



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»

ΘΕΜΑ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

***«Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Προστασίας των Συνόρων και Ακτών,
Frontex: Η Ανάπτυξη του Πλαισίου Προστασίας των Εξωτερικών
Συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»***

Σοφία Μήτσιου (Α.Μ.: ΜΘ22022)

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: *Μαρία Μενδρινού*

Μέλη Συμβουλευτικής Επιτροπής: 1) *Ασδεράκη Φωτεινή*

2) *Λιαρόπουλος Ανδρέας*

Πειραιάς, Νοέμβριος 2025

Υπεύθυνη Δήλωση

Με ατομική μου ευθύνη και γνωρίζοντας τις κυρώσεις (3) , που προβλέπονται από τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 22 του Ν. 1599/1986, δηλώνω ότι:

το έργο που εκπονήθηκε και παρουσιάζεται στην υποβαλλόμενη διπλωματική εργασία είναι αποκλειστικά ατομικό δικό μου. Όποιες πληροφορίες και υλικό που περιέχονται έχουν αντληθεί από άλλες πηγές, έχουν καταλλήλως αναφερθεί στην παρούσα διπλωματική εργασία. Επιπλέον τελώ εν γνώσει ότι σε περίπτωση διαπίστωσης ότι δεν συντρέχουν όσα βεβαιώνονται από μέρους μου, μου αφαιρείται ανά πάσα στιγμή αμέσως ο τίτλος.

Η δηλούσα,

Μήτσιου Σοφία.

Ευχαριστίες

«Κάθε βήμα, μικρό ή μεγάλο, γράφει τη δική του ιστορία.

Και κάθε κόπος, ακόμα κι αν μοιάζει ατέλειωτος,

έχει έναν σκοπό – να σε φέρει πιο κοντά στο όνειρό σου.»

Φτάνοντας στο τέλος αυτής της διαδρομής, νιώθω την ανάγκη να κοιτάξω πίσω στα χρόνια προσπάθειας, επιμονής και πίστης. Ήταν μια πορεία με όμορφες και δύσκολες στιγμές, με αμφιβολίες και δύναμη, με κόπο αλλά και συγκίνηση. Όλα όμως είχαν έναν κοινό στόχο· να φτάσω εδώ, στο σημείο που τόσα χρόνια ονειρευόμουν. Μέσα από αυτή την προσπάθεια γνώρισα καλύτερα τον εαυτό μου, έμαθα να σηκώνομαι όταν κουραζόμουν, να συνεχίζω όταν όλα φαίνονταν δύσκολα, και να πιστεύω πως τίποτα δεν είναι ακατόρθωτο όταν υπάρχει αγάπη γι' αυτό που κάνεις.

Θα ήθελα να εκφράσω την πιο βαθιά μου ευγνωμοσύνη στην κυρία **Μ. Κατσιγιάννη** και την κυρία **Μ. Βούδρη** για την πολύτιμη βοήθεια, την καθοδήγηση και τη στήριξή τους, ιδιαίτερα κατά την πρώτη, απαιτητική περίοδο του μεταπτυχιακού. Η συμβολή τους υπήρξε καθοριστική, όχι μόνο επιστημονικά αλλά και ανθρώπινα.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ επίσης στους **γονείς** μου και στον **αδελφό** μου, για την αγάπη, την υπομονή και τη δύναμη που μου έδιναν όλα αυτά τα χρόνια. Η πίστη τους σε εμένα υπήρξε η πιο σταθερή μου βάση.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες στους πολύτιμους φίλους μου, **Αλέξανδρο, Δέσποινα, Δημήτρα, Ερατώ, Μάριο** και **Nuno**, για την αληθινή τους παρουσία, την καλοσύνη και τη στήριξη σε κάθε στάδιο αυτής της διαδρομής.

Και, τέλος, ένα μεγάλο ευχαριστώ στους ανθρώπους που στάθηκαν δίπλα μου σε όλη αυτή την πορεία — σε εκείνους που, ακόμη κι αν δεν μας ένωνε μακροχρόνια γνωριμία, στάθηκαν κοντά μου περισσότερο από οικογένεια, περισσότερο από φίλοι. Σε όλους εκείνους που χωρίς κανένα συμφέρον, με καλοσύνη, υπομονή και αγάπη, ήταν εκεί – κάθε στιγμή, σε κάθε δυσκολία, σε κάθε βήμα.

Χωρίς εσάς, η προσπάθεια αυτή δεν θα είχε την ίδια ψυχή.

Σας ευχαριστώ, από καρδιάς, που γίνατε μέρος του ταξιδιού προς το όνειρό μου.

Στο τέλος αυτού του ταξιδιού, στρέφω ένα «ευχαριστώ» μέσα μου.

«Για την πίστη που δεν έσβησε, για τα λάθη που έγιναν μαθήματα, για τις στιγμές που δεν υποχώρησα.

Γιατί έμαθα πως η πραγματική επιτυχία δεν είναι να φτάνεις κάπου — αλλά να μην σταματάς να προσπαθείς.»

Σε ευχαριστώ λοιπόν,

«Για κάθε πρωινό που ξεκίνησες κουρασμένη αλλά δεν τα παράτησες.

Για κάθε βράδυ που έμεινες ξύπνια κνηγώντας ένα όνειρο.

Για κάθε στιγμή που πίστεψες, ακόμα κι όταν κανείς άλλος δεν το έκανε.

Γιατί στο τέλος, όλα άξιζαν.»

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	5
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	7
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	9
ABSTRACT.....	10
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ιστορική Αναδρομή του Πλαισίου Προστασίας των Συνόρων της ΕΕ. 14	
1.1. Το πλαίσιο προστασίας των συνόρων πριν την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex)	14
1.1.1. Ο ρόλος και η σημασία της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)	17
1.2. Το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ για την προστασία των συνόρων και τη μετανάστευση	19
1.2.1. Η Συνθήκη και το Κεκτημένο Σένγκεν.....	21
1.2.2. Η Σύμβαση του Δουβλίνου και οι Κανονισμοί Δουβλίνο I και II.....	26
1.3. Η ίδρυση του Frontex	28
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Το Νομικό Πλαίσιο του Frontex	31
2.1. Ο Κανονισμός 2007/2004 - ο Ιδρυτικός Κανονισμός.....	31
2.2. Ο Κανονισμός 863/2007- Σύσταση Ομάδων Ταχείας Επέμβασης (RABITs)	34
2.3. Ο Κανονισμός 1168/2011- Ενίσχυση αρμοδιοτήτων και επιχειρησιακών ικανοτήτων του Frontex	36
2.4. Ο Κανονισμός 2016/1624 - Θεσμοθέτηση Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής.....	37
2.5. Ο Κανονισμός 2019/1896 - Αναθεώρηση Θεσμικού Πλαισίου της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Αξιολόγηση και Αποτίμηση της Δράσης του Frontex	42
3.1. Νομιμοποίηση, διαφάνεια και λογοδοσία.....	43
3.2. Ο Frontex και ο σεβασμός του Δικαίου της ΕΕ και του Διεθνούς Δικαίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.....	46
3.3. Ο Frontex και η ανταπόκριση στις προκλήσεις	48
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Αντί Επιλόγου - Συμπεράσματα.....	52
4.1. Συμπεράσματα.....	52
4.2. Εθνική στρατηγική	54

4.3. Προτάσεις.....	56
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	59

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΩΝ

Εικόνα 1 : Με πράσινο, οι χώρες προέλευσης που καλύπτονται από τις Κοινές Υπηρεσίες Επανελέγχσης της Frontex.

Εικόνα 2 : New York Times: «Η Frontex εξετάζει αποχώρηση από την Ελλάδα» - Τι λέει αξιωματούχος της ΕΕ.

Εικόνα 3 : Σημαίες μπροστά από τα κεντρικά γραφεία της Frontex στη Βαρσοβία, Πολωνία. Η εικόνα δείχνει τρεις σημαίες: τη σημαία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη σημαία της Frontex και την εθνική σημαία της Πολωνίας, συμβολίζοντας την ευρωπαϊκή εντολή του οργανισμού και την τοποθεσία του στην Πολωνία.

Εικόνα 4,5 : «Η Frontex θα ξεκινήσει γρήγορη παρέμβαση στα εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας» και «Η Εξέλιξη του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνόρων και Ακτοφυλακής»

Εικόνα 6 : «Για πρώτη φορά, η ΕΕ διαθέτει δική της ενωμένη υπηρεσία»

Εικόνα 7 : 2 δισεκατομμύρια ευρώ σε 15 χρόνια: πώς η Frontex χρηματοδοτεί το Φρούριο Ευρώπη

Εικόνα 8 : «Στον «αέρα» το drone Heron της Frontex σε Αιγαίο και Ιόνιο - Στόχος η πάταξη της παράνομης μετανάστευσης».

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικός Οργανισμός
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
CEPOL	European Agency for Law Enforcement Training
EASO	European Asylum Support Office
EBCG	European Border and Coast Guard
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EES	Entry/Exit System
ESDP	European Security and Defence Policy
ESS	European Security Strategy
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System
EUAA	European Union Agency for Asylum
Eu-LISA	European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice
EURODAC	European Dactyloscopy
Eurojust	European Union Agency for Criminal Justice Cooperation
Europol	European Police Office
EUROSUR	European Border Surveillance System
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FRO	Fundamental Rights Officer
JHA	Justice and Home Affairs
OLAF	European Anti-Fraud Office

RABITs	Rapid Border Intervention Teams
SBC	Schengen Borders Code
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum
SIS	Schengen Information System
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VIS	Visa Information System

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αναλογιζόμενος κανείς την παγκόσμια ιστορία και τα παραδείγματα αυτής, δύναται κανείς να καταλάβει ότι συχνά η αναζήτηση μιας καλύτερης ζωής από τη μία και το αίτημα της ασφάλειας από την άλλη, έρχονται σε σύγκρουση. Δοθέντων υφιστάμενων κινδύνων όπως η τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα και κάθε είδους εξτρεμισμός, καθιστούν την ανωτέρω σύγκρουση ακόμα εντονότερη. Στην προσπάθεια, λοιπόν, να αντιμετωπιστούν και να εξισορροπηθούν όλα τα ανωτέρω, τα κράτη, η διεθνής κοινότητα και οι περιφερειακοί παίκτες, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, έχουν προβεί στην εύρεση μηχανισμών, θεσμών και οργάνων, ικανών να επιτελέσουν το εξής εξαιρετικά δύσκολο έργο: την προστασία της εσωτερικής ασφάλειας από τη μία πλευρά και του σεβασμού της ανθρώπινης ζωής και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την άλλη πλευρά. Δεδομένου ότι στα κράτη η ασφάλεια συνδέεται στενά με την προστασία των συνόρων τους -ήδη εκ συλλήψεως της έννοιας του κράτους-, αυτά δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στην διαφύλαξη αυτών. Ιδίως, σε ό,τι αφορά τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία συνδέονται από το κοινοτικό κεκτημένο, το ζήτημα της προστασίας των εξωτερικών συνόρων αναδεικνύεται σε μείζον. Τούτο εξάλλου αποδεικνύεται και από την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, άλλως Frontex, το πλαίσιο ίδρυσης, ανάπτυξης και εξέλιξης του οποίου αποτελεί και το κεντρικό ζήτημα της παρούσας εργασίας. Πιο συγκεκριμένα, η ανάλυση που θα επιχειρηθεί, προσπαθεί να προσεγγίσει τη δράση του εν λόγω Οργανισμού όσο το δυνατόν πιο πολύπλευρα, ερευνώντας αμφότερα θετικά αλλά και πιο ‘γκρίζα’ σημεία.

Λέξεις-κλειδιά: Frontex, σύστημα διαχείρισης συνόρων, μετανάστευση, άσυλο, ασφάλεια

ABSTRACT

By reflecting on world history and its examples, one can understand that often the pursuit of a better life on the one hand and the demand for security on the other come into conflict. Given existing dangers such as terrorism, organized crime, and all kinds of extremism, the above-mentioned conflict becomes even more intense. Therefore, in the effort to address and balance all of the above, states, the international community and regional players, such as the European Union, have proceeded to find mechanisms, institutions and bodies capable of carrying out the following extremely difficult task; the protection of internal security on the one hand and respect for human life and human rights on the other. Given that in states, security is closely linked to the protection of their borders - already from the conception of the concept of the state -, they place special emphasis on their protection. In particular, regarding the member states of the European Union, which are bound by the *acquis Communautaire*, the question of the protection of external borders emerges in a major way. This is also proven by the establishment of the European Border and Coast Guard Agency, also known as Frontex, whose establishment, development and evolution framework is also the central issue of this paper. More specifically, the analysis that will be attempted seeks to approach the activity of the said Agency as multidimensionally as possible, examining both positive and more “grey” aspects.

Key words; Frontex, border management system, immigration, asylum, security

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Εξ υπαρχής κόσμους, η ανθρωπότητα χαρακτηριζόταν από τη διαρκή μετακίνηση πληθυσμών. Λόγοι όπως οι συνεχείς πολεμικές συγκρούσεις, η μη ευνοϊκή γη για μια αξιοπρεπή ζωή και εν γένει πληθώρα οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών λόγων οδηγούσαν άλλοτε μικρότερα και άλλοτε μεγαλύτερα πλήθη ανθρώπων να αναζητούν νέους τόπους και ως εκ τούτου να μετακινούνται. Τούτο συχνά θεωρείται ως μια έμφυτη τάση της ανθρώπινης φύσης, ιδωμένης της ιστορίας αλλά και της συμπεριφοράς των ανθρώπων διαχρονικά και παγκόσμια. Στον αντίποδα, διακρίνει κανείς μια άλλη έμφυτη τάση του ανθρώπου και κατ' επέκταση των σύγχρονων κρατών, η οποία δεν είναι άλλη από την αναζήτηση της ασφάλειας και της αυτοσυντήρησης. Ως λογικό, οι δύο αυτές έμφυτες τάσεις έχουν έρθει και συνεχίζουν να έρχονται συχνά σε αντίστιξη και ενίοτε σε σύγκρουση, με τα αποτελέσματα άλλοτε να απογοητεύουν και άλλοτε να δίνουν μια ελπίδα συνύπαρξης και ισορροπίας.

Η ολοένα αυξανόμενη και επιταχυνόμενη εξάπλωση της παγκοσμιοποίησης τα τελευταία - αρκετά- χρόνια επέφερε και συνεχίζει να επιφέρει μια σωρεία έτερων φαινομένων και των αντίστοιχων συνεπειών τους. Εξ αυτών, χαρακτηριστική όμως συγχρόνως πολύπλοκη και με πολλαπλές συνιστώσες ήταν και παραμένει η ραγδαία αύξηση των μεταναστευτικών ροών, η οποία, ως λογικό, εγείρει ζητήματα διαχείρισης, ανθεκτικότητας αλλά κυρίως δοκιμάζει την ισορροπία και την αντοχή μιας σχέσης, που συχνά αναδεικνύεται σε δίπολο: η προστασία της ασφάλειας των συνόρων των κρατών - ο σεβασμός και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Ως τις αρχές του 21ου αιώνα, το ζήτημα της διαχείρισης της ασφάλειας των συνόρων αποτελούσε κυρίως εθνικό θέμα. Εντούτοις, αναδυόμενες απειλές, σημειωθείσες αλλά και επικείμενες αλλαγές οδήγησαν σε μια εντεινόμενη ανάγκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής *ΕΕ*) προς την ανάπτυξη μια ενιαίας ευρωπαϊκής στρατηγικής, ικανής να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά φαινόμενα όπως το διασυνοριακό έγκλημα, την παράνομη διακίνηση ανθρώπων και την παράνομη μετανάστευση, διασφαλίζοντας παράλληλα μια συνεκτική και αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων. Η εν λόγω ανάγκη και εν τέλει ζητούμενο ώθησε στην έρευνα ανεύρεσης τρόπων και μεθόδων προκειμένου υλοποιηθεί ο τεθείς στόχος. Έτσι, οι σκέψεις περί δημιουργίας θεσμών, οργανισμών και ανάπτυξης μοντέλων συνεργασίας κυριάρχησαν. Τούτο δεν αναφάνεται ως κάτι μη αναμενόμενο, αν λάβει κανείς υπόψη ότι στο άρθρο 77 (πρώην άρθρο 62 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής *ΣΛΕΕ*), προβλέπεται ότι: «1. Η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με στόχο:...β) να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των προσώπων και η αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, γ) να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. 2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν:.../.../... δ) οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων...» (Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2012/C 326/01, EUR-Lex).

Εκ των προεκτεθέντων, προκύπτει ότι η προστασία των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της ΕΕ, συνεπώς και της ίδιας της ΕΕ, δεν συνιστά μόνο μια κεντρική πτυχή της εσωτερικής ασφάλειας, αλλά συγχρόνως και μια σημαντική και πολύπλοκη πτυχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με προεκτάσεις πολιτικές, κοινωνικές και νομικές. Υπό αυτά τα δεδομένα και με στόχο την επίτευξη της δημιουργίας -όπως προειπώθηκε- ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των συνόρων, προκρίθηκε από τα κράτη μέλη η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού οργανισμού. Εν προκειμένω, δεν φαίνεται τυχαία η συγκεκριμένη επιλογή, καθώς οι οργανισμοί θεωρούνται εξειδικευμένοι φορείς οι οποίοι στελεχώνονται από εμπειρογνώμονες και πραγματεύονται κυρίως ζητήματα επιστημονικής ή τεχνικής φύσης (Mair, 2005).

Έτσι, το έτος 2004 με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου, 2004 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2007>), συστάθηκε ο ευρωπαϊκός οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο επονομαζόμενος Frontex. Ο Frontex, άλλως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, του οποίου η λειτουργία ετέθη το 2005, είχε ως αρχική αποστολή την υποστήριξη των κρατών μελών στην υλοποίηση κοινών επιχειρήσεων καθώς και την επίρρωση της συνολικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, κυρίως μέσω της παροχής τεχνικής βοήθειας και ανταλλαγής πληροφοριών. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η ίδρυσή του έγκειται κυρίως σε τρεις παράγοντες, ήτοι στον αμφιλεγόμενο χαρακτήρα που είχε αποκτήσει η μετανάστευση στην Ευρώπη από τη δεκαετία του 1990, στην τότε επικείμενη διεύρυνση της ΕΕ με δέκα νέα κράτη και το προηγηθέν τρομοκρατικό χτύπημα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, αντιλαμβάνεται κανείς ότι ο Frontex αποτέλεσε προϊόν της ολοένα εντεινόμενης ανάγκης για ενισχυμένη συνεργασία αναφορικά με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ.

Προϊόντος του χρόνου, όπως θα αναλυθεί και στην παρούσα, ο Frontex εξελίχθηκε σε έναν οργανισμό με διευρυμένες αρμοδιότητες και εξουσίες οι οποίες εκτείνονται από συντονισμό επιχειρήσεων, διαχείριση κρίσεων έως και επιχειρήσεις επιβολής του νόμου και ενεργή συμμετοχή στη διαχείριση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών. Συγκεκριμένα, εξ ιδρύσεώς του, ο Frontex έχει μετασηματιστεί και εξελιχθεί, κάτι που αποδεικνύεται από την αυξανόμενη διάθεση πόρων και εξουσιών σε αυτόν και τις συχνές νομοθετικές και θεσμικές αλλαγές που υπέστη το λειτουργικό του πλαίσιο, φιλοδοξώντας ουσιαστικά στο να καταστεί η ‘‘κεφαλή’’ της ΕΕ στην φύλαξη των εξωτερικών της συνόρων.

Με δεδομένα τα προαναφερθέντα, σκοπός της παρούσας εργασίας είναι σε ένα πρώτο επίπεδο η παρουσίαση της πορείας που ακολούθησε η ΕΕ ως προς την δημιουργία και την ανάπτυξη του πλαισίου προστασίας των εξωτερικών της συνόρων, με αφετηρία την προ- Frontex εποχή. Με εστίαση στις μεσολαβήσασες ζυμώσεις, τις κοινωνικοπολιτικές συνθήκες ανά τα χρόνια καθώς και την αλλαγή των σημείων ενδιαφέροντος και επικέντρωσης εκ μέρους της ΕΕ, θα επισκοπηθεί το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ αναφορικά με τη συνοριακή πολιτική, με ιδιαίτερη έμφαση στην ίδρυση του οργανισμού Frontex, το πλαίσιο που τον διέπει, καθώς και την κριτική που έχει υποστεί κατά καιρούς.

Ειδικότερα, η εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο λαμβάνει χώρα μια ιστορική αναδρομή της ανάπτυξης του συστήματος διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ, αναδεικνυομένου του ρόλου της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Επιπλέον παρουσιάζεται το ρυθμιστικό πλαίσιο και η τομή που επέφερε στη διαχείριση των συνόρων και της ελεύθερης κυκλοφορίας η Συνθήκη Σένγκεν, καθώς σημειώνεται και μια περιδιάβαση στη Σύμβαση και τους Κανονισμούς του Δουβλίνου, πριν το κεφάλαιο κλείσει με την αναφορά στην ίδρυση του Frontex. Το δεύτερο κεφάλαιο επικεντρώνεται στο νομικό πλαίσιο του Frontex, αρχής γενομένης του ιδρυτικού Κανονισμού του 2007/2004 έως και την τελευταία τροποποίησή του το έτος 2019, κάνοντας παράλληλα μια σύνοψη του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του. Ακολουθεί το τρίτο κεφάλαιο, όπου αποτιμάται η δράση του Frontex και συγκεκριμένα καταγράφεται η κριτική που έχει δεχτεί κατά καιρούς σε ζητήματα όπως διαφάνεια και η λογοδοσία αλλά και η έως τις ημέρες μας ανταπόκρισή του στις τεθείσες προκλήσεις, αναφορικά πάντα με τις δοθείσες σε αυτόν αρμοδιότητες. Ακόμη, υπογραμμίζεται το θέμα ανάδυσης και ύπαρξης σύγχρονων απειλών και των κατ' επέκταση ζητημάτων ασφαλείας που θίγουν. Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι διάφορες παρατηρήσεις και προκύπτοντα συμπεράσματα, ενώ συγχρόνως σημειώνονται προτάσεις για ενδεχόμενη βελτίωση της δράσης του Frontex.

Τέλος, η εργασία κλείνει με την αποτίμηση των ευρημάτων και με τη διακρίβωση ότι το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, άμεσα επηρεαζόμενο, με τη σειρά του, από το διεθνές γίγνεσθαι, διαρκώς μεταβάλλεται και θα συνεχίσει να μεταβάλλεται είτε λόγω ανάδυσης νέων δυναμικών είτε λόγω νέων κινδύνων, που έρχονται και δοκιμάζουν τα όρια και τις υφιστάμενες δυνατότητες και της ίδιας και των οργανισμών αυτής. Εκτός αυτής της πραγματικότητας, ως λογικό, δεν θα μπορούσε να μείνει ο Frontex, αφ' ης στιγμής συνιστά έναν από τους πλέον νευραλγικούς οργανισμούς της ΕΕ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ιστορική Αναδρομή του Πλαισίου Προστασίας των Συνόρων της ΕΕ

1.1. Το πλαίσιο προστασίας των συνόρων πριν την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex)

Η προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ αποτελούσε και συνεχίζει να αποτελεί μια από τις βασικές συνιστώσες για την επίτευξη των μεγίστων επιπέδων ασφάλειας, σταθερότητας και ομαλής λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Πριν από την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριακής και Ακτοφυλακής Φύλαξης (Frontex) το 2004, το πλαίσιο διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων φαίνεται να χαρακτηριζόταν από διάσπαρτες εθνικές πρωτοβουλίες, διακυβερνητικές διαφωνίες και την έλλειψη ενός συνεκτικού ευρωπαϊκού μηχανισμού ικανού να συντονίσει τις δράσεις των κρατών μελών. Δια τούτο, κρίθηκε ότι στο πλαίσιο της παρούσας, η αρχή οφείλει να γίνει με την προσπάθεια εξέτασης της ιστορικής και νομικής εξέλιξης του πρώιμου αυτού πλαισίου, αναδεικνύοντας τις θεσμικές πρωτοβουλίες, τις προκλήσεις και τις πολιτικές συγκρούσεις που σημάδεψαν την περίοδο πριν το έτος- ορόσημο του 2004.

Ιστορικά ομιλώντας, η διαδικασία οικοδόμησης ενός κοινού πλαισίου για την προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ άρχισε να αναπτύσσεται συστηματικά τη δεκαετία του 1990, ως μέρος της ευρύτερης πολιτικής ενοποίησης στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (Justice and Home Affairs - JHA). Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1993 ανέδειξε για πρώτη φορά την ανάγκη συνεργασίας στα ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου, ωστόσο η απουσία κοινών θεσμικών εργαλείων και ο φόβος απώλειας εθνικής κυριαρχίας οδήγησαν σε μετριοπαθείς προσεγγίσεις επί του θέματος (Ekelund, 2014).

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ -υπογραφέισα το 1997, επέτυχε μια τομή: το μεταναστευτικό και η ασφάλεια των συνόρων, όπως θα αναλυθεί και κατωτέρω- μεταφέρθηκαν στον πρώτο πυλώνα της ΕΕ, ήτοι στον τομέα της κοινής νομοθεσίας, επιτρέποντας τη θέσπιση περισσότερο δεσμευτικών νομικών μέτρων αλλά και την ενίσχυση της ευρωπαϊκής συνεργασίας. Ωστόσο, παρά τη νομική θεμελίωση, η εφαρμογή στην πράξη παρέμενε αδύναμη, με τα κράτη μέλη να δρουν κυρίως εθνικά και αποσπασματικά.

Τα εν λόγω δεδομένα, εντούτοις, ήρθε και τρόπον τινά τα κλυδώνισε η επίδοξη διεύρυνση της ΕΕ, η οποία και έλαβε χώρα το 2004. Πιο συγκεκριμένα, η διεύρυνση της ΕΕ προς τα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης και η προσθήκη στο ενωσιακό οικοδόμημα νέων μεσογειακών χωρών, όπως η Μάλτα και η Κύπρος δημιουργούσε μια επιπρόσθετη πίεση για κοινή διαχείριση των συνόρων, δεδομένων μάλιστα των αυξημένων μεταναστευτικών ροών που παρατηρούνταν εκείνη την εποχή σε περιοχές, όπως το Ιόνιο Πέλαγος και η Μεσόγειος. Η Μάλτα, ειδικότερα, βρέθηκε στην πρώτη γραμμή αυτών των προκλήσεων, αντιμετωπίζοντας το 2000-2001 μια σημαντική άνοδο παράνομων αφίξεων, κυρίως μέσω επικίνδυνων μεταναστευτικών δρομολογίων (Ekelund, 2014). Ανάλογα προβλήματα κατέγραφαν και χώρες όπως η Ιταλία και η Ισπανία, με τις οποίες η ΕΕ φάνηκε ότι έπρεπε να ανταποκριθεί συντονισμένα.

Περαιτέρω, η ανάγκη για αποτελεσματικότερη συνεργασία αναγνωρίστηκε επισήμως στο Συμβούλιο της Τάμπερε, το 1999 και ενισχύθηκε στο Συμβούλιο της Σεβίλλης, το 2002, όπου τέθηκε ο στόχος για την κοινή διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Η Επιτροπή πρότεινε τη σύσταση μιας κοινής μονάδας πρακτικών, τη λεγόμενη Common Unit, για τα εξωτερικά σύνορα, η οποία θα λειτουργούσε υπό το πρίσμα της Στρατηγικής Επιτροπής για Μετανάστευση, Σύνορα και Άσυλο (SCIFA), συγκεντρώνοντας τις επικεφαλής εθνικές υπηρεσίες συνοριακού ελέγχου και προσπαθώντας να ενισχύσει τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών (Karamanidou & Kasparek, 2018).

Ωστόσο, μάλλον η Common Unit αποδείχθηκε ανεπαρκής για την αντιμετώπιση των τεθεισών αυξανόμενων προκλήσεων. Ειδικότερα, η λειτουργία της χαρακτηρίστηκε από γραφειοκρατία, έλλειψη επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας, περιορισμένες δυνατότητες παρέμβασης σε πραγματικό χρόνο και από την απουσία δεσμευτικών μηχανισμών χρηματοδότησης και νομοθεσίας (Ekelund, 2014). Η κατάσταση αυτή έδειξε ότι η διακυβερνητική φύση της συνεργασίας στην ΕΕ και η επιφυλακτικότητα των κρατών μελών απέναντι σε οποιαδήποτε μορφή κοινοτικής «εξουσίας» στα σύνορα, λειτουργούσε ανασταλτικά για την άμεση και ομοιόμορφη προστασία.

Εν συνεχεία, στο πλαίσιο της υπό ανάλυση θεματικής δεν μπορούσε να μην αποτυπωθεί και ο ρόλος που διαδραμάτισε, στο ευρύτερο εξεταζόμενο χρονικό διάστημα, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας (European Security Strategy - ESS).

Αναλυτικότερα, στο γενικότερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας, το 2003 η ΕΕ υιοθέτησε την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας. Η εν λόγω στρατηγική επιχείρησε να προσεγγίσει με ολοκληρωμένο τρόπο τις σύγχρονες απειλές και προκλήσεις που αφορούν την ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου (Quille, 2004). Η ESS διατύπωσε μια ολιστική προσέγγιση, τονίζοντας ότι η ασφάλεια δεν μπορεί να περιοριστεί σε στρατιωτικές διαστάσεις αλλά οφείλει να συνδυάσει διπλωματικά, οικονομικά, αναπτυξιακά και αστυνομικά μέσα για την αντιμετώπιση απειλών όπως η τρομοκρατία, η οργανωμένη εγκληματικότητα και η διάδοση όπλων μαζικής καταστροφής.

Η στρατηγική αυτή διαφοροποιήθηκε από την κυρίαρχη αμερικανική προσέγγιση, η οποία μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001 εστίασε στην προληπτική χρήση στρατιωτικής ισχύος και μονομερείς ενέργειες. Η ΕΕ, αντιθέτως, επέμεινε στη συνεργασία με πολυμερή θεσμικά όργανα, κυρίως τα Ηνωμένα Έθνη και στην αντιμετώπιση των αιτιών των συγκρούσεων και των μεταναστευτικών ροών, όπως η φτώχεια, η κακή διακυβέρνηση και οι εσωτερικές συγκρούσεις (Quille, 2004).

Δεδομένων των προαναφερθέντων, η ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων εντάχθηκε σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, όπου η προστασία των συνόρων αποτελούσε όχι μόνο μέτρο εθνικής ασφάλειας αλλά και συνιστώσα της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την ειρήνη και τη σταθερότητα (Quille, 2004).

Εντούτοις και παρά τις ανωτέρω προσπάθειες, πρωτοβουλίες και στρατηγικές περί της διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ, η περίοδος 2001-2003 χαρακτηρίστηκε αφενός από την αποδυνάμωση της αρχικής πολιτικής δυναμικής που είχε αναπτυχθεί τη Συνθήκη του

Άμστερνταμ και μετά και αφετέρου από αναταραχές και διαφωνίες πολιτικής υφής (Neal, 2009).

Συγκεκριμένα, τον Οκτώβριο του 2001 διακρίνουμε μια ομάδα κρατών μελών, ήτοι το Βέλγιο, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία και την Ισπανία να ξεκινά μελέτη σκοπιμότητας για τη δημιουργία μιας «Ευρωπαϊκής Συνοριακής Αστυνομίας», μια πρόταση που προέβλεπε την εγκαθίδρυση κοινών, υπερεθνικών οργάνων για την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων. Ωστόσο, το Ηνωμένο Βασίλειο και άλλα κράτη εξέφρασαν σοβαρές επιφυλάξεις, βασισμένες κυρίως σε παραδοσιακά θέματα κυριαρχίας, που τελικά οδήγησαν στην απόρριψη της ιδέας αυτής ως επίσημης πολιτικής (Leonard, 2009).

Έτσι, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν το Δεκέμβριο 2001, το ζήτημα της «Ευρωπαϊκής Συνοριακής Αστυνομίας» αποφεύχθηκε προσεκτικά, με το Συμβούλιο να καλεί σε συνέχιση των εργασιών για την ανάπτυξη μηχανισμών συνεργασίας, χωρίς να κατονομάζει νέα θεσμικά όργανα (Neal, 2009). Αυτή ακριβώς η προσεκτική διαχείριση της έντασης, αντικατόπτρισε την επιθυμία των κρατών μελών να αποφύγουν τις συγκρούσεις γύρω από τη μελλοντική αρχιτεκτονική της ευρωπαϊκής διαχείρισης συνόρων, η οποία φαινόταν αδήριτη.

Εν συνεχεία, το 2002, η Επιτροπή πρότεινε ένα μακροπρόθεσμο σχέδιο με τίτλο «*Προς την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων*», το οποίο περιλάμβανε την προοπτική δημιουργίας ενός «Ευρωπαϊκού Σώματος Συνοριακών Φρουρών» (Neal, 2009). Παρόλα αυτά, η απάντηση του Συμβουλίου υπήρξε συγκρατημένη, επιμένοντας σε βήματα σταδιακής συνεργασίας, με έμφαση στην ανταλλαγή πληροφοριών και την ανάπτυξη κοινών τεχνικών προδιαγραφών, παρά στην πλήρη συγκρότηση κοινών δυνάμεων.

Η εν λόγω διοικητική αδράνεια συνοδευόταν και από πρακτικά προβλήματα: έλλειψη κοινού συστήματος πληροφοριών, ανεπαρκής χρηματοδότηση και έλλειψη ενιαίου νομικού πλαισίου για τη συνεργασία των συνοριακών αρχών. Η *Common Unit*, για την οποία έγινε λόγος ανωτέρω, συνέχισε να λειτουργεί χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες και χωρίς ικανοποιητική πρόσβαση σε τεχνολογικά μέσα και επιχειρησιακή υποστήριξη.

Καταλήγοντας, βάσει των προρηθέντων φαίνεται να προκύπτει το συμπέρασμα ότι η περίοδος πριν από την ίδρυση του Frontex χαρακτηρίστηκε από προσπάθειες νομοθετικής και πολιτικής προετοιμασίας, οι οποίες όμως προσέκρουαν σε δομικές δυσκολίες και πολιτικές διαφωνίες μεταξύ των κρατών μελών. Η έλλειψη ενός ενιαίου ευρωπαϊκού μηχανισμού που να συντονίζει αποτελεσματικά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων επέτεινε τις αδυναμίες του συστήματος, καθιστώντας την ΕΕ ευάλωτη σε μεταναστευτικές πιέσεις και απειλές ασφάλειας.

Η αναγνώριση, λοιπόν, της ανάγκης για ένα ενιαίο, κοινοτικό όργανο διαχείρισης και εποπτείας των συνόρων, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη πίεση από τις μεταναστευτικές ροές και τις νέες μορφές απειλών, φαίνεται να δημιούργησε το πολιτικό και θεσμικό έδαφος για την ίδρυση του Frontex το 2004, σηματοδοτώντας μια νέα εποχή στην ευρωπαϊκή πολιτική προστασίας των εξωτερικών συνόρων.

1.1.1. Ο ρόλος και η σημασία της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)

Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, θεσμοθετημένη δια της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992), που αναφέρθηκε προηγουμένως, αποτέλεσε το δεύτερο πυλώνα της ΕΕ. Ως κύριος και καταστατικός της στόχος -ως εξάλλου προκύπτει εύκολα και από την ίδια την ονομασία της- ήταν η δημιουργία και η ανάπτυξη μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, καθώς και η σταδιακή διαμόρφωση μιας αμυντικής διάστασης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Ωστόσο, σχετικά γρήγορα συνδέθηκε -έστω και έμμεσα- με το ζήτημα της μετανάστευσης και εν γένει της προστασίας των συνόρων, πρωτίστως και ιδίως στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των διεθνών κρίσεων και της συνεργασίας με τρίτα κράτη.

Ομιλώντας για μια περίοδο (δεκαετία του 1990 - αρχές δεκαετίας 2000), όπου οι μεταναστευτικές ροές ολοένα και αυξάνονταν, συνειδητοποιήθηκε ότι το θέμα του μεταναστευτικού δεν μπορούσε να ιδωθεί και να αντιμετωπιστεί αποκλειστικά ως ζήτημα που αφορά στην εσωτερική ασφάλεια, αλλά συνδεόταν στενά με την επιτακτική ανάγκη διατήρησης της σταθερότητας στην ΕΕ και της ευρύτερης γειτονίας αυτής (Monar, 2001). Ως εκ τούτου, η μετατόπιση του ζητήματος του μεταναστευτικού από τους κόλπους της εσωτερικής προς αυτούς της εξωτερικής πολιτικής ήταν αφενός αναπόφευκτη και αφετέρου αναγκαία.

Αναλυτικότερα, αυτό το οποίο αποτέλεσε έναν εκ των βασικών παραγόντων ένταξης του μεταναστευτικού στο χαρτοφυλάκιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, ήταν η αναγνώριση και η σταδιακή συνειδητοποίηση των ριζικών αιτιών (root causes) της μετανάστευσης. Ειδικότερα, λόγοι όπως οι πολιτικές κρίσεις, οι περιφερειακές ένοπλες συγκρούσεις, η φτώχεια και οι ανισότητες άμβλυαν όλο και περισσότερο τα μεταναστευτικά κύματα. Έτσι, ήδη από τη δεκαετία του 1990, η ΕΕ μέσω της ΚΕΠΠΑ, προήγαγε πρωτοβουλίες διπλωματικού χαρακτήρα για συνεργασίες με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης των μεταναστών αλλά και υποστήριξε τη λήψη μέτρων για την επίτευξη σταθεροποίησης και ανοικοδόμησης περιοχών που βίωναν κρίση (Den Boer, 1998).

Παρ' όλα αυτά, η σημασία της μετανάστευσης ως θεματικής -πλέον- προτεραιότητας στην ενωσιακή εξωτερική πολιτική έγινε εντονότερη κατά την έναρξη της Διαδικασίας της Βαρκελώνης το 1995 και τη δημιουργία της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης (https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00211-C.EN5.htm). Στις ανωτέρω συμφωνίες σύνδεσης και εταιρικών σχέσεων συμπεριελήφθησαν σταδιακά τα ζητήματα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και η συνεργασία για την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών (Guild & Minderhoud, 2006).

Κομβικής σημασίας σημείο, για την ενίσχυση των εξωτερικών διαστάσεων των ακολουθούμενων πολιτικών μετανάστευσης, αποτέλεσε το έτος 1999, όποτε έλαβε χώρα η διακήρυξη του Τάμπερε (https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm). Πιο συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε ότι η συνεργασία με τρίτες χώρες είναι επιτακτική προκειμένου δομηθεί μια ορθή κοινή ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο (European Council, 1999). Εν προκειμένω, το ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι, αν και η εν λόγω διακήρυξη αφορούσε τη δέσμευση των κρατών μελών της ΕΕ για συνεργασία στους

τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων -στον οποίο ανήκαν ακόμη τότε τα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης-, ήτοι στον τρίτο πυλώνα, η ΚΕΠΠΑ πρωτοστάτησε, καθώς αυτή ήταν που παρείχε το ευρύτερο διπλωματικό και πολιτικό πλαίσιο της συνεργασίας, θέτοντας τους ακόλουθους στόχους: α) την πρόληψη συγκρούσεων που συνιστούν συχνά την αιτία πρόκλησης μαζικών μεταναστευτικών ροών, β) την υποστήριξη των κρατών εισδοχής και εν γένει φιλοξενίας μεγάλου πλήθους μεταναστών, γ) την παρότρυνση για σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής μεταναστών και δ) την δημιουργία μηχανισμών για την αποτελεσματική αντιμετώπιση κοινών για την ασφάλεια των κρατών απειλών. Σημειωτέον ότι, η ως άνω πολιτική αποτυπώθηκε και στο *Σχέδιο Δράσης για την Παράνομη Μετανάστευση του 2002* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2002:142:FULL>). Σε αυτό επισημάνθηκε η νευραλγική σημασία της ανάπτυξης συνεργασίας της ΕΕ με τρίτες χώρες για την πρόληψη και τον έλεγχο των παράτυπων μεταναστευτικών ροών (Peers, 2011).

Όπως αναφέρθηκε, παρά το γεγονός ότι τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης και η ευρύτερη διαχείριση των συνόρων εντάσσονταν στον πρώτο πυλώνα, η ΚΕΠΠΑ διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο και στη διαχείριση κρίσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα υπήρξε η δέσμευση της ΕΕ στη Σταθεροποιητική και Συνδετική Διαδικασία για τα Δυτικά Βαλκάνια, καθώς θεωρήθηκε ότι η επίτευξη σταθερότητας στην περιοχή αυτή θα αποτελούσε βασικό παράγοντα μείωσης της μαζικότητας των μεταναστευτικών ροών (Monar, 2001).

Περαιτέρω, δέον όπως σημειωθεί ότι στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, αναπτύχθηκε η στρατηγική της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (European Security and Defence Policy-ESDP), η οποία και αποτέλεσε το εναρκτήριο λάκτισμα για το σχεδιασμό και την ανάπτυξη αποστολών διαχείρισης κρίσεων. Οι εν λόγω αποστολές συμπεριελάμβαναν μηχανισμούς παρακολούθησης των τάσεων των προσφυγικών ροών καθώς και παροχή υποστήριξης σε τοπικούς θεσμούς των κρατών εισδοχής μεταναστών (Den Boer, 1998; Peers, 2011).

Ιδίως, όσον αφορά το ρόλο της ΚΕΠΠΑ σε σχέση με τρίτα κράτη, αυτή λειτούργησε ως βάση για τη σύναψη συμφωνιών προς την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης. Επί παραδείγματι, οι συμφωνίες εισδοχής που διαπραγματεύτηκε η ΕΕ με χώρες προέλευσης ή διέλευσης εντάσσονταν σε μεγάλο βαθμό στη γενικότερη στρατηγική της ακολουθούμενης εξωτερικής πολιτικής και δίχως άλλο διαμορφώνονταν υπό την επιρροή της διπλωματικής υφής των κρατικών σχέσεων (Guild & Minderhoud, 2006).

Ως λογικό, η ανωτέρω συσχέτιση ενδυνάμωσε προοδευτικά την θεώρηση της μετανάστευσης ως ζητήματος εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, κάτι που αποτυπώνεται και στα σχετικά έγγραφα εκείνης της περιόδου, όπως στο *Σχέδιο Δράσης κατά της Παράνομης Μετανάστευσης του 2002* και στην *Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας του 2003* (European Council, 2003). Εν προκειμένω, αξίζει να σημειωθεί ότι η *Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας* υπήρξε ακρογωνιαίος λίθος, υπό όρους πολιτικού προσανατολισμού, της ΚΕΠΠΑ. Πιο συγκεκριμένα, στο κείμενο αυτό γίνεται η παραδοχή ότι η ευρωπαϊκή ασφάλεια δεν απειλείται μόνο από κινδύνους στρατιωτικού χαρακτήρα αλλά και από φαινόμενα διασυνοριακού χαρακτήρα, όπως τα μαζικά μεταναστευτικά ρεύματα, η διακίνηση και εμπορία ανθρώπων και η τρομοκρατία (European Council, 2003).

Συμπερασματικά, προκύπτει ότι αν και η ΚΕΠΠΑ πριν από την ίδρυση του Frontex, δεν ήταν άμεσα αρμόδια για το ζήτημα της διαχείρισης συνόρων και τα επιμέρους θέματα του μεταναστευτικού και του ασύλου, έπαιξε καθοριστικό ρόλο στο σχηματισμό του πολιτικού και του στρατηγικού πλαισίου συνεργασίας με τρίτα κράτη, καθώς και στην αντιμετώπιση των αιτιών της μετανάστευσης. Για την ακρίβεια, η σημασία της υπήρξε καίρια για την εξέλιξη της αντίληψης ότι η μετανάστευση και η προστασία των εξωτερικών συνόρων συνιστούν πεδία σύνδεσης της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας της ΕΕ. Αυτή, λοιπόν, η πολιτική και θεσμική ώθηση της ΚΕΠΠΑ, διευκόλυνε τη μεταγενέστερη ίδρυση του Frontex, στον οποίο ανατέθηκε ο επιχειρησιακός συντονισμός της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια.

1.2. Το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ για την προστασία των συνόρων και τη μετανάστευση

Στο παρόν υποκεφάλαιο θα γίνει μια σύντομη παρουσίαση των σημαντικότερων θεσμικών βημάτων που έλαβαν χώρα το προγενέστερο, της δημιουργίας του Frontex, διάστημα. Τούτο κρίνεται χρήσιμο, καθότι ο Frontex και το ευρύτερο πλαίσιο του δεν ήρθαν ως κεραυνός εν αιθρία. Στον αντίποδα, τα προβλήματα και οι προβληματισμοί επί αυτών, η προσπάθεια εξεύρεσης λύσεων και οι γενικότερες ζυμώσεις γίνονταν καιρό πριν. Πιο συγκεκριμένα, το ζήτημα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και η εν γένει δημιουργία μιας κοινής πολιτικής μετανάστευσης αποτελούσαν τομείς πρόκλησης ήδη από τη δεκαετία του 1980. Τούτο εξάλλου φαίνεται και από την ίδια τη Συνθήκη Σένγκεν -η οποία θα εξεταστεί αναλυτικότερα στο αμέσως επόμενο υποκεφάλαιο-, όπου εγκαινιάστηκε η σταδιακή κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων, αναδεικνύοντας την ανάγκη για υιοθέτηση κοινής πολιτικής ασφάλειας και διαφύλαξης των εξωτερικών συνόρων ως αδήριτη (Monar, 2001).

Αρχικά, το πρώτο και θεμελιώδες σημασίας κρίσιμο θεσμικό βήμα της ΕΕ υπήρξε η Συνθήκη Σένγκεν, η οποία υπεγράφη στο 1985 από πέντε (5) κράτη μέλη, ήτοι από τη Γαλλία, τη Δυτική Γερμανία, το Βέλγιο, την Ολλανδία και το Λουξεμβούργο. Εν συνεχεία, το 1990 υιοθετήθηκε η Συμβατική Συμφωνία Σένγκεν (Schengen Convention), η οποία προέβλεπε την πλήρη κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα και τη θέσπιση και εφαρμογή κοινής πολιτικής θεωρήσεων (visas). Ειδικότερα, η εν λόγω Συμφωνία εισήγαγε ένα σύστημα αντιστάθμισης: άρση των εσωτερικών ελέγχων με παράλληλη ενίσχυση της συνεργασίας της αστυνομίας και των δικαστικών αρχών, αυστηρότερους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα και εφαρμογή κοινών μέτρων στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης (Guild & Minderhoud, 2006). Όλα τούτα συνέθεσαν το λεγόμενο «Κεκτημένο Σένγκεν» (Schengen acquis), το οποίο αποτέλεσε την πρώτη οργανωμένη προσπάθεια κοινής ευρωπαϊκής διαχείρισης των συνόρων και της μετανάστευσης. Μάλιστα, το 1997 με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, δια του Πρωτοκόλλου Σένγκεν, το Κεκτημένο Σένγκεν εντάχθηκε

στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, αποκτώντας με αυτόν τον τρόπο δεσμευτικό χαρακτήρα για τα κράτη μέλη (Peers, 2011).

Εν συνεχεία, όπως προαναφέρθηκε και μέσω της ανάλυσης της ΚΕΠΠΑ, η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 εισήγαγε τους αποκαλούμενους «τρεις πυλώνες». Οι θεματικές της μετανάστευσης και του ασύλου και η ευρύτερη θεματική της προστασίας των συνόρων εντάχθηκαν στον τρίτο πυλώνα, ήτοι σε αυτόν για την ανάπτυξη διακυβερνητικής συνεργασίας στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων. Αν και ακόμη τότε το ζήτημα της διαχείρισης των συνόρων και των σχετικών με αυτήν πολιτικών δεν αποτελούσαν αμιγείς κοινοτικές αρμοδιότητες, η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε τη βάση για επιπρόσθετα μελλοντικά θεσμικά βήματα (Den Boer, 1998).

Σημαντική τομή στο υπό εξέταση θέμα υπήρξε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία υπεγράφη το 1997 και τέθηκε σε εφαρμογή το 1999. Πιο συγκεκριμένα, η εν λόγω Συνθήκη είναι αυτή δια της οποίας μεταφέρθηκε πλήθος θεμάτων, όπως του ασύλου, της μετανάστευσης, των θεωρήσεων και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα, ήτοι στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Τούτο αναδείχθηκε ως μείζονος σημασίας, καθώς οι αφορώμενες πολιτικές επί των συγκεκριμένων θεμάτων θα λαμβάνονταν με κοινοτικές διαδικασίες και θα υπάγονταν σε αποφάσεις του Συμβουλίου, με τη συμμετοχή μάλιστα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αλλά και αν χρειαζόταν, και του Δικαστηρίου -τότε- των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Peers, 2011).

Περαιτέρω, κομβικό χρονικό και θεσμικό σημείο, όπως αναφέρθηκε και στο προηγούμενο υποκεφάλαιο, υπήρξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999. Συγκεκριμένα, η διακήρυξη αφορούσε τη δέσμευση των κρατών μελών για μια κοινή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης, η οποία επικεντρωνόταν στην ενίσχυση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, την ανάπτυξη ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, την αντιμετώπιση των αιτιών της παράτυπης μετανάστευσης, καθώς και τη στενότερη συνεργασία με τρίτα κράτη. Παρ' όλα αυτά, η ανωτέρω δέσμευση δεν φάνηκε ποτέ να εκτελείται ενιαία, καθώς δεν υπήρχε ένας ευρωπαϊκός οργανισμός υπεύθυνος για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων (Carrera, 2007).

Στο πλαίσιο των προαναφερθέντων, δημιουργήθηκαν εργαλεία όπως το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), το VIS (Visa Information System), και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Συνδέσμων Αξιωματικών Μετανάστευσης. Παράλληλα, υπήρξαν πιλοτικά σχέδια επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ συνοριακών αρχών των κρατών μελών. Ωστόσο, η έλλειψη θεσμικού μηχανισμού διαρκούς συντονισμού οδήγησε στη συνειδητοποίηση ότι ήταν αναγκαίος ένας οργανισμός επιχειρησιακής συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ανάγκη αυτή κατέστη ακόμη πιο επιτακτική υπό το πρίσμα των αυξανόμενων μεταναστευτικών ροών και των τρομοκρατικών επιθέσεων της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, που τόνισαν τη σύνδεση της ασφάλειας και του ελέγχου συνόρων (Guild & Minderhoud, 2006; Carrera, 2007).

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι πριν το 2004 -έτος ίδρυσης του Frontex-, η θεσμική εξέλιξη της ΕΕ επί των θεμάτων της μετανάστευσης και της προστασίας των συνόρων ήταν σταδιακή: από διμερή και διακυβερνητικά σχήματα που εισήγαγε η Συνθήκη Σένγκεν, στην προοδευτική κοινοτικοποίηση μέσω του Άμστερνταμ και στη διατύπωση πολιτικών δεσμεύσεων στο

Τάμπερε. Η ίδρυση του Frontex αποτέλεσε το αναγκαίο επόμενο βήμα για να αποκτήσει η συνεργασία αυτή θεσμοθετημένο και επιχειρησιακό χαρακτήρα (Peers, 2011)

1.2.1. Η Συνθήκη και το Κεκτημένο Σένγκεν

Όπως αναφέρθηκε και σε εισαγωγικό επίπεδο στο υποκεφάλαιο 1.2., η Συνθήκη Σένγκεν, υπογραφείσα το 1985, μετράει πλέον σαράντα (40) έτη. Η καταστατική βούληση και ο αρχικός σκοπός των πέντε (5) τότε κρατών μελών που υπέγραψαν τη συνθήκη ήταν η δημιουργία ενός χώρου στον οποίο θα καταργούνταν οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα. Για να καταστεί τούτο εφικτό, η συμφωνία εισήγαγε την έννοια ενός κοινού εξωτερικού συνόρου, το οποίο –ως αντισταθμιστικό μέτρο για την κατάργηση των εσωτερικών ελέγχων– θα έπρεπε να αστυνομεύεται αυστηρότερα και βάσει κοινά συμφωνημένων προτύπων (Karamanidou & Kasparek, 2018).

Εν προκειμένω, το ενδιαφέρον εντοπίζεται στο ότι η ανωτέρω αντιστάθμιση και εν γένει η εγκαθίδρυση του ελεύθερου χώρου κυκλοφορίας φέρεται να αντανakλά την αντίθεση μεταξύ των αντικρουόμενων τάσεων προς το άνοιγμα και το κλείσιμο των συνόρων. Δεν είναι τυχαίο εξάλλου ότι έχει επισημανθεί από πολλούς το παράδοξο ενός νομικού καθεστώτος το οποίο, ενώ δίνει έμφαση στην αξία της ελεύθερης κυκλοφορίας, ταυτόχρονα ενισχύει την εφαρμογή πολιτικών ασφάλειας. Παρόλα αυτά, η επιμονή στην εν λόγω υποτιθέμενη αντίφαση, ήτοι μεταξύ εξωστρέφειας και περιορισμού, ή μεταξύ ελευθερίας και ασφάλειας φαίνεται να έχει περιορισμένη αξία. Οι εντάσεις που αναδύονται από την ώθηση προς τη φιλελευθεροποίηση των συνόρων -ως αποτέλεσμα των γεωοικονομικών επιταγών του παγκόσμιου καπιταλισμού- και από την αντίρροπη τάση για ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων λόγω της γεωπολιτικής της παγκόσμιας ανασφάλειας, φαίνεται να παράγουν ένα νέο καθεστώς διακυβέρνησης της κινητικότητας, στο οποίο η ελευθερία και η ασφάλεια αλληλοϋποστηρίζονται αντί να αλληλοαναιρούνται (Campesi, 2022). Όλα τούτα αναφέρονται, καθώς το καθεστώς που δημιούργησε, αρχικά η Συνθήκη και κατόπιν η Σύμβαση Σένγκεν, υποστηρίζεται ότι συνιστά ένα άριστο παράδειγμα αυτού του καθεστώτος διακυβέρνησης της κινητικότητας, καθώς θεμελιώνεται στην παραδοχή ότι η αποτελεσματική κατοχύρωση της ελευθερίας κυκλοφορίας, στην οποία ορισμένα άτομα έχουν δικαίωμα, εξαρτάται από την ικανότητα των συνοριακών αρχών να ελέγχουν επιλεκτικά τις ανεπιθύμητες μετακινήσεις άλλων. Τα σύνορα δεν είναι ούτε πλήρως ανοικτά ούτε πλήρως κλειστά, καθώς η άρση των συνόρων (de-bordering) και η επανατοποθέτησή τους (re-bordering) συνιστούν πρακτικές που διαφοροποιούνται γεωγραφικά και κοινωνικά. Εξάλλου, σύμφωνα με τον Balibar, αυτή είναι και η ουσία της αποκαλούμενης ως «πολύσημης» φύσης των συνόρων στον σύγχρονο κόσμο. Ειδικότερα, τα σύνορα δεν αποσκοπούν στην απομόνωση των κοινωνιών, αλλά στη ρύθμιση των ροών κοινωνικών αλληλεπιδράσεων. Αυτό συνεπάγεται ότι τα σύνορα δεν φέρουν την ίδια σημασία για όλους και η ικανότητα των ατόμων να τα διασχίζουν έχει αναδειχθεί σε κρίσιμο κοινωνικό δείκτη, ο οποίος διαστρωματώνει τους πληθυσμούς σύμφωνα με μια «παγκόσμια ιεραρχία κινητικότητας» (Balibar, 2002).

Αφήνοντας την ανωτέρω, πιο θεωρητική προσέγγιση της έννοιας του συνόρου και κατ' επέκταση της πιο φιλοσοφικής θεώρησης της Συνθήκης του Σένγκεν, προχωρούμε στη νομική και εν γένει θεσμική θεώρηση και αξιολόγηση αυτής, καθώς εξ αυτής της ανάλυσης θα καταστούν πιο κατανοητά τα πρακτικά πεδία που καταλαμβάνει και ρυθμίζει η εν λόγω Συνθήκη, καθώς και τον αντίκτυπό της έως σήμερα.

Εισαγωγικά, πρέπει αρχικά να σημειωθεί ότι το ευρύτερο νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει την είσοδο πολιτών τρίτων κρατών στην ΕΕ αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη διαχείριση των συνόρων της, καθώς και της μετανάστευσης. Πιο συγκεκριμένα, η προσέγγιση της Ένωσης εδράζεται σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα ελέγχων και μέτρων - ενίοτε περιλαμβάνει σύνθετες διοικητικές διαδικασίες- το οποίο εκτείνεται πέραν των φυσικών συνόρων των κρατών μελών, μέσω της εξωτερίκευσης των ελέγχων με πολιτικές που αφορούν την προ-είσοδο και συνεργασίες με τρίτα κράτη.



Εικόνα 1: Με πράσινο, οι χώρες προέλευσης που καλύπτονται από τις Κοινές Υπηρεσίες Επανένταξης της Frontex. Πηγή: <https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/reintegration-assistance/> (The European Border and Coast Guard Agency, a Main Actor of the Return Policy — GAPs, 2025)

Αναλυτικότερα, το θεσμικό αυτό οικοδόμημα, το οποίο εντάσσεται στο πλαίσιο του Κεκτημένου Σένγκεν, περιλαμβάνει: α) τα προληπτικά μέτρα προ-εισόδου, όπως οι πολιτικές θεωρήσεων, οι κυρώσεις στους μεταφορείς και οι συντονισμοί με αξιωματικούς συνδέσμους μετανάστευσης, β) το σύστημα θεωρήσεων βραχυπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης διάρκειας και γ) τους φυσικούς ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, με βάση τον Κώδικα

Συνόρων Σένγκεν και τα ψηφιακά συστήματα πληροφοριών, όπως το SIS, το VIS, το EURODAC και το νέο Entry/Exit System (EES).

Διακρίνοντας πιο ενδελεχώς τα μέτρα προ-εισόδου, μπορεί να αναφερθεί σε ένα πρώτο επίπεδο ότι αυτά στοχεύουν αφενός στην εξωτερίκευση των διεξαγόμενων ελέγχων και αφετέρου στην όσο το δυνατόν εφικτή ανάσχεση της μεταναστευτικής κίνησης. Έτσι, τα εν λόγω μέτρα μπορούν να συμπτυκνωθούν ως ακολούθως: α) η υποχρέωση θεώρησης εισόδου (visa) για υπηκόους τρίτων χωρών, βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001, ο οποίος αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2018/1806 (Peers, 2016), β) οι κυρώσεις στους μεταφορείς (*carrier sanctions*), που αποβλέπουν στην αποτροπή μεταφοράς ατόμων χωρίς έγκυρα ταξιδιωτικά έγγραφα, γ) η συλλογή προκαταρκτικών στοιχείων επιβατών (*Advance Passenger Information*), δ) η αποστολή αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης σε τρίτες χώρες, με στόχο την παροχή επιχειρησιακής υποστήριξης και την ενίσχυση της συνεργασίας με τις τοπικές αρχές (European Migration Network, 2012; European Commission, 2014c).

Σημειώτεον ότι, τα μέτρα αυτά είναι στενά συνδεδεμένα με την πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης και την ενίσχυση της διαχείρισης των συνόρων, και συχνά εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο εξωτερικής δράσης της ΕΕ (Guild et al., 2015). Εντούτοις, ασκείται έντονη κριτική, καθώς θεωρείται ότι περιορίζουν την πρόσβαση των προσφύγων σε διαδικασίες ασύλου και νόμιμες διαδρομές προστασίας (ECRE, 2017).

Όσον αφορά τις θεωρήσεις εισόδου, τονίζεται ότι η κοινή πολιτική θεωρήσεων αποτελεί βασικό εργαλείο ελέγχου της πρόσβασης στην Ένωση. Οι θεμελιώδεις διατάξεις που την αφορούν εντοπίζονται: α) στο άρθρο 62 παρ. 2 της ΣΕΕ και στο άρθρο 77 της ΣΛΕΕ, τα οποία προβλέπουν τη δυνατότητα θέσπισης κοινών κανόνων για τις βραχυπρόθεσμες θεωρήσεις, β) στον Κώδικα Θεωρήσεων (Visa Code) (Κανονισμός 810/2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810>), που καθορίζει τις διαδικασίες, τα δικαιολογητικά, τα βιομετρικά δεδομένα και τους λόγους απόρριψης και γ) στον Κανονισμό 539/2001, που διαχωρίζει τις τρίτες χώρες σε «λευκή λίστα», ήτοι αυτές που δεν έχουν υποχρέωση θεώρησης και σε «μαύρη λίστα», ήτοι σε αυτές που έχουν υποχρέωση θεώρησης.

Προς επεξήγηση, η τοποθέτηση ενός κράτους σε αυτές τις λίστες βασίζεται σε κριτήρια όπως η παράτυπη μετανάστευση, η δημόσια τάξη, η ασφάλεια και η τήρηση αρχών αμοιβαιότητας. Μάλιστα, τα κράτη μέλη μπορούν κατά την κρίση τους να εξαιρέσουν αναγνωρισμένους πρόσφυγες ή ανιθαγενείς (άρθρο 4 παρ. 2 του Κανονισμού 539/2001). Επιπλέον, η εξαίρεση από τη visa μπορεί να ανασταλεί εάν διαπιστωθεί σημαντική αύξηση αιτήσεων ασύλου με χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης ή άρνηση επανεισδοχής από τρίτη χώρα (άρθρο περ. α) του Κανονισμού 539/2001).

Ακόμη, σχετική αναφοράς τυγχάνει και η δυνατότητα της ΕΕ να συνάπτει *Συμφωνίες Διευκόλυνσης Θεωρήσεων* με τρίτες χώρες, με σκοπό τη συνεργασία για την ανάσχεση της μετανάστευσης και την τήρηση των δικαιωμάτων (European Commission, 2016).

Προχωρώντας, άξιο μνείας κρίνεται και το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, το λεγόμενο VIS. Συγκεκριμένα, το VIS είναι μια κεντρική βάση δεδομένων που υποστηρίζει την εφαρμογή της κοινής πολιτικής visa της ΕΕ, αποθηκεύοντας πληροφορίες για τις αιτήσεις

θεωρήσεων βραχυπρόθεσμης διάρκειας. Λειτουργεί σε συνεργασία με τις διπλωματικές και προξενικές αρχές των κρατών μελών και με τα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, συμβάλλοντας στον εντοπισμό προσώπων, την πρόληψη της δόλιας απόκτησης θεώρησης, καθώς και στον εντοπισμό παρατυπιών, όπως η υπέρβαση του χρονικού ορίου παραμονής. Ως εκ τούτου, το VIS καταγράφει: τα προσωπικά στοιχεία του αιτούντος, τα βιομετρικά δεδομένα, όπως δακτυλικά αποτυπώματα και φωτογραφία, την κατάσταση και το ιστορικό της αίτησης, καθώς και τις σχετικές αποφάσεις χορήγησης ή απόρριψης της θεώρησης (European Commission, 2011c).

Ακόμα, συνιστά βασικό εργαλείο ταυτοποίησης σε περιπτώσεις ελέγχων εντός του χώρου Σένγκεν, ιδίως όταν οι ταξιδιώτες δεν φέρουν επίσημα έγγραφα ή υπάρχουν αμφιβολίες για την αυθεντικότητα των εγγράφων τους.

Περαιτέρω, δεν θα μπορούσε στο παρόν υποκεφάλαιο να μη γίνει λόγος για τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν (Schengen Borders Code – SBC) και στον καθοριστικό ρόλο που έχει διαδραματίσει και εξακολουθεί να διαδραματίζει στους ασκούμενους στα εξωτερικά σύνορα ελέγχους. Πιο συγκεκριμένα, ο εν λόγω Κώδικας θεσπίστηκε το 2006, τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 2016/399 και αναμφίβολα αποτελεί τον πυρήνα του νομικού πλαισίου που ρυθμίζει τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Ο Κώδικας θέτει σαφή όρια μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων, προβλέπει τις προϋποθέσεις εισόδου πολιτών τρίτων κρατών και καθορίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συνοριοφυλάκων.

Σαφέστερα, προκειμένου για την είσοδο πολιτών τρίτων κρατών για σύντομη παραμονή, απαιτείται η πλήρωση πέντε βασικών προϋποθέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 6 του Κώδικα: 1) έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο, 2) ισχύουσα θεώρηση ή άδεια παραμονής, 3) επαρκή μέσα διαβίωσης, 4) απουσία καταχώρησης στο SIS (πανευρωπαϊκή βάση δεδομένων) και 5) μη ύπαρξη απειλής για τη δημόσια τάξη, υγεία ή ασφάλεια.

Ο Κώδικας, προβλέπει ωστόσο και δυνατότητα παρεκκλίσεων σε περιπτώσεις ανθρωπιστικών λόγων, εθνικού συμφέροντος ή διεθνών υποχρεώσεων, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 6.

Επιπλέον, σχετικά με τη διαδικασία ελέγχου, ο Κώδικας καθορίζει ελάχιστους ελέγχους για άτομα με δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, καθώς και ενδεδειγμένους ελέγχους για πολίτες τρίτων κρατών, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου αυθεντικότητας των ταξιδιωτικών εγγράφων, της συμμόρφωσης με τους όρους εισόδου και της απουσίας απειλών (European Parliament, 2018c).

Τέλος, προβλέπεται ότι η άρνηση εισόδου πρέπει να τεκμηριώνεται με τυποποιημένο έντυπο και να συνοδεύεται από δικαίωμα προσφυγής, το οποίο όμως δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα (άρθρο 14).

Καταληκτικά, χρήζει σημείωσης ότι η ΕΕ έχει αναπτύξει και εξελίξει ένα σύνθετο δίκτυο πληροφοριακών συστημάτων, τα οποία λειτουργούν υποστηρικτικά στους διεξαγόμενους στα σύνορα ελέγχους. Ειδικότερα, υφίσταται το SIS (*Schengen Information System*), το οποίο λειτουργεί ως πανευρωπαϊκή βάση αναζητήσεων για πρόσωπα, όπως άτομα με απαγόρευση εισόδου και αντικείμενα, όπως κλαπέντα οχήματα ή έγγραφα. Ακόμη, υπάρχει το EURODAC, το οποίο είναι σύστημα ταυτοποίησης αιτούντων άσυλο μέσω δακτυλικών αποτυπωμάτων, για

την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνου (Peers, 2016), καθώς και -όπως έχει ήδη αναφερθεί- το VIS, το οποίο καταγράφει τα στοιχεία και τα βιομετρικά δεδομένα των αιτούντων θεώρηση (European Commission, 2011c). Τέλος, συναντάται και το EES (Entry/Exit System), που είναι ένα σχετικά νέο σύστημα καταγραφής του χρόνου και τόπου εισόδου/εξόδου, των βιομετρικών δεδομένων, και των στοιχείων διαβατηρίου των πολιτών τρίτων χωρών χωρίς άδεια παραμονής, το οποίο αναμένεται να συμβάλει στη μείωση των περιπτώσεων υπέρβασης του επιτρεπόμενου χρόνου παραμονής. Το EES συνδέεται στενά με το ETIAS οποίο τέθηκε σε ισχύ μόλις στις 12 Οκτωβρίου του φετινού έτους 2025 (European Commission, 2025) υπό την διαχείριση ενός μέρους του (ETIAS central unit) από τον Frontex. Τα δύο συστήματα δουλεύουν μαζί, ως συμπληρωματικά εργαλεία. Το ETIAS, είναι ένα σύστημα προέγκρισης ταξιδιού, μια ηλεκτρονική άδεια που πρέπει να αποκτήσει κάποιος πριν φτάσει στα σύνορα της Ε.Ε. Σκοπός είναι να ελέγχει προκαταβολικά αν ο ταξιδιώτης μπορεί να εισέλθει, να αξιολογεί κινδύνους (ασφάλειας, παράνομης μετανάστευσης, επιδημιολογικούς), να επιτρέπει ή να απορρίπτει την είσοδο προτού ξεκινήσει το ταξίδι. Και τα δύο συστήματα διαχειρίζονται τεχνικά από το eu-LISA και ανταλλάσσουν πληροφορίες μεταξύ τους, ώστε όταν ο ταξιδιώτης φτάσει στα σύνορα, το σύστημα να γνωρίζει ήδη αν έχει έγκυρη ETIAS άδεια, και να καταγράφει αυτόματα την είσοδο στο EES ([Regulation - 2018/1240 - EN - EUR-Lex, European Travel Information Authorisation System - Migration and Home Affairs, The European Union's entry/exit system | EUR-Lex, Key differences ETIAS and the EES - ETIAS](#)).

Σημειωτέον ότι, τα ανωτέρω συστήματα διαλειτουργούν σταδιακά, ενισχύοντας την αυτοματοποιημένη επεξεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ κρατών μελών και ευρωπαϊκών οργανισμών, όπως για παράδειγμα μεταξύ Frontex και Europol.

Φτάνοντας στο τέλος της περιδιάβασης του θεσμικού οικοδομήματος που αρθρώθηκε στο πλαίσιο αυτού που αποκαλείται ως «Κεκτημένο Σένγκεν», συνειδητοποιεί κανείς ότι το πλέγμα των μέτρων και των διαθέσιμων νομικών εργαλείων που ρυθμίζουν την είσοδο και τον έλεγχο, πρωτίστως προσώπων και κατ' επέκταση αντικειμένων, στα σύνορα της ΕΕ είναι ευρύ και ενίοτε σύνθετο. Εντούτοις, η πολυπλοκότητα αυτή θα μπορούσε να ερμηνευθεί και ως αντικατοπτρίζουσα την τιτάνια προσπάθεια της ΕΕ -ιδίως μέσω του Κεκτημένου Σένγκεν- για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ ελευθερίας κυκλοφορίας, ασφάλειας και σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παρόλα αυτά, η κριτική και τα ερωτήματα παραμένουν. Από τη μια, η ομογενοποίηση των ελέγχων και η ενίσχυση των πληροφοριακών συστημάτων επιτρέπουν την καλύτερη επιτήρηση των συνόρων, όμως από την άλλη εγείρονται ερωτήματα για τη συμμόρφωση με την αρχή της μη επαναπροώθησης, την πρόσβαση στο άσυλο και την προστασία της ιδιωτικότητας.

Σε κάθε περίπτωση, η προαναλυθείσα νομική δέσμη αποτυπώνει την προοδευτική ενίσχυση του ελέγχου, τόσο στα φυσικά σύνορα όσο και αρκετά πιο πριν από τη φυσική άφιξη του προσώπου στην ΕΕ, μέσω μιας «χωρικής» και «χρονικής» επέκτασης της έννοιας των συνόρων. Σε αυτό το πλαίσιο, η εφαρμογή του SBC, η χρήση των πληροφοριακών συστημάτων και η πολιτική θεωρήσεων συνιστούν κρίσιμους μηχανισμούς ελέγχου που προϋποθέτουν παράλληλα και την αυστηρή τήρηση των κανόνων του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

1.2.2. Η Σύμβαση του Δουβλίνου και οι Κανονισμοί Δουβλίνο I και II

Λαμβάνοντας υπόψη τα έως στιγμής εκτεθέντα, ευκόλως καταλαβαίνει κανείς ότι η ευρωπαϊκή πολιτική διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων διέπεται από πλείονες προεκτάσεις και περιλαμβάνει στους κόλπους της ουκ ολίγες θεματικές. Αντιστοίχως, το ρυθμιστικό πλαίσιο της είναι αφενός εκτενές και αφετέρου σύνθετο, με άλλες θεματικές να υπερ-ρυθμίζονται και άλλες να μένουν σχεδόν αρρυθμιστες.

Μεταξύ άλλων, στο κέντρο του ρυθμιστικού πλαισίου που αφορά την ευρωπαϊκή πολιτική για την προστασία των συνόρων και ειδικότερα το ζήτημα του ασύλου, βρίσκονταν η Σύμβαση του Δουβλίνου ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0819(01))), ο Κανονισμός Δουβλίνο I (Κανονισμός ΕΚ 343/2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>) και ο Κανονισμός Δουβλίνο II (Κανονισμός ΕΕ 604/2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604>). Το εν λόγω σύνολο νομοθετικών κειμένων καθιέρωσε τους κανόνες για τον ορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτηση διεθνούς προστασίας (asylumdatabase.eu). Ειδικότερα, οριοθετούν την κατανομή ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών και συγχρόνως συνδέονται άρρηκτα -όπως θα αναλυθεί και κατωτέρω- και με την προστασία των εξωτερικών συνόρων και τη δράση του Frontex (Guild et al., 2015).

Αρχικά, όσον αφορά τη **Σύμβαση του Δουβλίνου** μπορούν να σημειωθούν τα ακόλουθα: Αυτή υπεγράφη το 1990 αλλά τέθηκε σε ισχύ το 1997, συνιστώντας το πρώτο νομικό κείμενο που θεμελιώνει ένα ενιαίο πλαίσιο για τον ορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους αναφορικά με το άσυλο. Σημειωτέον, η ανάγκη δημιουργίας ενός τέτοιου συστήματος συσχετίστηκε άμεσα με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της Συμφωνίας Σένγκεν. Έτσι, η ελευθερία κίνησης στο εσωτερικό της Ένωσης έπρεπε να εξισορροπηθεί με μηχανισμούς που θα απέτρεπαν την αποκαλούμενη “δευτερογενή μετακίνηση” των αιτούντων άσυλο, ήτοι την πρακτική να καταθέτει κανείς αίτηση σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη (Peers, 2012). Για τους ανωτέρω λόγους, η Σύμβαση καθιέρωσε μια σειρά κριτηρίων ιεραρχικής εφαρμογής, τα οποία είναι τα εξής: α) η ύπαρξη μέλους της οικογένειας σε κράτος μέλος, β) η χορήγησης θεώρησης ή άδειας διαμονής από κάποιο κράτος και γ) η παράνομη είσοδος ή διαμονή. Ιδίως ως προς το τελευταίο κριτήριο οφείλει να τονιστεί ότι αναδείχθηκε κρίσιμης σημασίας, καθώς συχνά το κράτος μέλος της πρώτης εισόδου κατέληγε να φέρει το κύριο βάρος διεκπεραίωσης της διαδικασίας του ασύλου (UNHCR, 2010). Αυτή εν τέλει η κατανομή ευθύνης λειτούργησε θετικά, συνδυαζόμενη και με την ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ μέσω της Συνθήκης Σένγκεν, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι συνεχιζόμενες μεταναστευτικές πιέσεις.

Ο **Κανονισμός Δουβλίνο I**, άλλως Κανονισμός (ΕΚ) 343/2003 αντικατέστησε τη Σύμβαση του Δουβλίνου. Στόχος του μεταγενέστερου αυτού κειμένου ήταν η βελτίωση των μηχανισμών αποτελεσματικότητας και η ενίσχυση των εγγυήσεων για τους αιτούντες άσυλο, ενώ συγχρόνως ενδυναμώθηκε η κεντροποίηση των δεδομένων EURODAC, το οποίο κατέστησε δυνατή την ηλεκτρονική καταγραφή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο (Guild et al., 2015).

Αναλυτικότερα, το δίκτυο EURODAC συνδέθηκε λειτουργικά με την φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, καθώς παρείχε τεχνικά εργαλεία ταυτοποίησης, ενώ παράλληλα διευκόλυνε την εφαρμογή του κανόνα της πρώτης εισόδου. Με αυτόν τον τρόπο όμως, το εν λόγω καθεστώς συχνά αύξανε τις ανισοροπίες στην κατανομή ευθύνης και ως εκ τούτου οδήγησε σε έντονες επικρίσεις για λόγους έλλειψης αλληλεγγύης (Costello, 2016).

Περνώντας στον **Κανονισμό Δουβλίνο II**, άλλως Κανονισμός (ΕΕ) 604/2013, αυτός θεσπίστηκε στο πλαίσιο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (CEAS), επιδιώκοντας αφενός να αυξήσει την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων και αφετέρου να βελτιώσει την αποδοτικότητα των ακολουθούμενων διαδικασιών. Στο νέο αυτό κανονισμό εντάχθηκαν επιπρόσθετες εγγυήσεις, όπως οι ακόλουθες: α) η ενημέρωση των αιτούντων για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, β) η δυνατότητα των αιτούντων να προσφύγουν κατά αποφάσεων μεταφοράς τους και γ) η λήψη ειδικών προνοιών για ανηλίκους και ευάλωτες ομάδες.

Σε κάθε περίπτωση και παρά τις προλεχθείσες βελτιωτικές λειτουργίες, ο μηχανισμός περί κατανομής ευθύνης παρέμεινε ίδιος, ήτοι συνέχισε να στηρίζεται πρωτίστως στο κριτήριο της πρώτης εισόδου. Κατά συνέπεια, η σύνδεση μεταξύ της διαφύλαξης των εξωτερικών συνόρων και της επιφόρτισης των συνοριακών κρατών με την εξέταση των αιτήσεων ασύλου δεν μεταβλήθηκε ουσιαστικά (Peers, 2020).

Ιδίως, αναφορικά με τον Frontex, όπως θα καταδειχθεί και κάτωθι, ο Κανονισμός Δουβλίνο II αναβάθμισε το ρόλο του, καθώς ανέλαβε πιο ενεργή συνδρομή στις επιχειρήσεις φύλαξης και διαχείρισης των συνόρων (Kasperek, 2016). Για παράδειγμα, ο Frontex με αποστολές όπως η Operation Poseidon και η Operation Triton, υποστήριξε την καταγραφή και την ταυτοποίηση αφιχθέντων, διαδικασίες εξάλλου που συνδέονται άμεσα με την εφαρμογή του συστήματος που καθιέρωσε το Δουβλίνο II.

Σε μια συνολική αποτίμηση του καθεστώτος του Δουβλίνου, θα μπορούσε κανείς να πει ότι συμπλοκή αυτού με τον μηχανισμό ελέγχου των εξωτερικών συνόρων ανέδειξε εγγενείς αντιφάσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής. Αφενός, τα κράτη πρώτης γραμμής, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία καλούνταν να εξασφαλίσουν τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, συχνά με τη στήριξη του Frontex, αφετέρου δε, επιβαρύνονταν με το μεγαλύτερο μέρος των αιτήσεων ασύλου. Το καθεστώς του Δουβλίνου συνέβαλε, συνεπώς, στη γεωγραφική συγκέντρωση των αιτούντων σε ορισμένα κράτη-μέλη (Guild, 2006).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα των ανωτέρω αποτέλεσε η κρίση του 2015. Πιο συγκεκριμένα, φαινόμενα όπως η αδυναμία εφαρμογής των κανόνων του Δουβλίνου επί του πρακτέου, η μονομερής αναστολή μεταφορών (ιδίως προς την Ελλάδα, λόγω των συνθηκών υποδοχής όπως κρίθηκε στο Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων – απόφαση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας), και οι μεγάλες ροές προσφύγων, οδήγησαν σε μια ευρύτερη συζήτηση για τη μεταρρύθμιση του συστήματος και την ενίσχυση της αλληλεγγύης (UNHCR, 2015).

1.3. Η ίδρυση του Frontex

Έχοντας επισκοπήσει το προγενέστερο του Frontex πλαίσιο αναφορικά με την προστασία και την ευρύτερη διαφύλαξη των συνόρων της ΕΕ, στο σημείο αυτό ήρθε η σειρά για την εξέταση του πλαισίου, των διαδικασιών και των γενικότερων ζυμώσεων που οδήγησαν στην δημιουργία του Frontex. Συγκεκριμένα, θα γίνει η προσπάθεια προσέγγισης της θεματικής τόσο από πολιτικής όσο και από θεσμικής άποψης, θα εξεταστεί η ανάπτυξη και η σταδιακή ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του οργανισμού, καθώς και των χαρακτηριστικών από λειτουργικής άποψης.

Εν πρώτοις, αξίζει να αναφερθεί ότι η ίδρυση ενός οργανισμού για την ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αποτέλεσε εξαρχής τη μοναδική διαθέσιμη επιλογή. Αντιθέτως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη εξέτασαν μια σειρά εναλλακτικών μοντέλων ενισχυμένης συνεργασίας. Στην αρχική φάση, το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε στην πρόταση για τη δημιουργία μιας «Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής» ή «Ευρωπαϊκής Συνοριακής Αστυνομίας», μια πρόταση η οποία θεωρήθηκε ιδιαίτερα φιλόδοξη και αόριστη και που εν τέλει απορρίφθηκε από ορισμένα κράτη μέλη, λόγω πολιτικών και κυριαρχικών ενστάσεων. Έτσι, επιλέχθηκε μια πιο ρεαλιστική και περιορισμένου χαρακτήρα λύση, με τη συγκρότηση της Κοινής Μονάδας Εμπειρογνομόνων για τα Εξωτερικά Σύνορα. Εντούτοις, η συγκεκριμένη θεσμική ρύθμιση δεν κατάφερε να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες ανάγκες και τις πολιτικές πιέσεις που ασκούνταν εκείνη την περίοδο, οδηγώντας σε έντονες επικρίσεις για την αποτελεσματικότητά της. Υπό αυτές τις συνθήκες, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού οργανισμού, επικαλούμενη τα παραδοσιακά επιχειρήματα υπέρ της θεσμοθέτησης αποκεντρωμένων φορέων. Ιδιαίτερη έμφαση μάλιστα δόθηκε στην ανάγκη συγκέντρωσης εξειδίκευσης και τεχνικού χαρακτήρα τεχνογνωσίας στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, καθώς και στην ενίσχυση της θεσμικής προβολής της δράσης της Ένωσης στο πεδίο αυτό. Το επιχείρημα αυτό αποκτούσε ιδιαίτερο βάρος, δεδομένης της αυξημένης πολιτικής σημασίας που αποκτούσαν τα μεταναστευτικά ζητήματα στην εσωτερική ατζέντα πολλών κρατών μελών.

Η επιχειρηματολογία, λοιπόν, της Επιτροπής έτυχε θετικής ανταπόκρισης και τελικά έπεισε τα κράτη μέλη για την αναγκαιότητα ίδρυσης ενός αυτόνομου οργανισμού με αρμοδιότητα τον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας στους ελέγχους των εξωτερικών συνόρων. Στα Συμπεράσματα σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για την ίδρυση του Frontex, το Συμβούλιο υπογράμμισε ότι «η δημιουργία ενός Οργανισμού αποτελεί τον καταλληλότερο τρόπο για την οργάνωση και ανάπτυξη του απαραίτητου συντονισμού της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα (Leonard, 2009).

Δεδομένων, συνεπώς, των ανωτέρω, λεκτέων ότι η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής –γνωστής ως Frontex – φαίνεται να σηματοδότησε ένα καθοριστικό βήμα προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων. Η δημιουργία του το 2004 αποτέλεσε την κατάληξη -όπως προκύπτει και από τα προαναλυθέντα- μακροχρόνιων πολιτικών, θεσμικών και λειτουργικών διεργασιών, που ξεκίνησαν με τη Συμφωνία του Σένγκεν το 1985 και εντάθηκαν με την εγκαθίδρυση ενός χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας (Campesi, 2022). Ο Frontex προοριζόταν να ενισχύσει τον

συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και να λειτουργήσει ως πυλώνας για την ενιαία ευρωπαϊκή διαχείριση της μετανάστευσης και της ασφάλειας.



Εικόνα 2 : New York Times: «Η Frontex εξετάζει αποχώρηση από την Ελλάδα»- Τι λέει αξιωματούχος της ΕΕ.» (2023). Lifo.

Επισκοπώντας το πολιτικό και θεσμικό υπόβαθρο της εποχής “γέννησης” του Frontex, φαίνεται ότι αυτός δεν προέκυψε ως προϊόν μιας στιγμιαίας πολιτικής απόφασης, αλλά εντασσόταν σε ένα ευρύτερο θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο που χαρακτηριζόταν από τον πολλαπλασιασμό των ευρωπαϊκών οργανισμών (*agencification*) και την ανάγκη αποτελεσματικής απάντησης σε μεταναστευτικές προκλήσεις και απειλές ασφάλειας. Όπως επισημαίνει ο Scirioni (2017), η ίδρυση του Frontex περικλείεται σε μια τάση δημιουργίας αυτόνομων οργανισμών που αποσκοπούν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της ευελιξίας και της συντονιστικής ικανότητας της ΕΕ. Έτσι, το ίδιο το νομικό έρεισμα για την ίδρυσή του οργανισμού, ήτοι ο πρώτος Κανονισμός 2007/2004, προσέφερε στον Frontex ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων ήδη από τα πρώτα του βήματα, συμπεριλαμβανομένου του συντονισμού επιχειρησιακής συνεργασίας, της εκπαίδευσης συνοριοφυλάκων, της εκπόνησης αναλύσεων κινδύνου και της υποστήριξης κοινών επιχειρήσεων επιστροφής (European Union, 2004; Scirioni, 2017).

Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι, κατά την άποψη πολλών, η δημιουργία του Frontex υπήρξε άρρηκτα συνδεδεμένη με τη σταδιακή αμφισβήτηση της παραδοσιακής κυριαρχίας των κρατών μελών στον έλεγχο των συνόρων. Σύμφωνα με τον Campesi (2022), η αποστολή του

Frontex προϋποθέτει τον συντονισμό των εθνικών αρχών σύμφωνα με κοινά πρότυπα και πολιτικές που ορίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αμφισβητώντας έτσι την απόλυτη κυριαρχία των κρατών στην άσκηση ελέγχου στα σύνορά τους. Για το λόγο αυτό υποστηρίζεται ότι η δημιουργία του οργανισμού υπήρξε τομή προς έναν μετα-εθνικό τρόπο διακυβέρνησης των συνόρων, ο οποίος επαναπροσδιορίζει την έννοια της εθνικής κυριαρχίας και εισάγει την ΕΕ ως ενεργό παράγοντα στην οριοθέτηση και προστασία του κοινού εξωτερικού συνόρου.

Σχετικό εξάλλου τυγχάνει και το ότι ο Frontex καλείται να λειτουργήσει σε έναν ευαίσθητο τομέα πολιτικής, καθώς ο έλεγχος των συνόρων εμπλέκει ζητήματα ασφάλειας, μετακίνησης πληθυσμών και προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ο διττός χαρακτήρας των συνόρων – ως στρατηγικών και ως κοινωνικοοικονομικών φραγμών– αναδεικνύεται ιδιαίτερα στην αποστολή του ως Υπηρεσία, η οποία αναλαμβάνει τον έλεγχο της μετακίνησης προσώπων και αγαθών όχι μόνο ως τεχνικό ζήτημα, αλλά ως πολιτικό διακύβευμα (Campesi, 2022).

Εν συνεχεία, όσον αφορά την ανάπτυξη και τις αρμοδιότητες του Frontex, λεκτέα τα ακόλουθα: Παρότι αρχικά διέθετε περιορισμένα μέσα και προσωπικό, η οργανωτική και λειτουργική του εμβέλεια αυξήθηκε ραγδαία. Ήδη από το 2007, όπως θα αναλυθεί και εκτενέστερα στο επόμενο κεφάλαιο, ο οργανισμός απέκτησε τη δυνατότητα ενεργοποίησης ομάδων ταχείας επέμβασης στα εξωτερικά σύνορα. Σημαντική, ακόμη, ενίσχυση υπήρξε και το 2011, όταν ο αρχικός Κανονισμός 2007/2004 τροποποιήθηκε ώστε να ανταποκρίνεται σε επικρίσεις της κοινωνίας των πολιτών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Μεταξύ των αλλαγών περιλαμβάνονταν η ίδρυση Γραφείου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Συμβουλευτικού Φόρουμ για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα (Scipioni, 2017), αντανakλώντας την ανάγκη για θεσμική θωράκιση της Frontex έναντι παραβιάσεων.

Επιπλέον, το 2010, με την αξιοποίηση των κανόνων επιτροπολογίας στον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, επεκτάθηκαν οι αρμοδιότητες του Frontex και στη δράση του σε διεθνή ύδατα, παρέχοντας νομική κάλυψη σε ήδη υφιστάμενες εξωτερικές επιχειρήσεις (Scipioni, 2017). Αυτή η *de facto* διεύρυνση αρμοδιοτήτων έθεσε το ζήτημα της "σιωπηρής" εμβάθυνσης της θεσμικής ισχύος του οργανισμού, συχνά πέρα από τη ρητή, δοσμένη σε αυτόν, εντολή.

Προχωρώντας, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αναλύσεις που εξετάζουν τα θεσμικά χαρακτηριστικά και τις μορφές διακυβέρνησης που κυριάρχησαν και έπαιξαν ρόλο στη δημιουργία ενός οργανισμού σαν τον Frontex (Leonard, 2009). Πιο συγκεκριμένα, αρκετοί μελετητές υποστηρίζουν ότι ο Frontex συνιστά παράδειγμα πειραματικής διακυβέρνησης (*experimentalist governance*) και «θεσμικού υβριδισμού». Επί παραδείγματι, ο Pollak και ο Slominski (2009) τον θεωρούν χαρακτηριστική έκφανση της απομάκρυνσης από την Κοινοτική Μέθοδο, ενώ η Ekelund (2014) τον αναλύει μέσω θεσμικών θεωριών που συνδυάζουν την ορθολογική επιλογή, την κοινωνιολογική προσέγγιση και τον ιστορικό θεσμισμό. Ως εκ τούτου, η θεσμική ταυτότητα του Frontex φαίνεται να διαμορφώνεται όχι μόνο από το νομικό πλαίσιο ίδρυσής του, αλλά και από τη δυναμική αλληλεπίδραση με τα κράτη μέλη, τους θεσμούς της ΕΕ και την κοινωνία των πολιτών.

Οι ανωτέρω εξάλλου ζυμώσεις και αλληλεπιδράσεις αντικατοπτρίζονται και από τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Frontex ανά τα χρόνια. Αναλυτικότερα, η εν λόγω

διεύρυνση φαίνεται να είχε τόσο οριζόντια όσο και κάθετη διάσταση. Η οριζόντια διάσταση αφορούσε την ένταξη νέων δραστηριοτήτων, όπως οι επιχειρήσεις επιστροφής, η συνεργασία με τρίτες χώρες και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η κάθετη διάσταση αφορά την απόκτηση μεγαλύτερης ανεξαρτησίας ως προς την εκτέλεση αποστολών και τη διαχείριση πόρων, ενώ ενισχύθηκε και ο ρόλος του ως τεχνοκρατικού φορέα πολιτικής παραγωγής (Scipioni, 2017).

Καταληκτικά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ίδρυση και η εξέλιξη του Frontex αντικατοπτρίζουν την προσπάθεια συγκρότησης ενός μετα-εθνικού χώρου κυριαρχίας εντός της ΕΕ. Όπως αναφέρει ο Campesi (2022), η Υπηρεσία λειτουργεί ως ένα είδος "εργαστηρίου" (*laboratory*), όπου οι κλασικές έννοιες της κυριαρχίας, της επικράτειας και της ασφάλειας επαναπροσδιορίζονται σε ένα ευρωπαϊκό επίπεδο και υπό ευρωπαϊκούς όρους. Σαφέστερα, η ΕΕ, μολονότι δεν διαθέτει πλήρη εδαφική κυριαρχία, φαίνεται να αναπτύσσει λειτουργικές μορφές πολιτικής εξουσίας, με τον Frontex να επιτελεί βασικό ρόλο στη «συνταγματοποίηση» και νομιμοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου ως ενιαίου χώρου προστασίας.

Ο έλεγχος των συνόρων και η διαχείριση της μετανάστευσης δεν αποτελούν πλέον αποκλειστικά εθνικά καθήκοντα. Η ΕΕ, μέσω του Frontex, δημιουργεί μηχανισμούς "ελεγχόμενης ελευθερίας", επιτρέποντας τη διασυνοριακή κυκλοφορία εντός ενός πλαισίου ασφαλείας που ορίζεται και επιτηρείται σε υπερεθνικό επίπεδο. Κατά συνέπεια, η λειτουργία του Frontex δεν αφορά απλώς την προστασία των εξωτερικών συνόρων, αλλά θεμελιώνει και αναπαράγει την ίδια την έννοια της Ένωσης ως εσωτερικά συνεκτικού και εξωτερικά προστατευμένου χώρου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Το Νομικό Πλαίσιο του Frontex

2.1. Ο Κανονισμός 2007/2004 - ο Ιδρυτικός Κανονισμός

Η ιδρυτική νομική βάση του Frontex ήταν ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2007>). Η συγκρότηση του Οργανισμού Ανάλυσης Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα - όπως πρωτονομάστηκε ο Frontex- χωρίς αμφιβολία αποτέλεσε ένα θεμελιώδες βήμα προς την ενίσχυση της κοινής ευθύνης των κρατών μελών για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων της ΕΕ.

Αρχικά, μελετώντας την τότε ιστορική και πολιτική συγκυρία, συνειδητοποιεί κανείς ότι η ανάγκη για ανάπτυξη μιας κοινής δράσης στον τομέα της προστασίας των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ είχε ήδη αναδυθεί και αναδειχθεί από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Τούτο εξηγείται κυρίως από το γεγονός, όπως έχει προαναφερθεί στην παρούσα, ότι η εν λόγω Συνθήκη ενσωμάτωσε το κεκτημένο Σένγκεν, γεγονός που αποδείκνυε περίτρανα την ολοένα και αυξανόμενη σημασία που έδιναν τα κράτη μέλη αφενός στη διαχείριση των συνόρων και

αφετέρου στο ευρύτερο ζήτημα της ασφάλειας. Εντούτοις, η μεγάλη διεύρυνση -με 10 κράτη- προς τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, διασαφήνισε ότι οι διαφοροποιήσεις στην ένταση αλλά και στο επίπεδο ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα μπορούσαν να επιφέρουν σοβαρούς κινδύνους και απειλές αφενός στη συνοχή του χώρου Σένγκεν και αφετέρου στην ασφάλεια εντός της Ένωσης. Κατά συνέπεια, η ανάγκη για αποτελεσματικό συντονισμό των πολιτικών φύλαξης των συνόρων, η αύξηση των μεταναστευτικών ροών αλλά και το τρομοκρατικό χτύπημα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, λειτούργησαν ως παράγοντες επιτάχυνσης προς τη δημιουργία ενός εξειδικευμένου, για τα ανωτέρω θέματα, ευρωπαϊκού οργανισμού (Guild et al., 2004).

Αναλυτικότερα, ο γενέθλιος αυτός Κανονισμός του Frontex καθόρισε ως κύρια αποστολή του την ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στα εξωτερικά τους σύνορα, δίχως όμως να αντικαθιστά τις εθνικές αρμοδιότητες. Ο Οργανισμός προβλεπόταν να ενεργεί υποστηρικτικά και να συντονίζει τις δράσεις των κρατών μελών, ουχί να τις εκτελεί αυτόνομα (Council Regulation, 2004). Όσον αφορά τις αρμοδιότητες που καθιέρωσε ο Κανονισμός για τον νεοσυσταθέντα οργανισμό, ήταν οι ακόλουθες: α) συντονισμός κοινών επιχειρήσεων και πιλοτικών σχεδίων μεταξύ των κρατών μελών στα εξωτερικά σύνορα (άρθρο 3), β) ανάλυση κινδύνου: Ο Frontex ανέπτυξε τακτικές και θεματικές αναλύσεις κινδύνου για τις τάσεις και τις απειλές στα εξωτερικά σύνορα (άρθρο 4), γ) κατάρτιση των εθνικών συνοριοφυλάκων, μέσω δημιουργίας κοινού προγράμματος εκπαίδευσης και συντονισμού εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων (άρθρο 5), δ) παροχή τεχνικής βοήθειας στα κράτη μέλη, ιδίως μέσω συγκέντρωσης και ανάπτυξης τεχνικού εξοπλισμού (άρθρο 6) και ε) συνεργασία με τρίτες χώρες και αποστολή εμπειρογνομόνων ή παρατηρητών στο πλαίσιο συμφωνιών (άρθρο 14).

Επιπλέον, ως έδρα του οργανισμού ορίστηκε η Βαρσοβία της Πολωνίας, ως οριζόταν στην παρ. 2 του άρθρου 1. Σημαντικό επίσης είναι να αναφερθεί ότι παρότι ο οργανισμός διέθετε ορισμένα επιχειρησιακά μέσα (ιδίως τεχνική βάση δεδομένων και τη λεγόμενη «pool of equipment»), η δυνατότητα αυτόνομης δράσης του ήταν εξαιρετικά περιορισμένη. Τούτο διότι, η δράση του εξαρτιόταν από την εθελοντική συμμετοχή και την παροχή μέσων ή προσωπικού από τα κράτη μέλη. Ακόμη, ο Frontex είχε τη δυνατότητα να προβαίνει σε συμφωνίες συνεργασίας με άλλους οργανισμούς της ΕΕ, όπως Europol, Eurojust, CEPOL καθώς και με τρίτες χώρες, υπό την προϋπόθεση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διεθνών υποχρεώσεων της ΕΕ.



Εικόνα 3 : Σημαίες μπροστά από τα κεντρικά γραφεία της Frontex στη Βαρσοβία, Πολωνία. Η εικόνα δείχνει τρεις σημαίες: τη σημαία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη σημαία της Frontex και την εθνική σημαία της Πολωνίας, συμβολίζοντας την ευρωπαϊκή εντολή του οργανισμού και την τοποθεσία του στην Πολωνία. Πηγή: EPA-EFE/Marcin Obara POLAND OUT (2025 [The European Border and Coast Guard Agency, a Main Actor of the Return Policy — GAPs](#))

Ωστόσο, ο ρόλος του Frontex στο πεδίο της επιτήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν είχε τότε ακόμη κατοχυρωθεί θεσμικά. Ο Κανονισμός δεν περιελάμβανε συγκεκριμένους μηχανισμούς λογοδοσίας ή παρακολούθησης της συμμόρφωσης με το Δίκαιο Ασύλου και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, γεγονός που αποτέλεσε αντικείμενο έντονης κριτικής επί της δράσης του (Amnesty International, 2014).

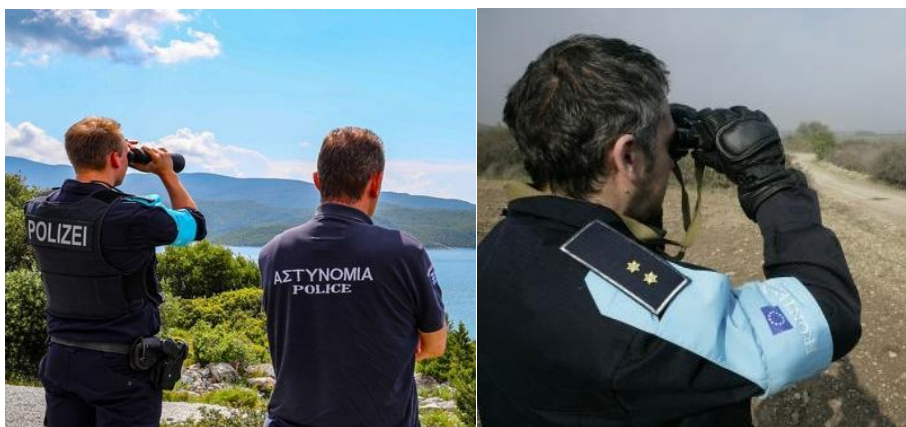
Λαμβάνοντας υπόψιν τα προρρηθέντα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο Κανονισμός 2007/2004 υπήρξε καινοτόμος για την εποχή του, καθώς υλοποίησε μια ιδέα η οποία ήταν αμφιλεγόμενη για πολλά κράτη μέλη. Εντούτοις, όπως καθετί που καθιερώνεται για πρώτη φορά, ενείχε ελαττώματα και ανεπάρκειες. Σαφέστερα, καθότι ο Οργανισμός δεν διέθετε δεσμευτική δύναμη απέναντι στα κράτη μέλη, αυτό οδηγούσε πολλές φορές σε δυσλειτουργίες ή καθυστερήσεις ως προς την παροχή βοήθειας. Ακόμη, ένα σημαντικό έλλειμμα, το οποίο επισημαινόταν εξ αρχής και διαρκώς, αφορούσε στην απουσία μηχανισμού εποπτείας της δράσης του οργανισμού, ιδίως σε σχέση με τη συμμόρφωση με κανόνες προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δεν είναι τυχαίο εξάλλου που συχνά ο οργανισμός βρέθηκε στο επίκεντρο κριτικής για την έλλειψη διαφάνειας σε διεξαγόμενες κοινές επιχειρήσεις. Τέλος και από πρακτικής άποψης ο οργανισμός χώλαινε, καθώς το ανεπαρκές προσωπικό και οι περιορισμένοι πόροι του αποδυνάμωναν την ικανότητά του να ανταποκριθεί στις εντεινόμενες ανάγκες της μεταναστευτικών ροών και των συχνά εμφανιζόμενων προσφυγικών κρίσεων.

2.2. Ο Κανονισμός 863/2007- Σύσταση Ομάδων Ταχείας Επέμβασης (RABITs)

Ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007 «για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων» (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0863>) θεωρείται ότι ήταν το πρώτο βήμα προς την ενίσχυση των επιχειρησιακών ικανοτήτων του Frontex. Τούτο διότι επέκτεινε τις αρμοδιότητές του μέσω της δημιουργίας των Ομάδων Ταχείας Επέμβασης στα Εξωτερικά Σύνορα (Rapid Border Intervention Teams – RABITs), ενδυναμώνοντας το επιχειρησιακό σκέλος του Οργανισμού πέρα από τον αρχικό του, κυρίως συντονιστικό, ρόλο.

Οι λόγοι που οδήγησαν στη θέσπιση του υπό εξέταση Κανονισμού ήταν, ως λογικό, η συνειδητοποίηση των δομικών κενών του Κανονισμού 2007/2004, ιδίως σχετικά με την ικανότητα άμεσης αντίδρασης του οργανισμού σε ανακύπτουσες κρίσεις στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Η ραγδαία αύξηση των μεταναστευτικών ροών στη Μεσόγειο, κυρίως στην Ιταλία και την Ισπανία, καθώς και η πίεση που ασκούνταν στα κράτη πρώτης γραμμής, αποκάλυψαν την ανάγκη για έναν ευρωπαϊκό μηχανισμό έκτακτης παρέμβασης (Guild et al., 2008). Το πλαίσιο του Κανονισμού 2007/2004 δεν επαρκούσε για την αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων, καθώς βασιζόταν αποκλειστικά στην εθελοντική συμμετοχή των κρατών μελών και στερείτο ταχύτητας και ευελιξίας. Σε αυτό το πλαίσιο, ο Κανονισμός 863/2007 ήρθε να συμπληρώσει τον Κανονισμό 2007/2004, χωρίς να τον καταργεί, προσδίδοντας στο Frontex τη δυνατότητα ανάπτυξης ειδικών ομάδων παρέμβασης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Αρχικά, η μεγάλη καινοτομία του νέου αυτού Κανονισμού ήταν η θέσπιση της δυνατότητας δημιουργίας και ανάπτυξης των *Ομάδων Ταχείας Επέμβασης*. Ειδικότερα, οι ομάδες αυτές απαρτίζονται από ειδικά εκπαιδευμένο προσωπικό των κρατών μελών, το οποίο τίθεται προσωρινά στη διάθεση του Frontex για επιχειρήσεις σε κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν επείγουσες και σοβαρές καταστάσεις στα εξωτερικά τους σύνορα (Council & Parliament, 2007, άρθρα 1–4).



Εικόνα 4,5 : «Η Frontex θα ξεκινήσει γρήγορη παρέμβαση στα εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας» (<https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-launch-rapid-border-intervention-at-greece-s-external-borders-NL8HaC>) και «Η Εξέλιξη του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνόρων και Ακτοφυλακής», (FALQs: The Evolution of the European Border and Coast Guard Agency | In Custodia Legis)

Περαιτέρω, ο Κανονισμός 863/2007 εισήγαγε τα ακόλουθα νέα στοιχεία: α) σύσταση εφεδρικής ομάδας συνοριοφυλάκων από τα κράτη μέλη, με ειδική κατάρτιση και συμβατότητα ως προς τις επιχειρησιακές διαδικασίες, β) ο οργανισμός αναλαμβάνει τον συντονισμό, την εκπαίδευση, τη μεταφορά, τη στέγαση και τη διοικητική υποστήριξη των ομάδων, γ) οι ομάδες RABITs αναπτύσσονται κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους που αντιμετωπίζει σοβαρή πίεση στα σύνορά του, έπειτα από αξιολόγηση του οργανισμού και δ) τα μέλη των ομάδων φέρουν εθνικές στολές, αλλά και διακριτικά του οργανισμού και μπορούν να ασκούν καθήκοντα συνοριοφύλακα στο έδαφος του κράτους υποδοχής σύμφωνα με το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο (άρθρο 6).

Ιδίως ως προς τις ομάδες RABITs, η καινοτομία του εν λόγω θεσμού έγκειτο στο ότι, για πρώτη φορά, θεσμοθετήθηκε ένα λειτουργικό σχήμα «ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής», έστω και περιορισμένης ισχύος, η οποία μπορούσε να επιχειρεί σε έδαφος άλλου κράτους μέλους υπό κοινό συντονισμό.

Όσον αφορά τα λειτουργικά χαρακτηριστικά του Κανονισμού 863/2007, σημειώτεον ότι αυτός δεν άλλαξε τον χαρακτήρα του Frontex ως συντονιστικού οργανισμού, αλλά του προσέδωσε αυξημένη επιχειρησιακή ικανότητα. Επί παραδείγματι, οι ομάδες RABITs εντάσσονταν σε ένα ευρωπαϊκό εφεδρικό μητρώο, το οποίο συγκροτείτο βάσει των δεσμεύσεων των κρατών μελών προς τον Frontex. Σαφέστερα, το προσωπικό που συμμετείχε σε αποστολές RABITs είχε τη δυνατότητα να φέρει όπλα και εξοπλισμό, να προβαίνει σε ταυτοποιήσεις, έλεγχο ταξιδιωτικών εγγράφων, ακόμα και σε σύλληψη προσώπων, πάντα με σεβασμό στο δίκαιο του κράτους υποδοχής (Council & Parliament, 2007, άρθρο 6). Επί της ουσίας, ο νομικός τους ρόλος ορίστηκε ως αυτός του «φιλοξενούμενου συνοριοφύλακα», υπό την ευθύνη των εθνικών αρχών του κράτους που τις φιλοξενούσε. Παρότι όμως ο Κανονισμός προέβλεπε ρήτρες σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεν φρόντισε παράλληλα να θεσπίζει ανεξάρτητους μηχανισμούς παρακολούθησης του κατά πόσο αυτές τηρούνταν (Carrera & Guild, 2010).

Αποτιμώντας και τον εν λόγω Κανονισμό, προκύπτει ότι αυτός αποτέλεσε τομή υπό όρους αναβάθμισης της επιχειρησιακής ικανότητας της ΕΕ αναφορικά με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Εντούτοις και εν προκειμένω εντοπίζονται ορισμένες ελλείψεις και προβλήματα, ειδικά ως προς την εφαρμογή του. Για παράδειγμα, η ενεργοποίηση των RABITs παρέμενε εξαρτημένη από την πολιτική βούληση του κράτους μέλους που αιτείτο τη βοήθεια, περιορίζοντας έτσι τη δυνατότητα αυτόνομης δράσης του Frontex, ενώ δεν υπήρχε θεσμικός μηχανισμός ελέγχου ή λογοδοσίας για πιθανές παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων στις επιχειρήσεις.

2.3. Ο Κανονισμός 1168/2011- Ενίσχυση αρμοδιοτήτων και επιχειρησιακών ικανοτήτων του Frontex

Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32011R1168>) τροποποίησε σημαντικά τον ιδρυτικό του Frontex Κανονισμό 2007/2004. Η εν λόγω τροποποίηση φαίνεται να οφειλόταν περισσότερο στην ανάγκη δόσης μιας απάντησης στη αυξανόμενη πίεση που δεχόταν η ΕΕ στα εξωτερικά της σύνορα εκείνη την περίοδο. Έτσι, ο Κανονισμός 1168/2011 ήρθε να ενισχύσει ουσιαστικά τις αρμοδιότητες και τις επιχειρησιακές ικανότητες του Frontex, ενώ παράλληλα προσπάθησε να αυξήσει τις υποχρεώσεις του ως προς τη λογοδοσία, δεδομένου ότι επρόκειτο για μια εποχή όπου οι επικρίσεις για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και για ελλειπτικούς μηχανισμούς εποπτείας ολοένα και αυξάνονταν.

Εξετάζοντας πιο ενδελεχώς τις τότε επικρατούσες συγκυρίες, η μεταρρύθμιση δια του Κανονισμού 1168/2011 έγινε σε συνθήκες οξυμένης μεταναστευτικής πίεσης, ιδιαίτερα έπειτα από την Αραβική Άνοιξη και τη συνεπακόλουθη αύξηση των προσφυγικών ροών προς την Ευρώπη, κυρίως μέσω της Μεσογείου. Παράλληλα, ο Frontex δεχόταν αυξανόμενη κριτική από θεσμικούς φορείς και ΜΚΟ για έλλειψη διαφάνειας, ανεπαρκή σεβασμό θεμελιωδών δικαιωμάτων και περιορισμένη δυνατότητα παρέμβασης σε περιπτώσεις κρίσης (European Union Agency for Fundamental Rights [FRA], 2011). Ανταποκρινόμενη σε αυτές τις προκλήσεις, η Ένωση επέλεξε να ενδυναμώσει τον Frontex, παρέχοντάς του νέα μέσα, ευρύτερες αρμοδιότητες και, για πρώτη φορά, μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου και λογοδοσίας, χωρίς ωστόσο να μεταβάλει τη θεμελιώδη του φύση ως οργανισμού υποστήριξης των κρατών μελών.

Σε κάθε περίπτωση, ο εν λόγω Κανονισμός επέφερε ορισμένες καινοτομίες, επαναπροσδιορίζοντας το νομικό και επιχειρησιακό πλαίσιο λειτουργία του Frontex. Πιο συγκεκριμένα, δημιουργήθηκε η θέση του Υπεύθυνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Fundamental Rights Officer – FRO) (άρθρο 26α), ως ανεξάρτητου προσώπου εντός του Οργανισμού, αρμόδιου για την εποπτεία της συμμόρφωσης με το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ακόμη, δημιουργήθηκε ένα φόρουμ διαλόγου με ΜΚΟ και εν γένει οργανώσεις που ασχολούνται με τα ανθρώπινα δικαιώματα -Consultative Forum- για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της συμμετοχικότητας (άρθρο 26α παρ. 3). Προσέτι, υπό επιχειρησιακούς όρους, ο Frontex ενισχύθηκε, καθώς εφοδιάστηκε με τη δυνατότητα αγοράς ή μίσθωσης δικού του εξοπλισμού, όπως σκάφη και ελικόπτερα, καθώς και να μπορεί αυτός να τίθεται στη διάθεση των κρατών μελών (άρθρο 7). Τέλος, θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα για κοινές επιστροφές μεταναστών, υπό τον συντονισμό του Frontex, εφόσον πληρούνται οι αρχές της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων (άρθρο 9).

Ιδιαίτερη αναφοράς χρήζει και το γεγονός ότι έλαβε χώρα η ρητή κατοχύρωση της υποχρέωσης σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις δραστηριότητες του Οργανισμού (άρθρο 1α), στοιχείο που απουσίαζε από τον αρχικό ιδρυτικό Κανονισμό του 2004.

Προχωρώντας, ειδικής μνείας χρήζει το γεγονός ότι ο Κανονισμός 1168/2011 έθεσε τις βάσεις για ενισχυμένη θεσμική εποπτεία του Frontex. Πέρα από τον FRO και το Consultative Forum, προβλέφθηκαν, μεταξύ άλλων, α) η υποχρέωση εσωτερικής αξιολόγησης όλων των επιχειρήσεων και αναφοράς στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα (άρθρο 33), β) η καταγραφή και παρακολούθηση πιθανών παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων, με δυνατότητα αναστολής ή τερματισμού επιχειρήσεων από τον Εκτελεστικό Διευθυντή (άρθρο 3β) και γ) η υποχρέωση για τον Frontex να συνάπτει λειτουργικές συμφωνίες συνεργασίας με άλλους ευρωπαϊκούς οργανισμούς (Europol, EASO- τωρινής EUAA, FRA) σε καθορισμένο νομικό πλαίσιο.

Η εισαγωγή αυτών των μηχανισμών οδήγησε σε θεσμική αναβάθμιση του Frontex ως ευρωπαϊκού οργανισμού, χωρίς όμως να του αποδίδεται πλήρως η ιδιότητα «υπερεθνικής αρχής». Η επιχειρησιακή του δράση εξακολουθούσε να προϋποθέτει συνεργασία και έγκριση από τα κράτη μέλη (Carrera et al., 2011).

Αξιολογώντας και το εν λόγω Κανονισμό, θα μπορούσε να εκφραστεί η άποψη ότι αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για την ενίσχυση της αξιοπιστίας και της νομιμοποίησης του Frontex. Τα μέτρα που ελήφθησαν απαντούσαν σε πολλές από τις επικρίσεις που είχαν διατυπωθεί μέχρι τότε, ιδίως ως προς τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ενίσχυση της διαφάνειας (FRA, 2013). Ωστόσο, φαίνεται ότι παρέμεναν ορισμένοι δομικοί περιορισμοί, όπως είναι οι ακόλουθοι: α) η εξάρτηση από τη συμβολή των κρατών μελών σε προσωπικό και εξοπλισμό εξακολουθούσε να προκαλεί καθυστερήσεις και επιχειρησιακά κενά, β) η λειτουργία των θεσμών εποπτείας (FRO και Forum) στερούνταν ουσιαστικών αρμοδιοτήτων παρέμβασης και γ) οι αποστολές του Frontex πραγματοποιούνταν με περιορισμένη αυτονομία, αφού το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου επιχειρούσε διατηρούσε την τελική ευθύνη.

Παρ' όλα αυτά, ο Κανονισμός 1168/2011 υπήρξε προπομπός της πιο ριζικής μεταρρύθμισης, η οποία επήλθε το έτος 2016, με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, που ενοποίησε τον Frontex με τις εθνικές αρχές συνοριοφυλακής.

2.4. Ο Κανονισμός 2016/1624 - Θεσμοθέτηση Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32016R1624>) θεσμοθέτησε την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (European Border and Coast Guard – EBCG). Ο νέος Οργανισμός βασίστηκε στον υφιστάμενο Frontex, ο οποίος αναβαθμίστηκε θεσμικά και επιχειρησιακά, αποκτώντας διευρυμένες εξουσίες, δική του δύναμη ταχείας αντίδρασης και αυξημένο βαθμό αυτονομίας. Ο Κανονισμός αυτός αποτέλεσε το αποκορύφωμα των μεταρρυθμίσεων που ξεκίνησαν το

2011, απαντώντας στην προσφυγική κρίση του 2015 και στην αναποτελεσματικότητα του προηγούμενου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Ιδωμένης της τότε επικρατούσας κατάστασης, ήτοι της πρωτοφανούς προσφυγικής κρίσης του 2015, με πάνω από 1 εκατομμύριο αφίξεις στην ΕΕ μέσω των θαλάσσιων και χερσαίων εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, αναδείχθηκε η ανεπάρκεια της τελευταίας να ανταποκριθεί σε τέτοιου είδους και έντασης καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (European Commission, 2015). Οι καθυστερήσεις στην ανάπτυξη επιχειρησιακών μέσων, η έλλειψη δεσμευτικής δύναμης προς τα κράτη μέλη και η απουσία ουσιαστικής εποπτείας οδήγησαν την Ένωση στην ανάγκη για μια συστημική αναδιοργάνωση της συνοριακής της πολιτικής. Υπό αυτά τα δεδομένα, η ΕΕ προχώρησε στη θεσμική ενοποίηση του Frontex με τις εθνικές αρχές συνοριοφυλακής, δημιουργώντας έναν νέο οργανισμό: την **Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή**.

Πιο συγκεκριμένα, ο Κανονισμός 2016/1624 εισήγαγε την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή ως σύστημα που αποτελείται από: τον Frontex, ο οποίος πλέον φέρει την ονομασία *European Border and Coast Guard Agency* και τις εθνικές αρχές των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (άρθρο 2). Σκοπός του Οργανισμού είναι η διασφάλιση της ευρωπαϊκής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, μέσω της διατήρησης της εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ, της συνοχής του χώρου Σένγκεν, και της αντιμετώπισης των μεταναστευτικών και διασυνοριακών προκλήσεων (άρθρο 1). Σε αντίθεση με το παρελθόν, ο Frontex αναγνωρίζεται πλέον ως θεσμικός εταίρος των κρατών μελών και όχι μόνο ως συντονιστικός οργανισμός.

Επιπλέον, ο Κανονισμός ενίσχυσε ουσιαστικά τον Frontex, παρέχοντάς του διευρυμένες επιχειρησιακές αρμοδιότητες, όπως μόνιμη δύναμη ταχείας επέμβασης (*Standing Corps*), αποτελούμενη αρχικά από 1.500 αξιωματικούς (με στόχο τους 10.000 έως το 2027), που μπορεί να επιχειρεί σε κράτη μέλη και τρίτες χώρες (άρθρο 55), θεμελιώνοντας παράλληλα την υποχρεωτική συνεισφορά των κρατών μελών σε εξοπλισμό και προσωπικό, με σαφή δεσμευτικά χρονοδιαγράμματα (άρθρα 20–21).



Εικόνα 6 : «Για πρώτη φορά, η ΕΕ διαθέτει δική της ενωμένη υπηρεσία», [Standing Corps](#)

Ακόμη, ο Frontex απέκτησε δικαίωμα παρέμβασης, χωρίς να είναι απαιτητό προηγούμενο αίτημα κράτους μέλους, εφόσον διαπιστώνει την ύπαρξη σοβαρού κινδύνου για τα εξωτερικά σύνορα και μετά από απόφαση του Συμβουλίου (άρθρο 19). Επιφορτίστηκε ακόμα με την αρμοδιότητα του συντονισμού και της υλοποίησης επιχειρήσεων επιστροφής, καθώς και της δυνατότητας δημιουργίας *Return Pools* (άρθρο 28). Τέλος, απέκτησε ενισχυμένες δυνατότητες επιτήρησης μέσω drones και πληροφοριακών συστημάτων (EUROSUR) (άρθρο 18).

Όλα τα ανωτέρω οδήγησαν, δίχως άλλο, στο να αποκτήσει ο Οργανισμός δική του υλικοτεχνική υποδομή, όπως στόλο και συστήματα επιτήρησης, αλλά και οικονομική αυτονομία δια σημαντικής αύξησης του προϋπολογισμού του.

Σημαντική, περαιτέρω, υπήρξε η συμβολή του Κανονισμού και στην καθιέρωση μηχανισμών ελέγχου αναφορικά με το σεβασμό και τη διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ως εκ τούτου, η προσπάθεια θεσμικής θωράκισης της δράσης του Οργανισμού συνεχίστηκε, με βασικές προβλέψεις τις ακόλουθες: α) ενίσχυση του ρόλου του Υπευθύνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRO), με ανεξαρτησία και δικαίωμα πρόσβασης σε όλα τα δεδομένα (άρθρο 109), β) θεσμοθέτηση μηχανισμού υποβολής καταγγελιών (complaints mechanism) από άτομα που θεωρούν ότι θίγονται τα δικαιώματά τους κατά τη διάρκεια επιχειρήσεων του Οργανισμού (άρθρο 72) και γ) υποχρέωση ενσωμάτωσης εκπαίδευσης σε θεμελιώδη δικαιώματα για όλα τα μέλη του Standing Corps (άρθρο 62).

Παρά ωστόσο τις προρρηθείσες βελτιώσεις, οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων διατύπωσαν επιφυλάξεις ως προς την ανεξαρτησία και την αποτελεσματικότητα αυτών των μηχανισμών, ιδίως όταν πρόκειται για αποστολές σε τρίτες χώρες (Amnesty International, 2016).

Συμπερασματικά, συνάγεται ότι ο Κανονισμός 2016/1624 χαιρετίστηκε ως ένα σημαντικό βήμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στον τομέα της συνοριακής πολιτικής. Για πρώτη φορά, η Ένωση απέκτησε μια μορφή «ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής», με πραγματικές επιχειρησιακές ικανότητες και αρμοδιότητες εντός και εκτός των συνόρων της. Ωστόσο και στην προκείμενη περίπτωση, οι επικρίσεις παρέμειναν έντονες. Ένα εκ των φλεγόντων ζητημάτων αφορούσε τη δυνατότητα παρέμβασης του Οργανισμού χωρίς τη συναίνεση κράτους μέλους, η οποία και θεωρήθηκε αμφιλεγόμενη σε ό,τι αφορά την αρχή της εθνικής κυριαρχίας. Η έλλειψη διαφάνειας στις επιχειρήσεις επιστροφής και ο περιορισμένος εξωτερικός έλεγχος επίσης ήγειραν αμφιβολίες και φόβους για παραβιάσεις του διεθνούς δικαίου. Τέλος, παρά την αυξημένη ισχύ, ο Frontex εξακολουθούσε να εξαρτάται πολιτικά από τα κράτη μέλη και τις ισορροπίες εντός του Διοικητικού του Συμβουλίου.

Για όλα τούτα και όχι μόνο, ο Κανονισμός 2016/1624 τροποποιήθηκε τελικά το 2019 με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896 -όπως θα αναλυθεί ευθύς κατωτέρω- ο οποίος εμβάθυνε περαιτέρω τις εξουσίες του Frontex, επιβεβαιώνοντας ότι η εξέλιξή του είναι δυναμική και συνεχής.

2.5. Ο Κανονισμός 2019/1896 - Αναθεώρηση Θεσμικού Πλαισίου της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2019, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=el>) και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624 συνιστά τη σημαντικότερη νομοθετική αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής εκ της ίδρυσής της το 2016. Η γενικότερη φιλοσοφία του συγκεκριμένου Κανονισμού έγκειτο στην ανάγκη αποτελεσματικής αντιμετώπισης των νέων προκλήσεων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Ως εκ τούτου, σκοπός του ήταν η δραστική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων, της αυτονομίας και των διαθέσιμων μέσων του Frontex.

Η εισαγωγή και θέση σε εφαρμογή του εν λόγω Κανονισμού, κάθε άλλο παρά τυχαία ήταν. Βλέποντας την περίοδο 2016-2019, διαπιστώνει κανείς ότι χαρακτηρίστηκε από αυξανόμενες και συνεχείς μεταναστευτικές ροές, πιέζοντας ασφυκτικά την αντοχή των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Τούτο, σε συνδυασμό με την παρατήρηση αύξησης της γεωπολιτικής αστάθειας σε γειτονικές της Ένωσης περιοχές, κατέστησε σαφές ότι ο Frontex αντιμετώπιζε δυσχέρειες σε θέματα όπως η επιχειρησιακή ανεξαρτησία, η δυνατότητα δράσης και διεξαγωγής επιχειρήσεων σε έδαφος εκτός ΕΕ, καθώς η ταχύτητα αντίδρασης (European Commission, 2019). Όλα τούτα, ως επόμενο, οδήγησαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να συμφωνήσουν στην ενίσχυση του Frontex, δια του εφοδιασμού του με ικανότητες ως προς την προληπτική δράση και την γρήγορη και αποτελεσματική αντίδρασή του απέναντι στις νέες προκλήσεις που εμφανίζονται.

Η πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση του Κανονισμού 2019/1896 ήταν η επιβεβαίωση της πλήρους μετατροπής του Frontex σε Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, με νομική προσωπικότητα (άρθρο 3). Ακόμη, υπήρξε η πλέον σημαντική πρόβλεψη για ανάληψη άμεσης επιχειρησιακής δράσης, χωρίς την προηγούμενη συγκατάθεση κράτους μέλους, με μόνη την απόφαση της Επιτροπής και μετά από γνώμη του Συμβουλίου (άρθρο 27). Επίσης, προβλέφθηκε η δημιουργία της μόνιμης δύναμης ταχείας επέμβασης, οι λεγόμενες **Standing Corps**, θέτοντας ως στόχο την άμεση στελέχωσή της με 10.000 άτομα έως το 2027 (άρθρο 28), ενώ πλέον επιτρέπεται (άρθρο 39) η ανάληψη επιχειρήσεων σε τρίτα κράτη -μέσω σύναψης συμφωνιών συνεργασίας-, επεκτείνοντας έτσι τα γεωγραφικά όρια δράσης του Οργανισμού πέραν αυτών της ΕΕ.

Επιπροσθέτως, ο Κανονισμός 2019/1896 ενδυναμώνει περαιτέρω την υλική δύναμη και δυναμική του Frontex, καθώς πλέον του δίνει το δικαίωμα να αποκτά και να διαχειρίζεται ιδίους πόρους και εξοπλισμό, όπως σκάφη, drones και πληροφοριακά συστήματα (άρθρα 7 και 46), ενώ παράλληλα του δίνει τη δυνατότητα να προσλαμβάνει απευθείας και να εκπαιδεύει προσωπικό με σκοπό τη στελέχωση του Standing Corps (άρθρα 30-31). Τέλος, αυξάνει το προϋπολογισμό του, θεμελιώνοντας συγχρόνως την αρμοδιότητα του Frontex να διαχειρίζεται μεγάλο μέρος των χρηματοδοτήσεων που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα (άρθρο 79). Εν προκειμένω, λεκτέον ότι καθόλου τυχαίες δεν είναι οι εν λόγω επιλογές, καθώς ευρύτερος

στόχος του υπό εξέταση Κανονισμού ήταν και παραμένει η ανεξαρτητοποίηση του Frontex από την αποκλειστικότητα των κρατών μελών.



Εικόνα 7: 2 δισεκατομμύρια ευρώ σε 15 χρόνια: πώς η Frontex χρηματοδοτεί το Φρούριο Ευρώπη, Πηγή: <https://www.statewatch.org/analyses/2025/2-billion-in-15-years-how-frontex-finances-fortress-europe/> (2025)

Ερχόμενοι τώρα στο ζήτημα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το οποίο πάντα υπήρξε αμφιλεγόμενο αναφορικά με τις ακολουθούμενες πρακτικές του Frontex, ο νέος Κανονισμός φαίνεται να σκόπευσε στην κάλυψη των κενών διαφάνειας και λογοδοσίας, τα οποία άλλωστε είχαν πολλάκις επισημανθεί τόσο από ευρωπαϊκά όσο και από διεθνή όργανα. Έτσι, ο Υπεύθυνος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRO) φέρει πλέον αυξημένες αρμοδιότητες, με χαρακτηριστική αυτή του δικαιώματος πρόσβασης στα στοιχεία και αρχεία όλων των επιχειρήσεων, εκδίδοντας παράλληλα και συστάσεις όπου αυτό κρίνει ότι είναι αναγκαίο (άρθρο 78). Ακόμη, σημαντικά βήματα προς την ανωτέρω κατεύθυνση είναι η διεύρυνση του ρόλου του Μηχανισμού Υποβολής Παραπόνων (άρθρο 82), καθώς και η πρόβλεψη δυνατότητας συμμετοχής ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών προκειμένου να ελέγχουν και παρακολουθούν τις διεξαγόμενες και διεξαχθείσες επιχειρήσεις (άρθρο 80).

Τέλος, σε μια προσπάθεια αποτίμησης των νέων ρυθμίσεων και προβλέψεων του Κανονισμού 2019/1896, μπορεί να υποστηριχθεί, με μια γενικότερη ματιά, ότι αποτελεί την πιο φιλόδοξη νομοθετική παρέμβαση για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή μέχρι σήμερα. Μια συνόψιση των θετικών του στοιχείων είναι η αποτελεσματικότερη και ταχύτερη αντίδραση στα εξωτερικά σύνορα, η μεγαλύτερη αυτονομία και επιχειρησιακή ευελιξία και η δυνατότητα δράσης και

εκτός της επικράτειας της ΕΕ. Ωστόσο, ως λογικό, όπως και με τα προηγούμενα νομοθετικά κείμενα, η κριτική εξακολουθεί να υφίσταται. Αυτή έγκειται κυρίως ως προς τις επιπτώσεις που μπορεί να σημαίνει η ανεξαρτησία δράσης του Frontex σε σχέση με την εθνική κυριαρχία των κρατών μελών, ενώ ανησυχίες για τις πιθανές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ειδικά κατά τη διεξαγωγή επιχειρήσεων σε τρίτα κράτη παραμένουν. Επίσης, εμμένει και το αίτημα για αυστηρότερο έλεγχο και διαφάνεια στη δράση του Frontex.

Σε κάθε περίπτωση, η εφαρμογή του εν λόγω Κανονισμού βρίσκεται εν εξελίξει, δοκιμάζεται και κρίνεται. Καθότι αποτελεί μια δυναμική διαδικασία, η πράξη είναι αυτή που κυρίως θα καθορίσει αφενός την αποτελεσματικότητα της δράσης και αφετέρου την αποδοχή της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής ως οντότητας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Αξιολόγηση και Αποτίμηση της Δράσης του Frontex

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ούσα μια οικονομική και πολιτική ένωση κρατών, ήδη από νωρίς έθεσε ως ύψιστη πολιτική -και όχι μόνο- προτεραιότητα την επίτευξη της διασφάλισης της συνοχής και της ασφάλειας του χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης. Δεδομένου τούτου, η διαχείριση και η διαφύλαξη των κοινών εξωτερικών συνόρων υπήρξε ένας εκ των βασικών στόχων, θεμελιώνοντας κατ' επέκταση κοινές πολιτικές ασφάλειας και μετανάστευσης. Η ίδρυση του Frontex το 2004 αποτέλεσε την πρώτη συστηματική θεσμική απόπειρα ενίσχυσης του επιχειρησιακού συντονισμού των κρατών μελών στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων (Neal, 2009; Rijkma, 2010).

Όπως παρουσιάστηκε και αναλύθηκε και στο Κεφάλαιο 2, ο Frontex εξ ιδρύσεώς του υπέστη αλλεπάλληλες και πολλαπλές νομοθετικές -ουχι μόνο- αλλαγές, σε διάφορα επίπεδα, γεγονός που προκύπτει εναργώς από τους διαδοχικούς, αναφερόμενους σε αυτόν, Κανονισμούς. Διατρέχοντας τις εν λόγω αλλαγές, παρατηρεί κανείς ότι αυτές επέφεραν κάθε φορά μια ακόμα επίρρωση αρμοδιοτήτων του Frontex -ιδίως από το 2015 και έπειτα-, καθιστώντας τον καταλυτικό δρώντα σε αυτό που ονομάζουμε «ευρωπαϊκή συνοριακή πολιτική» (Kasparek, 2016). Ωστόσο, η απόδοση αυτής της συνεχιζόμενης ισχύος, και κατά λογική συνέπεια, της αυξανόμενης ισχύος στον Frontex, συνεπαγόταν και το αντίστοιχο αντίβαρο: ήδη εκ των πρώτων χρόνων λειτουργίας του δέχτηκε έντονη κριτική και εκφράστηκαν πλείστοι όσοι προβληματισμοί, αφενός σχετικά με την αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεών του και αφετέρου για τη συμμόρφωσή του με τις θεμελιώδεις αξίες και το σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα (Moreno-Lax, 2017; Amnesty International, 2021). Η συχνή εμπλοκή του σε καταγγελίες για επαναπροωθήσεις προσφύγων, για αδιαφάνεια ως προς τη λογοδοσία, αλλά και για την απουσία επαρκών μηχανισμών ελέγχου έχουν θέσει πολλάκις, σε καθεστώς αμφιβολίας, τις ακολουθούμενες πρακτικές του Frontex και την εν γένει ευρωπαϊκή συνοριακή πολιτική (Fink, 2020; European Ombudsman, 2022).

Ο σκοπός του παρόντος κεφαλαίου, όπως προδίδεται και από τον τίτλο του, είναι να αποτιμήσει τη δράση του Frontex, φωτίζοντας -όσο αυτό είναι δυνατό- και αξιολογώντας όλες

τις πτυχές της. Δια τούτο, κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό να γίνει εμμένοντας σε μια μεμονωμένη οπτική, αλλά λαμβάνονται υπόψη οι σύνθετες πολιτικές και γεωπολιτικές συγκυρίες, οι οποίες εξάλλου καθόρισαν σε μεγάλο βαθμό την πορεία του. Από την ένταση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο της προσφυγικής κρίσης του 2015, μέχρι τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία και την αναζωπύρωση μεταναστευτικών πιέσεων στα ανατολικά και νότια σύνορα της ΕΕ, ο Frontex έχει βρεθεί κατ' επανάληψη αντιμέτωπος με γεγονότα που επέτειναν την ανάγκη για επιχειρησιακή ετοιμότητα αλλά και πολιτική ευαισθησία (Guild, 2016). Τέτοια παραδείγματα αναδεικνύουν εναργώς το κλασικό δίλημμα που γεννά το δίπολο ασφάλεια - διαφύλαξη ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δημιουργώντας έτσι ένα διαρκές πεδίο τριβής, έντασης και αντιφάσεων στη λειτουργία και τις πρακτικές ενός οργανισμού σαν τον Frontex (Gkliati, 2021).

Η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επανειλημμένα επιχειρήσει να αναδιαρθρώσει και να βελτιώσει τη λειτουργία του Frontex, ιδίως μέσω της θέσπισης μηχανισμών λογοδοσίας, ενδυνάμωσης του θεσμικού ελέγχου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και της δημιουργίας Γραφείου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εντός του Οργανισμού (European Court of Auditors, 2021). Παρ' όλα αυτά, ερωτήματα συνεχίζουν να τίθενται ως προς την επάρκεια αυτών των παρεμβάσεων. Εκθέσεις όπως αυτές της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) (<https://fragdenstaat.de/dokumente/233972-olaf-final-report-on-frontex/>) και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SAR-AGENCIES-2023/SAR-AGENCIES-2023_EL.pdf) έχουν πλήξει την αξιοπιστία του Frontex και επαναφέρουν στον δημόσιο διάλογο την ανάγκη για ριζικό επαναπροσανατολισμό του ρόλου του (Transparency International EU, 2022).

Έχοντας κατά νου τα προαναφερθέντα, θα επιχειρηθεί μια συστηματική αξιολόγηση της δράσης του Frontex, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τις θεσμικές και επιχειρησιακές του εξελίξεις όσο και τις επιμέρους κριτικές που έχει δεχθεί από διεθνείς οργανισμούς, θεσμούς της ΕΕ, μη κυβερνητικές οργανώσεις και τον ακαδημαϊκό λόγο. Η προσέγγιση θα προσπαθήσει να μην εστιάσει αποκλειστικά στην ανάδειξη αδυναμιών ή παρατυπιών, αλλά να επιδιώξει μια ισορροπημένη αποτίμηση του κατά πόσον ο Οργανισμός επιτελεί – και υπό ποιες προϋποθέσεις – τον ρόλο που του έχει ανατεθεί με βάση τους ιδρυτικούς και μεταγενέστερους κανονισμούς του. Συγκεκριμένα, η ανάλυση θα στηριχθεί στους εξής επιμέρους άξονες: το ζήτημα της διαφάνειας και της λογοδοσίας του Frontex, τη συμμόρφωσή του με τις επιταγές του δικαίου της ΕΕ και το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο και τέλος στην συνολική ανταπόκρισή του στις τεθείσες, ανά τα χρόνια, προκλήσεις.

3.1. Νομιμοποίηση, διαφάνεια και λογοδοσία

Όπως επισκοπήθηκε και αναδείχθηκε μέσα από τα προηγηθέντα κεφάλαια, ο Frontex συγκεντρώνει αρκετά αποκεντρωμένα χαρακτηριστικά ως οργανισμός και διαθέτει αυξημένη αυτονομία εν συγκρίσει με άλλους ευρωπαϊκούς οργανισμούς, έχοντας σε κάθε περίπτωση μια

αποστολή αρκετά διευρυμένη και δίχως άλλο, νευραλγικού χαρακτήρα (Zhong & Carrapico, 2024). Έχοντας, λοιπόν, ακριβώς αυτές τις αυξημένες επιχειρησιακές αρμοδιότητες, η λειτουργία και η δράση του απαιτεί επίσης αυξημένα εχέγγυα λογοδοσίας, δημοκρατικής νομιμοποίησης και διαφάνειας (Moutselos, 2023). Σαφέστερα, η επέκταση του ρόλου του από έναν απλό συντονιστικό φορέα σε έναν οργανισμό με επιχειρησιακή δύναμη, ίδια μέσα και με μια συνεχή παρουσία επί του πεδίου, εντάθηκε και η ανάγκη για θεσμικό έλεγχο και επαρκή πρόσβαση των πολιτών και των θεσμών σε πληροφορίες για τις διεξαγόμενες δραστηριότητές του (Fink, 2020; Rijkma, 2010).

Αναλυτικότερα, σε ό,τι αφορά ζητήματα νομιμοποίησης του Frontex, αυτή θεωρείται προβληματική για μια σειρά από λόγους. Πρωτίστως, κατά πολλούς η συνολική νομική βάση του οργανισμού και η εμπλοκή του σε επιχειρήσεις είναι ελλιπώς ρυθμισμένες (Buckel & Wissel, 2010; Pandit, 2012). Η ευθύνη του προσωπικού που αναπτύσσεται δεν ρυθμίζεται με σαφήνεια, γεγονός που επιτρέπει στο Frontex να αποφεύγει κατηγορίες για παραβιάσεις του διεθνούς ή του ενωσιακού δικαίου μεταθέτοντας τη νομική ευθύνη στα κράτη μέλη. Πράγματι, το κράτος μέλος παραμένει πάντοτε υπεύθυνο για τη νομιμότητα των υλοποιούμενων επιχειρήσεων, ανεξαρτήτως της αυξανόμενης επιρροής του Frontex στη λήψη επιχειρησιακών αποφάσεων (Kalkman, 2020). Αυτό σημαίνει επίσης ότι είναι πολύ δύσκολο για ένα άτομο που υπέστη βλάβη από επιχείρηση του Frontex να θεωρήσει το Frontex νομικά υπεύθυνο (Carrera et al., 2013).

Η νομιμοποίηση του Frontex επικρίνεται επίσης και για την φερόμενη ανεπάρκεια των υφιστάμενων μηχανισμών λογοδοσίας. Ένας τρόπος προσέγγισης του εν λόγω ζητήματος, είναι αξιολογώντας την πολιτική λογοδοσία, η οποία ασκείται μέσω ελέγχου και εποπτείας επί του οργανισμού. Εξετάζοντας, λοιπόν τούτο, καταδεικνύεται ότι ο ιεραρχικός έλεγχος βρίσκεται στα χέρια του Διοικητικού Συμβουλίου, το οποίο απαρτίζεται από εθνικούς δημόσιους λειτουργούς, γεγονός που καθιστά τον οργανισμό ευάλωτο σε εθνικές πολιτικές παρεμβάσεις αντί να είναι υπόλογος στα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο θα μπορούσε δυνητικά να λειτουργήσει ως μηχανισμός δημοκρατικού ελέγχου, μπορεί να εποπτεύει τις επιχειρήσεις του Frontex μόνο σε πολύ περιορισμένο βαθμό, καθώς δεν ενημερώνεται πλήρως και δεν έχει τη δυνατότητα να ζητήσει λογοδοσία από την ηγεσία του οργανισμού (Buckel & Wissel, 2010; Pandit, 2012). Όταν ο Frontex επιχειρεί στο πλαίσιο μιας στρατιωτικής επιχείρησης της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), όπως στην περίπτωση της Επιχείρησης Triton, δεν ισχύουν οι τυπικές απαιτήσεις αναφοράς, και ιδίως η λογοδοσία του προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μειώνοντας ακόμη περισσότερο την όποια υποχρέωση να λογοδοτεί (Dura, 2018). Δεν είναι εξάλλου τυχαίο ότι ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έχει εντοπίσει ελλείψεις όχι μόνο στη διαφάνεια των διαδικασιών που ακολουθεί ο Frontex αλλά και στη συχνά αρνητική του στάση να παρέχει επαρκή πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικές με φερόμενες παράνομες πρακτικές στα εξωτερικά σύνορα (European Ombudsman, 2022). Μάλιστα, παρότι ο Frontex υποχρεούται να δημοσιοποιεί δεδομένα για τις επιχειρήσεις του, πολλές πληροφορίες παρέχονται με σημαντική καθυστέρηση ή υπόκεινται σε εκτεταμένη διαβάθμιση, γεγονός που περιορίζει την ουσιαστική λογοδοσία. Η Access Info Europe έχει επισημάνει ότι μόνο ένα μικρό ποσοστό των αιτημάτων πρόσβασης σε πληροφορίες ικανοποιείται πλήρως, ενώ συχνά

επικαλούνται λόγους ασφαλείας ή επιχειρησιακής μυστικότητας για την απόκρυψη βασικών στοιχείων (Access Info Europe, 2021).

Περαιτέρω, ζητήματα εγείρονται αναφορικά και με την εσωτερική λογοδοσία του Frontex και τους εν γένει θεσμούς διαφάνειας αυτού. Πιο συγκεκριμένα, ενώ ο Κανονισμός 2019/1896 επιχείρησε να βελτιώσει και να εξομαλύνει τις προαναφερθείσες δυσλειτουργίες, συστήνοντας το Γραφείο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Fundamental Rights Office), εισάγοντας το θεσμό του Υπευθύνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRO) και δημιουργώντας το μηχανισμό υποβολής καταγγελιών, καθώς και ρυθμίζοντας την υποχρέωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Αρχή Προστασίας Δεδομένων, τα μέτρα αυτά στην πράξη μάλλον εκτιμώντας ως ελλιπή και υπολειτουργούντα. Για παράδειγμα, η Human Rights Watch, το 2021, διαπίστωσε ότι οι καταγγελίες παραμένουν ελάχιστες, η διαδικασία υποβολής είναι πολύπλοκη και η θεσμική βαρύτητα του FRO υπονομεύεται από τη διοικητική εξάρτησή του από την Εκτελεστική Διεύθυνση του οργανισμού. Ακόμη, ο Transparency International EU, το 2022, χαρακτήρισε τον Frontex ως τον πλέον αδιαφανή οργανισμό της ΕΕ, επισημαίνοντας ότι μόνο το 13% των κρίσιμων εγγράφων των επιχειρήσεων του Οργανισμού είναι διαθέσιμα δημοσίως. Τούτο ουδόλως αμελητέο κρίνεται, εάν σκεφτεί κανείς ότι παρόλο που ο Frontex δεν έχει αμιγείς αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων, είναι ωστόσο επιφορτισμένος με καθήκοντα συντονιστικού, επιχειρησιακού και οργανωτικού χαρακτήρα. Αυτό σημαίνει ότι οι επιχειρησιακές του αρμοδιότητες δύνανται άμεσα και εμμέσως να επηρεάσουν τα θεμελιώδη δικαιώματα ενός μεγάλου αριθμού ανθρώπων, οι οποίοι δεν είναι πολίτες της ΕΕ και ως εκ τούτου παρουσιάζουν μια εγγενή ευαλωτότητα (Salzano & Gkliati, 2022).

Σε άμεση συνάφεια με τα όσα αναφέρθηκαν βρίσκονται και τα ακόλουθα. Σαφέστερα, η κορύφωση των ανησυχιών για την έλλειψη διαφάνειας και θεσμικής υπευθυνότητας σημειώθηκε το 2022, με τη δημοσίευση της μυστικής έκθεσης του OLAF. Η έκθεση τεκμηρίωνε εσωτερικές παρατυπίες, παραπλανητική αναφορά περιστατικών και συστηματική απόκρυψη αποδεικτικών στοιχείων επαναπροωθήσεων. Η διαρροή αυτών των στοιχείων προκάλεσε την παραίτηση του τότε Εκτελεστικού Διευθυντή Φαμπρίς Λετζερί. Τα εν λόγω γεγονότα ανέδειξαν και την απροθυμία συνεργασίας του Frontex με δημοσιογραφικές έρευνες και τεθείσες κοινοβουλευτικές ερωτήσεις, θέτοντας ευθέως ζητήματα θεσμικής ευθύνης.

Τέλος, ένα άλλο μείζον ζήτημα το οποίο χρήζει αναφοράς και προσοχής είναι αυτό της ευθύνης. Ειδικότερα, Στο επίπεδο της λειτουργίας επί του πεδίου, ένα από τα σοβαρότερα εμπόδια για τη διαφάνεια και τη λογοδοσία είναι η ασαφής κατανομή ευθυνών ανάμεσα στον Frontex και στα κράτη μέλη. Παρότι οι επιχειρήσεις γίνονται συχνά υπό την αιγίδα του οργανισμού, η ευθύνη για παραβιάσεις φέρεται να ανήκει πρωτίστως στο κράτος υποδοχής. Αυτή ακριβώς η διάχυση ευθύνης οδηγεί σε πρακτική αποποίηση υποχρεώσεων και αδυναμία ουσιαστικής λογοδοσίας (Fink, 2020; Gkliati, 2021).

Το γεγονός αυτό εξάλλου επισημαίνεται και από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, η οποία προτείνει την καθιέρωση ενιαίων πρωτοκόλλων διαχείρισης και

ελέγχου ώστε να μην καθίσταται η συνεργασία προσχηματικό μέσο αποφυγής ευθύνης (FRA, 2020).

Συμπερασματικά, εκ της προηγηθείσας ανάλυσης προκύπτει ότι ο Frontex βρίσκεται αντιμέτωπος με μια διπλή πρόκληση: από τη μία, την απαίτηση για θεσμική υπευθυνότητα και από την άλλη, την ανάγκη για διαφάνεια και ανοιχτότητα έναντι των πολιτών και των θεσμών. Η απουσία, ωστόσο, ουσιαστικής λογοδοσίας, ο περιορισμένος έλεγχος και η επιλεκτική παροχή πληροφόρησης πλήττουν σοβαρά τη θεσμική του αξιοπιστία του. Ως εκ τούτου, η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης προϋποθέτει όχι μόνο τυπικές μεταρρυθμίσεις αλλά βαθιά αλλαγή κουλτούρας στο τι εστί διαφάνεια και ευθύνη.

Ανακεφαλαιώνοντας, παρά τις προαναφερθείσες αδυναμίες και τις σοβαρές θεσμικές προκλήσεις που έχουν καταγραφεί, δεν μπορεί να παραγνωριστεί το γεγονός ότι ο Frontex αποτελεί έναν οργανισμό σε διαρκή εξέλιξη, ο οποίος αναπτύσσεται και μετασχηματίζεται υπό την πίεση μιας ραγδαία μεταβαλλόμενης γεωπολιτικής και επιχειρησιακής πραγματικότητας. Η κλιμάκωση των μεταναστευτικών ροών, η υβριδική εργαλειοποίηση της μετανάστευσης, η αυξανόμενη διασύνδεση ασφάλειας και ανθρωπιστικών κρίσεων, αλλά και η ανάγκη ταχείας ανταπόκρισης σε κρίσεις μεγάλης κλίμακας, έχουν λειτουργήσει ως καταλύτες για τη θεσμική ωρίμανση του οργανισμού (Guild et al., 2022). Στο πλαίσιο αυτό, οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, ιδίως μετά τον Κανονισμό 2019/1896, αντανακλούν μια σταδιακή προσπάθεια ενίσχυσης της επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας σε συνδυασμό με αυξημένη θεσμική ευαισθησία απέναντι στα θεμελιώδη δικαιώματα. Η ενίσχυση των μηχανισμών παρακολούθησης, η αυξημένη εμπλοκή ευρωπαϊκών θεσμών ελέγχου και η ενσωμάτωση της γλώσσας της λογοδοσίας στον θεσμικό λόγο του Frontex υποδηλώνουν ότι ο οργανισμός δεν παραμένει αμετάβλητος, αλλά επιχειρεί να προσαρμοστεί σε ένα περιβάλλον αυξημένων απαιτήσεων και προσδοκιών (European Court of Auditors, 2021; European Commission, 2023). Υπό αυτό το πρίσμα, η αξιολόγηση της δράσης του Frontex δεν μπορεί να είναι στατική, αλλά οφείλει να ιδωθεί ως μια δυναμική διαδικασία, στην οποία η κριτική δεν αναιρεί την εξέλιξη, αλλά λειτουργεί ως αναγκαίος μοχλός θεσμικής βελτίωσης.

3.2. Ο Frontex και ο σεβασμός του Δικαίου της ΕΕ και του Διεθνούς Δικαίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Η δράση του Frontex, ιδίως στο πεδίο της επιχειρησιακής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, οφείλει να συμμορφώνεται με το ενωσιακό δίκαιο, τις θεμελιώδεις αρχές του κράτους δικαίου και τις διεθνείς υποχρεώσεις προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Karamanidou & Kasparek, 2018). Οι Κανονισμοί που διέπουν τον οργανισμό και ιδιαίτερα ο Κανονισμός 2019/1896 (Zhong & Carrapico, 2023), ρητώς προβλέπουν ότι όλες οι δράσεις του πρέπει να τελούν υπό πλήρη σεβασμό του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, της Σύμβασης της Γενεύης, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement) (Κανονισμός 2019/1896, άρθρο 6).

Παρά όμως το γεγονός της ρητής πρόβλεψης όλων των προαναφερθεισών υποχρεώσεων αλλά και των μηχανισμών παρακολούθησης επί της δράσης του Frontex, το ζήτημα της συμμόρφωσής του με το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο που άπτεται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παραμένει εξαιρετικά αμφιλεγόμενο και αμφισβητούμενο τόσο από άποψης θεωρητικής όσο και εμπειρικής.

Σε ό,τι αφορά την αρχή της μη επαναπροώθησης, θα πρέπει να επισημανθεί ότι αυτή αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου (άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951) και κατοχυρώνεται πλήρως τόσο στην παρ. 2 του άρθρου 19 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων όσο και στη νομολογία του ΕΔΔΑ (π.χ. *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, 2012). Ειδικότερα, η νομολογία αναγνωρίζει ότι ακόμη και έμμεσες ή επιχειρησιακά «διαμεσολαβημένες» επαναπροωθήσεις συνιστούν παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης, εφόσον το πρόσωπο καταλήγει σε κράτος όπου κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση.

Αναλυτικότερα, πλήθος εκθέσεων και ερευνών έχουν καταδείξει ότι ο Frontex έχει επανειλημμένα συμμετάσχει ή τουλάχιστον συνδράμει σε επιχειρήσεις στις οποίες η προαναφερόμενη αρχή δεν τηρήθηκε (Amnesty International, 2021; Human Rights Watch, 2021). Οι πολυσυζητημένες επαναπροωθήσεις στο Αιγαίο, ιδίως μεταξύ 2020 και 2022, τεκμηριώθηκαν από μέσα όπως το *Der Spiegel* και η *Bellingcat* και φαίνεται να επιβεβαιώθηκαν με στοιχεία που δείχνουν την παρουσία αξιωματούχων του Frontex στις επίμαχες ζώνες, χωρίς ενεργή παρέμβαση ή καταγραφή των παραβιάσεων. Σε όλα τούτα, ενδιαφέρουσα ανακύπτει η συνολικότερη στάση του οργανισμού. Συγκεκριμένα, οι απαντήσεις του Frontex κρίνονται ως αμυντικές και επικεντρωόμενες κυρίως στο επιχείρημα της περιορισμένης επιχειρησιακής του ευθύνης, καθώς η κύρια αρμοδιότητα σε τέτοιας υφής θέματα παραμένει στα κράτη μέλη (Fink, 2020). Σε κάθε όμως περίπτωση, πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά πολλούς, η εδραιωμένη προσέγγιση περί συλλογικής ευθύνης δεν επιτρέπει την αποποίηση μιας επιφορτισμένης νομικής ευθύνης/υποχρέωσης, ακόμα και όταν η συμμετοχή είναι έμμεση (Moreno-Lax, 2017).

Περαιτέρω, ενδιαφέρον παρουσιάζει η σχέση του Frontex με την τήρηση των κανόνων και των διαδικασιών που σχετίζονται με το άσυλο. Αρχικά, χρήζει σημείωσης ότι η αποτροπή εισόδου στα σύνορα και η πρακτική των λεγόμενων "hot returns" (ταχεία επαναπροώθησης υπονομεύουν το δικαίωμα σε ατομική εξέταση αιτήματος ασύλου, που αποτελεί αναντίλεκτο δικαίωμα και παραδοχή του ενωσιακού δικαίου.

Με δεδομένα τα ανωτέρω, ορισμένες επιχειρήσεις του Frontex, κυρίως σε τρίτες χώρες ή στα εξωτερικά σύνορα της κεντρικής Μεσογείου, έχουν κατηγορηθεί ότι δημιουργούν de facto φραγμούς στην πρόσβαση σε διαδικασίες διεθνούς προστασίας. Η συνεργασία με λιβυκές αρχές, για παράδειγμα, έχει κατακριθεί έντονα, καθώς οδηγεί στην επαναφορά προσφύγων σε κράτη όπου απειλείται η ασφάλεια και η αξιοπρέπειά τους (FRA, 2021; Carrera, 2020). Ειδικά στη Λιβύη, πλήθος εκθέσεων έχει αναδείξει τις απάνθρωπες συνθήκες κράτησης και βασανιστηρίων σε κέντρα υποδοχής, κάτι που καθιστά κάθε συνεργασία με τις εν λόγω αρχές προβληματική από άποψη συμβατότητας με το διεθνές δίκαιο.

Παράλληλα, έρευνες έχουν δείξει ότι δεν τηρούνται πάντοτε τα πρωτόκολλα προστασίας ευάλωτων ομάδων, όπως ανήλικοι, θύματα εμπορίας ή άτομα με αναπηρία. Ακόμη, κατά τις απόψεις διαφόρων ακαδημαϊκών και ευρωπαϊκών οργάνων, η ελλιπής επιμόρφωση και εκπαίδευση των αναπτυγμένων δυνάμεων του Frontex πάνω στα ανθρώπινα δικαιώματα συμβάλλει στην αναπαραγωγή στερεοτύπων ή και διακριτικής μεταχείρισης (Gkliati, 2021; FRA, 2020), ενώ η απουσία υποχρεωτικής παρουσίας εξειδικευμένων αξιωματούχων ασύλου στις επιχειρήσεις αυξάνει τον κίνδυνο παραβιάσεων (Perkowski, 2019).

Άξιες αναφοράς κρίνονται επίσης οι διάφορες παρατηρούμενες θεσμικές αντιφάσεις που πολλές φορές οδηγούν σε περιορισμένη νομική προστασία και πολλές φορές και σε παραβιάσεις βασικών αρχών και κανόνων του δικαίου για ανθρώπινα δικαιώματα.

Σαφέστερα, η λειτουργία του Frontex στο όριο μεταξύ εθνικής κυριαρχίας και υπερεθνικής συνεργασίας δημιουργεί γκρίζες ζώνες, που συχνά οδηγούν σε ασάφειες, οι οποίες με τη σειρά τους καθιστούν δυσχερή την αποτελεσματική νομική προστασία των θιγόμενων προσώπων. Παρότι ο οργανισμός έχει την υποχρέωση να ακολουθεί τις αρχές του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου, η νομολογία του ΔΕΕ είναι περιορισμένη ως προς τον άμεσο έλεγχο της δράσης του. Επιπλέον, δεν προβλέπεται εύκολη πρόσβαση των ατόμων σε προσφυγές κατά του Frontex ενώπιον εθνικών ή ενωσιακών δικαστηρίων, γεγονός που δημιουργεί ένα κενό έννομης προστασίας (Fink, 2020; Borrell, 2021). Το εν λόγω πρόβλημα μάλιστα εντείνεται εάν ληφθεί υπόψη η περιορισμένη λειτουργία του μηχανισμού καταγγελιών και η απουσία δεσμευτικής δυνατότητας του Υπεύθυνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων να επιβάλει κυρώσεις ή αναστολή επιχειρήσεων σε περιπτώσεις καταγγελιών (European Ombudsman, 2022). Η κριτική εστιάζει επίσης στην έλλειψη διαφάνειας στις εσωτερικές διαδικασίες ελέγχου, καθώς και στην απουσία δημόσιας πρόσβασης σε στοιχεία που αφορούν πειθαρχικά ή ερευνητικά πορίσματα του Frontex (Gkliati, 2021).

Καταλήγοντας, φαίνεται να προκύπτει ότι η συμμόρφωση του Frontex με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παραμένει μια θεμελιώδης πρόκληση για τη νόμιμη λειτουργία και δράση του αλλά και για την ηθική του υπόσταση. Παρατηρείται ότι παρά τη ρητορική περί απόλυτου σεβασμού του δικαίου, η πρακτική δείχνει σοβαρά ελλείμματα τόσο στην αποτροπή παραβιάσεων όσο και στην ανάληψη θεσμικής ευθύνης. Η ανάγκη για ενίσχυση της νομικής λογοδοσίας, για ουσιαστική εγγύηση πρόσβασης στο άσυλο και για θεσμική εναρμόνιση με τα διεθνή πρότυπα συνιστά βασικό διακύβευμα για το μέλλον του Frontex ως θεσμικού οργάνου της ΕΕ.

3.3. Ο Frontex και η ανταπόκριση στις προκλήσεις

Έχοντας εξετάσει πτυχές και χαρακτηριστικά της δράσης του Frontex και έχοντας ενσκήψει εις αμφοτέρω θετικά και προβληματικά σημεία αυτής, αναμφίβολη τυγχάνει η παραδοχή ότι καθίσταται ένα από τα πλέον επιδραστικά όργανα της ΕΕ σε ό,τι αφορά, ουχί μόνο τη

μεταναστευτική πολιτική, αλλά ευρύτερα την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.

Πιο συγκεκριμένα, η εξέλιξη του Frontex τόσο σε θεσμικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο, αντικατοπτρίζει την διαχρονική -πλέον- επιτακτική ανάγκη της ΕΕ να διαχειρίζεται τις συχνά εμφανιζόμενες πολύπλοκες κρίσεις -από την άνοδο των μικτών μεταναστευτικών ροών ως και τις διαφόρων ειδών απειλές (τρομοκρατία και εν γένει εξτρεμισμός) στη ευρύτερη περιοχή της Μεσογείου και της Μέσης Ανατολής.

Δεδομένου τούτου, η κρίση και η αξιολόγηση της συνολικής του δράσης, προκειμένου να είναι όσο το εφικτό δίκαιη και αντικειμενική, οφείλει να είναι πολυδιάστατη, απαιτώντας μια πολυεπίπεδη προσέγγιση. Τούτη πρέπει να λαμβάνει υπόψη τόσο τα θετικά βήματα και την επιχειρησιακή συμβολή του οργανισμού όσο και τα διάφορα ελλείμματα, τις προκλήσεις νομιμοποίησης αλλά και την κριτική που προέρχεται από κοινωνικούς και θεσμικούς φορείς, όπως εξάλλου προαναλύθηκαν.

Αρχικά, ο Frontex, εξ ιδρύσεώς του έως και σήμερα, φαίνεται να έχει ανταποκριθεί αρκούντως απέναντι στις επιχειρησιακές του αρμοδιότητες και την υποστήριξη που έχει προσφέρει στα κράτη μέλη, ιδίως σε περιόδους κρίσεων. Ειδικότερα, η μετάβαση από την απλή συντονιστική δράση του πρώτου κανονιστικού πλαισίου (Κανονισμός 2007/2004) σε μια ολοένα και πιο ενεργή εμπλοκή με ίδιες δυνάμεις, εξοπλισμό και επιχειρησιακή αυτονομία, ιδίως μετά τον Κανονισμό 2016/1624 και τον μεταρρυθμιστικό Κανονισμό 2019/1896, σηματοδότησε την ουσιαστική μετάβαση του Frontex σε έναν ουσιαστικό επιχειρησιακό δρώντα (Carrera & den Hertog, 2016).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα των προαναφερομένων αποτελεί η ανάπτυξη της μόνιμης δύναμης συνοριοφυλάκων (Standing Corps), καθώς και η ενίσχυση της διαθεσιμότητας ιδίου εξοπλισμού, στοιχεία που μαρτυρούν ότι ο Frontex αποτελεί κεντρικό εταίρο στην επιχειρησιακή φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Επιχειρήσεις, όπως η *Poseidon* (Ελλάδα), η *Themis* (Ιταλία) και η *Indalo* (Ισπανία), έχουν επανειλημμένα ενισχυθεί από την παρουσία και τη συμβολή του Οργανισμού, έχουν αποφέρει θετική έκβαση στην αποτροπή δευτερογενών μετακινήσεων, στη διαχείριση των ροών και στην τεχνική υποστήριξη των εθνικών αρχών (Frontex, 2023).

Περαιτέρω, ο Frontex έχει συνεισφέρει ουσιαστικά στην τεχνική εναρμόνιση των διαδικασιών φύλαξης και στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων επιτήρησης των συνόρων. Η ανάπτυξη κοινών εκπαιδευτικών προγραμμάτων, πρότυπων επιχειρησιακών οδηγιών και η διασύνδεση με τεχνολογίες αιχμής, όπως το Eurosur και τα Big Data tools, έχουν αυξήσει τον βαθμό ετοιμότητας των κρατών-μελών. Ακόμη, άξιο αναφοράς χρήζει και το γεγονός ότι ο Frontex διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στον αναλυτικό σχεδιασμό μεταναστευτικών σεναρίων. Συγκεκριμένα, εκδίδει σε τακτική βάση εκθέσεις κινδύνου, επιχειρησιακές αξιολογήσεις και προβλέψεις για τις πιθανές ροές μεταναστών. Τούτο αναφαίνεται ιδιαιτέρως σημαντικό, καθώς συμβάλλει καθοριστικά στη χάραξη πολιτικών της Ένωσης με βάση τεκμηριωμένα δεδομένα (Frontex Risk Analysis for 2024, 2024).



Εικόνα 8: «Στον «αέρα» το drone Heron της Frontex σε Αιγαίο και Ιόνιο - Στόχος η πάταξη της παράνομης μετανάστευσης». (2022). iefimerida.

Παρά όμως τις ανωτέρω συνεισφορές και καινοτομίες που έχει επιφέρει η λειτουργία του Frontex, όπως εξετάστηκε και στο υποκεφάλαιο 3.1. ο οργανισμός έχει δεχθεί και συνεχίζει να δέχεται συνεχή κριτική και αμφισβήτηση περί ζητημάτων ελλείμματος νομιμοποίησης, αδιαφάνειας και έλλειψης ελέγχου.

Αναλυτικότερα, η με κάθε Κανονισμός αύξηση των αρμοδιοτήτων του οργανισμού, έθετε και προβληματισμούς περί θεσμικών ανισορροπιών. Έτσι, κατά καιρούς ο Frontex έχει κατηγορηθεί για ελλιπή διαφάνεια στη μέθοδο λήψης αποφάσεών του και εν γένει όσον αφορά τη δράση του, ασαφή κατανομή ευθυνών καθώς και για ανεπάρκεια μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου (Gkliati, 2021). Χαρακτηριστική είναι η έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου του 2021 (European Court of Auditors, 2021), δια της οποίας υπογράμμισε ότι ο Frontex δεν ήταν επαρκώς προετοιμασμένος να εκπληρώσει τις νέες αρμοδιότητες που του απεδόθησαν με τον Κανονισμό του 2019, λόγω προβλημάτων διαχείρισης, καθυστερήσεων στην ανάπτυξη της μόνιμης δύναμης και αδυναμίας πλήρους ελέγχου επί του τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ακόμη, το 2022 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αρνήθηκε την απαλλαγή του Frontex για τον προϋπολογισμό του 2020, καθώς επεσήμανε ελλείψεις στη διαδικασία καταγραφής των επιχειρήσεών του καθώς και στον χειρισμό καταγγελιών (European Parliament, 2022).

Ακριβώς λόγω των προαναφερομένων ελλειμμάτων και αδυναμιών, η ΕΕ οδηγήθηκε στη δημιουργία της θέσης Υπευθύνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRO) καθώς και στο Μηχανισμό Καταγγελιών με σκοπό την ενδυνάμωση της διαφάνειας των διαδικασιών και του αποτελεσματικότερου ελέγχου των πρακτικών του οργανισμού. Παρά όμως και τις εν λόγω

προσπάθειες, οι αμφισβητήσεις παραμένουν, ιδίως όσον αφορά τη λειτουργική ανεξαρτησία και τον ακόμα -κατά πολλούς- περιορισμένο ασκούμενο εξωτερικό έλεγχο και την «τεχνοκρατική αυτονόμησή» του (Fink, 2020).

Προχωρώντας, μεγάλο ζήτημα παραμένουν οι ανθρωπιστικές κρίσεις και οι συνεπαγόμενες προκλήσεις που αυτές επιφέρουν. Αναμφίβολα, ο Frontex έχει έρθει πολλές φορές αντιμέτωπος με τέτοια φαινόμενα, όπως η διάσωση μεταναστών στη θάλασσα, η προστασία ευάλωτων ομάδων και η ανάγκη συνεργασίας με τρίτες χώρες. Στη δίνη τέτοιων καταστάσεων και γεγονότων, ο Frontex έχει κατηγορηθεί επανειλημμένα για καταπάτηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παραδείγματα όπως, η επίρριψη ευθυνών για εμπλοκή του Frontex σε επιχειρήσεις επαναπροώθησης (pushbacks) ή για συνεργασία του με κράτη δίχως δημοκρατικά καθεστώτα, όπως η Λιβύη, αποτυπώνουν τις προαναφερθείσες αντιλήψεις (Amnesty International, 2021; Moreno-Lax, 2017).

Στον αντίποδα, δεν μπορεί να παραγνωριστεί η δράση του Frontex στην άλλη όψη του νομίσματος. Ειδικότερα, ο Frontex έχει συμμετάσχει σε πλείστες όσες αποστολές και επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, ιδίως στη Μεσόγειο, έχοντας σώσει μεγάλο αριθμό ανθρώπων. Εξάλλου, η λειτουργία του ως δίκτυο συντονισμού με τις λιμενικές αρχές των κρατών μελών έχει υπάρξει καθοριστική σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης ή υπερφόρτωσης των εθνικών συστημάτων (Frontex, 2022).

Έχοντας κατά νου όλα τα προαναφερθέντα, δεν είναι τυχαίο ότι ο Frontex έχει δεσμευθεί να ενισχύσει τη διαφάνεια, να επαναξιολογήσει τις συνεργασίες του με τρίτες χώρες και να δώσει περισσότερη έμφαση στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επιπλέον, η αυξανόμενη εμπλοκή του στην επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών (return operations) και η συνεργασία με Europol και Eurojust διευρύνει το φάσμα της αποστολής του.

Σε κάθε περίπτωση, το μέλλον του Frontex θα καθοριστεί από τη δυνατότητά του να ισορροπήσει την αποτελεσματικότητα με τη νομιμότητα. Η ενίσχυση της λογοδοσίας, η επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβιάσεων και η θεσμική λογοδοσία του οργανισμού στο Κοινοβούλιο και στους πολίτες της ΕΕ φαίνονται να είναι απαραίτητες για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης και της πολιτικής του νομιμοποίησης.

Παράλληλα, οι πρόσφατες θεσμικές εξελίξεις και οι μεταρρυθμίσεις που έχουν υλοποιηθεί καταδεικνύουν μια σαφή προσπάθεια του Frontex να κινηθεί προς αυτήν ακριβώς την κατεύθυνση. Η ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου, η αναβάθμιση του πλαισίου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η διεύρυνση της κοινοβουλευτικής εποπτείας συνιστούν ενδείξεις μιας σταδιακής, αλλά ουσιαστικής προσαρμογής του οργανισμού στις απαιτήσεις της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Υπό το πρίσμα αυτό, η μελλοντική βιωσιμότητα και αποδοχή του Frontex δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την επιχειρησιακή του επάρκεια, αλλά από την ικανότητά του να λειτουργεί ως ένας οργανισμός αποτελεσματικός, νομικά θωρακισμένος και θεσμικά αξιόπιστος, ανταποκρινόμενος τόσο στις ανάγκες ασφάλειας όσο και στις αξιακές δεσμεύσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Αντί Επιλόγου - Συμπεράσματα

4.1. Συμπεράσματα

Η πρωθύτερη ανάλυση, εστιάζοντας στο ζήτημα της προστασίας των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην εξέλιξη του ρόλου της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής - Frontex, κατέγραψε σειρά κρίσιμων ζητημάτων και σύνθετων προκλήσεων που καλείται να διαχειριστεί το ισχύον θεσμικό και επιχειρησιακό πλαίσιο της ΕΕ. Μέσα από την ανάλυση των δεδομένων, αναδείχθηκε ότι η φύλαξη των εξωτερικών συνόρων συνιστά πεδίο πολυδιάστατων απαιτήσεων, το οποίο επηρεάζεται από παράγοντες που εκτείνονται πέραν των γεωγραφικών και πολιτικών συνόρων της Ένωσης.

Αρχικά, εκκινώντας από τη σημειωθείσα ιστορική αναδρομή, αποκαλύφθηκε η πολυπλοκότητα και η σημασία της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, η οποία υπαγορεύτηκε από πολιτικές, νομικές και κοινωνικές προκλήσεις που αντιμετώπισαν τα κράτη μέλη από τα μέσα τη δεκαετία του 1990 και εντεύθεν. Έτσι, σε μια προσπάθεια εξεύρεσης βέλτιστων λύσεων και μεθόδων καταπολέμησης των διαφόρων προκλήσεων και προβλημάτων, όπως η τρομοκρατία και οι ολοένα αυξανόμενες μεταναστευτικές ροές, εναλλακτικά μοντέλα συνεργασίας εξετάστηκαν και πολλαπλές προτάσεις έλαβαν χώρα. Τούτη ακριβώς η καταβολή προσπάθειας είναι που ανέδειξε τη δυσκολία συγκρότησης μιας κοινής ευρωπαϊκής στρατηγικής για τα σύνορα. Από την υπερβολικά φιλόδοξη και αόριστη πρόταση για τη σύσταση μιας Ευρωπαϊκής Συνοριακής Αστυνομίας έως την πιο μετριοπαθή σύσταση της Κοινής Ομάδας Εμπειρογνομόνων, η διαδικασία κατέληξε στη θεσμική δημιουργία ενός οργανισμού που θα μπορούσε να συντονίζει και να ενισχύει την επιχειρησιακή συνεργασία των κρατών μελών, παρά τους αρχικούς δισταγμούς και ενίοτε εναντιώσεις αρκετών κρατών μελών. Όπως έδειξε το ακόλουθο διάστημα, η απόφαση αυτή αποτύπωσε και συνεχίζει να αποτυπώνει την ανάγκη για μια ευέλικτη, τεχνικά εξειδικευμένη και πολιτικά αποδεκτή λύση, ικανή να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες απαιτήσεις του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, καθώς και στην πολιτική βαρύτητα του μεταναστευτικού ζητήματος.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παρελθοντικά δεδομένα και τη μετεξέλιξη των προκλήσεων και των διαφόρων απειλών για το δυτικό κόσμο και ιδίως για την Ένωση, όπως η εξάπλωση της διασυνοριακής εγκληματικότητας, η εντεινόμενη παράτυπη μετανάστευση και η τρομοκρατία, η εξεύρεση ενός τρόπου για τη δόμηση, έστω και μιας εύθραυστης ισορροπίας, μεταξύ της διαφύλαξης της κρατικής -και κατ' επέκταση της ενωσιακής- ασφάλειας και του σεβασμού της ζωής και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ήταν και παραμένει αδήριτη. Ως εκ τούτου, η επιλογή ίδρυσης ενός συμπαγούς οργανισμού που θα έχει αυτοσκοπό την τήρηση των ανωτέρω, σεβόμενος παράλληλα την κρατική πρωτοκαθεδρία και βούληση και συνεργαζόμενος με αυτή, θεωρήθηκε ως η βέλτιστη και συγχρόνως αποτελεσματικότερη λύση.

Περαιτέρω, η συνεχιζόμενη αύξηση και ένταση των προαναφερθέντων φαινομένων σε συνδυασμό με την εμφάνιση νέων, όπως η κλιματική αλλαγή, νέα είδη απειλών όπως οι υβριδικές αλλά και η εξέλιξη της τεχνολογίας, οδήγησε στην ανάγκη ενίσχυσης των

επιχειρησιακών δυνατοτήτων και των πόρων του Frontex, βάσει της πίστης ότι είναι ο πλέον ικανός από άποψη τεχνογνωσίας, να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις. Τούτο εξάλλου μαρτυράται και από τις νομοθετικές τροποποιήσεις που έλαβαν χώρα εξ ιδρύσεώς του, δια των οποίων ο Frontex μόνο ενισχυόταν, ουχί αποδυναμωνόταν. Πιο συγκεκριμένα, από τον αρχικό Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004 έως τον πιο πρόσφατο Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896, παρατηρείται μια τάση διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων και των δυνατοτήτων του οργανισμού, η οποία, δίχως άλλο, συνδέεται με την αυξανόμενη πολυπλοκότητα των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας και της διαχείρισης των συνόρων. Η νομική αυτή εξέλιξη θεωρήθηκε, λοιπόν, απαραίτητη για την αποτελεσματικότητα και την προσαρμοστικότητα του Frontex, προσπαθώντας κάθε φορά την επίτευξη αυξημένης εξασφάλισης της ευθυγράμμισης με τις θεμελιώδεις αρχές και αξίες της Ένωσης.

Εντούτοις, το ζητούμενο αυτό, αναδείχθηκε ότι πολλές φορές έμεινε ως τέτοιο. Προς επεξήγηση, παρά το διαρκές αίτημα συμμόρφωσης του Frontex με το δίκαιο της ΕΕ και το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αυτός δια της δράσης του ήγειρε σε πλείστες όσες περιπτώσεις αμφισβητήσεις και επικρίσεις. Δια τούτο, η σημασία της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων αναδεικνύεται ως θεμέλιο για την αποδοχή και τη νομιμοποίηση του οργανισμού και για αυτό κάθε νομοθετική τροποποίηση του πλαισίου του Frontex επιρρώνει τον τομέα αυτό, με διάφορους τρόπους, ήτοι με ελέγχους επί της δράσης του οργανισμού ή με τη συγκρότηση οργάνων, επιβοηθητικών στον τομέα αυτό, όπως τον θεσμό του Υπεύθυνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Συνάγεται, συνεπώς, ότι η πρόκληση της ισορροπίας μεταξύ αποτελεσματικής φύλαξης των συνόρων και σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί κεντρικό σημείο στην πολιτική και νομική διαχείριση του Frontex.

Επιπροσθέτως, δια της παρούσας εργασίας αποτυπώθηκε ότι τα διάφορα ακολουθούμενα μέτρα, διαδικασίες και έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα, παρότι φαίνεται να έχουν λειτουργήσει και κατ' επέκταση αποδώσει, απαιτούν -και μόνο εκ του λόγου ότι όλα εξελίσσονται και αλλάζουν- μια ολιστική προσέγγιση. Ειδικότερα, αυτή πρέπει να συνδυάζει πρόληψη, διεθνή συνεργασία και σεβασμό στα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα. Εξάλλου, η αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων οφείλει να μην περιορίζεται στην αυστηρότητα των ελέγχων, αλλά απαιτεί συντονισμό πολλαπλών πολιτικών και τεχνικών εργαλείων, ικανών να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της μετανάστευσης και της ασφάλειας.

Εκ του συνόλου των προρηθέντων, προκύπτει ότι ο τομέας της προστασίας των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ αποτελεί ένα δυναμικό και διαρκώς εξελισσόμενο πεδίο, όπου η θεσμική ενδυνάμωση, η συνεχιζόμενη νομική προσαρμογή και η διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελούν κρίσιμες παραμέτρους για την επίτευξη ενός ισορροπημένου και λειτουργικού συστήματος συνοριακής διαχείρισης. Σε όλα τούτα, καθοριστικό ρόλο παίζει η ευρύτερη νοοτροπία και κουλτούρα αντίληψης περί του τι εστί σύνορο -και δη, ευρωπαϊκό-, τι ακριβώς το απειλεί και πώς αυτό μπορεί να προασπιστεί, πάντοτε με μέτρα αναλογικά και μη θίγοντα υπέρμετρα έτερα δικαιώματα. Η ΕΕ φαίνεται να έχει κάνει ικανοποιητικά βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση, κάτι που μαρτυράται και από τις ίδιες τις Συνθήκες της αλλά και από το δευτερογενές δίκαιό της. Σε κάθε περίπτωση όμως η ΕΕ είναι ένα όλον, αποτελούμενη από επιμέρους μονάδες, οι οποίες συχνά διέπονται από διαφορετικές αντιλήψεις περί του δέοντος. Αυτή ίσως είναι μια ακόμα μεγάλη πρόκληση, η οποία ωστόσο φαίνεται ως αδήριτο να

εξομαλύνεται σταδιακά προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προαναφερθείσες, επίσης, ομολογουμένως, μεγάλες προκλήσεις.

4.2. Εθνική στρατηγική

Η Ελλάδα ούσα ένα δυτικό κράτος, με αδιαπραγμάτευτα τα κεκτημένα όπως ο σεβασμός απέναντι στα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου, αλλά συγχρόνως ούσα και στα απώτατα, εκ των νοτίων, σύνορα της Ένωσης, καθίσταται αναμφισβήτητα ένας δρων ευάλωτος έναντι των διαφόρων απειλών και συνοριακών κινδύνων. Ειδικότερα, είτε από χερσαίας πλευράς είτε από θαλάσσης, αποτελεί το συνήθως το πρώτο κράτος της ΕΕ που θα κληθεί να αντιμετωπίσει, συχνά ασφυκτικές, μεταναστευτικές ροές. Ας μη λησμονεί κανείς τη μεταναστευτική κρίση του 2015, όποτε και η Ελλάδα κλήθηκε να έρθει αντιμέτωπη με αδιάκοπες ροές μεταναστών και προσφύγων, να τους υποδεχτεί και να τους φιλοξενήσει και να εξετάσει την επιμέρους περιπτώσιολογία των ατόμων αυτών. Ακόμη, ας μη λησμονεί κανείς επίσης την περίπτωση του Έβρου το 2020. Αν και η εν λόγω περίπτωση έχει εντόνως υποστηριχθεί ότι εντάσσεται στην ευρύτερη «υβριδική» τακτική επιθέσεων της γείτονος Τουρκίας εναντίον της Ελλάδας, δεν παύει το γεγονός ότι για ακόμα μια φορά άοπλοι πρόσφυγες «εργαλειοποιήθηκαν» και τα όρια και οι αντοχές της Ελλάδας δοκιμάστηκαν για άλλη μια φορά.

Εξ όλων τούτων φαίνεται να προκύπτει η ανάγκη ανάπτυξης μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής διαχείρισης των συνόρων. Τούτο βέβαια απαιτεί τη συνειδητοποίηση όλων των ειδών των κινδύνων και των αιτιών τους, οι οποίες μπορεί να εκτείνονται από γεωπολιτικές επιδιώξεις έως και πολέμους σε τρίτες χώρες, των οποίων όμως οι συνέπειες έρχονται να εκδηλωθούν στο έδαφος της Ένωσης, επομένως και της Ελλάδας. Έτσι η επίτευξη διαμόρφωσης και κατ' επέκταση εφαρμογής μιας εθνικής στρατηγικής εξαρτάται από την αντίστοιχη διαμόρφωση της αντίληψης ότι κίνδυνοι υφίστανται. Ωστόσο, έτι σημαντικότερο είναι να συνειδητοποιηθεί και να διαχωριστεί ποιοι ακριβώς είναι αυτοί διότι τότε μόνο θα εξευρεθούν αποτελεσματικές λύσεις και μέθοδοι αντιμετώπισης.

Αρχικά, η διαμόρφωση μια ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής διαχείρισης συνόρων η οποία θα συνδυάζει επιχειρησιακά μέτρα και τεχνολογικές λύσεις, με παράλληλους μηχανισμούς που θα διασφαλίζουν το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων καθίσταται απαραίτητη. Η εστίαση σε αυτούς τους τομείς δεν είναι τυχαία, αν σκεφτεί κανείς το γεωπολιτικό ρόλο της Ελλάδας, τη γεωγραφική θέση της, καθώς και την μέχρι σήμερα εμπειρία.

Αναλυτικότερα, λαμβάνοντας υπόψη την ταχεία εξάπλωση της τεχνολογίας και δη των νέων τεχνολογιών, όπως η Τεχνητή Νοημοσύνη και η εν γένει σημασία του Κυβερνοχώρου, αναδεικνύουν ως μεγίστης σημασίας μια στρατηγική που θα είναι σε μεγάλο βαθμό στραμμένη στην ενίσχυση και την προστασία των τεχνολογικών υποδομών που έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο προστασίας των συνόρων. Ως εκ τούτου, η υιοθέτηση καινοτόμων τεχνολογιών, όπως

συστήματα βιομετρικής ταυτοποίησης και ψηφιακά εργαλεία παρακολούθησης που θα αναγνωρίζουν δυσλειτουργίες και ασυνήθιστες κινήσεις αφενός θα βελτιώναν το επίπεδο ετοιμότητας και αφετέρου θα ενδυνάμωναν τους τρόπους αντιμετώπισης.

Καταλυτικής σημασίας περαιτέρω αναδεικνύεται η ενίσχυση της διαλειτουργικότητας και επίρρωση της συνεργασίας μεταξύ των φορέων που εμπλέκονται στη διαχείριση των συνόρων. Για παράδειγμα, η θέσπιση νέων αλλά και η αναβάθμιση υφιστάμενων κοινών πρωτοκόλλων και συστημάτων πληροφόρησης θα βελτιώνει και την ταχύτητα αντίδρασης αλλά και αντιμετώπισης είτε απέναντι σε αυξημένα κύματα μεταναστών και στη διαχείριση αυτών είτε απέναντι στην αποτροπή τέλεσης διασυνοριακών εγκλημάτων και στην εξεύρεση των πιθανών δραστών. Δια τούτο, οι δρώντες της πρώτης γραμμής, όπως το Λιμενικό Σώμα- Ελληνική Ακτοφυλακή και η Ελληνική Αστυνομία θα πρέπει να εκπαιδεύονται δια πιο εξελιγμένων συστημάτων, να επιρρωθεί το επίπεδο συνεργασίας και μεταξύ τους αλλά και με τους εκάστοτε εθνικούς φορείς που τυγχάνουν αρμόδιοι να διαχειριστούν φαινόμενα που άπτονται της προστασίας των εθνικών συνόρων.

Παράλληλα και άμεσα συναφές με τα προαναφερθέντα είναι και το ζήτημα της εκπαίδευσης και της ευαισθητοποίησης επί του τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όπως έχει τονιστεί στην παρούσα εργασία, η διαφύλαξη των συνόρων δεν αποτελεί κάτι το μονοδιάστατο. Σαφέστερα, ζήτημα δεν είναι μόνο η τήρηση και προστασία της εθνικής ασφάλειας αλλά και ο αναντίρρητος σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Δεν είναι όλες οι περιπτώσεις ίδιες, ομιλώντας συγκεκριμένα για το μεταναστευτικό. Αρχόμενοι από ανθρώπους που μετακινούνται από εμπόλεμες ζώνες και μοναδικός σκοπός τους είναι να διασώσουν εαυτούς και τις οικογένειές τους έως και την πιθανότητα εμφάνισης «εργαλειοποιημένων» μεταναστών, αδήριτη αναδεικνύεται η ύπαρξη ενός φίλτρου που θα ξεχωρίζει τις περιπτώσεις και πάντοτε θα έχει ως «κόκκινη γραμμή» το σεβασμό απέναντι στη ζωή και την αξιοπρέπεια. Κατά συνέπεια, απαιτητή κρίνεται η αδιάλειπτη εκπαίδευση αμφότερων ιθυνόντων και επιχειρούντων στα σύνορα πάνω σε ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συχνά μέσα από προσομοιώσεις και κατάλληλες ασκήσεις. Με αυτόν τον τρόπο θα μπορεί να επιτευχθεί ένας διπλός σκοπός: διασφάλιση της νόμιμης και «ηθικής» φύλαξης των συνόρων και προστασία των ανθρώπων που τα προσεγγίζουν.

Καταληκτικά, η Ελλάδα έχει καταστεί πολλάκις χώρα υποδοχής, αλλά και συχνά χώρα-στόχο διαφόρων απειλών και κινδύνων. Έχει μάλιστα κατηγορηθεί για αθέμιτες πρακτικές, όπως επαναπροωθήσεις και παραβιάσεις αρχών και κανόνων περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δίχως να περιερχόμαστε στο τι ακριβώς ισχύει και το αν και πόσο ισχύουν οι κατηγορίες, το συμπέρασμα είναι ότι οφείλει να βοηθήσει εαυτόν, μαθαίνοντας από το παρελθόν και προετοιμαζόμενη για το μέλλον. Έχοντας κατά νου όλες τις λανθασμένες διαχειρίσεις αλλά ταυτόχρονα και όλες τις επιτυχείς πρακτικές της, με ίδια μέσα αλλά και πάντα σε συνεργασία με ενωσιακούς και διεθνείς φορείς, θα μπορεί κάθε φορά να κάνει ένα βήμα προόδου, προστατεύοντας αφενός τα εθνικά της σύνορα και σεβόμενη αφετέρου τα θεμελιώδη -αδιαπραγμάτευτα- ανθρώπινα δικαιώματα.

4.3. Προτάσεις

Έχοντας εντοπίσει αμφότερες ορθές πρακτικές αλλά και πλημμέλειες στη διαχείριση αυτού που ονομάζεται διαφύλαξη των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, καθίσταται αντιληπτό ότι ο εν λόγω τομέας χρήζει ενίσχυσης και ταυτόχρονα επιμέρους επαναθεωρήσεις. Τούτο κρίνεται διττά σημαντικό: από τη μία η ίδια η Ένωση θα γίνει αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη, βελτιώνοντας δικούς της μηχανισμούς και από την άλλη τα κράτη μέλη θα είναι περισσότερα ικανά να αντιμετωπίζουν εγκαίρως και εγκυρότερα τις όποιες προκλήσεις σχετίζονται με την προστασία των συνόρων.

Ομοίως με το εθνικό πεδίο, το οποίο όπως προαναλύθηκε είναι δυναμικό και κατά συνέπεια εξελίσσεται και είναι δεκτικό διορθωτικών επεμβάσεων, έτσι και το ευρωπαϊκό οφείλει να είναι δεκτικό βελτιωτικών αλλαγών και να συμβαδίζει με τα δρώμενα και τις ταχείες μεταβολές, οι οποίες εγγίζουν συχνά το παγκόσμιο επίπεδο. Ως εκ τούτου, η εξεύρεση νέων δυνατοτήτων, μηχανισμών και συλλογικών ενεργειών και προσπαθειών δύνανται να αποδώσουν τα μέγιστα σε αυτό που η Ένωση επιθυμεί να επιτύχει, ήτοι την αποτελεσματική διαφύλαξη των εξωτερικών της συνόρων.

Σε ένα πρώτο επίπεδο, πρωτεύουσας σημασίας αναδεικνύεται η καλλιέργεια ενός πνεύματος συναντίληψης επί του υπό κρίση ζητήματος. Τούτο βέβαια προϋποθέτει την απομάκρυνση από αρτισκληρωτικές απόψεις και τη συνειδητοποίηση ότι τα νέα δεδομένα απαιτούν και νέους, εξελιγμένους και κυρίως συμπορευτικούς τρόπους αντιμετώπισης.

Υπό το ανωτέρω δεδομένο, προτείνεται η εμβάθυνση της κοινοτικής συνεργασίας και συντονισμού. Τούτο σημαίνει, ότι η ΕΕ πρέπει να δώσει έμφαση στην ενίσχυση του συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών, δια της υποστήριξης και επέκτασης των δυνατοτήτων του Frontex και της ενθάρρυνσης κοινών επιχειρησιακών δράσεων. Σημειωτέων ότι κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε αυξημένους πόρους και επένδυση στον τομέα αυτό. Με δεδομένο όμως ότι ο Frontex και τα κράτη μέλη δεν θα σταματήσουν -όπως όλα φαίνονται- να αντιμετωπίζουν φαινόμενα στα σύνορα, κάτι τέτοιο δεν θα ήταν απλά ευκαίριο αλλά άνευ ετέρου απαραίτητο.

Επιπλέον, μια άλλη πρόταση έγκειται στη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Υποστήριξης σε καταστάσεις κρίσεων. Σαφέστερα, ένας τέτοιος μηχανισμός, μόνιμης φύσης, θα είχε ως αποστολή την ταχεία αντίδραση απέναντι σε αιφνίδιες καταστάσεις κρίσεων, από τις πιεστικές μεταναστευτικές ροές έως και την πιθανή τέλεση εγκλημάτων διασυνοριακού χαρακτήρα. Η σύσταση βέβαια ενός τέτοιου μηχανισμού και με τέτοιες αρμοδιότητες θα σήμαινε τα εξής: διαρκής επαγρύπνηση των κρατών αναφορικά με τους πιθανούς κινδύνους στα σύνορά τους, αποκωδικοποίηση των μεθόδων και των στρατηγικών που μετέρχονται οι πιθανοί κίνδυνοι καθώς και διαμοιρασμό της πληροφορίας με τα άμεσα αφορώμενα κράτη μέλη, προκειμένου προβαίνουν σε εφαρμογή κοινών μεθόδων αντιμετώπισης και διαμόρφωση κοινών στρατηγικών. Φαίνεται αρκετά φιλόδοξο, όμως μια πιθανή υλοποίηση ενός τέτοιου μηχανισμού, απαρτιζόμενου από προσωπικό των κρατών μελών και με ανάπτυξη κοινών πρακτικών μάλλον θα συνέβαλε τα μέγιστα σε όρους ετοιμότητας και απάντησης σε εμφανιζόμενες προκλήσεις.

Περαιτέρω, περισσότερη σημασία θα πρέπει να αποδοθεί στην προώθηση της διεθνούς συνεργασίας και διπλωματίας. Ειδικότερα, η ΕΕ οφείλει να ενισχύσει τη συνεργασία με τρίτες χώρες προέλευσης και διέλευσης για την πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης και την υποστήριξη βιώσιμων λύσεων. Είναι αλήθεια ότι η ΕΕ έχει σημειώσει έως τώρα πολλαπλές συνεργασίες, δίνοντας υπέρογκα ποσά σε τρίτες χώρες, με κυριότερο παράδειγμα την Τουρκία, στο πλαίσιο της αποτελεσματικότερης αντιμετώπισης του μεταναστευτικού και της συγκράτησης των μεταναστευτικών ροών. Έχει διαπιστωθεί ότι σε κάποιες περιπτώσεις αυτό λειτούργησε, όπως παραδείγματος χάριν η μείωση του ποσοστού των μεταναστευτικών ροών στις διαδρομές της δυτικής Αφρικής προς τους Κανάριους νήσους, όμως σε κάποιες άλλες δεν απέδωσε και πόροι ξοδεύτηκαν δίχως αντίκρισμα. Συμπεραίνεται λοιπόν ότι η διπλωματία θα πρέπει να λειτουργήσει και σε άλλα επίπεδα, ουχί μόνο στην απλή απόδοση χρηματικών κονδυλίων, αλλά και σε κίνητρα όπως η υποστήριξη των χωρών αυτών στην βελτίωση των υποδομών τους ή στην δημιουργία συμμαχιών με την ΕΕ για την αντιμετώπιση εχθρικών απειλών.

Εν συνεχεία, έχοντας δει τις πλείστες όσες επικρίσεις που έχει δεχθεί ο Frontex αναφορικά με τη δράση του επί των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι οποίες κατά καιρούς έχουν υπάρξει ιδιαίτερος έντονος, γίνεται αντιληπτό ότι βελτιώσεις οφείλουν να γίνουν και σε αυτόν τομέα. Έτσι, η ΕΕ θα πρέπει να μεριμνήσει ώστε η ευρωπαϊκή νομοθεσία να ενσωματώνει αυστηρότερους κανόνες συμμόρφωσης των Κρατών μελών με το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συνοδευόμενος από μηχανισμούς εποπτείας, ιδίως σε ό,τι έχει να κάνει με τη διαχείριση των συνόρων και τους μετανάστες. Με αυτόν τον τρόπο θα επιτύχει διπλά: αφενός η δράση του Frontex θα είναι νόμιμη, νομιμοποιημένη και ως εκ τούτου περισσότερο αποδεκτή και αφετέρου η αντιμετώπιση των μεταναστών θα είναι νόμιμη και κυρίως δικαιότερη.

Καταληκτικά, με δεδομένη την συχνή κριτική περί μειωμένης διαφάνειας και λογοδοσίας της δράσης του Frontex, το βλέμμα της ΕΕ θα πρέπει να στραφεί και προς αυτήν την κατεύθυνση. Ας μη λησμονεί κανείς ότι η ΕΕ είναι οι πολίτες της, οι οποίοι δίχως άλλο θέλουν να ζουν ασφαλείς όμως συγχρόνως και δημοκρατικά, κάτι που σημαίνει ότι θέλουν πρόσβαση στην πληροφορία, λογοδοσία των ιθυνόντων και διαφάνεια της δράσης τους. Τούτο καταδεικνύεται ως ιδιαίτερα κρίσιμο στην περίπτωση των ευρωπαϊκών οργάνων, τα οποία δεν είναι άμεσα νομιμοποιημένα από τους λαούς της ΕΕ. Κατά συνέπεια, η διαφάνεια και ο έλεγχος της δράσης τους, όπως αυτής του Frontex, αποκτά μια πιο βαρύνουσα σημασία, γιατί μόνο όταν αυτή υφίσταται η εμπιστοσύνη των πολιτών ενισχύεται και η δημόσια υποστήριξη επιτυγχάνεται.

Αξιοσημείωτο είναι, ωστόσο, το γεγονός ότι ο ευρωπαϊκός οργανισμός Frontex φαίνεται να ανταποκρίνεται σταδιακά στις εν λόγω απαιτήσεις, ως αποτέλεσμα των διαδοχικών μεταρρυθμίσεων και της ραγδαίας, επιταχυνόμενης εξέλιξης και θεσμικής ενδυνάμωσής του κατά την πάροδο των ετών. Η πορεία αυτή αποτυπώνει μια εν γένει θετική αποτίμηση της δράσης του οργανισμού, ενισχύοντας την εικόνα του ως φορέα που επιδιώκει όχι μόνο την αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, αλλά και την εναρμόνισή του με τις αρχές της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Τα ανωτέρω αποδεικνύονται ακόμα πιο νευραλγικής σημασίας για έναν ευρωπαϊκό οργανισμό όπως ο Frontex. Τούτο διότι, όπως σημειώθηκε και στην αρχή της παρούσας, ο εν λόγω οργανισμός καλείται να ισορροπήσει μεταξύ ενός κλασικού και ευαίσθητου διλήμματος, το οποίο δεν είναι άλλο από την διαφύλαξη της ασφάλειας από τη μια και του σεβασμού της ελευθερίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την άλλη. Εκ μόνης της επιφόρτισης με έναν τέτοιο ρόλο, συνειδητοποιεί κανείς ότι ο Frontex θα βρίσκεται πάντα στο επίκεντρο είτε κριτικής είτε απλού σχολιασμού. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να αγωνίζεται και ο ίδιος αλλά και η ΕΕ για την διαρκή εξομάλυνση και τήρηση της ισορροπίας του ανωτέρω διλήμματος. Η διαρκής ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του εξ ιδρύσεώς του έως σήμερα μαρτυρά σε μεγάλο βαθμό της ανωτέρω προσπάθεια. Το ερώτημα όμως που παραμένει είναι το ακόλουθο: Φτάνει μόνο η ποσοτική ενίσχυση; Η ποιοτική ενίσχυση ήταν και είναι αρκετή; Η απάντηση μάλλον είναι ότι πάντα θα απαιτείται και περισσότερη τόσο από μεριάς του Οργανισμού αλλά πολύ περισσότερο των Κρατών μελών.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Access Info Europe. (2021). *Transparency of Frontex under scrutiny*. <https://www.access-info.org>

Amnesty International. (2014). *The human cost of fortress Europe: Human rights violations against migrants and refugees at Europe's borders*. <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR05/001/2014/en/>

Amnesty International. (2016). *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/en/>

Amnesty International. (2021). *Frontex complicit in illegal pushbacks and abuse of refugees*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/3511/2021/en/>

Amnesty International. (2021). *Greece: Violence, lies, and pushbacks*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/4307/2021/en/>

Balzacq, Thierry, Guild, Elspeth & Carrera, Sergio. (2004). *The changing dynamics of security in an enlarged European Union* (CEPS Policy Brief No. 56). Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/changing-dynamics-security-enlarged-european-union/>

Balibar, Etienne. (2002). *Politics and the Other Scene*. Verso. New York. https://construcciondeidentidades.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/09/etienne_balibar_politics_and_the_other_scene.pdf

Borrell, Josep. (2021). *Statement on the accountability of EU agencies*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/statement-accountability-eu-agencies_en

Buckel, Sonja & Wissel, Jens. (2010). "State project Europe: The transformation of the European border regime and the production of bare life". *International Political Sociology*. Vol.4, Issue 1. DOI:[10.1111/j.1749-5687.2009.00089.x](https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00089.x)

Campesi, Giuseppe. (2022). *Policing Mobility Regimes: Frontex and the Production of the European Borderscape*. <https://doi.org/10.4324/9780429291548>

Carrera, Sergio, Guild, Elspeth, Merlino, Massimo & Parkin, Joanna. (2011). *A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*. Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair/>

Carrera, Sergio., Den Hertog, Leonhard & Parkin, Joanna. (2013). "The peculiar nature of EU home affairs agencies in migration control: Beyond accountability versus autonomy?". *European Journal of Migration and Law*. Vol.15, Issue 4.

Carrera, Sergio & den Hertog, Leonhard. (2016). *A European Border and Coast Guard: What's in a name?*. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, No. 88. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-whats-name/>

Costello, Cathryn. (2016). *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford University Press.

Council of the European Union, 'Council Regulation (EC) No 2007/2004: Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union' (26 October 2004). <https://www.refworld.org/docid/4847e8022.html>

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

Council of the European Union & European Parliament. (2007). *Regulation (EC) No 863/2007 of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams*. Official Journal of the European Union, L 199, 30.7.2007, pp. 30–39. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0863>

Den Boer, Monica. (1996). “Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union: Current Issues”. *EIPASCOPE*. <https://aei.pitt.edu/798/1/3.htm>

Dura, Sophie. (2018). “The EU in the Central Mediterranean: Impact and Implications of the Comprehensive Approach”. *European Journal of Migration and Law*.

Ekelund, Helena. (2014). “The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach”. *Journal of European Integration*. Vol. 36, Issue 2. DOI:10.1080/07036337.2013.809345

European Commission. (2011c). *Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas*. Brussels.

European Commission. (2015). *A European Agenda on Migration*. COM(2015) 240 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240>

European Commission. (2019). *A European Border and Coast Guard to protect Europe's external borders*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5242

European Council. (1999). *Tampere European Council Presidency Conclusions*. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

European Council. (2003). *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*.

European Court of Auditors. (2021). *Frontex's support to external border management: not sufficiently effective to date*. <https://www.eca.europa.eu/en/publications>

European Court of Human Rights (2012). *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Application No. 27765/09, . <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>

European Ombudsman. (2022). *Decision in case 2168/2020/NH on how Frontex deals with alleged fundamental rights violations*. <https://www.ombudsman.europa.eu>

European Ombudsman. (2022). *Decision in case 1361/2021/MHZ on how the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) complies with fundamental rights obligations*. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/156463>

European Parliament. (2018c). *Reinforcement of checks against relevant databases at external borders*. Brussels.

European Parliament. (2022). *Resolution on the discharge 2020: Frontex*. <https://www.europarl.europa.eu>

European Union. (2004). *Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*.

European Union Agency for Fundamental Rights [FRA]. (2011). *Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights: Working Methods and Work Programme 2012*. <https://fra.europa.eu>

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2021). *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation in the EU: Role of the Employers*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/protecting-migrants-irregular-situation>

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2020). *Migration: Key Fundamental Rights Concerns*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/migration-key-fundamental-rights-concerns-july-2020>

Fink, M. (2020). *Frontex and Human Rights: Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*. Oxford University Press.

FRA. (2013). *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *Fundamental rights implications of COVID-19: Focus on contact-tracing technology*. <https://fra.europa.eu>

Frontex. (2022). *Frontex Annual Report 2022*. https://www.frontex.europa.eu/assets/fundamental/FRO_annual_report_2022.pdf

Frontex Risk Analysis for 2024. (2024). *Risk Analysis Report*. Frontex Publications.

Geyer, Florian, Carrera, Sergio & Guild, Elspeth. (2008). *The Commission's New Border Package: Does It Take Us One Step Closer to a 'Cyber-Fortress Europe'?* Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-commissions-new-border-package-does-it-take-us-one-step-closer-to-a-cyber-fortress-europe/>

Gkliati, Mariana. (2021). *The Next Phase of Frontex: Toward Operational Effectiveness and Fundamental Rights Protection?* *German Law Journal*, Vol. 22, Issue 1.

Guild, Elspeth & Minderhoud, Paul. (2006). *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden • Boston

Guild, Elspeth. (2006). ‘EU Policy on Irregular Migration: Human Rights Lost?’. *International Journal of Refugee Law*. Vol.18, Issue 4.

Guild, Elspeth & Carrera, Sergio. (2010). *Joint Operation RABIT 2010 – FRONTEX Assistance to Greece’s Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe’s Dublin Asylum System*. Centre for European Policy Studies. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/joint-operation-rabit-2010/>

Guild, Elspeth, Brouwer, Evelien, Groenendijk, Kees & Carrera, Sergio (2015). *What is happening to the Schengen borders?* CEPS. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/what-happening-schengen-borders/>

Guild, Elspeth, Costello, Cathryn, Garlick, Madeline & Moreno-Lax Violeta (2015). *The 2015 Refugee Crisis in the European Union*. CEPS Policy Briefs. https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/09/CEPS%20PB332%20Refugee%20Crisis%20in%20EU_0.pdf

Guild, Elspeth. (2016). *The EU's approach to migration and border security: Between control and fundamental rights*. European Parliament Policy Department.

Guild, E., Carrera, S., & Santos Vara, J. (2022). *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges*.

Human Rights Watch. (2021). *EU: Border agency complicit in abuses*. <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/eu-border-agency-complicit-abuses>

Human Rights Watch. (2021). *Frontex Fails to Protect People at EU Borders*. <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-fails-protect-people-eu-borders>

Karamanidou, Lena & Kasperek, Bernd. (2018). ‘Border management and migration control in the European Union’. *Global Migration: Consequences and Responses*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1418601>

Kasperek, Bernd. (2016). *Europe's Migration Crisis: The Limits of Dublin*. Open Democracy. www.opendemocracy.net

Kasperek, Bernd. (2016). 'Frontex as a symptom: The re-emergence of the border in Europe'. In H. Bauman & G. Tsianos (Eds.). *Transnational Migration*. Springer.

Leonard, Sarah. (2009). 'The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy'. *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 5, No 3. <https://doi.org/10.30950/jcer.v5i3.239>

Mair, Peter. (2005). *Popular Democracy and the European Union Policy*. <https://core.ac.uk/download/pdf/71734746.pdf>

Monar, Jörg. (2001). 'The dynamics of justice and home affairs: Laboratories, driving factors and costs'. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 39, Issue 4. DOI: 10.1111/1468-5965.00329

Moreno-Lax, Violeta. (2017). *Accessing asylum in Europe: Border controls and refugee rights under EU law*. Oxford University Press.

Moutselos, Michalis (2024). 'Expansion without mandates: Border and asylum agencies in European Union migration governance'. *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12854>

Neal, Andrew (2009). 'Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX'. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 47, Issue 2. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>

Pandit, Nikesh. (2012). *Policing the EU's external border: Legitimacy and accountability under scrutiny*. ERA Forum. <https://doi.org/10.1007/S12027-012-0273-9>

Peers, Steve. (2011). *EU Justice and Home Affairs Law (Oxford EU Law Library)*. 3rd Edition. Oxford University Press

Peers, Steve. (2012). *The revised 'Dublin' rules on responsibility for asylum-seekers: The Council's failure to fix a broken system*. Statewatch Analysis. <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-173-dublin-III.pdf>

Peers, Steve. (2016). *EU Justice and Home Affairs Law (Oxford EU Law Library)*. 4th Edition. Oxford University Press

Peers, Steve. (2020). *EU Justice and Home Affairs Law (Oxford EU Law Library)*. 4th Edition. Oxford University Press

Perkowski, Nina. (2019). "There Are Voices in Every Direction": Organizational Decoupling in Frontex ". *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.12897>

Pollak, Johannes & Slominski, Peter. (2009). "Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU's external borders". *West European Politics*. Vol. 32, Issue 5. DOI:[10.1080/01402380903064754](https://doi.org/10.1080/01402380903064754)

Quille, Gerald. (2004). "The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests?". *International Peacekeeping*. Volume 11, Issue 3. <https://doi.org/10.1080/1353331042000249028>

Rijpma, J. (2010). *Frontex and the European system of border guards: The future of European border management*. In M. Den Boer (Ed.), *The Frontiers of the European Union*. Palgrave Macmillan.

Salzano, Laura & Gkliati, Mariana. *Mysteriousness by Design: The Case of Frontex and the Regulation on Public Access to Documents* DOI:[10.2139/ssrn.4588534](https://doi.org/10.2139/ssrn.4588534)

Scipioni, Marco. (2017). "De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion?". *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.12615>

Transparency International EU. (2022). *Frontex: Europe's most opaque agency?*. <https://transparency.eu/project/frontex/>

UNHCR. (2010). *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/media/improving-asylum-procedures-comparitive-analysis-and-recommendations-law-and-practice>

UNHCR. (2015). *UNHCR's Proposals to Address Current and Future Arrivals of Asylum-Seekers, refugees and migrants by sea to Europe*. UNHCR. <https://www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2015/en/104281>

Zhong, Yichen & Carrapico, Helena (2024). *Frontex goes global: A two-level experimentalist governance analysis of Frontex's international action and its role within the externalisation of EU borders* DOI:[10.1002/cep4.7](https://doi.org/10.1002/cep4.7)

Zhong, Yichen & Carrapico, Helena. (2023). *The development of Frontex: integration through supranationalism* <https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244384>

Διαδικτυακοί τόποι

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT>

<https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/glossary/union-for-the-mediterranean.html>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0336&from=IT>

<https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>

https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/european-migration-network-emn_en

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=planjo:20140708-013>

https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-reports-2016_en

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:41997A0819(01))

<https://www.asylumlawdatabase.eu/el/content/gr-%CE%BA%CE%B1%CE%BD%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%BF%CF%85%CE%B2%CE%BB%CE%AF%CE%BD%CE%BF%CF%85-%CE%B9%CE%B9%CE%B9-%CE%BA%CE%B1%CE%BD%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CE%B5%CE%B5-%CE%B1%CF%81%CE%B9%CE%B8%CE%BC-6042013-%CF%84%CE%B7%CF%82-26%CE%B7%CF%82-%CE%B9%CE%BF%CF%85%CE%BD%CE%AF%CE%BF%CF%85-2013>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2007>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0863>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32011R1168>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32016R1624>

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

https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00211-C.EN5.htm

https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2002:142:FULL>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604>

<https://fragenstaat.de/dokumente/233972-olaf-final-report-on-frontex/>

https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SAR-AGENCIES-2023/SAR-AGENCIES-2023_EL.pdf

https://commission.europa.eu/news-and-media/news/how-new-digital-borders-system-works-2025-10-13_en

<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-european-union-s-entry-exit-system.html>

https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/smart-borders/european-travel-information-authorisation-system_en

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj/eng>

<https://travel-europe.europa.eu/en/etias/about-etias/news-corner/Key-differences-ETIAS-and-EES>

<https://www.returnmigration.eu/gapsblog/the-european-border-and-coast-guard-agency-a-main-actor-of-the-return-policy>

<https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/reintegration-assistance/>

<https://blogs.loc.gov/law/2020/03/falqs-the-evolution-of-the-european-border-and-coast-guard-agency/>

<https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-launch-rapid-border-intervention-at-greece-s-external-borders-NL8HaC>

<https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/standing-corps/>

Δήλωση Ακαδημαϊκού Χαρακτήρα

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε αποκλειστικά στο πλαίσιο ακαδημαϊκής έρευνας και επιστημονικής ανάλυσης, σύμφωνα με τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, της επιστημονικής ανεξαρτησίας και της ελευθερίας της έρευνας.

Οι απόψεις, εκτιμήσεις και συμπεράσματα που διατυπώνονται βασίζονται αποκλειστικά σε δημόσια διαθέσιμες πηγές, επίσημα θεσμικά έγγραφα και αναγνωρισμένη επιστημονική βιβλιογραφία. Δεν γίνεται χρήση εμπιστευτικών, εσωτερικών, μη δημοσιοποιημένων ή περιορισμένης πρόσβασης πληροφοριών, ούτε παρατίθενται επιχειρησιακά δεδομένα ή διαδικασίες που δεν είναι ήδη δημοσίως γνωστά.

Το περιεχόμενο της εργασίας δεν συνιστά επίσημη θέση, πολιτική δήλωση, καταγγελία ή θεσμική αξιολόγηση οποιουδήποτε οργανισμού, φορέα ή θεσμού. Η ανάλυση περιορίζεται αυστηρά σε θεωρητικό και ερευνητικό επίπεδο και δεν αποσκοπεί στην αποτύπωση επιχειρησιακών κρίσεων ή πρακτικών αξιολογήσεων.

Η παρούσα εργασία αποσκοπεί αποκλειστικά στη συμβολή στον επιστημονικό διάλογο επί ζητημάτων ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, θεσμικής λειτουργίας και προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, χωρίς πρόθεση επηρεασμού, αμφισβήτησης ή υποκατάστασης αρμοδιοτήτων θεσμικών ή διοικητικών οργάνων.