

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΔΙ-ΙΔΡΥΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΗΓΟΡΙΑ ΣΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ»

Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και πολιτικές εκτάκτου ανάγκης
υπό το φως του νέου Συμφώνου Μετανάστευσης και Ασύλου

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Μαρία Δημητριάδη

Αθήνα, 2025

Τριμελής Επιτροπή

Απόστολος Καψάλης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ευάγγελος Κουμαριανός, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Νικόλαος Κουραχάνης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Μαρία Δημητριάδη, 2025

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.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τα άτομα των οργανώσεων International Rescue Committee, Ελληνικό Φόρουμ Προσφύγων, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, το Ίδρυμα Heinrich-Böll-Stiftung Θεσσαλονίκης και το Μεσογειακό Κέντρο Πολιτικών Μετανάστευσης και Ασύλου που συμμετείχαν στην έρευνα της παρούσας διπλωματικής, καθώς και τον επιβλέποντα καθηγητή μου για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	7
Κεφάλαιο Πρώτο	11
Προσεγγίζοντας τον όρο «έκτακτη ανάγκη».....	11
...έξω από την Ευρωπαϊκή Ένωση: μια κατάσταση εξαίρεσης;.....	11
...μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: πολιτικές για τη μετανάστευση.	16
Κεφάλαιο Δεύτερο	23
Επισκόπηση των πολιτικών του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο	23
Μια «ιστορική συμφωνία».....	23
Καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας.	29
Κεφάλαιο Τρίτο	36
Αποτίμηση του νέου Συμφώνου	36
Μια (εκ νέου) τάση ασφαλειοποίησης της Ευρώπης-φρούριο.	36
Η εξωτερικοποίηση των ευρωπαϊκών και εθνικών συνόρων.	44
Κεφάλαιο Τέταρτο	52
Διερεύνηση της ελληνικής περίπτωσης στο πλαίσιο του νέου Συμφώνου	52
Μεθοδολογία.....	52
Ερευνητικά ευρήματα.	54
Η ελαστικότητα της αλληλεγγύης ως συνέπεια της αδυναμίας συναίνεσης των ευρωπαϊκών κρατών-μελών.	56
Η υποβάθμιση των εγγυήσεων προστασίας προσφύγων ως αποτέλεσμα της νομιμοποίησης της παρέκκλισης.	59
Κεντρική διοίκηση και Κοινωνία των Πολιτών: αδυναμία συντονισμού δράσεων και διαχείρισης χρηματοδότησης στην Ελλάδα.	62
Ο αντικοινωνικός χαρακτήρας του νέου Συμφώνου και η ανάγκη εξανθρωπισμού του συστήματος υποδοχής.	64
Συζήτηση	68

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1. Εξέλιξη χρηματοδότησης Frontex και eu-LISA, 2014-2023	18
--	----

Περίληψη

Με την παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρείται η μελέτη των ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, έτσι όπως έχουν διαμορφωθεί μέσα από το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Ο σκοπός της εργασίας είναι διττός: αφενός να αποσαφηνιστεί εννοιολογικά το περιεχόμενο του όρου «έκτακτη ανάγκη», εξετάζοντας τις διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις που προκύπτουν μέσα από την ακαδημαϊκή βιβλιογραφία και τα ευρωπαϊκά κείμενα και, αφετέρου, να γίνει μια ανάλυση των πολιτικών του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, εστιάζοντας στον «Κανονισμό για τις Καταστάσεις Κρίσης και Ανωτέρας Βίας». Τα βασικά ερωτήματα που επιδιώκονται να απαντηθούν μέσα από την εργασία είναι το πώς διαμορφώνονται ή κατασκευάζονται οι συνθήκες έκτακτης ανάγκης και πώς συνδέονται με το μεταναστευτικό-προσφυγικό, γενικά, αλλά και το νέο Σύμφωνο, ειδικότερα. Για την απάντηση των παραπάνω, η εργασία διακρίνεται σε δύο βασικά μέρη: ένα θεωρητικό και ένα εμπειρικό. Το πρώτο αφιερώνεται στην εξέταση της έννοιας της έκτακτης ανάγκης σε θεωρητικό επίπεδο και σε επίπεδο μεταναστευτικών σπουδών, εστιάζοντας στην περίοδο-ορόσημο του 2015-2016 μέχρι και τη σύναψη του νέου Συμφώνου. Το χαρακτηριστικό που διακρίνει το νέο Σύμφωνο είναι η τάση καταστολής της μετανάστευσης, τόσο μέσω της νομιμοποίησης της παρέκκλισης όσο και από την εντατικοποίηση πρακτικών ασφαλειοποίησης των ευρωπαϊκών συνόρων. Το δεύτερο μέρος της εργασίας αφορά στην εκπόνηση ποιοτικής έρευνας για την αποτίμηση του αντίκτυπου του Συμφώνου υπό την οπτική οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών, η οποία επιβεβαιώνει τον αντικοινωνικό του χαρακτήρα. Τα συμπεράσματα της εργασίας αναδεικνύουν τα τρωτά σημεία του νέου Συμφώνου και των ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης εν γένει, όπως και την αναγκαιότητα να τεθούν νέες βάσεις για μια ανθρωπιστική προσέγγιση του μεταναστευτικού ζητήματος.

Λέξεις-κλειδιά: Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, μεταναστευτικές πολιτικές, έκτακτη ανάγκη, ανθρώπινα δικαιώματα

Management of migration flows and emergency policies through the scope of the new Pact on Migration and Asylum

Maria Dimitriadi

Abstract

The aim of the current thesis is to study European migration policies in emergency situations, considering the development of the new Pact on Migration and Asylum. This thesis has two aims: firstly, to clarify the conceptual framework of the term “emergency situations” by probing into the various scholarly literature and European texts, and secondly, to analyze the policies of the new Pact on Migration and Asylum, focusing on the “Crisis and Force Majeure Regulation”. The main questions that are posed in this study are how the crisis situations are developed or even constructed and how can they be related to migration and immigration, in general, but also to the new Pact. To answer these questions, the study is divided into two main parts: a theoretical and an empirical one. The first one is dedicated to the examination of the crisis situations on a theoretical level and in relation to immigration, focusing on the period of 2015-2016 till the resolution of the new Pact. The main characteristic of the new Pact is its tendency to curb immigration either by legalizing derogation acts or by the intensification of securitization practices at the European borders. The second part of the study regards the qualitative research that has been undergone to assess the impact of the new Pact, through the scope of non-governmental organizations, which verify its antisocial nature. The conclusions of the thesis bring forward the weaknesses of the new Pact, as well as of the European migration policies in general, but also the need to approach immigration in a more humane light.

Keywords: European Pact on Migration and Asylum, migration policies, emergency situations, human rights

Εισαγωγή

Με την παρούσα εργασία επιδιώκεται η μελέτη του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, εστιάζοντας στον «Κανονισμό για τις Καταστάσεις Κρίσης και Ανωτέρας Βίας» που αφορά στον τρόπο διαχείρισης των φαινομένων έκτακτης ανάγκης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Το ερευνητικό ενδιαφέρον πίσω από την εκπόνηση της συγκεκριμένης μελέτης οφείλεται σε δύο κύριους λόγους: αφενός, στην ανάγκη αποτίμησης του νέου Συμφώνου μετά από οκτώ χρόνια συζητήσεων για τη διαμόρφωση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και, αφετέρου, στη διάθεση διερεύνησης του ευρύτερου εννοιολογικού πλαισίου για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, που θα αποτελέσει και τη θεωρητική βάση για τη μελέτη του μεταναστευτικού-προσφυγικού ζητήματος.

Μέσα από την επισκόπηση της βιβλιογραφίας θα διαπιστωθεί ότι ο όρος «έκτακτη ανάγκη» επιδέχεται πολλές παρεμφερείς ερμηνείες, οι οποίες, βέβαια, εντάσσονται σε ένα συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο. Η συγκεκριμένη εργασία δεν επικεντρώνεται τόσο στην ανάλυση νομικών κειμένων όσο στην αξιοποίηση ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας για την αποσαφήνιση της εν λόγω έννοιας, υιοθετώντας θεωρήσεις από την κοινωνιολογία και την πολιτική επιστήμη. Η επιλογή της συγκεκριμένης ερευνητικής στάσης βασίζεται στο γεγονός ότι τα ερωτήματα που επιδιώκονται να απαντηθούν, εδώ, αφορούν στον τρόπο διαμόρφωσης καταστάσεων «κατ' επείγοντος», στην ανάλυση του ρόλου και της σχέσης μεταξύ πολιτικών και εξωτερικών («φυσικών») παραγόντων στη διαμόρφωσή τους, καθώς και στον τρόπο ένταξης της εν λόγω έννοιας σε ζητήματα διαχείρισης προσφυγικών πληθυσμών – για παράδειγμα, κατά τις επονομαζόμενες «κρίσεις υποδοχής» εντός της ΕΕ.

Ο ρόλος, λοιπόν, των εθνικών πολιτικών δρώντων, αλλά και του πολιτικού γίνεσθαι ευρύτερα στην ΕΕ θεωρείται ιδιαίτερα κρίσιμος, όχι μόνο για τον σχεδιασμό πολιτικών, αλλά κυρίως για τη νοηματοδότηση κοινωνικών φαινομένων, όπως είναι οι μαζικές εισροές προσφύγων. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα που θα αναλυθεί στη διάρκεια της εργασίας είναι ο τρόπος διαχείρισης των Ουκρανών προσφύγων εντός της ΕΕ, η οποία υποδέχτηκε ένθερμα τους εκτοπισμένους πληθυσμούς σε αντίθεση με αυτούς που έρχονται εκτός της Ένωσης. Η αντιφατική

στάση της ΕΕ και, ειδικότερα, των κρατών-μελών που διαχρονικά τηρούν μια αμυντική στάση απέναντι στη μετανάστευση, αντανακλά μια συγκεκριμένη πολιτική τοποθέτηση απέναντι στο τι και γιατί θεωρείται κάτι «επείγον», πράγμα που έχει επίπτωση στη διαμόρφωση των πολιτικών προτεραιοτήτων.

Από αυτή την άποψη, φαίνεται ότι μάλλον η έκτακτη ανάγκη νοείται και αναλύεται μόνο σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο, για αυτό και ο «Κανονισμός για τις Καταστάσεις Κρίσης και Ανωτέρας Βίας» του νέου Συμφώνου αποτελεί αφορμή για ενδοσκόπηση στις ευρύτερες συνθήκες που οδήγησαν στη σύλληψή του. Ένα από τα πιο πρόσφατα παραδείγματα κρίσης που εντοπίζεται σε προηγούμενη μεταναστευτική ατζέντα είναι αυτό της κρίσης υποδοχής την περίοδο 2015-2016 με την μαζική εισροή προσφύγων προς την ΕΕ, το οποίο έφερε την ανάγκη συγκρότησης ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ). Σε αυτή την περίπτωση η έννοια της κρίσης αξιοποιήθηκε με τέτοιο τρόπο που οι παραγόμενες πολιτικές είχαν στόχο τον περιορισμό των μετακινήσεων εντός της ΕΕ, μέσω της αύξησης πολιτικών ασφαλειοποίησης (ενδεικτικά, Δημητριάδη & Μαλαμίδης, 2022; Κουραχάνης, 2019).

Για την κατανόηση, λοιπόν, της λογικής που συνοδεύει το νέο Σύμφωνο, κρίνεται απαραίτητη η διεξαγωγή μιας πρότερης, κριτικής ανάλυσης του όρου «έκτακτη ανάγκη», η οποία καταλαμβάνει και το Πρώτο Κεφάλαιο της εργασίας. Σε αυτό το μέρος, γίνεται μια μελέτη των ορισμών και των προσεγγίσεων που αφορούν στην εν λόγω έννοια, εξετάζοντας, παράλληλα, τον ρόλο των πολιτικών δυνάμεων στη διαχείριση –ή και την κατασκευή– κρίσιμων καταστάσεων. Στη συνέχεια, η έννοια της έκτακτης ανάγκης ανάγεται σε επίπεδο μετανάστευσης: εδώ, επιδιώκεται να γίνει μια ανασκόπηση των μεταναστευτικών πολιτικών την κρίσιμη περίοδο του 2015-2016, εξετάζοντας τη μορφή που λαμβάνουν οι πολιτικές έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση της κρίσης υποδοχής στην ΕΕ. Επομένως, το βασικό ερώτημα που επιδιώκεται να απαντηθεί στο Πρώτο Κεφάλαιο είναι το πώς δημιουργούνται οι συνθήκες έκτακτης ανάγκης, το οποίο θα αποτελέσει και τη θεωρητική βάση για τη μελέτη των μεταναστευτικών πολιτικών.

Το Δεύτερο και Τρίτο Κεφάλαιο αφορούν κατεξοχήν την ανάλυση του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο: πρόκειται για μια επισκόπηση των συνθηκών που επέφεραν την ανάγκη δημιουργίας ενός νέου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, καθώς και των βασικών πυλώνων που συνθέτουν το νέο Σύμφωνο – και οι οποίοι αντανakλούν συγκεκριμένες ανάγκες της ΕΕ. Ο πυλώνας που θα αναλυθεί με μεγαλύτερη λεπτομέρεια και που αποτελεί το κύριο θέμα της εν λόγω εργασίας είναι ο Κανονισμός για τις Καταστάσεις Κρίσης και Ανωτέρας Βίας, ένα κείμενο που εξειδικεύει τον τρόπο λειτουργίας των ευρωπαϊκών κρατών-μελών και οργάνων σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης.

Μέσα από το Τρίτο Κεφάλαιο θα διαπιστωθεί ότι ο εν λόγω Κανονισμός διακρίνεται από δύο χαρακτηριστικά: τον ασφαλειοποιητικό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, αφενός, που συνεπάγεται την αύξηση των δαπανών για τη φύλαξη των ευρωπαϊκών συνόρων, και τη διάσταση της εξωτερικοποίησης, που αφορά στη σύναψη συμφωνιών της ΕΕ με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των μετακινούμενων προς την Ευρώπη πληθυσμών. Ο συνδυασμός αυτών των δύο χαρακτηριστικών φαίνεται να αποτελεί βασικό μοτίβο πολιτικής της ΕΕ από τη δεκαετία του 1970, με τη σύσταση της ομάδας TREVI, και επαναλαμβάνεται μέχρι σήμερα με ακόμα πιο έντονους ρυθμούς, αποκρυσταλλώνοντας τον αντικοινωνικό χαρακτήρα του νέου Συμφώνου.

Για την επιβεβαίωση των παραπάνω, το Τέταρτο Κεφάλαιο αφιερώνεται σε μια εμπειρική μελέτη του νέου Συμφώνου μέσω διεξαγωγής ποιοτικής έρευνας. Στο μέρος αυτό, επιδιώκεται η εμβάθυνση στον τρόπο λειτουργίας του νέου Συμφώνου και, ειδικότερα, του Κανονισμού για τις Καταστάσεις Κρίσης και Ανωτέρας Βίας, εκπονώντας ημι-δομημένες συνεντεύξεις με εκπροσώπους οργανώσεων της Κοινωνίας των Πολιτών που δραστηριοποιούνται σε θέματα μετανάστευσης και προσφυγικού. Τα ευρήματα της έρευνας κατηγοριοποιούνται σε τέσσερις επιμέρους υπο-ενότητες, οι οποίες παρουσιάζουν μεγάλη συνάφεια και αντανakλούν, ακριβώς, τον αποθαρρυντικό χαρακτήρα της νέας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, ενώ μεταφέρουν την ανάγκη αναμόρφωσης του πλαισίου σχεδιασμού των εν λόγω πολιτικών.

Η εργασία ολοκληρώνεται με τη Συζήτηση όλων των ευρημάτων που προκύπτουν από το θεωρητικό και το εμπειρικό σκέλος, η οποία ενισχύει τη βασική υπόθεση εργασίας της συγκεκριμένης μελέτης: ότι το νέο Σύμφωνο, πρακτικά, καταφέρνει και αναπαράγει σε κάθε Κανονισμό, πολλώ δε μάλλον σε αυτόν της Κρίσης, το ίδιο αντικοινωνικό πρότυπο διαχείρισης των μετακινούμενων πληθυσμών, προτεραιοποιώντας την ασφάλεια των συνόρων σε βάρος των ανθρώπων. Οι συνθήκες έκτακτης ανάγκης στο νέο Σύμφωνο εργαλαιοποιούνται για τη νομιμοποίηση μέτρων κατ' εξαίρεση, δίνοντας τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να προβαίνουν σε παρεκκλίσεις από την εφαρμογή προστατευτικών εγγυήσεων προς τους πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, επιβεβαιώνοντας για άλλη μια φορά την απροθυμία της «Ένωσης αξιών» να τηρήσει τις υποσχέσεις της για προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το Σύμφωνο, τελικά, αποτελεί μάλλον έναν συμβιβασμό μεταξύ των νότιων και βόρειων ευρωπαϊκών κρατών για τη διευθέτηση του ζητήματος της μετεγκατάστασης, μια πολιτική που δεν είναι όλα το ίδιο πρόθυμα να εφαρμόσουν.

Κεφάλαιο Πρώτο

Προσεγγίζοντας τον όρο «έκτακτη ανάγκη»...

...έξω από την Ευρωπαϊκή Ένωση: μια κατάσταση εξαίρεσης;

Η «έκτακτη ανάγκη» είναι ένας όρος που έχει κάνει την παρουσία του αισθητή σε πολλαπλά και διαφορετικά πλαίσια: από τις υγειονομικές ως και τις ανθρωπιστικές κρίσεις, η έννοια αυτή, όπως φανερώνεται και από την ίδια τη πρόταση, εκδηλώνεται σε μια κατάσταση «κρίσης». Το πώς ή πότε μια κατάσταση θεωρείται «έκτακτη» ή «κρίσιμη» είναι ένα ζήτημα με ιδιαίτερο ερευνητικό ενδιαφέρον, το οποίο θα αναλυθεί εκτενώς παρακάτω βάσει ορισμένων θεωρητικών προσεγγίσεων που εξετάζουν τόσο το πλαίσιο εμφάνισης των εν λόγω εννοιών όσο και τους μεθοδολογικούς – εννοιολογικούς προβληματισμούς που προκύπτουν κατά τη χρήση τους.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να επισημανθεί η εξής τάση στον ορισμό των έκτακτων καταστάσεων: ανάλογα με το πλαίσιο στο οποίο χρησιμοποιείται, μπορεί είτε να υπάρχουν πολλές διαφορετικές ερμηνείες – οι οποίες βρίσκονται σε (α)συμφωνία μεταξύ τους, με αποτέλεσμα να επιτρέπουν ή να αποτρέπουν, αντίστοιχα, την επέμβαση του κράτους – είτε να απουσιάζει ένα συγκεκριμένο θεωρητικό πλαίσιο και ως εκ τούτου να επικρατεί μια ασάφεια στον τρόπο που πρέπει να δράσει το κράτος. Σε κάθε περίπτωση, είναι σημαντικό η έννοια της έκτακτης ανάγκης να εξετάζεται μέσα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο και από ένα διακριτό επιστημονικό πρίσμα (π.χ. νομική, κοινωνιολογία, κ.λπ.), ώστε να αποφευχθούν τυχόν επιστημολογικά σφάλματα. Η συγκεκριμένη εργασία, εν προκειμένω, έχει σκοπό να εξετάσει την έννοια της έκτακτης ανάγκης μέσα στο πλαίσιο των μεταναστευτικών σπουδών, λαμβάνοντας υπόψη θεωρήσεις από την κοινωνιολογία και την πολιτική επιστήμη¹.

Ένα σημείο τομής των περισσότερων θεωρητικών προσεγγίσεων έγκειται στη διαπίστωση ότι, λόγω της ευρύτητας του περιεχομένου της, η έννοια της έκτακτης

¹ Ο λόγος που επιλέχθηκαν κατεξοχήν αυτές οι δύο προσεγγίσεις είναι για την διερεύνηση των κοινωνικών, πολιτικών και ιστορικών διαστάσεων της έκτακτης ανάγκης, ώστε να αναδείξει τον τρόπο που έχει εξελιχθεί μέχρι σήμερα.

ανάγκης δεν επιδέχεται έναν μοναδικό ορισμό (Neocleous, 2006; Zwitter, 2012). Σε γενικές γραμμές, αναφέρεται σε καταστάσεις που προκύπτουν ξαφνικά και συνδέονται με φαινόμενα ανθρωπιστικών κρίσεων, καταστροφών και πολέμων, τα οποία μπορούν να θεωρηθούν ως «εξαίρεση» μιας «φυσιολογικής» κατάστασης (Fassin & Pandolfi, 2010). Η «εξαίρεση» γίνεται αντιληπτή ως μια διαδικασία προσωρινής αναστολής των υφιστάμενων δημοκρατικών διαδικασιών του κράτους που αντικαθίστανται από έκτακτα μέτρα (Dos Reis, 2017). Ένα βασικό στοιχείο, λοιπόν, για τον προσδιορισμό μιας κατάστασης ως έκτακτης είναι η ανάγκη άμεσης παρέμβασης, γεγονός που οδηγεί στην κινητοποίηση δυνάμεων και τη δέσμευση πόρων για την επαναφορά του κράτους στο πρωταρχικό του στάδιο (Dos Reis, 2017; Fassin & Pandolfi, 2010; Neocleous, 2006).

Οι παραπάνω προσεγγίσεις, βέβαια, παραθέτουν κάποια γενικά γνωρίσματα για να ορίσουν την έκτακτη ανάγκη σε θεωρητικό επίπεδο. Η μεταφορά αυτών των ορισμών σε ένα πρακτικό επίπεδο είναι πιο σύνθετη: σύμφωνα με τον Agamben (2013), η έκτακτη ανάγκη αμφιταλαντεύεται μεταξύ «πολιτικής και δικαίου», γεγονός που δείχνει ότι μπορεί να ερμηνευτεί με πολλούς διαφορετικούς τρόπους, ανάλογα με το εκάστοτε πολιτικό πλαίσιο στο οποίο απαντάται. Από μεριάς δικαίου δε, τα πράγματα περιπλέκονται ακόμα περισσότερο, αφού τα νομοθετικά συστήματα μπορεί είτε να χρησιμοποιούν διαφορετικούς όρους² που να εκφράζουν την έκτακτη ανάγκη – το οποίο συνεπάγεται διαφορετική αντιμετώπιση μιας κατάστασης – είτε να μην ορίζεται επαρκώς σε ένα Σύνταγμα (Zwitter, 2012).

Παρόλη τη σύγχυση που, ενδεχομένως, επικρατεί κατά τη διαδικασία ορισμού της έκτακτης ανάγκης, κάποιοι θεωρητικοί παραθέτουν ορισμένα συστατικά στοιχεία για την ταυτοποίηση της εν λόγω έννοιας. Για παράδειγμα, ο Zwitter (2012) σημειώνει τρεις βασικές προϋποθέσεις που μπορούν να χαρακτηρίσουν μια κατάσταση ως έκτακτη, η πρώτη εκ των οποίων είναι η Αναγκαιότητα («Necessity»). Ένα γεγονός, δηλαδή, θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα κρίσιμο, σε βαθμό που να αφορά σημαντικό μέρος του πληθυσμού (π.χ. πυρκαγιές). Σε αυτό προστίθεται και η ανάγκη

² Ο Zwitter (2012: 96-97) αναφέρει, ενδεικτικά, τους όρους «states of emergency, states of exception, states of siege, et cetera paribus» για να δείξει ότι υπάρχει διαφορετική ορολογία βάσει του εκάστοτε νομικού συστήματος.

να είναι το γεγονός Συγκεκριμένο («Concreteness»), όπως μια τρομοκρατική επίθεση, η οποία οδηγεί στην άμεση κινητοποίηση του κράτους ενάντια σε έναν ξεκάθαρο κίνδυνο. Παράλληλα, η κατάσταση αυτή θα πρέπει να δημιουργεί το αίσθημα του Κατ' Επείγοντος («Urgency»), δηλαδή η παρέμβαση του κράτους να θεωρείται, πια, αναπόφευκτη για την αντιμετώπιση ενός κινδύνου.

Καθότι, όμως, η έννοια της έκτακτης ανάγκης είναι αρκετά ρευστή, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, τα κριτήρια αυτά ορίζονται από τα αρμόδια κάθε φορά όργανα του κράτους. Σύμφωνα με τις σπουδές ασφαλειοποίησης (securitization studies), η εκάστοτε ελίτ μιας χώρας είναι αυτή που θέτει σε προτεραιότητα συγκεκριμένα πολιτικά ζητήματα, άρα, κατ' επέκταση, και ζητήματα έκτακτης ανάγκης (Dos Reis, 2017). Εφόσον, δηλαδή, μια ισχυρή πολιτική ομάδα καταφέρει να πείσει για το τι αποτελεί κίνδυνο, προχωρά στην εφαρμογή μέτρων «κατ' εξαίρεση». Έτσι, λοιπόν, φαίνεται πως μια επείγουσα κατάσταση δεν μπορεί να είναι, διαχρονικά, η ίδια – κατασκευάζεται και (επανα)καθορίζεται ανάλογα με το ποιος έχει την ισχύ, για να εφαρμόσει μια συγκεκριμένη πολιτική ατζέντα.

Το παραπάνω επιχείρημα εμφανίζεται αρκετά συχνά μέσα στη βιβλιογραφία. Σύμφωνα με τους Fassin και Pandolfi (2010), όταν τα διάφορα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά, κ.λπ. φαινόμενα παρουσιάζουν τα πρώτα ψήγματα απορρύθμισης – όπως, για παράδειγμα, η αύξηση της θερμοκρασίας του πλανήτη ή μια αμφιλεγόμενη πολιτική απόφαση – παρατηρείται μια κινητοποίηση από την αντίστοιχη επιστημονική κοινότητα που προσπαθεί να τα αναδείξει και να επιστήσει την προσοχή της πολιτείας για πιθανούς κινδύνους, αξιοποιώντας τα MME. Το πρόβλημα, ωστόσο, έγκειται στο γεγονός ότι δεν δίνεται ιδιαίτερος «χώρος» στην ανάλυση των συγκεκριμένων φαινομένων από τα ειδησεογραφικά μέσα. Αντ' αυτού, παρουσιάζονται μόνο οι ακραίες εκφάνσεις τους (π.χ. πυρκαγιές, αυξημένες προσφυγικές ροές, κ.λπ.), οι οποίες βαφτίζονται ως «έκτακτες ειδήσεις» που, φυσικά, δεν είχε προβλέψει κανείς.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο ο Dos Reis (2017) παρατηρεί την ανάδυση δύο αντικρουόμενων τάσεων σε σχέση με την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων: η μια αφορά στην προσπάθεια διασφάλισης των δικαιωμάτων όσων βρίσκονται σε

κίνδυνο μέσα από την άσκηση συνηγορίας – όπου εδώ εμπίπτουν ομάδες επιστημόνων, ακτιβιστών, κ.λπ. – ενώ η άλλη αφορά στη δημιουργία μιας ρητορικής ασφαλειοποίησης που υιοθετείται κυρίως από πολιτικούς δρώντες, για την παραγωγή διαφόρων «έκτακτων» μέτρων. Σε αυτό το σημείο είναι εμφανές ότι οι δύο αυτές ομάδες διεκδικούν αντικρουόμενα συμφέροντα, αλλά την πρωτοκαθεδρία έχει η πολιτική ελίτ. Η δράση της τελευταίας, μάλιστα, εκτείνεται σε δύο επίπεδα: στην ανάπτυξη ενός νομικού λεξιλογίου που να ρυθμίζει τη δράση του κράτους (Neocleous, 2006), αφενός, και στην εδραίωση μιας γραφειοκρατικής-τεχνοκρατικής κουλτούρας που διαιωνίζει την κατάσταση της έκτακτης ανάγκης, αφετέρου (Dos Reis, 2017) και η οποία θέτει στο επίκεντρο την ανάγκη προστασίας από εξωτερικούς παράγοντες.

Άλλο ένα στοιχείο που φανερώνει ότι η έκτακτη ανάγκη είναι προϊόν πολιτικής βούλησης είναι το επιχείρημα ότι η κρίση πρέπει να έχει μια ορισμένη διάρκεια: μια αρχή και ένα τέλος (Zwitter, 2012). Αυτό σημαίνει ότι με το πέρας της κρίσης, το κράτος οφείλει να επιστρέψει στην «φυσιολογική» του κατάσταση, δηλαδή να λειτουργήσει όπως και πριν την κρίση – διαφορετικά, η έκτακτη ανάγκη διαιωνίζεται και γίνεται ο κανόνας (Neocleous, 2006; Dos Reis, 2017; Zwitter, 2012). Το αφήγημα, ωστόσο, της ύπαρξης μιας πρότερης, «φυσιολογικής» λειτουργίας ενός κράτους είναι ιδιαίτερα προβληματικό, καθώς η παρουσίαση ενός φαινομένου ως έκτακτου υποδηλώνει ότι τα μέτρα που υιοθετεί μια κυβέρνηση εν μέσω μιας κρίσης είναι προσωρινά. Η τάση αυτή που ο Neocleous ονομάζει «νομικό φετιχισμό», τείνει να παρουσιάζει τους νόμους ως αμιγώς «καλούς», μέσω των οποίων θα επιτευχθεί η διασφάλιση της ακεραιότητας της κοινωνίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Στην πραγματικότητα το παραπάνω επιχείρημα περί προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μέσω προσωρινών και έκτακτων μέτρων δεν μπορεί παρά να είναι αφελές. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται σε περιόδους κρίσης είναι θεσμικό, άρα αντανakλά τις επιδιώξεις της άρχουσας πολιτικής δύναμης, κι έτσι δεν μπορεί να θεωρηθεί προσωρινό – αντιθέτως, όλα τα «έκτακτα» μέτρα που λαμβάνονται εν μέσω κρίσης αποτελούν μέρος μιας μόνιμης πολιτικής στρατηγικής και λειτουργούν συνοδευτικά και όχι αντίθετα με τον Νόμο (Neocleous, 2006). Όπως αναφέρει και ο Agamben (2013), η διαδικασία διαμόρφωσης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης γίνεται

συνειδητά και διαρκώς, ενώ φαίνεται πως αποτελεί πλέον «βασικό τρόπο διακυβέρνησης των σύγχρονων κοινωνιών» (Agamben, 2013: 13), με αποτέλεσμα τα όρια μεταξύ δημοκρατίας και απολυταρχίας να είναι θολά.

Μελετώντας την έννοια της έκτακτης ανάγκης υπό το πρίσμα της πολιτικής επιστήμης, μπορεί κανείς να διαπιστώσει πως πρόκειται για μια ιδιαίτερα αμφιλεγόμενη έννοια που περικλείει διαφορετικούς ορισμούς, αλλά και τρόπους πολιτικής διαχείρισης. Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η προσέγγιση των Fassin και Pandolfi (2010), οι οποίοι εξετάζουν τα φαινόμενα έκτακτης ανάγκης μέσα από μια κοινωνιολογική σκοπιά. Συγκεκριμένα, υποστηρίζουν ότι η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη και κοινωνικοποίηση ανθρωπιστικών δράσεων διεθνώς (π.χ. συγκέντρωση ειδών πρώτης ανάγκης, εθελοντισμός, κ.λπ.). Σε αυτό το σημείο, βέβαια, πρέπει να επισημανθεί ότι οι υποστηρικτικές, αυτές, δράσεις προορίζονται για συγκεκριμένα φαινόμενα ανθρωπιστικών κρίσεων και, ειδικότερα, αυτά που προτεραιοποιούνται από τον Παγκόσμιο Βορρά (Global North) – δηλαδή, από την οπτική των λευκών.

Η τελευταία προσέγγιση προσπαθεί να αναδείξει το φαινόμενο της κατασκευής της έκτακτης ανάγκης, μέσα από εικόνες και στοιχεία που αναπαριστούν την ανθρώπινη εξαθλίωση και εμπνέουν τη συμπόνοια. Εδώ, η έκτακτη ανάγκη φαντάζει σαν ένα μακρινό φαινόμενο που δεν αφορά τη πλειοψηφία, αλλά ένα μέρος των ανθρώπων το οποίο παρουσιάζεται ως μάζα (Fassin & Pandolfi, 2010). Εκτός αυτού, ο τρόπος που γνωστοποιούνται τα φαινόμενα ανθρωπιστικών κρίσεων - δηλαδή μέσα από καμπάνιες ευαισθητοποίησης, διαφημίσεις, κ.λπ. - είναι τέτοιος που δίνεται η εντύπωση πως η μόνη λύση για την ανακούφιση του πόνου του «Άλλου» είναι μέσω της οικονομικής ή υλικής υποστήριξης που συχνά αναλαμβάνουν οι οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών. Τέτοια εγχειρήματα, ωστόσο, παρόλη την ευρύτητα που παρουσιάζουν, δεν μπορούν παρά να είναι εφήμερα και επιδερμικά – δεν αντιμετωπίζουν, δηλαδή, τα δομικά αίτια μια κρίσης ούτε αλλάζουν την κυρίαρχη δομή. Αντιθέτως, την αναπαράγουν.

Έτσι, λοιπόν, ένα από τα κοινά χαρακτηριστικά των δύο προσεγγίσεων είναι το γεγονός ότι η έκτακτη ανάγκη ορίζεται και «επικοινωνείται» πάντα με βάση την

οπτική του έχοντος την εξουσία. Ανάλογα με τους ιδεολογικούς προσανατολισμούς, οι πολιτικές θα στρέφονται είτε στη πρόληψη εσωτερικών κινδύνων είτε στη προτεραιοποίηση διαφορετικών ζητημάτων. Η δεύτερη περίπτωση είναι αυτή που στην πραγματικότητα ενισχύει την τάση εξωτερίκευσης της έκτακτης ανάγκης: την παρουσιάζει ως κάτι απρόβλεπτο που έρχεται «από έξω» και η πολιτεία φτάνει στο σημείο να παράγει έκτακτα μέτρα που όχι μόνο δεν αντιμετωπίζουν την κρίση, αλλά ενισχύουν την πεποίθηση ότι την ευθύνη φέρει κάποιος άλλος. Φυσικά, η προσέγγιση αυτή, που περιλαμβάνει την αποποίηση ευθυνών και συγκαλύπτεται από το αφήγημα της «παροδικότητας» των έκτακτων μέτρων, δεν είναι αποτέλεσμα των συνθηκών μιας κρίσης – αποτελούν μέρος μιας συγκεκριμένης πολιτικής ιδεολογίας και τρόπου διακυβέρνησης.

...μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: πολιτικές για τη μετανάστευση.

Ένα χαρακτηριστικό φαινόμενο που πυροδότησε το αίσθημα του κατεπείγοντος στη σύγχρονη ιστορία της μετανάστευσης ήταν αυτό της κρίσης υποδοχής προσφύγων το καλοκαίρι του 2015-2016. Τότε ήταν που επικράτησε ο όρος «μεταναστευτική» ή «προσφυγική κρίση», η οποία όχι μόνο παρέπεμπε στην ανάληψη έκτακτων μέτρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά υποδήλωνε και την εμφάνιση των μετακινούμενων πληθυσμών ως υπαίτιους αυτής της «κρίσης» (Agyemang, 2016; Georgi, 2019; Κουραχάνης, 2019). Η κρίση για την οποία γίνεται εδώ λόγος φανερώνει μια, κατά τα άλλα, ομαλή κατάσταση που διακόπτεται από την εμφάνιση μεταναστών και προσφύγων και η οποία έχει σαν αποτέλεσμα την ανάληψη έκτακτων μέτρων (Δημητριάδη & Μαλαμίδης, 2022).

Εξετάζοντας το παραπάνω φαινόμενο στο πλαίσιο των μεταναστευτικών σπουδών, αναδεικνύεται συχνά μέσα από τη βιβλιογραφία η αμφισβητούμενη μεν, σκόπιμη δε χρήση του όρου «προσφυγική κρίση». Στην πραγματικότητα αναφέρεται στην αδυναμία διαχείρισης των προσφυγικών ροών που κατευθύνονταν στην Ευρώπη, το οποίο, βέβαια, θα μπορούσε να μην αποτελεί κρίσιμο ζήτημα υπό μια δίκαιη κατανομή των ευθυνών μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών-μελών (Δημητριάδη & Μαλαμίδης, 2022; Κουραχάνης, 2019). Επομένως, η χρήση του όρου δημιουργεί τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την καλλιέργεια ενός κλίματος ανασφάλειας που

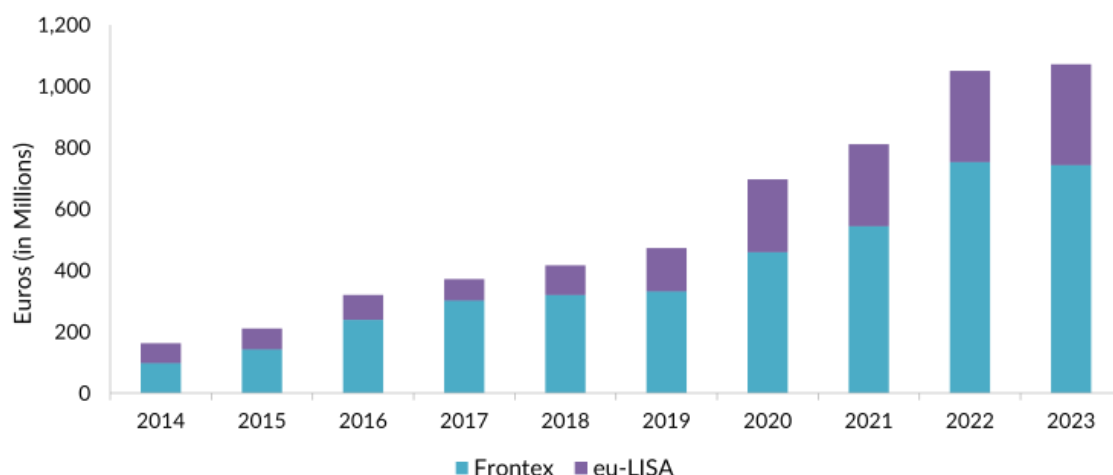
ευνοεί την επικράτηση έκτακτων μέτρων, τα οποία υπό άλλες συνθήκες δεν θα γίνονταν αποδεκτά. Αν ληφθεί υπόψη η γεωπολιτική κρίση που διαδραματιζόταν - και που διαδραματίζεται- στη Μέση Ανατολή, μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι η έννοια της προσφυγικής κρίσης στο πλαίσιο της Ε.Ε. είναι περισσότερο μια ιδεολογική κατασκευή παρά μια απτή πραγματικότητα.

Παρόλα αυτά, η αίσθηση της έκτακτης ανάγκης και η ρητορική μίσους σε σχέση με τους πρόσφυγες και τους μετανάστες έχει παρεισφρήσει στο δημόσιο λόγο με ιδιαίτερα έντεχνο τρόπο, ανάγοντας το προσφυγικό σε ζήτημα εθνικής ασφάλειας (Agyemang, 2016). Ένα τέτοιο πλαίσιο ευνοεί τη μηχανορραφία πολιτικών και επιχειρημάτων που στόχο έχουν τη νομιμοποίηση, συχνά, απάνθρωπων πρακτικών απώθησης μετακινούμενων πληθυσμών, γεγονός που βασίζεται και ενισχύεται από ένα γενικευμένο αίσθημα ανασφάλειας. Η τακτική αυτή εμφανίζεται αρκετά συχνά στη νεοφιλελεύθερη νοοτροπία, όπου τα κοινωνικά φαινόμενα αντιμετωπίζονται βάσει μιας οικονομοκεντρικής και ωφελιμιστικής προσέγγισης, αγνοώντας τον αντίκτυπο που φέρουν τα μέτρα καταστολής – έτσι, οι πολιτικές ασφαλειοποίησης γίνονται η πιο αποδεκτή λύση.

Αναφορικά με τις πολιτικές έκτακτης ανάγκης για την αντιμετώπιση της κρίσης υποδοχής, ένα πρώτο βήμα ήταν η υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Προγράμματος για τη Μετανάστευση σε εθνικό επίπεδο, το οποίο εξειδικευόταν κυρίως στα εξής μέτρα: την οικονομική ενίσχυση των «χωρών πρώτης εισόδου», όπως η Ελλάδα, την υιοθέτηση της προσέγγισης των «hotspot», κεντρικών σημείων για τη ταυτοποίηση και καταγραφή των μετακινούμενων πληθυσμών, καθώς και την ενίσχυση του ρόλου της FRONTEX (Δημητριάδη & Μαλαμίδης, 2022; Κουραχάνης, 2019). Φυσικά, υπήρξε διαρκής επέκταση των εν λόγω μέτρων, τα οποία προσανατολίζονταν στην αποθάρρυνση της εισόδου μεταναστών και προσφύγων, ενώ άλλα βασίζονταν στην επιστροφή τους σε τρίτες χώρες, οι οποίες δεν διακρίνονται για τον ευνοϊκό τρόπο υποδοχής ή μεταχείρισης μετακινούμενων πληθυσμών³.

³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Κοινή Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας το 2016.

Για να καταστεί πιο σαφής η διαδικασία εντατικοποίησης της ασφαλειοποίησης στην Ε.Ε., κρίνεται σκόπιμο να εξεταστεί ο ρόλος της FRONTEX από τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο και μετά. Το 2015-16 αναφέρεται ο τριπλασιασμός της χρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX) (Κουραχάνης, 2019), σημειώνοντας το μεγαλύτερο ποσό που έχει λάβει ποτέ οποιαδήποτε ευρωπαϊκή υπηρεσία – συγκεκριμένα, 5.6 δις ευρώ για την περίοδο 2021-2027 (Akkerman, 2023). Μαζί με τη χρηματοδότηση έχει επίσης αυξηθεί η χρήση μέσω τεχνητής νοημοσύνης και πληροφοριακών συστημάτων που λειτουργούν για την πρόβλεψη πιθανών κινδύνων μέσω συλλογής δεδομένων, στο οποίο έχουν συνδράμει και άλλα ευρωπαϊκά όργανα όπως η Ευροπολι και το NATO (Niemann & Zaun, 2023). Παρακάτω δίνεται ένα ενδεικτικό διάγραμμα που παρουσιάζει την πορεία χρηματοδότησης της FRONTEX και του πληροφοριακού συστήματος για την ενίσχυση των συνόρων «eu-LISA»⁴.



Διάγραμμα 1. Εξέλιξη χρηματοδότησης Frontex και eu-LISA, 2014-2023

Σημείωση: Αναδημοσίευση από το άρθρο *Global Spending on Immigration Enforcement Is Higher than Ever and Rising* του Akkerman, M., 2023, Figure 2. © Migration Policy Institute.

Με βάση το διάγραμμα, η αύξηση της χρηματοδότησης ξεκινά από το 2015-2016 με αφορμή τις μαζικές μεταναστευτικές ροές από τη Μέση Ανατολή, ενώ η εμφάνιση της υγειονομικής κρίσης του κορονοϊού από τα τέλη του 2019 και τις αρχές

⁴ Το «eu-LISA» είναι μια ευρωπαϊκή υπηρεσία που αξιοποιεί μεγάλης κλίμακας συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών για την εφαρμογή ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και τη διενέργεια ελέγχων σε διαδικασίες ασύλου και διαχείρισης συνόρων. Χειρίζεται εργαλεία όπως το Eurodac, το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και το Σύστημα Πληροφοριών Visa (VIS). Για περισσότερα, βλ.: <https://www.eulisa.europa.eu/>.

του 2020 σήμανε την ανάγκη για περαιτέρω ασφαλειοποίηση. Η τελευταία αύξηση που σημειώνεται από το 2022 θα μπορούσε να αποδοθεί στην έναρξη της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία, γεγονός που έθεσε τους μηχανισμούς της Ε.Ε. όπως το NATO σε ετοιμότητα. Το κοινό στοιχείο που μοιράζονται αυτές οι τρεις χρονολογίες-ορόσημα (μεταναστευτική/προσφυγική κρίση, πανδημία, ρωσική εισβολή) είναι ότι αποτελούν παγκόσμιες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, οι οποίες επηρεάζουν την Ε.Ε. και την οδήγησαν στην υιοθέτηση μιας αμυντικής στάσης.

Στην περίπτωση, βέβαια, της ρωσικής στρατιωτικής επέμβασης, ο τρόπος διαχείρισης των ουκρανών προσφύγων από την πλευρά της Ε.Ε. διαφοροποιείται αισθητά από το κυρίαρχο παράδειγμα του 2015-16. Συγκεκριμένα, στις 4 Μαρτίου του 2022 τέθηκε σε εφαρμογή η Οδηγία Προσωρινής Προστασίας⁵ (Temporary Protection Directive), ένα μέτρο που επέτρεπε την άμεση υποστήριξη ατόμων που βρίσκονται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης – εν προκειμένω, των Ουκρανών προσφύγων (FEANTSA, 2022; McBride-Kelly, 2024). Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ότι η συγκεκριμένη Οδηγία υιοθετήθηκε πρώτη φορά το 2001 και δεν υπήρξε έκτοτε εφαρμογή της σε διαφορετικά πλαίσια έκτακτης ανάγκης, για παράδειγμα στην προστασία Σύριων ή Αφγανών προσφύγων.

Στην παραπάνω κατάσταση παρουσιάζεται μια άνευ προηγουμένου κινητοποίηση για τη στέγαση ουκρανών προσφύγων, ακόμα και σε χώρες που, υπό άλλες συνθήκες, διατηρούσαν κλειστά τα σύνορά τους προς τους πρόσφυγες. Η Πολωνία, για παράδειγμα, φιλοξένησε 1,6 εκατομμύρια Ουκρανούς πρόσφυγες από την έναρξη της ρωσικής εισβολής μέχρι τις αρχές του 2023 (Fratzke et al., 2023), ενώ η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) την υποστήριξε στην κατάρτιση ειδικού σχεδίου αντιμετώπισης της κρίσης υποδοχής χορηγώντας 1,85 δις δολάρια, εκ των οποίων τα 740 εκ. προορίζονταν αποκλειστικά για τον σχεδιασμό ενός πλάνου υποστήριξης των Ουκρανών προσφύγων (Hargrave et al., 2023). Σχεδόν κάθε ευρωπαϊκή χώρα ήταν πρόθυμη να υποδεχτεί άστεγους Ουκρανούς πρόσφυγες, προχωρώντας ακόμα και σε άτυπες, ιδιωτικές πρωτοβουλίες για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών, επιταχύνοντας, έτσι, τη διαδικασία ένταξης.

⁵ Council Directive 2001/55/EC.

Μια άλλη ενδιαφέρουσα πρακτική που υιοθέτησαν οι χώρες υποδοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν οι συμπράξεις μεταξύ κυβερνήσεων, Κοινωνίας των Πολιτών και ιδιωτών, ώστε η κοινωνικό-οικονομική ένταξη των Ουκρανών προσφύγων να γίνει πιο ομαλά (Fratzke et al., 2023; Hargrave et al., 2023) – και, πράγματι, έγινε. Τόσο η τυπική όσο και η άτυπη κινητοποίηση των παραπάνω δρώντων ενίσχυσε την προσπάθεια υποστήριξης των προσφύγων, σημειώνοντας μεγαλύτερα ποσοστά επιτυχίας από ό,τι συνηθίζεται σε καταστάσεις προσφυγικών κρίσεων. Ένας από τους λόγους που κατέστη αυτό εφικτό ήταν η απλοποίηση των διαδικασιών υποβολής αιτήσεων για προγράμματα φιλοξενίας, παρέχοντας σαφείς οδηγίες και πληροφορίες στους ωφελούμενους. Τα συγκεκριμένα προγράμματα χαρακτηρίζονταν από μια «bottom-up» προσέγγιση, γεγονός που συνέβαλε στην ενεργοποίηση μεγαλύτερου μέρους του πληθυσμού για την παροχή βοήθειας.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να επισημανθεί η άποψη των Fratzke et al., (2023) σχετικά με τη σύνθεση των Ουκρανών προσφύγων που κατευθύνονταν στις όμορες περιοχές, οι οποίοι, κατά πλειοψηφία, ήταν γυναίκες και παιδιά, ενώ την περίοδο του 2015-16 υπήρχε μεγαλύτερο ποσοστό ανδρών προσφύγων. Το στοιχείο αυτό, σε συνδυασμό με την ευρωπαϊκή πολιτειότητα των Ουκρανών και τις βλέψεις της Ε.Ε. για ένταξη της Ουκρανίας στο NATO, θα μπορούσε να αιτιολογήσει το αυξημένο ενδιαφέρον της Ε.Ε. για την παροχή άμεσης βοήθειας πάσης φύσεως – από τη στέγαση προσφύγων μέχρι και την παροχή στρατιωτικού εξοπλισμού στην Ουκρανία. Η προτεραιοποίηση υποστήριξης της συγκεκριμένης πληθυσμιακής ομάδας αποτελεί αυτή καθαυτή πράξη «κατ' εξαίρεση», καθώς η Ε.Ε. δεν έχει δημιουργήσει τις επονομαζόμενες «νόμιμες οδούς διέλευσης» - η μόνη ανοχή που δείχνει η ευρωπαϊκή ήπειρος απέναντι σε φαινόμενα μετανάστευσης αφορούν την εργασιακή κινητικότητα (κυκλική-εποχική μετανάστευση), η οποία είναι προσωρινή και δεν αποτελεί παράδειγμα νόμιμης οδού διέλευσης (Niemann & Zaun, 2023).

Μέσα από την παραπάνω ανάλυση φαίνεται τελικά ότι όλα τα μέτρα για την τήρηση της ασφάλειας των ευρωπαϊκών συνόρων θεσπίζονται βάσει των οικονομικών και γεωπολιτικών βλέψεων κάθε χώρας, καθιστώντας τους μετακινούμενους πληθυσμούς «νόμιμους» ή «παράνομους» κατά το δοκούν (Christodoulou et al., 2016). Ακόμα, οι έκτακτες επιχορηγήσεις των ευρωπαϊκών

οργάνων για τον έλεγχο των συνόρων δεν έχουν τόσο στόχο την αντιμετώπιση των αυξανόμενων προσφυγικών-μεταναστευτικών ροών όσο τον έλεγχο και περιορισμό των μετακινήσεών τους (Agyemang, 2016). Επομένως, η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική έχει δομηθεί στην ιδέα της ασφαλειοποίησης, γεγονός που την καθιστά αντικοινωνική και «φοβική» απέναντι σε οτιδήποτε δεν φαίνεται να σχετίζεται με τα συμφέροντα της Ένωσης (Niemann & Zaun, 2023).

Η ανάδυση αυτού του πλαισίου αντιμετώπισης των προσφυγικών ροών σχετίζεται εν μέρει με την άνοδο ακροδεξιών δυνάμεων σε θέσεις πολιτικής - όπως για παράδειγμα στην Ουγγαρία του Βίκτωρ Όρμπαν - ωστόσο κρίσιμη είναι και η παρουσία μιας αντι-ευρωπαϊκής ρητορικής, η οποία συνοδεύεται από έναν προνοιακό σοβινισμό βάσει του οποίου το εκάστοτε σύστημα πρόνοιας είναι ήδη κορεσμένο – για αυτό και η εμφάνιση νέων δυνητικών δικαιούχων προσλαμβάνεται αρνητικά (Georgi, 2019). Επομένως, τόσο οι ευρωπαϊκοί όσο και οι εθνικοί ή εθνικιστικοί παράγοντες επικαλούνται διαφορετικά επιχειρήματα για να αιτιολογήσουν την εναντίωσή τους απέναντι στην είσοδο των προσφύγων στην Ευρώπη.

Πέρα από την επικράτηση μιας ρατσιστικής και αντικοινωνικής κουλτούρας που διατρέχει καταρχήν την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική και δη, αυτή της έκτακτης ανάγκης, απότοκο όλων των παραπάνω συνθηκών είναι και η παραγνώριση της ανθρώπινης υπόστασης των προσφύγων και η αντιμετώπισή τους ως αντικείμενα, κάτι που νομιμοποιείται μέσω των πολλαπλών συστημάτων ασφαλείας (π.χ. δακτυλοσκόπηση). Έτσι, η πρακτική των βίαιων απωθήσεων που τόσο συχνά έχει οδηγήσει σε θανάτους προσφυγικών και μεταναστευτικών πληθυσμών όχι μόνο δεν ποινικοποιείται με τη συχνότητα και στον βαθμό που αρμόζει σε μια Ένωση «αξιών», αλλά αντιθέτως συμπλέει με λανθάνοντα τρόπο στις επιδιώξεις της Ε.Ε., μεταξύ των οποίων είναι και η ασφαλειοποίηση του χώρου Σένγκεν.

Η έκτακτη ανάγκη στο πλαίσιο της Ε.Ε., λοιπόν, δεν προσλαμβάνεται με έναν κοινό τρόπο. Το ερώτημα που θα πρέπει να θέσει κανείς είναι «για ποιους έκτακτη ανάγκη;». Για τους μετακινούμενους πληθυσμούς που, ελλείψει νόμιμων οδών διέλευσης, έχουν υποστεί αλληπάλληλους διωγμούς για να διαφύγουν από τον τόπο

προέλευσης και δεν έχουν βρει έναν σταθερό και ασφαλές τόπο εγκατάστασης, η συνθήκη αυτή είναι έκτακτη. Για την Ε.Ε. που, μεταξύ άλλων, προσπαθεί να διασφαλίσει τα δικά της οικονομικά, γεωπολιτικά ή άλλα συμφέροντα, οι καταστάσεις κρίσης δεν προσλαμβάνονται ως έκτακτες – αντιθέτως, εργαλαιοποιούνται για τη νομιμοποίηση εξαιρετικών μέτρων που υπό άλλες συνθήκες ενδεχομένως να μην είχαν γίνει ανεκτά. Η επικράτηση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, λοιπόν, φαίνεται πως μάλλον αποτελεί ευκαιρία επέκτασης των πρακτικών ασφαλειοποίησης στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής και όχι τόσο διαφύλαξης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Κεφάλαιο Δεύτερο

Επισκόπηση των πολιτικών του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Μια «ιστορική συμφωνία».

Με αφορμή της κρίση υποδοχής προσφύγων το καλοκαίρι του 2015 και τη δοκιμασία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ), το οποίο δεν έφερε τα επιθυμητά για την Ένωση αποτελέσματα, η τελευταία ήρθε αντιμέτωπη με την ανάγκη αναδιαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Το 2020 ξεκινάνε οι διαδικασίες για τον σχεδιασμό μιας καινούργιας μεταναστευτικής στρατηγικής, γνωστή και ως το «νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο», η οποία αποτελείται από μια σειρά νομοθετικών προτάσεων για θέματα μετανάστευσης, ένταξης, ασύλου και ασφάλειας των συνόρων (IRC, 2023). Σκοπός αυτού του Συμφώνου είναι η ανανέωση και βελτίωση των ευρωπαϊκών συστημάτων μετανάστευσης και ασύλου, προκειμένου να τηρηθεί μια κοινή γραμμή στον τρόπο διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών από όλα τα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη, διαμορφώνοντας εκ νέου ένα κοινό σύστημα ασύλου που θα βασίζεται στις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (Čanji, 2022; Martinović et al., 2024; Salgado & Beirens, 2023).

Η ψήφιση του εν λόγω Συμφώνου έχει χαρακτηριστεί ως «ιστορική», καθώς οι ευρωπαϊκές χώρες, το Ευρωκοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με δυσκολία κατάφεραν να συμφωνήσουν σε έναν κοινό τρόπο διαχείρισης της μετανάστευσης (Beirens & Le Coz, 2023; IRC, 2023). Κάποια από τα πιο «ευαίσθητα» ζητήματα που τέθηκαν ήταν, αφενός, η έννοια του δίκαιου επιμερισμού ευθυνών - καθώς δεν ήταν όλα τα κράτη-μέλη πρόθυμα να υποδεχθούν στα εδάφη τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς - και, αφετέρου, η επίτευξη της ισορροπίας μεταξύ αποδοτικότερων διαδικασιών ασύλου και τήρησης της διεθνούς προστασίας. Ένας ακόμη λόγος που η συμφωνία θεωρείται «ιστορική» είναι επειδή, εν μέσω μεγάλων πολιτικών αλλαγών και παρουσίας μιας καλπάζουσας αντι-μεταναστευτικής ρητορικής, τα κράτη-μέλη κατάφεραν να συνδιαμορφώσουν έναν Κανονισμό για της Διαδικασίες Ασύλου και έναν Κανονισμό για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης – κάποια

ιδιαίτερα προβληματικά σημεία για το προηγούμενο Σύμφωνο (Beirens & Le Coz, 2023; Salgado & Beirens, 2023).

Η λογική που διατρέχει το νέο Σύμφωνο έχει παρομοιαστεί από τον αντιπρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Μαργαρίτη Σχοινά, ως ένα σπίτι με τρία πατώματα: το πρώτο αφορά στις συνεργασίες με τρίτες χώρες, το δεύτερο στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και το τελευταίο στη διασφάλιση της αλληλεγγύης μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών (Čanji, 2022). Βάσει αυτών των αξόνων έχουν σχεδιαστεί οι τέσσερις βασικοί πυλώνες που αποτελούν το νέο Σύμφωνο: α) ο Κανονισμός για τη διαδικασία Διαλογής, που αφορά στους αυστηρότερους ελέγχους των συνόρων και την εδραίωση της βάσης δεδομένων Eurodac, β) ο Κανονισμός για τη διαδικασία Ασύλου, για την ταχύτερη εξέταση των αιτημάτων ασύλου, γ) ο Κανονισμός για τη διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης, όπου εδώ εντάσσεται το ζήτημα της αλληλεγγύης, δ) ο Κανονισμός για τις καταστάσεις Κρίσης και Ανωτέρας Βίας, που προβλέπει πρόσθετους και υποχρεωτικούς μηχανισμούς αλληλεγγύης (European Commission, 2024; IRC, 2023; Martinović et al., 2024).

Μέσα από τη θέσπιση των παραπάνω θεματικών επιδιώκεται να διορθωθούν τα παραπτώματα που σημειώθηκαν κατά τις προηγούμενες περιόδους διαχείρισης των μετακινούμενων πληθυσμών σε επίπεδο ΕΕ, δημιουργώντας ένα σύστημα με αυστηρότερες προδιαγραφές, που θα βρίσκεται σε διαρκή ετοιμότητα για τη διαχείριση κρίσεων, αλλά ταυτόχρονα θα ενθαρρύνει τις νόμιμες διελεύσεις δίνοντας ευκαιρίες σε άτομα με «δεξιότητες και ταλέντα» (Šterka, 2023). Ενδιαφέρον παρουσιάζει, επίσης, η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής απέναντι στις ακανόνιστες μετακινήσεις (irregular flows) τις οποίες χαρακτηρίζει ως «απειλητικές» για τα συμφέροντα της Ένωσης, ενώ την ίδια στιγμή αναγνωρίζει στο νέο Σύμφωνο την ανάγκη σεβασμού της αρχής μη-επαναπροώθησης για τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας (Čanji, 2022).

Για να καταστεί πιο σαφής ο αντιφατικός χαρακτήρας του Συμφώνου, μπορεί κανείς να πάρει το παράδειγμα του Κανονισμού για τη διαδικασία Ασύλου: σύμφωνα με τον Κανονισμό, οι διαδικασίες εξέτασης των αιτημάτων ασύλου προβλέπεται να είναι περισσότερες και συντομότερες, προκειμένου να εκδοθεί ταχύτερα και η

απορριπτική απόφαση που θα οδηγήσει έναν αιτών άσυλο στην επαναπροώθησή του (Sterka, 2023). Μια τέτοια κατάσταση όχι μόνο έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της μη-επαναπροώθησης, αλλά ταυτόχρονα κρατά τους αιτούντες άσυλο σε μια κατάσταση «πλασματικής εισόδου», χωρίς κανένα καθεστώς προστασίας (Salgado & Beirens, 2023). Αν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπογραμμίζει τη σημασία ύπαρξης κατάλληλων δομών και υπηρεσιών σε κάθε κράτος-μέλος για την εφαρμογή πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης (Regulation 2021/1147), δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ανάμειξη τρίτων για τη διαχείριση των μεταναστευτικών αναγκών, λόγω χάρη μέσω της ενεργοποίησης trust funds και των συμφωνιών με τρίτες χώρες (Sterka, 2023).

Σε γενικές γραμμές, οι βασικές προτεραιότητες που φαίνεται να τίθενται στο νέο Σύμφωνο αφορούν στην επίτευξη της ανθεκτικότητας του συστήματος ασύλου και μετανάστευσης, η οποία διέπεται από τη λογική τόσο της ασφαλειοποίησης - λόγω της αυστηροποίησης των ελέγχων στα σύνορα - όσο και της ελαστικής διαχείρισης των φαινομένων κρίσης, ενθαρρύνοντας την ένταξη τρίτων οικονομικών και πολιτικών παραγόντων (Sterka, 2023). Η βασική επιδίωξη του Συμφώνου είναι η δραστηριοποίηση περισσότερων οικονομικών, ως επί το πλείστον, δρώντων που να επενδύουν σε συστήματα ασφαλείας, προκειμένου οι διαδικασίες διαχείρισης των αιτημάτων ασύλου να ολοκληρώνονται ταχύτερα, χωρίς να δίνεται η δυνατότητα εναντίωσης σε μια αρνητική απόφαση ασύλου, όπως συμβαίνει στη περίπτωση της «προ-εισδοχής» (pre-entry) (Häkli et al., 2024). Για τον σκοπό αυτό, γίνεται εκτενής αναφορά στη δυνατότητα ανάπτυξης ή/και αξιοποίησης ψηφιακών συστημάτων νέας τεχνολογίας (π.χ. Eurodac), αν και έχει διατυπωθεί μια ανησυχία για την εκτεταμένη χρήση αυτής ως προς την ασφάλεια των μετακινούμενων πληθυσμών (Salgado & Beirens, 2023).

Πέρα, όμως, από τα μέτρα που κάνουν ρητά λόγο για την ασφάλεια των συνόρων, το νέο Σύμφωνο αναφέρεται συχνά στην έννοια της «αλληλεγγύης» και συγκεκριμένα «υποχρεωτικής», την οποία καλούνται όλα τα κράτη-μέλη να δείξουν προς τις χώρες πρώτης υποδοχής σε συνθήκες «μεταναστευτικής πίεσης» (Martinović et al., 2024). Η μεταναστευτική πίεση «ορίζεται κυρίως από τον μεγάλο αριθμό αφίξεων (ή τον κίνδυνο τέτοιων αφίξεων) ή αιτήσεων που θα δημιουργήσουν

δυσανάλογες υποχρεώσεις (επειδή το εν λόγω κράτος μέλος θα έχει την ευθύνη να εξετάσει μεγάλο αριθμό αιτήσεων) σε ένα καλά προετοιμασμένο σύστημα». (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024).

Αυτό σημαίνει ότι μόλις οι τελευταίες φτάσουν στο όριο των δυνατοτήτων τους κατά την υποδοχή αιτούντων άσυλο, οι υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες θα πρέπει να προσφέρουν υποστήριξη με τους εξής τρόπους: την υποδοχή των μεταναστών στα εδάφη τους, την εξαγορά της επιστροφής τους ή/και την παροχή ανθρωπιστικής, τεχνικής, υλικής ή οικονομικής βοήθειας στη χώρα πρώτης εισόδου (Čanji, 2022; Häkli et al., 2024). Το Σύμφωνο αναφέρει πως η αλληλεγγύη μπορεί να λάβει υπόσταση μέσα από την κατάρτιση Σχεδίων Αλληλεγγύης (Solidarity Response Plans), τα Φόρουμ Αλληλεγγύης (Solidarity Forum), την Ετήσια Δεξαμενή Αλληλεγγύης (Annual Solidarity Pool), δράσεις που καταρτίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2024).

Η συγκεκριμένη ρύθμιση, που αποτελεί αναμόρφωση του Κανονισμού του Δουβλίνου σχετικά με τους όρους υποδοχής των μεταναστευτικών ροών, στην πραγματικότητα δεν θέτει κάποια δέσμευση για την υιοθέτησή του από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη, στα οποία άλλωστε απευθύνεται (Šterka, 2023). Η πρόβλεψη για «υποχρεωτική αλληλεγγύη» σχεδιάστηκε με τη λογική να προσφέρει εναλλακτικούς τρόπους παροχής υποστήριξης στα κράτη-μέλη που επωμίζονται το μεγαλύτερο βάρος κατά την έλευση των μεταναστευτικών ροών. Ωστόσο, ελλείπει ενός σαφούς πλαισίου πρακτικής εφαρμογής της στο πλαίσιο του νέου Συμφώνου, σε συνδυασμό με τους διαφορετικούς νομοθετικούς ορισμούς που επικρατούν σε επίπεδο ΕΕ και κρατών-μελών ξεχωριστά, καθιστούν το μέτρο της «υποχρεωτικής αλληλεγγύης» ιδιαίτερα δύσκολο στο να υλοποιηθεί.

Αν και η έννοια της αλληλεγγύης, γενικότερα, έχει κεντρικό ρόλο στον τρόπο παρουσίασης των δράσεων της ΕΕ (Martinović et al., 2024), στη πραγματικότητα φαίνεται πως πρόκειται για ένα μηχανισμό αυτοπροστασίας των ίδιων των ευρωπαϊκών κρατών απέναντι σε απειλητικές για τα συμφέροντα της Ένωσης δυνάμεις, καθιστώντας το μέτρο υποχρεωτικής αλληλεγγύης μια μορφή «εγωιστικής» ή ψευδεπίγραφης υποστήριξης προς τους μετακινούμενους πληθυσμούς (Häkli et al., 2024). Όπως πολύ εύστοχα παρατηρούν οι Martinović κ.ά.

(2024), δεν υπάρχει ρητή δέσμευση για αλληλεγγύη απέναντι σε πολίτες τρίτων χωρών, απλά γίνεται μια αναφορά στην ανάγκη οι πολιτικές να είναι «δίκαιες» απέναντί τους – επομένως, η αλληλεγγύη αφορά τις σχέσεις των ευρωπαϊκών κρατών και όχι τους ίδιους τους μετανάστες και πρόσφυγες.

Εξετάζοντας στην πράξη το περιεχόμενο του Συμφώνου, μπορεί να παρατηρήσει κανείς αρκετές αντιφάσεις, η κρισιμότερη εκ των οποίων αφορά στη νομιμοποίηση, αφενός, της εξωτερικοποίησης της διαδικασίας ασύλου και, αφετέρου, στη διατήρηση του δικαιώματος στο άσυλο (Beirens & Le Coz, 2023). Παράλληλα, τη στιγμή που γίνεται λόγος για διαμόρφωση ενός υποχρεωτικού μηχανισμού αλληλεγγύης μεταξύ κρατών-μελών, δεν δίνεται καμία σαφής οδηγία για τον τρόπο αξιοποίησης των νέων «εργαλείων» ούτε δίνονται αντικίνητρα σε περίπτωση που δεν τηρηθεί η υπόσχεση αλληλεγγύης. Η αδυναμία δίκαιου επιμερισμού ευθυνών στο ζήτημα διαχείρισης μεταναστευτικών ροών αποτελούσε από πριν ένα κρίσιμο θέμα (κατά τη κρίση του 2015-16), γεγονός που αντανάκλα και μια καχυποψία ή γενικότερη απροθυμία των ευρωπαϊκών κρατών-μελών να συνεργαστούν λόγω διαφορετικών γεωπολιτικών ενδιαφερόντων.

Η ασάφεια που περιγράφεται στη παραπάνω συνθήκη δεν θα μπορούσε παρά να αφήσει τους μετανάστες εκτεθειμένους σε κινδύνους, ειδικά δε στη περίπτωση της «πλασματικής εισόδου» και των pushbacks, αφού η εστίαση του Συμφώνου έγκειται στην εντατικοποίηση της περιφρούρησης των συνόρων, τη σύναψη περισσότερων σχέσεων συνεργασίας με τρίτες χώρες και όχι στη προστασία των μετακινούμενων πληθυσμών που βρίσκονται σε μια κατάσταση διαρκούς επισφάλειας (Čanji, 2022). Ακόμα, επειδή στο νέο Σύμφωνο γίνεται σαφής διάκριση μεταξύ «νόμιμης» και «παράνομης» μετανάστευσης, η ΕΕ καταφέρνει να κατηγοριοποιήσει τους μετακινούμενους πληθυσμούς και να τους χαρακτηρίσει πολύ γενικευτικά ως «εγκληματίες», προκρίνοντας κατ' αυτό τον τρόπο την κουλτούρα της ασφαλειοποίησης (Šterka, 2023). Την ίδια στιγμή, η Επίτροπος της ΕΕ, Ylva Johansson, αναφέρει⁶ ότι η δυνατότητα νόμιμης παραμονής μεταναστών στην

⁶ CEPS THINK TANK, *Webinar: The EU Pact on Migration and Asylum: International Partnerships in light of the UN GCR*. Διαθέσιμο στο: https://www.youtube.com/watch?v=65MJ9rqvT08&ab_channel=CEPSThinkTank

Ευρώπη αφορά «χαμηλής ή μέτριας ειδίκευσης εργάτες» στο πλαίσιο της κυκλικής μετανάστευσης, οι οποίοι θα πρέπει με το πέρας της περιόδου εργασίας τους να επιστρέψουν στη πατρίδα τους.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι παραπάνω Κανονισμοί, σε συνδυασμό με την ανάγκη σύναψης διμερών συμφωνιών μεταξύ ΕΕ και τρίτων χωρών, παρουσιάζονται στο νέο Σύμφωνο ως ευνοϊκά για τους μετακινούμενους πληθυσμούς μέτρα – ότι είναι, δηλαδή, προς το συμφέρον τους. Στην πραγματικότητα, η διατύπωση αυτή δεν μπορεί παρά να είναι παραπλανητική, αν λάβουμε υπόψη ότι το μεγαλύτερο μέρος του περιεχομένου του νέου Συμφώνου αφορά στη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των κρατών-μελών και πολύ λιγότερο στον τρόπο αντιμετώπισης των μεταναστών και προσφύγων. Η παράλειψη ρητής αναφοράς στο ζήτημα της μέριμνας των τελευταίων παραπέμπει στην ανάγκη αυτοπροστασίας (Čanji, 2022) – άρα, έμμεσα επικρατεί το αφήγημα της ατομικής ευθύνης. Έτσι, τα φαινόμενα των βίαιων επαναπροωθήσεων όχι μόνο γίνονται συστηματικά, αλλά νομιμοποιούνται με τα μέσα που διαθέτει η ΕΕ (π.χ. Frontex) και τα κράτη-μέλη (π.χ. «επιχειρήσεις-σκούπα» από την αστυνομία).

Από τη στιγμή, λοιπόν, που οι νέοι Κανονισμοί δεν θέτουν κάποια νέα ρύθμιση που να αφορά ειδικά στη προστασία -ή γενικά στα δικαιώματα- των μεταναστών και προσφύγων, το περιεχόμενο δεν διαφοροποιείται ιδιαίτερα από τις πρακτικές που εφαρμόζονταν κατά την περίοδο του 2015-2016. Αν και ο σκοπός δημιουργίας του νέου Συμφώνου ήταν η αντικατάσταση του προηγούμενου Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου υιοθετώντας ένα νέο πρότυπο αλληλεγγύης, το Σύμφωνο αναλώνεται αρκετά στο να «πείσει» τα απρόθυμα κράτη-μέλη, όπως η ομάδα Βίσεγκραντ, να υιοθετήσουν υποχρεωτικά και συνάμα «ευέλικτα» μέτρα αλληλεγγύης, το οποίο, όπως θα διαπιστωθεί παρακάτω, είναι ιδιαίτερα προβληματικό. Συνολικά, το χαρακτηριστικό που διακρίνει το νέο Σύμφωνο ως προς το περιεχόμενο των μέτρων είναι μάλλον ποιοτικό: αφορά στη νομιμοποίηση των προηγούμενων πρακτικών ασφαλειοποίησης, παρά στην αλλαγή τους προς μια πιο ανθρωποκεντρική προσέγγιση (Häkli et al., 2024).

Καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας.

Περνώντας σε μια ειδικότερη πτυχή του νέου Συμφώνου και, συγκεκριμένα, στον Κανονισμό για τις Καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας, θα ήταν εύλογο να γίνει καταρχάς μια αποσαφήνιση κάποιων κεντρικών εννοιών: της κρίσης, της εργαλειοποίησης και της ανωτέρας βίας.

Όπως αναφέρεται στο επίσημο έγγραφο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2020/0277[COD]), η «κρίση» ορίζεται ως

*[...] μια κατάσταση μαζικών αφίξεων πολιτών τρίτων χωρών [...] σε ένα Κράτος-Μέλος μέσω ξηράς, αέρος ή θάλασσας, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων που αποβιβάστηκαν μέσω υπηρεσιών διάσωσης [...], καθιστώντας τις **καλά οργανωμένες** υπηρεσίες ασύλου, υποδοχής [...] μη λειτουργικές [...] – **σε τέτοιο βαθμό που μπορεί**⁷ να υπάρξουν σοβαρές επιπτώσεις στη λειτουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (Council of the European Union: 42, 2024).*

Όσον αφορά την εργαλειοποίηση, αυτή αναφέρεται σε περιπτώσεις όπου «μια τρίτη χώρα ή ένας μη-ευρωπαϊκός παράγοντας ενθαρρύνει ή διευκολύνει τη μετακίνηση πολιτών τρίτων χωρών προς τα εξωτερικά σύνορα ή προς ένα Κράτος-Μέλος, με σκοπό την αποσταθεροποίηση της Ένωσης ή του Κράτους-Μέλους θέτοντας σε κίνδυνο τις βασικές λειτουργίες του» (Council of the European Union: 43, 2024). Για την αντιμετώπιση καταστάσεων εργαλειοποίησης προβλέπονται μέτρα όπως η αύξηση των ελέγχων στα σύνορα για τον περιορισμό των μετακινήσεων και η παράταση τόσο των προθεσμιών για την εξέταση αιτημάτων ασύλου όσο και του χρόνου παραμονής στα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα (Mascareñas, 2022).

Σε ό,τι αφορά τις καταστάσεις ανωτέρας βίας, το Σύμφωνο αναφέρει πως πρόκειται για «αφύσικες ή απρόοπτες καταστάσεις» που βρίσκονται εκτός του ελέγχου των κρατών-μελών και άρα οι συνέπειές τους δεν θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις των ευρωπαϊκών Κανονισμών για το Άσυλο και τη Μετανάστευση (Council of the European Union, 2024). Παραδείγματα τέτοιων καταστάσεων μπορεί να είναι οι πανδημίες ή οι φυσικές καταστροφές (Neidhardt, 2024). Σε αυτόν τον ορισμό παρατηρεί κανείς ότι οι καταστάσεις ανωτέρας βίας θα πρέπει να εμποδίζουν

⁷ Έμφαση του συγγραφέα και στα τρία σημεία.

τα κράτη-μέλη να εφαρμόσουν μόνο τον παραπάνω Κανονισμό και όχι άλλα νομικά κείμενα όπως, παραδείγματος χάρη, την Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής ή τον Κανονισμό για τον Έλεγχο Διαλογής, τα οποία αφορούν άμεσα την επαφή με τους μετακινούμενους πληθυσμούς (ECRE, 2024).

Οι τρεις, αυτοί, ορισμοί που εντάσσονται στον Κανονισμό για τις περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης επιτρέπουν την «παρέκκλιση» (derogation) των κρατών-μελών από τις συνηθισμένες πρακτικές για το άσυλο και τη μετανάστευση, το οποίο, όπως θα διαπιστωθεί παρακάτω, ενέχει αρκετούς κινδύνους για την ασφάλεια των μετακινούμενων πληθυσμών. Εκτός αυτού, είναι εξαιρετικά πιθανό κάποιοι ορισμοί να διαφέρουν στον τρόπο ερμηνείας τους ανάλογα με το πλαίσιο που εφαρμόζονται – για παράδειγμα, ο ορισμός της ανωτέρας βίας σε μια εθνική νομοθεσία μπορεί να διαφοροποιείται σε σχέση με αυτόν της ΕΕ, με αποτέλεσμα οι πρακτικές να ποικίλλουν ή/και να μη συνάδουν με τον χαρακτήρα που τίθεται από το ευρωπαϊκό πλαίσιο (ECRE, 2024).

Για να διαπιστωθεί στη πράξη πώς εφαρμόζεται ο συγκεκριμένος Κανονισμός, θα πρέπει να εξεταστεί το Άρθρο 1.2 του δεύτερου κεφαλαίου (Regulation 2021/1147), σύμφωνα με το οποίο θα πρέπει να υποβληθεί ένα τεκμηριωμένο αίτημα (reasoned request) από τα κράτη-μέλη που βρίσκονται σε κατάσταση κρίσης ή ανωτέρας βίας προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στο αίτημα αυτό θα πρέπει να αναγράφεται είτε ο τρόπος που το σύστημα ασύλου και υποδοχής της χώρας έχει καταστεί μη λειτουργικό είτε το πώς μια χώρα βρέθηκε αντιμέτωπη με μια κατάσταση εργαλειοποίησης ή να αιτιολογήσει το πώς βρέθηκε σε μια απρόβλεπτη και μη διαχειρίσιμη κατάσταση. Και στις τρεις περιπτώσεις, λοιπόν, θα πρέπει να υπάρχει μια αιτιολόγηση, που να συνοδεύεται επίσης και από το επιθυμητό είδος μέτρων αλληλεγγύης και τις παρεκκλίσεις που θεωρεί ότι πρέπει να γίνουν.

Οι παρεκκλίσεις (derogations) είναι μια πρακτική που αναγνωρίζεται και στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μπορούν να παρεκκλίνουν από τα καθήκοντά τους «σε εξαιρετικές περιπτώσεις», όπως σε «εμπόλεμες καταστάσεις ή όταν υπάρχει μια έκτακτη κατάσταση που απειλεί τη ζωή του έθνους, εφόσον δεν έρχεται σε αντίθεση με την εθνική

νομοθεσία» (Council of Europe, 1950). Υπάρχουν, ωστόσο, αρχές που οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης δεν θα πρέπει να επηρεάζουν (EASO, 2018), όπως είναι το δικαίωμα στη ζωή (Άρθρο 2), η απαγόρευση των βασανιστηρίων (Άρθρο 4), η απαγόρευση της δουλείας (Άρθρο 5) και η μη επιβολή ποινής άνευ νόμου (Άρθρο 7) (Council of Europe, 1950).

Σε κάθε περίπτωση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αυτή που αποφασίζει αν πράγματι μια χώρα βρίσκεται σε κατάσταση κρίσης ή ανωτέρας βίας, εξετάζοντας συγκεκριμένα στοιχεία του κράτους-μέλους που υποβάλλει το αίτημα, όπως τον αριθμό των αιτήσεων ασύλου, τον αριθμό απόρριψης εισόδου, των παράνομων διελεύσεων και των δυνατοτήτων υποδοχής (reception capacity) (ECRE, 2024; European Parliament, 2024). Από τη στιγμή που το κράτος-μέλος πληροί όλες τις προϋποθέσεις, η Επιτροπή ετοιμάζει μια πρόταση σχετικά με το «Σχέδιο Αλληλεγγύης» (Solidarity Response Plan), το οποίο περιλαμβάνει όλα τα προτεινόμενα μέτρα υποστήριξης (π.χ. οικονομική βοήθεια, μετεγκατάσταση, άλλα βοηθήματα) και το Συμβούλιο καλείται να το υιοθετήσει, αναφέροντας και τις υποχρεώσεις των υπόλοιπων κρατών-μελών (ECRE, 2024).

Μέσα από τον Κανονισμό για τις Καταστάσεις Κρίσης και Ανωτέρας Βίας εντάσσεται και ένα εργαλείο ήπιας πολιτικής (soft law), το «Σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων», το οποίο μπορεί να υιοθετηθεί συμπληρωματικά από τα κράτη-μέλη (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Σε αυτό το Σχέδιο διακρίνονται δύο είδη κρίσης (Stepka, 2023) και, αντίστοιχα, μέθοδοι διαχείρισης: η πρώτη αφορά σε έναν τυποποιημένο τρόπο αντιμετώπισης των κρίσεων που βασίζεται κυρίως στη πρόληψη και στην επικοινωνία των ευρωπαϊκών χωρών βάσει της κείμενης ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η δεύτερη περίπτωση αφορά καταστάσεις εκτός του ελέγχου της ΕΕ, το οποίο της επιτρέπει να αλλάξει τον τρόπο που χειρίζεται το σύστημα μετανάστευσης.

Ένα ακόμα μέτρο που προβλέπεται σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης είναι το «καθεστώς άμεσης προστασίας», το οποίο αφορά στη διασφάλιση ορισμένων δικαιωμάτων πληθυσμών που προέρχονται από εμπόλεμες ζώνες και βιώνουν υψηλό κίνδυνο έκθεσης σε βία (Carrera & Geddes, 2021; Palladino, 2021). Τα δικαιώματα

αυτά μπορεί να είναι η μη-επαναπροώθηση, η ενημέρωση σχετικά με το καθεστώς προστασίας, η ελευθερία μετακίνησης, η πρόσβαση σε υγειονομική περίθαλψη, εκπαίδευση κ.λπ. Ο αριθμός των ωφελούμενων, ωστόσο, από αυτό το μέτρο είναι αρκετά περιορισμένος, όπως επίσης και η διάρκεια ισχύος του: συγκεκριμένα, το καθεστώς άμεσης προστασίας δεν μπορεί να υπερβαίνει το ένα έτος. Αν και προσομοιάζει στην Οδηγία για το καθεστώς προσωρινής προστασίας (2001/55/EC), η τελευταία διαρκεί ένα χρόνο και μπορεί να ανανεωθεί για άλλα ένα με δύο χρόνια, κατά περίπτωση.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι η άμεση αναγνώριση του καθεστώτος προστασίας είναι αρκετά σπάνια και, όπως αναφέρει ο Μουζουράκης στο έργο του Palladino (2021) αφορά «προνομιούχους αιτούντες άσυλο». Για τη πλειοψηφία ισχύει η διαδικασία διαλογής στα σύνορα ή κοντά σε αυτά. Με το νέο Σύμφωνο, μάλιστα, προβλέπεται και μια διαδικασία προ-διαλογής (pre-screening) μέσω της οποίας διακρίνονται οι «επιθυμητοί» από τους «ανεπιθύμητους» μετανάστες, προκειμένου οι τελευταίοι να επιστραφούν σύντομα είτε στον τόπο προέλευσης είτε σε μια ασφαλή τρίτη χώρα (Sterka, 2023). Σε περίπτωση δε που ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες δεν επιθυμούν να εμπλακούν στη διαδικασία μετεγκατάστασης, μπορούν να συνεισφέρουν μέσω της επιστροφής των πολιτών τρίτων χωρών (return sponsorship).

Συνολικά, όλα τα μέτρα αλληλεγγύης και οι παρεκκλίσεις ενός κράτους-μέλους από τον βασικό τρόπο διαχείρισης των ροών θα πρέπει να διαρκούν έως και τρεις μήνες (European Parliament, 2024). Αν, ωστόσο, τα φαινόμενα κρίσης ή ανωτέρας βίας συνεχίζουν να υφίστανται, τότε υπάρχει η δυνατότητα επέκτασης των μέτρων, η οποία ανανεώνεται μία φορά, για άλλους τρεις μήνες. Με το πέρας των κρίσεων, τα μέτρα αλληλεγγύης θα πρέπει να πάψουν να υφίστανται (Neidhardt, 2024). Με μια πρώτη ματιά, τα νέα σχέδια που αφορούν τις περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης μπορεί να παρουσιάζονται με έναν ιδιαίτερα ευνοϊκό τρόπο, αλλά στη πραγματικότητα υπάρχουν αρκετά τρωτά σημεία.

Μια από κριτικές που έχει λάβει συστηματικά το νέο Σύμφωνο αφορά στους ορισμούς των φαινομένων έκτακτης ανάγκης, δηλαδή της κρίσης, της

εργαλειοποίησης και της ανωτέρας βίας. Συγκεκριμένα, οι ορισμοί που δίνονται για τις τρεις αυτές έννοιες θεωρούνται αρκετά αόριστοι, γεγονός που επιτρέπει τη σκόπιμη παρερμηνεία τους από τα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη, οδηγώντας τις τελευταίες στη διαφοροποίηση των μεταναστευτικών πολιτικών σε περιόδους έκτακτης ανάγκης (ECRE, 2024). Αυτό πρακτικά μπορεί να σημαίνει ότι μια χώρα θα έχει τη δυνατότητα να αυξήσει τη διάρκεια των διαδικασιών στα σύνορα και την εξέταση των αιτημάτων ασύλου από έναν έως πέντε μήνες, αφήνοντας, έτσι, τους αιτούντες άσυλο σε καταστάσεις εγκλεισμού στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, με τον κίνδυνο της επαναπροώθησης (IRC, 2023; Neidhardt, 2024)

Ειδικά για την περίπτωση της ανωτέρας βίας έχουν διατυπωθεί αρκετές αμφιβολίες για το κατά πόσο ο παρόν ορισμός θεωρείται εξαντλητικός. Όπως και στις υπόλοιπες περιπτώσεις ορισμών, έτσι και εδώ παρουσιάζεται μια σημαντική απουσία εννοιολογικού περιεχομένου που να καθιστά σαφή τόσο την πρακτική εφαρμογή των μέτρων σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας όσο και την έννοια αυτή καθαυτή (Palladino, 2021) – για παράδειγμα, στο σημείο που αναγράφεται η παρουσίαση «μαζικών αφίξεων» δεν δίνονται ποιοτικά (π.χ. συνθήκες άφιξης) ή ποσοτικά στοιχεία (αριθμός μεταναστών) που να κάνουν κοινώς αναγνωρίσιμη μια κατάσταση ανωτέρας βίας (González, 2024). Παράλληλα, δεν αποδεικνύεται το πώς μια κατάσταση κρίσης ή ανωτέρας βίας μπορεί να «αποσταθεροποιήσει» την ΕΕ, γεγονός που διεγείρει ερωτήματα (Neidhardt, 2024).

Όσον αφορά τις διαδικασίες διαχείρισης της μετανάστευσης σε περιόδους κρίσης, δίνεται αρκετή ευχέρεια στον τρόπο που αυτές μπορούν να υλοποιηθούν, με αποτέλεσμα οι «παρεκκλίσεις» να συστηματοποιούνται και να υπονομεύονται, έτσι, τα δικαιώματα και η ασφάλεια των μετακινούμενων πληθυσμών (Carrera & Geddes, 2021). Για καταστεί αυτό πιο σαφές, αρκεί να ανατρέξει κανείς στους μηχανισμούς αλληλεγγύης: στο Σύμφωνο γίνεται λόγος για την ύπαρξη ενός «Solidarity Coordinator», του οποίου ο ρόλος δεν έχει οριστεί επαρκώς, ενώ ακόμα δεν είναι σαφές το πώς μπορούν να εμπλακούν τα λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη στη διαδικασία αντιμετώπισης των κρίσεων (Neidhardt, 2024). Παράλληλα, δεν υπάρχει επαρκής επιχειρηματολογία γύρω από τη δυνατότητα εναλλακτικής συνεισφοράς από κράτη-

μέλη σε περιόδους κρίσης, αν και οι λόγοι γίνονται έμμεσα αντιληπτοί (Carrera & Geddes, 2021).

Μέσα, λοιπόν, από τους Κανονισμούς του νέου Συμφώνου διαφαίνεται μια πολύ μεγάλη ευχέρεια των ευρωπαϊκών χωρών στο πώς θα ορίσουν και θα διαχειριστούν τις μεταναστευτικές ροές μέσα από τα μέτρα αλληλεγγύης, το οποίο όμως δεν φαίνεται να αποτελεί έναν βιώσιμο τρόπο αντιμετώπισης των προκλήσεων, ειδικά σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας (Neidhardt, 2022). Αισθητή είναι, παράλληλα, και η απουσία σαφών ορισμών για το τι συνιστά «αλληλεγγύη» και «ανθρωπιστική βοήθεια» (FEANTSA, 2022), γεγονός που αφήνει να εννοηθεί ότι η οικονομική συνεισφορά των απρόθυμων κρατών-μελών μπορεί να αποτελέσει από μόνη της ένα αποδεκτό μέτρο αλληλεγγύης. Ο τρόπος σύνθεσης του Κανονισμού για τα μέτρα αλληλεγγύης παραλείπει περίτεχνα να κάνει λόγο για το μερίδιο ευθύνης των κεντρικών κρατών-μελών που μέχρι και σήμερα επιλέγουν να κρατήσουν κλειστά τα σύνορά τους στους «παράνομους» μετανάστες.

Φαίνεται, λοιπόν, ότι για τα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη το ζήτημα της αλληλεγγύης συνεχίζει να είναι ένα «αγκάθι» στη μεταναστευτική πολιτική. Παρόλο που αναγγέλθηκε μια σειρά μέτρων υποστήριξης προς τις επιβαρυνόμενες χώρες πρώτης υποδοχής σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, ο προβληματικός χαρακτήρας του Συμφώνου έγκειται στην αδυναμία αποσαφήνισης του τρόπου - και της δυνατότητας - εφαρμογής τους, αλλά κυρίως στη μη δεσμευτικότητα για τον δίκαιο επιμερισμό ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών. Η έμφαση που δίνεται στο νέο Σύμφωνο μπορεί να συνοψιστεί στα εξής σημεία: στην ανάγκη εντατικοποίησης της περιφρούρησης των συνόρων, το οποίο συνοδεύεται και από αυστηρότερες διαδικασίες ταυτοποίησης και εξέτασης αιτημάτων ασύλου, αφενός, και στη δημιουργία ενός ευέλικτου μηχανισμού υποχρεωτικής αλληλεγγύης, αφετέρου - σχήμα οξύμωρο, από τη στιγμή που η δεσμευτικότητα δεν αφορά τις διαδικασίες μετεγκατάστασης ή διαλογής (Sterka, 2023). Επομένως, η έννοια της αλληλεγγύης είναι, μάλλον, σχετική (Amnesty International, 2023).

Μέσα από την παραπάνω ανάλυση διαφαίνονται οι πολλαπλοί ρόλοι που έχει αναθέσει η ΕΕ τόσο προς τα άλλα ευρωπαϊκά όργανα όσο και στα επιμέρους-κράτη

μέλη. Όσον αφορά τα πρώτα, η απουσία επιμερισμού αλλά και αποσαφήνισης των λειτουργιών των ευρωπαϊκών οργάνων σε περιπτώσεις κρίσης δημιουργεί ένα ιδιαίτερα χαοτικό πλαίσιο, το οποίο διεγείρει ερωτήματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα του νέου Κανονισμού. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του νέου Συμφώνου καλείται να διαχειριστεί, αφενός, την εξέταση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και των κριτηρίων που τίθενται από κάθε κράτος-μέλος και, αφετέρου, να ελέγξει ότι τα κράτη-μέλη συμμορφώνονται με τους υπόλοιπους Κανονισμούς (Neidhardt, 2024). Ο συντονισμός αυτών και των αντίστοιχων υπόδράσεων είναι ένα αρκετά μεγαλεπήβολο έργο και μέχρι στιγμής φαίνεται πως ήδη επικρατεί μια ασάφεια γύρω από τον τρόπο υλοποίησης του.

Αναφορικά με τον ρόλο των κρατών-μελών, η νέα δέσμη πολιτικών που καλούνται να υιοθετήσουν είναι ιδιαίτερα προβληματική, αφού γίνεται λόγος για έναν υποχρεωτικό και συνάμα «ελεύθερο» μηχανισμό αλληλεγγύης, αφήνοντας τα κράτη-μέλη να αποφασίσουν κατά μόνας τον τρόπο παροχής υποστήριξης (οικονομική συνεισφορά, μετεγκατάσταση, κ.λπ.). Αν και η δεσμευτικότητα και ο «δίκαιος επιμερισμός ευθυνών» αποτελούσε φλέγον ζήτημα από την περίοδο του 2015-16, η λειτουργία ενός συστήματος εναλλακτικής υποστήριξης αφήνει τα απρόθυμα κράτη-μέλη να συνεχίσουν την άρνηση εισόδου σε μετακινούμενους πληθυσμούς εντός των εδαφών τους, αφού μπορούν κάλλιστα να «διαφύγουν» μέσω της οικονομικής υποστήριξης των χωρών πρώτης εισόδου. Το ζήτημα, λοιπόν, το οποίο δεν φαίνεται να επιλύεται μέσω του Κανονισμού, δεν ήταν τόσο η ποσοτική διάσταση της αλληλεγγύης όσο η ποιοτική: να αναλάβει, δηλαδή, κάθε κράτος την ευθύνη που του αναλογεί στις διαδικασίες που *de facto* είναι δυσλειτουργικές.

Κεφάλαιο Τρίτο

Αποτίμηση του νέου Συμφώνου

Μια (εκ νέου) τάση ασφαλειοποίησης της Ευρώπης-φρούριο.

Από τον τρόπο λειτουργίας του νέου Συμφώνου που προηγήθηκε, το βασικό στοιχείο που φαίνεται να το διατρέχει τους κανονισμούς είναι η ανάγκη προστασίας των συνόρων – κοινώς, η πολιτική της ασφαλειοποίησης για τη διαχείριση των προσφυγικών ροών. Ωστόσο, η τάση αυτή δεν είναι καινούργια: τα πρώτα ψήγματα δράσεων για την ενίσχυση των ευρωπαϊκών συνόρων μπορούν κάλλιστα να αναχθούν στη δεκαετία του 1970, με την εμφάνιση της ομάδας TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale) για την αντιμετώπιση της τρομοκρατικής απειλής στην ΕΕ (Karyotis, 2007). Από εκείνη την περίοδο, η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική αρχίζει να διακρίνεται από μια «εσωστρέφεια» που την καθιστά φοβική απέναντι στην ίδια τη μετανάστευση – αφού συσχετίζεται με την τρομοκρατία – για αυτό και η ασφάλεια των συνόρων τίθεται ως βασική προτεραιότητα.

Από τη δεκαετία του 2010 μέχρι σήμερα, η λογική της ασφαλειοποίησης όχι μόνο δεν υποχωρεί, αλλά αρχίζει να γίνεται όλο και πιο αισθητή: χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι η βασική απάντηση της ΕΕ απέναντι στις αυξημένες ροές την περίοδο του 2015-16 και εντεύθεν ήταν οι θαλάσσιες περιπολίες και η κατασκευή φρακτών στα ανατολικά σύνορα του χώρου Σένγκεν (Grappi & Lucarelli, 2022). Απότοκο αυτών των μέτρων είναι η αναστολή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ακραία έκφραση της οποίας αποτελούν οι μαζικοί θάνατοι μετακινούμενων πληθυσμών στη θάλασσα και στα σύνορα, δίνοντας υπόσταση σε αυτό που ονομάστηκε «Ευρώπη-Φρούριο» (Ioannidis et al., 2021). Από εκείνη τη χρονική στιγμή η ΕΕ δεν έπαψε να αναδεικνύει το βίαιο προφίλ της μεταναστευτικής πολιτικής, με τον αναπροσανατολισμό προς τις πολιτικές για την αναχαίτιση των «λαθρομεταναστών» αντί τη διάσωση ανθρώπων.

Ως προς την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το Σύμφωνο έχει αποδείξει μέσα από τους επιμέρους Κανονισμούς ότι οι ρυθμίσεις δεν κάνουν τόσο λόγο στους ίδιους τους μετακινούμενους πληθυσμούς όσο στα κράτη-μέλη: ο τρόπος

που διατυπώνονται οι ρυθμίσεις του νέου Συμφώνου παρουσιάζουν τους μετανάστες ως μια «παθητική μάζα», με ελάχιστη δυνατότητα δράσης ή εμπλοκής στις διαδικασίες για το άσυλο, αφού το Σύμφωνο δίνει έμφαση στον ρόλο των κρατών-μελών (Häkli et al., 2024). Η επικράτηση της συγκεκριμένης ανάγνωσης διαμορφώνει μια παραπλανητική εικόνα για τους μετανάστες, με σαφείς πολιτικές και κοινωνικές προεκτάσεις και, ως εκ τούτου, δεν τηρούνται σημαντικές αρχές θεμελιωδών ευρωπαϊκών κειμένων, όπως η υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου (Άρθρο 1) ή το δικαίωμα στη ζωή (Άρθρο 2) της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Council of Europe, 1950).

Το παραπάνω προσυπογράφουν και διεθνείς οργανώσεις που δραστηριοποιούνται σε θέματα μετανάστευσης-προσφυγικού, όπως η Διεθνής Αμνηστία. Όπως αναφέρει και η Eve Geddie (Amnesty International, 2023) «το Σύμφωνο [...] είναι πολύ πιθανό να ταλαιπωρήσει περισσότερο τα άτομα που ψάχνουν άσυλο στην ΕΕ. [...] Από τον τρόπο που αντιμετωπίζονται στα σύνορα μέχρι και την είσοδό τους στην ΕΕ, το Σύμφωνο έχει στόχο να δυσκολέψει την εύρεση προστασίας». Η παραμονή των αιτούντων άσυλο σε δομές κράτησης στα σύνορα ή εκτός αυτών καθιστά τους πληθυσμούς ευάλωτους και εκτεθειμένους σε ανθυγιεινές συνθήκες και πράξεις βίας, ενώ θα υπόκεινται σε υποβαθμισμένες ή άτυπες συνθήκες εξέτασης των αιτημάτων τους με το πρόσχημα της έκτακτης ανάγκης.

Η λογική που φαίνεται να εκφράζει το περιεχόμενο του Συμφώνου αφορά στην επίτευξη μιας εσωτερικής ανθεκτικότητας απέναντι σε καταστάσεις που προσλαμβάνονται ως απειλητικές – εν προκειμένω, η παράτυπη μετανάστευση – για αυτό και ο βασικός τομέας επένδυσης είναι τα τεχνολογικά μέσα (Sterka, 2023). Ένα μεγάλο μέρος της εποπτείας των συνόρων βασίζεται σε προηγμένα τεχνολογικά συστήματα ασφαλείας που συγκεντρώνουν δεδομένα των μετακινούμενων πληθυσμών εντός της ΕΕ, το λεγόμενο «dataveillance», των οποίων η λειτουργία αφορά στη διασταύρωση πληροφοριών των ατόμων που έρχονται στην ΕΕ και την εκτίμηση του «βαθμού απειλής». Τα συγκεκριμένα μέσα έχουν αρχίσει να αποκτούν όλο και περισσότερη απήχηση για τη διαχείριση κρίσεων (risk-management).

Παραδείγματα τέτοιων συστημάτων αποτελούν τα drones για την εναέρια επιτήρηση σε πραγματικό χρόνο, αλλά και το αυτοματοποιημένο σύστημα ελέγχου των συνόρων «iBorderCtrl» που βρίσκεται σε πιλοτικό στάδιο στην Ουγγαρία, την Ελλάδα και τη Λετονία (Amnesty International, 2024). Το τελευταίο πρόκειται για μια ηλεκτρονική εφαρμογή που εξετάζει τους λόγους μετακίνησης ενός ατόμου στον χώρο Σένγκεν, συλλέγει προσωπικά δεδομένα και διενεργεί μια τυποποιημένη συνέντευξη με το μετακινούμενο πρόσωπο μέσω ενός ψηφιακού ανθρωποειδούς (avatar) (CORDIS, 2024; iBorderCtrl, 2016). Οι ερωτήσεις που χρησιμοποιούνται για τη διενέργεια της συνέντευξης βασίζονται στο «Αυτόματο Σύστημα Ανίχνευσης Ψεύδους» (ADDS), το οποίο εξετάζει τα βιομετρικά χαρακτηριστικά του ατόμου, αξιοποιώντας τεχνολογίες αναγνώρισης συναισθημάτων και χαρακτηριστικών του προσώπου (π.χ. κινήσεις ή εκφράσεις) (Amnesty International, 2024). Κατ' αυτόν τον τρόπο, επιδιώκεται να ελεγχθεί η αξιοπιστία των κινήτρων αυτού που εισέρχεται στην ΕΕ, καθώς και να διαπιστώσει αν ψεύδεται.

Η «οργουελική» αυτή κατάσταση που δημιουργείται εδώ θέτει σε κίνδυνο κάθε έννοια που αφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα και την αξιοπρέπεια. Αντί η τεχνολογία να αξιοποιείται προς διευκόλυνση των ίδιων των μετακινούμενων πληθυσμών, όπως για τη μεταφορά εγγράφων, ή την απλοποίηση των διαδικασιών ασύλου (Salgado & Beirens, 2023), στην πραγματικότητα αξιοποιείται για τον περαιτέρω αποκλεισμό των μεταναστών, προσφύγων και αιτούντων άσυλο, κάνοντας διακρίσεις βάσει εθνικότητας, φυλής και άλλων χαρακτηριστικών (Amnesty International, 2024) που δεν συνάδουν με την εικόνα του «Ευρωπαίου πολίτη». Το Σύμφωνο, παράλληλα, νομιμοποιεί τη χρήση τεχνολογιών οι οποίες ενσωματώνουν προκαταλήψεις και ρατσιστικές αναπαραστάσεις, με αποτέλεσμα να διαιωνίζεται ένα φαύλο σύστημα διακρίσεων εν είδει ελέγχου.

Είναι εμφανές ότι τα νέα μέτρα που εισάγονται με το νέο Σύμφωνο έχουν στον πυρήνα τους την έννοια της ασφαλειοποίησης, με το επικρατέστερο επιχείρημα να είναι ότι θα επιτρέψουν την ανάκαμψη του ευρωπαϊκού συστήματος μετανάστευσης υπό συνθήκες έκτακτης ανάγκης (Šteřka, 2023). Παρόλο που θεωρείται ένα «νέο ξεκίνημα» για το ευρωπαϊκό σύστημα μετανάστευσης και ασύλου, εκ του αποτελέσματος δεν φαίνεται να διαφοροποιείται από το - αντι-μεταναστευτικό και

αντικοινωνικό - πρότυπο των προηγούμενων ετών: ενώ η ΕΕ γνωρίζει ότι μπορεί να ανταπεξέλθει σε συνθήκες μαζικών εισροών, επιλέγει να απομακρυνθεί από οποιαδήποτε ενέργεια συλλογικής διευθέτησης, εντάσσοντας τις μαζικές εισροές στην έννοια της «ανωτέρας βίας». Στην πραγματικότητα, η έννοια της ανωτέρας βίας αφορά στις συνθήκες που εμποδίζουν τα άτομα – εν προκειμένω, τους πρόσφυγες – να ασκήσουν επαρκώς τα δικαιώματά τους, με αποτέλεσμα να εγκλωβίζονται σε μια κατάσταση περιορισμένης ελευθερίας, πράγμα που υπονομεύει την ασφάλειά τους. Επομένως, η αξιολόγηση των μαζικών εισροών ως «ανωτέρα βία» από μια Ένωση 27 χωρών στην πραγματικότητα αντανάκλα την απροθυμία υποστήριξης των χωρών πρώτης εισόδου, αλλά και τη συστηματοποίηση πρακτικών θανατοπολιτικής.

Για να καταστεί σαφές το πώς η ασφαλειοποίηση συνδέεται με τη μετανάστευση, θα είχε σημασία να γίνει αναφορά στον τρόπο που η τελευταία κατασκευάζεται ως απειλή. Σύμφωνα με τον Karyotis (2007), υπάρχουν τέσσερις άξονες που συνθέτουν το αφήγημα της «επικίνδυνης» μετανάστευσης: ο *κοινωνικός*, που διακρίνει τα άτομα βάσει των διαφορετικών πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων, δημιουργώντας το δίπολο «εμείς» και «αυτοί»– ο *εγκληματολογικός*, που βασίζεται στη δαιμονοποίηση των αλλοδαπών για τη διατάραξη της κοινωνικής συνοχής λόγω εγκληματικών πράξεων – ο *οικονομικός*, που σχετίζεται με τον «ανταγωνισμό» μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών στην αγορά εργασίας– ο *πολιτικός*, που αντιμετωπίζει τις ροές μεταναστών ως κίνδυνο για την ασφάλεια της χώρας υποδοχής. Αν και όλοι οι άξονες συνδιαμορφώνουν τη διαδικασία της ασφαλειοποίησης, ο τελευταίος έχει μια βαρύνουσα σημασία: η μετανάστευση, εδώ, μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πολιτικό εργαλείο άσκησης πίεσης σε μια άλλη χώρα - γνωστό και ως «εργαλειοποίηση»- για αυτό και προσλαμβάνεται ως απειλή.

Την ίδια στιγμή, οι διαδικασίες ασφαλειοποίησης επιτελούν και την εξής λειτουργία: μέσα από τη δημιουργία της ανάγκης προφύλαξης από τον «κίνδυνο» των μεταναστών, αναπτύσσεται ένα ολόκληρο δίκτυο επενδύσεων που αφορά στη διαφύλαξη των συνόρων – από τις εθνικές στρατιωτικές δυνάμεις μέχρι και τα ευρωπαϊκά όργανα τύπου Frontex, τα σύνορα σε περιόδους κρίσης μετατρέπονται σε πεδίο κερδοσκοπίας και διεκδίκησης (Bueno Lacy & van Houtum, 2024). Η τάση αυτή συνοδεύεται και από το διατύπωση μιας ρητορικής που θέλει τους μετανάστες και

πρόσφυγες ως «απειλή» για το εκάστοτε εθνικό προνοιακό σύστημα, με το επιχείρημα ότι θα «εξαντλήσουν» τις κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες της χώρας υποδοχής. Το συγκεκριμένο αφήγημα αναπαράγει τις στερεοτυπικές αντιλήψεις για τις προθέσεις των μετακινούμενων πληθυσμών, ενισχύοντας την άποψη ότι η υπολειτουργία των δημόσιων κοινωνικών υπηρεσιών οφείλεται στην παρουσία των μεταναστών και προσφύγων. Η λογική αυτή, παράλληλα, στρέφει τους ντόπιους σε ιδιωτικού τύπου εναλλακτικές για την κάλυψη των αναγκών τους, πριμοδοτώντας έτσι την ιδιωτικοποίηση των κοινωνικών υπηρεσιών εν γένει.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι η έννοια των «διακριτών» γεωγραφικών συνόρων -σύμφωνα με την οποία τα σύνορα θεωρούνται κλειστά και αμετάβλητα- υφίσταται μόνο σε περιπτώσεις που τα κράτη-μέλη κρίνουν ότι δεν έχουν κάποιο ιδιαίτερο συμφέρον από τους μετακινούμενους πληθυσμούς (Grappi & Lucarelli, 2022) – και έχει αποδειχθεί πρόσφατα από τον αντιφατικό τρόπο που υποδέχονται τους Ουκρανούς πρόσφυγες: όπως έχει αναφερθεί και στο Κεφάλαιο 1.2, ορισμένες χώρες που δεν ήταν πρόθυμες να ανοίξουν τα σύνορά τους για τη μετεγκατάσταση προσφύγων από τη Μέση Ανατολή ή Αφρική - και κυρίως οι χώρες της ομάδας Βίσεγκραντ (Τσεχία, Σλοβακία, Ουγγαρία, Πολωνία) - υποδέχτηκαν με πολύ πιο φιλόξενο τρόπο τους Ουκρανούς πρόσφυγες, μεριμνώντας ακόμα και για την προσαρμογή τους μέσω της παροχής επαρκούς στέγασης και άλλων υποστηρικτικών μέτρων (ενδεικτικά, Fratzke et al., 2023). Επομένως, εύλογα τίθεται το ερώτημα του αν, τελικά, υπάρχει μια ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική που εφαρμόζεται με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις από κάθε κράτος-μέλος, το οποίο, με βάση τα ως τώρα δεδομένα, μπορεί να απαντηθεί μόνο αρνητικά.

Έτσι, λοιπόν, τα σύνορα εργαλειοποιούνται, «μετακινούνται» και αναδιαμορφώνονται ανάλογα με τη μεταναστευτική συγκυρία, σε συνδυασμό με τις αντίστοιχες διαδικασίες ελέγχου. Σε αυτό το σημείο φαίνεται πως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί να θεσμοθετήσει δύο διαφορετικές αναγνώσεις του μεταναστευτικού: είτε θα υπάρχουν «νόμιμοι» μετανάστες που εισέρχονται στην ΕΕ μέσω των «νόμιμων οδών» είτε θα υπάρχουν «παράνομοι» για τους οποίους θα πρέπει τα κράτη-μέλη να απαγορεύσουν την είσοδο (Čanji, 2022). Ωστόσο, στο Σύμφωνο δεν αναφέρεται κάτι πρόσθετο σχετικά με τη δημιουργία νόμιμων οδών

διέλευσης, πράγμα που ενθαρρύνει την ευκαιριακή και επιλεκτική υποδοχή μεταναστών για λόγους εργασίας.

Για εκείνους δε που κρίνονται «ακατάλληλοι» να εισέλθουν στην Ένωση, η μόνη επιλογή που έχουν – εφόσον φτάσουν ζωντανοί στις χώρες υποδοχής – είναι η παραμονή στα κέντρα κράτησης στα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα, η οποία σύμφωνα με το νέο Κανονισμό για τις καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας μπορεί να παραταθεί έως και έξι μήνες (FEANTSA, 2022). Η συνθήκη αυτή μπορεί να αποδοθεί σε δύο λόγους: αφενός, στη δυνατότητα που δίνει το νέο Σύμφωνο στα κράτη-μέλη να παρεκκλίνουν από τις συνήθεις διαδικασίες ασύλου σε συνθήκες έκτακτης ανάγκης, αλλά και στις καθυστερήσεις εφαρμογής των μέτρων αλληλεγγύης, αφού θα πρέπει να έχει προηγηθεί η υποβολή και εξέταση σχετικής έκθεσης της χώρας που βιώνει την κρίση υποδοχής.

Η κατάσταση που περιγράφεται παραπάνω αφορά σε μια πολύ αυστηρή γεωπολιτική λογική σχετικά με την έννοια και τον ρόλο των συνόρων, γνωστή και ως «borderism»: σύμφωνα με αυτή τη σκέψη, τα κράτη επιδιώκουν να οριοθετούν και να γνωστοποιούν τη γεωγραφική τους επικράτεια με κάθε δυνατό τρόπο, διακρίνοντας, έτσι, τους ανθρώπους σε «insiders» και «outsiders» (Bueno Lacy & van Houtum, 2024). Με βάση αυτή τη λογική, υπάρχει η τάση να γίνονται γενικεύσεις σε βάρος πληθυσμών εκτός των συνόρων, για τους οποίους, μάλιστα, παύει να υφίσταται η ανθρώπινη υπόσταση. Έχοντας λάβει άθελά τους την ιδιότητα του εν δυνάμει «εγκληματία», οι μετανάστες και πρόσφυγες υπόκεινται σε μια διαδικασία αποπροσωποποίησης που συνεπάγεται και την αυτόματη υπονόμευση των δικαιωμάτων τους.

Συνολικά, το νέο Σύμφωνο φαίνεται ότι αντί να προσφέρει νέες λύσεις στα ήδη υπάρχοντα προβλήματα των μετακινούμενων πληθυσμών, παράγει περισσότερα (IRC, 2023). Φαινόμενα όπως τα pushbacks και η βία κατά των μεταναστών δύνανται να επιδεινωθούν, αφού δεν προβλέπονται σαφή μέτρα προστασίας. Πίσω, λοιπόν, από τον ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα με τον οποίο προσπαθεί να παρουσιάσει η ΕΕ το νέο Σύμφωνο, στην ουσία το περιεχόμενο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής ατζέντας παραμένει αναλλοίωτο: δεν αφορά το

συμφέρον των μετακινούμενων πληθυσμών (Häkli et al., 2024). Αντ' αυτού, σχεδόν ολόκληρο το κείμενο του Συμφώνου είναι δομημένο με τέτοιο τρόπο που τα κράτη-μέλη και η ΕΕ παρουσιάζονται ως ενεργοί δρώντες, αποκαλύπτοντας την τάση της Ένωσης να μεροληπτεί υπέρ των ευρωπαϊκών θεσμών, αφήνοντας στην αφάνεια τους μετανάστες.

Σε αυτό το σημείο θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι υπάρχει μια ασυμφωνία μεταξύ διακηρύξεων και έργων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε θέματα που αφορούν τον σεβασμό των δικαιωμάτων ευάλωτων πληθυσμών, καθώς δεν δίνονται ρεαλιστικές λύσεις για την προστασία των ανθρώπων που εισέρχονται στην ΕΕ (Čanji, 2022; FEANTSA, 2022; Häkli et al., 2024). Είναι σχεδόν βέβαιο ότι οι συνθήκες που περιγράφηκαν παραπάνω θα οδηγήσουν όχι μόνο στην εδραίωση της ασφαλειοποίησης στις διαδικασίες που αφορούν το άσυλο, αλλά και στη ποινικοποίηση της μετανάστευσης εν γένει. Όπως καταλαβαίνει κανείς, αυτό συνεπάγεται την υπονόμηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αλλά και της θέσης τους στη διαδικασία διαμόρφωσης μεταναστευτικών πολιτικών (Amnesty International, 2023).

Το δίλημμα με το οποίο έρχεται αντιμέτωπη η ΕΕ είναι το τι πορεία θέλει να ακολουθήσει σε επίπεδο μεταναστευτικής πολιτικής (Karyotis, 2007): να περιορίζει συστηματικά τις ροές ατόμων που εισέρχονται στο χώρο Σένγκεν, επικαλούμενη τον κίνδυνο της τρομοκρατικής απειλής και της «ανεπάρκειας» των κοινωνικών υποδομών ή να ενθαρρύνει τη είσοδο μεταναστών και προσφύγων για να ενισχύσει την οικονομία, εκπληρώνοντας και την αυτοαποκαλούμενο χαρακτηρισμό της ως «Ένωση αξιών»; Οι συνθήκες δείχνουν ότι μάλλον κλίνει προς τη πρώτη κατεύθυνση, αφού υπάρχουν ακόμα κατάλοιπα μιας ρατσιστικής ρητορικής που εκφράζονται άμεσα ή έμμεσα εντός των ευρωπαϊκών οργάνων, γεγονός που δεν θα μπορούσε παρά να αποτρέπει την οποιαδήποτε προσπάθεια θεσμικής αναγνώρισης και διασφάλισης των δικαιωμάτων μετακινούμενων πληθυσμών. Στην ουσία, το ευρύτερο πλαίσιο συζήτησης για τη μετανάστευση, πολλώ δε μάλλον για το νέο Σύμφωνο, δομείται σε μια λογική παγκόσμιου απαρτχάιντ που στρέφει τις πολιτικές προς τον δεσποτισμό της άκρας δεξιάς (Bueno Lacy & van Houtum, 2024).

Σε αυτό το πλαίσιο, η νομιμοποίηση των «μέτρων κατ' εξαίρεση» γίνεται όλο και πιο συστηματική, γεγονός που αφήνει υπόνοιες για την εδραίωση μιας κουλτούρας έκτακτης ανάγκης τόσο σε επίπεδο πολιτικής όσο και επίπεδο δημόσιας συζήτησης, προκειμένου οι - ηθελημένα - ανεξέλεγκτες καταστάσεις να κατηγοριοποιηθούν ως «κρίσιμες». Στην ελληνική περίπτωση η έννοια της «κρίσης» είναι βαθιά ριζωμένη στην ιστορία του σύγχρονου κράτους και επανέρχεται τακτικά σε περιόδους που απειλείται το δημόσιο συμφέρον – ή τουλάχιστον φαίνεται να απειλείται. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στο ότι οι πολιτικές πάσης φύσεως στο νεοφιλελεύθερο κράτος δεν οικοδομούνται στη βάση των συμφερόντων των πιο αδύναμων, αλλά κυρίως των πιο ισχυρών. Η ευρωπαϊκή και εθνική μεταναστευτική πολιτική δεν αποτελεί εξαίρεση αυτού του παραδείγματος και αποδεικνύεται από την όλο και μεγαλύτερη - και συνειδητή - απομάκρυνση των πολιτικών από την προστασία των ευάλωτων ομάδων και τον προσανατολισμό τους στην εξασφάλιση λειτουργίας μηχανισμών ελέγχου και καταστολής.

Η εξωτερικοποίηση των ευρωπαϊκών και εθνικών συνόρων.

Ένα στοιχείο σύμφυτο με την ασφαλειοποίηση που, όπως θα διαπιστωθεί παρακάτω, περιγράφει κατεξοχήν τον χαρακτήρα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής είναι η έννοια της «εξωτερικοποίησης» των συνόρων. Σαν όρος, αναφέρεται σε όλες τις διαδικασίες που έχουν στόχο τον έλεγχο ή απομάκρυνση πολιτών τρίτων χωρών από αγαθά, υπηρεσίες ή ανθρώπους που βρίσκονται εντός του χώρου Σένγκεν (Grappi & Lucarelli, 2022). Ο Crisp (2019) εξειδικεύει παραπάνω τον εν λόγω ορισμό, δίνοντας έμφαση στους δρώντες και τους αποδέκτες των διαδικασιών εξωτερικοποίησης: στα κράτη, αφενός, που λαμβάνουν μέτρα για τη ρύθμιση της διέλευσης εκτός των δικών τους συνόρων και, αφετέρου, στους μετανάστες, τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι θεωρούνται «παράνομοι» και ως εκ τούτου στοχοποιούνται από τα κράτη-μέλη. Η συνηθέστερη πρακτική για την επίτευξη αυτού είναι η σύναψη συμφωνιών μεταξύ της ΕΕ ή κρατών-μελών με τρίτες χώρες, ως μια κοινή προσπάθεια διαχείρισης της μετανάστευσης εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων.

Οι πρακτικές εξωτερικοποίησης, οι οποίες αποτελούν μια σταθερή προσέγγιση των χωρών του Παγκόσμιου Βορρά από τη δεκαετία του 1990, αρχίζουν να κερδίζουν έδαφος κυρίως από την περίοδο του 2015, με επικρατέστερη την Κοινή Δήλωση μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας (2016), έτσι ώστε να αποφευχθεί η πλήρης ανάληψη ευθύνης από την Ένωση για θέματα μετανάστευσης (Echeverría et al., 2024; Grappi & Lucarelli, 2022). Στην ουσία πρόκειται για έναν τρόπο αποθάρρυνσης της εισόδου σε μετανάστες και πρόσφυγες προς την ΕΕ, στρέφοντάς τους σε τρίτες χώρες για την αναζήτηση ασύλου (European Parliament, 2015). Για τον λόγο αυτό, η ΕΕ επιδιώκει τη συνεργασία με χώρες εκτός του χώρου Σένγκεν για να τις προτρέψει να αναπτύξουν ένα υποτυπώδες σύστημα ασύλου, με την ελπίδα να παραμείνουν εκεί και να μη μετακινηθούν προς την ΕΕ.

Στην πραγματικότητα, βέβαια, οι πρακτικές εξωτερικοποίησης δεν εστιάζουν τόσο στην ανάπτυξη ενός ασφαλούς για τους μετακινούμενους πληθυσμούς χώρου παραμονής στις τρίτες χώρες όσο στην πρόληψη της μετανάστευσης καθαυτής: αυτό, πρακτικά, σημαίνει ότι η ΕΕ επιδιώκει την ενίσχυση των συνόρων των τρίτων χωρών επενδύοντας σε συστήματα ασφαλείας και στρατιωτικές δυνάμεις, γεγονός που θα

παρατείνει την παραμονή των μεταναστών και προσφύγων σε εδάφη εκτός της ΕΕ (Akkerman, 2021). Επομένως, η εξωτερικοποίηση συνδέεται με δύο διαστάσεις: με τη στρατιωτικοποίηση των συνόρων, ήτοι, την επένδυση σε στρατιωτικά μέσα, αλλά και τις πρακτικές κράτησης (detention), αφού προωθούνται ποικίλα μέτρα για την αποστασιοποίηση των μεταναστών από την ΕΕ – χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η κατασκευή κέντρων κράτησης μεταναστών στην Τουρκία με τη χρηματοδότηση της ΕΕ.

Όσον αφορά το νέο Σύμφωνο, εδώ, τίθεται ρητά το ζήτημα της εξωτερικοποίησης των συνόρων μέσα από τον πυλώνα για την «ενσωμάτωση της μετανάστευσης στις διεθνείς εταιρικές σχέσεις», όπου, μεταξύ άλλων, γίνεται λόγος για τη «συνεργασία για την επανεισοδοχή» (European Commission, 2024). Στη συνεργασία αυτή, η οποία συνοδεύεται συχνά από επενδυτικά μέτρα, όπως τα λεγόμενα «trust funds», δίνεται μεγάλη έμφαση σε πρακτικές αποθάρρυνσης της εισόδου των μεταναστών μέσω της «καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης» και ό,τι αυτή συνεπάγεται (Carrera & Geddes, 2021). Πρόκειται, δηλαδή, για μια συνειδητή απόφαση περιορισμού των μετακινήσεων που βασίζεται τόσο σε ευρωπαϊκά μέτρα καταστολής όσο και στην αναγνώριση τρίτων χωρών ως «ασφαλείς» για την επιστροφή μεταναστών και προσφύγων, ακόμα και αν παρατηρείται σε αυτές συστηματική καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Σε αυτό το σημείο είναι θεμιτό να γίνει μια επεξήγηση του όρου «ασφαλής τρίτη χώρα»: σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (2009), μια τρίτη χώρα θεωρείται ασφαλής όταν η χώρα υποδοχής κρίνει ότι ένας πρόσφυγας μπορεί να ζητήσει προστασία σε αυτή. Με αυτόν τον τρόπο, η εξέταση του αιτήματος ασύλου περνάει στις αρμοδιότητες της τρίτης χώρας και όχι της χώρας υποδοχής. Αυτό το σημείο είναι ιδιαίτερα κρίσιμο, διότι τα ευρωπαϊκά κράτη έχουν τη τάση να χρησιμοποιούν το επιχείρημα της «ασφαλούς τρίτης χώρας» για να απορρίψουν τις αιτήσεις των προσφύγων που ψάχνουν διεθνή προστασία εντός των δικών τους εθνικών συνόρων, μεταθέτοντας την ευθύνη σε άλλα κράτη-μέλη (Μουζουράκης, 2024β).

Στην περίπτωση της Ελλάδας, έχουν παρατηρηθεί αρκετές παραλήψεις στον τρόπο που χαρακτηρίζει άλλες χώρες ως ασφαλείς, όπως η Τουρκία (Μουζουράκης, 2024α, 2024β). Σύμφωνα με το άρθρο 91 του νόμου 4939/2022 (ΦΕΚ Α 111/10.6.2022), για να θεωρηθεί μια χώρα «ασφαλής» θα πρέπει να πληρούνται ορισμένα κριτήρια, όπως για παράδειγμα το να «μην απειλείται η ζωή και η ελευθερία του ατόμου λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα και πολιτικών πεποιθήσεων» (παρ. 1.α), ενώ θα πρέπει να τηρείται η αρχή της μη-επαναπροώθησης από την τρίτη χώρα (παρ. 1.β). Στην έρευνα του Μουζουράκη (2024β) διαπιστώνεται ότι η Ελλάδα δεν έχει προβεί σε εξέταση των παραπάνω ή των λοιπών κριτηρίων για να αξιολογηθούν οι τρίτες χώρες ως ασφαλείς, παρερμηνεύοντας, έτσι, τις εγγυήσεις και τα κείμενα που αφορούν στη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το άσυλο.

Εντούτοις, οι προεκτάσεις που έχουν τα εν λόγω μέτρα σε ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων αλλά και εθνικής πολιτικής δεν φαίνεται να λαμβάνονται ιδιαίτερα υπόψη σε ευρωπαϊκό επίπεδο – η εξωτερικοποίηση σε καμία περίπτωση δεν ευνοεί τη θέση των μεταναστών και προσφύγων, αλλά αντιθέτως φαίνεται να καλλιεργεί την ανασφάλεια εντός των εθνικών κυβερνήσεων και την εξάρτηση των ευρωπαϊκών χωρών από άλλες (Amnesty International, 2023; Carrera & Geddes, 2021; Echeverría et al., 2024). Η απουσία αναφοράς σε δράσεις για τον εξευγενισμό των υπηρεσιών υποδοχής μετακινούμενων πληθυσμών στα σύνορα δείχνει πως η ΕΕ προτιμά να επαφίεται στη δημιουργία σχέσεων με χώρες που, καλή τη πίστει, θα επωμιστούν το μεγαλύτερο μέρος της διαχείρισης μεταναστευτικών ροών, αφήνοντας λιγότερες υποχρεώσεις στην ΕΕ για δημιουργία ενός ασφαλούς και αξιοπρεπούς συστήματος ασύλου.

Την ίδια στιγμή που η ΕΕ εστιάζει στη καλλιέργεια ενός κλίματος συνεργασίας με τρίτες χώρες, το νέο Σύμφωνο ορίζει ότι και οι περιπτώσεις «εργαλειοποίησης μεταναστών» αποτελούν μορφές ανωτέρας βίας: συγκεκριμένα, το φαινόμενο της μαζικής υποδοχής μεταναστών εκ μέρους μιας ευρωπαϊκής χώρας θεωρείται «πολιτικό εργαλείο» που στόχο έχει να βλάψει μια χώρα υποδοχής (González, 2024). Παράδειγμα τέτοιας πράξης παρατηρείται το 2021 όταν η Λευκορωσία επέτρεψε την είσοδο χιλιάδων μεταναστών στα εδάφη της Πολωνίας και Λιθουανίας, σε μια

προσπάθεια να τις αποσταθεροποιήσει. Εδώ, λοιπόν, διαφαίνεται το πώς η ΕΕ είναι καχύποπτη απέναντι στα ίδια τα κράτη-μέλη, τη στιγμή που θέτει ως βασική δέσμευση τη δημιουργία ενός μηχανισμού αλληλεγγύης.

Στο ίδιο πλαίσιο, η τάση που εμφανίζεται στο νέο Σύμφωνο και συνοδεύει την εξωτερικοποίηση των συνόρων είναι αυτή της «αποεδαφικοποίησης» (de-territorialisation), δηλαδή τη νοητική αναδιαμόρφωση μέρους των ευρωπαϊκών συνόρων για τη μη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών (Carrera & Geddes, 2021). Στην ουσία πρόκειται για μια παράνομη τεχνική υπεκφυγής της ΕΕ από την ανάληψη της ευθύνης εξέτασης των αιτημάτων ασύλου στα σύνορα -αφού μπορεί να τα «ανακαλέσει» κατά περίπτωση- καθιστώντας τις περιοχές παραμονής των μεταναστών ως «μη ευρωπαϊκό έδαφος» ή αλλιώς «γκρίζα ζώνη». Μέσω αυτής της τάσης επηρεάζεται, παράλληλα, και η έννοια της «νόμιμης οδού διέλευσης», αφού δεν είναι σαφές ποιο είδος διαδρομής θεωρείται νόμιμο όταν υποχωρούν κατά το δοκούν τα όρια της ΕΕ.

Αξιοσημείωτο είναι, επίσης, το ύφος που διατρέχει το περιεχόμενο του Συμφώνου: στις ελάχιστες περιπτώσεις που οι μετανάστες εμφανίζονται ως ενεργοί δρώντες, η δράση τους έχει αρνητικό πρόσημο – προσλαμβάνεται ως «επίθεση» ή κίνδυνος για την ΕΕ (Häkli et al., 2024). Ταυτόχρονα, η άφιξη των μεταναστών προς την ΕΕ παρουσιάζεται ως ένα τυχαίο και αναπάντεχο γεγονός, ωσάν οι μετανάστες να είναι έρμια κάποιας ανώτερης δύναμης που δεν μπορούν να ελέγξουν. Η επιλογή του συγκεκριμένου τρόπου ανάγνωσης της μετανάστευσης όχι μόνο υποβαθμίζει τη δυνατότητα αυτενέργειας των ατόμων που μετακινούνται, αλλά υπαινίσσεται ότι η μετανάστευση καθαυτή ευθύνεται για τον ελλαπτωματικό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Η τελευταία διάσταση, μάλιστα, είναι αυτή που ενθαρρύνει τη διαμόρφωση πολιτικών ελέγχου και καταστολής.

Η εστίαση του νέου Συμφώνου τόσο στη «τοπικοποίηση» (localization) της διαδικασίας συνόρων - δηλαδή, την εξέταση αιτημάτων ασύλου αποκλειστικά στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ βάσει του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν⁸ - όσο και στην

⁸ Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν ή Schengen Borders Code είναι ένας Κανονισμός που αφορά στη διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων και των σχετικών διαδικασιών σε περιπτώσεις μαζικών εισροών. Στόχος του Κανονισμού είναι ο περιορισμός των μετακινήσεων πολιτών τρίτων χωρών,

«εξωτερικοποίηση» της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών δημιουργούν εύλογα ερωτήματα για το ποια είναι, τελικά, τα καθήκοντα και ο ρόλος της ΕΕ σε περιπτώσεις κρίσης και ανωτέρας βίας (Carrera & Geddes, 2021). Σε συνδυασμό με αυτά, δεν αποσαφηνίζονται ζητήματα διαφάνειας και λογοδοσίας των υπόλοιπων ευρωπαϊκών οργάνων, όπως η Frontex, απέναντι σε φαινόμενα καταπάτησης ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή μη συμμόρφωσης με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Φαίνεται, λοιπόν, ότι η εμπειρία των προηγούμενων ετών, αντί να θέσει επί τάπητος τα ζητήματα που εμποδίζουν μέχρι και σήμερα το δίκαιο επιμερισμό ευθυνών εντός της ΕΕ, έχει προσανατολίσει την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική σε όλο και μεγαλύτερη συσκότιση αναφορικά με την υποχρεωτικότητα των νέων παρεμβάσεων.

Αυτό που δεν αναφέρεται στο νέο Σύμφωνο είναι οι επιπτώσεις της τοπικοποίησης και εξωτερικοποίησης στους μετακινούμενους πληθυσμούς: όσον αφορά την πρώτη, οι πρόσφυγες αναγκάζονται να εισέλθουν στην ΕΕ μέσω επικίνδυνων ή «παράνομων» διαδρομών, αφού δεν είναι δεδομένη η έγκριση των αιτημάτων ασύλου ούτε τους δίνεται μια πιο ασφαλής επιλογή, ενώ στη περίπτωση της εξωτερικοποίησης οι χώρες που αναλαμβάνουν τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών δεν υπόκεινται σε κάποιον έλεγχο για να διαπιστωθεί αν είναι, πράγματι, ασφαλείς ή αν τηρούν την υποχρέωση σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Grappi & Lucarelli, 2022). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της Τουρκίας, η οποία στην Κοινή Δήλωση του 2016 με την ΕΕ χαρακτηρίστηκε ως «ασφαλής τρίτη χώρα», πράγμα ανυπόστατο από τη στιγμή που η Τουρκία έχει προβεί επανειλημμένα σε παράνομες επαναπροωθήσεις, αναδεικνύοντας την απουσία ενός κράτους δικαίου (Χονδρόγιαννος, 2021).

Αποτιμώντας, λοιπόν, το περιεχόμενο της νέας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής εν τω συνόλω, γίνεται σαφές ότι τα μέτρα που φέρει το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο δεν έχουν σκοπό να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις που υφίσταται διαχρονικά το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου ούτε μπορούν να χαρακτηριστούν ως φιλικά προσκείμενα στα δικαιώματα των μετακινούμενων

αντιμετωπίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη δευτερογενή μετακίνηση. Για περισσότερα, βλ. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/24/schengen-area-council-adopts-update-of-schengen-borders-code/>.

πληθυσμών (Amnesty International, 2023; Μουζουράκης, 2024α). Καμία πρόβλεψη δεν υπάρχει για φαινόμενα παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως σε περιπτώσεις παράνομων επαναπροώθησεων, αλλά ούτε και για θέματα υποχρηματοδότησης των υπηρεσιών ασύλου που θα έπρεπε να αποτελούν βασικά σημεία εστίασης κατά τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ. Ακόμα, η νομιμοποίηση μέτρων που ενθαρρύνουν διαδικασίες εξωτερικοποίησης αποτελεί περίτρανη απόδειξη ότι το νέο Σύμφωνο έρχεται σε πλήρη αντίθεση με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και τις σχετικές διατάξεις της ΕΣΔΑ.

Το στοιχείο εκείνο που φαίνεται να ξεχωρίζει στο νέο Σύμφωνο είναι η όλο και μεγαλύτερη παρουσία μέτρων ελέγχου και κράτησης στα σύνορα, τόσο στα ευρωπαϊκά, με τη μορφή της ασφαλειοποίησης, όσο και σε αυτά των τρίτων χωρών, στο πλαίσιο της εξωτερικοποίησης. Η εδραίωση πρακτικών για τη διασφάλιση της παραμονής μεταναστών και προσφύγων στα σύνορα τρίτων χωρών, μάλιστα, είναι άμεσα συνυφασμένη με την τάση ιδιωτικοποίησης και την κερδοσκοπία που αυτή φέρει στον κατασκευαστικό τομέα, κάτι που μάλλον θα συνεχιστεί και στο μέλλον, όσο ενθαρρύνεται η εμπλοκή ιδιωτικών εταιρών (Akkerman, 2021). Το αποτέλεσμα αυτής της συνθήκης μπορεί κάλλιστα να συμπυκνωθεί σε αυτό που οι Hyndman και Mountz (2008) αναφέρουν ως «νέο-επαναπροώθηση» (neo-refoulement), δηλαδή την επιστροφή των αιτούντων άσυλο στις χώρες διέλευσης πριν καν φτάσουν σε ευρωπαϊκό έδαφος για να ζητήσουν προστασία – άρα, κατά μια έννοια, τη διπλή επαναπροώθηση.

Σε ό,τι αφορά την έννοια της «αλληλεγγύης», φαίνεται να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στη σύναψη και διατήρηση σχέσεων με τρίτες χώρες που θα αναλάβουν την αποθάρρυνση εισόδου μεταναστών προς την ΕΕ και πολύ λιγότερη στην υποχρέωση των επιμέρους κρατών-μελών να συνδράμουν πρακτικά στις περιπτώσεις που οι χώρες πρώτης υποδοχής υφίστανται πίεση – άλλωστε, στη δεύτερη περίπτωση το πλαίσιο εφαρμογής του μηχανισμού αλληλεγγύης ενέχει αρκετές αμφισημίες, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται, πρακτικά, η έννοια της υποχρεωτικής αλληλεγγύης. Η εξωτερίκευση των ευρωπαϊκών και εθνικών συνόρων είναι μια διαδικασία που αρχίζει, πλέον, να αποκτά υπόσταση, αναδεικνύοντας τον πραγματικό, αντικοινωνικό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Το αν το νέο Σύμφωνο επιδιώκει την ουσιαστική βελτίωση του ΚΕΣΑ είναι ένα ερώτημα που, ανάλογα με το ποιος το απαντά, μπορεί να παρουσιάσει διαφορετικές εκδοχές: για τις εθνικές κυβερνήσεις των ευρωπαϊκών χωρών, είναι μια ευκαιρία για διεύρυνση της εξωτερικής πολιτικής με απώτερο σκοπό τη σταδιακή απομάκρυνση από την ανάληψη ευθυνών και, κυρίως, το άνοιγμα των συνόρων. Για τους μετακινούμενους πληθυσμούς, οι μεταρρυθμίσεις αυτές όχι μόνο δεν ευνοούν την αίτηση και πρόσβαση σε προστασία εντός της ΕΕ, αλλά υπονομεύουν το ίδιο το δικαίωμα στη ζωή, αφού κανείς δεν εγγυάται ούτε λογοδοτεί για τον τρόπο μεταχείρισης των μεταναστών πριν ή κατά την είσοδο στην ΕΕ. Το γεγονός ότι η ΕΕ και τα επιμέρους κράτη-μέλη «νίπτουν τας χείρας» τους μπροστά στις ολέθριες επιπτώσεις που επίκειται να φέρει η εφαρμογή του νέου Συμφώνου συνιστά μια πολιτική επιλογή που διακρίνεται από περίτρανο κυνισμό απέναντι στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτό αποδεικνύεται, άλλωστε, από το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος του κειμένου εστιάζει στη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των κρατών-μελών και όχι στην υποστήριξη των πληθυσμών.

Τα επικρατέστερα αιτήματα που προκύπτουν αφορούν την ανάγκη αποσαφήνισης των ορισμών αλλά και των ρόλων που θέτει η ΕΕ για τη διαχείριση των φαινομένων κρίσης και ανωτέρας βίας, προκειμένου να υπάρχει μια σαφής διάκριση των ρόλων μεταξύ ευρωπαϊκών οργάνων και χωρών και να αποφευχθεί η αλληλοκάλυψη στη διοίκηση και εφαρμογή μέτρων (Carrera & Geddes, 2021; Neidhardt, 2024). Ακόμα, τα κράτη-μέλη απέχουν πολύ από τη διατύπωση κοινών στόχων για τη διαχείριση καταστάσεων κρίσης, κάτι που οφείλει να αλλάξει αν η Ένωση επιθυμεί τη δημιουργία μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και ενός κοινού συστήματος ασύλου. Το βασικότερο, όμως, στοιχείο που καταφέρνει και παραλείπει συνεχώς η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική είναι ότι δεν θέτει στο επίκεντρο των πολιτικών της τους ίδιους τους μετανάστες – αναφέρονται μονάχα ως αντικείμενα και όχι ως υποκείμενα (αποδέκτες) κοινωνικής πολιτικής.

Σε κάθε περίπτωση, είναι εμφανές ότι το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο δεν επιδιώκει τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (Carrera & Geddes, 2021). Υπάρχει σαφής στόχευση προς την εντατικοποίηση των διαδικασιών ασφαλειοποίησης και εξωτερίκευσης των συνόρων, γεγονός που

φανερώνει το χάσμα μεταξύ λόγων και πράξεων της ΕΕ σε σχέση με το περιεχόμενο της νέας μεταναστευτικής πολιτικής. Η έλλειψη σαφών οδηγιών και υποχρεώσεων για τα κράτη-μέλη, που αποτελούσε την «αχίλλειο πτέρνα» του ΚΕΣΑ από το 2015, θα μπορούσε να θεωρηθεί σκόπιμη από τη στιγμή που ευνοεί την εξωτερίκευση των διαδικασιών ασύλου. Αποτέλεσμα αυτού είναι η ύπαρξη μιας «ασύμμετρης αλληλεγγύης» με αμφίβολο αντίκτυπο στις σχέσεις των κρατών-μελών, η οποία όχι μόνο δεν επιλύει τα προϋπάρχοντα προβλήματα του ΚΕΣΑ, αλλά επιδεινώνει την ακεραιότητα των μετακινούμενων πληθυσμών.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, διαχρονικά, το ζήτημα της μετανάστευσης στην ΕΕ αποτελεί πεδίο συγκρούσεων μεταξύ των κρατών-μελών, αφού καμία δεν θέλει να αναλάβει την ευθύνη για τη διαχείριση των «παράνομων» μεταναστών. Η ΕΕ έχει αποδείξει με κάθε τρόπο ότι η μόνη αποδεκτή μορφή μετανάστευσης είναι αυτή που συνοδεύεται από κάποιο κέρδος, όπως είναι η περιστασιακή αξιοποίηση μεταναστών για εργασιακούς σκοπούς. Οποιαδήποτε άλλη μορφή μετακίνησης εντός της ΕΕ θεωρείται «ύποπτη» και δυνάμει επικίνδυνη για τη λειτουργία των κρατών-μελών, γεγονός που αιτιολογεί την μανιώδη εστίαση της ΕΕ σε μέτρα ασφαλειοποίησης. Η πεμπτούσια του νέου Συμφώνου, αλλά και της ευρύτερης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής εν γένει, μπορεί να συμπυκνωθεί στο πλέον γνωστό πρόταγμα της νεοφιλελεύθερης πολιτικής ιδεολογίας που εκφράζει και τη στάση της ΕΕ απέναντι σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης: «ο σώζων εαυτόν σωθήτω».

Κεφάλαιο Τέταρτο

Διερεύνηση της ελληνικής περίπτωσης στο πλαίσιο του νέου Συμφώνου

Μεθοδολογία.

Έχοντας ολοκληρώσει την ανάλυση του θεωρητικού πλαισίου για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου, εύλογα προκύπτει η ανάγκη για διερεύνηση του τελευταίου σε εμπειρικό επίπεδο – να εξεταστεί, δηλαδή, η αξία του νέου Συμφώνου και ο αντίκτυπος που μπορεί να έχει κατά την εφαρμογή του. Για τον λόγο αυτό, το παρόν Κεφάλαιο θα αφιερωθεί στην ανάλυση του Συμφώνου μέσα από ποιοτική έρευνα που διεξήχθη μέσω συνέντευξης με επαγγελματίες που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της μετανάστευσης και του προσφυγικού. Προτού, όμως, γίνει αυτό, κρίνεται σκόπιμο, καταρχάς, να δοθεί μια επιχειρηματολογία γύρω από τους λόγους που ώθησαν στην επιλογή της συγκεκριμένης ερευνητικής μεθόδου και που θεωρήθηκε κατάλληλη για τη συγκεκριμένη μελέτη.

Η προσθήκη ενός ερευνητικού σκέλους στη παρούσα εργασία έγινε με την προοπτική να εμπλουτιστούν τα ευρήματα που προέκυψαν στο θεωρητικό μέρος, με τοποθετήσεις που αναδεικνύουν τα χαρακτηριστικά του νέου Συμφώνου προκειμένου να διαπιστωθεί από επαγγελματίες στον τομέα της μετανάστευσης αν το νέο Σύμφωνο δίνει, πράγματι, μια νέα στροφή στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική ή καταφέρνει να διαιωνίσει ήδη υπάρχουσες πρακτικές και καταστάσεις αποτροπής. Οι προσθήκες από άτομα που εξειδικεύονται σε ζητήματα μετανάστευσης και προσφυγικού κρίνονται σημαντικές όχι μόνο λόγω του επιστημονικού βάρους που φέρουν, αλλά επειδή, ως επαγγελματίες με ερευνητικά καθήκοντα, επικαιροποιούν συνεχώς τις γνώσεις τους και βλέπουν την εφαρμογή των κειμένων στην πράξη, τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο. Επομένως, η ένταξη εμπειρογνομώνων στην έρευνα έχει σημαίνοντα ρόλο για το συγκεκριμένο θέμα.

Παράλληλα, επειδή η ψήφιση του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο είναι μια πολύ πρόσφατη εξέλιξη στον τομέα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, δημιουργείται ένα ιδιαίτερο ερευνητικό ενδιαφέρον ως προς την αξιολόγηση του τρόπου διαβούλευσης και, τελικά, έγκρισης των σχετικών

ρυθμίσεων, ειδικά δε σε ένα πλαίσιο διαρκών αντιδράσεων όταν γίνεται λόγος για διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Από αυτή την άποψη, η επιλογή της ποιοτικής έρευνας μέσω συνεντεύξεων μπορεί να δώσει μια πρώτη, πιο ξεκάθαρη εικόνα για το εν λόγω θέμα, ενισχύοντας την υπόθεση εργασίας με μια σαφώς δομημένη επιστημονική επιχειρηματολογία (Howard & Sharp, 2001).

Για τους παραπάνω λόγους, η χρήση της ποιοτικής συνέντευξης ως διερευνητικής μεθόδου έχει ιδιαίτερη σημασία, τόσο από άποψη οντολογίας όσο και επιστημολογίας: συγκεκριμένα, η άποψη ότι τα δεδομένα μπορούν να παραχθούν μέσω της διάδρασης με τα υποκείμενα της συνέντευξης αποτελεί βασική αρχή της συγκεκριμένης μελέτης, ενώ ο ημι-δομημένος χαρακτήρας που υιοθετεί επιτρέπει την ευκολότερη ανάλυση εννοιών από πλευράς συνευξιαζόμενων για μια ευρεία γκάμα θεμάτων, ώστε να μην ληφθούν «βεβιασμένες» απαντήσεις και να αισθανθούν οι αποκρινόμενοι πιο άνετα (Mason, 2011; Robson, 2010). Ακόμα, η ημι-δομημένη μορφή των ερωτημάτων είναι κατάλληλη για την μέγιστη απόδοση νοήματος από τους συνεντευξιαζόμενους σε διαδικασίες και έννοιες που δεν είναι απόλυτες, καθώς το ζήτημα της μετανάστευσης ενέχει στοιχεία υποκειμενικής κρίσης και αξιολόγησης.

Αν και δεν τηρείται μια αυστηρή δομή στον τρόπο απεύθυνσης των ερωτημάτων, έχει δημιουργηθεί ένας οδηγός συνέντευξης⁹ που καλύπτει τους βασικούς τομείς ερευνητικού ενδιαφέροντος σε σχέση με το νέο Σύμφωνο, στη βάση του οποίου έχουν σχεδιαστεί τα ερωτήματα της συνέντευξης. Κύρια επιδίωξη της έρευνας που ακολουθεί είναι η διαλεύκανση των διαδικασιών που οδήγησαν στη ψήφιση του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, με την προοπτική τα ευρήματα να αναδείξουν το νέο, ενδεχομένως, ύφος που το διαπνέει, την επίδρασή του στις σχέσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών-μελών, αλλά και τον αντίκτυπο που θα φέρει σε ζητήματα προστασίας των μετακινούμενων πληθυσμών.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ότι πρωταρχικός στόχος της έρευνας ήταν η συλλογή δεδομένων από δύο ομάδες ενδιαφέροντος: αφενός,

⁹ Βλ. Παράρτημα.

οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και, αφετέρου, διοικητικό προσωπικό του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Στόχος αυτής της προσπάθειας ήταν η διασταύρωση των ερμηνειών και η σύγκριση των δεδομένων που θα προκύπταν από αμφότερους, ώστε να διερευνηθεί ο βαθμός συμφωνίας τους σχετικά με τον χαρακτήρα των νέων μεταναστευτικών πολιτικών, πράγμα που δεν κατέστη εφικτό λόγω μη απόκρισης του προσωπικού του Υπουργείου.

Συγκεκριμένα, επιδιώχθηκε επικοινωνία με το διοικητικό προσωπικό της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠΥΤ), της Υπηρεσίας Ασύλου, καθώς και τις Γενικές Γραμματείες του Υπουργείου. Ωστόσο, δεν κατέστη δυνατή η διενέργεια συνεντεύξεων είτε λόγω «φόρτου εργασίας» είτε ελλείψει συνέχειας στις σχετικές τηλεφωνικές και ηλεκτρονικές επικοινωνίες. Το διάστημα, παράλληλα, που πραγματοποιείτο η επικοινωνία με τους συμμετέχοντες, ανακοινώθηκε η παραίτηση¹⁰ της Γενικής Γραμματέα Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο, γεγονός που θα μπορούσε, ενδεχομένως, να αιτιολογήσει σε ένα βαθμό την αδυναμία επικοινωνίας με τους υπηρεσιακούς του Υπουργείου.

Παρόλα αυτά, η έρευνα συνέχισε με άτομα προερχόμενα από σχετικούς φορείς και οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών, τα οποία παρείχαν μια ιδιαίτερα κριτική αποτίμηση του νέου Συμφώνου. Η διαφοροποίηση των αρμοδιοτήτων και τομέων εξειδίκευσης σε σχέση με το μεταναστευτικό-προσφυγικό επέτρεψε τη πολύπλευρη διερεύνηση των ρυθμίσεων του Συμφώνου μέσα από μια διεπιστημονική προσέγγιση, λόγω της επαφής των συμμετεχόντων/ουσων με το πεδίο, αφενός, και της ικανότητας αξιολόγησης πολιτικών, αφετέρου. Θα πρέπει να σημειωθεί, επίσης, ότι οι οργανώσεις από τις οποίες προέρχονταν οι συμμετέχοντες/ουσες έχουν ενεργό εμπλοκή σε θέματα μετανάστευσης και προσφυγικού τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πράγμα που επέτρεψε τη συλλογή καίριων για την έρευνα δεδομένων.

Ερευνητικά ευρήματα.

Στο εμπειρικό κομμάτι της μελέτης συμμετείχαν συνολικά πέντε (5) άτομα προερχόμενα από τον χώρο της έρευνας και της Κοινωνίας των Πολιτών, τα οποία

¹⁰ Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/paraitithike-i-geniki-grammateas-ypodochis-aitoynton-asylo-dimitra-lygoyra-neos-genikos-grammateas-o-dimitrios-glymis/>

εξειδικεύονται σε θέματα συνηγορίας και αξιολόγησης μεταναστευτικών πολιτικών. Παρακάτω, δίνεται μια ανάλυση των ευρημάτων που προέκυψαν από τις συνεντεύξεις, η οποία συνοδεύεται από μερικές ανωνυμοποιημένες παραθέσεις σχολίων των συμμετεχόντων. Τα ευρήματα της έρευνας μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής: 1) η ελαστικότητα της αλληλεγγύης ως συνέπεια της αδυναμίας συναίνεσης των ευρωπαϊκών κρατών-μελών, 2) η υποβάθμιση των εγγυήσεων προστασίας προσφύγων ως αποτέλεσμα της νομιμοποίησης της παρέκκλισης, 3) η αδυναμία συντονισμού δράσεων και διαχείρισης χρηματοδότησης στην Ελλάδα από την κεντρική διοίκηση και την κοινωνία των πολιτών, 4) ο αντικοινωνικός χαρακτήρας του νέου Συμφώνου και η ανάγκη εξανθρωπισμού του εθνικού συστήματος υποδοχής.

Η ελαστικότητα της αλληλεγγύης ως συνέπεια της αδυναμίας συναίνεσης των ευρωπαϊκών κρατών-μελών.

Μια από τις κυριότερες αλλαγές που φέρει το νέο Σύμφωνο αφορά στην παροχή υποστήριξης των κρατών-μελών στις χώρες πρώτης υποδοχής – την ένταξη, δηλαδή, ενός «υποχρεωτικού μηχανισμού αλληλεγγύης». Όπως, βέβαια, έχει ήδη αναφερθεί (βλ. ενδεικτικά, Amnesty International, 2023), η υποχρεωτικότητα αυτού του μηχανισμού συνοδεύεται από μια ευελιξία στον τρόπο αλληλεγγύης, πράγμα που σημαίνει ότι ένα κράτος-μέλος μπορεί να αποφύγει το κομμάτι της μετεγκατάστασης και να επιλέξει κάποια από τις εξής εναλλακτικές ως ένδειξη υποστήριξης: την οικονομική συνδρομή, τη διάθεση ανθρώπινου δυναμικού ή την τεχνική και υπηρεσιακή υποστήριξη του υφιστάμενου ανθρώπινου δυναμικού στις χώρες υποδοχής. Σε αυτό το σημείο, βέβαια, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο μηχανισμός αλληλεγγύης μπορεί να ενεργοποιηθεί μόνο εφόσον μια χώρα υποδοχής έχει αποδείξει στην ΕΕ ότι έχει κατάλληλο σύστημα υποδοχής – «διαφορετικά, δεν μπορεί να επικαλεστεί την κρίση και να λάβει υποστηρικτικά μέτρα» αναφέρει αποκρινόμενος.

Όσον αφορά το ζήτημα της μετεγκατάστασης, αναφέρθηκε ότι υπάρχει μια μαθηματική φόρμουλα μέσω της οποίας υπολογίζεται το ποσοστό των ανθρώπων που αναλογεί να εισέλθει σε κάθε χώρα, ενώ, σε περίπτωση που δεν επιθυμεί να γίνει μετεγκατάσταση, υποχρεούται να πληρώσει ένα ποσό που κυμαίνεται στα 30 χιλιάδες ευρώ ανά πρόσφυγα – επομένως, δίνεται η δυνατότητα του «opt-out». Το σημείο αυτό αποτελεί κύρια ένδειξη ότι, παρόλο που το Σύμφωνο θέτει την υποχρεωτικότητα ως βασικό σημείο του μηχανισμού αλληλεγγύης, στην ουσία δεν υφίσταται τελικά καμία δεσμευτικότητα ως προς την υποδοχή προσφυγικού πληθυσμού από χώρες της κεντρικής ή βόρειας Ευρώπης. Όπως αναφέρθηκε και στη συνέντευξη: «Προφανώς (ο μηχανισμός) είναι υποχρεωτικός χωρίς να είναι, το οποίο δείχνει τα όρια της πολιτικής συναίνεσης στην Ένωση και άρα ότι πάρα πολλές χώρες μπορεί να κάνουν opt-out, διαλέγοντας άλλους τρόπους συνεισφοράς». Μια άλλη τοποθέτηση σχετικά με το ζήτημα είναι η εξής:

Τώρα η μεγάλη διαφορά σε αυτό το Σύμφωνο είναι ότι προβλέπεται ρητά ο μηχανισμός. Βεβαίως, οι όροι με τους οποίους θα λειτουργεί, τον κάνουν μη υποχρεωτικό επί της ουσίας, γιατί μπορείς να πληρώσεις και να μη κάνεις

τίποτα. [...] Επίσης, υπάρχει ένα σενάριο όπου όλες οι χώρες αποφασίζουν να πληρώσουν.

Η συνθήκη αυτή εγείρει προβληματισμούς σχετικά με την ποιότητα και τον βαθμό στήριξης των κρατών πρώτης υποδοχής, ειδικά δε από τη στιγμή που το βασικό ζήτημα κατά τις περιόδους κρίσης υποδοχής είναι η διαχείριση των μετακινούμενων πληθυσμών μέσω της μετεγκατάστασης. Μια άλλη όψη του εν λόγω ζητήματος έχει να κάνει με την ολοκληρωτική παραίτηση ορισμένων κρατών από την υποχρέωση υποστήριξης των χωρών στα ευρωπαϊκά σύνορα. Ενδεικτικά:

Έχω τις επιφυλάξεις μου σχετικά με το πώς ακριβώς θα εφαρμοστεί αυτό, ακριβώς επειδή έχουμε δει και στην πράξη ότι δεν υπάρχει η βούληση των κρατών-μελών να δεχτούν πρόσφυγες από την Ελλάδα, ακόμα και αν πρόκειται για ασυνόδευτα παιδιά ή πολύ ευάλωτες περιπτώσεις. Για παράδειγμα, χώρες όπως η Πολωνία έχουν πει ότι δεν θα εφαρμόσουν καθόλου το Σύμφωνο, πολλώ δε μάλλον τις διατάξεις σχετικά με την αλληλεγγύη.

Ερωτώμενοι για τους λόγους που δίνεται τόσο μεγάλη έμφαση στη διάσταση της ευελιξίας του μηχανισμού αλληλεγγύης, οι συμμετέχοντες/ουσες συγκλίνουν στην άποψη ότι υπάρχει μεγάλη διαφοροποίηση των συμφερόντων μεταξύ χωρών προορισμού και χωρών πρώτης υποδοχής και, ως εκ τούτου, η ρύθμιση για την επιλογή του τρόπου υποστήριξης προκρίνεται ως μια μέθοδος διασφάλισης της μεταξύ τους συναίνεσης.

[...] υπήρχε «δούναι και λαβείν» με τα κράτη-μέλη που βρίσκονται στα σύνορα και με τα κράτη-μέλη που είναι χώρες προορισμού. Οπότε θεωρώ ότι αν ήταν ένα πιο αυστηρό πλαίσιο, χωρίς καμία ευελιξία, προφανώς δεν θα υπήρχε καμία συμφωνία και δεν θα μπορούσαμε να μιλάμε για ένα Σύμφωνο το οποίο έχει υιοθετηθεί εξ ολοκλήρου.

Σε αυτό το σημείο, βέβαια, θα πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερα υπόψη ο ρόλος που διαδραματίζει η ομάδα Βίσεγκραντ στο κοινωνικοπολιτικό γίνεσθαι της ΕΕ, καθώς η παρουσία χωρών που δεν είναι ιδιαίτερα δεκτικές στην υποδοχή προσφύγων επηρεάζει άμεσα τον τρόπο διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής ατζέντας – για παράδειγμα, με την διεύρυνση της ασφαλειοποιητικής πολιτικής στα σύνορα. Σε συνδυασμό με αυτό, η ύπαρξη μιας οικονομικής ελίτ, δηλαδή ευρωπαϊκών κρατών-μελών που υπερισχύουν οικονομικά, δημιουργεί μια «θέσει» ανισορροπία δυνάμεων εντός της Ένωσης που υποχρεώνει τα ασθενέστερα οικονομικά κράτη να συμβιβαστούν με τις αποφάσεις πολιτικής, όπως είναι η Ελλάδα.

Για την επιρροή που άσκησε η ομάδα Βίσεγκραντ στη διαμόρφωση του νέου Συμφώνου έγινε εκτεταμένα λόγος κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων, με μια από τις τοποθετήσεις να είναι η εξής:

Εδώ πρέπει να γίνει ένα σχόλιο πολιτικό κατά τη γνώμη μου σε σχέση με τη διαπραγμάτευση που έκανε η χώρα (Ελλάδα), η οποία συζητούσε με το Med9¹¹, αλλά συζητούσε και με το Βίσεγκραντ, και άρα το Σύμφωνο είναι ένας συμβιβασμός αυτής της ιστορίας.

Μέσα, λοιπόν, από τη διερεύνηση των παραγόντων που συνέβαλλαν στη κατασκευή ενός ελαστικού μηχανισμού αλληλεγγύης, γίνεται σαφές ότι η ΕΕ, προκειμένου να εξασφαλίσει τη δέσμευση όλων των κρατών-μελών στον επιμερισμό ευθυνών για θέματα μετανάστευσης, έπρεπε να συμβιβαστεί με τους όρους που θέτουν τόσο οι χώρες της ομάδας Βίσεγκραντ όσο και οι υπόλοιπες, των οποίων η απροθυμία για άνοιγμα των συνόρων είναι άλλοτε κεκαλυμμένη και άλλοτε φανερή. Η πρακτική της ευελιξίας θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένας τρόπος αποποίησης της ευθύνης των κρατών-μελών που δεν επιθυμούν πρόσφυγες στο εσωτερικό τους, η οποία, όπως θα αποδειχθεί και παρακάτω, τείνει να αιτιολογείται με την επίκληση της εσωτερικής κατάστασης των χωρών (εθνικό δίκαιο).

Ακόμα, όμως, και με τη νομιμοποίηση της επιλεκτικής αλληλεγγύης, ο βαθμός συνδρομής των κρατών-μελών και οι εναλλακτικές που δίνονται σε περιπτώσεις κρίσης δεν μπορούν να θεωρηθούν ισότιμες από τη στιγμή που η υποδοχή των προσφύγων συνεχίζει να αποτελεί αποκλειστικά ευθύνη των χωρών πρώτης υποδοχής – αυτών, δηλαδή που γεωγραφικά αποτελούν πέρασμα για την Ευρώπη και δεν δύναται να παρακαμφθούν. Η παροχή οικονομικής υποστήριξης έχει την προοπτική να εξελιχθεί στην κύρια μέθοδο παροχής αλληλεγγύης των απρόθυμων κρατών, με αποτέλεσμα το σύστημα ασύλου των χωρών πρώτης εισόδου να επιβαρύνεται περισσότερο, γεγονός που θα τις εμποδίσει να επικαλεστούν την κρίση για την αίτηση ευρωπαϊκής υποστήριξης.

Το τελευταίο σημείο είναι ιδιαίτερα προβληματικό, καθώς στο νέο Σύμφωνο αναφέρεται ρητά η υποχρέωση των κρατών-μελών που δέχονται πίεση να

¹¹ Ως Med9, EU Med ή EuroMed 9 ορίζεται ο συνασπισμός μεταξύ εννέα μεσογειακών και νοτιοευρωπαϊκών κρατών-μελών: της Γαλλίας, Ελλάδας, Ιταλίας, Ισπανίας, Πορτογαλίας, Κροατίας, Σλοβενίας, Μάλτας και Κύπρου. Για περισσότερα, βλ.: <https://esdforumcyprus2024.com/about-med9/>

αποδείξουν ότι έχουν ένα κατάλληλο σύστημα υποδοχής προκειμένου να λάβουν υποστηρικτικά μέτρα από την ΕΕ (βλ. ECRE, 2024; European Parliament, 2024). Με βάση την συνθήκη όμως που θα δημιουργηθεί από τη μη υποχρέωση μετεγκατάστασης, χώρες όπως η Ελλάδα, που βρίσκονται στην «πρώτη γραμμή», θα καταδικάζονται να βιώνουν μια ιδιαίτερη συνθήκη όπου οι εσωτερικές κρίσεις δεν θα τους επιτρέπουν να επικαλεστούν την κρίση, έτσι όπως την ορίζει η ΕΕ – όμως, το αποτέλεσμα θα είναι το ίδιο: η κύρια ευθύνη για τη διαχείριση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών θα συνεχίζει να πέφτει σε αυτές.

Η υποβάθμιση των εγγυήσεων προστασίας προσφύγων ως αποτέλεσμα της νομιμοποίησης της παρέκκλισης.

Όπως έχει αναφερθεί και στο Κεφάλαιο 2.2 σχετικά με τον Κανονισμό για τις Καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας, το Σύμφωνο προβλέπει τη δυνατότητα παρέκκλισης των χωρών που βρίσκονται σε περιπτώσεις κρίσης ή εργαλειοποίησης. Ένα ερώτημα, βέβαια, που προκύπτει είναι σε τι είδους παρεκκλίσεις μπορεί ένα κράτος-μέλος να προβεί. Σύμφωνα με τις απαντήσεις των συνεντευξιαζόμενων, η διαδικασία αυτή μπορεί να γίνει κατά το δοκούν: «Αναλόγως με την τεκμηρίωση, η κάθε χώρα μπορεί να επικαλεστεί το εσωτερικό της δίκαιο, την εσωτερική κατάσταση της. [...] Σε μια Ένωση η οποία δεν έχει κεντρική διοίκηση, (η εφαρμογή του Συμφώνου) είναι ζήτημα πολιτικών συσχετισμών». Μια εξίσου ενδιαφέρουσα τοποθέτηση είναι η εξής:

Όλος ο Κανονισμός δίνει τη δυνατότητα να παρεκκλίνεις από τους κοινούς κανόνες για το άσυλο. Οπότε έχουν πολύ μεγάλο περιθώριο τα κράτη-μέλη να παρεκκλίνουν από όλες τις διαδικασίες, είτε αφορά την είσοδο στο έδαφος είτε αφορά το screening είτε αφορά την κράτηση [...]. Υπάρχουν διάφορες διατάξεις για την παροχή νομικής βοήθειας [...] το legal council, το οποίο δεν ορίζεται επακριβώς και έχουν πει ότι θα είναι υποχρεωτικό σε όλο το φάσμα των διαδικασιών ασύλου, κι εκεί διαφοροποιείται σε συνθήκες έκτακτης ανάγκης.

Φαίνεται, λοιπόν, πως ακόμα και τα ανθρώπινα κεκτημένα, όπως είναι το δικαίωμα σε νομική βοήθεια¹², τίθενται υπό αμφισβήτηση σε καταστάσεις κρίσης, καθώς η εφαρμογή τους επαφίεται στην ευχέρεια της εκάστοτε εθνικής κυβέρνησης.

¹² Νόμος 4939/2022 (ΦΕΚ 111/Α) Άρθρο 76.

Όλα αυτά δημιουργούν πάρα πολλές ιδιαιτερότητες, οι οποίες, πολιτικά, μπορεί να ερμηνευθούν κατά το δοκούν, όπως θέλει η εκάστοτε κυβέρνηση ανάλογα με τη στιγμή. Π.χ. αμέσως μετά τις Ευρωεκλογές η Ολλανδία είπε ότι θα ζητήσει εξαίρεση από το Σύμφωνο, γιατί έχει νέα κυβέρνηση που έχει άλλη άποψη.

Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το νέο Σύμφωνο προβλέπει ορισμένες ρυθμίσεις για την προστασία των μετακινούμενων πληθυσμών, οι οποίες, εάν πράγματι εφαρμοστούν, μπορούν να αποτελέσουν «δικλίδες ασφαλείας» για τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα, ένα από τα μέτρα που αναφέρονται είναι ο μηχανισμός παρακολούθησης των διαδικασιών διαλογής στα σύνορα (screening), γνωστός και ως «Monitoring Mechanism», αλλά και ένας μηχανισμός παραπόνων για τους αιτούντες άσυλο, το «Complaint Mechanism» που στόχο έχει την ενδυνάμωσή τους σε περιπτώσεις καταπάτησης δικαιωμάτων. Ένα ακόμη μέτρο που εντάσσεται σε αυτό το πλαίσιο είναι και η υποχρεωτική νομική εκπροσώπηση των αιτούντων άσυλο στον πρώτο βαθμό (legal counselling), του οποίου η εφαρμογή, ωστόσο, προϋποθέτει την αλλαγή της ελληνικής νομοθεσίας. Αυτό σημαίνει ότι η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να εντάξει σε ένα συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο το μηχανισμό της νομικής εκπροσώπησης, ορίζοντας σαφώς τη διαδικασία και τα συμβαλλόμενα μέρη, ώστε να αναγνωριστούν θεσμικά οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών ως φορείς εκπροσώπησης.

Το στοιχείο που φαίνεται να λείπει, σύμφωνα και με τις απαντήσεις των ερωτώμενων, είναι ότι δεν διασφαλίζεται ένα σαφές πλαίσιο για τη διευκόλυνση της εφαρμογής των παραπάνω. Για παράδειγμα, ένας μηχανισμός όπως το «Complaint Mechanism» δεν μπορεί να εφαρμοστεί από τη στιγμή που υπάρχουν γλωσσικές αδυναμίες κατά την προσέγγιση των αιτούντων άσυλο, πολλώ δε μάλλον να γίνει ενημέρωση για την ύπαρξη ενός τέτοιου μηχανισμού και του τρόπου λειτουργίας του. Τα μέτρα προστασίας τίθενται κάτω από έννοιες-ομπρέλες που μέσα στο Σύμφωνο δεν ορίζονται επακριβώς, όπως το «Clear asylum rules» και «Guarantee in people's rights». Σε ό,τι αφορά δε την αλλαγή της ελληνικής νομοθεσίας, το οποίο θα αναλυθεί και παρακάτω στη σχετική υπο-ενότητα, αυτό το σενάριο φαίνεται μάλλον απίθανο.

Η τάση που, αντιθέτως, γίνεται εμφανής μέσα στο Σύμφωνο είναι αυτή της όλο και αυξανόμενης κράτησης των μετακινούμενων πληθυσμών, ανεξαρτήτως ηλικίας και κριτηρίων ευαλωτότητας (π.χ. ασυνόδευτα ανήλικα), το οποίο μπορεί να

λάβει και τη μορφή της «πλασματικής εισόδου» στο χώρο Σένγκεν (fiction of non-entry) – δηλαδή, τη μη αναγνώριση της εισόδου ατόμων μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία διαλογής. Την ίδια στιγμή, οι συνεντευξιαζόμενοι/ες επισημαίνουν ότι οι ταχύρρυθμες διαδικασίες συνόρων («accelerated border procedures») έχουν άμεση επίπτωση στο δικαίωμα υποβολής ένστασης των αιτούντων άσυλο σε περίπτωση που λάβουν απορριπτική απόφαση ασύλου. Από τη στιγμή, δηλαδή, που προβλέπεται η σύντμηση των διαδικασιών ταυτοποίησης σε 3 με 7 μέρες, η πρόσβαση σε έννομη προστασία γίνεται όλο και πιο δύσκολη.

«[...] Θεωρητικά υπάρχει ένα κοινό πλαίσιο που θα εξασφαλίζει κάπως την προστασία των αιτούντων άσυλο. Πρακτικά, θεωρούμε ότι έχει πάρει την κάτω βόλτα το θέμα της προστασίας, νομίζω ότι γίνεται όλο και χειρότερη η κατάσταση. Οι άνθρωποι βρίσκονται σε όλο και μεγαλύτερο limbo.»

Όπως αναφέρουν και άλλοι συνεντευξιαζόμενοι: «Το δια ταύτα είναι ότι υπάρχει μια διαδικασία σκλήρυνσης, γιατί η Ευρώπη λέει ότι υπάρχει μια κατάσταση καταχρηστικών αιτημάτων.[...] Οπότε σε κάθε περίπτωση (η προστασία) έχει έναν προσχηματικό χαρακτήρα». Ακόμα: «Αυτό που έχει ειπωθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ότι όλο το Σύμφωνο στοχεύει στο να ενισχύσει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ανθρώπων που μετακινούνται. Τώρα το πώς αυτό θα γίνει στην πράξη είναι μια άλλη κουβέντα».

Με βάση, λοιπόν, τις παραπάνω τοποθετήσεις, γίνεται εμφανές ότι οι διατάξεις του Συμφώνου για την προστασία προσφύγων και μεταναστών στην ουσία δεν ενθαρρύνουν την διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αφού προκρίνεται καταρχήν η εξαίρεση από την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου. Με άλλα λόγια, η λογική που διέπει το νέο Σύμφωνο αφορά στη παροχή διεξόδων από την εφαρμογή δεσμεύσεων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, νομιμοποιώντας, έτσι, τις πρακτικές της παρέκκλισης. Παράλληλα, αισθητή είναι και η υποβάθμιση των εγγυήσεων προστασίας λόγω νομικής ασάφειας και μη δεσμευτικότητας των κρατών-μελών, άρα η προστασία στην πραγματικότητα διατηρεί έναν προσχηματικό χαρακτήρα.

Κεντρική διοίκηση και Κοινωνία των Πολιτών: αδυναμία συντονισμού δράσεων και διαχείρισης χρηματοδότησης στην Ελλάδα.

Περνώντας στην ελληνική περίπτωση, οι συνεντευξιαζόμενοι/ες μίλησαν για τις προσαρμογές που θα κληθεί να κάνει η Ελλάδα, με πρώτη την κατάθεση ενός Εθνικού Σχεδίου Εφαρμογής (Action Plan) που θα αφορά στον τρόπο υλοποίησης του νέου Συμφώνου και θα πρέπει να έχει προηγηθεί διαβούλευση με την Κοινωνία των Πολιτών για τον σχεδιασμό του. Σε ό,τι αφορά τα πρακτικά ζητήματα, η ελληνική διοίκηση θα πρέπει να μεριμνήσει για την προσαρμογή του εθνικού συστήματος υποδοχής βάσει του «Reception Conditions Directive», καθιστώντας το «κατάλληλο», ώστε να είναι σε θέση να επικαλεστεί τις καταστάσεις κρίσης και να λάβει τα μέτρα υποστήριξης από την ΕΕ. Όπως επίσης έχει αναφερθεί παραπάνω, θα πρέπει να γίνουν νέες νομοθετικές ρυθμίσεις ώστε να μπορεί να θεσμοθετηθεί το μέτρο της νομικής εκπροσώπησης (legal counseling) στον πρώτο βαθμό για τις διαδικασίες διαλογής.

Βάσει των απαντήσεων των συνεντευξιαζόμενων, υποστηρίζεται ότι, σε γενικές γραμμές, δεν χρειάζεται να γίνουν μεγάλες αναπροσαρμογές σε εθνικό επίπεδο, καθώς οι περισσότερες προβλέψεις του Συμφώνου έχουν ήδη υιοθετηθεί στην Ελλάδα από την περίοδο του 2015. Θέματα, ωστόσο, που αφορούν την αλλαγή της νομοθεσίας χρειάζονται παραπάνω διαβούλευση σε εθνικό επίπεδο, κάτι που, όπως ειπώθηκε στις συνεντεύξεις, δεν έχει προχωρήσει ιδιαίτερα ούτε φαίνεται να υπάρχει και αντίστοιχη διάθεση λόγω έλλειψης πόρων. Χαρακτηριστικά, αναφέρθηκαν τα εξής:

Αυτή τη στιγμή εκπνέει η προθεσμία ώστε τα κράτη να καταθέσουν το καθένα το Action Plan για την εφαρμογή του Συμφώνου, οπότε θα πρέπει να δούμε πώς αυτά θα ενσωματωθούν από τα αρμόδια Υπουργεία. Από 'κεί και πέρα ξέρουμε ότι ακόμη και να εφαρμοστούν αυτά, δεν υπάρχουν λεφτά.

Η Ελλάδα δεν έχει συζητήσει με καμία οργάνωση σχετικά με αυτό και δεν έχει πλάνο. Το πλάνο τους είναι η ρητορική ότι κάνουμε ό,τι θέλουμε. [...] Οι άλλες χώρες, η Κομισιόν, πιέζουν την Ελλάδα να προσαρμοστεί σε αυτό όχι επειδή νοιάζονται, αλλά επειδή θέλουν να αποφευχθεί η δευτερογενής μετακίνηση, να μη μπορέσουν δηλαδή οι άνθρωποι να πάνε σε άλλες χώρες και να μείνουν εδώ.

Η αναφορά στην ελλιπή χρηματοδότηση για την υποστήριξη επιμέρους δράσεων έγινε εκτενώς στη διάρκεια των συνεντεύξεων, γεγονός που εγείρει ένα

ερωτήματα σχετικά με τον τρόπο αξιοποίησης των εισφορών εν είδει αλληλεγγύης: αν, δηλαδή, η οικονομική συνδρομή των υπόλοιπων κρατών-μελών προς τις χώρες πρώτης υποδοχής προορίζεται για την ανάπτυξη και υποστήριξη δράσεων σχετικών με τη διαχείριση των μετακινούμενων πληθυσμών. Το συγκεκριμένο ζήτημα δεν ήταν εύκολο να απαντηθεί, λόγω αβεβαιότητας των ίδιων των ερωτώμενων για τη διοχέτευση αυτού του είδους πόρων:

Σε όσες συζητήσεις έχουμε προσπαθήσει να πάρουμε κι εμείς πληροφορίες σχετικά με αυτό, δεν είναι πολύ σαφής η απάντηση. Για παράδειγμα, υπήρχε φέτος τον Νοέμβριο στις Βρυξέλλες το European Migration Forum, το οποίο είχε να κάνει ακριβώς με τον ρόλο της Κοινωνίας των Πολιτών στην εφαρμογή του Συμφώνου [...] και μια από τις ερωτήσεις που θέλαμε να θέσουμε ήταν σχετικά με τη χρηματοδότηση, πώς θα διοχετευθεί. Η μόνη απάντηση είναι ότι θα υπάρχει χρηματοδότηση, ότι θέλουν να εμπλακεί κάπως και η Κοινωνία των Πολιτών [...], αλλά δεν έχω πληροφορίες πώς ακριβώς θα διοχετευθούν.

Πέρα από την πιθανότητα οικονομικής εμπλοκής της Κοινωνίας των Πολιτών, υπάρχει η πιθανότητα χειρισμού της χρηματοδότησης μέσω της Κομισιόν, που σημαίνει ότι η ΕΕ θα έχει τον έλεγχο για τη διαχείριση του ποσού και θα ανακατευθύνεται σε συγκεκριμένες εθνικές πολιτικές. Το πλαίσιο, ωστόσο, γύρω από τον τρόπο αξιοποίησης αλλά και διάθεσης των πόρων, προερχόμενων από τις χώρες που δεν πραγματοποιούν μετεγκατάσταση, είναι αρκετά θολό: αφενός μεν, δεν τίθενται συγκεκριμένες προϋποθέσεις για την επιλογή του συγκεκριμένου τρόπου παροχής αλληλεγγύης, αφετέρου δε, δεν ορίζεται ποιοι εθνικοί φορείς θα χειρίζονται τη χρηματοδότηση. Σε κάθε περίπτωση, το μόνο σίγουρο σε σχέση με το εν λόγω ζήτημα είναι ότι η Ελλάδα δεν θα μπορεί να τη λάβει αν δεν καταθέσει ένα εθνικό Action Plan.

Το πρόβλημα είναι ότι δεν υπάρχει μια πολιτική καλής διαχείρισης αυτών των χρημάτων εκεί που πρέπει. Πάνε αλλού τα χρήματα, γίνεται κακοδιαχείριση, επειδή ακριβώς δεν υπάρχει βούληση να φτιαχτεί μια στρατηγική μετανάστευσης και ασύλου που να ωφελεί τους μετανάστες, πρόσφυγες και την χώρα. Η πολιτική είναι να τους κάνουμε το βίο αβίωτο για να φύγουν και να μην έρθουν. Σε αυτού του είδους πολιτική όσα χρήματα και να έρθουν, δεν λύνεται το πρόβλημα.

Με τη συγκεκριμένη τοποθέτηση αναγνωρίζεται ένα από τα μεγαλύτερα, ενδεχομένως, προβλήματα που αφορούν τόσο στην πολιτική όσο και στην οικονομική διαχείριση του μεταναστευτικού-προσφυγικού: η εμπειρία δείχνει ότι, διαχρονικά, απουσιάζει μια συγκεκριμένη μεταναστευτική στρατηγική σε εθνικό

επίπεδο – η οποία να είναι, εν πάση περιπτώσει, προς όφελος των μετακινούμενων πληθυσμών. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η απουσία αυτή εκτείνεται μέχρι και στο νέο Σύμφωνο, όπου αντί να δίνονται σαφείς οδηγίες για τον τρόπο παροχής, αλλά και αξιοποίησης της οικονομικής συνεισφοράς των κρατών-μελών, η ΕΕ αφήνει τις εθνικές κυβερνήσεις να ορίσουν ανεξάρτητα το πλαίσιο δράσης τους, παραλείποντας να θέσουν ως προϋπόθεση την ενεργό συμμετοχή της Κοινωνίας των Πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η μονομερής, λοιπόν, αντιμετώπιση του προσφυγικού-μεταναστευτικού που φαίνεται να εκτείνεται στο νέο Σύμφωνο προδικάζει ένα αμφίβολης ποιότητας Σχέδιο Εφαρμογής, που θα συνεχίσει να αναπαράγει τις ήδη υπάρχουσες ελλείψεις και θα απαξιώνει τους αποκεντρωμένους φορείς κοινωνικής πολιτικής που δραστηριοποιούνται σε θέματα μεταναστευτικού-προσφυγικού.

Ο αντικοινωνικός χαρακτήρας του νέου Συμφώνου και η ανάγκη εξανθρωπισμού του συστήματος υποδοχής.

Φθάνοντας προς το τέλος των συνεντεύξεων, οι ερωτώμενοι/ες κλήθηκαν να δώσουν τη δική τους οπτική σχετικά με τον χαρακτήρα και τον αντίκτυπο που προβλέπεται να έχει η εφαρμογή του νέου Συμφώνου τόσο σε εθνικό επίπεδο υποδοχής όσο και στη δυνατότητα άσκησης των δικαιωμάτων των μετακινούμενων πληθυσμών. Αναφορικά με το πρώτο σκέλος, όλοι οι συνεντευξιαζόμενοι συγκλίνουν στην άποψη ότι η προσέγγιση που υιοθετεί το Σύμφωνο είναι άκρως αποτρεπτική, αφού βασίζεται στη λογική της εξαίρεσης ή παρέκκλισης από το ευρωπαϊκό δίκαιο, πράγμα που επιβεβαιώνεται και μέσω της βιβλιογραφίας (βλ. Κεφ. 2.2). Την ίδια στιγμή, γίνεται λόγος για την επέκταση της τεχνικής και διοικητικής υποστήριξης του ελληνικού συστήματος ασύλου, το οποίο, βέβαια, προσανατολίζεται στην κατεύθυνση της ασφαλειοποίησης και στρατιωτικοποίησης των συνόρων.

Συγκεκριμένα, αναφέρθηκε ότι: «όταν βλέπεις το νομοθετικό πλαίσιο του νέου Συμφώνου, η εικόνα που παίρνεις είναι για ασφάλεια των χωρών της Ένωσης, δεν είναι ένα πλαίσιο προστασίας. Αν δεις το λεξιλόγιο, μιλάνε για σύνορα, κρίση, screening», ενώ αποκρινόμενος θεωρεί ότι «φως αυτή τη στιγμή δεν φαίνεται, γιατί

η προσέγγιση είναι εντελώς αποτρεπτική, με μια λογική παρεκκλίσεων, εξαιρέσεων, κ.λπ.». Γίνεται σαφές, λοιπόν, ότι η αυξανόμενη τάση εξαίρεσης των κρατών-μελών από το Σύμφωνο συνεχίζει να επιφορτίζει τις χώρες πρώτης υποδοχής με τη διαχείριση του μεγαλύτερου ποσοστού των προσφυγικών ροών – άρα, το σύστημα ασύλου της Ελλάδας θα συνεχίσει να επιβαρύνεται.

Όσον αφορά τους ίδιους τους πρόσφυγες, φαίνεται να εντείνεται η συνθήκη της κράτησης σε μεγάλο μέρος των διαδικασιών ασύλου, πράγμα που έχει επίπτωση τόσο στην ελευθερία μετακίνησης των προσφύγων όσο και στο ίδιο το σύστημα ασύλου:

Νομίζω σε ό,τι έχει να κάνει με την υποδοχή, το μεγάλο θέμα θα είναι η κράτηση ή η de facto κράτηση, γιατί ακόμα κι αν δεν προβλέπεται σαφώς ότι οι αιτούντες άσυλο θα κρατούνται, για παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ελέγχου στα σύνορα ή κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συνόρων, λέει το Screening Regulation ότι πρέπει να είναι στη διαθεσιμότητα των αρχών. Επομένως αυτό προϋποθέτει έστω κάποιο γεωγραφικό περιορισμό γενικά στα νησιά.

Παράλληλα, γίνεται εμφανές ότι οι σχεδιαζόμενες πολιτικές δεν λαμβάνουν υπόψη τα κριτήρια ευαλωτότητας των πληθυσμών, το οποίο οφείλεται κυρίως στη σύντμηση των προθεσμιών εξέτασης των αιτημάτων, αλλά και στις χρόνιες αδυναμίες του προσωπικού που αναλαμβάνει την εξέταση των συγκεκριμένων κριτηρίων – για παράδειγμα, μπορεί να είναι ανεπαρκές ή ακατάλληλο.

Ένα άλλο θέμα είναι και οι ευάλωτοι αιτούντες άσυλο: δηλαδή, θα γίνεται μια εκτίμηση της ευαλωτότητας στη διαδικασία του Screening, μέσα σε 7 μέρες μάλιστα, και μετά, με όλα τα προβλήματα που ξέρουμε ότι υφίστανται στην εκτίμηση της ευαλωτότητας στην Ελλάδα, [...] οι άνθρωποι αυτοί δεν θα εξαιρούνται από τις διαδικασίες συνόρων. Οπότε και εκεί θα πρέπει να ανταποκριθεί το κράτος στην εξυπηρέτηση των ευάλωτων αιτούντων άσυλο, γιατί αυτή είναι μια νομική υποχρέωση που ορίζεται και από το ευρωπαϊκό και από το διεθνές δίκαιο.

Στο τέλος των συνεντεύξεων οι αποκρινόμενοι κατέληξαν σε ορισμένες προτάσεις για τη βελτίωση του νέου ΚΕΣΑ, οι οποίες εκτείνονται τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο: σε πρώτο στάδιο αναφέρουν ότι θα πρέπει να γίνει μια μεταστροφή του αξιακού πλαισίου συζήτησης και, έπειτα, άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής προς μια ανθρωποκεντρική κατεύθυνση, δεδομένου ότι μέχρι σήμερα η μετανάστευση εκλαμβάνεται είτε ως ευκαιρία αξιοποίησης εργατικού δυναμικού είτε ως απειλή. Όπως αναφέρει και συνεντευξιαζόμενη:

Το βασικό που πρέπει να γίνει είναι να κάνουμε ένα reset την ατζέντα, υπό ποια έννοια: [...] όχι ότι πρέπει να υπάρξει μια άνευ όρων προστασία και ένας άνευ όρων δικαιωματικός λόγος σε όλο τον πληθυσμό των ανθρώπων που εισέρχονται παράτυπα στις χώρες, γιατί αυτό είναι ένα πράγμα που έχει φτάσει στα όριά του. [...] Πρέπει να υπάρχει μια κατανόηση ότι δεν δουλεύουν τα πράγματα με ad hoc λύσεις, οι οποίες το μόνο που κάνουν είναι να φορτώνουν γραφειοκρατία στο σύστημα.

Οι προτάσεις των αποκρινόμενων, σε γενικές γραμμές, εστιάζουν στην ανάγκη τήρησης των εχεγγύων που σχετίζονται με τα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως είναι η δωρεάν πρόσβαση σε νομική βοήθεια των κρατούμενων αιτούντων άσυλο, αλλά και η αιτιολόγηση της (de facto) κράτησης, ώστε να προλαμβάνονται οι αυθαιρεσίες από πλευράς εθνικών αρχών. Ακόμα και στην περίπτωση απόκτησης διεθνούς προστασίας, θα πρέπει να αρθούν τα εμπόδια μετακίνησης των αναγνωρισμένων αιτούντων άσυλο, όπως είναι η άρνηση εισόδου σε ορισμένες χώρες (π.χ. Γερμανία), ώστε να εφαρμόζεται καθολικά το διεθνές δίκαιο.

Για την υλοποίηση των παραπάνω, καίριας σημασίας κρίνεται η ενεργός συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών πριν και κατά την εφαρμογή του νέου Συμφώνου, το οποίο σημαίνει ότι η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να συνομιλεί συστηματικά με αποκεντρωμένους φορείς που δραστηριοποιούνται στο προσφυγικό-μεταναστευτικό, τόσο σε συμβουλευτικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο εφαρμογής των πολιτικών. Προκειμένου, όμως, να εξασφαλιστεί η επιτυχία του παραπάνω εγχειρήματος, η εμπλοκή των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει να γίνεται μέσα σε ένα συντονισμένο πλαίσιο, ώστε να μην υπάρχει αλληλοκάλυψη ή σύγκρουση δράσεων, αλλά να επιτυγχάνεται ένα μείγμα πολιτικής που να αξιοποιεί τη γνώση από το πεδίο και την τεχνογνωσία της κεντρικής διοίκησης.

Στην Ελλάδα αν δεν υπάρξει μια συνεργασία, μια συνομιλία ανάμεσα στους θεσμούς, δηλαδή κράτος, με τις οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών, θα έχουμε πρόβλημα. Εδώ, ένα άλλο πρόβλημα που έχουμε είναι ότι δεν υπάρχει συνεργασία μεταξύ των ίδιων των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, που δημιουργεί έναν ανταγωνισμό.

Σε γενικές γραμμές, οι προτάσεις που αναφέρθηκαν δεν προσθέτουν απαραίτητα κάποιο καινούργιο στοιχείο στα μέτρα του Συμφώνου, καθώς πρόκειται για ρυθμίσεις που προβλέπονται ήδη σε αυτό. Τα στοιχεία, ωστόσο, που αναδεικνύονται μέσα από τις τοποθετήσεις και τις προτάσεις των

συνεντευξιαζόμενων είναι, αφενός, η μέχρι τώρα απουσία ενός προστατευτικού πλαισίου για τους πρόσφυγες διεθνώς και, αφετέρου, η ανάγκη εφαρμογής των προστατευτικών διαδικαστικών εγγυήσεων του Συμφώνου για τους πληθυσμούς που μετακινούνται, έτσι ώστε να θεσμοθετηθεί ένα αδιάτρητο πλαίσιο προστασίας και σεβασμού των δικαιωμάτων των ανθρώπων. Κύριο αίτημα, λοιπόν, που απορρέει από την παραπάνω συνθήκη και αποτελεί προϋπόθεση για την ομαλότερη διαχείριση των ζητημάτων που άπτονται του προσφυγικού είναι η εξασφάλιση μιας σταθερής συνεργασίας της Κοινωνίας των Πολιτών με την κεντρική διοίκηση, πράγμα που ακόμα δεν έχει επιτευχθεί.

Συζήτηση

Έχοντας ολοκληρώσει την ανάλυση των ευρημάτων για το νέο Σύμφωνο και τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης τόσο σε εμπειρικό όσο και σε θεωρητικό επίπεδο, κρίνεται σκόπιμο, εδώ, να γίνει καταρχήν μια ανακεφαλαίωση των βασικότερων σημείων που προκύπτουν ανά περίπτωση και που θα οδηγήσουν στα τελικά συμπεράσματα για τον αντίκτυπο του νέου Συμφώνου. Καθότι οι ρυθμίσεις της νέας μεταναστευτικής ατζέντας προβλέπεται να φέρουν ορισμένες αλλαγές στο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου και, κατά συνέπεια, στις σχέσεις μεταξύ των κρατών-μελών, ενδεχομένως να πρέπει να επισημανθεί η «ιστορικότητα» της εν λόγω συμφωνίας, λαμβάνοντας υπόψη το ιδιαίτερο κοινωνικοπολιτικό περιβάλλον εντός του οποίου αναπτύχθηκε, χωρίς ωστόσο να παραγνωρίζονται και οι ελλείψεις που παρατηρούνται σε επίπεδο ορισμών και περιεχομένου των σχετικών ρυθμίσεων.

Πηγαίνοντας, όμως, ένα βήμα πίσω, στις εννοιολογικές προσεγγίσεις της έκτακτης ανάγκης και, ειδικότερα, στο έργο του Neocleous (2006), έχει σημασία να αξιοποιηθούν τα δύο ρεύματα σκέψης που παραθέτει για την ανάγνωση των εν λόγω καταστάσεων, προτού γίνει λόγος για το νέο Σύμφωνο. Αν ληφθεί υπόψη η μια σχολή σκέψης, που υποστηρίζει ότι οι έκτακτες καταστάσεις - και οι έκτακτες πολιτικές, αντίστοιχα - είναι προσωρινές, τότε θα πρέπει να γίνει μεγαλύτερη αποσαφήνιση στο τι θεωρείται «φυσιολογικό», αναζητώντας ενδεχομένως παραδείγματα καταστάσεων και πολιτικών πρότερα της κρίσης, με στόχο να συγκριθεί και να διακριθεί το «έκτακτο» από το «φυσιολογικό». Αυτή, ωστόσο, η προσέγγιση ενέχει την τάση να αποσχίζει τα έκτακτα μέτρα από το ευρύτερο πολιτικό-νομικό πλαίσιο στο οποίο διαμορφώνονται, προκρίνοντας μια λογική ανάπτυξης νέων κανόνων για τη «θεραπεία» αφύσικων καταστάσεων – κοινώς, αυτό που ο Neocleous ονομάζει «νομικό φετιχισμό».

Η δεύτερη προσέγγιση, η οποία υιοθετείται καθ' όλη τη διάρκεια της μελέτης, παρουσιάζει τα έκτακτα μέτρα να βρίσκονται σε συμφωνία με το ευρύτερο πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζονται, επομένως δεν υπάρχει κάποια σύγκρουση συμφερόντων στο εκάστοτε πολιτικό-κοινωνικό-οικονομικό περιβάλλον κατά την εφαρμογή τους – αντιθέτως, έχουν σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο ώστε να διατηρείται η κοινωνική, πολιτική και νομική συνοχή. Η ανάλυση του Συμφώνου και, ειδικότερα, του

Κανονισμού για τις Καταστάσεις Κρίσης και Ανωτέρας Βίας έχει δείξει ότι τα μέτρα έκτακτης ανάγκης έχουν στον πυρήνα τους τα ίδια χαρακτηριστικά που διέπουν την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική από τη δεκαετία του 1970, δηλαδή την τάση για ασφαλειοποίηση και στρατιωτικοποίηση των συνόρων.

Όλες οι προβλεπόμενες πολιτικές του Συμφώνου μπορούν να συνοψιστούν στο τρίπτυχο «αλληλεγγύη-ασφαλειοποίηση-εξωτερικοποίηση», το οποίο θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι περιγράφει ακριβώς μια λογική σταδιακής εξωτερίκευσης της μεταναστευτικής πολιτικής: δηλαδή, από τη ρύθμιση των διακρατικών σχέσεων εντός της ΕΕ (αλληλεγγύη), στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν (ασφαλειοποίηση), μέχρι τη συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των μετακινούμενων πληθυσμών (εξωτερικοποίηση). Στη βάση αυτών των παραμέτρων έχουν σχεδιαστεί και οι Κανονισμοί του νέου Συμφώνου που εξειδικεύουν τον τρόπο λειτουργίας των κρατών-μελών, δίνοντας μεγαλύτερο εύρος κάλυψης στις περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, οι οποίες περιγράφονται στον Κανονισμό για τις Καταστάσεις Κρίσης και Ανωτέρας Βίας.

Η ανασκόπηση της πρόσφατης βιβλιογραφίας έδειξε ότι το νέο Σύμφωνο, ακόμα και στην τελική του μορφή, εμφανίζει αρκετά τρωτά σημεία, το κυριότερο εκ των οποίων μάλλον είναι η έλλειψη σαφών οδηγιών για την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων (π.χ. μηχανισμός αλληλεγγύης), αλλά και για τον τρόπο λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμών σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης (π.χ. καταμερισμός εργασιών για την κατάρτιση ενός solidarity plan). Η ίδια η έννοια της αλληλεγγύης υπόκειται σε διαφορετικές ερμηνείες που επικαθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από το εθνικό δίκαιο και τα επιμέρους συμφέροντα των κρατών-μελών, επηρεαζόμενη κυρίως από τις χώρες που είναι γνωστές για τις αντι-μεταναστευτικές πολιτικές, όπως η ομάδα Βίσεγκραντ. Αποτέλεσμα αυτών είναι η διαμόρφωση μιας μη-δεσμευτικής ευρωπαϊκής πολιτικής, η οποία όχι μόνο συνεχίζει να επιβαρύνει τις χώρες πρώτης υποδοχής με την ευθύνη της διαχείρισης των αιτήσεων ασύλου, αλλά δημιουργεί και μια ιδιόρρυθμη συνθήκη εντός της Ένωσης που ακροβατεί μεταξύ «παρέκκλισης» και «εξαίρεσης» όταν πρόκειται για ζητήματα μετανάστευσης.

Η κατάσταση που περιγράφεται παραπάνω είναι προβληματική κυρίως για τους εξής λόγους: καταρχάς, αναγνωρίζεται ότι δεν υπάρχει δίκαιος επιμερισμός ευθυνών στο θέμα της μετεγκατάστασης, αφού όλες οι χώρες έχουν το δικαίωμα να δείξουν την αλληλεγγύη τους εν είδει οικονομικής συνεισφοράς, πράγμα που προμηνύει την εξάντληση των εθνικών συστημάτων υποδοχής που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, ενώ παράλληλα τα καθιστά «ακατάλληλα» να επικαλεστούν την κρίση και να λάβουν τα μέτρα υποστήριξης με τον τρόπο που προβλέπονται στο νέο Σύμφωνο. Όλες, λοιπόν, οι ρυθμίσεις αλληλεγγύης φαίνεται να αυτό-αναιρούνται και να δημιουργούν ένα πλαίσιο μη ουσιαστικής αλληλεγγύης, το οποίο εκτείνεται και στον τρόπο διαχείρισης των μετακινούμενων πληθυσμών.

Σε αντιπαράβολή με τις εγγυήσεις προστασίας των τελευταίων, το νέο Σύμφωνο φαίνεται να πριμοδοτεί ήδη από το 2015 τους μηχανισμούς καταστολής και εποπτείας των μετακινήσεων, όπως η συνοριοφυλακή-ακτοφυλακή και συστήματα ανίχνευσης κινδύνου, στοιχεία που καταδεικνύουν τον τεχνοκρατικό χαρακτήρα της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ και που δίνουν υπόσταση στην κουλτούρα της ασφαλειοποίησης. Παρόλα αυτά, ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει για τις περιπτώσεις που οι κανόνες των πρακτικών ασφαλειοποίησης δεν έχουν την ίδια ισχύ για όλους τους μετακινούμενους πληθυσμούς, όπως στη περίπτωση των Ουκρανών προσφύγων, το οποίο αποτελεί περίτρανη απόδειξη ότι η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική αφήνει περιθώρια σε πρακτικές εξαιρέσεις εις βάρος συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων. Ακόμα, λοιπόν, κι αν το Σύμφωνο κάνει λόγο για προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην πραγματικότητα γίνεται μια προτεραιοποίηση των «άξιων» προστασίας, ενισχύοντας τη διάκριση μεταξύ «νόμιμης» και «παράνομης» μετακίνησης και απαξιώνοντας, πρακτικά, ζητήματα ανθρωπίνης αξιοπρέπειας.

Σε ό,τι αφορά το θέμα της εξωτερικοποίησης, η ΕΕ έχει δείξει τη διάθεσή της για τη διαχείριση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών εκτός των συνόρων της μέσω της σύναψης διμερών συμφωνιών με τρίτες χώρες που ανακηρύσσει ως «ασφαλείς», χωρίς ωστόσο να έχει εξεταστεί αν συντρέχουν οι κατάλληλες προϋποθέσεις για να χαρακτηριστούν έτσι. Η εξωτερικοποίηση αλλά και η τοπικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής είναι μια τάση που μεταθέτει την κύρια

ευθύνη αντιμετώπισης των κρίσεων υποδοχής σε τρίτους, είτε είναι μη-ασφαλείς χώρες είτε είναι εξωτερικά σύνορα που λειτουργούν σαν «γκρίζες ζώνες» και η οποία αντανακλά την επιθυμία της Ένωσης να αποφύγει την υποχρέωση παρέμβασης σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, νίπτοντας, έτσι, τας χείρας της σε φαινόμενα βίας και καταπάτησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εκτός των συνόρων.

Στην περίπτωση της Ελλάδας φαίνεται ότι δεν έχουν προχωρήσει οι διαδικασίες για τον σχεδιασμό ενός εθνικού σχεδίου υλοποίησης που να λαμβάνει σοβαρά υπόψη τον ρόλο της κοινωνίας των πολιτών, γεγονός το οποίο εγείρει ερωτήματα για την ποιότητα της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής, αλλά και για τον προορισμό των χρηματοδοτήσεων από την ΕΕ. Η εμπειρία των οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο, συγχρόνως, επιβεβαιώνει τον αντικοινωνικό και αποτρεπτικό χαρακτήρα του νέου Συμφώνου, προμηνύοντας ένα δυσοίωνα πλαίσιο για το μέλλον των δικαιωμάτων των ανθρώπων εκτός της Ένωσης που προσπαθούν να εισέλθουν σε ευρωπαϊκά εδάφη: η υποστελέχωση των υπηρεσιών ασύλου σε συνδυασμό με την απαξίωση των συστάσεων της κοινωνίας των πολιτών προβλέπεται να συνεχίσει να αναπαράγει το υπολειμματικό πλαίσιο κοινωνικής και μεταναστευτικής πολιτικής, με αποτέλεσμα η νέα μεταναστευτική ατζέντα να μη διαφοροποιείται ουσιωδώς από την εμπειρία προηγούμενων χρόνων.

Οι ρυθμίσεις του νέου Συμφώνου μέλλεται να είναι περισσότερο προβληματικές παρά ωφέλιμες για τα κράτη πρώτης υποδοχής αλλά και για τους ίδιους τους μετακινούμενους πληθυσμούς, λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση που επικρατεί μέχρι σήμερα εθνικά και ευρωπαϊκά. Για τον λόγο αυτό η ανάγκη που διατυπώνεται τόσο από την κοινωνία των πολιτών όσο και από τον ακαδημαϊκό χώρο αφορά στην εφαρμογή των προστατευτικών εγγυήσεων του νέου Συμφώνου, αλλά και της σχετικής με τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων νομοθεσίας, όπως η ΕΣΔΑ. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να δοθεί περισσότερη μέριμνα σε ζητήματα προστασίας των μετακινούμενων πληθυσμών, για το οποίο οφείλει να παρέμβει τόσο η ΕΕ όσο και η Ελλάδα, μέσα από την κατάρτιση αυτοτελών μηχανισμών λογοδοσίας και εποπτείας φαινομένων καταπάτησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η έμφαση που δίνεται σε μέτρα τέτοιου είδους έγκειται στο γεγονός ότι ο χαρακτήρας του νέου Συμφώνου έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την ΕΣΔΑ και το διεθνές προσφυγικό δίκαιο. Καταρχάς, στο νέο Σύμφωνο δεν γίνεται καν λόγος στην εφαρμογή μέτρων για την αντιμετώπιση δομικών και καιρίων προβλημάτων του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, όπως είναι τα φαινόμενα βίας στα σύνορα, οι παράνομες επαναπροωθήσεις ή οι απάνθρωπες στεγαστικές και υγειονομικές συνθήκες στα κέντρα κράτησης που, μεταξύ άλλων, αφορούν και τις «ασφαλείς» τρίτες χώρες, όπως αναφέρει και ο Μουζουράκης (2024), γεγονός που δείχνει ότι η ΕΕ δεν έχει αποδεχτεί ακόμα τα ελαττώματα του πρότερου ΚΕΣΑ και ούτε έχει σκοπό να αλλάξει χαρακτήρα. Εκτός αυτού, η νέα ατζέντα αναλώνεται σε δυσανάλογο βαθμό στη ρύθμιση των διακρατικών σχέσεων εντός της ΕΕ με τη δημιουργία νέων μηχανισμών, αφήνοντας έξω από την εξίσωση ζητήματα βιωσιμότητας των μέτρων με ανθρωποκεντρικούς όρους. Επομένως, το νέο Σύμφωνο δεν φαίνεται να εμφανίζει κάποια αισθητή βελτίωση σε θέματα διασφάλισης ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η κυρίαρχη κουλτούρα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής που διέπει και το νέο Σύμφωνο περιστρέφεται γύρω από πρακτικές στρατιωτικοποίησης των συνόρων που αντιτίθενται κατάφορα σε κάθε έννοια ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, πράγμα που δεν θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστες τις εθνικές πολιτικές. Σε αυτό το πλαίσιο, καθίσταται σαφές ότι η κοινωνική πολιτική με όρους βιωσιμότητας και προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παραγκωνίζεται συνειδητά λόγω της προτεραιοποίησης τεχνοκρατικών μέτρων που κανένα λόγο δεν κάνουν για τα συγκεκριμένα ζητήματα. Οι συνθήκες έκτακτης ανάγκης, αντί να δίνουν το έναυσμα για την ανάπτυξη μιας σταθερότερης επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των εθνικών και ευρωπαϊκών οργάνων, φαίνεται να εργαλειοποιούνται για τη διεύρυνση ασφαλειοκεντρικών και κατ' εξαίρεση πρακτικών, αναπαράγοντας το ίδιο αντικοινωνικό μοντέλο μεταναστευτικής πολιτικής που αντανακλά όχι μόνο την αρνητική στάση της Ένωσης απέναντι στους πρόσφυγες, αλλά και τις ιδιόρρυθμες σχέσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών-μελών.

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ΕΕ αυτή τη στιγμή βρίσκεται σε μια ιδιαίτερη γεωπολιτική συγκυρία (πόλεμος Ουκρανίας-Ρωσίας, άνοδος ακροδεξιάς, κ.λπ.) και προσπαθεί να ισορροπήσει ανάμεσα στις διαφορετικές πολιτικές δυνάμεις

που αναπτύσσονται ευρωπαϊκά, πράγμα, όμως, που την οδηγεί στην εξαγγελία μετριοπαθών και φαινομενικά ουδέτερων πολιτικών και διακηρύξεων. Η δε παρουσία των ακροδεξιών κομμάτων στην πολιτική σκηνή, τόσο εθνικά όσο και υπερεθνικά, θα πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερα υπόψη όταν γίνεται λόγος για μετανάστευση, ειδικά σε μια περίοδο που όλο και περισσότερες χώρες αναδεικνύουν ακροδεξιούς ηγέτες παγκοσμίως με αντι-μεταναστευτική ατζέντα (π.χ. Τραμπ στην Αμερική, Μιλί στην Αργεντινή) και δείχνουν επιείκεια στην ανοιχτή συνεργασία τους (π.χ. ομάδα Βίσεγκραντ). Παράλληλα, οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης φαίνεται ότι δημιουργούν πρόσφορο έδαφος στη μακροήμερευση της ακροδεξιάς ρητορικής, παράγοντας αντιδραστικές προς την mainstream πολιτική στάσεις, όπως είναι ο ευρωσκεπτικισμός, και οι οποίες καταλήγουν σε μια γενικευμένη εχθρικότητα απέναντι σε οτιδήποτε έρχεται «εκτός των συνόρων».

Αυτό που χρειάζεται να επισημανθεί είναι ότι οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης είναι προσημειωμένες κοινωνικά και πολιτικά, εντάσσονται δηλαδή σε ένα πολύ συγκεκριμένο πλαίσιο, το οποίο όσο περισσότερο απαξιώνεται τόσο εντονότερα και συχνότερα θα εμφανίζονται οι διαφορετικές μορφές κρίσεων. Η ανοχή, επομένως, της ΕΕ απέναντι σε ομάδες και κυρίως κόμματα της ακροδεξιάς με αντι-μεταναστευτική ρητορική, εντός και εκτός της Ένωσης, θα συνεχίσει να αναπαράγει καχεκτικές πολιτικές που αντί να περιορίζουν, θα νομιμοποιούν τις συνθήκες εξαίρεσης. Αν η ΕΕ θέλει, πραγματικά, να είναι μια Ένωση αξιών όπως διατείνεται, θα πρέπει να γίνει μια πάρα πολύ αυστηρή και ειλικρινής αυτοκριτική των όσων πολιτικών έχουν προηγηθεί σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και, κυρίως, των επιπτώσεων που έχει φέρει η απουσία αυτών τόσο στις χώρες πρώτες υποδοχής όσο και στους ίδιους τους μετακινούμενους πληθυσμούς. Στο πλαίσιο, όμως, που βρίσκεται αυτή τη στιγμή και βάσει των μέτρων που έχουν ήδη εξαγγελθεί, φαίνεται ότι κάτι τέτοιο είναι μάλλον απίθανο – και η ιστορία επαναλαμβάνεται.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Πηγές

Α' Ηλεκτρονικά Άρθρα

Μουζουράκης, Μ. (2024α, Ιανουάριος 22). *Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και η αποδόμηση της προστασίας των προσφύγων στην Ευρώπη*. Syntagma Watch. <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-neo-symfwno-gia-th-metanasteysi/>

Μουζουράκης, Μ. (2024β). *Η Έννοια της «Ασφαλούς Τρίτης Χώρας» - Διατάξεις & Εφαρμογή στο Ελληνικό Σύστημα Ασύλου*. PRO ASYL και Υποστήριξη Προσφύγων στο Αιγαίο (RSA). <https://rsaegean.org/el/asfalis-triti-chora-analysis/>

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (2024). *Παραιτήθηκε η Γενική Γραμματέας Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο, Δήμητρα Λυγούρα – Νέος Γενικός Γραμματέας, ο Δημήτριος Γλυμής*. <https://migration.gov.gr/paraitithike-i-geniki-grammateas-ypodochis-aitoynton-asylo-dimitra-lygouyra-neos-genikos-grammateas-o-dimitrios-glymis/>

Χονδρόγιαννος, Θ. (2021). *Η Ελλάδα καλείται να ανακαλέσει την υπουργική απόφαση που χαρακτηρίζει την Τουρκία ασφαλή τρίτη χώρα για τους αιτούντες άσυλο*. Govwatch. <https://govwatch.gr/finds/i-ellada-kaleitai-na-anakalesei-tin-yπουργiki-apofasi-poy-charaktirizei-tin-toyrkia-asfali-triti-chora-gia-toys-aitoyntes-asylo/>

Amnesty International (2024, February 5). *Global: Amnesty International publishes an introduction to defending the rights of refugees and migrants in the digital age*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/02/global-amnesty-international-publishes-an-introduction-to-defending-the-rights-of-refugees-and-migrants-in-the-digital-age/>

Amnesty International (2023, December 20). *EU: Migration Pact agreement will lead to a “surge in suffering”*.

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/12/eu-migration-pact-agreement-will-lead-to-a-surge-in-suffering/>

Community Research and Development Information Service (2024). *Intelligent Portable Border Control System*.

<https://cordis.europa.eu/project/id/700626/reporting>

Council of the EU (2024, May 24). *Schengen area: Council adopts update of Schengen Borders Code*.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/24/schengen-area-council-adopts-update-of-schengen-borders-code/>

European Asylum Support Office (2018, April). *EASO Practical Guide: Qualification for international protection*. <https://euaa.europa.eu/easo-practical-guide-qualification-international-protection>

European Council of Refugees and Exiles (2024). *ECRE comments on the regulation of the european parliament and of the council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending regulation (EU) 2021/1147*. https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/05/ECRE_Comments_Crisis-and-Force-Majeure-Regulation.pdf

European Parliament (2015). *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU\(2015\)536469_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf)

FEANTSA (2022). *European Migration and Asylum Policies and their Impact on Homelessness: an Analysis of the 'New Pact on Migration and Asylum'*.

<https://www.feantsa.org/en/report/2022/12/21/european-migration-and-asylum-policies-and-their-impact-on-homelessness-an-analysis-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum?bcParent=27>

International Rescue Committee (2023). *What is the EU Pact on Migration and Asylum?* <https://www.rescue.org/eu/article/what-eu-pact-migration-and-asylum>

Β' Κανονισμοί – Οδηγίες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020, Σεπτέμβριος 23). *Σύσταση (ΕΕ) 2020/1366 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με έναν ενωσιακό μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων (σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων).*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32020H1366>

Council Directive 2001/55/EC. *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.*

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/eng>

Council of Europe (1950). *European Convention on Human Rights*. European Court of Human Rights.

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_eng

Council of the European Union (2024, February 9). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum - Letter to the Chair of the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE).*

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CONSIL:ST_6379_2024_INIT

European Commission (2024). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020PC0613>

European Parliament (2024). *Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and*

amending Regulation (EU) 2021/1147. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj/eng>

Regulation 2021/1147. *Regulation (EU) 2021/1147 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund.* <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1147/oj/eng>

Γ' Ιστοσελίδες

Πληροφορίες για το «eu-LISA»: <https://eulisa.europa.eu/About-Us/Who-We-Are>

Πληροφορίες για Med9: <https://esdforumcyprus2024.com/about-med9/>

European Commission (2024). *Pact on Migration and Asylum.* https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

iBorderCtrl (2016). *The Project.* <https://web.archive.org/web/20190813113612/https://www.iborderctrl.eu/The-project>

Δ' Οπτικοακουστικό υλικό

CEPS THINK TANK, *Webinar: The EU Pact on Migration and Asylum: International Partnerships in light of the UN GCR.* https://www.youtube.com/watch?v=65MJ9rqvT08&ab_channel=CEPSThinkTank

Ε' Λεξικά

Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (2009). «Safe third country». Στο *Γλωσσάριο για την Μετανάστευση.* https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_20.pdf

ΣΤ' Νόμοι

Νόμος 4939/2022. Κύρωση Κώδικα Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή

προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 111/10.6.2022).

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Δημητριάδη, Α., & Μαλαμίδης, Χ. (επιμ.) (2022). *Ευρωπαϊκές αξίες και προσφυγική "κρίση"*. Νήσος.

Κουραχάνης, Ν. (2019). *Πολιτικές Στέγασης Προσφύγων*. Τόπος.

Agamben, G. (2013). *Κατάσταση εξαιρέσεως* (μτφρ. Μαρία Οικονομίδου). Πατάκης.

Howard, K., & Sharp, J. (2001). *Η επιστημονική μελέτη* (μτφρ. Βασιλική Νταλάκου). Gutenberg.

Mason, J. (2011). *Η διεξαγωγή της ποιοτικής έρευνας* (μτφρ. Νότα Κυριαζή). Πεδίο.

Robson, C. (2010). *Η έρευνα του πραγματικού κόσμου* (μτφρ. Βασιλική Νταλάκου, Κατερίνα Βασιλικού). Gutenberg.

Ξενόγλωσση

Agyemang, G. (2016), "Perilous Journeys across the Seas: The Accounting Logic in Europe's Agenda for Migration", *Accounting in Conflict: Globalization, Gender, Race and Class (Advances in Public Interest Accounting, 19, 1-27*.
<https://doi.org/10.1108/S1041-706020160000019002>

Akkerman, M. (2023, May 31). Global Spending on Immigration Enforcement Is Higher than Ever and Rising. *Migration Policy Institute*.
<https://www.migrationpolicy.org/article/immigration-enforcement-spending-rising>

Akkerman, M. (2021, April 14). *Outsourcing oppression*. Transnational Institute.
<https://www.tni.org/en/publication/outourcing-oppression>

- Beirens, H., & Le Coz, C. (2023). One Phase Closes for the New Pact on Migration and Asylum. Now Another Begins. *Migration Policy Institute*.
<https://www.migrationpolicy.org/news/new-pact-migration-asylum>
- Bueno Lacy, R., & van Houtum, H. (2024). Europe's spectacular borderlines: on refugee camps, banlieues and other spaces of exception. *Ethnic and Racial Studies*, 47(12), 2652–2674.
<https://doi.org/10.1080/01419870.2024.2344685>
- Čanji, D. (2022). The European Union's New Pact on Migration and Asylum: Enhancing the Legal Protection of Refugees and Asylum Seekers or Restoring the Old Paradigm? *European Studies – the Review of European law, Economics and Politics*, 9(1), 41–60. <https://doi.org/10.2478/eustu-2022-0002>
- Carrera, S., & Geddes, A. (2021). *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees: international experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights*, 144-156. European University Institute. <https://doi.org/10.2870/541854>
- Christodoulou, Y., Papada, E., Papoutsis, A., & Vradis, A. (2016). Crisis or Zemblanity? Viewing the 'Migration Crisis' through a Greek Lens. *Mediterranean Politics*, 21(2), 321–325. <https://doi.org/10.1080/13629395.2016.1145823>
- Crisp, J. (2019). Externalization and the erosion of refugee protection. *University of Melbourne*. <https://arts.unimelb.edu.au/school-of-social-and-political-sciences/our-research/comparative-network-on-refugee-externalisation-policies/blog/externalization-and-the-erosion-of-refugee-protection>
- Dos Reis, F. (2017). Law, Politics and States(s) of Emergency. *New Perspectives*, 25(2), 136–141. <https://www.jstor.org/stable/26457834>
- Echeverría, G., Abbondanza, G., & Finotelli, C. (2024). The Externalisation Gamble: Italy and Spain at the Forefront of Maritime Irregular Migration Governance. *Social Sciences*, 13(10), 517.
<https://doi.org/10.3390/socsci13100517>

- Fassin, D., & Pandolfi, M. (2010). *Contemporary states of emergency: The Politics of Military and Humanitarian Interventions*. Princeton University Press.
- Fratzke, S., Pulkkinen, V., & Ugolini, E. (2023). From Safe Homes to Sponsors: Lessons from the Ukraine Hosting Response for Refugee Sponsorship Programs. *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/research/ukraine-hosting-refugee-sponsorship>
- Georgi, F. (2019). The role of racism in the European 'migration crisis': a historical materialist perspective. In V. Satgar (Ed.), *Racism After Apartheid: Challenges for Marxism and Anti-Racism*, 96–117. Wits University Press. <https://doi.org/10.18772/22019033061.9>
- González Enríquez, C. (2024, May 28). The EU Pact on Migration and Asylum: context, challenges and limitations. *Elcano Royal Institute*. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eu-pact-on-migration-and-asylum-context-challenges-and-limitations/>
- Grappi, G., & Lucarelli, S. (2021). Bordering power Europe? The mobility-bordering nexus in and by the European Union. *Journal of Contemporary European Studies*, 30(2), 207–219. <https://doi.org/10.1080/14782804.2021.1997728>
- Häkli, J., Kudžmaitė, G., & Kallio, K. P. (2024). Devaluing personhood: The framing of migrants in the EU's new pact on migration and asylum. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 49(4). <https://doi.org/10.1111/tran.12676>
- Hargrave, K., Homel, K., & Dražanová, L. (2023). Current Polish immigration system and approach. *Public narratives and attitudes towards refugees and other migrants: Poland country profile* (pp. 9–15). ODI. <http://www.jstor.org/stable/resrep51405.8>
- Hyndman, J., & Mountz, A. (2008). Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. *Government and Opposition*, 43(2), 249–269. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00251.x>
- Ioannidis, P., Dimou, E., & Dadusc, D. (2021). Sappers of Fortress Europe: exploring the micropolitics of borders through the occupational culture of asylum

- caseworkers in Greece. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(15), 3641–3659. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1873114>
- Karyotis, G. (2007). European migration policy in the aftermath of September 11: The security–migration nexus. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 20(1), 1–17. <https://doi.org/10.1080/13511610701197783>
- Martinović, A., Mrakovčić, M., & Petrović, N. (2024). The principle of solidarity and the challenges of system and social (dis)integration: in anticipation of the new EU rules on migration and asylum. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 8, 611–639. <https://doi.org/10.25234/eclic/32294>
- Mascareñas, B., G. (2022). The «instrumentalisation» of migration. *CIDOB*. <https://www.cidob.org/en/publications/instrumentalisation-migration>
- McBride-Kelly, C. (2024). The activation of the Temporary Protection Directive: The protection of non-Ukrainian displaced persons within a dichotomous EU asylum acquis. In M. ZAGOR (Ed.), *From Borders to Pathways: Innovations and Regressions in the Movement of People into Europe*, 125–166. ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/jj.21028841.12>
- Neidhardt, A. H. (2024). "The Crisis and Force Majeure Regulation: Towards future-proof crisis management and responses?". Policy Study, Foundation for European Progressive Studies, Friedrich-Ebert-Stiftung and European Policy Centre, Brussels.
- Neocleous, M. (2006). The Problem with Normality: Taking Exception to “Permanent Emergency.” *Alternatives Global Local Political*, 31(2), 191–213. <https://doi.org/10.1177/030437540603100204>
- Niemann, A., & Zaun, N. (2023). Introduction: EU external migration policy and EU migration governance: introduction. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(12), 2965–2985. <https://doi.org/10.1080/1369183x.2023.2193710>
- Palladino, R. (2021). The “immediate protection” status under the new pact on migration and asylum: some remarks. *Journal of Mediterranean Knowledge*, 6(2), 361–382. DOI: 10.26409/2021JMK6.2.10. <http://www.mediterraneanknowledge.org/publications/index.php/journal/issue/archive>

- Salgado, L., & Beirens, H. (2023). What Role Could Digital Technologies Play in the New EU Pact on Migration and Asylum? *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/research/digital-technologies-eu-pact-migration>
- Stępką, M. (2023). The New Pact on Migration and Asylum: Another Step in the EU Migration-Security Continuum or Preservation of the Status Quo?. *Białostockie Studia Prawnicze*, 28(1), 23-37. <https://doi.org/10.15290/bsp.2023.28.01.02>
- Zwitter, A. (2012). The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy. *ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 98(1), 95–111. <http://www.jstor.org/stable/24769102>

Παράρτημα

Οδηγός Συνέντευξης

Μέρος I: Μηχανισμός Αλληλεγγύης/Έκτακτη Ανάγκη

1. Πώς λειτουργεί ο μηχανισμός αλληλεγγύης του νέου Συμφώνου; Σε τι διαφέρει από το προηγούμενο ΚΕΣΑ;
2. Γιατί ο μηχανισμός αλληλεγγύης είναι «ευέλικτος»;
3. Χρηματοδότηση χωρών πρώτης εισόδου: υπό ποιες προϋποθέσεις/σε ποιες περιπτώσεις μπορεί ένα κράτος-μέλος να επιλέξει αυτόν τον τρόπο παροχής αλληλεγγύης;
4. Τι είδους μέτρα μπορεί να λάβει μια χώρα «κατά παρέκκλιση» (derogation) από το ισχύον ΚΕΣΑ;/ Τι είδους «παρεκκλίσεις» μπορεί να κάνει μια χώρα σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης;

Μέρος II: Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο

1. Με ποιον τρόπο διασφαλίζεται η προστασία των προσφύγων/αιτούντων άσυλο στο νέο Σύμφωνο;
2. Σε τι διαδικασίες ελέγχου υποβάλλονται οι πρόσφυγες/αιτούντες άσυλο κατά τις διαδικασίες συνόρων (border procedures);

Μέρος III: Ελληνική Περίπτωση

1. Τι προσαρμογές καλείται να κάνει η Ελλάδα την επόμενη διετία;
2. Με ποιους τρόπους μπορεί να αξιοποιήσει τη χρηματοδότηση των κρατών-μελών από τον μηχανισμό αλληλεγγύης;

Μέρος VI: Αποτίμηση και Προτάσεις

1. Με ποιο τρόπο μπορεί το νέο Σύμφωνο να επηρεάσει το ΚΕΣΑ και το ελληνικό σύστημα υποδοχής προσφύγων;
2. Τι επίδραση έχουν οι επικείμενες πολιτικές στη δυνατότητα άσκησης των δικαιωμάτων των προσφύγων;
3. Υπάρχουν προτάσεις για ενίσχυση του νέου ΚΕΣΑ;