantisi-tis-elladas-stin-epistoli-tis-epitropoy-anthropinon-dikaionaton-toy-symvoylioy-tis-eyropis-k-dunja-mijatovic/> Βλ, επίσης, Greek National Commission for Human Rights. (2020, July 9). *Statement on the reported practices of push backs*. GNCHR. Διαθέσιμο στο: https://www.nchr.gr/images/Statement_on_the_reported_practices_of_push_backs_2020.pdf

δεν αναδείχθηκαν ποτέ ως συστημικό ή θεσμικό πρόβλημα που απαιτεί λογοδοσία, αλλά παρουσιάστηκαν ως πτυχή μίας αναγκαίας πολιτικής αποτροπής.

4.2.2. Ο θεσμικός λόγος του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης: πολιτική στήριξη και θεσμική ουδετεροποίηση των επαναπροωθήσεων

Κατά την ίδια χρονική περίοδο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθέτησε μια προσέγγιση που επικεντρωνόταν σχεδόν αποκλειστικά στη συνοριακή ασφάλεια και στη στήριξη των κρατών πρώτης γραμμής. Στα συμπεράσματά του, η Ελλάδα παρουσιαζόταν συστηματικά ως κράτος που υφίσταται δυσανάλογη πίεση, ενώ η προστασία των εξωτερικών συνόρων αναδεικνυόταν σε συλλογική ευρωπαϊκή προτεραιότητα.¹⁵²

Το Συμβούλιο δεν τοποθετήθηκε ρητά επί των καταγγελιών για επαναπροωθήσεις στο Αιγαίο κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Οι αναφορές στα θεμελιώδη δικαιώματα παρέμειναν γενικές και αποσυνδεδεμένες από συγκεκριμένα περιστατικά ή επιχειρησιακές πρακτικές. Η επιλογή αυτή λειτούργησε ως ενεργή στρατηγική ουδετεροποίησης του ζητήματος, αποτρέποντας την ανάδειξή του ως θεσμικού προβλήματος που απαιτεί ειδική αντιμετώπιση.¹⁵³

¹⁵² European Council. (2015, October 15). *European Council conclusions – 15 October 2015 (PDF)*. Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/21693/euco-conclusions-15102015.pdf> Βλ, επίσης, European Council. (2016, March 18). *European Council conclusions – 18 March 2016 (PDF)*. Διαθέσιμο στο:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/european-council-conclusions/pdf>, European Council. (2018, June 29). *European Council conclusions – 28 June 2018 (final release)*. Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final>, Centre for European Policy Studies (CEPS). (2015). *EU response to the 2015 refugee crisis (PDF)*. Διαθέσιμο στο:

https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/12/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf, όπου η προστασία των εξωτερικών συνόρων και η στήριξη των κρατών πρώτης γραμμής αναδεικνύονται ως συλλογική ευρωπαϊκή προτεραιότητα, χωρίς ειδική αναφορά σε καταγγελίες για επαναπροωθήσεις ή σύνδεση των θεμελιωδών δικαιωμάτων με συγκεκριμένες επιχειρησιακές πρακτικές.

¹⁵³ Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). *The EU's response to the refugee crisis: Taking stock and setting policy priorities*. CEPS Essay No. 20. Centre for European Policy Studies. Διαθέσιμο στο: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities/>, όπου επισημαίνεται ότι, κατά την περίοδο της προσφυγικής κρίσης, το

4.2.3. Ο θεσμικός λόγος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: διαχειριστική ουδετερότητα και αποφυγή θεσμικής ρήξης

Κατά την περίοδο 2015–2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέγγισε τις καταγγελίες για επαναπροωθήσεις με εμφανή θεσμική επιφύλαξη. Παρότι αναγνώριζε σε γενικό επίπεδο τη σημασία του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα εξωτερικά σύνορα, απέφευγε συστηματικά να συνδέσει τις γενικές αυτές αρχές με τις συγκεκριμένες πρακτικές που καταγγέλλονταν στο Αιγαίο.¹⁵⁴

Η Επιτροπή υιοθέτησε μια κατεξοχήν διαχειριστική προσέγγιση, εστιάζοντας στη συνολική λειτουργία του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, στη διατήρηση της συνεργασίας με τα κράτη-μέλη και στη σταθερότητα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.¹⁵⁵ Παρότι αναγνώρισε επανειλημμένα την ύπαρξη σοβαρών ανησυχιών, σχετικά με τις πρακτικές που εφαρμόζονταν στα εξωτερικά σύνορα, απέφευγε τη ρητή χρήση του όρου «pushbacks» και δεν προχωρούσε σε απόδοση ευθύνης ούτε προς την Ελλάδα ούτε προς τους ευρωπαϊκούς επιχειρησιακούς μηχανισμούς. Οι αναφορές σε «ανησυχίες» ή σε «ανάγκη παρακολούθησης» δεν συνοδεύτηκαν από την ενεργοποίηση αυστηρών μηχανισμών εποπτείας ή από την κίνηση διαδικασιών παράβασης κατά την επίμαχη περίοδο.

Η στάση αυτή δεν συνιστούσε απλώς επικοινωνιακή πρακτική, αλλά αντανάκλαση της θεσμικής θέσης της Επιτροπής στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Η

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της Ε.Ε. προέκριναν μια πολιτική προσέγγιση επικεντρωμένη στη συνοριακή ασφάλεια και στη στήριξη των κρατών πρώτης γραμμής, αποφεύγοντας τη θεσμική εμβάθυνση σε ζητήματα ευθύνης και συγκεκριμένων πρακτικών στα εξωτερικά σύνορα.

¹⁵⁴ European Commission. (2015, May 13). 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/2015/0240 final). EUR-Lex. Διαθέσιμο στο:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240>, όπου η Επιτροπή διατυπώνει γενικές δεσμεύσεις για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τη λειτουργία του συστήματος ασύλου, χωρίς να συνδέει τις αρχές αυτές με συγκεκριμένες επιχειρησιακές πρακτικές ή να προβαίνει σε απόδοση ευθύνης προς κράτη μέλη.

¹⁵⁵ European Commission. (2016, June 14). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (recast)* (COM/2016/0349 final). EUR-Lex. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0349>, όπου

αποφυγή ανοιχτής σύγκρουσης με κράτος πρώτης γραμμής θεωρήθηκε κρίσιμη τόσο για τη διατήρηση της συνοχής της ευρωπαϊκής πολιτικής όσο και για την αποτροπή διατάραξης της συνεργασίας με τα κράτη-μέλη.

4.2.4. Ο θεσμικός λόγος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των μηχανισμών λογοδοσίας: πρώιμη ανάδειξη και τεκμηρίωση χωρίς άμεση επιβολή

Κατά την περίοδο 2015–2020, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι ευρωπαϊκοί μηχανισμοί λογοδοσίας αποτέλεσαν τους βασικούς θεσμικούς φορείς που ανέδειξαν τις επαναπροωθήσεις στο επίκεντρο μιας αναδυόμενης κρίσης ευρωπαϊκής νομιμότητας προσεγγίζοντάς τις ως ζήτημα θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹⁵⁶ Αν και η ένταση του κοινοβουλευτικού λόγου αυξήθηκε κυρίως μετά το 2019, ήδη από τα προηγούμενα έτη είχαν καταγραφεί ερωτήσεις, ακροάσεις και εκθέσεις που αφορούσαν τη νομιμότητα των πρακτικών στα ελληνικά σύνορα.

Το Κοινοβούλιο δεν αντιμετώπισε τα pushbacks ως μεμονωμένα περιστατικά ή ως απλές επιχειρησιακές παρεκκλίσεις, αλλά ως συστημικό πρόβλημα, άρρηκτα συνδεδεμένο με την κατακερματισμένη λογοδοσία και με τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Frontex χωρίς αντίστοιχη ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου. Η έμφαση στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και στη θεσμική ευθύνη της Ένωσης επανέφερε στο προσκήνιο την κανονιστική διάσταση της συνοριακής πολιτικής, αμφισβητώντας ευθέως τη λογική της αποκλειστικά τεχνοκρατικής ή ασφαλειοκεντρικής διαχείρισης.¹⁵⁷

¹⁵⁶ European Parliament. (2016, April 12). *Resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration* (2015/2095(INI)). Official Journal of the European Union. EUR-Lex. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016IP0102> Βλ. επίσης, European Parliament. (2018, May 30). *Resolution on the annual report on the functioning of the Schengen area* (2017/2256(INI)). Official Journal of the European Union, C 76. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52018IP0228>

¹⁵⁷ ο.π. European Parliament. (2018, May 30). *Resolution on the annual report on the functioning of the Schengen area* (2017/2256(INI)). Βλ. επίσης, European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *Fundamental rights at Europe's land borders: Report* (FRA Report). Διαθέσιμο στο: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf Βλ. επίσης, European Parliament. (2020). *Question for written answer to the Commission: Systematic and*

Παράλληλα, ανεξάρτητοι μηχανισμοί, όπως ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και διεθνείς οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, παρήγαγαν εκτενή και συστηματική τεκμηρίωση σχετικά με επαναλαμβανόμενα περιστατικά, ελλείμματα καταγραφής και κινδύνους παραβίασης της αρχής της μη επαναπροώθησης. Οι παρεμβάσεις αυτές διαμόρφωσαν μια συνεκτική κανονιστική θέση, η οποία συνέδεε ρητά τις επιχειρησιακές πρακτικές στα σύνορα με πιθανές παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων και ανέδειξε την ανάγκη ενίσχυσης των μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας.¹⁵⁸

Ωστόσο, κατά την εξεταζόμενη περίοδο, η επιρροή των παρεμβάσεων αυτών παρέμεινε περιορισμένη. Παρότι κανονιστικά ισχυρός, ο λόγος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των μηχανισμών λογοδοσίας δεν μετουσιώθηκε σε άμεση πολιτική ή επιχειρησιακή αλλαγή. Η απουσία εκτελεστικής αρμοδιότητας, σε συνδυασμό με την έλλειψη θεσμικής σύμπλευσης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο, περιόρισε ουσιαστικά την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων τους.¹⁵⁹

4.3. Η εμπράγματη εκδήλωση του θεσμικού κατακερματισμού: η μετάφραση των ασύμβατων θεσμικών αφηγήσεων σε επιχειρησιακή πρακτική του Frontex στο

Αιγαίο

Η περίπτωση των επαναπροωθήσεων στο Αιγαίο ανέδειξε με ιδιαίτερη σαφήνεια ότι ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν

coordinated push-backs by the Greek authorities (E-004816/2020). Διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-004816_EN.html

¹⁵⁸ UNHCR. (n.d.). *Greece — Situation Europe sea arrivals*. UNHCR Operational Data Portal. Διαθέσιμο στο: <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals/location/24489> European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2021, June). *Asylum in Greece: A situation beyond judicial control?* (Legal Note No. 09). ECRE.

Διαθέσιμο στο: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/06/ECRE-Legal-Note-09-Asylum-in-Greece-A-Situation-Beyond-Judicial-Control-June-2021.pdf> Βλ. επίσης, European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *Fundamental rights at Europe's land borders: Report* (FRA Report). Διαθέσιμο στο: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf

¹⁵⁹ European Parliament. (2020). *Question for written answer to the Commission: Systematic and coordinated push-backs by the Greek authorities* (E-004816/2020). Διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-004816_EN.html

αποτελεί αφηρημένο πρόβλημα λόγου, αλλά παράγει απτά και μετρήσιμα αποτελέσματα στη λειτουργία των ευρωπαϊκών οργανισμών. Στο επίκεντρο αυτής της δυναμικής βρέθηκε ο Frontex, ο οποίος κλήθηκε να επιχειρήσει σε ένα περιβάλλον όπου οι θεσμικές αφηγήσεις για τα ίδια γεγονότα ήταν ασύμβατες, ασταθείς και συχνά αντικρουόμενες.¹⁶⁰

Οι διαφορετικές τοποθετήσεις της Ελλάδας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των μηχανισμών λογοδοσίας δεν περιορίστηκαν στο επίπεδο της πολιτικής ή της κανονιστικής ερμηνείας. Αντιθέτως, διαμόρφωσαν το επιχειρησιακό και διοικητικό πλαίσιο εντός του οποίου ο Frontex όφειλε να λάβει κρίσιμες αποφάσεις σχετικά με την παρουσία του στο Αιγαίο, τη διαχείριση των περιστατικών, την καταγραφή των συμβάντων και, τελικά, τη στάθμιση μεταξύ συννοριακής προστασίας και θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σε αυτό το σημείο, ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας μετατράπηκε άμεσα σε κατακερματισμό της ίδιας της δράσης.¹⁶¹

Κεντρικό αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης υπήρξε η απουσία μίας ενιαίας ευρωπαϊκής αντίληψης ως προς το τι συνιστά παράνομη επαναπροώθηση. Κατά την εξεταζόμενη περίοδο, η ίδια επιχειρησιακή πρακτική μπορούσε να ερμηνευθεί με εντελώς διαφορετικό τρόπο, ανάλογα με τον θεσμικό δρώντα που την αξιολογούσε. Η ελληνική πλευρά την προσέγγιζε ως αναγκαία αποτροπή στο πλαίσιο της φύλαξης των συνόρων, το Συμβούλιο υιοθετούσε έναν λόγο κατανόησης των αυστηρών πρακτικών υπό το βάρος των εξωτερικών πιέσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφερόταν σε «ανησυχίες» χωρίς σαφή απόδοση ευθύνης, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι μηχανισμοί λογοδοσίας χαρακτήριζαν τις ίδιες πρακτικές ως συστημικές παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹⁶²

¹⁶⁰ European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE). (2021, July 14). *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (Frontex Scrutiny Working Group – Final Report). European Parliament. Διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-657615_EN.pdf

¹⁶¹ ο.π. European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), Sections 1,2

¹⁶² ο.π. European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), Section 2

Η απουσία κοινού κανονιστικού κριτηρίου ως προς την ύπαρξη παραβίασης διεθνών ή ενωσιακών υποχρεώσεων είχε άμεσες επιχειρησιακές συνέπειες για τον Frontex. Ο Οργανισμός κλήθηκε να λειτουργήσει σε ένα περιβάλλον όπου δεν ήταν σαφές πότε όφειλε να καταγράψει ένα περιστατικό ως σοβαρό συμβάν, πότε να πιέσει για διερεύνηση, πότε να επανεξετάσει τη συνεργασία με το κράτος-μέλος ή πότε να εξετάσει την ενεργοποίηση του Άρθρου 46. Η ασάφεια αυτή δεν παρέμεινε σε θεωρητικό επίπεδο, αλλά μεταφράστηκε σε πρακτικό επιχειρησιακό αδιέξοδο.¹⁶³

Ταυτόχρονα, ο Frontex βρέθηκε αντιμέτωπος με ένα καθεστώς ασύμβατων θεσμικών εντολών. Από τη μία πλευρά, δεχόταν αυξανόμενη πίεση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τους μηχανισμούς λογοδοσίας για διαφάνεια και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Από την άλλη, το Συμβούλιο και τα κράτη πρώτης γραμμής ανέμεναν από τον Οργανισμό ενεργή συμβολή στην αυστηρή επιτήρηση και αποτροπή στα εξωτερικά σύνορα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενδιάμεσα, καλούσε τον Frontex να διατηρήσει τις ισορροπίες, αποφεύγοντας κινήσεις που θα μπορούσαν να διαταράξουν τη συνεργασία με τα κράτη-μέλη.¹⁶⁴

Η συνύπαρξη αυτών των προσδοκιών δημιούργησε μια εντολή που ήταν εκ των πραγμάτων δύσκολο να υλοποιηθεί με συνεκτικό τρόπο. Κάθε πιθανή επιλογή του Οργανισμού παρήγαγε αντιφατικές θεσμικές συνέπειες. Η καταγραφή και η διερεύνηση περιστατικών μπορούσε να επιβαρύνει τη συνεργασία με την Ελλάδα, ενώ η μη καταγραφή οδηγούσε σε κατηγορίες συνενοχής. Η αποχώρηση από επιχειρήσεις εκλαμβάνόταν ως υπονόμηση της συνοριακής προστασίας, ενώ η παραμονή αύξανε την έκθεση σε πιθανές παραβιάσεις. Ο Frontex λειτούργησε, έτσι, σε ένα περιβάλλον όπου η ίδια πράξη ή παράλειψη μπορούσε να θεωρηθεί ταυτόχρονα αναγκαία και προβληματική.¹⁶⁵

¹⁶³ European Ombudsman. (2022). *Decision in case 143108: Allegations concerning fundamental rights violations and pushbacks by the Greek authorities* (Decision 143108). European Ombudsman. Διαθέσιμο στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/143108>

¹⁶⁴ ο.π. European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), Sections 1,2

¹⁶⁵ European Border and Coast Guard Agency (Frontex). (2023). *Frontex Fundamental Rights Officer publishes report for 2022*. Frontex. Διαθέσιμο στο: 69

Υπό αυτές τις συνθήκες, η διαχείριση των περιστατικών στο Αιγαίο συνοδεύτηκε από πρακτικές επιλεκτικής ορατότητας και επιχειρησιακής αυτοπροστασίας. Καταγράφηκαν αναστολές ή τροποποιήσεις πτήσεων επιτήρησης σε περιπτώσεις αυξημένου κινδύνου καταγραφής παράνομων ενεργειών, εσωτερικές διαφωνίες σχετικά με τη χρήση του μηχανισμού Serious Incident Reports, καθώς και αποφυγή συστηματικής υποβολής αναφορών που θα μπορούσαν να εμπλέξουν το κράτος-μέλος. Οι πρακτικές αυτές δεν συνιστούσαν απλές διοικητικές αδυναμίες, αλλά άμεση συνέπεια της θεσμικής πολυφωνίας.

Η κατάσταση αυτή συνέβαλε στη διαμόρφωση ενός κενού λογοδοσίας, το οποίο στην περίπτωση του Αιγαίου εκδηλώθηκε μέσω της διάχυσης της ευθύνης μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων θεσμών. Η Ελλάδα αρνιόταν την ύπαρξη παραβιάσεων, ο Frontex επικαλούνταν περιορισμένη αρμοδιότητα, η Επιτροπή ζητούσε περαιτέρω διερεύνηση, το Κοινοβούλιο απέδιδε ευθύνες στον Οργανισμό και οι μηχανισμοί λογοδοσίας επεσήμαιναν ευθύνες και των δύο πλευρών. Το αποτέλεσμα ήταν η αδυναμία σαφούς απόδοσης ευθύνης και η περιορισμένη δυνατότητα λήψης διορθωτικών μέτρων.

Η συσσώρευση των παραπάνω παραγόντων οδήγησε τον Frontex σε καθεστώς έντονης επιχειρησιακής ανασφάλειας. Ο Οργανισμός υιοθέτησε αυξημένες πρακτικές αποφυγής κινδύνου, περιόρισε την παρουσία του σε πεδία υψηλής πολιτικής έντασης, αναδιάρταξε τα διαθέσιμα μέσα και μετέφερε σταδιακά το κέντρο βάρους της δράσης του από το επιχειρησιακό στο γραφειοκρατικό επίπεδο. Καταγράφηκαν, έτσι, φαινόμενα διοικητικής και θεσμικής ακινησίας, στο πλαίσιο των οποίων η επιδίωξη κανονιστικής συμμόρφωσης υποχώρησε έναντι της προτεραιότητας διαφύλαξης της θεσμικής θέσης και βιωσιμότητας του Οργανισμού.

Πέραν της επιχειρησιακής ανασφάλειας, η εμπειρία του Αιγαίου οδήγησε σε μια βαθύτερη μετατόπιση του θεσμικού ρόλου του Frontex. Από φορέας ενεργής

ευρωπαϊκής συνοριακής διακυβέρνησης, ο Οργανισμός μετατράπηκε σταδιακά σε διαχειριστή ρίσκου και θεσμικής έκθεσης. Υπό το βάρος των ασύμβατων αφηγήσεων και της διάχυτης ευθύνης, η προστασία των εξωτερικών συνόρων υποχώρησε ως προτεραιότητα έναντι της ανάγκης αποφυγής νομικών, πολιτικών και θεσμικών συνεπειών που δεν μπορούσαν να ελεγχθούν ή να κατανεμηθούν με σαφήνεια.

Σε αυτό το πλαίσιο, η δράση του Frontex άρχισε να καθοδηγείται λιγότερο από ενιαία κανονιστικά κριτήρια και περισσότερο από εκτιμήσεις πολιτικού κόστους και θεσμικού κινδύνου. Οι αποφάσεις για καταγραφή περιστατικών, για περαιτέρω διερεύνηση ή για αναπροσαρμογή της επιχειρησιακής παρουσίας δεν εξαρτώνταν αποκλειστικά από το περιεχόμενο των καταγγελιών, αλλά και από τον τρόπο με τον οποίο αυτές αναμενόταν να ερμηνευθούν από διαφορετικούς θεσμικούς αποδέκτες. Με τον τρόπο αυτό, ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας επηρέασε όχι μόνο το τι έκανε ο Οργανισμός, αλλά και το πώς αντιλαμβανόταν τη δράση του.

Η εξέλιξη αυτή είχε ως αποτέλεσμα μια σιωπηρή μετατόπιση από τη λογική της κανονιστικής επιβολής προς τη λογική της διαχειριστικής ουδετερότητας. Ο Frontex, αντί να λειτουργεί ως ενοποιητικός ευρωπαϊκός δρών που γεφυρώνει τις εντάσεις μεταξύ ασφάλειας και δικαιωμάτων, άρχισε να λειτουργεί ως θεσμικός μεσολαβητής που απορροφά τις αντιφάσεις χωρίς να τις επιλύει. Η πρακτική αυτή δεν αποτελεί απλή οργανωσιακή επιλογή, αλλά συστημική προσαρμογή σε ένα περιβάλλον όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν παρήγαγε σαφή και συνεκτική θεσμική κατεύθυνση.

Υπό αυτή την έννοια, η περίπτωση του Αιγαίου ανέδειξε ότι ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας δεν περιορίζει απλώς την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής συνοριακής πολιτικής, αλλά αλλοιώνει σταδιακά τον ίδιο τον χαρακτήρα της ευρωπαϊκής διοίκησης στα σύνορα. Ο Frontex δεν αποσύρθηκε επειδή απέτυχε να εφαρμόσει την πολιτική της Ένωσης, αλλά προσαρμόστηκε επειδή η πολιτική αυτή δεν παρήγαγε σαφή, συνεκτικά και δεσμευτικά θεσμικά σήματα.

Η εμπειρία του Αιγαίου καταδεικνύει, τελικά, ότι η επιχειρησιακή ανασφάλεια του Frontex δεν αποτελεί αποτυχία εφαρμογής πολιτικής, αλλά λογική κατάληξη ενός συστήματος στο οποίο η επικοινωνία, η ευθύνη και η νομιμοποίηση παραμένουν θεσμικά κατακερματισμένες. Ο Οργανισμός λειτούργησε εντός των ορίων ενός πλαισίου που δεν παρήγαγε ενιαία κατεύθυνση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: Η υπόθεση *WS and Others v. Frontex* (C-679/23 P) και η ευθύνη του Οργανισμού στο πλαίσιο των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής

5.1. Τα πραγματικά περιστατικά και η δικαστική διαδρομή της υπόθεσης

Η υπόθεση *WS and Others v. Frontex* (C-679/23 P) αφορά μια οικογένεια έξι Σύρων υπηκόων κουρδικής καταγωγής, αποτελούμενη από δύο γονείς και τέσσερα τέκνα, οι οποίοι συγκαταλέγονται στους αναιρεσεύοντες της υπό κρίση διαδικασίας.¹⁶⁶ Οι αναιρεσεύοντες έφθασαν στην ελληνική επικράτεια στις 9 Οκτωβρίου 2016, αποβιβαζόμενοι στη νήσο Μήλο μαζί με ομάδα άλλων προσφύγων. Στις 14 Οκτωβρίου 2016, οι προσφεύγοντες μεταφέρθηκαν σε Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης στην Ελλάδα, όπου δήλωσαν ρητώς την πρόθεσή τους να αιτηθούν διεθνή προστασία.¹⁶⁷

Παρά ταύτα, στις 20 Οκτωβρίου 2016, μεταφέρθηκαν αεροπορικώς από την Ελλάδα στην Τουρκία στο πλαίσιο κοινής επιχείρησης επιστροφής, η οποία πραγματοποιήθηκε υπό τον συντονισμό του Frontex και με τη συμμετοχή των αρμόδιων εθνικών αρχών.¹⁶⁸ Οι αναιρεσεύοντες υποστήριξαν ότι η απομάκρυνσή τους πραγματοποιήθηκε χωρίς να έχει προηγουμένως εκδοθεί εις βάρος τους και να τους έχει κοινοποιηθεί ατομική, έγγραφη και εκτελεστή απόφαση επιστροφής, κατά την έννοια της Οδηγίας 2008/115.¹⁶⁹ Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την αποστέρηση της

¹⁶⁶ Court of Justice of the European Union. (2025). *Judgment of 18 December 2025, WS and Others v Frontex, C-679/23 P*. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0679>, σκ. 27, 35

¹⁶⁷ ο.π. σκ. 27

¹⁶⁸ ο.π. σκ. 28, σκ. 36

¹⁶⁹ ο.π. σκ. 64, 90–94

πρόσβασής τους σε διαδικασία ασύλου, καθώς και την αδυναμία άσκησης ένδικων βοηθημάτων κατά της απομάκρυνσής τους.¹⁷⁰

Μετά την επιστροφή τους στην Τουρκία, οι αναιρεσείοντες διέμειναν αρχικά προσωρινά στο έδαφος της χώρας και στη συνέχεια εγκαταστάθηκαν στο Erbil του Ιράκ.¹⁷¹ Παράλληλα, υπέβαλαν καταγγελίες ενώπιον του Υπευθύνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Frontex, ισχυριζόμενοι ότι κατά την επίμαχη επιχείρηση επιστροφής παραβιάστηκαν θεμελιώδη δικαιώματά τους.¹⁷²

Στις 20 Σεπτεμβρίου 2021, άσκησαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αγωγή αποζημίωσης βάσει των άρθρων 268 και 340 ΣΛΕΕ, ζητώντας την αποκατάσταση της υλικής ζημίας και τη χρηματική ικανοποίηση της ηθικής βλάβης, τις οποίες απέδιδαν σε πράξεις και παραλείψεις του Frontex πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την κοινή επιχείρηση επιστροφής.¹⁷³

Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την αγωγή στο σύνολό της, κρίνοντας ότι δεν είχε αποδειχθεί η ύπαρξη αρκούντως άμεσης αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των καταγγελλόμενων παρανομιών του Frontex και της ζημίας που επικαλέστηκαν οι προσφεύγοντες και, ως εκ τούτου, δεν προχώρησε στην εξέταση των λοιπών προϋποθέσεων της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης.¹⁷⁴

Κατά της απόφασης αυτής οι προσφεύγοντες άσκησαν αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποστηρίζοντας μεταξύ άλλων, ότι το Γενικό Δικαστήριο υιοθέτησε υπέρμετρα στενή και εσφαλμένη προσέγγιση της αιτιώδους συνάφειας. Ειδικότερα, υποστήριξαν ότι δεν ελήφθησαν υπόψη οι ειδικές υποχρεώσεις του Frontex στο πλαίσιο των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής, και ιδίως η υποχρέωση εξακρίβωσης της ύπαρξης έγγραφης απόφασης επιστροφής για κάθε επιστρεφόμενο πρόσωπο, καθώς και οι ευρύτερες υποχρεώσεις του

¹⁷⁰ Προκύπτει έμμεσα από σκ. 41-42 και ιδίως σκ. 110-112

¹⁷¹ ο.π. σκ. 29

¹⁷² ο.π. σκ. 30-34

¹⁷³ ο.π. σκ. 36

¹⁷⁴ ο.π. σκ. 38, 47, 66

Οργανισμού ως προς τη διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹⁷⁵

5.2. Η αιτιώδης συνάφεια στην εκτός συμβατικής ευθύνης της Ένωσης υπό το πρίσμα της αναιρετικής κρίσης του Δ.Ε.Ε.

Η αναιρετική κρίση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση *WS and Others v. Frontex (C-679/23 P)* επικεντρώθηκε στο ζήτημα της ύπαρξης αρκούντως άμεσης αιτιώδους συνάφειας στο πλαίσιο της εκτός συμβατικής ευθύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτή προβλέπεται στα άρθρα 268 και 340 ΣΛΕΕ, χωρίς να προβεί σε οριστική κρίση επί της ύπαρξης ή μη παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων καθ' αυτής.¹⁷⁶

Υπενθυμίζοντας την πάγια νομολογία του, το Δικαστήριο επανέλαβε ότι η θεμελίωση της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης προϋποθέτει τη συνδρομή τριών σωρευτικών όρων: α) την ύπαρξη παράνομης συμπεριφοράς οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης, β) την επέλευση πραγματικής ζημίας και γ) την ύπαρξη άμεσης αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της προσαπτόμενης συμπεριφοράς και της προβαλλόμενης ζημίας.¹⁷⁷ Στο πλαίσιο της αναιρετικής διαδικασίας, ο έλεγχος του Δικαστηρίου περιορίστηκε στο ερώτημα αν το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε νομικό σφάλμα αποκλείοντας εξ αρχής την αιτιώδη συνάφεια.¹⁷⁸

Το Δικαστήριο άσκησε ουσιώδη κριτική στη στενή και τυπική προσέγγιση που υιοθέτησε το Γενικό Δικαστήριο, το οποίο είχε αποδώσει τη ζημία αποκλειστικά στις ενέργειες των εθνικών αρχών, επικαλούμενο την πρωτογενή επιχειρησιακή τους αρμοδιότητα ως προς την έκδοση και εκτέλεση της απόφασης επιστροφής.¹⁷⁹ Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, μια τέτοια συλλογιστική οδηγεί σε κατ' αρχήν και

¹⁷⁵ ο.π. σκ. 90–103, 110–112

¹⁷⁶ ο.π. σκ. 121 και 197

¹⁷⁷ ο.π. σκ. 148–150

¹⁷⁸ ο.π. σκ. 121

¹⁷⁹ ο.π. σκ. 123 και 124

απόλυτο αποκλεισμό κάθε αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς του Frontex και της προβαλλόμενης ζημίας, γεγονός που συνιστά νομικό σφάλμα.¹⁸⁰

Διευκρινίστηκε ότι η αιτιώδης συνάφεια δεν προϋποθέτει η συμπεριφορά του ενωσιακού οργάνου να αποτελεί τη μοναδική αιτία της ζημίας, αλλά αρκεί να συνιστά ουσιώδη συμβολή στην επέλευσή της, ακόμη και σε περιβάλλον πολυεπίπεδης δράσης, όπου παρεμβάλλονται πράξεις εθνικών αρχών.¹⁸¹

Το Δικαστήριο υπογράμμισε, επίσης, ότι η συμμετοχή του Frontex σε κοινές επιχειρήσεις επιστροφής δεν μπορεί να θεωρηθεί παθητική ή αμιγώς τεχνική. Ο Οργανισμός φέρει αυτοτελείς υποχρεώσεις, απορρέουσες από τον Κανονισμό 2016/1624, οι οποίες αφορούν τον σχεδιασμό, τον συντονισμό και την παρακολούθηση των επιχειρήσεων επιστροφής, καθώς και τον ουσιαστικό έλεγχο του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο αυτών.¹⁸²

Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο έκρινε ότι το Γενικό Δικαστήριο όφειλε να εξετάσει συγκεκριμένα αν οι προβαλλόμενες παραλείψεις του Frontex και ιδίως η μη εξακρίβωση της ύπαρξης απόφασης επιστροφής και η μη λήψη μέτρων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των επιστρεφόμενων προσώπων, μπορούσαν να συνδεθούν αιτιωδώς με τη ζημία που επικαλέστηκαν οι αναιρεσείοντες.¹⁸³

Χωρίς να προβαίνει σε ουσιαστική διαπίστωση παραβίασης, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι η δράση του Frontex στο πλαίσιο των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής δεσμεύεται από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως όταν οι επιχειρήσεις αυτές επηρεάζουν το δικαίωμα ασύλου και την αρχή της μη επαναπροώθησης, καθορίζοντας έτσι το κανονιστικό πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να κινηθεί η επανεκδίκαση της υπόθεσης.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Ο.π. σκ. 121 και 126

¹⁸¹ Ο.π. σκ. 127 και 128

¹⁸² Ο.π. σκ. 130–133

¹⁸³ Ο.π. σκ. 128–134

¹⁸⁴ Ο.π. σκ. 130–132 και 197

5.3. Ο ρόλος του Frontex και η αναγνώριση αυτοτελών κανονιστικών

υποχρεώσεων

Η απόφαση *WS and Others v. Frontex* δεν ανατρέπει απλώς μια κρίση του Γενικού Δικαστηρίου, αλλά επανατοποθετεί τον Frontex εντός της ευρωπαϊκής έννομης τάξης ως φορέα κανονιστικής ευθύνης και όχι ως ουδέτερο επιχειρησιακό διαμεσολαβητή. Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο παρεμβαίνει άμεσα σε ένα εμπειρικό πεδίο, εκείνο των επιχειρήσεων στο Αιγαίο, όπου η επίκληση της θεσμικής ουδετερότητας είχε λειτουργήσει ως βασικός μηχανισμός απορρόφησης και αδρανοποίησης της ευθύνης. Το Δικαστήριο δεν αποφαίνεται επί της ουσίας των καταγγελλόμενων παραβιάσεων, ούτε αποδίδει εκ των προτέρων ευθύνη στον Οργανισμό. Καθιστά, ωστόσο, σαφές ότι η δομή, οι αρμοδιότητες και ο τρόπος δράσης του Frontex δεν επιτρέπουν πλέον την επίκληση θεσμικής ουδετερότητας ως ασπίδας έναντι της ευθύνης.

Η κρίση αυτή συνιστά ρήξη με μια αντίληψη που είχε παγιωθεί τόσο στη διοικητική πρακτική όσο και στη δικαστική ερμηνεία, σύμφωνα με την οποία η πολυεπίπεδη φύση της ευρωπαϊκής συνοριακής διακυβέρνησης οδηγεί αναπόφευκτα σε διάχυση της ευθύνης. Το Δικαστήριο αποσαφηνίζει ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν συνεπάγεται πολυεπίπεδη αποποίηση ευθύνης. Ο Frontex δεν απαλλάσσεται από τη νομική του ευθύνη λόγω της εμπλοκής των εθνικών αρχών, εφόσον η δική του δράση ή παράλειψη συνδέεται αιτιωδώς με το επιχειρησιακό αποτέλεσμα.

Με τον τρόπο αυτό, αναγνωρίζεται ρητά η ύπαρξη αυτοτελούς κανονιστικού ρόλου του Frontex, ο οποίος δεν εξαντλείται στη τεχνική υποστήριξη ή στον συντονισμό, αλλά περιλαμβάνει θετικές υποχρεώσεις πρόληψης, ελέγχου και παρέμβασης όταν διακυβεύονται θεμελιώδη δικαιώματα. Η διαπίστωση αυτή έρχεται σε άμεση αντιπαράθεση με το εμπειρικά καταγεγραμμένο πρότυπο λειτουργίας του Οργανισμού στο Αιγαίο, όπου η απουσία σαφούς κανονιστικής εντολής είχε μεταφραστεί σε πρακτικές αποφυγής ορατότητας, περιορισμού της καταγραφής και διοικητικής αυτοπροστασίας. Η ευθύνη αυτή δεν είναι παράγωγη της ευθύνης των κρατών-μελών, αλλά συντρέχουσα και δυνητικά ανεξάρτητη.

5.4. Η απόφαση WS and Others v. Frontex (C-679/23 P) ως κανονιστική τομή στον θεσμικό κατακερματισμό της ευρωπαϊκής συνοριακής διακυβέρνησης

Υπό αυτό το πρίσμα, η απόφαση του Δικαστηρίου λειτουργεί ως στοχευμένη κανονιστική απάντηση στο φαινόμενο της διάχυσης ευθύνης που αναδείχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Εκεί όπου η κατακερματισμένη θεσμική επικοινωνία επέτρεπε την αμοιβαία μετάθεση ευθυνών μεταξύ κρατών-μελών, Επιτροπής, Κοινοβουλίου και Frontex, το Δικαστήριο επαναφέρει την έννοια της ευθύνης ως δεσμευτική νομική κατηγορία, αποσυνδέοντάς την από πολιτικές ισορροπίες ή επιχειρησιακές σκοπιμότητες.

Χωρίς να επιδιώκει την επιβολή ενιαίας συνοριακής πολιτικής ή την άρση των δομικών αντιφάσεων της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής διακυβέρνησης, θέτει ένα σαφές όριο στη θεσμική ασάφεια. Ο θεσμικός κατακερματισμός δεν μπορεί να μετατρέπεται σε μηχανισμό διάχυσης και αποφυγής της ευθύνης.

Παράλληλα, η απόφαση φωτίζει εκ των υστέρων τη λογική της επιχειρησιακής ανασφάλειας και της διοικητικής αυτοπροστασίας που ανέπτυξε ο Frontex στο Αιγαίο. Πρακτικές όπως ο περιορισμός της ορατότητας, η αποφυγή σαφούς καταγραφής περιστατικών και η προσφυγή σε διαδικαστικές αφηγήσεις παύουν να εμφανίζονται ως ουδέτερες οργανωσιακές επιλογές και αναδεικνύονται ως πρακτικές με δυνητική νομική σημασία. Η δικαστική κρίση καθιστά σαφές ότι η απουσία δράσης ή η επίκληση διαδικασιών δεν λειτουργεί ως μηχανισμός απαλλαγής από την ευθύνη, όταν οι παραλείψεις αυτές μπορούν να συνδεθούν αιτιωδώς με τη ζημία.

Συνολικά, η υπόθεση WS and Others v. Frontex καταδεικνύει ότι η δικαστική παρέμβαση μπορεί να λειτουργήσει ως εξωτερικός μηχανισμός επαναφοράς κανονιστικής συνοχής σε ένα σύστημα που αδυνατούσε να αυτορυθμιστεί πολιτικά. Το Δικαστήριο δεν επιλύει τις δομικές αντιφάσεις της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, αλλά καθιστά σαφές ότι οι αντιφάσεις αυτές δεν μπορούν να λειτουργούν εις βάρος της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με τον τρόπο αυτό, η απόφαση σηματοδοτεί μια μετατόπιση από τη λογική της διαχειριστικής ουδετερότητας προς τη λογική της κανονιστικής ευθύνης και

επαναπροσδιορίζει τα όρια εντός των οποίων μπορεί να λειτουργεί ένας ενωσιακός οργανισμός.

Συμπεράσματα

Η παρούσα εργασία ανέδειξε ότι η ευρωπαϊκή μεταναστευτική διακυβέρνηση διαμορφώνεται γύρω από έναν δομικό και διαρκή κατακερματισμό, ο οποίος δεν εξαντλείται στην κατανομή αρμοδιοτήτων, αλλά διαπερνά τον θεσμικό λόγο, τη νομική ευθύνη, την επιχειρησιακή πρακτική και τη δημόσια νομιμοποίηση. Η ανάλυση κατέδειξε ότι ο κατακερματισμός της θεσμικής επικοινωνίας δεν συνιστά απλώς αντανάκλαση πολιτικών διαφωνιών ή τεχνική αδυναμία συντονισμού, αλλά λειτουργεί ως ενεργός μηχανισμός διαχείρισης της πολιτικής ασυνέχειας στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο Frontex αναδείχθηκε ως κατεξοχήν πεδίο παρατήρησης αυτής της δυναμικής. Η ενδιάμεση θεσμική του θέση, μεταξύ ενωσιακού και εθνικού επιπέδου, τον καθιστά σημείο συμπύκνωσης των αντιφάσεων που χαρακτηρίζουν την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Η εργασία έδειξε ότι ο Οργανισμός δεν δρα απλώς μέσα σε ένα κατακερματισμένο περιβάλλον, αλλά συγκροτείται και λειτουργεί μέσω αυτού. Ως αποτέλεσμα, οι πολιτικές ασυνέχειες μεταφράζονται σε ασαφείς εντολές, διάχυτη ευθύνη, επιχειρησιακή αβεβαιότητα και ασθενείς μηχανισμούς λογοδοσίας.

Η εμπειρική ανάλυση της περίπτωσης των επαναπροωθήσεων στο Αιγαίο κατέδειξε με ιδιαίτερη σαφήνεια τις πρακτικές συνέπειες αυτής της θεσμικής διάρθρωσης. Οι αποκλίνουσες θεσμικές αφηγήσεις των κρατών-μελών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαμόρφωσαν ένα περιβάλλον στο οποίο απουσίαζε το ενιαίο κανονιστικό κριτήριο ως προς τη νομιμότητα των επιχειρησιακών πρακτικών. Σε αυτό το πλαίσιο, ο Frontex λειτούργησε υπό συνθήκες αυξημένου πολιτικού κινδύνου και θεσμικής αβεβαιότητας, υιοθετώντας πρακτικές αυτοπροστασίας και διαχειριστικής ουδετερότητας, οι οποίες, ωστόσο, δεν συνέβαλαν ουσιαστικά ούτε στην ενίσχυση της λογοδοσίας ούτε στην αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η ανάλυση της υπόθεσης *WS and Others v. Frontex* (C-679/23 P) ανέδειξε τον ρόλο της δικαστικής παρέμβασης ως εξωτερικού μηχανισμού ρύθμισης ενός συστήματος που αδυνατεί να επιλύσει πολιτικά τις εσωτερικές του αντιφάσεις. Η απόφαση του Δικαστηρίου σηματοδοτεί μια ουσιώδη μετατόπιση από τη λογική της διαχειριστικής ουδετερότητας προς τη λογική της κανονιστικής ευθύνης, αποσαφηνίζοντας ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν μπορεί να λειτουργεί ως μηχανισμός διάχυσης ή αποποίησης ευθύνης. Ωστόσο, παρά τη σημασία της, η δικαστική παρέμβαση δεν επαρκεί από μόνη της για την αντιμετώπιση των βαθύτερων δομικών αιτίων του κατακερματισμού.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η ενίσχυση του ρόλου του Frontex δεν μπορεί να εξαντλείται στην περαιτέρω διεύρυνση των επιχειρησιακών του αρμοδιοτήτων. Αντιθέτως, απαιτείται ουσιαστική αναδιάρθρωση του θεσμικού του ρόλου, με στόχο τη θωράκισή του έναντι πολιτικών διακυμάνσεων και εθνικών στρατηγικών που συχνά διαμορφώνονται υπό την πίεση συγκυριακών κρίσεων, λαϊκιστικών αφηγήσεων ή μεταβαλλόμενων κυβερνητικών προτεραιοτήτων.

Πρώτον, κρίνεται αναγκαία η σαφής κανονιστική αποσύνδεση του Frontex από επιμέρους εθνικές πολιτικές αποτροπής. Ο Οργανισμός δεν μπορεί να λειτουργεί ως εκτελεστικός πολλαπλασιαστής εθνικών στρατηγικών που μεταβάλλονται ανάλογα με την εσωτερική πολιτική συγκυρία. Ο ρόλος του οφείλει να εδράζεται σε σαφώς προσδιορισμένη ενωσιακή εντολή, με ρητή ιεράρχηση σκοπών και αδιαπραγμάτευτη προσήλωση στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Η προστασία των συνόρων δεν μπορεί να αποσυνδέεται από την προστασία των δικαιωμάτων, ούτε να επαναπροσδιορίζεται κατά περίπτωση.

Δεύτερον, απαιτείται η ενίσχυση της θεσμικής αυτονομίας του Frontex έναντι των κρατών-μελών, όχι με όρους ανεξέλεγκτης επιχειρησιακής ισχύος, αλλά μέσω κανονιστικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η εξάρτηση του Οργανισμού από τα κράτη-μέλη ως προς το προσωπικό, τα μέσα και την επιχειρησιακή υλοποίηση καθιστά τη δράση του ευάλωτη σε πολιτικές πιέσεις και επιλεκτική συμμόρφωση. Η σταδιακή συγκρότηση ενός πραγματικά ευρωπαϊκού επιχειρησιακού πυρήνα, με

σαφή λογοδοσία σε ενωσιακό επίπεδο, αποτελεί βασική προϋπόθεση για τον περιορισμό της εθνικής πολιτικής επιρροής.

Τρίτον, η θεσμική επικοινωνία της Ένωσης οφείλει να μετασχηματιστεί από μηχανισμό διαχείρισης αντιφάσεων σε εργαλείο κανονιστικής αποσαφήνισης. Η πολυφωνία των θεσμικών αφηγήσεων δεν μπορεί να συνεχίσει να λειτουργεί ως υποκατάστατο πολιτικής ευθύνης. Απαιτείται η συγκρότηση ενιαίου και συνεκτικού θεσμικού λόγου ως προς τον ρόλο, τα όρια και τις υποχρεώσεις του Frontex, ο οποίος να δεσμεύει τόσο τον Οργανισμό όσο και τα κράτη-μέλη. Ελλείψει κοινού πλαισίου ευθύνης, η λογοδοσία παραμένει αποσπασματική και κυρίως αντιδραστική.

Τέταρτον, η θωράκιση του Frontex έναντι του λαϊκισμού και των πολιτικών εναλλαγών προϋποθέτει την αποπολιτικοποίηση όχι της δράσης του, αλλά της εργαλειοποίησής του. Ο Οργανισμός δεν μπορεί να λειτουργεί ως συμβολικός φορέας πάνω στον οποίο προβάλλονται, κατά περίπτωση, εθνικές αφηγήσεις ασφάλειας ή ανθρωπισμού. Η θεσμική του ταυτότητα οφείλει να καταστεί σταθερή, προβλέψιμη και νομικά ελέγξιμη, ώστε να μην αναδιαμορφώνεται με κάθε αλλαγή κυβέρνησης ή πολιτικής ηγεσίας.

Συνολικά, η εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η βιωσιμότητα του Frontex ως ευρωπαϊκού θεσμικού δρώντα εξαρτάται λιγότερο από την περαιτέρω επιχειρησιακή του ενίσχυση και περισσότερο από την αποκατάσταση της κανονιστικής συνοχής της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής διακυβέρνησης. Η αποσύνδεση του Οργανισμού από αποσπασματικές εθνικές πολιτικές, η ενίσχυση της θεσμικής του αυτονομίας και η σαφής οριοθέτηση της ευθύνης του συνιστούν αναγκαίες προϋποθέσεις για τη θωράκισή του έναντι πολιτικών πιέσεων και για την αποκατάσταση της δημόσιας νομιμοποίησής του.

Η περίπτωση του Frontex δεν αποτελεί μεμονωμένο θεσμικό πρόβλημα, αλλά ενδεικτικό παράδειγμα των ορίων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε πεδία υψηλής πολιτικής φόρτισης. Η αντιμετώπιση του κατακερματισμού της θεσμικής

επικοινωνίας δεν συνιστά τεχνικό ζήτημα διακυβέρνησης, αλλά βαθύτατα πολιτικό και κανονιστικό διακύβευμα για το μέλλον της ευρωπαϊκής συνοριακής πολιτικής και, τελικώς, για τη συνοχή του ίδιου του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

Πηγές- Βιβλιογραφία

I. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Benz, A., & Papadopoulos, Y. (Eds.). (2006). *Governance and democracy: Comparing national, European and international experiences*. Routledge. Διαθέσιμο στο: <https://www.routledge.com/Governance-and-Democracy-Comparing-National-European-and-International-Experiences/Benz-Papadopoulos/p/book/9780415362917>

Ekman, P., Lundqvist, B., & Michalski, A. (Eds.). (2025). *The depth and size of the European Union in a time of war (Interdisciplinary European Studies)*. Palgrave Macmillan. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-83441-7>

Haapala, T., & Oleart Pérez de Seoane, Á. (Eds.). (2021). *Tracing the politicisation of the EU: The future of Europe debates before and after the 2019 elections*. Palgrave Macmillan. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-82700-7>

Micinski, N. R. (2022). *Delegating responsibility: International cooperation on migration in the European Union*. University of Michigan Press. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.3998/mpub.12068235>

Pollak, J., & Slominski, P. (Eds.). (2021). *The role of EU agencies in the Eurozone and migration crisis*. Palgrave Macmillan. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2>

Uygun, A. G. (2023). Externalization of the European Union's migration policies: Frontex's cooperation with non-European Union countries. In *The European Union in the twenty-first century* (pp. 113–125). Emerald Publishing. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1108/978-1-80382-537-320231008>

Vatta, A. (2017). *The EU migration policy between Europeanization and Re-Nationalization*. In S. Baldin & M. Zago (Eds.), *Europe of migrations: Policies, legal issues and experiences* (pp. 13–31). EUT Edizioni Università di Trieste. Διαθέσιμο στο: <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/15218>

II. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Arnoux Bellavitis, M., & Ripoll Servent, A. (2025). *The New Pact on Migration and Asylum in a shifting political context: Depoliticization and repoliticization in EU external migration policy*. Mediterranean Politics. Advance online publication. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/13629395.2025.2498846>

Attinà, F. (2018). *Tackling the migrant wave: EU as a source and a manager of crisis*. *Revista Española de Derecho Internacional*, 70(2), 49–70. Διαθέσιμο στο: <http://dx.doi.org/10.17103/redi.70.2.2018.1.02>

Bigo, D. (2022). *The digitalisation of border controls and their corporate actors*. In M. Bosworth & L. Zedner (Eds.), *Privatizing border control: Law at the limits of the sovereign state* (pp. 229–247). Oxford University Press. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/oso/9780192857163.003.0013>

Bisong, A. (2025). *Rethinking externalization of migration governance in Europe–Africa relations: Future research directions in a changing geopolitical landscape*. *International Migration Review*, 59(1), 1–25. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1177/01979183251409750>

Boswell, C. (2007). *Theorizing migration policy: Is there a third way?* *International Migration Review*, 41(1), 75–100. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2007.00057.x>

Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). *The EU's response to the refugee crisis: Taking stock and setting policy priorities*. CEPS Essay No. 20. Centre for European Policy Studies. Διαθέσιμο στο: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities/>

Carrera, S., & den Hertog, L. (2016). *A European Border and Coast Guard: Fit for purpose?* CEPS Commentaries. Centre for European Policy Studies. Διαθέσιμο στο: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-fit-purpose/>

Carrera, S., & den Hertog, L. (2016). *A European Border and Coast Guard: What's in a name?* CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88. Centre for European Policy Studies. Διαθέσιμο στο: <https://ssrn.com/abstract=2745230>

Carta, C., Zardo, F., & Sguazzini, M. (2025). *Beyond the internal–external policy divide: How the EU communicates on migration*. *Geopolitics*. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/14650045.2025.2480375>

Dimitriadi, A., & Malamidis, H. (2019). *Talking of values: Understanding the normative discourse of EU migration policy*. NoVaMigra Deliverable D2.1. Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP). Διαθέσιμο στο: https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2019/10/D2.1-Paper-on-the-value-based-EU-policies-on-migration_v1.0-1.pdf

Egeberg, M., & Trondal, J. (2016). *Agencification of the European Union administration: Connecting the dots*. ARENA Working Paper No. 3/2016. University of Oslo. Διαθέσιμο στο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2754716

Ekelund, H. (2014). *The establishment of FRONTEX: A new institutionalist approach*. Journal of European Integration, 36(2), 99–116. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.809345>

Ekelund, H. (2017). Normative power FRONTEX? Assessing agency cooperation with third countries (TARN Working Paper No. 15/17). SSRN Electronic Journal. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3082300>

Estevens, J. (2018). Migration crisis in the EU: Developing a framework for analysis of national security and defence strategies. Comparative Migration Studies, 6, Article 28. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3>

Fink, M. (2019). *EU liability for contributions to Member States' breaches of EU law*. Common Market Law Review, 56(5), 1227–1264. Διαθέσιμο στο: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common%2BMarket%2BLaw%2BReview/56.5/COLA2019101>

Gandhi, S. (2024). *Frontex as a hub for surveillance and data sharing: Challenges for data protection and privacy rights*. Computer Law & Security Review, 53, 105963. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105963>

Ganty, S., Ancite-Jepifánova, A., & Kochenov, D. V. (2024). *EU Lawlessness Law at the EU-Belarusian border: Torture and dehumanisation excused by 'instrumentalisation'*. Hague Journal on the Rule of Law, 16(4), 739–774. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00237-0>

Gkliati, M. (2024). *Decoding Frontex's fragmented accountability mosaic and introducing systemic accountability – System Reset*. European Law Journal, 30(1–2), 197–216. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/eulj.12514>

Gkliati, M., & Kilpatrick, J. (2021). *Crying wolf too many times: The impact of the emergency narrative on transparency in FRONTEX joint operations*. Utrecht Law Review, 17(4), 57–72. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.36633/ulr.770>

Gladys, M., & Sychov, V. (2020). *The influence of the migration crisis of 2015 on the EU migration policy*. Studia Europejskie – Studies in European Affairs, 24(3), 9–23. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.33067/SE.3.2020.1>

Guild, E. (2024). *Frontex and access to justice: The need for effective monitoring mechanisms*. European Law Journal, 30(1–2), 136–148. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/eulj.12501>

Hartwig, S. (2020). *Frontex: From coordinating controls to combating crime*. eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum, 15(2), 134–138. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.30709/eucrim-2020-010>

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers. Διαθέσιμο στο: <https://www.bloomsbury.com/us/multilevel-governance-and-european-integration-9780742510203/>

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>

Horsti, K. (2012). *Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication*. In R. Wodak, R. Schroeder, & M. Messer (Eds.), *Migrations: Interdisciplinary perspectives* (pp. 297–308). Springer-Verlag. Διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.1007/978-3-7091-0950-2_27

Huysmans, J. (2000). *The European Union and the securitization of migration*. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–777. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>

Kaunert, C., & Léonard, S. (2012). *The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards supranational governance in a common area of protection?* *Refugee Survey Quarterly*, 31(4), 1–20. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>

Karamanidou, L., & Kasperek, B. (2020). *Fundamental rights, accountability and transparency in European governance of migration: The case of the European Border and Coast Guard Agency Frontex*. RESPOND Working Paper No. 2020/59. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3967784>

Karamanidou, L., Kasperek, B., & Hess, S. (2020). *Border Management and Migration Control – Comparative Report*. RESPOND Working Paper Series. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3732863>

Kalkman, J. P. (2021). *Frontex: A literature review*. *International Migration*, 59(1), 164–181. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/imig.12729>

Labio-Bernal, A., & Taboada-Castell, C. (2023). *Information on refugees in the European Parliament's virtual press room: A critical analysis*. *Catalan Journal of Communication & Cultural Studies*, 15(1), 55–78. Διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.1386/cjcs_00078_1

Leonard, S. (2009). *The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the EU external borders policy*. *Journal of Contemporary European Research*, 5(3), 371–388. Διαθέσιμο στο: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/239/164>

Marin, L. (2011). *Policing the EU's External Borders*. Journal of Contemporary European Research, 7(4), 468. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.30950/jcer.v7i4.379>

Marin, L. (2024). *Frontex at the epicentre of a rule of law crisis at the external borders of the EU*. European Law Journal, 30(1–2), 1–18. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/eulj.12505>

Maučec, G. (2012). *Functioning of the EU management of external borders with emphasis on migration and asylum problems*. In S. Devetak & O. Sirbu (Eds.), *EU migration policy and its reflection in third countries* (pp. 88–102). ISCOMET. Διαθέσιμο στο: <https://researchprofiles.ku.dk/en/publications/6c1db655-3fdc-46b1-8535-4eec44f8d4cc/>

Meißner, V. (2020). *The European Border and Coast Guard Agency Frontex after the migration crisis: Towards a “superagency”?* In J. Pollak & P. Slominski (Eds.), *The role of EU agencies in the Eurozone and migration crisis*. Palgrave Macmillan. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2>

Mohay, Á. (2021). *Migration and asylum law of the V4 in the European Union context*. Politics in Central Europe, 17(1), 7–28. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.2478/pce-2021-0031>

Molnár, T. (2023). *The externalisation of EU migration policies in light of EU constitutional principles and values*. European Papers, 8(2), 901–904. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/693>

Neal, A. W. (2009). *Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX*. Journal of Common Market Studies, 47(2), 333–356. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>

Nicolosi, S. F. (2024). *The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the limits to effective judicial protection*. European Law Journal, 30(1–2), 149–164. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/eulj.12512>

Osso, B. N. (2025). *A creeping crisis of migration management?* Journal of Immigrant & Refugee Studies, 23(3), 367–383. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/15562948.2025.2471288>

Pascouau, Y., & Schumacher, P. (2014). *Frontex and the respect of fundamental rights*. EPC Policy Brief. Διαθέσιμο στο: https://www.files.ethz.ch/isn/180943/pub_4512_frontext_and_the_respect_of_fundamental_rights.pdf

Peers, S. (2024). *The new EU asylum laws: Taking rights half-seriously*. Yearbook of European Law, 43, 113–183. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/yel/yeae003>

Perkowski, N. (2019). *'There Are Voices in Every Direction': Organizational decoupling in Frontex*. Journal of Common Market Studies, 57(5), 1182–1199. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/jcms.12897>

Perkowski, N., Stierl, M., & Burrige, A. (2023). *The evolution of European border governance through crisis*. Environment and Planning D, 41(1), 110–129. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1177/02637758231152478>

Pollak, J., & Slominski, P. (2009). *Experimentalist but not accountable governance?* West European Politics, 32(5), 904–924. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/01402380903064754>

Pollozek, S., & Passoth, J.-H. (2023). *Provisional by design*. Science as Culture, 32(3), 411. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/09505431.2023.2221304>

Rijpma, J. J. (2010). *Frontex: Successful blame shifting of the Member States?* Elcano Royal Institute. Διαθέσιμο στο: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/frontex-successful-blame-shifting-of-the-member-states/>

Rijpma, J. J. (2016). *The proposal for a European Border and Coast Guard*. European Parliament. Διαθέσιμο στο: <https://hdl.handle.net/1887/46425>

Rychnovská, D. (2014). *Securitization and the power of threat framing. Perspectives: Review of International Affairs*, 22(2), 9–32. Διαθέσιμο στο: <https://www.jstor.org/stable/24625251>

Sachseder, J., Stachowitsch, S., & Binder, C. (2022). *Gender, race, and crisis-driven institutional growth*. Journal of Ethnic and Migration Studies, 48(19), 4670. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/1369183x.2022.2092461>

Savatic, F., et al. (2024). *Borders start with numbers*. International Migration Review, 59(2). Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1177/01979183231222169>

Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2015). *Differentiated integration*. Journal of European Public Policy, 22(6), 764–782. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020835>

Silga, J. (2022). *Differentiation in the EU migration policy*. European Papers, 7(2), 909–928. Διαθέσιμο στο: <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/differentiation-eu-migration-policy-the-fractured-eu-values-eu>

Thym, D. (2016). *The “refugee crisis” as a challenge of legal design and institutional legitimacy*. Common Market Law Review, 53(6), 1545–1574. Διαθέσιμο στο: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common%2BMarket%2BLaw%2BReview/53.6/COLA2016142>

Trauner, F. (2016). *Asylum policy: The EU's 'crises' and the looming policy regime failure*. *Journal of European Integration*, 38(3), 311–325. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>

Tsourd, E. L., Ott, A., & Vankova, Z. (2022). *The EU's shifting borders reconsidered: Externalisation, constitutionalisation, and administrative integration*. *European Papers: A Journal on Law and Integration*, 7(1), 87–108. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/549>

Zhong, Y., & Carrapico, H. (2024). *The development of Frontex*. *European Politics and Society*, 25(2), 233–248. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244384>

III. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

AFP Fact Check. Κολλιοπούλου, Ε., & Μαλιχούδης, Σ. (2021, 7 Οκτωβρίου). *Κανένας μετανάστης δεν πνίγηκε φέτος στο Αιγαίο; Η ανακριβής δήλωση του Έλληνα πρωθυπουργού*. Διαθέσιμο στο: <https://factcheckgreek.afp.com/doc.afp.com.9PA48W>

CNN Greece. (2022, 5 Ιουλίου). *Απαντήσεις Μητσοτάκη στο Ευρωκοινοβούλιο για επαναπροωθήσεις μεταναστών και ελευθερία του τύπου*. Διαθέσιμο στο: <https://www.cnn.gr/politiki/story/319272/apantiseis-mitsotaki-sto-eyrokoinovoylio-gia-epanaproothiseis-metanaston-kai-eleytheria-toy-typou>

EPP Group. (2023, 8 Σεπτεμβρίου). *Επικίνδυνες οι γενικόλογες καταγγελίες για παράνομες απωθήσεις στο Αιγαίο*. European People's Party (EPP). Διαθέσιμο στο: <https://www.eppgroup.eu/what-we-do/with-eu-countries/greece/epikindynes-oi-genikologes-kataggelies>

Greek National Commission for Human Rights. (2020, July 9). *Statement on the reported practices of push backs*. GNCHR. Διαθέσιμο στο: https://www.nchr.gr/images/Statement on the reported practices of push backs_2020.pdf

iefimerida.gr. (2021, 13 Δεκεμβρίου). *Χριστιανός (πλοίαρχος Λιμενικού) για pushbacks στο Αιγαίο: Κατευθυνόμενες οι καταγγελίες από Τουρκία και ΜΚΟ*. Διαθέσιμο στο: <https://www.iefimerida.gr/politiki/hristianos-ploiarhos-limenikoy-pushbacks-aigaio>

Kathimerini. (2020, June 10). *Minister rejects Aegean pushback allegations*. Διαθέσιμο στο: <https://www.ekathimerini.com/news/253532/minister-rejects-aegean-pushback-allegations/>

Prime Minister of Greece. (2021). *Δηλώσεις Κυριάκου Μητσοτάκη με Mark Rutte*. Διαθέσιμο στο: <https://www.primeminister.gr/2021/11/09/27905>

Prime Minister of Greece. (2022). *Δευτερολογία Κυριάκου Μητσοτάκη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*. Διαθέσιμο στο: <https://www.primeminister.gr/2022/07/05/29722>

Refugee Support Aegean (RSA). (2020). *Χρονοδιάγραμμα επίσημων αντιδράσεων για τις παράνομες επαναπροωθήσεις*. Διαθέσιμο στο: <https://rsaegean.org/el/chronodiagramma-episimon-antidraseon-kai-topothetiseon-gia-tis-paranomes-epanaproothiseis/>

IV. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Court of Justice of the European Union. (2025). *Judgment of 18 December 2025, WS and Others v Frontex, C-679/23 P*. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:62023CJ0679>

V. ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders (Schengen Agreement). (1985). Official Journal of the European Communities. Διαθέσιμο στο: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(01)

Council of the European Union. (1997). *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention)*. Official Journal of the European Communities, C 254, 1–12. Διαθέσιμο στο: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41997A0819\(01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41997A0819(01)

Council of the European Union. (2004). Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal of the European Union, L 349, 1–11. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004R2007>

European Border and Coast Guard Agency (Frontex). (n.d.). *Standing corps*. Διαθέσιμο στο: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/standing-corps/>

European Border and Coast Guard Agency (Frontex). (n.d.). *Structure*. Διαθέσιμο στο: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/structure/>

European Border and Coast Guard Agency (Frontex). (n.d.). *Tasks & mission*. Διαθέσιμο στο: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>

European Border and Coast Guard Agency (Frontex). (2023). *Frontex Fundamental Rights Officer publishes report for 2022*. Διαθέσιμο στο: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-fundamental-rights-officer-publishes-report-for-2022/>

European Commission. (2015, May 13). *A European Agenda on Migration (COM/2015/0240 final)*. EUR-Lex. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240>

European Commission. (2016, June 14). *Proposal for a regulation laying down minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (recast) (COM/2016/0349 final)*. EUR-Lex. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0349>

European Council. (1999). *Presidency conclusions: Tampere European Council, 15–16 October 1999*. European Parliament. Διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

European Council. (2015, October 15). *European Council conclusions – 15 October 2015*. Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/21693/euco-conclusions-15102015.pdf>

European Council. (2016, March 18). *European Council conclusions – 18 March 2016*. Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/european-council-conclusions/pdf>

European Council. (2018, June 29). *European Council conclusions – 28 June 2018*. Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final>

European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2021). *Holding Frontex to account: ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex*. Policy Paper No. 07. Διαθέσιμο στο: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Papers-07.pdf>

European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2021, June). *Asylum in Greece: A situation beyond judicial control?* Legal Note No. 09. Διαθέσιμο στο: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/06/ECRE-Legal-Note-09-Asylum-in-Greece-A-Situation-Beyond-Judicial-Control-June-2021.pdf>

European Court of Auditors. (2023). *Migration policy and the EU*. Journal No. 2/2023. Διαθέσιμο στο: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/JOURNAL-2023-02/JOURNAL-2023-02_EN.pdf

European Ombudsman. (2022). *Decision in case 143108: Allegations concerning fundamental rights violations and pushbacks by the Greek authorities*. Διαθέσιμο στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/143108>

European Parliament. (2016, April 12). *Resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI))*. EUR-Lex. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016IP0102>

European Parliament. (2018, May 30). *Resolution on the annual report on the functioning of the Schengen area (2017/2256(INI))*. Official Journal of the European Union, C 76.

European Parliament. (2020). *Question for written answer to the Commission: Systematic and coordinated push-backs by the Greek authorities (E-004816/2020)*. Διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-004816_EN.html

European Parliament. (2022, 27 Ιουνίου). *Allegations of pushbacks in Greece: the Minister of Migration and Asylum of Greece speaks in the European Parliament*. Διαθέσιμο στο: <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20220624IPR33818/kataggelies-gia-epanaproothiseis-o-upourgος-metanasteusis-tis-elladas-sto-ek>

European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE). (2021). *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*. Διαθέσιμο στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-657615_EN.pdf