



**Πανεπιστήμιο
Νεάπολις
Πάφος**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ, ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ»**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων ως πυλώνας ασφάλειας εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συμβολή και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX)»

ΤΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ ΘΕΟΔΩΡΑΚΗ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2024

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ, ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ»**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων ως πυλώνας ασφάλειας εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συμβολή και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX)»

Διπλωματική Εργασία η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στις Διεθνείς Σχέσεις, Στρατηγική και Ασφάλεια στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος

ΤΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ ΘΕΟΔΩΡΑΚΗ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2024

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © Κωνσταντίνος Θεοδωράκης, 2024

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της Ερευνητικής Εργασίας από το Πανεπιστημίου Νεάπολης δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<i>Σελίδα Εγκυρότητας</i>	4
<i>ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ</i>	5
<i>Πρόλογος και ευχαριστίες</i>	5
<i>Περίληψη</i>	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ	9
Η ΕΕ ΑΠΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΣΚΟΠΙΑ	10
Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΝΕΟΛΕΙΤΟΥΡΓΙΣΜΟΥ	10
Η ΜΟΝΑΔΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΕ ΩΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ	11
ΒΑΣΙΚΟΣ ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	12
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ	13
ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ - ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΣΕ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	14
1.1 ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΥΝΟΡΩΝ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΕ	14
1.2 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΑΞΙΕΣ ΤΟΥ IBM	16
1.3 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΤΗΣ ΕΕ	19
1.4 ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΟΥ IBM – ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ FRONTEX ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΣΤΟ IBM	28
2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ – ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ	28
2.2 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ	29
2.3 Η ΠΑΡΟΥΣΙΑ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ – ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	33
2.4 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ – ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ.....	37
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΧΕΡΣΑΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ FRONTEX ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΩΝ ΔΥΤΙΚΩΝ ΒΑΛΚΑΝΙΩΝ	40
3.1 ΠΡΟΛΟΓΟΣ – ΓΕΩΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΓΕΩΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΧΗΣ	40

3.2 Ο FRONTEX ΣΤΑ ΔΥΤΙΚΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ – ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ	42
3.3 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ ΣΤΟ ΤΑΚΤΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ	45
3.4 ΜΕ ΤΟ ΒΛΕΜΜΑ ΣΤΟ ΜΕΛΛΟΝ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	49
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	51
ΠΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΟΥ ΣΚΟΠΟΥ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	51
ΣΥΝΟΨΗ ΤΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ – ΣΗΜΕΙΑ ΚΛΕΙΔΙΑ	51
Η ΕΠΙΤΥΧΙΑ ΤΟΥ IBM ΚΑΙ Η ΠΡΟΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΤΡΟΠΟΥ ΖΩΗΣ	54
<i>Βιβλιογραφία.....</i>	<i>55</i>

Σελίδα Εγκυρότητας

Ονοματεπώνυμο Φοιτητή: Κωνσταντίνος Θεοδωράκης

Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας: Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων ως πυλώνας ασφάλειας εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συμβολή και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX).

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις **08/02/2024** [ημερομηνία έγκρισης] από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων (Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος) Τζογόπουλος Γεώργιος
[ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής:[ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής:[ονοματεπώνυμο, βαθμίδα, υπογραφή]

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Ο Κωνσταντίνος Θεοδωράκης, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων ως πυλώνας ασφάλειας εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συμβολή και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX)», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Ο Δηλών



Πρόλογος και ευχαριστίες

Το παρόν κείμενο αποτελεί το επιστέγασμα μιας μοναδικής εμπειρίας φοίτησης, κατά τη διάρκεια της οποίας, έζησα και εργάστηκα σε 5 διαφορετικές χώρες της Ευρώπης με την ιδιότητα του Ευρωπαίου συνοριοφύλακα, ως μόνιμο προσωπικό του Frontex Standing Corps. Ξεκινώντας από την ηλιόλουστη Βαρκελώνη, το Μπάρι και την παραμεθόριο της Λετονίας, το μεγαλύτερο κομμάτι των σπουδών μου, πέραν της πατρίδος μου, ολοκληρώθηκε στη Ρουμανία, όπου και ολοκλήρωσα επιτυχώς την πρώτη μου ετήσια αποστολή. Πέρα από τις αντικειμενικές δυσκολίες της εξ αποστάσεως φοίτησης, ο κύκλος σπουδών μου κλείνει με εξαιρετικά θετικό πρόσημο και γνωστικό αποτύπωμα.

Η διπλωματική μου εργασία έχει ως εφελτήριο την επί μακρόν ενασχόληση με τους οργανισμούς επιβολής νόμου, τόσο από ακαδημαϊκής οπτικής (απόφοιτος της Σχολής Αξιωματικών Ελληνικής Αστυνομίας το έτος 2012) όσο και της πλούσιας επαγγελματικής εμπειρίας, από πληθώρα επιχειρησιακών ρόλων. Η μετάβαση σε διεθνές εργασιακό περιβάλλον είναι μοναδική και παρέχει τα εχέγγυα και το κίνητρο για περαιτέρω πρόοδο και εξέλιξη. Στόχος του κειμένου είναι να αναδείξει αθέατες πλευρές των επιχειρήσεων και χρήσιμες σκέψεις – προτάσεις για βελτίωση της καθημερινότητας των αξιωματούχων που επιχειρούν στο πεδίο και, το σπουδαιότερο, την αύξηση της αποτελεσματικότητας των επιχειρήσεων μέσα από την πλήρη εμπέδωση των ευρωπαϊκών αξιών.

Η εργασία αυτή, δεν θα είχε πραγματοποιηθεί, χωρίς την αμέριστη καθημερινή συμπαράσταση της μνηστής μου, Αλεξάνδρας, τη στήριξη και τις θυσίες της οικογένειάς μου και το κίνητρο που αντλώ καθημερινά από το στενό κύκλο των φίλων και συναδέλφων μου, που επιχειρούν ανά την Ευρώπη. Επομένως, τους ευχαριστώ άπαντες διότι λόγω της σχέσης μου μαζί τους, γίνομαι ολοένα και καλύτερος, τόσο πνευματικά όσο και ηθικά.

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία, επιχειρεί να αναδείξει την πολυπλοκότητα της διαχείρισης των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με επίκεντρο τον ρόλο του επιχειρησιακού βραχίονα της ΕΕ σε επίπεδο Οργανισμών διαχείρισης συνόρων, ήτοι τον Frontex. Μέσα από την επιμέρους εστίαση στις χερσαίες επιχειρήσεις, που διεξάγονται από τον Οργανισμό στα Δυτικά Βαλκάνια, η κύρια ερευνητική στόχευση είναι η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των εφαρμοζόμενων στρατηγικών και η εμβάθυνση στο νομικό και επιχειρησιακό πλαίσιο που τις συνοδεύει. Προσφέρει, επιπλέον, μια ανάλυση της επιρροής του Frontex στην περιφερειακή σταθερότητα εν γένει και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών του βαλκανικού άξονα. Τα ανωτέρω, πραγματώνονται μέσα από τη συγκριτική αξιολόγηση της θεωρίας του νεολειτουργισμού, η οποία αφορά την ευρωπαϊκή ενοποίηση.

Σε σχέση με την μεθοδολογία συγγραφής του κειμένου, υιοθετείται μια μικτή προσέγγιση, η οποία συνδυάζει θεωρητική ανάλυση και εμπειρικά δεδομένα, λόγω και της προσωπικής επαγγελματικής εμπειρίας του συντάκτη. Έτσι, χρησιμοποιούνται, συνδυαστικά, πρωτογενείς και δευτερογενείς βιβλιογραφικές πηγές, ευρωπαϊκά νομικά κείμενα και Κανονισμοί, από κοινού με την αποκτηθείσα προσωπική επαγγελματική γνώση. Μέσω αυτής της προσέγγισης, γίνεται μια κατανοητή ανάλυση τόσο της μακροπρόθεσμης πολιτικής οπτικής όσο και των καθημερινών ρεαλιστικών καταστάσεων. Τα καίρια ευρήματα της εργασίας, σχετίζονται με την πολυδιάστατη φύση της διαχείρισης των ευρωπαϊκών συνόρων, ένεκα των προκλήσεων που θέτουν η παράτυπη μετανάστευση και το διασυνοριακό έγκλημα. Ουσιαστικό εύρημα της εργασίας, συνίσταται στο γεγονός ότι, παρά τη δεδομένη βελτίωση των επιχειρησιακών ικανοτήτων του Frontex, υφίσταται μια σειρά προκλήσεων που αφορούν κατανομή πόρων, δικαιοδοσία των μελών και ανθρώπινα δικαιώματα. Επιπρόσθετα, διαπιστώνεται η δυσκολία εξεύρεσης ισορροπίας ανάμεσα στην εσωτερική ασφάλεια και τις ανθρωπιστικές δεσμεύσεις, παρά την ομολογουμένως

ευρηματική και σύνθετη προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί των θεμάτων διαχείρισης συνόρων.

Συμπερασματικά, αναδεικνύεται η ανάγκη για μια πιο ολοκληρωμένη και ισορροπημένη προσέγγιση της διαχείρισης των ευρωπαϊκών συνόρων, με συνακόλουθη την επιταγή ουσιαστικής προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι προτάσεις που διατυπώνονται, περιλαμβάνουν τη βελτίωση των διυπηρεσιακών συνεργασιών, την αναβάθμιση της κατανομής πόρων και του νομικού – ηθικού πλαισίου των συνοριακών επιχειρήσεων. Η ρεαλιστική αντιμετώπιση των προκλήσεων που διαπιστώνονται, είναι κρίσιμη για την ποιοτική αναβάθμιση της διαχείρισης συνόρων και την δέσμευση για τήρηση της νομιμότητας. Τέλος, η γενικότερη συνεισφορά της εργασίας, έγκειται σε φώτιση αθέατων επιχειρησιακών λεπτομερειών και πολύτιμων πρακτικών προτάσεων τόσο για τους αρμόδιους χάραξης πολιτικών όσο και τους αξιωματούχους επιβολής νόμου που επιχειρούν στο πεδίο.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, διαχείριση συνόρων, Frontex, Integrated border management (IBM), εξωτερικά σύνορα, Δυτικά Βαλκάνια

Λίστα συντομογραφιών

Ευρωπαϊκή Ένωση – ΕΕ

Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα – ΕΟΚ

Ευρωπαϊκή Κοινότητα Χάλυβα και Άνθρακα – ΕΚΧΑ

Seconded National Expert – SNE

Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης - KYT

Integrated Border Management - IBM

European Free Trade Association – EFTA

Treaty of the Functioning of the EU – TFEU

Schengen Borders Code – SBC

European Border and Coast Guard Agency – EBCGA

Internal Security Fund – ISF

European Border Surveillance System – EUROSUR

Entry Exit System – EES

Schengen Information System – SIS

Visa Information System – VIS

European Travel Information and Authorisation System – ETIAS

Artificial Intelligence - AI

European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – EMPACT

General Data Protection Regulation – GDPR

European External Action Service – EEAS

Common Security and Defence Policy – CSDP

European Union Asylum Agency – EUAA

European Fishery Control Agency – EFCA

European Maritime Security Agency – EMSA

Fundamental Rights Agency – FRA

Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE

United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR

International Organization for Migration – IOM

Rapid Border Intervention Teams – RABIT

Special Operational Plan – SOP

Εισαγωγή

Προσδιορισμός του προβλήματος

Στον απόηχο των καταστροφικών συνεπειών των παγκοσμίων πολέμων, η πρόβλεψη ότι, μελλοντικά, Γερμανοί αξιωματούχοι επιβολής νόμου θα περιπολούσαν από κοινού με τους Πολωνούς ομόλογούς τους, στα σύνορα των χωρών τους, θα φάνταζε τουλάχιστον ανυπόστατη. Εξίσου υπερβολική, θα ακουγόταν η ελευθερία μετακίνησης ενός Πορτογάλου να διασχίζει οδικώς την Ισπανία, χωρίς κανέναν έλεγχο και να φτάσει ανεμπόδιστα μέχρι την κεντρική Ευρώπη (Wagner 2021). Με σημερινούς όρους, κατά αναλογία, είναι εξίσου αδιανόητη μια πρόβλεψη ότι, σε λίγες δεκαετίες, Ουκρανοί και Ρώσοι αστυνομικοί θα προστατεύουν από κοινού τα σύνορά τους ή ότι στρατιωτικοί των δύο χωρών θα συμμετέχουν σε κοινές ασκήσεις (Götz and Staun 2022). Με εξαίρεση την τελευταία διατύπωση, τα προηγούμενα αποτελούν ήδη πραγματικότητα, η οποία οφείλεται στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αναμφίβολα, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί κεκτημένο και ταυτόχρονα μια δυναμική διαδικασία, από την οποία απορρέουν μοναδικά προνόμια και ευκαιρίες οικονομικής ευημερίας για τα κράτη και τους πολίτες της ΕΕ.

Παρότι, εξέχον κομμάτι της ακαδημαϊκής και πολιτικής κοινότητας ασχολείται με τον τρόπο λειτουργίας, την ιδέα δημιουργίας, την ιστορική εξέλιξη και την οργανωτική - θεσμική δομή της ΕΕ, ως εξέχοντα δρώντα στις Διεθνείς Σχέσεις, εντούτοις, η θεματολογία σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα και την καθοριστική σημασία τους, ως προς την ακεραιότητα και ευημερία της Ένωσης, δεν τυγχάνει ανάλογης αντιμετώπισης (Hill 1993). Αντιθέτως, η προαγωγή των θεμελιωδών αξιών και ελευθεριών που πρεσβεύει η ΕΕ, μέσω της άσκησης πολιτικών μαλακής ισχύος καθώς και το κλασσικό ερώτημα περί ανάγκης απόκτησης ή μη, στρατιωτικής ισχύος, κατέχουν τη μερίδα του λέοντος στο ερευνητικό ενδιαφέρον (Nielsen 2013).

Προφανώς, ο αντίκτυπος φαινομένων, όπως πόλεμοι, τρομοκρατία, οικονομική δυσχέρεια κρατών μελών και η έξαρση της μεταναστευτικής κρίσης, αύξησαν σημαντικά το βαθμό δυσκολίας της πολιτικής συναίνεσης στο εσωτερικό της ΕΕ και μαγνητίζουν την προσοχή της βιβλιογραφίας (Hough, et al. 2015). Τις περισσότερες φορές, μάλιστα, παρατηρείται μια επικριτική στάση και προσέγγιση, για τυχόν ελλειπείς ή αμφισβητήσιμους χειρισμούς, ειδικά επί θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Fink 2017). Από την άλλη, η ιδιαιτερότητα των συνόρων, ως απαράβατος

πυλώνας της εθνικής κυριαρχίας, η έντονη πολιτικοποίηση του θέματος σε πολλές χώρες και το γεγονός ότι είναι ευκολότερο να ασκηθεί κριτική παρά υγιής και αποτελεσματική κατάθεση ιδεών και προτάσεων, εξηγούν εν πολλοίς την τρέχουσα κατάσταση (Neal 2009).

Η ΕΕ από θεωρητική σκοπιά

Αρχικά, κρίνεται σκόπιμη η θεωρητική εννοιολογική προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως Διεθνούς Οργανισμού, προς πληρέστερη κατανόηση της ανάλυσης, που αναπτύσσεται στο παρόν κείμενο. Ούτως ειπείν, η ΕΕ αποτελεί μια οικονομική και πολιτική ένωση 27 κρατών, τα οποία βρίσκονται στην Ευρώπη, με κεντρικό άξονα την εγκαθίδρυση ενός κοινού τρόπου διαβίωσης. Ιστορικά, η ιδέα καταβολής της ΕΕ έχει άμεση επιρροή από τις καταστροφές των παγκοσμίων πολέμων και στηρίζεται στη λογική διαπίστωση ότι, κράτη που αναπτύσσουν οικονομικές σχέσεις μεταξύ τους, δημιουργούν υγιή αλληλεξάρτηση και καθιστούν μάλλον απίθανη την καταφυγή σε χρήση βίας εκατέρωθεν (European Union 2023).

Έτσι, στην αρχική της μορφή, η ΕΕ εμφανίστηκε στο προσκήνιο ως Ευρωπαϊκή Κοινότητα Χάλυβα και Άνθρακα με τη Συνθήκη των Παρισίων το 1951. Παρέμεινε σε ισχύ για 50 χρόνια, με περίοδο εφαρμογής από το 1952 έως το 2002, ενώ η κεντρική φιλοσοφία ήταν η δημιουργία μιας ελεύθερης ζώνης εμπορικών συναλλαγών, με ταυτόχρονη θέσπιση κοινών κανόνων και ελεγκτικών μηχανισμών – διαδικασιών. Απώτερος σκοπός της σύμπραξης των ενδιαφερομένων κρατών, δεν ήταν άλλος, από την επιδίωξη για οικονομική ανάπτυξη και ευημερία των πολιτών, με αναβάθμιση του βιοτικού επιπέδου. Ζωτικό κομμάτι της πρωτοπόρου αυτής κοινότητας, ήταν η θέσπιση των σχετικών οργάνων – θεσμών, που μετεξελίχθηκαν στα σημερινά διοικητικά και νομοθετικά όργανα της ΕΕ (European Union 2017).

Η θεωρία του νεολειτουργισμού

Δεν αποτελεί έκπληξη, το γεγονός ότι, η αξιοσημείωτη μετάβαση από το μεταπολεμικό καθεστώς σε μια προοδευτική δημιουργία της ένωσης 27 κρατών, με κοινές αξίες και συνισταμένες, αποτελεί κατ' εξοχήν αντικείμενο μελέτης της πολιτικής επιστήμης και των διεθνών σχέσεων (Kuhn 2019). Η αντικειμενική ανάγκη ερμηνείας της υπερεθνικής συνύπαρξης των μελών της ΕΕ, έχει προκαλέσει την εμφάνιση διαφόρων θεωριών, μεταξύ των οποίων, αυτή του νεο-λειτουργισμού (neofunctionalism). Πρόκειται για μια από τις

πλέον δημοφιλείς θεωρίες περιφερειακής ενσωμάτωσης, η οποία βασίζεται στη σκέψη ότι, μέσα από την ειρηνική συνεργασία επί οικονομικών και εμπορικών ζητημάτων, τα κράτη διαπιστώνουν τα οφέλη και είναι πρόθυμα να εισαχθούν σε υπερεθνικούς οργανισμούς, παραχωρώντας κομμάτι της πολιτικής αυτονομίας και κυριαρχίας τους. Με βασικό το στοιχείο των «δευτερογενών επιπτώσεων» (spillover effect), τη δυναμική των υπερεθνικών διοικητικών οργάνων, με χαρακτηριστικό το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την κατανόηση της σταδιακής ολοκλήρωσης, η θεωρία επεξηγεί τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τη μεταφορά της νομιμοποίησης από το εθνικό επίπεδο στο υπερεθνικό. Έτσι, με αφορμή την κοινή οικονομική πολιτική, αρχής γενομένης με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα της Συνθήκης της Ρώμης, μέχρι την μετέπειτα εφαρμογή του κοινού νομίσματος στην Ευρωζώνη, η θεωρία του νεολειτουργισμού ερμηνεύει τη μετάβαση από αυτούσιες οικονομικές συνεργασίες σε γενικευμένη συνεργασία και σε πολιτικό επίπεδο, με γνώμονα την ευρύτερη περιφερειακή ευημερία. Πρόκειται για μια θεωρία που αναδεικνύει τη σημασία των συλλογικών οφελών των κρατών, μέσα από κοινές ανάγκες, στην πορεία ενσωμάτωσής τους σε υπερεθνικούς οργανισμούς (Nicoli 2020).

Η μοναδικότητα της ΕΕ ως Οργανισμού

Η κατανόηση της ιδέας δημιουργίας και του πλαισίου συνύπαρξης της αρχικής ΕΚΧΑ, παρέχει σημαντική βοήθεια, ως προς την κατανόηση της υπόστασης της ΕΕ. Έτσι, η καινοτομία εκείνης της εποχής, οδήγησε με το πέρασμα των δεκαετιών στην ΕΕ, με τη σημερινή της μορφή, δηλαδή ένα μοναδικό εγχείρημα συνύπαρξης και συνεργασίας 27 κρατών, εφαρμόζοντας ένα υβριδικό μοντέλο υπερεθνικής οργάνωσης και διακυβερνητικής (διακρατικής) λήψης αποφάσεων. Τα πλέον καίρια θεσμικά όργανα της ΕΕ, όπως αυτά μετεξελίχθηκαν στο πέρασμα των ετών από την αρχική εμφάνιση τους με την ΕΚΧΑ, είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (European Parliament), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (European Council) και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (Court of Justice of the EU) (European Union 2023).

Η κινητήρια δύναμη της ΕΕ, που την καθιστά διαφορετική ως οικονομική και πολιτική ένωση, είναι, μεταξύ άλλων, η προάσπιση των θεμελιωδών αξιών και ελευθεριών που πρεσβεύει. Αυτές σχετίζονται με την ελευθερία, τη δημοκρατία, την ασφάλεια και την ελεύθερη μετακίνηση ανθρώπων, αγαθών και υπηρεσιών. Κοινός παρονομαστής των επιδιώξεων αυτών, συνίσταται στην απεμπόληση των εσωτερικών συνόρων – ελέγχων των κρατών μελών, προς διευκόλυνση των ανωτέρω, με συνακόλουθη την ανάγκη ασφαλούς

και αποτελεσματικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ (European Union 2023). Είναι αξιοσημείωτο ότι, παρότι η διαχείριση συνόρων αποτελεί εκ των βασικών προτεραιοτήτων της ΕΕ, με ανάλογη ανάληψη πολιτικών και νομοθετικών πρωτοβουλιών και έμπρακτη ενίσχυση, τόσο των Οργανισμών, όσο και των κρατών μελών, με παροχή υλικοτεχνικού εξοπλισμού, χρηματοδότησης και ανθρώπινου δυναμικού, παρατηρείται ότι, η υπάρχουσα βιβλιογραφία δεν αποδίδει τη δέουσα ερευνητική προσοχή.

Βασικός σκοπός και επιμέρους στόχοι της εργασίας

Ένεκα των ανωτέρω και σε συνδυασμό με το έντονο ενδιαφέρον του συντάκτη της παρούσας εργασίας, όπως αυτό προκύπτει από την επαγγελματική απασχόληση σε Οργανισμούς επιβολής νόμου, ήτοι, πρώην Αξιωματικός της Ελληνικής Αστυνομίας, πρώην εθνικός Εμπειρογνώμων στη Europol (SNE) με θητεία στο KYT Κω και με τη νυν ιδιότητα του επιχειρησιακού αξιωματούχου του Frontex, η εργασία αυτή έχει ως βασικό στόχο την ανάλυση και αξιολόγηση του τρόπου διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, σε τρία διαφορετικά επίπεδα, όπως αυτά ορίζονται και από τις επίσημες προβλέψεις της Ενιαίας Διαχείρισης Συνόρων (Integrated Border Management) και ειδικότερα από τον Ευρωπαϊκό Κανονισμό 2019/1896.

Το κύριο ερευνητικό ερώτημα της εργασίας έγκειται στην ανάλυση και αξιολόγηση του IBM με επιμέρους εστίαση στην περιφέρεια των Δυτικών Βαλκανίων, υπό την εξέταση της θεωρίας του νεολειτουργισμού. Ούτως ειπείν, επιχειρείται μια κριτική επισκόπηση της εξέλιξης του IBM και της αλληλεξάρτησης με την μεγέθυνση της ΕΕ με νέα κράτη μέλη, μέσα από την παράθεση των οφελών αλλά και των προκλήσεων που διέπει την πρακτική εφαρμογή των κοινών κανόνων διαχείρισης συνόρων. Ειδικότερα, η συνδυαστική ανάδειξη της αξίας της διαχείρισης συνόρων, σε σχέση, αφενός, με τη διαφύλαξη και πρόοδο των θεμελιωδών αξιών και ελευθεριών της ΕΕ και, αφετέρου, με την διασφάλιση της εσωτερικής και οικονομικής ασφάλειας, αποτελεί παρεπόμενο στόχο της εργασίας. Ακολουθώντας το παραγωγικό μοντέλο σκέψης, με αφετηρία το ανώτατο πολιτικό επίπεδο αποφάσεων της ΕΕ (στρατηγικό), ενδιάμεση ανάλυση του τρόπου λειτουργίας και της αποστολής του Frontex (επιχειρησιακό), η εργασία ολοκληρώνεται με την ανάλυση των χερσαίων επιχειρήσεων του Frontex στην ευαίσθητη περιφέρεια των Δυτικών Βαλκανίων (τακτικό).

Ειδικότερα, η εργασία προσεγγίζει τα διάφορα στάδια που ακολούθησε η διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων (IBM), εξηγεί την καταλυτική επιτάχυνση των σχετικών

διαδικασιών, λόγω της έξαρσης της μεταναστευτικής κρίσης και των τρομοκρατικών χτυπημάτων στη Γαλλία το 2015 (Bigo, et al. 2015) και προσφέρει μια διαφορετική οπτική, λόγω και της προσωπικής εμπειρίας, με παράθεση ουσιαστικών προβληματισμών και προκλήσεων από τη μία και κατάθεση ιδεών και υλοποιήσιμων προτάσεων για το μέλλον, από την άλλη. Βασικό στοιχείο της ανάλυσης συνίσταται στο γεγονός ότι, η διεύρυνση της ΕΕ με νέα κράτη μέλη προϋποθέτει την πλήρωση συγκεκριμένων κριτηρίων από τα υποψήφια κράτη, με βασικό πυλώνα, μεταξύ άλλων, την εφαρμογή κανόνων και διαδικασιών, που υπαγορεύονται από το IBM (European Union 2023).

Ούτως ειπείν, παρεπόμενος στόχος της εργασίας είναι και η ανάδειξη των γεωπολιτικών εξελίξεων, που λαμβάνουν χώρα υπό όρους επιβολής νόμου, πρόληψης και καταστολής της διασυννοριακής εγκληματικότητας και προστασίας της ανθρώπινης ζωής, με δεδομένη την αμοιβαία επιθυμία για διεύρυνση της ΕΕ, με κράτη που ευρίσκονται στα Δ. Βαλκάνια επί το πλείστον (European Union 2023). Δηλαδή, αποτελεί επιδίωξη της εργασίας να αποδείξει ότι, η συνύπαρξη ενός Οργανισμού της ΕΕ με εθνικές αρχές τρίτων χωρών, χαρακτηρίζεται και από μία πιο μακροπρόθεσμη οπτική, πέρα από την ανάγκη για γρήγορα αποτελέσματα ως προς την αποτελεσματική διαχείριση συνόρων, η οποία υπαγορεύεται, προφανώς, από το ανώτατο πολιτικό επίπεδο διοίκησης της ΕΕ (Džankić, Keil και Kmezić 2019).

Μεθοδολογία

Ως προς τη μεθοδολογία, η εργασία εκπονείται μέσω βιβλιογραφικής έρευνας με χρήση πρωτογενών και δευτερογενών πηγών. Πιο συγκεκριμένα, εξετάζεται πληθώρα πρωτογενών νομικών κειμένων, σχετικά με τη λειτουργία της ΕΕ και αποφάσεις για υλοποίηση σχεδίων που αφορούν τη δημιουργία και εφαρμογή ενιαίων πολιτικών, ως προς τη βασική εξεταζόμενη θεματολογία. Επιπρόσθετα, αξιοποιείται συνδυαστικά το δευτερογενές υλικό, δηλαδή βιβλιογραφικές έρευνες με τη μορφή συγγραμμάτων ή επιστημονικών άρθρων, από κοινού με το προσωπικό γνωστικό αντικείμενο του συντάκτη. Πραγματοποιείται συγκριτική μελέτη, επεξεργασία και ανάλυση της βιβλιογραφίας και ακολουθείται το παραγωγικό μοντέλο σκέψης, ήτοι, από γενικές και αφηρημένες έννοιες, γίνεται η επιμέρους μετάβαση σε ειδικότερες συνθήκες.

Επισκόπηση κεφαλαίων εργασίας - περιορισμοί

Σε σχέση με τους περιορισμούς της έρευνας, το μεγαλύτερο κομμάτι της ανάλυσης εστιάζει χρονικά στην περίοδο από το έτος 2015 και έπειτα, λόγω των σημαντικών γεγονότων που επιτάχυναν τις εξελίξεις, ενώ, εστιάζει γεωγραφικά στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων, λόγω της υψηλής γεωπολιτικής αξίας της περιφέρειας αυτής και λόγω της ιστορικής πρωτοτυπίας να αναπτυχθούν επιχειρήσεις της ΕΕ σε τρίτες χώρες (Emini and Marku 2018). Στη λογική αυτή, η εργασία αποτελείται από τρία επιμέρους διακριτά μεταξύ τους κεφάλαια, τα οποία κατά αναλογία συμβαδίζουν και με τα 3 στάδια του οργανωτικού σχεδιασμού, ήτοι το Στρατηγικό, το Επιχειρησιακό και το Τακτικό, συμβαδίζοντας έτσι και με την πολυεπίπεδη έκφραση του IBM. Τέλος, παρατίθεται η καταληκτική ενότητα, που περιλαμβάνει τα βασικά συμπεράσματα σχετικά με τα ερευνητικά ερωτήματα της εργασίας και τις τυχόν προτάσεις για μελλοντικές έρευνες, προς πληρέστερη κάλυψη της προτεινόμενης θεματολογίας.

Κεφάλαιο 1: Η διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων σε στρατηγικό επίπεδο

1.1 Χρονολογική εξέλιξη της διαχείρισης συνόρων σε επίπεδο ΕΕ

Από καταβολής ιδρύσεως της ιδέας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η σημασία της διαχείρισης των συνόρων, μεταξύ των ενδιαφερόμενων κρατών, υπήρξε στοιχείο ζωτικής σημασίας. Η ιδιαιτερότητα των συνόρων ως έκφραση της εδαφικής κυριαρχίας και ισχύος, ως ιδεολογική απόρροια των πολέμων που προηγήθηκαν στη Γηραιά Ήπειρο, αλλά και των επί μέρους εντάσεων, που υφίστανται ακόμα και στις μέρες μας, αυξάνουν κατακόρυφα το βαθμό δυσκολίας στην πορεία της σύγκλισης ιδεών μεταξύ κυρίαρχων κρατών και των παραχωρήσεων, που αντικειμενικά θα έπρεπε να γίνουν αποδεκτές με σκοπό τη διεύρυνση και τη δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας (Η. Κουσκουβέλης 2004).

Από την άλλη, ήταν τέτοια η επιθυμία και η ανάγκη αποκόλλησης από το αιματηρό παρελθόν και επίτευξης προόδου και ευημερίας, που με το πέρασμα των ετών πάρθηκαν γενναίες και σημαντικές αποφάσεις από τους ηγέτες των ευρωπαϊκών κρατών. Έτσι, η βάση για την στρατηγική της ενιαίας διαχείρισης των συνόρων της Ένωσης εμφανίστηκε για πρώτη φορά στις διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997 (Amsterdam Treaty), όταν και αποτυπώθηκε ρητά ως αποστολή της ΕΕ η ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής ως προς τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και προς αντιμετώπιση της

μετανάστευσης, θέτοντας πλέον επίσημα τις βάσεις του IBM. Με την υπογραφή του κειμένου αυτού, ενσωματώθηκαν σε ευρωπαϊκή νομοθεσία οι διατάξεις της Συμφωνίας του Schengen (European Communities 1997).

Πράγματι, το πρώτο μεγάλο βήμα ολιστικής προσέγγισης των συνόρων της ΕΕ, τελέστηκε με την υπογραφή της καινοτόμου Συμφωνίας του Schengen το 1985 (Schengen Agreement), την οποία διαδέχθηκε η υπογραφή σχετικής Σύμβασης το 1990, μέχρι την επίσημη εφαρμογή της το 1995. Η δημιουργία της ζώνης Schengen ή της ζώνης ελεύθερης μετακίνησης, όπως λέγεται και αλλιώς, θέσπισε την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των συμβαλλόμενων κρατών και ανέδειξε την ανάγκη ενίσχυσης των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, ως απαραίτητη συνθήκη για την μακροήμερευση της Συμφωνίας (Guild 2021). Η υπογραφή της Συμφωνίας αυτής αποτέλεσε το σπουδαιότερο εργαλείο στα χέρια της ΕΕ, ώστε να προβεί μεταγενέστερα σε ανάληψη περαιτέρω ενεργειών για την ολιστική διαχείριση συνόρων, καθώς τα τεράστια οικονομικά οφέλη, που προέκυψαν από την ελεύθερη μετακίνηση ανθρώπων και αγαθών εντός της ζώνης, την κατέστησαν άκρως ελκυστική για νέα κράτη μέλη να εισχωρήσουν σε αυτή. Προς απόδειξη του επιχειρήματος αυτού, ενώ τα αρχικώς συμβαλλόμενα κράτη ήταν μόλις 5, σήμερα μετά και την είσοδο της Κροατίας στις αρχές του 2023, 27 κράτη συμμετέχουν στη Ζώνη Schengen, 23 εξ αυτών είναι κράτη μέλη της ΕΕ και 4 κράτη της EFTA (European Commission 2023).

Στις επόμενες υποενότητες, αναπτύσσονται εκτενέστερα τα νομικά κείμενα που πλαισιώνουν τις πολιτικές της ενιαίας διαχείρισης συνόρων. Στο σημείο αυτό, γίνεται μια αρχική αποτύπωση της προέλευσης της ιδέας και της εξέλιξής της μέχρι τα σημερινά δεδομένα. Με την τωρινή της μορφή, η στρατηγική προσέγγιση της ΕΕ σε θέματα διαχείρισης συνόρων περιλαμβάνει ένα πλήρες σύνολο διαδικασιών, με στόχο τη διασφάλιση της ακεραιότητας των συνόρων και του ελέγχου τήρησης των κανόνων εισόδου - εξόδου. Η προσέγγιση αυτή είναι πολυδιάστατη, καθώς αφορά θέματα όπως η ασφάλεια, η διαχείριση της μετανάστευσης, η διευκόλυνση των εμπορικών συναλλαγών και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην υλοποίηση των οποίων μετέχουν διάφοροι φορείς, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο οργανισμών της ΕΕ (Wagner 2021). Η εξέταση της θεματολογίας αυτής παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, ένεκα των αυξημένων προκλήσεων που προκύπτουν, ειδικά στις μέρες μας, όπως πόλεμοι, τρομοκρατία, μετανάστευση, διασυνοριακό έγκλημα και η διαφύλαξη της ομαλής λειτουργίας της Ζώνης Schengen.

Σκοπός της εργασίας σε αυτό το κεφάλαιο είναι να προσφέρει μια βαθύτερη κατανόηση της διαχείρισης συνόρων σε στρατηγικό επίπεδο, ή αλλιώς σε ανώτατο πολιτικό επίπεδο, μέσα από την εστίαση σε νομικά κείμενα και διατάξεις, αξίες και αρχές που διέπουν τη λειτουργία της ΕΕ, μηχανισμούς και διαδικασίες συνεργασίας αλλά και των προκλήσεων – δυσκολιών, που απορρέουν από το όλο εγχείρημα. Επιπλέον, τίθεται η βάση της αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αποφάσεων και θα εντοπίζονται πιθανά πεδία προς μελλοντική βελτίωση.

1.2 Νομικό πλαίσιο και λειτουργικές αξίες του IBM

Η αποτελεσματική εφαρμογή του IBM συνιστά ύψιστη προτεραιότητα για την ΕΕ, όπως αυτό προκύπτει και από τη σαφή διατύπωση νομικών κειμένων, μέσω των οποίων γίνεται η υλοποίηση της στρατηγικής αυτής και τη δημιουργία και ενίσχυση Οργανισμών της ΕΕ που ασχολούνται με την ασφάλεια και τη διαχείριση συνόρων (European Commission 2022). Όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, υπάρχουν σαφείς αναφορές σε κείμενα που αφορούν τη λειτουργία και τη δομή της ΕΕ, για παράδειγμα η Συνθήκη του Άμστερνταμ και η Συμφωνία Schengen. Ακρογωνιαίο λίθο, όμως, της έννοιας της συντονισμένης διαχείρισης των συνόρων και των συνοριακών ελέγχων, συνιστούν οι προβλέψεις της Συνθήκης της Λειτουργίας της ΕΕ (TFEU) και ειδικότερα τα προβλεπόμενα από τα άρθρα 77 – 80. Από το περιεχόμενο των διατάξεων αυτών απορρέουν και οι βασικές λειτουργικές αξίες, οι οποίες είναι γενικότερα συνυφασμένες με τις δράσεις και τη φιλοσοφία της ΕΕ, προσφέροντας το γενικό νομοθετικό πλαίσιο για τη λειτουργία της Ένωσης. Στη σημερινή του μορφή, το κείμενο αυτό έχει υιοθετήσει όλες τις επιμέρους συμφωνίες και πολιτικές που αφορούν τη διαχείριση των συνόρων της ΕΕ, ενσωματώνοντας τους κανόνες της Συμφωνίας Schengen σε κείμενο της ΕΕ (European Union 2020).

Αρχικά, το άρθρο 77 καθιερώνει την υποχρέωση της Ένωσης να θεσπίσει μια πολιτική που να αποσκοπεί στην απουσία ελέγχων ατόμων στα εσωτερικά σύνορα ασχέτως εθνικότητας αυτών, προς διευκόλυνση της ελεύθερης μετακίνησης, αλλά και την εφαρμογή μέτρων για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, μέσα από τη σταδιακή δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος διαχείρισης συνόρων (IBM). Μάλιστα, παρέχει την εξουσιοδότηση στα αρμόδια όργανα, ήτοι το Ευρωκοινοβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ (Council) να προβούν, μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες ώστε να καθοριστούν τα επιμέρους ζητήματα. Ούτως ειπείν, προκύπτει υποχρέωση θέσπισης πρόβλεψης για ζητήματα που αφορούν την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ (Visa και προσωρινές άδειες παραμονής), τον έλεγχο στον οποίο θα υπόκειται η κάθε κατηγορία πολιτών στα εξωτερικά σύνορα, τους όρους υπό τους οποίους οι υπήκοοι

τρίτων χωρών θα μπορούν να κινούνται ελεύθερα εντός ΕΕ και για σύντομο χρονικό διάστημα, την απουσία ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα και κάθε απαραίτητο μέτρο για τη σταδιακή δημιουργία μιας ενιαίας πολιτικής διαχείρισης συνόρων (Ristić 2022).

Εν συνεχεία, οι διατάξεις του άρθρου 78 θεμελιώνουν την υποχρέωση καθιέρωσης μιας κοινής πολιτικής σε θέματα ασύλου, παροχής επικουρικής προστασίας, προσωρινής προστασίας ατόμων που αιτούνται διεθνή προστασία, με απαράβατη συνθήκη την εφαρμογή διεθνών διατάξεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως την αρχή της μη-επαναπροώθησης σε μη ασφαλείς χώρες (non-refoulement) και πλήρη εναρμόνιση με τις διατάξεις της Συνθήκης της Γενεύης. Από τις επιμέρους προβλέψεις της ίδιας διάταξης, είναι άξια μνείας η επανάληψη των όρων κοινό (common), ενιαίο (uniform) σύστημα και διαδικασίες (procedures). Είναι προφανής η οριοθέτηση των επιδιώξεων και των αξιών που χαρακτηρίζουν τις νομικές αυτές προβλέψεις, με γνώμονα την εφαρμογή διεθνών διατάξεων για προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τέλος, υπάρχει σαφής πρόβλεψη για ενίσχυση του κράτους μέλους που θα βρεθεί σε κατάσταση ανάγκης από τη μαζική εισροή παράτυπων μεταναστών σε αυτό.

Επιπρόσθετα, το άρθρο 79 αναφέρεται στο ζήτημα της αντιμετώπισης της παράτυπης μετανάστευσης στην ΕΕ, τη συνεργασία και το συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών για τη δημιουργία μιας κοινής πολιτικής με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ένωση και την πρόληψη – καταστολή της παράνομης μετανάστευσης και της διακίνησης ανθρώπων. Όπως και στο αρ. 77, προκύπτει εξουσιοδότηση στα αρμόδια θεσμικά όργανα να εφαρμόσουν μέτρα σχετικά με τους όρους εισόδου και νόμιμης παραμονής στην ΕΕ για υπηκόους τρίτων χωρών, τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των νόμιμα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ειδικά της ελευθερίας μετακίνησης) και της αντιμετώπισης της διακίνησης ανθρώπων, ειδικά των παιδιών και των γυναικών. Πρόσθετα, γίνεται σαφής μνεία σε σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες για τον επαναπατρισμό υπηκόων τους και την υποχρέωση υποστήριξης της ενσωμάτωσης των νόμιμα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (δικαίωμα ίσης πρόσβασης).

Στην ίδια λογική και εξίσου καίριας σημασίας είναι η διάταξη του άρθρου 80, η οποία κάνει λόγο για την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, τη δίκαιη κατανομή ευθύνης μεταξύ αυτών και την ανάγκη παροχής οικονομικής ενίσχυσης. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά, οι πολιτικές που προβλέπονται σε αυτό το κεφάλαιο, καθώς και η εφαρμογή αυτών, πρέπει να διέπονται πάντοτε από αυτές τις βασικές αξίες της Ένωσης. Μέσα από τη διατύπωση αυτών των διατάξεων, προκύπτουν οι βασικές αξίες της ιδέας του

IBM, σε μια προσπάθεια επίτευξης της απόλυτης ισορροπίας από πλευράς ΕΕ, ήτοι την κατά το δυνατόν ελεύθερη και ανεμπόδιστη μετακίνηση, την προάσπιση της ειρήνης και της ασφάλειας αλλά και την ανθρώπινη και με σεβασμό αντιμετώπιση των κρίσεων που οδηγούν σε μεταναστευτικές ροές.

Στο σημείο αυτό, πριν από την ανάλυση των βασικών αξιών που διέπουν την ιδέα του IBM αλλά και την εν γένει λειτουργία της ΕΕ, είναι αναγκαία η ανάλογη έκθεση των διατάξεων που προέκυψαν από τη Συμφωνία του Schengen, οι οποίες έγιναν επίσημο κείμενο της ΕΕ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Οι κανόνες αυτοί έχουν δρομολογήσει μια σειρά από νομικές και θεσμικές εξελίξεις που σχετίζονται άμεσα με το αντικείμενο της εργασίας. Τα όσα προβλέπονται στο «κεκτημένο Schengen» (Schengen Acquis) είναι το ιερό Ευαγγέλιο για την είσοδο νέων μελών στη ζώνη (άρα και στην ΕΕ), αποτελούν αντικείμενο αξιολόγησης για τα συμβαλλόμενα αλλά και τα προς ένταξη κράτη και αποτέλεσαν το εφαλτήριο για την καθιέρωση συγκεκριμένων κανόνων, που διέπουν τη διασυνοριακή μετακίνηση, είτε για τους πολίτες της ΕΕ είτε για πολίτες τρίτων χωρών (Council of the European Union 2009).

Η αρχική αποτύπωση της έννοιας του IBM, συνέβη το Δεκέμβριο του 2006 και μετεξελίχθηκε μέσα από σειρά νομικών και θεσμικών πρωτοβουλιών, όπως αναλύονται στην επόμενη υποενότητα. Ουσιαστικά, το IBM αποτελεί ένα σετ κοινών κανόνων διαχείρισης συνόρων, τα οποία περιλαμβάνει συννοριακούς ελέγχους και επιτήρηση αυτών (περιπολίες), εντοπισμό και διερεύνηση διασυνοριακού εγκλήματος σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές επιβολής νόμου, διωπηρεσιακή συνεργασία επί διαχείρισης συνόρων (συνοριοφυλακή, αστυνομία, τελωνείο, λιμενικό), συνεργασία των εθνικών αρχών με τους οργανισμούς της ΕΕ και ανάπτυξη διεθνούς συνεργασίας (Council of the European Union 2006). Επιπλέον, βασικός πυλώνας του IBM, ο οποίος σχετίζεται άμεσα και με το αντικείμενο της εργασίας και δη την ανάλυση του 3^{ου} κεφαλαίου (χερσαίες επιχειρήσεις του Frontex στα Δυτικά Βαλκάνια), συνίσταται στο μοντέλο ελέγχου πρόσβασης τεσσάρων επιπέδων (Four-tier access control model). Το μοντέλο αυτό προβλέπει, επί τούτου, υλοποίηση μέτρων σε τρίτες χώρες, συνεργασία με τρίτες χώρες, ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα και μέτρα ελέγχου εντός της περιοχής ελεύθερης μετακίνησης, συμπεριλαμβανομένων των επιστροφών ανεπιθύμητων αλλοδαπών (Wagner 2021).

Η πιο πρόσφατη οριοθέτηση της έννοιας του IBM, πραγματοποιήθηκε με την ψήφιση του Κανονισμού 2019/1896. Πρόκειται για το ιερό Ευαγγέλιο του IBM σε επίπεδο ΕΕ, το οποίο, μεταξύ άλλων, ορίζει στο άρθρο 3 τη σύνθεση του IBM από 15 βασικά στοιχεία, δεσμευτικά ως προς την εφαρμογή τους. Από αυτά, τα 12 συνίστανται σε ειδικές δράσεις,

ενώ 3 στοιχεία είναι πλήρως εναρμονισμένα σε όλο το φάσμα των δράσεων (European Parliament and Council of the European Union 2019). Πιο συγκεκριμένα, τα 12 στοιχεία του IBM συνίστανται στον έλεγχο των συνόρων, τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα, την ανάλυση ρίσκου εσωτερικής ασφάλειας, την διυπηρεσιακή συνεργασία μεταξύ των εκάστοτε εθνικών αρχών, την διυπηρεσιακή συνεργασία μεταξύ των διαφόρων Οργανισμών της ΕΕ και τη συνεργασία με τρίτες χώρες (Ristić 2022). Επιπλέον, προβλέπουν τεχνικά και επιχειρησιακά μέτρα εντός της ζώνης Schengen, την επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών που εκκρεμεί απόφαση επιστροφής σε βάρος τους, στη χρήση τεχνολογιών τελευταίας γενιάς και πληροφοριακών συστημάτων μεγάλης κλίμακας, την εφαρμογή μηχανισμού ελέγχου ποιότητας (έλεγχος αξιολόγησης Schengen) και τους μηχανισμούς αλληλεγγύης (χρηματοδοτικά εργαλεία). Επιπλέον, όλα τα ανωτέρω, πρέπει να χαρακτηρίζονται από 3 πρωταρχικά στοιχεία, ήτοι, τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την μόρφωση και εκπαίδευση και την έρευνα και καινοτομία (Yao 2022).

Από τη συνδυαστική ανάλυση των ανωτέρω, προκύπτει ότι το IBM εκδηλώνεται μέσα από ένα διαλειτουργικό πλαίσιο τριών επιπέδων: το πολιτικό – στρατηγικό επίπεδο της ΕΕ, το τεχνικό και επιχειρησιακό επίπεδο του Frontex και τις εθνικές στρατηγικές των κρατών μελών. Η βασική ιδέα έγκειται στη μετάβαση από την ατομική ευθύνη του κάθε κράτους στη συλλογική, μέσω της δημιουργία ενός πλαισίου ευρύτερης συναίνεσης και συνεργασίας (Zhong and Carrapico 2023). Αναδεικνύεται η ανάγκη επίτευξης οικονομικής και πολιτικής ενσωμάτωσης, μέσω της θέσπισης της υποχρέωσης αλληλεγγύης και της επιπλέον παροχής βοήθειας σε έκτακτες ανάγκες. Συν τοις άλλοις, αποτυπώνεται ρητά η δέσμευση της ΕΕ να προασπίζει βασικές πανανθρώπινες αξίες και δικαιώματα που απορρέουν από διεθνείς νομοθεσίες, με γνώμονα πάντα την αποτελεσματική προστασία των εξωτερικών συνόρων, από καθετί που δύναται να διασαλεύσει την ομαλή λειτουργία της Ένωσης. Επιπλέον, αναγνωρίζεται η ανάγκη διεύρυνσης και επικοινωνίας και με εκτός ΕΕ δρώντες, όπως τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμοί (Wagner 2021). Σε κάθε περίπτωση, η πολυδιάστατη προσέγγιση του IBM δε σημαίνει απαραίτητα ότι επιτυγχάνεται αβασάνιστα το επιθυμητό αποτέλεσμα, όμως η παράμετρος των προκλήσεων αναπτύσσεται παρακάτω.

1.3 Στρατηγικές και πρωτοβουλίες της ΕΕ

Η δέσμευση της ΕΕ για προαγωγή και εφαρμογή του IBM εκδηλώνεται μέσα από μια πολυδιάστατη ανάληψη πρωτοβουλιών και υλοποίηση στρατηγικών, κατόπιν των σχετικών νομοθετικών προβλέψεων που εκτέθηκαν στην προηγούμενη ενότητα. Αυτές σχετίζονται με την παροχή της ανάλογης χρηματοδότησης για την υλοποίηση

δραστηριοτήτων και καινοτόμων πληροφοριακών συστημάτων, πέρα από την απαραίτητη νομοθετική πρόβλεψη και την επιδίωξη πολιτικής συναίνεσης. Αρχικά, σημαντικός φορέας που εμπλέκεται στο IBM είναι η Επιτροπή (Commission), η οποία ορίζει το γενικό πλαίσιο λειτουργίας, τις πολιτικές που πρέπει να εφαρμοστούν και τυχόν καθοδήγηση στα κράτη μέλη.

Ειδικότερα, η Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Επιτροπής (Directorate General of Migration and Home Affairs) είναι το καθ' ύλην αρμόδιο Τμήμα που ασχολείται, μεταξύ άλλων, με το IBM (European Commission-DG for Communication, Ursula von der Leyen 2020). Το τμήμα αυτό έχει συγκεκριμένες πολιτικές υπό την αιγίδα του, όπως η εσωτερική ασφάλεια, η μετανάστευση και το άσυλο, οι διεθνείς σχέσεις, η αστυνομική συνεργασία και η εποπτεία της περιοχής Schengen. Κοινή συνισταμένη όλων των δραστηριοτήτων αποτελεί η διαχείριση των εσωτερικών και κυρίως των εξωτερικών συνόρων. Μάλιστα, είναι άξια μνείας η πρόσφατη ανακοίνωση – κάλεσμα της Επιτροπής για ισχυρότερη διακρατική συνεργασία εντός Schengen σε θέματα διαχείρισης συνόρων και η παροχή επιπλέον χρηματοδότησης ύψους 250 εκ. ευρώ για ασφάλεια συνόρων και διαχείριση μετανάστευσης, αποδεικνύοντας ότι η θεματολογία αυτή βρίσκεται στην κορυφή της πολιτικής ατζέντας της Επιτροπής (European Commission 2022). Τα ανωτέρω είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με την επίσημη στρατηγική της Επιτροπής για την περίοδο 2020-2025 (EU Security Union Strategy), όπου η αντιμετώπιση των νέων απειλών και η προστασία των πολιτών από τρομοκρατία και οργανωμένο έγκλημα συνιστούν βασικούς πυλώνες δράσης (European Commission 2020).

Σε επίπεδο Ένωσης, δεν είναι μόνο η Επιτροπή που ασχολείται ενεργά με τη διαχείριση συνόρων, καθώς, σύμφωνα με την επίσημη ατζέντα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τα έτη 2019-2024, προκύπτει σειρά από συγκεκριμένες προτεραιότητες. Η ατζέντα αυτή αποτελεί το προοίμιο και την έμπνευση για τις πολιτικές προτεραιότητες της Επιτροπής και αποτελεί προϊόν πολιτικών διαδικασιών από πλευράς ηγετών των κρατών της ΕΕ και του Ευρωκοινοβουλίου. Παρότι η ατζέντα περιλαμβάνει πρωτοβουλίες και επιδιώξεις για πληθώρα θεματικών, εντούτοις η προστασία των πολιτών και των ελευθεριών τους βρίσκεται ξεκάθαρα στην κορυφή. Είναι ξεκάθαρη η οριοθέτηση της προστασίας των ευρωπαϊκών αξιών και ιδεωδών ως ύψιστη προτεραιότητα, μέσα από την τήρηση της νομιμότητας (rule of law) και των θεμελιωδών ελευθεριών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Council of the European Union 2019).

Στο σημείο αυτό, πρέπει να τονιστεί η συνέπεια και η συνέχεια της ΕΕ σε ό,τι αφορά το βασικό πλαίσιο λειτουργίας της, καθόσον από την εξέταση των κειμένων στην

προηγούμενη ενότητα, μέχρι και τις πιο πρόσφατες πολιτικές συνεχώς προκύπτει η ίδια θεματολογία, ήτοι η προαγωγή και προάσπιση των βασικών αξιών. Η «επιμονή» αυτή στην επανάληψη αυτών των εννοιών είναι άκρως σημαντική καθώς αποδεικνύει περίτρανα την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης κατεύθυνσης και τρόπου ζωής. Η διαφύλαξη της εδαφικής ακεραιότητας της Ένωσης, της βελτίωσης της μεταναστευτικής πολιτικής, της βελτίωσης του τρόπου λειτουργίας της ζώνης Schengen και η προστασία από την τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Η στρατηγική ατζέντα αποτελεί το πρώτο βήμα μιας διαδικασίας που υλοποιείται από τους διάφορους Οργανισμούς της ΕΕ και τα κράτη μέλη.

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (EBCGA) ή αλλιώς FRONTEX, με φυσική έδρα τη Βαρσοβία και έτος ίδρυσης το 2004, αποτελεί έναν επιπλέον φορέα υλοποίησης και ενίσχυσης του IBM. Αποτελεί έναν από τους πολλούς αποκεντρωμένους οργανισμούς της ΕΕ, υπάγεται διοικητικά στην Επιτροπή και ειδικότερα στο DG of Migration and Home Affairs, που αναφέρθηκε νωρίτερα. Η διαρκής αναβάθμιση του Frontex και η ενίσχυση του καταστατικού λειτουργίας με αυξημένες ευθύνες και αρμοδιότητες μαρτυρούν την ενεργό συμμετοχή και μέριμνα της ΕΕ για την εφαρμογή του IBM. Ως γενική αποστολή, ο Οργανισμός είναι υπεύθυνος για την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα διαχείρισης συνόρων. Επί τούτου, παρέχει βοήθεια στα κράτη μέλη με διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων, ανάλυσης κινδύνου και εκπαίδευσης (European Commission 2023).

Στις πρωτοβουλίες της ΕΕ συγκαταλέγονται επιπλέον, πρωτοπόρα πρότζεκτ που αφορούν πληροφοριακά και τεχνολογικά συστήματα μεγάλης κλίμακας, που σχετίζονται με τη διαχείριση των συνόρων. Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης Συνόρων (EUROSUR), που καθιερώθηκε το 2013 και λειτουργεί υπό τον Frontex είναι θεμελιώδους σημασίας στην υλοποίηση του IBM. Παρέχει τη δυνατότητα άμεσης απεικόνισης και ενημέρωσης για γεγονότα που συμβαίνουν στα εξωτερικά σύνορα και αποτυπώνει την υλοποίηση της συνεργασίας μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών. Χρησιμοποιεί δεδομένα που αντλούνται σε πραγματικό χρόνο από συστήματα επιτήρησης που λειτουργούν με κάμερες, εναέρια μέσα και δορυφόρους (European Parliament, Council of the European Union 2013). Επιπλέον, ο Κώδικας Συνόρων Schengen - SBC (European Parliament and Council of the European Union 2017) και το Πρακτικό Εγχειρίδιο για Συνοριοφύλακες (Practical Handbook for Border Guards) μετουσιώνουν τις πολιτικές κατευθύνσεις σε απλές και κατανοητές οδηγίες για την εφαρμογή του IBM (European Commission 2022).

Ειδικότερα, οι κανόνες του Schengen αφορούν την απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών (π.χ. από Αυστρία προς Γερμανία) και την εφαρμογή ενιαίων κανόνων που διέπουν τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα (π.χ. σύνορα Ελλάδας με Τουρκία). Επιπλέον, υπαγορεύουν αυξημένη αστυνομική συνεργασία, ειδικά στον τομέα της επιτήρησης συνόρων και τις περιπτώσεις αστυνομικής καταδίωξης σε γειτονικό κράτος καθώς και ενισχυμένη δικαστική συνεργασία, προς ταχύτερη απονομή δικαιοσύνης, σύστημα έκδοσης κατηγορουμένων και μεταφορά των αρμοδιοτήτων. Πρόσθετα, οι κοινοί κανόνες αφορούν επίσης την εναρμόνιση των διαδικασιών εισόδου Visa και σύντομης παραμονής στην Ένωση (short stay) (Council of the European Union 2009). Φυσικά, το Σύστημα Πληροφοριών Schengen (SIS), το οποίο είναι ένα τεράστιο πληροφοριακό σύστημα – βάση δεδομένων που εξυπηρετεί τη συνεργασία των αρχών επιβολής νόμου για πληθώρα ζητημάτων, όπως ποινικά αδικήματα, κλεμμένα έγγραφα ή αντικείμενα, ανήκει και αυτό στις ενέργειες της ΕΕ, όπως και το Σύστημα Πληροφοριών Visa (VIS). Η λειτουργία τέτοιων συστημάτων πληροφοριών, ατομικά από το κάθε κράτος μέλος, θα ήταν αδύνατη, καθώς οι οικονομικές απαιτήσεις τους είναι δυσθεώρητες (Bellanova and Glouftsios 2020).

Το 2013, η Επιτροπή παρουσίασε το «πακέτο έξυπνων συνόρων» (Smart Borders Package) το οποίο περιλαμβάνει ένα σετ πρωτοβουλιών σχετικά με την ενίσχυση και υλοποίηση του IBM. Τα σημαντικότερα στάδια αυτής της πρωτοβουλίας περιελάμβαναν την τροποποίηση του Κώδικα Συνόρων και τη δημιουργία του Συστήματος Εισόδου – Εξόδου (EES) και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Ταξιδιωτικών Πληροφοριών και Έγκρισης (ETIAS), τα οποία θα χειρίζονται ταξιδιωτικές πληροφορίες πολιτών τρίτων χωρών (European Commission 2013). Η μοντέρνα αυτή προσέγγιση γίνεται με σκοπό την εξισορρόπηση ανάμεσα σε αποτελεσματικό έλεγχο συνόρων και την υποβοήθηση της μετακίνησης των πολιτών. Τα συστήματα αυτά βρίσκονται προς το παρόν σε στάδιο προετοιμασίας (ανακοινώθηκε ότι θα γίνει έναρξη τα έτη 2024 και 2025), όμως η λογική πίσω από αυτά είναι η δημιουργία ψηφιακών συστημάτων επιτήρησης, βασισμένα και στην τεχνητή νοημοσύνη, τα οποία θα παρέχουν τη δυνατότητα αλληλεπίδρασης με έτερα πληροφοριακά συστήματα σε πραγματικό χρόνο, όπως τα SIS και VIS (Murphy 2023). Επιπλέον, προβλέπεται η χρήση βιομετρικών δεδομένων και αναγνώρισης προσώπου, στα πλαίσια της ταυτοποίησης των ταξιδιωτών και τη συλλογή και αποθήκευση αυτών των ευαίσθητων δεδομένων. Η ενεργοποίηση της ΑΙ στη διαχείριση συνόρων αποσκοπεί στην μεγιστοποίηση του βαθμού ετοιμότητας και πρόληψης με χρήση προβλεπτικής ανάλυσης δεδομένων (Andreou 2023).

Τα ανωτέρω εκτεθέντα περί των πρωτοβουλιών και στρατηγικών της ΕΕ, θα κινούνταν στη σφαίρα του εξωπραγματικού χωρίς τη σχετική χρηματοδότηση. Όπως προκύπτει, ο βασικός φορέας που κινεί τις διαδικασίες σε κάθε επίπεδο είναι η Επιτροπή. Ειδικά στο κομμάτι που αφορά ακριβή ποσά και πώς θα διατεθούν αυτά, έχουν δημιουργηθεί δύο σχετικά ταμεία, που χρηματοδοτούν τόσο το IBM όσο και την εσωτερική ασφάλεια. Αρχικά, το ταμείο IBM έχει συσταθεί για την περίοδο 2021-2027 με συνολικό κεφάλαιο ύψους 7.37 δις ευρώ. Η αποστολή του Ταμείου είναι η εξασφάλιση δυνατής και αποτελεσματικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, η προστασία της εσωτερικής ασφάλειας και η προάσπιση της ελεύθερης μετακίνησης. Στα πλαίσια αυτά, παρέχει οικονομική στήριξη τόσο στον Frontex όσο και στα κράτη μέλη μέσα από διάφορες δράσεις. Η βελτίωση των συννοριακών ελέγχων, η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών σε πολίτες τρίτων χωρών, η επένδυση σε πληροφοριακά συστήματα μεγάλης κλίμακας, η ενίσχυση των υποδομών, η απόκτηση εξοπλισμού και η παροχή εκπαίδευσης είναι μέσα στις δράσεις που χρηματοδοτούνται από την Επιτροπή μέσω του ταμείου (European Commission 2021).

Παράλληλα με το IBM fund λειτουργεί και το ISF με ίδιο χρονικό ορίζοντα και συνολικό κεφάλαιο 1.93 δις ευρώ. Το ταμείο αυτό συνεισφέρει στην μεγιστοποίηση της ασφάλειας εντός της ΕΕ και ειδικότερα μέσω της πρόληψης και καταστολής της τρομοκρατίας, του εξτρεισμού, του οργανωμένου ποινικού και ηλεκτρονικού εγκλήματος της αποτροπής πιθανών κινδύνων ασφαλείας ή κρίσεων. Οι επιμέρους δράσεις του ταμείου αφορούν την αύξηση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρχών επιβολής νόμου, των ευρωπαϊκών οργανισμών, αρχών τρίτων χωρών και Διεθνών Οργανισμών. Επίσης, την ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και την ενίσχυση της πρόληψης και καταστολής της τρομοκρατίας όχι μόνο μεταξύ των κρατικών αρχών αλλά και μέσα από την ενεργοποίηση της κοινωνίας, των ιδιωτικών φορέων κλπ (European Commission 2021).

Τέλος, η οικονομική ενίσχυση διατίθεται και για περαιτέρω ενέργειες όπως η αγορά πληροφοριακών συστημάτων και η εκπαίδευση επί αυτών. Επιπλέον, η εποπτεία της τήρησης των ευρωπαϊκών οδηγιών και πολιτικών σχετικά με συστήματα πληροφοριών ασφαλείας και η υλοποίηση επιχειρήσεων σχετικά με το EMPACT περιλαμβάνονται στις δράσεις που χρηματοδοτούνται. Ακόμη, προκύπτει επιπλέον χρηματοδότηση για εκπαίδευση και μόρφωση μελών των εθνικών αρχών επιβολής νόμου και των δικαστικών αρχών. Προκύπτει, λοιπόν, η σαφής η αλληλεξάρτηση ανάμεσα σε διαχείριση συνόρων

και εσωτερική ασφάλεια μέσα και από τις σχετικές χρηματοδοτήσεις (European Union 2023).

1.4 Συνεργασίες στα πλαίσια του IBM – Προκλήσεις και προβλήματα

Η υλοποίηση του IBM αποτελεί μια διαδικασία κοινής ευθύνης (shared responsibility) ανάμεσα στην ΕΕ και τα κράτη μέλη. Προφανώς, τα κράτη διατηρούν το μονοπώλιο της εδαφικής κυριαρχίας τους, καθώς, σύμφωνα και με τους όρους του Διεθνούς Δικαίου, τα ορισμένα σύνορα αποτελούν συστατικό στοιχείο ύπαρξης ενός κράτους. Από την άλλη, έχουν τελεστεί αξιόλογες προσπάθειες και πρωτοβουλίες από πλευράς ΕΕ, χωρίς τις οποίες το ευρωπαϊκό οικοδόμημα θα ήταν τελείως διαφορετικό, ειδικά ένεκα της γενναίας οικονομικής στήριξης. Η διατύπωση αυτή είναι από μόνη της αρκετά αντιφατική, υπό την έννοια ότι το εκάστοτε κράτος έχει το μονοπώλιο της εδαφικής κυριαρχίας και της εξουσίας, πλην όμως, ως προς τη διαχείριση των συνόρων υπάρχει κοινή ευθύνη. Στο σημείο αυτό, είναι καταφανής η εμφάνιση των στοιχείων του νεολειτουργισμού, καθώς η απουσία μιας ανώτερης αρχής δημιουργεί προβλήματα στην επίλυση θεμάτων ζωτικής σημασίας. Ο κοινός παρονομαστής σε πολλές από τις προκλήσεις της εφαρμογής του IBM συνίσταται σε αυτό το γεγονός, την πολιτική ευαισθησία του εκάστοτε κράτους στα θέματα που άπτονται της έκφρασης της εδαφικής του κυριαρχίας και τη δυσκολία μετάβασης σε ένα μοντέλο πλήρους διαφάνειας, ως προς τις συνθήκες διαχείρισης των συνόρων που εφαρμόζονται από τις εθνικές αρχές (Heywood 2013).

Η διαδικασία αποκτά ακόμα μεγαλύτερο βαθμό δυσκολίας, αν συνυπολογίσει κανείς την πληθώρα των «παικτών» που καλούνται να συνεργαστούν και να αποφέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Αρχικά, η ίδια η διάρθρωση της ΕΕ με τους διάφορους κεντρικούς και μη Οργανισμούς της, συνιστά μια πολυδαίδαλη θεσμική οργάνωση, η οποία, πολλές φορές, χαρακτηρίζεται από γραφειοκρατία, έλλειψη πολιτικής βούλησης και ικανότητας λήψεως άμεσων αποφάσεων. Εν συνεχεία, η ΕΕ συνεργάζεται ενεργά με τα κράτη μέλη, ώστε να εφαρμοστούν οι αποφάσεις περί κοινής αντιμετώπισης. Εδώ, είναι αυταπόδεικτη η τεράστια δυσκολία, καθώς, η ανάγκη της συναίνεσης και της εύρεσης της χρυσής τομής σε μια σειρά από ευαίσθητα θέματα, που σχετίζονται με τη διαχείριση συνόρων, αναγάγει την πολιτική ενσωμάτωση των κρατών μελών σε μείζονος σημασίας (Ristić 2022). Όπως έχει διαφανεί με τις πρόσφατες εξελίξεις, οι ισορροπίες αυτές είναι πολύ πρόσκαιρες και ευαίσθητες καθώς επηρεάζονται από διάφορες παγκόσμιες ή περιφερειακές εξελίξεις. Για παράδειγμα, η πρόσφατη εμπειρία της πανδημίας, υπενθύμισε πόσο δύσκολη είναι η διαδικασία της συναίνεσης μεταξύ των κρατών (Guild 2021). Φυσικά, πόλεμοι και τρομοκρατικές επιθέσεις είναι πάντοτε στην κορυφή των γεγονότων που επηρεάζουν τις

πολιτικές ισορροπίες καθώς πολλά από τα γεγονότα εργαλειοποιούνται πολιτικά και ερμηνεύονται κατά το δοκούν (Φραγκονικολόπουλος και Προέδρου 2015).

Μόνο σύμπτωση δεν αποτελεί ότι, οι προσπάθειες ευόδωσης του IBM σε επίπεδο ΕΕ, εντάθηκαν μετά τα γεγονότα του 2015, δηλαδή την έξαρση της μεταναστευτικής κρίσης στην Ευρώπη, τον πόλεμο στη Συρία και τα τρομοκρατικά χτυπήματα στη Γαλλία. Έτσι, αναδείχθηκε η σημασία ενίσχυσης των περιφερειακών κρατών μελών, αυτών δηλαδή που αποτελούν τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης και της ανάγκης για συνεργασία και αλληλεγγύη (Brsakoska-Bazerkoska 2022). Επιπλέον, κατέστη σαφές ότι δεν αποτελεί ζήτημα μόνον εσωτερικού χειρισμού, καθώς η αντιμετώπιση του μεταναστευτικού για παράδειγμα αφορά και τρίτες χώρες, διεθνείς οργανισμούς και γειτονικές περιφέρειες. Στην κατεύθυνση αυτή, η ΕΕ συνεργάζεται με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (IOM) καθώς και με χώρες που βρίσκονται στα Δυτικά Βαλκάνια, τη Βόρεια Αφρική και χώρες της Ανατολικής συνεργασίας (Eastern Partnership) προκειμένου να μεγιστοποιήσει τις ικανότητες πρόληψης, προστασίας συνόρων και σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να επιφέρει ένα μοντέλο συνεργασίας και εφαρμογής κοινών κανόνων.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η βασική στρατηγική της ΕΕ σε σχέση με το IBM είναι η επίτευξη της ιδανικής ισορροπίας ανάμεσα στην εσωτερική ασφάλεια, το σεβασμό των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών, της απρόσκοπτης λειτουργίας της ζώνης Schengen και της απαράβατης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε σχέση με τους μετανάστες και τους πρόσφυγες. Γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι, η ισορροπία αυτή αποτελεί μια ιδεατή πραγματικότητα, που μόνο εύκολη δεν είναι (Plamadeala 2022). Η επιμέρους θεματολογία του IBM αποτελεί πηγή έντονων πολιτικών ζυμώσεων, καθότι ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας και τρομοκρατίας βρίσκονται πάντα στην κορυφή της ατζέντας (Peerboom 2022). Η αθρόα προσέλευση μεταναστών από τρίτες χώρες στην Ευρώπη και η έντονη πολιτικοποίηση του φαινομένου, μέσω της ντε φάκτο σύνδεσής του με φαινόμενα τρομοκρατίας, αποτελούν τροχοπέδη στην αποτελεσματική εφαρμογή του IBM (Wagner 2021).

Οι πολιτικές εξελίξεις σε αρκετά κράτη της ΕΕ, με την ανάδειξη ακροδεξιών κομμάτων, μαρτυρά την επιρροή που ασκεί η θεματολογία σχετικά με τη διαχείριση συνόρων στη διαμόρφωση του πολιτικού σκηνικού και συνακόλουθα τη λήψη οικουμενικών αποφάσεων (Barszcz 2022). Η παράμετρος αυτή, δηλαδή οι δυσκολίες ως προς την πλήρη εφαρμογή του IBM, από το ανώτατο πολιτικό επίπεδο μέχρι και το τοπικό επιχειρησιακό, είναι που χρήζει περαιτέρω έρευνας. Είναι πολύ σημαντικό να κατανοηθούν οι αντικειμενικές και

μη δυσκολίες πλήρους εφαρμογής των κανόνων του IBM, διότι απαιτείται μια γενναία αλλαγή νοοτροπίας και απαγκίστρωσης από στερεότυπα που σχετίζονται με την εξουσία και την επιβολή νόμου. Χωρίς την ανάλυση των πραγματικών λόγων, που υπονομεύουν την πλήρη εφαρμογή των κανόνων του IBM, θα ασκείται μια επιφανειακή και αβάσιμη κριτική.

Πέρα από το ζήτημα της εκχώρησης εθνικής κυριαρχίας, που εν τη γενέσει του καθυστερεί την πολιτική και οικονομική ενσωμάτωση των κρατών μελών, υπάρχει και το ζήτημα της εφαρμογής μιας κοινής προσέγγισης σε διαδικασίες ασύλου και παροχής διεθνούς προστασίας. Και εδώ, είναι έντονη η παρουσία των προκλήσεων που χαρακτηρίζουν τη θεωρία του νεολειτουργισμού, υπό την έννοια ότι σε θέματα που απαιτούν καίριες τομές εμφανίζεται η δυσκολία της λήψης απόφασης. Η διαφορετική ερμηνεία εκάστου κράτους μέλους, ανάλογα φυσικά και με το πόσο επιβαρύνεται από τη μεταναστευτική κρίση, επηρεάζει τη διαδικασία της συναίνεσης (Barszcz 2022). Έτσι, διαπιστώνεται ότι, ενώ ως προς την προστασία των συνόρων και την ενίσχυση με προσωπικό και εξοπλισμό έχουν σημειωθεί σημαντικές εξελίξεις, εντούτοις στην περίπτωση της ενοποιημένης διαδικασίας ασύλου ανά την Ευρώπη υπάρχει καθυστέρηση. Επιπλέον, παρότι έχουν προκύψει σύνθετα πληροφοριακά συστήματα – βάσεις δεδομένων, συστήματα επιτήρησης από αέρος, η καθιέρωση του Frontex ως Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή, εντούτοις προκύπτουν σημαντικές δυσκολίες ως προς την εύρεση, την αξιοποίηση και την κατανομή του δυναμικού (είτε έμψυχου είτε εξοπλισμού), τον χρόνο που απαιτείται για την ενεργοποίηση αυτού καθώς και το ζήτημα της απόδοσης ευθυνών (Carrera και Den Hertog 2016). Με λίγα λόγια, η διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με το τι θα γίνει, πως θα γίνει, από ποιους κλπ είναι ιδιαίτερα δύσκολη καθώς εξαρτάται από επιμέρους διαδικασίες εθνικών αρχών ή οργανισμών, με διαφορετικά πρωτόκολλα και το βασικότερο έντονα συνδεδεμένα με συντηρητικές αντιλήψεις περί εξουσίας, αυξημένη γραφειοκρατία και έλλειψη βούλησης για εκμοντερνισμό και αλλαγή (H. I. Κουσκουβέλης 1997).

Επιπρόσθετα, η επίτευξη της ιδανικής ισορροπίας που πρεσβεύει το IBM καθίσταται περαιτέρω προβληματική, λαμβάνοντας υπόψη τις γεωπολιτικές εξελίξεις και την επιρροή τους στα κράτη μέλη (Peerboom 2022). Για παράδειγμα, σε περιπτώσεις αθρόας συγκέντρωσης μεταναστών στα σύνορα μιας χώρας ή άλλων έκτακτων αναγκών, δίνεται η δυνατότητα επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων, δηλαδή της αναστολής του κώδικα Schengen και της ισχυροποίησης των εσωτερικών ελέγχων, υπό συγκεκριμένους όρους και υποχρεώσεις έναντι της ΕΕ (Guild 2021). Οι τυχόν γεωπολιτικές εντάσεις - συγκρούσεις περιμετρικά της Ευρώπης, ασκούν σημαντική επίδραση στην πίεση που δέχονται τα

εξωτερικά σύνορα και αναδεικνύουν την ανάγκη για ενίσχυση με προσωπικό και για αυξημένη συνεργασία μεταξύ υπηρεσιών και κρατών. Επίσης, ενδέχεται να υπονομεύσουν την εφαρμογή διακρατικών συμφωνιών ανάλογα με την επίσημη εθνική στρατηγική επί των διαφόρων εξελίξεων (πχ πόλεμος Ρωσίας – Ουκρανίας). Επιπλέον, τυχόν αλλαγές στην παγκόσμια σκακιέρα επιδρούν στην πολιτική βούληση και αφοσίωση των κρατών μελών να επενδύσουν στην εφαρμογή του IBM, ασκώντας επιρροή στο βαθμό αφομοίωσης των ευρωπαϊκών επιταγών από τα κράτη (Laine, Liikanen and Scott 2021).

Τέλος, σημαντικές προκλήσεις παρουσιάζονται λόγω της αντικειμενικής ανάγκης να συμψηφιστούν ατομικές ελευθερίες και δικαιώματα στο όνομα της εσωτερικής ασφάλειας και της οικονομικής ευημερίας (Heywood 2013). Η συλλογή, αποθήκευση και επεξεργασία τεράστιων όγκων πληροφοριών – προσωπικών δεδομένων και η επικείμενη χρήση της τεχνητής νοημοσύνης μέσω και της αναγνώρισης προσώπου, εγείρουν ερωτηματικά ως προς την κατεύθυνση που ακολουθείται στη διαχείριση συνόρων, καθώς είναι αντιφατικά με την έννοια της ελεύθερης μετακίνησης και τα όσα προβλέπει το κεκτημένο Schengen. Για παράδειγμα, η εφαρμογή του PNR (Passenger Name Records) αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα μαζικής αποθήκευσης προσωπικών δεδομένων τα οποία προκύπτουν από τα αεροπορικά ταξίδια (Wagner 2021). Συλλέγονται μεταξύ άλλων, ονοματεπώνυμα και δρομολόγια των ταξιδιωτών ώστε να εντοπιστούν τυχόν απειλές ασφαλείας από τις αρμόδιες αρχές, τα οποία όμως αυξάνουν το βαθμό παρεμβατικότητας των αρχών στα προσωπικά δεδομένα των πολιτών (European Parliament, Council of the European Union 2016).

Σε κάθε περίπτωση, η έννοια του IBM σε επίπεδο ΕΕ είναι μια δυναμική διαδικασία, ένα έργο σε εξέλιξη, το οποίο επιδέχεται συνεχών αλλαγών και βελτιώσεων αλλά χαρακτηρίζεται από προκλήσεις και παθογένειες που χρήζουν περαιτέρω μελλοντικής έρευνας (Ristić 2022). Η χάραξη της επίσημης στρατηγικής από τη διοίκηση της ΕΕ και η παροχή των απαραίτητων χρηματοδοτικών και λειτουργικών εργαλείων, σύμφωνα και με τα όσα εκτέθηκαν στο κεφάλαιο αυτό, είναι πολύτιμα, ώστε να επιτευχθεί η συλλογική αντίληψη και αντιμετώπιση καταστάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η αδιαπραγμάτευτη προάσπιση και προαγωγή του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής, μέσα από ένα συνδυασμό οικονομικής ανάπτυξης και ευημερίας, εσωτερικής ασφάλειας και σεβασμού πανανθρώπινων δικαιωμάτων και αξιών είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με την ίδια τη φύση της ΕΕ και θέτουν το σαφές πλαίσιο ύπαρξης εντός αυτής Όπως θα φανεί και στην επόμενη ενότητα, η οποία εστιάζει στον Frontex (ανάλυση επιχειρησιακού επιπέδου), πολλά από τα γενικά χαρακτηριστικά αυτού του κεφαλαίου απαντώνται και σε επίπεδο του

Οργανισμού ατομικά. Ο εντοπισμός των ομοιοτήτων σε κάθε επίπεδο ανάλυσης, βοηθά στην κατανόηση των αυξημένων ιδιαιτεροτήτων της υπό εξέταση θεματολογίας και την πρόκληση για μελλοντικό ακαδημαϊκό ενδιαφέρον.

Κεφάλαιο 2: Ο ρόλος του FRONTEX στη διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων και η συμβολή του στο IBM

2.1 Εισαγωγικά στοιχεία – Ανασκόπηση του Οργανισμού

Ο Οργανισμός Φύλαξης των ευρωπαϊκών συνόρων και ακτών ή αλλιώς FRONTEX είναι μια αποκεντρωμένη υπηρεσία της ΕΕ, που υπάγεται στο DG Home Affairs της Επιτροπής με έδρα τη Βαρσοβία Πολωνίας. Η ιδέα πίσω από την ίδρυση του οργανισμού έχει άμεση συνάφεια με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τη μετάβαση σε ένα ενιαίο μοντέλο διοίκησης της ΕΕ, με εστίαση στη διαχείριση των συνόρων. Η ανάγκη προάσπισης των αξιών και ελευθεριών που πρεσβεύει η ΕΕ, όπως εκτέθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας, οδήγησαν στην ίδρυση του Οργανισμού το 2004 με τη σχετική απόφαση του Συμβουλίου. Στην αρχική του μορφή, ο Οργανισμός ξεκίνησε με άλλο όνομα και πολύ «μικρότερο» εύρος ευθυνών σε σχέση με τη σημερινή του μορφή (Ekelund 2014).

Αρχικά, λοιπόν, έκανε την εμφάνιση της η «ευρωπαϊκή υπηρεσία για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ». Με το πέρασμα των ετών και τη συνακόλουθη έξαρση της μεταναστευτικής κρίσης και των ζητημάτων ασφαλείας στην ευρωπαϊκή γειτονιά, ιδιαιτέρως της τρομοκρατίας, σημειώθηκε σημαντική ενίσχυση και επέκταση του καταστατικού λειτουργίας του Frontex με ανάληψη περαιτέρω ευθυνών και αρμοδιοτήτων. Με τα σχετικά ψηφίσματα Κανονισμών το 2016/1624 και το 2019/1896, η ΕΕ κατέστησε επίσημα τον Frontex ως την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, στα πρότυπα των ομοσπονδιακών αρχών επιβολής νόμου. Φυσικά, είχε προηγηθεί η εξίσου καταλυτική ψήφιση του σχετικού κανονισμού το 2013, με τη δημιουργία του EUROSUR και την υπαγωγή του στον FRONTEX. Έτσι, ο Οργανισμός διαδραματίζει πλέον κρίσιμο ρόλο στη διασυνοριακή ασφάλεια της ΕΕ, προωθώντας ένα μοντέλο που βασίζεται σε κοινούς κανόνες και στο πνεύμα της συνεργασίας, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Bossong 2019).

Η κύρια αποστολή του Οργανισμού είναι η διαφύλαξη της ασφάλειας και της λειτουργικότητας των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, από κοινού με τα κράτη μέλη, μέσα

από ένα ευρύ φάσμα δράσης. Ειδικότερα, στα βασικά καθήκοντα του Οργανισμού ανήκουν η προστασία και επιτήρηση των συνόρων, η αντιμετώπιση του διασυνοριακού εγκλήματος, η εκπαίδευση, η έρευνα και καινοτομία, οι επιστροφές αλλοδαπών και η ενσωμάτωσή τους στις χώρες προέλευσης, η ενίσχυση της ζώνης Schengen και η διευκόλυνση των μετακινήσεων, η ανάλυση ρίσκου και η διεθνής συνεργασία. Η ευρεία δράση του οργανισμού αποτυπώνει, μέσα από τη διεύρυνση των καθηκόντων, τη δυναμική αντίδραση της ΕΕ στις προκλήσεις που έχουν προκύψει την τελευταία δεκαετία και όχι μόνο, σε επίπεδο ασφάλειας και την συστηματική μέριμνα προς ένα συνεκτικό μοντέλο ενιαίας διαχείρισης συνόρων. Αποδεικνύεται, έτσι, έμπρακτα ότι η εφαρμογή του IBM αποτελεί ύψιστη προτεραιότητα (Frontex 2023).

Διακρίνεται επομένως μια δυναμική εξέλιξη στην ίδια τη φύση του Frontex και την εξέλιξη από μια υπηρεσία ενίσχυσης της συνεργασίας σε μια υπηρεσία προστασίας των συνόρων και των ακτών με σαφή και διακριτό ρόλο, με την ανάλογη θεσμική και νομική νομιμοποίηση και φυσικά την απαραίτητη χρηματοδότηση. Η συμβολή στην εφαρμογή του IBM έγκειται στον πλουραλισμό των δράσεων και την διαχείριση πολύτιμων πληροφοριακών συστημάτων και εξοπλισμού επιτήρησης συνόρων. Η αξιοσημείωτη ενεργοποίηση προσωπικού που ανήκει στις εθνικές αρχές επιβολής νόμου των κρατών μελών καθώς και η δημιουργία της πρώτης ευρωπαϊκής ένστολης υπηρεσίας φύλαξης των συνόρων μέσω απευθείας πρόσληψης προσωπικού από τον Οργανισμό (EBCG Standing Corps) συμβάλλουν τα μέγιστα στη δημιουργία μιας ενιαίας και κοινής φιλοσοφίας σε ό,τι αφορά στη διαχείριση των συνόρων, άραγε της αποδοχής και εφαρμογής του IBM. Σε καθημερινή βάση, το προσωπικό του Οργανισμού συμμετέχει σε κοινές επιχειρήσεις (joint operations) σε χερσαίο έδαφος, θάλασσα και από αέρος, από κοινού με τις εθνικές αρχές, εφαρμόζοντας την ιδέα της κοινής ευθύνης (Frontex 2023).

2.2 Νομικό πλαίσιο και Διεθνής συνεργασία

Η λειτουργία του Οργανισμού προκύπτει μέσα από ένα σύνολο νομικών κειμένων, τόσο σε επίπεδο ΕΕ (Κανονισμοί) όσο και σε εθνικό επίπεδο (επιμέρους διμερείς συμφωνίες – επιχειρησιακά πλάνα). Τα κείμενα αυτά ορίζουν το πλαίσιο και εύρος δράσης και ευθύνης, την εξουσιοδότηση για ανάπτυξη δυνάμεων στο πεδίο και τις βασικές αρχές που διέπουν τον οργανισμό στην καθημερινή εκτέλεση των καθηκόντων του. Είναι αυτονόητο ότι, καθώς πρόκειται για θεσμικό κομμάτι της ΕΕ, όπως εκτέθηκε η διοικητική υπαγωγή στο πρώτο κεφάλαιο, η παραμικρή λεπτομέρεια πρέπει να ορίζεται σχετικώς από νομικό κείμενο και να υπάρχει πλήρης διαφάνεια και πρόσβαση από όλους. Το καταστατικό που διέπει τον Οργανισμό έχει υποστεί αλλαγές και βελτιώσεις στο πέρασμα των χρόνων, από

την ίδρυση του 2004 με τον Κανονισμό 2007/2004, με ενδιάμεση τροποποίηση το 2016 και με το νεότερο νομικό κείμενο που ισχύει και σήμερα, ήτοι τον Κανονισμό της ΕΕ 2019/1896, ο οποίος αποτελεί το θεμέλιο λίθο της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής με τη σημερινή της μορφή.

Ο Κανονισμός αυτός αποτελεί το επιστέγασμα της εφαρμογής του IBM, δίνοντας σαφή εξουσιοδότηση στον Frontex να δημιουργήσει ένα μόνιμο σώμα συνοριοφυλακής, προερχόμενο τόσο από τα κράτη μέλη με τη μορφή αποσπασμένων αξιωματούχων όσο και μόνιμο προσωπικό του Οργανισμού, με πρόβλεψη για εκτελεστικές εξουσίες και τις σχετικές με αυτές ρήτρες. Το κείμενο είναι επηρεασμένο από την ιδέα του IBM και κάνει μνεία σε έτερα νομικά κείμενα, όπως ο Κανονισμός του EUROSUR, ο Κώδικας Συνόρων Schengen και ο Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (GDPR). Χρονικά, σηματοδότησε τη γιγάντωση του Οργανισμού σε προσωπικό, χρηματοδότηση και εύρος δράσης, συμβάλλοντας στη γενικότερη κατεύθυνση της εφαρμογής κοινών κανόνων σε θέματα διαχείρισης συνόρων και επιβολής νόμου. Επιπλέον, αποτυπώνει μια αλλαγή αντίληψης στο κομμάτι του IBM υπό όρους αντιμετώπισης απειλών και διασφάλισης της εσωτερικής ασφάλειας, καθώς προβλέπει την απόκτηση και χρήση από το προσωπικό του Οργανισμού πυροβόλων όπλων και έτερου μη θανατηφόρου εξοπλισμού, με ρητή εξουσιοδότηση για άσκηση νόμιμης βίας.

Η φιλοσοφία του Κανονισμού αυτού είναι ταυτισμένη με την αναζήτηση της ιδανικής ισορροπίας που πρεσβεύει το IBM, δηλαδή της αποτελεσματικής διαχείρισης συνόρων, της εσωτερικής ασφάλειας με ταυτόχρονη προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των ευρωπαϊκών ιδεωδών. Ούτως ειπείν, μέσα από το κείμενο αυτό προκύπτει η εξουσιοδότηση του Frontex να εξελίξει τη λειτουργία του, ειδικά το επιχειρησιακό του κομμάτι και ταυτόχρονα αναφέρονται οι νομικοί περιορισμοί και οι μηχανισμοί εποπτείας και καταγγελίας σε περίπτωση παραβιάσεων δικαιωμάτων. Αναφέρεται συγκεκριμένα η διοικητική διάρθρωση του Οργανισμού, η διαδικασία ετήσιας χρηματοδότησης, ο αριθμός του προσωπικού για τα επόμενα έτη κ.α. Είναι ιδιαίτερα σημαντική, μεταξύ άλλων, η πρόβλεψη για ανάπτυξη προσωπικού ακόμα και εν τη απουσία αξιωματούχων των εθνικών αρχών, κατόπιν σχετικής συμφωνίας με το κράτος μέλος. Υποδηλώνει μια επιθυμία διεύρυνσης στο κομμάτι της άσκησης καθηκόντων επιβολής νόμου και την ωριμότητα ως προς τη συνεργασία, την εμπιστοσύνη και την κοινή ευθύνη μεταξύ Οργανισμού και κρατών μελών. Περαιτέρω λεπτομέρειες ως προς την επιχειρησιακή δράση του Οργανισμού αναλύονται στο επόμενο κεφάλαιο.

Επιπλέον, αναδεικνύεται η διάσταση της διεθνούς συνεργασίας του Οργανισμού με άλλους φορείς, είτε άλλους Οργανισμούς της ΕΕ, Διεθνείς Οργανισμούς και παρατηρητές, τρίτες χώρες και φυσικά τα κράτη μέλη της ΕΕ. Όπως προκύπτει και από την επίσημη ιστοσελίδα του Οργανισμού, η διάσταση της συνεργασίας με άλλους φορείς είναι πολυεπίπεδη. Αρχικά, υπάρχει συνεργασία με θεσμικά όργανα της ΕΕ όπως η Επιτροπή, η οποία είναι επιφορτισμένη με την οριοθέτηση της διεθνούς συνεργασίας του Frontex και την εποπτεία της δράσης των διαφόρων Οργανισμών. Έτσι, δύο μέλη του διοικητικού συμβουλίου του Οργανισμού προέρχονται από το DG Home Affairs (εκπροσωπούν την Επιτροπή), ενώ σύμφωνα και με τον Κανονισμό 1896/2019 είναι δεσμευτικό για τον Οργανισμό να ενημερώνει ανά τακτά διαστήματα την Επιτροπή. Η συνεργασία με την Επιτροπή επεκτείνεται και σε επιπλέον ζητήματα διεύρυνσης και συνεργασίας με τρίτες χώρες, φορολογικά ζητήματα και θαλάσσιες επιχειρήσεις (Frontex 2023).

Εν συνεχεία, ο Οργανισμός βρίσκεται σε άμεση επικοινωνία και συνεργασία με τα 2 νομοθετικά όργανα της ΕΕ, ήτοι το Ευρωκοινοβούλιο και το Συμβούλιο της ΕΕ, σύμφωνα και με τα οριζόμενα στο αρ. 7 του Κανονισμού. Το μεν Ευρωκοινοβούλιο έχει αυξημένη συμμετοχή στο διορισμό του εκτελεστικού διευθυντή του Οργανισμού και από κοινού με τα Κοινοβούλια των κρατών μελών ασκεί λεπτομερή έλεγχο των λειτουργιών του Οργανισμού, ενώ το Συμβούλιο είναι επίσης επιφορτισμένο με την επεξεργασία και επίβλεψη του καταστατικού του Οργανισμού. Επιπλέον, υπάρχει υποχρέωση για τον Οργανισμό να αναφέρει στο Συμβούλιο επί κινδύνων τρωτότητας και αναλυτικών προϊόντων ρίσκου, οικονομικών και επιχειρησιακών αναγκών και ετήσιας δραστηριότητας (Frontex 2023).

Στα πλαίσια της συνεργασίας με θεσμικά όργανα της ΕΕ, συγκαταλέγεται και η εναρμόνιση του Frontex με την Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης της ΕΕ (EEAS) δηλαδή την υπηρεσία που είναι αρμόδια για τη χάραξη και εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και την αναβάθμιση του διεθνούς ρόλου της ΕΕ (European Union 2023). Ειδικότερα, υπάρχει αμοιβαία αλληλεπίδραση ειδικά στο κομμάτι της ενεργοποίησης του Οργανισμού σε τρίτες χώρες, ούτως ώστε να συμβαδίζει η δράση του Frontex με το γενικότερο πλαίσιο εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Από την πλευρά του, ο Οργανισμός, παρέχει επιχειρησιακή πληροφόρηση επί των εξελίξεων στο EEAS και υποστηρίζει την εφαρμογή των πολιτικών. Τέλος, υπάρχει άμεση επικοινωνία με τις διάφορες αποστολές της ΕΕ ανά την υφήλιο (EU delegations) και με τις υπηρεσίες που απαρτίζουν την Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (CSDP).

Ιδιαίτερως σημαντική ως προς το ρόλο του Οργανισμού στην εφαρμογή του IBM και τη διαφύλαξη της ασφάλειας εντός ΕΕ, είναι η επιμέρους συνεργασία με έτερες αποκεντρωμένες υπηρεσίες της ΕΕ (Agencies) και συγκεκριμένα αυτές που ανήκουν στο δίκτυο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών υποθέσεων, υπό την αιγίδα του DG Home Affairs. Η συνεργασία αυτή δεν είναι όμως εξαντλητική, καθώς επεκτείνεται με τη μορφή διμερών σχέσεων και με άλλους Οργανισμούς της ΕΕ που ασχολούνται με τη θάλασσα, την υγεία και την αεροπορία. Η πλέον ενδεικτική συμφωνία συνεργασίας, που αποτυπώνει και την έντονη σύνδεση της διαχείρισης συνόρων με την εσωτερική ασφάλεια, είναι η συνεργασία με τη Europol, ήτοι την Υπηρεσία της ΕΕ που ασχολείται με το συντονισμό των εθνικών αρχών επιβολής νόμου. Η μεταξύ τους συνεργασία αφορά σε ανταλλαγή πληροφοριών, κοινές εκπαιδεύσεις, συνεισφορά εκατέρωθεν στις ετήσιες εκθέσεις ανάλυσης ρίσκου και φυσικά τις κοινές επιχειρήσεις από κοινού με τις εθνικές αρχές. Η επιχείρηση «Ποσειδών», που αναπτύσσεται στην Ανατολική Μεσόγειο και ειδικότερα στη χώρα μας, αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση συνεργασίας των 2 Οργανισμών μέσα στα κέντρα υποδοχής μεταναστών (Hotspots) (Pollozek και Passoth 2023).

Αξιόλογη συνεργασία διαπιστώνεται, επίσης, με τον Οργανισμό Ασύλου (EUAA) ο οποίος διαχειρίζεται τις αιτήσεις ασύλου. Η εν λόγω συνεργασία αποτυπώνει τις επιταγές του IBM ως προς την κοινή και εναρμονισμένη προσέγγιση της ΕΕ σε διαδικασίες ασύλου. Ειδικότερα, οι 2 Οργανισμοί εργάζονται από κοινού στη λειτουργία των κέντρων υποδοχής (Hotspots) και ανταλλάσσουν πληροφορίες και εξειδίκευση. Στην ίδια κατεύθυνση, είναι άξια μνείας η τριμερής συμφωνία ανάμεσα σε Frontex, EFCA και EMSA. Ο μεν EFCA, ασχολείται με την εποπτεία και τον έλεγχο της αλιείας, ενώ ο EMSA πραγματεύεται τη θαλάσσια ασφάλεια. Με την μεταξύ τους συνεργασία, οι 3 Οργανισμοί μεριμνούν για τη συνεργασία σε θέματα ακτοφυλακής, αναδεικνύοντας τη θαλάσσια διάσταση της διαχείρισης συνόρων, ειδικά σε ζητήματα έρευνας και διάσωσης. Επιπρόσθετα, η συνεργασία του Frontex με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (FRA) είναι καταλυτική ως προς τη διασφάλιση της νομιμότητας των επιχειρήσεων και της προστασίας της ανθρώπινης ζωής. Μεταξύ τους ανταλλάσσουν πληροφορίες και τεχνογνωσία με σκοπό την θέσπιση βέλτιστων πρακτικών και την εναρμόνιση του κώδικα συμπεριφοράς και δεοντολογίας του Frontex με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Φυσικά, η διεθνής συνεργασία του Οργανισμού υλοποιείται μέσα από τη συνεχή επαφή με τα κράτη μέλη και ειδικότερα τις εθνικές αρχές επιβολής νόμου, όπως τις εθνικές αστυνομίες, λιμενικές αρχές και ακτοφυλακές καθώς και εθνικές αρχές φύλαξης των

συνόρων. Η συνεργασία με τις εθνικές αρχές είναι η επιτομή της δράσης του Οργανισμού και ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων. Ακόμη, υπάρχει η παράμετρος των τρίτων χωρών, με τις οποίες ο Οργανισμός έχει συνάψει συμφωνίες για συνεργασία και ειδικότερα αυτές που βρίσκονται στο κατώφλι της εισόδου στην ΕΕ, που αποτελούν και προτεραιότητα. Έτσι, η συνεργασία με χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, τη Μολδαβία, την Ουκρανία και τη Γεωργία αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα για τον Οργανισμό, με σκοπό τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και των συνεπειών της Ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία.

Τέλος, η επιδίωξη της αποτελεσματικής διαχείρισης και ελέγχου των συνόρων υλοποιείται και μέσα από τη συνεργασία με Διεθνείς Οργανισμούς, ένεκα και του ενισχυμένου καταστατικού λειτουργίας του Frontex, που επιτρέπει τέτοια διάσταση. Η συνεργασία αυτή αφορά τόσο την πρόληψη του διασυνοριακού εγκλήματος (παράνομη διακίνηση ανθρώπων και αγαθών, τρομοκρατία) όσο και την εφαρμογή κανόνων Διεθνούς Προστασίας και Ασύλου. Ενδεικτικά, ο Οργανισμός συνεργάζεται με την Ιντερπόλ, τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (IOM), τον Οργανισμό του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNHCR) και τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και Συνεργασία στην Ευρώπη (OSCE). Με τις συνεργασίες αυτές, ο Οργανισμός επιδιώκει να δυναμώσει τη διεθνή παρουσία του και να αυξήσει τη δυναμική του.

2.3 Η παρουσία του Οργανισμού στο πεδίο – Επιχειρήσεις

Η ειδοποιός διαφορά του Frontex σε σχέση με τους υπόλοιπους Οργανισμούς της ΕΕ και η αξιολογητή πρόσθετη αξία που προσφέρει, τόσο ως προς την εφαρμογή του IBM όσο και την υποβοήθηση των εθνικών αρχών, είναι η επιχειρησιακή του δράση και η παρουσία στο πεδίο. Αποτελεί την έκφανση της μετάβασης από τη θεωρία στην πράξη και αποδεικνύει την εξέλιξη της αντίληψης σχετικά με τη διαχείριση συνόρων σε επίπεδο ΕΕ. Για πρώτη φορά στην ιστορία της ΕΕ, μετά την ψήφιση του Κανονισμού το 2019, δημιουργήθηκε το πρώτο ένστολο, ένοπλο ευρωπαϊκό σώμα συνοριοφυλακής, με εκτελεστικές εξουσίες και περισσότερα από 1.000 μόνιμα μέλη στα 3 χρόνια ύπαρξής του. Το Standing Corps, περί ου ο λόγος, είναι η απόλυτη καινοτομία του IBM σε ευρωπαϊκό επίπεδο και μια ζωντανή απόδειξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ο Frontex είναι ο μοναδικός Οργανισμός της ΕΕ που ενεργοποιεί καθημερινά περισσότερους από 2.000 υπαλλήλους του σε διάφορα σημεία τόσο εντός όσο και εκτός ΕΕ, ξεδιπλώνοντας ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων σχετικά με την προστασία και διαχείριση των συνόρων. Μάλιστα, ειδικά η παρουσία αξιωματούχων σε τρίτες χώρες είναι ιδιαίτερης σημασίας αλλά και γεωπολιτικού συμβολισμού, καθώς

συμβάλλει τα μέγιστα στην εδραίωση της διεθνούς παρουσίας της ΕΕ, μέσα από την επιχειρησιακή δράση ενός από τους πολλούς Οργανισμούς της (Frontex 2023).

Η πολυδιάστατη δραστηριοποίηση του Frontex έγκειται σε άσκηση καθηκόντων επί καθημερινής βάσης τα οποία σχετίζονται με φυσική παρουσία αξιωματούχων στο πεδίο, μαζί με τις εθνικές αρχές, με πληροφοριακή υποστήριξη μέσω αναλυτικών προϊόντων και εκθέσεων και φυσικά με παροχή τεχνολογικά προηγμένου εξοπλισμού. Ειδικότερα, η κύρια στόχευση των επιχειρήσεων του Οργανισμού είναι η υποβοήθηση των εθνικών αρχών στους συνοριακούς ελέγχους, η επιτήρηση των συνόρων και των μεταναστευτικών ροών, η πρόληψη και αντιμετώπιση της διακίνησης ανθρώπων και του διασυνοριακού εγκλήματος γενικά, οι λειτουργίες σχετικά με την ακτοφυλακή και ο εντοπισμός πλαστοπροσωπίας και πλαστών ή παραποιημένων εγγράφων. Οι θαλάσσιες επιχειρήσεις, εν προκειμένω, περιλαμβάνουν εξίσου ένα ευρύ φάσμα δράσεων, σε συνεργασία και με άλλους Οργανισμούς της ΕΕ, όπως η έρευνα και διάσωση, έλεγχος συνόρων, έλεγχος αλιείας και θαλάσσιας ασφάλειας καθώς και περιβαλλοντική προστασία. Ο πλουραλισμός της ΕΕ τόσο σε χερσαία όσο και θαλάσσια σύνορα επιτάσσει ανάλογη ενεργοποίηση στα πλαίσια του IBM. Στην επόμενη ενότητα θα δοθεί περαιτέρω βαρύτητα στην ανάλυση των χερσαίων επιχειρήσεων του Frontex στα Δυτικά Βαλκάνια, σε μια προσπάθεια να αναδειχθεί και η γεωπολιτική «χρήση» του Οργανισμού, από πλευράς Κομισιόν, σε μια περιοχή με πολλές ιδιαιτερότητες και προβλήματα αλλά και μεγάλη σημασία για την ευημερία και την ειρήνη στην Ευρώπη (Džankić, Keil και Kmezić 2019).

Για την καλύτερη κατανόηση της επιχειρησιακής παρουσίας και δράσης του Οργανισμού, ειδική μνεία πρέπει να γίνει στο μόνιμο σώμα συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής (Standing Corps) που δίνει σάρκα και οστά στις επιταγές του IBM ως προς τη δημιουργία ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής (EBCG). Με την ψήφιση του Κανονισμού, δημιουργήθηκε για πρώτη φορά στα χρονικά της ΕΕ, ο επιχειρησιακός βραχίονας του Frontex με αποστολή την υλοποίηση του IBM. Το μόνιμο σώμα αποτελείται από 4 διαφορετικές κατηγορίες προσωπικού, η μεν πρώτη επανδρώνεται από μόνιμα στελέχη που προσλαμβάνονται από τον Οργανισμό, οι δε άλλες 3 κατηγορίες αποτελούνται από προσωπικό που αποσπάται από τις εθνικές αρχές επιβολής νόμου, είτε για σύντομο χρονικό διάστημα (2-3 μήνες) είτε για μεγαλύτερο (2-4 χρόνια) και τίθενται υπό τη διαχείριση του Οργανισμού. Με βάση το συμφωνηθέν οργανόγραμμα και χρονοδιάγραμμα, το 2027 θα αποτελείται από 10.000 μέλη, εκ των οποίων τα 3.000 θα αποτελούν την κατηγορία 1 (European Parliament and Council of the European Union 2019). Στα πλαίσια λοιπόν της κοινής ευθύνης, οι εθνικές αρχές των κρατών μελών από

κοινού με τον Οργανισμό, επανδρώνουν το μόνιμο σώμα το οποίο ξεκίνησε την επιχειρησιακή του δράση τον Ιανουάριο του 2021, μετά και την ολοκλήρωση του σχετικού προγράμματος εκπαίδευσης.

Το μόνιμο προσωπικό του Οργανισμού, ή αλλιώς η Κατηγορία 1, προσλαμβάνεται με συγκεκριμένες προκηρύξεις θέσεων, οι οποίες ορίζουν τις απαραίτητες προϋποθέσεις πρόσληψης και τα καθήκοντα που ασκεί το προσωπικό αυτό. Πλέον, ο αριθμός τους ανέρχεται περί τους 1.000, ενώ τρέχει παράλληλα το 3^ο κύμα προσλήψεων (περί τους 450 επιπλέον συνοριοφύλακες). Φυσικά, όλοι προέρχονται από χώρες της ΕΕ και στην πλειοψηφία τους διαθέτουν αξιόλογη σχετική προϋπηρεσία σε εθνικές αρχές επιβολής νόμου ή εθνικούς στρατούς. Η Κατηγορία 2 του μόνιμου σώματος επανδρώνεται από εν ενεργεία προσωπικό των εθνικών αρχών, που αποσπάται (seconded) για διάστημα 2-4 ετών στον Οργανισμό και τίθεται στη διάθεση αυτού. Η Κατηγορία 3, ομοίως, αντλεί προσωπικό από εν ενεργεία αξιωματούχους εθνικών αρχών για σύντομο χρονικό διάστημα 2-6 μηνών. Η σύντομη διάρκεια της ενεργοποίησης της κατηγορίας αυτής, προσδίδει επιπλέον δυναμική στην ευελιξία του Οργανισμού και τη δυναμική αντιμετώπιση νέων προκλήσεων. Τέλος, η Κατηγορία 4 (τείνει να εκλείψει) αποτελείται από προσωπικό των πρώτων 3 κατηγοριών και επιπλέον από προσωπικό των εθνικών αρχών που βρίσκεται σε μια λίστα αναμονής για άμεση ενεργοποίηση στα πλαίσια έκτακτων αναγκών, όπως έγινε για παράδειγμα στις Καστανιές Έβρου το 2019. Πρόκειται για την πρώην δύναμη ταχείας αντίδρασης (RABIT) η οποία όμως την τελευταία τριετία δεν έχει ενεργοποιηθεί από τον Οργανισμό και με βάση τον τωρινό σχεδιασμό θα απορροφηθεί από τις έτερες 3 κατηγορίες (Frontex 2023).

Το προσωπικό του μόνιμου σώματος διέπεται από κοινούς κανόνες λειτουργίας με βάση τους πειθαρχικούς κώδικες – κώδικες δεοντολογίας του Οργανισμού και φυσικά τις ευρωπαϊκές και διεθνείς διατάξεις περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Bossong 2019). Τα μέλη του επιχειρούν στο πεδίο με διάφορους ρόλους – ειδικότητες και σε διάφορα σημεία στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ καθώς και σε τρίτες χώρες. Η ραχοκοκαλιά της δύναμης αυτής είναι το προσωπικό που ενεργοποιείται με το προφίλ του συνοριοφύλακα (border guard officer) και υπηρετεί κυρίως στα χερσαία σύνορα καθώς και σε λιμάνια και αεροδρόμια. Από κει και πέρα, μέλη του μόνιμου σώματος εργάζονται και με άλλα προφίλ όπως αυτό των συνεντεύξεων (debriefers), των πληροφοριών (information officer), του ειδικού επί πλαστών εγγράφων (advanced level document officer), των επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών (forced return escort and support officers) και των ειδικών επί διασυνοριακού εγκλήματος (cross-border crime detection officers) ή κλεμμένων -

παραπονημένων οχημάτων (motor vehicle crime detection officers). Πέρα από την άσκηση των καθηκόντων τους, κοινή συνισταμένη των μελών του νόμιμου σώματος αποτελεί η προάσπιση και προαγωγή των αξιών και αρχών του Οργανισμού και της ΕΕ εν γένει όπως επίσης και η αδιαπραγμάτευτη προστασία της ανθρώπινης ζωής και αξιοπρέπειας, με επιμέρους εστίαση στις ευαίσθητες ομάδες ανθρώπων όπως οι ανήλικοι (Frontex 2023).

Όπως έχει ήδη τονιστεί, ο πρωταρχικός ρόλος του Frontex είναι η διασφάλιση και προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, από κοινού φυσικά με τα κράτη μέλη. Ούτως ειπείν, η πλέον καίρια επιχειρησιακή δράση του Οργανισμού έγκειται στην επιτήρηση των συνόρων (border surveillance) και ειδικότερα μέσω της φυσικής παρουσίας σε σημεία παράτυπης εισόδου. Εξίσου σημαντική είναι η διαχείριση – έλεγχος των συνόρων (border control) με ενεργοποίηση προσωπικού στα επίσημα σημεία συνοριακής εισόδου. Οι επιχειρήσεις αυτές δεν είναι οι μοναδικές, αποτελούν όμως τις κατεξοχήν αρμοδιότητες του Οργανισμού και τις πλέον πολυδιάστατες. Η επιτήρηση και προστασία των συνόρων επιτυγχάνεται μέσα από τη χρήση ανθρώπινου δυναμικού, εξοπλισμού και τεχνολογιών τελευταίας γενιάς. Φυσικά, η φυσική παρουσία με περιπολίες και διενέργεια ελέγχων στα συνοριακά σημεία προσφέρει μεγάλη βοήθεια στις εθνικές αρχές και προσδίδει επιπλέον αξία στη συμβολή του Οργανισμού.

Η επιτήρηση των συνόρων υλοποιείται με περιπολίες επί των συνόρων ή εγγύς αυτών, τόσο σε στεριά και θάλασσα, αλλά και με χρήση τεχνολογικά προηγμένου εξοπλισμού από αέρος (drones, αεροσκάφη, δορυφόροι). Οι χερσαίες περιπολίες συνήθως είναι εποχούμενες, όμως σε σημεία περιορισμένης πρόσβασης είναι πεζές και με χρήση πέραν των 2 συνοριοφυλάκων ή και σκύλων. Αποτελούν τις πλέον σύνθετες δράσεις διότι απαιτούν συνεχή επαγρύπνηση και ευρύ φάσμα δεξιοτήτων από τα πληρώματα, καθώς προϋποθέτουν τόσο τακτικές γνώσεις, όσο και γνώσεις επί διαχείρισης μετανάστευσης, διασυνοριακού εγκλήματος, πλαστών εγγράφων κλπ. Άλλωστε, η πλειονότητα των παράνομων εισόδων στην ΕΕ γίνεται από ανεπίσημα σημεία εισόδου, άραγε από σημεία που εστιάζουν αυτές οι δράσεις. Από την άλλη, ο έλεγχος των συνόρων μέσα από τα επίσημα συνοριακά περάσματα γίνεται με τη μορφή ελέγχου – επιθεώρησης ατόμων και οχημάτων, εξετάζοντας τόσο τη νομιμότητα της μετακίνησης και της παραμονής εντός ΕΕ όσο και την ταυτοπροσωπία. Οι περιπολίες εν πλω γίνονται φυσικά με σκάφη του λιμενικού ή ναυτικού σώματος (ανάλογα τη διάρθρωση των εθνικών αρχών). Προς το παρόν, μέλη του μόνιμου σώματος δεν ενεργοποιούνται σε εν πλω περιπολίες, παρά μόνο χρησιμοποιούνται πληρώματα αποσπασμένα από εθνικές αρχές. Τόσο οι χερσαίες

περιπολίες όσο και ο χειρσαίος έλεγχος των συνόρων θα αναλυθούν διεξοδικά στην επόμενη ενότητα, με εστίαση στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων (Frontex 2023).

Επιπρόσθετα, η επιχειρησιακή δράση του Οργανισμού επεκτείνεται και στο κομμάτι των επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών. Οι επιστροφές αυτές δύναται να είναι είτε εθελούσιες είτε σε εκτέλεση σχετικών αποφάσεων από τα κράτη μέλη (αναγκαστικές). Στα πλαίσια αυτά, ο Οργανισμός αποστέλλει προσωπικό σε αεροδρόμια διαφόρων χωρών (π.χ. Γερμανία, Αυστρία, Ιταλία, Γαλλία) το οποίο συνδράμει τις εθνικές αρχές σε όλη τη διαδικασία του ταξιδιού της επιστροφής των αλλοδαπών καθώς και ειδικούς επί θεμάτων επιστροφών και ενσωμάτωσης, οι οποίοι παρέχουν πληροφορίες και παρουσιάζουν τα κίνητρα στους προς επιστροφή ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς με σκοπό να τους πείσουν να επιστρέψουν εθελοντικά. Πρόκειται για μια ιδιαίτερα σημαντική θεματική, που πρόκειται να γιγαντωθεί στο εγγύς μέλλον με περαιτέρω ενασχόληση του Frontex, διότι αφενός κατοχυρώνει την παρουσία αξιωματούχων της ΕΕ σε ευαίσθητες διαδικασίες, εγγυάται την τήρηση των διεθνών διατάξεων περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων και προσφέρει χειροπιαστή βοήθεια στις εθνικές αρχές με έμπειρο προσωπικό και οικονομική – τεχνική υποστήριξη (Frontex 2023).

2.4 Αξιολόγηση των δράσεων – Μελλοντικές εξελίξεις

Με την ολοκλήρωση και της δεύτερης ενότητας της παρούσας εργασίας, προκύπτουν σημαντικά ευρήματα σχετικά με τα δεδομένα πλεονεκτήματα της συμμετοχής του Frontex στο IBM, τα σημαντικά βήματα εξέλιξης στην αντίληψη περί διαχείρισης συνόρων, ασφάλειας, συνεργασίας κ.ο.κ. αλλά και αναντίρρητες προκλήσεις και περιορισμούς, που ανασχέτουν την περαιτέρω αξιοποίηση της δυναμικής του Οργανισμού. Είναι εμφανές ότι, τα όσα έχουν οριστεί σε ανώτατο επίπεδο διοίκησης της ΕΕ, όπως αυτά εκτέθηκαν στην πρώτη ενότητα, τα οποία αποτελούν το στρατηγικό επίπεδο του IBM, έχουν μεταβιβαστεί και υλοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό μέσω της επιχειρησιακής υπόστασης του Frontex. Εντούτοις, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, η ύπαρξη συστημάτων, διαδικασιών, προσωπικού, χρηματοδότησης και όχι μόνο, δεν συνεπάγονται και επιτυχημένο αποτέλεσμα.

Αρχικά, θα ήταν άτοπο και άδικο να παραγνωριστεί η πρόσθετη αξία της επιχειρησιακής δράσης του Οργανισμού, ειδικά μετά τη σημαντική ενίσχυση του καταστατικού λειτουργίας από το 2019 και έπειτα. Μέσα σε περίπου 2 χρόνια από την ψήφιση, η καινοτομία της ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής αποτελεί γεγονός. Η ενεργοποίηση 2.000 και πλέον αξιωματούχων στο πεδίο δράσης από έναν Οργανισμό της ΕΕ και υπό την εποπτεία του, είναι άκρως σημαντική και αποτυπώνει τη μέριμνα και το ενδιαφέρον της ΕΕ για

ασφαλή και λειτουργικά σύνορα (Wagner 2021). Η εμπειρία του προσωπικού, οι υψηλές προδιαγραφές της πρόσληψης, εκπαίδευσης και επιμόρφωσης αυτού, σε συνδυασμό με την ποικιλία εθνικής προέλευσης – καταγωγής και το πλούσιο σετ ικανοτήτων και δεξιοτήτων που το χαρακτηρίζει, δημιουργούν ένα εργαλείο τεράστιας δυναμικής στα πλαίσια της διαχείρισης συνόρων και πρόληψης της εγκληματικότητας. Επιπλέον, η διάθεση τεράστιων οικονομικών πόρων για αγορά ή ενοικίαση υλικοτεχνικού εξοπλισμού, οχημάτων, συστημάτων επιτήρησης και καταγραφής καθώς και εκπαίδευση του προσωπικού, τόσο του Οργανισμού όσο και των εθνικών αρχών, δημιουργούν νέα δεδομένα ως προς το IBM (Frontex 2023).

Παρά τα σαφή πλεονεκτήματα της επιχειρησιακής ενεργοποίησης του Frontex, εντούτοις, υπάρχουν δεδομένες παθογένειες και περιορισμοί, που σχετίζονται τόσο με τον ίδιο τον Οργανισμό ατομικά όσο και με τη νομική εξουσιοδότηση που ο ίδιος κατέχει. Αρχικά, είναι άξιο μνείας το γεγονός ότι ο Frontex είναι ένας πολιτικός Οργανισμός της ΕΕ, δεν αποτελεί οντότητα επιβολής νόμου αυθύπαρκτη. Έτσι, η απότομη μετάβαση σε ένα μοντέλο λειτουργίας κατά αντιστοιχία των εθνικών αρχών επιβολής νόμου είναι ιδιαιτέρως απαιτητική για τον ίδιο τον Οργανισμό και το βαθμό προσαρμογής του στα νέα δεδομένα (Wawrzusiszyn 2022). Για παράδειγμα, το ευρύ φάσμα προγενέστερης εργασιακής εμπειρίας του προσωπικού του Frontex, έχει συγκεκριμένη προσφορά σε άλλα αντικείμενα του Οργανισμού, ειδικά σε επιτελικό επίπεδο, όμως δημιούργησε και δεδομένα προβλήματα ειδικά για το προσωπικό του μόνιμου σώματος, που καλείται να υλοποιήσει το IBM στο πεδίο. Με άλλα λόγια, μπορεί ένας δικηγόρος ή ένας ψυχολόγος να έχει άριστη κατάρτιση επί των θεμάτων του, σίγουρα όμως δεν είναι σε θέση να διαχειριστεί θέματα που αφορούν την καθημερινή επιχειρησιακή λειτουργία ενός ένστολου και ένοπλου σώματος. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό και με γενικότερα ζητήματα γραφειοκρατίας, φαβοριτισμού αλλά και έλλειψης συγκεκριμένου κανονιστικού πλαισίου (για παράδειγμα κώδικας τοποθετήσεων – μεταθέσεων ή πειθαρχικός κώδικας με ποινές) δημιουργεί αυξημένα προβλήματα στο προσωπικό, το οποίο επιχειρεί ανά την Ευρώπη και όχι μόνο.

Σε μια πιο γενική προσέγγιση των περιορισμών και των προκλήσεων σχετικά με τη δράση του Οργανισμού, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι υπάρχει αναλογία με εκείνες που εντοπίζονται στο στρατηγικό επίπεδο. Η επίτευξη της ιδανικής ισορροπίας που διακηρύσσει το IBM, είναι ιδιαίτερα απαιτητική στο θεωρητικό της στάδιο, έτι δε περισσότερο στο επιχειρησιακό (Wagner 2021). Έτσι, σε αυτό το επίπεδο της ανάλυσης, προκύπτουν σημαντικοί περιορισμοί που σχετίζονται με νομικά και πολιτικά ζητήματα,

επιχειρησιακές ανάγκες και λογιστική διαχείριση πόρων, θέματα ηθικής και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως, επίσης και προσαρμογής στα μεταβαλλόμενα μοτίβα δράσης των παράνομων δικτύων διακίνησης ανθρώπων, ώστε να γίνει αποτελεσματική διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης. Ειδικότερα, το αυστηρότερο πλαίσιο λειτουργίας του Οργανισμού, σε συνάρτηση με τις επιταγές του Κανονισμού και την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σε συνδυασμό με την ανάγκη να προσαρμοστεί στα δεδομένα της κάθε χώρας στην οποία επιχειρεί, θέτουν προβλήματα που είναι άξια περαιτέρω έρευνας (Ristić 2022).

Περίοπτη θέση στη λίστα των προκλήσεων – περιορισμών, με βάση και την προσωπική εμπειρία του συντάκτη, κατέχει το γεγονός ότι ο Οργανισμός βρίσκεται σε απόλυτη εξάρτηση από τις εθνικές αρχές των κρατών και δεν έχει τη δυνατότητα αυτόνομης επιχειρησιακής υπόστασης (Carrera και Den Hertog 2016). Αυτό, πρακτικά, σημαίνει ότι, όσα συστήματα και προσωπικό να έχει στη διάθεσή του ο Frontex, ο τρόπος επιχειρησιακής ενεργοποίησης, ο τόπος, η κλίμακα των επιχειρήσεων κ.ο.κ. εξαρτάται από τη βούληση των εκάστοτε εθνικών αρχών και το «περιθώριο» ενεργοποίησης που διατίθενται να παραχωρήσουν (Gábor και Michal 2020). Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, το ζήτημα της παραχώρησης εξουσίας είναι πολύ δύσκολο να ξεπεραστεί, παρά τα ομολογουμένως θετικά βήματα που έχουν συντελεστεί. Για το λόγο αυτό, είναι πρακτικά και θεσμικά αδύνατο, με τα τωρινά δεδομένα, να δημιουργηθεί μια ευρωπαϊκή αστυνομία – συνοριοφυλακή στα πρότυπα για παράδειγμα του FBI των ΗΠΑ (Heinikoski 2020). Σε κάθε περίπτωση, η κοινή ευθύνη που προκύπτει από το IBM είναι ιδιαίτερα προβληματική στην εφαρμογή της και θα χρειαστεί εύλογο χρονικό διάστημα για να προκύψουν αλλαγές μέσα και από την καθημερινή τριβή του προσωπικού του Οργανισμού με τις αντίστοιχες εθνικές αρχές. Επί τούτου, η μελέτη των επιχειρήσεων του Οργανισμού σε τρίτες χώρες, ήτοι αυτές των Δ. Βαλκανίων, που ακολουθεί στο επόμενο κεφάλαιο, προσφέρει τη δυνατότητα ανάδειξης των επιπλέον ιδιαιτεροτήτων ως προς την εφαρμογή του IBM σε περιοχή με πολύ υψηλό γεωπολιτικό και γεωστρατηγικό ενδιαφέρον (Bossong 2019).

Κεφάλαιο 3: Χερσαίες επιχειρήσεις του Frontex στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων

3.1 Πρόλογος – Γεωπολιτική και γεωστρατηγική σημασία της περιοχής

Η ευρύτερη περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων έχει αποτελέσει στο πέρασμα των ετών πεδίο ακμής πολλών πολιτισμών και αυτοκρατοριών πλην όμως και έρεισμα σφοδρών συγκρούσεων και αντιπαράθεσεων (Λιάκουρας 2012). Από τη μία, οι όχι και τόσο μακρινές μνήμες της αιματηρής διάλυσης της Γιουγκοσλαβίας, το πάντοτε επίκαιρο ζήτημα του Κοσσόβου, ο βομβαρδισμός της Σερβίας από δυνάμεις του NATO τη δεκαετία του 90' και από την άλλη, το προβληματικό ζήτημα της διεύρυνσης της ΕΕ με χώρες που ανήκουν γεωγραφικά στα Δυτικά Βαλκάνια, προσδίδουν ιδιαίτερο ερευνητικό ενδιαφέρον (Cottey 2009). Στο εισαγωγικό αυτό τμήμα του κεφαλαίου, τονίζεται η πολύτιμη σημασία της περιοχής σε συνάρτηση με την επιτυχή εφαρμογή του IBM, την επίτευξη ειρήνης και ευημερίας στην ΕΕ και τα μακροπρόσθεσμα οφέλη από γεωπολιτικής και γεωστρατηγικής οπτικής, όπως αυτά προκύπτουν από την επιχειρησιακή ενεργοποίηση ενός Οργανισμού της ΕΕ σε χώρες που δεν ανήκουν ακόμα σε αυτήν (Brsakoska-Bazerkoska 2022).

Όπως έχει διαφανεί, βασικός πυλώνας του οικοδομήματος της ενιαίας διαχείρισης συνόρων, συνίσταται στην αποκρυστάλλωση των παλαιών αντιλήψεων περί ατομικής κρατικής ασφάλειας και στην ανάγκη για συνεργασία, αλληλεγγύη και διεύρυνση. Έτσι, οι λόγοι που οδήγησαν στην καινοτόμο σχεδίαση και υλοποίηση της επέκτασης των επιχειρήσεων του Frontex, στις χώρες των Δ. Βαλκανίων, παρουσιάζουν μοναδικό ενδιαφέρον, καθώς, τα επιδιωκόμενα οφέλη είναι πολυδιάστατα (Emini and Marku 2018). Αναμφίβολα, ο πρωταρχικός λόγος έχει να κάνει και με την αποστολή του Οργανισμού, ήτοι την αποτελεσματική διαχείριση της μεταναστευτικής έξαρσης, όπως αυτή σημειώθηκε από το 2015 και έπειτα και τη συνεισφορά στην πρόληψη και καταστολή του διασυνοριακού εγκλήματος. Έτσι, η διεύρυνση της αντίληψης περί ασφάλειας οδήγησε στην επέκταση των δράσεων και εκτός ΕΕ ώστε να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα εντός αυτής. Άλλωστε, σύμφωνα και με επίσημα στοιχεία, ο Βαλκανικός άξονας (Balkan route) είναι από τους πλέον ενεργούς και αναπτυσσόμενους σε θέματα παράνομης μετανάστευσης, άρα και πεδίο παράνομων δικτύων που ενέχονται στο οργανωμένο έγκλημα (Bukowski 2019). Όλα αυτά, σε συνδυασμό με την ήδη προβληματική κατάσταση των κρατών που βρίσκονται στην περιοχή, σε σχέση με ζητήματα κυβερνητικής και πολιτικής διάρθρωσης, έλλειψης δημοκρατίας, διαφθοράς και επί μακρόν καθυστέρησης να καλύψουν τα απαραίτητα εχέγγυα της εισόδου τους στην ΕΕ,

αναδεικνύεται η σημασία της παρουσίας ενός Οργανισμού της ΕΕ σε αυτά (Soyaltin-Colella 2023).

Στο σημείο αυτό, πρέπει να τονιστεί ότι, στα πλαίσια αυτής της εργασίας, μελετώνται και αξιολογούνται οι δράσεις στις εξής χώρες των Δ. Βαλκανίων: Αλβανία, Β. Μακεδονία, Σερβία, Μαυροβούνιο και Βοσνία – Ερζεγοβίνη. Είναι γεγονός ότι, το μεταναστευτικό έχει αποτελέσει πεδίο πολιτικών ζυμώσεων και αντιπαραθέσεων σε επίπεδο ΕΕ. Συνακόλουθα, ανέδειξε τα πιθανά προβλήματα που σχετίζονται με την ομοψυχία και την αλληλεγγύη των κρατών αλλά και την «ευκολία» του να προκύψουν μεμονωμένες κυβερνητικές αποφάσεις, που κλονίζουν την παγίωση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αρκεί μόνο να αναλογιστεί κανείς τα προβλήματα που έχει θέσει και συνεχίζει να θέτει η Ουγγαρία π.χ. με τις επιλογές της στο μεταναστευτικό, ως χώρα άμεσα επηρεαζόμενη από την κινητικότητα του «βαλκανικού άξονα», αλλά και έτερες χώρες όπως η Πολωνία και η Λιθουανία από την ανατολική πλευρά των συνόρων, όπου η μεν Πολωνία είναι σχεδόν απόλυτα διστακτική στην ενεργοποίηση μεγάλων επιχειρήσεων του Frontex στην επικράτειά της (το παράδοξο είναι ότι φιλοξενεί το αρχηγείο του Frontex στην πρωτεύουσά της) (BODNAR and GRZELAK 2021) ενώ η δε Λιθουανία, έχει ψηφίσει εθνικό νόμο που επιβάλλει «περιορισμούς» στις διεθνείς διατάξεις περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων και προστασίας (Barszcz 2022).

Κάπως έτσι, από το 2019 και έπειτα, ξεκίνησε η σύναψη συμφωνιών από πλευράς ΕΕ με τις κυβερνήσεις των ανωτέρω αναφερθέντων χωρών των Δ. Βαλκανίων για επιχειρησιακή ενεργοποίηση του Frontex σε αυτές, από κοινού φυσικά με τις εθνικές αρχές σε μια προσπάθεια να επεκταθεί το πεδίο δράσης του IBM, όπως αυτό προβλέπεται και στον Κανονισμό. Χρονολογικά, η Αλβανία ήταν η πρώτη χώρα που σύναψε συμφωνία συνεργασίας με τον Frontex και η ανάπτυξη του Οργανισμού εκεί αποτελεί την πρώτη επιχείρηση σε τρίτη χώρα. Σε μια προσπάθεια να γεφυρωθεί το χάσμα και οι χώρες αυτές να κάνουν βήματα προς την απόκτηση ιδιότητας κράτους μέλους, ήρθε η συνεργασία υπό όρους διαχείρισης συνόρων και αντιμετώπισης εγκλήματος να ορίσει το πλαίσιο λειτουργίας των εθνικών αρχών, ώστε να γίνουν στο μέλλον αποδεκτές από την Ένωση. Η πλέον ενδεικτική συμφωνία προς επίρρωση των ανωτέρω, έγκειται στην ανάληψη του Σχεδίου Δράσης της ΕΕ για τα Δυτικά Βαλκάνια (EU Action Plan on the Western Balkans), που υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2022 και ένεκα αυτής προέκυψε η ανάπτυξη του μόνιμου σώματος του Frontex στην περιφέρεια αυτή (European Commission 2022).

Η βαρύτητα του μεταναστευτικού και η μέριμνα της ΕΕ για θέματα ασφάλειας και διαχείρισης συνόρων, αποτυπώνονται απερίφραστα από την αρχή του κειμένου της σχετικής συμφωνίας. Ο υπερδιπλασιασμός των καταγεγραμμένων αφίξεων παράτυπων μεταναστών στον βαλκανικό άξονα την περίοδο 2021 - 2022 (130.000 με επίσημα στοιχεία του Frontex) και η δεδομένη δέσμευση των κρατών της περιφέρειας αυτής να υιοθετήσουν ενιαίες και ομογενοποιημένες πολιτικές σε συνεργασία με την ΕΕ και τα κράτη μέλη της, οδήγησαν στην υπογραφή του κειμένου. Πλέον, διατυπώνεται ρητά η συσχέτιση της ευρωπαϊκής προοπτικής των χωρών αυτών, με την εφαρμογή των προτεινόμενων δράσεων. Στην κατεύθυνση αυτή, προτείνονται 20 επιχειρησιακά μέτρα μέσα σε 5 γενικές θεματικές. Το πλέον αξιοσημείωτο, που ενισχύει και το επιχείρημα της εργασίας, ότι η επιχειρησιακή ενεργοποίηση του Frontex έχει πολυδιάστατη οπτική, είναι το γεγονός ότι περίοπτη θέση στο σχέδιο δράσης κατέχει η ενίσχυση της διαχείρισης συνόρων επί των μεταναστευτικών ροών, με ξεκάθαρη αναφορά στην ανάγκη μεγαλύτερης ενεργοποίησης των επιχειρήσεων του Frontex μέσω του μόνιμου σώματος (European Commission 2022).

Η συμφωνία περιλαμβάνει επιπλέον μέτρα σχετικά με διαδικασίες ασύλου, επιστροφές αλλοδαπών και πολιτικές visa, όμως τα σημεία κλειδιά του σχεδίου αφορούν την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και των δικτύων διακινητών, την ενίσχυση της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας και την αναβάθμιση των υποδομών των χωρών αυτών. Το μήνυμα είναι πλέον ξεκάθαρο προς κάθε κατεύθυνση, καθώς η υιοθέτηση και εφαρμογή συγκεκριμένων κανόνων σε σχέση με την ασφάλεια και τους διασυνοριακούς ελέγχους αποτελεί προϋπόθεση συνεργασίας με την ΕΕ και εν συνεχεία κριτήριο ως προς της είσοδο σε αυτήν (Wagner 2021). Μιλώντας με όρους στρατηγικής, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι, μέσα από την παρουσία των αξιωματούχων του Frontex στις επικράτειες των υπό εξέταση χωρών επιδιώκεται η εσωτερική αποδοχή – νομιμοποίηση των πολιτικών επιλογών των κυβερνήσεων των χωρών αυτών, ως προς την ευρωπαϊκή τους πορεία, ενώ από πλευράς ΕΕ είναι σαφής η ανάπτυξη της διάστασης της διπλωματίας – εξωτερικής πολιτικής καθώς και της οικονομικής χρηματοδότησης (Παπασωτηρίου 2000). Στην επόμενη υποενότητα εξετάζονται επιμέρους οι συμφωνίες εκάστου κράτους των Δ. Βαλκανίων με την ΕΕ και συνακόλουθα τον Οργανισμό.

3.2 Ο Frontex στα Δυτικά Βαλκάνια – Επιχειρησιακές συμφωνίες

Οι αναθεωρήσεις του καταστατικού λειτουργίας του Οργανισμού τα έτη 2016 και 2019, έθεσαν τη νομική εξουσιοδότηση για ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξη των επιχειρήσεων και σε χώρες εκτός ΕΕ, σε μια κατεύθυνση περαιτέρω ενίσχυσης του

IBM. Αυτή η διευρυμένη οπτική σε θέματα ασφάλειας και διαχείρισης μετανάστευσης, συνοδεύτηκε από την υποστήριξη των πολιτικών επιδιώξεων σε θέματα διεύρυνσης της ΕΕ (Russo 2022). Τούτο κατέστη δυνατό μέσω της συνεργασίας με υποψήφιας προς είσοδο χώρες και υλοποιήθηκε μέσα από τις επιμέρους συμφωνίες (status agreements) του Οργανισμού με τις υπό εξέταση χώρες των Δ. Βαλκανίων (Komljenović 2022). Ζωτικό κομμάτι των συμφωνιών αυτών είναι η συνεργασία στις χερσαίες επιχειρήσεις (land borders) μέσω των κοινών περιπολιών επιτήρησης συνόρων καθώς και των δράσεων στα επίσημα σημεία συνοριακής διέλευσης (border crossing points).

Όπως αναφέρθηκε και προγενέστερα, η πρώτη ολοκληρωμένη συμφωνία συνεργασίας με ανάπτυξη επιχειρήσεων εκτός ΕΕ ήταν αυτή με την Αλβανία. Έτσι, μολονότι, ήδη από το 2018, η ΕΕ ξεκίνησε παρόμοιες συζητήσεις επί κοινής βάσης και με έτερες χώρες της περιοχής αυτής, ήτοι Σερβία, Β. Μακεδονία και το Μαυροβούνιο, η Αλβανία ήταν η πρώτη χώρα που φιλοξένησε επιχειρησιακά τον Frontex το έτος 2019. Το πολιτικό σκέλος της συμφωνίας έλαβε χώρα τον Ιούλιο του 2018 και ακολούθησε η πρακτική εφαρμογή της (European Commission 2019). Οι πρώτες επιχειρήσεις αναπτύχθηκαν στα σύνορα Αλβανίας – Ελλάδας και έτυχαν ευρείας αποδοχής σε πολιτικό επίπεδο. Τον Μάρτιο του 2021, έγινε επικαιροποίηση της συμφωνίας και ειδική μνεία στην ανάπτυξη του μόνιμου σώματος, μόλις 3 μήνες μετά την επίσημη έναρξη της επιχειρησιακής ανάπτυξης της νέας αυτής μονάδας. Το θετικό κλίμα συνεργασίας και τα χειροπιαστά αποτελέσματα των δράσεων, ως προς την εναρμόνιση των τοπικών εθνικών αρχών με τις διαδικασίες του IBM και τη συνεισφορά στη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης μέσω της βαλκανικής οδού, επισφραγίστηκε με νεότερη σύναψη συμφωνίας τον Σεπτέμβριο του 2023, στα πλαίσια υλοποίησης του Σχεδίου Δράσης για τα Δ. Βαλκάνια (European Union 2023).

Σύμφωνα με αυτή, η ανάπτυξη του μόνιμου σώματος θα επεκταθεί και στα σύνορα της Αλβανίας με τις έτερες τρίτες χώρες και όχι μόνο σε αυτά με την Ελλάδα (δηλαδή τα ευρωπαϊκά). Κοινός παρανομαστής των επιχειρήσεων είναι η εστίαση σε περιοχές ευαίσθητες στην παράνομη είσοδο και τη διακίνηση ανθρώπων (trafficking), μέσα από επιχειρήσεις επιτήρησης συνόρων, με συνακόλουθη άσκηση εκτελεστικών εξουσιών από τα μέλη του μόνιμου σώματος. Επιπλέον, αναπτύσσονται περαιτέρω δράσεις του Οργανισμού, όπως η συνεργασία σε θέματα εκπαίδευσης και ανταλλαγής πληροφοριών καθώς και η δημιουργία γραφείου – δορυφόρου (antenna office) με ταυτόχρονη ενεργοποίηση αξιωματικών συνδέσμων στα Τίρανα. Η συνεργασία με την Αλβανία και η προοδευτική επέκταση των επιχειρήσεων, γεωγραφικά και τακτικά, συνιστά

χαρακτηριστικό παράδειγμα της πολυεπίπεδης προσέγγισης του IBM και αποτέλεσε πόλο έλξης για αντίστοιχες συμφωνίες και με τις λοιπές χώρες των Δ. Βαλκανίων (Coman-Kund 2020).

Η Βόρεια Μακεδονία αποτελεί τη δεύτερη υπό εξέταση χώρα, στο έδαφος της οποίας υπάρχει πλήρης επιχειρησιακή δράση του μόνιμου σώματος του Frontex, με εκτελεστικές εξουσίες. Εδώ, η επίτευξη συμφωνίας σε πολιτικό επίπεδο ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του 2018 και υλοποιήθηκε αρκετά αργότερα. Ειδικότερα, η συμφωνία για επιχειρησιακή ενεργοποίηση του μόνιμου σώματος επετεύχθη τον Οκτώβριο του 2022 και η κοινή επιχείρηση (joint operation) ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2023 (European Union 2023). Όπως και στην περίπτωση της Αλβανίας, οι εθνικές αρχές δουλεύουν από κοινού με τα μέλη του μόνιμου σώματος, τα οποία νομιμοποιούνται να φέρουν και να χρησιμοποιήσουν (υπό αυστηρές συντρέχουσες περιστάσεις) πυροβόλα όπλα, και έτερο μη-θανατηφόρο εξοπλισμό για την υλοποίηση της αποστολής και των καθηκόντων τους.

Προ έναρξης της επιχείρησης προηγείται, βάσει κανονιστικού πλαισίου, η θέσπιση του ειδικού επιχειρησιακού πλάνου (SOP), στο οποίο ορίζονται επακριβώς τα καθήκοντα του προσωπικού, η πιθανή σύνθεση των ομάδων, οι ρήτρες άσκησης νόμιμης βίας και νόμιμης χρήσης των πυροβόλων όπλων και του εξοπλισμού εν γένει. Φυσικά, προηγείται υποχρεωτική θεωρητική και πρακτική συνεκπαίδευση των εκάστοτε μελών των εθνικών αρχών και του μόνιμου σώματος. Είναι αξιο μνηίας ότι, η συμφωνία με τη Β. Μακεδονία ήταν από τις πρώτες που έγιναν με βάση το τελευταίο καταστατικό του Οργανισμού που προβλέπει τις ενισχυμένες αρμοδιότητες. Μάλιστα, η επιχειρησιακή δράση επεκτείνεται σε όλο το μήκος της συνοριογραμμής της χώρας, τόσο με κράτη μέλη της ΕΕ όσο και με τις λοιπές βαλκανικές χώρες.

Αντίστοιχη συμφωνία με την ΕΕ και κατ' επέκταση με τον Οργανισμό σύναψε το 2019 και η Σερβία (η τρίτη κατά σειρά, χρονολογικά, μετά την Αλβανία και το Μαυροβούνιο). Η πλήρης επιχειρησιακή εφαρμογή της έλαβε χώρα τον Ιούνιο του 2021 με μέλη του μόνιμου σώματος προερχόμενα από 14 διαφορετικές χώρες να ξεκινούν την αποστολή τους στο έδαφος της Σερβίας και να συνεισφέρουν στην διαχείριση των συνόρων και την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης (Council of the European Union 2019). Εδώ, δεν υπάρχει πεδίο δράσης αντίστοιχο με αυτό της Αλβανίας και της Β. Μακεδονίας. Ο λόγος σχετίζεται με την αλλαγή του καταστατικού του Οργανισμού το 2019, ενώ η εφαρμοζόμενη συμφωνία έχει ως νομική βάση το καταστατικό του 2016. Ως εκ τούτου, προς το παρόν, ο Οργανισμός αναπτύσσει προσωπικό μόνο στα σύνορα της Σερβίας με τη Βουλγαρία και σε μικρότερη κλίμακα συγκριτικά με τις άλλες χώρες των Βαλκανίων. Το

ζήτημα της επικαιροποίησης της συμφωνίας έχει θέσει η Επιτροπή προς το Συμβούλιο της ΕΕ, με σχετικό έγγραφό της τον Οκτώβριο του 2022 (Council of the European Union 2022). Σε κάθε περίπτωση, η επέκταση των επιχειρήσεων και στη Σερβία συμβάλλει στην εμπέδωση της μέριμνας της ΕΕ για το IBM και τη διεύρυνση με νέα κράτη.

Στο κλείσιμο της παρούσας υποενότητας, εξετάζονται τα δύο έτερα κράτη της περιφέρειας, στα οποία υπάρχει ή επίκειται συμφωνία για επιχειρησιακή ανάπτυξη του Οργανισμού. Από τη μία, η αρχική συμφωνία για επιχειρησιακή συνεργασία της ΕΕ με το Μαυροβούνιο ξεκίνησε σε πολιτικό επίπεδο ήδη από το Μάρτιο του 2019 και ολοκληρώθηκε τον Μάιο του 2020 (Council of the European Union 2020). Όπως και με τις λοιπές χώρες, η εν λόγω συμφωνία βασίστηκε στο καταστατικό του 2016, το οποίο επέτρεπε τακτική παρουσία του Οργανισμού μόνο σε σύνορα τρίτης χώρας με κράτος μέλος. Έτσι, ο Οργανισμός είχε αρχικά επιχειρησιακή δράση μόνο στα σύνορα του Μαυροβουνίου με την Κροατία, με αντίστοιχα καθήκοντα και αρμοδιότητες όπως και στις υπόλοιπες περιπτώσεις. Εν συνεχεία, λόγω της διεύρυνσης του καταστατικού, επικαιροποιήθηκε η συμφωνία τον Μάιο του 2023 και από την 1^η Ιουλίου του 2023 τέθηκε σε εφαρμογή (European Union 2023). Άμεσα σχετιζόμενη με το Σχέδιο Δράσης της ΕΕ για τα Δ. Βαλκάνια, η «κοινή επιχείρηση Μαυροβούνιο» αποτελεί γεγονός ήδη από τα τέλη του 2023 και θα τεθεί σε πλήρη επιχειρησιακή εφαρμογή το 2024.

Τέλος, η περίπτωση της Βοσνίας – Ερζεγοβίνης είναι η μοναδική χωρίς πρακτική εφαρμογή μέχρι στιγμής. Ήδη από το 2017, οι συζητήσεις καρποφόρησαν σε πολιτικό επίπεδο και η επίτευξη σχετικής συμφωνίας ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2019 (European Commission 2019). Η καθυστέρηση όμως ως προς την υπογραφή της συμφωνίας (status agreement) και η ενδιάμεση ψήφιση του νέου καταστατικού του Οργανισμού το 2019, είχαν ως αποτέλεσμα την επανεκκίνηση της διαδικασίας (Council of the European Union 2022). Η δεδομένη επιθυμία της χώρας για ανάπτυξη επιχειρήσεων του Frontex σε αυτήν, κατόπιν και της σύμφωνης γνώμης των οργάνων της ΕΕ, δείχνουν ότι η τελική συμφωνία είναι προ των πυλών. Άλλωστε, είναι δεδομένη η επιθυμία της κυβέρνησης της χώρας να αποτελέσει κομμάτι της συλλογικής ευρωπαϊκής ασφάλειας (Sarajevo Times 2023).

3.3 Προβληματισμοί και ιδιαιτερότητες στο τακτικό επίπεδο των επιχειρήσεων

Οδεύοντας προς την ολοκλήρωση του παρόντος κειμένου, καθίσταται επιτακτική η κριτική προσέγγιση των δυσκολιών, που χαρακτηρίζουν την επιχειρησιακή παρουσία του Οργανισμού στα Δ. Βαλκάνια. Από την μέχρι τώρα έρευνα και ανάλυση, ενδεχομένως να

προκύπτει ένα μάλλον θετικό πρόσημο σε ό,τι αφορά την εξέλιξη του IBM σε χώρες εντός και εκτός ΕΕ με την ανάπτυξη και του μόνιμου σώματος σε αυτές. Αναμφίβολα, η ανάλυση σε κάθε επίπεδο, ήτοι στρατηγικό, επιχειρησιακό και τακτικό, συμβάλλει σε αυτή την κατεύθυνση, ένεκα των καινοτόμων συμφωνιών και των βημάτων προς μια ενιαία προσέγγιση σε θέματα ασφάλειας και διαχείρισης συνόρων. Από την άλλη, βασικός στόχος της εργασίας, λόγω και της προσωπικής εμπειρίας του συντάκτη αυτής, είναι να φωτιστούν και οι πτυχές των προκλήσεων που αντιμετωπίζονται «αναγκαστικά» στο τακτικό πεδίο των επιχειρήσεων και οι οποίες παρουσιάζουν επιπλέον ερευνητικό ενδιαφέρον (Raimondo 2023).

Ούτως ειπείν, κρίνεται σκόπιμη η αναφορά σε ειδικότερα ζητήματα που αφορούν την καθημερινή εφαρμογή των επιχειρησιακών σχεδίων, που κρίνουν σε τεράστιο βαθμό το ποσοστό επιτυχίας και αποτελεσματικότητας. Έτσι, για παράδειγμα, βασικά ζητήματα που σχετίζονται με τη φύση των καθηκόντων, τη δικαιοδοσία και την ευθύνη, τη διαφορά γλώσσας και κουλτούρας, καθώς και τους επιμέρους τακτικούς κανόνες, που υιοθετούν οι εκάστοτε εθνικές αρχές, επηρεάζουν και κρίνουν εν πολλοίς την ουσία και τη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων (Gábor και Michal 2020). Για παράδειγμα, το ζήτημα της επικοινωνίας, για όλα τα σώματα ασφαλείας ή επιβολής νόμου, είναι κριτικής σημασίας, τόσο ως προς την επιτυχία της αποστολής τους, όσο και ως προς το αίσθημα ασφάλειας που διακατέχει τα μέλη τους.

Η επίσημη γλώσσα επικοινωνίας των μελών του μόνιμου σώματος, όπως και η παρεχόμενη εκπαίδευση αυτών, γίνονται στην αγγλική. Αυτό που παρατηρείται στην πράξη, ειδικά στις υπό εξέταση χώρες των Δ. Βαλκανίων, είναι η παντελής έλλειψη μελών των εθνικών αρχών που να ομιλούν έστω και βασικά αγγλικά. Πόση σιγουριά και διάθεση για προσφορά μπορεί να έχει άραγε κάποιος που εργάζεται για το μόνιμο σώμα, αλλά δεν μπορεί να έχει ούτε βασική επικοινωνία με ένα συνάδελφο του στην Αλβανία ή στο Μαυροβούνιο, επί καθημερινής βάσης; Πολλώ δε μάλλον, καθίσταται δυσχερής ο συντονισμός των δράσεων και η αξιοποίηση των διαθέσιμων δυνάμεων. Υπό μια άλλη οπτική, είναι εξίσου σημαντική η παράμετρος του γλωσσικού εμποδίου ως προς την προσαρμογή των μελών στις χώρες αυτές και τη σύναψη βασικών σχέσεων με τους συναδέλφους τους. Επιπλέον, δημιουργείται ένα ιδιαίτερο κενό εμπιστοσύνης και επιφυλακτικότητας σε κάθε επιχειρησιακή δραστηριότητα, καθώς είναι πιθανή η αδυναμία συνεννόησης, ειδικά σε περίπτωση κινδύνου και διασφάλισης της νομιμότητας, ειδικά όταν εντοπιστούν παράτυποι μετανάστες ή ευάλωτα άτομα. Στην πράξη, το ζήτημα της επικοινωνίας είναι ζωτικής σημασίας και δυστυχώς θέτει χαμηλότερα τον πήχη των

προσδοκιών, τουλάχιστον από τους άμεσα ενδιαφερόμενους, ήτοι τα μέλη του μόνιμου σώματος.

Εξίσου σημαντικός παράγοντας που κρίνει τη δυναμική και την προοπτική των επιχειρήσεων στα Δ. Βαλκάνια και όχι μόνο, είναι θέματα που σχετίζονται με την τακτική – επιχειρησιακή αντίληψη και τα εφαρμοζόμενα πρωτόκολλα από πλευράς εθνικών αρχών (Gábor και Michal 2020). Η αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης δεν είναι ένα πεδίο αγγέλων, επομένως το επίπεδο τακτικής γνώσης και συμπεριφοράς από πλευράς των αξιωματούχων οφείλει να είναι πολύ υψηλό. Ας μην ξεχνάμε ότι η διακίνηση ανθρώπων και αγαθών είναι μια άκρως επικερδής δραστηριότητα του οργανωμένου εγκλήματος και η αντιμετώπιση της αποτελεί προτεραιότητα σε επίπεδο ΕΕ και μέσω της πλατφόρμας EMPACT. Ειδικά στην περιφέρεια αυτή, η αυξημένη χρήση βίας, τόσο εναντίον των μεταναστών όσο και εναντίον των αστυνομικών, καθιστά απαραίτητη την άρτια εκπαίδευση και συντήρηση των μελών που επιχειρούν στο πεδίο, καθώς η προστασία της ανθρώπινης ζωής αποτελεί αδιαπραγμάτευτη προτεραιότητα (Marković and Zirojević 2020).

Ακόμη, οι διαφορές στην κουλτούρα και στο πολιτισμικό υπόβαθρο έχουν επίπτωση στο πώς «μεταφράζονται» τα ανθρώπινα δικαιώματα στην πράξη και φυσικά στο πώς και πόσο προασπίζονται (Fink 2017). Ο Οργανισμός, από πλευράς του, ακολουθεί τα πλέον εξελιγμένα στάνταρ εκπαίδευσης και συντήρησης των μελών του, ειδικά σε θέματα που αφορούν την επιχειρησιακή τους καθημερινότητα, όπως φυσική κατάσταση, χρήση όπλων, νόμιμης βίας και άριστη γνώση της διεθνούς νομοθεσίας. Κάτι παρόμοιο, όμως, δεν παρατηρείται από πλευράς των εθνικών αρχών. Προφανώς, το όλο εγχείρημα έχει να κάνει με την πρόοδο των κρατών αυτών και την εναρμόνισή τους με τα ευρωπαϊκά κριτήρια, στην παρούσα φάση, όμως, προκύπτει αξιόλογη αναντιστοιχία, τόσο ως προς τις τακτικές διαδικασίες όσο και στο σετ δεξιοτήτων που κατέχουν τα μέλη των εθνικών αρχών (Džankić, Keil and Kmezić 2019).

Οι προβληματισμοί, σε κάθε περίπτωση, δεν σταματούν εδώ, καθώς οι παράμετροι της δικαιοδοσίας και της ευθύνης είναι εξίσου σημαντικές, καθώς μιλάμε για επιχειρήσεις επιβολής νόμου και προστασίας ανθρώπων. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, το γεγονός ότι ο Οργανισμός τελεί υπό καθεστώς «φιλοξενίας», από τα εκάστοτε κράτη με τα οποία συνεργάζεται, δημιουργεί ένα στενό πλαίσιο δράσης, ειδικά ως προς τα μέλη του μόνιμου σώματος (Fink 2020). Το ζήτημα της εξουσίας, ειδικά ως προς τη λήψη τακτικών αποφάσεων στο πεδίο, είναι άρτι σημαντικό, εντούτοις δεν λαμβάνει τη δέουσα προσοχή από ερευνητικής πλευράς. Για να γίνει ευκολότερα κατανοητό, δίνεται το παράδειγμα ενός

τυπικού πληρώματος αστυνομικού οχήματος, όπου επιβαίνουν 2 μέλη, εκ των οποίων ο ένας από τις τοπικές αρχές και ο άλλος ως μέλος του μόνιμου σώματος. Μέχρι στιγμής, δίνεται, λοιπόν, ως δεδομένο, το γλωσσικό εμπόδιο μεταξύ τους, το χάσμα ως προς το επίπεδο της εκπαίδευσης – αντίληψης και συνακόλουθα το μεγάλο ερωτηματικό ως προς την αντίδραση – αντιμετώπιση σε περίπτωση κινδύνου ή ανάγκης, ως προς τα μέλη των εθνικών αρχών. Σε όλα αυτά προστίθεται το γεγονός ότι, το «φιλοξενούμενο» μέλος δεσμεύεται από συγκεκριμένες υποχρεώσεις, σε σχέση με την εκτέλεση των καθηκόντων του, όπως αυτές απορρέουν από τις διεθνείς διατάξεις περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ειδικότερων προβλέψεων σχετικά με την αποτελεσματική δράση τους (πρακτικό εγχειρίδιο για συνοριοφύλακες κ.ο.κ.) (Ranaldi 2020).

Πρόσθετα, εξίσου σημαντική, αν όχι η πλέον σημαντική, είναι η παράμετρος του σεβασμού της νομοθεσίας εν γένει και ειδικότερα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Είναι ζητήματα για τα οποία έχει ασκηθεί δριμύεια κριτική στον Οργανισμό σε όλο το γεωγραφικό εύρος των επιχειρήσεων του και απαιτούν λεπτό χειρισμό για τη διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας και των αξιών που πρεσβεύει ο Frontex (Russo, Oriolo and Dalia 2023). Σε απόλυτη συνάρτηση με αυτό, βρίσκεται το θέμα της δικαιοδοσίας, της ποινικής ευθύνης και των μηχανισμών παραπόνων που έχει θεσπίσει ο Οργανισμός, με ταυτόχρονη ενεργοποίηση παρατηρητών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στην πράξη, προκύπτει ότι οι επιμέρους συμφωνίες με τα κράτη των Δ. Βαλκανίων, προβλέπουν αμνηστία για τα μέλη του μόνιμου σώματος, σε σχέση με τα νόμιμα καθήκοντά τους και διατάξεις για ενεργοποίηση των παρατηρητών του Οργανισμού, στο πεδίο των επιχειρήσεων. Παρόλα αυτά, οι γενικές ρήτρες και προβλέψεις αυτών των συμφωνιών δεν αποτελούν πανάκεια (Coman-Kund 2020).

Επίσης, είναι δεδομένες οι ανησυχίες περί έλλειψης διαφάνειας ως προς τη δημοσιοποίηση των επιχειρησιακών πλάνων στο κοινό, ειδικότερα των λεπτομερειών που χαρακτηρίζουν τις περιπτώσεις άσκησης νόμιμης βίας και τις διαδικασίες πρόσβασης σε μηχανισμούς παραπόνων (Karamanidou and Kasparek 2020). Φυσικά, όταν πρόκειται για τέτοιου είδους δραστηριότητες, είναι δεδομένη η διαβάθμιση αυτών των εγγράφων σε απόρρητα, πλην όμως, η εργασία εξετάζει τις δυσκολίες στην πρακτική εφαρμογή τους. Ούτως ειπείν, είναι αναγκαία η θέσπιση ειδικών διαδικασιών προστασίας των μελών του μόνιμου σώματος σε περιπτώσεις που καταγγέλλονται παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επιπλέον, μιας και μιλάμε για πιθανές κακουργηματικές πράξεις, είναι απαραίτητη η εφαρμογή ειδικών διαδικασιών, όπως προστασίας μαρτύρων και πειστηρίων (Fink 2020). Η ύπαρξη ενός συστήματος καταγγελιών, όπως είναι το complaint mechanism, μέσω μηνύματος

ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και η εξέταση των καταγγελλομένων από προσωπικό που δεν έχει πρότερη δικονομική επαγγελματική εμπειρία κρίνονται αρκούντως ανεπαρκή.

3.4 Με το βλέμμα στο μέλλον – Συμπεράσματα και προτάσεις

Η εμβάθυνση στο πρακτικό κομμάτι των χερσαίων επιχειρήσεων του Οργανισμού στα Δ. Βαλκάνια, ήτοι η περαιτέρω ανάλυση του τακτικού επιπέδου των δράσεων, έχει πολλαπλά οφέλη. Αφενός, προσφέρει σημαντικά συμπεράσματα ως προς τη πιθανή μεσοπρόθεσμη εξέλιξη των επιχειρήσεων και δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για περαιτέρω μελέτη, με ανάλογη υποβολή προτάσεων (Hoxhaj 2020). Αποτελεί γενική παραδοχή, κυρίως από στελέχη των σωμάτων ασφαλείας, ότι τα πρακτικά προβλήματα που χαρακτηρίζουν την καθημερινή άσκηση των καθηκόντων τους δεν εισακούονται. Τούτο συμβαίνει, διότι, τέτοιου είδους οργανισμοί, λόγω και της στενής σχέσης με την εκάστοτε πολιτική τάξη, παρουσιάζουν μια άρνηση ως προς την παραδοχή των προβλημάτων, ακόμα και αν αυτά είναι τελείως προφανή. Ο λόγος σχετίζεται με την ανεπαρκή άσκηση διοίκησης και την άποψη ότι αν συζητούνται προβλήματα, υπονομεύεται η θέση και η καριέρα των διοικούντων. Κάτι ανάλογο συμβαίνει και στην περίπτωση που εξετάζει η παρούσα εργασία. Πολλώ δε μάλλον, οι επιπλέον ιδιαιτερότητες όπως αυτές εκτέθηκαν προγενέστερα, αυξάνουν το βαθμό δυσκολίας και την ανάγκη για υπομονή και διάθεση για ρεαλιστικές τομές.

Σε κάθε περίπτωση, η γενική κατεύθυνση και οι καινοτομίες που έχουν συντελεστεί, αξιολογούνται θετικά. Ειδικά η ανάπτυξη επιχειρήσεων εκτός ΕΕ, αυξάνει τη δυναμική της Ένωσης στις χώρες αυτές, καθώς αποκτά παρουσία και πρωτογενή απόκτηση πληροφοριών, από τους επιχειρούντες στο πεδίο (Martins 2023). Η άσκηση εξωτερικής πολιτικής σε θέματα διεύρυνσης της ΕΕ, περνάει πλέον και μέσα από την συνεργασία επί θεμάτων διαχείρισης συνόρων (Kalkman 2020). Η πλήρης ενεργοποίηση των πολιτικών οργάνων της ΕΕ, σε όλα τα στάδια της σύναψης των συμφωνιών για επιχειρήσεις του Frontex, ενδυναμώνει την επιρροή προς τις τρίτες χώρες και τις φέρνει πιο κοντά στην αποδοχή και εφαρμογή των ευρωπαϊκών κριτηρίων. Επομένως, ως προς τη γεωπολιτική διάσταση, το μέλλον προβλέπεται μάλλον ευοίωνα, καθώς οι υπό εξέταση χώρες δείχνουν να επιθυμούν την ευρωπαϊκή προοπτική τους και να αποδέχονται τις επιταγές της ΕΕ (Džankić, Keil και Kmezić 2019).

Αξιολογώντας, όμως, αυστηρά και αντικειμενικά την ουσία των επιχειρήσεων και την πρόσθετη αξία αυτών, ως προς την κύρια αποστολή του Οργανισμού, υπάρχει πολύς δρόμος που πρέπει να καλυφθεί. Οι πρακτικές δυσκολίες που αναφέρθηκαν νωρίτερα, χρήζουν ουσιαστικών παρεμβάσεων. Το ζήτημα της αδυναμίας επικοινωνίας είναι ζωτικής

σημασίας και μόνο μέσω της παροχής γλωσσικής εκπαίδευσης μπορεί να επιλυθεί, είτε των μελών του μόνιμου σώματος είτε των μελών των εθνικών αρχών. Επιπλέον, η ενεργοποίηση του Οργανισμού υπό καθεστώς «φιλοξενίας», με ταυτόχρονη παροχή αμνηστίας για τα μέλη του και τη μη – υποχρέωση παροχής πειστηρίων ή κατάθεσης, δημιουργεί ερωτηματικά ως προς την αξιοπιστία και την ποιότητα των επιχειρήσεων (Coman-Kund 2020). Υπό μια άλλη οπτική, δεν πρέπει να παραγνωριστεί το γεγονός ότι, τα κράτη των Δ. Βαλκανίων, πέρα από τις δεδομένες αδυναμίες – παθογένειες στα εσωτερικά τους ζητήματα, επιδιώκουν μέσα από τη συνεργασία με τον Frontex, την είσοδό τους στην ΕΕ. Άραγε, θα προτιμηθεί η ανάπτυξη των κοινών επιχειρήσεων σε σημεία που είναι πιο «ασφαλή» για να αποφευχθεί η εξωτερίκευση πιθανών παρατυπιών, μιας και έχουν το απόλυτο προνόμιο εξουσίας και λήψης αποφάσεων στην επικράτειά τους (Ranaldi 2020).

Επιπρόσθετα, ως προς το ζήτημα της εφαρμογής της νομοθεσίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, προτείνονται και εδώ συγκεκριμένες ιδέες προς μελλοντική υλοποίηση. Αρχικά, είναι αναγκαία η υιοθέτηση επιχειρησιακών πλάνων, πιο εξειδικευμένων ως προς τις εθνικές νομοθεσίες και τα ακριβή καθήκοντα που δύνανται να επιτελέσουν τα μέλη του μόνιμου σώματος (Karamanidou και Kasparek 2020). Για παράδειγμα, η πρόβλεψη για πρόσβαση στις εθνικές βάσεις δεδομένων είναι ανυπόστατη, υπό την έννοια του γλωσσικού κενού, ενώ τα ακριβή καθήκοντα των μελών και οι ρήτρες σχετικά με την άσκηση νόμιμης βίας ή χρήση όπλων χρήζουν επιπλέον επεξήγησης. Ακόμη, η μη υποχρέωση παροχής μαρτυρίας ή πειστηρίων είναι ιδιαιτέρως προβληματική, μιας και μιλάμε για καθήκοντα επιβολής νόμου (Coman-Kund 2020). Αν συνυπολογιστούν όλα τα δεδομένα που θέτουν το πλαίσιο των επιχειρήσεων, δεν αποτελεί υπερβολή η διατύπωση ότι πρόκειται περισσότερο για «συμβολική παρουσία» στις χώρες αυτές, παρά για ουσιαστική παροχή βοήθειας (Pollozek και Passoth 2023). Άλλωστε, η έλλειψη ευθύνης και συμμετοχής στη λήψη των αποφάσεων, επί ζητημάτων επιβολής νόμου και προστασίας ανθρώπων είναι από τη φύση τους εκ διαμέτρου αντίθετες.

Εν κατακλείδι, προκειμένου να αποτυπωθούν οι θετικές εξελίξεις της γεωπολιτικής διάστασης στο πεδίο των επιχειρήσεων, ώστε να παραχθεί ουσιαστικό αποτέλεσμα και πρόσθετη αξία για όλους τους εμπλεκόμενους, είναι αναγκαίος ο επαναπροσδιορισμός του πλαισίου δράσης. Για παράδειγμα, είναι αναγκαία η αναβάθμιση του επιχειρησιακού ρόλου του Οργανισμού, σε κάτι παραπάνω από «φιλοξενούμενο», με ουσιαστική συμμετοχή σε όλο το φάσμα των επιχειρήσεων, ήτοι από τον σχεδιασμό και την κατανομή των δυνάμεων, μέχρι και τις διαδικασίες εμπλοκής και αντιμετώπισης κινδύνων, με

ανάλογο επιμερισμό ευθύνης και συνεπειών (Carrera και Den Hertog 2016). Πέραν αυτού, ως προς το ζήτημα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της διαφάνειας, προτείνεται η δημιουργία μιας εποπτεύουσας εισαγγελικής αρχής, σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές, με ανοιχτή γραμμή επικοινωνίας και παρουσία στο πεδίο ανά περιφέρεια. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να καταστεί δυνατό, μέσα από τη σχετική εξουσιοδότηση του Eurojust, δίνοντας τη δέουσα σημασία σε ευαίσθητα ζητήματα, όπως ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όπως τονίστηκε και προηγουμένως, η τυχόν παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων συνιστά κακουργηματική πράξη που επισύρει, επί το πλείστον, ποινές κάθειρξης και οφείλει να τυγχάνει ανάλογης δικονομικής αντιμετώπισης, με σχετική προστασία τόσο των θυμάτων όσο και των μαρτύρων τέτοιων αδικημάτων (Raimondo 2023).

Επίλογος

Πλήρωση του αντικειμενικού σκοπού της εργασίας

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας, καταβλήθηκε μια προσπάθεια περαιτέρω εμβάθυνσης σε ζητήματα που αφορούν τις πολιτικές του IBM, τον τρόπο λειτουργίας σε επιχειρησιακό, κυρίως, επίπεδο, του Frontex και τις ειδικότερες συνθήκες που πλαισιώνουν τις χερσαίες επιχειρήσεις στα Δ. Βαλκάνια. Σκοπός της εργασίας είναι, πέρα από την θεωρητική προσέγγιση και ανάλυση, να αναδείξει πρακτικά ζητήματα που σχετίζονται με τα υπό εξέταση ερωτήματα και να προκαλέσει το ενδιαφέρον των αναγνωστών, θέτοντας παραμέτρους που δεν τυγχάνουν ευρείας ακαδημαϊκής μελέτης. Στην προσπάθεια αυτή, έγινε εξέταση της θεωρίας του νεολειτουργισμού με συνακόλουθη ανάδειξη των πλεονεκτημάτων αλλά και των δυσκολιών που απορρέουν από αυτή. Με έντονο προσωπικό ενδιαφέρον, λόγω της ενασχόλησης με την επιβολή νόμου, τόσο σε εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο, στρατηγικός στόχος της εργασίας είναι να φωτίσει αθέατες διαστάσεις των επιχειρήσεων σε περιοχές υψηλής γεωπολιτικής σημασίας, με κριτική προσέγγιση και διάθεση. Άλλωστε, η καριέρα αυτή είναι που αποτέλεσε το έναυσμα για επιπλέον ακαδημαϊκή εξέλιξη και φυσικά την επιθυμία για συγγραφή σχετικής διπλωματικής εργασίας.

Σύνοψη των κεφαλαίων – Σημεία κλειδιά

Από τη συνδυαστική μελέτη και ανάλυση της βιβλιογραφίας, προέκυψαν σημαντικά ευρήματα, σε έκαστη ενότητα της εργασίας. Αρχικά, η πραγμάτευση του στρατηγικού

επιπέδου αποφάσεων, παρουσίασε την ιστορική εξέλιξη της διαχείρισης συνόρων σε πολιτικό επίπεδο. Ειδικότερα, μέσα από τη χρονολογική επισκόπηση των νομικών κειμένων και των συμφωνιών σε επίπεδο ΕΕ, τονίστηκαν οι βασικές αξίες που πρεσβεύει το IBM. Κάτι τέτοιο, είναι ιδιαιτέρως σημαντικό για να αντιληφθεί κανείς τον τρόπο λειτουργίας της Ένωσης, καθώς έτσι ορίζεται το πλαίσιο συνύπαρξης των κρατών μελών ή των επιθυμούντων προς είσοδο σε αυτήν. Επιπρόσθετα, εκτέθηκε, σε μεγάλο βαθμό, το σύνολο των στρατηγικών της ΕΕ, ως προς την εφαρμογή του IBM, η καθιέρωση συγκεκριμένων οργανισμών ή οργάνων αυτής, με την ανάλογη νομική εξουσιοδότηση και χρηματοδότηση. Φυσικά, έγινε ειδική μνεία στις προκλήσεις που απαντώνται σε αυτό το επίπεδο της ανάλυσης και την «ευαισθησία» σε σειρά από παράγοντες, που ενδέχεται να υπονομεύσουν τις πολιτικές συμφωνίες. Παραδοσιακά ζητήματα εξουσίας, εδαφικής κυριαρχίας και πολιτικής συναίνεσης έχουν έντονη παρουσία σε αυτό το επίπεδο, καθυστερώντας σε μεγάλο βαθμό τις καίριες αλλαγές. Στο επίπεδο αυτό, είναι ορατή η επίδραση του spillover effect που εκφράζει η θεωρία του νεολειτουργισμού, καθώς με κοινή βάση τις ενισχυμένες οικονομικές συναλλαγές εντός της ΕΕ, η συνεργασία συνεχίστηκε και σε πολιτικό επίπεδο.

Εν συνεχεία, η δεύτερη ενότητα της εργασίας, προχώρησε την ανάλυση σε επιχειρησιακό επίπεδο, μέσα από την εστίαση στον τρόπο λειτουργίας του Οργανισμού και την εξουσιοδότηση για απόκτηση επιχειρησιακού βραχίονα. Κάνοντας μια αρχική ανασκόπηση της τρέχουσας κατάστασης, με εστίαση στην ενδυνάμωση του καταστατικού του Οργανισμού και την ανάληψη επιπλέον αρμοδιοτήτων, τονίστηκε η σημασία της ενεργοποίησης επιχειρήσεων με προσωπικό που ανήκει στο μόνιμο σώμα. Ακόμη, αναδείχθηκε η αξία της ανάπτυξης διεθνούς συνεργασίας, τόσο με κράτη και Οργανισμούς της ΕΕ, έτι δε περισσότερο με σύναψη συμφωνιών και υλοποίηση επιχειρήσεων σε τρίτες χώρες. Στο επίπεδο αυτό, είναι ολοφάνερη η στρατηγική για άσκηση εξωτερικής πολιτικής και διπλωματίας από πλευράς ΕΕ, μέσω της επιχειρησιακής ενεργοποίησης της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής.

Απαντώντας στις απειλές και προκλήσεις της περιόδου 2015 και έπειτα, η σημαντική ενίσχυση του Frontex με ταυτόχρονη παρουσία στα εξωτερικά σύνορα, τόσο της ΕΕ όσο και τρίτων χωρών στην Γηραιά ήπειρο, αναδεικνύει την εν τω πράττεσθαι μέριμνα της ΕΕ για την αποτελεσματική διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης και την περαιτέρω προαγωγή ενιαίων πολιτικών σε θέματα ασφάλειας και μεταναστευτικού. Μέσα από την εστίαση σε νομικά κείμενα και τη δημιουργία του μόνιμου σώματος, εκτέθηκαν τα οφέλη της δράσης του υπό εξέταση Οργανισμού και οι κατ' αναλογία ομοιότητες και προκλήσεις

με το στρατηγικό επίπεδο. Επιπλέον, με κριτική διάθεση και ειλικρινή επιθυμία για ανάδειξη σημαντικών λεπτομερειών που δεν τυγχάνουν ευρείας αναγνώρισης, σχολιάστηκαν δεδομένα χαρακτηριστικά του Οργανισμού, ως προς τη διάρθρωση και λειτουργία του, τα οποία θέτουν πρακτικά αναχώματα στην απρόσκοπτη και αποτελεσματική υλοποίηση των επιχειρήσεων. Σε αυτό το επίπεδο ανάλυσης, η θεωρία του νεολειτουργισμού προσφέρει χρήσιμα συμπεράσματα. Αφενός, η διαρκής ενίσχυση του Frontex στο πέρασμα των ετών, εκφράζει πρακτικά τη διεύρυνση της συνεργασίας με τα κράτη μέλη και τους άλλους Οργανισμούς της ΕΕ, πέρα από το στενό περιβάλλον των οικονομικών δεδομένων. Αφετέρου, εντοπίζονται και δομικές προκλήσεις που συνδέονται με τη θεωρία αυτή, κυρίως στο κομμάτι που αφορά την υψηλή στρατηγική και την αδυναμία λήψης καίριων αποφάσεων επί θεμάτων υψίστης σημασίας.

Η καταληκτική ενότητα της ανάλυσης, είχε ως αντικείμενο μελέτης τις χερσαίες επιχειρήσεις του Frontex, μέσω του μόνιμου σώματος, στις χώρες των Δ. Βαλκανίων, αναλύοντας τα δεδομένα του τακτικού επιπέδου των δράσεων. Η γεωπολιτική και γεωστρατηγική αξία της περιοχής, σε σχέση με τη διασφάλιση της ειρήνης και της ευημερίας στην Ευρώπη, αλλά και την επιθυμία εισόδου των χωρών αυτών στην ΕΕ, μέσα από την εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών τους με τις επιταγές του IBM, αποτέλεσε αντικείμενο εξέτασης. Συν τοις άλλοις, προέκυψε η πολυδιάστατη προσέγγιση της ΕΕ, σε σχέση με τις τομές που συντελούνται στις χώρες αυτές, κυρίως μέσα από το πρίσμα της επιχειρησιακής ενεργοποίησης του Frontex. Το ομολογουμένως τολμηρό εγχείρημα της ανάπτυξης μιας δύναμης, που πρεσβεύει τις ευρωπαϊκές αξίες, σε μια «προβληματική» περιφέρεια υψηλού πολιτικού ενδιαφέροντος, χαρακτηρίζεται μεν από μια ευφορία εξέλιξης και ένα θετικό αποτύπωμα, συνοδεύεται δε από συγκεκριμένα πρακτικά προβλήματα, τα οποία χρήζουν ουσιαστικής και ρεαλιστικής αντιμετώπισης.

Επιπλέον, έγινε ειδική αναφορά σε καθεμιά από τις 5 υπό εξέταση χώρες, εξετάζοντας, πέρα από το πρακτικό κομμάτι των επιχειρήσεων, την πορεία των πολιτικών συζητήσεων, μέχρι την υλοποίηση των δράσεων. Στην ενότητα αυτή, είναι, επίσης, καταφανής η επίδραση της θεωρίας του νεολειτουργισμού. Ειδικότερα, η περιφερειακή διάσταση της θεωρίας στην περιοχή των Δ. Βαλκανίων, με τη σημασία και τις παθογένειες που την διέπουν, αναδεικνύει την σταδιακή προσπάθεια διεύρυνσης της ΕΕ με τα κράτη των Βαλκανίων, ξεπερνώντας το φάσμα των εμπορικών συναλλαγών. Το domino effect είναι χαρακτηριστικό, διότι με έναρξη τη συνεργασία με την Αλβανία, ακολούθησε τάχιστα η συμφωνία και με τα υπόλοιπα κράτη της περιφέρειας, επιχειρώντας την μεγιστοποίηση των οφελών από τις αρχικές οικονομικές συναλλαγές. Σε κάθε περίπτωση, οι δυσκολίες

που απορρέουν από την πρακτική εφαρμογή των κανόνων του IBM, δημιουργούν ανάχωμα για την μακροπρόθεσμη οπτική και τα οφέλη των συμφωνιών, ένεκα της οργανωτικής δομής της ΕΕ και το καθεστώς «φιλοξενίας» του Frontex στις χώρες που επιχειρεί.

Η επιτυχία του IBM και η προαγωγή του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής

Κλείνοντας, η κύρια στόχευση της εργασίας ήταν να αναδείξει την αξία της αποτελεσματικής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, ως προς την εξασφάλιση του ευρωπαϊκού τρόπου διαβίωσης και πιο συγκεκριμένα τη συνεισφορά του Frontex σε αυτή. Βασικό συμπέρασμα της εργασίας, αποτελεί το γεγονός ότι, επί του παρόντος, παρατηρείται μια ανισορροπία μεταξύ της δυναμικής που έχει ο Οργανισμός και την πρόσθετη αξία που παρέχουν οι επιχειρήσεις του. Προφανώς, αυτό οφείλεται στις δεδομένες προκλήσεις, όπως αυτές εκτέθηκαν σε κάθε ενότητα και όχι σε σκοπιμότητα. Σε κάθε περίπτωση, η προαγωγή των αξιών και των ελευθεριών που προάγει η ΕΕ, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ουσιαστική διαχείριση και προστασία των συνόρων. Η αντικειμενική ανάγκη για πολυδιάστατη προσέγγιση, ένεκα των διαφορετικών συνθηκών που ενδέχεται να αντιμετωπιστούν στα εξωτερικά σύνορα, οδηγεί σε κάλεσμα για περαιτέρω ερευνητικό ενδιαφέρον, ρεαλιστική προσέγγιση με επίλυση βασικών, καθημερινών δυσκολιών και αποδέσμευση από κακές νοοτροπίες αποφυγής προβλημάτων και ωραιοποίησης καταστάσεων.

Πρόκειται για μοναδική ευκαιρία, με δεδομένη την μέριμνα της ΕΕ και την δημιουργία των κατάλληλων λειτουργικών και χρηματοδοτικών εργαλείων, να παραχθεί αξιόλογο αποτέλεσμα μέσω των επιχειρήσεων σε τρίτες χώρες. Απαραίτητη προϋπόθεση προς τούτο, αποτελεί η ειλικρινής προσέγγιση των άμεσα εμπλεκομένων και η συνακόλουθη τόλμη για καινοτομίες, με επίλυση προβλημάτων σε μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα. Ειδάλλως, άπαντες θα «βουλευτούν» με το επικοινωνιακό κομμάτι των συμφωνιών και τις συμβολικές αλλά συνάμα μη αποτελεσματικές επιχειρησιακές συμφωνίες. Τέλος, η εργασία ολοκληρώνεται με την ευχή και επιθυμία η επιβολή νόμου και η διαχείριση των συνόρων να τύχει καλύτερης ακαδημαϊκής και κοινωνικής αντιμετώπισης στο μέλλον, ειδικά στη χώρα μας.

Βιβλιογραφία

- Andreou, Angelanna. «e-Securing the EU Borders: AI in European Integrated Border Management.» *Vol. 2 No. 1 (2023): Journal of Politics and Ethics in New Technologies and AI* doi: 10.12681/jpentai.34287, 2023.
- Barszcz, Natalia. «Exercising Shared Competence on the EU's External Borders of Poland, Latvia, and Lithuania Amidst the Recently Increased Irregular Migration on the Border with Belarus.» *Amsterdam Review of European Affairs* 1, no. 1, 2022: 89-107.
- Bellanova, Rocco, και Georgios Glouftsios. «Controlling the Schengen Information System (SIS II): The Infrastructural Politics of Fragility and Maintenance.» *Geopolitics* 27(1) <https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1830765>, 2 November 2020: 160-184.
- Bigo, Didier, και συν. «The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks.» *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* No. 84 <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-and-its-counter-terrorism-policies-after-paris-attacks/>, 27 November 2015: 16.
- BODNAR, ADAM, και AGNIESZKA GRZELAK. «In Poland, where is Frontex?» *Politico* <https://www.politico.eu/article/poland-frontex-belarus-border-migration-crisis/>, 2021.
- Bossong, Raphael. «The expansion of Frontex: symbolic measures and long-term changes in EU border management.» *SWP Comment 2019/C 47 Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik* <https://doi.org/10.18449/2019C47>, December 2019: 8.
- Brsakoska-Bazerkoska, Julija. «The EU Integration Process of the Western Balkans in the Aftermath of 2015's Refugee Crisis.» *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 2/2022 DOI: 10.33067/SE.2.2022.8, February 2022: 122-140.
- Bukowski, Patryk. «Frontex Activities on the Western Balkan Route during the Migrant Crisis (2015-).» *POLISH REVIEW OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW* Vol. 8, Issue 2 [https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/polsvieu8&div=18&id=&page=](https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/polsvieu8&div=18&id=&page=,), 2019: 97-111.
- Carrera, Sergio, και Leonhard Den Hertog. «A European Border and Coast Guard: What's in a Name?» *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2745230, 8 March 2016: 1-22.
- Coman-Kund, Florin. «The Territorial Expansion of Frontex Operations to Third Countries: On the Recently Concluded Status Agreements in the Western Balkans and Beyond...» *VerfBlog*, 2020/2/06, <https://verfassungsblog.de/the-territorial-expansion-of-frontex-operations-to-third-countries-on-the-recently-concluded-status-agreements-in-the-western-balkans-and-beyond/>, DOI: 10.17176/20200206-162942-0., 2020.
- Cottey, Andrew. «The Kosovo War in Perspective.» *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* Vol. 85, No. 3, *The War over Kosovo: Ten Years On (May, 2009)* <http://www.jstor.com/stable/27695033> (Oxford University Press), 2009: 593-608.
- Council of the European Union. *A new strategic agenda 2019-2024*. <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>, 2019.
- Council of the European Union. *Council Decision (EU) 2020/729 of 26 May 2020 on the conclusion of the Status Agreement between the European Union and Montenegro on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Montenegro*. INTERNATIONAL

AGREEMENTS, Official Journal of the European Union <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/729/oj>, 2020.

Council of the European Union. *Council Decision (EU) 2022/2272 of 18 November 2022 authorising the opening of negotiations on a status agreement between the European Union and Bosnia and Herzegovina on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency*. Official Journal of the European Union <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/2272/oj>, 2022.

Council of the European Union. *Council Decision (EU) 2022/2274 of 18 November 2022 authorising the opening of negotiations on a status agreement between the European Union and the Republic of Serbia on operational activities carried out by the Frontex in the Republic of Serbia*. European Union <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/2274/oj>, 2022.

Council of the European Union. «PRESS RELEASE 2768th Council Meeting Justice and Home Affairs 15801/06 (Presse 341) <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015801%202006%20INIT.>» 2006: Brussels.

Council of the European Union. *Status Agreement between the European Union and the Republic of Serbia on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia*. European Union http://data.europa.eu/eli/agree_international/2020/865/oj, 2019.

Council of the European Union. *Updated EU Schengen Catalogue on External borders control, Return and readmission Recommendations and best practices*. NOTE, Brussels: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7864-2009-INIT/en/pdf>, 2009.

Džankić, Jelena, Soeren Keil, και Marko Kmezić. *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?* <https://doi.org/10.1007/978-3-319-91412-1>. eBook: Palgrave Macmillan, 2019.

Ekelund, Helena. «The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach.» *Journal of European Integration*, 36:2 DOI:10.1080/07036337.2013.809345, 22 July 2014: 99-116.

Emini, Donika, και Donika Marku. *Rethinking security: Western Balkans as a security provider*. Brief <http://idsos.org.mk/en/2018/06/26/see-think-net-berlin-process/>, Skopje: Institute for Democracy “Societas Civilis”, 2018.

European Commission. *ANNEX to the Commission Recommendation establishing a common "Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)"*. Council of the European Union <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14348-2022-ADD-1/en/pdf>, 2022.

European Commission. *COMMISSION RECOMMENDATION of 23.11.2023 on cooperation between the Member States with regard to serious threats to internal security and public policy in the area without internal border controls*. European Union https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5947, 2023.

European Commission. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Making Schengen stronger with the full participation of Bulgaria, Romania and Croatia in the area without internal border controls*. European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0636>, 2022.

European Commission. *EU Action Plan on the Western Balkans*. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/e63e3b92-4f0c-4d95-a7f9-b0aff2dd0efc_en?filename=Western%20Balkans_en.pdf, 2022.

European Commission. *EU Security Union Strategy: connecting the dots in a new security ecosystem*. Press release, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1379, 2020.

European Commission. *FRONTEX: The European Border and Coast Guard Agency*. Migration and Home Affairs https://home-affairs.ec.europa.eu/agencies_en#frontex-the-european-border-and-coast-guard-agency, 2023.

European Commission. *Integrated Border Management Fund – Border Management and Visa Instrument (2021-27)*. Migration and Home Affairs https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/borders-and-visa-funds/integrated-border-management-fund-border-management-and-visa-instrument-2021-27_en, 2021.

European Commission. *Internal Security Fund (2021-2027)*. Migration and Home Affairs https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/internal-security-funds/internal-security-fund-2021-2027_en, 2021.

European Commission. *Policy document developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896*. Other acts, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0303>, 2022.

European Commission. *Proposal for a COUNCIL DECISION on the conclusion of the Agreement between the European Union and Bosnia and Herzegovina on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Bosnia and Herzegovina*. Proposal for a decision, European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019PC0110>, 2019.

European Commission. *Schengen Area*. Migration and Home Affairs https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en, 2023.

European Commission. *Smart Borders*. Migration and Home Affairs https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/smart-borders_en, 2013.

European Commission. *Status Agreement between the European Union and the Republic of Albania on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania*. International Agreement, Official Journal of the European Union http://data.europa.eu/eli/agree_international/2019/267/oj, 2019.

European Commission. *Strategic plan 2020-2024 – Migration and Home Affairs*. MANAGEMENT PLAN, https://commission.europa.eu/system/files/2020-10/home_sp_2020_2024_en.pdf, 2020.

European Commission-DG for Communication, Ursula von der Leyen. *POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2019-2024*. Publications Office of the European Union <https://data.europa.eu/doi/10.2775/101756>, 2020.

European Communities. «TREATY OF AMSTERDAM AMENDING THE TREATY ON EUROPEAN UNION, THE TREATIES ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITIES AND CERTAIN RELATED ACTS (97/C 340/01).» *Official Journal of the European Communities* <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, 10 November 1997: 144.

European Parliament and Council of the European Union. *Consolidated text: Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification)*. European Union <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/2017-04-07>, 2017.

European Parliament and Council of the European Union. *Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624*. Official Journal of the European Union <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>, 2019.

European Parliament, Council of the European Union. *Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime*. Directive, Official Journal of the European Union <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj>, 2016.

—. «Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur).» <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R1052>. 22 October 2013. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1052/oj> (πρόσβαση Νοέμβριος 5, 2023).

European Union. *Agreement between the European Union and Montenegro on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Montenegro*. International agreement, Official Journal of the European Union [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22023A0530\(01\)&qid=1705761950747](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22023A0530(01)&qid=1705761950747), 2023.

European Union. *AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE REPUBLIC OF ALBANIA ON OPERATIONAL ACTIVITIES CARRIED OUT BY THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY IN THE REPUBLIC OF ALBANIA*. International agreement, http://data.europa.eu/eli/agree_international/2023/2107/oj, 2023.

European Union. *AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA ON OPERATIONAL ACTIVITIES CARRIED OUT BY THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA*. International agreement, Official Journal of the European Union [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22023A0227\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22023A0227(01)), 2023.

European Union. *Consolidated version of the Treaty on European Union 2016/C 202/01*. Official Journal of the European Union http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/oj, 2020.

European Union. *EU enlargement*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_en, 2023.

European Union. *EU Policy Cycle - EMPACT*. Europol <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>, 2023.

—. *European External Action Service (EEAS)*. 2023. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/eeas_en#%CF%84%CE%B9-%CE%BA%CE%AC%CE%BD%CE%B5%CE%B9-%CE%B7-%CE%B5%CF%85%CE%B5%CE%B4.

European Union. *Principles and values*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values_en, 2023.

- European Union. «Principles, countries, history.» *Directorate-General for Communication* https://european-union.europa.eu/principles-countries-history_en, 2023.
- European Union. *Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty*. Summaries of EU Legislation, Publications Office of the European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:xy0022>, 2017.
- European Union. *Types of institutions and bodies*. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en, 2023.
- Fink, Melanie. *Frontex and human rights : responsibility in 'multi-actor situations' under the ECHR and EU public liability law*. Leiden University <http://hdl.handle.net/1887/58101>, 2017.
- . «The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable.» *German Law Journal* (2020), 21, doi:10.1017/glj.2020.20, 8 April 2020: 532–548.
- Frontex. *EU institutions*. <https://www.frontex.europa.eu/our-partners/eu-institutions/>, 2023.
- Frontex. *Frontex Risk Analysis 2023/2024*. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/ARA_2023.pdf, 2023.
- Frontex. *Operations*. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/operations/operations/>, 2023.
- Frontex. *Standing corps*. <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/standing-corps/>, 2023.
- Gábor, Kemény, και Vít Michal. «Contradictions in Frontex Operations: the Push-back.» *Magyar Rendészet* 2020/4 DOI: 10.32577/mr.2020.4.5, 2020: 85-92.
- Götz, Elias, και Jørgen Staun. «Why Russia attacked Ukraine: Strategic culture and radicalized narratives.» *Contemporary Security Policy* <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2082633>, 2022: 482-497.
- Guild, Elspeth. «Schengen Borders and Multiple National States of Emergency: From Refugees to Terrorism to COVID-19 <https://doi.org/10.1163/15718166-12340111>» *European Journal of Migration and Law* 23, 4, 21 December 2021: 385–404.
- Heinikoski, Saila. «Schain, Martin A. 2019. The Border: Policy and Politics in Europe and the United States. Oxford: Oxford University Press. 299 pp.» *Nordic Journal of Migration Research*, 10(3) DOI: <https://doi.org/10.33134/njmr.338>, 27 August 2020: 108–111.
- Heywood, Andrew. *Διεθνείς Σχέσεις και Πολιτική στην Παγκόσμια Εποχή*. Αθήνα: Κριτική, 2013.
- Hill, Christopher. «The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role.» *Journal of Common Market Studies* Volume 31, No 3, September 1993: 305-328.
- Hough, Peter, Shahin Malik, Andrew Moran, και Bruce Pilbeam. *International Security Studies*. Abingdon/New York: Routledge, 2015.
- Hoxhaj, Andi. «The EU Rule of Law Initiative Towards the Western Balkans.» *Hague Journal on the Rule of Law* (2021), Volume 13, <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00148-w>, 2020: 143–172.
- Kalkman, Jori Pascal. «Frontex: A Literature Review.» *International Migration* Vol. 59 (1) doi: 10.1111/imig.12729, 17 June 2020: 165-181.

Karamanidou, Lena, και Bernd Kasperek. *FUNDAMENTAL RIGHTS, ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY IN EUROPEAN GOVERNANCE OF MIGRATION: THE CASE OF THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY FRONTEX*. Working Papers, Global Migration: Consequences and Responses Paper 2020/59: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3967784>, 2020.

Komljenović, Marija. «The EU and the Western Balkans' response during the migrant crisis.» *Energy, Sustainability and Society* volume 12, Article number: 44 <https://doi.org/10.1186/s13705-022-00371-3>, 5 November 2022.

Kuhn, Theresa. «Grand theories of European integration revisited: does identity politics shape the course of European integration?» *Journal of European Public Policy* VOL. 26, NO. 8, DOI: 10.1080/13501763.2019.1622588, May 2019: 1213–1230.

Laine, Jussi, Ilkka Liikanen, και James Scott. *Remapping Security on Europe's Northern Borders* https://www.researchgate.net/publication/350091195_Remapping_Security_on_Europe%27s_Northern_Borders. London: Routledge, 2021.

Marković, Darko M., και Mina Zirojević. «IRREGULAR MIGRATION AS LATENT THREAT TO THE WESTERN BALKANS SECURITY.» *Nauka i društvo : bilten (1)* <http://medial.naukaidrustvo.org/2020/12/broj-12-ma...>, 2020: 36-59 ISSN 2335-0792.

Martins, Bruno Oliveira. «Security knowledges: circulation, control, and responsible research and innovation in EU border management.» *Science as Culture*, VOL. 32, NO. 3, DOI: 10.1080/09505431.2023.2222739, 13 June 2023: 435–459.

Murphy, Eileen. «In Service to Security: Constructing the Authority to Manage European Border Data Infrastructures.» *Copenhagen Business School [Phd] PhD Series No. 05.2023* <https://doi.org/10.22439/phd.05.2023>, 2023.

Neal, Andrew W. «Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX.» *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 47, no. 2, 28 January 2009: 333-356 <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>.

Nicoli, Francesco. «Neofunctionalism revisited: integration theory and varieties of outcomes in the Eurocrisis.» *Journal of European Integration* VOL. 42, NO. 7 DOI: 10.1080/07036337.2019.1670658, 2020: 897–916.

Nielsen, Kristian L. «EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap.» *Journal of Contemporary European Research* Vol. 9 No. 5 <https://doi.org/10.30950/jcer.v9i5.479>, 28 November 2013: 723-739.

Peerboom, Felix. «Protecting Borders or Individual Rights? A Comparative Due Process Rights Analysis of EU and Member State Responses to 'Weaponised' Migration.» *European Papers* Vol. 7, 2022, No 2, doi: 10.15166/2499-8249/580, 17 September 2022: 583-600.

Plamadeala, Constantin. «THE CONSTRUCTIVIST APPROACH ON INTEGRATED BORDER MANAGEMENT IN WESTERN BALKANS.» *Curentul Juridic* 2022/2 <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1049579>, 2022: 13-29.

Pollozek, Silvan, και Jan-Hendrik Passoth. «Provisional by design. Frontex data infrastructures and the Europeanization of migration and border control.» *SCIENCE AS CULTURE* 2023, VOL. 32, NO. 3, DOI: 10.1080/09505431.2023.2221304, 13 June 2023: 411–434.

- Raimondo, Giulia. «Frontex Status Agreements with Third Countries: Jurisdictional Immunities and the Challenges of Functionalism.» *Raimondo, Giulia, Frontex Status Agreements with Third Countries: Jurisdictional Immunities and the Challenges*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4590004> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4590004>, 7 November 2023.
- Ranaldi, Valentina. «THE ROLE OF THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY (FRONTEX) IN THE MANAGEMENT OF THE EXTERNAL BORDERS OF THE EUROPEAN UNION: THE COOPERATION AGREEMENTS WITH THE WESTERN BALKANS COUNTRIES DOI: https://doi.org/10.18485/iup_rlr.2020.ch12.» *REGIONAL LAW REVIEW international scientific conference*, 2020: 157-168.
- Ristić, Vladimir. «THE EUROPEAN MODEL OF THE INTEGRATED BORDER MANAGEMENT.» *Vol. 39 No. 2 (2022): Pravo - teorija i praksa* DOI: [10.5937/ptp2202091R](https://doi.org/10.5937/ptp2202091R), 30 June 2022: 91–107.
- Russo, Teresa. «THE BALKAN MIGRANT ROUTE: A EU UNRESOLVED CRISIS?» *Optime*, 13(2) <https://doi.org/10.55312/op.v13i2.380>, 2 June 2022: 101-110.
- Russo, Teresa, Anna Oriolo, και Gaspare Dalia. *Solidarity and Rule of Law: The New Dimension of EU Security* <https://doi.org/10.1007/978-3-031-29227-9>. Fisciano, Italy: Springer, 2023.
- Sarajevo Times. *BiH Agreement with Frontex until the End of the Year*. <https://sarajevotimes.com/bih-agreement-with-frontex-until-the-end-of-the-year/>, 2023.
- Soyaltin-Colella, Digdem. «The EU Accession Process, Chinese Finance and Rising Corruption in Western Balkan Stabilitocracies: Serbia and Montenegro.» *EUROPE-ASIA STUDIES*, 2023 Vol. 75, No. 8, DOI: [10.1080/09668136.2022.2115013](https://doi.org/10.1080/09668136.2022.2115013), 2023: 1311–1335.
- Wagner, Johann. *Border Management in Transformation: Transnational Threats and Security Policies of European States* <https://doi.org/10.1007/978-3-030-62728-7>. Ruhstorf an der Rott, Bayern, Germany: Springer, 2021.
- . «The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies.» *Commonwealth & Comparative Politics* VOL. 59, NO. 4, DOI: [10.1080/14662043.2021.1999650](https://doi.org/10.1080/14662043.2021.1999650), 1 December 2021: 424-448.
- Wawrzusiszyn, Andrzej. «The Role of Frontex in Enhancing Transborder Security of the European Union.» *INTERNAL SECURITY* 2022; 14 (1) DOI: [10.5604/01.3001.0016.0374](https://doi.org/10.5604/01.3001.0016.0374), 11 October 2022: 77-93.
- Yao, Xuedan. «A Literature Review on European Integrated Border Management.» *International Journal of Innovative Technologies in Social Science* 2(34) doi: [10.31435/rsglobal_ijitss/30062022/7844](https://doi.org/10.31435/rsglobal_ijitss/30062022/7844), 30 June 2022.
- Zhong, Yichen, και Helena Carrapico. «The development of Frontex: integration through supranationalism.» *European Politics and Society*, DOI: [10.1080/23745118.2023.2244384](https://doi.org/10.1080/23745118.2023.2244384), 23 August 2023.
- Κουσκουβέλης, Ηλίας. *Εισαγωγή στις Διεθνείς Σχέσεις*. Αθήνα: Ποιότητα Δ' Έκδοση, 2004.
- Κουσκουβέλης, Ηλίας Ι. «Λήψη Αποφάσεων, Κρίση, Διαπραγμάτευση.» 154-156. Αθήνα: Παπαζήση, 1997.

Λιάκουρας, Πέτρος. «Η Διάλυση της Πρώην Γιουγκοσλαβίας και η Ανάδυση των Νέων Κρατών στο Διεθνές Δίκαιο.» Στο *Μετά το "Τέλος" της Ιστορίας*, του/της Κυριάκος Κεντρωτής (επιμ.), 111-148. Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2012.

Παπασωτηρίου, Χαράλαμπος. «Βυζαντινή υψηλή στρατηγική: 6ος-11ος αιώνας.» 16-22. Αθήνα: Ποιότητα, 2000.

Φραγκονικολόπουλος, Χρήστος Α., και Φίλιππος Προέδρου. *Παγκόσμια Πολιτική. Δρώντες, Δομές & Διαδικασίες*. Αθήνα: Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015.