



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΗΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑ:
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ, ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

“Θεωρίες Διαπραγματεύσεων - το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο”

Επιβλέπων Καθηγητής: κ. Πέτρος Λιάκουρας

Επιμέλεια: Αντιόπη Μεντζελοπούλου

Βρυξέλλες, Σεπτέμβριος 2021

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ανεξαιρέτως όλους όσοι με στήριξαν, καθένας με τον δικό του μοναδικό τρόπο, κατά τη διάρκεια αυτής της εργασίας. Ιδιαίτέρως, ευχαριστώ από καρδιάς, τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Π. Λιάκουρα, τόσο για τις πολύτιμες ακαδημαϊκές συμβουλές του, όσο και για την καθοδήγηση και ενθάρρυνση που απλόχερα και με χιούμορ πάντα μου προσέφερε καθ' όλη αυτή την περίοδο.

Συνεχίζοντας, θα ήθελα να εκφράσω την ευχή μου για καλή δύναμη στο σημαντικό έργο το οποίο επιτελούν και κυρίως τις θερμές μου ευχαριστίες σε όλη την Οργανική Μονάδα της Μόνιμης Αντιπροσωπείας της Ελλάδας στην ΕΕ και συγκεκριμένα, στους επικεφαλής κα Α. Κουτσομητοπούλου και κ. Γ. Δελαβέκουρα, καθώς και στους Συμβούλους Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων κες Α. Μπαλοπούλου, Δ. Παπαηλιού, Ε. Χρέλια, Ι. Παπαδοπούλου, κκ Λ. Νικολόπουλο, Π. Καραγιάννη, Γ. Σπανό, Ι. Αργυρίου, Ε. Ζαρκαδούλα και Ν. Μπαρδούτσο, οι οποίοι με τη σημαντική τους συμβολή, ακούραστα και με ζέση, συνέβαλαν με τις ενδιαφέρουσες συνεντεύξεις τους στο να ολοκληρωθεί η παρούσα εργασία. Ιδιαίτέρως ευχαριστώ την κα Α. Μπαλοπούλου για τον πολύτιμο χρόνο που μου αφιέρωσε παρά τον φόρτο εργασίας της.

Τέλος, ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω στους γονείς μου και στην οικογένειά μου για την πολύτιμη στήριξή τους σε όλη τη μέχρι τώρα πορεία μου. Η παρούσα εργασία αφιερώνεται σε αυτούς.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη.....	σελ.5-6
Εισαγωγή.....	σελ.7-9

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Σχολές/Θεωρίες Διαπραγμάτευσης – Βασικά Χαρακτηριστικά

1.1 Βασικά χαρακτηριστικά Θεωριών Διαπραγμάτευσης.....	σελ.10-13
1.2 Βασικές συνιστώσες της θεωρίας διαπραγματεύσεων της Νομικής Σχολής του Harvard. (Fisher, Ury και Patton).....	σελ. 14-16
1.3 Χαρακτηριστικά διεθνών διπραγματεύσεων.....	σελ. 17-18
1.4 Διαπραγματεύσεις εντός ΕΕ – Συνήθης Νομοθετική Διαδικασία.....	σελ. 19-26

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο – Το πλαίσιο διαπραγμάτευσης.

2.1 Ιστορική αναδρομή - Πώς φτάσαμε στην ανακοίνωση της πρότασης της Ευρ. Επιτροπής τον Σεπτέμβριο του 2020.....	σελ. 27-31
2.2 Πορεία διαπραγματεύσεων για το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο – Στάση κ-μ ΕΕ και Ελλάδας.....	σελ. 32-38
2.3 Χαρακτηριστικά διαπραγμάτευσης για το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο με βάση τις θεωρίες διαπραγματεύσεων.....	σελ. 39-40

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΡΑCT και θεωρία διαπραγμάτευσης των Fisher, Ury και Patton

3.1 Χαρακτηριστικά διαπραγμάτευσης για το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο με βάση τη θεωρία των Fisher, Ury και Patton.....σελ. 41-44

Συμπεράσματα.....σελ. 45-49

Βιβλιογραφία/Αρθρογραφία.....σελ. 50-52

Συνεντεύξεις.....σελ. 53

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Έναυσμα για την παρούσα διπλωματική εργασία ήταν η Υπηρεσία μου στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ελλάδας στην ΕΕ και συγκεκριμένα, στην Οργανική Μονάδα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων τον τελευταίο ενάμιση χρόνο. Κατά το διάστημα αυτό, μου δόθηκε η ευκαιρία να αποκομίσω εξαιρετικά ενδιαφέρουσες εμπειρίες με αφορμή την έναρξη της διαδικασίας διαπραγμάτευσης για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, μετά από τη σχετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Σεπτέμβριο του 2020, η οποία προβλέπει ένα ολοκληρωμένο κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη διαχείριση της μετανάστευσης και των διαδικασιών παροχής ασύλου, συμπεριλαμβανομένων και διαφόρων νομοθετικών προτάσεων.

Η παρούσα διπλωματική εργασία περιγράφει τις διάφορες θεωρίες διαπραγματεύσεων και αναλύει τον τρόπο που αυτές εφαρμόζονται κατά την πορεία των διαπραγματεύσεων για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, οι οποίες διεξάγονται αυτή την περίοδο εντός της ΕΕ. Διερευνά επίσης, κατά πόσον εφαρμόζονται οι βασικές συνιστώσες της “Θεωρίας διαπραγματεύσεων βάσει αρχών” της Νομικής Σχολής του Harvard, οι οποίες αναλύονται διεξοδικά στη μελέτη των Fisher, Ury και Patton “Πετυχαίνοντας τη συμφωνία”, επιδιώκοντας μια πρώτη εκτίμηση της έκβασης της πορείας των διαπραγματεύσεων για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο με βάση την ανωτέρω θεωρία.

Τέλος, γίνεται μια προσπάθεια γενικότερης εκτίμησης της έκβασης της πορείας των διαπραγματεύσεων επί του Συμφώνου, τόσο με βάση τη διαδικασία, όσο και τη συνολική μέχρι σήμερα στάση των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη το αστάθμητο και διαρκώς μεταβαλλόμενο πολιτικό και κοινωνικό γίνεσθαι.

Η μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθήθηκε στηρίζεται, καταρχάς, σε σχετική βιβλιογραφία, ανοικτές πηγές και αρθρογραφία. Σημαντικό τμήμα της παρούσας μελέτης, κατά τη συλλογή και περιγραφή στοιχείων και πληροφοριών, βασίσθηκε σε συνεντεύξεις που μου παραχώρησαν οι εκπρόσωποι της χώρας και διαπραγματευτές, οι ειδικοί Σύμβουλοι ΔΕ, υπηρετούντες στη ΜΑ ΕΕ, οι οποίοι λαμβάνουν μέρος στις διαπραγματεύσεις για το Σύμφωνο.

Δεδομένου ότι η χρήση γραπτών πηγών (διαβαθμισμένης αλληλογραφίας και εγγράφων) δεν είναι δυνατή για ευνόητους λόγους, αναδεικνύεται η σημαντική συμβολή των προφορικών συνεντεύξεων από τους Συμβούλους ΔΕΥ πάνω σε ζητήματα αρμοδιότητάς τους.

Τέλος, τα συμπεράσματα και οι κρίσεις που αναφέρονται στην παρούσα εργασία, εκφράζουν την προσωπική κρίση μου και δε δεσμεύουν την Υπηρεσία μου.

Εισαγωγή

“Κτίστε στον αντίπαλό σας μια χρυσή γέφυρα για να τη διαβεί καθώς θα υποχωρεί”

SUN TZU

Η έννοια της διαπραγμάτευσης στην εποχή της πολυπολιτισμικής και παγκόσμιας κοινωνίας ανθρώπων είναι μια πολυδιάστατη έννοια, άμεσα συνυφασμένη στην καθημερινή ζωή όλων μας, η δε σημασία της είναι αδιαμφισβήτητη, καθώς αποτελεί το “μέσο” για την επίτευξη των στόχων, τόσο σε ατομικό όσο και σε ευρύτερα κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο. Το φάσμα στο οποίο εφαρμόζεται η διαπραγμάτευση, ως μέσο επίλυσης διαφορών και επίτευξης κοινά αποδεκτών λύσεων, είναι ευρύτατο, καθώς εμπεριέχει ποικίλες περιπτώσεις, όπως καθημερινές δραστηριότητες σε διαπροσωπικό και κοινωνικό επίπεδο, σε επίπεδο επιχειρήσεων, καθώς και μεταξύ κρατών.

Για να υπάρξει οποιασδήποτε μορφής διαπραγμάτευση θα πρέπει να υπάρχουν τουλάχιστον δύο ή περισσότερα άτομα ή ομάδες ατόμων προκειμένου να συνδιαλλαχθούν, πρακτική η οποία, σύμφωνα με τον Frank R. Pfetsch στο *Negotiating Political Conflicts*, έχει αποτελέσει τον θεμέλιο λίθο της διατήρησης της ειρήνης ανάμεσα στα κράτη της Ευρώπης μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Σήμερα η παραδοσιακή διμερής διπλωματία συμπληρώνεται από συλλογικές διαδικασίες διαπραγμάτευσης που εφαρμόζονται σε πλήθος διακρατικών οργανισμών, σημαντικό παράδειγμα των οποίων αποτελεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία χαρακτηρίζεται ως μια “δημοκρατία της διαπραγμάτευσης” (“negotiating democracy”).

Κάθε μορφή διαπραγμάτευσης ακολουθεί διαφορετικές αρχές στρατηγικής με στόχο να εξασφαλισθεί η επιτυχία σε συνθήκες ανταγωνισμού, οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν τόσο σε επίπεδο κρατών, όσο και σε ποικίλους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας, όπως, για παράδειγμα, ο επιχειρηματικός τομέας, αλλά και οι διάφορες διαπροσωπικές μας σχέσεις. Η αύξηση αυτή του εύρους των διαπραγματεύσεων έχει οδηγήσει την επιστημονική κοινότητα στη διεύρυνση των μεθόδων διαπραγμάτευσης με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη μελέτη των Roger Fisher, William Ury και Bruce Patton της Νομικής Σχολής του Χάρβαρντ, η οποία στόχο έχει την

καλλιέργεια μιας ευρύτερης κουλτούρας συνεργατικότητας και διαπραγμάτευσης επί τη βάσει αρχών.

Παρά το γεγονός ότι η θεωρία των διαπραγματεύσεων βρίσκεται ακόμα σε “νηπιακό” στάδιο, οι διαδικασίες και τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων αποτελούν πλέον, εκτός από αποκλειστική μέθοδο επίλυσης διαφορών σε διπλωματικό επίπεδο, όλο και πιο συχνά, αντικείμενο μελέτης των πολιτικών και κοινωνικών επιστημών, με σκοπό την επίτευξη βιώσιμων συμφωνιών με μοναδικό “όπλο” τον διάλογο και την επικοινωνία.

Ως διαπραγμάτευση ορίζουμε τη μη βίαιη διευθέτηση αντικρουόμενων συμφερόντων με στόχο την επίλυση διαφορών και την κατάληξη σε μια συμφωνία μέσα από πράξεις και λόγια – από “υλικούς” (π.χ. όροι μιας συμφωνίας) και “άυλους” παράγοντες (π.χ. ψυχολογικά κίνητρα που επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα τις πλευρές στη διάρκεια μιας διαπραγμάτευσης). Οι διαπραγματεύσεις, δηλαδή, εξελίσσονται ανάμεσα σε δύο ή περισσότερους παίκτες, στόχος των οποίων είναι να επιτευχθεί από κοινού κάποια λύση, μέσω μιας συνεργατικής σχέσης και βάσει λογικών επιχειρημάτων, η οποία θα είναι όσο το δυνατόν πιο κοντά στις αρχικές τους θέσεις-επιθυμίες.

Οι διαδικασίες των διαπραγματεύσεων είναι στη βάση τους ίδιες είτε σε προσωπικό επίπεδο είτε σε διπλωματικό και επιχειρησιακό. Διαπραγματευόμαστε για δύο κυρίως λόγους: 1) για να δημιουργήσουμε κάτι νέο το οποίο δεν μπορούμε να δημιουργήσουμε μόνοι μας ή 2) για να λύσουμε ένα πρόβλημα ή μια διχογνωμία μεταξύ δυο ή περισσότερων πλευρών.

Στην περίπτωση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (PACT), την οποία θα επιχειρήσουμε να περιγράψουμε στην παρούσα εργασία, η ανάγκη για διαπραγμάτευση προκύπτει από την ανάγκη των κ-μ της ΕΕ να ελέγξουν και να περιορίσουν τις ροές των μεταναστών-προσφύγων που συρρέουν στην Ευρώπη τα τελευταία χρόνια και ειδικότερα από το 2015, η ένταση των οποίων, έκτοτε, παρατηρείται να είναι πολύ μεγάλη στη Μεσόγειο και συγκεκριμένα, στα χερσαία και θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας. Ως εκ τούτου, η μεταναστευτική κρίση ανέδειξε την ανάγκη να αναμορφωθούν πλέον οι κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το άσυλο, καθώς, με τους ισχύοντες κανόνες, οι αιτούντες άσυλο δεν αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση και η αναλογία των θετικών αποφάσεων χορήγησης ασύλου ποικίλει σημαντικά μεταξύ των χωρών κρατών-μελών της.

Συγκεκριμένα, σε ότι αφορά τη μεταναστευτική και προσφυγική κρίση, αυτή αναδεικνύει τη σύγκρουση των εθνικών συμφερόντων των επιμέρους κρατών-μελών, με τα συλλογικά συμφέροντα

της ΕΕ και κατά συνέπεια, και το διεθνές συμφέρον της διευθέτησης. Αυτή η σύγκρουση συμφερόντων βρίσκεται στο παρασκήνιο, πίσω από κάθε πτυχή του διαλόγου που διεξάγεται αυτή τη στιγμή στην ΕΕ σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και είναι αυτή που καθιστά την όλη διαδικασία διαπραγμάτευσης εξαιρετικά σύνθετη.

Στα επόμενα κεφάλαια θα γίνει μια περιγραφή των θεωρητικών μοντέλων διαπραγμάτευσης, καθώς και των βασικών τους χαρακτηριστικών. Επιπλέον, μέσα από εκτενή αναφορά στη μέχρι σήμερα πορεία των διαπραγματεύσεων για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, θα προσπαθήσουμε να εντοπίσουμε εάν εφαρμόζονται οι βασικές συνιστώσες των μοντέλων διαπραγμάτευσης εντός του πλαισίου της ΕΕ.

Κεφάλαιο 1

Σχολές Διαπραγμάτευσης – Βασικά χαρακτηριστικά

1.1 Βασικά χαρακτηριστικά θεωριών διαπραγμάτευσης

Στο *Η Τέχνη του Πολέμου του Σουν Τσου* (Α. Πλατιάς, Κ. Κολιόπουλος, 2015: 254) παρουσιάζονται οι βασικές αρχές της διαπραγμάτευσης, οι οποίες, τόσο σε επίπεδο κρατών όσο και σε επίπεδο επιχειρήσεων, περιγράφονται ως η κινητοποίηση όλων των διαθέσιμων δυνάμεων, η σύναψη συμμαχιών και συνεργασιών, η εκμετάλλευση των αδυναμιών των αντιπάλων, καθώς και των ευκαιριών που παρουσιάζονται ενίοτε, όπως η προσαρμοστικότητα και η ευελιξία των παικτών, με μοναδικό σκοπό την επίτευξη μιας συμφωνίας σε συνθήκες ανταγωνισμού. Ωστόσο, εκτός από την έμφαση στην ανταγωνιστικότητα, υπάρχουν και κάποιες προσεγγίσεις οι οποίες τονίζουν την πτυχή των διαπροσωπικών σχέσεων σε μια διαπραγμάτευση, καθώς και την ανάγκη συνεργασίας και ειλικρίνειας μεταξύ των “παικτών” (Peyton, 1991: 2).

Κατά συνέπεια, η διαπραγμάτευση είτε ως κοινωνική είτε ως πολιτική δραστηριότητα, αποτελεί μια πολύπλοκη διαδικασία, η οποία δεν είναι δυνατό να βασιστεί σε μία και μοναδική θεωρητική προσέγγιση. Υπάρχουν, δηλαδή, πολλές θεωρίες διαπραγματεύσεων, οι οποίες προσεγγίζουν τη διαπραγμάτευση, κάθε φορά, από διαφορετική οπτική γωνία. Η εμπειρική έρευνα, άλλωστε, σύμφωνα με τον Frank R. Pfetsch, έχει αποδείξει ότι ζητήματα τα οποία σχετίζονται, για παράδειγμα, με την εδαφική ακεραιότητα ή την εθνική κυριαρχία είναι δύσκολο να αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης, σε αντίθεση με τις διαπραγματεύσεις εκείνες οι οποίες εστιάζουν σε οικονομικά αγαθά (Pfetsch, 2007: 7).

Οι βασικές θεωρίες διαπραγμάτευσης διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με το αποτέλεσμα τους:

- Στην κλασική-πραγματιστική, παραδοσιακή και σκληρή προσέγγιση της διμερούς διπλωματικής διαπραγμάτευσης, μια θεωρία μηδενικού αθροίσματος (lose-lose), βασική στρατηγική της οποίας αποτελεί η επικράτηση – η προσπάθεια, δηλαδή, της μιας πλευράς να επιβάλει τη λύση που προτιμά στο άλλο εμπλεκόμενο μέρος. Πρόκειται για μια επιμεριστική μορφή διαπραγμάτευσης κατά την οποία οι “παίκτες” – τα μέρη - προσπαθούν να δημιουργήσουν πρόσθετη αξία στο αντικείμενο υπό διαπραγμάτευση. Αυτή η μορφή διαπραγμάτευσης κρίνεται ως παρωχημένη και μη αποτελεσματική, καθώς αποτελεί μια

διαδικασία μηδενικού αθροίσματος, όπου το άθροισμα των κερδών της μιας πλευράς αποτελεί το άθροισμα αυτών που χάνει. Συνεπώς, ακόμα και εάν μέσω της χρήσης ισχύος επέλθει κάποιου είδους συμφωνία, είναι σίγουρο ότι δεν θα πρόκειται για μια εφαρμόσιμη και βιώσιμη λύση, καθώς βασικό της χαρακτηριστικό είναι η σύγκρουση διαφορετικών εθνικών (και μη) συμφερόντων (Pfetsch, 2007: 3).

- Η πιο φιλελεύθερη, δημιουργική και ήπια προσέγγιση των διαπραγματεύσεων στόχο έχει την εξεύρεση μιας συνθετικής λύσης θετικού αθροίσματος, με τελικό σκοπό την επίτευξη αμοιβαίου οφέλους (win-win). Η win-win θεωρία προϋποθέτει ότι οι στόχοι μπορούν να προσδιοριστούν κατά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, σε αντίθεση με την ορθολογική επιλογή, η οποία θεωρεί τους στόχους δεδομένους. Σε αυτή την περίπτωση, τα εμπλεκόμενα μέρη συμβιβάζονται με λιγότερα από όσα φιλοδοξούσαν, φτάνοντας σε μια συμβιβαστική λύση. Πρόκειται για μια ενοποιητική διαδικασία διαπραγμάτευσης κατά την οποία οι “παίκτες” αποσκοπούν στην εκπλήρωση των αναγκών τους στο μέγιστο δυνατό βαθμό και είναι πρόθυμοι να προβούν σε εκατέρωθεν παραχωρήσεις, ώστε να καταλήξουν σε μια συμφωνία (win-win) όπου όλοι θα κερδίσουν (Pfetsch, 2007: 3).
- Η Θεωρία Παιγνίων στηρίζεται στο ότι με τη χρήση της λογικής μπορεί να προβλεφθεί ο τρόπος με τον οποίο τα άτομα ή οι ομάδες λαμβάνουν αποφάσεις σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον. Πρόκειται για μια επιμεριστική διαδικασία, μηδενικού αθροίσματος, κατά την οποία τα διαπραγματευόμενα μέρη προσπαθούν κατά τις συνομιλίες να δημιουργήσουν πρόσθετη αξία στο “προϊόν”- αντικείμενο διαπραγμάτευσης, με αποτέλεσμα το άθροισμα των κερδών της μιας πλευράς να αποτελεί το άθροισμα αυτών που χάνει η άλλη πλευρά.

Σύμφωνα με τη Θεωρία Παιγνίων, σε κάθε περίπτωση διαπραγμάτευσης παρέχονται τα κατάλληλα εργαλεία για την ανάλυση καταστάσεων αλληλεπίδρασης, στις οποίες υπάρχει τόσο το στοιχείο της συνεργασίας όσο και το στοιχείο του ανταγωνισμού μεταξύ των παικτών. Οι ενέργειες/αποφάσεις ενός παίκτη εξαρτώνται από τις πράξεις και αποφάσεις ενός άλλου και υπό αυτή την έννοια, κάθε διαπραγμάτευση αποτελεί μια συγκρουσιακή σχέση, ένα “παίγνιο” το οποίο εστιάζει στο πώς τα ενδιαφερόμενα μέρη διαπλέκονται και αλληλεπιδρούν. Υπάρχουν διάφορες μορφές παιγνίων βάσει των οποίων το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων διαφοροποιείται.

Προϋπόθεση της Θεωρίας Παιγνίων είναι ότι οι “παίκτες” είναι ορθολογικά όντα με αντικειμενικό σκοπό τη μεγιστοποίηση του οφέλους τους. Σε αυτή την περίπτωση, οι “παίκτες” επιλέγουν τις στρατηγικές τους με αποκλειστικό στόχο τη δική τους ευημερία και μόνο έναντι των αντιπάλων τους (win-lose). Ωστόσο, στην πραγματικότητα, οι “παίκτες”

δεν είναι πάντα απόλυτα ορθολογικοί, αντίθετα, επιδιώκουν το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα και, άρα, είναι έτοιμοι να προβούν σε εκατέρωθεν παραχωρήσεις προκειμένου να επιτευχθεί μια συμφωνία (win-win). Συνεπώς, κάθε διαπραγμάτευση αποτελεί μια συγκρουσιακή σχέση, ένα παίγνιο το οποίο εστιάζει στο πώς τα ενδιαφερόμενα μέρη διαπλέκονται και αλληλεπιδρούν με διαφορετική κάθε φορά έκβαση (Pfetsch, 2007: 3).

Δεδομένου ότι η διαπραγματευτική διαδικασία αναπτύσσεται με την πάροδο του χρόνου, η διαπραγματευτική θεωρία μπορεί να χωριστεί σε τρία στάδια: στο προ-διαπραγματευτικό στάδιο, στην κύρια διαπραγμάτευση και στο στάδιο μετά τη διαπραγμάτευση ή την περίοδο εφαρμογής μιας συμφωνίας (Pfetsch, 2007: 10). Κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας διαπραγμάτευσης, είναι πολύ σημαντικό να ερευνηθεί εάν όντως υπάρχει επιθυμία για διαπραγμάτευση από τα εμπλεκόμενα μέρη. Στη συνέχεια, είναι σημαντικό να προσδιοριστούν συγκεκριμένα τεχνικά και οργανωτικά ζητήματα, όπως για παράδειγμα ο καθορισμός του τόπου διεξαγωγής της διαπραγμάτευσης, της ημερήσιας διάταξης μιας διαπραγμάτευσης, ή το ποιος θα προεδρεύει της διαδικασίας.

Κατά τη δεύτερη και κύρια φάση μιας διαπραγμάτευσης, πραγματοποιείται ανταλλαγή πληροφοριών μέσω του διαλόγου των μερών, ο χαρακτήρας των οποίων μπορεί να είναι είτε επίσημος είτε ανεπίσημος. Η περίοδος αυτή είναι πολύ σημαντική, γιατί δίνεται η δυνατότητα στους διαπραγματευτές να αξιολογήσουν τα συμφέροντα και, ενδεχομένως, τις υποκείμενες προθέσεις, καθώς επίσης, και να επιτευχθεί ο προσδιορισμός ενός γενικού πλαισίου, ο οποίος θα περιλαμβάνει μια λεπτομερή περιγραφή των θεμάτων που θα τεθούν στο τραπέζι της διαπραγμάτευσης. Σε αυτό το στάδιο, είναι καλό κανείς να μην χάνει τη “μεγάλη εικόνα”, αλλά να στοχεύει στην εξωτερίκευση των ακριβών προθέσεων, αντιμετωπίζοντας εκ των προτέρων την κατάσταση ως ένα “παίγνιο” αμοιβαίου οφέλους με διάθεση συνεργατικότητας, αποφεύγοντας συγκρούσεις, προκειμένου να οδηγηθεί σε μια εν δυνάμει επιτυχή και εφαρμόσιμη συμφωνία και για τις δύο πλευρές (Pfetsch, 2007: 12-13).

Τέλος, κατά την τρίτη φάση των διαπραγματεύσεων, στη λεγόμενη “μετα-διαπραγμάτευση”, λαμβάνει χώρα η ολοκλήρωση της συμφωνίας. Σε αυτό το στάδιο, μέσο επισημοποίησης της συμφωνίας είναι η γραπτή μορφή της, καθώς συνεπάγεται κατ’ αρχήν τη μελλοντική δέσμευση των μερών. Το στάδιο αυτό επεκτείνεται και μετά την ολοκλήρωση της επίτευξης μιας συμφωνίας, κατά το οποίο απαιτείται η πραγματική τήρηση των συμφωνημένων κατά την αρχή: “*pacta sunt servanda*”(Pfetsch, 2007: 14-15).

Γενικότερα, θα μπορούσαμε να πούμε, ότι η μέθοδος/στρατηγική που θα ακολουθήσει κάθε διαπραγματευόμενο μέρος είναι αυτή που θα κρίνει και την έκβαση μιας διαπραγμάτευσης. Στοιχεία όπως η γλώσσα του σώματος, ο τόνος της φωνής, μια “φιλική χειρονομία” πριν την έναρξη μιας συζήτησης, το πόσο γρήγορα θα τεθούν στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων τα “ευαίσθητα” ζητήματα, ή αλλιώς οι “κόκκινες γραμμές”, ακόμα και η σιωπή ενός διαπραγματευτή, εμπλουτίζουν τις παραδοσιακές θεωρίες διαπραγματεύσεων και θεωρούνται στοιχεία κρίσιμης σημασίας για την πορεία και την έκβαση των συνομιλιών. Συγκεκριμένα, τα παραπάνω χαρακτηριστικά αποτελούν τη βάση της “μεθόδου διαπραγματεύσεων βάσει αρχών”, την οποία αναλύουν οι R. Fisher, W. Ury, και B. Patton στο *Πετυχαίνω τη συμφωνία* (Fisher, Ury και Patton, 2002).

1.2 Βασικές συνιστώσες της θεωρίας διαπραγματεύσεων της Νομικής Σχολής του Harvard (Fisher, Ury και Patton).

Η μέθοδος διαπραγμάτευσης της Νομικής Σχολής του Harvard των Fisher, Ury και Patton, αποτελεί έναν εναλλακτικό τρόπο διαπραγμάτευσης, έναν, θα λέγαμε, win-win τρόπο αντίληψης των διαπραγματεύσεων, ο οποίος δεν είναι ούτε σκληρός ούτε ήπιος, αποτελεί μια μέθοδο “διαπραγμάτευσης βάσει αρχών” και όχι θέσεων (Fisher, Ury, Patton, 2002: 26). Η διαπραγματευτική μέθοδος που προτείνουν οι εκφραστές της θεωρίας διαπραγματεύσεων της Νομικής Σχολής του Harvard είναι σκληρή επί της ουσίας και ήπια με τους ανθρώπους.

Συγκεκριμένα, η διαπραγμάτευση βάσει αρχών στηρίζεται στην αναζήτηση του αμοιβαίου οφέλους καθώς, όποτε τα συμφέροντα συγκρούονται, πρέπει κανείς να στηρίζεται σε κοινά αποδεκτές διαδικασίες, καθώς και σε αντικειμενικά κριτήρια, ανεξάρτητα από τη βούληση της κάθε πλευράς. Η θεωρία της “διαπραγμάτευσης βάσει αρχών” στηρίζεται σε τέσσερις (4) βασικές αρχές:

1. Στον διαχωρισμό των φυσικών προσώπων από το πρόβλημα.
2. Στο να θέτει στο επίκεντρο μιας διαπραγμάτευσης τα εκάστοτε συμφέροντα και όχι τις θέσεις των παικτών.
3. Στη δημιουργία επιλογών για αμοιβαίο όφελος βάσει αντικειμενικών κριτηρίων – προτύπων.
4. Στην αύξηση της διαπραγματευτικής ισχύος μέσω της επινόησης ελκυστικών εναλλακτικών λύσεων για την αντίπαλη πλευρά (Best Alternative to a Negotiated Agreement-BATNA), καθώς η συμφωνία ή διαφωνία με κάποιον, εξαρτάται απολύτως από την ελκυστικότητα της καλύτερης εναλλακτικής λύσης (Fisher, Ury, Patton, 2002: 39).

Η παραπάνω μέθοδος διαπραγμάτευσης και οι βασικές της αρχές μπορούν να χρησιμοποιηθούν κάτω από οποιοσδήποτε συνθήκες, λαμβάνοντας πάντα υπόψη ότι οι άνθρωποι - “παίκτες”, προσερχόμενοι σε μια διαπραγμάτευση, είναι πλάσματα με έντονα συναισθήματα και συχνά με τελείως διαφορετικές αντιλήψεις και κουλτούρα. Κατά συνέπεια, είναι πολύ πιθανό τα συναισθήματα των “παικτών” να εμπλακούν στις αντικειμενικές πτυχές του προβλήματος, με αποτέλεσμα οι “παίκτες” να οχυρωθούν πίσω από θέσεις και να ταυτίσουν τους ανθρώπους με το πρόβλημα. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Fisher, Ury και Patton προτείνουν να ξεχωρίζει κανείς τους ανθρώπους από το πρόβλημα και να επικεντρώνεται στα συμφέροντα και όχι στις θέσεις (Fisher, Ury, Patton, 2002: 40).

Ωστόσο, η σημασία της καλύτερης εναλλακτικής λύσης (BATNA) σε μια κοινή διαπραγμάτευση διαφέρει από αυτή που μπορεί να παρουσιαστεί σε μια διαπραγμάτευση πολιτικής συμφωνίας, όπως είναι αυτή τη στιγμή η διαπραγμάτευση για την αναμόρφωση και την λήψη ενός ενιαίου, κοινού πακέτου κανονισμών για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (PACT).

Ένα επιπλέον σημαντικό στοιχείο στη θεωρία διαπραγμάτευσης της Νομικής Σχολής του Harvard, είναι ότι ο σχεδιασμός των καλύτερων λύσεων δεν θα πρέπει να γίνεται κάτω από συνθήκες πίεσης. Αντιθέτως, θα πρέπει κανείς να μπορεί να αντισταθμίζει τους όποιους περιορισμούς και σε προκαθορισμένο χρονικό διάστημα να μπορεί να επεξεργαστεί πιθανές λύσεις και να επινοήσει μια σειρά επιλογών με σκοπό το αμοιβαίο όφελος. Επιπλέον, όταν τα συμφέροντα είναι τελείως αντίθετα, οι διαπραγματευτές μπορούν να εξασφαλίσουν ένα ευνοϊκό αποτέλεσμα, εφόσον η συμφωνία μεταξύ των μερών στηρίζεται και εκφράζει κάποιο δίκαιο πρότυπο, όπως είναι οι νόμοι, η εθιμοτυπία ή η γνώμη των ειδικών, ανεξάρτητα από την ωμή θέληση των διαπραγματευόμενων πλευρών. Τέλος, η διαπραγμάτευση βάσει αρχών τονίζει τη δύναμη της επιλογής της καλύτερης από τις προσφερόμενες εναλλακτικές λύσεις (Best Alternative to a Negotiated Agreement- BATNA) (Fisher, Ury, Patton, 2002: 150-151).

Η περίοδος διαπραγματεύσεων “βάσει αρχών” μπορεί να διαιρεθεί σε τρία στάδια: την ανάλυση, τον σχεδιασμό και τη συζήτηση (Fisher, Ury, Patton, 2002: 41). Συγκεκριμένα, στο στάδιο της ανάλυσης θα πρέπει τα διαπραγματευόμενα μέρη να προβούν στη συλλογή και την οργάνωση των απαραίτητων πληροφοριών, καθώς επίσης να γίνει ο προσδιορισμός των συμφερόντων και των δύο πλευρών. Σε κάθε περίπτωση, η διάγνωση της κατάστασης θα πρέπει να διαχωρίζει τις όποιες μεροληπτικές αντιλήψεις, την ασαφή, πολλές φορές, επικοινωνία, ή ακόμα και το ρευστό και διαρκώς μεταλλασσόμενο πολιτικό γίνεσθαι. Το στάδιο του σχεδιασμού αφορά στην επινοήση αποτελεσματικών ιδεών και στην έκθεση ρεαλιστικών στόχων και επιπλέον επιλογών, προκειμένου στην τελική φάση της συζήτησης τα διαπραγματευόμενα μέρη να μπορέσουν να δημιουργήσουν αμοιβαία συμφέρουσες επιλογές, βασισμένες σε αντικειμενικά πρότυπα με σκοπό την επίλυση των συγκρουόμενων συμφερόντων.

Κατά συνέπεια, σε αντίθεση με τη διαπραγμάτευση βάσει αμετακίνητων θέσεων, η διαπραγμάτευση “βάσει αρχών” των Fisher, Ury και Patton είναι πολύ πιθανό να καταλήξει σε μια αμοιβαία επωφελή συμφωνία, δεδομένου ότι επικεντρώνεται στα κυριότερα συμφέροντα, στις αμοιβαία ικανοποιητικές επιλογές και σε δίκαια κριτήρια. Με άλλα λόγια, όταν η ενοποιητική μέθοδος δεν φαίνεται κατάλληλη για την επίλυση ενός ζητήματος, τότε οι Fisher, Ury και Patton προτείνουν τα διαπραγματευόμενα μέρη να αποσαφηνίζουν, μέσα από τον διάλογο, τη βούλησή

τους, ώστε το κάθε μέρος να πάρει αυτό που είχε θέσει ως στόχο. Η παραπάνω μέθοδος, ειδικότερα σε επίπεδο διεθνών διαπραγματεύσεων, κρίνεται εν δυνάμει αποτελεσματική, δεδομένου ότι μπορεί να επιφέρει σημαντικές και κυρίως μακροπρόθεσμες και βιώσιμες συμφωνίες, γιατί “Pacta sunt servanda”.

1.3 Χαρακτηριστικά Διεθνών Διαπραγματεύσεων

Οι διεθνείς διαπραγματεύσεις ως κοινωνική διαδικασία αφορούν σε ζητήματα όπως τα σύνορα, η αυτονομία και η κυριαρχία των κρατών, αλλά και σε ζητήματα οικονομικής φύσης, όπως αυτό της διαχείρισης των πόρων (Pfetsch, 2007: 8-9). Οι συμμετέχοντες σε αυτές τις διαπραγματεύσεις, ή αλλιώς οι παίκτες, μπορεί να είναι άτομα ή/και αντιπροσωπευτικά συλλογικά όργανα, κατά συνέπεια, οι συμμαχίες και το πνεύμα συνεργατικότητας κρίνονται απολύτως αναγκαία για την επιτυχή έκβαση μιας διαπραγμάτευσης.

Σύμφωνα με τον Frank R. Pfetsch στο *Negotiating Political Conflicts* (Pfetsch, 2007: 6-7), οι διεθνείς διαπραγματεύσεις διαφοροποιούνται ως προς το αντικείμενό τους στις “ήπιες συγκρούσεις” επί οικονομικών ζητημάτων (conflicts of interest) και στις “σκληρές” διαπραγματεύσεις που αφορούν σε πολιτικά ζητήματα και χαρακτηρίζονται από έντονη “σύγκρουση αξιών” (conflicts of values), όπως, για παράδειγμα, τα σύνορα ή την προστασία των συνόρων ενός κράτους. Επιπλέον, δεδομένου ότι οι διαπραγματεύσεις επί πολιτικών ζητημάτων είναι συνήθως σύνθετες, παρατηρείται η τάση να οδηγούνται τα αντίπαλα μέρη σε μερικές συμφωνίες. Αντιθέτως, όταν η φύση των υπό διαπραγμάτευση ζητημάτων είναι αμιγώς ιδεολογική, τότε η συνήθης κατάληξη είναι να οδηγηθούν σε αδιέξοδο.

Οι σχέσεις των παικτών σε μια διαπραγμάτευση, κατά τον Frank R. Pfetsch χαρακτηρίζονται ως μια “κατάσταση αμοιβαίας εξάρτησης”, κατά την οποία τα μέρη έχουν ανάγκη το ένα το άλλο για να επιτύχουν τους στόχους τους. Με άλλα λόγια, αν και οι ανάγκες των μερών πολλές φορές είναι διαφορετικές και αντικρουόμενες, οι παίκτες γνωρίζουν ότι για να καταλήξουν σε κοινά αποδεκτή λύση, είναι αναγκασμένοι να συνεργαστούν. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Fisher, Ury και Patton στο *Getting to Yes* τονίζουν πόσο σημαντική είναι η γνώση και η κατανόηση της φύσης της διαπραγμάτευσης, δηλαδή της ίδιας της έννοιας της αλληλεξάρτησης, καθώς αυτή αποτελεί πηγή δύναμης και ανάπτυξης εναλλακτικών λύσεων με σκοπό την επίτευξη μιας συμφωνίας. Υπογραμμίζουν ότι “ το αν πρέπει να συμφωνήσει κανείς ή όχι σε μια διαπραγμάτευση εξαρτάται απόλυτα από το πόσο ελκυστική είναι η καλύτερη διαθέσιμη εναλλακτική λύση” (BATNA) (Fisher, Ury, Patton, 2002: 105).

Οι διεθνείς διαπραγματεύσεις, ως μια κοινωνική διαδικασία, κατέχουν γενικά χαρακτηριστικά κοινά με όλες τις πολιτικές διαπραγματεύσεις: έχουν, δηλαδή, αρχή και τέλος, αφορούν σε ζητήματα θρησκευτικά και ιδεολογικά ή ακόμα σε ζητήματα συνόρων, ανεξαρτησίας, εθνικής κυριαρχίας καθώς και σε γεωστρατηγικούς και οικονομικούς πόρους. Γενικότερα, η

διαπραγματευτική θεωρία επικεντρώνεται στη δυνατότητα επίτευξης ευνοϊκών αποτελεσμάτων ενόψει αντιφατικών συμφερόντων στην πολιτική (Pfetsch, 2007: 15). Επιπλέον, μια διεθνής διαπραγμάτευση μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε σε επίπεδο διαπραγματευτών είτε σε επίπεδο θεσμοθετημένων συλλογικών οργάνων, σε φυσικό περιβάλλον ή, όπως αποδείχθηκε προσφάτως λόγω της συγκυρίας της πανδημίας COVID, και μέσω τηλεδιασκέψεων.

Συγκεκριμένα, οι διεθνείς διαπραγματεύσεις χαρακτηρίζονται κυρίως από το γεγονός ότι αποτελούν μια κοινωνική διαδικασία μέσω αντιπροσωπευτικών σωμάτων, κατά την οποία η αρχιτεκτονική επωφελών συμμαχιών αποτελεί ίσως και το πιο σημαντικό της χαρακτηριστικό. Σε αντίθεση με τα εθνικά πλαίσια, στη διεθνή σκηνή δεν υπάρχουν θεσμικά όργανα που να μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις δεσμευτικές και να επιβάλλουν κυρώσεις στο μέρος που αθετεί μια συμφωνία (Pfetsch, 2007: 8).

Επιπλέον, οι αποφάσεις στις διεθνείς συνελεύσεις λαμβάνονται με συναίνεση, σε αντίθεση με το διαρκώς μεταβαλλόμενο πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον, όπως για παράδειγμα αυτό της διαρκώς διευρυνόμενης Ευρωπαϊκής Ένωσης, της οποίας οι αποφάσεις στηρίζονται σε ένα σύνθετο σύστημα λήψης αποφάσεων μέσω της “ειδικής πλειοψηφίας”(μια πρόταση πρέπει να υπερψηφιστεί από το 55% των κρατών μελών - στην πράξη αυτό σημαίνει 15 από τα 27 κράτη-μέλη, ενώ παράλληλα, η πρόταση πρέπει να υποστηριχθεί από κράτη μέλη που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 65% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ).

1.4 Διαπραγματεύσεις εντός ΕΕ – Συνήθης Νομοθετική Διαδικασία

Το περιβάλλον της Ενωμένης Ευρώπης μέσα στο οποίο λειτουργούν τα κ-μ της θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως άκρως ανταγωνιστικό και πολυπολικό, καθώς η ίδια η δομή της ΕΕ επηρεάζει σημαντικά τη θέση των κρατών και προσδιορίζει σε ένα μεγάλο βαθμό τη “συμπεριφορά” τους. Επιπλέον, δεν θα πρέπει να παραβλέψει κανείς το γεγονός ότι τα κράτη, εκτός από μέλη της ΕΕ, είναι και αυτόνομα δρώντα όντα, τα οποία ισορροπούν ανάμεσα στο ρόλο τους να υπερασπίζονται το δικαίωμα της εθνικής τους αυτονομίας, αλλά και να διέπονται από το πνεύμα της συνεργασίας, της ευελιξίας και της προσαρμοστικότητας.

Η διαδικασία διαπραγμάτευσης εντός της Ενωμένης Ευρώπης χαρακτηρίζεται ως “πολυμερής”, όπου, σε αντίθεση με τις διμερείς διαπραγματεύσεις, τα εμπλεκόμενα μέρη είναι όσα και τα κράτη-μέλη της, οι διαπραγματευτές των οποίων υποστηρίζουν και επιχειρηματολογούν στη βάση των εντολών των κυβερνήσεων τους (27). Κατά συνέπεια, είναι εύλογο ότι οι πολυμερείς διαπραγματεύσεις διαφέρουν σημαντικά από τις διμερείς, όπου η κάθε πλευρά λειτουργεί είτε για λογαριασμό της ατομικά, είτε ως εκπρόσωπος των εντολέων του. Επιπλέον, όσο περισσότερο αυξάνεται ο αριθμός των ομιλητών, αυτομάτως αυξάνεται και ο χρόνος συζήτησης, γεγονός το οποίο καθιστά την εξεύρεση μιας κοινά αποδεκτής λύσης-συμφωνίας ως μια εξαιρετικά σύνθετη και δύσκολη διαδικασία (Pfetsch, 2007: 127). Ωστόσο, εκτός από πολύπλοκη και χρονοβόρα, μια πολυμερής διαπραγμάτευση προσφέρει τη δυνατότητα δημιουργίας συμμαχιών, γεγονός το οποίο, πολύ συχνά, είναι συνώνυμο του τρόπου με τον οποίο “κινούνται” τα κράτη-μέλη εντός της ΕΕ προς αποφυγήν πιθανών αποκλεισμών (Pfetsch, 2007: 130-132).

Οι διεθνείς διαπραγματεύσεις εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των διακυβερνητικών και υπερεθνικών κοινοτικών δομών της: την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωκοινοβούλιο, όπου τα διάφορα εθνικά και περιφερειακά συμφέροντα των κρατών-μελών της ΕΕ επηρεάζονται σημαντικά από το ίδιο το πλαίσιο λειτουργίας και διαδικασίας διαπραγματεύσεων της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, η οικοδόμηση συναίνεσης ανάμεσα σε τόσο διαφορετικούς πολιτισμικά παίκτες, όπως είναι τα κράτη-μέλη, κρίνεται απολύτως αναγκαία. Τα κράτη-μέλη, δια των παραπάνω δομών, επικεντρώνονται σε συγκεκριμένα ζητήματα προς διαπραγμάτευση, για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, στηρίζοντας τις αποφάσεις τους κυρίως στην ομοφωνία.

Αφού γίνει η τεχνική επεξεργασία των προτάσεων που, εκ του θεσμικού της ρόλου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρνει στο τραπέζι του διαλόγου, τα λεγόμενα “έγγραφα εργασίας” (working papers), στα οποία καταγράφονται προτάσεις και συμπεράσματα. Η σημασία των εγγράφων εργασίας κρίνεται σημαντική για την όλη διαπραγματευτική διαδικασία, ως προς το ότι αφενός συμβάλλουν στη διαφάνεια της ίδιας της διαδικασίας, αφετέρου, ενισχύουν ένα συγκεκριμένο κανονιστικό πλαίσιο διαπραγμάτευσης.

Σε αυτό το στάδιο, η διαδικασία διαπραγμάτευσης φθάνει σε επίπεδο αμιγώς πολιτικό, δεδομένου ότι οι κατά αρμοδιότητα Υπουργοί των κρατών-μελών συνέρχονται σε μια πολυμερή διάσκεψη, το Συμβούλιο των Υπουργών, στα διαλείμματα των οποίων, συχνά, λαμβάνουν χώρα γεύματα εργασίας. Τα γεύματα αυτά (ενίοτε και δείπνα) έχουν ξεκάθαρα πολιτικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι οι συμμετέχοντες είναι μόνο οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι των κρατών-μελών της ΕΕ. Επιπλέον, ο ρόλος τους κρίνεται υψίστης σημασίας, καθώς σε αυτά τα “τραπέζια” κρίνεται η λύση των πιο σημαντικών ζητημάτων, με του Υπουργούς των κ-μ να αποσαφηνίζουν τη βούληση και τους στόχους τους.

Τέλος, είναι σημαντικό το γεγονός ότι, κατά τη διεξαγωγή των Συνόδων Υπουργών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, οι Υπουργοί έχουν τη δυνατότητα να μιλήσουν στη μητρική τους γλώσσα, ένα πλεονέκτημα, το οποίο δεν ισχύει για τους ειδικούς Συμβούλους σε άλλα στάδια της διαπραγμάτευσης. Η χρήση της μητρικής γλώσσας δίνει τη δυνατότητα στους Υπουργούς να εκφράσουν με σαφήνεια όλες τις λεπτές πτυχές των προς διαπραγμάτευση ζητημάτων και να τονίσουν τα σημεία ενδιαφέροντός τους μέσω των λεπτών αποχρώσεων της γλώσσας.

Οι διαπραγματεύσεις εντός της ΕΕ λαμβάνουν χώρα στα κτίρια του Συμβουλίου και του ΕΚ στις Βρυξέλλες και το γλωσσικό καθεστώς των συνεδριάσεων είναι το καθεστώς των συνεδριάσεων του Συμβουλίου, δηλαδή όλες οι επίσημες γλώσσες. Τα βασικά στάδια των διαπραγματεύσεων, θα μπορούσαμε να τα διακρίνουμε σε τέσσερις (4) βασικές φάσεις, αυτές που ο Frank R. Pfetsch ορίζει ως: την προ-διαπραγματευτική φάση, όπου τα κ-μ θα πρέπει να αποφασίσουν εξ αρχής αν θα μπουν στη διαδικασία διαπραγμάτευσης και αν ναι, στη συνέχεια, στην τεχνική και οργανωτική φάση (Pfetsch, 2007: 10-15), όπου δια μέσου των τριών δομών της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Ευρωκοινοβούλιο), θα τεθεί το γενικό πλαίσιο για την επίτευξη μιας συμφωνίας.

Ωστόσο, αναλύοντας τη διαπραγματευτική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Pfetsch, όντας Ευρωπαίος ο ίδιος, προσθέτει καινούργια στοιχεία σχετικά με τη λειτουργία της διαπραγμάτευσης

σε θέματα πολιτικά, όπως είναι το μεταναστευτικό/προσφυγικό. Τα παραπάνω στάδια διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της ΕΕ δεν είναι τόσο αυστηρά, δεδομένου ότι τα κράτη-μέλη γνωρίζουν, για παράδειγμα τις αρχικές επιθυμίες των εταίρων τους, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για ζητήματα πολιτικής φύσης, κατά συνέπεια, το πρώτο στάδιο διαπραγματεύσεων, η προ-συζήτηση αφορά σε μορφές διαπραγμάτευσης κατά τις οποίες είναι αναγκαίο να προηγηθεί μια προ-συζήτηση για να διασαφηνιστούν τα θέματα που θα τεθούν προς διαπραγμάτευση.

Τέλος, στο τρίτο και κύριο στάδιο διαπραγμάτευσης, τα κ-μ δια των αντιπροσώπων τους θα συζητήσουν-εξερευνήσουν και αξιολογήσουν, παράλληλα, τα πεδία στα οποία συγκλίνουν ή/και αποκλίνουν, με στόχο την επίτευξη μιας κοινά αποδεκτής λύσης. Στο τελικό στάδιο της “μετα-διαπραγμάτευσης” (*post-negotiation* ή “*implementation phase*”), η έμφαση δίνεται στην εφαρμογή της συμφωνίας, η οποία και θα καθορίσει τη διάρκεια και την επιτυχία της διαπραγματευτικής διαδικασίας, καθώς οι επιτυχείς συμφωνίες είναι αυτές που τηρούνται από τα μέρη κατά το *pacta sunt servanda*.

Συνεπώς, το επίπεδο ομοφωνίας στο οποίο καταλήγουν τα διαπραγματευόμενα μέρη κρίνεται καθοριστικό για τη διάρκεια της συμφωνίας, διαφορετικά, αν το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης δεν χάρει της στήριξης των μερών, τότε το αποτέλεσμα αφενός δεν είναι εφαρμόσιμο, αφετέρου μπορεί να οδηγήσει και σε περαιτέρω σύγκρουση. Για παράδειγμα, κατά τη διεξαγωγή των συζητήσεων επί των νομοθετημάτων που αποτελούν το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, επετεύχθη μερική συμφωνία, επί του κανονισμού για τη σύσταση του Οργανισμού της ΕΕ για το Άσυλο (EUAA), υπό το φως της ανάγκης για βελτίωση της εφαρμογής της πολιτικής ασύλου εντός της ΕΕ, συμβάλλοντας έτσι στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών¹. Για τους Μεσογειακούς, η συμφωνία αυτή, κατά παρέκκλιση της σταθερής μέχρι σήμερα, προσέγγισης “δέσμης μέτρων” (package approach) στηρίχθηκε στην πεποίθηση ότι θα δημιουργηθεί το πλαίσιο ενός δίκαιου και πραγματικά ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου μέσα από την απτή και πρακτική υποστήριξη του αυτόνομου Οργανισμού EUAA (πρώην EASO) κατά τη διεκπεραίωση των αιτήσεων παροχής ασύλου στα κράτη μέλη που τη χρειάζονται.

Ειδικότερα, η διαδικασία διαπραγμάτευσης εντός της ΕΕ ονομάζεται “συνήθης νομοθετική διαδικασία”. Αποτελεί μια “διαδικασία συναπόφασης”, η οποία εισήχθη αρχικά το 1992, ενώ η

1 <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2021/06/29/eu-asylum-agency-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement/>, (τ.π. 27/09/2021)

χρήση της επεκτάθηκε το 1999². Με τη συνθήκη της Λισαβόνας (2007), η συναπόφαση μετονομάστηκε σε “συνήθη νομοθετική διαδικασία” και έκτοτε αποτελεί τη βασική διαδικασία λήψης αποφάσεων για τη θέσπιση νομοθετικών πράξεων της ΕΕ. Με άλλα λόγια, αυτό σημαίνει ότι οι προτεινόμενοι νόμοι θα πρέπει να εγκριθούν τόσο από το άμεσα εκλεγμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όσο και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των 27 χωρών μελών της ΕΕ.

Το άρθρο 289 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η συνήθης νομοθετική διαδικασία συνίσταται στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Αυτά τα θεσμικά όργανα, ως συν-νομοθέτες, αποτελούν τους βασικούς συνομιλητές κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων στην Ευρώπη. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ως ένας από τους βασικούς θεσμικούς πυλώνες της ΕΕ, είναι να συνδράμει στην προσέγγιση των μερών, καθώς έχει το δικαίωμα πρωτοβουλίας να υποβάλλει τις νομοθετικές της προτάσεις ταυτόχρονα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωκοινοβούλιο, συμβουλευόντας τους δύο συν-νομοθέτες σε θέματα πολιτικής και άλλα θέματα τεχνικής φύσης.

Τα τρία αυτά θεσμικά όργανα με κοινή τους δήλωση έχουν συμφωνήσει να “συνεργάζονται με καλή πίστη καθ’ όλη τη διάρκεια της διαδικασίας προκειμένου να επιτυγχάνουν τη μέγιστη δυνατή προσέγγιση των θέσεων τους και έτσι να ανοίγουν τον δρόμο, κατά περίπτωση, για την έκδοση της σχετικής πράξης σε αρχικό στάδιο της διαδικασίας”³. Κατά συνέπεια, μετά την έκδοση της πρότασης της Επιτροπής, οποιοσδήποτε από τους συν-νομοθέτες, μπορεί να προτείνει στον άλλο να ξεκινήσουν τις διαπραγματεύσεις με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας στο πλαίσιο της “πρώτης ανάγνωσης”.

Το ΕΚ και το Συμβούλιο, καθ’ όλη τη διάρκεια της διαπραγματευτικής διαδικασίας εργάζονται παράλληλα, ώστε να έχουν τη δυνατότητα μέσω των μεταξύ τους διαπραγματεύσεων, να εκδώσουν στο τέλος της “πρώτης ανάγνωσης” τη νομοθετική πράξη. Η “συμφωνία σε πρώτη ανάγνωση” συνίσταται στην επίτευξη συμφωνίας των δυο θεσμικών “παικτών” σχετικά με κείμενο που θα εγκρίνει το ΕΚ ως θέση του σε πρώτη ανάγνωση και το οποίο θα εγκρίνει στη συνέχεια το Συμβούλιο. Για να επιτευχθούν τα παραπάνω θα πρέπει να υπάρξει εντατική ανταλλαγή

2 <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> , (τ.π. 15/07/2021)

3 Κοινή δήλωση σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της διαδικασίας συναπόφασης, ΕΕ C145 της 30.6.2007, ς. 5, σημεία 4,13,17,22 και 27

πληροφοριών και το Συμβούλιο θα πρέπει να είναι διαθέσιμο για διερευνητικές επαφές και διαπραγματεύσεις με το ΕΚ, οι οποίες λαμβάνουν τη μορφή “τριμερών διαλόγων”⁴

Εάν το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, εγκρίνει τη θέση του ΕΚ σε πρώτη ανάγνωση, τότε η νομοθετική πράξη εκδίδεται. Η νομοθετική πράξη - το κείμενο της πρότασης της Επιτροπής, εφόσον το ΕΚ δεν έχει καταθέσει τροπολογίες, ή το κείμενο της τροποποιημένης πρότασης της Επιτροπής- εγκρίνεται με τη διατύπωση που αποδίδει τη θέση του ΕΚ. Στη συνέχεια, υποβάλλεται προς υπογραφή από τους προέδρους και τους γενικούς γραμματείς του ΕΚ και του Συμβουλίου και δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αντιθέτως, εάν το Συμβούλιο δεν εγκρίνει τη θέση του ΕΚ σε πρώτη ανάγνωση, εγκρίνει τη δική του θέση σε πρώτη ανάγνωση.

Ωστόσο, οι διαπραγματεύσεις με το ΕΚ μπορούν να δρομολογηθούν αφού το ΕΚ καθορίσει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας πριν από τον καθορισμό της θέσης του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση και στην έγκριση από το ΕΚ χωρίς τροπολογίες κατά την “πρώιμη δεύτερη ανάγνωση” (Άρθρο 294 παράγραφος 7 στοιχείο α) ΣΛΕΕ). Το κείμενο επί του οποίου επιτεύχθηκε συμφωνία μεταξύ των αντιπροσωπειών του Συμβουλίου και το οποίο θα αποτελέσει τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, αναθεωρείται από γλωσσομαθείς νομικούς και στη συνέχεια, διαβιβάζεται στο ΕΚ, μαζί με το σκεπτικό και τις ενδεχόμενες δηλώσεις του Συμβουλίου και/ή της Επιτροπής, προς καταχώρηση στα πρακτικά του Συμβουλίου.

Ειδικότερα, σε ότι αφορά τη διαδικασία “πρώτης ανάγνωσης”, αφού λάβει την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο πρόεδρος του ΕΚ την παραπέμπει στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, η οποία την εξετάζει επί της ουσίας και επιλέγει μεταξύ των μελών της έναν εισηγητή επί της προτάσεως της Επιτροπής. Στη συνέχεια, η έναρξη των διαπραγματεύσεων για ειδική νομοθετική διαδικασία θα πρέπει να εγκριθεί από την πλειοψηφία των μελών της αρμόδιας επιτροπής, κατά την οποία καθορίζεται η σύνθεση της διαπραγματευτικής ομάδας του ΕΚ, της οποίας ηγείται ένας “εισηγητής”, προεδρεύει ο πρόεδρος της επιτροπής (ή ένας αντιπρόεδρος ορισμένος από τον πρόεδρο της επιτροπής) και στην οποία πρέπει να μετέχουν τουλάχιστον ένας “σκιώδης εισηγητής” από κάθε πολιτική ομάδα.

4 <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> (τ.π. 15/07/2021).

Ο εισηγητής αναλαμβάνει να υποβάλλει σχέδιο έκθεσης στην κοινοβουλευτική επιτροπή, με το οποίο θα συνοψίζει την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τις απόψεις των διαφόρων ενδιαφερόμενων μερών. Κατά τη διάρκεια της συζήτησης αυτής στην κοινοβουλευτική επιτροπή, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να υποστηρίξει την πρότασή της και να απαντήσει στις ερωτήσεις των βουλευτών μελών της επιτροπής. Παράλληλα, η κοινοβουλευτική επιτροπή καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο να την τηρούν ενήμερη σχετικά με την πορεία της πρότασης στα πλαίσια του Συμβουλίου και των ομάδων εργασίας του στις οποίες διενεργούνται παράλληλες διαπραγματεύσεις.⁵

Τέλος, η ολομέλεια του ΕΚ εξετάζει τη νομοθετική πρόταση με βάση την έκθεση, την οποία εκπονεί η αρμόδια επιτροπή και με σχέδιο ψηφίσματος η επιτροπή προτείνει στην ολομέλεια να εγκρίνει ή να απορρίψει την πρόταση της Επιτροπής ή να εγκρίνει σχετικές τροπολογίες. Εάν η κοινοβουλευτική επιτροπή συστήσει στο ΕΚ να εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, τότε ο κανόνας ψηφοφορίας για το ΕΚ είναι η απλή πλειοψηφία και η πράξη θεωρείται ότι εκδόθηκε σύμφωνα με τη θέση του Συμβουλίου, κατά συνέπεια, υποβάλλεται απευθείας προς υπογραφή στους προέδρους και τους γενικούς γραμματείς του ΕΚ και του Συμβουλίου και εν συνεχεία, δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δε απόρριψη της θέσης του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση από την πλειοψηφία των μελών του ΕΚ περατώνει τη διαδικασία και η προτεινόμενη πράξη θεωρείται ότι δεν εκδόθηκε, οπότε η εξέταση του φακέλλου μπορεί να ξαναρχίσει μόνο βάσει μιας νέας πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ο ίδιος κανόνας ισχύει και για την ψηφοφορία τροπολογιών που έχουν κατατεθεί από μέλη του ΕΚ στη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση. Το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας γνωστοποιείται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, η οποία με τη σειρά της, διατυπώνει τη γνώμη της σχετικά με τις τροπολογίες που ενέκρινε το ΕΚ σε δεύτερη ανάγνωση.

Κατά τη “δεύτερη ανάγνωση” στο ΕΚ μπορούν να πραγματοποιούνται επαφές και διαπραγματεύσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων, συχνά υπό τη μορφή “τριμερών διαλόγων”, προκειμένου να επιτευχθεί μια συμφωνία στη δεύτερη ανάγνωση, κατά την οποία το ΕΚ θα εγκρίνει τροπολογίες που έχουν συμφωνηθεί εκ των προτέρων με το Συμβούλιο, τα λεγόμενα “σημεία Ι”. Το Συμβούλιο, αποφαινεται επί των τροπολογιών με “ειδική πλειοψηφία”, αλλά πρέπει να αποφασίσει ομόφωνα προκειμένου να εγκρίνει τις τροπολογίες για τις οποίες η Επιτροπή έχει εκφέρει αρνητική γνώμη σύμφωνα με το άρθρο 294 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ.

5 <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/legislative-proposal/>, (τ.π. 19/07/2021)

Εφόσον, λοιπόν, το Συμβούλιο εγκρίνει το σύνολο των τροπολογιών, η πράξη θεωρείται ότι εκδόθηκε υπό τη μορφή της θέσης του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση όπως τροποποιήθηκε και στη συνέχεια, το νομοθετικό κείμενο υποβάλλεται προς υπογραφή από τους προέδρους και γενικούς γραμματείς του ΕΚ και του Συμβουλίου και δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ. Τέλος, στην περίπτωση που το Συμβούλιο δεν εγκρίνει τις τροπολογίες του ΕΚ κατά τη δεύτερη ανάγνωση και σε διάστημα έξι εβδομάδων, τότε ο πρόεδρος του Συμβουλίου, σε συμφωνία με τον πρόεδρο του ΕΚ, συγκαλεί την “επιτροπή συνδιαλλαγής”, στην οποία συμμετέχουν οι αντιπροσωπίες του ΕΚ και του Συμβουλίου, κάθε μια από τις οποίες απαρτίζεται από 28 μέλη⁶.

Στην “επιτροπή συνδιαλλαγής”, ως διαδικασία διαπραγμάτευσης από την πλευρά του Συμβουλίου, κατά κανόνα συμμετέχουν οι αντιπρόσωποι των κ-μ στο πλαίσιο της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA), ενώ η αντιπροσωπεία του ΕΚ απαρτίζεται από ισάριθμους αντιπροσώπους του ΕΚ και έχει ως αποστολή την επίτευξη συμφωνίας επί κοινού σχεδίου, με την ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου και με την πλειοψηφία των αντιπροσώπων του ΕΚ εντός έξι (6) εβδομάδων από τη σύγκλησή της, βάσει των θέσεων του Συμβουλίου και του ΕΚ σε δεύτερη ανάγνωση. Συνεπώς, με τη σύγκληση της “επιτροπής συνδιαλλαγής” αρχίζει ένα δεύτερο χρονικό διάστημα (6+2 εβδομάδων) με αποστολή την επίτευξη συμφωνίας σε ένα κοινό κείμενο. Ωστόσο, πριν από αυτές τις διαπραγματευτικές συνεδριάσεις, διεξάγεται τριμερής διάλογος και τεχνικές διαπραγματεύσεις με τη συμμετοχή των αντιπροσωπειών του ΕΚ, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, η οποία αναλαμβάνει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες για να προωθήσει την προσέγγιση των θέσεων των δυο αντιπροσωπειών (ΕΚ και Συμβούλιο).

Του τριμερούς διαλόγου προηγούνται, κατά κανόνα, προπαρασκευαστικές συνεδριάσεις των αντιπροσωπειών, στις οποίες, σε ότι αφορά το Συμβούλιο, συμμετέχουν Σύμβουλοι προερχόμενοι από τις πρωτεύουσες των χωρών μελών της ΕΕ και των οποίων ο ρόλος είναι να διερευνούν και να προωθούν τις διαπραγματεύσεις προς μια κατεύθυνση συνεννόησης και εξεύρεσης κοινά αποδεκτών λύσεων. Εάν, λοιπόν, εντός της παραπάνω προθεσμίας, η επιτροπή συνδιαλλαγής εγκρίνει κοινό σχέδιο, ξεκινά η διαδικασία της “τρίτης ανάγνωσης”, κατά την οποία το ΕΚ και το Συμβούλιο διαθέτουν έκαστο προθεσμία έξι (6) εβδομάδων από την έγκριση αυτή για να εκδώσουν την οικεία πράξη σύμφωνα με το εν λόγω σχέδιο, με την πλειοψηφία των ψηφισάντων από την

6 <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/legislative-proposal/>, (τ.π. 20/07/2021)

πλευρά του ΕΚ και με ειδική πλειοψηφία όσον αφορά το Συμβούλιο. Σε αντίθετη περίπτωση, θεωρείται ότι η προτεινόμενη πράξη δεν εκδόθηκε ⁷.

Τέλος, στην περίπτωση που δεν επιτευχθεί συμφωνία επί κοινού σχεδίου ούτε κατόπιν της διαδικασίας της “επιτροπής συνδιαλλαγής” και εντός της περιόδου που ορίζει η ΣΛΕΕ, η προτεινόμενη πράξη θεωρείται ότι δεν εκδόθηκε, γεγονός το οποίο σηματοδοτεί και τη μη επιτυχημένη έκβαση των διαπραγματεύσεων εντός του πλαισίου της ΕΕ, το οποίο μόλις περιγράψαμε. Η “συνήθης νομοθετική διαδικασία” κρίνεται, λοιπόν, σύμφωνα με τα παραπάνω, ως μια σύνθετη διαδικασία διαπραγματεύσεων μεταξύ των τριών θεσμικών πυλώνων διαπραγματευτικών παικτών της ΕΕ, κατά την οποία η σχέση μεταξύ των παικτών χαρακτηρίζεται ως σύνθετη με έντονο το στοιχείο της αλληλεπίδρασης. Μέσω της πολυπλοκότητας της όλης διαπραγματευτικής διαδικασίας, καθώς και της ίδιας της ύπαρξης θεσμικών αντιβάρων καθ’ όλη τη διάρκεια αυτής, διασφαλίζεται το ότι τα κ-μ θα εξαντλήσουν κάθε περιθώριο διαπραγμάτευσης για να καταφέρουν να προσεγγίσουν μια κοινά αποδεκτή λύση-συμφωνία.

7 <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/legislative-proposal/>, (τ.π. 20/07/2021).

Κεφάλαιο 2

Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο – Πλαίσιο διαπραγμάτευσης

2.1 Ιστορική αναδρομή – πώς φτάσαμε στην ανακοίνωση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο τον Σεπτέμβριο του 2020

Η ανθρώπινη ιστορία είναι μια ιστορία μετακινήσεων και αναμίξεων. Σήμερα, ωστόσο, το “μεταναστευτικό/προσφυγικό” ζήτημα αποτελεί μια πολύ δύσκολη εξίσωση την οποία καλούνται τα κ-μ να λύσουν προς όφελος όλων παρά τα όποια αντικρουόμενα συμφέροντα, καθώς, εξαιτίας της κρίσιμης κατάστασης, οι αιτούντες άσυλο ταξιδεύουν στην Ευρώπη και ζητούν άσυλο στις χώρες όπου πιστεύουν ότι έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες να λάβουν διεθνή προστασία.

Στο πλαίσιο, λοιπόν, μιας γενικότερης μεταρρύθμισης των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μετανάστευση και το άσυλο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε στις 23 Σεπτεμβρίου 2020 ένα νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο (PACT), ενός συνόλου προτάσεων Κανονισμών και Συστάσεων, οι οποίοι στόχο έχουν τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης και του ασύλου στα κ-μ κατά τρόπο ενιαίο, συνεκτικό και συντονισμένο σε ευρωπαϊκό επίπεδο. .

Συγκεκριμένα, σε ότι αφορά το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ), τα κ-μ της ΕΕ βρίσκονται σε “κατάσταση διαπραγμάτευσης” από το 2016, οπότε υφίστανται προγενέστερες νομοθετικές προτάσεις που δεν θίγονται από τη νέα πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ως προς τις οποίες έχει ήδη επιτευχθεί πρόοδος. Η μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου έχει ως στόχο τη θέσπιση ενός κοινού πλαισίου για την ολοκληρωμένη προσέγγιση όσον αφορά τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, να κάνει το σύστημα αποτελεσματικότερο και ανθεκτικότερο στις μεταναστευτικές πιέσεις, να καταπολεμήσει τις καταχρήσεις και να στηρίξει καλύτερα τα κράτη-μέλη που πλήττονται περισσότερο.

Η σύγκρουση συμφερόντων ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ωστόσο, είναι μια πραγματικότητα και αφορά ειδικότερα τον τελικό προορισμό των μεταναστών-προσφύγων, αλλά και τον έλεγχο των συνόρων των κρατών-μελών. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κ-μ έχουν επιλέξει τη διαπραγμάτευση ως μέσο επίλυσης της σύγκρουσης συμφερόντων στην οποία βρίσκονται, καθώς προτιμούν να επιδιώξουν μια συμφωνία, παρά να φιλονικούν ανοιχτά.

Στόχος των κ-μ είναι να βρεθεί ένα *modus operandi* αποδεκτό και κυρίως βιώσιμο. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, θα πρέπει τα κ-μ να τροποποιήσουν ή και να υποχωρήσουν από τις αρχικές τους θέσεις, δηλώσεις ή και αξιώσεις, ώστε να προσεγγίσουν μια κοινά αποδεκτή λύση που να ικανοποιεί τους στόχους όλων. Σε αυτό το πλαίσιο η διαπραγμάτευση για το Νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου (PACT), σημαίνει κυρίως τη διαχείριση “άυλων παραγόντων” (Lewicki, Saunders, Minton, 2004: 31-32), όπως ψυχολογικοί παράγοντες, όπως την κοινή γνώμη κ-μ ή τις θεμελιώδεις πεποιθήσεις πολιτών κ-μ.

Ωστόσο, οι όλο και αυξανόμενες μεταναστευτικές ροές αποτελούν ένα σύνθετο ζήτημα με πολλές πτυχές, το οποίο, ειδικά από το 2015, αναφέρεται ως ένα κρίσιμο πρόβλημα για όλη την Ευρώπη και το οποίο θα πρέπει οι χώρες μέλη της ΕΕ να σταθμίσουν με σκοπό την εξεύρεση κοινά αποδεκτών λύσεων. Η πολυπλοκότητα του “μεταναστευτικού ζητήματος” έγκειται στο ότι αφορά αφενός την ασφάλεια των ατόμων που ζητούν διεθνή προστασία ή μια καλύτερη ζωή, αφετέρου τις ανησυχίες των χωρών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, οι οποίες ανησυχούν ότι οι πιέσεις που δέχονται στα σύνορά τους θα υπερβούν τις ικανότητές τους και άρα, αναζητούν αλληλεγγύη στο πρόσωπο μιας δίκαιης και ισομερούς κατανομής των βαρών. Σημαντικό ρόλο έχει παίξει η αύξηση των ροών των μεταναστών και προσφύγων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, τα τελευταία χρόνια, η οποία ενίσχυσε την ανησυχία των κ-μ της στο ότι, εάν δεν τηρηθούν σαφείς διαδικασίες στα σύνορα, ως προς τα εθνικά συστήματα ασύλου, ένταξης ή επιστροφής, δεν θα υπάρχει η δυνατότητα αντιμετώπισης, ειδικά σε περιόδους που οι ροές βρίσκονται σε έξαρση.

Συγκεκριμένα, ύστερα από τα τραγικά γεγονότα στη Μεσόγειο τον Απρίλιο του 2015, οι αρχηγοί των κρατών-μελών της ΕΕ, σε έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, συμφώνησαν να καταβάλουν κάθε προσπάθεια για την αποτροπή νέων θανάτων στη θάλασσα και για την αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτιών της μετανάστευσης, εστιάζοντας στην ενίσχυση της παρουσίας στη θάλασσα, στην καταδίωξη των διακινητών, την αποτροπή παράνομων μεταναστευτικών ρευμάτων, αλλά και στην ενίσχυση της εσωτερικής αλληλεγγύης και ευθύνης των κ-μ της ΕΕ. Σε αυτό το πνεύμα ένα μήνα μετά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε μια πρώτη δέσμη μέτρων για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης ⁸.

Στη συνέχεια, τον Δεκέμβριο του 2015, οι ηγέτες της ΕΕ, αφού αξιολόγησαν την εφαρμογή των αποφάσεων που είχαν ληφθεί σε προηγούμενες συνόδους, ζήτησαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

8 <https://www.cosilium.europa.eu/el/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>, (τ.π. 21/07/2021)

να εξετάσει με ταχείς ρυθμούς την τότε πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αντικείμενο την ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και να ληφθούν αποφάσεις που θα αφορούσαν τη λειτουργία των “κέντρων πρώτης υποδοχής – hotspots”, την υλοποίηση των αποφάσεων μετεγκατάστασης και επιστροφών, καθώς επίσης και τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης⁹. Σχεδόν ένα χρόνο μετά, κατά τη Σύνοδο των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων τον Μάιο του 2016, οι Υπουργοί των Εσωτερικών της ΕΕ, αφού αντάλλαξαν απόψεις για την τότε κατάσταση, εστίασαν στην εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ – Τουρκίας¹⁰, κατά την οποία τα συμμετέχοντα κράτη εκλήθησαν να επιταχύνουν την επανεγκατάσταση των αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα και την Ιταλία, σύμφωνα με τις ισχύουσες αποφάσεις.

Το 2016 και το 2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε προτάσεις για μεταρρυθμίσεις σε ότι αφορά την παροχή ασύλου και τις επιστροφές των προσφύγων/μεταναστών ως απάντηση στο κύμα μεταναστευτικών ροών προς τις χώρες της ΕΕ το 2015 και το 2016. Ειδικότερα, στον τομέα του Ασύλου οι μεταρρυθμίσεις περιελάμβαναν επτά (7) νομοθετικές προτάσεις, εκ των οποίων καμία δεν έχει μέχρι στιγμής υιοθετηθεί, αν και οι συν-νομοθέτες (ΕΚ και Συμβούλιο) κατέληξαν σε προσωρινές πολιτικές συμφωνίες σε κάποια από αυτά το 2017-2018. Ειδικότερα, τον Ιούνιο του 2017, η Προεδρία και το ΕΚ κατέληξαν σε ευρεία πολιτική συμφωνία σε ότι αφορά τον Οργανισμό της ΕΕ για το Άσυλο (EASO), γεγονός το οποίο αναμενόταν να προλειάνει το έδαφος για μια συνολική συμφωνία, μετά την επίλυση και των τεχνικών θεμάτων.

Ωστόσο, κανένα προτεινόμενο νομοθέτημα δεν έχει μέχρι στιγμής υιοθετηθεί, αν και οι συν-νομοθέτες κατέληξαν σε προσωρινές πολιτικές συμφωνίες σε κάποια από αυτά. Παράλληλα, συνεχίζουν να λαμβάνουν χώρα εκτός από αλληπάλληλες συνεδρίες της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA), οι οποίες ουσιαστικά εγκρίνουν κάθε φορά τη διαπραγματευτική εντολή των κ-μ, και διπλωματικές επαφές όπως αυτή του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κ. Charles Michel και της Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κας Ursula von der Leyen με τον Τούρκο Πρόεδρο Erdogan, κατά την οποία έγινε υπενθύμιση της δέσμευσης και της ανάγκης πλήρους εφαρμογής της δήλωσης ΕΕ – Τουρκίας για τη μετανάστευση, με σκοπό την αποκλιμάκωση της κατάστασης¹¹.

9 <https://www.cosilium.europa.eu/el/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>, (τ.π. 21/07/2021).

10 <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, (τ.π. 21/07/2021)

11 <https://www.cosilium.europa.eu/el/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>, (τ.π. 21/07/2021).

Κατά συνέπεια, όλες οι παραπάνω διαπραγματευτικές διεργασίες, οι οποίες ουδέποτε οδήγησαν σε μια κοινή εφαρμογή κανόνων αντιμετώπισης του μεταναστευτικού ζητήματος, καθώς και η κατά καιρούς έξαρση των μεταναστευτικών ροών στα νοτιότερα σύνορα της ΕΕ, ήταν αυτές που οδήγησαν στην παρουσίαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις 23 Σεπτεμβρίου 2020 του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο ¹².

Το νέο Σύμφωνο (PACT) περιλαμβάνει δέσμη ρυθμίσεων για το σύνολο των τομέων της μετανάστευσης, όπως είναι η παράνομη και νόμιμη μετανάστευση, η προστασία των συνόρων, το άσυλο καθώς και η εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης με τρίτες χώρες, με στόχο τη δημιουργία ενός συνεκτικού και εύρυθμου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Προβλέπει βελτιωμένες και ταχύτερες διαδικασίες σε ολόκληρο το σύστημα ασύλου και μετανάστευσης με σκοπό την επίτευξη της ισορροπίας μεταξύ των αρχών της δίκαιης κατανομής ευθύνης και αλληλεγγύης, γεγονός το οποίο είναι ζωτικής σημασίας για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ των κ-μ και της εμπιστοσύνης στην ικανότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διαχειριστεί τη μετανάστευση.

Το νέο Σύμφωνο δεν αντικατέστησε τις μεταρρυθμίσεις του 2016 και 2018, για τις οποίες είχε ήδη εξασφαλιστεί προσωρινή πολιτική συμφωνία. Αντιθέτως, βασίστηκε σε αυτή την πρόοδο και προχώρησε στο να προτείνει νέα στοιχεία για να εξασφαλίσει ένα ισορροπημένο, κοινό πλαίσιο συμφωνίας, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις πτυχές του ασύλου και της μετανάστευσης. Συνολικά πέντε (5) νομοθετικές και τέσσερις (4) μη νομοθετικές προτάσεις κατατέθηκαν προς διαπραγμάτευση ως βάση για μια κοινή και ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική στην ΕΕ. Επί του παρόντος, οκτώ (8) νομοθετικές προτάσεις του τομέα ασύλου/ελέγχου συνόρων και ένα (1) στον τομέα των επιστροφών των μεταναστών είναι υπό εξέταση στο Συμβούλιο. Ως κεντρικό νομοθέτημα του νέου Συμφώνου είναι η Πρόταση Κανονισμού για τη Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης, τον Ιούνιο του 2021, επιτεύχθηκε συμφωνία αναφορικά με τον Κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ασύλου (EUAA), ο οποίος θα επιτρέψει την επίσημη έγκριση του νέου Κανονισμού στο εγγύς μέλλον.

Η πρώτη παρουσίαση του νέου Συμφώνου έγινε στη Σύνοδο των Υπουργών Εσωτερικών Υποθέσεων στις 8 Οκτωβρίου 2020 και εν συνεχεία, συζητήθηκαν τα βασικά άρθρα και οι έννοιες των επιμέρους νομοθετημάτων τόσο σε τεχνικό επίπεδο στο πλαίσιο των Ομάδων Εργασίας: Άσυλο, Σύνορα, Υψηλού Επιπέδου (High Level Working Group) και Ομάδας Συμβούλων για την Κατάσταση της Μετανάστευσης, όσο και σε στρατηγικό επίπεδο στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη

12 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf, (τ.π. 21/07/2021)

Μετανάστευση, τα Σύνορα και το Άσυλο (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum-SCIFA)¹³.

Οι νομοθετικές προτάσεις που συζητούνται αυτή τη στιγμή έχουν ως στόχο την αντικατάσταση του συστήματος Δουβλίνου με ένα νέο σύστημα διαχείρισης του ασύλου και της μετανάστευσης, βάσει του οποίου θα βελτιωθεί η κατανομή των αιτήσεων ασύλου μεταξύ των κ-μ μέσω ενός μηχανισμού αλληλεγγύης, εξασφαλίζοντας την ταχεία επεξεργασία των αιτήσεων που ζητούν άσυλο. Επιπλέον στόχοι των προτάσεων της Επιτροπής είναι η παροχή προσωρινών εκτάκτων μέτρων για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας, την ενίσχυση του κανονισμού Eurodac, προκειμένου να βελτιωθεί η βάση δεδομένων που τηρεί η ΕΕ με τα δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων άσυλο, τη δημιουργία ενός αυτοτελούς ενωσιακού οργανισμού για το άσυλο (βλ. EUAA), καθώς και τη θέσπιση μιας νέας υποχρεωτικής διαδικασίας ελέγχου διαλογής πριν από την είσοδο, η οποία θα περιλαμβάνει ταυτοποίηση, ελέγχους υγείας και ασφάλειας, αλλά και τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων προκειμένου να καταχωρηθούν στη βάση δεδομένων Eurodac.

Τέλος, ως σημαντικοί κρίνονται οι στόχοι της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση της οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι αιτούντες άσυλο θα μπορούν να επωφελούνται από εναρμονισμένους και αξιοπρεπείς όρους υποδοχής, αλλά και γενικότερα, η δημιουργία ενός μόνιμου πλαισίου για την επανεγκατάσταση¹⁴.

13 Συνεντεύξεις από Συμβούλους Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων κκ. Αργυρίου, Καραγιάννης, Μπαλοπούλου, Σπανός: Ιούνιος-Σεπτέμβριος 2021

14 <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>, (τ.π. 22/07/2021)

2.2 Πορεία διαπραγματεύσεων για το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο – Στάση κ-μ ΕΕ και Ελλάδας

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην αιτιολογική της έκθεση αναφορικά με την πρότασή της για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο¹⁵ αναφέρει ότι σκοπός της πρότασής της είναι η Ένωση να καταβάλλει προσπάθειες για μια ολοκληρωμένη και βιώσιμη πολιτική της μετανάστευσης με βάση την αλληλεγγύη και τον δίκαιο επιμερισμό των ευθυνών, η οποία μπορεί να λειτουργεί αποτελεσματικά τόσο σε περιόδους ομαλότητας όσο και σε περιόδους κρίσεων. Στόχος είναι η δημιουργία ενός καλύτερα διαρθρωμένου, εναρμονισμένου και πιο μόνιμου πλαισίου επανεγκατάστασης σε ολόκληρη την Ένωση, μέσα από την αξιοποίηση των υφιστάμενων εμπειριών.

Σε αυτό το πλαίσιο, τα κ-μ συμφώνησαν στο σύνολό τους ως προς την ανάγκη να αυξηθούν οι προσπάθειες διασφάλισης νόμιμων και ασφαλών οδών πρόσβασης στη διεθνή προστασία στην Ένωση αντί των επικίνδυνων και παράτυπων αφίξεων. Στην ίδια έκθεση αναφέρεται ότι πολλά ενδιαφερόμενα μέρη τόνισαν την ευθύνη της Ένωσης να αναλάβει εμφανή ρόλο στο πλαίσιο των παγκόσμιων προσπαθειών επανεγκατάστασης, καθώς και την ανάγκη καλύτερου συντονισμού των προσπαθειών επανεγκατάστασης των κρατών μελών. Επιπλέον, ενώ ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη υποστήριξαν τη διαμόρφωση ενός νομικά δεσμευτικού πλαισίου στο οποίο θα συμμετέχει το σύνολο των κρατών μελών, βάσει ενιαίας δέσμευσης επανεγκατάστασης και επιμερισμού των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών σύμφωνα με μια δίκαιη κλείδα κατανομής, άλλα ενδιαφερόμενα μέρη τάχθηκαν περισσότερο υπέρ της οικειοθελούς δέσμευσης των κρατών μελών.

Η παραπάνω πρόταση αποτέλεσε την αφετηρία των διαπραγματεύσεων των κ-μ δια των αντιπροσώπων τους, παράλληλα, τόσο σε επίπεδο Ευρωκοινοβουλίου, όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Σε αυτό το πρώιμο στάδιο των διαπραγματεύσεων, οι Σύμβουλοι – Εμπειρογνώμονες, τόσο από τις πρωτεύουσες των κ-μ, όσο και εκείνοι οι οποίοι εκπροσωπούν τη χώρα μέλος από τη θέση τους στις Μόνιμες Αντιπροσωπείες των κ-μ στις Βρυξέλλες, μελετούν την πρόταση της Επιτροπής και εξετάζουν από τεχνικής πλευράς, “γραμμή- γραμμή, λέξη-λέξη”, τα προτεινόμενα νομοθετήματα που απαρτίζουν το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

15 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>, (τ.π. 22/07/2021)

Συγκεκριμένα, στις 23 Σεπτεμβρίου 2020, αμέσως μετά την ανακοίνωση-πρόταση της Επιτροπής, ο τότε Αναπληρωτής Μετανάστευσης και Ασύλου κ. Κουμουτσάκος, εξέφρασε τις θεμελιώδεις θέσεις της Ελλάδας αναφορικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, οι οποίες είναι:

1. Η θέσπιση “υποχρεωτικής αλληλεγγύης” ως δικλείδα ασφαλείας και μέσον δίκαιου επιμερισμού του μεταναστευτικού βάρους μεταξύ όλων των κ-μ της ΕΕ, η οποία θα εξισσοροπεί την ευθύνη την οποία επωμίζονται τα κράτη “πρώτης γραμμής”.

2. Η ενίσχυση των επιστροφών στις χώρες καταγωγής και προέλευσης, όταν οι αιτούντες άσυλο δεν δικαιούνται διεθνούς προστασίας, μέσω ενός ουσιαστικού κοινού Ευρωπαϊκού συστήματος επιστροφών.

3. Η λειτουργία ενός μηχανισμού αποτελεσματικής αντιμετώπισης έκτακτων συνθηκών και κρίσεων, με ταχεία και έμπρακτη στήριξη των κ-μ που καλούνται να τις αντιμετωπίσουν¹⁶.

Επιπλέον, ο τέως Αναπληρωτής Υπουργός Μετανάστευσης εξέφρασε ανοιχτά τη διάθεση της χώρας μας να αναζητήσει κοινούς τόπους με όλους τους εταίρους, κυρίως όμως με τις χώρες “πρώτης γραμμής” -θέση που η χώρα μας συνεχίζει να τηρεί- σε πνεύμα καλής θέλησης και διάθεση συνεργασίας, καθώς με εκείνες αντιμετωπίζουμε τις όποιες κοινές προκλήσεις και μοιραζόμαστε ανάλογες ανησυχίες και προτεραιότητες. Έκτοτε, σε ότι αφορά τη στρατηγική και την τακτική που η χώρα ακολουθεί καθ’ όλη την πορεία των διαπραγματεύσεων μέχρι σήμερα, αυτή σχεδιάζεται μέσω διυπουργικής ομάδας εργασίας με συνεργασία τριών υπουργείων (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, ΥΠΕΞ και Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής) και σε στενή συνεργασία, σε τακτά χρονικά διαστήματα, με την Ελληνική Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην ΕΕ.

Πρόκειται για μια σύνθετη και πολυδιάστατη διαδικασία πολυμερών διαπραγματεύσεων, της οποίας τα αποτελέσματα καταγράφονται από πλευράς Μόνιμης Ελληνικής Αντιπροσωπείας στην ΕΕ, σε εκθέσεις των διαπραγματευτών-Συμβούλων σε θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων μετά από κάθε συνεδρίαση των Ομάδων Εργασίας. Οι εκπρόσωποι των κ-μ στις ομάδες εργασίας διαπραγματεύονται φυσική παρουσία, με βάση τις οδηγίες τις οποίες λαμβάνουν από τις κεντρικές υπηρεσίες τους στις πρωτεύουσες, εκφράζουν με επιχειρήματα τα συμφέροντα ή/και τις ενστάσεις των χωρών τους, αντλώντας χρήσιμες πληροφορίες από τους έτερους διαπραγματευτές, τις οποίες με τη σειρά τους μεταφέρουν στις πρωτεύουσες τους, με σκοπό την περαιτέρω διαμόρφωση της στρατηγικής που θα ακολουθήσει η χώρα την οποία εκπροσωπούν.

16 “Γ. Κουμουτσάκος: Βάση για έντονη διαπραγμάτευση για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο”, <https://m.naftemporiki.gr/story/1639275>, (τ.π. 24/09/2021)

Ωστόσο, τα τελευταία δύο έτη, σημειώθηκε μια σημαντική αλλαγή στη μορφή της διαπραγμάτευσης, λόγω της πανδημίας COVID και των μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας. Πρακτικά, η πανδημία αποτέλεσε την αιτία να πραγματοποιούνται οι διαπραγματεύσεις μέσω τηλεδιάσκεψεων, γεγονός το οποίο άλλαξε τη δυναμική της ίδιας της διαδικασίας, όχι όμως την ουσία της, που δεν είναι άλλη από τον διάλογο, την ανταλλαγή πληροφοριών και ενδεχομένως τις εκατέρωθεν παραχωρήσεις των μερών με απώτερο σκοπό την επίτευξη μιας συμφωνίας.

Σε αυτό το πλαίσιο, και υπό την παγκόσμια κρίση δημόσιας υγείας, μετά τη Σύνοδο των Υπουργών τον Οκτώβριο του 2020, ξεκίνησε η διαδικασία διαλόγου-διαπραγμάτευσης επί των βασικών άρθρων και εννοιών των επιμέρους νομοθετημάτων, τα οποία συζητήθηκαν τόσο σε τεχνικό επίπεδο στο πλαίσιο των Ομάδων Εργασίας: Άσυλο/ Σύννορα/ Υψηλού Επιπέδου, όσο και σε στρατηγικό επίπεδο στο πλαίσιο της Επιτροπής για τη Μετανάστευση, τα Σύννορα και το Άσυλο (Επιτροπή SCIFA), κατά την οποία οι Σύμβουλοι-Εκπρόσωποι των χωρών μελών της ΕΕ στόχο είχαν την επίτευξη μιας γενικότερης πολιτικής συμφωνίας γύρω από τα βασικά σημεία του νέου Συμφώνου. Εν συνεχεία, τα κ-μ συνέχισαν την παρουσίαση των θέσεων-σχολίων τους σε επίπεδο συνεδρίασης της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ), σκοπός της οποίας, γενικότερα, είναι να επικυρώσει μια πολιτική συμφωνία επί των σημείων τα οποία συζητήθηκαν το προηγούμενο διάστημα στο πλαίσιο των προαναφερθέντων ομάδων διαπραγμάτευσης.

Συγκεκριμένα, η Γερμανική Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, κατά το τέλος της 6μηνιας θητείας της, και υπό το φως της αποτυχίας της να συντάξει συμπεράσματα επί των θέσεων των κ-μ, υιοθέτησε ένα κείμενο με τη μορφή Έκθεσης Προόδου σχετικά με τις διαπραγματεύσεις για το νέο Σύμφωνο, στο οποίο αποτύπωσε τα σημεία όπου διαπιστώθηκε σύγκλιση των κ-μ, καθώς και τα σημεία που απαιτούν περαιτέρω επεξεργασία σε τεχνικό επίπεδο. Στο μεταξύ είχε προηγηθεί (Νοέμβριος 2020) η συνεδρίαση της ΕΜΑ, εν όψει της άτυπης τηλεδιάσκεψης των Υπουργών Εσωτερικών Υποθέσεων (Δεκέμβριος 2020), όπου πραγματοποιήθηκε ανταλλαγή απόψεων των κ-μ σχετικά με τα επιμέρους στοιχεία και κυρίως επί της λεκτικής διατύπωσης του νέου τροποποιημένου σχεδίου Έκθεσης Προόδου.

Ο στόχος της τότε Προεδρίας, ως προς τα νομοθετήματα, ήταν η επίσπευση των διαπραγματεύσεων επί των προτάσεων Κανονισμών για τους οποίους υπήρχε ευρύτερη συναίνεση (Κανονισμός EURODAC και Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασύλου-EUAA) προκειμένου να υπάρξει συμφωνία και να δημιουργηθεί momentum στο πλαίσιο της θητείας της. Το γεγονός αυτό δεν έβρισκε σύμφωνα πολλά από τα κ-μ της ΕΕ.

Παρά το γεγονός ότι το σύνολο των κ-μ χαιρέτισαν το νέο Σύμφωνο ως μια προσπάθεια διαμόρφωσης μιας συνεκτικής και συντονισμένης σε ευρωπαϊκό επίπεδο μεταναστευτικής πολιτικής, η πλειοψηφία πρόβαλε σοβαρούς ενδοιασμούς, ως προς επιμέρους σημεία των νέων

προτάσεων, αλλά και τη διαδικασία-μεθοδολογία της διαπραγμάτευσης και της υιοθέτησης τους. Σε γενικές γραμμές, διακρίνονται ομαδοποιήσεις μεταξύ των κ-μ, τα όρια των οποίων είναι ρευστά και εξαρτώνται από τις εκάστοτε διαφορετικές προσεγγίσεις των επιμέρους προτάσεων, τις οποίες θα προσπαθήσουμε να περιγράψουμε σε γενικές γραμμές παρακάτω.

Κατόπιν συνεντεύξεων με τους Έλληνες Συμβούλους – διαπραγματευτές, μέλη της Ελληνικής ομάδας διαπραγμάτευσης στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία, αναφορικά με τη στάση και τον συσχετισμό δυνάμεων στη διαπραγμάτευση για το νέο Σύμφωνο, γνωρίζουμε ότι οι πέντε (5) Μεσογειακές χώρες (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Μάλτα και Κύπρος), αποτελούν έναν από τους συνασπισμούς μεταξύ των κ-μ, οι οποίες ως χώρες πρώτης εισόδου μεταναστών, δέχονται τη μεγαλύτερη πίεση στα σύνορά τους. Κατά συνέπεια, κοινή βάση της στάσης των MED 5 στις διαπραγματεύσεις είναι η ολιστική αντιμετώπιση όλων των στοιχείων του νέου Συμφώνου ως δέσμης μέτρων (package approach), καθώς θεωρούν ότι όλα τα νομοθετήματα είναι αλληλένδετα σε βαθμό τέτοιο που δε νοείται αυτόνομη υιοθέτησή τους. Επιπλέον, κοινή βάση της διαπραγματευτικής ατζέντας των Μεσογειακών χωρών, αποτελεί και το αίτημα τους για ισορροπία μεταξύ της ευθύνης και της αλληλεγγύης¹⁷.

Συγκεκριμένα, τον Νοέμβριο του 2020, οι Πρωθυπουργοί Ελλάδας, Ισπανίας, Ιταλίας και Μάλτας εξέδωσαν έγγραφη κοινή δήλωση απευθυνόμενοι προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τις θέσεις τους στην υπό διαβούλευση πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, στην οποία αποτυπώνονται συνοπτικά οι θέσεις τους για το νέο Σύμφωνο, τονίζοντας ότι η πρόταση που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι “λεπτομερής και αυστηρή” σε ότι αφορά τις ευθύνες των χωρών πρώτης εισόδου και “περίπλοκη και αόριστη” σε ότι αφορά τους μηχανισμούς αλληλεγγύης. Επιπλέον, τόνισαν ότι οι διαδικασίες ελέγχου στα σύνορα δεν θα πρέπει να οδηγούν στη δημιουργία μεγάλων κλειστών κέντρων, ενώ έδωσαν έμφαση στην εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης, τόσο σε ό,τι αφορά τις σχέσεις με τις χώρες της Νότιας γειτονίας, όσο και σχετικά με ένα αποτελεσματικό σύστημα επιστροφών¹⁸.

Με άλλα λόγια, κατέστη σαφές ότι οι μεσογειακές χώρες που αποτελούν και τα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης δεν μπορούν να σηκώνουν μόνο εκείνες το βάρος των μεταναστευτικών ροών.

17 Συνεντεύξεις από Συμβούλους Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων κκ. Αργυρίου, Καραγιάννης, Μπαλοπούλου, Σπανός: Ιούνιος-Σεπτέμβριος 2021

18 “Κοινή Πρωτοβουλία Μητσοτάκη και τριών ηγετών της ΕΕ για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης” στο <https://www.thetoc.gr/politiki/article/koini-protoboulia-mitsotaki-kai-trion-igetou-tis-ee-gia-to-neo-sumfono-metanasteusis/>, (τ.π. 22/07/2021)

Επιπλέον, η επίτευξη μιας δίκαιης και βιώσιμης κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής είναι αυτή που θα αποθαρρύνει την κατάχρηση του ευρωπαϊκού κεκτημένου ασύλου, εξασφαλίζοντας την απαιτούμενη αλληλεγγύη και συμμετοχή όλων των κ-μ σε καταστάσεις μεταναστευτικής πίεσης. Τέλος, η συμμαχία των Μεσογειακών έλαβε ξεκάθαρη θέση σε ότι αφορά τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, λέγοντας ότι τα νομοθετήματα που εμπεριέχονται στο νέο Σύμφωνο θα πρέπει να εξετασθούν ως “πακέτο” (package approach) στη βάση της διαπραγματευτικής αρχής ότι “τίποτα δεν μπορεί να συμφωνηθεί, εάν δεν συμφωνηθούν όλα”¹⁹

Στον αντίποδα της συμμαχίας μεταξύ των πέντε Μεσογειακών χωρών μελών της ΕΕ βρίσκεται μια άλλη συμμαχία, αυτή των κρατών Visegrad, η οποία απαρτίζεται από τέσσερα κράτη της Κεντρικής Ευρώπης, την Τσεχία, την Ουγγαρία, την Πολωνία και τη Σλοβακία. Οι χώρες Visegrad υποστηρίζουν, σε αντίθεση από τους MED 5, τις υποχρεωτικές συνοριακές διαδικασίες και την ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων, ενώ ως προς την αλληλεγγύη προτείνουν δυνατότητα ευελιξίας στις μορφές της και τάσσονται κατά των υποχρεωτικών μετεγκαταστάσεων, οι οποίες θεωρούν ότι θα λειτουργήσουν ως παράγοντας έλξης μεταναστών. Τέλος, σε ότι αφορά τη διαδικασία-μεθοδολογία της διαπραγματευτικής τους στάσης, οι χώρες Visegrad συμφωνούν με τους MED 5 υποστηρίζοντας την “προσέγγιση δέσμης” των προτάσεων του νέου Συμφώνου.

Οι Βουλγαρία, Κροατία και Ρουμανία συντάσσονται με τη θέση της Ελλάδας ως προς τη μη υποχρεωτικότητα των συνοριακών διαδικασιών, ενώ οι Δανία, Αυστρία, Σλοβενία, Εσθονία, Λετονία και Λιθουανία υποστηρίζουν παρόμοιες θέσεις με τις χώρες Visegrad, πλην όμως είναι υπέρ μιας σταδιακής επεξεργασίας και υιοθέτησης των νομοθετημάτων (step by step approach) και όχι μιας λύσης “πακέτο”. Τη σταδιακή επεξεργασία και υιοθέτηση των νομοθετημάτων του νέου Συμφώνου υποστηρίζουν και οι Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Σουηδία, Φινλανδία και Πορτογαλία, ενώ οι συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν υποστηρίζουν τις υποχρεωτικές συνοριακές διαδικασίες και την ευέλικτη αλληλεγγύη²⁰.

Γενικότερα, από την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Σεπτέμβριος 2020) για το νέο Σύμφωνο επί γερμανικής και πορτογαλικής Προεδρίας μέχρι τη σημερινή προεδρία της Σλοβενίας, συζητήθηκαν η πρόταση Κανονισμού για τη “Διαχείριση του Ασύλου και της Μετανάστευσης” (AMMR), η τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού για τις “Κοινές Διαδικασίες Ασύλου” (APR) και

19 “Τηλεδιάσκεψη Υπουργών Μετανάστευσης Ελλάδας, Κύπρου, Ιταλίας, Ισπανίας και Μάλτας” στο <https://www.capital.gr/politiki/3494574/tilediaskepsi-upourgon-metanasteusis-elladas-kyprou-italias-ispanias-kai-maltas> , (τ.π. 23/07/2021)

20 Συνεντεύξεις από Συμβούλους Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων κκ. Αργυρίου, Καραγιάννης, Μπαλοπούλου, Παπαηλιού, Νικολόπουλος, Σπανός: Ιούνιος-Σεπτέμβριος 2021

η τροποποιημένη πρόταση Κανονισμού Eurodac. Σε επίπεδο πορείας διαπραγματεύσεων, η σλοβενική Προεδρία προτίθεται να συνεχίσει τις τεχνικές συζητήσεις για τα ανωτέρω νομοθετήματα, ενώ διαφαίνεται ότι τα περισσότερα κ-μ, πλην των Μεσογειακών και της Βουλγαρίας, τάσσονται υπέρ της υποχρεωτικής συνοριακής διαδικασίας ασύλου με όσο το δυνατόν λιγότερες εξαιρέσεις, γεγονός το οποίο οδηγεί στον περιορισμό μεγάλου αριθμού μεταναστών στα σύνορα για μεγάλο χρονικό διάστημα. Στο ίδιο πλαίσιο και οι Γαλλία, Αυστρία και οι V4 τάσσονται υπέρ της κράτησης ή/και του περιορισμού της ελευθερίας στα σύνορα ή σε σημεία πλησίον των συνόρων μέχρι να ολοκληρωθούν οι διαδικασίες ασύλου και επιστροφής²¹.

Επιπλέον, από τη μέχρι τώρα πορεία των διαπραγματεύσεων και την καταγραφή της στάσης των κ-μ της ΕΕ, προκύπτει, ανάμεσα σε άλλα, ότι οι διατάξεις που κλειδώνουν την ευθύνη στα κ-μ πρώτης εισόδου ενισχύονται, χωρίς να επιτυγχάνεται ισορροπία ως προς την αλληλεγγύη. Συγκεκριμένα, οι προτεινόμενοι μηχανισμοί αλληλεγγύης προϋποθέτουν για την ενεργοποίησή τους την κίνηση περίπλοκης γραφειοκρατικής διαδικασίας, η οποία δεν εγγυάται προβλέψιμα αποτελέσματα, ενώ παρέχουν μεγάλη ευελιξία ως προς την επιλογή της συνεισφοράς των κ-μ.

Σε αυτό το σημείο οι MED 5 και η Βουλγαρία τοποθετούνται υπέρ της υποχρεωτικής μετεγκατάστασης ως το πλέον πρόσφορο μέτρο αντιμετώπισης της πίεσης που δέχονται τα κ-μ στα εξωτερικά σύνορα υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, ότι θα υιοθετηθούν οι διατάξεις εκείνες που ξεκαθαρίζουν την ευθύνη και τις συναφείς διαδικασίες Screening - υποχρεωτική διαδικασία συνόρων. Επισημαίνεται, επίσης, ότι, υπό το πρίσμα της προσέγγισης δέσμης (package approach) που υποστηρίζεται από τους MED 5 και επειδή ο κανονισμός Eurodac διασυνδέεται άμεσα και δομικά με τους Κανονισμούς για τη Διαχείριση της Μετανάστευσης (AMMR) και Διαδικασίες Ασύλου (APR), καθιστά ανεπιθύμητη την υιοθέτησή του, λαμβάνοντας υπόψη και το κρίσιμη σημασία για τους μεσογειακούς γεγονός, ότι δεν έχει επιτευχθεί επί της ουσίας καμία πρόοδος στο ζήτημα της αλληλεγγύης και του δίκαιου επιμερισμού της ευθύνης διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών²².

Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί σε αυτό το σημείο, ότι παρά την εκπεφρασμένη “αμετακίνητη” θέση της Ελλάδας και όλων των χωρών “πρώτης γραμμής”, οι οποίες στην ουσία, αποτελούν τις πύλες εισόδου των μεταναστευτικών ροών στην Ευρώπη, για μια “λύση πακέτο” (ή αλλιώς προσέγγιση δέσμης – package approach), επήλθε συμφωνία κατά τη διαδικασία της “δεύτερης

21 Συνεντεύξεις από Συμβούλους Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων κα Παπαηλιού, κ. Καραγιάννης: Ιούνιος-Σεπτέμβριος 2021

22 Συνεντεύξεις από Συμβούλους Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων κα Παπαηλιού, κ. Καραγιάννης: Ιούνιος-Σεπτέμβριος 2021

ανάγκωσης” αναφορικά με τον Οργανισμό της ΕΕ για το Άσυλο πρώην EASO και νυν EUAA. Η συμφωνία αυτή, ως μια κίνηση “καλής θελήσεως”, δεν αποτελεί για τις χώρες πρώτης γραμμής μια “υποχώρηση”, αντιθέτως, σηματοδοτεί το πνεύμα ευελιξίας και διάθεσης συμβιβασμού την οποία επέδειξαν οι Μεσογειακοί εταίροι, καθώς αναμένουν και από τους υπόλοιπους εταίρους ότι θα επιδείξουν το ίδιο πνεύμα και θα πράξουν ανάλογα στο μέλλον²³.

Συνεπώς, τον Ιούνιο του 2021 η Ελλάδα, μαζί με τους Μεσογειακούς και τις Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία και Βουλγαρία δέχθηκαν να “σπάσουν” τη διαπραγματευτική της γραμμή του “package approach”, τασσόμενοι, ωστόσο, κατά της αυτόνομης υιοθέτησης του Κανονισμού EUAA, σε αντίθεση με τις χώρες του Βορρά (Αυστρία, Γαλλία, Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία και Ρουμανία), οι οποίες τάχθηκαν υπέρ της άμεσης υιοθέτησης χωρίς επιφυλάξεις. Ομοίως, σε ότι αφορά τον Κανονισμό Eurodac, η στάση της χώρας μας ήταν κατά της αυτόνομης υιοθέτησης, την οποία θέση, αυτή τη φορά υποστήριξαν εκτός από τους Μεσογειακούς και οι V4, Βουλγαρία, Κροατία²⁴.

Τέλος, από τα παραπάνω, φαίνεται ότι η συμφωνία επί συγκεκριμένου νομοθετήματος (EUAA) έναντι μιας αμετακίνητης στάσης, αποσκοπεί στο να λειτουργήσει, εκτός από κίνηση “καλής θελήσεως”, και ως σημείο πίεσης προς τους υπόλοιπους εταίρους, ώστε να βγούνε από τον φαύλο κύκλο, όπου ο Νότος πιέζει για υποχρεωτική ανακατανομή, ο Βορράς ανησυχεί για τους πρόσφυγες που φεύγουν από τον Νότο και μετεγκαθίστανται στον Βορρά και η Ανατολή είναι εντελώς αρνητική σε οτιδήποτε.

23 Έφη Κουτσοκώστα, “Ν. Μηταράκης: Η Ελλάδα κάνει όσα προβλέπονται από τον κανονισμό”, 9/6/2021 στο <https://gr.euronews.com/2021/06/09/mitarakis-sto-euronews-i-ellada-kanei-ta-pronvlepromena-aro-ton-kanonismo>, (τ.π. 10/08/2021)

24 Συνεντεύξεις από Συμβούλους Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων κες Μπαλοπούλου, Παπαηλιού, κκ. Αργυρίου, Καραγιάννης, Νικολόπουλος, Σπανός: Ιούνιος-Σεπτέμβριος 2021

2.3 Χαρακτηριστικά διαπραγμάτευσης για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο με βάση τις θεωρίες διαπραγματεύσεων.

Η διαπραγμάτευση για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, η οποία ξεκίνησε μετά από σχετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Σεπτέμβριο του 2020, έχει, αναμφίβολα, τα χαρακτηριστικά μιας διεθνούς διαπραγμάτευσης, η οποία διεξάγεται τόσο σε τεχνικό όσο και σε ευρύτερα πολιτικό επίπεδο. Χαρακτηρίζεται, επιπλέον, από έντονη “σύγκρουση αξιών”, δεδομένου ότι έχει να διαχειριστεί ζητήματα που αφορούν τα σύνορα και την προστασία συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά συνέπεια, ως πολιτική διαπραγμάτευση, χαρακτηρίζεται εξ αντικειμένου και ως “σύνθετη”, γεγονός το οποίο δυσχεραίνει την επίτευξη συνολικών συμφωνιών (Lewicki, Saunders, Minton, 2004: 174-175).

Σε ότι αφορά τα εξωτερικά χαρακτηριστικά της διαπραγμάτευσης για το νέο Σύμφωνο, δηλαδή, ως προς τη διαδικασία και τη μορφή της, πρόκειται για έναν πολυπολιτισμικό, πολυμερή διάλογο, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές αντιλήψεις και εν γένει το διαφορετικό πολιτικό και κοινωνικό πολιτικό γίνεσθαι εντός των χωρών των 27 εταίρων της ΕΕ. Για τον λόγο αυτό, χαρακτηρίζεται και ως μια συνθετική διαδικασία, κατά την οποία, σημαντικό ρόλο παίζουν παράγοντες όπως: η απρόσκοπτη ανταλλαγή πληροφοριών, η διασφάλιση της πρόθυμης συνεργασίας από την πλευρά των μερών με έμφαση στα κοινά σημεία των διαπραγματευομένων πλευρών και η ελαχιστοποίηση των όποιων διαφορών.

Επιπλέον, ως συνθετική διαδικασία, οι διαπραγματευτές των κ-μ θα πρέπει να είναι σταθεροί ως προς τα συμφέροντα της χώρας που εκπροσωπούν, αλλά και ευέλικτοι σε ότι αφορά τον τρόπο με τον οποίο αυτά τα συμφέροντα μπορούν να ικανοποιηθούν (Lewicki, Saunders, Minton, 2004: 177). Με βάση τα παραπάνω, αναμένεται από τους διαπραγματευτές των 27 κ-μ να επιδιώκουν τους στόχους τους υπολογίζοντας κάθε φορά και τους στόχους της άλλης πλευράς, αναζητώντας λύσεις που να ικανοποιούν και τους δύο. Κατά συνέπεια, τα αποτελέσματα της διαπραγμάτευσης για το νέο Σύμφωνο θα υπολογιστούν στο τέλος, σύμφωνα με το βαθμό στον οποίο ικανοποιούνται οι στόχοι και των δύο πλευρών και όχι από το αν η μία πλευρά υπερίσχυσε της άλλης.

Ωστόσο, επί της ουσίας, η ανωτέρω διαπραγμάτευση παρουσιάζει πολλά στοιχεία που θα την ενέτασσαν στην κατηγορία των “επιμεριστικών” μορφών διαπραγμάτευσης. Η ροή της πληροφορίας φαίνεται ότι δεν είναι πάντα απρόσκοπτη και εναπόκειται στο κατά πόσο οι εκάστοτε διαπραγματευτές θα αναπτύξουν μια ενεργητική μορφή διαπραγμάτευσης, σε τέτοιο βαθμό, ώστε

να μπορούν να προσέχονται στο διάλογο έτοιμοι να ανταποκριθούν στις προκλήσεις και δυσκολίες εξεύρεσης μιας win-win συμφωνίας.

Από τη μέχρι τώρα πορεία των διαπραγματεύσεων, παρατηρούμε ότι τα κράτη-μέλη της Ένωσης, από την αρχή της διαδικασίας διαπραγμάτευσης, επέλεξαν να ακολουθήσουν μια ανταγωνιστική και “επιμεριστική” μορφή διαλόγου. Αρχικά, καθόρισαν το εναρκτήριο σημείο ενδιαφέροντός τους, καθώς και το στόχο και το σημείο αντίστασής τους, χωρίς, ωστόσο, να γνωρίζουν εκ των προτέρων τα σημεία αντίστασης των άλλων μελών. Συνεπώς, μη γνωρίζοντας ποια πλευρά είναι ή δεν είναι διατεθειμένη να υποχωρήσει, προβαίνουν σε συναντήσεις και, με γνώμονα την πολιτική γραμμή της κυβέρνησης της χώρας τους, προσπαθούν επαγωγικά να βγάλουν αξιοποιήσιμα συμπεράσματα (Lewicki, Saunders, Minton, 2004: 169).

Επί της διαδικασίας, το γεγονός ότι η παραπάνω διαπραγμάτευση διεξάγεται δια μέσου των θεσμικών οργάνων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα οποία υποχρεούνται να συνομιλούν, αποτελεί δικλείδα ασφαλείας per se για τη διασφάλιση της ισότιμης εκπροσώπησης των κρατών-μελών της ΕΕ. Στο ίδιο πλαίσιο κινούνται και οι ανοικτές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και νομιμοποίησης αυτών υπό τη μορφή γραπτών νομοθετημάτων. Τέλος, δεδομένου ότι το μεγαλύτερο μέρος της νομοθεσίας της ΕΕ εκδίδεται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όταν το Συμβούλιο ενεργεί ως νομοθέτης, τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας δημοσιεύονται αυτομάτως. Εάν ένα κράτος μέλος επιθυμεί να προσθέσει στα αποτελέσματα της ψηφοφορίας σημείωμα αιτιολόγησης της ψήφου του, το σημείωμα δίνεται και αυτό στη δημοσιότητα εφόσον εκδοθεί η πράξη. Η διαβούλευση με τα εθνικά κοινοβούλια των χωρών της ΕΕ είναι υποχρεωτική για όλες τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής²⁵

Κατά συνέπεια, ως προς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων η διαπραγμάτευση για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο χαρακτηρίζεται ως μια πολυμερής διαπραγμάτευση, η οποία συνδυάζει στοιχεία ενοποιητικών μοντέλων διαπραγμάτευσης. Στο πλαίσιο του πνεύματος της συνεργατικότητας και των συμβιβαστικών “κινήσεων καλής θελήσεως” με σκοπό την μελλοντική προώθηση συμφερόντων των επί μέρους κρατών-μελών, η έκβαση της διαδικασίας θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως win-win, κατά την οποία όλα τα μέρη μπορούν να αποκομίσουν κάποια οφέλη.

25 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law_el, (τ.π. 22/07/2021)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΡΑCT και “Θεωρία διαπραγμάτευσης βάσει αρχών”

3.1 Χαρακτηριστικά διαπραγμάτευσης για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο με βάση τη θεωρία των Fisher, Ury και Patton.

Η θεωρία διαπραγματεύσεων των Fisher, Ury και Patton που ονομάζεται “διαπραγματεύσεις βάσει αρχών”, αφορά στις διαπραγματεύσεις εκείνες που στηρίζονται στην ουσία της ίδιας της διαδικασίας. Η μέχρι σήμερα πορεία των διαπραγματεύσεων για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, δείχνει ότι, εν μέρει, ακολουθούνται αρκετές από τις συνιστώσες της “θεωρίας βάσει αρχών” που προτείνουν οι εν λόγω νομικοί της Σχολής του Harvard, ωστόσο, η μέχρι σήμερα πορεία των διαπραγματεύσεων έχει αναδείξει τη δυσκολία εξεύρεσης κοινά αποδεκτής λύσης, πόσο μάλλον μιας win-win λύσης.

Καταρχάς, διαφαίνεται ότι κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ επικεντρώνεται στα συμφέροντα της χώρας που εκπροσωπεί, όπως αυτά καθορίζονται από την εκάστοτε εκλεγμένη κυβέρνησή του. Ωστόσο, αυτά συχνά, εκφράζονται και παρουσιάζονται δυναμικά ως θέσεις. Τα κ-μ, δηλαδή, υιοθετούν θέσεις, τις οποίες, πολλές φορές, δεν στηρίζουν σε κάποιο αντικειμενικό πρότυπο. Με άλλα λόγια, οι θέσεις των κ-μ αντικατοπτρίζουν τις διαφορετικές ανάγκες τους σε ότι αφορά το μεταναστευτικό ζήτημα και τους κανόνες παροχής ασύλου, έτσι ώστε, η διερεύνηση πιθανών λύσεων να μην έχει πάντα ορθολογικό χαρακτήρα (Fisher, Ury και Patton, 2002: 49).

Το γεγονός ότι το ζήτημα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών δεν πλήττει με τον ίδιο τρόπο όλες τις χώρες της ΕΕ, αναδεικνύει per se και την πολυπλοκότητα και τη δυσκολία εξεύρεσης αμοιβαία επωφελών λύσεων, ο οποίος είναι και ο κύριος στόχος της “θεωρίας βάσει αρχών”. Συγκεκριμένα, κρίνεται δύσκολο για τα κράτη “πρώτης υποδοχής”, όπως είναι η Ελλάδα και οι λοιπές μεσογειακές χώρες, οι οποίες βρίσκονται καθημερινά αντιμέτωπες με το τεράστιο μεταναστευτικό κύμα προς την Ευρώπη, να μετακινηθούν ως προς την εκπεφρασμένη τους θέση για ισορροπία ανάμεσα στις σημαντικές υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν τα κράτη-μέλη στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και την ουσιαστική αλληλεγγύη που θα πρέπει να επιδεικνύεται από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη. Επιπλέον, το γεγονός ότι οι χώρες του Νότου στηρίζουν τη θέση τους σε

αντικειμενικά κριτήρια, όπως αυτό της λογικής της δίκαιης κατανομής του βάρους της διαχείρισης του μεταναστευτικού, δεν φαίνεται να είναι αρκετό, δεδομένης της ισχυρής πλειοψηφίας των υπολοίπων κρατών-μελών του Βορρά.

Ωστόσο, όλα τα κράτη-μέλη, με δηλώσεις τους στον τύπο, εκφράζουν την δέσμευσή τους να αντιμετωπίσουν το μεταναστευτικό ζήτημα ενωμένοι, αναγνωρίζοντας τα οφέλη μιας πιθανής λύσης για όλη την Ενωμένη Ευρώπη, αποφεύγοντας να εκφράζουν αμετακίνητες θέσεις (Fisher, Ury και Patton, 2002: 34). Επιμένουν - παρά τις αντιρρήσεις τους ως προς τον κατακερματισμό του Συμφώνου σε επιμέρους συμφωνίες - στις προσπάθειες διαμόρφωσης μιας κοινά αποδεκτής λύσης, γεγονός το οποίο αποτυπώνεται στην πράξη με το να επιλέξουν να συμφωνήσουν προσωρινά με τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ότι αφορά μεμονωμένα νομοθετήματα, όπως είναι η οδηγία για την μπλε κάρτα (Blue Card), οι Κανονισμοί για το Eurodac και τον Οργανισμό της ΕΕ για το Άσυλο (EUAA), αναγνωρίζοντας τη συμβολή τους στη διατήρηση των συνομιλιών και στη δημιουργία των αμοιβαία συμφερούσων επιλογών. Συνεπώς, σε αυτό το σημείο, η διαπραγμάτευση ενέχει στοιχεία από τις τέσσερις βασικές αρχές της θεωρίας των Fisher, Ury και Patton, η οποία προτρέπει όσους συμμετέχουν σε διαπραγματεύσεις να επικεντρώνονται στα συμφέροντα και να δημιουργούν πιθανές εναλλακτικές επιλογές (Fisher, Ury και Patton, 2002: 39-41).

Επιπλέον, κατά τη μέχρι σήμερα πορεία των διαπραγματεύσεων για το νέο Σύμφωνο, όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ συμφωνούν στο ότι αναγνωρίζουν τη σημασία της ελεύθερης κυκλοφορίας και εμπέδωσης του αισθήματος ασφαλείας εντός του κοινού ευρωπαϊκού χώρου και προτάσσουν την ανάγκη ενίσχυσης της προστασίας των εξωτερικών συνόρων με ουσιαστική στήριξη από τη Frontex και με ενίσχυση των δυνατοτήτων των κρατών-μελών που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα με ευρωπαϊκά μέσα.

Η παραπάνω δήλωση “σύμπνοιας” αποτελεί ένα καλό σημάδι καλής πρόθεσης, καθώς, επιτρέπει κατά τη διαπραγμάτευση να αντιμετωπιστεί το πραγματικό φαινόμενο της αύξησης των μεταναστευτικών ροών, όχι ως ένα “κοινό πρόβλημα”, αλλά ως ένα θεμιτό αίτημα που αξίζει προσοχής και εξεύρεσης κοινά αποδεκτής λύσης. Κατ’ αυτό τον τρόπο αυξάνονται οι πιθανότητες μιας συμφωνίας στο μέλλον επί του συνόλου των νομοθετημάτων, που περιέχονται στο νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Με άλλα λόγια, εφαρμόζεται μια βασική συνιστώσα της θεωρίας των Fisher, Ury και Patton, η οποία λέει ότι είτε πρόκειται για άτομα, είτε για έθνη, στις διαπραγματεύσεις δεν είναι δυνατό να σημειωθεί πρόοδος, όσο η μία πλευρά πιστεύει ότι η ικανοποίηση των βασικών ανθρώπινων αναγκών της απειλείται από την άλλη.

(Fisher, Ury και Patton, 2002: 83-85).

Ωστόσο, η μέχρι σήμερα πρακτική έχει αναδείξει την αναληψία όσων κρατών-μελών η γεωγραφία τους επιτρέπει να μην πλήττονται άμεσα από την πληθώρα εξαθλιωμένων μετακινούμενων πληθυσμών, την ώρα που οι χώρες – “πύλες εισόδου” προς τη δύση, επιφορτίζονται με τη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης και των φαινομένων διακίνησης και εκμετάλλευσης που αυτή πολύ συχνά κρύβει.

Σε ότι αφορά τη στρατηγική που ακολουθεί η Ελλάδα στη διαπραγμάτευση για την νέο Σύμφωνο, φαίνεται πως ακολουθεί μια γραμμή διαπραγμάτευσης αρκετά κοντά στις βασικές αρχές της “θεωρίας διαπραγμάτευσης βάσει αρχών”. Γίνεται κατά καιρούς μια απόπειρα γλαφυρής παρουσίασης των συμφερόντων της χώρας μας ως μέρος του γενικότερου συμφέροντος της Ευρώπης, τονίζοντας ότι είμαστε μία εκ των χωρών που τα εθνικά της σύνορα αποτελούν τα εξωτερικά σύνορα της ευρωπαϊκής ηπείρου. Ως εκ τούτου, η Ελλάδα προσδιορίζει το συμφέρον της ΕΕ να μοιραστεί το βάρος του κύματος μεταναστών στα εξωτερικά σύνορά της, αφού αυτό θα σημαίνει και την προστασία της δικής της υπόστασης απέναντι σε κινδύνους όπως η τρομοκρατία.

Η παραπάνω προσπάθεια λαμβάνει χώρα, τόσο στις αίθουσες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή τις Συνόδους των Υπουργών Μετανάστευσης, όσο και σε άτυπες συναντήσεις των απεσταλμένων εκπροσώπων Συμβούλων-διαπραγματευτών. Επιπλέον, από τα δημοσιεύματα, προκύπτει ότι η χώρα προσπαθεί να τηρήσει μεν μια σκληρή στάση απέναντι στο πρόβλημα, να υπερασπιστεί τα συμφέροντά της, διατηρώντας δε ένα ήπιο προφίλ στις επίσημες και ανεπίσημες συναντήσεις με εκπροσώπους άλλων χωρών (Fisher, Ury και Patton, 2002: 86-91).

Τέλος, τον Ιούνιο του 2021, η Ελλάδα μαζί με τους υπόλοιπους MED 5 δέχθηκαν να “σπάσουν” τη διαπραγματευτική τους αρχή ότι “τίποτα δεν μπορεί να συμφωνηθεί, εάν δεν συμφωνηθούν όλα”²⁶ (“package approach”), και να προχωρήσουν σε προσωρινή συμφωνία επί του Κανονισμού για τον Οργανισμό της ΕΕ για το Άσυλο EUAA και για τον Κανονισμό Eurodac, πέρα από τη συμβατική “δέσμη μέτρων” που είχαν ανακοινώσει κατά την έναρξη των διαπραγματεύσεων για το νέο

26 “Συντονιστική τηλεδιάσκεψη των 5 χωρών πρώτης γραμμής ενόψει του Συμβουλίου Υπουργών Εσωτερικών Υποθέσεων και Δικαιοσύνης της Ε.Ε.” στο <https://gkounoutsakos.gr/content/syntonistikiti-tilediaskepsi-ton-5-choron-protis-grammis-enopsei-toy-symvoylioy-yroyrgon-esoterikon-ypotheseon-kai-dikaiosynis-tis-e-e/>, (τ.π. 27/09/2021)

Σύμφωνο²⁷. Στο ίδιο μήκος κύματος είχαν κινηθεί ένα μήνα πριν (Μάιος 2021) με την προσωρινή συμφωνία επί σχεδίου της οδηγίας για τη θέσπιση των προϋποθέσεων εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών που διαθέτουν υψηλή ειδίκευση και έρχονται να ζήσουν και να εργαστούν στην ΕΕ (οδηγία για την μπλε κάρτα, η οποία επιδιώκει την προσέλκυση και τη συγκράτηση εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης, ιδιαίτερα σε τομείς όπου υπάρχει έλλειψη δεξιοτήτων)²⁸.

Οι παραπάνω κινήσεις θα μπορούσαν να εκτιμηθούν ως κινήσεις “καλής θελήσεως” προς τους εταίρους, αναδεικνύοντας την υιοθέτηση, από την πλευρά της συμμαχίας μεταξύ των μεσογειακών χωρών, της καλύτερης δυνατής εναλλακτικής λύσης (BATNA) μπροστά στην προοπτική της μη κατάληξης σε συμφωνία. Κατά συνέπεια, από τις ανωτέρω κινήσεις τεκμαίρεται ότι το “κατώτατο αποδεκτό όριο” για τη συμμαχία των χωρών της Μεσογείου δεν ήταν η “προσέγγιση δέσμης”, την οποία εξέφραζαν ανοικτά τον Σεπτέμβριο του 2020 (Fisher, Ury και Patton, 2002: 142-147).

Τέλος, η απόπειρα δημιουργίας συνεργιών (MED 5) με το να γίνεται εκτεταμένη αναφορά σε κοινές αξίες και συμφέροντα, μπορεί να βοηθήσει στο να αμβλυνθούν στο μέλλον οποιοσδήποτε προθέσεις περιθωριοποίησης και αποκλεισμού (Pfetsch, 2007: 50). Αντιθέτως, η προσέγγιση του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο στη βάση της διαπραγματευτικής γραμμής του “τίποτα δεν μπορεί να συμφωνηθεί, εάν δεν συμφωνηθούν όλα” (“προσέγγιση δέσμης μέτρων”), φαίνεται να μην είναι λειτουργική καθώς έτσι απομακρύνεται από μια win-win έκβαση.

27 Florian Eder, “Migration Dead end”, <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/politico-brussels-playbook-taking-on-berlin-stuck-in-a-migration-rut-proof-of-love/>, (τ.π. 17/06/2021)

28 <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2021/05/17/legal-migration-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-scheme-to-attract-highly-qualified-workers/>, (τ.π. 27/09/2021)

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στις παραπάνω ενότητες της παρούσας διπλωματικής εργασίας έγινε μια προσπάθεια να περιγραφούν οι κύριες θεωρίες διαπραγμάτευσης, καθώς και τα βασικά τους χαρακτηριστικά με βάση την κατηγορία στην οποία ανήκουν. Ανάλογα με το αποτέλεσμα τους μπορούν να διαχωριστούν γενικά, σε αυτές που έχουν μηδενικό άθροισμα για όλους τους “παίκτες” και στις πιο φιλελεύθερες που στοχεύουν στην εκπλήρωση των αναγκών των “παικτών” στο μέγιστο βαθμό, όπου όλοι θα κερδίσουν.

Επιπλέον, στον αντίποδα των παραδοσιακών μορφών διαπραγμάτευσης, παρουσιάσαμε τις βασικές αρχές της “Θεωρίας διαπραγματεύσεων βάσει αρχών” των Fisher, Ury και Patton, της Νομικής Σχολής του Harvard, οι οποίες διαφέρουν ως προς τα πιο συντηρητικά μοντέλα διαπραγματεύσεων στο ότι θέτουν μια νέα οπτική στο πώς προασπίζεται κανείς τα συμφέροντά του σε μια παγκόσμια, πολυπολιτισμική, δημοκρατική και ειρηνική κοινωνία που στηρίζεται στον πλουραλισμό, στην ανοχή και στην ευρύτητα πνεύματος.

Οι εθνικές προκλήσεις και το ρευστό πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό γίνεσθαι είναι πια στον 21ο αιώνα μια πραγματικότητα, η οποία μπορεί να αλλάξει με ταχύτατους ρυθμούς, επηρεάζοντας ως ένα άλλο “τσουνάμι” κρατικές οντότητες, άτομα, κοινωνικές ομάδες, την παγκόσμια οικονομία, και ακόμα και την ποιότητα της ίδιας της δημοκρατίας. Σε αυτόν τον πραγματικό και περίπλοκο κόσμο, η έννοια της διαπραγμάτευσης ως ειρηνική διευθέτηση αντικρουόμενων συμφερόντων με στόχο την επίλυση διαφορών, χαρακτηρίζεται εξόχως σημαντική και πολυδιάστατη. Διαπραγματευόμαστε σε όλες τις εκφάνσεις του ανθρώπινου βίου, στο σπίτι μας, στην εργασία μας, ως άτομα, ως σύνολα, ως κράτη ή ακόμα και ως συλλογικοί θεσμοί που εκπροσωπούν ένα σύνολο κρατών.

Κατά συνέπεια, σε μια ΕΕ που επιθυμεί τη διεύρυνσή της και σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο πολιτικό και κοινωνικό Ευρωπαϊκό περιβάλλον, ως σύνθεση διεθνών σωμάτων διαπραγμάτευσης, είναι εύλογο να χαρακτηρίζεται από τη διαφορετικότητα των πολιτισμικών στοιχείων των κρατών-μελών, αλλά και από τις κρίσιμες πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συγκυρίες των τελευταίων ετών, όπως το μεταναστευτικό/προσφυγικό ζήτημα, το οποίο βρίσκεται την τελευταία 5ετία τουλάχιστον στην κορυφή της ατζέντας των διαπραγματεύσεων ανάμεσα στα κ-μ της ΕΕ.

Σε ότι αφορά τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, φαίνεται ότι παρά τις δυσκολίες της να πετύχει έναν ενοποιητικό προσανατολισμό σε ότι αφορά τους στόχους, τις ανάγκες και τα συμφέροντά της ως σύνολο κρατών-μελών, η δομή της είναι τέτοια που σε μεγάλο βαθμό διατηρεί την ειρήνη στη γηραιά ήπειρο πάνω από μισό αιώνα τώρα, μέσα από σύνθετες, πολυμερείς διαδικασίες διαλόγου.

Συγκεκριμένα, στην παρούσα εργασία, έγινε εκτενής αναφορά σε ότι αφορά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ, η οποία κατά κανόνα ακολουθείται και ονομάζεται “συνήθης νομοθετική διαδικασία”. Αυτό σημαίνει ότι οι προτεινόμενοι νόμοι πρέπει να εγκριθούν τόσο από το άμεσα εκλεγμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και από το Συμβούλιο (που εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των 27 χωρών μελών της ΕΕ). Οι Κανονισμοί της ΕΕ, οι οποίοι αποτελούν νομοθετήματα στα οποία καταλήγουν τα κράτη-μέλη μετά από διαδικασίες διαπραγμάτευσης βρίσκονται στον αντίποδα των διεθνών διαπραγματεύσεων, όπου δεν υπάρχουν θεσμικά όργανα που να μπορούν να επιβάλλουν δεσμευτικές αποφάσεις και κυρώσεις. Επιπλέον, οι Κανονισμοί της ΕΕ αποτελούν δεσμευτικές πράξεις, των οποίων η εφαρμογή είναι υποχρεωτική για όλες τις χώρες-μέλη της. Συνεπώς, η διαπραγμάτευση που διεξάγεται αυτή την περίοδο αναφορικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο αποτελεί μια νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

Οι διαδικασίες βάσει των οποίων παίρνονται οι αποφάσεις εντός της ΕΕ αποτελούν μια δικλείδα ασφαλείας σε ότι αφορά τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και τήρησης αυτών. Υπό αυτή την έννοια, οι διαπραγματεύσεις εντός της Ενωμένης Ευρώπης, θα τολμούσαμε να πούμε ότι, έχουν πάντα θετικό πρόσημο, ακόμα και όταν δεν ικανοποιούν ή ακόμα και “αδικούν” κάποια κράτη-μέλη της. Συνεπώς, ως προς τα παραπάνω, η διαπραγμάτευση για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, εμπεριέχει πολλές από τις συνιστώσες της θεωρίας των Fisher, Ury και Patton.

Στο πλαίσιο των διαφορετικών θεωρητικών μοντέλων διαπραγμάτευσης, επιχειρήσαμε να καταγράψουμε την πορεία των διαπραγματεύσεων για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο εντός της ΕΕ, καθώς και να διερευνήσουμε κατά πόσο η εν λόγω διαπραγμάτευση ακολουθεί τις βασικές συνιστώσες της περίφημης “θεωρίας διαπραγμάτευσης βάσει αρχών” της Νομικής Σχολής του Harvard.

Ως διαδικασία, το PACT διαιρείται σε τρία στάδια: σε αυτό της ανάλυσης της κατάστασης και του συσχετισμού δυνάμεων, αμέσως μετά την ανακοίνωση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο Σύμφωνο, στη συνέχεια, στο σχεδιασμό και την έκθεση ρεαλιστικών στόχων, με σκοπό

την εύρεση εναλλακτικών προτάσεων που να υπακούν σε αντικειμενικά και δίκαια κριτήρια και τέλος, στο στάδιο της συζήτησης στο οποίο τα κράτη-μέλη της ΕΕ βρίσκονται αυτή τη στιγμή.

Στην παρούσα φάση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης για το νέο Σύμφωνο, φαίνεται ότι καταβάλλονται σημαντικές και ειλικρινείς προσπάθειες οι “παίκτες” να έρθουν πιο “κοντά” και να αφουγκραστούν ο ένας τον άλλο, ωστόσο, διατηρούμε αμφιβολίες αν η κατανόηση των συμφερόντων “της άλλης πλευράς” είναι ειλικρινής. Επιπλέον, σε ότι αφορά τις συμμαχίες κρατών-μελών που διαμορφώνονται εντός της ΕΕ, καταβάλλονται προσπάθειες προσέγγισης και ενεργητικής διαπραγμάτευσης με σκοπό την ενδυνάμωση των επιχειρημάτων και τη δυναμική των συσχετισμών δυνάμεων, ωστόσο, αυτές εντάσσονται στους αστάθμητους παράγοντες που καθορίζονται από την επικαιρότητα και το ευμετάβλητο των πολιτικών και κοινωνικών συγκυριών.

Συμπεραίνουμε, επίσης, ότι η μέθοδος διαπραγμάτευσης “βάσει αρχών” που προτείνουν οι Fisher, Ury και Patton εφαρμόζεται ως προς τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων εντός ΕΕ, τη λεγόμενη “συνήθη νομοθετική διαδικασία”. Ωστόσο, αυτό το μοντέλο διαπραγμάτευσης δεν είναι εύκολο να εφαρμοστεί στην παρούσα διαπραγμάτευση για το νέο Σύμφωνο, καθώς η μέχρι σήμερα πρακτική έχει δείξει ότι χαρακτηρίζεται από ρευστούς συσχετισμούς δυνάμεων και κυρίως, δεν είναι ισορροπημένο ως προς την κατανομή των βαρών που προκύπτουν από την ανθρωπιστική μεταναστευτική κρίση. Επιπλέον, είναι σαφές ότι η πορεία των διαπραγματεύσεων επηρεάζεται άμεσα, τόσο από τους όρους της συμφωνίας που περιέχονται στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (“υλικοί” παράγοντες), όσο και από τη ρευστή γεωπολιτική σκηνή που υπαγορεύει κάθε φορά νέα κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά δεδομένα (“άυλοι” παράγοντες).

Κατά συνέπεια, η ανθρωπιστική και μεταναστευτική κρίση στο Αφγανιστάν, το ρευστό πολιτικό σκηνικό το οποίο πολλές φορές υπαγορεύεται από επικείμενες εκλογές (βλ. Γερμανία), καθώς και οι απρόβλεπτες αλλαγές των συσχετισμών και της δυναμικής των συμμαχιών (“άυλοι” παράγοντες) δεν αφήνουν πολλά περιθώρια για αισιοδοξία. Ακόμα και η αλλαγή της Προεδρίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να σημάνει την αλλαγή των ισορροπιών, δεδομένου ότι κάθε χώρα έχει τις δικές της προτεραιότητες και φυσικά, τη δική της δυναμική. Επιπλέον, θα χαρακτηρίζαμε το μοντέλο διαπραγμάτευσης για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο που ακολουθείται μέχρι σήμερα, ως σύνθετο και σκληρό, όσο η μια πλευρά πιστεύει ότι η ικανοποίηση των βασικών της αναγκών απειλείται από την άλλη πλευρά, ή όταν τα κράτη-μέλη της ΕΕ, αν και ενωμένα εντός του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου, βρίσκονται χωρισμένα σε μικρές ομάδες-συμμαχίες άγνωστης διάρκειας που δημιουργούνται εντός της Ένωσης προκειμένου να επιτευχθούν όσο το δυνατό πιο επωφελείς όροι.

Σε αυτό το πλαίσιο, η συμμαχία των MED 5 στηρίζεται κατ' ουσίαν στο γεγονός ότι ως χώρες εισόδου των μεταναστευτικών ροών επωμίζονται το μεγαλύτερο βάρος της μεταναστευτικής κρίσης. Συγκεκριμένα, στην παρούσα φάση η Ελλάδα, για να αντιδράσει σε τακτικές δέσμευσης και κυρίως για να προωθήσει το ζήτημα της αλληλεγγύης στη διαχείριση των ροών αυτών, “ροκανίζει” το χρόνο χωρίς, ωστόσο, να διακόπτει την επικοινωνία με τους εταίρους της. Επιπλέον, ακολουθεί τη στρατηγική της “δέσμης μέτρων” (package approach) με έμφαση στην ανάγκη αλληλεγγύης σε ότι αφορά τον καταμερισμό της ευθύνης για την προστασία των συνόρων και τη διαδικασία διαλογής (screening) και ελέγχου των αιτούντων άσυλο, προβάλλοντας το λογικό επιχείρημα ότι τα νομοθετήματα που εξετάζονται στο νέο Σύμφωνο είναι στενά συνδεδεμένα μεταξύ τους και άρα, δεν είναι δυνατός ο κατακερματισμός της συμφωνίας. Σε αυτή τη στρατηγική βασίζεται κατ' ουσίαν η σύμπνοια της με τους υπόλοιπους Μεσογειακούς εταίρους.

Στον αντίποδα αυτής της στρατηγικής βρίσκονται οι Βόρειες και κεντροευρωπαϊκές χώρες της ΕΕ, οι οποίες δεν φαίνεται να συμμερίζονται την ανάγκη εφαρμογής αλληλεγγύης σε ότι αφορά το δίκαιο μοίρασμα των βαρών που προκάλεσαν οι αλλεπάλληλες μεταναστευτικές ροές και εμμένουν στη θέση τους να προχωρήσουν τα κράτη-μέλη στην υιοθέτηση συγκεκριμένων νομοθετημάτων που αντικατοπτρίζουν τα συμφέροντά τους. Το γεγονός ότι οι μεσογειακές χώρες στηρίζουν το αίτημα τους σε δίκαια και αντικειμενικά κριτήρια, όπως η επίτευξη ισορροπίας ανάμεσα στις σημαντικές υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν τα κράτη-μέλη στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και την ουσιαστική αλληλεγγύη που θα πρέπει να επιδεικνύεται από όλα τα κράτη-μέλη, στη λογική της δίκαιης κατανομής του βάρους της διαχείρισης του μεταναστευτικού, δεν φαίνεται να είναι αρκετό, ώστε να οδηγηθούμε σύντομα στην επίτευξη μιας κοινά αποδεκτής συμφωνίας.

Σε επίπεδο διαπραγματευτών εκπροσώπων της χώρας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η διαδικασία διαπραγμάτευσης για το νέο Σύμφωνο χαρακτηρίζεται από εξωστρέφεια και ενεργητική παρουσία, ωστόσο, η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής χαρακτηρίζεται ως μη ισορροπημένη και για αυτό η συμφωνία δύσκολα θα επιτευχθεί. Κατά συνέπεια, η επίτευξη μιας αμοιβαία επωφελούς συμφωνίας θα είναι τουλάχιστον δύσκολη. Παρόλο που σε επίπεδο διαδικασίας η εν λόγω διαπραγμάτευση διαθέτει τα στοιχεία εκείνα που θα την κατέτασσαν στο μοντέλο των win-win διαπραγματεύσεων, επί της ουσίας, φαίνεται πως τα συλλογικά συμφέροντα της ΕΕ δεν ταυτίζονται με τα συμφέροντα των επιμέρους κρατών-μελών. Με άλλα λόγια, θα μιλούσαμε για μια win-win διαπραγμάτευση, εάν τα συμφέροντα των επιμέρους κρατών-μελών είχαν την πρωτοκαθεδρία έναντι των συλλογικών συμφερόντων της ΕΕ, τα οποία όμως δεν ταυτίζονται.

Από τα παραπάνω, συμπεραίνουμε ότι το αποτέλεσμα της εν λόγω διαπραγμάτευσης θα είναι μάλλον no-win. Ως πιθανότερο σενάριο κρίνεται το ότι κάθε φορά, το εν λόγω Σύμφωνο θα σπάει σε μικρότερα κομμάτια (π.χ. συμφωνία για τον Οργανισμό ΕΥΑΑ), τα οποία θα αντιμετωπίζονται κατά περίπτωση, με τα “δύσκολα” να μένουν σε εκκρεμότητα.

Σε ότι αφορά την προσέγγιση της διαπραγμάτευσης, η Ελλάδα δεν φαίνεται να ακολουθεί ένα μοντέλο διαπραγμάτευσης. Παρατηρούμε ότι η στρατηγική μας, στην παρούσα χρονική τουλάχιστον, στηρίζεται στο χτίσιμο συμμαχιών διότι δεν θέλουμε να “βγούμε” από το τραπέζι των διαπραγματεύσεων. Τηρούμε στάση αναμονής, κερδίζοντας χρόνο, χωρίς να χρησιμοποιούμε όρους όπως “κόκκινη γραμμή”, ίσως γιατί δεν είναι ξεκάθαρο ποιο είναι το κατώτατο αποδεκτό όριο μας.

Εκτιμούμε ότι η ανάλυση της κατάστασης και ο σχεδιασμός της στρατηγικής μας, θα έπρεπε να συνδυάζει τις βασικές αρχές της “Θεωρίας διαπραγμάτευσης βάσει αρχών” των Fisher, Ury και Patton, με το μοντέλο ανάλυσης του Σου Τσου, δηλαδή στην αναγνώριση των ισχυρών και αδύνατων σημείων, στους κινδύνους και τις ευκαιρίες που εμφανίζονται στο γεωπολιτικό τοπίο, αυτό που στις μέρες μας αποκαλείται SWOT analysis (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).

Επιπλέον, εάν η στρατηγική των MED 5, επικεντρωνόταν στα βαθύτερα αίτια στα οποία οφείλεται η άρνηση των υπολοίπων εταίρων να συνομιλήσουν επί της ουσίας, δηλαδή, πάνω στα ζητήματα ενός δίκαιου επιμερισμού της ευθύνης για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και την ταυτόχρονη εφαρμογή κανόνων αλληλεγγύης, προσφέροντας τις καλύτερες εναλλακτικές λύσεις, ενδεχομένως, η πορεία των διαπραγματεύσεων να αποκτούσε θετικό πρόσημο.

Εν κατακλείδι, εύλογα γεννάται το ερώτημα, εάν, τελικά, τα κράτη-μέλη της ΕΕ καταφέρουν να φτάσουν σε μία κοινά αποδεκτή και κυρίως, σε μία κοινά επωφελή λύση-συμφωνία, δεδομένου ότι η μέχρι σήμερα πορεία των διαπραγματεύσεων για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο αναδεικνύει την πάγια διάσταση συμφερόντων μεταξύ μιας ανεπτυγμένης κεντρικής Ευρώπης και του Νότου, που καλείται, τα τελευταία χρόνια, να ανταπεξέλθει στη δύσκολη εξίσωση της προστασίας των συνόρων και της μαζικής μετακίνησης πληθυσμών προς αναζήτηση ασφαλών και αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης, εξαιτίας των δυσχερών και συνεχώς μεταβαλλόμενων γεωπολιτικών και οικονομικών συνθηκών. Σε αυτό το πλαίσιο η μεταρρύθμιση του συστήματος Ασύλου της ΕΕ κρίνεται απολύτως αναγκαία, ώστε να προσδιοριστούν με σαφήνεια οι ευθύνες των κρατών-μελών στο νέο Σύμφωνο, συμβάλλοντας έτσι στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης εντός της Ενωμένης Ευρώπης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1. Πλατιάς Αθανάσιος, Κολιόπουλος Κωνσταντίνος, 2015, Αθήνα: ΔΙΑΥΛΟΣ
2. Fisher Roger, Ury William, Patton Bruce, 2002, Αθήνα: ΚΑΣΤΑΝΙΩΤΗΣ
3. Lewicki Roy, Saunders David, Minton John, 2004, Αθήνα: ΚΡΙΤΙΚΗ
4. Peyton Young H., 1991, United States of America: THE UNIVERSITY OF MICHIGAN PRESS
5. Pfetsch Frank R., 2007, New York: PALGRAVE MACMILLAN

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

1. Lewicki Roy, Saunders David, Minton John, 2004, Αθήνα: ΚΡΙΤΙΚΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

1. Fisher Roger, Ury William, Patton Bruce, 2002, Αθήνα: ΚΑΣΤΑΝΙΩΤΗΣ

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΣ ΤΟΠΟΣ

1. Florian Eder, “Migration Dead end”, <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/politico-brussels-playbook-taking-on-berlin-stuck-in-a-migration-rut-proof-of-love/>, (τ.π. 17/06/2021)
2. Έφη Κουτσοκώστα, “Ν. Μηταράκης: Η Ελλάδα κάνει όσα προβλέπονται από τον κανονισμό”, 9/6/2021 στο <https://gr.euronews.com/2021/06/09/mitarakis-sto-euronews-i-ellada-kanei-ta-pronvlepromena-aro-ton-kanonismo>, (τ.π. 10/08/2021)

3. “Τηλεδιάσκεψη Υπουργών Μετανάστευσης Ελλάδας, Κύπρου, Ιταλίας, Ισπανίας και Μάλτας” στο <https://www.capital.gr/politiki/3494574/tilediaskepsi-upourgou-metanasteusis-elladas-kyprou-italias-ispanias-kai-maltas> , (τ.π. 23/07/2021)
4. “Κοινή Πρωτοβουλία Μητσοτάκη και τριών ηγετών της ΕΕ για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης” στο <https://www.thetoc.gr/politiki/article/koini-protoboulia-mitsotaki-kai-trion-igetou-tis-ee-gia-to-neo-sumfono-metanasteusis/> , (τ.π. 22/07/2021)
5. Γ. Κουμουτσάκος: Βάση για έντονη διαπραγμάτευση για το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο”, <https://m.naftemporiki.gr/story/1639275>, (τ.π. 24/09/2021)
6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>, (τ.π. 22/07/2021)
7. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf, (τ.π. 21/07/2021)
8. <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>, (τ.π. 22/07/2021)
9. <https://www.cosilium.europa.eu/el/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>, (τ.π. 21/07/2021).
10. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, (τ.π. 21/07/2021)
11. <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/> , (τ.π. 15/07/2021)
12. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/legislative-proposal/>, (τ.π. 19/07/2021)
13. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/legislative-proposal/>, (τ.π. 20/07/2021).

14. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law_el, (τ.π. 22/07/2021)
15. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2021/06/29/eu-asylum-agency-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement/> , (τ.π. 27/09/2021)
16. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2021/05/17/legal-migration-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-scheme-to-attract-highly-qualified-workers/>, (τ.π. 27/09/2021)
17. “Συντονιστική τηλεδιάσκεψη των 5 χωρών πρώτης γραμμής ενόψει του Συμβουλίου Υπουργών Εσωτερικών Υποθέσεων και Δικαιοσύνης της Ε.Ε.” στο <https://gkouvoutsakos.gr/content/syntonistiki-tilediaskepsi-ton-5-choron-protis-grammis-enopsei-toy-symvoylioy-yroyrgon-esoterikon-ypotheseon-kai-dikaiosynis-tis-e-e/> , (τ.π. 27/09/2021)

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

- κες Κουτσομητοπούλου Αλίκη, Μπαλοπούλου Αθηνά, Παπαηλιού Διονυσία
(Ιούνιος – Σεπτέμβριος 2021)

- κκ. Αργυρίου Ιωάννης, Δελαβέκουρας Γρηγόρης, Καραγιάννης Παναγιώτης, Νικολόπουλος
Λεωνίδα, Σπανός Γιώργος (Ιούνιος – Σεπτέμβριος 2021)