

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΓΕΝΙΚΟΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ

Π.Μ.Σ. ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ

Κατεύθυνση: Ποινικό Δίκαιο και Θεωρία του Δικαίου

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΣΥΝΟΡΑ, ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ
FRONTEX**

FRONTEX

LIBERTAS SECURITAS JUSTITIA

Επιβλέπων καθηγητής: ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΚΑΛΤΣΩΝΗΣ

Φοιτητής:

ΑΝΔΡΕΑΣ ΒΛΑΧΟΣ (Α.Μ.:0908Μ009)

**ΑΘΗΝΑ
ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2010**

1. ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η αναγωγή της μετανάστευσης σε ζήτημα ασφαλείας και κινδύνου για την κοινωνική συνοχή των δυτικών χωρών, απόρροια του ''πολέμου κατά της τρομοκρατίας'', αλλά και τα πρωτόγνωρα για τα κράτη μέλη χαρακτηριστικά του χώρου Σένγκεν, είχαν ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη μιας πρότασης για ολοκληρωμένη διαχείριση συνόρων της Ε.Ε. (Integrated Border Management -IBM), στόχος της οποίας ήταν η καθιέρωση κοινών προδιαγραφών ως προς τη διαχείριση των συνόρων και τους συνοριακούς ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., προκειμένου να εδραιωθεί ένας χώρος ελευθερίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας, χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά της σύνορα¹. Στη θεωρία, οι δράσεις που αναπτύχθηκαν βάσει του παραπάνω μοντέλου, όπως αυτές αποτυπώνονται, μεταξύ άλλων, στα Προγράμματα της Χάγης και του Ελσίνκι, εκλήφθησαν ως προσπάθεια εκπλήρωσης ενός οράματος ''ουτοπίας ασφαλείας''² το οποίο μάλλον θα κατέληγε σε ένα ''συνεχές ανασφάλειας'' (insecurity continuum)³ που θα ανάγκαζε το στρατό, την αστυνομία και τις μυστικές υπηρεσίες να συνεργαστούν σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Ο ''Ευρωπαϊκός Οργανισμός για το Συντονισμό της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ε.Ε.'' ή αλλιώς, Frontex⁴, συχνά παρουσιάζεται από τα Μ.Μ.Ε. και τους υπέρμαχους της πολιτικής των ανοικτών συνόρων ως έκφραση της ''Ευρώπης-Φρούριο''⁵, και του ''πανοπτικισμού''⁶ που καταπιέζουν τα δικαιώματα των προσφύγων και των μεταναστών, αποκλείοντάς τους εκτός της Ε.Ε., με σκοπό τη διατήρηση της κρατικής εδαφικής κυριαρχίας όπως τη νοούσαν ο Weber και ο Hobbes⁷. Στην παρούσα εργασία θα εξεταστεί το πώς συνδέεται ο Frontex με την ευρύτερη συζήτηση και

1 Βλ. Απαρ Joanna, DG Internal Policies of the Union, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Session 3 "An Integrated Management of Borders for a Safer Enlarged Union?", Brussels, 7 September 2006 διαθέσιμο στη διεύθυνση www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/.../630302en.pdf

2 Βλ. Monica den Boer: ''IMMIGRATION AND ITS EFFECT ON THE SECURITY DISCOURSE IN EUROPE: TIME FOR DEMYSTIFICATION'', 2008, AMSTERDAM LAW FORUM, Vol 1:1, σελ.9

3 Βλ. Didier Bigo: ''Immigration controls and free movement in Europe'', International Review of the Red Cross, Volume 91 Number 875, September 2009, σελ.585.

4 Από το γαλλικό ''Frontières extérieures'', δηλ. ''εξωτερικά σύνορα''

5 Βλ. ''Opening up Fortress Europe'', Jürgen Habermas on immigration as the key to European unity, 16/11/2006, στη διεύθυνση <http://www.signandsight.com/features/1048.html>

6 Βλ. Foucault Michel : Discipline and Punish: The birth of prison, Penguin, Harmondsworth, Middlesex (1975) (ελληνική έκδοση Επιτήρηση και Τιμωρία : Η γέννηση της φυλακής, Αθήνα 1989)

7 Βλ. Didier Bigo: ''Globalized (in)Security: the Field and the Ban-opticon'', σελ. 6 σε: Didier Bigo and Anastassia Tsoukala (eds.): ''Illiberal Practices of Liberal Regimes: the (in)security games'' Collection Cultures & Conflits, Centre d'Etudes sur les Conflits, L' Harmattan, 2006

ρητορική της αναγωγής του μεταναστευτικού σε ζήτημα ασφαλείας, ποιες είναι τελικά οι πραγματικές δυνατότητες και αρμοδιότητές του, καθώς και πως η δράση του στα νότια θαλάσσια σύνορα της Ε.Ε., μιας και σε αυτόν τον τομέα επικεντρώνονται οι κριτικές, επιδρά, άμεσα ή έμμεσα, στα ανθρώπινα δικαιώματα των ατόμων που αποζητούν τον 'αέρα'⁸ της Ε.Ε..

2. FRONTEX ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ

2.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Η έννοια της ασφάλειας υποδηλώνει, γενικά, την κατάσταση στην οποία δεν υπάρχουν κίνδυνοι και το άτομο δεν αισθάνεται ότι απειλείται. Η ασφάλεια καθορίζεται από τη δυνατότητα αποτροπής του κινδύνου ή μιας απειλής⁹. Είναι η αναζήτηση για μια κατάσταση στην οποία δεν συμβαίνει ή δεν υπάρχει κάτι ανεπιθύμητο. Η ασφάλεια νοείται ως ασφάλεια της πολιτείας και ως ασφάλεια του προσώπου. Η ετυμολογία της λέξης α-(στερητικό) και -σφάλλεσθαι (το μη σφάλλεσθαι, προσκόπτειν ή καταπίπτειν εν τω περιπατείν) «και, κατ' επέκταση, ασφαλής: ο μη υποκείμενος εις πτώσιν, εδραίος, στερεός» υποδηλώνει την έλλειψη φόβου και έγνοιας¹⁰. Το άτομο έχει την αίσθηση της σταθερότητας και της έλλειψης του κινδύνου. Η ασφάλεια νοείται αντικειμενικά ως υπάρχουσα κατάσταση και υποκειμενικά ως σιγουριά. Οι δύο καταστάσεις δεν θεωρούνται ταυτόσημες, καθόσον μπορεί να υπάρχει αντικειμενικά ασφάλεια, αλλά το άτομο να νιώθει ανασφάλεια για διάφορους λόγους και από την άλλη μπορεί να υπάρχει αντικειμενικά κίνδυνος, αλλά το άτομο να αισθάνεται ασφάλεια από άγνοια¹¹. Ο τρόπος που εκλαμβάνει κάποιος την έννοια της ασφάλειας επηρεάζεται από ευρύτερους πολιτιστικούς, κοινωνικοοικονομικούς και επαγγελματικούς παράγοντες.

8 Max Weber, (2003), «Η πόλη», Αθήνα, Κένταυρος, σελ.86, το γνωμικό "Stadtluft macht frei" δηλ. "ο αέρας της πόλης σε κάνει ελεύθερο", γεννήθηκε στις γερμανικές πόλεις της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης και είχε την σημασία ότι μετά από συγκεκριμένη περίοδο διαμονής στη πόλη ο δεσπότης ενός δούλου ή ενός υποτελούς έχανε το δικαίωμα να απαιτήσει την υποταγή του στην εξουσία του.

9 Βλ. Θ. Παπαθεοδώρου (2002), Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική – Συγκριτική προσέγγιση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 25

10 Βλ Ι. Μανωλεδάκης (2004), Δημοκρατία-Ελευθερία-Ασφαλεία. Το Τρίπτυχο της Ιδανικής Πολιτείας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ.18

11 Βλ Ι. Μανωλεδάκης (2004), Δημοκρατία-Ελευθερία-Ασφαλεία. Το Τρίπτυχο της Ιδανικής Πολιτείας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ.19

2.1.1 Η ΣΧΟΛΗ ΤΗΣ ΚΟΠΕΓΧΑΓΗΣ

Το παράδειγμα (κατά T.Kuhn) της αναγωγής ενός θέματος σε ζήτημα ασφάλειας, αναπτύχθηκε από την Σχολή της Κοπεγχάγης με κύριους εκπροσώπους τον Ole Wæver και τον Barry Buzan.

Σύμφωνα με το πλαίσιο της Σχολής της Κοπεγχάγης, η ασφάλεια σχετίζεται με την επιβίωση, είναι μια 'αυτοαναφορική πρακτική'¹² και κατασκευάζεται κοινωνικά¹³. Ξεπερνώντας την παραδοσιακή προσέγγιση της ασφάλειας ως αποκλειστικά σχετιζόμενη με στρατιωτικές απειλές κατά του κράτους, η Σχολή της Κοπεγχάγης διεύρυνε τον ορισμό της 'οριζοντίως', ώστε να περιλαμβάνει την πολιτική, την οικονομική, την περιβαλλοντική, τη στρατιωτική και την κοινωνι(α)κή (societal) απειλή, ενάντια σε ένα ευρύ φάσμα αντικειμένων για τα οποία δύναται να τεκμηριωθεί το δικαίωμα στην επιβίωση. Ανάλογα με τη φύση της εκάστοτε απειλής, 'αντικείμενα αναφοράς της ασφάλειας' μπορεί να είναι -πέρα από το κράτος- το περιβάλλον και η προστασία του σύγχρονου επιπέδου πολιτισμού, η παγκόσμια φιλελεύθερη οικονομική τάξη, μεγάλες κοινωνικές ομάδες που πολλές φορές έχουν συλλογικές μνήμες και αξίες, όπως τα έθνη και οι μειονότητες, οι θρησκείες και οι θεμελιώδεις διεθνείς αρχές, όπως το απαραβίαστο των συνόρων και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁴. Επίσης η εν λόγω Σχολή δημιούργησε τομείς αναφοράς (security sectors), ανάλογα με το είδος σχέσης που απειλείται κάθε φορά. Έτσι, ο στρατιωτικός τομέας αναφέρεται σε σχέσεις καταναγκασμού, ο οικονομικός τομέας σε σχέσεις εμπορίου και παραγωγής, ο πολιτικός τομέας σε σχέσεις εξουσίας, ο 'κοινωνικός' τομέας σε σχέσεις συλλογικών ταυτοτήτων, ο θρησκευτικός τομέας σε σχέσεις θρησκειών και ομάδων πιστών και ο περιβαλλοντικός τομέας σε σχέσεις

12 Βλ. Wæver, O. (1995) 'Securitization and Desecuritization', in Ronnie, D.L. (ed) On Security, New York: Columbia University Press όπως αναφέρεται σε : Thierry Balzacq: 'Constructivism and Securitization Studies', σελ.9, διαθέσιμο στη διεύθυνση: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/shared/developpement/cours/E777/Securitization_Balzacq.pdf

13 Για κριτική των απόψεων της Σχολής της Κοπεγχάγης βλ. Michael C.Williams: 'Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics', International Studies Quarterly (2003) 47, 511–531. Για το ζήτημα της κοινωνικής κατασκευής της πραγματικότητας βλ. Μπέργκερ Πέτερ, Λούκμαν Τόμας : 'Η κοινωνική κατασκευή της πραγματικότητας. Μια πραγματεσιολογία στην κοινωνιολογία της γνώσης', μτφρ. Κώστας Αθανασίου, Εκδόσεις Νήσος, Αθήνα, 2003

14 Βλ. Ole Wæver: 'Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery', 2004 διαθέσιμο στη διεύθυνση: constructivismintegration.wikispaces.com/.../Aberystwyth,+Paris,+Copenhagen+New+'Schools'+in+Security.doc

ανάμεσα στην ανθρώπινη δραστηριότητα και την πλανητική βιόσφαιρα. Οι παραπάνω τομείς νοούνται ως αδιαχώριστα μέρη ενός ενιαίου, πολύπλοκου συνόλου.

Η διαδικασία αναγωγής ενός θέματος σε ζήτημα ασφαλείας, βασίζεται στο ότι τα ζητήματα ασφαλείας κατασκευάζονται μέσω 'κινήσεων ασφαλείας' (securitizing moves) όπου ένας 'παράγοντας εξουσίας' (securitizing actor), μέσα από μια ομιλία ή έναν λόγο (speech-act), δραματοποιεί ένα ζήτημα παρουσιάζοντας σχηματικά μια υπαρξιακή απειλή για την επιβίωση ενός συγκεκριμένου αντικειμένου αναφοράς. Έτσι διεξάγεται μια διαπραγμάτευση με στόχο την έγκριση των υπολοίπων μελών της συλλογικής κοινωνίας του για τη χρήση εξαιρετικών μέσων και την υπέρβαση των κανόνων (λ.χ. ανθρώπινα δικαιώματα, διεθνείς υποχρεώσεις) προκειμένου να αντιμετωπιστεί η απειλή. Κατά συνέπεια, ασφάλεια είναι μια ακραία μορφή πολιτικοποίησης, μια κίνηση που πηγαίνει την πολιτική πέρα από τους καθορισμένους κανόνες του παιχνιδιού και ανάγει το ζήτημα είτε σε ειδικό είδος πολιτικής είτε πάνω από την πολιτική. Σύμφωνα με την παραπάνω αντίληψη, κάθε δημόσιο θέμα καταλαμβάνει μια θέση σε ένα αναλυτικό φάσμα, στο ένα άκρο του οποίου βρίσκονται τα μη πολιτικοποιημένα ζητήματα, στο μέσο τα ζητήματα πολιτικής και στο άλλο άκρο τα ζητήματα ασφαλείας. Το βασικό χαρακτηριστικό επομένως, είναι πως τίποτα δεν συνιστά ζήτημα ασφαλείας *a priori* και ότι η κάθε συλλογική κοινότητα αξιολογεί διαφορετικά μια δεδομένη απειλή. Επιπλέον, οι πολιτικές που υιοθετούνται για την αντιμετώπιση των προβλημάτων ασφαλείας, πολλές φορές όχι μόνον δεν αποτελούν απάντηση σε προϋπάρχουσες απειλές, αλλά συμβάλλουν στην κατασκευή τους¹⁵

2.1.2 Η ΣΧΟΛΗ ΤΟΥ ΠΑΡΙΣΙΟΥ

Από την άλλη, στον ευρωπαϊκό χώρο έχει αναπτυχθεί και μια δεύτερη συλλογιστική πάνω στην έννοια της ασφαλείας με κύριο εκπρόσωπο τον Didier Bigo. Η Σχολή του Παρισιού δεν δίνει έμφαση στη γλώσσα και τη διαλεκτική, επιλέγοντας να εστιάσει στην παρέκκλιση από την επίσημη πολιτική και στις πρακτικές των κρατικών και κοινοτικών υπηρεσιών. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή η μετανάστευση δεν αναδύεται ως θέμα ασφαλείας μόνο από τις λεκτικές πρακτικές

¹⁵ Βλ. και Τζιφάκης Νικόλαος: Η κατασκευή της ασφαλείας στις διεθνείς σχέσεις, 2004, Αγορά Χωρίς Σύνορα, Τόμος 10, σελ.91-104

των πολιτικών αλλά και από μια σειρά διοικητικών πρακτικών όπως αναλύσεις κινδύνου, στατιστικοί υπολογισμοί, κατηγοριοποιήσεις, προληπτικές προετοιμασίες, profiling και από την κινητοποίηση και το *habitus*¹⁶ των επαγγελματιών ασφαλείας, που εξασκούν καίρια επιρροή στο σχηματισμό πεδίων ανασφάλειας¹⁷. Κατανοώντας την κεντρικότητα της τεχνολογίας και της εξειδικευμένης γνώσης για το σχηματισμό την σύγχρονης κοινωνίας και της διακυβέρνησης της κοινωνικής συμπεριφοράς¹⁸, ασχολείται με το πώς οι τεχνολογίες της κυβέρνησης καθορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία στην Ευρώπη. Επιπλέον ασχολείται με την σύγκλιση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, οι οποίες αποτελούν δυο όψεις του ίδιου νομίσματος, καθώς οι οργανισμοί ασφαλείας ανταγωνίζονται για τα σταδιακά απο-εδαφοποιημένα καθήκοντα της αστυνομίας, του στρατού και των τελωνείων και δείχνει πως αυτές οι υπηρεσίες από κοινού παράγουν την εικόνα μιας νέας απειλής, συνδέοντας τη μετανάστευση, το οργανωμένο έγκλημα και την τρομοκρατία.

2.2 ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Ως μετανάστευση ορίζεται η μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου, μιας ομάδας ή ενός κοινωνικού συνόλου¹⁹. Ως συνεχής ροή προσώπων από και προς μια περιοχή, η μετανάστευση είναι η δημογραφική διαδικασία που συνεπάγεται τη μηχανική ή τεχνική ανανέωση και φθορά ενός πληθυσμού. Οι μεταναστεύσεις διακρίνονται σε κατηγορίες μετανάστευσης ανάλογα με το κριτήριο της διάκρισής τους. Σύμφωνα με το σημαντικότερο κριτήριο, η μετανάστευση διακρίνεται ανάλογα με το εάν πραγματοποιείται στα γεωγραφικά όρια της εθνικής επικράτειας, οπότε έχουμε τη λεγόμενη "εσωτερική μετανάστευση" και με το εάν πραγματοποιείται στο διεθνή χώρο οπότε έχουμε την "εξωτερική μετανάστευση". Επίσης, σύμφωνα με τον τόπο προορισμού διακρίνουμε τη μετανάστευση σε ευρωπαϊκή ή ενδοευρωπαϊκή και σε υπερπόντια ή διηπειρωτική. Τέλος, σύμφωνα με το εάν είναι καταγεγραμμένη η μετανάστευση από τις επίσημες

16 *Habitus*: "το σύνολο των προδιαθέσεων με βάση τις οποίες τα άτομα ενεργούν και αντιδρούν στις κοινωνικές περιστάσεις". Για περαιτέρω ανάλυση βλ. : Σπύρου Α. Μοσχονά: «Η κοινωνική πρακτική και ο Πιερ Μπουρντιέ», Η Καθημερινή / Τέχνες και Γράμματα 24/3/2002, 7

17 Βλ. Didier Bigo: *Globalized (in)Security: the Field and the Ban-opticon*, 2006, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/muslims/Bigo.pdf>

18 Βλ. και Foucault Michel : *Discipline and Punish: The birth of prison*, Penguin, Harmondsworth, Middlesex (1975) (ελληνική έκδοση Επιτήρηση και Τιμωρία : Η γέννηση της φυλακής, Αθήνα 1989)

19 Μπάγκας Χρήστος, Παπαδοπούλου Δέσποινα: "Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική", Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2003, σελ.11-12

αρχές ή όχι, διακρίνεται σε νόμιμη και παράνομη (λαθρομετανάστευση)²⁰

''Μετανάστης'' είναι το μέλος εκείνο μιας κοινωνίας που εγκαταλείπει εκούσια τη χώρα του προκειμένου να εγκατασταθεί προσωρινά ή μόνιμα σε άλλη χώρα, συνήθως περισσότερο ανεπτυγμένη οικονομικά, με στόχο την αναζήτηση εργασίας²¹. Διακρίνεται από τον ''πρόσφυγα'' ο οποίος είναι το μέλος εκείνο μιας κοινωνίας που, λόγω διαφορετικών πολιτικών πεποιθήσεων, διώξεων και σοβαρών καταστρατηγήσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εγκαταλείπει ακούσια τη χώρα του για να αναζητήσει άσυλο στους κόλπους μιας άλλης κοινωνίας που δεν αντιμετωπίζει κατά κανόνα αυτά τα προβλήματα²².

Το φαινόμενο της εισροής μεταναστών σε μια χώρα, γίνεται παράγοντας κοινωνικής μεταβολής και συνδέεται με το δομικό οικοδόμημα της κοινωνίας μέσα από παράγοντες όπως είναι: α) οι δημογραφικοί (γήρανση, χαμηλή υπογεννητικότητα), β) οι οικονομικοί (αγορά εργασίας, οικονομική διεύρυνση και κοινωνική ασφάλιση), γ) οι ευρύτεροι κοινωνικοί (η σύσταση γάμων και μεικτών γάμων, ο αναπροσδιορισμός των ζητημάτων εθνικής ταυτότητας, η αναδόμηση της κοινωνικής συνοχής αλλά και η εθνική παράδοση και η ιστορία πάνω στη μετανάστευση αυτή καθ' αυτή)²³.

2.3 Η ΑΝΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΕ ΖΗΤΗΜΑ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Ένας από τους πρώτους θεωρητικούς που ασχολήθηκαν με τη σχέση μετανάστευσης και ασφάλειας ήταν ο Myron Weiner ο οποίος συμπέρανε ότι ένας αριθμός χαρακτηριστικών στις διεθνείς μετακινήσεις πληθυσμών όπως:

''μια ανάπτυξη ωθούμενη από οικονομικές διαφορές, εσωτερικές πολιτικές αναταραχές.....οι πολιτικοί καθώς και οι οικονομικοί περιορισμοί για την είσοδο μεταναστών.... δείχνουν την ανάγκη για ένα πλαίσιο ασφάλειας/σταθερότητας για τη μελέτη της διεθνούς μετανάστευσης που θα εστιάζει στις κρατικές πολιτικές ως προς τη μετανάστευση όπως διαμορφώνονται από ανησυχίες για την εσωτερική σταθερότητα και τη διεθνή ασφάλεια''²⁴.

20 Βλ. Μπάγκαβος Χρήστος, Παπαδοπούλου Δέσποινα Ibid.σελ.13

21 Βλ. Μπάγκαβος Χρήστος, Παπαδοπούλου Δέσποινα Ibid.σελ.14

22 Βλ. ΟΗΕ,1951, Το νομικό καθεστώς των πολιτικών προσφύγων, Γενεύη

23 Βλ. Μπάγκαβος Χρήστος, Παπαδοπούλου Δέσποινα Ibid.σελ.16

24 Βλ. Weiner Myron . "Security, Stability and International Migration", International Security,17:3, 1992-1993,όπως παρατίθεται σε HANNA-MAIJA SAARINEN: The influence of the Euro-Mediterranean Partnership on migration in the Mediterranean region,Master Thesis, European Studies, AALBORG UNIVERSITY,σελ.23

Η συζήτηση γύρω από την αναγωγή της μετανάστευσης σε ζήτημα ασφάλειας περιστρέφεται γύρω από δύο αντικείμενα αναφοράς: α) η παράνομη μετανάστευση είναι επικίνδυνη δραστηριότητα που θέτει σε κίνδυνο ανθρώπινες ζωές²⁵ και είναι επίσης μια δραστηριότητα επικερδής για το οργανωμένο έγκλημα , β) η μετανάστευση χωρίς τους κατάλληλους ελέγχους μπορεί να επηρεάσει την κοινωνική συνοχή των κρατών. Η πρώτη διάσταση είναι η πιο δημοφιλής σε ευρωπαϊκό επίπεδο και έτσι πολλά έγγραφα της Ε.Ε. αναφέρονται στους κινδύνους για την ανθρώπινη ζωή που παρουσιάζει η λαθρομετανάστευση. Επιπλέον, οι διασυνδέσεις της με το οργανωμένο έγκλημα παρουσιάζονται σαν ζήτημα ασφαλείας για την Ε.Ε. και τους πολίτες της²⁶..

Η πρώτη διάσταση της συζήτησης για την αναγωγή της μετανάστευσης σε ζήτημα ασφάλειας σχετίζεται πάντοτε με την παράνομη μετανάστευση και έχει περιγραφεί από τον Antonio Vitorino το 2001:

'' ...αυτό το πολύ γνωστό τοπικό φαινόμενο είναι μια έκφανση ενός μεγάλου ευρωπαϊκού προβλήματος: της παράνομης διακίνησης ανθρώπων στην Ε.Ε. Αυτές οι παράνομες δραστηριότητες διεξάγονται κυρίως από *εγκληματικά δίκτυα και συχνά οδηγούν στην εμπορεία όσων εμπλέκονται και την εκμετάλλευση αθώων ανθρώπων με σύγχρονες μορφές δουλείας* κατόπιν της αφίξεώς τους στην Ε.Ε. Υπάρχει ξεκάθαρη ανάγκη να πολεμήσουμε αποτελεσματικά τις εγκληματικές δραστηριότητες που σχετίζονται με την παράνομη μετανάστευση. Προκειμένου ν αντιμετωπίσουμε επαρκώς αυτό το φαινόμενο, πρέπει να κάνουμε χρήση των δυνατοτήτων που παρατίθενται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η Επιτροπή σχεδιάζει, επομένως, να παρουσιάσει στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ένα έγγραφο επικοινωνίας πάνω στην κοινή πάλη ενάντια στην παράνομη μετανάστευση στο προσεχές μέλλον. Θα είναι περιλαμβάνει μελλοντικά μέτρα και μορφές συνεργασίας που εμείς πιστεύουμε ότι είναι ζωτικές''²⁷.

Στην Ελλάδα, το 2009 ο τότε Υπουργός Προστασίας του Πολίτη είχε δηλώσει μεταξύ άλλων ότι:

25 Βλ. Spijkerboer, Thomas: The human costs of border Control, European Journal of Migration and Law 9 (2007),σελ.127-139

26 Βλ. Telmo João Gabriel Vieira: Euro-Mediterranean Securitization and EU Foreign and Defence Policy: Challenges for Mediterranean Regional Security,2009,University of Exeter, Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy In Arab and Islamic Studies

27 Βλ. António Vitorino, European Commissioner for Justice and Home Affairs, SPEECH/01/29719, Puglia Regional Council "The European Dimension of Immigration, Policing and Crime" ,June 2001 διαθέσιμος στη διεύθυνση <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/01/297&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

*''Η Κυβέρνησή μας έχει αποφασίσει να θωρακίσει τα σύνορα της χώρας. Η Ελλάδα δεν μπορεί να είναι ξέφραγο αμπέλι στο οργανωμένο έγκλημα, στη διακίνηση των ανθρώπων. Θέλω να σας πω ότι αντιμετωπίζουμε καθημερινά μια –εντός εισαγωγικών– «επίθεση» από τους traffickers, από τους διακινητές κάθε είδους διακίνησης, γυναικών, παιδιών, παράνομων ουσιών, ναρκωτικά, όπλα και το διασυνωριακό έγκλημα. Είμαστε λοιπόν αποφασισμένοι να το αντιμετωπίσουμε με τρόπο αποτελεσματικό όλο αυτό το φαινόμενο. Ταυτόχρονα ήδη οι έξοδοι της χώρας έχουν θωρακιστεί περαιτέρω. Δηλαδή το μήνυμα είναι ότι δεν είναι από δω και πέρα πλέον όπως ήταν μέχρι σήμερα εύκολη η έξοδος από τη χώρα κι αυτό είναι μήνυμα προς όλους και κυρίως προς τους διακινητές να μην διακινούν χιλιάδες δυστυχισμένους ανθρώπους προς την Ελλάδα με στόχο να φύγουν στη δύση. Αναφέρομαι στους παράνομους, αυτούς που διακινούν παράνομα... και η απόφασή μας είναι οριστική και αμετάκλητη''*²⁸

Η δεύτερη πλευρά της μετανάστευσης ως θέμα ασφάλειας ασχολείται με τις κοινωνικές επιπτώσεις της μετανάστευσης και ειδικότερα με την κοινωνική συνοχή. Μια άμεση αναφορά σε αυτό το ζήτημα έγινε κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας το 2003:

*''Η Ελληνική Προεδρία την Τρίτη προειδοποίησε για τους μεγάλους κινδύνους που η ανεξέλεγκτη κίνηση μεταναστών ενέχει για την εσωτερική συνοχή και ασφάλεια της Ένωσης. Απευθυνόμενος... ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης Μιχάλης Χρυσοχοϊδης είπε ότι η ανεξέλεγκτη κυκλοφορία και διακίνηση μεταναστών, επέτρεψε σε ομάδες οργανωμένου εγκλήματος να εισέλθουν στην Ε.Ε. μαζί με τις ροές των οικονομικών μεταναστών...''*²⁹.

Η ανησυχία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διατήρηση της κοινωνική συνοχής αποτυπώθηκε και σε ένα άλλο κείμενό της, το 2003:

''Πρόσφατες αλλαγές στις εθνικές νομοθεσίες αρκετών κρατών μελών ως προς τους μεταναστευτικούς νόμους, μαζί με ευρέως διαδεδομένες ανησυχίες σχετιζόμενες με την ασφάλεια και την ανάγκη για μεγαλύτερη κοινωνική

28 Βλ. Μιχάλης Χρυσοχοϊδης: Συνέντευξη Τύπου στην Ένωση Ανταποκριτών Ξένου Τύπου, Τρίτη 1 Δεκεμβρίου 2009 διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://www.chrisochoidis.gr/2009/11/30/i-6i-dekembrioy-einai-mia-eykairia-na-protaksoyme-tin-koyltoyra-toy-dialogoy-anti-gia-tin-koyltoyra-tis-bias>

29 Βλ. Δελτίο Τύπου της Πρεσβείας της Ελλάδας στην Ουάσιγκτον: ''Greek EU presidency: uncontrolled immigration a threat for the Union's security'', 08 May, 2003 <http://www.greekembassy.org/embassy/Content/en/Article.aspx?office=3&folder=349&article=11469&hilite=presidency>

συνοχή, έχουν ήδη οδηγήσει σε έναν διάλογο εκ νέου για τις απαιτούμενες στρατηγικές που θα διασφαλίσουν την ενσωμάτωση των μεταναστών...''

[.....]

''Η επιτυχής ενσωμάτωση των μεταναστών είναι ζήτημα κοινωνικής συνοχής και προαπαιτούμενο για την οικονομική αποτελεσματικότητα....''

[.....]

'' Η Φινλανδία αναφέρει ότι η στάση του πληθυσμού έχει ισχυρό αντίκτυπο στο πόσο ευπρόσδεκτοι αισθάνονται οι μετανάστες σαν μέλη της Φινλανδικής κοινωνίας και ότι ο ρατσισμός και οι διακρίσεις παίζουν έναν σημαντικό ρόλο στην κοινωνική ενσωμάτωση. Η Αυστρία αναφέρει ότι η θρησκεία μπορεί επίσης να γίνει φράγμα στην ενσωμάτωση ειδικά για τις γυναίκες''³⁰.

Αυτή ή αντίληψη του μεταναστευτικού φαινομένου ως κινδύνου κατά του οποίου η κοινωνία θα πρέπει να αμυνθεί καθώς και το γεγονός ότι το εργαλείο της ανάλυσης κινδύνου έχει κυρίαρχο ρόλο στις δραστηριότητες του Frontex, όπως θα δούμε παρακάτω, μας παραπέμπουν στις έννοιες της ''Ευρώπης-Φρουρίου'' και της διακινδύνευσης (risk), όπως η τελευταία αναλύθηκε από τους Beck και Giddens στα πλαίσια της κοινωνίας της διακινδύνευσης της ύστερης ή αλλιώς ''ριζοσπαστικοποιημένης'' νεωτερικότητας.

2.3.1 Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ(RISK SOCIETY)

Ο Giddens στο βιβλίο του ''Οι συνέπειες της νεωτερικότητας'' εκτιμά ότι η ύστερη νεωτερικότητα (late modernity), δηλαδή η εποχή μας, χαρακτηρίζεται από την ''ριζοσπαστικοποίηση της αναστοχαστικότητας'' η οποία νοείται ως κρίση αμφισβήτησης χωρίς όρια. Η συνέπεια αυτής της κοινωνικής υπαρξιακής κρίσης είναι η διακινδύνευση, η οποία πλέον προέρχεται από τον ίδιο μας τον εαυτό. Ακόμα ένα στοιχείο της ύστερης νεωτερικότητας που διαπερνά όλες τις όψεις της ανθρώπινης καθημερινότητάς , είναι η πλήρης εξάρτησή των ατόμων από

³⁰ Βλ. COM (2003) 336 final ''Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, on immigration, integration and employment'', σελ.4, 26 και 45

απρόσωπους μηχανισμούς 'ειδικών', ανεξάρτητους από τη συγκεκριμένη εμπειρική πραγματικότητα³¹.

Ο Beck στο έργο του 'Η επινόηση του πολιτικού' αναφέρει ότι η κοινωνία του ρίσκου δημιουργείται κατά την αυτοεξέλιξη αυτονομημένων, τυφλών μπροστά στις συνέπειες και κωφών μπροστά στους κινδύνους, διαδικασιών εκσυγχρονισμού³². Έχει να κάνει αφενός με τη σχέση της μοντέρνας βιομηχανικής κοινωνίας με τους πόρους της φύσης και του πολιτισμού, πάνω στην ύπαρξη των οποίων στηρίζεται, αφετέρου με τη σχέση της κοινωνίας με τους κινδύνους και τα προβλήματα που παράγει, τα οποία υπερβαίνουν από τη μεριά τους τις θεμελιακές αντιλήψεις περί ασφάλειας και έτσι, στο βαθμό που γίνονται συνειδητά, είναι σε θέση να κλονίσουν τις βασικές παραδοχές της μέχρι τώρα κοινωνικής τάξης³³. Κατά συνέπεια, η έννοια του ρίσκου, χαρακτηρίζει μια ενδιάμεση κατάσταση ανάμεσα στην ασφάλεια και την καταστροφή, όπου η αντίληψη απειλητικών κινδύνων καθορίζει σκέψεις και πράξεις³⁴. Επιπλέον, το ρίσκο και οι προσπάθειες πρόβλεψης κινδύνων είναι αθέλητες συνέπειες της λογικής του ελέγχου που κυριαρχούσε στη πρώτη νεωτερικότητα, χαρακτηρίζονται από οικουμενικότητα (λ.χ. κλιματικές καταστροφές) και αβεβαιότητα³⁵ και θέτουν υπό αμφισβήτηση το πρότυπο του κράτους-Λεβιάθαν³⁶ (μηχανισμοί βίας και καταστολής) που διατείνεται ότι η κοινωνία ως ολότητα μπορεί να ελεγχθεί.

Καθώς οι κίνδυνοι (risks) ορίζονται μέσα από 'δηλώσεις πιθανότητας', η μεταναστευτική πολιτική δεν απευθύνεται προς τα ατομικά αιτήματα των μεταναστών, αλλά προς μεγαλύτερες ομάδες ή συλλογικότητες³⁷. Η εννοιολογική σύλληψη της μετανάστευσης σαν 'ροές', αντικατοπτρίζει τον χωροχρονικό διαχωρισμό στην εποχή της παγκοσμιοποίησης³⁸. Η εννοιολογική σύλληψη της 'ροής' αντιτίθεται στη φιλελεύθερη αντίληψη που τονίζει τη σημασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και επιζητεί την ισότητα στη μεταχείριση πολιτών,

31 Βλ. Giddens Antony : Οι συνέπειες της νεωτερικότητας'', Εκδόσεις Κριτική, 2000

32 Βλ. Beck Ulrich: 'Η επινόηση του πολιτικού'', Λιβάνης, Αθήνα, 1996, σελ. 75

33 Βλ. Beck Ulrich, Ibid. σελ. 77

34 Βλ. Beck Ulrich : Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programs, σε: Barbara Adam, Ulrich Beck, Joost van Loon: The risk society and beyond: critical issues for social theory, Sage Publications, 2000

35 Βλ. Beck Ulrich Ibid. σελ. 216

36 Βλ. Thomas Hobbes of Malmesbury: 'Leviathan or the Matter, Forme, & Power of a Common-wealth Ecclesiasticall and Civill'', διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
<http://socserv.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/hobbes/Leviathan.pdf>

37 Βλ. Beck, Ulrich (1992) Risk Society: Towards a New Modernity. London: Sage, σελ. 29

38 Βλ. Loon, Joost van : Virtual Risks in an Age of Cybernetic Reproduction, σε Barbara Adam, Ulrich Beck, Joost van Loon: The risk society and beyond: critical issues for social theory, Sage Publications, 2000, σελ. 173

μεταναστών και προσφύγων³⁹.

Από τη στιγμή που οι κίνδυνοι είναι αναπόφευκτοι, αυτοί που χαράσσουν τις πολιτικές αναγκάζονται να διαχειριστούν μια διαδικασία παρά να αναζητήσουν συγκεκριμένες λύσεις. Καθώς ο συμβατικός έλεγχος των συνόρων αποδεικνύεται ότι δεν φέρνει αποτελέσματα, η διαχείριση κινδύνου εστιάζει στην κατηγοριοποίηση ομάδων σύμφωνα με τον κίνδυνο που αποτελούν για την κοινωνία και την ανάλογη μεταχείρισή τους⁴⁰. Ένα διαχειριστικό ήθος, απαιτεί όχι μόνο την κατηγοριοποίηση των μεταναστών ως ''πρόσφυγες'', ''τουρίστες'' και ''παράνομοι μετανάστες'', αλλά και την εξέτασή τους ανάλογα με τη συγκεκριμένη απειλή που ενδέχεται να εκδηλωθεί, όπως η κατάχρηση της προξενικής θεώρησης, το διεθνές έγκλημα ή την τρομοκρατία⁴¹.

2.3.2 Η ΕΥΡΩΠΗ-ΦΡΟΥΡΙΟ

Αρχικά, ο όρος Ευρώπη-Φρούριο (''Fortress Europe'') συνδέθηκε με την οχύρωση των ηπειρωτικών ευρωπαϊκών ακτών από τον Άξονα κατά τη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, ενάντια στις Συμμαχικές δυνάμεις. Στα τέλη του 1980 οι πολέμιοι του σχεδίου για την Κοινή Αγορά χρησιμοποίησαν αυτόν τον όρο για να συσχετίσουν την ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση με τον ευρωπαϊκό προστατευτισμό στο διεθνές εμπόριο, υποστηρίζοντας την κατάργηση του κρατικού και υπερεθνικού οικονομικού παρεμβατισμού⁴². Σήμερα, χρησιμοποιείται συχνά σε συζητήσεις για τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης και παραπέμπει στα περιοριστικά και αμυντικά χαρακτηριστικά των πολιτικών της Ε.Ε. που έχουν σαν αποτέλεσμα τον αποκλεισμό των υπηκόων τρίτων χωρών που σκοπεύουν να μεταναστεύσουν στα κράτη μέλη της Ε.Ε., την παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το ρατσισμό. Οι υπέρμαχοι της πολιτικής των ανοιχτών συνόρων επισημαίνουν ότι τα μέτρα που υιοθετούνται δεν έχουν σταματήσει καθόλου την παράνομη μετανάστευση⁴³. Η αλήθεια είναι ότι ο τέλειος μεταναστευτικός έλεγχος είναι μια

39 Βλ. Thomas Gammeltoft-Hansen: ''Filtering Out the Risky Migrant Migration control, risk theory and the EU'', AMID Working Paper Series 52/2006 στη διεύθυνση http://www.amid.dk/pub/papers/AMID_52-2006_Thomas_Gammeltoft-Hansen.pdf, σελ. 7

40 Βλ. Coker, C. (2002) Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk. International Institute for Strategic Studies. Adelphi Papers 345

41 Βλ. Thomas Gammeltoft-Hansen, ibid. σελ. 8

42 Βλ. Wolf, Martin (1994). The Resistible Appeal of Fortress Europe, London: Centre for Policy Studies

43 Βλ. Hayter, Teresa (2004). Open Borders. The Case Against Immigration Controls, Second Edition, London & Ann Arbor (MI): Pluto Press, σελ. 152-153 στη διεύθυνση <http://www.sfu.ca/~wchane/sa345articles/Hayter.pdf>

φανταστική σύλληψη καθώς είναι πρακτικά αδύνατο να ορθώσει κανείς απόλυτα σφραγισμένα σύνορα. Επιπλέον, όλες οι προσπάθειες να αυξηθεί ο έλεγχος της μετανάστευσης μέσω επίπονων και χρονοβόρων διαδικασιών, περιέχουν τον κίνδυνο να εμποδιστούν οι επιθυμητές ροές, οι bona fide ταξιδιώτες, δηλαδή επιχειρηματίες και τουρίστες⁴⁴. Όπως επισημαίνεται από τον A.Geddes, τα αιτήματα των ομάδων με θέσεις υπέρ των μεταναστών αφορούν την ανάγκη για 'περισσότερη Ευρώπη', δηλαδή ανάθεση περισσότερων αρμοδιοτήτων στην Ε.Ε. προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι τάσεις 'φρούρησης' που πηγάζουν από τις εθνικές πολιτικές. Μαζί με την ενίσχυση μέτρων για τον περιορισμό της ανεπιθύμητης μετανάστευσης από τρίτες χώρες, οι πολιτικές της Ε.Ε. επέτρεψαν την είσοδο σε εξειδικευμένους εργαζόμενους και στην υιοθέτηση υπερεθνικής νομοθεσίας που εγγυάται συγκεκριμένα δικαιώματα στους νομίμους διαμένοντες, συμπεριλαμβανομένων κανόνων κατά των διακρίσεων.⁴⁵

2.4 Η ΕΠΕΙΓΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ (Α')

Τα κοινοτικά όργανα, ανταποκρίθηκαν στα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 συνδέοντας μεταξύ τους την τρομοκρατία, την ασφάλεια, τη μετανάστευση και τα σύνορα, κάτι που μπορούμε να πούμε ότι ισοδυναμεί με 'κίνηση ασφάλειας' (securitization move).

Το Σεπτέμβριο του 2001 το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (JHA) συνεδρίασε εκτάκτως και κάλεσε την 'Επιτροπή να εξετάσει την σχέση μεταξύ της περιφρούρησης της εσωτερικής ασφάλειας και της συμμόρφωσης με υποχρεώσεις και όργανα διεθνούς προστασίας'⁴⁶. Αυτή η πρώτη ανταπόκριση συνέδεσε τη μετανάστευση και το άσυλο με την ασφάλεια και κατασκεύασε μια ένταση ανάμεσα στην ασφάλεια και την συμμόρφωση με τους ισχύοντες κανονισμούς. Επίσης, αξίωσε ότι γίνεται κατάχρηση του καθεστώτος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του ασύλου

44 Βλ. Thomas Gammeltoft-Hansen: 'Filtering Out the Risky Migrant Migration control, risk theory and the EU', AMID Working Paper Series 52/2006 στη διεύθυνση http://www.amid.dk/pub/papers/AMID_52-2006_Thomas_Gammeltoft-Hansen.pdf, και Didier Bigo: 'Immigration controls and free movement in Europe', International Review of the Red Cross, Volume 91 Number 875, September 2009, σελ. 581-582

45 Βλ. Geddes, Andrew (2008). Immigration and European Integration. Beyond fortress Europe?, σελ. 30, όπως αναφέρεται σε Mavrodi, Georgia: 'The other side of "Fortress Europe": Policy transfers in the EU and the liberalising effects of EU membership on Greek immigrant policy', Bielefeld: COMCAD No.89, 2010, σελ. 3

46 Βλ. Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, 20 September 2001, SN3926/6/01, παρ. 29

από πραγματικούς ή εν δυνάμει τρομοκράτες, οι οποίοι υπονοείται ότι είναι ξένοι, κάτι που καθιστά την απειλή εξωτερικής φύσεως.⁴⁷

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ανταποκρινόμενη στο αίτημα του Συμβουλίου, εξέδωσε ένα έγγραφο στις 15 Νοεμβρίου 2001 πάνω στην κοινή πολιτική για την παράνομη μετανάστευση το οποίο έλεγε ότι:

*''Οι συνοριακοί έλεγχοι θα πρέπει ειδικότερα να ανταποκρίνονται στις προκλήσεις μιας αποτελεσματικής καταπολέμησης των εγκληματικών δικτύων, σε μια αξιόπιστη δράση ενάντια στους τρομοκρατικούς κινδύνους και στη δημιουργία αμοιβαίας εμπιστοσύνης ανάμεσα στα κράτη μέλη που έχουν σταματήσει τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα''*⁴⁸.

Πάλι συμπεραίνεται ότι οι απειλές είναι εξωτερικής φύσεως και ότι οι μετανάστες είναι πηγή ανασφάλειας. Το κάλεσμα για ''αξιόπιστη δράση'' επίσης καταδεικνύει την επιθυμία για αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και τη δημιουργία μιας κοινότητας ασφάλειας⁴⁹ και μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας. Όλα τα παραπάνω μοτίβα παρατέθηκαν συγκεντρωμένα στα συμπεράσματα του Laeken:

''Η καλύτερη διαχείριση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. θα βοηθήσει στην μάχη ενάντια στην τρομοκρατία, στα δίκτυα παράνομης μετανάστευσης και τη διακίνηση ανθρώπων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητάει από την Επιτροπή να συντάξει ρυθμίσεις για τη συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών αρμόδιων για θέματα συνοριακών ελέγχων και να εξετάσει τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός κοινών υπηρεσιών για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων.^{50''}.

Η μετανάστευση συνδέθηκε με την τρομοκρατία και τα σύνορα. Προσδιορίστηκε μια απειλή και έγινε προσπάθεια για πολιτική ενότητα και για την κατασκευή των μέσων αντιμετώπισής της⁵¹.

2.5 Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ FRONTEX

47 Βλ. Neal W. Andrew: ''Securitization and Risk at the EU Border: The origins of FRONTEX'', 2009, JCMS 2009 Volume 47. Number 2, σελ. 339

48 Βλ. COM(2001) 672 final'' COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT ON A COMMON POLICY ON ILLEGAL IMMIGRATION'', Brussels, 15.11.2001, σελ. 25

49 Βλ. Neal W. Andrew: ''Securitization and Risk at the EU Border: The origins of FRONTEX'', 2009, JCMS 2009 Volume 47. Number 2, σελ. 339

50 Βλ. SN 300/1/01 REV 1, PRESIDENCY CONCLUSIONS, EUROPEAN COUNCIL MEETING IN LAEKEN, 14 AND 15 DECEMBER 2001

51 Βλ. Neal W. Andrew: ''Securitization and Risk at the EU Border: The origins of FRONTEX'', 2009, JCMS 2009 Volume 47. Number 2, σελ. 340

Στις αρχές του 2001 με κοινή πρωτοβουλία Γερμανίας και Ιταλίας προωθήθηκε στο Συμβούλιο η ιδέα δημιουργίας μιας ''Ευρωπαϊκής Συνοριακής Αστυνομίας''. Τον Οκτώβριο του ίδιου έτους μια ομάδα χωρών αποτελούμενη από την Ιταλία, τη Γερμανία, το Βέλγιο, τη Γαλλία και την Ισπανία, υποστήριξαν την εκπόνηση μιας μελέτης εφικτότητας για μια ''Ευρωπαϊκή Συνοριακή Αστυνομία'', με τη στήριξη της Επιτροπής και τη χρηματοδότηση του εγχειρήματος κατά 80% από το πρόγραμμα Odysseus⁵². Η μελέτη αυτή παρουσιάστηκε το 2002 στη Ρώμη και πρότεινε ένα πολύπλοκο και ''πολυκεντρικό'' μοντέλο που δεν ικανοποίησε τα συμμετέχοντα κράτη. Παρολαυτά κατέδειξε την ύπαρξη δυο διαφορετικών αντιλήψεων για τη δημιουργία ενός τέτοιου σώματος. Σύμφωνα με την πρώτη εκδοχή προτεινόταν η σύσταση μιας δύναμης συνοριοφυλακής που θα υπάγεται απευθείας στο Συμβούλιο, με κοινή δομή διοίκησης και κοινά στάνταρ εκπαίδευσης και εξοπλισμού, χρηματοδοτούμενη απευθείας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Επίσης θα είχε πλήρεις αρμοδιότητες επιβολής νόμου και θα αντικαθιστούσε εν όλω ή εν μέρει τις εθνικές δυνάμεις αστυνόμευσης των συνόρων. Η δεύτερη εκδοχή αφορούσε τη δημιουργία ενός δικτύου των ήδη υφιστάμενων εθνικών μονάδων συνοριοφυλακής, οι οποίες θα λάμβαναν κοινή εκπαίδευση και εξοπλισμό, αλλά και κοινές οδηγίες από το Συμβούλιο. Επιπλέον, προβλεπόταν η δημιουργία μιας δύναμης ταχείας επέμβασης, αποτελούμενη από προσωπικό των διαφόρων εθνικών υπηρεσιών, η οποία θα αναπτυσσόταν σε συγκεκριμένα σημεία ενδιαφέροντος στα εξωτερικά σύνορα, κατόπιν προηγούμενης αιτήσεως και έγκρισης του Συμβουλίου⁵³.

Μέχρι το 2003 δεν υπήρξε πραγματική πρόοδος για τη δημιουργία μιας ''Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής'' (European Border Guard). Η Ελληνική Προεδρία στο δεύτερο εξάμηνο του 2003 επανέφερε την ιδέα σύστασης ενός μηχανισμού για την κοινή διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.⁵⁴. Ανταποκρινόμενη, η Επιτροπή πρότεινε την ίδρυση του Frontex⁵⁵ και σε λιγότερο από ένα χρόνο εκδόθηκε ο κανονισμός ίδρυσης και λειτουργίας του (Κανονισμός

52 Βλ. Monar Jorg: ''The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated Border Management'', σελ.2 σε: ''La libre circulation des personnes États des lieux et perspectives'' College of Europe Studies, 2007, διαθέσιμο στη διεύθυνση: se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10_paper_Monar.pdf

53 Βλ. Monar Jorg, ibid, σελ. 4-5

54 Βλ. 11638/03POLGEN 55 ''THESSALONIKI EUROPEAN COUNCIL, 19 AND 20 JUNE 2003. PRESIDENCY CONCLUSIONS'', Brussels, 1 October 2003, παρ. 14

55 Βλ. PV(2003)1634 final, MINUTES of the 1634th meeting of the Commission held in Brussels(Breydel)on Tuesday 11 November 2003,σελ.13 κ.ε.

2007/2004/ΕΚ). Στις 26 Απριλίου 2005 υιοθετήθηκε η Απόφαση του Συμβουλίου 2005/358/ΕΚ, με την οποία καθορίστηκε ότι ο Οργανισμός θα εδρεύει στη Βαρσοβία και στις 3 Οκτωβρίου 2005 ξεκίνησε επίσημα η λειτουργία του⁵⁶. Φαίνεται ότι ο Frontex απέτελεσε μια πολιτικά αποδεκτή λύση για το γεφύρωμα του ρυθμιστικού κενού ανάμεσα στην πλήρη κοινοτικοποίηση της διαχείρισης των συνόρων και σε μια καθαρά εθνική προσέγγιση⁵⁷.

2.6 FRONTEX: ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

2.6.1 ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

Η νομική βάση του Frontex είναι ο ιδρυτικός κανονισμός του Συμβουλίου 2007/2004/ΕΚ της 26 Οκτωβρίου 2004, με αναφορά στις διατάξεις των άρθρων 62,παρ.2(α) και 66 ΣυνθΕ.Ε. (πλέον τα άρθρα 74 και 77,παρ.1,εδ. β' και γ' της Συνθ.Λ.Ε.Ε.). Η ευθύνη για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων βαρύνει τα κράτη μέλη⁵⁸. Συνεπώς, ο Frontex ιδρύθηκε για να διασφαλίσει το συντονισμό των δράσεων των κρατών μελών για την εφαρμογή των Κοινοτικών μέτρων, συνεισφέροντας σε ένα αποδοτικό, υψηλό και ομοιόμορφο επίπεδο ελέγχου προσώπων και επιτήρησης των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών⁵⁹. Ο Frontex είναι Κοινοτικός φορέας με νομική προσωπικότητα και με επιχειρησιακή και οικονομική αυτονομία. Διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο αποτελούμενο από τους επικεφαλής των εθνικών υπηρεσιών φύλαξης συνόρων όλων των κρατών μελών της Ε.Ε. και των λοιπών χωρών που συμμετέχουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, καθώς και από δύο εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁶⁰. Το Δ.Σ. έχει αρμοδιότητες για τη σύνταξη του προϋπολογισμού, την επιβεβαίωση της εκτέλεσής του, την υιοθέτηση των απαραίτητων οικονομικών μέτρων, τη θέσπιση διαφανών διαδικασιών για τη λήψη

56 Βλ. Laitinen Ilkka: "Frontex and African Illegal Migration to Europe" σε: Belachew Gebrewold-Tochalo: "Africa and Fortress Europe: Threats and Opportunities", 2007

57 Βλ. Pollack Johannes and Slominski Peter (2009): "Experimentaslist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders" West European Politics, 32:5, σελ.909

58 Βλ. αρ. 1 του Κανονισμού 2007/2004/ΕΚ

59 Βλ. 6898/10 ADD1 FRONT 22, COMIX 151 Commission Staff working document "Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)", Brussels, 1 March 2010, σελ.9

60 Βλ. αρ. 21 του Κανονισμού 2007/2004/ΕΚ

αποφάσεων από τον Οργανισμό καθώς και για τον διορισμό του Εκτελεστικού Διευθυντή. Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Κανονισμού, ο Εκτελεστικός Διευθυντής απολαμβάνει ανεξαρτησίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, ενδεικτικό της επιχειρησιακής αυτονομίας του Frontex. Σύμφωνα με το άρθρο 29 του Κανονισμού 2007/2004, τα έσοδα του Frontex προέρχονται α) από επιχορήγηση της Κοινότητας που εγγράφεται στο γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τμήμα «Επιτροπή»), β) από συνεισφορές των χωρών που συμμετέχουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, γ) από τα τέλη που εισπράττονται για παρεχόμενες υπηρεσίες και δ) από τυχόν εθελοντικές συνεισφορές από τα κράτη μέλη.

2.6.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Οι αρμοδιότητες του Οργανισμού περιγράφονται στα άρθρα 2 έως 14 του ιδρυτικού του Κανονισμού. Συγκεκριμένα, ο Frontex: α) συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, β) επικουρεί τα κράτη μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης, γ) πραγματοποιεί αναλύσεις κινδύνου, δ) παρακολουθεί τις εξελίξεις των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, ε) επικουρεί τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα, στ) παρέχει στα κράτη μέλη την αναγκαία στήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού.

Ειδικότερα:

2.6.2.1. ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Ο Frontex επικουρεί τα κράτη μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης. Ο Οργανισμός καταρτίζει και αναπτύσσει περαιτέρω έναν κοινό βασικό κορμό μαθημάτων για την εκπαίδευση των συνοριακών φυλάκων⁶¹ και εξασφαλίζει την

⁶¹ Για αναλυτικές λεπτομέρειες σχετικά με τη δομή του ευρωπαϊκού προτύπου εκπαίδευσης συνοριοφυλάκων βλ. FRONTEX: "COMMON CORE CURRICULUM. EU Border Guard Basic Training", 2007, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/COMMON%20CORE%20CURRICULUM.pdf

επιμόρφωση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, των εκπαιδευτών τους στα διάφορα κράτη μέλη. Ο Οργανισμός διοργανώνει επίσης για τους υπαλλήλους των αρμόδιων εθνικών υπηρεσιών των κρατών μελών πρόσθετα επιμορφωτικά μαθήματα και σεμινάρια για θέματα που σχετίζονται με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων και τον επαναπατρισμό υπηκόων τρίτων χωρών⁶².

2.6.2.2. ΠΑΡΟΧΗ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΟΙΝΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΕΠΑΝΑΠΑΤΡΙΣΜΟΥ

Ο Frontex βοηθάει τα κράτη μέλη και τις χώρες που σχετίζονται με το Schengen στο συντονισμό των πτήσεων επαναπατρισμού ατόμων που διαμένουν παράνομα στην επικράτεια των κρατών μελών και των χωρών που σχετίζονται με το Schengen και τα οποία αρνούνται να επιστρέψουν οικειοθελώς στη χώρα προέλευσής τους. Ο ρόλος του Frontex σε αυτές τις περιπτώσεις είναι, πέρα από το συντονισμό των επιχειρήσεων επαναπατρισμού μεταξύ των διαφόρων χωρών, είναι η διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των ατόμων που μεταφέρονται και η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας των επιχειρήσεων⁶³.

2.6.2.3. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΚΑΙ ΕΠΙΤΗΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ

Ενώ η έρευνα και ανάπτυξη (R&D) είναι σημαντικό μέρος της λειτουργίας του Frontex, ο ίδιος ο Οργανισμός δεν δραστηριοποιείται σε αυτόν τον τομέα. Απλά, λειτουργεί ως πλατφόρμα διαλόγου για ανάγκες και πιθανές λύσεις, μεταξύ του κόσμου της βιομηχανίας και του προσωπικού συνοριακής φύλαξης όλων των κρατών μελών. Μέχρι σήμερα, τα τεχνικά θέματα που έχουν απασχολήσει τον Frontex είναι τα βιομετρικά μέτρα ασφαλείας, τα συστήματα επιτήρησης και τεχνικές εντοπισμού π्लाστών εγγράφων⁶⁴.

62 Βλ. αρ. 5 του Κανονισμού 2007/2004/EK

63 Βλ. http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/

64 Βλ. Dimokritos Tziritis (EU Frontex Agency) Aleksander Pur (Ministry of the Interior, Slovenia) Franco Oliveri (EC Joint Research Ispra): SeBoCom Pre-Study: "A preliminary study on Secure Border Communications", European Commission, Joint Research Centre, Institute for the Protection and Security of the

2.6.2.4. ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ

Ο συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας των κρατών μελών είναι το κύριο καθήκον του Frontex αφού άλλωστε περιλαμβάνεται και στην επίσημη ονομασία του. Το 2009 διεξήχθησαν 19 κοινές επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε.. Περισσότερο από το 50% του προϋπολογισμού του κατευθύνεται στη διοργάνωση κοινών επιχειρήσεων, με το 80% του τελευταίου ποσού κατευθύνεται στις θαλάσσιες επιχειρήσεις⁶⁵. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της ανάλυσης κινδύνου που γίνεται από τον Frontex, συντάσσεται ένα πλάνο, με την ενεργό ανάμειξη των συμμετεχόντων στην επιχείρηση κρατών, το οποίο εστιάζει σε συγκεκριμένες αδυναμίες ή άλλες καθορισμένες ανάγκες και προσδιορίζει την περιοχή διεξαγωγής των επιχειρήσεων. Το σχέδιο αυτό το χρηματοδοτεί και το διαχειρίζεται ο Frontex, αν και τον ηγετικό ρόλο τον έχει η χώρα που φιλοξενεί την επιχείρηση. Κάθε κοινή επιχείρηση κατευθύνεται από ένα διεθνές συντονιστικό κέντρο (International Coordination Centre-ICC) στο οποίο συμμετέχουν ένας αντιπρόσωπος του Frontex καθώς και αντιπρόσωποι από κάθε χώρα που έχει διαθέσει ανθρώπινους και επιχειρησιακούς πόρους στην επιχείρηση. Κατά τη διάρκεια των δραστηριοτήτων, κάθε δράση που ανατίθεται σε μια μονάδα ενός κράτους μέλους, προϋποθέτει την προηγούμενη συναίνεση του αντίστοιχου εθνικού αντιπροσώπου⁶⁶. Μετά τη λήξη της, η επιχείρηση αξιολογείται από τους συμμετέχοντες προκειμένου να υπάρξουν μελλοντικές βελτιώσεις⁶⁷.

Επειδή στο ισχύοντα Κανονισμό 2007/2004 δεν περιέχονται κανόνες για τον τρόπο προετοιμασίας και διεξαγωγής των κοινών επιχειρήσεων, ο Frontex αναλαμβάνει διαφορετικό ρόλο κάθε φορά, ανάλογα με τις ad hoc ρυθμίσεις του επιχειρησιακού πλάνου, η σύνταξη του οποίου δεν προβλέπεται στη νομική βάση του Οργανισμού. Επίσης, ο Κανονισμός 2007/2004 δεν διευκρινίζει τι μπορεί ή

Citizen,2008, και European Commission: "BIOPASS Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four European Airports", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities,2008

65 Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 32,παρ.92

66 Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 32,παρ.95

67 Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 32,παρ.93, και αρ. 3 του Κανονισμού 2007/2004/EK

πρέπει να κάνει ο Frontex για να διασφαλίσει τη συναίνεση των κρατών μελών αλλά και την κατάλληλη εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου. Τέλος, δεν υπάρχει στη νομική βάση του Frontex διάταξη που να προσδιορίζει την έννοια του 'συντονισμού'. Αυτό στην πράξη, έχει σαν αποτέλεσμα την έλλειψη πραγματικού συντονισμού κατά τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων⁶⁸.

Πέρα από τον ανεπαρκή συντονισμό των κοινών επιχειρήσεων, έχει επισημανθεί και η έλλειψη ανθρώπινων πόρων. Ο Κανονισμός 2007/2004 δεν αναφέρεται σε ζητήματα ανθρώπινων πόρων, αλλά ο Frontex, βασισμένος σε διοικητικές συμφωνίες και αντιγράφοντας τις προβλέψεις για τις ομάδες RABIT, οι οποίες αφορούν έκτακτες επιχειρήσεις, σύστησε τις Ομάδες Κοινής Υποστήριξης (Frontex Joint Support Teams) σαν μέθοδο οργάνωσης και εκπαίδευσης συνοριοφυλάκων για τη μελλοντική συμμετοχή τους σε κοινές επιχειρήσεις. Σήμερα αυτές περιλαμβάνουν περίπου 600 άτομα. Οι αρμοδιότητες του Frontex για την οργάνωση των ομάδων αυτών δεν περιέχονται στην νομική του βάση, ενώ η ακολουθούμενη πρακτική των ad hoc αιτημάτων προς τα κράτη μέλη δημιουργεί οργανωτικά προβλήματα, καθώς ο Frontex δεν μπορεί να προβλέψει το μέγεθος της συνεισφοράς των κρατών μελών, και τα τελευταία δεν μπορούν να προβλέψουν τι ακριβώς θα τους ζητηθεί⁶⁹.

2.6.2.5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ

Η ανάλυση κινδύνου (risk analysis) είναι ο 'έσωτερικός πυρήνας'⁷⁰ του Frontex και παίζει αποφασιστικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων για τον καθορισμό των δραστηριοτήτων που αναλαμβάνει. Πραγματοποιείται από τη Μονάδα Ανάλυσης Κινδύνου (Risk Analysis Unit-RAU) και βασίζεται στο Κοινό Μοντέλο Ολοκληρωμένης Ανάλυσης Κινδύνου (Common Integrated Risk Analysis Model-CIRAM), το οποίο καταρτίστηκε το 2002 από την Ομάδα Εμπειρογνομών του

68 Βλ. 6898/10 ADD1 FRONT 22, COMIX 151 Commission Staff working document 'Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)', Brussels, 1 March 2010, σελ. 13-14, σημείο 2.3.3.

69 Βλ. 6898/10 ADD1 FRONT 22, COMIX 151 Commission Staff working document 'Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)', Brussels, 1 March 2010, σελ. 13-14, σημείο 2.3.2.

70 Βλ. House of Lords: 'Frontex: The EU external borders agency' European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 25, παρ. 66

Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και έκτοτε βελτιώνεται συνεχώς⁷¹. Το CIRAM αντλεί δεδομένα στατιστικής φύσεως⁷², από τα κράτη μέλη και ασχολείται, από τη μια με τις (πιθανές) μετακινήσεις προσώπων και από την άλλη με τις δυνατότητες και τις αδυναμίες των συνοριακών συστημάτων των κρατών μελών αλλά και των απειλών που κατευθύνονται από έξω προς το σύστημα συνοριακού ελέγχου, στηριζόμενο στο σχήμα: *Πληροφορίες <<<>>> Ανάλυση κινδύνου <<<>>> Διαχείριση συνόρων (πραγματικά μέτρα)*. Στοχεύει στην βελτιστοποίηση της διαχείρισης των συνόρων και την παροχή αξιόπιστων πληροφοριών για την κατάσταση στα σύνορα. Βασίζεται στο μοντέλο της ανάλυσης SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)⁷³ που χρησιμοποιείται στη διοίκηση επιχειρήσεων και στο μάρκετινγκ⁷⁴. Υπάρχουν δύο τύποι ανάλυσης κινδύνου: η περιοδική και η προσαρμοσμένη (tailored). Οι περιοδικές αναλύσεις κινδύνου διεξάγονται ετησίως, καλύπτουν μια ολόκληρη περιοχή, π.χ. όλο το μήκος των συνόρων των κρατών μελών της Ε.Ε., σε μια δεδομένη περίοδο, ενώ οι προσαρμοσμένες αναλύσεις επικεντρώνουν σε ένα συγκεκριμένο φαινόμενο στα εξωτερικά σύνορα, π.χ. μια συγκεκριμένη μεταναστευτική ροή που στοχεύει ένα ή περισσότερα κράτη μέλη⁷⁵.

Διακρίνεται από ''προληπτική λογική'' (proactive logic) καθώς ''εκτιμά'' τις απειλές που είναι πιθανόν να εμφανιστούν στο μέλλον⁷⁶. Επίσης, σταθμίζοντας τους κινδύνους που θέτουν οι αδυναμίες των συνοριακών υπηρεσιών των κρατών μελών στην αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης, καταλήγει να αποκτά μια εν δυνάμει κανονιστική (normative) λειτουργία που προάγει τη ''βελτίωση'' της διαχείρισης των συνόρων δια μέσω της ενσωμάτωσης μιας κοινής προσέγγισης σε διάφορες πρακτικές αστυνόμευσης των συνόρων από όλες τις εθνικές υπηρεσίες⁷⁷.

71 Βλ. Pollack Johannes and Slominski Peter (2009): '' Experimentaslist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders'' West European Politics, 32:5, σελ.912

72 Βλ. House of Lords: '' Frontex: The EU external borders agency'' European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 26, παρ.68

73 Βλ. http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/

74 Βλ. Robert G. Dyson ''Strategic development and SWOT analysis at the University of Warwick'', European Journal of Operational Research 152 (2004)

75 Βλ. Laitinen Ilkka: " Frontex and African Illegal Migration to Europe" σε: Belachew Gebrewold-Tochalo: " Africa and Fortress Europe: Threats and Opportunities", 2007, σελ. 131

76 Βλ. Neal W. Andrew: ''Securitization and Risk at the EU Border: The origins of FRONTEX'', 2009, JCMS 2009 Volume 47. Number 2, σελ. 349

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

2.6.2.6. ΠΑΡΟΧΗ ΑΥΞΗΜΕΝΗΣ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗΣ ΣΥΝΔΡΟΜΗΣ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ

Ο Frontex ' 'καταρτίζει και τηρεί κεντρικά μητρώα του τεχνικού εξοπλισμού για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων που ανήκει στα κράτη μέλη και τον οποίον τα κράτη μέλη, οικειοθελώς και κατόπιν σχετικού αιτήματος από άλλο κράτος μέλος, δέχονται να θέσουν στη διάθεση του αιτούντος κράτους μέλους προσωρινά, κατόπιν αναλύσεως των αναγκών και των κινδύνων που πραγματοποιεί ο Οργανισμός' '78. Αυτή η βάση δεδομένων (Centralised Record of Available Technical Equipment-CRATE) χρησιμοποιείται για το σχεδιασμό της ανάπτυξης πόρων στις κοινές επιχειρήσεις από το έτος 2008, αλλά τα μέσα που περιλαμβάνει δεν μπορούν να αναπτυχθούν μόνο με τη βούληση του Frontex καθώς απαιτείται η, όχι πάντα δεδομένη, έγκριση των κρατών μελών που τα διαθέτουν79

Με τον Κανονισμό 863/2007, συστάθηκαν οι Συνοριακές Ομάδες Ταχείας Επέμβασης (RABIT) οι οποίες αποτελούνται από υπαλλήλους υπηρεσιών επιβολής νόμου τους οποίους διαθέτουν τα κράτη μέλη και αναπτύσσονται εντός σύντομου χρονικού διαστήματος στο έδαφος του αιτούντος κράτους μέλους που αντιμετωπίζει μια επείγουσα και εξαιρετική μεταναστευτική πίεση. Περίπου 500-600 συνοριοφύλακες αποτελούν τη ' 'δεξαμενή RABIT' '.

Οι επιχειρήσεις RABIT βασίζονται στην ιδέα της ' 'αναγκαστικής αλληλεγγύης' ' (compulsory solidarity)⁸⁰ η οποία σημαίνει ότι τα Κράτη-Μέλη υποχρεούνται να συμμετάσχουν στη συγκεκριμένη επιχείρηση εκτός και ' 'αν αντιμετωπίζουν μια εξαιρετική κατάσταση η οποία θίγει σοβαρά την εκτέλεση των εθνικών καθηκόντων' '81. Ο Κανονισμός 863/2007 (Κανονισμός RABIT) ορίζει τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες των μελών των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων που διεξάγονται σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο της προέλευσής τους.

Συγκεκριμένα, τα μέλη των ομάδων δύνανται να εκτελούν όλα τα καθήκοντα και να ασκούν όλες τις αρμοδιότητες που απαιτούνται για τους συνοριακούς

78 Βλ. αρ. 7 Κανονισμού 2007/2004

79 Βλ. House of Lords: ' 'Frontex: The EU external borders agency' ' European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 90-91 δήλωση του εκτελεστικού διευθυντή του Frontex: ' '...Because Frontex has 21 airplanes, 27 helicopters and 116 boats. That's the fact I cannot deny, we have them . . . on paper' '.

80 Βλ. House of Lords: ' 'Frontex: The EU external borders agency' ' European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 40, παρ.130

81 Βλ. αρ. 4, παρ.3 Κανονισμού 863/2007

ελέγχους ή την επιτήρηση των συνόρων σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 562/2006 (Κώδικα Συνόρων Σένγκεν), περιλαμβανομένης και της πρόσβασης στις βάσεις δεδομένων του κράτους υποδοχής⁸², μόνον όμως υπό τις διαταγές και, κατά κανόνα, την παρουσία συνοριοφυλάκων του κράτους μέλους υποδοχής⁸³. Τα μέλη των ομάδων φέρουν τη δική τους στολή κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Φέρουν κυανού χρώματος περιβραχιόνιο με το διακριτικό σήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Frontex, με το οποίο αναγνωρίζονται ως συμμετέχοντες σε αποστολή των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα. Για τον προσδιορισμό της ταυτότητάς τους από τις εθνικές αρχές του κράτους μέλους υποδοχής και από τους πολίτες, τα μέλη των ομάδων φέρουν ανά πάσα στιγμή έγγραφο διαπίστευσης, το οποίο παρουσιάζουν όταν τους ζητείται⁸⁴.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, τα μέλη των ομάδων δύνανται να φέρουν υπηρεσιακά όπλα, πυρομαχικά και εξοπλισμό σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του κράτους μέλους προέλευσης. Ωστόσο, το κράτος μέλος υποδοχής δύναται να απαγορεύσει όλα ή συγκεκριμένα όπλα, πυρομαχικά ή εξοπλισμό με την προϋπόθεση ότι η νομοθεσία του περιέχει τις ίδιες διατάξεις για τους συνοριοφύλακες του⁸⁵. Κατά την πρώτη εκπαιδευτική άσκηση RABIT (5-9/11/2007) στο αεροδρόμιο Sa Carneiro του Πόρτο ζητήθηκε από τα μέλη των ομάδων να φέρουν μαζί τους τα υπηρεσιακά τους όπλα, με αποτέλεσμα να προκύψει το ερώτημα εάν απαιτείτο η προηγούμενη έκδοση άδειας οπλοφορίας, όπως προέβλεπε ο Πορτογαλικός νόμος για τους Πορτογάλους συνοριοφύλακες. Ο Frontex υποστήριξε ότι ο Κανονισμός RABIT υπερίσχυε της εθνικής νομοθεσίας και δεν απαιτείτο άδεια. Τελικά το ζήτημα λύθηκε με την αποδοχή των επιχειρημάτων του Frontex από την πορτογαλική πλευρά, κατόπιν όμως της έκδοσης των απαιτούμενων αδειών οπλοφορίας⁸⁶.

2.7 Η ΕΠΕΙΓΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ Β'

82 Βλ. αρ. 5, παρ. 8 Κανονισμού 863/2007

83 Βλ. αρ. 6, παρ. 1 και 3 Κανονισμού 863/2007

84 Βλ. αρ. 6, παρ. 4 Κανονισμού 863/2007

85 Βλ. αρ. 6, παρ. 5 Κανονισμού 863/2007

86 Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 42, παρ. 137

Από την ίδρυση του Frontex, υπάρχει μια διαρκής πολιτική ζήτηση από συγκεκριμένα κράτη μέλη για ''επείγουσα'' και ''ταχεία'' δράση για την αντιμετώπιση των εγγενών προκλήσεων που παρουσιάζει η επιτήρηση των κοινών εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. Στη θεωρία, έχει αναπτυχθεί η άποψη ότι αποτέλεσμα των παραπάνω είναι ότι οι δραστηριότητες του Frontex διέπονται από την έννοια του κατεπείγοντος, παράγωγο των πολιτικών πιέσεων που ασκούνται από τα κράτη μέλη που διατηρούν τα κοινά εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και όχι αντικειμενικών αναγκών. Κατά συνέπεια ένας πιθανός λόγος εξουσιοδότησης της υπηρεσίας αυτής από τις εθνικές κυβερνήσεις μπορεί να είναι απλά η μετατόπιση ευθυνών (blame shifting). Από την άλλη η αντίληψη του μεταναστευτικού ζητήματος ως ευρωπαϊκό θέμα, μπορεί να συμβάλλει στην ανάδυση ενός σταθερού καθεστώτος μετανάστευσης⁸⁷. Παρακάτω παρουσιάζονται οι δύο πιο χαρακτηριστικές περιπτώσεις όπου επιστρατεύτηκε ρητορική κατάστασης ανάγκης προκειμένου να εμπλακεί ο Frontex στην επιτήρηση των συνόρων.

2.7.1 ΙΣΠΑΝΙΑ- ΚΑΝΑΡΙΑ ΝΗΣΙΑ-ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ HERA 2006

Το Μάρτιο του 2006 η Αντιπρόεδρος της ισπανικής κυβέρνησης Maria Teresa Fernandez de la Vega, ζήτησε την επείγουσα σύγκλιση σύσκεψης με τους υπουργούς Εσωτερικών, Εργασίας, Άμυνας και Εξωτερικών προκειμένου να συζητήσουν για τον ανησυχητικό ρυθμό άφιξης λαθρομεταναστών που έφταναν στα Κανάρια Νησιά από αφρικανικές χώρες μέσα σε ξύλινες ψαρόβαρκες γνωστές ως cayucos ⁸⁸. Περίπου 300 λαθρομετανάστες είχαν αποβιβαστεί την ίδια ημέρα υπερφορτώνοντας τις υπηρεσίες ασφαλείας και ανθρωπιστικής βοήθειας και δημιουργώντας μια γενικότερη κατάσταση επείγοντος για την περιοχή. Μετά από αυτή τη συνάντηση, η κυβέρνηση της Ισπανίας έλαβε μέτρα κατ' εξαίρεση, ενισχύοντας την επιτήρηση και την ασφάλεια των συνόρων κατά μήκος των ισπανικών και αφρικανικών ακτών και αυξάνοντας τον αριθμό των κέντρων κράτησης λαθρομεταναστών. Επίσης, επικαλέστηκε το άρθρο 8 του Κανονισμού 2007/2004 (Κανονισμός Frontex) το οποίο προβλέπει το ενδεχόμενο ένα κράτος μέλος να

87 Βλ. Pollack Johannes and Slominski Peter (2009): '' Experimentaslist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders'' West European Politics, 32:5, σελ.914

88 Βλ. Mir, Miriam: Managing the EU's external frontiers: Lessons to be learned from FRONTEX's action in the Canary Islands, σελ.1 διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.libertysecurity.org/article1405.html>,

ζητήσει υποστήριξη από τον Frontex όταν αντιμετωπίζει περιστάσεις που απαιτούν αυξημένη τεχνική βοήθεια, προκειμένου να αυξήσει την αντίληψη (raise awareness) της κοινής γνώμης για τον εξαιρετικό χαρακτήρα της περίπτωσης των Καναρίων Νήσων και της ανάγκης για ταχεία και άμεση δράση της Ε.Ε.⁸⁹. Η κατάσταση στις Κανάριες Νήσους παρουσιάστηκε από τον πρόεδρο της τοπικής κυβέρνησης ως ''μια ανθρωπιστική κρίση χωρίς προηγούμενο'' και σαν μια ''μαζική εισβολή λαθρομεταναστών''⁹⁰, για την οποία χρειαζόταν ''μια επείγουσα ευρωπαϊκή λύση''⁹¹. Το πρόβλημα της αυξημένης λαθρομετανάστευσης προς τα Κανάρια Νησιά, φαινόμενο όχι άγνωστο στη συγκεκριμένη περιοχή, η επείγουσα φύση του οποίου δεν υποστηριζόταν από τα επίσημα στατιστικά στοιχεία⁹², ονομάστηκε ''κρίση των cayucos''⁹³, λόγω της θεατότητας και της δραματικότητας των αφίξεων των λαθρομεταναστών και της αναμενόμενης απήχρησής της στα Μ.Μ.Ε. και τους πολιτικούς που παρουσίαζαν την κατάσταση σαν ''ανθρωπιστικό δράμα''. Πρωτοσέλιδα των τότε εφημερίδων είχαν τίτλους όπως ''Η Ισπανία υποφέρει από χιονοστιβάδα λαθρομεταναστών'', ''Τα Κανάρια δέχονται μαζικό νέο κύμα μεταναστών'', ενώ υπήρχε συχνή χρήση φράσεων όπως ''εισβολή'' και ''ροή μεταναστών'' με αποτέλεσμα τη δημιουργία της αίσθησης του επείγοντος στην κοινή γνώμη.

Κατόπιν και ένεκα των παραπάνω εξελίξεων, τρεις κοινές επιχειρήσεις με την ονομασία HERA διεξήχθησαν στα νερά του Ατλαντικού μειώνοντας δραστικά την ροή παράνομων μεταναστών προς την Ισπανία⁹⁴.

2.7.2 ΕΛΛΑΔΑ-ΕΒΡΟΣ- ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ RABIT 2010

Στις 3 Οκτωβρίου 2010 ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη συσκέφθηκε στην

89 Βλ. ''EU promises help with migrants'', 30/08/2006 σε: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5298668.stm>

90 Βλ. Carrera Sergio The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, CEPS Working Document No. 261, CEPS, Brussels, March 2007, σελ. 12

91 Βλ. Carrera Sergio ibid, σελ. 12

92 Βλ. Mir, Miriam: Managing the EU's external frontiers: Lessons to be learned from FRONTEX's action in the Canary Islands, σελ. 2

93 Raúl Hernández i Sagrera: FRONTEX: Projection at the European level of the vision of Spain on border control?, 2008 διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/129/0wngqWNGTr17kRrIK1RL.PDF>

94 Βλ. Δελτίο Τύπου Frontex: ''Longest FRONTEX coordinated operation – HERA, the Canary Islands'' διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art8.html

Αλεξανδρούπολη με τον Υφυπουργό Εξωτερικών, τον Νομάρχη Έβρου, τον Αρχηγό της Αστυνομίας και επιτελείς του Στρατού, προκειμένου να εκτιμηθεί η κατάσταση που υπήρχε στην περιοχή λόγω της αύξησης των μεταναστευτικών ροών. Στις δηλώσεις του ο Υπουργός ανέφερε μεταξύ άλλων ότι: *''...η ανησυχία του κόσμου συνεχώς μεγαλώνει, όσο μεγαλώνουν οι ροές των μεταναστών, που διακινούνται προς τη χώρα μας...Είναι ένα φαινόμενο, που αφορά το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης...Να αναλάβει τις ευθύνες της απέναντι σε μια χώρα, που δέχεται σήμερα τη μεγαλύτερη πίεση μεταναστευτικών ροών...Σε λίγο καιρό όλοι θα αντιληφθούν ότι η Ελλάδα δεν είναι ξέφραγο αμπέλι... είναι θέμα που αφορά τη χώρα μας, την ποιότητα ζωής των Ελλήνων πολιτών, την ασφάλεια των Ελλήνων πολιτών.... Η Ελλάδα δεν αντέχει άλλο..''*⁹⁵.

Στις 7 Οκτωβρίου 2010 κατά τη διάρκεια των εργασιών του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Λουξεμβούργο, με παρέμβασή του σχετικά με τις μεταναστευτικές ροές του Έβρου, ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη ανέφερε ότι: *''...Μόνο το προηγούμενο Σαββατοκύριακο συνελήφθησαν στα σύνορα του Έβρου 1.400 άτομα που επιχειρούσαν να εισέλθουν παράνομα στη χώρα. Αυτός ο αριθμός αντιστοιχεί με τον πληθυσμό 2-3 ελληνικών χωριών ...Η Ελλάδα δεν αντέχει άλλο. Χρειάζεται βοήθεια. Βοήθεια σε μέσα, τεχνογνωσία, εμπειρία αλλά και ουσιαστική οικονομική ενίσχυση...το φαινόμενο δεν είναι τοπικό, είναι καθαρά ευρωπαϊκό. Η Ελλάδα καταβάλλει κάθε προσπάθεια, αλλά χρειάζεται την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών-μελών...''*⁹⁶.

Στις 24 Οκτωβρίου 2010, ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη απέστειλε επιστολές προς τη Βελγίδα Πρόεδρο του Συμβουλίου Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Annemie Turtelboom καθώς και προς την Επίτροπο Εσωτερικών Υποθέσεων, Cecilia Malmstrom, με τις οποίες ζητούσε εκ μέρους της ελληνικής κυβέρνησης την άμεση ανάπτυξη των συνοριακών ομάδων ταχείας επέμβασης (RABITS) καθώς και επιχειρησιακών μέσων του FRONTEX στα

95 Βλ. 03-10-2010: *''Δελτίο Τύπου με τις δηλώσεις του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, μετά το πέρας της σημερινής σύσκεψης στην Αλεξανδρούπολη για το θέμα των μεταναστευτικών ροών''*, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3282&Itemid=456

96 Βλ. 07-10-2010: *''Δελτίο Τύπου για την παρέμβαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη κ. Χρήστου Παπουτσή στο Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Λουξεμβούργο''*, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3292&Itemid=456

ανατολικά σύνορα της Ελλάδας, λόγω 'μαζικής εισροής υπηκόων τρίτων χωρών ου επιχειρούν να εισέλθουν παράνομα στην ελληνική επικράτεια...' ⁹⁷, ενώ στις 29 Οκτωβρίου 2010, ο Frontex, ολοκλήρωσε τις διαδικασίες για τις δυνάμεις (175 εμπειρογνώμονες, 1 ελικόπτερο, 4 λεωφορεία, 5 minibuses, 19 περιπολικά) που επρόκειτο να αποσταλούν στα ελληνοτουρκικά σύνορα ⁹⁸. Τέλος, στις 3 Δεκεμβρίου 2010, ο Εκτελεστικός Διευθυντής του Frontex υπέγραψε την απόφαση παράτασης της ανάπτυξης των ομάδων RABIT στα ελληνοτουρκικά σύνορα μέχρι τις 3 Μαρτίου 2011. Στα ελληνικά Μ.Μ.Ε. το συγκεκριμένο θέμα βρήκε μεγάλη απήχηση και αναπτύχθηκε δραματοποιημένο τόσο σε εφημερίδες ⁹⁹ όσο και σε τηλεοπτικές εκπομπές ¹⁰⁰.

Παραπάνω αναφερθήκαμε στις κυριότερες εξουσίες που η Ε.Ε. 'απένειμε' στον Frontex. Στο επόμενο κομμάτι θα γίνει λόγος για τους μηχανισμούς και τις δυνατότητες ελέγχου των δραστηριοτήτων του Οργανισμού αυτού.

2.8 ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

Κάθε απόφαση για ανάθεση εξουσιών σε έναν υπερεθνικό μη πλειοψηφικό οργανισμό (agency), ενέχει το πρόβλημα της αντιπροσώπευσης (principal-agent problem) ¹⁰¹, το οποίο περιλαμβάνει δύο ερωτήματα: τι εξουσίες θα ανατεθούν και τι θεσμικοί μηχανισμοί ελέγχου θα κατασκευαστούν ¹⁰². Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί ή

97 Βλ. 24-10-2010: 'Δελτίο Τύπου σχετικά με επιστολές του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη Χρήστου Παπουτσή προς την Ευρωπαϊκή Ένωση για άμεση ενίσχυση του FRONTEX στα ανατολικά σύνορα της χώρας' διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3310&Itemid=456

98 Βλ. FRONTEX Press Release, Friday 29 October 2010, 'FRONTEX to deploy 175 Specialist Border-control personnel to greece' διαθέσιμο σε http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases/

99 Βλ. Άρθρο της 1/10/2010 στην εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ: 'Ενίσχυση της επιτήρησης από Στρατό και ΕΛΑΣ «Φράγμα» στην είσοδο λαθρομεταναστών στον ποταμό Έβρο' στην διεύθυνση <http://www.tanea.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=4596952>, άρθρο της 18/9/2010 στο ΕΘΝΟΣ: 'Ξεχειλίζει ο Έβρος από λαθρομετανάστες', διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=11424&subid=2&pubid=31090948>, άρθρο της 16/10/2010 στο ΕΘΝΟΣ: 'Πολιορκία από λαθρομετανάστες', διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=11424&subid=2&pubid=37764948>, άρθρο της 3/07/2010 στο ΒΗΜΑ: 'Φθηνό το πέρασμα, αλλά ακριβό το τίμημα', διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=341193&dt=03/07/2010>

100 Βλ. την εκπομπή 'Ρεπορτάζ Χωρίς Σύνορα' της 21/11/2010 στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.prwtagnwnistes&id=381>

101 Για πιο αναλυτικά βλ. Strom, Kaare (2000), 'Delegation and accountability in parliamentary democracies', European Journal of Political Research 37: σελ. 266

102 Βλ. Jonas Tallberg 'Delegation to supranational institutions: Why, how, and with what consequences?', West European Politics, Vol.25, No.1 (January 2002), σελ. 25

αλλιώς 'μηχανισμοί λογοδοσίας' (accountability mechanisms) θεωρούνται απαραίτητοι διότι οι μη πλειοψηφικοί οργανισμοί τείνουν να αναπτύσσουν τις δικές τους πολιτικές¹⁰³, φαινόμενο που ονομάζεται 'drift' (παράσυρσις)¹⁰⁴. Ως λογοδοσία νοείται 'μία σχέση μεταξύ μιας μονάδας δράσης (actor) και ενός forum, στην οποία η μονάδα έχει την υποχρέωση να εξηγήσει και να δικαιολογήσει τη συμπεριφορά της, το φόρουμ μπορεί να θέσει ερωτήματα και να εκφέρει κρίση, και η μονάδα μπορεί να υποστεί τις (επίσημες ή ανεπίσημες) συνέπειες της κρίσης αυτής'¹⁰⁵. Η μονάδα μπορεί να είναι ένας δημόσιος υπάλληλος, μια δημόσια υπηρεσία ή ένας οργανισμός. Αντιστοίχως, το forum μπορεί να είναι κάποιος προϊστάμενος, ένας υπουργός, ένας δημοσιογράφος, ή ένας θεσμός όπως το κοινοβούλιο και τα δικαστήρια.¹⁰⁶

Επισημαίνεται ότι η λογοδοσία δεν συνδέεται αναλόγως με την νομιμότητα (legitimacy), υπό την έννοια ότι όσο περισσότερο λογοδοτεί ένας θεσμός τόσο περισσότερο 'νόμιμος' είναι, καθώς η λογοδοσία αποτελεί μια λειτουργία της νομιμότητας¹⁰⁷. Παρακάτω θα αναφερθούμε στην πολιτική, την κοινωνική, την νομική και τη διοικητική λογοδοσία του Frontex.

2.8.1 ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

Η πολιτική λογοδοσία του Frontex έχει να κάνει με τις υποχρεώσεις του έναντι του Ευρωπαϊκού αλλά και των εθνικών κοινοβουλίων. Μετά την ίδρυση του Frontex, η νομοθετική συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει αυξηθεί. Ενώ ο ιδρυτικός Κανονισμός 2007/2004 υιοθετήθηκε μόνο από το Συμβούλιο, θέματα που αφορούν έλεγχο και επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. κρίθηκαν μέσα από τη διαδικασία της συναπόφασης (βλ. τον Κανονισμό 863/2007/ΕΚ)¹⁰⁸. Το

103Βλ. Leonard, Sarah (2009), "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the European Union External Borders Policy", *Journal of Contemporary European Research*, 5(3), σελ. 373

104Για μια ανάλυση της έννοιας αυτής βλ. D. R. Keleman: "The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies", *West European Politics*, 1743-9655, Volume 25, Issue 4, 2002, Pages 93 – 118

105Βλ. Mark Bovens: "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework" *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, July 2007, σελ.450: "...a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences"

106Βλ. Mark Bovens Ibid. σελ. 450-451

107Βλ. Sonja Puntsher Riekmann "In Search of Lost Norms: Is Accountability the Solution to the Legitimacy Problems of the European Union?", *EIF Working Paper Series*, Working Paper Nr: 21, 2005, σελ.6

108Βλ. Pollack Johannes and Slominski Peter (2009): "Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders" *West European Politics*, 32:5, σελ.917

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δικαίωμα να καλέσει σε ακρόαση τον Εκτελεστικό Διευθυντή προκειμένου να υποβάλει αναφορά για την εκτέλεση των καθηκόντων του¹⁰⁹¹¹⁰. Παρόλαυτά, δεν είναι γνωστός ο βαθμός στον οποίο είναι ενήμερος για όλες τις λεπτομέρειες μιας κοινής επιχείρησης που οργανώνεται από τον Frontex αλλά εκτελείται υπό την εποπτεία του κράτους μέλους που τη φιλοξενεί. Επιπλέον, το Ευρωκοινοβούλιο δεν έχει στη διάθεσή του τις αναλύσεις κινδύνου, οι οποίες παρουσιάζονται μόνον στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή.¹¹¹ Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι δεν ασκεί επιρροή, καθώς έχει το δικαίωμα στον έλεγχο του προϋπολογισμού του Frontex, ο οποίος υποχρεούται να υποβάλει κάθε χρόνο την γενική έκθεση του Οργανισμού για το προηγούμενο έτος καθώς και το πρόγραμμα εργασίας του επόμενου έτους¹¹².

Αν και ο Frontex ιδρύθηκε με τις διατάξεις του Πρώτου Πυλώνα, έχει ισχυρά διακυβερνητικό (intergovernmental) χαρακτήρα, καθώς τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν τον τελευταίο λόγο στη λήψη αποφάσεων¹¹³. Βάσει του άρθρου 21 του Κανονισμού 2007/2004 στο Δ.Σ. του Frontex μετέχει ένας αντιπρόσωπος από κάθε κράτος μέλος. Συνεπώς, και λαμβάνοντας υπόψιν ότι στις επιχειρήσεις του Frontex συμμετέχουν υπάλληλοι των κρατών μελών, τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να ασκήσουν έλεγχο εμμέσως, ζητώντας εξηγήσεις από τον αρμόδιο υπουργό¹¹⁴. Μολαταύτα, ο ίδιος ο Frontex δεν υποχρεούται να πληροφορήσει ή να αναφερθεί στα εθνικά κοινοβούλια¹¹⁵.

2.8.2 ΝΟΜΙΚΗ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

Το forum στη νομική λογοδοσία είναι τα δικαστήρια. Το Δ.Ε.Ε. έχει

109Βλ. Leonard, Sarah (2009), "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the European Union External Borders Policy", *Journal of Contemporary European Research*, 5(3), σελ. 384

110Βλ.

111Βλ. αρ. 4 Κανονισμού 2007/2004

112Βλ. αρ. 20, παρ. 2, εδ. β), γ) Κανονισμού 2007/2004

113Βλ. Sonja Puntischer Riekmann: "Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex" σε Elspeth Guild, Florian Geyer: "Security versus justice?: police and judicial cooperation in the European Union", Ashgate, 2008, σελ. 29

114Βλ. Pollack Johannes and Slominski Peter (2009): "Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders" *West European Politics*, 32:5, σελ. 918

115Βλ. και σχετική απάντηση της Γερμανικής κυβέρνησης σε επερώτηση βουλευτών των "πρασίνων": *Deutscher Bundestag*, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/9888, 01.07.2008, διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/098/1609888.pdf>

δικαιοδοσία στις περιπτώσεις συμβατικής και εξωσυμβατικής ευθύνης¹¹⁶ καθώς και επί διαφορών μεταξύ κρατών μελών για ζητήματα και ευθύνες στις επιχειρήσεις των ομάδων RABIT. Από τη στιγμή που ο Frontex δεν εκδίδει νομικά δεσμευτικούς κανονισμούς, αλλά συντονίζει και διευθύνει κοινές επιχειρήσεις που διεξάγονται με την ευθύνη των κρατών μελών που τις φιλοξενούν, η νομική λογοδοσία έναντι των εθνικών δικαστηρίων αποκτά μεγάλη σημασία¹¹⁷. Στις επιχειρήσεις RABIT η δικαιοδοσία μοιράζεται ανάμεσα στο Δ.Ε.Ε. και στα εθνικά δικαστήρια. Οι υπάλληλοι που συμμετέχουν σε αυτές τις επιχειρήσεις υπόκεινται σε διαφορετικά νομικά συστήματα, για παράδειγμα στο δίκαιο της χώρας υποδοχής το οποίο εφαρμόζεται για ποινικές πράξεις που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια μιας επιχείρησης¹¹⁸. Πολλά νομικά ζητήματα τα οποία άπτονται του μεταναστευτικού ελέγχου εκτός των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. δεν έχουν ξεκαθαριστεί με αποτέλεσμα να υπάρχουν έριδες μεταξύ των κρατών μελών για τον προσήκοντα τρόπο συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις τους. Για παράδειγμα, το ζήτημα που σχετίζεται με την έρευνα και διάσωση ανθρώπων στη θάλασσα και το εάν αρκεί μια προσωρινή παροχή ιατρικής περίθαλψης και διαμονής σε 'ασφαλή' προορισμό ή θα πρέπει τα πρόσωπα να αντιμετωπιστούν βάσει της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες¹¹⁹.

2.8.3 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

Το forum στη διοικητική λογοδοσία είναι οι ελεγκτές και οι επιθεωρητές. Ο δημοσιονομικός έλεγχος του Frontex ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο (European Court of Auditors)¹²⁰. Πέραν αυτού, ο Frontex διαθέτει εσωτερικό ελεγκτή ο οποίος πληροφορεί τον Εκτελεστικό Διευθυντή για τα ευρήματά του, ενώ είναι αντικείμενο ελέγχου και της Εσωτερικής Υπηρεσίας Ελέγχου της Επιτροπής¹²¹. Επιπρόσθετα, η OLAF μπορεί να διεξάγει έρευνες σχετικές με παράνομη λήψη και

116Βλ. αρ. 19 Κανονισμού 2007/2004

117Βλ. αρ. 10 Κανονισμού 2007/2004 και αρ. 10,11 Κανονισμού 863/2007

118Βλ. Sonja Puntsher Riekman: "Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex" σε Elspeth Guild, Florian Geyer: "Security versus justice?: police and judicial cooperation in the European Union", Ashgate, 2008, σελ.31

119Βλ. Weinzierl R., Lissou U., "Border Management and Human Rights. A study of EU Law and the Law of the Sea" (2007), German Institute for Human Rights, σελ.56

120Βλ. αρ. 30 Κανονισμού 2007/2004

121Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, (Minutes of evidence) σελ. 56

σπατάλη πόρων του Frontex¹²². Τέλος, σε περίπτωση άρνησης σε πρόσβαση σε έγγραφα, υπάρχει η δυνατότητα υποβολής αιτήματος προς τον Ευρωπαϊό Μεσολαβητή¹²³. Εδώ έχει εκφραστεί η άποψη ότι η διοικητική λογοδοσία θα εξασφαλιζόταν καλύτερα με την ύπαρξη μιας εποπτικής αρχής όπως στην περίπτωση της Europol¹²⁴.

2.8.4 ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

Προϋπόθεση ύπαρξης κοινωνικής λογοδοσίας αποτελεί η διαφάνεια η οποία καθιστά ικανή την κοινωνία να παρακολουθήσει τις πράξεις μιας υπηρεσίας. Από τη στιγμή που ο Frontex είναι Κοινοτικό σώμα, υποχρεούται να παρέχει πρόσβαση στα έγγραφά του σύμφωνα με τον Κανονισμό 1049/2001/ΕΚ¹²⁵. Επιπλέον, τα ετήσια προγράμματα εργασίας και οι ετήσιες γενικές εκθέσεις του Οργανισμού δημοσιοποιούνται στο διαδίκτυο. Από την άλλη, έχει εκφραστεί μια ανησυχία για τάσεις μυστικότητας και αδιαφάνειας, μιας και οι ΜΚΟ δυσκολεύονται να εξετάσουν λεπτομερώς τις δράσεις του Frontex¹²⁶, καθώς και για απουσία ανεξάρτητης επιτήρησης και ελέγχου¹²⁷. Από το 2008 ο Frontex έχει υπογράψει συμφωνία με τον Ύπατη Αρμόστη του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες¹²⁸ ενώ πρόσφατα υπέγραψε συμφωνία με τον Οργανισμό της Ε.Ε. για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα (F.R.A.) προκειμένου η τελευταία να παράσχει βοήθεια, μεταξύ άλλων, στην εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων και σε διάφορες φάσεις των κοινών επιχειρήσεων¹²⁹.

122Βλ. αρ. 31 Κανονισμού 2007/2004

123Βλ. αρ. 28 Κανονισμού 2007/2004 και Decision of the European Ombudsman closing his inquiry into complaint 3139/2007/RT against the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the Borders of the Member States of the European Union (FRONTEx) διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/3690/html.bookmark>

124Βλ. Sonja Puntsher Riekman: "Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex" σε Elspeth Guild, Florian Geyer: "Security versus justice?: police and judicial cooperation in the European Union", Ashgate, 2008, σελ. 31

125Βλ. αρ. 28 Κανονισμού 2007/2004

126Βλ. Sonja Puntsher Riekman: "Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex" σε Elspeth Guild, Florian Geyer: "Security versus justice?: police and judicial cooperation in the European Union", Ashgate, 2008, σελ. 31

127Βλ. Views Standing Committee on the evaluation and future development of the FRONTEX agency (COM(2008) 67 final) στη διεύθυνση <http://www.commissie-meijers.nl/commissiemeijers/pagina.asp?pagkey=100213>

128Βλ. Δελτίο Τύπου Frontex της 18-06-2008 "Frontex - UNHCR: reinforced cooperation" στη διεύθυνση http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art39.html

129Βλ. "COOPERATION ARRANGEMENT BETWEEN THE EUROPEAN AGENCY FOR THE MANAGEMENT OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS" (27/05/2010) στη διεύθυνση http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/media/mr-270510_en.htm

3. FRONTEX ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

3.1 ΟΙ ΘΑΛΑΣΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ FRONTEX ΣΤΑ ΝΟΤΙΑ ΣΥΝΟΡΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Τον Ιούνιο του 2003 παρουσιάστηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή μια μελέτη εφικτότητας (feasibility study) για τον έλεγχο των θαλασσιών συνόρων της Ε.Ε., η μελέτη CIVIPOL¹³⁰. Κατόπιν, τον Νοέμβριο του 2003, το Συμβούλιο συμφώνησε σε ένα πρόγραμμα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στα θαλάσσια σύνορα των Κρατών-Μελών της Ε.Ε.¹³¹. Επιπρόσθετα, το Νοέμβριο του 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε ένα έγγραφο για την ενίσχυση της διαχείρισης των νοτίων θαλασσιών συνόρων¹³². Σύμφωνα με στοιχεία του Διεθνούς Κέντρου για την Ανάπτυξη Μεταναστευτικών Πολιτικών (International Centre on Migration Policy development) περίπου 100.000 με 120.000 μετανάστες και πρόσωπα που χρήζουν προστασίας, διασχίζουν τη Μεσόγειο κάθε χρόνο, στερούμενοι ταξιδιωτικών εγγράφων¹³³, ενώ με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των Κρατών-Μελών της Ε.Ε. ' ' η προστασία των κοινών εξωτερικών συνόρων έχει καταστεί πρώτη προτεραιότητα της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε. από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ' ' ¹³⁴

Ο Frontex εξασφαλίζει το συντονισμό των δραστηριοτήτων των Κρατών – Μελών για την ενσωμάτωση και εφαρμογή Κοινοτικών μέτρων σχετικά με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και κατά συνέπεια και τον συντονισμό των κοινών επιχειρήσεων ¹³⁵, με στόχο πάντα την ενίσχυση της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων. Βάσει της ανάλυσης κινδύνου που έχει προηγουμένως εκπονηθεί, καταρτίζεται ένα επιχειρησιακό σχέδιο -με την ενεργό ανάμειξη των συμμετεχόντων κρατών- το οποίο εστιάζει σε κάποια συγκεκριμένη αδυναμία¹³⁶ ή κάποια άλλη προσδιορισμένη

130Βλ. EU,Council of the European Union,Doc. No. 11490/1/03

131Βλ. EU,Council of the European Union,Doc. No. 15445/03

132Βλ. EU, European Commission, COM (2006) 733

133Βλ. Fischer-Lescano,Andreas-Tilmann, Loehr : "Border Controls at Sea: Requirements under international human rights and refugee law",2007, ECCHR,σελ. 1

134Βλ. Weinzierl R., Lisson U., "Border Management and Human Rights. A study of EU Law and the Law of the Sea" (2007),German Institute for Human Rights, σελ.26

135Αρ. 3 του Κανονισμού 2007/2004

136Αδυναμία υπό την έννοια της ανάλυσης SWOT που χρησιμοποιείται στη διοίκηση επιχειρήσεων. Πιο αναλυτικά βλ. Thompson A., Strickland A. "Strategic Management: Concepts and Cases" 13th edition, Irwin-McGraw-Hill,2001 και Terry Hill, Roy Westbrook: "SWOT Analysis: It's Time for a Product Recall", Long Range Planning, Vol.30,No 1,Elsevier Science Ltd,1997

ανάγκη. Το επιχειρησιακό σχέδιο αυτό χρηματοδοτείται από τον Frontex, ο οποίος και το διαχειρίζεται, αν και αυτός που έχει τον ηγετικό ρόλο είναι η χώρα (Κράτος – Μέλος ή χώρα που σχετίζεται με το Schengen) που φιλοξενεί την επιχείρηση¹³⁷. Ο Frontex φέρνει κοντά τις ενδιαφερόμενες χώρες και συγκεντρώνει τους απαιτούμενους πόρους για την εκτέλεση της επιχείρησης. Τα συμμετέχοντα Κράτη-Μέλη διατηρούν πλήρη έλεγχο του προσωπικού και του υλικού τους κατά τη διάρκεια της επιχείρησης και έχουν την ευθύνη για την τήρηση των διεθνών υποχρεώσεών τους κατά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων¹³⁸.

Μέσω του Κανονισμού 863/2007 (Κανονισμός RABIT) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ίδρυσαν έναν μηχανισμό για την δημιουργία ομάδων ταχείας συνοριακής επέμβασης με εκτεταμένες εξουσίες επιβολής του νόμου, ο σκοπός των οποίων είναι να βοηθήσουν τα Κράτη-Μέλη που αντιμετωπίζουν μια υπερβολική εισροή παράνομων μεταναστών. Σε αντίθεση με τις υπόλοιπες επιχειρήσεις του Frontex, αυτού του είδους οι επιχειρήσεις βασίζονται στην έννοια της "αναγκαστικής αλληλεγγύης" (compulsory solidarity)¹³⁹ η οποία σημαίνει ότι τα Κράτη-Μέλη υποχρεούνται να συμμετάσχουν στη συγκεκριμένη επιχείρηση.

Οι κοινές επιχειρήσεις HERA (Ατλαντικός-Κανάριες Νήσοι), MINERVA (Δυτική Μεσόγειος-Μαρόκο), NAUTILUS (Κεντρική Μεσόγειος-Λιβύη) και POSEIDON (Ανατολική Μεσόγειος) έχουν προσελκύσει το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης αλλά και των θεωρητικών ως προς το ζήτημα ενδεχόμενης παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁴⁰ και αφορούν τις δραστηριότητες του Frontex στα νότια θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης. Κατά τη διεξαγωγή θαλασσιών επιχειρήσεων, η επιχειρησιακή συνεργασία λαμβάνει χώρα στην ανοικτή θάλασσα¹⁴¹, κατά μήκος των

¹³⁷http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/

¹³⁸Severijns, Ralph: "Frontex operations: Interception under international and european law", Master thesis, Tilburg University, August 2009, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=96129>

¹³⁹Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 40, παρ.130

¹⁴⁰Βλ. SOC/375 FRONTEX υποσ.2, Carrera, Sergio : The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands, Papastavridis, Efthymios: Interception of human beings on the High Seas under the Law of the Sea Convention, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/Agora_Papastavridis_624.pdf, Spijkerboer, Thomas: The human costs of border Control, European Journal of Migration and Law 9 (2007), σελ.127-139, Mir, Miriam: Managing the EU's external frontiers: Lessons to be learned from FRONTEX's action in the Canary Islands, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.libertysecurity.org/article1405.html>, Wolff, Sarah (2008): "Border Management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges", Cambridge Review of International Affairs, 21:2, 253-271, Ευρώπη-Φρούριο:FRONTEX, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://enotikoaristero.wordpress.com/2009/07/11/%ce%b5%cf%85%cf%81%cf%8e%cf%80%ce%b7-%cf%86%cf%81%ce%bf%cf%8d%cf%81%ce%b9%ce%bf-frontex/>

¹⁴¹Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 90 παρ.11

ακτών των ενδιαφερομένων Κρατών-Μελών και δύναται να πραγματοποιηθεί, κατόπιν διμερούς ή πολυμερούς συμφωνίας, και στα χωρικά ύδατα τρίτων χωρών. Με αυτόν τον τρόπο οι μονάδες των Κρατών-Μελών μπορούν να επιχειρήσουν εκτός των ευρωπαϊκών χωρικών υδάτων, ενεργώντας στα πλαίσια των κανόνων του διεθνούς δικαίου¹⁴². Παρακάτω θα εξετάσουμε το νομικό πλαίσιο που διέπει τις δράσεις του Frontex στα θαλάσσια σύνορα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτό, ειδικότερα ως προς τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσώπων που επιχειρούν να μεταναστεύσουν παράνομα στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία αποτελούν και το αντικείμενο των παραπάνω δράσεων.

3.2 ΤΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΩΝ ΘΑΛΑΣΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Το 2006 ο Frontex εκπόνησε μια μελέτη εφικτότητας (feasibility study) για την ενίσχυση της παρακολούθησης και επιτήρησης των νότιων θαλάσσιων συνόρων της Ε.Ε. και για τη δημιουργία ενός μεσογειακού δικτύου θαλάσσιων περιπολιών (MEDSEA). Εκεί αναφέρεται ότι ο κύριος σκοπός του δικτύου είναι ''να εντοπίζει και να αναχαιτίζει (intercept) τα πρόσωπα που καταφτάνουν στην εδαφική επικράτεια των Κρατών-Μελών, διασφαλίζοντας τη διάσωση ανθρωπίνων ζώων στη θάλασσα και αποκτώντας μια έποψη των ροών των προσώπων που εισέρχονται ή εξέρχονται από την περιοχή''¹⁴³. Επιπλέον, η Επιτροπή το ίδιο έτος αναγνώρισε την αυξανόμενη ανάγκη για την ιαυτοποίηση, ανάσχεση (interception) και την παραπομπή ατόμων που εμπλέκονται σε εμπορία ανθρώπων, παράνομη αλιεία, λαθρομετανάστευση....συνεπάγεται την άμεση ανάγκη για τον συντονισμό όλων των εθνικών πόρων και την από κοινού απόκτηση νέων''¹⁴⁴.

Αυτός ο ρόλος ανατέθηκε στον Frontex ο οποίος έχει ενσωματώσει ήδη αυτή τη στρατηγική στις επιχειρήσεις που συντονίζει¹⁴⁵, εντοπίζοντας σκάφη που αναχωρούν από τρίτες χώρες και γυρνώντας τα πίσω στο σημείο αναχώρησης.

Κατά συνέπεια, το κυρίως αντικείμενο των θαλάσσιων επιχειρήσεων συνίσταται

142Βλ. Trevisanut Seline : ''Maritime Border Control and the protection of asylum seekers in the european union'', Touro International Law Review, (Vol.12, 2009) 157-161

143Βλ. το έγγραφο του Συμβουλίου της Ε.Ε. υπ'αριθ. 12049/06 EXT 1 ''Frontex feasibility study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA'', σελ. 3

144Βλ. COM(2006) 275 final ''GREEN PAPER: Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas'', σελ. 40.

145Βλ. Δελτίο Τύπου Frontex: ''Longest FRONTEX coordinated operation – HERA, the Canary Islands'' διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art8.html

στην θαλάσσια ανάσχεση (maritime interception) των παράνομων μεταναστών. Αν και δεν υπάρχει κάποιος κοινά αποδεκτός ορισμός σε διεθνές επίπεδο, η Εκτελεστική Επιτροπή του Ο.Η.Ε. δέχτηκε ότι η ανάσχεση ορίζεται ως 'τα μέτρα που εφαρμόζονται από μια χώρα εκτός της εθνικής της επικράτειας προκειμένου να αποτρέψει, να διακόψει ή να σταματήσει την κίνηση προσώπων που στερούνται τα απαιτούμενα έγγραφα και τα οποία διασχίζουν διεθνή σύνορα από στεριά, αέρα ή θάλασσα....'¹⁴⁶. Το 2003 η ίδια Επιτροπή όρισε την ανάσχεση ως 'τα μέτρα που λαμβάνονται από τα κράτη προκειμένου: α) να αποτρέψουν την αναχώρηση προσώπων για διεθνές ταξίδι, β) να αποτρέψουν τη συνέχιση του διεθνούς ταξιδιού για πρόσωπα που ήδη έχουν ξεκινήσει ή γ) να αναλάβουν τον έλεγχο σκαφών όταν υπάρχουν βάσιμες υποψίες ότι αυτό μεταφέρει πρόσωπα κατά παράβαση του διεθνούς ή του εθνικού θαλάσσιου δικαίου'¹⁴⁷.

Τα πρόσωπα τα οποία αναχαιτίζονται είναι παράνομοι μετανάστες, ο τρόπος μετακίνησης των οποίων μπορεί να ποικίλει¹⁴⁸, ενώ ανάμεσά τους μπορεί να περιλαμβάνονται και αιτούντες ασύλου ή θύματα trafficking, μιας και οι μεταναστευτικές ροές είναι μεικτές¹⁴⁹.

3.3 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΘΑΛΑΣΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

3.3.1 ΤΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΠΟΥ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΥΝ ΣΤΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ

Στις κοινές επιχειρήσεις του Frontex, λαμβάνουν μέρος υπάλληλοι υπηρεσιών από όλα τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτές. Κατά τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, ο έλεγχος των συνόρων 'διεξάγεται από τους συνοριοφύλακες σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό και την εθνική νομοθεσία'¹⁵⁰. 'Συνοριοφύλακας', σύμφωνα με τον παραπάνω Κανονισμό, είναι ο 'δημόσιος υπάλληλος ο οποίος,

146Βλ. EC/50/SC/CRP.17 'Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach', παραγρ.10

147Βλ. UN High Commissioner for Refugees, 'Selected Reference Materials: Rescue at Sea, Maritime Interception and Stowaways', November 2006, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=45b8d8b44&skip=0&query=maritime interception](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=45b8d8b44&skip=0&query=maritime%20interception)

148Βλ. Papastavridis, Efthymios: 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or without international law?, Nordic Journal of International Law 79 (2010), σελ.81-82

149Βλ. Khadija Elmadmad 'MIXED FLOWS AND THE PROTECTION OF MIGRANTS WITH SPECIAL REFERENCE TO SUB-SAHARAN MIGRANTS', ISPI Working Paper, 2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.ispionline.it/it/documents/wp_26_2008.pdf

150Αρ.15 παρ.1 του Κανονισμού 562/2006

σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, υπηρετεί είτε σε συνοριακό σημείο διέλευσης είτε κατά μήκος των συνόρων ή σε άμεση εγγύτητα προς αυτά και ο οποίος εκτελεί καθήκοντα ελέγχου των συνόρων, σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό και το εθνικό δίκαιο¹⁵¹. Συνεπώς η παραπάνω έννοια περιλαμβάνει τους υπάλληλους του Λιμενικού, της Αστυνομίας, των Τελωνείων και γενικότερα των υπηρεσιών επιβολής του νόμου, χωρίς ωστόσο να περιορίζεται σε αυτές τις κατηγορίες.¹⁵¹ Κατά συνέπεια, στις επιχειρήσεις συμμετέχουν υπάλληλοι των εθνικών υπηρεσιών στις οποίες το κάθε Κράτος Μέλος έχει αναθέσει τα καθήκοντα της διενέργειας συνοριακών ελέγχων σύμφωνα με το εθνικό του δίκαιο¹⁵². Τα παραπάνω πρόσωπα, όπως και το προσωπικό του Frontex, υπόκεινται στο εθνικό δίκαιο του Κράτους Μέλους όπου διεξάγεται η επιχείρηση¹⁵³.

Όσον αφορά τις επιχειρήσεις RABIT, ο Κανονισμός RABIT αναφέρει ότι 'τα μέλη των ομάδων RABIT μπορούν να ασκήσουν καθήκοντα και εξουσία υπό τις εντολές των και, σαν γενικός κανόνας, με την παρουσία των συνοριοφυλάκων των Κρατών -Μελών που φιλοξενούν την επιχείρηση'¹⁵⁴. Επίσης

3.3.2 Ο ΤΟΠΟΣ ΔΙΕΞΑΓΩΓΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ

Από τον Κανονισμό 562/2006 της 15ης Μαρτίου 2006 'για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα' (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), αντλούμε πληροφορίες για το θέατρο των θαλάσσιων επιχειρήσεων που διεξάγονται από τον Frontex. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι τα θαλάσσια σύνορα των Κρατών-Μελών αποτελούν τα 'εξωτερικά σύνορα' της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁵⁵. Σύμφωνα με το άρθρο 1 Σύμβαση της Γενεύης του 1958, 'η κυριαρχία ενός κράτους εκτείνεται πέραν του εδάφους και των εσωτερικών υδάτων, σε μια θαλάσσια ζώνη παρακείμενη των ακτών του, η οποία αποκαλείται χωρική θάλασσα (territorial sea)'. Η χωρική θάλασσα ονομάζεται και αιγιαλίτιδα ζώνη ή χωρικά ύδατα. Το εύρος των χωρικών υδάτων είναι 12 ναυτικά μίλια για τις Ισπανία, Μάλτα, Κύπρο, Ιταλία, Γαλλία και Γερμανία ενώ για την Ελλάδα 6 ναυτικά

151 Για περαιτέρω ανάλυση βλ. Carrera Sergio: "Towards a common european border service" CEPS Working Document 331/June 2010, σελ. 10 διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.ceps.eu/>

152 Βλ. σημείο (12) του Προοιμίου του Κανονισμού 562/2006

153 Βλ. αρ. 10 του Κανονισμού του Συμβουλίου 2007/2004

154 Βλ. αρ. 6 παρ.3 του Κανονισμού 863/2007

155 Αρ.2 παρ.2 του Κανονισμού 562/2006

μίλια(AN 230/1936)¹⁵⁶ Ως εκ τούτου τα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσδιορίζονται από το πλάτος της αιγιαλίτιδας ζώνης των Κρατών-Μελών και εκτείνονται στα 12 ν.μ. πλην της Ελλάδος όπου εκτείνονται στα 6 ν.μ. Επιπλέον, τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να επιχειρούν στη συνορεύουσα ζώνη τους, εάν και εφόσον έχουν προβεί στον καθορισμό της, για σκοπούς πρόληψης και τιμωρίας σε ότι αφορά σε παραβάσεις τελωνείων, υγειονομικές παραβάσεις ή οικονομικούς πρόσφυγες¹⁵⁷. Από τα μεσογειακά κράτη, μόνον η Ισπανία και η Μάλτα έχουν καθορίσει συνορεύουσα ζώνη 24 ν.μ. από την ακτογραμμή τους.

Η Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2010 (2010/252/ΕΕ) με την οποία συμπληρώνεται ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν, αναφέρεται ρητώς σε διεξαγωγή επιχειρήσεων σε διεθνή ύδατα ¹⁵⁸, ως εκ τούτου, ο τόπος των επιχειρήσεων δεν περιορίζεται απαραίτητα εντός των συνόρων της Ε.Ε.

3.3.3 Η ΧΡΗΣΗ ΒΙΑΣ ΣΤΙΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ FRONTEX

Τόσο στο Πρωτόκολλο του Πατέρμο όσο και στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας δεν ανευρίσκονται προβλέψεις αναφορικά με τη χρήση καταναγκαστικών μέτρων στα διεθνή ύδατα. Σύμφωνα με την επικρατέστερη άποψη η χρήση βίας σε δραστηριότητες επιβολής του νόμου δεν θα πρέπει να απαγορεύεται αυτοδικαίως (*ipso jure*). Αντιθέτως η χώρα που προβαίνει στις δράσεις αυτές μπορεί, κατ' αρχάς, να ασκήσει βία αλλά με εξαιρετική μετριοπάθεια και σύμφωνα με τις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας¹⁵⁹, καθώς θεωρείται περίπτωση *lex specialis* ως προς το γενικό ζήτημα της απαγόρευσης χρήσης βίας.¹⁶⁰ Ο Κανονισμός RABIT προβλέπει το δικαίωμα των στελεχών των ομάδων ταχείας επέμβασης να φέρουν και να χρησιμοποιούν όπλα κατά τη διάρκεια των κοινών επιχειρήσεων του Frontex. Ο εν λόγω Κανονισμός επιβάλλει περιορισμούς στη χρήση του οπλισμού¹⁶¹

¹⁵⁶Weinzierl, Ruth: "The demands of human and EU fundamental rights for the protection of the EU external borders", 2007, German Institute for Human Rights, σελ.13, και Churchill R.R., Lowe A.V. "The Law of the Sea", Manchester University Press, 1992, 2nd edition, σελ.62-63

¹⁵⁷Βλ. αρ. 33 Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας

¹⁵⁸Βλ. σημείο 2.5.2. του Παραρτήματος

¹⁵⁹Βλ. "S.S. I'M ALONE" Case, Joint Interim Report of the Commissioners dated the 30th June, 1933, απάντηση στην ερώτηση 3: "the United States might, consistently with the Convention, use necessary and reasonable force for the purpose of effecting the objects of boarding, searching, seizing and bringing into port the suspected vessel..." διαθέσιμο στη διεύθυνση http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1609-1618.pdf

¹⁶⁰Βλ. Papastavridis, Efthymios: 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or without international law?, Nordic Journal of International Law 79 (2010), σελ.101

¹⁶¹ Βλ. αρ. 6 Κανονισμού του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 863/2007 (Κανονισμός RABIT)

χωρίς όμως τη ρητή αναφορά στις αρχές της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας. Η μόνη αναφορά που γίνεται είναι στις προβλέψεις του εσωτερικού εθνικού δικαίου των κρατών υποδοχής και καταγωγής, κάτι που ενδέχεται να σημαίνει ανυπαρξία ομοιόμορφων 'κανόνων εμπλοκής' σε καταστάσεις που περιλαμβάνουν χρήση βίας

¹⁶².

3.3.4 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΠΟΥ ΔΙΕΞΑΓΟΝΤΑΙ ΣΤΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

3.3.4.1 ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

3.3.4.1.1 Ο ΚΩΔΙΚΑΣ ΣΥΝΟΡΩΝ ΣΕΝΓΚΕΝ

Κατά τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, ο έλεγχος των συνόρων 'διεξάγεται από τους συνοριοφύλακες σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό και την εθνική νομοθεσία'¹⁶³. Επιπλέον, προβλέπεται ότι 'η επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων συντονίζεται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Frontex)¹⁶⁴'.

Μέχρι πρότινος, η λήψη αποφάσεων κατά τη διάρκεια αυτού του είδους των επιχειρήσεων δεν πραγματοποιούνταν βάσει κάποιων κανόνων αλλά ad hoc¹⁶⁵. Πρόσφατα δημοσιεύτηκε η Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2010 (2010/252/ΕΕ) 'για τη συμπλήρωση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν όσον αφορά την επιτήρηση των θαλασσιών εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης'¹⁶⁶, με την οποία και ορίστηκαν κανόνες που θα διέπουν την επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής

¹⁶²Βλ. Papastavridis, Efthymios: 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or without international law?, Nordic Journal of International Law 79 (2010), σελ.102

¹⁶³Αρ.15 παρ.1 του Κανονισμού 562/2006

¹⁶⁴Αρ.16 παρ.2 του Κανονισμού 562/2006

¹⁶⁵House of Lords: 'Frontex: The EU external borders agency' European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 168

¹⁶⁶EE L 111 της 04-05-2010, σ.20

συνεργασίας μεταξύ των Κρατών-Μελών, δηλαδή η διαδικασία που θα ακολουθείται στις θαλάσσιες επιχειρήσεις του Frontex¹⁶⁷.

Ως προς την διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, προκύπτει ότι η αρχή της 'μη επαναπροώθησης' (non refoulement) και της απαγόρευσης της αλυσιδωτής απέλασης (chain deportation) ισχύουν όχι μόνο εντός της επικράτειας των Κρατών-Μελών αλλά και στα σύνορα αυτών, καθόσον στο άρθρο 3(β) αναφέρεται ότι οι έλεγχοι διενεργούνται *''... υπό την επιφύλαξη... των δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων διεθνή προστασία, κυρίως όσον αφορά την μη επαναπροώθηση''*¹⁶⁸. Αν και η 'μη επαναπροώθηση' δεν περιλαμβάνει ένα γενικό δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια του Κράτους-Μέλους, στην πράξη αυτό σημαίνει ότι τα Κράτη-Μέλη υποχρεούνται να επιτρέψουν την προσωρινή είσοδο για το σκοπό της εξακρίβωσης της ανάγκης για προστασία και του καθεστώτος (status) του αιτούμενου προστασίας προσώπου.¹⁶⁹

3.3.4.1.2 ΟΔΗΓΙΑ 2005/85/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, ΤΗΣ 1ΗΣ ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2005, ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΜΕ ΤΙΣ ΟΠΟΙΕΣ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΧΟΡΗΓΟΥΝ ΚΑΙ ΑΝΑΚΑΛΟΥΝ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΑ

Τα πρόσωπα που επιζητούν διεθνή προστασία στα χωρικά ύδατα ή στα θαλάσσια σύνορα, ανεξάρτητα από την κατάσταση τους και τη μορφή της αιτούμενης προστασίας, έχουν την ίδια μεταχείριση με τα πρόσωπα που αιτούνται προστασίας στην ξηρά. Το άρθρο 3,παρ.1 της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου υποχρεώνει τα κράτη μέλη να δέχονται *''όλες τις αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται στο έδαφός τους, περιλαμβανομένων των συνόρων, ή στις ζώνες διέλευσης των κρατών μελών''*. Η αυτή διατύπωση χρησιμοποιείται και στο άρθρο 3 του Π.Δ. 114/2010 (ΦΕΚ Α-195) με το οποίο η Ελλάδα συμμορφώθηκε με την παραπάνω Οδηγία. Επειδή συνήθως οι μεταναστευτικοί έλεγχοι των κρατών μελών λαμβάνουν χώρα κατά μήκος των θαλασσιών συνόρων τους, τόσο στα χωρικά ύδατα όσο και στη συνορεύουσα ζώνη, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ο όρος *''σύνορα''* περιλαμβάνει τις περιπολίες σκαφών της ακτοφυλακής και σκαφών που ασχολούνται

¹⁶⁷Βλ. Παράρτημα Απόφασης του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2010, μέρος I (2010/252/ΕΕ)

¹⁶⁸Αρ.3(β) του Κανονισμού 562/2006

¹⁶⁹Βλ. Fischer-Lescano, Andreas-Tilmann, Loehr : *''Border Controls at Sea: Requirements under international human rights and refugee law''*, 2007, ECCHR, σημείο 3.2.2.2. και Weinzierl, Ruth: *''The demands of human and EU fundamental rights for the protection of the EU external borders''*, 2007, German Institute for Human Rights, σελ.32

με την έρευνα και διάσωση όταν βρίσκονται στη συνορεύουσα ζώνη. Κατά συνέπεια, οι αιτήσεις για παροχή διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται στη συνορεύουσα ζώνη θα πρέπει να εξετάζονται από τα κράτη μέλη¹⁷⁰. Μια μελέτη που παραγγέλθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβεβαίωσε την εφαρμοσιμότητα των Οδηγιών 2005/85/ΕΚ, 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου και του Κανονισμού Δουβλίνο II¹⁷¹ στα χωρικά ύδατα¹⁷² των κρατών μελών. Από την παραπάνω μελέτη απορρέει το καθήκον των κρατών μελών να δίνουν τη δυνατότητα αίτησης διεθνούς προστασίας στα πρόσωπα που αναχαιτίζονται ή διασώζονται στη θάλασσα. Επιπλέον, η προαναφερθείσα Οδηγία συμπίπτει με ένα από τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η εκτελεστική επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, σύμφωνα με το οποίο *''το κράτος στην επικράτεια του οποίου ή στα χωρικά ύδατα του οποίου λαμβάνει χώρα η αποτροπή έχει την πρωταρχική ευθύνη να ικανοποιήσει τις ανάγκες προστασίας των παρεμποδιζομένων προσώπων''*.¹⁷³

Συνοπτικά, η εν λόγω Οδηγία προβλέπει:

α) την υποχρέωση των κρατών μελών να εγγυώνται την πρόσβαση στη διαδικασία παροχής ασύλου¹⁷⁴,

β) το δικαίωμα των αιτούντων άσυλο για παραμονή στην επικράτεια ενός κράτους μέλους, στα σύνορα ή σε ζώνη διέλευσης, μέχρι να εξεταστεί η αίτησή τους¹⁷⁵,

γ) την υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίσουν το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής κατά μιας απόφασης απόρριψης του αιτήματος¹⁷⁶ και

δ) την υποχρέωση των κρατών μελών να επιτρέπουν την πρόσβαση της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ στους αιτούντες άσυλο¹⁷⁷.

170Βλ. Weinzierl, Ruth: *''The demands of human and EU fundamental rights for the protection of the EU external borders''*, 2007, German Institute for Human Rights, σελ.31

171Κανονισμός (ΕΚ) αριθ 343/2003, του Συμβουλίου, της 18 Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας

172Βλ. EU, European Commission, SEC (2007),691,pp.13 ff.

173Βλ. σημείο α) εδάφ. ι) του πορίσματος που υιοθέτησε η εκτελεστική επιτροπή του προγράμματος του υπατου αρμοστη του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες σε θεματα διεθνους προστασιας νο. 97 (liv): *''εγγυήσεις προστασίας στα μέτρα αποτροπής''* σε *''Επιλεγμένα κείμενα αναφοράς Διάσωση στη θάλασσα, Αποτροπή και Λαθρεπιβάτες''*, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, Δεκέμβριος 2009, σελ. 53-54

174Βλ. αρ. 6 Οδηγίας 2005/85/ΕΚ

175Βλ. αρ. 7 Οδηγίας 2005/85/ΕΚ

176Βλ. αρ. 39 Οδηγίας 2005/85/ΕΚ

177Βλ. αρ. 21 Οδηγίας 2005/85/ΕΚ

3.3.4.1.3 ΟΔΗΓΙΑ 2004/83/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, ΤΗΣ 29ΗΣ ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2004, ΓΙΑ ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΛΑΧΙΣΤΩΝ ΑΠΑΙΤΗΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΥΠΗΚΩΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ Ή ΤΩΝ ΑΠΑΤΡΙΔΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ Ή ΩΣ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΠΟΥ ΧΡΗΣΟΥΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΑΛΛΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ

Η Οδηγία 2004/83/ΕΚ, η οποία ενσωματώθηκε στην εθνική μας νομοθεσία με το Π.Δ. 96/2008 (ΦΕΚ Α' 152/30-07-2008), έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών (εκτός Ε.Ε.) ή ανιθαγενών, ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους και τον καθορισμό του περιεχομένου της παρεχόμενης προστασίας¹⁷⁸. Αξιοσημείωτο είναι ότι η εν λόγω Οδηγία παρέχει προστασία και στα άτομα, στο πρόσωπο των οποίων "συντρέχουν ουσιώδεις λόγοι από τους οποίους προκύπτει ότι αν επιστρέψουν στη χώρα της καταγωγής τους ή, στην περίπτωση ανιθαγενών, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής τους, κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη... και που δεν μπορούν ή λόγω του κινδύνου αυτού δεν επιθυμούν να θέσουν εαυτούς υπό την προστασία της εν λόγω χώρας"¹⁷⁹. Επιπλέον, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, τα πρόσωπα που αιτούνται επικουρικής προστασίας δεν είναι απαραίτητο να είναι ικανά να αποδείξουν ότι υφίσταται μια συγκεκριμένη και σοβαρή απειλή κατά της ζωής τους καθώς ο υψηλός βαθμός της αδιακρίτως ασκούμενης βίας που ενδέχεται να υπάρχει στην χώρα προέλευσής τους, μπορεί όλως εξαιρετικώς να αποτελέσει δικαιολογητική βάση για την αποδοχή της αίτησής τους¹⁸⁰. Συνεπώς, το πεδίο προστασίας της Οδηγίας 2004/83/ΕΚ είναι ιδιαιτέρως ευρύ, σε σχέση και με τη Σύμβαση της Γενεύης, καθώς μπορεί να γίνει επίκλησή της και σε μια κατάσταση όπου το άτομο δεν "στοχεύεται" αυτό καθαυτό¹⁸¹.

3.3.4.2 ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΒΑΣΕΙ ΤΗΣ ΕΣΔΑ

¹⁷⁸Βλ. αρ.1 της Οδηγίας 2004/83/ΕΚ

¹⁷⁹Βλ. αρ. 2 εδ. ε) της Οδηγίας 2004/83/ΕΚ

¹⁸⁰Βλ. ECJ, 17 February 2009, Judgment of the Court of Justice in Case C-465/07 Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, παρ.28 και 43.

¹⁸¹Βλ. Severijns, Ralph: "Frontex operations: Interception under international and european law", Master thesis, Tilburg University, August 2009, σελ. 58

Τα κράτη μέλη που μετέχουν στις επιχειρήσεις του Frontex υποχρεούνται να συμμορφώνονται με τις επιταγές της Ε.Σ.Δ.Α. και τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α. Το τελευταίο, ερμηνεύοντας το άρθρο 3 της Σύμβασης, έχει απαγορεύσει την έκδοση, απέλαση ή επαναπροώθηση προς χώρες όπου ο ενδιαφερόμενος πρόκειται να αντιμετωπίσει βασανισμό ή απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση¹⁸². Επιπλέον, το άρθρο 1 της Ε.Σ.Δ.Α. δεσμεύει τα συμβαλλόμενα κράτη σχετικά με την εφαρμογή της σε "όλα τα πρόσωπα εντός της επικράτειάς τους". Επικράτεια ενός κράτους θεωρείται και η αιγιαλίτιδα ζώνη αυτού, όπως προβλέπεται στο άρθρο 2, παρ. 1 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας. Ως εκ τούτου, η αρχή της "μη επαναπροώθησης" εφαρμόζεται σε όλη την επικράτεια των κρατών μελών ακόμα και αν υπάρχουν αντίθετες προβλέψεις στο εθνικό δίκαιο¹⁸³

3.3.4.3 ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

3.3.4.3.1 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ (LOSC)

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας υπογράφηκε στις 10 Δεκεμβρίου 1982 και τέθηκε σε ισχύ την 16 Νοεμβρίου 1994. Στη χώρα μας η Σύμβαση κυρώθηκε με το Ν. 2321/1995 "Κύρωση της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας και της Συμφωνίας που αφορά την εφαρμογή του μέρους XI της Σύμβασης" (ΦΕΚ Α' 136)

Σύμφωνα με την παραπάνω Σύμβαση, εντός των χωρικών υδάτων, μόνον η παράκτια χώρα μπορεί να παρέμβει σε σκάφη που φέρουν σημαία ξένης χώρας και να ασκήσει δικαιοδοσία, με τον περιορισμό του δικαιώματος αβλαβούς διέλευσης, ενώ όλα τα υπόλοιπα Κράτη-Μέλη, περιλαμβανομένων και των κρατών σημαίας, απαγορεύεται να ασκήσουν τη δικαιοδοσία τους μιας και κάτι τέτοιο θα συνιστούσε παραβίαση της εδαφικής κυριαρχίας του παράκτιου κράτους..

Το δικαίωμα της αβλαβούς διέλευσης για τα πλοία όλων των κρατών προβλέπεται στο άρθρο 17 της Σύμβασης¹⁸⁴. Παρόλαυτα, το άρθρο 19 αναλύει την έννοια της αβλαβούς διέλευσης και διευκρινίζει ότι μια διέλευση δεν είναι αβλαβής

¹⁸²Βλ. *Soering vs UK*, Judgement of 17 July 1989

¹⁸³Βλ. *Amuur vs France*, Judgement of 25 June 1996

¹⁸⁴Για το κείμενο της Σύμβασης βλ. "Επιλεγμένα κείμενα αναφοράς Διάσωση στη θάλασσα, Αποτροπή και Λαθρεπιβάτες", Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, Δεκέμβριος 2009

όταν ``διακινδυνεύει την ειρήνη, τη δημόσια τάξη ή την ασφάλεια του παράκτιου κράτους`` και ειδικότερα, όταν το πλοίο αποβιβάζει πρόσωπα κατά παράβαση των μεταναστευτικών νόμων της παράκτιας χώρας ή προβαίνει σε ενέργειες που δεν έχουν άμεση σχέση με τη διέλευση. Σε αυτές τις περιπτώσεις, βάσει του άρθρου 25, το παράκτιο κράτος δύναται να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα στη χωρική θάλασσα προκειμένου να εμποδίσει διέλευση η οποία δεν είναι αβλαβής. Επιπλέον, στο άρθρο 21 της Σύμβασης δίνεται το δικαίωμα στο παράκτιο κράτος να ρυθμίσει το δικαίωμα αβλαβούς διέλευσης υιοθετώντας νόμους και κανονισμούς που να αφορούν ``την πρόληψη της παραβίασης των τελωνειακών, δημοσιονομικών, μεταναστευτικών ή υγειονομικών νόμων και κανονισμών του παράκτιου κράτους`` .

Το δικαίωμα στην αβλαβή διέλευση, ως ένα σημαντικό στοιχείο της ελευθερίας στη ναυσιπλοΐα ανήκει στο κράτος σημαίας. Κατά συνέπεια αυτό το δικαίωμα δεν αναγνωρίζεται στα πλοία που δεν φέρουν σημαία. Μικρά σκάφη με πρόσφυγες και μετανάστες που προσπαθούν να εισέλθουν από τη Μεσόγειο στην Ευρωπαϊκή Ένωση συνήθως δεν φέρουν σημαία κάποιου κράτους. Σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο της Θάλασσας, αυτού του είδους τα σκάφη μπορούν να ελεγχθούν και πιθανόν να οδηγηθούν εκτός των χωρικών υδάτων¹⁸⁵.

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές πως σε μια επιχείρηση του Frontex που δεν διεξάγεται σε διεθνή ύδατα αλλά εντός των χωρικών υδάτων ενός ή περισσότερων κρατών μελών, οι προβλέψεις της Σύμβασης καλύπτουν την παρέμβαση των δυνάμεων του παράκτιου κράτους μέλους σε πλοία που φέρουν σημαία άλλου κράτους για θέματα παράνομης μετανάστευσης. Επιπλέον καλύπτουν και την παρέμβαση των δυνάμεων των λοιπών κρατών μελών που επιχειρούν μιας και το μοναδικό προαπαιτούμενο είναι η συναίνεση του παράκτιου κράτους μέλους, κάτι δεδομένο σε αυτές τις περιπτώσεις. Μολαταύτα, η παραπάνω αναφερόμενη Σύμβαση δεν προβλέπει το είδος των μέτρων που μια χώρα μπορεί να λάβει κατά ενός πλοίου που μεταφέρει πρόσωπα που έχουν ανάγκη προστασίας ή παράνομους μετανάστες¹⁸⁶.

3.3.4.3.2 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ (ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ)

185Βλ. Weinzierl R., Lisson U., ``Border Management and Human Rights. A study of EU Law and the Law of the Sea`` (2007), German Institute for Human Rights, σελ.33

186Βλ. Weinzierl R., Lisson U. ως άνω, σελ. 34

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το καθεστώς των προσφύγων υπογράφηκε στην Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951 και κυρώθηκε με το Ν.Δ. 3989 της 19/26 Σ/βρίου 1959 ' 'περί κυρώσεως της πολυμερούς Συμβάσεως περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων' ' (ΦΕΚ Α' 201). Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος της Σύμβασης αλλά δεσμεύεται από αυτή, ως προς την πολιτική ασύλου, από το άρθρο 78 της ΣΛΕΕ (πρώην 63.1 ΣΕΚ)¹⁸⁷.

Η Σύμβαση του 1951 ορίζει ποιος είναι πρόσφυγας καθώς και τα δικαιώματα των προσφύγων στη χώρα υποδοχής. Το σημαντικότερο από τα δικαιώματα των προσφύγων είναι η προστασία από την επαναπροώθηση (non refoulement). Συγκεκριμένα, στο αρ.33,παρ.1 αναφέρεται ότι: *''Ουδεμία Συμβαλλομένη Χώρα θα απελαύνει ή θα επαναπροωθεί, καθ' οιονδήποτε τρόπον, Πρόσφυγας, εις τα σύνορα εδαφών ένθα η ζωή ή ελευθερία αυτών απειλούνται δια λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων''*.

Η Σύμβαση της Γενεύης έχει ισχύ και στα θαλάσσια σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς, όπως προκύπτει από το άρθρο 29 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών (Ν.Δ. 402/1974 ,ΦΕΚ Α/141/1974) τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν υποχρέωση να την εφαρμόζουν σε όλη τους την επικράτεια¹⁸⁸ ανεξάρτητα από τυχόν υφιστάμενο εθνικό δίκαιο που ορίζει άλλως. Κατά συνέπεια τα κράτη μέλη που αναχαιτίζουν ένα σκάφος έχουν ευθύνη για τη μεταχείριση των προσώπων που επιβαίνουν σε αυτά και θα πρέπει να σέβονται και να συμμορφώνονται με την αρχή της μη επαναπροώθησης.

3.3.4.3.3 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΚΑΤΑ ΤΩΝ ΒΑΣΑΝΙΣΤΗΡΙΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ ΤΡΟΠΩΝ ΣΚΛΗΡΗΣ, ΑΠΑΝΘΡΩΠΗΣ Η ΤΑΠΕΙΝΩΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ Η ΤΙΜΩΡΙΑΣ

Η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και Άλλων Τρόπων Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας, όπως κυρώθηκε στη χώρα μας με τον Ν.

¹⁸⁷''Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις''.

¹⁸⁸Βλ. Fischer-Lescano, Andreas-Tilmann, Loehr : ''Border Controls at Sea: Requirements under international human rights and refugee law'',2007, ECCHR,σημείο 3.1.1.1. Επίσης σχετική η νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α στην υπόθεση Amuur vs France, Judgment of 25/06/1996.

1782 της 1/3 Μαρτίου 1988, περιέχει ρητή μνεία στην μη επαναπροώθηση στο άρθρο 3,παρ.1 όπου αναφέρεται ότι: *''Κανένα Κράτος Μέρος δε θα απελαύνει, δε θα επαναπροωθεί ("refouler"), ούτε θα εκδίδει πρόσωπο σε άλλο Κράτος, όπου υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι αυτό το πρόσωπο θα κινδυνεύσει να υποστεί βασανιστήρια''*.Η εν λόγω Σύμβαση έχει ισχύ και στα θαλάσσια σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανεξάρτητα από τυχόν υφιστάμενο εθνικό δίκαιο που ορίζει άλλως¹⁸⁹.

3.3.4.3.4 ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΑ ΑΤΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Το Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα το οποίο από τη χώρα μας κυρώθηκε με τον Ν. 2462 της 21/26 Φεβρουαρίου 1997 (ΦΕΚ Α' 25), ρητώς απαγορεύει την σκληρή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία. Αν και το συγκεκριμένο Σύμφωνο δεν αναφέρεται συγκεκριμένα στη μη επαναπροώθηση, η αρχή αυτή αντλείται από τη νομολογία του άρθρου 3 της Ε.Σ.Δ.Α. Επιπλέον,η ισχύς του Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα εκτείνεται ομοίως σε όλη την επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τα όσα αναφέρθηκαν παραπάνω για τη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και Άλλων Τρόπων Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας, σε συνδυασμό με τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1 του άρθρου 2 αυτού, όπου αναφέρεται ότι: *''Κάθε Κράτος Μέρος στο παρόν Σύμφωνο αναλαμβάνει την υποχρέωση να σέβεται και να εξασφαλίζει για όλα τα άτομα εντός του εδάφους του, και τα οποία υπόκεινται στη δικαιοδοσία του, τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στην παρούσα Σύμβαση''*.

3.3.5 ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΠΟΥ ΔΙΕΞΑΓΟΝΤΑΙ ΣΤΑ ΔΙΕΘΝΗ ΥΔΑΤΑ

Οι επιχειρήσεις του Frontex, HERA II και HERA III, έλαβαν χώρα, κατά ένα

¹⁸⁹Βλ. Fischer-Lescano,Andreas-Tilmann, Loehr : *''Border Controls at Sea: Requirements under international human rights and refugee law''*,2007, ECCHR,σημείο 3.1.1.2.

μέρος, σε διεθνή ύδατα. Παρακάτω θα εξετάσουμε το νομικό πλαίσιο που διέπει αυτές τις δραστηριότητες καθώς και τις υποχρεώσεις που επιβάλλει στους συμμετέχοντες.

3.3.5.1 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ (ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ)

Η ισχύς της Σύμβασης της Γενεύης και ειδικότερα της αρχής της μη επαναπροώθησης, εκτός της εδαφικής επικράτειας των συμβαλλομένων μερών της, δεν αναδύεται αδιαμφισβήτητα από τη λεκτική διατύπωση του άρθρου 33 παρ.1. Ένεκα αυτού του γεγονότος, το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εσωτερικών της Γερμανίας (Bundesministerium des Innern, BMI) αναφέρει ότι 'σύμφωνα με την πολιτειακή πρακτική και την κρατούσα νομική άποψη, η αρχή της μη επαναπροώθησης της Σύμβασης της Γενεύης δεν εφαρμόζεται στα διεθνή ύδατα ως προς τα πρόσωπα που επικαλούνται λόγους διώξης, καθώς τα διεθνή ύδατα είναι εκτός της εδαφικής επικράτειας'¹⁹⁰ Επιπλέον, το Ανώτατο Δικαστήριο των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής, στην υπόθεση *Sale vs Haitian Centers. Council*, αποφάνθηκε ότι το εθνικό δίκαιο και η Σύμβαση της Γενεύης δεν δεσμεύουν τα συμβαλλόμενα κράτη στην παροχή προστασίας από την επαναπροώθηση επί διεθνών υδάτων, αξιολογώντας ως νόμιμη την πρακτική απώθησης εκτός των Αμερικανικών χωρικών υδάτων, λέμβων με πρόσφυγες από την Αϊτή, η οποία τηρείτο από την Αμερικάνικη ακτοφυλακή¹⁹¹. Τόσο στην Αγγλική όσο και στην Αυστραλιανή νομολογία υφίστανται παρόμοιες αποφάσεις χωρίς ωστόσο να είναι δεσμευτικές υπό το διεθνές δίκαιο, καθώς δεν συνιστούν συνεπή πρακτική ('consistent practice') κατά την έννοια του εδάφιου β) της παρ. 3 του αρ. 31 της Συνθήκης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών ούτε και αποτελούν μέρος του εθιμικού διεθνούς δικαίου¹⁹².

Από την άλλη, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες έχει εκφράσει την άποψη ότι η υποχρέωση της μη επαναπροώθησης δεν ανακύπτει μόνον όταν ο πρόσφυγας βρίσκεται εντός των συνόρων μιας χώρας, αλλά επίσης όταν αυτός

190Βλ. Fischer-Lescano, Andreas-Tilman, Loehr : 'Border Controls at Sea: Requirements under international human rights and refugee law', 2007, ECCHR, σημείο 3.1.2.1.

191Βλ. *Sale v. Haitian Ctrs. Council*, 509 US 155, 156 (USSC 1993) διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/92-344.ZS.html>

192Βλ. Fischer-Lescano, Andreas-Tilman, Loehr : 'Border Controls at Sea: Requirements under international human rights and refugee law', 2007, ECCHR, σημείο 3.1.2.1. υποσ. 51

βρίσκεται υπό αποτελεσματική ('effective jurisdiction') ή de facto δικαιοδοσία μιας χώρας εκτός των συνόρων της¹⁹³. Τα βασικά επιχειρήματα υπέρ αυτής της άποψης συνοψίζονται ως εξής:

α) Μια ερμηνεία του άρθρου 33 παρ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης βασισμένη στη γραμματική ερμηνεία, καταδεικνύει ότι ο μόνος γεωγραφικός περιορισμός αφορά τη χώρα όπου ο πρόσφυγας δεν μπορεί να επιστρέψει, όχι τον τόπο όπου ο πρόσφυγας εντοπίζεται.

β) Άλλες διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες έχουν σαφώς διατυπωμένο πεδίο εδαφικής εφαρμογής. Συνεπώς, εάν οι συντάκτες ήθελαν το άρθρο 33,παρ.1 να έχει το ίδιο πεδίο εφαρμογής, θα είχαν διαλέξει διαφορετική διατύπωση.

γ) Η ερμηνεία του άρθρου 33,παρ.1 με τρόπο ώστε να επιτρέπεται στις χώρες που δρουν εκτός της εδαφικής επικράτειας τους να επαναπροωθούν πρόσφυγες, θα δημιουργούσε μια κατάσταση όπου η θεμελιώδης προστασία που παρέχεται από τη Σύμβαση θα εξαρτάτο όχι από την ανάγκη για προστασία, αλλά από την ικανότητα των προσφύγων να εισέλθουν παράνομα στο έδαφος μιας χώρας. Μια τέτοια ερμηνεία θα ήταν αντίθετη ως προς το αντικείμενο και τον σκοπό της αρχής της μη επαναπροώθησης¹⁹⁴.

Επίσης, εάν λάβουμε υπόψιν ότι στην πρόσφατη τροποποίηση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν¹⁹⁵, όπου περιέχονται οι κανόνες για τις επιχειρήσεις θαλασσιών συνόρων που συντονίζονται από τον Frontex και συγκεκριμένα στο σημείο 1.2, Μέρος I του Παραρτήματος προβλέπεται ότι '‘κανείς δεν αποβιβάζεται ή παραδίδεται με άλλο τρόπο στις αρχές μιας χώρας κατά παράβαση της αρχής της μη επαναπροώθησης...’' γίνεται αντιληπτό ότι η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 εφαρμόζεται και στα διεθνή ύδατα κατά τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων του Frontex.

3.3.5.2 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΚΑΤΑ ΤΩΝ ΒΑΣΑΝΙΣΤΗΡΙΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ ΤΡΟΠΩΝ ΣΚΛΗΡΗΣ, ΑΠΑΝΘΡΩΠΗΣ Η ΤΑΠΕΙΝΩΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ Η ΤΙΜΩΡΙΑΣ

¹⁹³Βλ. ECRE, '‘Defending refugees' access to protection in Europe’',December 2007,σελ. 20

¹⁹⁴Βλ. αρ. 31, παρ.1 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών.

¹⁹⁵ Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2010 (2010/252/ΕΕ) '‘για τη συμπλήρωση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν όσον αφορά την επιτήρηση των θαλασσιών εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης’'

Η Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών κατά των Βασανιστηρίων έχει επαληθεύσει την ισχύ του άρθρου 3,παρ.1 της Σύμβασης, το οποίο αφορά την αρχή της μη επαναπροώθησης, εκτός της εδαφικής επικράτειας των κρατών, στην υπόθεση των κρατούμενων στις φυλακές του Γκουαντάναμο¹⁹⁶. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστήριξε ότι οι προβλέψεις της Σύμβασης που αφορούν στην καθιέρωση δικαιοδοσίας, εφαρμόζονται και εκτός της de jure εδαφικής επικράτειας μιας χώρας, εάν στρατιωτικές ή πολιτικές αρχές της ασκούν de facto αποτελεσματικό έλεγχο επί περιοχής ή προσώπου¹⁹⁷ οπουδήποτε στον κόσμο.

Συνεπώς η παραπάνω Σύμβαση έχει εφαρμογή και στα διεθνή ύδατα κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων του Frontex.

3.3.5.3 ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΑ ΑΤΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ (UNHRC), η οποία είναι το αρμόδιο όργανο για την παρακολούθηση της εφαρμογής του Συμφώνου, έχει αποφανθεί ότι προϋπόθεση για την ύπαρξη δικαιοδοσίας, όπως απαιτείται από το άρθρο 2, παρ.1 του Συμφώνου, είναι η σχέση του ατόμου με τη χώρα που προέβη σε παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων και όχι ο τόπος στον οποίον η παραβίαση έλαβε χώρα¹⁹⁸. Το 2004, στο Γενικό Συμπέρασμα υπ' αριθ. 31, η Επιτροπή δήλωσε ότι "κάθε συμβαλλόμενο κράτος υποχρεούται να σέβεται και να εγγυάται σε καθέναν που υπάγεται στην εξουσία του ή στον πραγματικό έλεγχό του τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το παρόν Σύμφωνο ακόμη και όταν ο ενδιαφερόμενος δεν βρίσκεται στην επικράτειά του"¹⁹⁹.

Επομένως, και το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα έχει εφαρμογή στα διεθνή ύδατα κατά τις επιχειρήσεις του Frontex.

3.3.5.4 Ο ΚΩΔΙΚΑΣ ΣΥΝΟΡΩΝ ΣΕΝΓΚΕΝ

¹⁹⁶Βλ. CAT, Concluding Observations: United States of America, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2 (25 July 2006), par.20

¹⁹⁷CAT, Concluding Observations: United States of America, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2 (25 July 2006), par.15

¹⁹⁸ "is not to the place where the violation occurred, but rather to the relationship between the individual and the State

¹⁹⁹Βλ. παρ.10 του Γενικού Σχόλιου Νο. 31 της Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου "Η νομική φύση των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα συμβαλλόμενα στο Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων κράτη" σε "Επιλεγμένα κείμενα αναφοράς Διάσωση στη θάλασσα, Αποτροπή και Λαθρεπιβάτες", Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, Δεκέμβριος 2009, σελ. 83

Από τα παραρτήματα του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, διαφαίνεται ότι το πεδίο εφαρμογής του περιλαμβάνει ελέγχους προσώπων και πέρα από τα σύνορα των κρατών μελών. Π.χ. για τη διευκόλυνση της κυκλοφορίας των τρενών υψηλής ταχύτητας, προβλέπεται η δυνατότητα συνοριακών ελέγχων, σε συμφωνία με μία τρίτη χώρα, στους σιδηροδρομικούς σταθμούς της τελευταίας²⁰⁰. Στο παράρτημα VI προβλέπεται ότι:

''Ο έλεγχος όσον αφορά τα σκάφη πραγματοποιείται στο λιμένα άφιξης ή αναχώρησης, επί του σκάφους ή σε χώρο που προβλέπεται για το σκοπό αυτό, ο οποίος ευρίσκεται σε άμεση εγγύτητα με το σκάφος. Εντούτοις, σύμφωνα με συμφωνίες που έχουν συναφθεί για το συγκεκριμένο θέμα, οι έλεγχοι μπορούν επίσης να πραγματοποιηθούν κατά τη διάρκεια του διάπλου ή, κατά την άφιξη ή την αναχώρηση του σκάφους, στην επικράτεια τρίτης χώρας''.

Επιπρόσθετα, η πρόσφατη τροποποίηση του Κώδικα από την Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2010 (2010/252/ΕΕ) όπου διατυπώνονται οι κανόνες που ακολουθούνται στις θαλάσσιες επιχειρήσεις του Frontex ξεκαθαρίζει ότι ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν εφαρμόζεται και σε μεταναστευτικούς ελέγχους που πραγματοποιούνται πέραν των χωρικών υδάτων των κρατών μελών .

3.3.5.5 Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχουν επιχειρήματα τόσο υπέρ της παγκοσμιότητας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσο και υπέρ των περιορισμών της διεθνούς λογοδοσίας (accountability) των κρατών²⁰¹. Προκειμένου να απαντήσουμε στο ερώτημα εάν τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόζουν την Ε.Σ.Δ.Α. στα διεθνή ύδατα, όταν επιχειρούν υπό την αιγίδα του Frontex, πρέπει να εξεταστεί εάν αυτή ισχύει και εφαρμόζεται πέραν της επικράτειας των συμβαλλόμενων κρατών, κάτι που δεν ορίζεται ξεκάθαρα στο κείμενο της . Επιπλέον, μέχρι σήμερα δεν υπάρχουν

200Βλ. Παράρτημα IV 1.2.2 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν

201Βλ. Mantouvalou Virginia: ''Extending Judicial Control in International Law: Human Rights Treaties and Extraterritoriality'', International Journal of Human Rights, Vol.9, No.2, 147-163, June 2005

αποφάσεις του Ε.Δ.Δ.Α. που να αναγνωρίζουν ή να απορρίπτουν ρητά την ισχύ της αρχής της μη επαναπροώθησης. και να σχετίζονται με περιστατικά παράνομης μετανάστευσης.

3.3.5.5.1 Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ Ε.Δ.Δ.Α.

Παρακάτω θα γίνει μνεία στη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α. όπου θίγεται το ζήτημα της δικαιοδοσίας του άρθρου 1.

Οι υποθέσεις *Κύπρος κατά Τουρκίας* είχαν σχέση με καταγγελλόμενες παραβιάσεις της Συνθήκης στα κατεχόμενα της Βόρειας Κύπρου. Η Επιτροπή έκρινε ότι η ευθύνη ενός κράτους μπορεί να προκύψει από πράξεις των εξουσιοδοτημένων πρακτόρων της στο εξωτερικό. Οι όποιες τέτοιες πράξεις, σημείωσε η Επιτροπή, φέρνουν πρόσωπα και ιδιοκτησία εντός της δικαιοδοσίας της χώρας αυτής και συνεπάγονται την ευθύνη της Πολιτείας²⁰². Στην τελευταία από τις υποθέσεις αυτές το Ε.Δ.Δ.Α. υπογράμμισε τα εξής αναφορικά με την ευθύνη της Τουρκίας:

''Έχοντας αποτελεσματικό και συνολικό έλεγχο επί της Βόρειας Κύπρου, η ευθύνη της δεν μπορεί να περιοριστεί στις πράξεις των στρατιωτών ή των υπαλλήλων της στη Βόρεια Κύπρο, αλλά πρέπει να εμπλακεί και λόγω των πράξεων της τοπικής διοίκησης, η οποία επιβιώνει χάρις της υποστήριξης του τουρκικού στρατού και άλλων. Συνεπώς, σύμφωνα με την ορολογία ου άρθρου 1 της Συνθήκης, η ''δικαιοδοσία'' της Τουρκίας θα πρέπει να θεωρηθεί ότι εκτείνεται και στην εξασφάλιση ολόκληρου του εύρους των ουσιωδών δικαιωμάτων που προβλέπονται στη Συνθήκη και στα πρόσθετα Πρωτόκολλα που έχει επικυρώσει, και ότι οι παραβιάσεις αυτών των δικαιωμάτων καταλογίζονται στην Τουρκία''²⁰³.

Η υπόθεση *Χρυσόστομος και Παπαχρυσόστομου κατά Τουρκίας*²⁰⁴ αφορούσε παράπονα για κράτηση και κακομεταχείριση από τουρκικές δυνάμεις στη Βόρεια Κύπρο. Η Επιτροπή έκρινε ότι ήταν αρμόδια να εκδικάσει την αίτηση *ratione loci*. Αναφερόμενη στις αποφάσεις των διακρατικών υποθέσεων του 1974 και 1975, τόνισε ότι η Συνθήκη εφαρμόζεται και εκτός των συνόρων των Συμβαλλομένων Κρατών και εκτείνεται σε πράξεις κρατικών οργάνων εκτός της επικράτειας τους. Αυτό που έχει σημασία, σύμφωνα με την Επιτροπή, είναι ''η πραγματική εξουσία και

202Βλ. *Cyprus v Turkey*, 1975, 2 DR 125 and HRCDD Vol.III,100. Adm. Dec. 13 DR 85

203Βλ. *Cyprus v Turkey*, Application No. 25781/94, EctHR 10 May 2001, παρ.77

204Βλ. *Chrysostomos, Papachrysostomou and Loizidou v Turkey*, παρ.32

αρμοδιότητα, ανεξάρτητα εάν αυτή η εξουσία ασκείται εντός της επικράτειας ή στο εξωτερικό...Εάν με τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους, επηρεάζουν πρόσωπα ή ιδιοκτησία, επισύρεται η υπαιτιότητα της Πολιτείας' ²⁰⁵.

Στην υπόθεση *Λοιζίδου*, η Επιτροπή υπογράμμισε το σκοπό και το αντικείμενο της Συνθήκης και ξεκαθάρισε ότι η ευθύνη ενός Συμβαλλόμενου Μέρους δεν μπορεί να περιοριστεί σε πράξεις που διαπράχθηκαν εντός της επικράτειάς του, αλλά μπορεί να προκύψει επίσης από πράξεις που εκτελούνται στο εξωτερικό από τις εθνικές αρχές του²⁰⁶. Το Ε.Δ.Δ.Α. προχώρησε ακόμα πιο πέρα, δηλώνοντας ότι μια χώρα μπορεί να κριθεί υπεύθυνη όταν ασκεί ''αποτελεσματικό έλεγχο'' μιας περιοχής εκτός των συνόρων της ως αποτέλεσμα στρατιωτικής δράσης. Κατά συνέπεια, οι χώρες δεν μπορούν να αποφύγουν τις υποχρεώσεις τους όταν διεξάγουν επιχειρήσεις σε ξένο έδαφος.

Προκειμένου να καταδεικτεί περαιτέρω το εδαφικό πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης, θα γίνει αναφορά σε υποθέσεις απέλασης, άρνησης εισόδου και έκδοσης προσώπων. Η πρώτη από αυτές είναι η υπόθεση *Soering v UK*²⁰⁷. Η υπόθεση αφορούσε έναν Γερμανό υπήκοο ο οποίος επρόκειτο να εκδοθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο στις Η.Π.Α., όπου υπήρχε το ενδεχόμενο να του επιβληθεί η θανατική ποινή. Το Ε.Δ.Δ.Α. έκρινε ότι η μακροχρόνια αναμονή των καταδίκων, προκειμένου να εκτελεστούν (*death row phenomenon*), στην οποία θα υποβαλλόταν ο ενδιαφερόμενος, συνιστά απάνθρωπη και ταπεινωτική μεταχείριση. Επιπλέον, έκρινε ότι το Ηνωμένο Βασίλειο θα ήταν υπεύθυνο σύμφωνα με το άρθρο 3 της Συνθήκης εάν τον εξέδιδε, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι το άτομο θα υποβαλλόταν σε αυτή τη διαδικασία εκτός της επικράτειάς του. Αυτή η αρχή επιβεβαιώθηκε από τότε σε διάφορες περιστάσεις. Στην υπόθεση *Vilvarajah v UK*²⁰⁸, οι αιτούντες ήταν πρόσφυγες που εστάλησαν πίσω στη Σρί Λάνκα. Το Ε.Δ.Δ.Α. αποφάσισε ότι μια συμβαλλόμενη χώρα μπορεί να έχει παραβιάσει τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη υποχρεώσεις της, εάν ''*υπάρχουν ουσιαστικοί λόγοι για να δικαιολογούν την πεποίθηση ότι ο ενδιαφερόμενος αντιμετωπίζει έναν πραγματικό κίνδυνο να υποστεί βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία στη χώρα όπου*

205Βλ. *Loizidou* (preliminary objections), 23 March 1995, Series A, No 310,παρ.62

206Βλ.Βλ. *Mantouvalou Virginia*: ''Extending Judicial Control in International Law: Human Rights Treaties and Extraterritoriality'', *International Journal of Human Rights*, Vol.9, No.2, 147-163, June 2005, σελ.150

207Βλ. *Soering v UK*, Application no. 14038/88, Judgement of 07 July 1989

208 Βλ. *Vilvarajah v UK*, Application no. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, Judgement of 30 October 1991, παρ.103

επιστρέφεται''. Στην υπόθεση Bahaddar²⁰⁹, η Επιτροπή επεσήμανε ότι ενδέχεται να παραβιάζεται από τη χώρα που διατάζει την απέλαση και το άρθρο 2 της Συνθήκης εάν υπάρχει ''οχεδόν βεβαιότητα'' για την απώλεια ζωής του ατόμου που αντιμετωπίζει την απέλαση. Στην υπόθεση Bouhali²¹⁰, το Ε.Δ.Δ.Α. θεώρησε ότι η απομάκρυνση ενός προσώπου από τη χώρα όπου κατοικούν τα στενά συγγενικά του πρόσωπα, μπορεί να αντίκειται στο άρθρο 8 της Συνθήκης.

Τέλος, υπάρχει η νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά τις πράξεις των υπαλλήλων ενός κράτους, που λαμβάνουν χώρα στο εξωτερικό, όπου δεν ασκείται αποτελεσματικός έλεγχος από αυτό. Στην υπόθεση X v Federal Republic of Germany²¹¹ η Επιτροπή έκρινε ότι οι υπήκοοι μιας χώρας είναι μερικές φορές εντός της δικαιοδοσίας της, ακόμα και εάν αυτοί ευρίσκονται στο εξωτερικό. Επομένως οι πράξεις των γερμανικών προξενικών αρχών στο Μαρόκο μπορούν να επιφέρουν την ευθύνη της χώρας σύμφωνα με τα οριζόμενα στην Ε.Σ.Δ.Α.. Στην υπόθεση Hess²¹² η κατηγορούμενη χώρα ήταν μια από τις τέσσερις δυνάμεις κατοχής που κρατούσαν τον Rudolf Hess στη Συμμαχική Στρατιωτική Φυλακή Spandau στο Βερολίνο. Συνεπώς, η καταγγελλόμενη παραβίαση των άρθρων 3 και 8 της Συνθήκης λάμβανε χώρα εκτός της επικράτειας αυτής. Η Επιτροπή σημείωσε παρόλα αυτά, ότι '' δεν υπάρχει καταρχάς, από νομικής άποψης, κάποιος λόγος για τον οποίον πράξεις των Βρετανικών αρχών στο Βερολίνο δεν θα πρέπει να επισύρουν την ευθύνη του Ηνωμένου Βασιλείου βάσει της Συνθήκης''. Στην υπόθεση X and Y v Switzerland²¹³, το Ε.Δ.Δ.Α. αποφάσισε ότι η κατηγορούμενη χώρα μπορούσε να θεωρηθεί υπεύθυνη για πράξεις των υπαλλήλων της που είχαν αποτέλεσμα (effect) στην επικράτεια του Λιχτενστάιν. Οι ειδικές υποχρεώσεις που ασκούσε η Ελβετία, βάσει συνθήκης, έφερναν εντός της δικαιοδοσίας της όλα τα άτομα στα οποία εφαρμόζονταν οι νομοθετικές πράξεις που εξέδιδε.

Στην υπόθεση W v UK²¹⁴ η Επιτροπή έκρινε ότι ο θάνατος στην Ιρλανδία του

209Βλ. Bahaddar v the Netherlands, Judgement of 19 February 1998, παρ. 78

210 Βλ. Houssin Bouhali v UK, App. No. 35688/97, 3 Dec. 1997

211Βλ. X v Federal Republic of Germany, Appl. No. 1611/62, Decision of 23th September 1965

212Βλ. Eur. Comm. HR, Ilse Hess v UK, App. No. 6231/733, 2 DR 73; 18 Yearbook of the ECHR 174 (1975), όπως αναφέρεται σε: Olivier de Schutter: ''Globalization and jurisdiction: lessons from the european convention on human rights'', Center for Human Rights and Global Justice, Working Paper, number 9, 2005, σελ. 12, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.chrgj.org/publications/docs/wp/DeSchutter%20Globalization%20and%20Jurisdiction.pdf>

213Βλ. X and Y v Switzerland, App. No. 7289/75, 7349/76, 9 DR (1977), 57

214Βλ. W v UK, (1983) 32 DR, 190 όπως παρατίθεται σε: Mantouvalou Virginia: ''Extending Judicial Control in International Law: Human Rights Treaties and Extraterritoriality'', International Journal of Human Rights, Vol. 9, No. 2, 147-163, June 2005, σελ. 151

συζύγου της αιτούντος, δεν ήταν εντός της δικαιοδοσίας του Ηνωμένου Βασιλείου επειδή καμία πράξη των Αγγλικών αρχών δεν σχετιζόταν με τον φόνο. Στην υπόθεση *W v Ireland* το Ε.Δ.Δ.Α. αποφάσισε ότι ' ' οι εξουσιοδοτημένοι φορείς της πολιτείας, περιλαμβανομένων των προξενικών ή διπλωματικών υπαλλήλων αλλά και των ενόπλων δυνάμεων, όχι απλά παραμένουν υπό τη δικαιοδοσία της στο εξωτερικό, αλλά υπάγουν πρόσωπα και ιδιοκτησία εντός της δικαιοδοσίας της χώρας αυτής όταν ασκούν εξουσία επί τέτοιων προσώπων ή ιδιοκτησιών. Στο βαθμό που με τις πράξεις ή παραλείψεις τους επηρεάζουν τέτοια πρόσωπα ή ιδιοκτησίες, συνεπάγεται η ευθύνη του κράτους ' '. Η αίτηση τελικά δεν εισήχθη στο Ε.Δ.Δ.Α. καθώς η Επιτροπή δεν πείσθηκε ότι οι ιρλανδικές αρχές έπαιξαν ρόλο στο φόνο του συζύγου της αιτούντος. Τονίστηκε όμως ότι ' ' αναδύεται από τη γλώσσα, ειδικότερα από το Γαλλικό κείμενο, και το αντικείμενο του άρθρου 1 και από το σκοπό της Συνθήκης σαν σύνολο, ότι τα συμβαλλόμενα μέλη δεσμεύονται να εξασφαλίσουν τα αναφερόμενα δικαιώματα και ελευθερίες σε όλα τα πρόσωπα υπό την πραγματική εξουσία τους, όχι μόνον όταν η εξουσία ασκείται εντός της επικράτειάς τους αλλά και όταν αυτή ασκείται στο εξωτερικό ' '.

Στην υπόθεση *Stocke*²¹⁵, ο αιτών ισχυρίστηκε ότι απήχθη εντός γαλλικής επικράτειας από Γερμανούς πράκτορες και μεταφέρθηκε στη Γερμανία, όπου κρατήθηκε και προσήχθη ενώπιον δικαστηρίου. Η παράνομη απαγωγή του αντίκειται στο άρθρο 5,παρ.1 της Συνθήκης. Η Επιτροπή, παρά το ότι το τοπικό πεδίο της πράξης εκτεινόταν εκτός της γαλλικής επικράτειας , εισήγαγε τη αίτηση προς συζήτηση. Η υπόθεση *Reinette v France*²¹⁶, αφορούσε πράξεις των γαλλικών αρχών στην επικράτεια του Αγίου Βικεντίου. Η Επιτροπή έκρινε ότι αν και οι γαλλικές αρχές δεν είχαν αρχικά ανάμειξη στην αποστέρηση της ελευθερίας του αιτούντος, αργότερα τον παρέλαβαν και τον κράτησαν σε γαλλικό στρατιωτικό αεροσκάφος, καθιερώνοντας με αυτόν τον τρόπο γαλλική δικαιοδοσία. Στην υπόθεση *Drozd and Janousek*²¹⁷, οι αιτούντες είχαν καταδικαστεί για ένοπλη ληστεία από το δικαστήριο της Ανδόρα και παραπονέθηκαν για διεξαγωγή μη δίκαιης δίκης. Το Ε.Δ.Δ.Α. αποφάσισε ότι παρόλο που τα μέλη του δικαστηρίου ήταν Γάλλοι και Ισπανοί, λειτουργούσαν ανεξάρτητα και όχι σαν υπάλληλοι της Γαλλίας ή της Ισπανίας, μιας και τα κράτη τους δεν τους ασκούσαν εποπτεία. Το πιο ενδιαφέρον στην υπόθεση

215Βλ. *Stocké v. Federal Republic of Germany* ,Application No: 11755/85 , Judgement of 19 March 1991

216Βλ. *Reinette v France*, Application No: 14009/88, 2 October 1989

217Βλ. *Drozd and Janousek v France and Spain*, Series A, No 240, 26 June 1992

ήταν ότι όπως κρίθηκε, οι χώρες μπορούσαν ξεκάθαρα να θεωρηθούν υπεύθυνες για παραβιάσεις εκτός της επικράτειάς τους και αυτό σηματοδότησε μια επέκταση του εδαφικού πεδίου εφαρμογής της Ε.Σ.Δ.Α.

Στην υπόθεση *McElhinney*,²¹⁸ οι ισχυρισμοί του προσφεύγοντος ήταν, μεταξύ άλλων, ότι η θέση της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου στις δικαστικές διαδικασίες ενώπιον Ιρλανδικού δικαστηρίου, επέσυρε την ευθύνη της σύμφωνα με το άρθρο 6,παρ.1 της Ε.Σ.Δ.Α. Η Επιτροπή έκρινε ότι σύμφωνα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις της υπόθεσης, η στάση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν επαρκούσε για να έρθει ο αιτών υπό τη δικαιοδοσία του.

Η υπόθεση *Issa and others v Turkey*²¹⁹ αφορούσε αίτηση Ιρακινών γυναικών εκ μέρους των ιδίων και νεκρών συγγενών τους, βοσκών του βορείου Ιράκ. Το 1995 κατά τη διάρκεια της βοσκής των αιγοπροβάτων τους, ήρθαν σε επαφή με μονάδα του τουρκικού στρατού. Οι στρατιώτες τους κακομεταχειρίστηκαν και πήραν μαζί τους τους άνδρες. Μετά από δύο ημέρες και αφού ο τουρκικός στρατός είχε αποχωρήσει, βρέθηκαν τα ακρωτηριασμένα πτώματα των ανδρών. Οι αιτούσες ισχυρίστηκαν ότι είχε παραβιαστεί σειρά άρθρων της Ε.Σ.Δ.Α. ως αποτέλεσμα των τουρκικών στρατιωτικών επιχειρήσεων. Σημειωτέον, καμία από τις παραβιάσεις δεν διαπράχθηκε σε τουρκική εδαφική επικράτεια, αλλά όλες τους σημειώθηκαν μέσα στο Ιράκ. Το δικαστήριο επανέλαβε ότι ενώ η δικαιοδοσία είναι πρωτίστως εδαφική, και μπορεί να ασκηθεί εκτός της επικράτειας όταν υπάρχει αποτελεσματικός έλεγχος, ' 'ένα κράτος μπορεί να θεωρηθεί επίσης υπόλογο για παραβίαση των δικαιωμάτων και ελευθεριών της Συνθήκης, προσώπων που ευρίσκονται στο έδαφος άλλου κράτους αλλά τα οποία διαπιστώνεται ότι τελούν υπό την εξουσία και τον έλεγχο του πρώτου δια μέσω των κρατικών οργάνων του που επιχειρούν , νόμιμα ή παράνομα στο τελευταίο' '. Αυτή η άσκηση ελέγχου μπορεί να είναι και προσωρινή. Επομένως η στρατιωτική δράση μπορεί να συνιστά προσωρινή άσκηση δικαιοδοσίας. Το Ε.Δ.Δ.Α. δεν μπόρεσε να συγκεντρώσει επαρκείς αποδείξεις για το εάν οι τουρκικές δυνάμεις ήταν υπεύθυνες για το φόνο των βοσκών.

Στην υπόθεση *Ocalan v Turkey*²²⁰, ο αιτών ισχυρίστηκε ότι αποστερήθηκε την ελευθερία του κατά την αυθαίρετη σύλληψή του από Τούρκους πράκτορες στην Κένυα. Ως προς αυτό το μέρος της αίτησης, το Ε.Δ.Δ.Α. δεν εμποδίστηκε από το να

218Βλ. *McElhinney v. Ireland*, Judgement of 21 November 2001

219Βλ. *Issa and Others v. Turkey*, (Application no. 31821/96), Judgement of 16 November 2004

220Βλ. *Ocalan v. Turkey*, Judgement of 12 May 2005, Application no. 46221/99

το κρίνει βάσιμο, παρά το ότι έλαβε χώρα εκτός της τουρκικής επικράτειας. Το 2003 το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του . Αποφάνθηκε ότι ο Ocalan συνελήφθη από τουρκικές δυνάμεις ασφαλείας εντός αεροσκάφους στη διεθνή ζώνη του αεροδρομίου του Ναϊρόμπι διευκρινίζοντας τα ακόλουθα: ' 'Αμέσως μετά την παράδοσή του σε Τούρκους αξιωματούχους από τους Κενυάτες, ο αιτών ευρισκόταν κάτω από αποτελεσματική τουρκική εξουσία και επομένως υπήχθη στη δικαιοδοσία αυτής της χώρας για τον σκοπό του άρθρου 1 της Συνθήκης, αν και εκείνη τη στιγμή η Τουρκία ασκούσε την εξουσία της εκτός της επικράτειάς της' '. Στην υπόθεση *Ilascu*²²¹, η οποία ήταν παρόμοια με την υπόθεση *Λοϊζίδου*, το δικαστήριο επανέλαβε την αρχή που καθιέρωσε στην τελευταία.

Συμπερασματικά, η προαναφερθείσα νομολογία δείχνει ότι, κατ' αρχάς, το γεγονός ότι μια υποτιθέμενη παραβίαση έχει συμβεί εκτός των συνόρων των συμβαλλομένων μερών, δεν έχει αποτρέψει το Ε.Δ.Δ.Α. από το να εξετάσει το ενδεχόμενο ύπαρξης ευθύνης των κρατών για την τήρηση της Συνθήκης. Είναι προφανές ότι προκειμένου να προσδιορίσει τη δικαιοδοσία του, το δικαστήριο έδωσε μεγαλύτερη βαρύτητα στον τρόπο και τον χαρακτήρα της κρατικής δραστηριότητας παρά στον τόπο όπου αυτή η δραστηριότητα πραγματοποιήθηκε²²².

3.3.5.5.2 Η ΥΠΟΘΕΣΗ BANKOVIC

Στην απόφαση- ορόσημο για την υπόθεση *Bankovic* το 2001, υιοθετήθηκε μια στενή ερμηνευτική προσέγγιση του εδαφικού πεδίου εφαρμογής της ΕΣΔΑ, κάτι το οποίο θεωρήθηκε ως παρέκκλιση από τη νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α. Το 1999, κατά τη διάρκεια της ανθρωπιστικής επέμβασης στο Κόσοβο, το NATO επιτέθηκε στο κτίριο όπου στεγαζόταν ο κρατικός ραδιοτηλεοπτικός σταθμός RTS στο Βελιγράδι. Σαν αποτέλεσμα, 16 εργαζόμενοι έχασαν τη ζωή τους και πολλοί άλλοι τραυματίστηκαν. Αργότερα τη ίδια χρονιά, συγγενείς τεσσάρων ατόμων που απεβίωσαν και ένας εκ των επιζώντων, κατέθεσαν αίτηση στο Ε.Δ.Δ.Α. κατά των κρατών μελών του NATO και της Ε.Σ.Δ.Α., ισχυριζόμενοι ότι ο βομβαρδισμός του κτιρίου του σταθμού συνιστούσε παραβίαση των δικαιωμάτων στη ζωή, στην ελευθερία έκφρασης και της αποτελεσματικής αποζημίωσης. Οι προσφεύγοντες προέβαλαν το επιχείρημα ότι τα

²²¹Βλ. *Ilascu and Others v. Moldova and Russia*, Judgement of 8 July 2004, Application no. 48787/99

²²²Βλ. *Mantouvalou Virginia*: ' 'Extending Judicial Control in International Law: Human Rights Treaties and Extraterritoriality' ', *International Journal of Human Rights*, Vol.9, No.2, June 2005, σελ.153

θύματα ενέπιπταν στη δικαιοδοσία των εγκαλούμενων κρατών είτε διότι η επίθεση αποφασίστηκε και εκτελέστηκε στην επικράτειά τους είτε επειδή οι χώρες μέλη του ΝΑΤΟ ασκούσαν αποτελεσματικό έλεγχο του εναέριου χώρου της Γιουγκοσλαβίας όταν έλαβε χώρα ο βομβαρδισμός..

Στο άρθρο 1 της Σύμβασης προβλέπεται ότι :

''Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναγνωρίζουν, εις όλα τα εξαρτώμενα εκ της δικαιοδοσίας των πρόσωπα, τα καθοριζόμενα εις το πρώτου μέρος της παρούσης Συμβάσεως δικαιώματα και ελευθερίας''.

Για την ερμηνεία της παραπάνω διάταξης το Ε.Δ.Δ.Α. έλαβε υπόψιν τα ερμηνευτικά εργαλεία που προβλέπονται στα άρθρα 31 έως 33 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών.

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 31 ορίζει ότι *''μια συνθήκη πρέπει να ερμηνεύεται με καλή πίστη σύμφωνα με το σύνηθες νόημα που δίνεται στους όρους της συνθήκης μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού της''*. Ως προς το σύνηθες νόημα του όρου *''δικαιοδοσία''*, το Ε.Δ.Δ.Α. αποφάνθηκε ότι σύμφωνα με το δημόσιο διεθνές δίκαιο, η έννοια της δικαιοδοσίας μιας χώρας είναι *''πρωτίστως εδαφική''* και στις περιπτώσεις όπου αυτή ασκείται και πέραν της επικράτειας, περιορίζεται από τα κυριαρχικά εδαφικά δικαιώματα των υπολοίπων χωρών²²³. Επίσης, για τις τελευταίες περιπτώσεις, προκειμένου να αναγνωριστεί μια τέτοια δικαιοδοσία, απαιτείται ειδική αιτιολογία με αναφορά στις συγκεκριμένες περιστάσεις της κάθε περίπτωσης²²⁴. Εξειδικεύοντας, αναφέρει ότι εξαιρέσεις αποτελούν, βάσει της νομολογίας του, οι περιπτώσεις όπου μια χώρα, δια μέσω του αποτελεσματικού ελέγχου μιας περιοχής στο εξωτερικό και των κατοίκων της, συνεπεία στρατιωτικής κατοχής ή κατόπιν συναίνεσης, πρόσκλησης ή αναγνώρισης της κυβέρνησης της περιοχής αυτής, ασκεί εν όλω ή εν μέρει δημόσια εξουσία²²⁵. Τέλος, συμπεραίνει ότι η Ε.Σ.Δ.Α. έχει κατ' ουσίαν εφαρμογή εντός του *''δικαστικού χώρου'' (espace juridique)* των συμβαλλομένων κρατών και σε επικράτειες οι οποίες υπό κανονικές συνθήκες θα καλυπτόταν από τη Σύμβαση²²⁶. Οπότε, η Γιουγκοσλαβία δεν περιλαμβάνεται στο χώρο αυτό καθώς δεν είχε προσχωρήσει στην Ε.Σ.Δ.Α.

223Βλ., par.35

224Βλ. Bankovic et al. v. Belgium et. al., par.37

225Βλ. Bankovic et al. v. Belgium et. al., par.47

226Βλ. Bankovic et al. v. Belgium et. al., par.56

Από την άλλη, αντιτείνεται ότι αυτή η προσέγγιση υποβαθμίζει το ζήτημα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε θέμα αμοιβαίως επωφελών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και πως δεν είναι συμβατή με την αρχή ότι η Σύμβαση επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη αντικειμενικές υποχρεώσεις έναντι ανθρωπίνων όντων²²⁷. Επιπλέον, το κρίσιμο ερώτημα για την εύρεση του εάν ένα συμβαλλόμενο μέρος έχει παραβιάσει τις διατάξεις της Σύμβασης έναντι κάποιου ατόμου, είναι το εάν έχει εξασκήσει *de jure* ή *de facto* πραγματική εξουσία, την δυνατότητα να επιβάλει τη θέλησή του επί του φερόμενου θύματος²²⁸. Ιδιαίτερη αξία ως προς τον προσδιορισμό του αντικειμένου και του σκοπού της Συνθήκης, βάσει των οποίων μπορεί να ερμηνευτεί η έννοια της δικαιοδοσίας, έχει η απόφαση της Ε.Ε.Δ.Α. στην υπόθεση *Austria v. Italy*, όπου συμπεραίνεται πως *''οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνονται από τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέλη στη Σύμβαση είναι ουσιαστικά αντικειμενικού χαρακτήρα, έχοντας σχεδιαστεί περισσότερο για να προστατεύουν από την παραβίαση, από τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέλη, των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ανθρώπων παρά για να δημιουργούν υποκειμενικά και αμοιβαίως επωφελή δικαιώματα για τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέλη ''*²²⁹. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι κανόνες και οι υποχρεώσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν διέπονται από την αρχή της αμοιβαιότητας, αλλά αντιπροσωπεύουν την τήρηση από την Πολιτεία ενός κανονιστικού συστήματος δημόσιας τάξης η εφαρμογή του οποίου δεν εξαρτάται από τις παράλληλες υποχρεώσεις άλλων κρατών²³⁰.

Στο άρθρο 32 της Σύμβασης της Βιέννης προβλέπεται ως συμπληρωματικό μέσο ερμηνείας η αναδρομή στις προπαρασκευαστικές εργασίες (*travaux préparatoires*) της συνθήκης. Το Ε.Δ.Δ.Α. υποστήριξε ότι η αντικατάσταση από την Διακυβερνητική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων της αρχικής διατύπωσης *''σε όλα τα πρόσωπα που κατοικούν εντός της επικράτειάς τους''* με την αναφορά σε *''όλα τα*

227Βλ. Orakhelashvili Alexander: *''Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights''*, EJIL, 2003, vol. 14, No. 3, σελ. 548, Erik Roxstrom, Mark Gibney, Terje Einarsen: *''THE NATO BOMBING CASE (BANKOVIC ET AL. V. BELGIUM ET AL.) AND THE LIMITS OF WESTERN HUMAN RIGHTS PROTECTION''*, Boston University International Law Journal, 2005, Vol. 23: 55, σελ. 93

228Βλ. Loukis G. Loukaidēs : *''The European Convention on Human Rights: collected essays''*, 2007, Martinus Nijhoff Publications, σελ. 82, διαθέσιμη προεπισκόπηση στη διεύθυνση <http://books.google.co.uk>

229 Απόφαση της Ε.Ε.Δ.Α. στην υπόθεση Αυστρίας κατά Ιταλίας, αίτηση υπ' αρ. 788/60, Yearbook of the European Convention on Human Rights 1961, σ. 116, όπως παρατίθεται σε: Morten Peschardt Pedersen: *''Territorial Jurisdiction in Article 1 of the European Convention on Human Rights''*, Nordic Journal of International Law, vol. 73 (2004), σελ. 281

230Βλ. Orakhelashvili Alexander: *''Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights''*, EJIL, 2003, vol. 14, No. 3, σελ. 549

πρόσωπα εντός της δικαιοδοσίας τους'', προκειμένου να επεκταθεί η ισχύς της Συνθήκης και σε πρόσωπα που δεν διαμένουν αλλά ευρίσκονται παρολαυτά στην επικράτεια των συμβαλλομένων μερών, επιβεβαιώνει τον εδαφικό χαρακτήρα της δικαιοδοσίας των κρατών²³¹.

Το Δικαστήριο έδωσε έμφαση στις προπαρασκευαστικές εργασίες, οι οποίες συνήθως χρησιμοποιούνται για να συμπληρώσουν και να επιβεβαιώσουν τα επιχειρήματά του, ενώ στα κείμενά τους δεν αναλύονται οι λόγοι για τους οποίους επελέγη η συγκεκριμένη διατύπωση. Ως εκ τούτου, και λαμβανομένου υπόψιν ότι η εκτίμηση των προπαρασκευαστικών εργασιών στο δημόσιο διεθνές δίκαιο εξαρτάται από την αυθεντικότητα, την πληρότητα και την προσβασιμότητα του υλικού, διατυπώνονται αμφιβολίες για το εάν αυτές δύνανται να οδηγήσουν σε ασφαλή συμπεράσματα για την έκταση της δικαιοδοσίας των κρατών στο άρθρο 1 της Ε.Σ.Δ.Α.²³².

Συμπερασματικά, στην υπόθεση Bankovic το Ε.Δ.Δ.Α. προσπάθησε να διαχωρίσει το ζήτημα του καταλογισμού μιας πράξης από αυτό της δικαιοδοσίας. Μια διεθνώς παράνομη πράξη αποτελείται από δύο στοιχεία: τον καταλογισμό και την παραβίαση μιας διεθνούς υποχρέωσης²³³. Το ζήτημα της δικαιοδοσίας σχετίζεται με την παραβίαση διεθνούς υποχρέωσης και για αυτό το λόγο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο καταλογισμός μιας πράξης σε μια χώρα αυτομάτως σημαίνει ότι η πράξη αυτή υπάγεται στη δικαιοδοσία της χώρας αυτής. Αντιθέτως, από τη σκοπιά της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, θα πρέπει να γίνει σύνθεση των δύο στοιχείων και να οριστεί η δικαιοδοσία των κρατών με αναφορά στον καταλογισμό της υπό έρευνα πράξης²³⁴.

Από την ανάλυση της νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α. μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η Ε.Σ.Δ.Α. εφαρμόζεται στην περίπτωση των θαλάσσιων επιχειρήσεων του Frontex. Τα διεθνή ύδατα δεν αποτελούν επικράτεια τρίτης χώρας, οπότε δεν δημιουργούνται τα προβλήματα της υπόθεσης Bankovic. Επιπλέον, επί των σκαφών των κρατών που μετέχουν στην επιχείρηση η Ε.Σ.Δ.Α. εφαρμόζεται, καθώς σε αυτά ισχύει η

231Βλ. Bankovic et al. v. Belgium et. al., par.56

232Βλ. Morten Peschardt Pedersen: "Territorial Jurisdiction in Article 1 of the European Convention on Human Rights", Nordic Journal of International Law, vol.73(2004),σελ.282

233Βλ. στο άρθρο 2 σε: International Law Commission, Draft articles "Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts" 2001 διαθέσιμο στη διεύθυνση http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf

234Βλ. Morten Peschardt Pedersen: "Territorial Jurisdiction in Article 1 of the European Convention on Human Rights", Nordic Journal of International Law, vol.73(2004),σελ.303

νομοθεσία του κράτους σημαίας βάσει του άρθρου 92 της Συνθήκης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας, αν και δεν έχει διευκρινιστεί εάν το πλήρωμα δεσμεύεται από την Ε.Σ.Δ.Α. έναντι των προσώπων που βρίσκονται στη θάλασσα ή επιβαίνουν σε άλλα σκάφη. Επίσης, τα σκάφη των συμμετεχόντων κρατών μπορούν να ασκήσουν αποτελεσματικό έλεγχο επί προσώπων, ο οποίος σημαίνει και άσκηση δικαιοδοσίας σύμφωνα με το Ε.Δ.Δ.Α.²³⁵, όταν χρησιμοποιούν τη φυσική παρουσία και δύναμή τους ώστε να αναγκάσουν μικρότερα, λιγότερο ασφαλή πλοία να επιστρέψουν στα λιμάνια αναχώρησης²³⁶. Τέλος, τα μέτρα συνοριακών ελέγχων οπουδήποτε και αν διενεργούνται, έχουν ένα λειτουργικό εδαφικό σημείο αναφοράς μιας και συνδέονται με την επιβολή μέτρων εδαφικής κυριαρχίας²³⁷.

3.3.5.6 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΘΑΛΑΣΣΑΣ (LOSC)

Στα διεθνή ύδατα κυριαρχεί η ελευθερία στη ναυσιπλοΐα. Η αρχή αυτή σημαίνει ότι τα πλοία όλων των χωρών έχουν το δικαίωμα να πλέουν στην ανοικτή θάλασσα. Τα πλοία που βρίσκονται στην ανοικτή θάλασσα υπάγονται αποκλειστικά και μόνον στη δικαιοδοσία του κράτους σημαίας. Από την άλλη, η ελευθερία ναυσιπλοΐας ισχύει μόνον για όσα πλοία ταξιδεύουν κάτω από τη σημαία ενός κράτους²³⁸. Η μεταφορά παράνομων μεταναστών διεξάγεται συνήθως με μικρά ακαταχώριστα πλοία δίχως όνομα και σημαία. Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις του Frontex στα διεθνή ύδατα, στηρίζονται στο άρθρο 110 της Σύμβασης, το οποίο προβλέπει το δικαίωμα νηοψίας σε σκάφη που δεν έχουν εθνικότητα. Ένα πλοίο στερείται εθνικότητας ή μπορεί να εξομοιωθεί με πλοίο άνευ εθνικότητας εάν το πλοίο δεν έχει λάβει άδεια από κανένα κράτος για να φέρει τη σημαία του ή αν το πλοίο ταξιδεύει με τις σημαίες δύο ή περισσότερων κρατών, τις οποίες χρησιμοποιεί προς διευκόλυνσή του²³⁹. Σύμφωνα με την παράγραφο 1, εδ. δ) του ιδίου άρθρου, τα πολεμικά πλοία ή άλλα δεόντως εξουσιοδοτημένα πλοία, όπως αυτά που

235Βλ. Öcalan v. Turkey, Judgement of 12 May 2005, Application no. 46221/99, παρ.93

236Βλ. Bjarte Vandvik: "Extraterritorial Border Controls and Responsibility to Protect: A view from ECRE", Amsterdam Law Forum, Vol.1, No.1, (2008), σελ. 32, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://ojs.ubvu.vu.nl/alf/article/view/38>

237Βλ. Fischer-Lescano, Andreas-Tilmann, Loehr: "Border Controls at Sea: Requirements under international human rights and refugee law", 2007, ECCHR, σημεία 3.1.2.4.2. και 3.1.2.4.5.

238Βλ. Severijns, Ralph: "Frontex operations: Interception under international and european law", Master thesis, Tilburg University, August 2009, σελ. 28

239 Βλ. αρ. 92 Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας

συμμετέχουν στις επιχειρήσεις του Frontex, μπορούν να εξασκήσουν το δικαίωμα νηοψίας. Επίσης, αν μετά τον έλεγχο των εγγράφων η υπόνοια εξακολουθεί να υπάρχει, μπορεί να ακολουθήσει περαιτέρω έρευνα πάνω στο πλοίο, η οποία θα πρέπει να γίνει με κάθε δυνατή επιμέλεια. Η Σύμβαση δεν προβλέπει την υπαγωγή των πλοίων αυτών στην πλήρη δικαιοδοσία του κράτους σημαίας του σκάφους που διενεργεί τον έλεγχο. Σύμφωνα με την επικρατούσα άποψη, το κράτος επιβίβασης μπορεί να υπάγει πλήρως στο δίκαιό του το πλοίο άνευ εθνικότητας, θεωρώντας το *quasi res nullius*. Από την άλλη, υποστηρίζεται ότι τα κράτη επιβίβασης έχουν μόνον το δικαίωμα για την επιβολή ενός *minimum* δημόσιας τάξης στη θάλασσα. Ειδικότερα, καλούνται να υποκαταστήσουν τα κράτη σημαίας εξασφαλίζοντας ότι τα άνευ εθνικότητας σκάφη τηρούν τους διεθνείς κανονισμούς, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 94 της Συνθήκης²⁴⁰ και κατά συνέπεια δεν νομιμοποιούνται να συλλαμβάνουν τους επιβαινόντες. Αυτό το οποίο προτείνεται, είναι η προσαγωγή του πλοίου και των επιβαινόντων σε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η κράτηση των επιβαινόντων πάνω σε αυτό μέχρι να εξακριβωθεί η εθνικότητα και το καθεστώς τους²⁴¹.

3.3.5.7 ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΣΩΣΗΣ

Πολλές φορές περιστατικά παράνομης μετανάστευσης μετατρέπονται σε διαδικασία έρευνας και διάσωσης είτε σκοπίμως²⁴² είτε επειδή οι μετανάστες ταξιδεύουν με μη αξιόπλοα μέσα. Τα κράτη έχουν υποχρέωση να καθιερώσουν και να συντηρήσουν σε καθορισμένες περιοχές μηχανισμούς έρευνας και διάσωσης προκειμένου να εγγυηθούν την ασφάλεια στη θάλασσα²⁴³. Επιπλέον το καθήκον διάσωσης για μια χώρα εκτείνεται και πέραν των χωρικών υδάτων της²⁴⁴, και η

240 Βλ. Papastavridis, Efthymios: "Interception of Human Beings on the High Seas under the Law of the Sea Convention", SEDI, 2007, σελ. διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/Agora_Papastavridis_624.pdf

241 Βλ. Papastavridis, Efthymios: "Fortress Europe" and FRONTEX: Within or without international law?, Nordic Journal of International Law 79 (2010), σελ. 85

242 Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 165-166

243 Βλ. Διεθνής Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα (Safety of Life at Sea: SOLAS), κεφάλαιο V, κανονισμός 7

244 Βλ. Weinzierl, Ruth: "The demands of human and EU fundamental rights for the protection of the EU external borders", 2007, German Institute for Human Rights, σελ. 13

βοήθεια πρέπει να παρέχεται ανεξάρτητα από το καθεστώς, την εθνικότητα ή τις περιστάσεις κάτω από τις οποίες ανακαλύπτονται τα πρόσωπα (π.χ. παράνομοι μετανάστες)

3.3.5.7.1 Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΗΣ ΖΩΗΣ ΣΤΗ ΘΑΛΑΣΣΑ (SAFETY OF LIFE AT SEA: SOLAS 74)

Η Διεθνής Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα, υπογράφηκε το 1974²⁴⁵. Θέτει ελάχιστες προδιαγραφές ασφαλείας για την κατασκευή, εξοπλισμό και λειτουργία των πλοίων. Υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη να ιδρύσουν υπηρεσίες έρευνας και διάσωσης και τους πλοίαρχους να παρέχουν βοήθεια σε όσους κινδυνεύουν στη θάλασσα πλέοντας ολοταχώς προς αυτούς. Επίσης, και η βοήθεια πρέπει να παρέχεται ανεξάρτητα από το καθεστώς, την εθνικότητα ή τις περιστάσεις κάτω από τις οποίες ανακαλύπτονται τα πρόσωπα (π.χ. παράνομοι μετανάστες). Ως προς το κράτος που είναι υπεύθυνο για την περιοχή έρευνας και διάσωσης, αυτό έχει την βασική ευθύνη για την εξασφάλιση επίτευξης αυτού του συντονισμού και της συνεργασίας, ώστε οι επιζώντες στους οποίους παρέχεται βοήθεια να αποβιβάζονται από το πλοίο που παρέχει την βοήθεια και να μεταφέρονται σε ασφαλές σημείο.²⁴⁶

3.3.5.7.2 ΔΙΕΘΝΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΝΑΥΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΚΑΙ ΔΙΑΣΩΣΗ (SEARCH AND RESCUE: SAR)

Σκοπός της Σύμβασης του 1979²⁴⁷ είναι η ανάπτυξη διεθνούς συστήματος

²⁴⁵ Όπως κυρώθηκε με το Ν. 1045/1980: «περί κυρώσεως της υπογραφείσης εις Λονδίνον Διεθνούς Συμβάσεως περί Ασφαλείας της Ανθρώπινης Ζωής εν Θαλάσση 1974 και άλλων τινών διατάξεων» (ΦΕΚ 95, τ. Α') και τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 199/2005 «κύρωση των τροποποιήσεων της διεθνούς σύμβασης περί ασφαλείας της ανθρώπινης ζωής στην θάλασσα (ΠΑΑΖΕΘ – SOLAS' 74), όπως αυτές υιοθετήθηκαν την 5η Δεκεμβρίου 2000 με την απόφαση MSC 99 (73) της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (IMO)» (ΦΕΚ 239, τ. Α') και με το Π.Δ. 137/2007 «κύρωση των τροποποιήσεων της Διεθνούς Σύμβασης περί ασφαλείας της ανθρώπινης ζωής στην θάλασσα (ΠΑΑΖΕΘ – SOLAS' 74) όπως αυτές υιοθετήθηκαν την 20.5.2004 με τις αποφάσεις MSC 152 (78)/20.5.2004 και MSC 153 (78)/20.5.2004 καθώς και κύρωση του Πρωτοκόλλου του 1988 το οποίο αναφέρεται στη Διεθνή Σύμβαση ΠΑΑΖΕΘ – SOLAS 1974 όπως αυτές υιοθετήθηκαν την 20.5.2004 με την απόφαση MSC 154 (78)/20.5.2004, της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (IMO)», (ΦΕΚ 174, τ. Α')

²⁴⁶ Βλ. Διεθνής Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα (Safety of Life at Sea: SOLAS), κεφάλαιο V, κανονισμός 33

²⁴⁷ Όπως κυρώθηκε με το Ν. 1844/1989: «Κύρωση Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 100, τ. Α') και τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 201/2000: «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 1998 της Διεθνούς Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση, 1979, όπως αυτές υιοθετήθηκαν με την Απόφαση 70 (69)

έρευνας και διάσωσης ώστε να συντονίζεται η διάσωση όσων κινδυνεύουν στη θάλασσα από έναν οργανισμό έρευνας και διάσωσης (SAR) ανεξάρτητα από τον τόπο του ατυχήματος και εφόσον είναι αναγκαίο στο πλαίσιο συνεργασίας με τους όμορους οργανισμούς έρευνας και διάσωσης. Παρότι η υποχρέωση των πλοίων να συνδράμουν στη διάσωση των πλοίων που κινδυνεύουν θάλασσα στηρίζεται στο εθνικό και στο θετό διεθνές δίκαιο (όπως για παράδειγμα στη Σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρώπινης Ζωής στη Θάλασσα του 1974) μέχρι την υιοθέτηση της Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση δεν υπήρχε διεθνές σύστημα για τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης.

Ειδικότερα, στο κεφάλαιο 2 του Παραρτήματος, παράγραφος 2.1.10, προβλέπεται ότι: *''τα συμβαλλόμενα μέρη θα εξασφαλίσουν την παροχή βοήθειας σε κάθε άτομο που βρίσκεται σε κίνδυνο στη θάλασσα. Αυτό θα το πράττουν ανεξάρτητα της εθνικότητας ή της κατάστασης του ατόμου αυτού ή των περιστάσεων στις οποίες το άτομο αυτό βρέθηκε''*. Με άλλα λόγια, ένα συμβαλλόμενο κράτος έχει καθήκον να παρέμβει όταν ένα πλοίο ζητάει βοήθεια ευρισκόμενο εντός της περιοχής έρευνας και διάσωσης την οποία έχει συμφωνήσει να επιτηρεί σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 2.1.4. Επίσης προβλέπεται ότι το κράτος αυτό πρέπει *''να κάνει τις απαραίτητες ρυθμίσεις σε συνεργασία με άλλα Κέντρα Έρευνας και Διάσωσης για αναγνώριση του πλέον κατάλληλου τόπου (ων) για αποβίβαση προσώπων που ανευρίσκονται κινδυνεύοντες στην θάλασσα''*²⁴⁸ ενώ *''στις περιπτώσεις των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που διασώζονται στη θάλασσα πρέπει να συνεκτιμάται ότι πρέπει να αποφεύγεται η αποβίβαση όσων επικαλούνται βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης σε εδάφη όπου απειλούνται η ζωή και η ασφάλειά τους''*²⁴⁹. Επομένως τα κράτη πρέπει να τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης όταν αναχαιτίζουν πρόσφυγες στη θάλασσα. Παρόλαυτά, δεν υπάρχει κάποιος κανόνας που να καθορίζει το κράτος που θα υποδεχτεί τους διασωθέντες και το ζήτημα της κατανομής των υποχρεώσεων ανάμεσα στις διάφορες χώρες όσον αφορά την προστασία των προσφύγων είναι ακόμα ανοικτό²⁵⁰. Αυτό επαληθεύεται και από τις

της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού», ΦΕΚ 181, τ.Α') και το Π.Δ. 97/2009 «Κύρωση τροποποιήσεων έτους 2004 της Διεθνούς Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση, 1979, όπως αυτές υιοθετήθηκαν με την υπ' αριθμ. MSC. 155 (78)/20.5.2004 απόφαση της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτικού Οργανισμού (IMO), ΦΕΚ 124, τ. Α')

248 Βλ. Διεθνής Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση (Search and Rescue: SAR), Παράρτημα, Κεφ. 3, παρ.3.1.4.

249 Βλ. Απόφαση MSC. 167(78), Παράρτημα 23, *''Οδηγίες για τη μεταχείριση όσων διασώζονται στη θάλασσα''* (υιοθετηθείσες στις 20.5.2004)

250 Βλ. SEC(2007) 691 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *''Study on the international law instruments*

προβλέψεις της Απόφασης του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2010 (2010/252/ΕΕ) για τη συμπλήρωση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, στο παράρτημα της οποίας παρατίθενται *μη δεσμευτικές* κατευθυντήριες γραμμές για τα περιστατικά έρευνας και διάσωσης στο πλαίσιο των επιχειρήσεων θαλασσίων συνόρων που συντονίζονται από τον Frontex.

3.3.5.8 ΤΟ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟ ΤΟΥ ΠΑΛΕΡΜΟ

Η μοναδική πολυμερής συνθήκη που παρέχει το δικαίωμα νηοψίας σε διεθνή ύδατα με σκοπό τον εντοπισμό λαθρομεταναστών, είναι το Πρωτόκολλο κατά της λαθραίας διακίνησης μεταναστών από ξηράς, θαλάσσης και αέρος (Πρωτόκολλο του Παλέρμο) που συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διασυνοριακού Οργανωμένου Εγκλήματος το οποίο πρόσφατα η χώρα μας επικύρωσε με τον Ν.3875/2010 (ΦΕΚ Α 158 20.9.2010)²⁵¹. Το μειονέκτημά του είναι ότι μπορεί να εφαρμοστεί μόνον σε ελέγχους πλοίων όπου το κράτος σημαίας είναι συμβαλλόμενο μέρος της εν λόγω Σύμβασης και μόνο κατόπιν ρητής εξουσιοδότησης του τελευταίου. Επιπλέον, δεν καλύπτει ελέγχους σε χωρικά ύδατα τρίτων χωρών²⁵². Συγκεκριμένα προβλέπεται ότι :'' *Κράτος Μέρος που έχει σοβαρούς λόγους να υποπιτεύεται ότι ένα πλοίο που ασκεί ελεύθερη ναυσιπλοΐα σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και υψώνει σημαία ή επιδεικνύει τα σημεία νηολογίου άλλου Κράτους Μέρους εμπλέκεται σε λαθραία διακίνηση μεταναστών από τη θάλασσα μπορεί, αφού ενημερώσει το Κράτος της σημαίας, να ζητήσει επιβεβαίωση νηολογίου και, αν επιβεβαιωθεί, να ζητήσει την άδεια από το Κράτος της σημαίας για να λάβει τα προσήκοντα μέτρα σε σχέση με το πλοίο αυτό*''²⁵³.

3.3.6 ΣΕ ΧΩΡΙΚΑ ΥΔΑΤΑ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

3.3.6.1 ΔΙΜΕΡΕΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ

in relation to illegal immigration by sea'', παρ. 2.3

251 Το πρωτόκολλο του Παλέρμο έχει επικυρώσει και η Ε.Ε. με την Απόφαση του Συμβουλίου 2006/67/ΕΚ

252Βλ. Papastavridis, Efthymios: 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or without international law?, Nordic Journal of International Law 79 (2010), σελ.93

253Βλ. μέρος II, αρ. 8,παρ.2 Πρωτοκόλλου κατά της λαθραίας διακίνησης μεταναστών από ξηράς, θαλάσσης και αέρος που συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διασυνοριακού Οργανωμένου Εγκλήματος

Ο Frontex έχει εμπλακεί και στο συντονισμό επιχειρήσεων που έχουν διεξαχθεί στα χωρικά ύδατα τρίτων χωρών²⁵⁴ Μη έχοντας εκ της νομικής του βάσης²⁵⁵ εξουσιοδότηση για να επιχειρεί εκτός των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., πρέπει απαραίτητως να συνάπτει συμφωνίες συνεργασίας²⁵⁶ με τρίτα κράτη, ή/και να δρα βάσει διμερών συμφωνιών που έχουν συνάψει τα συμμετέχοντα κράτη μέλη.

Η πρώτη διμερή συμφωνία στον ευρωπαϊκό χώρο είναι οι διπλωματικές νότες που ανταλλάχθηκαν ανάμεσα σε Ιταλία και Αλβανία στις 25 Μαρτίου 1997, όπου η Αλβανία έδωσε τη δυνατότητα στις ναυτικές δυνάμεις της Ιταλίας να εισέρχονται στα χωρικά της ύδατα και να σταματούν πλοία υπό οποιαδήποτε σημαία, τα οποία μετέφεραν Αλβανούς πολίτες που είχαν αποφύγει τον έλεγχο από τις Αλβανικές αρχές²⁵⁷. Τον Ιούνιο του 2009 η Ισπανία υπέγραψε διμερή συμφωνία με το Πράσινο Ακρωτήριο για την από κοινού επιτήρηση των θαλάσσιων χώρων υπό την κυριαρχία και τη δικαιοδοσία του τελευταίου²⁵⁸ ενώ έχει συνάψει και μνημόνια συμφωνιών (memorandum of understanding) με τη Μαυριτανία και τη Σενεγάλη²⁵⁹, βάσει των οποίων μπορούν να αναπτυχθούν και ευρωπαϊκές δυνάμεις στα χωρικά τους ύδατα. Το περιεχόμενο των διμερών συμφωνιών συνήθως δεν δημοσιοποιείται και κατά συνέπεια δεν μπορεί να εξεταστεί η τήρηση του διεθνούς, ευρωπαϊκού και ενωσιακού δικαίου, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η διαφάνεια των επιχειρήσεων του Frontex²⁶⁰.

3.3.6.2 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ (ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ)

Όπως είδαμε και παραπάνω, η Σύμβαση της Γενεύης, έχει ισχύ και εκτός της

254Βλ. Frontex news release: Longest FRONTEX coordinated operation – HERA, the Canary Islands, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art8.html

255Βλ. αρ.1, παρ.4 του Κανονισμού 2007/2004

256Βλ. αρ.14 του Κανονισμού 2007/2004

257Βλ. Tullio Treves: "Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia", The European Journal of International Law Vol. 20 no. 2, 2009, σελ. 406 διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/Treves_Piracy.pdf

258Βλ. "ACUERDO ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DE CABO VERDE SOBRE VIGILANCIA CONJUNTA DE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS BAJO SOBERANÍA Y JURISDICCIÓN DE CABO VERDE", Viernes 5 de junio de 2009, Boletín Oficial Del Estado, No.136

259Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 177

260Βλ. House of Lords: "Frontex: The EU external borders agency" European Union committee, 9th Report of Session 2007-08, σελ. 116 (Memorandum by Refugee Council and ECRE)

επικράτειας των συμβαλλομένων κρατών. Όμως, στις επιχειρήσεις του Frontex στην αιγιαλίτιδα ζώνη τρίτων χωρών η Σύμβαση δεν μπορεί να εφαρμοστεί ως προς τα άτομα που είναι υπήκοοι αυτών των χωρών, καθώς, ευρισκόμενοι ακόμα εντός της επικράτειας του κράτους τους, δεν μπορούν να θεωρηθούν πρόσφυγες σύμφωνα με το άρθρο 1, παρ.α)²⁶¹. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, το ζήτημα παροχής ασύλου κατ' αρχάς συγκρούεται με τα κυριαρχικά δικαιώματα της τρίτης χώρας²⁶². Από την άλλη, θα πρέπει να ληφθεί υπόψιν ότι από τη στιγμή που οι θαλάσσιες περιπολίες πραγματοποιούνται κατόπιν επίσημων ή ανεπίσημων διεθνών συμφωνιών, δεν υπάρχει αντίθεση με τα δικαιώματα της παράκτιας χώρας. Επίσης, όπως έχουμε δει, προϋπόθεση για την εφαρμογή της Σύμβασης είναι τα άτομα να βρίσκονται στην αποτελεσματική ή de facto δικαιοδοσία ενός κράτους, κάτι το οποίο δεν είναι ξεκάθαρο στις περιπτώσεις των κοινών περιπολιών με τρίτες χώρες που πραγματοποιούνται στην επικράτεια των τελευταίων²⁶³. Τέλος, η απλή παράλειψη παραλαβής ατόμων που βρίσκονται στη θάλασσα δεν συνιστά και παραβίαση της Σύμβασης καθώς δεν επιβάλλει ένα γενικό καθήκον χορήγησης ασύλου.

3.3.6.3 Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Στην υπόθεση *Xhavara*²⁶⁴ βρίσκουμε την έμμεση επιβεβαίωση της ισχύος της Ε.Σ.Δ.Α. και εκτός της επικράτειας των συμβαλλόμενων κρατών και κατά συνέπεια και της αρχής της μη επαναπροώθησης στις θαλάσσιες επιχειρήσεις κατά της παράνομης μετανάστευσης. 16 άτομα Αλβανικής καταγωγής, ισχυρίστηκαν ότι παραβιάστηκε το δικαίωμα στη ζωή και στη σωματική τους ακεραιότητα όταν το 1998 μια κορβέτα του πολεμικού ναυτικού της Ιταλίας συγκρούστηκε και βύθισε ένα Αλβανικό σκάφος που μετέφερε παράνομους μετανάστες, κατά την προσπάθειά της να το σταματήσει, 35 ν.μ μακριά από τις ιταλικές ακτές, σε διεθνή ύδατα. Το δικαστήριο απέρριψε την αίτηση δεχόμενο όμως ότι το πλοίο ευρισκόταν υπό ιταλική

261Βλ. R (European Roma Rights Centre) v Immigration Officer at Prague Airport [2004], παρ.26 (Lord Bingham) διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2004/55.html>

262Βλ. Weinzierl R., Lisson U., "Border Management and Human Rights. A study of EU Law and the Law of the Sea" (2007), German Institute for Human Rights, σελ.58 όπου αναφέρεται στην περίπτωση του έκπτωτου δικτάτορα Juan Peron ο οποίος το 1956 αιτήθηκε άσυλο πάνω σε πολεμικό πλοίο της Παραγουάης., βλ. και διήγηση του ιδίου: Juan Domingo Perón: "LA FUERZA ES EL DERECHO DE LAS BESTIAS" σε <http://www.elortiba.org/pensar19.html>

263Βλ. ECRE, "Defending refugees' access to protection in Europe", December 2007, σελ. 21

264Βλ. *Xhavara and Others v. Italy and Albania*, Application no 39473/98, ECHR (11 January 2001) όπως αναφέρεται σε Sophie Cacciaguidi-Fahy: "THE LAW OF THE SEA AND HUMAN RIGHTS" *Panóptica*, Vitória, ano 1, n. 9, jul. - ago. 2007, σελ. 18

δικαιοδοσία. Οπότε, έχοντας υπόψιν ότι βάσει της νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α. ο ο "δικαστικός χώρος" εφαρμογής της Σύμβασης μπορεί να επεκταθεί και στην επικράτεια τρίτων χωρών όταν υφίσταται "αποτελεσματικός έλεγχος" επί προσώπων ή επί περιοχής, τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στις επιχειρήσεις του Frontex έχουν υποχρέωση τήρησης της Ε.Σ.Δ.Α. και της αρχής της μη επαναπροώθησης και όταν περιπολούν στα χωρικά ύδατα τρίτης χώρας. Με άλλα λόγια οφείλουν να μην επαναπροωθούν σε αυτές πρόσωπα που θα αντιμετωπίσουν τον κίνδυνο απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης, ειδικά όταν επί του παρόντος δεν υφίστανται "ασφαλείς χώρες"²⁶⁵ πέραν αυτών που έχουν προσχωρήσει στην Ε.Σ.Δ.Α.

3.3.6.4 ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Από την ερμηνεία της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ και του Διεθνούς Δικαστηρίου (ICJ) ως προς το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης κατά των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας και του Διεθνές Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, προκύπτει ότι η έννοια της δικαιοδοσίας δεν έχει τον πρωτίστως εδαφικό χαρακτήρα που συναντήσαμε στην Ε.Σ.Δ.Α.²⁶⁶ και ότι τα κράτη μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνα για παραβιάσεις που διαπράττουν στο έδαφος τρίτης χώρας. Επιπλέον, αρκετές αφρικανικές χώρες όπου έχουν διεξαχθεί επιχειρήσεις του Frontex (Μαυριτανία, Μαρόκο, Λιβύη, Σενεγάλη) έχουν επικυρώσει τα προαναφερθέντα κείμενα²⁶⁷. Οπότε τόσο τρίτες χώρες όσο και χώρες της Ε.Ε. έχουν ευθύνη για τη μη εφαρμογή των παραπάνω συμβάσεων.

Η Διεθνής σύμβαση για την Ασφάλεια της Ανθρωπίνης Ζωής στη Θάλασσα καθώς και η Διεθνής Σύμβαση για τη Ναυτική Έρευνά και Διάσωση, δεσμεύουν και αυτές με τη σειρά τους τα κράτη μέλη όπως και τις τρίτες χώρες για την διάσωση, περισυλλογή και μεταφορά σε ασφαλή προορισμό όσων κινδυνεύουν στη θάλασσα.

3.3.6.5 Ο ΚΩΔΙΚΑΣ ΣΥΝΟΡΩΝ ΣΕΝΓΚΕΝ

265 Βλ. Weinzierl R., Lisson U., "Border Management and Human Rights. A study of EU Law and the Law of the Sea" (2007), German Institute for Human Rights, σελ.48-49

266 Βλ. Sergio Euben Lopez Burgos v. Uruguay, Communication No. R.12/52, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) at 176 (1981), παρ.12.2 σε <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session36/12-52.htm>, και "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory", Advisory Opinion, I. C. J., 2004, παραγρ.111 διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>

267 Βλ. ECRE, "Defending refugees' access to protection in Europe", December 2007, σελ. 22

Όπως λέχθηκε στο κεφάλαιο για τα διεθνή ύδατα, ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν προβλέπει τη διενέργεια συνοριακών ελέγχων και εκτός των συνόρων της Ε.Ε.²⁶⁸, Επιπλέον, οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται από τα συμμετέχοντα στην επιχείρηση κράτη έχουν ένα 'λειτουργικό εδαφικό σημείο αναφοράς μιας και σχετίζονται με την επιβολή κρατικής δικαιοδοσίας'²⁶⁹. Επιπλέον, οι διατάξεις του Κώδικα που αναφέρονται στα ανθρώπινα δικαιώματα δεν διαφοροποιούνται αναλόγως του τόπου διενέργειας του ελέγχου. Επομένως, οι υποχρεώσεις των κρατών μελών να προστατεύσουν τα δικαιώματα των προσφύγων και των προσώπων που επιζητούν διεθνή προστασία εκτείνονται και στους ελέγχους εντός των χωρικών υδάτων τρίτων χωρών²⁷⁰.

4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Όπως είδαμε, η ίδρυση του Frontex έχει τις ρίζες της στην 11η Σεπτεμβρίου και στην επακόλουθη αναγωγή των μεταναστευτικών πολιτικών σε ζητήματα ασφάλειας. Η δομή του και οι περιορισμένες αρμοδιότητές του (έλλειψη αυτόνομης επιχειρησιακής ικανότητας), καθιστούν τη δράση του στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. πολιτικοποιημένη και ετεροκαθοριζόμενη, καθώς τα κράτη μέλη είναι αυτά που βρίσκονται στον πυρήνα λήψης αποφάσεων ενός σώματος 'πρώτου πυλώνα' και συνεισφέρουν στις επιχειρήσεις του με τον τρόπο που αυτά κάθε φορά κρίνουν ως προσήκοντα. Από την άλλη, ο Οργανισμός αποτελεί ένα από τα πολλά εργαλεία της Ευρωπαϊκής πολιτικής διαχείρισης των συνόρων και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να λύσει μόνος του το πρόβλημα της λαθρομετανάστευσης, ούτε και να αναλάβει την αποκλειστική ευθύνη για την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών.

271

268Βλ. Μέρος VI σημείο 3.1.1. Κώδικα Συνόρων Σένγκεν

269Βλ. Βλ. Fischer-Lescano, Andreas-Tilman, Loehr : "Border Controls at Sea: Requirements under international human rights and refugee law", 2007, ECCHR, σελ. 17, σημείο 3.1.2.4..5

270Βλ. Weinzierl, Ruth: "The demands of human and EU fundamental rights for the protection of the EU external borders", 2007, German Institute for Human Rights, σελ.33

271Βλ. 6898/10 ADD1 FRONT 22, COMIX 151 Commission Staff working document "Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)", Brussels, 1 March 2010, σελ.10, σημείο 2.2.

Η δράση του στις κοινές επιχειρήσεις και στις επιχειρήσεις RABIT έχει προκαλέσει αντιδράσεις που έχουν να κάνουν με την 'Ευρώπη-Φρούριο' και τη 'στρατιωτικοποίηση' των συνόρων²⁷², επιχειρήματα που παρατίθενται γενικότερα για τις πολιτικές της Ε.Ε. στα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου. Το πιο σημαντικό ζήτημα, είναι οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων²⁷³ που προκύπτουν από τη διενέργεια των μεταναστευτικών ελέγχων πέρα από τα σύνορα της Ε.Ε., φαινόμενο το οποίο είναι διεθνές²⁷⁴ και παρόν και σε άλλες πτυχές του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης των Συνόρων (Integrated Border Management-IBM)²⁷⁵, μια εκ των οποίων είναι και ο Frontex. Αυτή που έχει σχολιαστεί περισσότερο, είναι η παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης, η οποία θίγεται με την επιστροφή μεταναστών σε χώρες που δεν έχουν προσχωρήσει στην Ε.Σ.Δ.Α. (π.χ. Λιβύη)²⁷⁶, κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων του Frontex σε διεθνή ύδατα και σε χωρικά ύδατα τρίτων χωρών. Η αναμενόμενη αύξηση των αρμοδιοτήτων και των δραστηριοτήτων του Frontex²⁷⁷ θα αναγκάσει τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν συγκεκριμένες λύσεις για ένα πρόβλημα που μέχρι στιγμής αποφεύγουν να αντιμετωπίσουν. Στη θεωρία έχει επίσης δοθεί έμφαση και στον κίνδυνο (risk) που προκαλείται από την απόφαση για τη σκλήρυνση των μεταναστευτικών ελέγχων, την απώλεια ζωών των μεταναστών που ενόψει της παραπάνω αλλαγής πολιτικής, αναγκάζονται να ακολουθούν όλο και πιο επικίνδυνα δρομολόγια μετάβασης προς την Ευρώπη²⁷⁸. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις επιχειρήσεις του Frontex στα θαλάσσια σύνορα της Ε.Ε. Μια στάθμιση του υπαρκτού κινδύνου απώλειας της κοινωνικής συνοχής αλλά και της εδαφικής κυριαρχίας των κρατών²⁷⁹, απέναντι στα ανθρώπινα δικαιώματα των ατόμων που

272Βλ. Καλογερόγιαννης Θανάσης: FRONTEX: "Ο ΛΥΚΟΣ ΦΥΛΑΕΙ ΤΑ ΠΡΟΒΑΤΑ...", Δρόμοι της Ειρήνης No 46 • Ιούλιος-σεπτέμβριος 2009

273Βλ. Jorrit J. Rijpma and Marise Cremona "The extraterritorialisation of EU migration policies and the rule of law", EUI Working Papers, No.2007/01

274Βλ. Shachar Ayelet: "The shifting border of immigration regulation", Michigan Journal of International Law, Vol.30, σελ.809

275Βλ. Hobbing Peter: "Integrated Border Management at the EU level", CEPS Working Document, No.227,2005

276Βλ. Hamood Sara: "EU-Libya cooperation on migration: A raw deal for refugees and migrants?" Journal of Refugee Studies, Vol.21, No.1, 2008

277Βλ. COM (2010) 61, "REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)"

278Βλ. Spijkerboer, Thomas: The human costs of border Control, European Journal of Migration and Law 9 (2007), σελ.139

279Βλ. ECHR, SALAH SHEEKH v. THE NETHERLANDS, (Application no. 1948/04), 11 January 2007, παρ.135:

"The Court reiterates at the outset that Contracting States have the right, as a matter of well-established international law and subject to their treaty obligations including the Convention, to control the entry, residence and expulsion of aliens"

ταξιδεύουν, είναι ανέφικτη. Ως εκ τούτου, μια ελαχιστοποίηση των παραγόντων έλξης (pull factors) των μεταναστών σε άλλες χώρες μέσω της έντασης των αποτρεπτικών μέτρων, μπορεί να έχει αποτελέσματα μόνον όταν συνδυάζεται με την εξάλειψη των αντίστοιχων παραγόντων ώθησης (push factors)²⁸⁰, δηλαδή με την εξεύρεση μακροπρόθεσμων λύσεων στα θεμελιώδη προβλήματα που βρίσκονται πίσω από την μετανάστευση και την μετακίνηση πληθυσμών γενικότερα και ανάγονται στην προβληματική της κοινωνίας της διακινδύνευσης²⁸¹. Σε διαφορετική περίπτωση, απλώς εξευμενίζονται η κοινή γνώμη και τα Μ.Μ.Ε. και εντείνονται τα διλήμματα.

280Βλ. Horst Entorf: "Rational Migration Policy Should Tolerate Non-Zero Illegal Migration Flows: Lessons from Modelling the Market for Illegal Migration", 2000, IZA DP No. 199, σελ. 7 κ.ε.

281Βλ. Eiko Thielemann : "Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", University of California, San Diego, The Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper 112, December 2004, σελ. 29, Μητροπούλου Ιωάννα-Μαρία: "Κλιματικές αλλαγές και περιβαλλοντικοί πρόσφυγες", 2006, διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, ΠΜΣ "Περιβάλλον και βιώσιμη ανάπτυξη".

ΠΗΓΕΣ

1.ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ

Μανωλεδάκης Ι. (2004), ``Δημοκρατία-Ελευθερία-Ασφάλεια. Το Τρίπτυχο της Ιδανικής Πολιτείας'', Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας,

Μητροπούλου Ιωάννα-Μαρία: ``Κλιματικές αλλαγές και περιβαλλοντικοί πρόσφυγες'', 2006, διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, ΠΜΣ ``Περιβάλλον και βιώσιμη ανάπτυξη''

Μπάγκαβος Χρήστος, Παπαδοπούλου Δέσποινα: ``Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική'', Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ,2003

Μπέργκερ Πέτερ, Λούκμαν Τόμας :`` Η κοινωνική κατασκευή της πραγματικότητας. Μια πραγματειολογία στην κοινωνιολογία της γνώσης'',μτφρ. Κώστας Αθανασίου,Εκδόσεις Νήσος,Αθήνα, 2003

Παπαθεοδώρου Θ. (2002), ``Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική – Συγκριτική προσέγγιση'', Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Beck Ulrich:``Η επινόηση του πολιτικού'',Λιβάνης,Αθήνα,1996

Giddens Antony : Οι συνέπειες της νεωτερικότητας'', Εκδόσεις Κριτική,2000

Weber Max, (2003), «Η πόλη», Αθήνα, Κένταυρος

ΟΗΕ, Το νομικό καθεστώς των πολιτικών προσφύγων, Γενεύη,1951

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, ``Επιλεγμένα κείμενα αναφοράς Διάσωση στη θάλασσα, Αποτροπή και Λαθρεπιβάτες'', Αθήνα, Δεκέμβριος 2009

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Apap Joanna , DG Internal Policies of the Union, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Session 3 "An Integrated Management of Borders for a Safer Enlarged Union?", Brussels, 7 September 2006, διαθέσιμο στη διεύθυνση www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/.../630302en.pdf

Balzacq Thierry: "Constructivism and Securitization Studies", σελ.9, διαθέσιμο στη διεύθυνση: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/shared/developpement/cours/E777/Securitization_Balzacq.pdf

Barbara Adam, Ulrich Beck, Joost van Loon: "The risk society and beyond: critical issues for social theory", Sage Publications, 2000

Beck, Ulrich (1992) "Risk Society: Towards a New Modernity". London: Sage

Bigo Didier : "Globalized (in)Security: the Field and the Ban-opticon", σελ. 6 σε: Didier Bigo and Anastassia Tsoukala (eds.): "Illiberal Practices of Liberal Regimes: the (in)security games" Collection Cultures & Conflits, Centre d'Etudes sur les Conflits, L' Harmattan, 2006, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/muslims/Bigo.pdf>

Carrera Sergio: "The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands", CEPS Working Document No. 261, CEPS, Brussels, March 2007

Carrera Sergio: "Towards a common european border service" CEPS Working Document 331/June 2010, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.ceps.eu/>

CAT, Concluding Observations: United States of America, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2 (25 July 2006)

Churchill R.R., Lowe A.V.: "The Law of the Sea", Manchester University Press, 1992, 2nd edition

Coker, C. (2002) "Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk". International Institute for Strategic Studies. Adelphi Papers 345

COM(2001) 672 final "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT ON A COMMON POLICY ON ILLEGAL IMMIGRATION", Brussels, 15.11.2001

COM (2003) 336 final "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, on immigration, integration and employment"

COM(2006) 275 final "GREEN PAPER: Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas"

COM (2006), 733. "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL. Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders"

(COM(2008) 67 final) Views Standing Committee on the evaluation and future development of the FRONTEX agency, διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.commissie-meijers.nl/commissiemeijers/pagina.asp?pagkey=100213>

COM (2010) 61, "REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)"

Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, 20 September 2001, SN3926/6/01

"COOPERATION ARRANGEMENT BETWEEN THE EUROPEAN AGENCY FOR THE MANAGEMENT OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS" (27/05/2010), διαθέσιμη στη διεύθυνση http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/media/mr-270510_en.htm

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 11638/03, POLGEN 55, "THESSALONIKI EUROPEAN COUNCIL, 19 AND 20 JUNE 2003. PRESIDENCY CONCLUSIONS", Brussels, 1 October 2003

Decision of the European Ombudsman closing his inquiry into complaint 3139/2007/RT against the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), διαθέσιμη στη διεύθυνση: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/3690/html.bookmark>

De Schutter, Olivier: "Globalization and jurisdiction: lessons from the European convention on

human rights'',Center for Human Rights and Global Justice, Working Paper, number 9, 2005,
διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
<http://www.chrgj.org/publications/docs/wp/DeSchutter%20Globalization%20and%20Jurisdiction.pdf>

Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/9888, 01.07.2008, διαθέσιμη στη διεύθυνση
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/098/1609888.pdf>

EC/50/SC/CRP.17, ''Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach''

ECRE, ''Defending refugees' access to protection in Europe'',December 2007

EU,Council of the European Union,Doc. No. 11490/1/03

EU,Council of the European Union,Doc. No. 15445/03

EU, Council of the European Union, Doc. No. 12049/06

European Commission: ''BIOPASS Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four European Airports'', Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities,2008

Fischer-Lescano,Andreas-Tilmann, Loehr : ''Border Controls at Sea: Requirements under international human rights and refugee law'',2007, ECCHR

Foucault Michel : Discipline and Punish: The birth of prison, Penguin, Harmondsworth, Middlesex (1975)

FRONTEX:''COMMON CORE CURRICULUM. EU Border Guard Basic Training'',2007, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/COMMON%20CORE%20CURRICULUM.pdf

Gammeltoft-Hansen Thomas: ''Filtering Out the Risky Migrant Migration control, risk theory and the EU'',AMID Working Paper Series 52/2006, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.amid.dk/pub/papers/AMID_52-2006_Thomas_Gammeltoft-Hansen.pdf,

Hobbing Peter: "Integrated Border Management at the EU level", CEPS Working Document, No.227,2005

House of Lords:'' Frontex: The EU external borders agency'' European Union committee, 9th

Report of Session 2007-08

International Law Commission, Draft articles: 'Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', 2001, διαθέσιμο στη διεύθυνση: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf

Jorrit J. Rijpma and Marise Cremona: "The extraterritorialisation of EU migration policies and the rule of law", EUI Working Papers, No.2007/01

Juan Domingo Perón: 'LA FUERZA ES EL DERECHO DE LAS BESTIAS', διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.elortiba.org/pensar19.html>

Khadija Elmadmad 'MIXED FLOWS AND THE PROTECTION OF MIGRANTS WITH SPECIAL REFERENCE TO SUB-SAHARAN MIGRANTS', ISPI Working Paper, 2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση : http://www.ispionline.it/it/documents/wp_26_2008.pdf

Laitinen Ilkka: "Frontex and African Illegal Migration to Europe" σε: Belachew Gebrewold-Tochalo: "Africa and Fortress Europe: Threats and Opportunities", 2007

Loukis G. Loukaidēs : 'The European Convention on Human Rights: collected essays', 2007, Martinus Nijhoff Publications, , διαθέσιμη προεπισκόπηση στη διεύθυνση <http://books.google.co.uk>

Mir, Miriam: 'Managing the EU's external frontiers: Lessons to be learned from FRONTEX's action in the Canary Islands', διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.libertysecurity.org/article1405.html>,

Monar Jorg: 'The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated Border Management', σε: 'La libre circulation des personnes États des lieux et perspectives' College of Europe Studies ,2007, διαθέσιμο στη διεύθυνση: se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/29438/.../10_paper_Monar.pdf

PRESIDENCY CONCLUSIONS, EUROPEAN COUNCIL MEETING IN LAEKEN, 14 AND 15 DECEMBER 2001, SN 300/1/01 REV 1

PV(2003)1634 final, MINUTES of the 1634th meeting of the Commission held in Brussels(Breydel)on Tuesday 11 November 2003

SAARINEN HANNA-MAIJA : The influence of the Euro-Mediterranean Partnership on migration in the Mediterranean region, Master Thesis, European Studies, AALBORG UNIVERSITY

SEC(2007) 691, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, "Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea"

SEC (2010) 149, Commission Staff working document "Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)", Brussels, 24.02.2010

Severijns, Ralph: "Frontex operations: Interception under international and european law", Master thesis, Tilburg University, August 2009, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=96129>

SOC/375, Frontex, "PRELIMINARY DRAFT OPINION of the Section for Employment, Social Affairs and Citizenship on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)"

Sonja Puntscher Riekmann "In Search of Lost Norms: Is Accountability the Solution to the Legitimacy Problems of the European Union?", EIF Working Paper Series, Working Paper Nr: 21, 2005

Sonja Puntscher Riekmann: "Security, Freedom and Accountability: Europol and Frontex" σε Elspeth Guild, Florian Geyer: "Security versus justice?: police and judicial cooperation in the European Union", Ashgate, 2008

Thielemann, Eiko: "Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", University of California, San Diego, The Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper 112, December 2004

Thomas Hobbes of Malmesbury: "Leviathan or the Matter, Forme, & Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civill", διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://socserv.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/hobbes/Leviathan.pdf>

Telmo João Gabriel Vieira: "Euro-Mediterranean Securitization and EU Foreign and Defence Policy: Challenges for Mediterranean Regional Security", 2009, University of Exeter, Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy In Arab and Islamic Studies

Thompson A., Strickland A. "Strategic Management: Concepts and Cases" 13th edition, Irwin-McGraw-Hill, 2001

Tziritis Dimokritos (EU Frontex Agency) Aleksander Pur (Ministry of the Interior, Slovenia) Franco Oliveri (EC Joint Research Ispra): SeBoCom Pre-Study: "A preliminary study on Secure Border Communications", European Commission, Joint Research Centre, Institute for the Protection and Security of the Citizen, 2008

UN High Commissioner for Refugees, "Selected Reference Materials: Rescue at Sea, Maritime Interception and Stowaways", November 2006, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=45b8d8b44&skip=0&query=maritime interception](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=45b8d8b44&skip=0&query=maritime%20interception)

Wæver Ole: "Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery", 2004 διαθέσιμο στη διεύθυνση: constructivismintegration.wikispaces.com/.../Aberystwyth,+Paris+Copenhagen+New+'Schools'+in+Security.doc

Weinzierl R., Lisson U., "Border Management and Human Rights. A study of EU Law and the Law of the Sea" (2007), German Institute for Human Rights

Weinzierl, Ruth: "The demands of human and EU fundamental rights for the protection of the EU external borders", 2007, German Institute for Human Rights

Wolf, Martin (1994): "The Resistible Appeal of Fortress Europe", London: Centre for Policy Studies

2.ΑΡΘΡΑ

ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ

ΒΗΜΑ : ``Φθηνό το πέρασμα, αλλά ακριβό το τίμημα `` , 3/07/2010, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=341193&dt=03/07/2010>

ΕΘΝΟΣ: ``Ξεχειλίζει ο Έβρος από λαθρομετανάστες`` , 18/9/2010, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=11424&subid=2&pubid=31090948>,

ΕΘΝΟΣ : ``Πολιορκία από λαθρομετανάστες``,16/10/2010, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=11424&subid=2&pubid=37764948>,

``Ευρώπη-Φρούριο:FRONTEX``, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://enotikoaristero.wordpress.com/2009/07/11/%ce%b5%cf%85%cf%81%cf%8e%cf%80%ce%b7-%cf%86%cf%81%ce%bf%cf%8d%cf%81%ce%b9%ce%bf-frontex/>

Καλογερόγιαννης Θανάσης: FRONTEX: "Ο ΛΥΚΟΣ ΦΥΛΑΕΙ ΤΑ ΠΡΟΒΑΤΑ...", Δρόμοι της Ειρήνης Νο 46 • Ιούλιος-σεπτέμβριος 2009

Μοσχονάς Σπύρος: «Η κοινωνική πρακτική και ο Πιερ Μπουρντιέ», Η Καθημερινή / Τέχνες και Γράμματα 24/3/2002, 7

``Ρεπορτάζ Χωρίς Σύνορα`` της 21/11/2010 στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.prwtagnwnistes&id=381>

ΤΑ ΝΕΑ:``Ενίσχυση της επιτήρησης από Στρατό και ΕΛΑΣ«Φράγμα» στην είσοδο λαθρομεταναστών στον ποταμό Έβρο``, 1/10/2010, στην διεύθυνση <http://www.tanea.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=4596952>,

Τζιφάκης Νικόλαος: Η κατασκευή της ασφάλειας στις διεθνείς σχέσεις, 2004, Αγορά Χωρίς Σύνορα, Τόμος 10,σελ.91-104

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΑ

Bigo Didier : ``Immigration controls and free movement in Europe``,International Review of the Red Cross, Volume 91 Number 875, September 2009

Bjarte Vandvik: ``Extraterritorial Border Controls and Responsibility to Protect: A view from

ECRE'', Amsterdam Law Forum, Vol.1, No.1, (2008), διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://ojs.uvu.nl/alf/article/view/38>

Bovens Mark: ''Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework'' European Law Journal, Vol. 13, No. 4, July 2007

Den Boer Monica: ''IMMIGRATION AND ITS EFFECT ON THE SECURITY DISCOURSE IN EUROPE: TIME FOR DEMYSTIFICATION'', 2008, AMSTERDAM LAW FORUM, Vol 1:1

Dyson G. Robert: ''Strategic development and SWOT analysis at the University of Warwick'', European Journal of Operational Research 152 (2004)

''EU promises help with migrants'', 30/08/2006, σε: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5298668.stm>

Hamood Sara: "EU-Libya cooperation on migration: A raw deal for refugees and migrants?" Journal of Refugee Studies, Vol.21, No.1, 2008

Hayter, Teresa (2004). Open Borders. The Case Against Immigration Controls, Second Edition, London & Ann Arbor (MI): Pluto Press, σελ. 152-153 στη διεύθυνση <http://www.sfu.ca/~wchane/sa345articles/Hayter.pdf>

Keleman D. R.: '' The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies'', West European Politics, 1743-9655, Volume 25, Issue 4, 2002

Leonard, Sarah (2009), "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the European Union External Borders Policy", Journal of Contemporary European Research, 5(3)

Mantouvalou Virginia: ''Extending Judicial Control in International Law: Human Rights Treaties and Extraterritoriality'', International Journal of Human Rights, Vol.9, No.2

Morten Peschardt Pedersen: ''Territorial Jurisdiction in Article 1 of the European Convention on Human Rights'', Nordic Journal of International Law, vol.73(2004)

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

''Opening up Fortress Europe'', Jürgen Habermas on immigration as the key to European unity, 16/11/2006, στη διεύθυνση <http://www.signandsight.com/features/1048.html>

Orakhelashvili Alexander: "Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights", EJIL, 2003, vol. 14, No. 3

Papastavridis, Efthymios: "'Fortress Europe' and FRONTEX: Within or without international law?", Nordic Journal of International Law 79 (2010)

Papastavridis, Efthymios: "Interception of human beings on the High Seas under the Law of the Sea Convention", διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/Agora_Papastavridis_624.pdf,

Pollack Johannes and Slominski Peter (2009): "Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders", West European Politics, 32:5

Tallberg, Jonas: "Delegation to supranational institutions: Why, how, and with what consequences?", West European Politics, Vol. 25, No. 1 (January 2002)

Raül Hernández i Sagrera: "FRONTEX: Projection at the European level of the vision of Spain on border control ?", 2008 διαθέσιμο στη διεύθυνση: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/129/0wngqWNGTr17kRrIK1RL.PDF>

Roxstrom Erik, Mark Gibney, Terje Einarsen: "THE NATO BOMBING CASE (*BANKOVIC ET AL. V. BELGIUM ET AL.*) AND THE LIMITS OF WESTERN HUMAN RIGHTS PROTECTION", Boston University International Law Journal, 2005, Vol. 23:55

Shachar Ayelet: "The shifting border of immigration regulation", Michigan Journal of International Law, Vol. 30

Sophie Cacciaguidi-Fahy: "THE LAW OF THE SEA AND HUMAN RIGHTS" Panóptica, Vitória, ano 1, n. 9, jul. – ago. 2007

Strom, Kaare (2000), "Delegation and accountability in parliamentary democracies", European Journal of Political Research, 37

Spijkerboer, Thomas: "The human costs of border Control", European Journal of Migration and Law, 9 (2007)

Terry Hill, Roy Westbrook: "SWOT Analysis: It's Time for a Product Recall", Long Range Planning, Vol. 30, No. 1, Elsevier Science Ltd, 1997

Trevisanut Seline : ``Maritime Border Control and the protection of asylum seekers in the european union``, Touro International Law Review, (Vol.12, 2009)

Tullio Treves: ``Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia``, The European Journal of International Law Vol. 20 no. 2,2009, διαθέσιμο στη διεύθυνση:http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/Treves_Piracy.pdf

Williams C.Michael: ``Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics``,International Studies Quarterly (2003) 47, 511–531

Wolff , Sarah (2008): ``Border Management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges``, Cambridge Review of International Affairs,21:2

3.ΔΕΛΤΙΑ ΤΥΠΟΥ

ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ

03-10-2010: ``Δελτίο Τύπου με τις δηλώσεις του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, μετά το πέρας της σημερινής σύσκεψης στην Αλεξανδρούπολη για το θέμα των μεταναστευτικών ροών``,διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3282&Itemid=456

07-10-2010: ``Δελτίο Τύπου για την παρέμβαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη κ. Χρήστου Παπουτσή στο Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Λουξεμβούργο``, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3292&Itemid=456

24-10-2010: ``Δελτίο Τύπου σχετικά με επιστολές του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη Χρήστου Παπουτσή προς την Ευρωπαϊκή Ένωση για άμεση ενίσχυση του FRONTEX στα ανατολικά σύνορα της χώρας `` διαθέσιμο στη διεύθυνσηhttp://www.minocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3310&Itemid=456

Μιχάλης Χρυσοχοΐδης: Συνέντευξη Τύπου στην Ένωση Ανταποκριτών Ξένου Τύπου, Τρίτη 1 Δεκεμβρίου 2009 διαθέσιμη στη διεύθυνση <http://www.chrisochoidis.gr/2009/11/30/i-6i-dekembrioy-einai-mia-eykairia-na-protaksoyme-tin-koyltoyra-toy-dialogoy-anti-gia-tin-koyltoyra-tis-bias>

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΑ

Δελτίο Τύπου της Πρεσβείας της Ελλάδας στην Ουάσιγκτον: "Greek EU presidency: uncontrolled immigration a threat for the Union's security", 08 May, 2003
<http://www.greekembassy.org/embassy/Content/en/Article.aspx?office=3&folder=349&article=11469&hilite=presidency>

António Vitorino, European Commissioner for Justice and Home Affairs, SPEECH/01/29719, Puglia Regional Council "The European Dimension of Immigration, Policing and Crime" ,June 2001, διαθέσιμος στη διεύθυνση:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/01/297&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

FRONTEX Press Release: "Longest FRONTEX coordinated operation – HERA, the Canary Islands", διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art8.html

FRONTEX Press Release, Friday 29 October 2010, "FRONTEX to deploy 175 Specialist Border-control personnel to greece" διαθέσιμο σε http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases/

FRONTEX Press Release, (18-06-2008): "Frontex - UNHCR: reinforced cooperation" στη διεύθυνση http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art39.html

4.NΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΛ.Δ.Α.

Amuur vs France, Judgement of 25 June 1996

Bankovic et al. v. Belgium et. al., 21December 2001, ECHR, Application no. 52207/99

Bahaddar v the Netherlands, Judgement of 19 February 1998

Cyprus v Turkey, 1975, 2 DR 125 and HRCD Vol.III,100. Adm. Dec. 13 DR 85

Cyprus v Turkey, Application No. 25781/94, EctHR 10 May 2001, παρ.77

Drozdz and Janousek v France and Spain, Series A, No 240, 26 June 1992

Houssin Bouhali v UK, App. No. 35688/97, 3 Dec. 1997

Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia, Judgement of 8 July 2004, Application no. 48787/99

Issa and Others v. Turkey, (Application no. 31821/96), Judgement of 16 November 2004

McElhinney v. Ireland, Judgement of 21 November 2001

Öcalan v. Turkey, Judgement of 12 May 2005, Application no. 46221/99

Reinette v France, Application No: 14009/88, 2 October 1989

SALAH SHEEKH v. THE NETHERLANDS ,(Application no. 1948/04), 11 January 2007

Soering vs UK, Judgement of 17 July 1989

Stocké v. Federal Republic of Germany ,Application No: 11755/85 , Judgement of 19 March 1991

Vilvarajah v UK, Application no. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, Judgement of 30 October 1991

X v Federal Republic of Germany, Appl. No. 1611/62, Decision of 23th September 1965

X and Y v Switzerland, App. No. 7289/75, 7349/76, 9 DR (1977), 57

Xhavara and Others v. Italy and Albania, Application no 39473/98, ECHR (11 January 2001)

5. ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΕΙΣ ΛΟΙΠΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

ECJ, 17 February 2009, Judgment of the Court of Justice in Case C-465/07 Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie

“Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory”, Advisory Opinion, I. C. J., 2004, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>

R (European Roma Rights Centre) v Immigration Officer at Prague Airport [2004], διαθέσιμη στη διεύθυνση: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2004/55.html>

Sale v. Haitian Ctrs. Council, 509 US 155, 156 (USSC 1993) διαθέσιμη στην ιστοσελίδα:
<http://www.law.cornell.edu/supct/html/92-344.ZS.html>

Sergio Euben Lopez Burgos v. Uruguay, Communication No. R.12/52, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) at 176 (1981), σε <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session36/12-52.htm>

'S.S. I'M ALONE' Case, Joint Interim Report of the Commissioners dated the 30th June, 1933, διαθέσιμο στη διεύθυνση: http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1609-1618.pdf

