

Μπερντ Κασπάρεκ

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ



ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Μπερντ Κασπάρεκ

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ

ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΜΑΡΤΙΟΣ 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή 6-9

- 7 ΠΕΡΙΛΗΨΗ
- 9 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης 10-25

- 11 ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΟΡΙΑΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΟ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ
- 15 ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ 1997 ΚΑΙ ΤΟ ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΛΟΥ (ΚΕΣΑ)
- 18 ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ, ΕΞΥΠΝΑ ΣΥΝΟΡΑ
- 22 ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ
- 24 ΝΟΜΙΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

Η κρίση του Σένγκεν 26-33

- 27 Η ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ
- 29 ΧΙΡΣΙ ΚΑΤΑ ΙΤΑΛΙΑΣ
- 30 ΑΡΑΒΙΚΗ ΑΝΟΙΞΗ
- 32 Η ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΗ ΣΤΡΟΦΗ ΜΕΤΑ ΤΗ ΛΑΜΠΕΝΤΟΥΖΑ

Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση 34-43

- 37 ΒΡΑΧΥΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ
- 42 ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης μετά το καλοκαίρι της μετανάστευσης 44-47

Προτάσεις και θέσεις 48-53

Βιβλιογραφία-Παραπομπές 55

Εισαγωγή

Αυτή η έρευνα παραγγέλθηκε για να τεκμηριώσει μια επισκόπηση της ιστορίας και της παρούσας κατάστασης των μεταναστευτικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Συμπίπτει με μια περίοδο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, κατά την οποία η μεταναστευτική πολιτική βρίσκεται στον πυρήνα των πολιτικών συγκρούσεων που καθορίζουν την κατάσταση και την εξέλιξη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Το καλοκαίρι της μετανάστευσης –δηλαδή η μαζική άφιξη προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα, που ξεκίνησε στις αρχές του καλοκαιριού του 2015, και η ακόλουθη μετακίνησή τους αρχικά προς τη Σκανδιναβία και τη Γερμανία, που τελείωσε σε πρώτο στάδιο το Φεβρουάριο του 2016 με το κλείσιμο της λεγόμενης «Βαλκανικής Οδού»– και οι εσωτερικές ρήξεις και τα εμπόδια σε μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική που αυτές οι μεταναστεύσεις αποκάλυψαν βρίσκονται μετά το Brexit στον πυρήνα των συζητήσεων, οι οποίες αφορούν το μέλλον του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Ενώ το ευρωπαϊκό εγχείρημα θεμελιώθηκε αρχικά στην υπόσχεση για ειρήνη και ευημερία, οι τρέχουσες προτάσεις για ισχυροποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενδιαφέρονται σχεδόν αποκλειστικά για μια αόριστη υπόσχεση παροχής ασφάλειας: Τόσο η πρόταση να καθιερωθεί στενότερη εποπτεία και καταγραφή των ταξιδιωτών κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και η προταθείσα διαδικασία για έναν ευρωπαϊκό στρατό, φέρουν αυτή την υπόσχεση. Ωστόσο, σε μια δεύτερη φάση ανάλυσης, μπορεί κανείς επίσης να ισχυριστεί ότι το καλοκαίρι της μετανάστευσης είναι έντονα εγγεγραμμένο και στις δύο προτάσεις. Η κλιμάκωση της συριακής εξέγερσης εναντίον του Άσαντ σε ολοκληρωτικό εμφύλιο πόλεμο και στρατιωτική σύγκρουση βρισκόταν στη ρίζα των μεταναστεύσεων του 2015. Κι ενώ ο ρόλος που θα μπορούσε να έχει διαδραματίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση απέναντι σε αυτή τη σύγκρουση είναι συζητήσιμος, η διαδικασία προς τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού στρατού είναι σαφώς εμπνευσμένη από την παρατήρηση ότι η περιοχή γύρω από την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει γίνει λιγότερο σταθερή και είναι πιθανό να

παραμένει έτσι. Η αστάθεια, ωστόσο, γίνεται αντιληπτή ως ισχυρός παράγοντας που κινεί τις προσφυγικές μεταναστεύσεις. Ομοίως, το προταθέν πρόγραμμα προκαταγραφής ταξιδιωτών αποτελεί ένα μέτρο που θα προσφέρει πιο ακριβή έλεγχο και γνώση πάνω στις διασυνοριακές μετακινήσεις. Και παρότι έχει σαφώς αποχρώσεις ενός έντονου σκεπτικού ασφάλειας, εμπεριέχει επίσης, όπως θα φανεί, την επαναλαμβανόμενη θεματική στις ευρωπαϊκές μεταναστευτικές πολιτικές, ότι τα σύνορα είναι το καθορισμένο μέτρο μέσω του οποίου θα αποκτήσουν κυριαρχικό έλεγχο στις μετακινήσεις και τις μεταναστεύσεις προς την Ευρώπη και μέσα σε αυτήν.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα σύνορα είναι πράγματι μια ιδιαιτερότητα των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών. Ακόμα κι αν το αναλυτικό πόρισμα που δείχνει εξάπλωση των συνόρων τις τελευταίες δεκαετίες ισχύει παγκοσμίως, το πλέγμα ανάμεσα στον συνοριακό και τον μεταναστευτικό έλεγχο είναι ισχυρότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό δικαιολογεί την αναφορά σε ένα ευρωπαϊκό συνοριακό και μεταναστευτικό καθεστώς όπου θεσμοί, πρακτικές και συζητήσεις για τα σύνορα αλλά και τον μεταναστευτικό έλεγχο ενυπάρχουν και αλληλοσυνδέονται μέσα σε ένα ευρύ δίκτυο. Ενώ ο δικτυωμένος χαρακτήρας της σύγχρονης διακυβέρνησης, ιδίως σε παγκόσμια κλίμακα, δεν είναι καινούργιο εύρημα, η συγκεκριμένη διαδικασία ευρωπαϊκοποίησης, που μετακινείται από το έθνος-κράτος προς μια πιο υπερεθνική ένωση, οδήγησε σε μια πολλαπλότητα δρώντων που εμπλέκονται σε αυτό το συγκεκριμένο δίκτυο. Για αυτόν το λόγο, δεν είναι ασήμαντο να καθορίσουμε την πολιτική κατεύθυνση του δικτύου, καθώς συγκρούσεις και διαφορετικές λογικές μπορούν να εκδηλωθούν στη διάρκεια μεγάλων χρονικών περιόδων. Επιπλέον, κάποιοι θεσμοί συμμετέχουν μακροπρόθεσμα.

Παρ' όλα αυτά, οι γενικές τάσεις στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική τις τρεις τελευταίες δεκαετίες μπορούν να αναλυθούν. Μετά την κρίση του φορντισμού, η γενική ιδέα στην Ευρώπη ήταν ότι η μετανάστευση ήταν ανεπιθύμητη και ότι το επιθυμητό θα ήταν να

μειωθεί σε μηδενικά επίπεδα. Με το θεσμό του ασύλου, μια ιστορική εξαίρεση, οι μεταναστευτικές πολιτικές στην Ευρώπη κινήθηκαν προς μια καταπιεστική προσέγγιση, με έμφαση στην ασφάλεια. Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, αυτό απέκτησε συγκεκριμένη μορφή στις Συνθήκες του Σένγκεν (1985, 1990) που κατέδειξαν το αναπτυσσόμενο πλέγμα μεταξύ συνόρων και μετανάστευσης για πρώτη φορά.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) σηματοδότησε το επόμενο, αποφασιστικό βήμα προς μια ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Ξεκινώντας από το 2000, μπορούμε να εντοπίσουμε μια σοβαρή απόπειρα να εδραιωθεί η μεταναστευτική πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδίως γύρω από τα ζητήματα του ασύλου και των εξωτερικών συνόρων.

Το 2005, η *Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης* της Ευρωπαϊκής Ένωσης επεξέτεινε αυτές τις πολιτικές προσθέτοντας μια εξωτερική και διατομεακή διάσταση στη μεταναστευτική πολιτική στην Ευρώπη. Την ίδια στιγμή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδίωξε να διευκολύνει περισσότερες οδούς για νόμιμη μετανάστευση στην Ευρώπη, αλλά οι προσπάθειές της ήταν σε μεγάλο βαθμό ανεπιτυχείς.

Προς τα τέλη της πρώτης δεκαετίας αυτού του αιώνα, η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική χαρακτηρίστηκε από τέσσερα στοιχεία:

- 1.** Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ).
- 2.** Σκληρά, ημιεξευρωπαϊσμένα και υψηλής τεχνολογίας εξωτερικά σύνορα.
- 3.** Εξωτερική ανάθεση, δηλαδή συνεργασία με χώρες διέλευσης και καταγωγής.
- 4.** Διστακτικές απόπειρες για την οργάνωση νόμιμης μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Γύρω στο 2011, αυτά τα στοιχεία εισήλθαν σε μια δυναμική κρίσης, που ενέσκηψε τα επόμενα χρόνια και έφτασε στο απόγειό της το καλοκαίρι του 2015. Η αντιμετώπιση της κρίσης καθορίστηκε τόσο από την απόπειρα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εδραιώσει ένα πιο ισχυρό εξευρωπαϊσμένο πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής μέσα

από το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*, όσο και από την πραγματική δυναμική της αποκαλούμενης «προσφυγικής κρίσης», δηλαδή την κατάρρευση του συστήματος καταγραφής, υποδοχής και διοχέτευσης των μετακινήσεων και ευρωπαϊκού συντονισμού, καθώς μεμονωμένα κράτη-μέλη πραγματοποίησαν ιδιόμορφες δράσεις που απείλησαν τη συνοχή του χώρου Σένγκεν συνολικά.

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Ο δικτυωμένος χαρακτήρας της μεταναστευτικής διακυβέρνησης στην

Ευρώπη, το χαρακτηριστικό που ο όρος «ευρωπαϊκό μεταναστευτικό και συνοριακό καθεστώς» επιχειρεί να συλλάβει, αποτρέπει τη δημιουργία και διατύπωση γενικών δηλώσεων σχετικά με πολιτικές κατευθύνσεις, καθώς αυτές είναι μια λειτουργία διαφοροποιούμενων ενδιαφερόντων, στρατηγικών, συμμαχιών των καταστάσεων και εξωτερικών εξελίξεων. Ακόμα κι αν υπάρχουν απτές πολιτικές αποφάσεις και υλικές επιπλοκές και εκδηλώσεις, οι αντίστοιχες εξελίξεις στο καθεστώς είναι τόσο το αποτέλεσμα των πολιτικών, όσο και της εφαρμογής τους. Και κυρίως, οι πολιτικές είναι συνήθως άμεσες αντιδράσεις στις δυναμικές της μετανάστευσης και των μεταναστευτικών κινήσεων, που βρίσκουν δρόμους για να παρακάμψουν τα εμπόδια και τις απόπειρες να ελεγχθεί ή να διοχετευτεί η μετανάστευση.

Για να κατανοήσουμε και να αναλύσουμε τις απτές δυναμικές, αυτές οι αλληλεπιδράσεις δυνάμεων και συγκυριών πρέπει να ενταχτούν στην ανάλυση ώστε να εξηγήσουν συγκεκριμένες εξελίξεις. Αυτό, φυσικά, χαρτογραφεί μια ατζέντα που μια μελέτη (όπως η παρούσα) τόσο περιορισμένης εμβέλειας δεν μπορεί να επιτύχει. Ο σκοπός αυτής της μελέτης είναι να παράσχει μια συνοπτική επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης του ευρωπαϊκού μεταναστευτικού και συνοριακού καθεστώτος, να σκιαγραφήσει τα αναγνωρίσιμα μακροπρόθεσμα στοιχεία, τις τάσεις και το σκεπτικό πίσω από αυτό καθώς και την αλληλεπίδραση ανάμεσα σε αυτό και σε μεγαλύτερες δυναμικές. Η μελέτη μπορεί να είναι μόνο ένα σημείο εισόδου για μια κριτική εξέταση των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών γενικότερα.

Η
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ
ΕΝΩΣΗΣ

Για να αντιληφθούμε την παρούσα κατάσταση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής καθώς και το σκεπτικό και τις αναφορές που εμπεριέχονται σε αυτή, απαιτείται να γίνει μια σύντομη επισκόπηση της εξέλιξης των μεταναστευτικών πολιτικών εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης, με βασική πρόθεση να υπογραμμιστούν οι κύριες τάσεις της. Είναι επίσης απαραίτητο να εξηγηθεί πώς και γιατί το θέμα των συνόρων κατέλαβε την εξέχουσα θέση που έχει τώρα και πώς αυτό δικαιολογεί το να μιλάμε για ένα ευρωπαϊκό μεταναστευτικό και συνοριακό καθεστώς.

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΟΡΙΑΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΟ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

Μετά το τέλος του Β' Παγκόσμιου πολέμου και κατά τις πρώτες δεκαετίες μετά τον Πόλεμο, η μεταναστευτική πολιτική στην Ευρώπη εξακολουθούσε να βρίσκεται σταθερά στα χέρια των εθνών-κρατών. Οι θεσμοί που προηγήθηκαν της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούνταν ακόμα από σχετικά

λίγα κράτη, και η ευρωπαϊκή συνεργασία εστιαζόταν σε μια εκκολαπτόμενη εσωτερική αγορά. Ακόμα κι αν η Συνθήκη της Ρώμης (1957) είχε ήδη οραματιστεί μια περιοχή με ελευθερία μετακίνησης για τα άτομα, αυτό δεν ευοδώθηκε παρά πολλές δεκαετίες αργότερα. Η εθνική μεταναστευτική πολιτική στη βόρεια Ευρώπη καθοριζόταν από τους υψηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης του φορντικού μοντέλου, ενώ πολλές χώρες του ευρωπαϊκού Νότου ήταν χώρες αποδημίας, εξάγοντας εργατικό δυναμικό στο Βορρά. Πρώην αποικιοκρατικά κράτη, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία, επίσης οργάνωναν τη μετανάστευση με μετααποικιοκρατικούς τρόπους. Η μεταναστευτική πολιτική ήταν ισχυρά γαντζωμένη στο πεδίο της κοινωνικής και εργασιακής πολιτικής της αγοράς, και σπάνια συζητιόταν ως θέμα εσωτερικής ασφάλειας.

Εάν επιχειρήσουμε να εντοπίσουμε την ανάδυση ενός ευρωπαϊκού πεδίου μεταναστευτικής πολιτικής σε αντίστιξη με τις εθνικές μεταναστευτικές πολιτικές στην Ευρώπη, το σημείο εκκίνησης ήταν η

ανάδυση της λεγόμενης ομάδας TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale [Τρομοκρατία, Ριζοσπαστισμός, Εξτρεμισμός και Διεθνής Βία]), που ιδρύθηκε το 1975 ως ένα διακυβερνητικό δίκτυο εκτός του πλαισίου της ευρωπαϊκής κοινότητας. Αρχικά επικεντρώθηκε, όπως υποδεικνύεται και από το όνομά της, στο να επιτραπεί η διασυνοριακή αστυνομική συνεργασία ενάντια κυρίως στη βία με πολιτικά κίνητρα. Παρ' όλα αυτά, το όργανο σύντομα συμπεριέλαβε τη διεθνή μετανάστευση ως πεδίο προτεραιότητας. Το όργανο συνέχισε να υπάρχει κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80 και τελικά απορροφήθηκε από τον πυλώνα Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις (ΔΕΥ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της Συνθήκης του Μάαστριχτ του 1992. Παρεμπιπτόντως, η μεταναστευτική και συνοριακή πολιτική συνεχίζει να αποφασίζεται και να εφαρμόζεται μέσα ακριβώς από αυτό το πεδίο πολιτικής της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων μέχρι και την παρούσα χρονική περίοδο.

Υπάρχουν δύο παρατηρήσεις που μπορούν να γίνουν βάσει αυτής της αρχικής εξέλιξης. Δεν είναι, φυσικά, σύμπτωση ότι το πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής ασφαλειοποιήθηκε ακριβώς τη δεκαετία του '70. Η μάλλον απότομη μετάβαση από το φορντισμό στο μεταφορντισμό συντελέστηκε αυτή την περίοδο. Υποδαυλισμένα από αντιαποικιοκρατικούς αγώνες, νέα πολιτικά κινήματα αναδύθηκαν παγκοσμίως. Την ίδια περίοδο, η εμφάνιση μιας παγκόσμιας ύφεσης και η έναρξη της αναδιάρθρωσης της παγκόσμιας οικονομίας προς νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση μείωσαν σημαντικά τη δυνατότητα των βορειοευρωπαϊκών αγορών εργασίας να απορροφήσουν τη μετανάστευση ακόμα και μέσα από την Ευρώπη. Σε κάποιο βαθμό, αυτή η εξέλιξη ερμηνεύει το γιατί η μεταναστευτική πολιτική μετακινήθηκε από την κοινωνική πολιτική και την πολιτική της εργασιακής αγοράς στην εσωτερική πολιτική ή στις εσωτερικές υποθέσεις στη ρητορική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τη συρρίκνωση της μεταφορντικής αγοράς εργασίας και με τον νέο στόχο των επιμέρους πολιτικών να μειωθεί η μετανάστευση στο μηδέν, η μεταναστευτική πολιτική ασφαλειοποιήθηκε. Καθώς ήταν ένα διασυνοριακό φαινόμενο εξ ορισμού, η μεταναστευτική πολιτική έγινε μέρος της αναδυόμενης διασυνοριακής αστυνομικής συνεργασίας

στην Ευρώπη. Αυτό σηματοδοτεί την εγγραφή του συνόρου ως πεδίου πολιτικής στις ευρωπαϊκές μεταναστευτικές πολιτικές.

Η δεύτερη παρατήρηση, που θα συζητηθεί περισσότερο σε βάθος στο τμήμα της μελέτης με τα συμπεράσματα, αποτελείται από παραλληλισμούς ανάμεσα στις εξελίξεις της δεκαετίας του '70 και τις σημερινές. Παρότι σίγουρα ζούμε σε πολύ διαφορετικές εποχές και σε ένα ευρέως αλλαγμένο παγκόσμιο πλαίσιο, γινόμαστε και πάλι μάρτυρες τόσο μιας κατάρρευσης του κυρίαρχου παγκόσμιου οικονομικού μοντέλου (του νεοφιλελευθερισμού σε αυτή την περίπτωση), όσο και της ανάδειξης μιας νέας παγκόσμιας δυναμικής της σύγκρουσης και ανταγωνιστικών πολιτικών κινήματων. Ο κόσμος και πάλι έχει γίνει πιο ασταθής, γεγονός το οποίο έχει επιπτώσεις στον πολιτικό και δημόσιο λόγο γύρω από τη μετανάστευση και τους κρατικούς σχηματισμούς, όπως φάνηκε στη συζήτηση για το δημοψήφισμα του Brexit στο Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα.

Με τις διόδους για τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού στη βόρεια και δυτική Ευρώπη κλειστές από τα τέλη της δεκαετίας του '70 και με το ανταγωνιστικό παγκόσμιο πολιτικό τοπίο σήμερα, παρατηρήσαμε μια επαναφορά του ασύλου. Έχοντας τις ρίζες του στις πληθυσμιακές δυναμικές των μεταπολεμικών χρόνων και κωδικοποιημένο διεθνώς μέσα από τη Συνθήκη της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων και τις μεγάλες διαφοροποιήσεις στην εφαρμογή του στην εθνική νομοθεσία στην Ευρώπη, το άσυλο έγινε η κυρίαρχη κατηγορία διασφάλισης νόμιμης πρόσβασης των μεταναστών στις ευρωπαϊκές χώρες. Ομοίως, η προβληματοποίηση του ασύλου ξεκίνησε τη δεκαετία του '80.

Ο συγκεκριασμός μετανάστευσης, συνοριακών πολιτικών και πολιτικών ασφάλειας στην Ευρώπη μπορεί να καταδειχτεί πιο συνοπτικά με την εξέλιξη που υπήρξε το έναυσμα για αυτό που τώρα είναι γνωστό ως Σένγκεν, δηλαδή για το χώρο ελεύθερης μετακίνησης που κατάργησε τους εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους, για τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και γενικότερα για το πλαίσιο που βρίσκεται στον πυρήνα των ευρωπαϊκών εσωτερικών πολιτικών. Η πρώτη Συνθήκη του Σένγκεν, που υπογράφηκε το 1985, στόχευε στην κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων μεταξύ των κρατών που συμμετείχαν, στον

καταμερισμό της ευθύνης για την ασφάλεια στο χώρο Σένγκεν μέσω επιβολής των εξωτερικών συνόρων και σε κοινή πολιτική για βίζα. Εισήγαγε επίσης την πρώτη πανευρωπαϊκή αστυνομική βάση δεδομένων, το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS). Η Σύμβαση του Σένγκεν του 1990 (Σένγκεν II) επεξηγούσε τους τρόπους εφαρμογής της πολιτικής βούλησης που εκφράστηκε με τη Σένγκεν I, και δημιούργησε την τεχνική υποδομή. Παρ' όλα αυτά, ένα σημαντικό μέρος της σύμβασης ασχολούνταν και με τους αιτουμένους ασύλου. Η σύμβαση επιδίωκε να απαγορεύσει πολλαπλές αιτήσεις ασύλου σε διαφορετικά κράτη του χώρου Σένγκεν, μέσω αυτού που αποκαλείται «κανόνας μιας ευκαιρίας», καθώς και να περιορίσει την ελευθερία μετακίνησης για αιτουμένους ασύλου εντός του χώρου. Ακόμα, διατύπωνε τα κριτήρια βάσει των οποίων θα καθόριζε το υπεύθυνο κράτος για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, που ήδη από το 1990 κατέληξαν στον κανόνα της «πρώτης χώρας εισόδου», αναθέτοντας κατά βάση την ευθύνη κυρίως στα κράτη στα αναδυόμενα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης. Περίπου την ίδια εποχή, αυτές οι πολιτικές ενσωματώθηκαν στη Σύμβαση του Δουβλίνου (Δουβλίνο I) η οποία επεξέτεινε το πεδίο τους σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες οι οποίες βρίσκονταν ακόμα έξω από το χώρο Σένγκεν.

Με αυτόν το σκοπό, αναδύθηκαν οι κυρίαρχοι μηχανισμοί της μεταναστευτικής πολιτικής του παρόντος από τις Συμβάσεις του Σένγκεν και του Δουβλίνου: ενισχυμένα εξωτερικά σύνορα, περιορισμός μετακίνησης μέσα σε αυτά τα σύνορα βάσει των κανόνων του Δουβλίνου και ψηφιακές βάσεις δεδομένων για να εντοπίζονται οι μετανάστες, τόσο στα σύνορα, όσο και στο εσωτερικό της Ευρώπης. Παρ' όλα αυτά, αυτά τα μέτρα ήταν ακόμα σε μεγάλο βαθμό έξω από το πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αργότερα Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μόνο με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997 αυτές οι συμβάσεις και οι κάπως ανεπίσημες δομές γύρω από αυτές αποκρυσταλλώθηκαν σε ένα πιο ομοιογενές πλαίσιο ευρωπαϊκών πολιτικών.

ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ 1997 ΚΑΙ ΤΟ ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΛΟΥ (ΚΕΣΑ)

Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997, που τέθηκε σε ισχύ δυο χρόνια αργότερα, μπορεί να αποδοθεί η μετατόπιση των αρμοδιοτήτων λήψης πολιτικών αποφάσεων σε πολλά πεδία πολιτικών στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό είναι ιδιαίτερος αληθινό για το πεδίο της

Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) με τη διακηρυγμένη δημιουργία «ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», επομένως και για τη μετανάστευση και τις συνοριακές πολιτικές. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωμάτωσε τις Συμφωνίες Σένγκεν στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ η δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) ανακηρύχτηκε μία από τις κορυφαίες προτεραιότητες για το πεδίο της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου άρχισε να αναδύεται το 1999. Η προσέγγιση ήταν λιγότερο η δημιουργία ενός εντελώς καινούργιου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και περισσότερο μια ομοιογενοποίηση ή σύγκλιση των διαφορετικών πολιτικών ασύλου μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Με αυτόν το σκοπό, μια σειρά από κανονισμούς και οδηγίες πέρασε γύρω στο 2003, συνοδευόμενη από μέτρα χρηματοδότησης όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοδότησης. Οι λιγότερο δεσμευτικές οδηγίες επιδίωξαν να παγιώσουν *minimum* προδιαγραφές σχετικά με τη διαδικασία ασύλου, τις συνθήκες υποδοχής κατά τη διαδικασία ασύλου, κριτήρια για την αναγνώριση προσφύγων και οικογενειακή επανένωση. Οι νομικά ισχυρότεροι κανονισμοί, ωστόσο, εδραίωσαν την ίδρυση του αναδύομένου Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Ο αποκαλούμενος Κανονισμός του Δουβλίνου II σε μεγάλο βαθμό ενσωμάτωσε τη Σύμβαση του Δουβλίνου στην ευρωπαϊκή νομοθεσία, ενώ ο κανονισμός Eurodac του 2005 καθιέρωσε μια διοικητική βάση δακτυλικών αποτυπωμάτων.

Όπως προαναφέρθηκε, ο Κανονισμός του Δουβλίνου επιδίωξε να εμποδίσει την αποκαλούμενη δευτερεύουσα μετανάστευση των αιτουμένων ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Με αυτόν το σκοπό, έθεσε τα κριτήρια ώστε να καθορίσει το κράτος-μέλος της

Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα ήταν υπεύθυνο για τη διαδικασία χορήγησης του ασύλου. Ενώ ο κανονισμός του Δουβλίνου καθόριζε πράγματι (στενά) κριτήρια για την οικογενειακή επανένωση ή την προστασία των ανηλίκων, στην πραγματικότητα καθιέρωσε την αρχή της αιτιότητας: Το κράτος-μέλος που «προκάλεσε» την είσοδο ενός αιτουμένου ασύλου ήταν υπεύθυνο για την αίτησή του/της. Αυτό μπορεί να συνέβαινε είτε επειδή ο (δυνητικός) αιτούμενος ασύλου είχε περάσει τα σύνορα της χώρας χωρίς άδεια, είτε επειδή η χώρα εξέδωσε βίζα στο συγκεκριμένο άτομο. Αυτή η αρχή της αιτιότητας καθιέρωσε ένα κίνητρο για να εφαρμόσει το οριζόμενο ως υπεύθυνο για την είσοδο κράτος αυστηρότερη πολιτική για τη βίζα όπως και για να ενισχύσει το δικό του τμήμα των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πρέπει να σημειωθεί ότι το σύστημα που προέκυψε από τον Κανονισμό του Δουβλίνου δεν είναι καθόλου ένα σύστημα ποσόστωσης για την κατανομή των αιτουμένων ασύλου μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως ήταν αναμενόμενο, τα κράτη-μέλη που βρίσκονται στο Νότο και στα νοτιοανατολικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γεωγραφικά κοντά σε άλλες ηπείρους και περιλαμβάνοντας μεγάλο τμήμα των ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων, αντιμετώπισαν πολύ μεγαλύτερους πληθυσμούς προσφύγων από χώρες στο Βορρά ή στη Δύση. Ομοίως, αυτή η άνιση κατανομή ήταν μεγάλο εμπόδιο για πολλούς μετανάστες και αιτουμένους ασύλου, οι οποίοι επιζητούσαν να φτάσουν ακριβώς σε εκείνα τα κράτη που σχεδίασαν το σύστημα του Δουβλίνου για να απαλλαγούν από την ευθύνη για την προστασία των προσφύγων. Ο ιστορικά μικρός αριθμός αιτήσεων ασύλου στη Γερμανία την προηγούμενη δεκαετία, για παράδειγμα, μπορεί να αποδοθεί σε μεγάλο βαθμό στην επίδραση του Δουβλίνου.

Μια συχνή ερώτηση που γίνεται είναι γιατί τα κράτη του Νότου της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφώνησαν σε αυτή την αρχή το 2004, όταν ψηφίστηκε ο κανονισμός του Δουβλίνου II. Υπάρχουν τουλάχιστον τέσσερα σημεία που χρειάζεται να συζητηθούν σε αυτό το πλαίσιο. Πρώτον, γενικά υπήρχε περισσότερος ενθουσιασμός για το ευρωπαϊκό εγχείρημα τον καιρό της Συνθήκης του Άμστερνταμ, και η ανάπτυξη ενός συστήματος ευρωπαϊκού ασύλου και μετανάστευσης

φαινόταν συνολικά επιθυμητή. Δεύτερον, το σύστημα του Δουβλίνου δεν μπορούσε να επιβληθεί κανονικά εκείνη την περίοδο, αφού ο καθορισμός της χώρας πρώτης εισόδου δεν ήταν καν εφικτός. Τρίτον, το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου συνοδεύεται από μια πολιτική ενίσχυσης των εξωτερικών συνόρων (βλ. στη συνέχεια του κειμένου): σε γενικές γραμμές, η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης κινούνταν ακόμα στην κατεύθυνση του να μην επιτρέπει μετανάστευση προς την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τελευταίο σημείο, αλλά εξίσου σημαντικό: Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90 και της δεκαετίας που ακολούθησε, το άσυλο έγινε πολύ προβληματικό και απαξιώθηκε. Ο διεθνής διάλογος, στον οποίο ακόμα και η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες έλαβε μέρος, είδε το άσυλο και την προστασία των προσφύγων ως προερχόμενα από ένα διαφορετικό ιστορικό πλαίσιο (εκείνο, δηλαδή, της δεκαετίας του '50 και του Ψυχρού Πολέμου) το οποίο χρειαζόταν μεταρρυθμίσεις και προσαρμογή για να ανταποκριθεί στις ανάγκες του 21ου αιώνα. Ο ισχυρισμός του Τόνι Μπλερ (Tony Blair), κατά τη διάρκεια της θητείας του ως πρωθυπουργού της Βρετανίας, ότι τα μισά με τρία τέταρτα των αιτημάτων για άσυλο δεν είναι βάσιμα (Blair, 2003) απηχούσε το πνεύμα της εποχής. Η μετανάστευση γινόταν πάλι αντιληπτή ως κυρίως οικονομικού χαρακτήρα, και η οικονομική έκρηξη της νότιας Ευρώπης κατά την πρώτη δεκαετία αυτού του αιώνα δημιούργησε συνθήκες εργασιακής αγοράς που επέτρεπαν την απορρόφηση της μετανάστευσης, ιδιαίτερα στους τομείς υψηλής έντασης όπως ο αγροτικός, ο κατασκευαστικός και ο τομέας της περιθάλψης.

Η δημιουργία της βάσης δεδομένων Eurodac το 2005 επικαθόρισε τις συνθήκες για να εφαρμοστεί το σύστημα του Δουβλίνου. Όλα τα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρεώθηκαν να εισαγάγουν σε μια ευρωπαϊκή βάση δεδομένων τα δακτυλικά αποτυπώματα όλων των αιτουμένων άσυλου και των παράτυπων μεταναστών που συνελήφθησαν στα σύνορα. Ακολουθώντας τα δακτυλικά αποτυπώματα, έγινε δυνατό να εντοπιστούν οι πορείες των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και έτσι να καθοριστεί η χώρα πρώτης εισόδου. Η λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων και η εισαγωγή αυτών των δεδομένων στην Eurodac έγιναν κεντρικές για το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου.

ΕΞΩΤΕΡΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ, ΕΞΥΠΝΑ ΣΥΝΟΡΑ

Όπως προαναφέρθηκε, η πολιτική εγκαθίδρυσης ενός συστήματος ασύλου στην Ευρώπη ήταν εγγενώς αλληλένδετη με την πολιτική ενίσχυσης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής

Ένωσης. Η έννοια των ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων και η υποχρέωση να ενισχυθούν είχαν ήδη καθιερωθεί από τη Συμφωνία του Σένγκεν και τις ακόλουθες πράξεις. Αρχής γενομένης από τη δεκαετία του '90, τα εξωτερικά σύνορα ενισχύθηκαν σταδιακά.

Η ενίσχυση των συνόρων δεν υπονοούσε απαραίτητως μόνο αρχιτεκτονικά στοιχεία, αλλά περισσότερο τη μετακίνηση των τώρρα πια καθορισμένων περιφερειακών συνόρων πιο πολύ προς το κέντρο των εσωτερικών πολιτικών που αφορούν τη μετανάστευση. Η Ισπανία, για παράδειγμα, καθιέρωσε το Ολοκληρωμένο Σύστημα Παρακολούθησης των Εξωτερικών Συνόρων (SIVE) στα τέλη της δεκαετίας του '90, που αφορούσε την αυξημένη χρήση της ισπανικής πολιτοφυλακής, όπως και την εισαγωγή ευρέων τεχνικών μέτρων για να εντοπίζονται διελύσεις των συνόρων στην αρχή τους, κυρίως δηλαδή να εντοπίζονται σκάφη που αναχωρούν από το Μαρόκο. Ο έλεγχος της μετανάστευσης μετατοπίστηκε προς τα σύνορα, όπου σκοπός ήταν να δημιουργηθεί μια αδιαπέραστη περίμετρος. Η μετανάστευση από την Αλβανία στην Ιταλία κατά τη δεκαετία του '90 προκάλεσε την αξιοποίηση του ιταλικού ναυτικού για τους σκοπούς του μεταναστευτικού ελέγχου, ενώ η Γερμανία αύξησε κατά πολύ την ένταση των περιπολιών στα σύνορά της με την Πολωνία (που δεν είχε ακόμα ενταχτεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση).

Η γενική ιδέα ήταν ότι τα εδαφικά σύνορα μπορούσαν να έχουν κεντρικό ρόλο στον έλεγχο της μετανάστευσης. Σε συνδυασμό με μια νέα επιταγή ασφάλειας μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 στις ΗΠΑ, η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε την τεχνολογική έννοια του συνοριακού ελέγχου στο επίκεντρο της μεταναστευτικής της πολιτικής. Η δημιουργία της Frontex, της ευρωπαϊκής συνοριακής υπηρεσίας, το 2004, της οποίας προηγήθηκαν χρόνια συζητήσεων, είναι παραδειγματική για αυτή την έννοια. Πάλι εδώ είναι διαφωτιστική η αναφορά στις ΗΠΑ. Ενώ η αυξημένη ασφαλειοποίηση επίσης οδήγησε στη δημιουργία μιας

συγκεντρωτικής υπηρεσίας, του Τμήματος Εσωτερικής Ασφάλειας, επιφορτισμένης, μεταξύ άλλων, με το καθήκον να ελέγχει τα σύνορα, ο ρόλος της Frontex συζητήθηκε κυρίως με όρους μετανάστευσης. Μολονότι υπήρχαν συγκεκριμένες αναφορές στο τελωνειακό και διασυνοριακό έγκλημα γενικά, ο κύριος σκοπός της Frontex ήταν να ασχοληθεί με την παράτυπη μετανάστευση προς την Ευρώπη.

Παρ' όλα αυτά –και εδώ είναι που η αναφορά στις ΗΠΑ, με την πολιτικά ισχυρή κεντρική τους κυβέρνηση, ολοκληρώνεται–, η απαραίτητη μεταφορά κυριαρχικών δικαιωμάτων σε μια ευρωπαϊκή συνοριακή υπηρεσία δεν έλαβε χώρα ποτέ. Ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ήδη προτείνει τη δημιουργία ενός πραγματικού Ευρωπαϊκού Σώματος Συνοριακής Φρουράς το 2002 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2002), δηλαδή μιας ευρωπαϊκής συνοριακής αστυνομίας στελεχωμένης επαρκώς για να αναλάβει να περιπολεί στα εξωτερικά σύνορα, τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρνήθηκαν να εκχωρήσουν αυτό το βασικό χαρακτηριστικό της εθνικής τους κυριαρχίας στις Βρυξέλλες.

Ως αποτέλεσμα συμβιβασμού, δημιουργήθηκε η Frontex, ως υπηρεσία επιφορτισμένη με την υποστήριξη των εθνικών θεσμών φύλαξης συνόρων μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ιδιαίτερα με την προώθηση και ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ τους.

Η υπηρεσία, με έδρα τη Βαρσοβία, άρχισε να λειτουργεί το 2005. Ο σκοπός και οι δραστηριότητές της είναι οι εξής:

- 1.** Αξιολόγηση κινδύνων: η διαλογή σχετικών στοιχείων από τα εθνικά σημεία επαφής μέσα στους θεσμούς φύλαξης εθνικών συνόρων στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η συγκέντρωση των λεγόμενων «αναλύσεων κινδύνων», που προβλέπουν εξελίξεις στα ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα δίνοντας στοιχεία για αυτά. Αργότερα, αυτό εξελίχτηκε στο να συμπεριλαμβάνει το Eurosur, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (βλ. παρακάτω).
- 2.** Κατάρτιση: η δημιουργία προγραμμάτων κατάρτισης και η διοργάνωση εκπαιδευτικών εκδηλώσεων για αξιωματούχους των υπηρεσιών αστυνόμευσης συνόρων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3. Έρευνα και ανάπτυξη: εντοπισμός και προώθηση της έρευνας σε τεχνολογίες σχετικές με την αστυνόμευση των συνόρων· πιο συγκεκριμένα, με μη επανδρωμένα εναέρια οχήματα (UAV ή drones) και στοιχεία βιομετρικής αναγνώρισης.
4. Υλικοτεχνική υποστήριξη για απελάσεις: ο συντονισμός ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η διευκόλυνση της υλικοτεχνικής υποστήριξης των επιστροφών.
5. Κοινές επιχειρήσεις: η οργάνωση, ο σχεδιασμός και ο συντονισμός των επιχειρήσεων στα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης, που φέρνουν κοντά θεσμούς συνοριακής φύλαξης από διάφορα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
6. Ταχεία αντίδραση: συντονισμός των διαθέσιμων πόρων για να χρησιμοποιηθούν στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης.

Στο σύνολό τους, αυτά τα καθήκοντα προσομοιάζουν με συνονθύλευμα, γεγονός ενδεικτικό του ότι η παρούσα διάταξη της Frontex είναι όντως το αποτέλεσμα ενός συμβιβασμού. Υπάρχουν, ωστόσο, δύο στοιχεία σε αυτή τη διευθέτηση, που χρειάζεται να τονιστούν. Καταρχάς, η Frontex εμπλέκεται κυρίως στη δικτύωση. Η εκπλήρωση αυτών των καθηκόντων βασίζεται στους εθνικούς θεσμούς φύλαξης των συνόρων, που συνεισφέρουν στοιχεία, ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους. Όπως και στην περίπτωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, το πολιτικό μοντέλο για την ευρωπαϊκοποίηση δεν είναι η δημιουργία ενός νέου συστήματος από την αρχή, αλλά περισσότερο μια ακόμα πιο έντονη δικτύωση και εναρμόνιση των υπάρχουσών πρακτικών και υπηρεσιών. Επιπλέον, τα καθήκοντα της υπηρεσίας διατρέχουν την κατανομή εργασίας όπως ασκείται στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τη Frontex, υπάρχει μια νέα θεσμική προοπτική για την αστυνόμευση των συνόρων (που αναφέρεται ως «ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων»), η οποία έχει σταθερά στο επίκεντρό της τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως οντότητες και όργανα.

Από όλα τα καθήκοντα που προαναφέρθηκαν, οι αποκαλούμενες «κοινές επιχειρήσεις» υπήρξαν πιο ορατές στο δημόσιο πεδίο, ιδιαίτερα η επιχείρηση Hera στον ανατολικό Ατλαντικό, η επιχείρηση

Nautilus –αργότερα επιχείρηση Triton– στη Μεσόγειο και η επιχείρηση Poseidon στο Αιγαίο. Αυτές οι επιχειρήσεις εξετάστηκαν πολύ διεξοδικά από την κοινή γνώμη και τους κριτικούς ερευνητές. Σε αντίθεση με τις αρχικές προβλέψεις, οι επιχειρήσεις δεν έκαναν χρήση εκτεταμένων παράνομων πρακτικών, όπως οι απωθήσεις ή η σωματική βία. Τέτοιες πρακτικές, που είναι ακόμα συνηθισμένες στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πιο συχνά αποδίδονται σε εθνικές μονάδες φύλαξης συνόρων. Μια συνεχής αξιολόγηση της Frontex θα έπρεπε να ενθαρρύνει μια κριτική οπτική, η οποία θα είχε πολύ περισσότερο να κάνει με το μετασχηματισμό και την αναδιαμόρφωση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως μια διαδικασία που η Frontex γενικά επιβλέπει, εφορμάζει και αξιολογεί.

Μια σημαντική πτυχή αυτής της αναδιαμόρφωσης είναι η συμπερίληψη τεχνολογιών που χαρακτηρίζονται ως «έξυπνα σύνορα». Αυτό σηματοδοτεί τόσο μια εντατικοποίηση της δυνατότητας παρακολούθησης, όσο και την ικανότητα να εντοπίζονται άτομα πριν και αφού περάσουν τα σύνορα. Το όλο πλαίσιο εναρμονίζεται με την αντίληψη περί συνόρων, που βασίζεται στον κίνδυνο (Neal, 2009), και με τη συγκέντρωση στοιχείων και την προγνωστική προσέγγιση, που ακολουθεί η Frontex. Με αυτόν το σκοπό και βασισμένη σε έρευνες που είχε παραγγείλει η Frontex, το 2008 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε την εισαγωγή του λεγόμενου συστήματος Εισόδου-Εξόδου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2008), μιας βάσης δεδομένων για να εντοπίζει όλες τις εισόδους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις εξόδους από αυτήν, καθώς και ενός προγράμματος καταχώρισης των ταξιδιωτών, μιας ακόμα βάσης δεδομένων που θα επιτάχυνε τις συνοριακές διελεύσεις των αποκαλούμενων «καλή τη πίστει ταξιδιωτών». Ένα τρίτο στοιχείο ήταν η πρόταση για τη δημιουργία της Eurosur, του ευρωπαϊκού συστήματος παρακολούθησης συνόρων, μιας δομοστοιχειωτής αρχιτεκτονικής τόσο για το διαμοιρασμό πληροφοριών ανάμεσα σε ευρωπαϊκούς θεσμούς που εμπλέκονται με τα σύνορα, όσο και για να χρησιμεύσει ως πλατφόρμα για τη μελλοντική συμπερίληψη περαιτέρω τεχνολογιών για την παρακολούθηση των συνόρων. Ενώ οι προηγούμενες δύο βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στα στοιχεία

βιομετρικής αναγνώρισης, η τελευταία επιτρέπει, για πρώτη φορά, την ανάδυση μιας ομοιόμορφης –σε πραγματικό χρόνο– θέασης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνολικά. Ενώ το σύστημα Εισόδου-Εξόδου και σχετικά προγράμματα όπως το πρόγραμμα καταχώρισης των ταξιδιωτών ή ένα πρόσφατα προταθέν πρόγραμμα προκαταγραφής επισκεπτών συζητούνται ακόμα, η Eurosur διεξάγει επιχειρήσεις από το 2013 (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2013).

ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Η έννοια της μηδενικής μετανάστευσης και του μεταναστευτικού ελέγχου μέσω εξωτερικών συνόρων, που καθοδηγούσαν τις εξελίξεις στην ευρωπαϊκή μετανάστευση και στις συνοριακές πολιτικές από τη δεκαετία του '90, δοκιμάστηκαν σε πραγματικές συνθήκες το 2005. Το φθινόπωρο εκείνης της χρονιάς, μετανάστες επιχείρησαν να διασχίσουν συλλογικά τους φράχτες που χωρίζουν τους ισπανικούς θύλακες της Θέουτα και της Μελίγια (που βρίσκονται στην αφρικανική ήπειρο και συνιστούν έτσι τα μοναδικά σύνορα ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στις αφρικανικές χώρες). Από τότε που η Ισπανία άρχισε να ενισχύει τα εξωτερικά σύνορά της στη Μεσόγειο, στα τέλη της δεκαετίας του '90, μια απλή διέλευση με βάρκα από το Μαρόκο στην Ισπανία δεν ήταν πια δυνατή. Ομάδες μέχρι και πεντακοσίων ατόμων επιχειρούσαν να σκαρφαλώσουν στους φράχτες από συρματοπλέγμα ύψους τριών μέτρων με αυτοσχέδιες σκάλες. Η μαροκινή και η ισπανική αστυνομία χρησιμοποίησαν μαζική σωματική βία για να απωθήσουν τους μετανάστες.

Αυτά τα γεγονότα, που μεταδόθηκαν τηλεοπτικά παγκοσμίως, πυροδότησαν μια αποφασιστική στροφή στις συζητήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μεταναστευτική πολιτική. Στις 27 Οκτωβρίου 2005, τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης συναντήθηκαν σε μια ανεπίσημη διάσκεψη κορυφής στο Χάμπτον Κορτ του Ηνωμένου Βασιλείου για να συζητήσουν μια νέα στρατηγική για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Τα σχετικά έγγραφα για την ακολουθητέα πολιτική (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005)

δείχνουν έναν βαθμό αβεβαιότητας: Η βεβαιότητα ότι τα σύνορα είναι ένα κατάλληλο και ικανό μέσο για τον έλεγχο της μετανάστευσης είχε διαλυθεί. Το Δεκέμβριο του 2005, η Επιτροπή δημοσίευσε ένα νέο έγγραφο για την πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί, με τίτλο *Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2005), το οποίο υπογραμμίζει ότι, μαζί με τους συνοριακούς ελέγχους, νέα όργανα για τη «διαχείριση της μετανάστευσης» πρέπει να αναπτυχθούν για να συνεισφέρουν στη δημιουργία μιας ευρύτερης στρατηγικής.

Η *Παγκόσμια Προσέγγιση* αντιλαμβάνεται τη μετανάστευση ως ένα «παγκόσμιο φαινόμενο», που πρέπει να αντιμετωπιστεί υπό μια παγκόσμια οπτική. Χώρες καταγωγής και διέλευσης χρειάζεται να συμπεριληφθούν πολύ πιο αυστηρά σε ένα κοινό εγχείρημα διαχείρισης της μετανάστευσης. Μολονότι τα σύνορα παραμένουν θεμελιώδες τμήμα της προσέγγισης, το βλέμμα του ελέγχου στρέφεται στις μεταναστευτικές οδούς και έτσι αυξάνει τη σημασία των χωρών μέσα από τις οποίες διέρχεται η μετανάστευση, μετατρέποντάς τις σε εταίρους στο διάλογο. Η αποκαλούμενη Διαδικασία της Βαρκελώνης, ο Μεσογειακός Διάλογος για τη Μεταναστευτική Διέλευση, η Διαδικασία του Ραμπάτ και, πιο πρόσφατα, η Διαδικασία του Χαρτούμ είναι εντελώς ευθυγραμμισμένα με τη στρατηγική που υπογραμμίζεται στην *Παγκόσμια Προσέγγιση*.

Την ίδια στιγμή, η μεταναστευτική πολιτική έγινε διατομεακή πολιτική, ώστε να συμπεριληφθεί σε τόσο διαφορετικά πεδία πολιτικής όπως η εξωτερική πολιτική και η αναπτυξιακή συνεργασία. Άμεση συνέπεια αυτού του νέου προσδιορισμού της μεταναστευτικής πολιτικής ήταν ότι δεν μπορούσε πλέον να λειτουργεί με έναν καθαρά κατασταλτικό τρόπο. Στον νέο διάλογο, οι εταίροι δεν αντιλαμβάνονται αναγκαστικά τη μετανάστευση ως αρνητικό φαινόμενο. Οι σχετικά πρόσφατες διαβουλεύσεις για τα εμβάσματα των μεταναστών, συχνά υπερβαίνουν τα κονδύλια που διατίθενται μέσω αναπτυξιακής συνεργασίας, αλλά που σε μεγάλο βαθμό δεν είναι προσβάσιμα από τις κυβερνήσεις των χωρών οι οποίες τα λαμβάνουν, όπως και μια νέα προβληματοποίηση της μετανάστευσης ως «φυγής εγκεφάλων», ήταν απόπειρες να βρεθεί μια νέα, κοινή

γλώσσα για να μιλήσουμε για τη μετανάστευση. Σε αυτό το πνεύμα, η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως μέρος αυτών των διαβουλεύσεων, προσέφερε καινούργιους μηχανισμούς για να έχει πρόσβαση στα εμβάσματα και σε νόμιμα κανάλια μετανάστευσης μέσα στο πλαίσιο των αποκαλούμενων «εταιρικών σχέσεων κινητικότητας».

Η *Παγκόσμια Προσέγγιση* μπορεί να ερμηνευτεί ως μια απόπειρα των ευρωπαϊκών θεσμών να σχεδιάσουν ένα νέο σκεπτικό μεταναστευτικής πολιτικής, που δεν έχει πια τις ρίζες του σε ένα εθνικό πλαίσιο. Η νέα σπουδαιότητα του όρου «διαχείριση της μετανάστευσης» υπογραμμίζει αυτό τον αναπροσανατολισμό. Γιατί η διαχείριση της μετανάστευσης, σε αντίθεση με τον μεταναστευτικό έλεγχο, εμπεριέχει μια παραχώρηση: η μετανάστευση, ως κοινωνικό και παγκόσμιο φαινόμενο, δεν μπορεί να ανακοπεί εντελώς. Εκείνο που το κράτος –ή, σε αυτή την περίπτωση, η Ευρωπαϊκή Ένωση– μπορεί, ωστόσο, να προσφέρει είναι να μεγιστοποιήσει τις θετικές συνέπειες της μετανάστευσης και να μειώσει τις αρνητικές. Υπ' αυτή την έννοια, η μετανάστευση αναπροσδιορίζεται ως ένας πολύτιμος πόρος, του οποίου τα κέρδη πρέπει να ξεκλειδωθούν. Εάν βλέπαμε τη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέχρι τώρα από μια σκοπιά ασφάλειας, η *Παγκόσμια Προσέγγιση* σήμανε την επιστροφή σε μια οικονομική λογική μέσα στο διάλογο για τη μεταναστευτική πολιτική. Όπως αρμόζει, η κατηγορία του ασύλου δεν παίζει πια σχετικό ρόλο στην προσέγγιση.

ΝΟΜΙΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

Η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής κατά την πρώτη δεκαετία αυτού του αιώνα περιλάμβανε μια διστακτική διαβούλευση σχετικά με το να επιτραπεί η νόμιμη μετανάστευση. Ιδιαίτερα με την έλευση της *Παγκόσμιας Προσέγγισης*, η διαβούλευση σχετικά με τις πολιτικές γύρω από τη νόμιμη μετανάστευση και τα όργανα που θα τη διευκολύνουν έγινε πιο έντονη.

Παρ' όλα αυτά, οι νέες οδοί για τη νόμιμη μετανάστευση ακόμα δεν παίζουν σημαντικό ρόλο για τη μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το πιο επιτυχημένο σχήμα είναι η λεγόμενη «Μπλε Κάρτα», μια άδεια παραμονής παρόμοια με την Πράσινη Κάρτα στις ΗΠΑ, που

απευθύνεται περισσότερο στους αποκαλούμενους «μετανάστες υψηλής ειδίκευσης». Παρά το γεγονός ότι υπάρχει από το 2009, η Επιτροπή έχει παραδεχτεί ότι χρησιμοποιείται περισσότερο από τη Γερμανία, με τα υπόλοιπα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αργούν να την υιοθετήσουν.

Υπήρξαν και κάποιες άλλες πρωτοβουλίες, βέβαια, όπως το Κέντρο Διαχείρισης της Μετανάστευσης και Πληροφόρησης (GIGEM), ένα πιλοτικό πρόγραμμα στο Μάλι, που σκοπό είχε να αντιστοιχήσει πολίτες του Μάλι με μελλοντικούς εργοδότες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο δεν απογειώθηκε ποτέ και από τότε έχει μετατραπεί σε απλό κέντρο πληροφόρησης.

Ομοίως, οι αποκαλούμενες εταιρικές σχέσεις κινητικότητας, δηλαδή ποσοστώσεις υπό διαπραγμάτευση με συγκεκριμένες τρίτες χώρες, δεν έχουν χρησιμοποιηθεί σε μεγάλη κλίμακα και συχνά υπήρξαν ανεπιτυχείς.

Συνοπτικά, ενώ υπάρχουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση κάποια όργανα που ασχολούνται με πολιτικές για τη νόμιμη μετανάστευση, πρακτικά παίζουν μόνο έναν ελάχιστο ρόλο.

Η ΚΡΙΣΗ
ΤΟΥ
ΣΕΝΓΚΕΝ

Όπως ήδη περιγράφηκε, το σύστημα του Δουβλίνου δεν περιλαμβάνει σύστημα ποσόστωσης για την κατανομή των αιτήσεων ασύλου σε όλη την Ευρώπη, αλλά μάλλον ανέθεσε την ευθύνη για την επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου σε μεγάλο βαθμό στα κράτη-μέλη στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ελλάδα και η Ιταλία, συγκεκριμένα, αλλά και η Μάλτα και η Κύπρος, θεώρησαν ότι αυτός ο μηχανισμός ήταν εις βάρος τους. Λίγο καιρό αφότου το σύστημα του Δουβλίνου άρχισε να λειτουργεί, μετά την εισαγωγή της βάσης δεδομένων Eurodac το 2005, αυτά τα κράτη πήραν τις πρώτες πολιτικές πρωτοβουλίες να κινηθούν προς ένα ευρωπαϊκό σύστημα ποσόστωσης. Αυτές οι προσπάθειες, όμως, απέβησαν σε μεγάλο βαθμό άκαρπες. Η αναθεώρηση του Δουβλίνου το 2013 (Δουβλίνο III) και ο προταθείς κανονισμός Δουβλίνο IV δεν απομακρύνονται από τον κανόνα της «χώρας πρώτης εισόδου».

Η ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ

Για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες, το Δουβλίνο αποτελούσε μεγάλο πρόβλημα. Πολλοί από αυτούς που έφταναν στην Ευρώπη είχαν αποφασίσει από πριν πού ήθελαν να πάνε. Ο κοινωνικός και διεθνικός χαρακτήρας της μετανάστευσης, που σημαίνει ότι η μετανάστευση συμβαίνει μόνο σπάνια έξω από διεθνή δίκτυα πληροφοριών και κοινωνικών σχέσεων, έκανε μερικά μέρη στην Ευρώπη πιο επιθυμητά ως τελικούς προορισμούς, είτε λόγω οικογενειακών διασυνδέσεων ή γλωσσικών δεξιοτήτων, είτε λόγω άλλων υποκειμενικών προτιμήσεων. Παρ' όλα αυτά, από τη στιγμή που τα στοιχεία ενός μετανάστη καταγράφονταν στην Eurodac, αυτός ή αυτή υποχρεωνόταν να παραμείνει στη χώρα πρώτης εισόδου.

Σε μια εξέλιξη προς την ίδια κατεύθυνση, τα κράτη-μέλη που ένωσαν σε πιο μειονεκτική θέση λόγω του Δουβλίνου, ακολούθησαν μια σχετικά χαλαρή πρακτική λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων, διευκολύνοντας έτσι τη μετάβαση προς τα βόρεια. Μετανάστες και

πρόσφυγες επιχείρησαν να φτάσουν σε άλλα κράτη-μέλη και να αιτηθούν ασύλου. Ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση άσκησε αυξανόμενη πίεση στα σε μειονεκτική θέση ευρισκόμενα προαναφερθέντα κράτη, η σύγκρουση σύντομα έφτασε στα εθνικά και ευρωπαϊκά δικαστήρια. Παρ' όλη τη ρητορική για ένα κοινό και εναρμονισμένο σύστημα ασύλου στην Ευρώπη, οι προδιαγραφές ακόμα διαφοροποιούνταν σε μεγάλο βαθμό, όχι μόνο σε σχέση με το σύστημα ασύλου, αλλά ακόμα και σχετικά με τις βιοτικές συνθήκες υπό τις οποίες έπρεπε να ζουν οι αιτούμενοι ασύλου και οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες.

Στις αρχές του 2011, αυτή η εξέλιξη έφτασε σε ένα πρώτο απόγειο. Το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφάσισε την απαγόρευση όλων των απελάσεων στην Ελλάδα βάσει Δουβλίνου· στο μεταξύ, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) αποφάσισε ότι, τόσο το Βέλγιο, όσο και η Ελλάδα, είχαν παραβιάσει την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, όταν ένας πρόσφυγας που απελάθηκε από το Βέλγιο στην Ελλάδα υπό τους κανόνες του Δουβλίνου έκανε αγωγή στο δικαστήριο (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 2011). Στην πραγματικότητα, αυτό οδήγησε στην αναστολή όλων των απελάσεων λόγω Δουβλίνου στην Ελλάδα στο σύνολο της ευρωπαϊκής επικράτειας. Κι ενώ οι συνθήκες στην Ελλάδα ήταν οι πλέον αξιοθρήνητες, παρόμοια προβλήματα υπήρξαν και σε μια σειρά από άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Ιταλία, η Μάλτα, η Κύπρος, η Βουλγαρία και η Ουγγαρία. Στη συνέχεια, το σύστημα του Δουβλίνου υπέστη σημαντική πίεση, μια κατάσταση την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδίωξε να επανορθώσει. Παρ' όλα αυτά, από τη στιγμή που το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάσισε ότι τα κράτη-μέλη που επιδίωκαν να κινήσουν μια απέλαση υπό το Δουβλίνο πρώτα έπρεπε να αποδείξουν ότι οι συνθήκες στη χώρα όπου ο αιτούμενος ασύλου θα έπρεπε να απελαθεί δεν θα παραβίαζαν τα ανθρώπινα δικαιώματά του/της, η φαντασιοκοπία ότι το σύστημα ασύλου δεν μπορούσε να είναι ελαττωματικό –μόνο και μόνο επειδή αφορούσε κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης– διαλύθηκε, αποκαλύπτοντας τη δύσκολη κατάσταση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.

ΧΙΡΣΙ ΚΑΤΑ ΙΤΑΛΙΑΣ

Ενώ η Ιταλία έπαιξε ρόλο στην κρίση του Δουβλίνου, τόσο με το να αρνείται με συνέπεια να λάβει δακτυλικά αποτυπώματα από όλους τους αφιχθέντες μετανάστες, όσο και διατηρώντας ένα σύστημα ασύλου, υποδοχής και ένταξης, που συχνά βρέθηκε ελαττωματικό από τα ευρωπαϊκά δικαστήρια, η συμμετοχή της στην κρίση του Σένγκεν ήταν διαφορετικού χαρακτήρα. Κατά τη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας αυτού του αιώνα, η Ιταλία επιδίωξε μια συμφωνία με τη Λιβύη, σύμφωνα με την οποία η δεύτερη θα σταματούσε την αναχώρηση μεταναστών προς την πρώτη και θα επανεισήγε μετανάστες από εκεί. Σύμφωνα με τη συνθήκη φιλίας μεταξύ Ιταλίας-Λιβύης του 2008, ένα μυστικό πρωτόκολλο δημιούργησε τις συνθήκες για την εξωτερική ανάθεση του μεταναστευτικού ελέγχου. Λίγο μετά που τέθηκε σε ισχύ, τον Μάιο του 2009, οι διαφορετικοί θεσμοί του ιταλικού κράτους που ήταν επιφορτισμένοι με την αστυνόμευση των συνόρων ξεκίνησαν επιχειρήσεις απωθήσεων στην κεντρική Μεσόγειο, έξω από τα ιταλικά χωρικά ύδατα.

Ωστόσο, η Λιβύη δεν είχε επικυρώσει πλήρως τη Σύμβαση της Γενεύης περί του καθεστώτος των προσφύγων, και πολλές εκθέσεις αποκάλυψαν ότι διερχόμενοι μετανάστες κρατούνταν σε άθλιες συνθήκες στη Λιβύη. Η Υπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες προσπάθησε να ανοίξει παράρτημα στη Λιβύη χωρίς επιτυχία. Γενικά, η Λιβύη δεν μπορούσε να θεωρηθεί ασφαλής τρίτη χώρα και οι επιχειρήσεις απωθήσεων της Ιταλίας ήταν έτσι παραβίαση της απαγόρευσης των επαναπροωθήσεων κατά τη Σύμβαση της Γενεύης (αρχή της μη επαναπροώθησης). Η ιταλική κυβέρνηση, υπό τον πρωθυπουργό Σίλβιο Μπερλουσκόνι (Silvio Berlusconi), ισχυρίστηκε ότι, εφόσον οι απωθήσεις έλαβαν χώρα εκτός ιταλικής επικράτειας, οι θεσμοί και οι εμπλεκόμενοι μεμονωμένοι φορείς δεν δεσμεύονταν από τους διεθνείς κανόνες δικαίου όπως η Σύμβαση της Γενεύης, και έτσι η επαναπροώθηση, με την έννοια της σύμβασης, δεν λάμβανε χώρα.

Κάποιοι από τους πρώτους μετανάστες που υπέστησαν την επιχείρηση απώθησης μήνυσαν το ιταλικό κράτος. Η υπόθεση, που

έγινε γνωστή ως Χίρσι¹ κατά Ιταλίας, πέρασε από το ιταλικό νομικό σύστημα και τελικά έφτασε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που, τον Ιανουάριο του 2012, έκρινε ότι το διεθνές δίκαιο ήταν εφαρμοστέο διεθνώς και ότι οι κρατικοί φορείς δεσμεύονταν από αυτό, ακόμα κι όταν ενεργούσαν εκτός κρατικού εδάφους. Έκρινε, έτσι, ότι η Ιταλία παραβίασε την αρχή της μη επαναπροώθησης (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 2012).

Ενώ η απόφαση επιδικάστηκε πάνω σε μια πολύ συγκεκριμένη υπόθεση, είχε σοβαρές επιπτώσεις στις πρακτικές του ευρωπαϊκού μεταναστευτικού και συννοριακού καθεστώτος. Στην πραγματικότητα, σήμαινε ότι κάθε είδους εξωτερική ανάθεση που αφορούσε συνεργασία μεταξύ κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή συνεργασία των θεσμών τους με τρίτα κράτη μπορούσε να τεθεί υπό έλεγχο ως προς τη συμμόρφωσή της με το διεθνές δίκαιο και τη μεταβαλλόμενη κωδικοποίηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Παρότι δεν αποτέλεσε ανυπέρβλητο εμπόδιο στην εξωτερική ανάθεση, η ετυμηγορία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δημιούργησε έναν νομικό θύλακο για τέτοια μέτρα, όπως υπογραμμίστηκε από τις συχνές αναφορές των ανακοινώσεων της Επιτροπής στην υπόθεση.

ΑΡΑΒΙΚΗ ΑΝΟΙΞΗ

Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όσο καθοριστικής σημασίας κι αν ήταν, ελάχιστα συνέβαλε στο να μεταβάλει την πολιτική της Ιταλίας στα διεθνή ύδατα, καθώς η ετυμηγορία άργησε. Με την έκρηξη των κοινωνικών και πολιτικών εξεγέρσεων που έγινε γνωστή ως Αραβική Άνοιξη τον Ιανουάριο του 2011, το γειτονικό τοπίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μεταμορφώθηκε σε τεράστιο βαθμό. Ενώ η Αραβική Άνοιξη ξεκίνησε με την επανάσταση στην Τυνησία, σύντομα εξαπλώθηκε και σε άλλες χώρες του Μαγκρέμπ² και αλλού. Προπάντων, βύθισε τη Λιβύη σε

1. Ο Χίρσι Τζαμάα (Hirsi Jamaa) υπήρξε από τα πρώτα θύματα της νέας πρακτικής απωθήσεων της Ιταλίας.

2. Μαγκρέμπ ονομάζεται η περιοχή της Βορειοδυτικής και Βόρειας Αφρι-

έναν άγριο εμφύλιο πόλεμο στον οποίο δεν έχει δοθεί ακόμα λύση. Εξαιτίας της επέμβασης του ΝΑΤΟ με την πλευρά του λιβυκού επαναστατικού κινήματος, ο δικτάτορας της Λιβύης Μουαμάρ Καντάφι τερμάτισε τη συνεργασία με την Ιταλία και στη συνέχεια επιδίωξε να χρησιμοποιήσει τη μετανάστευση ως όπλο ενάντια στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με αστυνομικές μονάδες που ήταν ακόμα πιστές σε αυτόν να εξαναγκάζουν πολλούς μετανάστες, που ποτέ δεν θέλησαν να ταξιδέψουν στην Ευρώπη, να μπουν σε βάρκες.

Γενικότερα, εξαιτίας της πολιτικής δυναμικής της Αραβικής Άνοιξης, πολλοί εταίροι στο ευρωπαϊκό μεταναστευτικό και συνοριακό καθεστώς δεν επεδείκνυαν πλέον διάθεση και πνεύμα συνεργασίας, οδηγώντας τις διάφορες διαδικασίες συνεργασίας γύρω από τη Μεσόγειο σε προσωρινή παύση. Αυτό αποδείχτηκε σημαντικό εμπόδιο, και η ακόλουθη αύξηση της παράτυπης διαμεσογειακής μετανάστευσης μπορεί να αποδοθεί στην εξέλιξη αυτή.

Παρά ταύτα, υπήρξαν πιο άμεσες συνέπειες, οι οποίες ήταν ελάχιστες από μόνες τους αλλά ενδεικτικές των εξελίξεων που θα ακολουθούσαν. Πιο συγκεκριμένα, μετά την επιτυχία της Τυνησιακής Επανάστασης, περίπου τριάντα χιλιάδες Τυνήσιοι έφτασαν στην Ιταλία μέσα σε λίγες βδομάδες. Αυτή η νέα ποιότητα μετανάστευσης, παρότι ήταν προσωρινό φαινόμενο, κατέδειξε τις ρωγμές στην αρχιτεκτονική του ευρωπαϊκού μεταναστευτικού και συνοριακού καθεστώτος. Ενώ η Ιταλία επιδίωξε μια ειδική διαδικασία για να αντιμετωπίσει αυτή τη μετανάστευση, τα άλλα κράτη-μέλη επέμειναν ότι η άφιξη των τριάντα χιλιάδων Τυνήσιων έπρεπε να αντιμετωπιστεί με το σύστημα του Δουβλίνου, αναθέτοντας έτσι τη μοναδική ευθύνη στην Ιταλία. Η ιταλική κυβέρνηση, παρ' όλα αυτά, αποφάσισε να δώσει βίζες Σένγκεν σε όλους τους Τυνήσιους μετανάστες που είχαν φτάσει πριν από μια συγκεκριμένη ημερομηνία, παραχωρώντας τους έτσι ελευθερία μετακίνησης μέσα σε όλο το χώρο Σένγκεν και ευρωπαϊκοποιώντας το θέμα. Σε αντίποινα, η Γαλλία έκλεισε τα

κής που περιλαμβάνει το Μαρόκο, την Αλγερία και την Τυνησία. Με τον όρο Μεγάλο Μαγκρέμπ περιλαμβάνονται επιπλέον οι περιοχές της Δυτικής Σαχάρας, της Μαυριτανίας και της Λιβύης.

σύνορά της με την Ιταλία στη Βεντιμίλια για δεκαεπτά ώρες. Και παρότι μικρή σε κλίμακα και διάρκεια, αυτή η σύγκρουση προανήγγειλε τις διαδικασίες σύγκρουσης μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση αμέσως μετά την άφιξη σχεδόν ενός εκατομμυρίου προσφύγων και μεταναστών το 2015. Όπως είναι γνωστό, η μεγάλη πλειονότητα ήρθε από τη Συρία, η οποία, σε μια ακόμα εξέλιξη μετά την Αραβική Άνοιξη, ενεπλάκη σε έναν ακόμα πιο άγριο εμφύλιο πόλεμο.

Η ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΗ ΣΤΡΟΦΗ ΜΕΤΑ ΤΗ ΛΑΜΠΕΝΤΟΥΖΑ

Ενώ οι συζητήσεις για την κρίση του Δουβλίνου, τις νομικές ερμηνείες της εφαρμοσιμότητας του διεθνούς δικαίου εξωεδαφικά και τις εντάσεις για το καθεστώς παραμονής των τριάντα

χιλιάδων Τυνησίων περιορίστηκαν σε μεγάλο βαθμό στους ειδήμονες, η αστάθεια του ευρωπαϊκού μεταναστευτικού και συνοριακού καθεστώτος ήρθε έντονα στο προσκήνιο με τις τραγωδίες που συνέβησαν τον Οκτώβριο του 2013 στη Λαμπεντούζα. Μέσα σε διάστημα μερικών ημερών, δυο ναυάγια επέφεραν το θάνατο περίπου πεντακοσίων ανθρώπων. Και παρότι αυτές δεν ήταν οι πρώτες ούτε οι τελευταίες τέτοιες τραγωδίες κοντά στο νησί, τράβηξαν την προσοχή της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης όσο ποτέ πριν. Η νομιμότητα των σκληρών συνόρων, που θεωρήθηκαν ξεκάθαρα υπεύθυνα για τους θανάτους τόσων ανθρώπων, τέθηκε υπό σοβαρή αμφισβήτηση.

Οι εξελίξεις μετά τη Λαμπεντούζα απαιτούν ιδιαίτερη ανάλυση. Ενώ σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε μια στροφή στη συζήτηση προς το να ξανατεθούν ο ανθρωπισμός και η σωτηρία ζώων στη θάλασσα σε προτεραιότητα, αμέσως μετά δεν φάνηκε κάποια αποφασιστική στροφή πολιτικής γραμμής. Η απόφαση της ιταλικής κυβέρνησης να ξεκινήσει την επιχείρησή της *Mare Nostrum* αποδείχτηκε πιο καθοριστική, καθώς για πρώτη φορά μια εθνική κυβέρνηση αναπλαίωσε τις πολιτικές των συνόρων της βάζοντας τη σωτηρία ζώων πάνω από την ασφάλεια των συνόρων. Ωστόσο, οι αυξανόμενες αφίξεις μεταναστών εξαιτίας της ιταλικής επιχείρησης άσκησαν περισσότερη πίεση στο σύστημα του Δουβλίνου και οι

πρακτικές καταγραφής στην Ιταλία επιβραδύνθηκαν αισθητά. Η απόπειρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα τέλη του 2014 να αντισταθμίσει την ιταλική πρωτοβουλία με το να αντικαταστήσει το *Mare Nostrum* με την επιχείρηση Triton, υπό τη Frontex, που ξανάδωσε προτεραιότητα στα ασφαλή σύνορα σε σχέση με τις ανθρώπινες ζωές, δεν διήρκεσε πολύ, καθώς ακόμα μια τραγωδία χτύπησε τον Απρίλιο του 2015. Στοιχίζοντας περίπου τις ζωές οκτακοσίων ανθρώπων που χάθηκαν στη θάλασσα, η καταστροφή επανατοποθέτησε την ανθρωπιστική λογική αποφασιστικά στο τραπέζι.

Συνοπτικά, μπορεί να ειπωθεί ότι η κρίση του Σένγκεν αποτελούνταν από αργές και φαινομενικά ασύνδετες εξελίξεις σε διαφορετικά βασικά πεδία πολιτικών του ευρωπαϊκού μεταναστευτικού και συνοριακού καθεστώτος. Η θεσμική αντιμετώπιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν καθυστερημένη, καθώς προσπάθησε να αντιμετωπίσει τις διαφορετικές εξελίξεις με διαφορετικές διαδικασίες. Στο πολιτικό πλαίσιο αξίζει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση. Η κρίση του Σένγκεν ξεδιπλώθηκε σε μια χρονική στιγμή που η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε εγκλωβιστεί στη λεγόμενη «ευρωκρίση», που απείλησε την ίδια τη σταθερότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μονοπώλησε την προσοχή. Η μετανάστευση και τα σύνορα ή γενικά οι εσωτερικές υποθέσεις, που είχαν αποτελέσει σημαντικές κινητήριες δυνάμεις της ευρωπαϊκοποίησης, είχαν μπει στο ψυγείο.

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΔΡΑΣΗΣ
ΓΙΑ ΤΗ
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ**

Παρά τις απόπειρες της Επιτροπής Μπαρόζο –και ιδιαίτερα της Επιτρόπου Εσωτερικών Υποθέσεων Σεσίλια Μάλμστρομ (Cecilia Malmström)– να φέρει εις πέρας μια καινούργια απόπειρα επανευθυγράμμισης της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό το φως των τραγωδιών της Λαμπεντούζα τον Οκτώβριο του 2013, δεν μπόρεσαν να επιτευχθούν χειροπιαστά αποτελέσματα. Ακόμα κι αν η μεταναστευτική πολιτική ήταν ψηλά στην ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξωτερικά γεγονότα όπως η κρίση στην Ουκρανία καθώς και εσωτερικές δυναμικές σχετικά με τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με την απαίτηση ο επικρατέστερος υποψήφιος να γίνει ο επόμενος Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κράτησαν τη μεταναστευτική πολιτική έξω από την ατζέντα των συναντήσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 2014.

Μόνο όταν η Επιτροπή Γιουνκέρ, η οποία ανέλαβε καθήκοντα τον Οκτώβριο του 2014, ανακήρυξε τη μετανάστευση ως μια από τις κορυφαίες πολιτικές της προτεραιότητες και δημιούργησε το νέο πόστο του Επιτρόπου για τη Μετανάστευση, τις Εσωτερικές Υποθέσεις και την Ιθαγένεια, το οποίο ανέλαβε ο πρώην υπουργός Άμυνας της Ελλάδας Δημήτρης Αβραμόπουλος, άρχισε να ξεδιπλώνεται μια νέα δυναμική γύρω από τη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το Μάιο του 2015, η Επιτροπή παρουσίασε το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015), που αποτελούνταν τόσο από βραχυπρόθεσμες, όσο και από μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες. Οι πολιτικοί στόχοι και τα μέτρα που διατυπώθηκαν στο *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης* δεν αντιπροσωπεύουν σημαντική απομάκρυνση από τις μεταναστευτικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την εποχή του Άμστερνταμ, αλλά μάλλον οικοδομούν πάνω σε αυτές. Αντίθετα, το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης* πρέπει να γίνει αντιληπτό ως μια απόπειρα να συγκεντρωθούν οι συχνά ανόμοιες πολιτικές ωθήσεις του παρελθόντος σε μια ενοποιημένη ατζέντα και ένα πρόγραμμα. Το

κείμενο επέτρεψε στην Επιτροπή να επανακτήσει τη δυναμική της επίθεσης, που είχε χαθεί τα προηγούμενα χρόνια, κυρίως προς όφελος του Συμβουλίου και σε μικρότερο βαθμό του Κοινοβουλίου, και έδωσε στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής μια νέα και υψηλότερη ορατότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ακόμα κι αν το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση* χαρακτηρίζεται από συνέχειες στο πεδίο των επιμέρους πολιτικών, μια νέα υποφώσκουσα συζήτηση για τη νομιμοποίηση μπορεί να εντοπιστεί σε όλο το κείμενο. Το καθήκον να «σώζουμε ζωές» καθώς και οι υποχρεώσεις που προκύπτουν από τους διεθνείς κανόνες δικαίου όπως η Σύμβαση της Γενεύης για την εγγύηση κατάλληλης προστασίας για τους πρόσφυγες κατέχουν εξέχουσα θέση ανάμεσα στους στόχους που περιγράφονται στο *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*. Η νέα ανθρωπιστική λογική είναι μια άμεση αντίδραση στην κρίση νομιμότητας που το ευρωπαϊκό συνοριακό και μεταναστευτικό καθεστώς αντιμετώπισε μετά τις τραγωδίες στη Λαμπεντούζα τον Οκτώβριο του 2013. Αυτό είναι ήδη φανερό στην εισαγωγή του *Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης*, όπου η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι «άμεσο, επιτακτικό καθήκον είναι η προστασία αυτών που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015: 2). Σχετικά με τον «παγκόσμιο ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το ευρύ φάσμα εργαλείων που αυτή διαθέτει», το επιτακτικό καθήκον μεταφράζεται άμεσα στους πολιτικούς στόχους που σκιαγραφήθηκαν στο *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης*. Αυτό είναι μια αξιοσημείωτη στροφή στην επιχειρηματολογία. Όπως περιγράφηκε παραπάνω, η αλλαγή στις προτεραιότητες του συνοριακού ελέγχου στη Μεσόγειο, από την προστασία των συνόρων στη σωτηρία ζωών, δεν ήρθε γρήγορα. Η επιχείρηση *Mare Nostrum* της Ιταλίας δεν είχε υποστήριξη –ούτε σε επίπεδο λόγου, ούτε υλικοτεχνικά– από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη-μέλη της. Η επίσημη συνέχειά της, η επιχείρηση Triton της Frontex, αρχικά έθεσε σε δεύτερη μοίρα τη διάσωση στη θάλασσα. Μόνο μετά την τραγωδία του Απριλίου του 2014, όταν γύρω στους οκτακόσιους ανθρώπους έχασαν τη ζωή τους στην κεντρική Μεσόγειο, η Triton επανευθυγραμμίστηκε με το επιχειρησιακό σχέδιο της *Mare Nostrum*. Αυτή η επικράτηση μιας

ανθρωπιστικής λογικής, που υπήρξε τόσο προφανής όσο και αμφισβητούμενη στο ευρωπαϊκό συνοριακό και μεταναστευτικό καθεστώς τα προηγούμενα χρόνια, αναδύθηκε έτσι σε ένα σημαντικό πολιτικό έγγραφο.

Το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης* απέκτησε μεγάλη σημασία από το καλοκαίρι της μετανάστευσης και τη συνακόλουθη κρίση του ευρωπαϊκού μεταναστευτικού και συνοριακού καθεστώτος, καθώς και της πολιτικής αρχιτεκτονικής του. Παρ' όλα αυτά –και αυτό είναι σημαντικό σημείο για την ανάλυσή του–, το πρόγραμμα είχε προταθεί πριν από τα γεγονότα του καλοκαιριού του 2015. Ως απάντηση σε επίπεδο επιμέρους πολιτικών, το πρόγραμμα είχε σχεδιαστεί για να αντιμετωπίσει και να θεραπεύσει τα ελαττώματα και τις αποτυχίες του ευρωπαϊκού μεταναστευτικού και συνοριακού καθεστώτος από το 2011. Για αυτόν το λόγο, είναι σημαντικό να κάνουμε έναν διαχωρισμό ανάμεσα στο *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης* όπως προτάθηκε και όπως εφαρμόστηκε, ως συγκεκριμένη αντιμετώπιση των δυναμικών εξελίξεων από το καλοκαίρι του 2015. Στην πραγματικότητα, ακόμα κι αν τα μέσα που προτάθηκαν από το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης* ήταν κεντρικά στην προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη λεγόμενη «προσφυγική κρίση», η προσέγγιση περιείχε επίσης και άλλα μέσα, ιδίως την αποκαλούμενη «συμφωνία Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας», που δεν εναρμονίζεται εύκολα με το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης*. Επομένως, είναι διαφωτιστικό να ασχοληθούμε πρώτα με το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης* όπως προτάθηκε το Μάιο του 2015, για να καταπιαστούμε στη συνέχεια με την πρακτική του εφαρμογή και επέκταση μέσα από την αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά το καλοκαίρι της μετανάστευσης.

ΒΡΑΧΥΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

Στην πιο άμεση αντιμετώπιση της κρίσης του ευρωπαϊκού συνοριακού και μεταναστευτικού καθεστώτος πριν από το καλοκαίρι της μετανάστευσης, η Επιτροπή σκιαγράφησε τα «άμεσα μέτρα» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015: 3ff) προς ανάληψη. Αναμενόμενα, η διάσωση ζωών στην θάλασσα είναι το πρώτο από αυτά τα άμεσα μέτρα, το οποίο εκφράστηκε με τον

τριπλασιασμό του προϋπολογισμού για τις επιχειρήσεις της Frontex Triton και Poseidon (στο Αιγαίο). Όμως, η Επιτροπή έκανε ειδική αναφορά στο ότι η Frontex είχε «διπλό ρόλο που είναι, αφενός, να συντονίζει την επιχειρησιακή συνοριακή υποστήριξη των κρατών-μελών που υφίστανται πίεση, και αφετέρου, να συμβάλλει στο να σωθούν ζωές μεταναστών στη θάλασσα» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015: 3). Στην πραγματικότητα, αυτό είναι το συγκεκριμένο πεδίο έντασης που άνοιξε από τις επιχειρήσεις *Mare Nostrum* και Triton, με την αόριστη διαμόρφωση ενός «διπτού ρόλου», η οποία άφηνε την ιεράρχηση του πρώτου έναντι του δευτέρου ακόμα ως πιθανότητα. Και πάλι, ο στόχος της διάσωσης ζωών φαίνεται περισσότερο ως νομιμοποίηση για την εκτεταμένη χρήση σκαφών συνοριακού ελέγχου. Μια εναλλακτική θα μπορούσε να ήταν η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού οργανισμού πολιτών για θαλάσσιες διασώσεις ή, τουλάχιστον, μακροπρόθεσμες δομικές αλλαγές στα επιχειρησιακά σχέδια του Triton και του Poseidon.

Το δεύτερο άμεσο μέτρο καταπιάνεται με ένα παλαιότερο ζήτημα, που έβαζε στο στόχαστρο εγκληματικά δίκτυα λαθραίας διακίνησης ανθρώπων. Ενώ η αστυνομική δράση απέναντι σε αυτή τη συγκεκριμένη μορφή «διασυνοριακού εγκλήματος» υπήρξε στόχος των πολιτικών στο πεδίο των πολιτικών εσωτερικής ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή εδώ προτείνει όχι μόνο «ενιαίο κεντρικό σημείο όσον αφορά τη συνεργασία μεταξύ οργανισμών στο θέμα της λαθραίας διακίνησης ανθρώπων» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015: 3f), που περιλαμβάνει τη Frontex και την Europol, αλλά δέχεται και την πρόταση της Φεντερίκα Μογκερίνι (Federica Mogherini), της Υπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, να εγκαινiasτεί μια στρατιωτική επιχείρηση (EUNAFORV MED) ενάντια στα κυκλώματα λαθρεμπόρων που δρουν έξω από τη Λιβύη. Αυτή η πρωτοβουλία έφερε σαφώς τη μετανάστευση στο πεδίο της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) και μπορεί να αναλυθεί μόνο ως στρατιωτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το πεδίο της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας επανεμφανίζεται υπό τον τίτλο «Συνεργασία με τρίτες χώρες για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών στο αρχικό τους σημείο». Αυτή η δράση

προέρχεται αρκετά ευθέως από την *Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης* και την αναμορφοποίησή της το 2011 σε *Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας*.

Σε αυτά τα έγγραφα ακολουθητέων πολιτικών, που προηγήθηκαν του *Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση*, η μεταναστευτική πολιτική περιγράφεται ως διατομεακή πολιτική. Οι στόχοι, δηλαδή, της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής πρέπει να συμπεριληφθούν σε διαφορετικά πολιτικά πεδία, όπως η εξωτερική πολιτική, η αναπτυξιακή πολιτική κτλ. Τα έγγραφα απηχούν παλαιότερες απόπειρες να δημιουργηθούν, για παράδειγμα, Περιφερειακές Ζώνες Προστασίας, δηλαδή στρατόπεδα προσφύγων κοντά στις χώρες καταγωγής, για να αποτρέψουν περαιτέρω προσφυγική κινητικότητα προς την Ευρώπη. Στο *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*, εξελίχθηκαν στα αποκαλούμενα Προγράμματα Περιφερειακής Ανάπτυξης και Προστασίας, ιδίως στη Βόρεια Αφρική και στο Κέρασ της Αφρικής. Η δράση περιλαμβάνει επίσης ένα νέο κέντρο πολλαπλών χρήσεων στο Νίγηρα, που συστάθηκε και λειτουργεί υπό τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) και την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, καθώς διασταυρώνεται με μια σημαντική οδό διέλευσης μεταναστών, και αντικατοπτρίζει την επιθυμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ελέγξει την μετανάστευση ήδη στις οδούς προς την Ευρώπη και όχι μόνο όταν η μετανάστευση φτάσει στα εξωτερικά σύνορα. Το τρίτο συστατικό αυτής της δράσης είναι η επέκταση των τοπικών αποστολών Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, δηλαδή στρατιωτικών αποστολών στο Μάλι και στο Νίγηρα, για να συμπεριλάβουν τη διαχείριση συνόρων.

Οι άλλες δυο προτάσεις (η μετεγκατάσταση και η επενεγκατάσταση) μπορούν να διαβαστούν ως μια άμεση πολιτική ανταπόκριση στις αυτόνομες και ανεξέλεγκτες κινήσεις της μετανάστευσης, τόσο μέσα, όσο και έξω από την Ευρωπαϊκή Ένωση, και ιδίως στην τάση προς μεγαλύτερους αριθμούς αφίξεων, που ήταν ήδη προφανής πριν από το 2015. Και τα δύο προγράμματα αναφέρονται σε μια πολιτική ελεγχόμενης και εγκεκριμένης κινητικότητας. Ενώ η επανεγκατάσταση, δηλαδή η εισδοχή προσφύγων εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπήρχε στο τραπέζι ως

πολιτικό εργαλείο για τουλάχιστον μια δεκαετία, και είναι κυρίαρχο στοιχείο των πολιτικών ασύλου τόσο στις ΗΠΑ, όσο και στην Αυστραλία, για παράδειγμα, δεν είχε ποτέ εφαρμοστεί πλήρως στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αντί οι πρόσφυγες να οργανώνουν το δρομολόγιό τους προς την Ευρώπη για να υποβάλουν αίτηση ασύλου, σύμφωνα με το σχέδιο μετεγκατάστασης πρέπει να παραμένουν κοντά στη χώρα καταγωγής τους, όπου θα προϋποβάλλουν αίτηση ασύλου ή προστασίας. Μόνο όταν τους αναγνωριστεί καθεστώς πρόσφυγα, θα μπορέσουν να ταξιδέψουν στην Ευρώπη.

Η μετεγκατάσταση, από την άλλη, αναφέρεται στους πρόσφυγες και μετανάστες που έχουν ήδη φτάσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση και που είναι πιο πιθανό, κυρίως λόγω των κανόνων του συστήματος του Δουβλίνου, να παραμείνουν στην περιφέρεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως σκιαγραφήθηκε παραπάνω, αυτό έκανε απαραίτητο ένα σύστημα στα σύνορα της Ευρώπης, που θα ήταν μεν αποτελεσματικό, αλλά θα απαιτούσε και πολλούς πόρους, πράγμα το οποίο ποτέ δεν υλοποιήθηκε και οδήγησε στη μη εξουσιοδοτημένη μετακίνηση αιτουμένων ασύλου μέσα στην Ευρώπη, προκαλώντας την κρίση του Δουβλίνου. Αντί για ένα πραγματικό σύστημα ποσόστωσης, η Επιτροπή προτείνει κάποιες εθνικότητες, των οποίων η αναγνώριση καθεστώτος πρόσφυγα είναι πάνω από εβδομήντα πέντε τοις εκατό κατά μέσο όρο στην Ευρωπαϊκή Ένωση (τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο αυτό ίσχυε για τους Σύρους και τους Ερυθραίους) και οι οποίες φτάνουν στις χώρες υπό «μεγάλη πίεση» (Ιταλία και Ελλάδα), να μπορούν να μεταφερθούν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η Επιτροπή καθιέρωσε μια φόρμουλα, λαμβάνοντας υπόψη της παράγοντες όπως το μέγεθος, η οικονομία, η ανεργία κτλ., για να υπολογίσει την κατανομή.

Υπό μια πολύ συγκεκριμένη έννοια, το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση* αντιμετωπίζει ένα διαφορετικό ερώτημα από προηγούμενες προσεγγίσεις στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Ενώ βεβαίως πριν από το 2005 –και σε μεγάλο βαθμό και ύστερα από εκείνη την χρονιά– η έννοια της μηδενικής μετανάστευσης ή της παντελούς διακοπής της μετανάστευσης ήταν ακόμα κυρίαρχη, το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης* δεν ασχολείται καθόλου με αυτό το ερώτημα. Το *Ευρωπαϊκό*

Πρόγραμμα Δράσης έχει πολύ λιγότερο να κάνει με τη διακοπή της μετανάστευσης από όσο με την επινόηση και εκπόνηση ενός σχεδίου ώστε να τεθούν οι πραγματικές κινήσεις της μεταναστευτικής διαδικασίας υπό κυριαρχικό έλεγχο. Με αυτόν το σκοπό, η Επιτροπή δεν θεωρεί τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση ως μια άμεση θεραπεία που πρέπει να εφαρμοστεί σε μια έκτακτη ανάγκη, αλλά μάλλον στοχεύει στην εξέλιξή τους ως πλήρων και σταθερών μέσων της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Εάν ο έλεγχος της κινητικότητας (περισσότερο από τον περιορισμό) είναι το σκεπτικό πίσω από τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση, τότε η καταγραφή και η ταυτοποίηση γίνονται πολύ σημαντικό μέλημα. Αυτό αντιμετωπίζει τις υπάρχουσες ελλείψεις στη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων προσφύγων και μεταναστών στα νότια και νοτιοανατολικά σύνορα, που αποδείχτηκε σημαντικό εμπόδιο στην πλήρη εφαρμογή του συστήματος του Δουβλίνου. Ασχολείται ακόμα με το γεγονός ότι, εάν οι μετανάστες έπρεπε να διοχετευτούν σε διαφορετικές διαδικασίες, όπως η μετεγκατάσταση, έπρεπε να έχει θεσμοθετηθεί η ειδική προστασία για ευάλωτες περιπτώσεις ή το εθνικό άσυλο, ή εάν επρόκειτο να απελαθούν στα σύνορα, έπρεπε να έχει θεσμοθετηθεί μια επιταχυμένη και επαρκώς χρηματοδοτημένη διαδικασία προκαταγραφής. Με αυτόν το σκοπό, η Επιτροπή προτείνει το λεγόμενο «σύστημα hotspots», που θα μπορέσει να επιτρέψει σε ευρωπαϊκές υπηρεσίες όπως η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, η Frontex, η μονάδα Eurojust και η Eurorol να επέμβουν σε συγκεκριμένα σημεία στα ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα όπου «θα συνεργάζονται επιτόπου με τα κράτη-μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή για την ταχεία ταυτοποίηση, καταχώριση και λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων των εισερχόμενων μεταναστών» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015: 6).

Εν κατακλείδι, αυτά τα άμεσα μέτρα αντιπροσωπεύουν ένα μείγμα από παλιά μέσα (που τώρα έχουν επεκταθεί ώστε να περιλαμβάνουν στρατιωτικούς φορείς), από μια αναδιάταξη της ικανότητας ανάπτυξης των παρόντων ευρωπαϊκών φορέων όπως η Frontex και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, καθώς και από πραγματικά καινούργιες πολιτικές όπως η μετεγκατάσταση.

ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ

Για να αντιληφθούμε τη μακροπρόθεσμη κατεύθυνση που παίρνει το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση* και για να εντοπίσουμε τις λανθάνουσες

λογικές του, οι δράσεις μεσαίας προτεραιότητας είναι πολύ πιο σχετικές. Η Επιτροπή κατονομάζει τέσσερις πυλώνες δράσης, πάνω στους οποίους υποτίθεται ότι βασίζεται η νέα αρχιτεκτονική της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής και συνοριακής πολιτικής. Ωστόσο, σε μια πιο προσεκτική ανάγνωση, οι πυλώνες αυτοί δεν απομακρύνονται από τα κύρια στοιχεία της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής που αναπτύχθηκαν τις προηγούμενες δύο δεκαετίες.

Ο πρώτος πυλώνας, η *μείωση των κινήτρων για την παράτυπη μετανάστευση*, ξαναπιάνει το νήμα της επιχειρηματολογίας και των πολιτικών που ξεκίνησαν με την *Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης*, δηλαδή το να προωθήσει τη δράση στις χώρες προέλευσης της μετανάστευσης. Με αυτόν το σκοπό, η Επιτροπή προτείνει να αντιμετωπίσει «τα βαθύτερα αίτια της παράτυπης και αναγκαστικής εκτόπισης σε τρίτες χώρες» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015: 7) επικαλούμενη τις υπάρχουσες διαδικασίες διαλόγου, ενώ προτείνει να κάνει τη μετανάστευση ένα πιο κοινωνικά σημαντικό ζήτημα, με την παρουσία πλέον αντιπροσωπειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις αντίστοιχες χώρες. Η αναπτυξιακή συνεργασία θα έπρεπε να είναι πιο ομαλοποιημένη και να επεκταθεί, πάντοτε με την προοπτική εστιασμένη στη μετανάστευση. Η λογική του πυλώνα είναι, ωστόσο, ακόμα λογική ελέγχου, με κύριο στόχο να καταπολεμηθούν «η λαθραία διακίνηση και η εμπορεία ανθρώπων» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015: 8) μέσω των μέσων αστυνομικής συνεργασίας και ενός βελτιωμένου «συστήματος επιστροφής» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015: 9) υπό την ίδια επικεφαλίδα. Σχετικά με το τελευταίο, η Επιτροπή σημειώνει ότι το σύστημα επιστροφής λειτουργεί «με ατελή τρόπο» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015: 9), δημιουργώντας έτσι τη δυνατότητα για τους μετανάστες να ξεκινήσουν το μεταναστευτικό τους εγχείρημα προς την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο δεύτερος πυλώνας, *διαχείριση συνόρων: η διάσωση ζωών και η διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων*, περιγράφει τη λογική των σκληρών συνόρων και την αυξημένη συνεργασία στα σύνορα

διαπλέκοντάς τη με μια ανθρωπιστική νομιμοποιητική λογική. Τα σύνορα πρέπει να ελέγχονται καλύτερα, υποστηρίζει η Επιτροπή, (και) για να σώζονται ζωές. Δεν είναι έκπληξη ότι η Επιτροπή προτείνει ισχυροποίηση της Frontex, μια εκ νέου απόπειρα για νομοθεσία έξυπνων συνόρων και αυξημένη συνεργασία με τρίτες χώρες.

Ο τρίτος πυλώνας, *το καθήκον της Ευρώπης να προστατεύει: μια ισχυρή κοινή πολιτική ασύλου*, συζητά την ολοκλήρωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Η Επιτροπή προτείνει την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, νέες διαδικασίες παρακολούθησης για τη διασφάλιση σύγκλισης των εθνικών συστημάτων ασύλου και μια πιο αυστηρή προσέγγιση στις αποκαλούμενες «ασφαλείς χώρες καταγωγής». Η Επιτροπή επιπλέον προτείνει να διατηρηθεί το σύστημα του Δουβλίνου, να επιβληθεί πλήρης καταγραφή μέσω Eurodac στα σύνορα καθώς και επέκταση βιομετρικών δεικτών στην Eurodac.

Ο τέταρτος και τελευταίος πυλώνας, *μια νέα πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση*, επιβεβαιώνει ότι έχει γίνει μικρή πρόοδος στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ενθάρρυνση και τη διευκόλυνση της νόμιμης μετανάστευσης. Αυτός είναι ο πυλώνας με τις λιγότερες συγκεκριμένες προτάσεις.

Συνοψίζοντας το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση* δεν αντιπροσωπεύει –με όρους πολιτικών– μια μεγάλη διαφοροποίηση από τις προηγούμενες προτάσεις. Εκτός από μια πιο ορθολογική οπτική πάνω στη μετανάστευση, αυτό που αξίζει να σημειωθεί είναι το γεγονός ότι οι διαφορετικές πτυχές επιμέρους πολιτικών και τομέων που αφορούν τη μετανάστευση έχουν συγκεντρωθεί σε ένα έγγραφο για την ακολουθητέα πολιτική και, επομένως, κάτω από μια ομπρέλα υπό την οποία η Επιτροπή μπορεί να εφαρμόσει αυτές τις πολιτικές. Αν υπάρχει κάτι που αξίζει να συγκρατήσουμε από το *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης*, αυτό είναι το γεγονός ότι η Επιτροπή προτείνει μια ισχυρή και εμβαθυμένη ευρωπαϊκοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής, στοχεύοντας σε μεγαλύτερη συνοχή και στην ενδυνάμωση της επιρροής των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο στην εφαρμογή των πολιτικών, όσο και στην παρακολούθησή τους.

ΤΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΔΡΑΣΗΣ
ΜΕΤΑ ΤΟ
ΚΑΛΟΚΑΙΡΙ ΤΗΣ
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Όπως προαναφέρθηκε, το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης εκπονήθηκε και παρουσιάστηκε πριν από το καλοκαίρι της μετανάστευσης και ήταν μια απάντηση στην κρίση του Σένγκεν, που σοβούσε τα προηγούμενα χρόνια. Ως συνέπεια του καλοκαιριού της μετανάστευσης, οι στοχεύσεις των πολιτικών του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης αλλοιώθηκαν. Για να αναφέρουμε μόνο ένα παράδειγμα, η προταθείσα λεπτομερής ανάπτυξη του συστήματος του Δουβλίνου για να περιλαμβάνει υποχρεωτικές ποσοστώσεις για τη μετεγκατάσταση των αναγνωρισμένων αιτουμένων ασύλου, ώστε να ανακουφιστεί η κατάσταση σε κράτη-μέλη όπως η Ιταλία και η Ελλάδα, είχε καθυστερήσει.

Η πρόταση της Επιτροπής να μην εγκαταλειφθεί το σύστημα του Δουβλίνου και η εγγενής λογική του περί «χώρας πρώτης εισόδου», αλλά μάλλον να επεκταθεί με μια «βαλβίδα αποσυμπίεσης» υπό τον όρο «μετεγκατάσταση» αποτελεί έναν επιδέξιο συμβιβασμό. Οι χώρες του Βίσεγκραντ (Visegrad Group) (Πολωνία, Δημοκρατία της Τσεχίας, Ουγγαρία και Σλοβακία), οι οποίες γενικά αντιτίθενται σε όλες τις επιβεβλημένες από την Ευρωπαϊκή Ένωση υποχρεώσεις σχετικά με την υποδοχή προσφύγων, αντιτάχθηκαν σε αυτόν σφοδρά. Ωστόσο, η αντίδραση δεν περιορίστηκε σε αυτά τα τέσσερα κράτη· οι χώρες του Βίσεγκραντ αντιπροσωπεύουν μια πολύ μεγαλύτερη τάση μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, που έχει σκοπό να επιστρέψει σε μια πολιτική μηδενικής μετανάστευσης μέσω της περαιτέρω αυστηροποίησης των ευρωπαϊκών και εθνικών συνόρων, εάν παραστεί η ανάγκη. Το επιχείρημα και η κατεύθυνση του μεταναστευτικού και συννοριακού καθεστώτος της Ευρωπαϊκής Ένωσης την τελευταία δεκαετία, ότι δηλαδή η μετανάστευση δεν μπορεί να σταματήσει ή ότι αυτό μπορεί να γίνει μόνο με κόστος την παραβίαση του διεθνούς δικαίου, και ότι μια αποκλειστικά κατασταλτική προσέγγιση επηρεασμένη από έννοιες ασφάλειας δεν είναι εφικτή, φαίνεται να έχουν χαθεί σε αυτή τη συζήτηση.

Αυτή η επιστροφή σε παλαιότερες έννοιες μεταναστευτικού ελέγχου μπορεί να παρατηρηθεί στην ίδια την εφαρμογή του συστήματος hotspots. Εάν αρχικά σχεδιάστηκε για να εξασφαλίσει

μια πλήρη καταγραφή των μεταναστών και κατόπιν μια γρήγορη διοχέτευσή τους σε διαφορετικές διαδικασίες, με εφαρμογή και των δύο τόσο στην περίπτωση των ιταλικών, όσο και σε αυτή των ελληνικών σημείων υποδοχής, αυτό δεν εξακολουθεί να συμβαίνει πλέον. Ενώ το σύστημα hotspots στην Ιταλία αναμένεται να υποβληθεί σε λεπτομερή ανάλυση, τα πρώτα αποτελέσματα δείχνουν ότι τα hotspots εκεί λειτουργούν περισσότερο ως μέθοδος μη νομιμοποίησης. Οι μετανάστες που φτάνουν μεταφέρονται στα hotspots, καταγράφονται εκεί και κατόπιν συνήθως εφοδιάζονται με ένα έγγραφο που νομιμοποιεί την παραμονή τους στην ιταλική επικράτεια για όχι παραπάνω από επτά μέρες. Αυτό συνιστά επιστροφή στην παλιά μεταναστευτική πολιτική που εφαρμοζόταν κυρίως στο Νότο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή στη μη νομιμοποίηση και σε επισφαλή ένταξη στην αγορά εργασίας.

Στην Ελλάδα, τα hotspots λειτούργησαν αρχικά ως κέντρα καταγραφής. Ωστόσο, με την έναρξη της ισχύος της συμφωνίας Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας στις 20 Μαρτίου 2016, η κατάσταση άλλαξε εντελώς. Η συμφωνία, που ήταν υπό διαπραγμάτευση από το προηγούμενο φθινόπωρο και τελικά εφαρμόστηκε με έναν πρόχειρο τρόπο, επιτρέπει την επιστροφή των αιτουμένων ασύλου από την Ελλάδα στην Τουρκία. Βασίζεται στο νεότευκτο τουρκικό καθεστώς προστασίας για Σύρους πρόσφυγες και στην πρόσφατα χορηγηθείσα πρόσβαση στην αγορά εργασίας για αυτούς. Αυτό επιτρέπει στην ελληνική υπηρεσία ασύλου να θεωρήσει τις αιτήσεις ασύλου των Σύρων «απαράδεκτες», αφού η Τουρκία συνιστά είτε Ασφαλή Τρίτη Χώρα είτε Πρώτη Χώρα Ασύλου για τους περισσότερους Σύρους. Στη συνέχεια, τα κεντρικά hotspots σε πέντε νησιά του Αιγαίου, κοντά στις τουρκικές ακτές, μετατράπηκαν σε κέντρα κράτησης, ακόμα κι αν εξεγέρσεις από τους κρατούμενους οδήγησαν στο σταδιακό άνοιγμα των εγκαταστάσεων. Παρ' όλα αυτά, σε μια αντισταθμιστική κίνηση, η ελευθερία κίνησης των αιτουμένων ασύλου έχει περιοριστεί, πράγμα που σημαίνει ότι δεν τους επιτρέπεται να φύγουν από τα νησιά, με αποτέλεσμα να παραμένουν σε επισφαλή κατάσταση σε μια ζώνη ανάμεσα στην Τουρκία και την ελληνική ενδοχώρα.

Επομένως, το σύστημα hotspots έχει μετατραπεί σε έναν μηχανισμό αποκλεισμού και στέρξης δικαιωμάτων, αλλά ακόμα

εγγυάται την παρουσία των ευρωπαϊκών θεσμών, όπως σχεδιάστηκε αρχικά. Οι τρέχουσες συζητήσεις γύρω από τη συμφωνία Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας σε ευρωπαϊκό θεσμικό επίπεδο καταδεικνύουν ότι υπάρχει πολιτική βούληση να μετατραπεί αυτή η συμφωνία, που ήταν περισσότερο ένα μέτρο για να αντιμετωπιστεί η μεταναστευτική κινητικότητα του 2015, σε ένα πιο γενικό πλαίσιο πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που θα απηχεί την παλαιότερη λογική της εξωτερικής ανάθεσης. Η συνεχής συζήτηση περί της μετατροπής της Frontex σε κανονική υπηρεσία ευρωπαϊκών συνόρων και ακτοφυλακή με μόνιμο προσωπικό σηματοδοτεί μια επιστροφή σε έννοιες πολιτικής που είναι χαρακτηριστικές των συνθηκών του Σένγκεν και του Άμστερνταμ.

Αυτές οι δυναμικές συνοδεύονται επίσης από τη διαδικασία που ξεκίνησε με τη διάσκεψη κορυφής της Βαλέτα για τη μετανάστευση το Νοέμβριο του 2015, η οποία αποτυπώνει την εξωτερική διάσταση της μετά το 2015 ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Η διάσκεψη κορυφής, στην οποία συμμετείχαν και πολλοί ηγέτες αφρικανικών κρατών, επιχείρησε να χαράξει μια νέα διαδικασία ένταξης χωρών καταγωγής και διέλευσης σε ένα κοινό εγχείρημα μεταναστευτικού ελέγχου και δημιούργησε το Ευρωπαϊκό Καταπιστευματικό Ταμείο Εκτάκτου Ανάγκης για την Αφρική για να χρηματοδοτήσει εγχειρήματα στο πεδίο, σε μια προσέγγιση που εκτείνεται στην κλασική αναπτυξιακή συνεργασία και σε πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων. Ο διακηρυγμένος στόχος όλων αυτών των εγχειρημάτων είναι να μειώσουν την παράτυπη μετανάστευση, είτε μέσω εξάλειψης της φτώχειας, είτε με την ενίσχυση της ικανότητας των κρατών για βελτίωση του συνοριακού ελέγχου.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

ΚΑΙ

ΘΕΣΕΙΣ

Η μεταναστευτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση μετατοπίστηκε τις τελευταίες δεκαετίες προς μια πιο κατασταλτική και ελεγχόμενη προσέγγιση, με στόχο τη μείωση της μετανάστευσης, και προς μια πιο οικονομίστικη προσέγγιση που επιχειρεί να αποκομίσει κέρδη από τη μετανάστευση μέσω μιας λογικής διαχειριστικού τύπου. Αυτό σημαίνει ότι η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης κινείται σε ένα φάσμα μεταξύ μιας αποκάλυπτης άρνησης να δεχτεί πρόσφυγες, ακόμα και άτομα που δραπετεύουν από διώξεις, και μιας απόπειρας να ενθαρρύνει την οικονομικά ευεργετική μετανάστευση. Αυτό το φάσμα μπορεί να εντοπιστεί μέσω των κύριων πυλώνων της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η κριτική της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής από μια αριστερή ευρωπαϊκή οπτική, ωστόσο, υπήρξε κυρίως διαποτισμένη από μια λογική ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτό ισχύει τόσο για τις θανατηφόρες συνέπειες στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και για την κράτηση και τις συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων και μεταναστών μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτή η κριτική υπήρξε –σε κάποιο βαθμό– ισχυρός παράγοντας στη μεταστροφή των πολιτικών. Στην ανθρωπιστική στροφή, ακόμα κι αν την ιδιοποιήθηκαν οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να νομιμοποιήσουν μια παρεμβατική λογική στα σύνορα, πρέπει να αποδοθούν τα εύσημα για προσπάθειες δεκαετιών με σκοπό την καταμέτρηση και την καταγραφή των καθημερινών θανάτων και άλλων ανθρωπίνων τραγωδιών στα ευρωπαϊκά σύνορα και τελικά την ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με τα γεγονότα αυτά. Ομοίως, ο συνεχής ενδεδειγμένος έλεγχος που ασκήθηκε στη Frontex και στις επιχειρήσεις της, από την ίδρυση της υπηρεσίας, δημιούργησε, ανάμεσα σε άλλους παράγοντες, ένα πολιτικό πλαίσιο που έκανε τις κατάφωρες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε επιχειρήσεις της Frontex μια εξαίρεση αντί για τον κανόνα. Πρωτοβουλίες όπως το δίκτυο Alarmphone ή Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) που δραστηριοποιούνται με δικές τους δυνάμεις διάσωσης στη Μεσόγειο έχουν αυξήσει την πίεση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στους εθνικούς

θεσμούς να τηρήσουν την υπόσχεσή τους για διάσωση ζωών στη θάλασσα. Με παρόμοιο τρόπο, οι προσπάθειες διάφορων πρωτοβουλιών να καταγράψουν και να δημοσιοποιήσουν τις συνθήκες κράτησης, υποδοχής των προσφύγων, ζωής, ένταξης και απέλασης σε διάφορα κράτη-μέλη υπήρξαν βασικές στο να αποκαλύψουν τις ανεπάρκειες που προκλήθηκαν από το σύστημα του Δουβλίνου ή το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου γενικά.

Ωστόσο, αυτές οι προσπάθειες δεν είχαν ως αποτέλεσμα έναν ευρύτερο διάλογο στην Ευρώπη ως προς το ρόλο που θα έπρεπε να έχει η μετανάστευση στη συγκρότηση μιας ευρωπαϊκής κοινωνίας συνολικά. Παρότι αρκετές πρωτοβουλίες αρκούνται σε μια ανθρωπιστική οπτική ή οπτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αυτό δεν μπορεί να είναι επαρκές για μια πολιτική προοπτική που έχει τις ρίζες της στο γενικό όραμα μιας κοινωνίας κοινωνικής ισότητας και δημοκρατικών και πολιτικών δικαιωμάτων για όλο τον πληθυσμό. Πώς μπορεί ένα τέτοιο κοινωνικό και πολιτικό όραμα να μεταφραστεί σε μεταναστευτική πολιτική;

Αφετηρία ενός αριστερού πολιτικού πλαισίου για τη μετανάστευση οφείλει να είναι η προβληματοποίηση της κατηγορίας της μετανάστευσης, όχι η ίδια τη μετανάστευση. Η παρούσα συζήτηση για τη μετανάστευση έχει προσδιορίσει μια συγκεκριμένη μορφή κινητικότητας ως προβληματική. Η διαφοροποίηση της μεταναστευτικής κινητικότητας από άλλες, πιο ευπρόσδεκτες ή «αποδεκτές» μορφές κινητικότητας φτάνει στα βάθη της ευρωπαϊκής ιστορίας του ρατσισμού και της αποικιοκρατικής διαίρεσης του κόσμου. Ενώ αυτή η ρατσιστική και αποικιοκρατική οπτική είναι σπάνια ρητή στα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μεταναστευτική πολιτική (μπορεί να εντοπιστεί σε μια λίστα από χώρες, των οποίων οι πολίτες χρειάζονται βίζα για να ταξιδέψουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, για παράδειγμα), οι μεταναστευτικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης ακόμα βασίζονται υπόρρητα σε αυτή την ιδιαίτερη μορφή γνώσης, αναπαράγοντάς τη μέσα από τις συγκεκριμένες εφαρμογές της. Γι' αυτό η μεταναστευτική πολιτική είναι βαθιά εξαρτημένη. Συνεχώς αναπαράγει το θέμα της σε μια κυκλική λογική. Η πρόκληση για μια αριστερή μεταναστευτική πολιτική είναι να μην αναδιαμορφώσει αυτή την ιστορική αλλά

αυθαίρετη διαίρεση του παγκόσμιου πληθυσμού, αλλά να εκθέσει και να αναιρέσει αυτό τον βίαιο διαχωρισμό του κόσμου.

Αυτό δεν είναι τόσο ουτοπικό, όσο μπορεί να φαίνεται. Η αναφορά στα επιτεύγματα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, στη μείωση του ενδοευρωπαϊκού ρατσισμού, του σοβινισμού και του εθνικισμού, που κατέστρεψαν την ήπειρο δύο φορές τον προηγούμενο αιώνα, θα έπρεπε να γίνει ακριβώς μια τέτοια εποχή που η προβληματοποίηση της μετανάστευσης έχει φτάσει σε καινούργια ύψη. Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, οι μεταναστεύσεις της φορτικής περιόδου προβληματοποιήθηκαν με παρόμοιο τρόπο και θεωρήθηκαν απειλή για την ομοιογένεια των εθνών-κρατών και των πληθυσμών τους στην Ευρώπη. Το ευρωπαϊκό εγχείρημα, η ευρωπαϊκή υπηκοότητα, η αφοσίωση στην ελευθερία μετακίνησης και την ελευθερία εγκατάστασης και εργασίας σε μεγάλο βαθμό ξεφορτώθηκαν την κατηγορία που προβληματοποιούσε την ενδοευρωπαϊκή μετανάστευση. Σήμερα, η κινητικότητα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρείται ακριβώς ως κινητικότητα, όχι ως μετανάστευση, καταρρίπτοντας έτσι ένα φορτίο από ρατσιστικές ή σοβινιστικές έννοιες που έρχονται μαζί με την ταμπέλα «μετανάστευση».

Αναντίρρητα, αυτό είναι επίτευγμα, παρότι επισφαλές. Οι κινητοποιήσεις σχετικά με το βρετανικό δημοψήφισμα, όπου η πλευρά κατά της παραμονής στην Ευρωπαϊκή Ένωση βασίστηκε πολύ στην ανανεωμένη προβληματοποίηση της ενδοευρωπαϊκής κινητικότητας ως ανεπιθύμητης μετανάστευσης, καθώς και το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος αποκάλυψαν ότι αυτές οι διαδικασίες είναι, στην πραγματικότητα, αναστρέψιμες. Η συνεχιζόμενη προβληματοποίηση της εργασιακής κινητικότητας από τα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης Βουλγαρία και Ρουμανία τα προηγούμενα χρόνια και οι πολλαπλές προσπάθειες να εξοβελιστούν αυτοί οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τα κοινωνικά δικαιώματα ενισχύουν αυτό το επιχείρημα. Η κινητικότητα των Ρομά μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένα ακόμα εξέχον παράδειγμα όπου η άσκηση της ελευθερίας μετακίνησης έχει επανακατηγοριοποιηθεί και έχει προβληματοποιηθεί ως μετανάστευση, σε μια ξεκάθαρη αναφορά στην υπόρρητη ρατσιστική ευρωπαϊκή γνώση.

Η γραμμή ανάμεσα στην επιθυμητή κινητικότητα και την ανεπιθύμητη μετανάστευση είναι λεπτή και συνεχώς αμφισβητούμενη. Μια αριστερή προσέγγιση στη μεταναστευτική πολιτική θα χρειαζόταν να αναπτύξει μια στρατηγική για να αρχίσει να μετατοπίζεται αυτή η γραμμή, αυτό το όριο στις κατηγορίες, σε τέτοιο βαθμό που να χάσει τη διακριτική του λειτουργία. Αυτή η γραμμή δεν μπορεί να ξαναμετατοπιστεί για να συμπεριλαμβάνει μόνο όλους τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρώπης. Τούτο θα σήμαινε την αποδοχή των παρόντων γεωγραφικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με φόντο ένα μετααποικιοκρατικό παρελθόν, μπορεί να διατυπωθεί το επιχείρημα ότι η Ευρώπη, δεδομένης της ρατσιστικής και αποικιοκρατικής της ιστορίας, επεκτεινόταν για αιώνες πέρα από γεωγραφικά όρια. Στην πραγματικότητα, η μετανάστευση προς την Ευρώπη συνέβη επειδή η Ευρώπη είναι ήδη παρούσα στον κόσμο, μέσω των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας, των προϊόντων, των πολιτικών κτλ. Όταν ο Ετιέν Μπαλιμπάρ αποκαλεί τους μετανάστες τους «επ-ερχόμενους (εν τω γίνεσθαι) πολίτες της Ευρώπης», διατυπώνει ακριβώς το επιχείρημα ότι η Ευρώπη τούς έχει ήδη αγγίξει πριν ακόμα ξεκινήσουν το ταξίδι τους.

Η μετάθεση της ατζέντας του διαλόγου μακριά από τις αυθαίρετες κατηγορίες της κινητικότητας και της μετανάστευσης θα επέτρεπε σε μια αριστερή προσέγγιση να ξαναεπικρατήσει στο διάλογο γύρω από τα κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα. Αναμενόμενα στην ουσία τους, αυτά είναι τα αιτήματα που έχουν αρθρωθεί και έχουν διατυπωθεί σε αναρίθμητους αγώνες από μεταναστευτικές συλλογικότητες, μεταξύ των οποίων οι αγώνες του κινήματος των *Sans-Papiers* (Χωρίς Χαρτιά) στη Γαλλία τη δεκαετία του '90 είναι το πιο εμβληματικό παράδειγμα. Αλλά βλέποντας πέρα από τις ρητές επικλήσεις των αιτημάτων για τα κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα, ακόμα περισσότεροι τέτοιοι αγώνες μπορούν να εντοπιστούν. Η υιοθέτηση της θέσης ότι η ίδια η μετανάστευση είναι ένα κοινωνικό και πολιτικό κίνημα, ακόμα κι αν είναι έμμεσο ως επί το πλείστον, επεκτείνει την ανάλυση ότι η ρίζα της κρίσης του Σένγκεν, όπως σκιαγραφήθηκε παραπάνω, βρίσκεται στο ίδιο το κίνημα της μετανάστευσης. Η άρνηση να εγκατασταθεί κάποιος σχεδόν αυθαίρετα σε έναν τόπο διαμονής ήταν στην καρδιά της κατάρρευσης του συστήματος του

Δουβλίνου, ακόμα κι αν αυτή επεκτάθηκε λόγω προστριβών ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επιθυμία για ελεύθερη μετακίνηση, ακόμα και προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά τους πνιγηρούς περιορισμούς της δικτατορίας στην Τυνησία, διευκολύνθηκε από μια δημοκρατική επανάσταση και προκάλεσε τις πρώτες ρωγμές στη συνοχή του χώρου Σένγκεν. Και πιο πρόσφατα, η επιθυμία άφιξης σε έναν ασφαλή προορισμό, έχοντας δραπετεύσει από την αναταραχή του συριακού εμφύλιου πολέμου, γκρέμισε όλα τα φράγματα και τα εμπόδια ανάμεσα στην Τουρκία και τη Γερμανία και τη Σκανδιναβία, και άνοιξε, με τη βία, τον αποκαλούμενο «βαλκανικό διάδρομο».

Οι τωρινοί αγώνες για τη μετανάστευση στην Ευρώπη έχουν στον πυρήνα τους τα αιτήματα να γίνουν οι μετανάστες-πρόσφυγες μέρος της κοινωνίας, με πλήρη δικαιώματα και υποχρεώσεις, και να μην κυβερνάται η ζωή των ανθρώπων από βάσεις δεδομένων, γραφειοκρατικές διαδικασίες και νομικούς λαβύρινθους. Ιστορικά, το εργατικό κίνημα στην Ευρώπη ξεκίνησε με μια φυγή, με τη μετανάστευση από τις αγροτικές περιοχές στα αστικά κέντρα, και με τα αιτήματα που ακολούθησαν ώστε οι εσωτερικοί μετανάστες να γίνουν και να παραμείνουν μέρος της κοινωνίας, με όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους ενεργά, άσχετα από εργασιακό καθεστώς. Τα σύγχρονα μεταναστευτικά κινήματα και οι αγώνες τους οποίους αυτά ξεκινούν γύρω από την ένταξη των μεταναστών μοιάζουν να κινούνται πολύ παράλληλα. Γιατί είναι και αυτά ένα κίνημα προς τα κέντρα της παραγωγικότητας, όπου κάποιος μπορεί να φανταστεί μια καλύτερη ζωή για τον εαυτό του. Η πρόκληση για μια αριστερή προσέγγιση στη μεταναστευτική πολιτική είναι να δημιουργήσει και να εξελίξει μια προοπτική για αυτούς τους αγώνες καθώς και να τους συνδέσει με τους συνεχιζόμενους και ακόμα πιο απαραίτητους αγώνες για κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Βιβλιογραφία-Παραπομπές

- Blair, Anthony (2003). New international approaches to asylum processing and protection.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (2005). Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης: Δράσεις Προτεραιότητας εστιαζόμενες στην Αφρική και τη Μεσόγειο. 15744/05
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002). Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.COM (2002) 233 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2005). Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης – Πρώτος απολογισμός μετά το Χάμπτον Κορτ. COM (2005) 621 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008). Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών. Προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. COM (2008) 69 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015). Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – *Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*. COM (2015) 240 τελικό.
- Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (2011). Υπόθεση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας (Προσφυγή υπ' αρ. 30696/09).
- Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (2012). Υπόθεση Χίρσι Τζαμάα και άλλοι κατά Ιταλίας (Προσφυγή υπ' αρ. 27765/09).
- Ευρωπαϊκή Ένωση (2013). Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur).
- Neal, A.W. (2009). "Securitization and Risk at the EU border: The origins of Frontex." *Journal of Common Market Studies*, 47(2): 333–356.

**Ίδρυμα Ρόζα Λούξεμπουργκ
Παράρτημα Ελλάδα**

ΣΥΓΓΡΑΦΕΑΣ

Μπερντ Κασπάρεκ

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ

Δημήτρης Λυμπερόπουλος

ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Εριφύλη Αράπογλου – ενARTE

Αθήνα, Μάρτιος 2017

Η παρούσα μελέτη διατίθεται online.

**Ίδρυμα Ρόζα Λούξεμπουργκ
Παράρτημα Ελλάδα**

Καλλιδρομίου 17

10680 Αθήνα

www.rosalux.gr

Η μελέτη, όπως και οι περισσότερες δραστηριότητες του Παραρτήματος Ελλάδας του Ιδρύματος Ρόζα Λούξεμπουργκ, χρηματοδοτήθηκε από το γερμανικό Υπουργείο Εξωτερικών.

