



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

***ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ & ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ***

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΘΕΜΑ «ΔΙΑΔΡΑΣΗ ΔΙΕΘΝΟΥΣ &  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ,  
ΤΗΣ ΑΜΥΝΑΣ & ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ»**

Ιωάννα Τσιούρη

A.M.: 17010

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:**

Σκιαδάς Δημήτριος

Νοέμβριος 2019

-Θεσσαλονίκη-

εάνδρα υπεύθυνα ότι όλα τα στοιχεία σε σχέση την εργασία το  
α.έκτισα, τα υπεργράφηκα και τα παρουσίαζε σύμφωνα με τους κανόνες  
και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που  
διέπουν την έρευνα και τον ακαδημαϊκό ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης  
υπευθύνως ότι, όσον απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι  
κατ'επιπέδω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα  
οποία δεν συνιστούν παράθεση δημιουργία μου»

Ιωάννο Τσικιρί



## Πίνακας Περιεχομένων

Πίνακας Περιεχομένων .....	1
Περίληψη - Abstract.....	2
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ .....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Η Μετανάστευση.....	6
I. Η μετανάστευση στην ευρωπαϊκή ήπειρο – σύντομη ιστορική επισκόπηση .....	6
II. Η εξελικτική πορεία της μετανάστευσης στις πολιτικές της Ένωσης.....	8
III. Το Σύστημα του Δουβλίνου: οι λόγοι ανάδειξης, τα κενά και η σκληρή πραγματικότητα .....	21
IV. Η Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας.....	24
V. Επίμετρο – Η παράτυπη μετανάστευση .....	33
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η Άμυνα .....	38
I. Ιστορική εξέλιξη και μορφές στις πολιτικές ασφάλειας και άμυνας.....	38
II. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) .....	42
III. Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) .....	47
IV. Ευρωπαϊκή Ένωση και NATO .....	52
V. Επίμετρο – Η εξέλιξη στην ασφάλεια της ΕΕ μετά την μεταναστευτική πρόκληση.....	63
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Τα Ανθρώπινα Δικαιώματα .....	67
I. Εισαγωγή – ιστορική αναδρομή και η πορεία προς τη θεμελίωση των δικαιωμάτων .....	67
II. Η πορεία προς την δημιουργία εσωτερικού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων .....	73
III. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πρωτογενές δίκαιο.....	76
IV. Η δημιουργία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ .....	83
V. Η προσχώρηση της ΕΚ/ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ).....	90
VI. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ .....	100
VII. Επίμετρο – Τα δικαιώματα των προσφύγων .....	114
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Συμπεράσματα .....	118
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	144

## Περίληψη - Abstract

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών επικεντρωμένων στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και διακυβέρνηση, και επιχειρεί να αναδείξει το ζήτημα της διαχείρισης της μετανάστευσης από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενόψει της έντασης που αυτό γνωρίζει τα τελευταία χρόνια, και ειδικότερα το εάν και το πώς οι ενωσιακές δράσεις οριοθετούνται αφενός από τις αμυντικές ανάγκες και αφετέρου από την ανάγκη προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το πρώτο κεφάλαιο της εργασίας πραγματεύεται το φαινόμενο της ίδιας της μετανάστευσης, από τις απαρχές του στον ευρωπαϊκό χώρο μέχρι και τις σημερινές ακραίες εκφάνσεις του. Στο δεύτερο κεφάλαιο προσεγγίζεται η ενωσιακή εκδοχή της αμυντικής πολιτικής, με έμφαση στην εξέλιξή της, τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει όσο αλληλεπιδρά με διεθνείς παράγοντες, και κυρίως εστιάζοντας στο πώς αυτή καλείται σε εφαρμογή ενόψει των έκτακτων αναγκών που δημιουργεί το μεταναστευτικό φαινόμενο. Το τρίτο κεφάλαιο αναλύει το θέμα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της μετάλλαξής της, παράλληλα προς την πρόοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ενώ αναδεικνύει τόσο τις «εκκρεμότητες» της ΕΕ στον τομέα της διασφάλισης της υψηλότερης δυνατής προστασίας όσο και την μέχρι σήμερα πολιτική της για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις σχέσεις τις με τρίτα κράτη. Τέλος, στο κεφάλαιο των συμπερασμάτων επιχειρείται η ανάδειξη πληθώρας αποχρώσεων της συνολικής αλληλεπίδρασης των παραπάνω τομέων ενωσιακής δράσης στο σήμερα υπό το φως των συσσωρευμένων προκλήσεων που επισύρει η ένταση του μεταναστευτικού φαινομένου, και μελετάται ο τρόπος με τον οποίο τελικά η ενωσιακή δράση απηχεί και επιδρά πάνω στον άνθρωπο και στα δικαιώματά του.

This paper has been prepared in the framework of a postgraduate program focusing on European integration and governance, and seeks to raise the issue of migration management by the European Union in light of its intensity in recent years, and in particular whether and how the EU actions are defined on the one hand by defense needs and on the other by the need to protect human rights. The first chapter deals with the phenomenon of migration itself, from its beginnings in Europe to its present extreme manifestations. The second chapter looks at the EU version of defense policy, focusing on its development, the challenges it faces as it interacts with international actors, and in particular focusing on how it is applied in the light of the emergencies created by the migrant phenomenon. Chapter three analyzes the issue of human rights protection and its transformation as European integration progresses, while highlighting both the EU's "pending" in securing the highest possible protection and its current policy on the protection of fundamental rights in relations with third countries. Finally, the conclusions chapter attempts to highlight a multitude of nuances of the

overall interaction of the above areas of Union action today in light of the cumulative challenges posed by the intensification of the migrant phenomenon, as well as how, at the end of the day, the actions of the EU cross over to and affect humans and their rights.

## ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Η μετανάστευση, ως φαινόμενο υπαίτιο για την μεταβολή της σύστασης των ήδη εγκαθιδρυμένων κοινωνιών, εμφανίζεται διαχρονικά ως συνθήκη που ευνοεί την γέννηση νέων καταστάσεων, λιγότερο ή περισσότερο ευνοϊκών, τόσο για τους εκάστοτε αυτόχθονες όσο και για όσους φτάνουν σε έναν τόπο οδηγούμενοι από την ανάγκη ή/και την επιθυμία να βελτιώσουν την ποιότητα της ζωής τους. Αναπόφευκτα επιφέρει ανακατατάξεις στα δεδομένα πάσης φύσεως – οικονομικά, πολιτικά, πολιτισμικά – και είναι σχεδόν βέβαιο πως αποτελεί μια πάγια πρόκληση για όλους τους επιμέρους παράγοντες τους οποίους επηρεάζει.

Η πρόκληση αυτή συναντά το απόγειό της στην σημερινή εποχή, με την μαζική εισροή μεταναστών προερχόμενων από χώρες της Ασίας και της Αφρικής στην Ευρώπη, με σκοπό κυρίως να γλιτώσουν από δεινά που πλήττουν τις πατρίδες τους και, σε δεύτερο χρόνο, να αναζητήσουν μια «γη της επαγγελίας» για τους ίδιους και τις οικογένειές τους, μακριά από τη φτώχεια και τον πόλεμο. Ωστόσο, η εισροή αυτή των μεταναστών, που κλιμακώθηκε βίαια και συνεχίζει ακόμη και σήμερα με την ίδια ένταση, ήρθε να ταραξει συθέμελα το ενωσιακό οικοδόμημα και να αποκαλύψει όλες τις επιμέρους παθογένειες και ελλείψεις των ενωσιακών θεσμών, αλλά και τις ανισότητες που αυτοί παγίως καλλιεργούν ανάμεσα στα κράτη-μέλη – παρότι συνεχώς διακηρύσσουν ότι προσπαθούν για το αντίθετο. Η φύση δε του φαινομένου, που απαιτεί την δίχως άλλο συλλογική αντιμετώπισή του και την εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης πιο πιστά και προσηλωμένα από ποτέ, με την ενισχυμένη στήριξη των χωρών που καθίστανται οι πρώτοι αποδέκτες των μεταναστευτικών ροών και την εξεύρεση εν τέλει μιας ολιστικής προσέγγισης για την αντιμετώπιση του φαινομένου, ευνόησε ακόμη περισσότερο την ανάδειξη των ανισοτήτων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και την ιστορικά επιβεβαιωμένη κάμψη των αδυνάτων στην βούληση των ισχυρών.

Μέτρο για την διερεύνηση των παραμέτρων και της αποτελεσματικότητας της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας αποτέλεσε η διαχείριση των αμυντικών μέσων, από την πλευρά της ΕΕ και των κρατών-μελών, για την κάλυψη των αναγκών που δημιούργησε το μεταναστευτικό φαινόμενο, με βάση τόσο την ιδεολογική προσέγγιση πάνω στην οποία αυτή δομήθηκε όσο και τις πρακτικές παρεκτάσεις που έλαβε. Τον πυρήνα δε του παρόντος εκπονήματος μετουσιώνει η επίδραση της διαχείρισης αυτής στην ουσιαστική προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε πραγματικό χρόνο, προστασία που αναδείχθηκε ως ύψιστη ανάγκη ενόψει των συνθηκών κρίσης υπό τις οποίες εμφανίστηκε. Μέσα από την περιήγηση στην ιστορική εξέλιξη και την φύση και ποιότητα του

καθενός από τους τρεις αυτούς τομείς της ενωσιακής δράσης, η παρούσα εργασία καταλήγει στην αλληλεπίδρασή τους στο χωροχρόνο του σήμερα και επιχειρεί να αναδείξει τις δυνάμεις και τα συμφέροντα που στρέφουν εν τέλει κατά τη βούλησή τους το πηδάλιο της ΕΕ προς την κατεύθυνση αμφιλεγόμενων πρακτικών που εντείνουν διαχρονικά ανιχνεύσιμες υπόνοιες για αμφιλεγόμενα κίνητρα και εσωτερικές αντιφάσεις των ενωσιακών θεσμών.

Θερμές ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή μου, κύριο Σκιαδά Δημήτριο, για την έμπνευση που αποτέλεσε για εμένα κατά την διάρκεια των μαθημάτων του μεταπτυχιακού προγράμματος που στάθηκε η αφορμή για την συγγραφή της παρούσας εργασίας, καθώς και για την άψογη συνεργασία κατά την εκπόνησή της.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Η Μετανάστευση

## I. Η μετανάστευση στην ευρωπαϊκή ήπειρο – σύντομη ιστορική επισκόπηση

Η Γηραιά Ήπειρος αποτελούσε ανέκαθεν μια βασική πηγή μεταναστευτικών μετακινήσεων, καθιστάμενη έτσι ο βασικός πυρήνας τροφοδοσίας μεταναστών καθ' όλη τη διάρκεια του 19ου και του πρώτου μισού του 20ου αιώνα, κυρίως στην Αμερική και την Αυστραλία, αλλά και υποδοχής μεταναστών από το δεύτερο μισό του 20ου αιώνα. Η μετανάστευση και η μεταναστευτική πολιτική στην ευρωπαϊκή ήπειρο ορίζονται και χαρακτηρίζονται από την ύπαρξη και τη δράση ισχυρών και συγκροτημένων εθνικών κρατών με μακρά ιστορία, τόσο ως προς τις πολυπληθείς πληθυσμιακές μετακινήσεις, όσο και ως προς τις πολιτικές διευθετήσεις και τις πολεμικές συρράξεις. Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική επικεντρωνόταν πάντοτε στο να ρυθμίσει ζητήματα κατανομής και ανταλλαγής πληθυσμών και όχι να επανδρώσει τις ήδη συστημένες κοινωνίες της με νεόφερτους πληθυσμούς, όπως συνέβαινε στην αμερικανική ήπειρο. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης ήταν το γεγονός ότι οι μεταναστευτικές πολιτικές της Ευρώπης συνδεόταν άμεσα - και συνεπώς προσδιοριζόταν κιόλας – από την ιδιαίτερη διαδικασία συγκρότησης των εθνικών κρατών. Καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας συγκρότησής τους, το μεταναστευτικό φαινόμενο στηρίχθηκε πάνω σε διακρατικές συμφωνίες και συνεπώς έφερε έναν καθαρά ελεγχόμενο και νομιμοποιημένο χαρακτήρα, ενώ χαρακτηρίζονταν και από τις αθρόες μετακινήσεις εργατικού δυναμικού λόγω της μεγάλης ανάγκης για εργατική δύναμη που παρουσίαζαν οι δυτικές χώρες τη δεδομένη περίοδο. Είναι φανερό πως μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και τις δεκαετίες που ακολούθησαν η μεταναστευτική πολιτική εξακολουθούσε να βρίσκεται σταθερά στα χέρια των κρατών - εθνών. Οι θεσμοί που προηγήθηκαν της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαρτίζονταν από σχετικά λίγα κράτη και η ευρωπαϊκή συνεργασία εστιαζόταν σε μια εκκολαπτόμενη εσωτερική αγορά. Ακόμη κι αν η Συνθήκη της Ρώμης του 1957 είχε ήδη οραματιστεί μια περιοχή με ελευθερία μετακίνησης για τα άτομα, αυτό δεν ευοδώθηκε παρά πολλές δεκαετίες αργότερα.

Η πρώτη πετρελαϊκή κρίση του 1973-74 έρχεται να ανατρέψει τα χαρακτηριστικά της μετανάστευσης: η εργατική μετανάστευση συνοδεύεται από το πρωτεύον αίτημα της οικογενειακής συνένωσης στη χώρα υποδοχής και της προστασίας της, ο οικονομικός χαρακτήρας υποχωρεί λόγω της μεγάλης οικονομικής κρίσης και της αύξησης της ανεργίας, περιορίζεται η ανεξέλεγκτη εισροή μεταναστών και επιβάλλονται αυστηροί κανόνες για την είσοδό τους στις χώρες υποδοχής. Με τον περιορισμό της νόμιμης μετανάστευσης προκαλείται και σταδιακά διογκώνεται η παράνομη εισροή μεταναστευτικών πληθυσμών, προκαλώντας προβλήματα στις χώρες υποδοχής και στην κοινωνική τους συνοχή, ενώ παράλληλα η σύσταση των μέχρι τότε συγκροτημένων εθνοκεντρικών κοινωνιών



“νοθεύεται” με πολυπολιτισμικά στοιχεία. Βασική παράμετρος του δημοσίου διαλόγου της περιόδου 1975-1995 είναι η εγκατάλειψη του όρου “αφομοίωση” που χρησιμοποιούνταν έως τότε (ως κατάλοιπο της αποικιοκρατικής περιόδου), και η υιοθέτηση ενός καινούριου, πιο ήπιου όρου, αυτού της “ενσωμάτωσης” των ήδη εγκατεστημένων πληθυσμών. Σε αυτή στοχεύουν αρχικά οι μεταναστευτικές πολιτικές οικογενειακής φύσης, με την ανεργία να παραμένει σε υψηλά επίπεδα και την συμμετοχή των μεταναστών στα ποσοστά της να κινείται στα ίδια μήκη και πλάτη. Άλλες πολιτικές, περισσότερο κοινωνικής φύσης (συμμετοχή στα κοινωνικά δικαιώματα και στο κράτος πρόνοιας, πολλές φορές δε και στα πολιτικά δικαιώματα, επιδόματα, κ.α.) δίνουν προσωρινές λύσεις ανακούφισης στη “μεταναστευτική απειλή” που δείχνει να μεταλλάσσει καθοριστικά τις παραδοσιακές ευρωπαϊκές κοινωνίες. Στο μεσογειακό Νότο διαδραματίζονται εν τω μεταξύ δομικές αλλαγές, μετατρέπόμενος πλέον αυτός σε χώρο υποδοχής μεταναστών κυρίως από τα Βαλκάνια, την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και την Ασία. Επειδή ωστόσο οι διαδικασίες εκσυγχρονισμού στη Νότια Ευρώπη είχαν ένα χαρακτήρα περισσότερο εξαρτημένο και περιφερειακό, λόγω γεωγραφικής θέσης αλλά και αδυναμίας εσωτερικών δομών ελέγχου, σε σύντομο χρονικό διάστημα οι μεταναστευτικές εισροές παρέκκλιναν του νόμιμου χαρακτήρα τους και εξελίχθηκαν σε κοινωνικό φαινόμενο που επηρέασε τις κοινωνίες αυτές, καθιστώντας τις “οιονεί” πολυπολιτισμικές.

Για τα κράτη-μέλη της ΕΕ, η μετανάστευση δεν είναι συνεπώς κάτι νέο. Για περισσότερα από 200 χρόνια, η πλειονότητα των χωρών της Δυτικής Ευρώπης υπήρξαν χώρες αποστολής μεταναστών στη Βόρεια και Νότια Αμερική, καθώς και στην Αυστραλία. Μετά δε το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και κατά την οικονομική άνοδο, οι πλουσιότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης προοδευτικά έγιναν προορισμοί για διεθνείς μετανάστες, κυρίως από τις νότιες και ανατολικές χώρες της Ευρώπης αλλά και από τις πρώην αποικίες τους. Τα δυτικά κράτη-μέλη της ΕΕ σημείωσαν αύξηση στην εισροή προσφύγων μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και τους πολέμους στην πρώην Γιουγκοσλαβία. Σταδιακά, με τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης σε όλη την ΕΕ, σχεδόν όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ καταγράφουν πλέον ένα θετικό μεταναστευτικό ισοζύγιο<sup>1</sup>. Συνήθως - και μέχρι την πρόσφατη κλιμάκωση της αστάθειας σε ολόκληρη τη Μέση Ανατολή και τη Βόρεια Αφρική, τα κράτη-μέλη της ΕΕ είχαν να διαχειριστούν μια μικτή μετανάστευση, όπου οι οικονομικοί μετανάστες ξεπερνούσαν τους αριθμούς των προσφύγων<sup>2</sup>. Αν και οι συγκρούσεις στο Αφγανιστάν και το Ιράκ αύξησαν τη ροή των προσφύγων, η ισορροπία

<sup>1</sup> Münz Rainer, “Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe”, April 2008, page 1 <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf>

<sup>2</sup> OECD, Migration Policy Debates, “Is this humanitarian migration crisis different?”, 2015, page 10 <https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>

ανατράπηκε ολοσχερώς με την έναρξη του συριακού πολέμου. Ωστόσο, οι λόγοι πίσω από το εν λόγω μεταναστευτικό κύμα δεν περιορίζονται στους πρόσφατους πολέμους στη Μέση Ανατολή: σε αυτούς συνδράμει και το γεγονός ότι οι πρόσφατες γεωπολιτικές αλλαγές αποκλείουν τους περισσότερους εναλλακτικούς προορισμούς<sup>3</sup>:

Ο παράγοντας που αναδεικνύεται ως κύριος για την προτίμηση των μεταναστών προς την ΕΕ είναι η πολιτική “ανοιχτών θυρών” (“open door” policy) ορισμένων κρατών-μελών της ΕΕ. Σύμφωνα με το Oxford Living Dictionary, η πολιτική “ανοιχτών θυρών” όσον αφορά στη μετανάστευση μπορεί να οριστεί ως “η πολιτική ή η πρακτική με την οποία μια χώρα επιτρέπει την ελεύθερη είσοδο μεταναστών ή ξένων εισροών”<sup>4</sup> <sup>5</sup>. Ως παράγοντας προστίθεται και η ανατροφοδότηση (feedback) από τους μετανάστες σε όσους επιθυμούν να μεταναστεύσουν, σχετικά με το ότι χώρες όπως η Γερμανία ή η Σουηδία εντάσσουν στο καθεστώς των προσφύγων τους περισσότερους Σύριους που κατορθώνουν να φτάσουν στην επικράτειά τους. Σε ένα παγκοσμιοποιημένο “ψηφιακό” κόσμο, αυτές οι ιστορίες “επιτυχίας” εξαπλώνονται ακαριαία μαζί με χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με το ταξίδι και τις κρίσιμες φροντίδες που παρέχονται κατά την άφιξη. Η πολιτική της Ένωσης για την επανένωση των οικογενειών διαδραματίζει επίσης έναν σημαντικό ρόλο στην αύξηση των αφίξεων. Επιπλέον, η αδυναμία των κρατών-μελών της ΕΕ και της ίδιας ως σύνολο να αντιμετωπίσουν τη χαοτική κατάσταση που επικρατεί στα ευρωπαϊκά σύνορα έχει ως συνέπεια ότι, ακόμη και εκείνοι που δεν είναι επιλέξιμοι για προστασία επιβάλλεται να ακολουθήσουν μια μακρά διαδικασία που θα τους καταστήσει ικανούς να συνεχίσουν να ταξιδεύουν παράνομα στην Ευρώπη. Εν τέλει, και ανεξάρτητα από τους λόγους που εξακολουθούν να τροφοδοτούν τη μετανάστευση, οι αριθμοί έχουν λάβει συγκλονιστική έκταση, ενώ η μεταχείριση των μεταναστών με ανθρωπιά και η ορθή ένταξή τους στη διαδικασία καθίσταται συνεχώς δυσχερέστερη. Και μόνο το γεγονός αυτό αρκεί ώστε να χαρακτηριστεί η σημερινή κατάσταση ως κρίση.

## II. Η εξελικτική πορεία της μετανάστευσης στις πολιτικές της Ένωσης

---

<sup>3</sup> Ειδικότερα, η Λιβύη αποτελούσε περιφερειακό κόμβο για τη μεταναστευτική εργασία πριν από την Αραβική Άνοιξη. Σύμφωνα με εκτιμήσεις του Ινστιτούτου για την Πολιτική Μετανάστευσης (Migration Policy Institute), ο πληθυσμός των διακινούμενων εργαζομένων στη χώρα το 2011 ήταν σχεδόν 2,5 εκατομμύρια, συμπεριλαμβανομένων πολλών υπηκόων της υποσαχάριας περιφέρειας. <http://www.migrationpolicy.org/about/mission>

<sup>4</sup> “The policy or practice by which a country allows the free admission of immigrants or foreign imports”. [https://www.lexico.com/en/definition/open\\_door](https://www.lexico.com/en/definition/open_door)

<sup>5</sup> Brett Line and Linda Poon, How Other Countries Handle Immigration, National Geographic, 30 June 2013, <http://news.nationalgeographic.com/news/2013/06/130630-immigration-reform-world-refugees-asylum-canada-japan-australia-sweden-denmark-united-kingdom-undocumented-immigrants/>

Πριν παρουσιαστεί και αναλυθεί η πορεία εξέλιξης των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης σχετικά με τη μετανάστευση, κρίνεται σκόπιμο να δοθούν επιγραμματικά σύντομοι ορισμοί των βασικών εννοιών που συνθέτουν τις προβληματικές του όλου ζητήματος, ώστε να είναι ξεκάθαρη η βάση της πραγμάτευσης του θέματος.

Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και τις κοινωνικές επιστήμες, η **μετανάστευση** περιγράφεται ως μια γεωγραφική μετακίνηση ανθρώπων είτε κατά μόνος είτε ομαδικά. Ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (International Organization for Migration - IOM) ορίζει ως μετανάστη<sup>6</sup> : “κάθε πρόσωπο που μετακινείται ή έχει μετακινηθεί σε διεθνή σύνορα ή σε ένα κράτος μακριά από τον τόπο συνήθους διαμονής του, ανεξάρτητα από: το νομικό καθεστώς του ατόμου, το εάν η κίνηση είναι εθελοντική ή ακούσια, το ποια είναι τα αίτια της κίνησης, ή το ποια είναι η διάρκεια της διαμονής”. Πρέπει να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με τον ορισμό της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) για τους “μετανάστες”, η έννοια του πρόσφυγα δεν ταυτίζεται με αυτή του μετανάστη. Στο πλαίσιο της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, οι μετανάστες επιλέγουν να μετακινούνται όχι λόγω άμεσης απειλής διώξεως ή θανάτου, αλλά κυρίως για να βελτιώσουν τη ζωή τους για να βρουν εργασία ή σε ορισμένες περιπτώσεις για εκπαίδευση, οικογενειακή επανένωση ή για άλλους λόγους<sup>7</sup>. Μια σημαντική διάκριση είναι η διάκριση της μετανάστευσης σε **νόμιμη** και **παράνομη**. Ως προς τη παράνομη μετανάστευση, το Συμβούλιο της ΕΕ στο Σχέδιο Δράσης του 2002<sup>8</sup> - και όσον αφορά στον ενωσιακό χώρο – ορίζει ως παράνομους μετανάστες τους υπηκόους τρίτων κρατών, οι οποίοι εισέρχονται στο έδαφος κρατών-μελών της ΕΕ είτε με πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα είτε χωρίς καμία απολύτως πιστοποίηση. Στο πεδίο της νόμιμης μετανάστευσης υπάγονται οι υπήκοοι τρίτων κρατών, οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο ενωσιακό έδαφος (για λόγους σχετικούς με την εργασία, την εκπαίδευση κ.α.). Σύμφωνα με τον IOM, η μετανάστευση είναι: “Μια διαδικασία με την οποία οι αλλοδαποί μετακινούνται σε μια χώρα για σκοπούς εγκατάστασης”<sup>9</sup>. Σε αντίθεση με τους πρόσφυγες που δεν μπορούν να επιστρέψουν με ασφάλεια στον τόπο κατοικίας τους, οι μετανάστες δεν αντιμετωπίζουν κανένα τέτοιο πρόβλημα – αλλιώς θα κατηγοριοποιούνταν αυτόματα ως “πρόσφυγες”. Εάν οι μετανάστες επιλέξουν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, θα συνεχίσουν να απολαμβάνουν της προστασίας της κυβέρνησής τους. Αυτή η διάκριση καθίσταται εξαιρετικά σημαντική για τις χώρες που αντιμετωπίζουν μαζικές εισροές ανθρώπων στα σύνορά τους, δεδομένου του ότι τα κράτη ανά την

<sup>6</sup> <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migran>

<sup>7</sup> Φαίνεται ότι δεν υπάρχει ορισμός της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες που να περιγράφει τόσο την έννοια του πρόσφυγα όσο και του μετανάστη, όπως αυτή που παρέχεται από τον ΔΟΜ.

<sup>8</sup> 2002/C 142/02

<sup>9</sup> <https://www.iom.int/key-migration-terms#Immigration>

υφήλιο υποδέχονται και αντιμετωπίζουν τους μετανάστες σύμφωνα με το εσωτερικό τους δίκαιο και τις δικές τους ξεχωριστές θεσμοθετημένες διαδικασίες.

Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, ο **πρόσφυγας**<sup>10</sup> ορίζεται ως ένα άτομο που βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του ή του τόπου κατοικίας του, καταλαμβάνεται από δικαιολογημένο φόβο δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων και εξαιτίας αυτού του φόβου δίωξης αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να απολαμβάνει την προστασία αυτής της χώρας ή την επιστροφή σ' αυτήν. Ο συγκεκριμένος ορισμός του “πρόσφυγα” είναι κρίσιμος καθότι οι πρόσφυγες προστατεύονται από το διεθνές δίκαιο. Σύμφωνα με την UNHCR, η προστασία των προσφύγων έχει πολλές πτυχές<sup>11</sup>: περιλαμβάνει την ασφάλεια από την επαναφορά στους κινδύνους από τους οποίους έχουν ξεφύγει, πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες χορήγησης ασύλου και μέτρα για την εξασφάλιση της τήρησης των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων που τους επιτρέπουν να ζουν με αξιοπρέπεια και ασφάλεια, βοηθώντας τους να βρουν μια πιο μακροπρόθεσμη λύση. Τα κράτη υποδοχής φέρουν την πρωταρχική ευθύνη για την προστασία αυτή. Το εκάστοτε τέτοιο πρόσωπο, όταν υποβάλλει αίτημα για αναγνώριση της προσφυγικής του ιδιότητας και μέχρι της οριστικής απόφαση επί αυτού, καλείται κατά το διεθνές δίκαιο ως ο “αιτών άσυλο”. Το (πολιτικό) **άσυλο** συνιστά, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Βιέννης του 1951, μια μορφή προστασίας που παρέχει στο έδαφος της ένα κυρίαρχο κράτος, σε ένα άτομο που διώκεται ή επικαλείται βάσιμο ενδεχόμενο δίωξης έξω από αυτήν, όπως για παράδειγμα στην αλλοδαπή πατρίδα του<sup>12</sup>.

Σε μια πιθανή προσπάθεια εντοπισμού του σημείου ανάδυσης ενός ευρωπαϊκού πεδίου μεταναστευτικής πολιτικής σε αντίστιξη με τις (παραδοσιακές) εθνικές μεταναστευτικές πολιτικές στην Ευρώπη, το σημείο εκκίνησης φαίνεται πως ήταν η ανάδυση της λεγόμενης ομάδας *TREVI* (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale) που ιδρύθηκε το 1975 ως ένα διακυβερνητικό δίκτυο εκτός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και επικεντρώθηκε, τουλάχιστον αρχικά, στη διευκόλυνση της διασυνοριακής αστυνομικής συνεργασίας όπως αυτή αντιτίθεται κυρίως στη βία με πολιτικά κίνητρα. Το όργανο ωστόσο συμπεριέλαβε πολύ γρήγορα στο πεδίο δράσης του τη διεθνή μετανάστευση, θέτοντάς την μάλιστα ως προτεραιότητα, και εξακολούθησε να υπάρχει κατά τη δεκαετία του '80 καταλήγοντας να απορροφηθεί, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, από τον πυλώνα Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις (ΔΕΥ) της ΕΕ.

<sup>10</sup> Άρθρο 1 Σύμβασης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων, 1951.

<sup>11</sup> <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>

<sup>12</sup> “Άσυλο”, Ιστοσελίδα Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, [http://www.minocp.gov.gr/asylo.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=3474](http://www.minocp.gov.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=3474)

Φυσικά, δεν αποτελεί σύμπτωση το γεγονός ότι το πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής ασφαλειοποιήθηκε ακριβώς τη δεκαετία του '70. Την περίοδο αυτή, η εμφάνιση μιας ύφεσης με παγκόσμια εμβέλεια και επακόλουθη έναρξη της αναδιάρταξης της παγκόσμιας οικονομίας μείωσαν σημαντικά (όπως αναδείχθηκε και παραπάνω) τη δυνατότητα των βορειοευρωπαϊκών αγορών εργασίας να απορροφήσουν τη μετανάστευση ακόμη και μέσα από την Ευρώπη. Κατά κάποιο τρόπο, η εξέλιξη αυτή ερμηνεύει το γιατί η μεταναστευτική πολιτική μετακύλησε από την κοινωνική πολιτική και την πολιτική της εργασιακής αγοράς στην εσωτερική πολιτική ή στις εσωτερικές υποθέσεις στη ρητορική της ΕΕ.

Τα κράτη-μέλη της ΕΕ φέρουν διαφορετικές νομικές παραδόσεις όσον αφορά στα μέσα και στις διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων για παροχή διεθνούς προστασίας. Παρ' όλα αυτά, παρατηρείται μια μακρόχρονη και σημαντική προσπάθεια να διαμορφωθούν κοινές αξίες και αρχές με στόχο να τεθεί το θεμέλιο μιας ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την παροχή ασύλου. Όσον αφορά, επομένως, στην **ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου** – ως αναπόσπαστο τμήμα της μεταναστευτικής πολιτικής, χρήζει αναφοράς και πάλι η *Σύμβαση της Γενεύης* του 1951, η οποία παρότι δεν συνιστά αμιγώς ευρωπαϊκό επίτευγμα, καθίσταται ιδιαίτερος σημαντική, καθώς υπήρξε η πρώτη διεθνής συμφωνία που κάλυπτε τις πιο ουσιαστικές πλευρές της ζωής των προσφύγων: καθορίζει μια σειρά θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων τα οποία θα πρέπει να αντιμετωπίζονται τουλάχιστον ισότιμα με τις ελευθερίες που απολαμβάνουν οι αλλοδαποί υπήκοοι μιας χώρας - ή σε μερικές περιπτώσεις και οι ίδιοι οι πολίτες της χώρας. Επιπλέον, αναγνωρίζει τη σπουδαιότητα της διεθνούς συνεργασίας και της από κοινού συμμετοχής των κρατών στη διευθέτηση του προβλήματος των προσφύγων. Παραθέτει τα δικαιώματα του πρόσφυγα, περιλαμβάνοντας σε αυτά και ελευθερίες (όπως αυτές της ανεξιθρησκείας, της μετακίνησης, της εκπαίδευσης, της κατοχής ταξιδιωτικών εγγράφων, της δυνατότητας εργασίας), ενώ σημειώνει και τις υποχρεώσεις που φέρουν οι ίδιοι οι πρόσφυγες προς την εκάστοτε χώρα υποδοχής. Μία σημαντική διάταξη της Σύμβασης κατοχυρώνει την **αρχή της μη επαναπροώθησης** του πρόσφυγα σε χώρα όπου υφίσταται φόβος δίωξης του<sup>13</sup>. Επίσης, ορίζει συγκεκριμένες ομάδες ατόμων, όπως οι τρομοκράτες, που δεν δικαιούνται προσφυγικής ιδιότητας. Τη Σύμβαση της Γενεύης ακολούθησε το *Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης* το 1967, το οποίο αφαίρεσε τους χρονικούς περιορισμούς που έθετε η αρχική Σύμβαση και την έφερε σε ισχύ για πρόσφυγες “χωρίς κανένα γεωγραφικό περιορισμό”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Άρθρο 33§1 Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων.

<sup>14</sup> Πριν την υπογραφή του Πρωτοκόλλου η Σύμβαση έθετε σε ισχύ περιορισμούς, σύμφωνα με τους οποίους μόνο άτομα που εμπλέκονταν στα γεγονότα που συνέβησαν στην Ευρώπη πριν την 1η Ιανουαρίου του 1951, μπορούσαν να υποβάλλουν αίτηση ασύλου.

Στα πρώτα βήματα του οικοδομήματος που σήμερα αναγνωρίζουμε ως Ευρωπαϊκή Ένωση, και ειδικότερα στην Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, προείχε η φύλαξη των εξωτερικών συνόρων και η διαμόρφωση ενός κοινού πλαισίου για την είσοδο και τη διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών. Ενώ η Συνθήκη ανακήρυξε τα ζητήματα του ασύλου και της μετανάστευσης ως “κοινού ενδιαφέροντος” και τα κατέταξε στον τρίτο πυλώνα της Κοινότητας, αυτά δυστυχώς υποβιβάστηκαν από τις συμπεριφορές των ίδιων των κρατών-μελών, τα οποία χρησιμοποιώντας το δικαίωμα της αρνησικυρίας και προωθώντας τις εθνικές τους πολιτικές, παρακώλυαν συστηματικά τις αντίστοιχες ενωσιακές. Η ελεύθερη μετακίνηση προσώπων, υπηρεσιών, εμπορευμάτων και κεφαλαίων θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά στον χώρο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη: η ανάγκη λειτουργίας μιας κοινής αγοράς έθετε ως απαραίτητη προϋπόθεση την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων, κάτι το οποίο επετεύχθη σε έναν πρώτο βαθμό με την χάραξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Η ad hoc Ομάδα για τη Μετανάστευση του 1986 - στην οποία μετέχουν οι αρμόδιοι ανά κράτος-μέλος Υπουργοί για τη Μετανάστευση - και η διακυβερνητική Ομάδα των Συντονιστών για την Ελεύθερη Κυκλοφορία των Προσώπων του 1988 πλαισίωσαν τις διατάξεις της Συνθήκης Σένγκεν, η οποία υπεγράφη το 1985 στο Λουξεμβούργο. Οι διατάξεις της Σένγκεν προβλέπουν κοινή πολιτική ασύλου για τα κράτη-μέλη που έχουν εισχωρήσει σε αυτήν, κοινή λίστα των χωρών που χρειάζονται βίζα για να εισέλθουν εντός της Ζώνης και φυσικά ελεύθερη μετακίνηση των υπηκόων των συμβαλλόμενων κρατών-μελών, με εντελώς τυπικούς ελέγχους<sup>15</sup>. Η σύμβαση Σένγκεν επεδίωκε ουσιαστικά 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 με βάση τα οποία θα καθοριζόταν το υπεύθυνο κράτος για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, καταλήγοντας ήδη από το 1990 στον κανόνα της “πρώτης χώρας εισόδου” και αναθέτοντας την ευθύνη κατά βάση στα κράτη στα αναδυόμενα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης. Περίπου την ίδια εποχή, αυτές οι πολιτικές ενσωματώθηκαν στη Σύμβαση του Δουβλίνου (Δουβλίνο I)<sup>16</sup> η οποία επέκτεινε το πεδίο τους σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες που βρισκόταν τότε ακόμη εκτός του χώρου Σένγκεν.

<sup>15</sup> Στη συνέχεια, το 2006, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφάσισαν με τον Κανονισμό 1987/2006/ΕΚ τη δημιουργία Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς, το οποίο αντικατέστησε το προηγούμενο ως πιο εξελιγμένο, ευέλικτο και αποτελεσματικό.

<sup>16</sup> Υπογραφή: 15 Ιουνίου 1990 – θέση σε ισχύ: 1η Σεπτεμβρίου 1997. Δώδεκα πρώτοι υπογράφωντες οι: Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία, και Ηνωμένο Βασίλειο, από την 1η Οκτωβρίου 1997 η Αυστρία και η Σουηδία, και από την 1η Ιανουαρίου 1998 και η Φινλανδία. Ενώ η σύμβαση ήταν ανοικτή μόνο για προσχώρηση από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η Νορβηγία και η Ισλανδία, κράτη μη μέλη, έχουν συνάψει συμφωνίες με την ΕΚ για την εφαρμογή των διατάξεων της σύμβασης στο έδαφός τους. <https://www.consilium.europa.eu/el/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2000133>

Παρότι η σύμβαση για την εφαρμογή της Συνθήκης Σένγκεν υπεγράφη ένα χρόνο μετά τη σύναψή της, μπήκε σε ουσιαστική εφαρμογή μόλις το 1995, συστήνοντας τη *Ζώνη Σένγκεν*, και ενσωματώθηκε στο νομικό πλαίσιο της Ε.Ε. με τη *Συνθήκη του Άμστερνταμ* το 1997. Τις δυο αυτές χρονιές (1995 και 1997), αφενός με το Συμβούλιο της Βαρκελώνης και την προαναφερθείσα Συνθήκη του Άμστερνταμ, και αφετέρου μέσω των Συμφωνιών Σένγκεν, η Ένωση απέβλεπε στη σταδιακή εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στο εσωτερικό της και σε θωράκιση των εξωτερικών συνόρων της. Η εν λόγω Συνθήκη έδωσε το 1992 νέα ώθηση στην κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής, αποτελώντας μέχρι και σήμερα θεμέλιο λίθο των διαδικασιών που αφορούν τη μετανάστευση: με αυτή αποφασίστηκε για πρώτη φορά η εναρμόνιση των πολιτικών των κρατών-μελών στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης, των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και της δικαστικής συνεργασίας στον αστικό τομέα. Ιδιαίτερα σημαντική θεωρήθηκε δε η δυνατότητα που δόθηκε στο Συμβούλιο να λαμβάνει επιπλέον μέτρα στους παραπάνω τομείς<sup>17</sup>. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ εγκαινίασε δράσεις αναφορικά με τις πολιτικές στα πεδία ελέγχου, υποδοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών.

Σημαντικό σταθμό στην εξέλιξη της ενωσιακής μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί το *Συμβούλιο του Τάμπερε* το 1999, στα συμπεράσματα του οποίου επισημάνθηκε η μεγάλη σημασία που αποδίδεται στην προστασία κατά τη διαδικασία εναρμόνισης στον τομέα του ασύλου, επιβεβαιώνοντας “τη σημασία που η Ένωση και τα Κράτη Μέλη προσδίδουν στον απόλυτο σεβασμό του δικαιώματος στην αναζήτηση ασύλου” και “συμφώνησαν να εγκαθιδρύσουν ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, βασισμένο στην πλήρη και απόλυτη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης”<sup>18</sup>. Ωστόσο, οι στόχοι που τέθηκαν στη σύνοδο κορυφής του Τάμπερε δεν επιτεύχθηκαν ποτέ λόγω της διαδικασίας λήψης αποφάσεων που ίσχυε τη δεδομένη χρονική στιγμή, η οποία πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας βασιζόταν στην ομοφωνία. Ουσιαστικά αυτή τη χρονιά (1999), αλλά και την αμέσως επόμενη στο *Συμβούλιο της Σεβίλλης*, παράλληλα με την ανάγκη για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την επέκταση των συμφώνων επανεισδοχής με τις τελευταίες χώρες προέλευσης και τη διαχείριση-θωράκιση των κοινών συνόρων, τονίζεται και η μέριμνα για την ίση μεταχείριση των αλλοδαπών πολιτών. Το 2000 πρόοδος στον τομέα της μετανάστευσης σημειώθηκε με την υιοθέτηση στη Νίκαια του *Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.* και την καταγραφή σε αυτόν, πέραν των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών, και αυτών των νομίμων μεταναστών. Ιδιαίτερα σημαντικά

<sup>17</sup> Η Ρήτρα Εξαίρεσης βέβαια, που προβλεπόταν στην ίδια τη Συνθήκη, επέτρεψε σε κάποιες χώρες (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο) να μη συμμετέχουν σε τμήμα ή στο σύνολο του περιεχομένου της.

<sup>18</sup> Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, διαθέσιμο στο <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/GR-%CE%A4AMPERE-1999.pdf>

τα άρθρα του που αφορούν την ανθρώπινη αξιοπρέπεια (άρθρο 1), την απαγόρευση των βασανιστηρίων (άρθρο 4), το δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια (άρθρο 6), το δικαίωμα ασύλου (άρθρο 18), την απαγόρευση διακρίσεων (άρθρο 21) και το σεβασμό της πολιτιστικής, θρησκευτικής και γλωσσικής πολυμορφίας (άρθρο 22).

Το 2001 στο Συμβούλιο του Λάακεν έγινε για πρώτη φορά σε κοινοτικό επίπεδο μια ολοκληρωμένη προσέγγιση του προβλήματος του κοινωνικού αποκλεισμού και των ενδεδειγμένων δράσεων για την καταπολέμησή του, και προς αυτή την κατεύθυνση υιοθετήθηκαν διάφορα κείμενα και πρωτοβουλίες, μεταξύ των οποίων η Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο “Μετανάστευση, Ένταξη και Απασχόληση” το 2003<sup>19</sup> και η πρώτη ετήσια Έκθεση για την Μετανάστευση και την Ένταξη<sup>20</sup> την αμέσως επόμενη χρονιά. Παράλληλα ήδη από το 1999 είχε αρχίσει να αναδύεται το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου: αρχικά η προσέγγιση αφορούσε λιγότερο στη δημιουργία ενός εντελώς καινούριου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και πολύ περισσότερο σε μια ομογενοποίηση ή σύγκλιση των διαφορετικών πολιτικών ασύλου μέσα στην Ένωση. Με αυτόν τον σκοπό, μια σειρά από Κανονισμούς και Οδηγίες πέρασε κοντά στο 2003, συνοδευόμενη από μέτρα χρηματοδότησης για τη στήριξη των πολιτικών, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοδότησης. Οι λιγότερο δεσμευτικές Οδηγίες επιδίωξαν να παγιώσουν ένα ελάχιστο όριο προδιαγραφών σχετικά με τη διαδικασία χορήγησης ασύλου, τις συνθήκες υποδοχής όσο αυτή εκτυλίσσεται, κάποια κριτήρια για την αναγνώριση προσφύγων και οικογενειακή επανένωση<sup>21</sup>. Οι νομικά ισχυρότεροι Κανονισμοί, ωστόσο, εδραίωσαν την ίδρυση του αναδυόμενου Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.

Την ίδια αυτή χρονιά (2003), το Συμβούλιο υιοθέτησε τον Κανονισμό Δουβλίνο II<sup>22</sup> ο οποίος έθεσε διάφορα κριτήρια με σκοπό να καθοριστεί ποιο κράτος-μέλος έχει την ευθύνη για εξέταση μιας αίτησης ασύλου. Το Δουβλίνο II προσπάθησε να ρυθμίσει τη δράση των αιτούντων άσυλο, ενώ την ίδια στιγμή ο κανονισμός επιχειρεί να επέμβει στη δράση των κρατών-μελών εμποδίζοντας την

---

<sup>19</sup> COM(2003) 336

<sup>20</sup> Συμπεράσματα του Συμβουλίου, 16054/04, 13.12.2004, διαθέσιμο στο <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016054%202004%20INIT>

<sup>21</sup> Η Οδηγία 2003/109/EK (27.01.2003) περιλαμβάνει όσους έχουν στην κατοχή τους άδεια παραμονής επί μακρόν διαμένοντες σε κάποιο κράτος-μέλος, την οποία απέκτησαν έπειτα από 5ετή νόμιμη και αδιάλειπτη παραμονή τους στο εν λόγω κράτος. Η Οδηγία 2004/38/EK (29.04.2004) διασφαλίζει το δικαίωμα των πολιτών της Ε.Ε. και των μελών της οικογενείας τους στην ελεύθερη κυκλοφορία εντός της επικράτειας των κρατών-μελών. Τέλος, το Συμβούλιο με τον Κανονισμό 859/2003 (14.05.2003) διεύρυνε τις διατάξεις προγενέστερων κανονισμών (1408/71, 572/72), με απώτερο στόχο την τήρηση και το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των αρχών που απορρέουν από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

<sup>22</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.



αποκαλούμενη “δευτερεύουσα μετανάστευση” των αιτούντων άσυλο στην Ένωση. Μαζί με τον Κανονισμό EUODAC του 2000<sup>23</sup>, που καθιέρωσε μια ηλεκτρονική βάση αποτυπωμάτων των αιτουμένων άσυλο και των παράνομων μεταναστών μέσα στην Ένωση, ο Κανονισμός Δουβλίνο II οικοδομεί το αποκαλούμενο “Σύστημα του Δουβλίνου”<sup>24</sup>.

Το 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε στη Χάγη την ενίσχυση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης θέτοντας ένα πλαίσιο πολιτικών με ορίζοντα το 2010. Δόθηκε έμφαση σε περισσότερο συντονισμένες δράσεις για τη μετανάστευση και στη διαμόρφωση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Μια ακόμη σημαντική στιγμή για την εξέλιξη της ενωσιακής πολιτικής για τη μετανάστευση το 2004 συνιστά η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων της Ένωσης, γνωστός ως “Frontex”<sup>25</sup>. Η Frontex μεσολαβεί για τη διευκόλυνση του διασυνοριακού ελέγχου, παρέχει επαγγελματική τεχνογνωσία και επικουρεί τα κράτη-μέλη όποτε αυτό απαιτείται εκ των συνθηκών. Άλλα κείμενα και πρωτοβουλίες που υιοθετήθηκαν τα αμέσως επόμενα χρόνια ήταν η Πράσινη Βίβλος για μια κοινοτική προσέγγιση της διαχείρισης των οικονομικών μεταναστεύσεων (2004)<sup>26</sup>, η Πράσινη Βίβλος για την ισότητα και τη μη διακριτική μεταχείριση στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση (2004)<sup>27</sup>, η Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο “Απαγόρευση των διακρίσεων και ίσες ευκαιρίες για όλους”<sup>28</sup>, όπου ιδιαίτερο βάρος δίδεται στους μετανάστες και στις μειονότητες των κρατών-μελών (2006), αλλά και τέλος η ανακήρυξη των ετών 2006, 2007 και 2008 ως “Ευρωπαϊκό έτος κινητικότητας των εργαζομένων”, “Ευρωπαϊκό έτος ίσων ευκαιριών” και “Ευρωπαϊκό έτος διαπολιτισμικού διαλόγου” αντίστοιχα.

<sup>23</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του “Eurodac” για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου.

<sup>24</sup> Bąkowski, Piotr, and European Parliament Library. Common European Asylum System Problems Encountered and Solutions Envisaged. Brussels: European Parliament, 2010. Library Briefing (European Parliament. Library) No. 091/2010. Web.

<sup>25</sup> Πριν από δύο χρόνια, με τη διεύρυνση και ενίσχυση της Frontex δημιουργήθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Χάρη στην νέα εντολή του Οργανισμού και στην αύξηση των πόρων του, ο Frontex κατέστη το επιχειρησιακό σκέλος της ΕΕ στη συνεχιζόμενη ανταπόκριση στις προκλήσεις στα εξωτερικά της σύνορα.

<sup>26</sup> Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος για μια κοινοτική προσέγγιση της διαχείρισης της οικονομικής μετανάστευσης, COM(2004) 811, Βρυξέλλες, 11.01.2005,

<sup>27</sup> Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος για την ισότητα και τη μη διακριτική μεταχείριση στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2004) 379, Βρυξέλλες, 28.05.2004

<sup>28</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, της 1ης Ιουνίου 2005, με τίτλο «Απαγόρευση των διακρίσεων και ίσες ευκαιρίες για όλους - Στρατηγική-πλαίσιο» [COM(2005) 224 –Επίσημη Εφημερίδα C 236, 24.9.2005]

Το 2005 ήταν η χρονιά κατά την οποία έννοιες όπως αυτή του μεταναστευτικού ελέγχου μέσω των εξωτερικών συνόρων, που καθοδηγούσαν τις εξελίξεις στην ευρωπαϊκή μετανάστευση και στις συνοριακές πολιτικές από τη δεκαετία του '90, δοκιμάστηκαν σε πραγματικές συνθήκες: η προσπάθεια μεταναστών να διασχίσουν συλλογικά, το φθινόπωρο αυτής της χρονιάς, τους φράχτες που χωρίζουν τους ισπανικούς θύλακες της Θέουτα και της Μελίγια (περιοχές της αφρικανικής ηπείρου που συνιστούν ουσιαστικά τα μόνα σύνορα ανάμεσα στην ΕΕ και τις αφρικανικές χώρες) και η βίαιη απόθυσή τους από τις αστυνομικές δυνάμεις της μαροκινής αλλά και της ισπανικής πλευράς, αποτέλεσαν γεγονότα που μεταδόθηκαν τηλεοπτικά σε παγκόσμια εμβέλεια και πυροδότησαν μια αποφασιστική στροφή στις συζητήσεις της Ένωσης για τη μεταναστευτική πολιτική. Στις 27 Οκτωβρίου 2005 τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης συναντήθηκαν σε μια ανεπίσημη διάσκεψη κορυφής στο Hampton Court του Ηνωμένου Βασιλείου με σκοπό να συζητήσουν μια νέα στρατηγική για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Τα σχετικά έγγραφα για την πολιτική που έπρεπε να ακολουθηθεί απεικονίζουν την αβεβαιότητα που είχε ήδη αρχίσει να παρεισφρέει στις πεποιθήσεις των οργάνων της Ένωσης σχετικά με την παραδοχή ότι τα σύνορα αποτελούν ένα κατάλληλο και ικανό μέσο για τον έλεγχο της μετανάστευσης. Τον Δεκέμβριο του 2005, η Επιτροπή δημοσίευσε ένα νέο έγγραφο για την ακολουθητέα πολιτική με τίτλο “Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης” (“Global Approach to Migration”)<sup>29</sup>, το οποίο υπογραμμίζει ότι, μαζί με τους συνοριακούς ελέγχους, νέα όργανα για τη “διαχείριση της μετανάστευσης” πρέπει να αναπτυχθούν ώστε να συνεισφέρουν στη δημιουργία μιας ευρύτερης στρατηγικής. Η “Παγκόσμια Προσέγγιση” φαίνεται να αντιλαμβάνεται τη μετανάστευση ως ένα “παγκόσμιο φαινόμενο”, που χρήζει αντιμετώπισης υπό μια ανάλογη, παγκόσμια οπτική. Την ίδια στιγμή, η μεταναστευτική πολιτική κατέστη διατομεακή, με σκοπό να συμπεριληφθεί σε πλήθος πεδίων πολιτικής με μεγάλες διαφορές μεταξύ τους, όπως η εξωτερική πολιτική και η αναπτυξιακή συνεργασία. Η “Παγκόσμια Προσέγγιση” μπορεί να ερμηνευθεί ως μια απόπειρα των ευρωπαϊκών θεσμών να σχεδιάσουν ένα νέο σκεπτικό μεταναστευτικής πολιτικής, που δεν θα έχει πια τις ρίζες του σε ένα εθνικό πλαίσιο. Η νέα σπουδαιότητα του όρου “διαχείριση της μετανάστευσης” υπογραμμίζει αυτόν τον αναπροσανατολισμό: η “διαχείριση” αυτή, σε σχέση με τον “μεταναστευτικό έλεγχο”, εμπεριέχει μια παραχώρηση εκ μέρους της Ένωσης, η οποία την αναγνωρίζει ως κοινωνικό και συνάμα παγκόσμιο φαινόμενο που δεν είναι δυνατό να αγνοηθεί. Έτσι, η Ένωση – και κατά συνέπεια τα κράτη-μέλη – μπορούν με συντονισμένη προσπάθεια να μεγιστοποιήσουν τις θετικές συνέπειές της και να μειώσουν τις αρνητικές, ανάγοντας έτσι την μετανάστευση σε έναν πολύτιμο πόρο, του οποίου τα κέρδη πρέπει να ξεκλειδωθούν. Συνεπώς ως επιστέγασμα της μεταναστευτικής πολιτικής

---

<sup>29</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court, 15204/05, Brussels, 1.12.2005.

της ΕΕ, μέχρι αυτό το σημείο, από μια σκοπιά ασφάλειας, η “Παγκόσμια Προσέγγιση” σήμανε τη επιστροφή σε μια οικονομική λογική μέσα στο διάλογο για τη μεταναστευτική πολιτική.

Ως εδώ, και στη σύντομη ιστορική της πορεία, η ευρωπαϊκή στρατηγική για την μετανάστευση γνώρισε ραγδαίες ανατροπές και αναθεωρήσεις και, παρά τις κοινά δεσμευτικές ρυθμίσεις σε επιμέρους ζητήματα, η υιοθέτηση μιας ενιαίας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής παραμένει ακόμη και σήμερα ζητούμενο. Είναι όμως γεγονός ότι, παρακολουθώντας διαχρονικά τις κεντρικές επιλογές των πολιτικών και, κυρίως, των νομικών κειμένων για τη μετανάστευση σε επίπεδο ΕΕ από το 1990 έως σήμερα, παρατηρείται μια ουσιώδης μεταστροφή. Από το 2000 και στο εξής η προτεραιότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής φαίνεται ότι απομακρύνεται σταδιακά από τους αρχικούς στόχους της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, της φύλαξης των συνόρων, της υιοθέτησης κοινών ρυθμίσεων για την υποδοχή των μεταναστών και γενικότερα της ανάληψης αμυντικογενών πρωτοβουλιών απέναντι στην εισβολή “υπηκόων” τρίτων χωρών (1999-2000): η πολιτική πρωτοβουλία δείχνει να αφορά πλέον, κατά κύριο λόγο, μια προσέγγιση βασισμένη στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών, στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και στην προσπάθεια διαχείρισης των οικονομικών μεταναστεύσεων (2001-2008). Ακόμη και στη θεματολογία των επίσημων κειμένων η αντικατάσταση των όρων “καταπολέμηση” και “φύλαξη”, από άλλους όπως “ένταξη”, “διακριτική μεταχείριση” ή “προσέγγιση/διαχείριση” σηματοδοτεί αυτή τη ριζική μεταστροφή στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Από μια άμεση απειλή, η μετεγκατάσταση υπηκόων τρίτων χωρών μετατράπηκε, βαθμιαία, σε μια πραγματικότητα την οποία τα κράτη-μέλη και η Ένωση οφείλουν να διαχειριστούν, όχι με γνώμονα μόνο την ασφάλεια των κοινωνιών τους, αλλά και στη βάση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών.

Το πρόγραμμα της Χάγης του 2004 ακολούθησε η *Συνθήκη της Λισαβόνας* το 2009. Μια από τις πιο αξιοσημείωτες θεσμικές αλλαγές της Συνθήκης αφορά στις νέες αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και παρόλο που μένει ακόμη να δούμε πώς αυτές οι αλλαγές θα επιδράσουν σε βάθος ετών, είναι σίγουρο το γεγονός ότι ο νομικός και πολιτικός αντίκτυπος της Συνθήκης δεν υπήρξε πιο σημαντικός σε άλλον τομέα, όσο σε αυτόν της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, και πιο συγκεκριμένα στο ευαίσθητο πεδίο της πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο. Η Συνθήκη θεσμοθέτησε τη διαδικασία της συναπόφασης και τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σε θέματα νόμιμης μετανάστευσης, καθώς και μια νέα νομική βάση για τα μέτρα ένταξης. Η συνθήκη νομοθετική διαδικασία εφαρμόζεται πια για τις πολιτικές που αφορούν τόσο την παράτυπη όσο και τη νόμιμη μετανάστευση, καθιστώντας το Κοινοβούλιο συμμετοχο στη

νομοθέτηση σε ίση βάση με το Συμβούλιο. Ωστόσο, σε περίπτωση αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, τα προσωρινά μέτρα λαμβάνονται μόνο από το Συμβούλιο, μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο<sup>30</sup>. Η Συνθήκη αποσαφήνισε επίσης το γεγονός ότι η ΕΕ φέρει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη-μέλη στον τομέα αυτόν, και ειδικότερα σε ό,τι αφορά στον αριθμό των μεταναστών που επιτρέπεται να εισέλθουν σε κράτος-μέλος με σκοπό την αναζήτηση εργασίας<sup>31</sup>. Τέλος, το ΔΕΕ έχει πλέον πλήρη αρμοδιότητα στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Ειδικότερα ως προς τις αλλαγές τις σχετικές με το άσυλο, η Συνθήκη της Λισαβόνας άλλαξε την κατάσταση, μετατοπίζοντας τον προσανατολισμό των μέτρων για το άσυλο από τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων στη δημιουργία ενός κοινού συστήματος που θα περιλαμβάνει ενιαίο καθεστώς και διαδικασίες. Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής στοιχεία: ενιαίο καθεστώς ασύλου, ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας, κοινό σύστημα προσωρινής προστασίας, κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας, κριτήρια και μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, προδιαγραφές σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής, σύμπραξη και συνεργασία με τρίτες χώρες. Το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ ορίζει επίσης ρητά ότι οι πολιτικές μετανάστευσης διέπονται από την **αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών**, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Οι ενέργειες της ΕΕ για το άσυλο οφείλουν να περιλαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής. Η Συνθήκη μεταβάλλει επίσης σημαντικά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε θέματα ασύλου, μέσω της καθιέρωσης της συναπόφασης ως της συνήθους διαδικασίας. Επιπλέον, βελτιώθηκαν σημαντικά οι ρυθμίσεις για το δικαστικό έλεγχο, για τον οποίο είναι αρμόδιο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>32</sup>, ενθαρρύνοντας έτσι τη δημιουργία μεγαλύτερου όγκου ενωσιακής νομολογίας στον τομέα του ασύλου.

Την περίοδο 2010-2014 τέθηκε σε εφαρμογή το *Πρόγραμμα της Στοκχόλμης για το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Area of Freedom, Security and Justice - AFSJ)*, το οποίο εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο του 2009 για να διαδεχθεί τα πολυετή προγράμματα του Τάμπερε (1999) και της Χάγης (2004), έληξε τον Δεκέμβριο του 2014<sup>33</sup> και, σε εφαρμογή των αρχών της Συνθήκης

<sup>30</sup> Άρθρο 78§3 ΣΛΕΕ.

<sup>31</sup> Άρθρο 79§5 ΣΛΕΕ.

<sup>32</sup> Οι προδικαστικές προσφυγές μπορούν πλέον να ασκούνται από κάθε δικαστήριο κράτους μέλους και όχι μόνο από τα εθνικά δικαστήρια τελευταίου βαθμού δικαιοδοσίας, όπως ίσχυε στο παρελθόν.

<sup>33</sup> Βλέπε δελτίο 4.2.1.

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/150/%CF%87%CF%89%CF%81%CE%BF%CF%82-%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CF%85%CE%B8%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%B1%CF%83%CF%86%CE%B1%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%B7%CF%82-%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%B5%CF%82-%CF%80%CF%84%CF%85%CF%87%CE%B5%CF%82>

της Λισαβόνας, αποτέλεσε τον οδικό χάρτη της Ένωσης για τη δημιουργία ενός νέου, εμπλουτισμένου χώρου δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας. Εδώ επιβεβαιώνεται ο στόχος της δημιουργίας “ενός κοινού χώρου προστασίας και αλληλεγγύης, βάσει κοινής διαδικασίας ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται διεθνής προστασία”, ενώ υπογραμμίζεται και η ανάγκη να προαχθεί πραγματική αλληλεγγύη με τα κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες πιέσεις, καθώς και ο σημαντικός ρόλος που θα πρέπει να διαδραματίσει η νέα Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO)<sup>34</sup>.

Η συγκυρία της κλιμάκωσης των προσφυγικών ροών προς την Ευρώπη και των αμέτρητων θανάτων σε ευρωπαϊκά ύδατα ήδη από το 2013 κατέστησε σαφές για την Ένωση το γεγονός ότι απαιτούνταν πλέον η διαχείριση από μέρους της να εκφύγει του επιχειρησιακού επιπέδου, καθώς προέκυπτε μια αδήριτη ανάγκη λήψης πολιτικών μέτρων και αποφάσεων. Έτσι, τον Απρίλιο του 2015 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ένα σχέδιο δέκα σημείων για τη διαχείριση της κρίσης, το οποίο γνώρισε ευρεία απήχηση ανάμεσα στο σύνολο των Υπουργών Εξωτερικών και Εσωτερικών της Ένωσης, ενώ την ίδια στιγμή τα κράτη-μέλη δεσμεύτηκαν ως προς την υιοθέτηση μέτρων για την εξάλειψη της απώλειας ανθρώπινων ζώων στη θάλασσα: το σχέδιο αφορούσε κυρίως σε μέτρα επιχειρησιακής δράσης άμεσης εφαρμογής και σε προτάσεις πολιτικής<sup>35</sup>. Επρόκειτο για μέτρα αναγκαία μεν - δεδομένης της ανεπάρκειας της έως τότε εφαρμοζόμενης συλλογικής ευρωπαϊκής πολιτικής για την μετανάστευση και των διαρθρωτικών περιορισμών αυτής, ανεπαρκή δε να αποτελέσουν δείγμα ολιστικής αντιμετώπισης και μακροπρόθεσμη λύση που θα καλύψει τις ανάγκες της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Την ίδια χρονική περίοδο, η Ύπατη Εκπρόσωπος Εξωτερικών Υποθέσεων, από κοινού με τον Επίτροπο για την Μετανάστευση, τις Εσωτερικές Υποθέσεις και την Ιθαγένεια<sup>36</sup> ανακοίνωσαν τη θέσπιση μιας ολοκληρωμένης και πλήρους προσέγγισης στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική που θα “συνδυάζει εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές, την πλήρη αξιοποίηση των οργανισμών και των εργαλείων της ΕΕ και την

<sup>34</sup> Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή είχε υποβάλει τις προτάσεις της για το δεύτερο στάδιο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) ήδη από το 2008-2009, οι διαπραγματεύσεις προχώρησαν με βραδύ ρυθμό. Ως εκ τούτου, το “δεύτερο στάδιο” του ΚΕΣΑ εγκρίθηκε μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, με αλλαγή προσανατολισμού από τις ελάχιστες προδιαγραφές σε κοινή διαδικασία ασύλου, βάσει ενός ενιαίου καθεστώτος προστασίας.

<sup>35</sup> Τα μέτρα αυτά αφορούσαν στην αύξηση του προϋπολογισμού για τις θαλάσσιες επιχειρήσεις που διεξάγονταν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX), “Τρίτων” και “Ποσειδών”, την εντατικοποίηση της συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών οργανισμών Οργανισμών EUROPOL, EASO, EUROJUST και FRONTEX, τη δημιουργία ομάδων από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) για την από κοινού μεταξύ Ελλάδας και Ιταλίας επεξεργασία αιτήσεων ασύλου, ανάπτυξη προγραμμάτων επανεγκατάστασης και μετεγκατάστασης καθώς και επιστροφών, τη συνεργασία της Επιτροπής με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης για την εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης. European Commission. (2015, 20 April). Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. (press release), [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm)

<sup>36</sup> Βασική καινοτομία της Επιτροπής που εισήχθη τότε ήταν η ανάθεση ειδικού χαρτοφυλακίου για θέματα μετανάστευσης σε έναν ευρωπαϊό Επίτροπο.

ανάμιξη όλων των εμπλεκόμενων μερών: κρατών μελών, οργάνων της ΕΕ, διεθνών οργανισμών, κοινωνίας των πολιτών, τοπικών αρχών και τρίτων χωρών<sup>37</sup>. Η *Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση* που προέκυψε κατόπιν και της συναίνεσης τόσο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου<sup>38</sup> όσο και του Κοινοβουλίου<sup>39</sup> αποτελεί κείμενο που κατεξοχήν εκδηλώνει την πολιτική στόχευση και τις προτεραιότητες της μεταναστευτικής πολιτικής, της πολιτικής ασύλου και συνόρων της Ένωσης για τα επόμενα χρόνια, επιδιώκοντας κυρίως την επίλυση δομικών προβλημάτων πάνω στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής<sup>40</sup> και την εντατικοποίηση της δράσης της. Αντίθετα με προηγούμενες ρυθμίσεις, υιοθετήθηκε για πρώτη φορά μία κοινή ατζέντα πολιτικής μεταξύ δύο θεσμικών οργάνων με απώτερο στόχο την ολοκληρωμένη διαχείριση του ζητήματος και παράλληλα την ομαλή της ένταξη στις διάφορες πτυχές εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης<sup>41</sup>. Μέσω του *Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση* η Επιτροπή επιδιώκει αφενός να χαράξει τις κατευθυντήριες γραμμές της Ένωσης σε πολιτικό επίπεδο και αφετέρου προτείνει μέτρα για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης<sup>42</sup>.

Ο Κανονισμός III του Δουβλίνου<sup>43</sup> θεσπίζει τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε αυτό από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα. Η Σύμβαση δημιουργήθηκε με σκοπό τη μείωση της μετακίνησης των αιτούντων άσυλο εντός της Ευρώπης και την αποφυγή του “asylum shopping”, δηλαδή των αιτημάτων προτίμησης του εκάστοτε αιτούντος για συγκεκριμένη χώρα, καθώς στα πλαίσια της Σύμβασης τα κράτη αναγνώρισαν μεν τη σημασία της αναγνώρισης ενός δικαιώματος στο άσυλο, υποστήριξαν ωστόσο πως ο αιτών θα πρέπει να έχει απλώς το δικαίωμα να αναζητά διεθνή προστασία και όχι να εκφράζει συγκεκριμένη προτίμηση ως προς το ποια χώρα θα προτιμούσε να του προσφέρει την προστασία αυτή. Με την έκρηξη της

<sup>37</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2015). Καλύτερη διαχείριση όλων των πτυχών της μετανάστευσης: μια Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση. (δελτίο τύπου). [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4956\\_el.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_el.htm)

<sup>38</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2015). Δήλωση της Συνόδου Κορυφής της 23ης Απριλίου 2015 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με το θεματολόγιο για τη μετανάστευση. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>

<sup>39</sup> European Parliament. (2015). Resolution on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies (2015/2660 RSP), [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP))

<sup>40</sup> European Commission. (2015). Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. (Press release). [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm)

<sup>41</sup> Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., and Guild, E. The EU’s Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities, 2016, Centre for European Policy Studies.20, 1, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2715460](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2715460)

<sup>42</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2015). Ερωτήσεις και απαντήσεις σχετικά με το ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση. (δελτίο τύπου). [https://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4957\\_el.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4957_el.htm)

<sup>43</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα.

μεταναστευτικής κρίσης των τελευταίων ετών, κατατέθηκε πρόταση αναθεώρησης του Κανονισμού, ήδη από τον Μάιο του 2016 και έκτοτε οι συζητήσεις συνεχίζονται.

### III. Το Σύστημα του Δουβλίνου<sup>44</sup>: οι λόγοι ανάδειξης, τα κενά και η σκληρή πραγματικότητα

Τον κύριο λόγο για την εγκαθίδρυση του Συστήματος του Δουβλίνου αποτέλεσε η ανάγκη επίλυσης μιας σειράς προβλημάτων που είχαν ανακύψει πριν από τη θέση σε ισχύ των επιμέρους συμφωνιών που το αποτελούν. Καταρχάς, η βασική πολιτική που ακολουθήθηκε, και αυτή στην οποία δόθηκε η μεγαλύτερη προτεραιότητα, ήταν αυτή που έβαζε στο επίκεντρο τις χώρες που φιλοξενούν τις μεγαλύτερες κοινότητες προσφύγων και μεταναστών, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες και η Γαλλία, ώστε να ελαφρυνθούν αυτές από την πίεση που προκαλεί η μεγάλη εισροή μεταναστών. Η πίεση αυτή κλιμακώνονταν καθώς οι περισσότεροι μετανάστες έτειναν να πιστεύουν ότι η ποιότητα ζωής στις χώρες αυτές είναι υψηλότερη από ό,τι στα κράτη-μέλη της νότιας Ευρώπης. Ως εκ τούτου, επιθυμούσαν – και επιθυμούν διαχρονικά - το αίτημά τους να αξιολογηθεί από τη συστάδα των βόρειων χωρών, ή ακόμη και από μια συγκεκριμένη χώρα. Άλλο ένα ζήτημα που έχρηζε ρύθμισης ήταν το φαινόμενο των προσφύγων που υπέβαλαν ταυτόχρονα πολλαπλές αιτήσεις ασύλου σε πλειάδα χωρών. Με την αξιοποίηση της δυνατότητας που τους παρείχε το τότε νομικό πλαίσιο οι υποψήφιοι για απονομή ασύλου είχαν ως στόχο είτε να αυξήσουν τις πιθανότητες χορήγησης αυτού είτε να παρατείνουν τη διαδικασία, και κατά συνέπεια και την διαμονή τους, στην ΕΕ ("refugees in orbit")<sup>45</sup>.

Το προφανές κοινό σημείο των δύο κανονισμών είναι η αρχή ότι η κατεξοχήν επιβαρυνόμενη με την εξέταση της αίτησης ασύλου χώρα είναι αυτή της πρώτης εισόδου. Ωστόσο, μετά την απότομη είσοδο μεταναστών στα νότια σύνορα της ΕΕ τα εκεί κράτη-μέλη επιβαρύνθηκαν δυσανάλογα, και δημιουργήθηκε μια κατάσταση που έμελλε να οδηγήσει σε επαναλαμβανόμενα αιτήματα αλλαγής αυτού του κανόνα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αναγνωρίζοντας αυτή την ανισότητα, επιχείρησε να προωθήσει νέους κανόνες που θα μπορούσαν να ελαφρύνουν την υπερβολική επιβάρυνση αυτών των κρατών-μελών και να εκτονώσουν την πίεση που προερχόταν από την ανάγκη αντιμετώπισης μεγάλου αριθμού αιτήσεων ασύλου. Η σημαντικότερη μεταρρύθμιση που προτάθηκε ήταν η

<sup>44</sup> Οι κανονισμοί του Δουβλίνου II και III, ο κανονισμός "Eurodac" για την καταχώρηση των παράνομων μεταναστών και τον προσδιορισμό της χώρας πρώτης εισόδου και ο κανονισμός FRONTEX είναι αυτοί που συναποτελούν το "Σύστημα του Δουβλίνου".

<sup>45</sup> Αντωνίου Αικατερίνη, Παπαϊωάννου Αλεξάνδρα, "ΟΙ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ ΔΟΥΒΛΙΝΟ II ΚΑΙ ΔΟΥΒΛΙΝΟ III", Νομική Σχολή ΕΚΠΑ, <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW277/%CE%95%CF%81%CE%B3%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B5%CF%82%20-%20%CE%A0%CE%B1%CF%81%CE%BF%CF%85%CF%83%CE%B9%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82/13.04%20%CE%95%CE%A1%CE%93%CE%91%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%A7%CE%95%CE%91%CE%94.pdf>

δυνατότητα αναστολής της επιστροφής των μεταναστών στις χώρες της πρώτης άφιξης, κανόνας που επιβάλλονταν να ενεργοποιείται κάθε φορά που το σύστημα ασύλου της χώρας πρώτης εισόδου βρισκόταν σε έντονη πίεση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι η κατάσταση που δημιουργούνταν ενδεχομένως να έθετε σε κίνδυνο τους αιτούντες άσυλο. Αν και, εκ πρώτης όψεως, κύρια προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών-μελών της ΕΕ φαίνεται η προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και η πιο δίκαιη κατανομή του βάρους, με μια πιο προσεκτική ματιά αναδεικνύονται και άλλες πτυχές του ζητήματος: προκύπτει έτσι μια αδιαμφισβήτητη σύγκρουση μεταξύ των κρατών-μελών του Βορρά και του Νότου στο ζήτημα της κατανομής των βαρών, και υπό αυτό το πρίσμα η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν είναι τίποτα περισσότερο από μια απόπειρα συμβιβασμού. Η πρόταση αυτή επιχειρεί να διασφαλίσει ότι ο θεμελιώδης κανόνας της ευθύνης που φέρει η χώρα της πρώτης εισόδου παραμένει αμετάβλητος, ενώ παράλληλα αναστέλλεται<sup>46</sup> Οι επιβαρυνμένες χώρες του Νότου επικαλέστηκαν το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ<sup>47</sup> και προσπάθησαν με βάση αυτό να ασκήσουν πίεση για την υιοθέτηση πιο ισορροπημένων και δίκαιων μέτρων. Ωστόσο, μένει ακόμη να γίνει κατανοητό το γεγονός ότι το πρόβλημα της μετανάστευσης και του ασύλου δεν είναι καθαρά εθνικό αλλά ούτε και τοπικό της περιφέρειας της Ένωσης: στην ουσία συνιστά παγκόσμιο πρόβλημα. Συνεπώς, μόνο μέσω ενός συστήματος που θα το αντιμετωπίσει ως ένα κοινό πρόβλημα της ΕΕ ως σύνολο και μόνο μέσω της δημιουργίας ενός μηχανισμού υποχρεωτικής κατανομής του φόρτου, η πίεση αυτή θα μπορούσε πραγματικά να κατευναστεί. Το πρόβλημα αντιμετωπίζεται ως νομικό και όχι ως πολιτικό, όπως θα έπρεπε. Χρήσιμο θα ήταν, ωστόσο, να αναφερθεί πως μια παρόμοια πολιτική βούληση οδήγησε στο να προστατευθούν οι βόρειες χώρες με τον αρχικό κανονισμό του Δουβλίνου II και πως, στην τότε πολιτική συγκυρία και από τη σκοπιά των νοτίων κρατών-μελών, είναι αλήθεια πως οι χώρες αυτές δεν αντιμετωπίστηκαν ως ίσες σύμφωνα με όσα τυχόν τους απένειμε ο κανονισμός αυτός. Η ανάγκη προστασίας των βορείων χωρών από τις ροές των μεταναστών δεν εξισορροπήθηκε ποτέ με την ανάγκη προστασίας των νοτίων μέσω ενός ορθολογικού συστήματος, πραγματικότητα που αναδείχθηκε όσο ποτέ σε περιπτώσεις κρίσεων όπως αυτή του 2015.

<sup>46</sup> Ενδεικτικό στοιχείο αυτής της εσωτερικής σύγκρουσης είναι το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στα διάφορα όργανα της ΕΕ για την αναθεώρηση του κανονισμού Δουβλίνου II, καμία άλλη χώρα εκτός της Ελλάδας, της Ιταλίας, της Μάλτας και της Κύπρου δεν επιθυμούσε να αλλάξει αυτόν τον κανόνα, ο οποίος αποδείχθηκε η κύρια πηγή προβλημάτων και υπερβολικής επιβάρυνσης αυτών των τεσσάρων χωρών. Αντωνίου Αικατερίνη, Παπαϊωάννου Αλεξάνδρα, ό.π. σελ. 17

<sup>47</sup> “Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών – μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής”. Άρθρο 80 ΣΛΕΕ.



Για την αντιμετώπιση της ως άνωθι κατάστασης, ελπίδα φάνηκε να έδωσε η έγκριση του άρθρου 33 του Κανονισμού του Δουβλίνου III: το άρθρο αυτό θέσπισε τη νομική βάση που παρέχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να λαμβάνει αποφάσεις, όπως για παράδειγμα οι σχετικές με την ενεργοποίηση Μηχανισμού Έγκαιρης Προειδοποίησης και Ετοιμότητας και Πρόληψης της Κρίσης Ασύλου (Early Warning and Preparedness and Asylum Crisis Prevention Mechanism), κατόπιν διαβούλευσης με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) – και ειδικά σε περιπτώσεις μεγάλης πίεσης. Η υιοθέτηση αυτού του άρθρου συνιστά μια ακόμη προσπάθεια της Επιτροπής να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ των βόρειων και των νότιων χωρών, η επιτυχία όμως αυτής της προσπάθειας κάθε άλλο παρά δεδομένη θεωρείται, καθότι δεν προβλέπεται υποχρεωτική επιβολή των συστάσεων του μηχανισμού για οποιοδήποτε κράτος μέλος. Μια θετική αλλαγή που υιοθετήθηκε με τον Κανονισμό Δουβλίνο III ήταν αυτή που εφαρμόστηκε στην διάταξη που θεωρούσε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ ως αδιαμφισβήτητα ασφαλή και ως παρέχοντα ανθρώπινες συνθήκες διαβίωσης για όλους τους μετανάστες - ωστόσο, ακόμη και αυτή η μεταρρύθμιση δεν βασίστηκε στην καλή θέληση αλλά σε δύο προηγούμενες δικαστικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)<sup>48</sup> και του Δικαστηρίου της ΕΕ<sup>49</sup>. Σύμφωνα με αυτές τις δύο αποφάσεις, αναγνωρίζεται πλέον ότι ένα κράτος-μέλος της ΕΕ μπορεί να πάσχει από συστημικές ελλείψεις στη λειτουργία του συστήματος ασύλου, οι οποίες ενδέχεται με τη σειρά τους να οδηγήσουν στην επικράτηση συνθηκών διαβίωσης για τους πρόσφυγες που να θεωρούνται απάνθρωπες ή εξευτελιστικές<sup>50</sup>. Στο παρελθόν, όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ θεωρούνταν ως ασφαλή και οι αναπομπές ήταν δυνατό να πραγματοποιηθούν ανεξάρτητα από τις πραγματικές συνθήκες που επικρατούσαν στις υπεύθυνες χώρες. Πλέον, μετά την τροποποίηση του Δουβλίνου II από το Δουβλίνο III, οι χώρες αποστολής οφείλουν να διασφαλίζουν ότι οι χώρες υποδοχής πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις, ρύθμιση που καθίσταται εξεχόντως σημαντική για χώρες όπως η Ελλάδα, οι οποίες για αρκετούς μήνες συνέχιζαν να δέχονται χιλιάδες μετανάστες κάθε ημέρα και ήρθαν έτσι αντιμέτωπες με την κατάρρευση του συστήματος επεξεργασίας της εισροής των μεταναστών.

Εν κατακλείδι, προκύπτει σαφώς το συμπέρασμα ότι, αν και η ΕΕ βασίζεται στο σύνολο των κοινών αξιών που περιγράφονται στο προοίμιο της ΣΕΕ, το εν λόγω νομικό πλαίσιο δεν εκτιμήθηκε

---

<sup>48</sup> ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09, ημερομηνία απόφασης: 21-01-2011

<sup>49</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Ν. Σ. (C-411/10) κατά Secretary of State for the Home Department και Μ. Ε. και λοιποί (C-493/10) κατά Refugee Applications Commissioner και Minister for Justice, Equality and Law Reform.

<sup>50</sup> Εν ολίγοις, ακόμη και αν, κατά τη διάρκεια της εξέτασης μιας αίτησης ασύλου, οποιαδήποτε από τις βόρειες χώρες διαπιστώσει ότι μια άλλη χώρα οφείλει να εξετάσει το αίτημα, δεν επιτρέπεται η αναπομπή των μεταναστών στην υπεύθυνη χώρα, αν δεν είναι εγγυημένη η επικράτηση εκεί ανθρώπινων και αξιοπρεπών συνθηκών για τους μετανάστες.

εξίσου από όλα τα μέλη της. Οι επάλληλες τροποποιήσεις του Συστήματος του Δουβλίνου αποδεικνύουν πέραν πάσης αμφιβολίας τις υπαρκτές ελλείψεις του αλλά και την αδυναμία των κρατών-μελών της ΕΕ να συμφωνήσουν από κοινού στην υιοθέτηση μιας λύσης βασισμένης στην αλληλεγγύη και τη δικαιοσύνη. Παρόλο που επίσημα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη-μέλη της ΕΕ λαμβάνουν αποφάσεις κοινές για όλους, φαίνεται ότι τα κράτη-μέλη εξακολουθούν να αντιλαμβάνονται τη λειτουργία τους ως ατομική μέσα στο εν λόγω σύστημα. Από την μια πλευρά οι χώρες του Βορρά, στηριζόμενες στην οικονομική υπεροχή τους, προωθούν και εν τέλει επιβάλλουν όρους όχι και τόσο δίκαιους, με την αναφορά και μόνο σε μια ευθύνη για το άσυλο που να αποδίδεται αποκλειστικά στις χώρες πρώτης εισόδου να υποδηλώνει ουσιαστικά ότι οι χώρες στα σύνορα της Ένωσης φέρουν την υπαιτιότητα για την άφιξη των μεταναστών. Η ίδια η υιοθέτηση της νομικής διάταξης μοιάζει να αγνοεί το γεγονός ότι οι μετανάστες αυτοί προσπαθούν να διαφύγουν είτε από καταστάσεις και συνθήκες απειλητικές για τη ζωή και την αξιοπρέπειά τους είτε από ακραίες συνθήκες φτώχειας – ή και από τα δυο, ενώ ταυτόχρονα αρνείται και το γεγονός ότι ο πλούτος και το υψηλό βιοτικό επίπεδο στις βόρειες χώρες είναι φυσικό να τους προσελκύουν. Από την άλλη δε, οι χώρες του Νότου, προβάλλοντας αντίσταση στις νομικές υποχρεώσεις ενός Συστήματος του Δουβλίνου που μοιάζει να σχεδιάστηκε για να καλυφθούν κυρίως οι ανάγκες του Βορρά, επιχειρούν να εκμεταλλευτούν κάθε ευκαιρία που παρουσιάζεται προκειμένου να επηρεάσουν και εν τέλει να μεταβάλλουν την κατάσταση, τόσο με νόμιμα μέσα όσο και με ανεπίσημες πρακτικές. Η Ευρωπαϊκή Ένωση καθίσταται έτσι εκ των πραγμάτων διαιρεμένη.

#### IV. Η Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας

Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Μετανάστευση που παρουσιάστηκε τον Μάιο του 2015 συνιστά την πρώτη άμεση απάντηση της ΕΕ σε όλα τα ερωτήματα που ανέκυψαν από την αθρόα άφιξη μεταναστών στα ευρωπαϊκά σύνορα μέσω της Μεσογείου, εισάγοντας για πρώτη φορά έννοιες όπως αυτή της μετεγκατάστασης (relocation) και της επανεγκατάστασης (resettlement), και προβλέποντας τόσο άμεσα όσο και μακροπρόθεσμα μέτρα για την διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων όσο και για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από την διαχείριση αυτών των φαινομένων<sup>51</sup>. Δεν στάθηκε ποτέ ως τώρα εύκολο για τα κράτη-μέλη να συμπράξουν σε μια κοινή στρατηγική για την αντιμετώπιση της κρίσης, όλοι όμως ανεξαιρέτως οι ευρωπαίοι ηγέτες συμφώνησαν στην ανάγκη ενίσχυσης της συνεργασίας με την Τουρκία, με απώτερο στόχο

---

<sup>51</sup> Μεταξύ άλλων προβλέπεται τριπλασιασμός των οικονομικών πόρων που διοχετεύονται στη FRONTEX, μετεγκατάσταση προσφύγων και μεταναστών σε χώρες της ΕΕ με συγκεκριμένα κριτήρια και ποσοτώσεις, και ενεργοποίηση – για πρώτη φορά – του μηχανισμού επείγουσας κατάστασης προς στήριξη των κρατών – μελών που αντιμετωπίζουν αιφνίδια εισροή μεταναστών σύμφωνα με το άρθρο 78§3 της ΣΛΕΕ.

τη μείωση των μεταναστευτικών ροών και των αιτούντων άσυλο που μετακινούνται από ή μέσω της χώρας προς την ΕΕ. Σε αυτό το πνεύμα προχώρησαν στην συμφωνία με την Τουρκία στις 18 Μαρτίου 2016 για τον τερματισμό της παράτυπης μετανάστευσης από την Τουρκία προς την ΕΕ και την αντικατάστασή της με νόμιμους διαύλους επανεγκατάστασης προσφύγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Κοινής Δήλωσης<sup>52</sup> κάθε “παράτυπος μετανάστης” που θα φθάνει στην Ελλάδα μετά τις 20 Μαρτίου 2016 θα επιστρέφεται στην Τουρκία στη βάση διμερούς συμφωνίας μεταξύ Ελλάδας – Τουρκίας, ενώ όλοι όσοι δεν καταθέτουν αίτημα ασύλου και όσων η αίτηση κρίνεται αβάσιμη ή απαράδεκτη θα αναπέμπονται στην Τουρκία. Μετά από την υπογραφή όλων των απαραίτητων διμερών συμφωνιών ανάμεσα στις δυο χώρες, εγκαθιδρύεται η υλοποίηση της αρχής “ένας για έναν” (για κάθε Σύρο που θα επιστρέφει στην Τουρκία από την Ελλάδα, ένας Σύρος θα εγκαθίσταται στην ΕΕ), για την εξυπηρέτηση της οποίας προβλεπόταν η θεσμοθέτηση σχετικού μηχανισμού σε συνεργασία με την Επιτροπή, τις σχετικές ευρωπαϊκές Υπηρεσίες, την Ύπατη Αρμοστέα του ΟΗΕ και τα Κράτη-Μέλη που ετίθετο σε εφαρμογή από την πρώτη κιόλας ημέρα των επιστροφών. Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει και το συμπληρωματικό σημείωμα για τη Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας το οποίο εξεδόθη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>53</sup>, και στο οποίο μεταξύ άλλων εκφράζεται έμμεσα πλην σαφώς το ενδεχόμενο να χαρακτηριστεί η Τουρκία ασφαλής τρίτη χώρα<sup>54</sup>. Σε παρόμοιο συμπέρασμα καταλήγει και η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο σε σχέση με την πορεία υλοποίησης των δράσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση, όπου αναφέρεται ρητά πως η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας, όπως ορίζεται στην Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου, δεν προϋποθέτει απουσία επιφυλάξεων και γεωγραφικών περιορισμών στην εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, αλλά επί της αρχής δυνατότητα να λάβει κανείς προστασία κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> European Council, Foreign affairs & International Relations, 18.3.2016,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

<sup>53</sup> European Commission, Factsheet on the EU-Turkey Agreement, 19.3.2016, [https://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm)

<sup>54</sup> “On what legal basis will asylum seekers be returned from the Greek islands of Turkey? People who apply for asylum in Greece will have their applications treated on a case by case basis, in line with EU and international law requirements and the principle of non – refoulement. There will be individual interviews, individual assessments and right of appeal. There will be no blanket and no automatic returns of asylum seekers. The EU asylum rules allow Member States in certain clearly defined circumstances to declare an application ‘inadmissible’, that is to say, to reject the application without examining the substance. There are two legal possibilities that could be envisaged for declaring asylum applications inadmissible, in relation to Turkey: 1) first country of asylum (Article 35 of the Asylum Procedures Directive): where the person has been already recognized as a refugee in that country or otherwise enjoys sufficient protection there; 2) safe third country (Article 38 of the Asylum Procedures Directive): where the person has not already received protection in the third country but the third country can guarantee effective access to protection to the readmitted person”.

<sup>55</sup> “In this context, the Commission underlines that the concept of safe third country as defined in the Asylum Procedures Directive requires that the possibility exists to receive protection in accordance with the Geneva

Ανάμεσα στα ποικίλα ζητήματα που γεννά η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας ξεχωρίζει εκείνο που σχετίζεται με τη **νομική φύση** του κειμένου και της **δεσμευτικότητάς** του. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ήδη επιληφθεί τριών υποθέσεων αναφορικά με την συγκεκριμένη συμφωνία: στις 31 Μαΐου και 2 Ιουνίου 2016 το Συμβούλιο ενημερώθηκε για τρεις αιτήσεις ακύρωσης που εισήχθησαν στη βάση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ στον πρώτο βαθμό του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης (Γενικό Δικαστήριο)<sup>56</sup>, ενώ στις 28 Φεβρουαρίου 2017, το Γενικό Δικαστήριο εξέδωσε αποφάσεις στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, αποφαινόμενο ότι η συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης δεν εκδόθηκε από θεσμικό όργανο της ΕΕ, αλλά ήταν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων – ήτοι τα κράτη-μέλη ως υποκείμενα του διεθνούς δικαίου – που υιοθέτησαν από κοινού με τον Τούρκο ομόλογό τους την αποκαλούμενη Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας<sup>57</sup>.

Η συγκυρία που οδήγησε στις άνωθι δικαστικές κρίσεις προέκυψε με αφορμή τις αιτήσεις ασύλου που υπέβαλαν δυο Πακιστανοί υπήκοοι και ένας Αφγανός υπήκοος φτάνοντας στην Ελλάδα δια μέσω της Τουρκίας, επικαλούμενοι ότι σε περίπτωση αναπομπής τους στις αντίστοιχες χώρες καταγωγής τους αντιμετώπιζαν σοβαρό κίνδυνο διώξεως. Προσπαθώντας οι ίδιοι να αποτρέψουν, μέσω των νομικών επιχειρημάτων τους, το ενδεχόμενο απόρριψης των αιτήσεων ασύλου που κατέθεσαν και επιστροφής τους στην Τουρκία κατ' εφαρμογήν της προαναφερθείσας Κοινής Δήλωσης, επέλεξαν να ασκήσουν προσφυγές ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ αμφισβητώντας τη νομιμότητα της “δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας”, επικαλούμενοι ότι η εν λόγω συμφωνία πληροί όλες τις προϋποθέσεις των διεθνών συμφωνιών που δύναται να συνάπτει η Ένωση, και συνεπώς πρόκειται για μια κοινή στην πρακτική της ΕΕ διεθνή συμφωνία που συνήψε εν προκειμένω το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ως θεσμικό όργανο που ενεργεί στο όνομα και για λογαριασμό της Ένωσης, με την Δημοκρατία της Τουρκίας. Ισχυρίστηκαν επίσης ότι η συμφωνία αυτή είναι, μεταξύ άλλων, αντίθετη προς τις διατάξεις της ΣΛΕΕ τις σχετικές με τη διαδικασία

---

Convention, but does not require that the safe third country has ratified that Convention without geographical reservation. Moreover, as regards the question where there is a connection with the third country in question, and whether it is therefore reasonable for the applicant to go to that country, it can also be taken into account whether the applicant has transited through the safe third country in question, or whether the third country is geographically close to the country of origin of the applicant”. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, 10.2.2016, COM (2016) 85 final, σ. 18. Αναλυτικά βλ. Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *ΕΚΘΕΣΗ για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν.4375/2016*, 25 Απριλίου 2016, σσ. 4-7, διαθέσιμο σε: [http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI\\_PROSFYGIKO.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI_PROSFYGIKO.pdf)

<sup>56</sup> Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, NF, NG και NM κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

<sup>57</sup> Μπαξεβάνης Χρήστος, “Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (άρθρο 80 ΣΛΕΕ) στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων”, 2017, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΙΚΟΥΛΑ, Θεσσαλονίκη.

σύναψης διεθνών συμβάσεων από την Ένωση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προέβαλε ένσταση βασισμένη στο άρθρο 130 του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, με την οποία υποστήριξε ότι το Γενικό Δικαστήριο είναι αναρμόδιο να αποφανθεί επί των συγκεκριμένων προσφυγών.

Το Γενικό Δικαστήριο, επικαλούμενο αρχικά την παρεμβολή ανακριβειών στο επίσημο ανακοινωθέν της 18ης Μαρτίου 2016 όσον αφορά στον προσδιορισμό των συντακτών, και συνεπώς των συμβαλλομένων, της “δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας”, προχώρησε στην εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων που προσκόμισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με τις διαδοχικές συναντήσεις που πραγματοποιήθηκαν τα έτη 2015 και 2016 μεταξύ των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών-μελών και του Τούρκου ομολόγου τους, εξάγοντας το συμπέρασμα ότι τα κράτη-μέλη – και όχι η Ένωση – ως υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, έφεραν εις πέρας τις εν λόγω διαπραγματεύσεις με την Τουρκία στον τομέα αυτό και την κρίσιμη ημερομηνία της 18ης Μαρτίου 2016. Από τα ίδια προσκομισθέντα επίσημα έγγραφα το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε επίσης στο συμπέρασμα ότι στις 17 και 18 Μαρτίου 2016 έλαβαν χώρα παράλληλα δυο ξεχωριστές σύνοδοι στην έδρα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες, με την παρουσία των εκπροσώπων των κρατών-μελών της Ένωσης που συνήλθαν σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, και πως αυτές οι δυο σύνοδοι κινήθηκαν σε διαφορετικό νομικό αλλά και οργανωτικό πλαίσιο, ενώ διαφοροποιούνταν και από απόψεως πρωτοκόλλου<sup>58</sup>. Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, το Γενικό Δικαστήριο κρίνει ότι στη συζήτηση που διεξήχθη στις 18 Μαρτίου 2016 οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων έλαβαν μέρος υπό την ιδιότητά τους αυτή – και όχι ως μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, και συζήτησαν με τον Τούρκο ομολόγό τους για τη μεταναστευτική κρίση, υιοθετώντας εν τέλει τη “δήλωση ΕΕ-Τουρκίας”, τα κύρια σημεία της οποίας συνοψίσθηκαν στο ανακοινωθέν Τύπου που δημοσιεύτηκε την ίδια ημέρα<sup>59</sup>. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο εκτιμά ότι κανένα από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δεν αποφάσισε τη σύναψη συμφωνίας με την Τουρκική Κυβέρνηση σχετικά με τη μεταναστευτική κρίση<sup>60</sup>, επομένως εφόσον εκλείπει επίσημη πράξη θεσμικού οργάνου της ΕΕ – της οποίας τη νομιμότητα να δικαιούται να ελέγξει βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο

<sup>58</sup> Συγκεκριμένα, αφενός πραγματοποιήθηκε σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ως θεσμικού οργάνου της Ένωσης στις 17 Μαρτίου, με τη συμμετοχή των εκπροσώπων των κρατών-μελών ενεργούντων υπό την ιδιότητά τους ως μελών αυτού του θεσμικού οργάνου. Αφετέρου, έλαβε χώρα διεθνής σύνοδος κορυφής την αμέσως επόμενη ημέρα, παρουσία του Πρωθυπουργού της Δημοκρατίας της Τουρκίας και των ως άνωθι εκπροσώπων των κρατών-μελών, ενεργούντων ωστόσο αυτή τη φορά ως αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων.

<sup>59</sup> Σκιαδάς Δημήτρης, *Συμφωνία της ΕΕ με την Τουρκία για το μεταναστευτικό... Η μήπως όχι;*; Τα νέα νομικά δεδομένα, Ινστιτούτο Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Αμυντικών Αναλύσεων, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 1 Μαρτίου 2017, <http://idea.uom.gr/turkey-eu-agreement/>

<sup>60</sup> Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, NF, NG και NM κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 28 Φεβρουαρίου 2017, σκ. 65.

κρίνει εαυτό αναρμόδιο να αποφανθεί επί των προαναφερθέντων προσφυγών των τριών αιτούντων άσυλο. Με βάση το επιχείρημα στη βάση του μείζονος προς ελάσσονος, το Γενικό Δικαστήριο καταλήγει στο ότι ακόμη κι αν θεωρούνταν δυνατή η σύναψη διεθνούς συμφωνίας στη διάρκεια της συνάντησης της 18ης Μαρτίου 2016 (πράγμα το οποίο στη συγκεκριμένη περίπτωση αρνήθηκαν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο της Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή), η συμφωνία αυτή συνήφθη από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών-μελών της Ένωσης και τον Τούρκο Πρωθυπουργό<sup>61</sup>, δεν δύναται συνεπώς το Γενικό Δικαστήριο – καθότι αναρμόδιο – να αποφανθεί επί της νομιμότητας διεθνούς συμφωνίας συναφθείσας από τα κράτη-μέλη, στο πλαίσιο προσφυγής που ασκήθηκε βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

Η Οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, η οποία θέτει κοινά πρότυπα διαδικασίας και εγγυήσεων για όσους υποβάλουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας προσδιορίζει, εν μέσω άλλων, τις έννοιες της “ασφαλούς τρίτης χώρας” και της “πρώτης χώρας ασύλου”. Αντίστοιχα η Οδηγία προβλέπει και τέσσερις κατηγορίες ασφαλών χωρών<sup>62</sup>, με την πρώτη χώρα ασύλου να ορίζεται στο άρθρο 35<sup>63</sup> και τις ασφαλείς τρίτες χώρες στο άρθρο 38. Από τη συνδυαστική ανάγνωση των άρθρων 39 της Οδηγίας – στο οποίο ορίζεται η έννοια των ευρωπαϊκών ασφαλών τρίτων χωρών – και 35 προκύπτουν τα δυο άκρα (μείζον και έλασσον) ενός συστήματος διεθνούς προστασίας, στο μέσον του οποίου βρίσκεται το άρθρο 38 περί ασφαλούς τρίτης χώρας. Σύμφωνα με το άρθρο 20 του ισχύοντος π.δ. 113/2013, το άρθρο 38 της εν λόγω Οδηγίας και το άρθρο 56 του ν.4375/2016 μια χώρα θεωρείται ως **ασφαλής τρίτη χώρα** για έναν συγκεκριμένο αιτούντα, εφόσον πληρούνται

<sup>61</sup> Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου στις υποθέσεις T-192/16, T-193/16 και T-257/16, NF, NG και NM κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 28 Φεβρουαρίου 2017, σκ. 72.

<sup>62</sup> Μερίδα της θεωρίας υποστηρίζει ότι ο μηχανισμός των ασφαλών χωρών αντίκειται στο άρθρο 31§1 της Σύμβασης της Γενεύης, καθότι το διεθνές δίκαιο δεν προβλέπει υποχρέωση κατάθεσης του αιτήματος στην πρώτη χώρα που θα καθίστατο δυνατό να χορηγηθεί καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Βλέπε μεταξύ άλλων Goodwin-Gill, Guy S., and Jane McAdam. “The refugee in international law”, Oxford University Press, 2007, [https://books.google.gr/books?hl=el&lr=&id=uiGQDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR15&dq=g.s.+goodwin-gill+j.+mcadam+the+refugee+in+international+law&ots=Vhvw\\_p\\_B\\_LW&sig=Xt7AojsSmuW8Xd8dzIZmqVIGM\\_o&redir\\_esc=y#v=onepage&q=g.s.%20goodwin-gill%20j.%20mcadam%20the%20refugee%20in%20international%20law&f=false](https://books.google.gr/books?hl=el&lr=&id=uiGQDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR15&dq=g.s.+goodwin-gill+j.+mcadam+the+refugee+in+international+law&ots=Vhvw_p_B_LW&sig=Xt7AojsSmuW8Xd8dzIZmqVIGM_o&redir_esc=y#v=onepage&q=g.s.%20goodwin-gill%20j.%20mcadam%20the%20refugee%20in%20international%20law&f=false), ενώ για την αντίθετη άποψη βλέπε, μεταξύ άλλων, Hailbronner, Kay. “The concept of ‘Safe Country’ and expeditious Asylum Procedures: a western European perspective.” *International Journal of Refugee Law* 5.1 1993, <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/5/1/31/1520487>

<sup>63</sup> Η προστασία του άρθρου 35 ενσωματώνει τα ελάχιστα επιτρεπόμενα όρια της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, καθώς αρκείται σε παρασχεθείσα προστασία πρόσφυγα ή άλλη επαρκή προστασία με πυρήνα την εφαρμογή την αρχή της μη επαναπροώθησης. Συγκεκριμένα, για την απόδοση αυτού του χαρακτηρισμού δεν απαιτείται να λαμβάνονται πλέον υπόψη τα σχετικά κριτήρια που απαιτούνται για το χαρακτηρισμό μιας χώρας ως “ασφαλούς τρίτης χώρας” και μεταξύ άλλων η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώτος του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης”. Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016*, 8.4.2016, σ. 3, διαθέσιμο σε [https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/download/252\\_9db3a681e451701edbbb1f45f985c184](https://www.gcr.gr/el/news/press-releases-announcements/item/download/252_9db3a681e451701edbbb1f45f985c184) Βλέπε επίσης Άρθρο 56§1 (ε) του ν. 4375/2016.

σωρευτικά τα εξής κριτήρια: α) δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία του λόγω φυλής, θρησκείας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων, β) η χώρα αυτή υπακούει στην αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, γ) δεν εντοπίζεται κίνδυνος σοβαρής βλάβης για τον αιτούντα κατά το άρθρο 15 του π.δ. 141/2013, δ) η εν λόγω χώρα απαγορεύει την απομάκρυνση κάποιου σε χώρα όπου αυτός κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία – όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο, ε) υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών όντως αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα και πάλι με τη Σύμβαση της Γενεύης και στ) ο αιτών διαθέτει σύνδεσμο με την εν λόγω τρίτη χώρα, βάσει του οποίου καθίστατο εύλογο για αυτόν να μεταβεί σε αυτή. Στην περίπτωση, συνεπώς, που οι αρμόδιες ελληνικές αρχές αποφανθούν για το ότι μια χώρα, όπως η Τουρκία, χαρακτηρίζεται πρώτη χώρα ασύλου ή ασφαλής τρίτη χώρα για έναν αιτούντα, απορρίπτουν την ίδια στιγμή με σχετική απόφασή τους την αίτηση διεθνούς προστασίας ως απαράδεκτη, χωρίς να προχωρήσουν σε εξέταση της ουσίας της<sup>64</sup>.

#### *Η δικαιοπολιτική αξιολόγηση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας*

**Η αρχή της μη επαναπροώθησης** θεωρείται ως ο ακρογωνιαίος λίθος του καθεστώτος της διεθνούς προστασίας των προσφύγων και συναντά την συμβατική της κατοχύρωση στο άρθρο 33§1 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, ενώ η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ επισημαίνει ότι το συγκεκριμένο άρθρο εισάγει μια θεμελιώδη για τη σύμβαση αρχή η οποία έχει πλέον αναχθεί σε αρχή του εθιμικού διεθνούς δικαίου, και συνεπώς δεσμευτική για όλα ανεξαιρέτως τα κράτη της διεθνούς κοινότητας – ανεξάρτητα αν έχουν επικυρώσει ή όχι τη Σύμβαση της Γενεύης<sup>65</sup>. Πληθώρα δικαστηρίων και δικαιοδοτικών οργάνων ανά τον κόσμο έχει αποφανθεί ότι η εν λόγω αρχή εφαρμόζεται ευθέως σε περιπτώσεις παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως σε περίπτωση ύπαρξης κινδύνου για παραβίαση της απαγόρευσης των βασανιστηρίων και κάθε είδους σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, σε περίπτωση διάρρηξης του δικαιώματος

<sup>64</sup> Σύμφωνα με την Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου από τις πρώτες ημέρες εφαρμογής της Ευρωτουρκικής Συμφωνίας για το Προσφυγικό “ο εμπειρογνώμονας της ΕΑΣΟ γνωμοδότησε ότι η Τουρκία είναι ασφαλής τρίτη χώρα σε σχέση με τις πρώτες αιτήσεις ασύλου που εξετάστηκαν[...] η γνωμοδότηση αυτή πρόκειται για τυποποιημένο κείμενο που επαναλαμβάνεται σε όλες τις απορρίψεις αιτημάτων ουσιαστικά αναιρεί την εξατομικευμένη κρίση που απαιτείται και ακόμη χειρότερα επιρρίπτει στον αιτούντα άσυλο το βάρος να αποδείξει ότι η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα κατά πλήρη αντιστροφή Πνεύματος των διατάξεων της οδηγίας στις πρώτες αυτές περιπτώσεις λακωνικά απορριπτικές αποφάσεις είναι ανατιολόγητες”. Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Σχόλια - κριτικές παρατηρήσεις επί των διατάξεων και της εφαρμογής του Ν. 4375/2016, 210* Απριλίου 2016, σ. 6, [https://www.hlhr.gr/wp-content/uploads/2016/12/keimeno\\_tekmhriovshs\\_n\\_4375-2016\\_4.pdf](https://www.hlhr.gr/wp-content/uploads/2016/12/keimeno_tekmhriovshs_n_4375-2016_4.pdf)

<sup>65</sup> Επισήμανση Διεθνούς Προστασίας της 23ης Σεπτεμβρίου 2001 (A/AC.96/951, παράγραφος 16).

στη ζωή, αλλά και σε περιπτώσεις κατάφωρης αρνησιδικίας και παραβίασης του δικαιώματος στην ελευθερία. Στο ζήτημα αυτό έχει τοποθετηθεί πολλάκις και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με πάγια νομολογία του οποίου η υποχρέωση μη επαναπροώθησης είναι εγγενής στην υποχρέωση που έχουν αναλάβει τα κράτη δυνάμει του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ να προστατεύουν κάθε πρόσωπο που υπάγεται στη δικαιοδοσία τους από τα βασανιστήρια ή την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία<sup>66</sup>. Τέλος, την εν λόγω προστασία (άρθρο 33§1 Σύμβασης Γενεύης) δικαιούται να επικαλείται κάθε πρόσωπο που είναι πρόσφυγας σύμφωνα με τη Σύμβαση, αλλά και όσοι πληρούν τις προϋποθέσεις του ορισμού του πρόσφυγα που δίνεται στο άρθρο 1 Α (2) της ίδιας σύμβασης, ακόμη και εάν δεν έχει επίσημα αναγνωριστεί το εν λόγω πρόσωπο ως υπαγόμενο στο σχετικό καθεστώς<sup>67</sup>. Το σημείο αυτό αποκτά ιδιαίτερη αξία στην περίπτωση των αιτούντων άσυλο, καθώς υπάρχει η πιθανότητα να είναι πρόσφυγες, και συνεπώς δεν πρέπει να απομακρύνονται ούτε να απελαύνονται από τη χώρα ασύλου μέχρι να καθοριστεί με οριστική απόφαση το καθεστώς τους<sup>68</sup>.

Η Τουρκία, παρόλο που έχει η ίδια επικυρώσει τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, διατηρεί σε ισχύ έναν γεωγραφικό περιορισμό για τους αιτούντες άσυλο που δεν προέρχονται από τον ευρωπαϊκό χώρο: αναγνωρίζει έτσι μόνο τους πρόσφυγες τους προερχόμενους από την Ευρώπη – δηλαδή από χώρες που είναι μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ειδικότερα δε, με νομοθετικές μεταρρυθμίσεις που έχει εισαγάγει από τον Απρίλιο του 2014 περί αλλοδαπών και διεθνούς προστασίας, διαπιστώνεται η πρόβλεψη από μέρους της Τουρκικής Δημοκρατίας διαφορετικών προτύπων προστασίας και διαδικαστικών κανόνων που διακρίνουν ανάμεσα σε Σύριους και σε υπηκόους άλλων τρίτων χωρών, και κατά συνέπεια η ανάδυση κατάφωρων ανισοτήτων όσον αφορά όχι μόνο στην πρόσβαση αλλά και στο περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας στο έδαφός της. Παράλληλα, ελλείμματα εντοπίζονται και στις διαδικασίες ομαλής ένταξης στην κοινωνία εις βάρος των Σύρων, σε τομείς όπως η πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη, η πρόνοια, η εκπαίδευση, αλλά και στην πρόσβαση στην εργασία. Χρίζει επίσης αναφοράς και ο θεσμοθετημένος και κατηγορηματικός αποκλεισμός των δικαιούχων

---

<sup>66</sup> Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Έκδοση και τη Διεθνή Προστασία των Προσφύγων, Απρίλιος 2008, σ. 10, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c2af7802>

<sup>67</sup> Conclusion No. 6 (XXVIII) – 1977 για την Αρχή της Μη Επαναπροώθησης, par (c) <https://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68c43ac.html>, Conclusion No. 79 (XLVIII) – 1996 για τη Διεθνή Προστασία, par. (j) <https://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68c430.html>, Conclusion No. 81 (XLVIII) – 1997 για τη Διεθνή Προστασία, par. (i). <https://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68c690.html>

<sup>68</sup> UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), EC/GC/01/12, 13.5.2001, par. 4, 8, 13 & 50 (c) και E. Leuterpacht & D. Bethlehem, ανωτέρω υποσημείωση 5, παρ. 87 έως 99



διεθνούς προστασίας από κάθε πιθανότητα ενσωμάτωσής τους στην Τουρκία σε βάθος χρόνου<sup>69</sup>, αλλά και οι υπαρκτοί περιορισμοί στην ελεύθερη μετακίνηση των προσφύγων<sup>70</sup>. Καθίσταται, λοιπόν, πασιφανές το γεγονός ότι η χορηγούμενη διεθνής προστασία στην Τουρκία υπολείπεται σοβαρά ως προς τις νομικές εγγυήσεις και την πρόσβαση σε δικαιώματα και ελευθερίες που κατοχυρώνονται για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες από την ίδια τη Σύμβαση της Βιέννης. Φυσικά, στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος δεν μπορεί παρά να βρίσκεται το ζήτημα χαρακτηρισμού της Τουρκίας ως “ασφαλούς τρίτης χώρας”, και ειδικά σε ό,τι αφορά στα άρθρα: 33§1 της Σύμβασης της Γενεύης, 3 της ΕΣΔΑ και 3§2 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Πέραν του ιστορικού της χώρας στην επαναπροώθηση των μη Ευρωπαίων αιτούντων άσυλο, την ανησυχία κλιμακώνει και σωρεία πρόσφατων και επάλληλων αναφορών προερχόμενων από διεθνείς οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που καταγγέλλουν τόσο φαινόμενα συστηματικής άρνησης εισόδου με χρήση βίας στα σύνορα, όσο και συστηματικές μαζικές επαναπροωθήσεις στο έδαφος της Συρίας<sup>71 72</sup>. Τέλος, ισχυρές ενστάσεις εγείρει και η διαπίστωση έλλειψης σεβασμού και προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα: παρόλο που αποτελεί συμβαλλόμενο μέρος σε συμβάσεις καίριας σημασίας για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η ΕΣΔΑ, η Σύμβαση της Γενεύης και η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων, υπολείπεται παγίως στην εκπλήρωση των συμβατικών της υποχρεώσεων σε τέτοιο βαθμό, ώστε για παράδειγμα να είναι η χώρα εκείνη με τον μεγαλύτερο αριθμό καταδικαστικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ.

Όσον αφορά στη θέση της Ελλάδας στην κατάσταση που έχει διαμορφωθεί, η αποδεδειγμένη αδυναμία της να εξασφαλίσει συνθήκες “ασφάλειας” και “υποδοχής” στους αιτούντες άσυλο προκάλεσε την ανάδυση πλήθους αποφάσεων εθνικών δικαστηρίων (Ολλανδίας, Γερμανίας, Νορβηγίας, Ηνωμένου Βασιλείου μεταξύ άλλων) να αναστείλουν την εφαρμογή του τότε Δουβλίνου II, εμποδίζοντας τις αναπομπές στην Ελλάδα ορισμένων αιτούντων άσυλο που κατάφεραν να διασχίσουν παράτυπα τα σύνορα και να φτάσουν στη Βόρεια Ευρώπη. Η ανάγκη για

---

<sup>69</sup> Άρθρο 25 του Νόμου περί Αλλοδαπών και Διεθνούς Προστασίας.

<sup>70</sup> Βλέπε προηγούμενη υποσημείωση, άρθρο 26.

<sup>71</sup> Μεταξύ άλλων η ανακοίνωση του Human Rights watch στις 23 Νοεμβρίου 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>

<sup>72</sup> Χαρακτηριστικά, μια μόλις μέρα μετά την υπογραφή της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας, η Διεθνής Αμνηστία έδωσε στη δημοσιότητα ακόμη ένα περιστατικό μαζικής επαναπροώθησης Αφγανών προσφύγων πίσω στην Καμπούλ, ενώ με ψήφισμα που υιοθετήθηκε στις 20 Απριλίου 2016 από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης καταγγέλλεται, μεταξύ άλλων, ότι οι επιστροφές στην Τουρκία τόσο Σύρων όσο και πολιτών άλλων χωρών αντίκεινται στο ενωσιακό αλλά και το διεθνές δίκαιο. Πηγές αντίστοιχα: Διεθνής Αμνηστία, *η ψευδαίσθηση της “ασφαλούς χώρας” για την Τουρκία καταρρέει*, <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisi-tis-asfaloyis-horas-gia-tin-toyrkia-katarreei>. Resolution 2109(2016) Provisional version, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*, Author(s): Parliamentary Assembly Origin – Assembly debate on 20 April 2016 (15<sup>th</sup> Sitting) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22738&lang=en>



θεωρείται σημαντικό πλήγμα στη διεθνή προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων<sup>76</sup>, και η αποδοχή της όλης κατάστασης από την Ελλάδα την οδηγεί απλώς σε ακόμη περισσότερες παραβιάσεις της Σύμβασης της Γενεύης, της ευρωπαϊκής νομοθεσίας αλλά και της νομολογίας του ΕΔΔΑ.

## V. Επίμετρο – Η παράτυπη μετανάστευση

Παρά τις όποιες διαφωνίες και διαφορές ανάμεσα στα κράτη-μέλη, σε γενικές γραμμές η ΕΕ προβάλλει μια προσπάθεια να παραμένει πιστή στις αρχές της προστασίας των προσφύγων, ενδεχομένως και εις βάρος των εθνικών συμφερόντων ορισμένων κρατών ή και κόντρα στις ανησυχίες τμημάτων των πολιτών της. Ενδιαφέρον παρουσιάζει όμως και το γεγονός ότι δεν έχει κατορθώσει ακόμη να προσδιορίσει με σαφήνεια ένα σύνολο “γενικών δημόσιων συμφερόντων της Ένωσης”, κυρίως λόγω της μεγάλης δυσκολίας στη σύγκλιση και την απεικόνισή τους, σε αντίθεση με τις περιπτώσεις των ΗΠΑ ή της Ρωσίας. Η “συμφωνία” μεταξύ της ΕΕ και της Τουρκίας για την αναπομπή των παράνομων μεταναστών<sup>77</sup> αποτελεί ένα εκ των εξαιρετικά σπάνιων παραδειγμάτων ενός θέματος που τέθηκε ως ύψιστη προτεραιότητα για την Ένωση αλλά και για τα μεμονωμένα κράτη-μέλη. Παρόλο που δεν συμφώνησαν όλα να λαμβάνουν συγκεκριμένες ποσοστώσεις μεταναστών, στην πραγματικότητα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (και όχι τα επιμέρους κράτη-μέλη, όπως η Ένωση εξακολουθεί να διατείνεται) ενθάρρυνε και υπέθαλψε εν τέλει τη σύναψη μιας συμφωνίας με βάση την οποία η Τουρκία θεωρείται ως κατάλληλη χώρα για την αναπομπή σε αυτή των μεταναστών: σε αυτήν την περίπτωση, τα κράτη-μέλη επέλεξαν παραδόξως να παραμερίσουν τις επιμέρους ανησυχίες τους για το ζήτημα και να στηρίζουν την προσπάθεια αυτή, στοχεύοντας στην εξομάλυνση της κατάστασης και στην επίτευξη του (κατά τα φαινόμενα) ευρύτερου δυνατού καλού, και το εν λόγω παράδειγμα δίνει μια ιδέα για την επιτυχία που θα μπορούσε να γνωρίσει ένα σαφές σύνολο προτεραιοτήτων και στρατηγικών στόχων καθορισμένο από την κοινή τους βούληση. Πάντως, μέχρι στιγμής τα κράτη-μέλη δεν μοιάζουν ικανά να συμφωνήσουν σε κοινά τους συμφέροντα, τα οποία θα ήταν αποφασισμένα να υπερασπιστούν με κάθε κόστος, ακόμη και εφαρμόζοντας μια κάπως “χαλαρή” ερμηνεία του Διεθνούς Δικαίου για τα ζητήματα των προσφύγων. Η πρόσφατη προσπάθεια της Υπατης Εκπροσώπου Federica Mogherini να προσαρτήσει έναν ειδικό κατάλογο των ζωτικών συμφερόντων της ΕΕ στο έγγραφο της Παγκόσμιας Στρατηγικής αποτελεί σημαντική καινοτομία και ίσως να αντικατοπτρίζει μια νέα

---

[CE%BF-%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%AC-%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B9%CE%BC%CE%BF-%CF%83%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%AF%CE%BF-%CF%83%CF%84%CE%B7-%CF%83/](#)

<sup>76</sup> Σκιαδάς Δημήτρης., ό.π.

<sup>77</sup> Βλέπε Ενότητα V.

προσέγγιση. Ιδανικά σε αυτό το έγγραφο “δεν υπάρχει σύγκρουση μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών συμφερόντων”, ειδικά καθότι τα δεύτερα έχουν γενικό χαρακτήρα. Ωστόσο, το σημείο όπου ξεγυμνώνονται οι διαφορές των επιμέρους εθνικών συμφερόντων είναι εκείνο στο οποίο οι γενικές και αφηρημένες διακηρύξεις χρήζουν μετατροπής σε πολιτικές και δράσεις για την επίτευξη των στόχων, μέσα από κοινά αποδεκτές μεθόδους και τακτικές.

Μια θεωρητική συζήτηση για τα εύστοχα σημεία αλλά και τα ψεγάδια της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ σίγουρα παρουσιάζει έντονο ενδιαφέρον, αλλά δεν θα ήταν ποτέ πλήρης χωρίς την αξιολόγηση δειγμάτων της πρακτικής εφαρμογής της και του αντίκτυπού της. Στην πραγματικότητα, και όπως έχει γίνει έντονα αντιληπτό σε όλους, τα αληθινά προβλήματα για την Ένωση ξεκινούν εκεί που ξεκινά και η παράνομη έκφανση της μετανάστευσης. Αυτή πρωταγωνιστεί στην ευρωπαϊκή καθημερινότητα τουλάχιστον την τελευταία πενταετία, και είναι αυτή που έχει αγγίξει και μεταβάλλει ριζικά τις ζωές χιλιάδων ανθρώπων, φυσικά των ίδιων των μεταναστών αλλά και των ευρωπαίων πολιτών. Η ΕΕ προσεγγίζει το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης ως ένα φαινόμενο που πρέπει να “καταπολεμηθεί”, εστιάζοντας τις πολιτικές της στην πρόληψη και τον περιορισμό του, κυρίως οικοδομώντας μια αποτελεσματική πολιτική επαναπροώθησης που να συνάδει με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων – όπως αναδείχθηκε και μέσω της ανάλυσης για την “συμφωνία” που συνήφθη με την Τουρκία. Το κατά πόσο τιμά και προσεγγίζει τους στόχους της αυτούς, συνιστά αντικείμενο μιας διαφορετικής συζήτησης.

**Ειδικά για την παράτυπη μετανάστευση**, διατείνεται ότι επιδιώκει ενίσχυση των μέτρων για την καταπολέμησή της, συμπεριλαμβανομένης της σωματεμπορίας (trafficking) και του λαθρεμπορίου (smuggling), παράλληλα και με την επίτευξη στενότερης συνεργασίας με κράτη μη-μέλη για την αναχαίτιση και τον περιορισμό των μεταναστευτικών ροών, και όλα τα παραπάνω να εκφράζονται μέσα από πολιτικές που θα διέπονται, με βάση το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών ανάμεσα στα κράτη-μέλη (συμπεριλαμβανομένου και του οικονομικού αντίκτυπου). Στην Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση του 2015, η οποία αποτέλεσε μια από τις πρώτες, σχεδόν αντανάκλαστικές προσπάθειες της ΕΕ να αντιδράσει στα κύματα μεταναστών που έφταναν στα σύνορά της στη Μεσόγειο, θεσμοθετήθηκαν όλα τα μέτρα που είδαμε να λαμβάνουν χώρα από τότε και ως σήμερα για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, όπως η προσέγγιση των “hotspot” ως σημεία πρόσφορα για την ταυτοποίηση και καταγραφή των μεταναστών. Η ιδέα της Ατζέντας σχετικά με την παράτυπη μετανάστευση εστίαζε στην ελαχιστοποίηση των κινήτρων στα άτομα για τη μετακίνηση αυτή, στην ενίσχυση και

αποτελεσματική διαφύλαξη των συνόρων, ενώ πρότεινε και την ανάληψη δράσης μέσω της ΚΠΑΑ με τη διεξαγωγή μιας επιχείρησης στη Μεσόγειο που θα στόχευε στη διάλυση των δικτύων λαθρεμπορίου και στην καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων στην περιοχή. Μια τέτοια επιχείρηση, γνωστή ως Επιχείρηση “Σοφία” ( EUNAVFOR MED — Operation SOPHIA), ξεκίνησε την ίδια χρονιά, με τις αρμοδιότητές της να εμπλουτίζονται με την πάροδο των χρόνων και την εξέλιξη των φάσεων της μεταναστευτικής κρίσης<sup>78</sup>.

Πέρα από τα παραπάνω, η Ένωση έχει λάβει διαχρονικά θεσμικά μέτρα για την αντιμετώπιση διαφόρων εκφάνσεων του προβλήματος της παράτυπης μετανάστευσης: ήδη από το 2002 θεσμοθετήθηκε το λεγόμενο “Πακέτο των Διευκολυντών” (“Facilitators Package”) που περιλαμβάνει την Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου<sup>79</sup>, η οποία δίνει έναν ενιαίο ορισμό του εγκλήματος διευκόλυνσης της μη εξουσιοδοτημένης εισόδου, διέλευσης και διαμονής, και την Απόφαση-Πλαίσιο 2002/946 του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, με την οποία θεσπίζονται ποινικές κυρώσεις για τη συμπεριφορά αυτή. Η εμπορία ανθρώπων αντιμετωπίζεται με την Οδηγία 2011/36/ΕΕ<sup>80</sup> για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και την προστασία των θυμάτων της. Το πακέτο συμπληρώνεται με την Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου που προβλέπει τη χορήγηση άδειας διαμονής σε σωματεμπόρους ή λαθρεμπόρους που συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές. Τον Μάιο του 2015, η Επιτροπή ενέκρινε το Σχέδιο Δράσης για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου μεταναστών (2015-2020) και σύμφωνα με αυτό διενήργησε αξιολόγηση REFIT<sup>81</sup> σχετικά με την εφαρμογή του υφιστάμενου νομικού πλαισίου, ενώ ακολούθησε και δημόσια διαβούλευση. Σύμφωνα με τα ευρήματα της Επιτροπής, τη δεδομένη στιγμή δεν υπήρχαν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία για πραγματική και επανειλημμένη δίωξη ατόμων ή οργανισμών με αφορμή την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, συμπεραίνοντας ότι το νομικό πλαίσιο της ΕΕ σχετικά με το λαθρεμπόριο μεταναστών παραμένει αναγκαίο στο σημερινό πλαίσιο. Επίσης, διαπίστωσε ότι η αναθεώρηση της δέσμης μέτρων για τους διαμεσολαβητές δεν θα αποφέρει περισσότερα από την αποτελεσματική και πλήρη εφαρμογή της, ενώ κατά γενική ομολογία η λήψη μη νομοθετικών μέτρων για την υποστήριξη των αρχών των κρατών-μελών, των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών ή άλλων ενδιαφερομένων - συμπεριλαμβανομένης και της συνεργασίας με τρίτες χώρες - θα μπορούσαν να κλιμακώσουν την

<sup>78</sup> <https://www.operationsophia.eu/>

<sup>79</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&from=EN>

<sup>80</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0036&from=EL>

<sup>81</sup> European Commission, Executive summary of the evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitators Package (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA), Brussels, 22.3.2017, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-120-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

αποτελεσματικότητα. Το Κοινοβούλιο με Ψήφισμά<sup>82</sup> του κάλεσε στις 5 Ιουλίου 2018 την Επιτροπή να αναπτύξει κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη-μέλη ώστε να αποφευχθεί η ποινικοποίηση της ανθρωπιστικής βοήθειας, και μια ακρόαση για το θέμα αυτό πραγματοποιήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2018.

Ακολούθως η Ένωση, με μια σειρά νομοθετικών μέτρων, στράφηκε προς την πολιτική της επιστροφής των παράνομων μεταναστών των προερχόμενων από τρίτες χώρες. Αρχικά μια Οδηγία για την Επαναπροώθηση (2008/115/EK -“Returns Directive”)<sup>83</sup>, σχετικά με την εφαρμογή της οποίας εγκρίθηκε σχετική έκθεση το 2014, και στη συνέχεια ένα Σχέδιο Δράσης της ΕΕ για την Επαναπροώθηση<sup>84</sup> το Σεπτέμβριο του 2015, το οποίο συμπλήρωσε το 2017 με μια ανακοίνωση σχετικά με μια “πιο αποτελεσματική πολιτική επαναπροώθησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση – ένα ανανεωμένο Σχέδιο Δράσης”. Το Σεπτέμβριο της ίδιας χρονιάς δημοσιεύτηκε το ανανεωμένο “Εγχειρίδιο Επαναπροώθησης”<sup>85</sup>, και πάλι από την Επιτροπή, που προορίστηκε να προσφέρει καθοδήγηση στις εθνικές αρχές των κρατών-μελών κατά την διεκπεραίωση καθηκόντων σχετικών με τις διαδικασίες επαναπροώθησης. Τον Σεπτέμβριο του 2018 η Επιτροπή πρότεινε εστιασμένη αναθεώρηση<sup>86</sup> της Οδηγίας για την Επαναπροώθηση, συστήνοντας εν μέσω άλλων νέα διαδικασία στα σύνορα για τους αιτούντες άσυλο και πιο διαυγείς διαδικασίες και κανόνες ώστε να αποτραπούν τυχόν καταχρήσεις. Τέλος, παράλληλα με όλα τα παραπάνω, η ΕΕ διαπραγματεύεται και συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης με σκοπό την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών και την εγκαθίδρυση διεθνούς συνεργασίας στην καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων.

Το ζήτημα της παράτυπης μετανάστευσης και των αθρόων αφίξεων ανθρώπων κατατρεγμένων και εξαθλιωμένων στις ευρωπαϊκές ακτές, αποτελεί αδιαμφισβήτητα τον πρωταγωνιστή των εξελίξεων την τελευταία πενταετία, και ένα ισχυρό σημείο κριτικής όχι μόνο για τους σκεπτικιστές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά και για εκείνους που διαχρονικά πίστευαν στο ενωσιακό όραμα και στις δυνατότητές του. Έτσι, η Ένωση υφίσταται πια πάγια αμφισβήτηση όχι μόνο για την

---

<sup>82</sup> [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0314\\_EN.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0314_EN.html?redirect)

<sup>83</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:en:PDF>

<sup>84</sup> European Commission, EU Action Plan on return, Brussels, 9.9.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0453&from=EN>

<sup>85</sup> European Commission, Establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks, Brussels, 27.9.2017, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927\\_recommendation\\_on\\_establishing\\_a\\_common\\_return\\_handbook\\_annex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf)

<sup>86</sup> European Commission, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast), Brussels, 12.9.2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634_en.pdf)

ικανότητά της να ανταποκριθεί πρακτικά σε ένα πρόβλημα τέτοιου μεγέθους, αλλά ανησυχίες εκφράζονται ακόμη και για ζητήματα απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης των ανθρώπων αυτών μέσω των μέτρων και θεσμών της ενωσιακής μεταναστευτικής πολιτικής, ζητήματα που στον 21<sup>ο</sup> αιώνα θα έπρεπε να θεωρείται ότι επιλύονται αυτονόητα πριν καν προκύψουν, ειδικά από έναν δρώντα τόσο ισχυρό στο πεδίο της προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο διεθνές πεδίο, όπως είναι η Ένωση. Αυτό που καθίσταται ξεκάθαρο είναι ότι η πολιτική της είναι κατά βάση αμυντική, επιδιώκει δηλαδή να “αποστειρώσει” το πρόβλημα και να το περιορίσει σε σημείο που να μπορεί να το διαχειριστεί, όχι όμως με σκοπό να συμβάλει ενεργά στην αναβίωση της ελπίδας αυτών των ανθρώπων και στην προσπάθειά τους να χτίσουν ένα νέο αύριο σε έναν καινούριο τόπο, αλλά επιχειρώντας να εξασφαλίσει η ίδια για τον εαυτό της – και σε κάποιες περιπτώσεις και για ορισμένα κράτη-μέλη – ότι θα εξέλθει από αυτή την κατάσταση όσο το δυνατόν πιο “αλώβητη”, χωρίς να ενσωματώσει τους πληθυσμούς αυτούς στο δυναμικό της, αλλά εστιάζοντας σε σχέδια και συμφωνίες που θα τους καταστήσουν απλά “someone else’s problem”. Στα συμπεράσματα της παρούσας εργασίας αναδεικνύεται η τοξική επίδραση αυτής της στάσης όχι μόνο στα ίδια τα πρόσωπα που φτάνουν στην Ευρώπη ζητώντας καταφύγιο, αλλά πολύ περισσότερο στις δικές της πολιτικές και οργανωτικές δομές, και φυσικά στους Ευρωπαίους πολίτες.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η Άμυνα

### I. Ιστορική εξέλιξη και μορφές στις πολιτικές ασφάλειας και άμυνας

Η συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής αποτελεί αντικείμενο συζήτησης στην ΕΕ ήδη από τη δεκαετία του 1950. Με αφετηρία την επιτυχία που γνώρισε το εγχείρημα της δημιουργίας της *Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα* (ΕΚΑΧ) στο να δημιουργήσει ένα χώρο συλλογικής ασφάλειας και συμμετοχής για τα κράτη της ευρωπαϊκής ηπείρου, αρχικά στον οικονομικό τομέα, με ανοιχτές όμως προοπτικές για διεύρυνση και ανάπτυξη της συνεργασίας, τέθηκαν οι βάσεις για τη γέννηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η επιτυχία αυτή ενθάρρυνε τις φιλοδοξίες για επέκταση της συνεργασίας και στον πολιτικό-στρατιωτικό τομέα, έμπνευση που εκφράστηκε πολιτικά με το σχέδιο Pleven το 1950 και οδήγησε στην ίδρυση της *Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας* (ΕΑΚ)<sup>87</sup>, η οποία προορίζονταν να αποτελέσει τον πρώτο πανευρωπαϊκό στρατό απαρτιζόμενο από επιμέρους εθνικά στοιχεία. Η αποτυχία, ωστόσο, της ΕΑΚ βασίστηκε δομικά στο πάλαι ποτέ ζήτημα της ύπαρξης μιας ευρωπαϊκής πολιτικής εξουσίας με περιορισμένη μεν, πραγματική δε αρμοδιότητα και συμπαρέσυρε και τα γενικότερα σχέδια του τότε για την ευρωπαϊκή ενοποίηση, τα οποία προς στιγμήν αναχαιτίστηκαν.

Στις αρχές της δεκαετίας του '70 έγινε μια νέα προσπάθεια από την εντελώς αντίθετη θεωρητική σκοπιά για την οικοδόμηση μιας πολιτικής Ευρώπης, που εκκινούσε από τη Γαλλία του Στρατηγού Charles de Gaulle και οραματιζόταν μια νέα, διακυβερνητική συνεργασία που θα επανέφερε τη δύναμη λήψης αποφάσεων στα χέρια των εθνικών κρατών. Έτσι ανέθεσε στον Γάλλο πρεσβευτή στη Δανία, Christian Fouchet, να παρουσιάσει προτάσεις που αύξαναν τον διακυβερνητικό χαρακτήρα του οργανισμού, με το πρώτο μέρος του σχεδίου να περιλαμβάνει και μια διάταξη για κοινή εξωτερική πολιτική. Η όλη πρόταση ονομάστηκε "*σχέδιο Fouchet*" και στόχευε στη δημιουργία μιας "Πολιτικής Ευρώπης" με ισχυρή και ενιαία εξωτερική πολιτική. Οι διαφωνίες όμως ανάμεσα στη Γαλλία και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Βέλγιο, Ολλανδία) οδήγησαν στην οριστική αποτυχία της προσπάθειας το 1961<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Επιδίωξη του σχεδίου του τότε Προέδρου της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης René Pleven ήταν η διαμόρφωση μίας πανευρωπαϊκής αμυντικής δύναμης, ώστε να αποτραπεί η Γερμανία από το να αποδεχθεί την εναλλακτική πρόταση προσχώρησής της στο ΝΑΤΟ και να μπορεί έτσι να αξιοποιηθεί το όποιο στρατιωτικό δυναμικό της σε ενδεχόμενη σύγκρουση με το Σοβιετικό μπλοκ. Η ΕΑΚ θα περιελάμβανε τη Δυτική Γερμανία, τη Γαλλία, την Ιταλία, το Βέλγιο, την Ολλανδία και το Λουξεμβούργο. Μία συνθήκη υπογράφηκε στις 27 Μαΐου 1952, αλλά το σχέδιο δεν έφτασε ποτέ στην υλοποίηση.

<sup>88</sup> Το Βέλγιο, οι Κάτω Χώρες και το Λουξεμβούργο, γνωστά ως Benelux, ήταν αντίθετα προς το σχέδιο Fouchet. Ανησυχούσαν πως η πρόταση αφαιρούσε υπερβολική εξουσία από την Επιτροπή και πως θα αποδυνάμωνε τη



Μετά από επάλληλες αποτυχημένες προσπάθειες για συναίνεση ως προς τη δημιουργία μιας πολιτικής κοινότητας προέκυψε, ως αποτέλεσμα αυτής της επίπονης πολιτικής διεργασίας, η *έκθεση Davignon*<sup>89</sup>, που εγκρίθηκε το 1970 και συμπληρώθηκε στη συνέχεια με περαιτέρω εκθέσεις, καταλήγοντας στο να αποτελέσει τη βάση της *Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας* (ΕΠΣ), μιας κατά βάση ανεπίσημης διαδικασίας που αποτέλεσε γόνιμο έδαφος για τη λήψη από τα κράτη-μέλη αποφάσεων σχετικών με τις εξωτερικές σχέσεις και υποθέσεις αλλά και την προώθηση κοινών πολιτικών. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία ενσωμάτωσε στοιχεία που είχαν εμφανιστεί διάσπαρτα σε όλο το εύρος των προγενέστερων (αποτυχημένων) προσπαθειών για υιοθέτηση κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής συναίνεσης (όπως τον διακυβερνητικό χαρακτήρα των σχεδίων Fouchet) ενώ παράλληλα εισήγαγε και νέα (απέκτησε πρόσβαση στον Ατλαντικό μέσω της συμμετοχής του Ηνωμένου Βασιλείου), με αποτέλεσμα την διάνοιξη νέων οριζόντων για το μέλλον της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Προέβλεπε διαδικασίες αμοιβαίας πληροφόρησης και τακτικές συνδιασκέψεις για την επίτευξη εναρμόνισης των θέσεων των κρατών-μελών στα θέματα της διεθνούς πολιτικής. Τροποποιήθηκε και ενισχύθηκε με την *έκθεση της Κοπεγχάγης* (1973) και του *Λονδίνου* (1981)<sup>90</sup>.

Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μιλάνου, τον Ιούνιο του 1985, αποφάσισε τη σύγκληση Διακυβερνητικής Διάσκεψης με αντικείμενο αφ'ενός την σύναψη συνθήκης για την σύσταση μιας “κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας” και αφετέρου την αναθεώρηση της συνθήκης για την τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Ύστερα από τρεις μήνες έντονων διαβουλεύσεων η διαδικασία κορυφώθηκε στις αρχές Δεκεμβρίου του ίδιου έτους, όταν οι ηγέτες των δώδεκα τότε κρατών-μελών εν μέσω άλλων ενέκριναν και σχέδιο για την σύναψη μιας χωριστής συνθήκης που θα ίδρυε την ευρωπαϊκή συνεργασία στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής. Εν τέλει, οι υπουργοί Εξωτερικών κατά τη συνεδρίασή τους στις 16 και 17 Δεκεμβρίου αποφάσισαν να συμπεριλάβουν σε ένα ενιαίο κείμενο τόσο τα μεταρρυθμιστικά κείμενα των ιδρυτικών συνθηκών, όσο και τα σχετικά με την νέα συνθήκη για την κοινή εξωτερική πολιτική, και

---

Συνθήκη της Ρώμης, αποτρέποντας την ολοκλήρωση, ενώ έβλεπαν το σχέδιο και ως μια προσπάθεια να αποδυναμωθεί η επιρροή του ΝΑΤΟ.

<sup>89</sup> Δημοσιεύθηκε στις 27 Οκτωβρίου 1970 με σκοπό να υποβάλει προτάσεις σχετικά με την πολιτική συνεργασία μεταξύ των κρατών -ελών, και συνιστούσε στα κράτη μέλη την υιοθέτηση κοινής θέσης απέναντι στα διεθνή προβλήματα.

<sup>90</sup> Η ΕΠΣ αποδείχθηκε εν μέρει επιτυχημένη. Στη δεκαετία του 1970 αποτέλεσε κρίσιμο παράγοντα στη σύγκρουση στη Μέση Ανατολή αλλά και στη δημιουργία της Διάσκεψης για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, τον προκάτοχο του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ). Ωστόσο, ο Σοβιετικό-αφγανικός Πόλεμος (1979) και οι χειρισμοί που έλαβαν χώρα στους Γιουγκοσλαβικούς Πολέμους (1991-1995) ανέδειξαν τις αδυναμίες της.

συνέταξαν το προοίμιο και τις κοινές διατάξεις της διεθνούς σύμβασης που έλαβε τον τίτλο “*Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*” (ΕΕΠ)<sup>91</sup>.

Η *Συνθήκη του Μάαστριχτ (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση – ΣΕΕ)*<sup>92</sup> αποτελεί σαφές ορόσημο και σημείο εκκίνησης μιας νέας εποχής στην θεωρία και πρακτική της ολοκλήρωσης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Μεγάλο μέρος της ακαδημαϊκής συζήτησης στον τομέα αυτό επικεντρώνεται στους κοινωνικο-οικονομικούς τομείς πολιτικής της ΕΕ, κυρίως όσον αφορά στην ανάπτυξη της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς.<sup>93</sup> Αυτό το επίτευγμα, ωστόσο, τείνει να επισκιάσει ένας όλο και πιο εξέχων τομέας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης - η επιδίωξη μιας **κοινής εξωτερικής πολιτικής**. Η εξέλιξη της διαδικασίας οικονομικής ολοκλήρωσης και οι όλο και περισσότερες εξωτερικές δράσεις της Ένωσης σε συνδυασμό με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και την κατάρρευση του διπόλου διέδρυναν τους ορίζοντες της ΕΕ και κατέδειξαν με σαφήνεια την ανάγκη συμπλήρωσης της οικονομικής ενοποίησης, που πάντα βρισκόταν στο επίκεντρο της προσοχής, με μια αντίστοιχη εξωτερική και αμυντική πολιτική. Η κρίση στα Βαλκάνια στη δεκαετία του '90 και η αποτυχία της Ε.Ε. να αντιμετωπίσει την κατάσταση όπως αυτή διαμορφωνόταν στην ευρωπαϊκή ήπειρο έδωσαν την τελική ώθηση για τις νέες πολιτικές που θεσμοθετήθηκαν στο Μάαστριχτ. Η Συνθήκη για τη Ευρωπαϊκή Ένωση προχώρησε ένα βήμα μπροστά σε σχέση με την Ενιαία Πράξη: ενώ με την τελευταία τα κράτη-μέλη αναλάμβαναν απλώς την υποχρέωση να “επιδιώξουν” να διατυπώσουν και να εφαρμόσουν από κοινού μια ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική, με τον τίτλο V της Συνθήκης ΕΕ ανέλαβαν πλέον την υποχρέωση να καθορίζουν και να εφαρμόζουν μια *Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας* (ΚΕΠΠΑ), που θα αποσκοπεί στη διαφύλαξη της ειρήνης, την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, την προώθηση της διεθνούς συνεργασίας και την ανάπτυξη και εδραίωση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Η *Συνθήκη του Άμστερνταμ*<sup>94</sup> τροποποίησε εν μέσω άλλων ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης για την ΕΕ με στόχο την ανάπτυξη και την ενίσχυση της ΚΕΠΠΑ, δημιουργώντας αρχές και ευθύνες στο συγκεκριμένο πεδίο (για παράδειγμα καθιστώντας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπεύθυνο για των ορισμό κοινών στρατηγικών, τις οποίες θα εφαρμόζουν τα κράτη-μέλη και η Ένωση). Στην ουσία η

---

<sup>91</sup> Το τελικό κείμενο της ΕΕΠ εγκρίθηκε στις 27 Ιανουαρίου 1986.

<sup>92</sup> Υπογραφή: 7 Φεβρουαρίου 1992 – Θέση σε ισχύ: 1 Νοεμβρίου 1993.

<sup>93</sup> Stone Sweet and Sandholtz, 1997

<sup>94</sup> Υπογραφή: 2 Οκτωβρίου 1997 – Θέση σε ισχύ: 1 Μαΐου 1999.

εν λόγω συνθήκη κωδικοποίησε στη ΣΕΕ τα "καθήκοντα Petersberg"<sup>95</sup> και έτσι έθεσε τη νομική βάση για μελλοντική λειτουργία της κοινής άμυνας και ασφάλειας της ΕΕ.

Η συνέχεια και η προσαρμογή στα νέα δεδομένα παρουσίασαν δυσχέρειες και προβλήματα αναμενόμενα για τα κράτη-μέλη. Οι συμβαλλόμενοι γνώριζαν πολύ καλά πως το να αναπτυχθεί διακρατική συνεργασία στις πολιτικές ασφάλειας και άμυνας συνιστά ένα εξαιρετικά δύσκολο εγχείρημα: Η ασφάλεια και η άμυνα είναι τομείς άρρηκτα συνδεδεμένοι με τον πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας, και η ισχύς που αυτά προσδίδουν παίζει καίριο ρόλο όχι μόνο στην εσωτερική εύρυθμη λειτουργία της κρατικής δομής, αλλά κυρίως και πάνω από όλα στη θέση του κρατικού δρώντα στο διεθνές στερέωμα, πλάι σε "μεγαθήρια" αλλά και σε "πιόνια". Επιπροσθέτως, το δυναμικό κάθε κράτους σε αυτούς τους δυο τομείς διαφέρει όχι μόνο κατά ποσότητα, αλλά και κατά είδος με βάση όχι μόνο υλικούς αλλά και γεωπολιτικούς παράγοντες. Ακόμη μια διαφορά εντοπίζεται στην προθυμία των ίδιων των κρατών να κάνουν πραγματική χρήση των ενόπλων δυνάμεών τους, αντιμετωπίζοντάς την ως το ύστατο μέτρο και αποφεύγοντας με κάθε τρόπο την αναταραχή που η διαδικασία αυτή θα προκαλέσει μέσα και έξω από την επικράτειά τους. Η απροθυμία αυτή των κρατών ειδικά στην ευρωπαϊκή ήπειρο συνδυάζεται και με τις σχέσεις τους με αμυντικούς οργανισμούς όπως το ΝΑΤΟ, αλλά και χώρες – υπερδυνάμεις στον αμυντικό τομέα όπως οι Η.Π.Α. Παρόλα αυτά, είναι γεγονός πως από τις αρχές της δεκαετίας του '90 η ΕΕ συμμετείχε ενεργά σε πολιτικές ασφάλειας και άμυνας, ενόψει και της τεταμένης κατάστασης στον ευρωπαϊκό χώρο και ειδικά στα Βαλκάνια.

Η ένοπλη σύγκρουση στο Κοσσυφοπέδιο στα τέλη της δεκαετίας του 1990, κατά την οποία τόσο η διεθνής κοινότητα όσο και η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της έλαμψαν δια της ελλειπούς αντίδρασής τους, κατέστησε έντονα αντιληπτή την ανάγκη για δημιουργία μιας ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, που θα συμπεριλαμβάνει μια ευρωπαϊκή στρατιωτική δύναμη ικανή για αυτόνομη δράση. Έτσι το Δεκέμβριο του 1998 υπογράφηκε στο Saint Malo από τον Βρετανό πρωθυπουργό Tony Blair και τον Γάλλο πρόεδρο Jacques Chirac δήλωση με την οποία ξεκίνησε η επεξεργασία ενός σχεδίου για την προώθηση της ΚΕΠΠΑ με εμπλουτισμένη μορφή. Κάποιες όψεις της αρχικής συμφωνίας – αδιαμφισβήτητα συνέπειες της συνόδου κορυφής στο Saint Malo, εξομαλύνθηκαν αργότερα με τη *Συνθήκη της Νίκαιας*<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Τα καθήκοντα αυτά καθορίστηκαν στη Δήλωση του Petersberg που εγκρίθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) τον Ιούνιο του 1992. Με την ευκαιρία αυτή, οι χώρες μέλη της ΔΕΕ δήλωσαν ότι είναι έτοιμες να διαθέσουν στη ΔΕΕ, αλλά και στο ΝΑΤΟ και ΕΕ, στρατιωτικές μονάδες από όλο το φάσμα των συμβατικών ενόπλων δυνάμεών τους. Κάποια από αυτά: καθήκοντα των δυνάμεων μάχης στη διαχείριση κρίσεων, συμπεριλαμβανομένης της ειρηνευτικής διαδικασίας, κοινές επιχειρήσεις αφοπλισμού, στρατιωτικές συμβουλές και καθήκοντα βοήθειας [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg\\_tasks.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html)

<sup>96</sup> Υπογραφή: 26 Φεβρουαρίου 2001 – Θέση σε ισχύ: 1 Φεβρουαρίου 2003

Τελευταίο σταθμό στην ιστορική αναδρομή της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής άμυνας της ΕΕ αποτελεί η *Συνθήκη της Λισσαβόνας*<sup>97</sup>. Η βασική βελτίωση που επέφερε η συνθήκη στις διατάξεις περί ΚΕΠΠΑ είναι η δημιουργία της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας σε αντικατάσταση της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ. Αυτός εν μέσω άλλων ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική ασφάλειας της Ένωσης, συμβάλλει με τις προτάσεις του στον σχεδιασμό της και εκτελεί ως εντολοδόχος του Συμβουλίου. Με τον ίδιο τρόπο ενεργεί και για την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας<sup>98</sup>. Επίσης προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, συγχρόνως κατέχει και μια εκ των θέσεων αντιπροέδρου της Επιτροπής<sup>99</sup> (σύνδεσμος που, όπως θα δούμε στη συνέχεια, μπορεί να αποδειχθεί αρκετά ευνοϊκός για την ΚΕΠΠΑ).

## II. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)

Η δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διεθνή σκηνή κινείται με γνώμονα και σχεδιάζεται με στόχο να προωθεί διαρκώς, τόσο στο εσωτερικό της όσο και σε ευρύτερο παγκόσμιο πλαίσιο τις αρχές που στάθηκαν πηγή έμπνευσης για τη δημιουργία, την ανάπτυξη και την διεύρυνσή της: τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και τον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς δικαίου.

Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεσπίστηκε, όπως είδαμε πιο πάνω, από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) το 1993. Η ΚΕΠΠΑ αποτέλεσε τον δεύτερο από τους τρεις πυλώνες που εγκαθίδρυσε η ΣΕΕ και βασιζόταν αρχικά περισσότερο σε διακυβερνητικές διαδικασίες, και φυσικά στην πρόθεση των κρατών-μελών για συναίνεση. Συνιστά το αποτέλεσμα βαθμιαίων βελτιώσεων και ενισχύσεων των δομών και της διαδικασίας λήψης αποφάσεων που εκκίνησαν από το 1997 με τη *Συνθήκη του Άμστερνταμ*, συνεχίστηκαν με τη θεσμοθέτηση του αξιώματος του Υπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ το 1999 και τη *Συνθήκη της Νίκαιας* του 2003 που ανέθεσε στην *Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ)*<sup>100</sup> να ασκεί τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης

---

<sup>97</sup> Υπογραφή: 13 Δεκεμβρίου 2007 – Θέση σε ισχύ: 1 Δεκεμβρίου 2009

<sup>98</sup> Βλέπε παρακάτω την ενότητα για την ΚΠΑΑ.

<sup>99</sup> Άρθρο 18 ΣΕΕ

<sup>100</sup> Συγκροτήθηκε με απόφαση του Συμβουλίου τον Ιανουάριο του 2001.

κρίσεων. Στη συνέχεια, με τη θέση της σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, η *Συνθήκη της Λισαβόνας*<sup>101</sup> απέδωσε στην Ένωση νομική προσωπικότητα και στην εξωτερική της υπηρεσία θεσμική υπόσταση (*Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης - ΕΥΕΔ*), ενώ κατάργησε και τη δομή των τριών πυλώνων της ΕΕ. Επίσης δημιουργήθηκε μια σειρά νέων δρώντων στην ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένων του *Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας* και του νέου, μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Παράλληλα με τη δημιουργία της ΕΥΕΔ, η Συνθήκη αναβάθμισε την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της ΚΕΠΠΑ.

Η **νομική βάση** της ΚΕΠΠΑ καθορίστηκε στη ΣΕΕ και αναθεωρήθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Στα άρθρα 21-46 του τίτλου V της ΣΕΕ ορίζονται οι “Γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης” και οι “Ειδικές διατάξεις σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ)”. Στη *Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)*, η εξωτερική δράση της Ένωσης καλύπτεται από το Μέρος 5, άρθρα 205-222. Ισχύει επίσης το μέρος 7, άρθρα 346 και 347.

Σύμφωνα με το άρθρο 21 της ΣΕΕ “η Ένωση καθορίζει και εφαρμόζει κοινές πολιτικές και δράσεις και εργάζεται για την επίτευξη υψηλού βαθμού συνεργασίας σε όλους τους τομείς των διεθνών σχέσεων” αποβλέποντας στην επίτευξη μιας σειράς στόχων<sup>102</sup> για τη διαφύλαξη και τη διάδοση των αξιών της, την διατήρηση της ειρήνης και της διεθνούς ασφάλειας, την πρόοδο σε διεθνές επίπεδο βασισμένη στην παγκόσμια συνεργασία και διακυβέρνηση. Το άρθρο αυτό αντικατοπτρίζει την συνοχή που επιδιώκει η Ένωση ανάμεσα στις διαφορετικές επιδιώξεις, στις οποίες αποβλέπει μέσω των κοινών πολιτικών και δράσεων σε διεθνές επίπεδο.

Η αρμοδιότητα της ΕΕ στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας καλύπτει όλο το εύρος των τομέων της εξωτερικής πολιτικής αλλά και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν στην ασφάλεια της Ένωσης, εν μέσω άλλων και του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία δύναται να οδηγήσει σε κοινή άμυνα<sup>103</sup>. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή, με τη συνδρομή του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, επιβάλλεται να εξασφαλίζουν τη συνοχή ανάμεσα στους διάφορους

<sup>101</sup> Μετά την κατάρρευση του σχεδίου για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα το 2005, οι βασικές θεσμικές διατάξεις του, εν μέσω αυτών και οι σχετικές με την ανάπτυξη και την ισχυροποίηση της ΚΕΠΠΑ, μεταφέρθηκαν στη μεταρρυθμιστική Συνθήκη που υπογράφηκε στις 19 Οκτωβρίου 2007 στη Λισαβόνα.

<sup>102</sup> Αναλυτικά οι στόχοι του άρθρου 21§2 ΣΕΕ: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>

<sup>103</sup> Άρθρο 24 ΣΕΕ

τομείς της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, αλλά και μεταξύ αυτών και των άλλων πολιτικών της<sup>104</sup>. Η ΚΕΠΠΑ υλοποιείται εν τέλει από τον Ύπατο Εκπρόσωπο από κοινού με τα κράτη-μέλη, με τη χρησιμοποίηση τόσο των εθνικών μέσων όσο και των μέσων της Ένωσης<sup>105</sup>.

Τα κράτη-μέλη συνεννοούνται μεταξύ τους στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου για οποιοδήποτε ζήτημα σχετικό με την ΚΕΠΠΑ που παρουσιάζει γενικό ενδιαφέρον, προκειμένου να καθορίσουν μια κοινή προσέγγιση, και επιδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο αλληλεγγύη μεταξύ τους. Όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο έχει καθορίσει την κοινή προσέγγιση της Ένωσης, ο Ύπατος Εκπρόσωπος και οι υπουργοί εξωτερικών των κρατών-μελών συντονίζουν τις δραστηριότητές τους στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Σε αντιστοιχία με τη λειτουργία αυτή, οι διπλωματικές αποστολές των κρατών-μελών σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς συνεργάζονται μεταξύ τους με σκοπό την διαμόρφωση και υλοποίηση της κοινής προσέγγισης<sup>106</sup>. Υποχρέωση για συντονισμό των δράσεών τους φέρουν τα κράτη-μέλη και σε ό,τι αφορά στη δράση τους σε διεθνείς οργανισμούς, παράλληλα με την στήριξη των θέσεων της Ένωσης. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος διασφαλίζει τον επιτυχή συντονισμό αυτών των δράσεων<sup>107</sup>.

Όπως προαναφέρθηκε, η σημαντικότερη αλλαγή που επήλθε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας στις διατάξεις περί ΚΕΠΠΑ είναι ακριβώς η δημιουργία της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου<sup>108</sup>, ο οποίος διορίζεται (αλλά και παύεται από τα καθήκοντά του) από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και με τη συμφωνία του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Σύμφωνα με το άρθρο 18 ΣΕΕ, έχει διπλό ρόλο: αφενός ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, στην οποίας τον σχεδιασμό συμβάλλει με τις προτάσεις του, και στη συνέχεια αναλαμβάνει να την εκτελέσει ως “εντολοδόχος του Συμβουλίου”<sup>109</sup>. Αφετέρου είναι την ίδια στιγμή αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και δη ο επίτροπος ο υπεύθυνος για τις εξωτερικές σχέσεις<sup>110</sup>. Από τον διπλό του αυτό ρόλο προκύπτει και η υποχρέωση διπλής πίστης τόσο στο Συμβούλιο όσο και στην Επιτροπή, θέση με εξαιρετικά εύθραυστες ισορροπίες και σημαίνον βάρος όχι μόνο για τις εσωτερικές σχέσεις των ενωσιακών οργάνων αλλά και την όλη δράση της Ένωσης. Ωστόσο, αυτή η διπλή φύση του ρόλου του μπορεί να ευνοήσει κατά

<sup>104</sup> Άρθρο 21 §3 εδ.β’

<sup>105</sup> Άρθρο 26 §3

<sup>106</sup> Άρθρο 32 ΣΕΕ

<sup>107</sup> Άρθρο 34 ΣΕΕ

<sup>108</sup> Πρώτη Ύπατη Εκπρόσωπος ΚΕΠΠΑ μετά την έναρξη ισχύος της ΣΕΕ ορίστηκε η Βρετανή βαρόνη C. Ashton (ΕΕ L 315/2.12.2009).

<sup>109</sup> Άρθρο 18 §2 ΣΕΕ

<sup>110</sup> Δυνάμει του άρθρου 27 ΣΕΕ λειτουργεί ως εκπρόσωπος της Ένωσης για ζητήματα ΚΕΠΠΑ, διεξάγει πολιτικό διάλογο με τρίτους στο όνομα της Ένωσης και εκφράζει τις θέσεις της στα διεθνή fora γενικότερα και σε διεθνείς οργανισμούς όπως ο ΟΗΕ και ο ΟΑΣΕ ειδικότερα (άρθρο 220 ΣΛΕΕ).

περίπτωση σε μεγάλο βαθμό την εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ: Ασκώντας το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής, ο Ύπατος Εκπρόσωπος δύναται να συμβάλλει στην ανάπτυξή της και να την εφαρμόζει υπό τις εντολές του Συμβουλίου. Όντας υπεύθυνος για τις αρμοδιότητες της Επιτροπής στις εξωτερικές σχέσεις και για τον συντονισμό της ΚΕΠΠΑ με άλλες εκφάνσεις της εξωτερικής ενωσιακής δράσης<sup>111</sup>, και παράλληλα αναλαμβάνοντας ο ίδιος να φροντίσει ώστε η συνολική πολιτική να εφαρμοστεί επιτυχώς, μπορεί να επηρεάσει την εξέλιξή της από το σημείο σχηματισμού της σε θεωρητικό επίπεδο μέχρι και το τελικό στάδιο της πρακτικής της εφαρμογής σε κάθε έκφανση των διεθνών σχέσεων της Ένωσης, εξασφαλίζοντας πιο θετικά αποτελέσματα. Παράλληλα, και σύμφωνα με το άρθρο 15 ΣΕΕ ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ασκεί, υπό την ιδιότητά του αυτή και στο επίπεδό του, την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, με την επιφύλαξη όμως πάντοτε των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου. Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, ο Ύπατος Εκπρόσωπος απαιτείται να είναι πρόσωπο ικανό να παρέχει εγγυήσεις απόλυτης προσωπικής ανεξαρτησίας, να διαθέτει “γενικές ικανότητες” και προσήλωση στην ευρωπαϊκή ιδέα<sup>112</sup>. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του επικουρείται από την *Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ)*, η σύσταση της οποίας θεμελιώνεται στο άρθρο 27§3 ΣΕΕ, ενώ εργαλείο για τη διεκπεραίωση του έργου του αποτελεί και η *Επιτροπή Πολιτικής και Ασφαλείας* που θεσπίζεται με το άρθρο 38 ΣΕΕ. Η ΕΥΕΔ<sup>113</sup> αποτελεί ουσιαστικά μια πολυεθνική υπηρεσία που εμφανίζει δυναμική μετεξέλιξης σε πραγματικά ευρωπαϊκό διπλωματικό σώμα, ενισχύοντας την εικόνα της Ευρώπης στον κόσμο, λειτουργεί συνεπώς ως ένα άτυπο υπουργείο εξωτερικών<sup>114</sup>. Η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφαλείας, από την άλλη, είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της διεθνούς κατάστασης στους τομείς που εμπíπτουν στο εν λόγω πεδίο δράσης, ενώ παίζει σημαντικό ρόλο και στον καθορισμό αλλά και στην εποπτεία της εφαρμογής των σχετικών πολιτικών<sup>115</sup>.

Σε τελική ανάλυση, σημαντική καθίσταται η λήψη αποφάσεων για την ΚΕΠΠΑ που θα οδηγήσουν σε ολοκληρωμένη και επιτυχημένη λειτουργία της. Η διαδικασία αυτή διαφέρει θεμελιωδώς από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία του άρθρου 294 ΣΛΕΕ, καθώς διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες. Όπως προαναφέρθηκε, κυρίαρχο ρόλο στη χάραξη και την υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ διαδραματίζουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, ενώ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Επιτροπή αναγνωρίζεται πολύ περιορισμένος “ειδικός ρόλος”, τον οποίο περιγράφει η

---

<sup>111</sup> Άρθρο 18§4 ΣΕΕ

<sup>112</sup> Θεμελίωση στο άρθρο 17§3 ΣΕΕ.

<sup>113</sup> Απόφαση 2010/427 του Συμβουλίου για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, ΕΕ L 201, 03.08.2010

<sup>114</sup> Λειτουργεί από τον Ιανουάριο του 2011 και χαρακτηρίζεται ως υπηρεσία *sui generis*, η οποία από δημοσιονομική σκοπιά εξομοιώνεται με θεσμικό όργανο.

<sup>115</sup> Στην Επιτροπή αυτή προεδρεύει εκπρόσωπος του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης.

Συνθήκη<sup>116</sup>. Η ιδιόμορφη φύση της ΚΕΠΠΑ αναδεικνύεται σαφέστατα μέσα από τη διακήρυξη του άρθρου 24§1<sup>117</sup> ότι η θέσπιση νομοθετικών πράξεων εδώ αποκλείεται, και με αυτόν τον τρόπο ισχυροποιείται η εντύπωση ότι υπάρχουν ακόμη σθεναρά διακυβερνητικά στοιχεία, παρά την ενοποίηση των πυλώνων. Με βάση το άρθρο 25 ΣΕΕ από τις εν λόγω διεργασίες προκύπτει ο καθορισμός γενικών προσανατολισμών και η έκδοση αποφάσεων που καθορίζουν τις δράσεις της Ένωσης, τις θέσεις που αυτή λαμβάνει αλλά και λεπτομερείς κανόνες για την εφαρμογή των δράσεων και θέσεων, ενώ γενικότερα προβλέπεται ως μορφή ενέργειας η συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών για την άσκηση της πολιτικής τους. Καμία από τις ανωτέρω πράξεις δεν αποτελεί κατά κυριολεξία νομικά δεσμευτική, εφόσον δεν έχουν νομοθετικό χαρακτήρα<sup>118</sup>. Πολλές λαμβάνονται ομόφωνα – πάντοτε δε όσες έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή επιπτώσεις στην άμυνα, άλλες με ειδική πλειοψηφία. Το Δικαστήριο της Ένωσης (ΔΕΕ) δεν έχει καμία αρμοδιότητα για τις διατάξεις τις σχετικές με την ΚΕΠΠΑ, ούτε για τις πράξεις που θεσπίζονται βάσει αυτών, πέρα από εκείνη την αρμοδιότητα που αφορά στο σεβασμό των υπόλοιπων αρμοδιοτήτων της Ένωσης<sup>119</sup> και της έννομης προστασίας φυσικών και νομικών προσώπων μόνο υπό συγκεκριμένες περιστάσεις<sup>120</sup>.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκδίδει αποφάσεις σχετικές με τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, ενώ παράλληλα είναι εκείνο το όργανο που εκδίδει τις αναγκαίες αποφάσεις που προωθούν επιχειρησιακή δράση της ΕΕ ώστε να αντιμετωπιστεί μια διεθνής κατάσταση, προσδιορίζοντας σε αυτές όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για τον τρόπο διεξαγωγής της. Στοιχεία όπως οι διαφορετικές μορφές συναπόφασης στα πλαίσια του Συμβουλίου (άρθρο 31 ΣΕΕ, παράγραφοι 2 και 4) ενισχύουν την πεποίθηση ότι η ΚΕΠΠΑ συνιστά απλώς μια βελτιωμένη μέθοδο διακυβερνητικής συνεργασίας, μη απόλυτα ικανή να θέσει την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας σε βάση “κοινής πολιτικής”.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσε τον Ιούνιο του 2015 στην σημερινή Ύπατη Εκπρόσωπο Federica Mogherini (μετά το διορισμό της το 2014) τη χάραξη μιας **συνολικής στρατηγικής της ΕΕ** σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας μέχρι τον Ιούνιο του 2016, ύστερα από την στρατηγική της αξιολόγηση σχετικά με τις βασικές αλλαγές και προκλήσεις στο παγκόσμιο

---

<sup>116</sup> Κύρια σημεία: περιθωριοποιείται απόλυτα το αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής, το οποίο μετακυλιέται σε κάθε κράτος-μέλος, στον Ύπατο Εκπρόσωπο είτε αυτοτελώς είτε “με την υποστήριξη της Επιτροπής” (άρθρο 30 ΣΕΕ). Το Ευρωκοινοβούλιο ενημερώνεται κατά κανόνα, ενώ παράλληλα δύναται να απευθύνει ερωτήσεις και να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο και τον Ύπατο Εκπρόσωπο – ο οποίος ζητά τακτικά τη γνώμη του για τα πιο κρίσιμα θέματα του χώρου της αρμοδιότητάς του (άρθρο 36 ΣΕΕ).

<sup>117</sup> Η ίδια φράση επαναλαμβάνεται ακόμη μια φορά στο άρθρο 31§1 ΣΕΕ.

<sup>118</sup> Άρθρο 31 ΣΕΕ

<sup>119</sup> Άρθρο 40 ΣΕΕ

<sup>120</sup> Άρθρο 275 ΣΛΕΕ



περιβάλλον, και την αδήριτη πλέον ανάγκη για αναθεώρηση της *Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφαλείας (ΕΣΑ)* του 2003<sup>121</sup>. Σκοπός της συνολικής στρατηγικής ήταν η χάραξη ενός στρατηγικού πλαισίου με μεγάλο εύρος, ικανό ώστε εντός αυτού η ΕΕ να μπορεί να κατανοήσει και να αντιμετωπίσει τις επίκαιρες διεθνείς προκλήσεις με αποτελεσματικό και συνεκτικό τρόπο, αξιοποιώντας το ευρύ φάσμα εργαλείων και μηχανισμών που διαθέτει. Στις 28 Ιουνίου 2016, η **Συνολική Στρατηγική για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης** παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από την Ύπατη Εκπρόσωπο. Δίνοντας έμφαση στην ασφάλεια, στη φιλοδοξία της για στρατηγική αυτονομία και τη συνεπή αλλά και ρεαλιστική προσέγγισή της για το περιβάλλον της Ευρώπης, η Συνολική Στρατηγική της ΕΕ σηματοδοτεί μια σημαντική αλλαγή φιλοσοφίας από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας του 2003, που αντικατοπτρίζεται μέσω των προσδιοριζόμενων σε αυτή στόχων - προτεραιοτήτων για την εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Για την εφαρμογή της, η Ένωση επιβάλλεται να προβεί σε αναθεώρηση και εμπλουτισμό των τομεακών στρατηγικών της, εστιάζοντας μεταξύ άλλων και σε έναν σαφή προσδιορισμό του ενωσιακού πολιτικό-στρατιωτικού επίπεδο φιλοδοξιών, καθηκόντων, απαιτήσεων και προτεραιοτήτων, προσαρμοσμένο πάντοτε στις υπάρχουσες δυνατότητες.

### III. Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ)

Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (μετονομασία της “Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας” με τη Συνθήκη της Λισαβόνας) συνιστά επιχειρησιακό βραχίονα της ΚΕΠΠΑ. Στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, η ΕΕ αποφασίζει την ανάπτυξη αποστολών διαχείρισης κρίσεων, με στρατιωτικά και μη στρατιωτικά μέσα, οι οποίες συμβάλλουν στην υλοποίηση των ευρύτερων στόχων της ΚΕΠΠΑ. Πλέον η ΚΠΑΑ αποτελεί πλήρες και αναπόσπαστο στοιχείο της ΚΕΠΠΑ.

Ως τα τέλη της δεκαετίας του '90, η *Δυτικο-Ευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ)*<sup>122</sup> αποτελούσε το μοναδικό πλαίσιο συνεργασίας για τις ευρωπαϊκές χώρες στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας. Η ΔΕΕ

<sup>121</sup> Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας (2003) κατέστη ορόσημο στην ανάπτυξη της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ. Για πρώτη φορά, η ΕΕ συμφώνησε σε μια κοινή εκτίμηση των απειλών και καθόρισε σαφείς στόχους για την προώθηση των συμφερόντων της στον τομέα της ασφάλειας με βάση τις θεμελιώδεις αξίες. Ωστόσο, όπως ισχύει ως τώρα κατά κύριο λόγο στην Ένωση σε επίπεδο πολιτικής, η στρατηγική δεν ήταν δεσμευτική ούτε για τα όργανα της Ένωσης αλλά ούτε και για τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών.

<sup>122</sup> Η Δυτικο – Ευρωπαϊκή Ένωση (ιδρύθηκε το 1954 με τις συμφωνίες του Λονδίνου και του Παρισιού) ήταν ένας διεθνής οργανισμός και μια στρατιωτική συμμαχία που προέκυψε ως εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άμυνας μετά την αποτυχία της. Ιδρύθηκε από επτά ευρωπαϊκά έθνη που συμάχησαν με τις ΗΠΑ (σύμφωνο της Βαρσοβίας και μέλη του ΝΑΤΟ) στη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου. Μετά το τέλος του πολέμου, τα καθήκοντα και τα θεσμικά όργανα της ΔΕΕ σταδιακά μεταφέρθηκαν στην Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας και εκείνη διαλύθηκε και επίσημα το 2011.

προοδευτικά εξελίχθηκε σε αμυντικό βραχίονα της ΕΕ και στη συνέχεια οι δραστηριότητές της απορροφήθηκαν πλήρως από την Ένωση.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) λήφθηκαν τα πρώτα μέτρα για την ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής αμυντικής πολιτικής, με απώτερο στόχο τον σχηματισμό ενός συστήματος κοινής αμυντικής πολιτικής, που μπορεί υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις να λειτουργήσει ως σύστημα κοινής άμυνας. Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ έγινε για πρώτη φορά εξειδίκευση των αποστολών που έφεραν χαρακτηριστικά ασφάλειας και άμυνας, τις οποίες θα μπορούσε να αναλάβει η ΕΕ, μέσω αναφοράς στα προαναφερθέντα “καθήκοντα Petersberg”, δηλαδή ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, αποστολές διατήρησης της ειρήνης και επεμβάσεις μάχιμων δυνάμεων για διαχείριση κρίσεων, ενώ συμπεριλαμβάνονταν και αποστολές για την αποκατάσταση της ειρήνης. Σημείο τομής για την ώθηση στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ασφάλειας και άμυνας υπήρξε η γαλλο-βρετανική συνάντηση κορυφής στο Saint Malo, κατά την οποία συμφωνήθηκε από τις δύο χώρες η δυνατότητα ανάπτυξης αυτόνομης δράσης στους τομείς αυτούς με φορέα την ΕΕ, στηριζόμενης σε αξιόπιστες στρατιωτικές δυνάμεις.

Η Συνολική Στρατηγική της ΕΕ του 2016 καθορίζει τη στρατηγική για την ΚΠΑΑ από την πλευρά της πολιτικής, ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας αποσαφηνίζει τις θεσμικές πτυχές. Το κεφάλαιο της ΣΕΕ για την ΚΠΑΑ<sup>123</sup> αποδεικνύει, τόσο με την έκτασή του όσο και με το ουσιαστικό περιεχόμενό του, πως ο τομέας της κοινής άμυνας και ασφάλειας γνώρισε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας σημαντική πρόοδο σε σχέση με τα όσα ίσχυαν μέχρι τότε. Σε αυτό το αποτέλεσμα συνέβαλαν, όπως ακριβώς συνέβη και με το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, τόσο οι ευρύτερες συνέπειες της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 όσο και ο κίνδυνος τρομοκρατικών επιθέσεων στην ίδια την Ευρώπη. Η ΚΠΑΑ προσδιορίζεται καταρχήν ρητά στο άρθρο 42 ΣΕΕ ως “αναπόσπαστο στοιχείο” της ΚΕΠΠΑ, και η ίδια η Συνθήκη προβλέπει επιχειρησιακή ικανότητα της Ένωσης τόσο με στρατιωτικά όσο και με μη στρατιωτικά μέσα, ενώ οι διατάξεις τις διαχωρίζονται ανάμεσα σε εκείνες που μιλούν για τις υπαρκτές μέχρι στιγμής δυνατότητες δράσης και εκείνες που αποβλέπουν περισσότερο σε μελλοντικά σχέδια. Ο κύριος όγκος των πραγματικών καθηκόντων της ΚΠΑΑ αφορά σήμερα αποστολές εκτός της Ένωσης, που αποβλέπουν στην διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, πάντοτε βέβαια σε συμφωνία και με τον Καταστατικό Χάρτη του ΟΗΕ<sup>124</sup>. Το περιεχόμενο αυτών των αποστολών – οι οποίες ήταν ήδη γνωστές μέσω του προϊσχύσαντος δικαίου<sup>125</sup> – καθορίζεται στο άρθρο 43 ΣΕΕ και

---

<sup>123</sup> Άρθρα 42 - 46 ΣΕΕ

<sup>124</sup> Άρθρο 42§1 ΣΕΕ

<sup>125</sup> Άρθρο 17 ΣΕΕ πριν την αναθεώρησή της από την Μεταρρυθμιστική Συνθήκη (Συνθήκη της Λισαβόνας)

αφορά, εν μέσω άλλων, κοινές δράσεις αφοπλισμού, ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων κ.λπ., καθώς και αποστολές μάχιμων δυνάμεων για τη διαχείριση κρίσεων όπως και επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά από συγκρούσεις<sup>126</sup>. Υπάρχει επίσης ρητή διευκρίνηση για το ότι οι αποστολές αυτές μπορούν να χρησιμοποιηθούν (και) για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μεταξύ άλλων με τη στήριξη τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο έδαφός τους<sup>127</sup>.

Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας περιλαμβάνει λοιπόν τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής της ΕΕ, που με τη σειρά της θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα. Οι αποφάσεις σχετικά με την ΚΠΑΑ εκδίδονται από το Συμβούλιο ομόφωνα μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου ή πρωτοβουλία κράτους-μέλους<sup>128</sup>. Προκειμένου να εφαρμοστεί η ΚΠΑΑ τα κράτη-μέλη διαθέτουν στην Ένωση στρατιωτικές και μη στρατιωτικές δυνάμεις, ώστε να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων που τέθηκαν από το Συμβούλιο. Το Συμβούλιο δημιούργησε ένα μηχανισμό με το όνομα “Αθηνά” που διαθέτει την απαραίτητη δικαιοπρακτική ικανότητα για την χρηματοδότηση των επιχειρήσεων της ΕΕ με στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις<sup>129</sup>. Τα κράτη-μέλη που συγκροτούν μεταξύ τους πολυεθνικές δυνάμεις έχουν επίσης τη δυνατότητα να τις θέτουν στη διάθεση της ΚΠΑΑ<sup>130</sup>. Το Συμβούλιο μπορεί να αναθέτει την εκτέλεση αποστολής, στο πλαίσιο της ΕΕ, σε ομάδα κρατών-μελών που προτίθενται και δύνανται να φέρουν εις πέρας την εν λόγω αποστολή, συνεργαζόμενα με τον Ύπατο Εκπρόσωπο και φτάνοντας μεταξύ τους σε συμφωνία για την διαχείριση της αποστολής<sup>131</sup>.

Κράτη-μέλη που πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και έχουν δεσμευτεί περισσότερο σε αυτόν τον τομέα, ενόψει των πλέον απαιτητικών αποστολών, μπορούν να θεσμοθετήσουν **μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία** στο πλαίσιο της Ένωσης<sup>132</sup>, η οποία διέπεται από το άρθρο 46 ΣΕΕ και από το σχετικό εξειδικευμένο πρωτόκολλο<sup>133</sup>. Πρόδρομο της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας συνιστά το *Eurocorps*, που ξεκίνησε από την πρωτοβουλία ορισμένων ευρωπαϊκών χωρών να θέσουν υπό κοινή διοίκηση κάποιες από τις ομάδες των στρατευμάτων τους,

<sup>126</sup> Πρόκειται για τις προαναφερθείσες “αποστολές Petersburg” που προέκυψαν από τη σχετική δήλωση του 1992 στο πλαίσιο της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης.

<sup>127</sup> Άρθρο 43 ΣΕΕ

<sup>128</sup> Άρθρο 42§4 και 5 ΣΕΕ

<sup>129</sup> Απόφαση 2008/975, ΕΕ L 345, 23.12.2008

<sup>130</sup> Άρθρο 42§3 ΣΕΕ

<sup>131</sup> Άρθρα 42§5 και 44 ΣΕΕ

<sup>132</sup> Άρθρο 42§6 ΣΕΕ

<sup>133</sup> Πρωτόκολλο αριθ. 10 σχετικά με τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, η οποία θεσπίζεται με το άρθρο 42 ΣΕΕ, ΕΕ C 83/30.3.2010.

και αποτελεί πλέον σώμα ταχείας επέμβασης τιθέμενο στη διάθεση της ΕΕ και του ΝΑΤΟ με συμμετοχή σε διάφορες κοινές αποστολές των δυο οργανώσεων.

Ο *Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (ΕΟΑ)* ιδρύθηκε το 2004<sup>134</sup> για να ενισχύσει τη λειτουργία και ανάπτυξη της τότε Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, πρόδρομο της ΚΠΑΑ. Μεταξύ άλλων συμβάλλει στον προσδιορισμό και ενδεχομένως και στην υλοποίηση κάθε μέτρου πρόσφορου για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα και επικουρεί το Συμβούλιο στην αξιολόγηση της βελτίωσης των στρατιωτικών δυνατοτήτων<sup>135</sup>.

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη (εμπνευσμένη από το σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης) εισήγαγε μια ρήτρα αλληλεγγύης και μια ρήτρα αμοιβαίας βοήθειας. Η **ρήτρα αλληλεγγύης** θεσπίζεται στο άρθρο 222 ΣΛΕΕ και θεμελιώνει την αλληλέγγυα κοινή δράση ΕΕ και κρατών-μελών σε περίπτωση που κάποιο κράτος-μέλος “δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή”. Από την άλλη πλευρά, η **ρήτρα αμοιβαίας βοήθειας** θεσπίζεται στην παράγραφο 7 του άρθρου 42 ΣΕΕ και λειτουργεί σε περίπτωση που κράτος-μέλος δεχθεί επίθεση στο έδαφός του, υποχρεώνοντας τα άλλα κράτη-μέλη να του παράσχουν συνδρομή και βοήθεια με κάθε πρόσφορο μέσο, πάντοτε σε συμφωνία με το άρθρο 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Μια επίσημανση γίνεται στην παράγραφο 2, δεύτερο εδάφιο του άρθρου 42 ΣΕΕ σχετικά με την ΚΠΑΑ και την εμπλοκή της στις ιδιαίτερες σχέσεις ασφάλειας κάποιων κρατών-μελών αλλά και τον σεβασμό της για τη συνεργασία τους με τον Οργανισμό Βορείου Ατλαντικού (North Atlantic Treaty Organisation – ΝΑΤΟ). Για τα εν λόγω κράτη-μέλη οι δράσεις που αναλαμβάνουν και οι αποφάσεις που λαμβάνουν στο πλαίσιο της στρατιωτικής διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ είναι πάντα σύμφωνες με όλες τις υποχρεώσεις που υπέχουν ως σύμμαχοι του ΝΑΤΟ. Επίσης προβλέπεται γενικώς δυναμική συμμετοχή Ευρωπαίων συμμάχων μη μελών της ΕΕ σε περιπτώσεις επιχειρήσεων υπό την ηγεσία της με χρήση μέσων και δυναμικού του ΝΑΤΟ<sup>136</sup>.

Μια σειρά μόνιμων πολιτικών και στρατιωτικών οργάνων δημιουργήθηκαν, με βάση προγενέστερες της Λισαβόνας εκδόσεις της ΣΕΕ, για την λειτουργία της ΚΠΑΑ: Η **Μόνιμη Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ)** καταπιάνεται με όλες τις επιμέρους πτυχές της

<sup>134</sup> Κοινή δράση 2004/551/ΚΕΠΠΑ, ΕΕ L 245, 17.07.2004, που τροποποιήθηκε τελευταία από κοινή δράση 2008/299, ΕΕ L 102, 12.04.2008

<sup>135</sup> Άρθρα 42§3 και 45 ΣΕΕ

<sup>136</sup> Αλλά και σε περίπτωση επιχείρησης της ΕΕ μη συνεργαζόμενης με το ΝΑΤΟ, οι Ευρωπαίοι σύμμαχοι που δεν είναι μέλη της Ένωσης έχουν την δυνατότητα να συμμετάσχουν βάσει απόφασης του Συμβουλίου – τέτοια είναι για παράδειγμα η συμφωνία-πλαίσιο που ορίζει τους όρους συμμετοχής των Η.Π.Α. σε επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ: Συμφωνία – Πλαίσιο και Απόφαση 2011/318, ΕΕ L 143, 31.05.2011

ΚΕΠΠΑ – συμπεριλαμβανομένης της ΚΠΑΑ, και σε περίπτωση στρατιωτικής επιχείρισης για διαχείριση κρίσης είναι εκείνη που διεξάγει, υπό την εξουσία του Συμβουλίου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση<sup>137</sup>. Επίσης, Η **Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕΕ)** παρέχει στρατιωτικές συμβουλές και υποβάλλει συστάσεις στην ΕΠΑ, ενώ δίνει και στρατιωτικές κατευθύνσεις στο Στρατιωτικό Επιτελείο (ΣΕ)<sup>138</sup>. Το ΣΕ, με τη σειρά του, παρέχει στρατιωτικές γνώσεις και υποστήριξη προς την Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΠΑΑ)<sup>139</sup> ιδίως σε ό,τι αφορά στις “αποστολές Petersberg” και στον καθορισμό ευρωπαϊκών εθνικών και πολυεθνικών δυνάμεων<sup>140</sup>.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμμετέχει στις δραστηριότητες του **Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ)** που συγκεντρώνει στους κόλπους του 52 κράτη, μέσα σε αυτά και όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, και στη συμφωνία του περιλαμβάνει διατάξεις για την πρόληψη συγκρούσεων και τη ρύθμιση κρίσεων.

Ως προς την πολιτική της διάσταση και σε συνέχεια της Συνολικής Στρατηγικής του Ιουνίου 2016, παρουσιάστηκε στις 14 Νοεμβρίου του ίδιου έτους από την Ύπατη Εκπρόσωπο στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων ένα σχέδιο εφαρμογής της ΚΠΑΑ, το οποίο στοχεύει στο να καταστήσει πλήρως λειτουργικό το όραμα που περιγράφεται στη Στρατηγική σχετικά με τα ζητήματα άμυνας και ασφάλειας. Το σχέδιο εφαρμογής της ΚΠΑΑ θεμελιώνει τρία σύνολα προτεραιοτήτων στα οποία μπορεί να συμβάλει κάθε αποστολή της ΚΠΑΑ: την αντίδραση στις εξωτερικές συγκρούσεις και κρίσεις, την ανάπτυξη των ικανοτήτων των εταίρων και την προστασία της ΕΕ και των πολιτών της. Για την εφαρμογή της Στρατηγικής στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας και για να σταθεί αντάξιο των νέων φιλοδοξιών, το σχέδιο παρουσιάζει 13 προτάσεις που περιλαμβάνουν εν μέσω άλλων μια συντονισμένη ετήσια επανεξέταση των αμυντικών δαπανών, βελτίωση της ταχείας αντίδρασης της ΕΕ - μεταξύ άλλων με τη χρήση δικών της μάχιμων μονάδων, αλλά και την προαναφερθείσα μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία για τα κράτη μέλη που είναι πρόθυμα να αναλάβουν υψηλότερες δεσμεύσεις για την ασφάλεια και την άμυνα. Μετά τη συμπλήρωση ενός έτους από την εφαρμογή της Στρατηγικής η Ύπατη Εκπρόσωπος δημοσίευσε μια έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της, στην οποία επικροτούσε την ταχεία πρόοδο που είχε σημειωθεί, μεταξύ άλλων και όσον αφορά τη συνεργασία με το ΝΑΤΟ.

<sup>137</sup> Απόφαση 2001/78, ΕΕ L 27, 30.01.2001

<sup>138</sup> Απόφαση 2001/79, ΕΕ L 27, 30.01.2001

<sup>139</sup> Η Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΑΑΑ) είναι ένα ανθρώπινο δίκτυο που ασχολείται με τα θέματα της ΚΕΠΠΑ και παρέχει εκπαίδευση στρατηγικού επιπέδου στον τομέα της ΚΠΑΑ προωθώντας την κατανόησή της μεταξύ του πολιτικού και στρατιωτικού προσωπικού. Απόφαση 2013/189, ΕΕ L 112, 24.04.2013 που τροποποιήθηκε τελευταία από Απόφαση 2015/2310, ΕΕ L 326, 11.12.2015

<sup>140</sup> Οδηγία 2010/75, ΕΕ L 334, 17.12.2010

#### IV. Ευρωπαϊκή Ένωση και NATO

Η ανάπτυξη της κοινοτικής πολιτικής για την άμυνα και την ασφάλεια καθορίζεται διαχρονικά σε μεγάλο βαθμό από την σχέση της Ένωσης με το NATO, προφανώς λόγω της στρατηγικής σημασίας της διατλαντικής σχέσης, αλλά κυρίως επειδή είναι κοινό μυστικό το ότι το NATO παραμένει - τουλάχιστον στην συνείδηση των πολλών - ο εγγυητής της ασφάλειας στον ευρωπαϊκό χώρο για τα κράτη-μέλη του. Εύλογα, συνεπώς, η σχέση της ΕΕ με το NATO θεωρείται πολύ περισσότερο ως μια στρατηγική και πολιτική πρόκληση σε σχέση με την αλληλεπίδραση της ΕΕ με άλλους διεθνείς οργανισμούς, όπως ο ΟΗΕ ή ο ΟΑΣΕ. Από τότε που τέθηκε σε λειτουργία αυτό που σήμερα ονομάζουμε Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα τέλη της δεκαετίας του '90, το να καθοριστεί με ακρίβεια και σαφήνεια πώς αυτή σχετίζεται και αλληλεπιδρά με τον Οργανισμό Βορειοατλαντικού Συμφώνου, δηλαδή το NATO, αποτέλεσε προτεραιότητα (αν όχι την πιο σημαντική) τόσο των αναλυτών όσο και των υπευθύνων για την χάραξη πολιτικής στην ΕΕ. Η σχέση ΕΕ - NATO παρέχει πράγματι ένα σημαντικό και μάλλον ενδιαφέρον παράδειγμα, ικανό να αποτελέσει δείγμα για την αξιολόγηση της πρακτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για μια εξωτερική πολιτική που θα κινείται στα ταμπλό περισσότερων διεθνών οργανισμών και θα οδηγεί σε πραγμάτωση της έννοιας της “αποτελεσματικής πολυμέρειας” στον τομέα της διαχείρισης διεθνών (στρατιωτικών) κρίσεων.

Η διαπλοκή των δυνάμεων της ΕΕ και του NATO στο πεδίο της ασφάλειας και της άμυνας συναρτάται με το ευρύτερο πλαίσιο στρατηγικής της Ένωσης για μια πολύπλευρη συμμετοχική δράση περισσότερων παραγόντων με κοινό στόχο. Ειδικά δε μέσα από το συγκεκριμένο παράδειγμα προκύπτουν δεδομένα για την πρακτική προσήλωση της Ένωσης στο σχέδιό της για μια **αποτελεσματική πολυμέρεια (effective multilateralism)**, η οποία συχνά θεωρείται ως η φυσική και αναπόφευκτη επιλογή της ΕΕ για την εξωτερική της πολιτική. Παρά τη γενική αποδοχή της πολυμέρειας στην Ευρώπη και τις πολυάριθμες απόψεις περί αυτής - ειδικά μετά τον πόλεμο στο Ιράκ, οι κατασκευαστές της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής επέλεξαν τις θετικές εκφάνσεις της για να συνδέσουν τον όρο με μια στρατηγική έννοια που θα συνενώνει και θα αφομοιώσει όλες τις επιμέρους προσεγγίσεις. Απώτεροι στόχοι της διαδικασίας η εξασφάλιση της εσωτερικής και στρατηγικής συνοχής όσον αφορά στα ευρωπαϊκά μέσα και σκοπούς, και η νομιμότητα των διεθνών δράσεων της ΕΕ. Η “αποτελεσματική πολυμέρεια” πλέον κυριαρχεί ως έννοια της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, και μολονότι δεν ανευρίσκεται σε καμία από τις Συνθήκες, οι ιδέες που την απηχούν, όπως για παράδειγμα η προώθηση “πολυμερών

λύσεων σε κοινά προβλήματα”<sup>141</sup> και “διεθνούς συστήματος που θεμελιώνεται στην ενισχυμένη πολυμερή συνεργασία και τη χρηστή παγκόσμια διακυβέρνηση”<sup>142</sup> παραμένει βαθιά ριζωμένη στο DNA της Ένωσης, της οποίας ο “απώτερος σκοπός της ΕΕ παραμένει να κάνει τους άλλους – και εν τέλει και τον ίδιο τον κόσμο – να μοιάζουν περισσότερο με την ίδια”<sup>143</sup>. Όπως σημειώνει ο Fraser Cameron<sup>144</sup>, “εάν η ΕΕ επιθυμεί να προωθήσει και να διασφαλίσει την “αποτελεσματική πολυμέρεια”, η πρόληψη των συγκρούσεων και η διαχείριση κρίσεων παραμένουν προτεραιότητα, ενώ πρέπει παράλληλα να επιδιώξει να ενισχύσει το δικό της ρόλο στους μεγάλους διεθνείς θεσμούς καθώς και τα ίδια τα δικά της θεσμικά όργανα”. Από αυτή την εσωτερική, λοιπόν, οπτική της Ένωσης για την άμυνα και ασφάλεια εξετάζεται εδώ η σχέση της με το NATO και ο παλλόμενος συσχετισμός δυνάμεων, καταλήγοντας στις πρωτοβουλίες που πρέπει να πάρει σήμερα ώστε να διασφαλίσει την αμυντική της ικανότητα και να συμπλέει παράλληλα με τους άλλους ισχυρούς διεθνείς αμυντικούς δρώντες, ώστε να ανταποκριθεί στις αμυντικές προκλήσεις της σύγχρονης εποχής.

Οι βασικοί παράγοντες και διαδικασίες που προκάλεσαν τις κατά καιρούς διακυμάνσεις στη σχέση ΕΕ – NATO διακρίνονται σε εξωτερικούς και εσωτερικούς. Ως προς τους εξωτερικούς παράγοντες, πρόκειται για μετατοπίσεις ισχύος και εξωγενείς διαταραχές στο διεθνές σύστημα, αλλά και για τον αντίκτυπο της λειτουργίας δρώντων όπως είναι τα Ηνωμένα Έθνη και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Οι εσωτερικοί παράγοντες, από την άλλη πλευρά, απηχούν μετατοπίσεις σε εθνικό, οργανωτικό, διεθνές και ατομικό επίπεδο: πολιτικές που ακολουθούνται από κράτη-μέλη που παίζουν “ρόλο-κλειδί”, επιρροές των διαφόρων πολιτικών και στρατιωτικών πολιτισμών και η υποκείμενη διαδικασία του “εξευρωπαϊσμού” ως ένας σημαντικός παράγοντας εσωτερικής, αλλά και όλο και περισσότερο εξωστρεφούς, διαδικασίας αλλαγής. Παρόλο που οι εξωτερικοί παράγοντες έθεσαν εξ αρχής τις συνολικές διαρθρωτικές προϋποθέσεις που προκάλεσαν την ανάδυση της σχέσης ΕΕ-NATO, και συνδέονται άρρηκτα με τις αλλαγές στην ισορροπία δυνάμεων των δυο οργανισμών, στην πραγματικότητα είναι οι εσωτερικοί παράγοντες εκείνοι που κυρίως ερμηνεύουν τη δυναμική της διαπλοκής τους και τις τάσεις της “εξευρωπαϊσμένης” στρατιωτικοποίησης της Ένωσης<sup>145</sup>.

---

<sup>141</sup> Άρθρο 21§1 εδάφιο β’ ΣΕΕ

<sup>142</sup> Άρθρο 21§2 η) ΣΕΕ

<sup>143</sup> Bailes, A. “External Security Policies and the European Model”, 2009, στο: Tsoukalis, L. (ed.), *The EU in a World in Transition: Fit for what purpose?*, Policy Network. <http://www.europarl.europa.eu/100books/en/detail/95/the-eu-in-a-world-in-transition-fit-for-what-purpose->

<sup>144</sup> Cameron, F., “The EU and International Organisations: Partners in Crisis Management”, EPC Issue Paper, 41, 2005, Brussels: European Policy Centre. [https://www.epc.eu/documents/uploads/692920894\\_EPC%20Issue%20Paper%2041%20EU%20and%20international%20organisations.pdf?doc\\_id=59](https://www.epc.eu/documents/uploads/692920894_EPC%20Issue%20Paper%2041%20EU%20and%20international%20organisations.pdf?doc_id=59)

<sup>145</sup> Koops J, Varwick J., σελ. 113.

Την πρώτη δεκαετία μετά τον Ψυχρό Πόλεμο οι δυο οργανισμοί βρέθηκαν να αναζητούν προσαρμοσμένους ρόλους στη διεθνή σκηνή και μια νέα ισορροπία, βασισμένη στην αλληλοσυμπλήρωσή τους και ανταποκρινόμενη στις νέες απαιτήσεις του θεμελιωδώς μεταβλημένου διεθνούς περιβάλλοντος. Ενώ το NATO εγκαθίδρυε την υπεροχή του ως αποτελεσματικός στρατιωτικός παράγοντας, οι συνεχώς αυξανόμενες φιλοδοξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας – που αναδύθηκαν βίαια κυρίως από τη γαλλο-βρετανική δήλωση του Saint Malo το 1998 – επέτειναν την ανησυχία σχετικά με το είδος της νέας ισορροπίας που έπρεπε να επιτευχθεί μεταξύ των δύο ταχέως εξελισσόμενων οργανισμών.

Η συμφωνία για την ίδρυση της ΕΠΑΑ επικυρώθηκε τον Ιούνιο του 1999, λίγες εβδομάδες μόνο μετά το τέλος της 78ης ημέρας βομβιστικής εκστρατείας του NATO στο Κοσσυφοπέδιο, και τα διδάγματα της βαλκανικής αυτής σύγκρουσης καθοδήγησαν την ανάπτυξη της ΕΠΑΑ στα πρώτα της βήματα. Μεταξύ 1999 και 2003 η προσοχή της ΕΕ εστίασε αφενός στην ανάπτυξη μιας στενής σχέσης συνεργασίας με το NATO, που θα της παρείχε πρόσβαση στα στρατιωτικά του προτερήματα και αφετέρου, η διασφάλιση συμβατότητας των σχεδίων δράσης των δυο οργανισμών, αξιοποιώντας την εμπειρία που αποκτήθηκε από τον πόλεμο του Κοσσυφοπεδίου και ενόψει της κατάφωρης έλλειψης χρήσιμων στρατιωτικών δυνατοτήτων στην Ευρώπη<sup>146</sup>.

Ύστερα από ένα χρόνο διαπραγματεύσεων, τον Δεκέμβριο του 2000 όλα τα μέλη του NATO - με εξαίρεση την Τουρκία - δήλωναν πρόθυμα να υπογράψουν μια συμφωνία με την Ένωση για την πρόσβασή της στις εγκαταστάσεις και τις δυνατότητες σχεδιασμού του NATO. Η Τουρκία αντέταξε το δικαίωμά της να αποκλείει αυτόνομες ενωσιακές επιχειρήσεις σε τομείς που κρινόταν ως στρατηγικής σημασίας για εκείνη, προέβη ωστόσο σε υποχωρήσεις ζητώντας διασφαλίσεις και υποχωρήσεις από την πλευρά της Ελλάδας. Οι διαπραγματεύσεις συνεχίστηκαν ως τα τέλη του 2002, όταν οι φόβοι της Ελλάδας εν τέλει κατευνάστηκαν<sup>147</sup>. Κατά τη διάρκεια της συνόδου κορυφής στην Πράγα τον Νοέμβριο του 2002, τα μέλη του NATO δήλωσαν ότι ήταν πλέον έτοιμα να παραχωρήσουν στην ΕΕ πρόσβαση στα μέσα και τις δυνάμεις του οργανισμού για επιχειρήσεις και αποστολές στις οποίες το NATO δεν εμπλεκόταν στρατιωτικά. Ακολούθησε η δήλωση ΕΕ - NATO για την ΕΠΑΑ το Δεκέμβριο του 2002, και κάπως έτσι οι μακροχρόνιες επαφές μεταξύ

<sup>146</sup> Τα θέματα αυτά δεν προέκυπταν για πρώτη φορά: η προκάτοχος της ΕΠΑΑ, η Δυτικο-Ευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ), είχε επίσης προσπαθήσει να αναπτύξει μια εργασιακή σχέση με το NATO.

<sup>147</sup> Fraser Cameron, “The EU and International Organisations: Partners in Crisis Management”, EPC Issue Paper no.41, Brussels, 22 October 2005.  
[https://www.epc.eu/documents/uploads/692920894\\_EPC%20Issue%20Paper%2041%20EU%20and%20international%20organisations.pdf](https://www.epc.eu/documents/uploads/692920894_EPC%20Issue%20Paper%2041%20EU%20and%20international%20organisations.pdf)



αξιοματούχων της ΕΕ και του ΝΑΤΟ κατέληξαν στη συμφωνία “Βερολίνο +” (“Berlin Plus”)<sup>148</sup> το Μάρτιο του 2003, που τυποποιεί την έναρξη μιας άμεσης σχέσης ΕΕ-ΝΑΤΟ σε πολιτικό και επιχειρησιακό επίπεδο<sup>149</sup>.

Παρά την επιχειρησιακή εξάρτηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το ΝΑΤΟ για την παρθενική της στρατιωτική αποστολή *Concordia* αλλά και για την πιο φιλόδοξη αποστολή *Althea*, η ΕΕ επιχείρησε να αυτονομηθεί στρατιωτικά και λειτουργικά με τη διεξαγωγή ανεξάρτητων στρατιωτικών αποστολών (κυρίως για την υποστήριξη δράσεων των Ηνωμένων Εθνών) χωρίς να καταφύγει στη Νατοϊκή συνδρομή. Έτσι, στις αυξανόμενες αλληλεπιδράσεις προστίθενται και οι σκοπίμως διαφορούμενες σχέσεις μεταξύ των δύο οργανισμών.

Τον Σεπτέμβριο του 2003, οι ηγέτες της Μ. Βρετανίας, της Γαλλίας και της Γερμανίας μελέτησαν στο Βερολίνο ένα νέο σχέδιο για την ΕΠΑΑ και τη σχέση της με το ΝΑΤΟ. Η συμφωνία, που ολοκληρώθηκε το Νοέμβριο του 2003 και χαιρετίστηκε από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών της ΕΕ στη σύνοδο του Δεκεμβρίου 2003, κατέστησε σαφές το γεγονός ότι η ΕΕ αναγνώριζε στο ΝΑΤΟ την πρωτοβουλία σε ό,τι αφορά στη συλλογική άμυνα στην Ευρώπη, μη επιδιώκοντας η ίδια να καταστεί στρατιωτική συμμαχία.

Με τη διεύρυνση της ΕΕ και του ΝΑΤΟ το 2004 τα πράγματα περιπλέχθηκαν, εν μέσω άλλων και με περιστατικά σύγκρουσης σε πολιτικό επίπεδο μεταξύ Τουρκίας και Κύπρου. Παρά το εξαιρετικά τραχύ πολιτικό σκηνικό μεταξύ του 2003 και του 2007, οι άτυπες πολιτικές επαφές και η πρακτική ενίσχυσαν την σταθεροποίηση της συνεργασίας ΕΕ-ΝΑΤΟ στις χώρες όπου λειτουργούσαν παράλληλα και οι δύο οργανισμοί. Πράγματι, συνολικά, οι *Concordia* και *Althea* ανέδειξαν τα λειτουργικά προτερήματα των συμφωνιών “Berlin Plus” στην πράξη<sup>150</sup>, προκαλώντας τη δημιουργία ενός πυκνού δικτύου συχνών και αποτελεσματικών αλληλεπιδράσεων των

---

<sup>148</sup> Η συμφωνία “Βερολίνο+” (“Berlin Plus Agreement”) αναφέρεται σε ένα ολοκληρωμένο πακέτο συμφωνιών μεταξύ του ΝΑΤΟ και της ΕΕ, με βάση τα συμπεράσματα της Συνόδου Κορυφής του ΝΑΤΟ στην Ουάσιγκτον τον Απρίλιο του 1999. Οι ρυθμίσεις του Βερολίνου εξασφάλιζαν πρόσβαση της ΕΕ στις δυνατότητες σχεδιασμού του ΝΑΤΟ οι οποίες μπορούν να συνεισφέρουν στο στρατιωτικό σχεδιασμό επιχειρήσεων υπό τη διοίκηση της ΕΕ, με την παροχή προκαθορισμένων Νατοϊκών δυνατοτήτων και υλικού, αλλά και την περαιτέρω προσαρμογή του συστήματος αμυντικού σχεδιασμού του ΝΑΤΟ, ώστε να εκχωρεί ευχερέστερα δυνάμεις για επιχειρήσεις υπό τη διοίκηση της ΕΕ. Στη διακήρυξη του ΝΑΤΟ στην Ουάσιγκτον το 1999, έγινε ειδική μνεία των αποφάσεων του Βερολίνου, γνωστών πλέον ως “Berlin Plus”.

<sup>149</sup> Statement by NATO’s Secretary General – Berlin-Plus, Brussels, 17 March 2003 in Antonio Missiroli (ed.), ‘From Copenhagen to Brussels – European Defence: Core Documents, vol. IV’, Chaillot Paper no. 67, European Union Institute for Security Studies, Paris, December 2003, pp.48-49. <https://www.iss.europa.eu/content/copenhagen-brussels-european-defence-core-documents-volume-iv>

<sup>150</sup> Kupferschmidt, F. “Putting Strategic Partnership to the Test: Cooperation between NATO and the EU in Operation Althea”, SWP Research Paper No 3, April 2006, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. [https://www.files.ethz.ch/isn/117840/2006\\_Strategic\\_Partnership\\_E.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/117840/2006_Strategic_Partnership_E.pdf)

στρατιωτικών δυνάμεων των δυο οργανισμών. Οι δεσμοί ισχυροποιήθηκαν και επιτεύχθηκε αμοιβαία οργάνωση στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων, κυρίως σε πρακτικό επίπεδο. Ωστόσο, πέρα από τις δύο προαναφερθείσες επιτυχημένες αποστολές, η σχέση ΕΕ-NATO ως σύνολο παρέμεινε τη δεδομένη περίοδο διφορούμενη, κυρίως εξαιτίας των ελαττωμένων επίσημων ανταλλαγών και των παρεμποδιστικών ελιγμών της Γαλλίας και, μετά τη διεύρυνση της Ένωσης το 2004, όλο πιο συχνά και αυτών της Τουρκίας<sup>151</sup>. Επιπροσθέτως, η συνεχής προσπάθεια της Ένωσης για στρατιωτική αυτονομία όχι μόνο είχε ενισχύσει τις υποκείμενες τάσεις της διαρθρωτικής αντιπαράθεσης, αλλά έχει και σε πολλές περιπτώσεις υπονομεύσει άμεσα το ίδιο το πνεύμα της συμφωνίας “Berlin Plus”<sup>152</sup>. Τέτοια φαινόμενα κυμάνθηκαν από την περίπλοκη πρόταση για τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης μονάδας επιχειρησιακού προγραμματισμού της ΕΕ στη σύνοδο κορυφής του Terenure τον Απρίλιο του 2003 και τη θέση σε ισχύ τουλάχιστον δυο αυτόνομων στρατιωτικών αποστολών διαχείρισης κρίσεων για την υποστήριξη των Ηνωμένων Εθνών<sup>153</sup> μέχρι τη σύσταση των αποκαλούμενων “Ομάδων Μάχης της ΕΕ” (EU Battlegroups)<sup>154</sup>, υπέρ των οποίων διαφάνηκε μια σαφής προτίμηση των κρατών. Τα Battlegroups παρουσιάστηκαν όχι μόνο ως “καταλύτης” της πολυεθνικής διαλειτουργικότητας και των στρατιωτικών μετασχηματισμών, αλλά και αφορμή για πρόοδο στον “εξευρωπαϊσμό” των εθνικών αμυντικών πολιτικών εντός του πλαισίου της ΕΠΑΑ<sup>155156</sup>.

---

<sup>151</sup> Η άρνηση της Τουρκίας να συμμετάσχει σε οποιαδήποτε επίσημη επικοινωνία στο πλαίσιο της σχέσης ΕΕ-NATO με την παρουσία της Κύπρου, που δεν αποτελεί μέλος του NATO, ερμηνεύεται πολιτικά ως εκδήλωση της “ανησυχίας” της σχετικά με την αδιευκρίνιστη ακόμη έκβαση του Κυπριακού ζητήματος, με τη στασιμότητα της διαδικασίας ένταξής της στην ΕΕ αλλά και σχετικά με την έλλειψη επιρροής της στη λήψη αποφάσεων για την ΕΠΑΑ. (Hofmann, Stephanie C., and Christopher Reynolds. “Die EU-Nato-Beziehungen: Zeit für ‘Tauwetter’”. No. BOOK. Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007. )

<sup>152</sup> Το γεγονός αυτό έγινε έντονα φανερό, για παράδειγμα, μέσα από την έλλειψη συμφωνίας μεταξύ της ΕΕ και του NATO σχετικά με το ποιος είχε αρμοδιότητα να ανταποκριθεί στο αίτημα της Αφρικανικής Ένωσης για στρατηγική αεροπορική μετακίνηση της στρατιωτικής της αποστολής στο Σουδάν το 2005: μετά από μια σοβαρή καθυστέρηση στη δράση των δυο οργανισμών που αποτέλεσε πλήγμα τόσο για την αξιοπιστία του μηχανισμού ταχείας αντίδρασής του κάθε οργανισμού ξεχωριστά όσο και για το πόσο “σχετικές” καθίστανται εν τέλει οι συμφωνίες “Berlin Plus”, οι δύο οργανώσεις εκτέλεσαν αυτόνομες και ξεχωριστές αποστολές για την αντιμετώπιση του ζητήματος.

<sup>153</sup> Ενδεικτικά: Artemis και EUFOR RD Congo στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό το 2003 και το 2006, αντίστοιχα.

<sup>154</sup> Σε λειτουργία από τον Ιανουάριο του 2007, οι δυνάμεις ισχυρής ταχείας αντίδρασης των 1500 στρατευμάτων σχηματίζονται είτε από ένα έθνος είτε πολυεθνικά από τέσσερα κράτη - μέλη και είναι ειδικά - αλλά όχι αποκλειστικά - σχεδιασμένα για αποστολές υποστήριξης του ΟΗΕ στην αφρικανική ήπειρο.

<sup>155</sup> Boyer, Y. and Quille, G., “The Battlegroups: Catalyst for a European Defence Policy”, paper for the European Parliament’s Subcommittee on Security and Defence, Brussels: European Parliament, October 2007 [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/091006eubattlegroups\\_/091006eubattlegroups\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006eubattlegroups_/091006eubattlegroups_en.pdf)

<sup>156</sup> Ως “εξευρωπαϊσμός” εννοείται εδώ η πολύπλοκη – και ατελής για τα δεδομένα της Ένωσης – διαδικασία ολοκλήρωσης με την οποία τα συμφέροντα της εξωτερικής πολιτικής, οι ταυτότητες και οι αμυντικές κουλτούρες των επιμέρους κρατών – μελών προβάλλονται από αλλά και επηρεάζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Wong, R., “The Europeanization of Foreign Policy”, in C. Hill and M. Smith (eds) *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, 134–153.

Οι αλλαγές στην ηγεσία της Γερμανίας, της Γαλλίας και της Μεγάλης Βρετανίας την περίοδο 2005-2007 χρωμάτισαν αισιόδοξα τις προοπτικές για ακέραιη συνεργασία των οργανισμών, καθώς η άνοδος των νέων πολιτικών ηγετών στην εξουσία προσελήφθη θετικά από την άλλη πλευρά του Ατλαντικού<sup>157</sup>. Οι ηγέτες της ΕΕ (και του ΝΑΤΟ) έμοιαζαν να έχουν αποδεχθεί το γεγονός ότι μια ισχυρότερη συνεργασία μεταξύ των δυο οργανισμών θα βοηθούσε σε μεγάλο βαθμό την κυβέρνηση των Η.Π.Α. και τους Ευρωπαίους να συνεργαστούν πιο αποτελεσματικά σε μέρη όπως το Αφγανιστάν και σε σχέσεις που παίζουν ρόλο-κλειδί, όπως αυτή με τη Ρωσία.

Ακόμη και σήμερα δεν έχει καταστεί πλήρως ξεκάθαρη η θετική επίδραση της προσέγγισης αυτής στην ΕΠΑΑ, ενώ “αγκάθια” όπως η μακρόχρονη διαμάχη Τουρκίας-Κύπρου ελαττώνουν τις πιθανότητες για αισθητή βελτίωση στις επίσημες συνδιαλλαγές των δύο οργανισμών. Η επιτόπια συνεργασία ΕΕ-ΝΑΤΟ δεν έχει καταστεί ακόμη τόσο αποτελεσματική, όσο θα μπορούσε να είναι, ενώ το ίδιο ισχύει μέχρι τώρα και για τις προσπάθειές τους για βελτίωση των στρατιωτικών ικανοτήτων<sup>158</sup>. Πάντως, παράλληλα με όλα τα παραπάνω στοιχεία, γίνεται έντονα ορατή και μια αλλαγή πλεύσης από την πλευρά των κρατών-μελών με την “αποΝΑΤΟποίηση” των πολιτικών τους, στρέφοντας την προσοχή τους – και τους πόρους που τη συνοδεύουν – στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας. Έτσι, μέσα στην πρώτη δεκαετία της νέας χιλιετίας αναπτύσσεται σταδιακά μια πεποίθηση της Ένωσης ότι αυτή μπορεί ίσως να έχει τα περιθώρια να επιλέξει την “αυτονομία” της αντί την εξάρτησή της από το ΝΑΤΟ, πεποίθηση που με τη σειρά της εντείνει τις αμφιβολίες για το “status” της σχέσης των δυο οργανισμών. Χωρίς περιστροφές, το ΝΑΤΟ δείχνει να “εξασθενεί” και η Ευρωπαϊκή Ένωση να ισχυροποιείται αποφασιστικά.

Στην πραγματικότητα, μια “ανεξαρτητοποίηση” της Ένωσης από το πιο έμπειρο στον αμυντικό-στρατιωτικό χώρο ΝΑΤΟ δεν κατέστη ποτέ ρεαλιστικά εφικτή: παρά τη δυσκίνητη και βαθιά τεχνοκρατική φύση του “Berlin Plus”, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν κατόρθωσε μέχρι στιγμής να διεκπεραιώσει πολύπλοκες στρατιωτικές αποστολές, όπως ήταν η *Althea*, βασισμένη αποκλειστικά στις δικές της δυνάμεις, ενώ αποστολές όπως εκείνες που πραγματοποίησε αυτόνομα στο Κονγκό και το Τσαντ παρουσιάζουν μικρές επιπτώσεις στον στρατιωτικό τομέα και ισχυρό ευρωπαϊκό συμβολισμό. Το αντανάκλαστικό “άνοιγμα” της Ένωσης εγείρει ορισμένες αμφιβολίες για το μακροπρόθεσμο ενδιαφέρον της ως προς τη συνεργασία της με το ΝΑΤΟ, τουλάχιστον σε πολιτικό

---

<sup>157</sup> “Συμφωνούμε με τη Γαλλία - η Ευρώπη, οι Ηνωμένες Πολιτείες, το ΝΑΤΟ, ο δημοκρατικός κόσμος χρειάζεται μια ισχυρότερη, ικανότερη ευρωπαϊκή αμυντική δύναμη”. Ambassador Victoria Nuland, Speech to Press Club and American Chamber of Commerce, Paris, 22 February 2008.

<sup>158</sup> Dan Hamilton et al, ‘Alliance reborn: An Atlantic compact for the 21st century’, Washington NATO Project, February 2009. [https://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Atlantic\\_Alliance\\_Reborn.pdf](https://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Atlantic_Alliance_Reborn.pdf)

επίπεδο – οι προσπάθειες, ωστόσο, συνεργασίας και συντονισμού παραμένουν ισχυρές και αποτελεσματικές.

Στη διακήρυξη της Συνόδου Κορυφής της ΕΕ στη Νίκαια το 2011 ανακοινώθηκε η λήψη μόνιμων μέτρων διαβούλευσης και συνεργασίας ΕΕ-NATO, με τα οποία κατοχυρώνεται μόνιμη πρόσβαση για την ΕΕ στο δυναμικό σχεδιασμού του NATO ενόψει της ανάληψη κάποιας επιχείρησης, ενώ καθορίστηκαν και οι λεπτομέρειες για τη συνεργασία τόσο σε περίοδο κρίσης όσο και εκτός αυτής. Η ΚΠΑΑ, έχοντας ήδη διαδεχτεί την ΕΠΑΑ με την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας το 2009, επιφορτίζεται με το καθήκον για τη διατήρηση της ειρήνης και της ασφάλειας συναρτώντας τις δράσεις της με το NATO και άλλους ισχυρούς διεθνείς εταίρους της ΕΕ: στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Δεκέμβριο του 2013 ορίζεται σαφώς ότι “η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας θα συνεχίσει να αναπτύσσεται σε πλήρη συμπληρωματικότητα με το NATO στο πλαίσιο της στρατηγικής συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και του NATO και σε συμμόρφωση με την αυτονομία και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του καθενός από τους δυο οργανισμούς.”<sup>159</sup>

Η Παγκόσμια Στρατηγική για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που υποβλήθηκε από τη Federica Mogherini, την Ύπατη Εκπρόσωπο για τα θέματα ΚΕΠΠΑ και Αντιπρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τον Ιούνιο του 2016, συνιστά την πρώτη αληθινή στρατηγική της ΕΕ. Τα ζωτικά συμφέροντα<sup>160</sup> που ορίζονται εκεί είναι η ειρήνη και η ασφάλεια της Ένωσης, η ευημερία των πολιτών της, η ενίσχυση της δημοκρατίας και μια διεθνής τάξης βασισμένη σε κανόνες. Ένας από τους στόχους της Στρατηγικής είναι και η εμπάθυνση και ενίσχυση της στρατηγικής συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και του NATO<sup>161</sup>. Η Στρατηγική σημειώνει ότι “μια πιο αξιόπιστη ευρωπαϊκή άμυνα είναι απαραίτητη για την εσωτερική και εξωτερική μας ασφάλεια. Αυτό περιλαμβάνει την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, των υβριδικών απειλών, της οικονομικής μεταβλητότητας, της αλλαγής του κλίματος και της ενεργειακή ασφάλεια”. Ωστόσο, “το NATO παραμένει το πρωταρχικό πλαίσιο για τα περισσότερα κράτη μέλη σε ό,τι αφορά στη συλλογική άμυνα” αλλά “αυτή η υπεροχή δεν θα βλάψει την ασφάλεια και αμυντική πολιτική των μελών που δεν είναι στο NATO “. Έτσι, η πορεία προς τα εμπρός είναι: “συνέργεια, συμπληρωματικότητα και πλήρης σεβασμός της αυτονομίας λήψης αποφάσεων των δύο οργανισμών”<sup>162</sup>. Το NATO μοιάζει να διέρχεται σήμερα μέσω μιας βαθιάς υπαρξιακής κρίσης, που

<sup>159</sup> Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 19-20 Δεκεμβρίου 2013Ι§2

<sup>160</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf)

<sup>161</sup> Koenig, Nicole. "EU-NATO Cooperation: Distinguishing Narrative from Substance." Jacques Delors Institut, 20th July 2018.

<sup>162</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016 [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf)

αντανακλά την κρίση πληθώρας συμμαχικών χωρών και ιδιαίτερα των ΗΠΑ, καθιστώντας έτσι την αμερικανική ομπρέλα ασφαλείας μέσω του NATO επισφαλή, παρά την σταθερή ανάγκη ενός ισχυρού διατλαντικού δεσμού. Σε όλη τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, το NATO έλαβε κεντρικό ρόλο στην υπεράσπιση της Ευρώπης απέναντι στην Σοβιετική Ένωση, και ακόμα και σήμερα κυριαρχεί ως παράγοντας συλλογικής άμυνας για πολλές χώρες της ΕΕ αφού, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η ΚΠΑΑ λειτουργεί αποκλειστικά εκτός της επικράτειας της Ένωσης.

Ο υπερατλαντικός δεσμός υφίσταται αυτή τη στιγμή μεγάλη πίεση εξαιτίας της απρόβλεπτης διοίκησης Trump που τείνει να ανατρέψει σταθερές της εξωτερικής πολιτικής των ΗΠΑ (όπως για παράδειγμα τη χρηματοδότηση του NATO), αλλά και να μετατοπίσει το κέντρο βάρους των συμφερόντων των Ηνωμένων Πολιτειών μακριά από την ΕΕ. Παρατηρούνται έτσι πρωτοφανείς προσπάθειες των Ευρωπαίων συμμάχων να διατηρήσουν σε ισχύ πολυμερείς συμφωνίες και να προετοιμαστούν για την επόμενη (δύσκολη) μέρα. Σε τελική ανάλυση, όλα δείχνουν ότι η αμερικανική στρατηγική και οι επερχόμενες εκφάνσεις της αμερικανικής εξωτερικής πολιτικής, θα καθορίσουν εμμέσως πλην σαφώς το επίπεδο της στρατηγικής αυτονομίας της ΕΕ.

Στο επίπεδο συνεργασίας στην πράξη μεταξύ της ΕΕ και του NATO, υπήρξε εμφανής πρόοδος από το 2016, μετά το δημοψήφισμα του Brexit, όταν συμφωνήθηκαν δράσεις υλοποίησης για την ενισχυμένη επικοινωνία μεταξύ των δύο οργανισμών σε επίπεδο προσωπικού. Στις 10 Ιουλίου 2018 οι ηγέτες των δύο οργανώσεων ανανέωσαν τη δέσμευσή τους για την συνεργασία ΕΕ-NATO σε μια ακόμη κοινή δήλωση, όπου τονίστηκε η ανάγκη για εμβάθυνση της συνεργασίας σε ορισμένους τομείς (δράσεις στον κυβερνοχώρο ασφάλειας, υβριδικές απειλές) και χαιρετίστηκαν οι πρόσφατες προσπάθειες της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας.

Το εξέχον πρόβλημα της σχέσης ΕΕ-NATO οφείλεται, προφανώς, στη διαφορά τους ως προς τη φύση και το σκοπό. Ωστόσο, σε αυτό το πολύπλοκο και ευμετάβλητο περιβάλλον, η ΕΕ είναι εκείνη που αντιμετωπίζει τέσσερα βασικά διλήμματα που δυσχεραίνουν λειτουργικά τη σχέση της ΚΠΑΑ με το NATO:

- Το δίλημμα των τριών “D”: αποσύνδεση (**decoupling**), αλληλεπικάλυψη(**duplication**), διάκριση(**discrimination**)

Αυτά τα “τρία D”, τα οποία συχνά αναδεικνύονται ως η κύρια πηγή προστριβών μεταξύ των Ευρωπαίων και των Αμερικανών, είναι μια αρκετά παλιά ιστορία στο διάλογο ΕΕ-NATO<sup>163</sup>. Μια συγκεκριμένη αμφιθυμία στη σχέση μεταξύ ΕΕ και NATO ήταν πάντα παρούσα: οι Αμερικανοί πάντοτε επιθυμούσαν η ΕΕ να φροντίσει τις υποθέσεις της επικράτειάς της, αλλά όταν οι Ευρωπαίοι εν τέλει προσπαθούν να το κάνουν, έρχονται πάντοτε αντιμέτωποι με την αμερικανική καχυποψία<sup>164</sup>. Οι Αμερικανοί, λοιπόν, εξακολουθούν να φοβούνται τις **διακρίσεις (discrimination)** από την πλευρά της ΕΕ μέσω της πίεσής της προς τα κοινά με το NATO κράτη-μέλη να προτάσσουν τις δικές της αμυντικές ανάγκες. Το ζήτημα της **αλληλοεπικάλυψης (duplicating)** ανάμεσα στη Συμμαχία και στη Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία (PESCO) της ΕΕ φαίνεται επίσης να τρέφει τους φόβους των Αμερικανών. Από την άλλη πλευρά, ο φόβος της **αποσύνδεσης (decoupling)** κρίνεται ως εξαιρετικά ρεαλιστικός, ιδιαίτερα μεταξύ των χωρών που χαρακτηρίζονται ως “Ατλαντιστές”, όπως η Πολωνία, οι οποίες ζουν υπό τον φόβο του ότι η αποδυνάμωση του διατλαντικού δεσμού θα οδηγήσει εν τέλει στην αμερικανική οπισθοχώρηση από τις δομές του NATO. Τα τρία “D” επανήλθαν στην επικαιρότητα το πρώτο εξάμηνο του 2018 και αναμένεται η συζήτηση γύρω από αυτά να ενταθεί ενόψει της ολοκλήρωσης της διαδικασίας του Brexit, ενώ παράλληλα αφορούν και την Τουρκία που αυτή τη στιγμή αναζητά πυρετωδώς έναν ενισχυμένο ρόλο στην ευρωπαϊκή άμυνα.

- Το δίλημμα της ταυτότητας / αυτονομίας

Στην Στρατηγική του Ιουνίου 2016 κυριαρχεί η έννοια της “ανθεκτικότητας” (resilience), στοιχείο που υποδεικνύει ότι η ιδέα της στρατηγικής αυτονομίας στηρίζει ολόκληρο το κείμενο. Η ιδέα της αυτονομίας, δηλαδή η δημιουργία “μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας που θα μπορούσε να αναπτύξει πραγματική στρατιωτική ικανότητα και να δημιουργήσει μια στρατηγική προσέγγιση σε προκλήσεις περιφερειακού επιπέδου στον τομέα της ασφάλειας”<sup>165</sup> πρωταγωνιστεί στη συζήτηση για την ευρωπαϊκή ασφάλεια και άμυνα ήδη από τη δήλωση του Saint Malo το 1998. Στην πραγματικότητα, το ζήτημα της αυτονομίας συνδέεται άρρηκτα με ζωτικές πτυχές της ταυτότητας

---

<sup>163</sup> Η πρώτη αμερικανική απάντηση στη δήλωση του Saint Malo δόθηκε από τη Madeleine Albright σε συνάντηση του NATO στις Βρυξέλλες στις 8 Δεκεμβρίου 1998: “Υποστηρίζουμε με ενθουσιασμό κάθε τέτοιο μέτρο που ενισχύει τις ευρωπαϊκές ικανότητες ... [αλλά] Το κλειδί για μια επιτυχημένη πρωτοβουλία είναι να επικεντρωθεί σε πρακτικές στρατιωτικές δυνατότητες. Κάθε πρωτοβουλία πρέπει να αποφύγει την πρόληψη της λήψης αποφάσεων της Συμμαχίας μέσω της αποδέσμευσης της ESDI (Ευρωπαϊκή Αμυντική Ταυτότητα – European Security and Defence Identity) από το NATO, αποφεύγοντας την επανάληψη των υφιστάμενων προσπαθειών και αποφεύγοντας διακρίσεις εις βάρος των μελών που δεν είναι μέλη της ΕΕ (Albright, 1998).

<sup>164</sup> “Οι Αμερικανοί αγαπούν την άμυνα της ΕΕ μέχρι αυτή να συμβεί πραγματικά”. Koenig N., “EU- NATO cooperation. Distinguishing narrative from substance” Jacques Delors Institute, 20 July 2018.

<sup>165</sup> Howorth J., “Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: squaring the circle”, Security Policy Brief 85, May 2017, Egmont Royal Institute for international Relations <http://www.egmontinstitute.be/strategic-autonomy-and-eu-nato-cooperation/>

της ΕΕ, και φυσικά με τον τρόπο με τον οποίο η ίδια η ΕΕ αντιλαμβάνεται τον εαυτό της. Υπό αυτό το πρίσμα, τα ζητήματα της αυτονομίας και της ταυτότητας αποτελούν ουσιαστικά τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος, και δεν μπορεί να υπάρξει στρατηγική αυτονομία της ΕΕ χωρίς πρώτα να οριστεί με σαφήνεια στο εσωτερικό αλλά και στο εξωτερικό της η ταυτότητά της. Ο διεθνής ρόλος που διεκδικεί η Ένωση μέλει να καθορίσει τις βλέψεις της καθώς και το πλαίσιο και τα μέσα για την επίτευξή τους.

- Το δίλημμα της συμβατότητας / συμπληρωματικότητας

Μέχρι τώρα σημειώνεται αποτελεσματική επικοινωνία και συνδιαλλαγή των δυο οργανισμών κυρίως σε επίπεδο προσωπικού, χωρίς τη δημιουργία νέων επίσημων δομών συνεργασίας. Αυτά τα κανάλια επικοινωνίας εμβαθύνουν μεν ουσιαστικά τη συνεργασία, χωρίς όμως το αναγκαίο πολιτικό και στρατηγικό/επιχειρησιακό επίπεδο<sup>166</sup>. Σε κάθε περίπτωση, ο κύριος στόχος της συνεργασίας ΕΕ-NATO δεν μπορεί παρά να είναι η συμπληρωματικότητα των δράσεών τους χωρίς περιττή αλληλεπικάλυψη των προσπαθειών, στόχος που αναδεικνύει το μείζον πλέον ερώτημα του πώς θα συνδυαστούν αφενός η στρατηγική αυτονόμηση της ΕΕ και αφετέρου η υπαρκτή ανάγκη εντατικής συνεργασίας της με το NATO. Αυτά τα δύο αιτήματα μοιάζουν να μην είναι συμβατά, καθώς η ΚΠΑΑ και το NATO αποτελούν στην ουσία ανταγωνιστικά συστήματα για την ευρωπαϊκή άμυνα<sup>167</sup>. Η σχέση ΕΕ-NATO υπήρξε και εξακολουθεί να αποτελεί περίπτωση συνέχειας και αλλαγής<sup>168</sup>. Η ασυμμετρία σε αυτή, που βαραίνει υπέρ του NATO, “απειλεί” την δυναμική της Ένωσης να αποδείξει στους πολίτες της την αναγκαιότητα μιας ισχυρής ΚΠΑΑ σε ένα περιβάλλον κατεξοχήν γεμάτο από προκλήσεις: ο αυξανόμενος εθνικισμός στο εσωτερικό ορισμένων κρατών-μελών, οι κρατήρες κινδύνων στη γειτονιά του Νότου και της Ανατολής, η διάχυτη αμφιβολία όσον αφορά στην αμερικανική διοίκηση και, φυσικά, το Brexit. Εν τέλει, η βελτίωση της συνεργασίας NATO-ΕΕ δεν πρέπει να λειτουργήσει ως μοχλός επιβράδυνσης της ΚΠΑΑ, αλλά ως διαδικασία αναγκαία και για τους δύο οργανισμούς και τα συμφέροντα που πρεσβεύουν. Δεδομένου ότι, προς το παρόν, η ΕΕ βασίζεται στις υποδομές του NATO, είναι προς το συμφέρον των ΗΠΑ το να

---

<sup>166</sup> Helwig N., “New tasks for EU-NATO cooperation. An Inclusive EU Defence Policy requires Close Collaboration with NATO”, SWP Comment, 4, January 2018, [https://www.researchgate.net/publication/322775722\\_New\\_Tasks\\_for\\_EU-NATO\\_Cooperation\\_An\\_Inclusive\\_EU\\_Defence\\_Policy\\_Requires\\_Close\\_Collaboration\\_with\\_NATO](https://www.researchgate.net/publication/322775722_New_Tasks_for_EU-NATO_Cooperation_An_Inclusive_EU_Defence_Policy_Requires_Close_Collaboration_with_NATO)

<sup>167</sup> Koops J.A., Theorising inter-organisational relations: the “EU-NATO relationship” as a catalytic case study, European Security, 2017, 26:3, p. 315-339, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2017.1352583?scroll=top&needAccess=true&journalCode=feus20>

<sup>168</sup> Graeger N., Grasping the everyday and extraordinary in EU-NATO relations: the added value of practice approaches, European Security, 2017, 26:3, p. 340-358 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2017.1355304>

αναπτύξει η ΕΕ στρατιωτικές δυνατότητες, ώστε να επέλθει και μια πραγματική κατανομή των βαρών.

- Το δίλημμα της νομιμότητας

Η ενίσχυση της συνεργασίας ΕΕ-NATO προϋποθέτει ισχυρή εσωτερική και εξωτερική νομιμοποίηση και των δύο οργανισμών: η ΕΕ οφείλει να πείσει τους πολίτες της για το ότι η στρατηγική της αυτονόμηση μπορεί και πρέπει να συμβαδίζει με την σύσφιξη των δεσμών της με το NATO, ίσως μέσω μιας νέας αφήγησης που να εξηγεί γιατί με το συνδυασμό των δυνάμεων μπορούν να επιτευχθούν περισσότερα. Την ίδια στιγμή, επιβάλλεται οι δυο οργανισμοί να εκπέμπουν ένα ξεκάθαρο μήνυμα για το ότι η σχέση τους εξακολουθεί να είναι ισχυρή και αποτελεσματική, αντιμετωπίζοντας από κοινού τις καινούριες προκλήσεις και κερδίζοντας την υποστήριξη των πολιτών. Ο ευρωπαϊκός πυλώνας του NATO πρέπει να ενδυναμωθεί σταδιακά και το ευρωπαϊκό κοινό να εξοικειωθεί με την ιδέα της κατανομής των βαρών<sup>169</sup>. Κοινές δράσεις για την αντιμετώπιση των υβριδικών απειλών, των εγκλημάτων στον κυβερνοχώρο και της τρομοκρατίας, και φυσικά την διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων κρίνονται πλέον απαραίτητες, και μέσω αυτών μπορεί να εξασφαλιστεί η απαραίτητη νομιμοποίηση στην κοινή συνείδηση. Τέλος, επίκαιρη παραμένει και η συζήτηση για έναν ευρωπαϊκό πυρήνα στο NATO : η θεσμοθέτηση ενός ευρωπαϊκού πυλώνα στο NATO με κοινές θέσεις και κοινή φωνή θα οδηγήσει τελικά στον Εξευρωπαϊσμό του ίδιου του οργανισμού. Εάν η ίδια η Ένωση κατορθώσει να διαχειριστεί τις περιορισμένες δυνατότητές και εστιάσει παράλληλα στην ανάπτυξη των κατάλληλων εργαλείων ώστε να αντιμετωπίσει κάθε πιθανό σενάριο στη γειτονική της περιφέρεια - ειδικά στο νότο, θα κατορθώσει να νομιμοποιήσει τη δράση της στον συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, ενισχύοντας ταυτοχρόνως και τη νομιμότητα του NATO.

Όπως επισημαίνει η Έκθεση Ασφαλείας του Μονάχου του 2019, δεν είναι ακόμη ξεκάθαρο το εάν η Ευρώπη κατευθύνεται σε μια στρατηγική αυτονομία ή απλώς σε μια μη στρατηγική εξάρτηση<sup>170</sup>. Ερωτήματα όπως το πώς θα συνυπάρξει η “στρατηγική αυτονομία” της ΕΕ με μια ενισχυμένη συνεργασία με το NATO πλανιούνται ακόμη αναπάντητα. Χρήζει, ωστόσο, επισήμανσης το γεγονός ότι το NATO στελεχώνεται κυρίως από ευρωπαϊκό προσωπικό, επομένως θα πρέπει λογικά

---

<sup>169</sup> Koenig, στο ίδιο.

<sup>170</sup> Munich Security Report 2019, Munich Security Conference,

<https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2019/>



να είναι η συλλογική άποψη της ΕΕ αυτή που διαμορφώνει τις δράσεις των συμμάχων<sup>171</sup>, καθώς οι Ευρωπαίοι (θα) ενεργούν ήδη de facto στο πλαίσιο της Στρατηγικής του 2016. Η Ένωση πρέπει να στοχεύσει όχι στο να εγκαταλείψει το ΝΑΤΟ, αλλά να βεβαιωθεί για το ότι η Ευρώπη δεν θα εξαρτάται σε απόλυτο βαθμό από την αμερικανική πολιτική, “ενισχύοντας όλες τις δυνατότητές της, για συλλογική εδαφική άμυνα καθώς και για εκστρατευτικές επιχειρήσεις”<sup>172</sup>. Στην ομιλία του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2017, ο Jean-Claude Juncker ανέφερε ότι ο τελικός στόχος είναι μια Ευρωπαϊκή Αμυντική Ένωση μέχρι το 2025, θίγοντας εμμέσως το ζήτημα του πώς αυτή θα προσπαθήσει να εγκαθιδρυθεί την ίδια στιγμή που ο “φυσικός χώρος για την αμυντική συνεργασία των κρατών-μελών παραμένει εντός του ΝΑΤΟ”<sup>173</sup>. Ο “Εξευρωπαϊσμός” του ΝΑΤΟ, δηλαδή η σταδιακή ανάληψή του από την ΕΕ, καθώς και μια έγκυρη δέσμευση από όλους τους εμπλεκόμενους παράγοντες απαιτούνται, ώστε να είναι η Ένωση σε θέση να εγγυηθεί την ασφάλεια των Ευρωπαίων πολιτών.

#### V. Επίμετρο – Η εξέλιξη στην ασφάλεια της ΕΕ μετά την μεταναστευτική πρόκληση

Παρά το γεγονός ότι οι ευρωσκεπτικιστές μπορούν να αναφέρουν μια σειρά από περιπτώσεις όπου η ΕΕ δεν στάθηκε ικανή να υιοθετήσει μια ενιαία προσέγγιση στο εσωτερικό της σε ό,τι αφορά σε υποθέσεις παγκόσμιου ενδιαφέροντος<sup>174</sup>, είναι αντικειμενική αλήθεια το ότι η ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας και ακολούθως της ΚΕΠΠΑ έχει πράγματι οδηγήσει σε σημαντικό επίπεδο συντονισμού στην εξωτερική πολιτική μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ, ιδιαίτερα από το 1970 έως και σήμερα<sup>175</sup>. Το επίτευγμα της ΕΕ στον τομέα γίνεται ακόμη πιο μοναδικό αν το συγκρίνει κανείς με προσπάθειες πολιτικής – και όχι μόνο – συνεργασίας σε μικρότερο γεωγραφικό εύρος, όπως είναι για παράδειγμα οι αδύναμες προσπάθειες για την καθιέρωση του πολιτικού διαλόγου στο Κοσσυφοπέδιο με άλλες περιφερειακές οργανώσεις. Η ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής περιλαμβάνει επίσης μοναδικές διεργασίες υπό τους όρους θεσμικής ανάπτυξης και λήψης αποφάσεων που με τη σειρά τους αναδεικνύουν θεμελιώδεις συζητήσεις γύρω από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τη θεωρία των Διεθνών Σχέσεων. Από όποια σκοπιά των θεωρητικών προσεγγίσεων κι αν το εξετάσει κανείς, κοινή αλήθεια για τους περισσότερους αποτελεί το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση καταπιάστηκε

<sup>171</sup> Biscop S., “Brexit, Strategy and the EU: Britain takes leave”, Egmont Paper 100, Egmont Royal Institute for international Relations, February 2018, <http://www.egmontinstitute.be/brexit-strategy-and-the-eu-britain-takes-leave/>

<sup>172</sup> Biscop S., “EU- NATO relations: A long-term perspective”, Nacao I Defesa, 2018, no 150, p. 85-93 <http://www.egmontinstitute.be/eu-nato-relations-a-long-term-perspective/>

<sup>173</sup> Blockmans S., “Reinforcing EU-NATO Cooperation: Walking the Talk”, Geopolitics and International Security, November 8 2018, <https://www.behorizon.org/reinforcing-eu-nato-cooperation-walking-the-talk/>

<sup>174</sup> Ενδεικτικά: Zielonka, 1998

<sup>175</sup> Για μια πρόσφατη εκτεταμένη έρευνα, βλέπε Ginsberg, 2001.

εξαρχής – κι ακόμη προσπαθεί – να επικρατήσει στη διεθνή συνείδηση ως το κυριότερο παράδειγμα εγχειρήματος με το οποίο τα υποτιθέμενα εγωιστικά κυρίαρχα κράτη μπορούν να μάθουν να δρουν και να αναπτύσσονται με μια αίσθηση κοινού σκοπού ως μια ιδιόρρυθμη και *sui generis* πολυπρισματική, υπερεθνική πολιτειακή δομή με διαφορετικά επίπεδα συγχώνευσης.

Η μεταναστευτική κρίση των ετών από το 2014 και έπειτα προσεγγίζεται με βάση τις τρεις διαστάσεις της: την αμιγώς μεταναστευτική και το ποιόν των σχετικών πολιτικών, την διάσταση που σχετίζεται με την ασφάλεια της ΕΕ και την ικανότητά της να ανταποκριθεί στην πρόκληση και να ελέγξει τα σύνορά της, και τέλος την ανθρωπιστική διάσταση που φτάνει στον πυρήνα της ανθρώπινης ύπαρξης και της προστασίας της σε συνθήκες πολιτισμένου χάους. Όσον αφορά στην διάσταση της ασφάλειας, που απασχολεί εδώ ειδικά το ενδιαφέρον μας, η σχεδόν βίαιη μεταβολή των γεωπολιτικών συνθηκών στο νοτιοανατολικό άκρο της Ευρώπης ήρθε να δοκιμάσει όλους του επιμέρους θεσμούς που αναπτύχθηκαν στο παρόν κεφάλαιο, και κάλεσε για αναψηλάφηση και προσαρμογή τους στη σύγχρονη σκληρή πραγματικότητα. Η κρίση διαπέρασε κάθε ιδέα και πρακτική που υπήρχε για την διαχείριση των συνόρων των κρατών-μελών από τα ίδια και η αντίδρασή τους – όπως και οι αντιδράσεις των ευρωπαϊκών θεσμών και της υπεύθυνης για την διαχείριση των εξωτερικών ενωσιακών συνόρων Frontex, αλλά και του NATO – απεικονίζουν ξεκάθαρα τη σύγχυση που επήλθε στα όρια ανάμεσα στην εσωτερική και την εξωτερική ασφάλεια της Ένωσης. Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για την Μετανάστευση του 2015 και στην ολιστική της προσέγγιση, καθίσταται σαφές πώς μόνο σε συνδυασμό με μια αποτελεσματική εσωτερική στρατηγική για τη διαφύλαξη του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης μπορεί να επιφέρει αποτελέσματα η εξωτερική δράση της ΕΕ – συμπεριλαμβανομένης και της ΚΠΑΑ. Στο πνεύμα αυτό της συντονισμένης δράσης των δυο τομέων κλήθηκε να λειτουργήσει η EUNAVFOR MED, μια από τις πιο εμβληματικές επιχειρήσεις της ΕΕ που ήρθε ως ανταπόκριση στο επείγον κάλεσμα της προσφυγικής κρίσης, η οποία θεμελίωσε συνεργασία και συντονισμένη δράση της ΚΠΑΑ με δρώντες του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης όπως η Frontex και η EUROPOL, ενώ προχώρησαν από κοινού και σε σύναψη ρυθμίσεων για την επίτευξη αυτού του σκοπού.

Με αφορμή την μεταναστευτική κρίση στην νότια και κεντρική Μεσόγειο και στο Αιγαίο λειτούργησαν συνοριακές επιχειρήσεις της Frontex (“Τρίτων” και “Ποσειδών”, αντίστοιχα) και δράσεις που έλαβαν στήριξη από στρατιωτικές επιχειρήσεις (ΚΠΑΑ και NATO, αντίστοιχα). Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση που υιοθετήθηκε το 2015 προέβλεψε ότι υπό “το πρίσμα των Συνθηκών και των σχετικών Πρωτοκόλλων” η Επιτροπή θα εκκινούσε μια διαβούλευση με

σκοπό τον προβληματισμό για το πώς θα προωθηθεί “μια κοινή διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων”<sup>176</sup>. Η ιδέα για την εγκαθίδρυση ενός ολοκληρωμένου συστήματος για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Συνοριοφυλάκων “αιωρούνταν στον ενωσιακό αέρα” ήδη από τη Διακήρυξη του Laeken, και στο πλαίσιο των συνεχιζόμενων συζητήσεων γεννήθηκε η ιδέα για τη σύσταση της Frontex το 2005. Η δραματική αύξηση στις αιτήσεις ασύλου στα κράτη-μέλη κατά τη διετία 2014-2015 παρουσιάστηκε ακόμη πιο πιεστική η ανάγκη να ενισχυθούν σημαντικά οι ικανότητες της Frontex και “να μετασχηματιστεί αυτή σε ένα πλήρως λειτουργικό ευρωπαϊκό σύστημα φύλαξης των συνόρων και των ακτών”. Στα τέλη του 2015 η Επιτροπή δημοσίευσε ένα πακέτο προτάσεων για τη λήψη νομοθετικών μέτρων πάνω στο ζήτημα και καθόρισε τα κύρια σημεία της πρωτοβουλίας της και τα χαρακτηριστικά της νέας Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (European Border and Coast Guard-EBCG). Βασισμένη στα άρθρα 77§2 εδάφιο β’ και 79§2 εδάφιο γ’ ΣΛΕΕ, η νέα πρόταση για την φύλαξη των ευρωπαϊκών χερσαίων και υδάτινων συνόρων εισήχθη στο ενωσιακό δίκαιο με τη μορφή κανονισμού υπό τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, και βασίστηκε πάνω σε μια νέα υπηρεσία που θα αποτελεί επέκταση της Frontex (και συνεπώς θα λειτουργεί υπό την ίδια νομική προσωπικότητα), με τις εθνικές αρχές να διατηρούν υπό τον έλεγχό τους τη φύλαξη των συνόρων. Οι αρμοδιότητές της επεκτάθηκαν έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνουν αφενός την διαμεσολάβηση για την ανάπτυξη και την υλοποίηση των κοινών ευρωπαϊκών προτύπων διαχείρισης των συνόρων, και αφετέρου τη λειτουργική υποστήριξη των κρατών-μελών της ΕΕ των οποίων οι εθνικές παραμεθόριες αρχές αδυνατούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τις επί τόπου προκλήσεις. Παράλληλα, και σύμφωνα με το άρθρο 7 του Κανονισμού, η Υπηρεσία θα έχει τέσσερις κύριες πρόσθετες αρμοδιότητες: την ανάπτυξη της λεγόμενης προσέγγισης των “hotspot”, τον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας με τρίτα κράτη, την πρωτοβουλία για τις διαδικασίες επαναπροώθησης και αντίστοιχη υποστήριξη στις χώρες υποδοχής, και τέλος την παροχή τεχνικής και επιχειρησιακής βοήθειας προς τα κράτη-μέλη και προς τρίτες χώρες προς υποστήριξη των επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης για τα άτομα που διατρέχουν κίνδυνο κατά τη διεξαγωγή διασυνοριακών επιχειρήσεων στη θάλασσα. Κάποιες από τις προτάσεις της Επιτροπής αντιμετωπίστηκαν ως αμφιλεγόμενες από τα κράτη-μέλη και ακολούθησε η τροποποίησή τους: μια από τις πιο σημαντικές αλλαγές έλαβε χώρα με τον αποκλεισμό της δυνατότητας της Υπηρεσίας να παρεμβαίνει άμεσα σε αυτά τα κράτη-μέλη που διαπιστώνεται ότι δεν ελέγχουν επαρκώς τα σύνορά τους, και με την μετάβαση σε ένα καθεστώς ύστατης λύσης στο οποίο τα υπόλοιπα κράτη-μέλη θα μπορούν να επαναφέρουν προσωρινά τους συνοριακούς ελέγχους. Η προσέγγιση αυτή είναι μοιάζει πιο “ευρωπαϊκή”, αφού η απόφαση θα λαμβάνεται συλλογικά στα πλαίσια του Συμβουλίου και όχι

---

<sup>176</sup> Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, COM (2015) 240, 13 Μαΐου 2015, σελ. 17.

από ένα κράτος-μέλος που θα ενεργεί μονομερώς. Σε γενικές γραμμές, η Υπηρεσία θα λειτουργεί ως δίκτυ ασφαλείας με το οποίο οι εθνικοί συνοριοφύλακες στα κράτη-μέλη θα υποστηρίζονται σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Ορίστηκε η επάνδρωσή της με αξιωματικούς που θα λειτουργούν ως σύνδεσμοι (“liaisons”) που θα αποστέλλονται ή θα αντλούνται από την Υπηρεσία στα εμπλεκόμενα κράτη-μέλη, και θα είναι πλήρως ενσωματωμένοι στα εθνικά συστήματα εργασίας και πληροφόρησης ώστε η Υπηρεσία να ενημερώνεται σε πραγματικό χρόνο. Με αυτόν τον τρόπο, ο νέος οργανισμός θα εξακολουθήσει να βασίζεται στις αρχές των κρατών-μελών που ελέγχουν τα χερσαία και υδάτινα σύνορα σε κάθε περίπτωση που επιτηρεί τα θαλάσσια σύνορα. Η χρηματοδότηση της Υπηρεσίας θα βασίζεται σε αυτόνομο προϋπολογισμό που θα τροφοδοτείται από μια επιδότηση εκ μέρους της ΕΕ που θα ενσωματωθεί στον γενικό προϋπολογισμό (και ειδικότερα στο τμήμα που αναλογεί στην Επιτροπή), ενώ ένα μικρότερο μέρος του θα προέρχεται και από συνεισφορές των χωρών που συνδέονται με την εφαρμογή και την ανάπτυξη του κεκτημένου του Χώρου Σένγκεν, αλλά και από οικειοθελείς συνεισφορές και τέλη εκ μέρους των κρατών-μελών ως αντάλλαγμα για τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Όσον αφορά στην ανάπτυξη ικανοτήτων, προβλέφθηκε η δυνατότητα να επωφεληθεί από τη συνεργασία με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας και με αυτόν τον τρόπο να ενισχυθεί η πολιτικο-στρατιωτική διάσταση, όπως ζητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα συμπεράσματά του το Δεκέμβριο του 2013.

Ο Οργανισμός σημειώνει ήδη 3 χρόνια λειτουργίας μετά την αναβάθμισή του, ενώ μέσα στην άνοιξη του 2019 ανακοινώθηκε η ίδρυση νέου, μόνιμου σώματος φυλάκων μέχρι το 2027 που θα αποσκοπεί στο να παρέχει επιχειρησιακή βοήθεια στις χώρες της ΕΕ όσον αφορά τους συνοριακούς ελέγχους και τις επιστροφές προσώπων, καθώς και στην καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος, ενώ θα περιλαμβάνει και δύναμη ταχείας ανταπόκρισης για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Οι νέοι κανόνες, φιλοδοξούν να ενδυναμώσουν τη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο αλλά και τη συνεργασία με τρίτες χώρες, μέσω της σύναψης καινούριων συμφωνιών πέρα από τα υφιστάμενα όρια για τις χώρες που συνορεύουν με την ΕΕ. Σειρά μέτρων θα διασφαλίζει τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την προστασία των προσωπικών δεδομένων, ενώ θα εξετάζεται συνεχώς το κατά πόσο οι επιχειρησιακές δραστηριότητες της υπηρεσίας συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, “Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή: μόνιμο σώμα 10.000 φυλάκων μέχρι το 2027”, Δελτία Τύπου, 17 Απριλίου 2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20190410IPR37530/europaiki-sunoriofulaki-kai-aktoufulaki-monimo-soma-10-000-fulakon-mechri-to-2027>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Τα Ανθρώπινα Δικαιώματα

### I. Εισαγωγή – ιστορική αναδρομή και η πορεία προς τη θεμελίωση των δικαιωμάτων

Ήδη από το 17ο αιώνα η έννοια των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τιθέμενη ως εμπόδιο στην αυθαιρεσία της εξουσίας των αρχόντων επί των αρχομένων, έχει αποκρυσταλλωθεί στην ιστορία της φιλοσοφίας ως απαραίτητο συστατικό της οργάνωσης της πολιτείας στην Ευρώπη. Ένας από τους πιο σημαντικούς πολιτικούς στοχαστές που συνέβαλε καθοριστικά στη διαμόρφωση του φιλελεύθερου πνεύματος των δυτικών κοινωνιών, ο John Locke, έδωσε έμφαση στον περιορισμό της πολιτικής εξουσίας από τα δικαιώματα του ανθρώπου τα οποία συνοδεύουν εκ φύσεως την ύπαρξή του, δηλαδή τα δικαιώματα της ζωής, της ελευθερίας και της ιδιοκτησίας. Από την άλλη πλευρά, η προστασία και η ειρηνική απόλαυσή τους αποτελεί, κατά το φιλόσοφο, ακριβώς το λόγο σύστασης της πολιτικής κοινωνίας. Ομοίως και ο μεγάλος Γάλλος διαφωτιστής Jean-Jacques Rousseau υποστήριξε πως ο άνθρωπος με το κοινωνικό συμβόλαιο χάνει “τη φυσική του ελευθερία και ένα απεριόριστο δικαίωμα σε όσα του αρέσουν και μπορεί να τα αποκτήσει”, ενώ ό, τι κερδίζει είναι “η ελευθερία του πολίτη και ιδιοκτησία όσων κατέχει”. Με αυτόν τον τρόπο παγιώθηκε στην Ευρωπαϊκή πολιτική κουλτούρα μια αντίληψη που αφορά στο σεβασμό της προστασίας των

θεμελιωδών δικαιωμάτων, χωρίς την κατοχύρωση των οποίων η έννοια της ευνομούμενης πολιτείας δεν μπορεί να υφίσταται. Η κρατική εξουσία και τα θεμελιώδη δικαιώματα καθίστανται έννοιες αντίπαλες, αντίρροπες αλλά και άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους στο πεδίο αλληλεπίδρασης κράτους και πολίτη: αντίπαλες, καθότι ο περιορισμός της μίας συνεπάγεται διεύρυνση της άλλης, και άρρηκτα συνδεδεμένες, καθώς στην Ευρωπαϊκή σκέψη δεν νοείται η ύπαρξη σχέσης εξουσίας χωρίς την ταυτόχρονη κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στην περίπτωση των Κοινοτήτων και της Ένωσης η πολιτική εξουσία δεν είναι αυθύπαρκτη, αλλά προέρχεται από τα κράτη-μέλη με τη μέθοδο της μεταφοράς αρμοδιοτήτων. Ωστόσο, στο μέτρο που η πολιτική εξουσία μεταφέρεται, θα έπρεπε λογικά και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων να την συνοδεύει. Αν ισχύσει το αντίθετο, δεν θα υπάρχει η δυνατότητα προστασίας των πολιτών του πολιτικού αυτού οργανισμού σε περίπτωση κατάχρησης εξουσίας εκ μέρους των αρχόντων. Η πορεία προς την κατοχύρωση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Κοινοτική και Ενωσιακή έννομη τάξη γνώρισε μακρόχρονη και σταδιακή εξέλιξη, διερχόμενη από φάσεις βαθμιαίας κατάκτησης νέου εδάφους και φυσικά επηρεαζόμενη από το εκάστοτε κοινωνικοπολιτικό γίγνεσθαι του ευρωπαϊκού χώρου. Οι ποικίλες αντιλήψεις και προσεγγίσεις των κρατών-μελών ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα και τον τρόπο κατοχύρωσής τους οδήγησαν σε μακροχρόνιες διαβουλεύσεις προκειμένου να επιτευχθεί συναίνεση. Εν τέλει, η θεσμική εγγύηση θεμελιωδών δικαιωμάτων στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διήλθε από διαφορετικές φάσεις, παράλληλα με την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Κατά την ίδρυση των Κοινοτήτων η νομική κατοχύρωση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων έλειπε τόσο από τη συνθήκη του Παρισιού όσο και από αυτή της Ρώμης. Ο στόχος της δημιουργίας μιας κοινής αγοράς στον ευρωπαϊκό χώρο και της ανάπτυξής της μέσω των κατάλληλων πολιτικών απορρόφησε ολοκληρωτικά το ενδιαφέρον των πρωτοπόρων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και ισχυρό μέσο προς την επίτευξή του αποτέλεσε η θεσμοθέτηση των λεγόμενων κοινωνικών ελευθεριών: η ελεύθερη διακίνηση αγαθών και κεφαλαίου, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η ελεύθερη μετακίνηση εργαζομένων καθώς και η απεμπόληση των φορολογικών εμποδίων κατά την άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας, η ανάπτυξη μεθόδων προστασίας παραδοσιακών θεμελιωδών δικαιωμάτων πέρασε σε δεύτερη μοίρα<sup>178</sup>. Τα ιδρυτικά κράτη-μέλη της σημερινής ΕΕ δεν βρισκόταν τότε ακόμη στο σημείο να αποδεχθούν μια ενοποιητική διαδικασία που απαιτεί τόσο την αποτύπωση κοινών αρχών

---

<sup>178</sup> Η έλλειψη πολιτικής βούλησης για κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων αντικατοπτριζόταν και μέσω μίας γενικού τύπου διάταξη χωρίς ειδική κατοχύρωση συγκεκριμένων δικαιωμάτων ως θεμελιώδη που είχε εισαχθεί στην πρόταση για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αμυντικής Συνθήκης του 1952, όμως δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Παρόμοια κατάληξη είχε και το σχέδιο συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας.

και αξιών, όσο και την κατοχύρωση τους ως δικαιώματα σε κοινοτικό επίπεδο, πόσο μάλλον να εκχωρήσουν αρμοδιότητες ως προς αυτά σε έναν υπερεθνικό οργανισμό, κινδυνεύοντας έτσι να χάσουν τον έλεγχο. Πάντως, ακόμη και μέσα σε αυτό το αυστηρά οικονομικό θεσμικό περιβάλλον υπήρχαν διατάξεις που παρέπεμπαν στην προστασία παραδοσιακών ελευθεριών, επουδενί δεν επαρκούσαν όμως για την κατοχύρωση της προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων ως δικαιώματα αναγόμενα στην ανθρώπινη φύση<sup>179</sup>, ούτε ως κανόνες φτιαγμένοι για να οριοθετούν τις σχέσεις εξουσιαζόντων και εξουσιαζόμενων, ως αρχές και αξίες ικανές να σταθούν εμπόδιο στην καταχρηστική κρατική δράση. Έτσι, αναφορά γινόταν στην απαγόρευση διακρίσεων βάση εθνικότητας και στην ίση αμοιβή για ίση εργασία μεταξύ ανδρών και γυναικών, αλλά και αντίστοιχες αναφορές στα κεφάλαια τα σχετικά με τις κοινωνικές ελευθερίες, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αυτό της αρχής της μη διάκρισης<sup>180</sup>. Στην πραγματικότητα όμως επρόκειτο για δικαιώματα και ελευθερίες που αναπόφευκτα θα χορηγούνταν στους πολίτες της Κοινότητας στο πλαίσιο και στο μέτρο της εκπλήρωσης των σκοπών ίδρυσής της.

Ως υψίστης σημασίας κρίθηκε και η στάση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ): η αρχική του τοποθέτηση στα τέλη της δεκαετίας του 1950 με την οποία αυτοπροσδιορίστηκε ως αναρμόδιο, λόγω έλλειψης σαφούς αρμοδιότητας, και η παράλληλη έλλειψη καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, οδήγησε το Δικαστήριο να υιοθετήσει μία κάπως παθητική στάση, μη όντας πρόθυμο να δημιουργήσει περαιτέρω ερμηνευτικά ζητήματα στη διατύπωση θεμελιωδών δικαιωμάτων που (ακόμη) δεν είχαν καν κατοχυρωθεί θεσμικά. Εντελώς διαφορετική απεδείχθη η στάση του ΔΕΚ κατά τη δεκαετία του '60. Σε αυτή την αλλαγή στάσης στη νομολογία καθοριστική ήταν η απόφαση στη υπόθεση *Van Gend en Loos*<sup>181</sup>: μέσω ερωτήματος που τέθηκε για το αν το άρθρο 12 της Συνθήκης ΕΟΚ μπορούν να το επικαλούνται άμεσα οι πολίτες των κρατών-μελών στα εθνικά τους δικαστήρια αναδείχθηκε το **άμεσο αποτέλεσμα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου** και η κατά συνέπεια άμεση θεμελίωση δικαιωμάτων, βάσει αυτού, για τους πολίτες της Κοινότητας και μάλιστα και σε εθνικό επίπεδο. Η απόφαση αυτή σε συνδυασμό με την υπόθεση *Costa vs ENEL*<sup>182</sup> ολοκλήρωσαν την μεταστροφή των θέσεων του ΔΕΚ σε θέματα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη: **η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου** έναντι του εθνικού, που αναδύθηκε μέσα από την εν λόγω απόφαση, και μάλιστα και σε συνδυασμό με την προαναφερθείσα αρχή της άμεσου εφαρμογής, άγγιξαν ευαίσθητες χορδές σχετικά με την κατίσχυση του κοινοτικού δικαίου ακόμη και στα

<sup>179</sup> Αναφορά στη διατύπωση του άρθρου 1 της Οικουμενικής Διακήρυξης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

<sup>180</sup> Άρθρα 7, 119 και 48-52-59-67 αντίστοιχα της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.

<sup>181</sup> Υπόθεση C-26/62 *Van Gend en Loos* [1963].

<sup>182</sup> Υπόθεση C-4/64 *Costa vs ENEL* [1964].

συντάγματα των επιμέρους κρατών-μελών και ανέδειξαν το κενό που υπήρχε ως προς το πλαίσιο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στο μέτρο που αυτό δεν προβλεπόταν ρητά από τις Συνθήκες. Λίγο αργότερα, η υπόθεση *Stauder*<sup>183</sup> και η υπόθεση *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>184</sup> αποτέλεσαν γόνιμο έδαφος για περαιτέρω έρευνα, καταλήγοντας αυτή τη φορά στο συμπέρασμα ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων αυτών αποτελεί στην ουσία αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, τον οποίων το σεβασμό εξασφαλίζει εξ ορισμού το Δικαστήριο. Η δε καινοτομία της *Internationale Handelsgesellschaft* έγκειται στην επιπλέον αναγνώριση πηγών για την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων σε διεθνές επίπεδο, με την σχετική αναφορά στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών στις οποίες στηρίζεται, σε κάποιο βαθμό, εννοιολογικά η προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με την υπόθεση *Nold*<sup>185</sup> το Δικαστήριο έθεσε ως επιπλέον πηγή για άντληση προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τις διεθνείς συμβάσεις προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου στις οποίες συμμετέχουν τα κράτη-μέλη, επιθυμώντας να θωρακίσει περαιτέρω τυχόν ασυνέπεια στην εξεύρεση κοινών αρχών στα επιμέρους εθνικά νομικά συστήματα, παρακινούμενο ωστόσο και από την πρακτική αδυναμία του, τη δεδομένη στιγμή, να συντάξει έναν κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων άξιών προστασίας. Με την υπόθεση *Rutili*<sup>186</sup> η παραπάνω σκέψη του ΔΕΚ εξειδικεύτηκε, με αναφορά σε συγκεκριμένα μάλιστα άρθρα της *Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ)*, την οποία ανέδειξε ως **εξειδικευμένη διεθνής σύμβαση** για την εν λόγω προστασία και συνεπώς ως κύρια πηγή έμπνευσής του για την εφαρμογή της προστασίας των δικαιωμάτων αυτών μέσω της δράσης του. Στην ουσιαστικής σημασίας για την ανάπτυξη της κοινοτικής προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων υπόθεση *Hauer*<sup>187</sup> παρατηρείται και μια προσπάθεια απόλυτου ετεροπροσδιορισμού του Δικαστηρίου ως προς την οριοθέτηση των δικαιωμάτων: δεν προσδιόρισε δικαιώματα *in principio*, αλλά με την λεπτομερειακή του ανάλυση στην *Hauer* έδειξε πρόθεση να ενσωματώσει στην έννομη τάξη, την οποία προστατεύει, δικαιώματα ήδη αναγνωρισμένα και συμβατικά κατοχυρωμένα. Έτσι, απόφαση με την απόφαση και λαμβάνοντας υπόψιν την έλλειψη καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική νομοθεσία, αναγνώρισε ουσιαστικά την ανάγκη να κρίνει επί συγκεκριμένων, “παραδοσιακών” θεμελιωδών δικαιωμάτων, προβαίνοντας και σε αναφορές σε επιμέρους άρθρα της ΕΣΔΑ αλλά και στη νομολογία του *Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)*, του δικαστηρίου που είναι επιφορτισμένο με το καθήκον να εξετάζει τις

<sup>183</sup> Υπόθεση C-29/69 *Stauder vs. City of Ulm* [1969].

<sup>184</sup> Υπόθεση C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970].

<sup>185</sup> Υπόθεση C-4/73 *Nold vs. Commission* [1974].

<sup>186</sup> Υπόθεση C-36/75 *Rutili vs. French Minister of the Interior* [1975].

<sup>187</sup> Υπόθεση C-44/79 *Liselotte Hauer vs. Land Rheinland – Pfalz* [1979].



προσφυγές που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα κατά των κρατών-μελών βάσει της ΕΣΔΑ. Ωστόσο, παρά την όποια αναγνώριση στη νομολογία του ΔΕΚ, η ΕΣΔΑ δεν είχε καμία δεσμευτική ισχύ στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη αλλά ούτε και η νομολογία του ΔΕΚ δεσμευόταν με κάποιο τρόπο να ακολουθεί την ερμηνευτική γραμμή του ΕΔΔΑ. Περαιτέρω, δεν υπήρχε ακόμη σαφής κατανόηση του περιεχομένου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ούτε σταθερότητα ως προς το εύρος της προστασίας των δικαιωμάτων αυτών που μόνο μία θεσμική κατοχύρωση θα μπορούσε να εγγυηθεί. Όλα τα παραπάνω βήματα οδήγησαν έκτοτε το ΔΕΚ στην πάγια αντιμετώπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως αναπόσπαστο κομμάτι των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου που το ίδιο είναι υποχρεωμένο να προστατεύει. Ξεκάθαρο δείγμα της ουσιαστικής αυτής μεταστροφής του ΔΕΚ συνιστά η ύπαρξη αποφάσεων ανωτάτων δικαστηρίων κρατών-μελών της Κοινότητας τα οποία, αν και αρχικά διεκδίκησαν έναντι του ΔΕΚ την αρμοδιότητα να ελέγχουν αυτά (έστω συμπληρωματικά) σε εθνικό επίπεδο την κοινοτική νομοθεσία για τυχόν παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων, στην πορεία μετέβαλλαν ριζικά τη στάση τους και οπισθοχώρησαν, αφήνοντας ελεύθερο το πεδίο δράσης για το Δικαστήριο. Η εμφανής ανατροπή στη στάση τους αυτή εκκίνησε το 1986 από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας με την υπόθεση *Solange II*<sup>188</sup>. Το Συνταγματικό Δικαστήριο “εμπιστεύθηκε” τη νομολογία του ΔΕΚ και τις διακηρύξεις των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας και, παρόλο που η ΕΟΚ δεν διέθετε κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων άξιων προστασίας σε κοινοτικό επίπεδο, το Συνταγματικό Δικαστήριο αναγνώρισε την ανατροπή στην κοινοτική προσέγγιση και συνεπώς μια επαρκή προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>189</sup>. Σε κάθε περίπτωση η προσφορά της νομολογίας του ΔΕΚ στο ευαίσθητο ζήτημα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι αναμφισβήτητη. Δεχόμενο τις διατάξεις της ΕΣΔΑ και την ερμηνευτική προσέγγιση του ΕΔΔΑ ως βάσεις για τη διαμόρφωση της νομολογίας του ΔΕΚ, υπόθεση με την υπόθεση, δημιούργησε έναν **ιδιότυπο “κατάλογο” προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων σε κοινοτικό επίπεδο**, επιλύοντας με αυτόν τον τρόπο πολλά ανακύπτοντα ζητήματα, και ανοίγοντας παράλληλα εν μέρει το δρόμο για τη (μελλοντική) προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ΕΣΔΑ.

---

<sup>188</sup> BVerfGE 73, 339.

<sup>189</sup> Χρήζει αναφοράς το γεγονός ότι το Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας κάποια χρόνια νωρίτερα στην υπόθεση *Solange I* (BVerfGE 37, 271) διατύπωσε μία αρχή σύμφωνα με την οποία, για να περάσει η Κοινότητα το “τεστ” της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, θα έπρεπε να πληρούται η προϋπόθεση της θεσμοθέτησης καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων που να έχει νομιμοποιηθεί από δημοκρατικά εκλεγμένο όργανο. Παρά τη σαφέστατη αλλαγή πλεύσης του ΔΕΚ και τις διακηρύξεις των οργάνων της Κοινότητας, κατάλογος δικαιωμάτων δεν υπήρξε. Επιπροσθέτως, η διακήρυξη των οργάνων της Κοινότητας την οποία επικαλέστηκε το Συνταγματικό Δικαστήριο αποτελεί καθαρά πολιτική πράξη χωρίς κάποια νομική δεσμευτική ισχύ. Επομένως, δεν θα ήταν άτοπος ο ισχυρισμός ότι η *Solange II* ήταν απόφαση με ιδιαίτερη πολιτική χροιά. Στο βαθμό όμως που το Συνταγματικό Δικαστήριο αντελήφθη τα θετικά αποτελέσματα της πίεσης που άσκησε μέσω της *Solange I*, εγκατέλειψε την ιδέα συνταγματικού ελέγχου των κοινοτικών πράξεων, έστω κι αν τα κριτήρια που το ίδιο είχε θέσει δεν πληρούνται απόλυτα.

Η γενικότερη συζήτηση για την ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της τότε Κοινοτικής έννομης τάξης εξελίχθηκε εκτενώς από τα μέσα της δεκαετίας του 1970. Εντός του πλαισίου της ΕΟΚ, αναφορές σε ζητήματα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων λάμβαναν χώρα με τη μορφή πολιτικών διακηρύξεων, αναφορών ή γενικότερων πολιτικών αναλύσεων είτε από όργανα της Κοινότητας είτε από κράτη-μέλη. Παρότι πρόκειται για οιονεί νομικά εργαλεία αποκαλούμενα με τον όρο “ήπιο δίκαιο” (soft law) χωρίς να απορρέει εξ αυτών νομική δεσμευτικότητα, επηρέασαν σημαντικά το σχετικό διάλογο. Η πρώτη ουσιαστική συμβολή στο σχετικό διάλογο σημειώθηκε το 1973, όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να προσκομίσει μια αναφορά στο θέμα της αποτροπής παραβιάσεων των βασικών δικαιωμάτων υπό το πρίσμα της οικοδόμησης και ενίσχυσης του ευρωπαϊκού δικαίου, με βάση τις σχετικές προβλέψεις στα επιμέρους συνταγματικά κείμενα των κρατών-μελών, οι αρχές των οποίων συναποτελούν την κοινή φιλοσοφική, πολιτική και νομική βάση της Κοινότητας. Έτσι η Επιτροπή συνέταξε την από 4-2-1976 Αναφορά<sup>190</sup> και την κατέθεσε από κοινού στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο για περαιτέρω διαβούλευση. Η Επιτροπή αρχικά τόνισε ότι θεμέλιο της συνύπαρξης και της ενοποίησης των κρατών-μελών εντός της κοινότητας είναι η δημοκρατία, η οποία δεν μπορεί να επιτευχθεί σε κοινοτικό πλαίσιο χωρίς την αναγνώριση και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στη συνέχεια αναφέρθηκε στην ύπαρξη διατάξεων εντός της Συνθήκης ΕΟΚ που εξασφαλίζουν τη θέση του πολίτη εντός της κοινότητας και στο ρόλο που αυτές διαδραματίζουν κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Επίσης η νομολογία του ΔΕΚ αναφέρθηκε και στην αναφορά της Επιτροπής ως επιπλέον δικλείδα ασφαλείας για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή έννομη τάξη, με ιδιαίτερη βαρύτητα και πάλι στο ρόλο της ΕΣΔΑ, την οποία χαρακτήρισε “ευρωπαϊκό” κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, κοινώς αποδεκτό από τα κράτη-μέλη, και πρόσφορη λύση για την σχετικά νεοσύστατη τότε ΕΟΚ. Ωστόσο η Επιτροπή θεώρησε την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ άνευ σημασίας δεδομένου ότι είχε ήδη είχε αναγνωριστεί στη νομολογία του ΔΕΚ ως βάση περαιτέρω ανάπτυξης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε κοινοτικό επίπεδο: μία προσχώρηση δεν θα βελτίωνε την υφιστάμενη τότε κατάσταση. Για αυτούς τους λόγους η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι η κατάσταση προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της κοινοτικής έννομης τάξης ήταν ικανοποιητική δεδομένης της τάσης στη νομολογία του ΔΕΚ. Η αναφορά της Επιτροπής ενίσχυσε μεν πολιτικά τη θέση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, δεν πρόσφερε όμως κάποια πρακτική λύση. Αφενός η νομολογία του ΔΕΚ δεν θα μπορούσε εσαεί να αποτελεί σημείο αναφοράς για την εν

---

<sup>190</sup> Αναφορά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με τίτλο “ The Protection of Fundamental Rights in the European Community”, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 5/76.

λόγω προστασία, ευάλωτη όπως ήταν και σε μεταβολές, και αφετέρου παρατηρήθηκε μια ξεκάθαρη έλλειψη πολιτικής βούλησης εκ μέρους της Επιτροπής λόγω του πρώιμου σταδίου ευρωπαϊκής ενοποίησης την περίοδο εκείνη. Η άμεση και η μη επαρκώς αιτιολογημένη απόρριψή της ως προς το ενδεχόμενο προσχώρησης της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ, παρά την αναγνώρισή της ως κείμενο καίριας σημασίας για την ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, οδήγησε στην κοινή δήλωση των τριών πολιτικών οργάνων της Κοινότητας το 1977, όπου επιβεβαιώθηκε η αξία των θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως αυτά πηγάζουν από τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών και από την ΕΣΔΑ, καθώς και η συνεχής προστασία αυτών κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας<sup>191</sup>. Η δήλωση αυτή δεν έφερε δεσμευτική ισχύ, αλλά στην ουσία επιβεβαίωσε την πολιτική αφοσίωση στα θεμελιώδη δικαιώματα και στην εκπεφρασμένη νομολογιακή τάση του ΔΕΚ, ενώ αποτέλεσε και το έναυσμα για ενίσχυση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στους τομείς αρμοδιότητας της Κοινότητας, ανοίγοντας το διάλογο για ένα ζήτημα όχι και τόσο προσφιλέ εντός μιας κοινοτικής έννομης τάξης με οικονομικό κυρίως προσανατολισμό.

## II. Η πορεία προς την δημιουργία εσωτερικού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων

Σε όλα τα επιμέρους κείμενα των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) – αλλά και της Ένωσης που τη διαδέχθηκε - μπορεί κάποιος να διακρίνει την έντονη επιθυμία για θεσμοθέτηση εσωτερικού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>192</sup>, και μια τέτοια θεσμική κατοχύρωση χαρακτηρίστηκε “επιθυμητή, αν όχι απαραίτητη”<sup>193</sup>. Ιδιαίτερη σημασία φάνηκε να έχει η Διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα και Ελευθερίες του 1989<sup>194</sup>. Η πρωτοβουλία αυτή ενός θεσμικού οργάνου της κοινότητας να προσδιορίσει τα δικαιώματα, παραδοσιακά αλλά και κοινωνικά (για παράδειγμα το δικαίωμα στην απεργία), τα οποία θα περιλαμβάνονταν σε ένα πιθανό κατάλογο για την κοινότητα, καθώς και το πεδίο εφαρμογής τους, συνιστά σημαντικό βήμα στην πορεία προς την δημιουργία του καταλόγου.

Μια σειρά λόγων καθιστούν διαχρονικά αναγκαία τη δημιουργία του εν λόγω καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ένας πρώτος λόγος με συμβολικό χαρακτήρα είναι η ενίσχυση της αφοσίωσης της Κοινότητας/Ένωσης σε ζητήματα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων: η συνεχώς

<sup>191</sup> Κοινή Διακήρυξη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, OJEC 27.04.1977, No. C 103.

<sup>192</sup> Αναφορά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με τίτλο “ The Protection of Fundamental Rights in the European Community”, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 5/76, Συμπεράσματα (§39), Μνημόνιο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 2/79, Εισαγωγή.

<sup>193</sup> Αναφορά της Επιτροπής (όπως παραπάνω).

<sup>194</sup> OJ C 120/51-52 (1989).

αυξανόμενη δράση της και η σημασία που η έννοια των θεμελιωδών δικαιωμάτων έχει λάβει στις εξωτερικές της σχέσεις – ειδικά από τη δεκαετία του ‘90 – δημιουργούν προσδοκίες ακόμη μεγαλύτερης πίστης και προσήλωσης στα θέματα της προστασίας των δικαιωμάτων αυτών. Ακόμη πιο ουσιαστικό λόγο αποτελεί η αρτιότερη προστασία των πολιτών της: με την ενσωμάτωση ενός τέτοιου καταλόγου στο ευρωπαϊκό δίκαιο, οι πολίτες θα μπορούν να γνωρίζουν εκ των προτέρων ποιά δικαιώματα έχουν και τότε μπορούν να τα διεκδικήσουν δικαστικά<sup>195</sup>, δημιουργώντας έτσι νομική βεβαιότητα<sup>196</sup> και ενδυναμώνοντας τη θέση τους τόσο απέναντι στην Κοινότητα/Ένωση όσο και απέναντι στα κράτη-μέλη, στο μέτρο που αυτά εφαρμόζουν το ευρωπαϊκό δίκαιο. Επιπρόσθετος λόγος που συνηγορεί στη θεμελίωση ενός καταλόγου αφορά στην ίδια τη φύση της Κοινότητας/Ένωσης και στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που έχει ως οργανισμός: ένας τέτοιος κατάλογος χρήζει εμπλουτισμού με δικαιώματα δεύτερης και τρίτης γενιάς, τα οποία να προσιδιάζουν στις ιδιαίτερες κοινοτικές/ενωσιακές δράσεις<sup>197</sup>.

Παρά τη σε γενικές γραμμές θετική προσέγγιση – ιδιαίτερα εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας/Ένωσης – σε σχέση με το ζήτημα της θεσμοθέτησης εσωτερικού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων, ανυπέρβλητες δυσκολίες πολιτικού χαρακτήρα αλλά και τεχνικής φύσης αναδείχθηκαν. Το κύριο ζήτημα που τέθηκε είναι με ποιόν τρόπο θα καταφέρουν κράτη-μέλη με διαφορετικές σε μεγάλο βαθμό μεταξύ τους συνταγματικές παραδόσεις να συμφωνήσουν πολιτικά σε ένα ενιαίο κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>198</sup> με δεσμευτική ισχύ<sup>199</sup>. Ένα άλλο ζήτημα που ίσως προέκυπτε ήταν η σχέση του καταλόγου αυτού με την ΕΣΔΑ, ιδιαίτερα δε σε ό,τι αφορά στη σχέση μεταξύ των ΔΕΚ και ΕΔΔΑ αναφορικά με το επίπεδο προστασίας κάποιου δικαιώματος. Τέτοιες ανησυχίες χαρακτηρίστηκαν εν μέρει υπερβολικές, κυρίως διότι η οικοδόμηση ενός τέτοιου καταλόγου θα είχε ως βάση την ίδια την ΕΣΔΑ η οποία, όπως άλλωστε προστάζει και η φύση της, λειτουργεί κατεξοχήν συμπληρωματικά στην έννομη τάξη της Κοινότητας/Ένωσης. Αναφορικά με το ζήτημα των δικαιωμάτων που θα περιλαμβανόταν σε ένα πιθανό κατάλογο, ο διάλογος επικεντρώθηκε στη συμπερίληψη ή μη κοινωνικών δικαιωμάτων, θέμα στο οποίο φάνηκε δύσκολο για τα κράτη-μέλη να συμφωνήσουν υπό το πρίσμα της δεσμευτικής ισχύος του καταλόγου. Επ’

---

<sup>195</sup> Αναφορά στη Διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα και Ελευθερίες του 1989 σύμφωνα με την οποία “αυτή η διακήρυξη οφείλει να κατοχυρώσει την προστασία για κάθε πολίτη στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου”.

<sup>196</sup> Παπαδοπούλου Λίνα, “Ευρωπαϊκός Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων”, Ευρωπαϊκή Έκφραση, 37, 2000, σελ. 49-50.

<sup>197</sup> Τεχνικά και εδώ θα μπορούσε να αναγνωριστεί ο ρόλος της ΕΣΔΑ ως βάση για περαιτέρω εμπλουτισμό των δικαιωμάτων στον κατάλογο της Κοινότητας/Ένωσης.

<sup>198</sup> R. Bernhardt, “The protection of fundamental rights in the European Community”, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 5/76, σελ. 27.

<sup>199</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά το Ηνωμένο Βασίλειο: σε ζητήματα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο χρειάστηκε να θεσμοθετηθεί ειδικός νόμος που να προβλέπει την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην ΕΣΔΑ (Human Rights Act 1998).

αυτού, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Κοινοτικός Χάρτης για τα Θεμελιώδη Κοινωνικά Δικαιώματα των Εργαζομένων του 1989, μια πρώτη κωδικοποιημένη προσπάθεια κατοχύρωσης θεμελιωδών δικαιωμάτων σε θεσμικό επίπεδο, που κατέληξε να μην επικυρωθεί ομοφώνως εξαιτίας της αντίθεσης του Ηνωμένου Βασιλείου<sup>200</sup>. Αυτή η βαθιά έλλειψη συναίνεσης μεταξύ των κρατών-μελών απέβη εν τέλει αποθαρρυντική, και αναφέρθηκε πως θα ήταν προτιμότερο να μη συμπεριληφθούν<sup>201</sup>, ειδικά εξαιτίας των τεχνικών δυσκολιών στην απόδοση των κοινωνικών δικαιωμάτων με τρόπο σαφή και ευκρινή που να γίνεται αποδεκτός από όλα τα κράτη-μέλη. Ωστόσο, υπήρχε και η πλευρά που προέτασσε τη συμπερίληψη κοινωνικών δικαιωμάτων, στηριζόμενη ακριβώς στην ιδιαίτερη σημασία τους για την έννομη τάξη της Κοινότητας/Ενωσης που, βάσει των στόχων της, κινείται πάντα προς την κατεύθυνση συγκρότησης μιας ενιαίας αγοράς με όλο και μεγαλύτερη ομογένεια και συνοχή. Έτσι, οι διατάξεις αυτές συνθέτουν στην πραγματικότητα το κοινωνικό υπόστρωμα επί του οποίου πρέπει να αναπτύσσεται η επιχειρηματική δραστηριότητα, και συνεπώς η θεσμική τους κατοχύρωση εξίσου με τις διατάξεις που προάγουν τις οικονομικές ελευθερίες καθίσταται επιτακτική για την επίτευξη θεσμικής ισορροπίας εντός μιας διευρυμένης αγοράς. Εν τέλει, η ιδέα θέσπισης ενός καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Κοινότητα/Ενωση συναντά την τελειώσή της στην κατοχύρωση όλων των δικαιωμάτων των πολιτών που πιθανώς να θιγούν από τη δράση των οργάνων της. Απώτερο σκοπό αυτής της θεσμοθέτησης δεν συνιστά η απλή αναπαραγωγή γενικών αξιών, αλλά η παροχή ουσιαστικής προστασίας με τη θέσπιση ενός σύγχρονου κειμένου δεσμευτικής ισχύος που θα ενδυναμώνει το ανθρωπιστικό προφίλ του οργανισμού.

Ο ως άνωθι διάλογος με εστίαση στο ζήτημα της θεσμοθέτησης κοινοτικού καταλόγου δικαιωμάτων αναδεικνύει μία υποβόσκουσα συγκρουσιακή κατάσταση μεταξύ της ΕΚ/ΕΕ ως ξεχωριστής οντότητας και των κρατών-μελών της, που όμως για πρώτη φορά λαμβάνει χώρα για ένα ζήτημα με τόσο μεγάλο βαθμό πολιτικής ευαισθησίας. Τα κράτη-μέλη έδειχναν μία καταρχήν θετική προσέγγιση, στο βαθμό όμως που δεν θα θιγόταν η εθνική τους νομική παράδοση, ενώ και όλες οι αναφορές των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας/Ενωσης, αν και τάχθηκαν εξαρχής υπέρ της θεσμοθέτησης, τόνιζαν τη δυσκολία του εγχειρήματος. Σε ιδεολογικό επίπεδο, η προστασία δικαιωμάτων αποτελεί φιλοσοφική αρχή κοινή στα επιμέρους κράτη-μέλη που επιβάλλεται να αντανακλάται και στην ΕΚ/ΕΕ. Η υπόδειξη αυτή ανευρίσκεται πάγια και σε Συντάγματα κρατών-μελών κατά τον περιορισμό της εθνικής τους κυριαρχίας με την παράλληλη εκχώρηση ορισμένων

---

<sup>200</sup> Το Ηνωμένο Βασίλειο εν τέλει υπέγραψε το Χάρτη το 1998 μετά την εκλογή του Tony Blair στο αξίωμα του Πρωθυπουργού.

<sup>201</sup> R. Bernhardt, "The protection of fundamental rights in the European Community", Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 5/76, σελ. 67-69.

αρμοδιοτήτων τους στην ΕΚ/ΕΕ<sup>202</sup>, ιδρύοντας με αυτόν τον τρόπο μια μορφή εξάρτησης της συμμετοχής στις διαδικασίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΚ/ΕΕ. Ως εκ τούτου προκύπτει ότι, από μία εθνοκεντρική οπτική, οι κοινές αυτές φιλοσοφικές αρχές αποτελούν ουσιαστικά τα θεμέλια για τη συνέχιση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το λογικά επόμενο στάδιο είναι η αποτύπωση της φιλοσοφικής αυτής ταύτισης αρχών και αξιών και στην κοινοτική έννομη τάξη. Η βασιζόμενη στη νομολογία του ΔΕΚ κατοχύρωση δικαιωμάτων καθίσταται προοδευτικά ξεπερασμένη, καλώντας για θεσμοθέτηση ενός ευκρινούς και νομικώς σταθερού καταλόγου με αντίστοιχο πρακτικό αντίκτυπο, που θα διευκολύνει του πολίτες να αναζητήσουν τα δικαιώματά τους. Από ευρωπαϊκή σκοπιά, σημαντικό κίνητρο στην προώθηση της δημιουργίας καταλόγου αποτέλεσε η ενίσχυση της αυτονομίας της κοινότητας. Παρότι αυτή είχε ήδη διακηρυχθεί από το ΔΕΚ, η όλη προστασία θα βασιζόταν εξ ολοκλήρου σε νομικά κείμενα άλλων εννόμων τάξεων, καθιστάμενη έτσι απόλυτα συνδεδεμένη με την όποια διαμόρφωση καταστάσεων σε αυτές. Με αυτή τη λογική η αυτονομία της ΕΚ/ΕΕ επέτασσε κατάλογο δικαιωμάτων ξεχωριστό, που να ανταποκρίνεται στη φύση της και στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της και να αντανάκλα κάποιες ιδιόμορφες πτυχές που ενδεχομένως να μην αποτυπωνόταν στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις ή στην ΕΣΔΑ.

### III. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πρωτογενές δίκαιο

Η σχεδιαζόμενη επέκταση των δραστηριοτήτων της Κοινότητας/Ενωσης σε πλήθος νέων τομέων από τα μέσα της δεκαετίας του '80, που υλοποιήθηκε κατά τη δεκαετία του '90 με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, επηρέασε έντονα τη συζήτηση περί θεσμικής κατοχύρωσης δικαιωμάτων. Η πρώτη θεσμική αναφορά θεμελιωδών δικαιωμάτων στην έννομη τάξη της ΕΚ/ΕΕ σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου ήρθε το 1986 με την πρώτη αναθεώρηση της Συνθήκης για την ΕΟΚ, στο προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης<sup>203</sup>, με μια διακήρυξη γενικόλογου χαρακτήρα με περισσότερο συμβολικό παρά πρακτικό νόημα. Σε κάθε περίπτωση, η αναφορά στο προοίμιο συνέβαλε στη θεσμική κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αφού, έστω και με αυτή τη μορφή, εισήχθησαν στο δίκαιο συνθήκης της ΕΚ/ΕΕ και άνοιξε έτσι ο δρόμος για επίσημη

<sup>202</sup> Ενδεικτικά: άρθρο 28§3 Ελληνικού Συντάγματος, άρθρο 23§1 Γερμανικού Συντάγματος, άρθρο 7§6 Πορτογαλικού Συντάγματος, κεφάλαιο 10 άρθρο 5 Σουηδικού Συντάγματος.

<sup>203</sup> Αναφερόταν χαρακτηριστικά: “(οι αρχηγοί των κρατών – μελών) είναι αποφασισμένοι να εργασθούν από κοινού για την προώθηση της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στα συντάγματα και στους νόμους των κρατών – μελών, στη Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και στον Κοινωνικό Χάρτη, με έμφαση στην ελευθερία, την ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη”.

αναγνώριση της εν λόγω προστασίας ως δικαίου συνθήκης στη Συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>204</sup>: εκεί θεσμοθετήθηκε η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην παράγραφο 2 του άρθρου ΣΤ' της ΣΕΕ<sup>205</sup> (πλέον άρθρο 6). Από την διάταξη προκύπτει βέβαια ο σεβασμός της Ένωσης προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, αντλούμενος έμπνευση από την ΕΣΔΑ και τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις. Στη συνέχεια αναδεικνύονται τα ζητήματα που ανέκυψαν σχετικά με το βαθμό κατοχύρωσης της σχετικής προστασίας στην ενωσιακή έννομη τάξη.

Ζήτημα τέθηκε ως προς την δεσμευτικότητα του όρου “υποχρέωση σεβασμού” των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που αναφέρεται στην εν λόγω διάταξη της ΣΕΕ/Μάαστριχτ. Παρά την άποψη που υποστηρίζει ότι η παράγραφος 2 του άρθρου ΣΤ' εδώ εισάγει ουσιαστικές διατάξεις της ΕΣΔΑ στο δικαιοκώ πεδίο της Ένωσης, στηριζόμενη στην πληθώρα αναφορών του ΔΕΚ στην ΕΣΔΑ ως πηγή έμπνευσης, στην ουσία η προσθήκη της παραγράφου 2 δεν προσθέτει κάτι ως προς τον βαθμό δέσμευσης της Ένωσης προς την ΕΣΔΑ<sup>206</sup>. Ως εκ τούτου, η προστασία των δικαιωμάτων αυτών παραμένει σε επίπεδο γενικών αρχών και όχι κατοχύρωσης βάσει κάποιου νομικού κειμένου δεσμευτικής ισχύος<sup>207</sup>. Χαρακτηριστική είναι η άποψη του Γενικού Εισαγγελέα van Gerven στην υπόθεση *Grogan*<sup>208</sup>, ο οποίος επισημαίνει εκεί ότι πτυχή της δράσης του ΔΕΚ αποτελεί το γεγονός ότι δεν προσδίδει άμεση εφαρμογή στις διατάξεις των διεθνών συμβάσεων στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, αλλά θεωρεί τις συμβάσεις αυτές – από κοινού με τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις – ως βοήθημα στην εξειδίκευση του περιεχομένου των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου. Η θέση αυτή επιβεβαιώνεται και στη νομολογία του Πρωτοδικείου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΠΕΚ)<sup>209</sup>. Η άποψη περί μη δεσμευτικής ισχύος ενισχύεται και από το γεγονός της εξαίρεσης όλων των γενικών διατάξεων της ΣΕΕ (φυσικά και του άρθρου ΣΤ) από τη δικαιοδοσία του ΔΕΚ, όπως και των διατάξεων των σχετικών με την ΚΕΠΠΑ αλλά και τη συνεργασία σε υποθέσεις δικαιοσύνης

<sup>204</sup> Βλέπε σχετικά: Σ. Περράκη, “Δικαιώματα του ανθρώπου και Ευρωπαϊκή δημόσια τάξη. Σκέψεις πάνω στις διαστάσεις μιας αναδυόμενης νομικής διαδρομής ανάμεσα στην πραγματικότητα και την ουτοπία(;)”, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, ειδικό τεύχος στη Μνήμη Κ. Ιωάννου, 2001, σελ. 383-416.

<sup>205</sup> “Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.”

<sup>206</sup> “Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.”

<sup>207</sup> “Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.”

<sup>208</sup> Εισήγηση του Γενικού Εισαγγελέα van Gerven στην Υπόθεση C-159/90 SPUC VS. Grogan [1991] τόμος I-4685.

<sup>209</sup> Υπόθεση T-347/94 *Maye – Melnhof Kartongesellschaft mbH vs. Commission* [1998], Υπόθεση T-112/98 *Mannesmannrohren – Werke v. Commission* [2001].

και εσωτερικές υποθέσεις<sup>210</sup>. Σε κάθε περίπτωση, το ίδιο το ΔΕΚ δεν φάνηκε να δέχεται αυτόν τον παθητικό ρόλο που του αποδόθηκε: αρχικά, αναγνώρισε τη δυνατότητά του να κρίνει επί θεμάτων σχετικών με την ορθότερη νομική βάση μεταξύ των τριών πυλώνων<sup>211</sup>. Επεδίωξε αναλογική εφαρμογή της διαδικασίας προσφυγής ακυρότητας του πρώτου πυλώνα και για ζητήματα που υπάγονται στον τρίτο πυλώνα, υπό την προϋπόθεση ότι τα επιχειρήματα του προσφεύγοντα στηρίζονται σε επέμβαση στο πεδίο αρμοδιοτήτων του πρώτου πυλώνα. Τέλος, το ΔΕΚ θα είχε τη δυνατότητα και μέσω της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής να αποφανθεί επί του κύρους των νομοθετικών πράξεων του δεύτερου και τρίτου πυλώνα σε περίπτωση έκκλησης από εθνικό δικαστήριο. Υπό μια συνολική θεώρηση της διαδικασίας σύνταξης της ΣΕΕ, πάντως, αποδεικνύεται η πολιτική αδυναμία των κρατών-μελών για γενναίες μεταρρυθμίσεις στο πεδίο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Αυτό που ουσιαστικά επιτεύχθηκε είναι η κατά κάποιον τρόπο αναβάθμιση της νομολογιακής θέσης του ΔΕΚ σε πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο, όχι όμως με τη έννοια της δεσμευτικής ισχύος, αλλά με μιας μορφής αναγνώριση των πηγών του ευρωπαϊκού δικαίου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, χωρίς ωστόσο να καλύπτεται εξ ολοκλήρου το φάσμα των δραστηριοτήτων της Ένωσης.

Ένα θέμα που χρήζει περαιτέρω σχολιασμού είναι η εισαγωγή στη Συνθήκη του Μάαστριχτ της έννοιας των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών-μελών ως πηγή σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ. Αν και παγίως αναγνωρίζονται ως πηγή έμπνευσης για την ευρωπαϊκή προστασία στον τομέα αυτό από το ΔΕΚ, εντούτοις το ίδιο το Δικαστήριο σε ελάχιστες περιπτώσεις έχει κάνει επίκληση σε ορισμένη συνταγματική διάταξη στη νομολογία του<sup>212</sup>, προφανώς λόγω του μεγάλου βαθμού δυσκολίας που αντιμετωπίζει στο να υποστηρίξει την έννοια της “κοινής παράδοσης”<sup>213</sup>, ειδικά σε περίπτωση που ένα δικαίωμα δεν προστατεύεται στα συντάγματα όλων των κρατών-μελών. Ωστόσο, υπήρχε υπόβαθρο που θα δικαιολογούσε τη θέση του ΔΕΚ να αναγνωρίζει τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις ως πηγή για την κοινοτική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων: η δυναμική του όρου “παράδοση”, που απεικονίζει μια κατάσταση συνεχιζόμενη για μακρό χρονικό διάστημα, άφησε το περιθώριο στο ΔΕΚ να τον χρησιμοποιήσει προς ενίσχυση της προστασίας αυτής, και να σημειώσει έτσι μια διπλή επιτυχία: αφενός η αναφορά στην κοινή παράδοση – δηλαδή στο παρελθόν – ενέπνευσε στα κράτη-μέλη τον

<sup>210</sup> Βλέπε τίτλο V και VI της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

<sup>211</sup> Ενδεικτικά: Υπόθεση C-170/96 Commission vs. Council [1998], Υπόθεση C-176/03 Commission vs. Council [2005]

<sup>212</sup> Paul Craig – Gráinne de Búrca, “EU Law: Text, Cases, and Materials”, Oxford University Press, 5th edition, 2011, σελ. 386.

<sup>213</sup> Γ. Παπαδημητρίου, “Οι Αρχές της Δημοκρατίας και της Ελευθερίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως μέτρο για την αντιμετώπιση του Ποινικού Φαινομένου”, σε Τιμητικό Τόμο Για τον Ιωάννη Μανωλεδάκη I: Δημοκρατία – Ελευθερία – Ασφάλεια, εκδόσεις Σάκκουλα, 2005, σελ. 131-142.



απαιτούμενο σεβασμό για την επίτευξη νομικής σταθερότητας και αφετέρου το ΔΕΚ άφησε ανοιχτό το ενδεχόμενο της δράσης του μέσα σε ένα εξελικτικό πλαίσιο που θα συνεχίζει να υφίσταται υπό την ομπρέλα των κοινών συνταγματικών παραδόσεων, εδραιώνοντας ακόμη περισσότερο τη θέση του ως προς τη δυνατότητα κρίσης επί θεμάτων προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Το αμέσως επόμενο θεμελιώδες ζήτημα που ανέκυψε ήταν αυτό που σχετίζεται με το επίπεδο προστασίας, και υπό τους όρους αυτούς διαμορφώθηκε το **δίλημμα του ελάχιστου ή του μέγιστου επιπέδου προστασίας**<sup>214</sup>. Πολύ συνοπτικά, το ελάχιστο επίπεδο προστασίας συνίσταται στην αναγνώριση δικαιώματος στην ενωσιακή έννομη τάξη, πέρα από τις ρητές προβλέψεις των Συνθηκών για την ανάγκη εφαρμογής των κοινοτικών ελευθεριών, μόνο αν αναγνωρίζεται ως τέτοιο σε όλα τα κράτη-μέλη, τουλάχιστον σε ελάχιστο βαθμό. Το μεγάλο μειονέκτημα αυτής της προσέγγισης είναι το ότι, λόγω των αισθητών παρεκκλίσεων ως προς το είδος και τον βαθμό προστασίας σε έκαστο κράτος-μέλος, καθίσταται πρακτικά αδύνατο να συμφωνηθεί με βάση τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών κοινή ερμηνεία ενός δικαιώματος και να αποτελέσει αυτή γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου. Από την άλλη πλευρά, το μέγιστο επίπεδο προστασίας απαιτεί η προστασία αυτή να βρίσκεται σε τουλάχιστον ίσο επίπεδο με αυτή των εθνικών εννόμων τάξεων. Για να επιτευχθεί αυτό λαμβάνεται υπόψιν η “συνταγματική παράδοση” του κράτους-μέλους με τη μεγαλύτερη δυνατή προστασία ενός συγκεκριμένου δικαιώματος – ανεξάρτητα από την ύπαρξή της ή όχι στις συνταγματικές παραδόσεις των λοιπών κρατών-μελών. Μια τέτοια προσέγγιση θα ήταν λογικό να προκαλέσει αντιδράσεις μεταξύ των κρατών-μελών, καθώς κάποια, αν όχι όλα, θα θεωρήσουν πως η διαδικασία αυτή υποσκελίζει τον συνταγματικό τους πολιτισμό<sup>215</sup>. Από την πλευρά του, το ΔΕΚ φαίνεται να τάσσεται υπέρ μιας προσέγγισης με κάπως πολιτικό χαρακτήρα, προβαίνοντας σε αξιολογική συγκριτική μέθοδο, κάνοντας με άλλα λόγια μια κρίση σκοπιμότητας ως προς το ποιά θεμελιώδη δικαιώματα των εθνικών συνταγμάτων συνάδουν και είναι αναγκαία στην ενωσιακή έννομη τάξη<sup>216</sup> – πάντα υπό το πρίσμα της διατήρησης των ισορροπιών με τα κράτη-μέλη. Εν τέλει, προκρίνεται ως λύση στο ζήτημα η ανάπτυξη ενός ενωσιακού μοντέλου αρχών και αξιών που θα αποτυπώνονται με τη μορφή δικαιωμάτων. Αυτή

<sup>214</sup> Η Λ. Παπαδοπούλου χρησιμοποιεί τους όρους “ελάχιστο κοινό παρονομαστή” και “μέγιστο κοινό πολλαπλάσιο” για να περιγράψει το ζήτημα. Λ. Παπαδοπούλου, “Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η Προστασία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ενωσιακή Έννομη Τάξη”, Το Σύνταγμα, 2001, σελ. 1298.

<sup>215</sup> Για παράδειγμα, το δικαίωμα στην παιδεία στην Ελλάδα περιλαμβάνει τον δωρεάν χαρακτήρα της σε όλες τις επιμέρους βαθμίδες και την απαγόρευση σύστασης ανώτατων σχολών από ιδιώτες, σύμφωνα με το άρθρο 16§4,8 του Συντάγματος. Πρόκειται για ένα επίπεδο προστασίας που δεν συναντάται σε άλλο κράτος – μέλος, τουλάχιστον όχι σε συνταγματική διάταξη.

<sup>216</sup> Λ. Παπαδοπούλου, ο. π. σελ. 1298.

συνιστά και την παγιωμένη θέση του ΔΕΚ που εκφράζεται μεγαλειωδώς στην υπόθεση *Hauer*<sup>217</sup>, ορίζοντας εκεί πως οποιοδήποτε θέμα πιθανής παραβίασης θεμελιώδους δικαιώματος που εμπίπτει στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου, μπορεί να εξεταστεί μόνο υπό το πρίσμα του ίδιου του κοινοτικού δικαίου.

Η εξέχουσα σημασία της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη τονίζεται με τη **θεσμική κατοχύρωση πολιτικών** που αναδεικνύουν την έμπρακτη προσήλωση της Ένωσης στο ζήτημα. Οι πολιτικές αυτές μπορούν να καταταγούν σε δυο κατά βάση κύριους πυλώνες, που παράλληλα φαίνεται να συνιστούν και στόχους της Ένωσης: πρόκειται αφενός για την εσωτερική πολιτική θεμελιωδών δικαιωμάτων και αφετέρου για τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως αυτά εκφράζονται στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.

Ο μηχανισμός κύρωσης του άρθρου 7 ΣΕΕ – προϊόν της αναθεώρησης που επήλθε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, θα μπορούσε να συνιστά ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα της ενδυνάμωσης της πολιτικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της ΕΕ<sup>218</sup>. Η προσέγγιση της μη παραβίασης που κατοχυρώθηκε με το άρθρο 7 ΣΕΕ/Άμστερνταμ έχει υποστηριχθεί ότι εντάσσεται στο πλαίσιο της αρνητικής ενοποίησης<sup>219</sup>, εισάγοντας μια γενική υποχρέωση σχετική με τη μη (σοβαρή και διαρκή) παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων, αντί να αξιώνει θετικές δράσεις ως προς την περαιτέρω προστασία τους. Η εναλλακτική αυτή ήρθε να καλύψει το κενό της μη πλήρωσης του στόχου για την πλήρη κατοχύρωση καταλόγου σαφώς διατυπωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων άξιων προστασίας, που δεν επιτεύχθηκε μέσω της αναθεώρησης του Άμστερνταμ. Η μεταβολή στο άρθρο 7 ΣΕΕ εξηγείται ιστορικά ενόψει των τότε γεωπολιτικών συνθηκών και την προοπτική που υπήρχε για διεύρυνση της Ένωσης: λίγα μόλις χρόνια μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού, αιωρούνταν το ενδεχόμενο μιας πιθανής διεύρυνσης της ΕΕ προς ανατολάς, με την είσοδο κρατών που μέχρι πρότινος κυβερνούσαν από το κομμουνιστικό

---

<sup>217</sup> Υπόθεση C-44/79 Liselotte Hauer vs. Land Rheinland – Pfalz [1979].

<sup>218</sup> Συγκεκριμένα οι παράγραφοι 1 και 2 αναφέρουν: 1. Το Συμβούλιο, συνεργόμενο υπό τη σύνθεση αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση του ενός τρίτου των κρατών μελών ή της Επιτροπής και αφού λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δύναται να διαπιστώσει την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από κράτος μέλος αρχών που μνημονεύονται στην παράγραφο 1 του άρθρου ΣΤ, αφού καλέσει την κυβέρνηση του εν λόγω κράτους μέλους να υποβάλει τις παρατηρήσεις της.

2. Εφόσον γίνει αυτή η διαπίστωση, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει, με ειδική πλειοψηφία, την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή της παρούσας συνθήκης ως προς το εν λόγω κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του αντιπροσώπου της κυβέρνησης αυτού το κράτους μέλους στο Συμβούλιο. Ενεργώντας κατ' αυτό τον τρόπο, το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη τις πιθανές συνέπειες μιας τέτοιας αναστολής στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις φυσικών και νομικών προσώπων.

<sup>219</sup> Philip Alston, J. H. H. Weiler, “An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy”, *European Journal of International Law*, 9 (4), 1998, σελ. 665.

σύστημα<sup>220</sup>, και ως προς τα οποία ελλόχευε ο φόβος της μη συμμόρφωσής τους με τις αξίες και τις αρχές της Ένωσης ως “αρχές του δυτικού πολιτισμού”. Έτσι, τα ήδη υπάρχοντα κράτη-μέλη στόχευσαν στη διασφάλιση της διατήρησης των εν λόγω αρχών με την ταυτόχρονη ενίσχυση της διαδικασίας μετάβασης των κρατών του πρώην λεγόμενου “ανατολικού μπλοκ” προς τη δημοκρατία. Μια πενταετία μετά την θέσπιση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης περί σεβασμού της έννοιας του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων για τα υπό ένταξη κράτη<sup>221</sup>, το άρθρο 7 ΣΕΕ/Αμστερνταμ έρχεται να προσθέσει μια ασφαλιστική δικλείδα ως προς τα κράτη-μέλη πάνω στο ίδιο ζήτημα, γνωρίζοντας διπλή επιτυχία: αφενός η ΕΕ προάγει ευχερέστερα τις αξίες και τις αρχές που τη χαρακτηρίζουν, και αφετέρου δημιουργεί τον πέλεκυ της ποινής αναστολής ορισμένων δικαιωμάτων του κράτους-μέλους, που ελοχέει σε περίπτωση πιθανής μη συμμόρφωσής του με τις ενωσιακές αρχές στο μέλλον. Περαιτέρω, ως προς την έννοια της **“σοβαρής και διαρκούς παραβίασης”** (άρθρο 7§2 ΣΕΕ/Αμστερνταμ)<sup>222</sup>, επιβάλλεται να πληρούνται δυο επιμέρους κριτήρια ώστε να υφίσταται ο χαρακτηρισμός αυτός: ως προς το **σκοπό**, ενδέχεται να αποτελεί κριτήριο η περίπτωση προσβολής κοινωνικών ομάδων, ειδικά αν χαρακτηρίζονται ευαίσθητες<sup>223</sup>, όπως εθνικές ή θρησκευτικές μειονότητες ή μετανάστες. Ως προς το **αποτέλεσμα**, η παραβίαση πρέπει να προέρχεται από την πολιτική που ασκεί το κράτος που παρανομεί, παραβιάζοντας κάποια από τις αρχές του άρθρου 6 παράγραφος 1 ΣΕΕ, δηλαδή της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου. Ως τραγική ειρωνεία, η πρώτη αφορμή που δόθηκε για να στραφεί η προσοχή στο άρθρο 7 ΣΕΕ προήλθε από κράτος του δυτικού κόσμου, την Αυστρία μέσω της σύμπραξης του πρώτου κόμματος, μετά τις εκλογές του 1999, με το ακραίο Κόμμα της Ελευθερίας<sup>224</sup>. Μετά το τέλος του ζοφερού Β’ Παγκοσμίου Πολέμου, αυτή ήταν η πρώτη χώρα όπου ακραίος πολιτικός σχηματισμός καταλάμβανε κυβερνητική θέση σε κράτος-μέλος της ΕΕ. Τα υπόλοιπα δεκατέσσερα κράτη-μέλη αντέδρασαν με επιβολή διπλωματικών περιορισμών στην Αυστρία χωρίς περαιτέρω σχέδιο δράσης. Το άρθρο 7 απαιτούσε σοβαρή και διαρκή παραβίαση θεμελιώδους δικαιώματος και παρότι ήταν προφανής η εγγύτητα ενός τέτοιου κινδύνου, στην πράξη δεν είχε διαπραχθεί ακόμη κάποια παραβίαση των αρχών και αξιών της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Για να αποφευχθούν

<sup>220</sup> Gráinne de Búrca, “The Evolution of EU Human Rights Law” σε Paul Craig – Gráinne de Búrca, “EU Law: Text, Cases, and Materials”, Oxford University Press, 5th edition, 2011, σελ. 484.

<sup>221</sup> Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, 21-22 Ιουνίου 1993, διαθέσιμο στο [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf) (τελευταία πρόσβαση: 10/03/2019).

<sup>222</sup> [Communication for the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union: Respect for and promotion of the values on which the Union is based, Brussels, 15.10.2003, COM \(2003\) 606 final](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0606), διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0606> (τελευταία πρόσβαση: 10.03.2019).

<sup>223</sup> Commission Communication, ό. π.

<sup>224</sup> Heather Berit Freeman, “Austria: The 1999 Parliament Elections and the European Union Members’ Sanctions”, Boston College International and Comparative Law Review, 25 (Issue 1), 2002, σελ. 109-124.

λοιπόν, παρόμοιες μελλοντικές καταστάσεις που θα υπήρχε κίνδυνος να ταράξουν συθέμελα το οικοδόμημα της Ένωσης, συμφωνήθηκε η διαδικασία μηχανισμού κύρωσης του άρθρου 7 ΣΕΕ να επεκταθεί και σε περιπτώσεις “εμφανούς κινδύνου” **σοβαρής παραβίασης** των αρχών και αξιών της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 6§1 ΣΕΕ. Η ρύθμιση αυτή έγινε πράξη με την προσθήκη μιας επιπλέον παραγράφου στο άρθρο 7 ΣΕΕ κατά την αναθεώρηση της Νίκαιας, και τέθηκε σε ισχύ το 2003, συστήνοντας ένα πρώτο επίπεδο δράσης με σκοπό να αναγνωρίσει τον κίνδυνο και να προειδοποιήσει το κράτος-μέλος. Ως έννοια, ο “εμφανής κίνδυνος” είναι εντελώς υποκειμενική, και θα μπορούσε να συνίσταται, για παράδειγμα, στη συμμετοχή ενός κόμματος ακραίων αντιλήψεων στην κυβέρνηση κράτους-μέλους, εφόσον η ρητορική του, μετουσιωμένη σε πολιτική πρακτική, θα αποτελούσε εμφανή παραβίαση των ενωσιακών αρχών<sup>225</sup>. Στην πραγματικότητα η διαδικασία αναγνώρισης “εμφανούς κινδύνου” αποδεικνύεται εξαιρετικά πολύπλοκη – και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης αποφεύγουν την εκκίνηση των διαδικασιών του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ, μη επιδεικνύοντας την απαραίτητη πολιτική βούληση. Έτσι, αν και αξιοσημείωτο θεσμικό βήμα, ο μηχανισμός αυτός αποτέλεσε εν μέρει και άλλοθι για την ασυμφωνία κατοχύρωσης ενός καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ.

Για να επιτευχθεί μια πληρέστερη παρακολούθηση της σοβαρής ή μη παραβίασης (ή κινδύνου παραβίασης) των αρχών και αξιών της ΕΕ από τα κράτη-μέλη προτάθηκε η δημιουργία δικτύου ανεξάρτητων ειδικών, προς ενίσχυση του μηχανισμού κύρωσης του άρθρου 7 ΣΕΕ με την παροχή εξειδικευμένης γνώσης σε τυχόν ανακύπτοντα ζητήματα. Έτσι, το 2003 αποφασίστηκε η αντικατάσταση του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία και η παράλληλη διεύρυνσή του, οδηγώντας στην ίδρυση του **Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ** το 2007. Πρόκειται για ένα σώμα αποκεντρωμένης διοίκησης επανδρωμένο από ειδικούς για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων ζητημάτων που απολαμβάνει ορισμένη λειτουργική ανεξαρτησία με σκοπό τη συλλογή και ανάλυση στοιχείων επάνω στα θεμελιώδη δικαιώματα - με έμφαση σε όσα περιέχονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ εντός του πεδίου των αρμοδιοτήτων της ΕΕ, την ευρύτερη έρευνα στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την προώθηση του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών προς ενημέρωση των δικαιωμάτων τους, αλλά και την παροχή τεχνογνωσίας<sup>226</sup>. Οι πιο εξειδικευμένες δράσεις του Οργανισμού αποτυπώνονται σε πολυετές πλαίσιο μετά από συμφωνία σε επίπεδο Συμβουλίου. Ενδεικτικά, για το χρονικό διάστημα 2013-2017 στους θεματικούς τομείς δράσης του εντάχθηκαν πεδία όπως η

<sup>225</sup> Ο ηγέτης του Κόμματος της Ελευθερίας Jorg Haider χαρακτήρισε το 1998 την πιθανότητα διεύρυνσης της Ένωσης ως “κήρυξη πολέμου προς όλους τους εργατικούς και σκληρά εργαζόμενους ανθρώπους στην Αυστρία”.

<sup>226</sup> Εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων του ο Οργανισμός δεν μπορεί να δεχθεί καταγγελίες, ούτε διαθέτει κανονιστικές αρμοδιότητες.

πρόσβαση στη δικαιοσύνη, τα θύματα εγκληματικών πράξεων – και η αποζημίωση των πράξεων αυτών, η κοινωνία των πληροφοριών και κυρίως ο σεβασμός της ιδιωτικής ζωής και η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η μετανάστευση και η ένταξη των μεταναστών, οι θεωρήσεις και οι έλεγχοι στα σύνορα και το άσυλο, ο ρατσισμός, η ξενοφοβία και οι συναφείς μορφές μισαλλοδοξίας<sup>227</sup>.

Πάντως, το πρόβλημα της (μη) εφαρμογής του άρθρου 7 ΣΕΕ δεν έχει εντούτοις επιλυθεί, και ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων διαδραματίζει καθαρά συμβουλευτικό ρόλο, κυρίως λόγω μιας γενικότερης πολιτικής προσέγγισης: από την μια πλευρά τα κράτη-μέλη δεν δείχνουν έτοιμα να γίνουν αντικείμενα εποπτείας εξ άνωθεν σε ό,τι αφορά στο επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και από την άλλη τα όργανα της Ένωσης δεν μοιάζουν πρόθυμα να εμπλακούν στα εσωτερικά των κρατών-μελών και σε μια πολιτική ρήξη που ίσως θα αναδυόταν. Εν τέλει, τα ευρήματα και πορίσματα των ειδικών του Οργανισμού τείνουν να χρησιμεύουν, ως επί το πλείστον, για καθαρά επιστημονικούς σκοπούς.

#### IV. Η δημιουργία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

Η ιδέα της σύστασης ενός καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων στην έννομη τάξη της ΕΚ/ΕΕ είχε διατυπωθεί επανειλημμένα, με την σχετική πρωτοβουλία ωστόσο να μην υλοποιείται εξαιτίας κυρίως της μη επίτευξης συναίνεσης μεταξύ των κρατών-μελών σε αυτό το πολιτικά ευαίσθητο θέμα. Έτσι τόσο η Συνθήκη του Μάαστριχτ όσο και εκείνη του Άμστερνταμ αρκέστηκαν στην θεσμοθέτηση γενικών διατάξεων, χωρίς να διαφοροποιούν ουσιαστικά την προγενέστερη κατάσταση. Παρόλα αυτά, το ζήτημα της ενδυνάμωσης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων παρέμεινε στις προτεραιότητες των θεσμικών οργάνων της ΕΚ/ΕΕ, και μια πρώτη επισήμανση της ανάγκης να διερευνηθεί το ζήτημα περαιτέρω έγινε στο Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης 1998-2000, με αποτέλεσμα μάλιστα τη σύσταση μιας ανεξάρτητης επιτροπής ειδικών σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων με στόχο να επανεξετάσει το ήδη κατοχυρωμένο στις Συνθήκες επίπεδο προστασίας τους και να προετοιμάσει την εισαγωγή καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων σε επόμενη αναθεώρηση.

Στην αναφορά της επιτροπής υπερτονίστηκε η ανάγκη σαφέστερης κατοχύρωσης των δικαιωμάτων αυτών σε βαθμό που να τα καθιστά ευχερή σε επίκληση από τους πολίτες της Κοινότητας/Ένωσης, με στόχο τη δημιουργία μιας κατάστασης που θα ξεπερνά την τότε αναγνώρισή τους από την

---

<sup>227</sup> Άρθρο 2 Απόφασης 252/2013/ΕΕ, 11 Μαρτίου 2013.

νομολογία του ΔΕΚ και την αβεβαιότητα που αυτή συνεπαγόταν<sup>228</sup>. Έτσι, η δημιουργία καταλόγου αναδείχθηκε ως η ορθότερη λύση<sup>229</sup>. Κατά τη διαδικασία αυτή εντοπίστηκαν και αναγνωρίστηκαν τα θεμελιώδη προβλήματα που ανέστελλαν ως τότε τη διαμόρφωση του καταλόγου. Ως αντίβαρο, προτάθηκε μια κατά βάση πολιτική λύση: ο πέραν πάσας αμφιβολίας ορισμός της ΕΣΔΑ, από κοινού ίσως και με άλλες διεθνείς συμβάσεις<sup>230</sup>, ως στήριγμα του καταλόγου, όχι βέβαια με άκριτη μεταφορά διατάξεων από το ένα κείμενο στο άλλο, αλλά με αναζήτηση των δικαιωμάτων εκείνων που σχετίζονται με την ιστορία και τους σκοπούς της ΕΚ/ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό προτάθηκαν για ενσωμάτωση στον κατάλογο αρχικά τα άρθρα 2-13 - μαζί με τα σχετικά άρθρα στα Πρωτόκολλα - της ΕΣΔΑ, άρθρα που κατοχυρώνουν παραδοσιακά δικαιώματα και ελευθερίες. Επιπροσθέτως, ορισμένα γενικά δοσμένα δικαιώματα της ΕΣΔΑ θα αποτυπώνονταν στον κατάλογο, όπως το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης, η ελευθερία επιλογής επαγγέλματος και η ελευθερία προσδιορισμού της χρήσης των προσωπικών δεδομένων. Με αυτόν τον τρόπο θα δομούσανταν ένας κατάλογος θεμελιωδών δικαιωμάτων βασισμένος σε παραδοσιακές ελευθερίες, προσαρμοσμένος όμως στις ιδιαίτερες απαιτήσεις της έννομης τάξης της ΕΕ.

Κατά την περίοδο της γερμανικής προεδρίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του πρώτου εξαμήνου του 1999 το ζήτημα της ενίσχυσης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΚ/ΕΕ προωθήθηκε ιδιαίτερα<sup>231</sup>, κυρίως λόγω της γεωπολιτικής κατάστασης στον ευρωπαϊκό χώρο και την άμεση προοπτική διεύρυνσης της Ένωσης, αλλά και με δεδομένο το γεγονός ότι στα κριτήρια της Κοπεγχάγης συγκαταλέγεται ρητά ο σεβασμός στα θεμελιώδη δικαιώματα για τα προς ένταξη κράτη, και συνεπώς θα ήταν ακριβέστερο τόσο πολιτικά όσο και θεσμικά τα δικαιώματα αυτά να προσδιορίζονται ακριβώς. Ζητούμενο ήταν η δημιουργία μιας κατάστασης ομογένειας, στην οποία τα κράτη-μέλη της ΕΕ θα υπόκεινται στον ίδιο βαθμό ελέγχου με τα υπό ένταξη κράτη πάνω στο συγκεκριμένο ζήτημα, με σημείο αναφοράς του ελέγχου αυτού τα δικαιώματα που συμπεριλαμβάνονται στον επιθυμητό κατάλογο. Έναν επιπρόσθετο λόγο που σχετίζεται με την γενικότερη γεωπολιτική συγκυρία αποτέλεσε έως ένα βαθμό και η διενέργεια συνεχών και σοβαρότατων παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια του πολέμου στο Κόσοβο (1998-1999) όσο και μετά το τέλος του<sup>232</sup>, παραβιάσεις που χρησιμοποιήθηκαν με δεξιοότητα ώστε

<sup>228</sup> Report of the Expert Group on Fundamental Rights, Affirming Fundamental Rights in the European Union, European Communities, 1999, σελ. 18.

<sup>229</sup> Report of the Expert Group, ό. π., σελ. 22.

<sup>230</sup> Όπως για παράδειγμα οι συμβάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας.

<sup>231</sup> Βλ. γενικά το πρόγραμμα της γερμανικής προεδρίας με τίτλο "Europe's Path into the 21<sup>st</sup> Century". Ειδικότερα για το σκέλος το σχετικό με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων βλ. "Part I: Creating a People's Europe – making it part of their daily lives", Ιανουάριος 1999.

<sup>232</sup> Για μια γενική εικόνα: Human Rights Watch, "Kosovo War Crimes Chronology", διαθέσιμο στο <https://www.hrw.org/legacy/campaigns/kosovo98/timeline.shtml> (Τελευταία πρόσβαση 15.03.2019).

να υποδηλώσουν την προσήλωση της γερμανικής προεδρίας στο στόχο της βελτίωσης του επιπέδου προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΚ/ΕΕ<sup>233</sup>. Η θωράκιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελούσε σε κάθε περίπτωση πολιτικό στόχο και συνεπώς η εκμετάλλευση της διεθνούς συγκυρίας για την πραγμάτωσή του αποτελεί μια διπλωματικά εύλογη προσέγγιση. Σπουδαιότερος λόγος, πάντως, ανάδειξης του ζητήματος της ενίσχυσης της προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ στάθηκε το ίδιο το επίπεδο της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης συνετέλεσε στον πολλαπλασιασμό των πηγών διακινδύνευσης για τα θεμελιώδη δικαιώματα και υπερτόνισε την ανάγκη νομικής θεμελίωσής τους και στο εσωτερικό της κοινοτικής έννομης τάξης<sup>234</sup>. Αυτή η αντίληψη επιβεβαιώθηκε μάλιστα στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας, καθώς αναφέρθηκε ότι “στο εξελικτικό στάδιο που βρίσκεται πλέον η Ένωση, τα θεμελιώδη δικαιώματα που ισχύουν στο επίπεδο της Ένωσης θα πρέπει να συγκεντρωθούν σε έναν Χάρτη, καθιστάμενα έτσι πιο ορατά”<sup>235</sup>.

Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω, ανατέθηκε η σύνταξη του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε ένα ad hoc συγκροτούμενο σώμα που αργότερα αυτοαποκλήθηκε “Συνέλευση” και κλήθηκε να ολοκληρώσει τις εργασίες του μέχρι το τέλος του 2000<sup>236</sup>. Η Συνέλευση, παρά τις αναμενόμενες καθυστερήσεις της εξαιτίας των εγγενών και σε ορισμένα ζητήματα ριζικών διαφορών σε απόψεις και προσεγγίσεις, κατόρθωσε εν τέλει να ολοκληρώσει τις εργασίες της εντός του χρονικού πλαισίου και μάλιστα υιοθετώντας με γενική αποδοχή το Χάρτη. Το υψηλό προφίλ της Συνέλευσης και και ο βαθμός συναίνεσης που επετεύχθη αποτέλεσαν την ασφαλέστερη εγγύηση για το ότι ο Χάρτης επρόκειτο να ληφθεί σοβαρά υπόψιν.

Το προοίμιο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αναφέρεται στην ηθική και πνευματική κληρονομιά της ΕΕ και τονίζει τις αρχές της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου ως θεμέλια της Ένωσης, η διαφύλαξη και η ανάπτυξη των οποίων επιτυγχάνεται με το σεβασμό της πολυμορφίας των

<sup>233</sup> Η προσπάθεια αυτή αποτυπώνεται εν μέσω άλλων και στη δήλωση της τότε Γερμανίδας υπουργού δικαιοσύνης Herta Daubler – Gmelin στο συνέδριο της Κολωνίας που τόνισε ότι “αυτή την περίοδο, όπου τα ανθρώπινα δικαιώματα καταπατώνται βάνουσα στο Κόσοβο, είναι σημαντικό η Ευρώπη συνειδητά να ανταποκριθεί στο καθήκον της να προστατεύσει τα ανθρώπινα δικαιώματα στην ΕΕ”.

<sup>234</sup> Π. Δαγτόγλου, “Η Προστασία των Ατομικών Δικαιωμάτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο”, Νομικόν Βήμα 1982, σελ. 5.

<sup>235</sup> Απόσπασμα από το Παράρτημα IV των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας, 3 & 4 Ιουνίου 1999 σε Γ. Παπαδημητρίου, “Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων : σταθμός στην θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, Εκδόσεις Παπαζήση, 2001, σελ. 97.

<sup>236</sup> Ο όρος “Συνέλευση” (Convention) χρησιμοποιήθηκε συμβολικά για να παραπέμψει στη Συνέλευση της Φιλαδέλφειας (Philadelphia Convention) του 1787 που είχε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση του Συντάγματος των Η.Π.Α.

πολιτισμών και των παραδόσεων των λαών της Ευρώπης, αλλά και της εθνικής ταυτότητας των κρατών – μελών. **Πηγές έμπνευσης του Χάρτη** αποτέλεσαν οι ήδη αναφερόμενες στο άρθρο 6 παράγραφος 2 ΣΕΕ, δηλαδή η ΕΣΔΑ και οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, οι ήδη εκπεφρασμένες στις ευρωπαϊκές Συνθήκες ελευθερίες, ενώ λήφθηκαν υπόψιν κοινωνικοί χάρτες που είχαν ήδη υιοθετηθεί από την ΕΚ/ΕΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης όπως ο Κοινοτικός Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989 και ο αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του Συμβουλίου της Ευρώπης. Επιπροσθέτως, μεμονωμένα δικαιώματα αντλήθηκαν και από άλλες πηγές που απορρέουν από τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών-μελών, όπως από τη Διεθνή Σύμβαση των Δικαιωμάτων των Παιδιών, τον κανονισμό του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου, τις Συνθήκες Σένγκεν και Ευρωπόλ<sup>237</sup>, ενώ τέλος ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην πλούσια νομολογία του ΔΕΚ και του ΕΔΔΑ προς πληρέστερη απεικόνιση των δικαιωμάτων αυτών. Οι πηγές αυτές ήταν, έως ένα βαθμό, αναμενόμενες: τα κατοχυρωμένα στην ΕΣΔΑ θεμελιώδη δικαιώματα αποτέλεσαν την βάση του Χάρτη, δίνοντας το έναυσμα την Ένωση, ως αυτόνομη έννομη τάξη με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, να τα προσαρμόσει στα δικά της μέτρα και σταθμά, υπό το πρίσμα των ευρωπαϊκών Συνθηκών και ιδίως των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών-μελών, οι οποίες με τη σειρά τους αποτελούν ερμηνευτικές κατευθυντήριες, εναρμονίζοντας τον Χάρτη με τους ορισμούς των ευρωπαϊκών Συνθηκών και φροντίζοντας για την εύρυθμη συνύπαρξη και λειτουργία δικαιωμάτων διαφορετικής προέλευσης υπό την ομπρέλα μιας ενιαίας εφαρμογής στο ενωσιακό πεδίο. Αναδεικνύεται έτσι ένας σαφής προσανατολισμός του έργου της Συνέλευσης προς εκμετάλλευση όσο το δυνατόν περισσότερων πηγών για τη δημιουργία του Χάρτη, που οδήγησε στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος κανόνων για την εξυπηρέτηση των οργάνων της Ένωσης.

Ο όρος “θεμελιώδη δικαιώματα” που χρησιμοποιήθηκε κατά την εκπόνηση του Χάρτη καλύπτει τόσο την κατοχύρωση κλασικών ελευθεριών τις οποίες οι πολίτες απολαμβάνουν χωρίς παρέμβαση του κράτους, όσο και διακαιώματα για συμμετοχή των πολιτών σε τομείς της πολιτικής, οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής ζωής της Ένωσης. Στο Χάρτη παρατηρείται ένα καινοτόμο πρότυπο κατάταξης των δικαιωμάτων<sup>238</sup> σε έξι διακριτές θεματικές ενότητες οι οποίες αντιστοιχούν σε έξι θεμελιώδεις αρχές και αξίες που αποτελούν τη βάση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, περιλαμβάνουν δε δικαιώματα με αρνητικό, ενεργητικό και θετικό περιεχόμενο. Αυτές είναι η αξιοπρέπεια (άρθρα 1-5), η ελευθερία (άρθρα 6-19), η ισότητα (άρθρα 20-26), η

<sup>237</sup> Α. Παπαδοπούλου, “Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ενωσιακή Έννομη Τάξη”, Το Σύνταγμα, 2001, σελ. 1298.

<sup>238</sup> Γ. Παπαδημητρίου, “Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων : σταθμός στην θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, Εκδόσεις Παπαζήση, 2001, σελ. 22-24.



αλληλεγγύη (άρθρα 27-38), τα δικαιώματα των πολιτών (άρθρα 39-46) και η δικαιοσύνη (άρθρα 47-50)<sup>239</sup>. Στη διάκριση αυτή αποδίδεται εξέχουσα σημασία ως προϊόν της συναίνεσης μεταξύ των εκπροσώπων των κρατών-μελών στη Συνέλευση: η συμφωνία σε κοινές αρχές και αξίες στις οποίες η Ένωση στηρίζεται ανέκαθεν αποτελούσε σημείο αναφοράς πολιτικών διακηρύξεων, χωρίς όμως καμία περαιτέρω θεσμική κατοχύρωση με σαφή προσδιορισμό των αρχών και αξιών αυτών. Σε αυτό ακριβώς το σημείο έγκειται και η σημασία της καινοτομίας του Χάρτη: όχι μόνο προσδιόρισε επακριβώς ποιές είναι οι αξίες – θεμέλια της Ένωσης, αλλά περαιτέρω τις αποκρυπτογράφησε ως δικαιώματα άξια προστασίας στην έννομη τάξη της ΕΕ, βασισμένα σε καθεμιά από αυτές<sup>240</sup>.

Συμπερασματικά, οι επιλογές της Συνέλευσης σχετικά με τα δικαιώματα που συμπεριλήφθηκαν στον Χάρτη καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα, και ειδικά αν αναλογιστεί κανείς τις δυσκολίες επίτευξης πολιτικής συναίνεσης, καθίσταται φανερό το γεγονός ότι ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποτέλεσε αναμφισβήτητα θετικό βήμα προς την κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης, μέσω της ολοκληρωμένης παράθεσης των δικαιωμάτων των πολιτών της. Με την μεγαλύτερη δυνατή αξιοποίηση κάθε πρόσφορης πηγής έμπνευσης θεσπίστηκε ένας σύγχρονος κατάλογος δικαιωμάτων με σκοπό την περιφρούρηση βασικών αρχών και αξιών, προσαρμοσμένος στις ιδιαιτερότητες της ενωσιακής έννομης τάξης που αναβαθμίζει σαφώς το δημοκρατικό υπόβαθρο της Ένωσης όπου οι πολίτες θα αντιμετωπίζονται πλέον ως τέτοιοι και όχι ως απλές οικονομικές μονάδες.

Το Ευρωπαϊκό συμβούλιο της Κολωνίας απέφυγε να αποφανθεί περί του ζητήματος της επικύρωσης του Χάρτη και του τρόπου ενσωμάτωσής του στις Συνθήκες. Ακολούθησε η πανηγυρική διακήρυξη του Χάρτη από το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή στη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000, χωρίς ωστόσο να του προσδοθεί με αυτόν τον τρόπο νομική δεσμευτικότητα<sup>241</sup>. Ενόψει των δυσχερών συμβιβασμών που απαιτούνταν, εξετάστηκε το ζήτημα κατά πόσο μια πολιτική διακήρυξη του Χάρτη – που προϋποθέτει την ύπαρξη αντίστοιχης πολιτικής βούλησης για την εφαρμογή του – αρκεί για την αποτελεσματική χρήση του και την ουσιαστική παροχή της προστασίας που διατείνεται. Κρίθηκε στην πράξη πως η ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση των μελών της Συνέλευσης σε συνδυασμό με την από κοινού πανηγυρική διακήρυξη των τριών βασικών θεσμικών οργάνων της ΕΕ προσδίδει στο Χάρτη σημαντική πολιτική βαρύτητα, και ό,τι παρόλο που οι διατάξεις του δεν απέκτησαν

<sup>239</sup> Για το διαχωρισμό: Α. Γκιζάρη – Ξανθοπούλου, “Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας”, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 1/2011, σελ. 11-12.

<sup>240</sup> Την ιδιαίτερη σημασία της υιοθέτησης του Χάρτη τονίζει ο J. Habermas, “Why Europe needs a Constitution”, New Left Review, 11, 2001, σελ. 21-22.

<sup>241</sup> Η εξέλιξη αυτή ήταν κατά πολύ αναμενόμενη: οι ισχυρές αντιδράσεις – κυρίως εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου – καθώς και οι επιφυλάξεις της Ιρλανδίας, της Ολλανδίας και των κρατών – μελών της Σκανδιναβίας λειτούργησαν εναντίον της άμεσης χορήγησης νομικής ισχύος στον Χάρτη.

δεσμευτικό χαρακτήρα, υπάρχει σημαντική πιθανότητα να γίνονται αντικείμενο επίκλησης και αξιοποίησης, σαν να επρόκειτο ουσιαστικά για κανόνες δικαίου: αυτό αναφέρθηκε ως **ιδιότυπη κανονιστική λειτουργία**<sup>242</sup>. Η θέση της Επιτροπής επιβεβαίωσε εξ αρχής την παραπάνω θέση<sup>243</sup> τονίζοντας το θεμελιώδη χαρακτήρα του Χάρτη καθώς και την αναγκαιότητα εφαρμογής του ως κατευθυντήρια αρχή για τη συμπεριφορά της Επιτροπής. Σε αυτό το πλαίσιο, κάθε πρόταση νομοθετικής πράξης ή κάθε κανονιστική πράξη προς υιοθέτηση θα ελέγχεται προκαταρκτικά για θέματα συμβατότητας με τον Χάρτη, με την αναφορά σχετικών διατυπώσεων. Η στάση αυτή της Επιτροπής αναβάθμισε το ρόλο του Χάρτη σε κείμενο ουσιαστικά δεσμευτικό – και μάλιστα ιδιαίτερης σημασίας, καταδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο ότι η πλήρης κατοχύρωσή του συνιστά αναγκαιότητα για το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η αρχική, τουλάχιστον, βούληση να καταστεί ο Χάρτης νομικά δεσμευτικό κείμενο φαίνεται και από νομοτεχνική άποψη: τόσο οι ακριβείς διατυπώσεις των δικαιωμάτων όσο και το άρθρο 51 που ορίζει το πεδίο εφαρμογής του από τα όργανα της ΕΕ και τα κράτη-μέλη, θα ήταν επιμέλειες περιττές για ένα κείμενο απλά πολιτικό. Το ΔΕΚ με τη σειρά του, ως “μη πολιτικό” όργανο και κατεξοχήν φορέας του ρόλου να παρέχει δικαστική προστασία, ασχολήθηκε ιδιαίτερος με το ζήτημα της πιθανής ένταξης του Χάρτη στη νομολογία του και τον αντίκτυπο που κάτι τέτοιο θα είχε για το μέλλον του εξέχοντος αυτού κειμένου. Οι θέσεις μελών του Δικαστηρίου κατέληξαν εν τέλει στην αναγνώριση της δραστηριότητας του Χάρτη και στη διατύπωση ότι αυτή αρκεί ώστε να αποτελέσει βάση ελέγχου κανόνα του ουσιαστικού κοινοτικού δικαίου, δεν σημειώθηκε ωστόσο κάποια ρηξικέλευθη απόφαση από το ΔΕΚ, προσπαθώντας πιθανόν να αποφύγει επιπλέον ζητήματα που θα δημιουργούνταν, όπως το να του καταλογιστεί υπερβολικός δικαστικός ακτιβισμός<sup>244</sup>.

Μετά τη μη επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης το ζήτημα της κατοχύρωσης του Χάρτη μετατέθηκε στην ατζέντα της Λισαβόνας. Σε αυτά τα πλαίσια, ύστερα από μια ελαφρά προσαρμογή ορισμένων διατάξεων, ο Χάρτης αρχικά διακηρύχθηκε ξανά στις 14 Δεκεμβρίου 2007 από τα τρία κύρια θεσμικά όργανα. Στο τελευταίο στάδιο, από την 1η Δεκεμβρίου 2009 – ημερομηνία κατά την οποία τέθηκε σε ισχύ η νέα Συνθήκη – το κείμενο του Χάρτη απέκτησε επιτέλους δεσμευτική ισχύ. Με την αναθεώρηση που έλαβε χώρα στη Λισαβόνα ο Χάρτης δεν εισάγεται εξ ολοκλήρου στη ΣΕΕ, αλλά γίνεται ρητή αναφορά στο άρθρο 6 ΣΕΕ για τον Χάρτη ως έρεισμα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ. Η λύση αυτή προτιμήθηκε ως η ιδανικότερη εφόσον εξομοιώνει

<sup>242</sup> Γ. Παπαδημητρίου, “Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η κανονιστική λειτουργία του”, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 3/2001, σελ. 523-524.

<sup>243</sup> Ανακοίνωση του τότε Προέδρου της Romano Prodi και του τότε Επιτρόπου Δικαιοσύνης και εσωτερικών Antonio Vitorino. Ολόκληρο το κείμενο της ανακοίνωσης σε Γ. Παπαδημητρίου, “Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων : σταθμός στην θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, ό. π., σελ. 107-110.

<sup>244</sup> Bruno de Witte, “The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?”, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 8, 2001, σελ. 85.

επακριβώς τη νομική ισχύ του Χάρτη με αυτή των Συνθηκών, και συνεπώς με τη μέθοδο αυτή προσδίδεται στο Χάρτη η απαιτούμενη θεσμική αξία ως κείμενο αυξημένης τυπικής ισχύος. Επιπροσθέτως, στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 6 ΣΕΕ<sup>245</sup> τίθεται μια ασφαλιστική δικλείδα η οποία, σε συνδυασμό με το άρθρο 51 του Χάρτη, αποκλείει κάθε πιθανότητα έμμεσης διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, υποδηλώνοντας φυσικά την πρόθεση των κρατών-μελών να ελέγχουν πλήρως την όποια μεταφορά αρμοδιοτήτων στην Ένωση.

Το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη ορίζεται στο άρθρο 51<sup>246</sup> με το εύρος της διάταξης να εντυπωσιάζει, καλύπτοντας όλο το φάσμα εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου από τη σκοπιά των οργάνων και οργανισμών της ΕΕ αλλά και από αυτή των κρατών-μελών. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται πληρέστερα ο στόχος της προστασίας των ευρωπαίων πολιτών στη βάση των αρχών και των αξιών της ίδιας της Ένωσης. Νεωτερισμό – που υιοθετήθηκε ήδη από την περίοδο της Συνθήκης Ευρωπαϊκού Συντάγματος – συνιστά η ρητή αναφορά στην εφαρμογή του Χάρτη και στους οργανισμούς της ΕΕ<sup>247</sup>. Στην διάταξη του άρθρου 51 διατυπώνεται επίσης και η επιτακτική υπακοή των κρατών-μελών στον Χάρτη όταν αυτά εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο. Εδώ επιχειρείται μια σύνδεση του κειμένου του Χάρτη με την εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου από τα κράτη-μέλη, ενισχύοντας τον ρόλο του πρώτου στο γενικότερο πλαίσιο εναρμόνισης των δεύτερων με το δίκαιο της ΕΕ. Ωστόσο, επισημαίνεται πως ο Χάρτης εφαρμόζεται δίχως άλλο στην εκάστοτε εθνική νομοθεσία μόνο εφόσον υπάρχει κάποιο είδος σύνδεσης με το ευρωπαϊκό δίκαιο<sup>248</sup>. Στα νεότερα δε χρόνια το ΔΕΕ έκρινε ότι σε περιπτώσεις που τα κράτη-μέλη καλούνται να εφαρμόσουν νομοθετική πράξη της ΕΕ, τα εθνικά δικαστήρια διατηρούν το δικαίωμα να εφαρμόσουν την εθνική νομοθεσία για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μόνο εφόσον αυτή δεν παραβιάζει το επίπεδο προστασίας που παρέχει ο Χάρτης αλλά και τις αρχές της υπεροχής, της ενότητας και της αποτελεσματικότητας όπως ερμηνεύονται από το ίδιο το ΔΕΕ<sup>249</sup>. Συνολικά πάντως είναι εμφανής μια συλλογική προσπάθεια θεσμικής ολοκλήρωσης στο ζήτημα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων από μέρους της Ένωσης.

---

<sup>245</sup> “Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες”.

<sup>246</sup> Παράγραφος 1: “Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη – μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης”.

<sup>247</sup> Xénophon A. Yataganas, “Delegation of Regulatory Authority in the European Union: The Relevance of the American Model of Independent Agencies”, NYU Jean Monnet Working Papers No. 3/01.

<sup>248</sup> Αυτονόητα, λοιπόν, καλείται έκαστο κράτος – μέλος να εφαρμόσει την εθνική του νομοθεσία και να λειτουργήσει σύμφωνα με τις υπέρ των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνταγματικές παραδόσεις του (κοινές στα περισσότερα, αν όχι όλα, τα κράτη-μέλη) σε ζητήματα που εμπίπτουν στο εθνικό του δίκαιο χωρίς να καλείται σε εφαρμογή κάποια πτυχή του ευρωπαϊκού.

<sup>249</sup> Υπόθεση C-399/11 Melloni [2013] με παρατηρήσεις Χ. Κουρκούτη, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 1/2013, σελ. 89-93.

Κλείνοντας, χρήζει αναφοράς η γενικότερη επιρροή του Χάρτη σε καίριους τομείς πολιτικής της ΕΕ: ένα ευρύτερο αποτέλεσμα της πλήρους θεσμικής κατοχύρωσης του ως πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο με την αναθεώρηση της Λισαβόνας είναι η αναβάθμιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση σε επίπεδο ίδιο – από άποψη τυπικής ισχύος – με αυτό των οικονομικών ελευθεριών. Η κατάσταση διαφοροποιείται πια σημαντικά, με την παροχή στο ΔΕΕ του νομικού “οπλοστασίου” που χρειάζεται ώστε να κρίνει επί θεμάτων προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων με αμιγώς ενωσιακούς όρους, εφόσον πλέον – από νομική άποψη – θεμελιώδη δικαιώματα και οικονομικές ελευθερίες καταλαμβάνουν την ίδια θέση στη συνταγματική τάξη της Ένωσης (ορισμένες δε οικονομικές ελευθερίες εκφράζονται και σαν δικαιώματα στο Χάρτη, όπως για παράδειγμα η εν γένει επιχειρηματική ελευθερία στο άρθρο 16), τονίζοντας παράλληλα και την εξέχουσα και ιδιαίτερη φύση της. Από πολιτική άποψη, η ενέργεια αυτή σηματοδοτεί ταυτόχρονα και την αναβάθμιση της αξίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με την έμπρακτη προσήλωση της ΕΕ στην προστασία αυτή. Ως αποτέλεσμα έρχεται η αυξημένη αίσθηση νομικής βεβαιότητας και άρα ασφάλειας στους πολίτες, με τη δημιουργία της διπλής ασφαλιστικής δικλείδας. Περαιτέρω, μέσω του Χάρτη ενισχύεται ο Χώρος Ασφάλειας, Ελευθερίας και Δικαιοσύνης – ένας κατεξοχήν ευαίσθητος τομέας πολιτικής δράσης της ΕΕ – κυρίως με την από κοινού δράση σε ζητήματα ποινικής δικαιοσύνης. Συνεισφορά του Χάρτη θα μπορούσε να παρατηρηθεί επιπλέον στο πεδίο προστασίας της υγείας, τόσο ως ιδιαίτερη έκφανση της παροχής εν γένει οικονομικών υπηρεσιών<sup>250</sup> όσο και μέσω της κατοχύρωσης στο άρθρο 53 του Χάρτη του δικαιώματος κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στην πρόληψη σε θέματα υγείας και την ιατρική περίθαλψη. Παράλληλα, πλήθος διατάξεων του Χάρτη εμπεριέχουν δικαιώματα που συνδέονται με την εργασία και τις αξιώσεις των εργαζομένων, ενώ τέλος προστατευτικές διατάξεις εντοπίζονται στο Χάρτη και για την περιβαλλοντική πολιτική.

#### V. Η προσχώρηση της ΕΚ/ΕΕ στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ)

Είναι κοινός τόπος το γεγονός ότι η προσχώρηση της ΕΚ/ΕΕ στην ΕΣΔΑ απασχόλησε εις βάθος τους αρμόδιους φορείς της Κοινότητας ήδη από το 1979, οπότε και ήρθε στη δημοσιότητα το σχετικό Μνημόνιο της Επιτροπής<sup>251</sup>: η Επιτροπή θεώρησε τότε την προσχώρηση ως τον πιο ουσιαστικό τρόπο ενδυνάμωσης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της

<sup>250</sup> Υπό αυτή την έννοια, η παροχή υπηρεσιών υγείας εμπίπτει στις διατάξεις περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών: Υπόθεση C-120/95 Decker [1998], Υπόθεση C-158/96 Kohll [1998].

<sup>251</sup> Μνημόνιο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 2/79

Κοινότητας, καθώς και η πιθανότητα να δημιουργηθεί ένας δικός της κατάλογος φάνταζε ιδιαίτερος δυσπρόσιτη<sup>252</sup>. Κοινώς αποδεκτή φαινόταν να γίνεται τότε η θέση ότι μια πιθανή προσχώρηση θα αναβάθμιζε το προφίλ της Κοινότητας τόσο στο εσωτερικό της, με την κατά κάποιον τρόπο θεσμική και ηθική εξισορρόπηση της θέσης της σχετικά με την δέσμευση για προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων απέναντι στα κράτη-μέλη της<sup>253</sup>) που ήδη συμβάλλονταν στο Συμβούλιο της Ευρώπης και συνεπώς είχαν αποδεχτεί τον εξωτερικό έλεγχο στο εν λόγω πεδίο), αλλά και σε ό, τι αφορά στη θέση της Κοινότητας στο διεθνές περιβάλλον<sup>254</sup>. Η προσχώρηση θα μπορούσε επίσης να συμβάλει σημαντικά στην κάλυψη του νομικού χάσματος ανάμεσα στο ευρωπαϊκό και το εκάστοτε εθνικό δίκαιο, θεωρούμενα πλέον αυτά υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ, με τα κράτη-μέλη οδηγούμενα αφενός πιο ομαλά στην εναρμόνιση της εθνικής τους νομοθεσίας με την ευρωπαϊκή, και την ΕΕ/ΕΚ να δύναται η ίδια να παρασταθεί ως διάδικος ενώπιον του ΕΔΔΑ και να μπορεί έτσι να υπερασπιστεί πληρέστερα τη θέση της για τυχόν πλημμέλειες της ευρωπαϊκής νομοθεσίας<sup>255</sup>. Εν τέλει, το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο θα αποκτούσε πιο σαφή όρια ως προς τι συνιστά ή όχι παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, διευκολύνοντας το έργο των κοινοτικών οργάνων και γενόμενο έτσι το ίδιο πιο ουσιαστικό και συμπαγές. Η πληθώρα φωνών που ζητούσαν επιτακτικά την θέσπιση καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων θα κατευνόταν, και τα ίδια τα δικαιώματα της ΕΣΔΑ θα μπορούσαν κάλλιστα να αποτελέσουν γόνιμη βάση για την ανάπτυξη περαιτέρω δικαιωμάτων ή εννοιολογικών προσεγγίσεων ήδη υφιστάμενων υπό τη σκοπιά των εξελισσόμενων αναγκών της ΕΚ/ΕΕ.

Ωστόσο, οι επιφυλάξεις που εκφράστηκαν τη δεδομένη στιγμή ήταν έντονες, και ανάγονταν τόσο σε πολιτικούς λόγους όσο και σε λόγους που σχετιζόνταν με τη θεσμική συγκρότηση της ίδιας της ΕΣΔΑ. Ένας πολιτικός λόγος ήταν η έλλειψη σύνδεσης ανάμεσα σε μια σύμβαση που συστάθηκε για την προστασία πανανθρώπινων αξιών, όπως η ΕΣΔΑ, και σε μια έννομη τάξη εν γένει οικονομικής φύσης και επιδιώξεων, όπως η ΕΚ/ΕΕ. Ωστόσο, μέσα από κρίσεις του ίδιου του ΔΕΚ

---

<sup>252</sup> Κατέστη φανερή τη δεδομένη χρονική στιγμή η στροφή στη θέση της Επιτροπής σε σχέση με την αναφορά του 1976 όπου θεώρησε την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ περιττή, καθώς η διαδικασία ενοποίησης δεν είχε τη δεδομένη περίοδο προχωρήσει τόσο ώστε το Κοινοτικό δίκαιο να διαθέτει δικό του κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων με επικυρωμένη έγκριση και αναγνώριση από τα κράτη-μέλη. Εκείνα με τη σειρά τους θορυβούνταν από την αδυναμία των δικαστηρίων τους να απονείμουν δικαιοσύνη μη διαθέτοντας έναν έγκυρο και κατατοπιστικό κατάλογο για τα θεμελιώδη δικαιώματα, και οι πιέσεις που άσκησαν ώθησαν την Επιτροπή να στραφεί προς το ενδεχόμενο προσχώρησης στην ΕΣΔΑ.

<sup>253</sup> Paulin Bernard-Mary Minch. "The European Community and the European Convention on Human Rights." *Government and Opposition* 15(1), 1980, σελ. 40-41.

<sup>254</sup> Υποστηρίχθηκε επίσης ότι η ΕΚ/ΕΕ θα μπορούσε να επωφεληθεί των προνομίων που μια τέτοια κίνηση θα της χάριζε σε διεθνές επίπεδο και με άλλο τρόπο: B Alkema, "The EC and the European Convention of Human Rights – Immunity and Impunity for the Community?", *Common Market Law Review*, 16, 1979, σελ. 498-508.

<sup>255</sup> "Accession of the European Union to the European Convention of Human Rights", με σχολιασμό από τον O. de Schutter, σελ. 5-6

αναδείχθηκαν κατευθυντήριες θέσεις και για την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>256</sup>, και συνεπώς, με την παράλληλη επίκληση της ΕΣΔΑ ως πηγής για την παρεχόμενη προστασία, στην πραγματικότητα οι κατευθυντήριες αυτές που εξασφάλιζαν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων πέραν (και συμπεριλαμβανομένων) αυτών με οικονομικό χαρακτήρα καθιστούσαν μια πιθανή προσχώρηση στην ΕΣΔΑ απλώς επιβεβαίωση αλλά και αναβάθμιση των θέσεων της νομολογίας του ΔΕΚ σε πρωτογενές δίκαιο. Επιπροσθέτως, το πιθανό πρόβλημα της υποβάθμισης του ρόλου του ΔΕΚ, του οποίου οι αποφάσεις θα ελέγχονταν από το ΕΔΔΑ μετά από μια προσχώρηση, είχε ήδη καμφθεί από την πρακτική του πρώτου, που ακολουθούσε πιστά επί μακρόν τη νομολογία του δεύτερου<sup>257</sup>. Εξάλλου, τα δυο δικαιοδοτικά όργανα θα συνέχιζαν να εκπροσωπούν δυο διαφορετικές έννομες τάξεις. Όσον αφορά σε πιθανές επιπλοκές σχετικά με τη θεσμική διάρθρωση της ΕΣΔΑ, μια διεύρυνση και εν μέρει τροποποίηση της ορολογίας της Σύμβασης θα μπορούσε να ξεπεραστεί με την απαλλαγή όρων που παραπέμπουν σε κρατικό χαρακτήρα ή με την εισαγωγή ερμηνευτικής δήλωσης στη συνθήκη προσχώρησης που θα αναφέρει ότι όλοι οι σχετικοί όροι πρέπει να ερμηνεύονται διασταλτικά ώστε να συμπεριλαμβάνουν και την ΕΚ/ΕΕ. Ανεπαρκές δε έρεισμα παρουσίαζαν και οι όποιες επιφυλάξεις σχετικά με την αποδοχή της συμμετοχής στα όργανα της ΕΣΔΑ των εκπροσώπων της ΕΚ/ΕΕ από το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Ύστερα από τη δημοσίευση του Μνημονίου της Επιτροπής του 1979 και τη συζήτηση που αυτό είχε ως επακόλουθο, δεν σημειώθηκε κάποιο σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της προσχώρησης της ΕΚ/ΕΕ στην ΕΣΔΑ παρά το σε γενικές γραμμές θετικό περιβάλλον. Το 1982, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή να προωθήσει το ζήτημα της προσχώρησης στην ΕΣΔΑ με την κατάθεση επίσημης πρότασης στο Συμβούλιο<sup>258</sup>, η πρόταση όμως του Κοινοβουλίου δεν χαιρετίστηκε από τα κράτη-μέλη όπως αναμενόταν. Έτσι αποφασίστηκε η παράταση του διαλόγου έως το 1985, οπότε το Κοινοβούλιο επανήλθε με νέα πρόταση. Η Επιτροπή τότε απεφάνθη ότι το θέμα της προσχώρησης δεν μπορούσε να προχωρήσει εξαιτίας της ένστασης ορισμένων κρατών μελών (Ελλάδα, Δανία, Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο)<sup>259</sup>: ο βασικός λόγος ήταν ότι, εκτός των άλλων, και εκ μέρους της ΕΚ/ΕΕ το θεσμικό περιβάλλον δεν προσφέρονταν τη δεδομένη χρονική στιγμή για μια τέτοια κίνηση, αφού η ιδέα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της

<sup>256</sup> Ι. Κουκιάδης, *Η Κοινωνική Ευρώπη. Αναζητώντας το νέο κοινωνικό κεκτημένο*, Παρατηρητής, 2000, σελ. 153-154.

<sup>257</sup> Υπόθεση C-94/00 *Roquette Freres* [2002] τόμος I-9011, παρ. 29 και 52. Βλέπε ακόμα S. Douglas-Scott, "A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis" *Common Market Law Review*, 43, 2006.

<sup>258</sup> OJ C 304/254 (1982).

<sup>259</sup> L. Betten, "The Protection of Fundamental Social Rights in the European Union - Discussion Paper" in L. Betten, D. Mac Devitt, *The Protection of Fundamental Social Rights in the European Union*, Kluwer Law International, 1996, σελ. 8.

έννομης τάξης της ΕΚ/ΕΕ σε θεσμικό επίπεδο δεν γινόταν εξίσου αποδεκτή στη συνείδηση όλων των επιμέρους δρώντων εντός του πλαισίου της<sup>260</sup>.

Την 26η Απριλίου 1994 το Συμβούλιο απηύθυνε στο ΔΕΚ αίτημα για γνωμοδότηση σχετικά με το κατά πόσο θα ήταν σύμφωνη με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο μια πιθανή προσχώρηση στην ΕΣΔΑ, και το Δικαστήριο προέβη στην έκδοση της *Γνωμοδότησης 2/94*<sup>261</sup>. Το Δικαστήριο ξεκίνησε να ξετυλίγει το νομικό του συλλογισμό από τα δεδομένα: η αρχή των δοσμένων εξουσιών κυριαρχίας, στο πλαίσιο της οποίας δύναται να δράσει η Κοινότητα, της επιτρέπει να διαχειρίζεται και να ασκεί εξουσίες δοσμένες από τις ίδιες τις Συνθήκες, τόσο διατυπωμένες σε ρητές διατάξεις τους όσο και συναγόμενες εξ αυτών<sup>262</sup>. Υπό αυτό το πρίσμα, σε περίπτωση που τα όργανα της Κοινότητας δικαιούνται – και επιβάλλεται - να δράσουν για την επίτευξη ενός σκοπού κοινοτικού ενδιαφέροντος, ανοίγεται στην Κοινότητα το πεδίο ώστε να δεσμευτεί και σε διεθνές επίπεδο προς εξυπηρέτηση αυτού του ίδιου σκοπού κάνοντας “χρήση” των προαναφερθέντων συναγόμενων εξουσιών<sup>263</sup>. Παρόλα αυτά, το Δικαστήριο διαπίστωσε την έλλειψη, στη συγκεκριμένη περίπτωση, κοινοτικής διάταξης που να εξουσιοδοτεί σε γενικό επίπεδο τα κοινοτικά όργανα να νομοθετούν ή να προβαίνουν στη σύναψη διεθνών συμφωνιών σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>264</sup>. Αναδεικνύοντας έτι μια φορά την σημασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων για την έννομη τάξη της Κοινότητας - ως προαπαιτούμενο μάλιστα χαρακτηριστικό για την νομιμότητα των κοινοτικών πράξεων<sup>265</sup>, το Δικαστήριο τα αντιμετώπισε ως δικαιώματα άξια προστασίας από την κοινοτική νομοθεσία αλλά και ως αυτοτελή σκοπό που χρήζει επίτευξης στο εσωτερικό της ΕΚ. Με βάση αυτή την τελευταία σκέψη του Δικαστηρίου προτάθηκε την εποχή εκείνη η περίπτωση θέσης σε εφαρμογή του άρθρου 235 ΣΕΚ<sup>266</sup> σαν θεμέλιο για την θέσπιση μέτρων οριζόντιας ισχύος που θα εφαρμόζονται σε όλες ανεξαιρέτως τις δραστηριότητες της Κοινότητας που διεκπεραιώνονται μέσα στα πλαίσια της Συνθήκης, όπως θα ήταν η συγκρότηση ενός κοινοτικού καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>267</sup>, ενώ εξετάστηκε και το ενδεχόμενο χρήσης του άρθρου 235 ΣΕΚ ως νομική βάση για πιθανή προσχώρηση στην ΕΣΔΑ, πάντα σε παράλληλη κίνηση με την αρχή των δοσμένων εξουσιών και χωρίς να γίνει κατάχρησή του για την διεύρυνση της εφαρμογής της κοινοτικής

<sup>260</sup> Έτσι εξηγείται και το γεγονός ότι η διαδικασία προσχώρησης στην ΕΣΔΑ προωθήθηκε εν τέλει κατά το ίδιο χρονικό διάστημα με την κατοχύρωση του καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης.

<sup>261</sup> Γνωμοδότηση 2/94 [1996] τόμος I-1759.

<sup>262</sup> Γνωμοδότηση 2/94, ό. π., παρ. 23-25.

<sup>263</sup> Γνωμοδότηση 2/94, ό. π., παρ. 26. Επιπλέον, βλ. Γνωμοδότηση 2/91 [1993] τόμος I-1061, παρ. 7.

<sup>264</sup> Γνωμοδότηση 2/94, ό. π., παρ. 27.

<sup>265</sup> Γνωμοδότηση 2/94, ό. π., παρ. 34.

<sup>266</sup> Πλέον άρθρο 352, παρ. 1 ΣΛΕΕ.

<sup>267</sup> A. Arnulf “Opinion 2/94 and Its Implication for the future constitution of the Union” σε *The Human Rights Opinion of the ECJ and its Constitutional Implications*, CELS Occasional Paper No. 1, σελ. 7.

εξουσίας ή για την υιοθέτηση διατάξεων που θα τροποποιούν την ουσία των Συνθηκών<sup>268</sup>. Ως προς το ζήτημα αναγνώρισης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως σκοπού της Κοινότητας και τη χρήση του άρθρου 235 ΣΕΚ για την θέσπιση μέτρων σε οριζόντιο επίπεδο, χρήζει αναφοράς το γεγονός ότι, με βάση τα δεδομένα και το πολιτικό σκηνικό της εποχής, το μέγιστο που θα μπορούσε να επιτευχθεί ήταν η θέσπιση ενός “λειτουργικού” καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων που θα κάλυπτε τα κενά της Συνθήκης ως προς την χορήγηση της απαραίτητης εξουσίας δράσης για την επίτευξη αυτού του σκοπού και θα καθοδηγούσε τα όργανα στην νομοθετική διαδικασία, διασφαλίζοντας ότι δεν παραβιάζονται κατά την εξέλιξή της τα θεμελιώδη δικαιώματα. Οποιαδήποτε άλλη, πιο δραστική θεσμική παρέμβαση όμως θα άφηνε υπόνοιες για πιθανή μεταφορά εξουσίας δράσης στα κοινοτικά όργανα βάσει του εν λόγω άρθρου, και θα κλόνηζε την εύθραυστη ακόμη ισορροπία της πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οπότε ο κατάλογος αναπόφευκτα θα έμενε μια “απλή” πολιτική διακήρυξη. Εν τέλει το ΔΕΚ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το τότε ισχύον σύστημα δεν παρείχε τη δυνατότητα προσχώρησης στην ΕΣΔΑ, με το σκεπτικό ότι μια τέτοια κίνηση θα επέφερε αλλαγές συνταγματικής σημασίας (είσοδος της ΕΚ σε ανεξάρτητο διεθνές σύστημα θεσμών, υποχρεωτική υιοθέτηση του συνόλου των διατάξεων της ΕΣΔΑ στο κοινοτικό νομικό περιβάλλον<sup>269</sup>), που με τη σειρά τους αδιαπραγμάτευτα απαιτούν μια αναθεώρηση της Συνθήκης<sup>270</sup>.

Υπό το πρίσμα της σαφώς εκπεφρασμένης άποψης του ΔΕΕ στη Γνωμοδότηση 2/94 αναγκαία κρινόταν μια αναθεώρηση των Συνθηκών προκειμένου για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (εκείνης της εποχής) να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ, εξαιτίας της ήδη αναλυθείσας έλλειψης νομικής βάσης και, κατ’ επέκταση, αρμοδιότητας. Η εν λόγω αναθεώρηση προωθήθηκε και σχετική διάταξη ενσωματώθηκε στη Συνθήκη για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, που ωστόσο δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Παρόλα αυτά το ζήτημα της προσχώρησης στην ΕΣΔΑ συνέχισε να έχει ενεργή παρουσία στην πολιτική ατζέντα και εν τέλει συμπεριλήφθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009. Σύμφωνα με το νέο άρθρο 6§2 ΣΕΕ:

“Η Ένωση προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Η προσχώρηση στην εν λόγω Σύμβαση (ΕΣΔΑ) δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες.”

<sup>268</sup> Αν η κατάχρηση αυτή λάμβανε σάρκα και οστά, το άρθρο 235 ΣΕΚ θα μπορούσε να χρησιμοποιείται ανεξέλεγκτα σε οποιαδήποτε περίπτωση εξέλειπε μια πιο εξειδικευμένη νομική βάση, και θα είχε ως αποτέλεσμα την διατάραξη των ισορροπιών μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών-μελών με την “υπόγεια” μεταφορά εξουσιών από τα δεύτερα στην πρώτη χωρίς την τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών.

<sup>269</sup> Γνωμοδότηση 2/94 [1996] τόμος I-1759, παρ. 34.

<sup>270</sup> Γνωμοδότηση 2/94, ό. π., παρ. 35.



Προς περαιτέρω επεξήγηση της ανωτέρω διάταξης, το επισυναπτόμενο στη Συνθήκη της Λισαβόνας Πρωτόκολλο 8 αποσαφηνίζει στο άρθρο 2 την διατήρηση, μετά την προσχώρηση, της σταθερότητας αναφορικά με τις αρμοδιότητες όλων των παραγόντων υπαγορεύοντας ότι “η συμφωνία (προσχώρησης στην ΕΣΔΑ) [...] πρέπει να εξασφαλίζει ότι η προσχώρηση της Ένωσης δεν επηρεάζει τις αρμοδιότητες της Ένωσης και τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων της, [...] ότι καμία διάταξή της δεν επηρεάζει την ιδιαίτερη κατάσταση των κρατών-μελών όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση, και ιδίως τα Πρωτόκολλα της Σύμβασης, τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη κατά παρέκκλιση από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση σύμφωνα με το άρθρο 15 αυτής και τις επιφυλάξεις όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση που διατυπώνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 57 της εν λόγω Σύμβασης.”

Με μια πρώτη ανάγνωση του νέου άρθρου γίνεται φανερό το γεγονός ότι η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ παρουσιάζεται πλέον όχι ως γενική αρχή ή ιδέα, αλλά περισσότερο ως καθήκον της Ένωσης<sup>271</sup>. Η γραμματική διαφοροποίηση που συντελείται με τη χρήση του ενεστώτα οριστικής (εδώ: “προσχωρεί”) χρησιμοποιείται στο ευρωπαϊκό δίκαιο προκειμένου να δηλωθεί με ακρίβεια ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της εκάστοτε διάταξης. Η διάταξη του άρθρου 6§2 εξετάζεται πάντα και υποχρεωτικά από κοινού με την αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 2 ΣΕΕ<sup>272</sup>: μέσω των δημοκρατικών αρχών και αξιών που προάγει, το άρθρο 2 ΣΕΕ στοιχειοθετεί ένα γενικό θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο βασίζεται – και συνεπώς υλοποιείται – η διαφύλαξη και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η βάση αυτή που δημιουργείται αποκτά δε εξέχουσα συμβολική σημασία σε ό,τι αφορά στην υποχρέωση προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΔΑ<sup>273</sup>. Μια επιπλέον βελτίωση που έλαβε χώρα με την αναθεώρηση της Λισαβόνας είναι η κατάργηση του συστήματος των τριών πυλώνων και η αντικατάστασή του με μια “συγχωνευμένη” νομική προσωπικότητα για την ΕΕ, η οποία της επιτρέπει πλέον να συμμετέχει σε διεθνείς συμφωνίες. Το άρθρο 47 ΣΕΕ<sup>274</sup> επιλύει τις όποιες αμφιβολίες σχετικά με το ποιο ακριβώς θα ήταν το υποκείμενο της προσχώρησης στην ΕΣΔΑ και ανοίγει έτσι το δρόμο για την δράση της Ένωσης και σε διεθνές επίπεδο ως ισότιμος δρών με δικαιώματα και υποχρεώσεις. Επιπροσθέτως, για την

<sup>271</sup> Συνεισφορά του F. Jacobs στην Αναφορά της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αναφορικά με την προσχώρηση της ΕΚ/ΕΕ στην ΕΣΔΑ, Κοινοβουλευτική Συνέλευση, Κείμενο 11533, 18 Μαρτίου 2008.

<sup>272</sup> “Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.”

<sup>273</sup> J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, σελ. 71.

<sup>274</sup> Αναφέρει: “Η Ένωση έχει νομική προσωπικότητα”.

πραγματοποίηση της προσχώρησης απαιτείται να συναφθεί μια διεθνής συμφωνία που θα τεθεί με τη μορφή συνθήκης προσχώρησης και θα καλύπτει όλες τις επιμέρους πτυχές του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, διάταξης που, υπό το νέο καθεστώς στα ζητήματα εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ, συγκεντρώνει όλα τα στάδια των διαδικασιών διαπραγμάτευσης και ολοκλήρωσης μιας διεθνούς συμφωνίας<sup>275</sup>. Στο άρθρο αυτό προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, όπως έγκριση από το Ευρωκοινοβούλιο για την ολοκλήρωση της συμφωνίας<sup>276</sup>, ομοφωνία στην τελική απόφαση του Συμβουλίου, αλλά και θέση σε ισχύ της απόφασης αυτής μόνο ύστερα από την έγκρισή της από τα κράτη-μέλη, σύμφωνα με το εσωτερικό τους δίκαιο<sup>277</sup>. Τέλος, χρήζει επισήμανσης το γεγονός ότι μια σειρά από λόγους σχετιζόμενους με ερωτήματα και αμφιβολίες σχετικά με τη θέση που θα διατηρεί η Ένωση - τόσο ως αυτοτελές μόρφωμα στον ευρωπαϊκό χώρο όσο και στις σχέσεις της με τα κράτη-μέλη αλλά και με την ίδια την ΕΣΔΑ ως αυτοτελή διεθνή σύμβαση για τα ανθρώπινα δικαιώματα - οδήγησαν στη διατύπωση των άρθρων 6§2 ΣΕΕ και 2 του Πρωτοκόλλου 8 με τέτοιο τρόπο ώστε να καταστεί ξεκάθαρη η θέση όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων μετά την προσχώρηση: η ΕΣΔΑ αποτελεί μια ιδιαίτερη σύμβαση σε σύγκριση με άλλες διεθνείς συμβάσεις και είναι κανόνας το γεγονός ότι τα μέλη της (28 από τα οποία αποτελούν παράλληλα και μέλη της Ένωσης) δεν δύνανται να μην την εφαρμόσουν επικαλούμενα άλλες διεθνείς υποχρεώσεις<sup>278</sup>. Παρά ταύτα, ακόμα και υπό αυτές τις συνθήκες, στο μέτρο που τα όργανα της ΕΕ οφείλουν να εφαρμόζουν το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ο οποίος προβλέπει προστασία το λιγότερο στο ίδιο επίπεδο με την ΕΣΔΑ, δεν φαίνεται να υπάρχει ουσιαστικό πρόβλημα στη συνδεδεμένη συνύπαρξη και τις σχέσεις των δύο εννόμων τάξεων: η ΕΣΔΑ χρήζει αντιμετώπισης ως ένα συμπληρωματικό - και όχι εναλλακτικό όργανο - για την ενισχυμένη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και τα ειδικά χαρακτηριστικά της Ένωσης πρέπει να γίνουν σεβαστά, χωρίς όμως να επιτραπεί να χρησιμοποιηθούν ως δικαιολογία για θεσμικές υπερβάσεις που θα καταστήσουν την ίδια την προσχώρηση αναποτελεσματική.

Οι επίσημες διαπραγματεύσεις ανάμεσα στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο της Ευρώπης έχουν ξεκινήσει ήδη από την 7η Ιουλίου 2010. Σύμφωνα με έκθεση της Οργανωτικής Επιτροπής για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης, η επεξεργασία νομικών μηχανισμών που θα οριοθετούν τις λεπτομέρειες της προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, μεταξύ αυτών και της συμμετοχής αντιπροσώπων της Ένωσης στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης της ΕΣΔΑ, καθώς και

---

<sup>275</sup> C. Kaddous, "External Action under the Lisbon Treaty" σε I. Pernice, E. Tanchev, *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, 2009, σελ. 174.

<sup>276</sup> Άρθρο 218§6, τμήμα α, περ. ii ΣΛΕΕ

<sup>277</sup> Άρθρο 218§8 ΣΛΕΕ.

<sup>278</sup> J. Frowein, "General Course: The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe" σε *The Protection of Human Rights in Europe, Collected Courses of the Academy of European Law, I (2)*, Kluwer Law International, 1990, σελ. 267-358.

η εξέταση κάθε σχετικού θέματος έπρεπε να έχει επιτευχθεί το αργότερο έως την 30η Ιουνίου 2011<sup>279</sup>. Το τελικό πόρισμα των διαπραγματεύσεων μεταξύ της ad hoc διαπραγματικής ομάδας της Οργανωτικής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υποβλήθηκε επίσημα στην Οργανωτική Επιτροπή και δημοσιεύθηκε στις 10 Ιουνίου 2013, επισημαίνοντας την ιδιαίτερη σημασία προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΔΑ για την ολοκληρωμένη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο<sup>280</sup>. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα διαδικασία του άρθρου 218§11 ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε στο ΔΕΕ αίτηση για την έκδοση γνωμοδότησης επί του σχεδίου συμφωνίας προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ στις 4 Ιουλίου 2013, θέτοντας ερώτημα περί συμβατότητας του τελευταίου με τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες.

Το Δικαστήριο ανταποκρίθηκε στην αίτηση που κατέθεσε η Επιτροπή με τη *Γνωμοδότηση 2/13*<sup>281</sup> που εξέδωσε στις 18 Δεκεμβρίου 2014 και αποφάνθηκε ότι η συμφωνία προσχώρησης ως κατατέθηκε δεν συνάδει ούτε με το άρθρο 6§2 ΣΕΕ ούτε με το Πρωτόκολλο 8 της Συνθήκης που αφορά στην προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ. Στην γνωμοδότηση διατυπώνεται πλήθος σοβαρών ενστάσεων του Δικαστηρίου σχετικά με ρυθμίσεις αλλά και παραλείψεις σε πληθώρα διατάξεων της συμφωνίας, που έχουν ως αποτέλεσμα να μην συμβαδίζει αυτή με το πνεύμα του ευρωπαϊκού δικαίου, ενώ το ΔΕΕ προχωρά και σε μια κατηγοριοποίηση των πτυχών του δικαίου της ΕΕ που θα θίγονταν σε περίπτωση που ολοκληρώνονταν ως έχει η συγκεκριμένη διαδικασία προσχώρησης.

Η πρώτη κατηγορία με βάση την κρίση του ΔΕΕ εστιάζει στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ενωσιακού δικαίου: το Δικαστήριο, αφού οριοθετεί την έννοια των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών με όλες τις παραμέτρους της, αναλύει τους λόγους για τους οποίους η συμφωνία δεν διασφαλίζει ακριβώς αυτά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Αρχικά, εστιάζει στο άρθρο 53 ΕΣΔΑ ως νομική βάση της αναγνώρισής της ως θεμέλιο για τη γενικότερη διακύμανση στα επίπεδα προστασίας δικαιωμάτων ανά τα κράτη-μέλη, και στο αντίστοιχο άρθρο 53 του Χάρτη, επισημαίνοντας ότι στη συμφωνία θα έπρεπε να προβλέπεται ρητά συντονισμός των δυο διατάξεων προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε σύγχυση θα διακινδύνευε τις αρχές της ΕΕ. Στη συνέχεια αναφέρθηκε στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ένωσης που τους επιβάλλει υπακοή και σεβασμό στο ενωσιακό δίκαιο και στη διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, διαπιστώνοντας ενδεχόμενο προσβολής της αρχής αυτής<sup>282</sup> εφόσον, υπό την ΕΣΔΑ, η ΕΕ και τα κράτη-μέλη αντιμετωπίζονται ως συμβαλλόμενα μέρη τόσο με κράτη μη μέλη της Ένωσης όσο και

<sup>279</sup> Αναφορά στην 70η Συνάντηση 15-18 Ιουνίου 2010, CDDH 2010 (010), παρ. 25.

<sup>280</sup> Τελευταία αναφορά που κατατέθηκε στην Οργανωτικής Επιτροπή, διαθέσιμη στο: [https://www.echr.coe.int/Documents/UE\\_Report\\_CDDH\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/UE_Report_CDDH_ENG.pdf)

<sup>281</sup> Γνωμοδότηση 2/13 [2014] αδημ., παρ. 188-189.

<sup>282</sup> Γνωμοδότηση 2/13, ό. π., παρ. 191-194.

στις μεταξύ τους σχέσεις, και ειδικά δε στην περίπτωση που δεν προβλέπεται σχετικός διαχωρισμός με βάση την εκάστοτε διαφορετική διαπλοκή των δρώντων. Η τρίτη του ένσταση αφορά στην παράλληλη δράση του δικαιοδοτικού μηχανισμού που κατοχυρώνει το Πρωτόκολλο 16 της ΕΣΔΑ(το οποίο έχουν επικυρώσει τα κράτη-μέλη της ΕΕ) για γνωμοδοτήσεις από το ΕΔΔΑ και του αντίστοιχου μηχανισμού του άρθρου 267 ΣΛΕΕ: το Δικαστήριο διατυπώνει σε αυτό το σημείο την ανησυχία του για την περίπτωση που κράτος-μέλος της ΕΕ υποβάλει αίτηση γνωμοδότησης, μέσω του δικαστηρίου του, δυνάμει του Πρωτοκόλλου 16 και ενεργοποιηθεί έτσι η διαδικασία προηγούμενης εξέτασης του ζητήματος από το ΕΔΔΑ, παρακάμπτοντας ενδεχομένως τον θεμελιώδους σημασίας δικαιοδοτικό μηχανισμό προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ<sup>283</sup>. Επιπλέον λόγο ώστε να γνωμοδοτήσει το Δικαστήριο εναντίον της προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ υπό τη δεδομένη συμφωνία αποτέλεσε και το ενδεχόμενο παραβίασης του άρθρου 344 ΣΛΕΕ, μετά από ενεργοποίηση της διαδικασίας διακρατικής προσφυγής του άρθρου 33 ΕΣΔΑ μεταξύ κρατών-μελών ή/και ανάμεσα στην Ένωση και σε κράτος-μέλος<sup>284</sup>. Εν συνεχεία το Δικαστήριο ανέδειξε μια σειρά ζητημάτων που ενδεχομένως να ανέκυπταν, με αφορμή την προσχώρηση, σχετικά με τον μηχανισμό παθητικής ομοδικίας σε υποθέσεις εκδικαζόμενες από το ΕΔΔΑ υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου: η ικανότητα του ΕΔΔΑ να αποφασίσει επί αίτησης συμβαλλόμενου μέρους (κράτους-μέλους) ή της ΕΕ για συμμετοχή του/της ως καθ' ού/ής η προσφυγή, το ερώτημα του πώς λειτουργεί εν τέλει ο καταμερισμός της ευθύνης (άρθρο 3§7 του σχεδίου συμφωνίας) κατά την κρίση του ΕΔΔΑ και το ενδεχόμενο να οδηγήσει σε παραβίαση του άρθρου 2 του Πρωτοκόλλου 8 της ΕΕ, και ο εμμένων φόβος του ΔΕΕ ως προς την δυνατότητα που παρέχει ο προαναφερθείς τρόπος καταλογισμού ευθύνης στο ΕΔΔΑ να προβεί σε εκτίμηση κανόνων που κατανέμουν αρμοδιότητες ανάμεσα στην ΕΕ και τα κράτη-μέλη, με λίγα λόγια να υπεισέλθει στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ενωσιακού δικαίου, συνιστούν τους βασικότερους προβληματισμούς στους οποίους εστίασε το Δικαστήριο σχετικά με τα ζητήματα του μηχανισμού παθητικής ομοδικίας ενώπιον του ΕΔΔΑ και τις επιπτώσεις του. Άλλωστε, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, ακόμη και η κατανομή της ευθύνης εν γένει στις , σε περιπτώσεις παθητικής ομοδικίας, εκ μέρους του ΕΔΔΑ, παραβιάζει ευθέως θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης<sup>285</sup>.

<sup>283</sup> Γνωμοδότηση 2/13, ό. π., παρ. 196-198.

<sup>284</sup> Γνωμοδότηση 2/13, ό. π., παρ. 205. Στην πραγματικότητα, το ίδιο το σχέδιο συμφωνίας αναφέρει στο άρθρο 5 ότι οι διαδικασίες ενώπιον του ΔΕΕ δεν θεωρούνται ξεχωριστός τρόπος διακανονισμού κατά το άρθρο 55 ΕΣΔΑ. Σε κάθε περίπτωση, ερμηνεύοντας τη διάταξη του άρθρου 55, τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη υποχρεούνται να παραιτηθούν από την επίκληση συμβάσεων, με εξαίρεση αν υφίσταται ειδική συμφωνία. Επομένως το ζήτημα που θέτει το ΔΕΕ, πέραν του αυστηρά ενωσιακού χαρακτήρα, θα μπορούσε να επιλυθεί με τη σύναψη συμφωνίας παραίτησης των κρατών μελών και της ΕΕ από τη διαδικασία διακρατικής προσφυγής εναντίον έτερου κράτους μέλους ή της ίδιας της Ένωσης, μια διαδικασία απολύτως σύμφωνη με το γράμμα της ΕΣΔΑ.

<sup>285</sup> Γνωμοδότηση 2/13, ό. π., παρ. 234.

Τελευταία αλλά σημαντικότερη παρατήρηση στη Γνωμοδότηση του ΔΕΕ συνιστά ο περιορισμένος ρόλος του στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Ως προς το ίδιο το Δικαστήριο, το άρθρο 24§1 ΣΕΕ αποκλείει τη δικαιοδοσία του επί διατάξεων που αφορούν την ΚΕΠΠΑ πλην της διασφάλισης της τήρησης του άρθρου 40 ΣΕΕ και του ελέγχου νομιμότητας αποφάσεων στο πλαίσιο του άρθρου 275§2 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, με την προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ θα μπορεί να αποφαίνεται επί της συμβατότητας με την ΕΣΔΑ των πράξεων, ενεργειών ή παραλείψεων που συντελούνται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, για τις οποίες το ΔΕΕ δεν έχει αρμοδιότητα ελέγχου της νομιμότητάς τους υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>286</sup>. Με αυτή την πρόβλεψη του σχεδίου συμφωνίας ουσιαστικά ενθαρρύνεται και πάλι, σύμφωνα και με παλαιότερη κρίση του ΔΕΕ<sup>287</sup>, παραβίαση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της ΕΕ, αφού ανατίθεται δικαστικός έλεγχος ενωσιακών πράξεων αποκλειστικά σε δικαιοδοτικό όργανο εκτός της ενωσιακής έννομης τάξης. Σε αυτό ακριβώς το σημείο εντοπίζεται με την μεγαλύτερη πληρότητα **η ουσία της προσέγγισης του ΔΕΕ** σχετικά με την προσχώρηση: η μύχια ανησυχία του αφορά στη διατήρηση κυρίως ενός status quo, που επί της ουσίας το ίδιο έχει δημιουργήσει, παρά στην ουσιαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων: σε κάθε περίπτωση που κατά τις Συνθήκες δεν προβλέπεται αρμοδιότητα του ιδίου, αποκλείεται ταυτόχρονα και αρμοδιότητα σε κάθε εξωτερικό δικαιοδοτικό όργανο. Στη συγκεκριμένη περίπτωση και σε ό, τι αφορά σε πράξεις εντός του πλαισίου της ΚΕΠΠΑ, είτε αυτές παραβιάζουν θεμελιώδη δικαιώματα είτε όχι, δεν θα απονεμηθεί δικαιοσύνη από κανένα διεθνές δικαιοδοτικό όργανο, εφόσον δεν υπάρχει ρητή αναφορά στις Συνθήκες<sup>288</sup>, με αποτέλεσμα επάλληλες παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων χωρίς την δυνατότητα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας σε διεθνές επίπεδο.

Συμπερασματικά, γίνεται αντιληπτό από την κρίση του ΔΕΕ επί του σχεδίου προσχώρησης το γεγονός ότι περισσότερο προσπάθησε να επιβεβαιώσει το θεσμικό του ρόλο - οχυρωμένο πίσω από τις αρχές της αυτονομίας και της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, παρά να επεξεργαστεί με καθαρή ματιά το σχέδιο της συμφωνίας προσχώρησης και να επισημάνει ενδεχόμενες θεσμικές παρατυπίες με απώτερο στόχο την διόρθωσή τους. Το αποτέλεσμα της κρίσης του, η *Γνωμοδότηση 2/13*, φαίνεται να μην διαπνέεται από την φιλοδοξία της πληρέστερης θεσμικής κατοχύρωσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων – που αποτελεί στόχο αλλά και υποχρέωση της ΕΕ, αλλά κυρίως πρεσβεύει την ισχυρή πρόθεση του ΔΕΕ για τη διατήρηση μιας κατάστασης παντοδυναμίας, ώστε κατ' ουσίαν η Ένωση να ελέγχεται από εξωτερικούς παράγοντες μόνο υπό τις προϋποθέσεις που η

<sup>286</sup> Γνωμοδότηση 2/13, ό. π., παρ. 254.

<sup>287</sup> Γνωμοδότηση 1/09 [2011] τόμος I-01137, παρ. 89.

<sup>288</sup> O S. Peers χαρακτηρίζει την κατάσταση “judicial politics of the playground”, βλ. “The CJEU and the EU’s Accession to ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection”, EU Law Analysis, 18 December 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>

ίδια αποδέχεται και επιβάλλει. Εν τέλει, η *Γνωμοδότηση 2/13* οδηγεί σε αναστολή της διαδικασίας προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, η οποία αδυνατεί να ολοκληρωθεί στη βάση της υπό κρίση συμφωνίας. Ουσιαστικά, και στο πλαίσιο των θεμάτων που ανέδειξε το ΔΕΕ, απαιτείται επανέναρξη της διαπραγματευτικής διαδικασίας που αφορά όχι μόνο τα όργανα της ΕΕ, αλλά και τα 47 Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη της ΕΣΔΑ, διαδικασία που πιθανολογείται ως εξαιρετικά χρονοβόρα, ενόψει και της δυσκολίας που διαπιστώθηκε στη σύναψη της συμφωνίας προσχώρησης. Σε κάθε περίπτωση, η Ένωση δεν πρέπει να αγνοήσει το γεγονός ότι η προσχώρηση της στην ΕΣΔΑ αποτελεί πλέον υποχρέωσή της, και όχι δυνητική επιλογή, βάσει του άρθρου 6 ΣΕΕ.

## VI. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, τα ανθρώπινα δικαιώματα έχουν αποκτήσει αυξανόμενη σημασία στην εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία διατείνεται ότι προάγει τη δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα στις εξωτερικές της σχέσεις, και πως επιδιώκει παγίως να προβληματίσει για την αντιμετώπισή τους μέσω του συνόλου των πολιτικών και των προγραμμάτων της, χρησιμοποιώντας διαφορετικά μέσα πολιτικής για τη διεκπεραίωση εξειδικευμένων δράσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα - συμπεριλαμβανομένης και της στήριξης συγκεκριμένων έργων μέσω των χρηματοδοτικών εργαλείων της.

Η νομική βάση για την εν λόγω εξέλιξη θεσπίστηκε με τις μεταβολές που επέφερε στη Συνθήκη για την ΕΟΚ η Συνθήκη του Μάαστριχτ: στο πεδίο του πρώτου τότε πυλώνα, το άρθρο 177 ΣΕΚ (σημερινό άρθρο 208 ΣΛΕΕ) διακήρυσσε την ανάπτυξη της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, αλλά και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ως γενικό στόχο που χρήζει υλοποίησης και σε ζητήματα συνεργασίας και ανάπτυξης σε επαφές με τρίτα κράτη. Η δυνατότητα της Ένωσης να χρησιμοποιεί τη διάταξη αυτή ως νομική βάση που της επιτρέπει να εισάγει διάταξη σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις συμφωνίες της με τρίτα κράτη επισφραγίστηκε και από την κρίση του ΔΕΚ<sup>289</sup>. Επιπλέον, μακρά παράδοση ως προς τη χρήση ως νομική βάση για διεθνείς συμφωνίες ή προγράμματα εξωτερικής χρηματοδότησης που εμφανίζει δυνατότητα εφαρμογής και στο πεδίο κατοχύρωσης του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, παρουσιάζει το άρθρο 308 ΣΕΚ (πλέον άρθρο 352 ΣΛΕΕ): το άρθρο αυτό παρείχε γενική αρμοδιότητα δράσης εφόσον επρόκειτο για την

---

<sup>289</sup> Υπόθεση C-286/94 Portuguese Republic [1996]. Στην υπόθεση αυτή κρίθηκε ότι το άρθρο 177 ΣΕΚ νομιμοποιεί την εισαγωγή διάταξης θεμελιωδών δικαιωμάτων σε συμφωνία βασισμένη στο άρθρο 181 ΣΕΚ (πλέον άρθρο 211 ΣΛΕΕ), ακόμη κι αν η εν λόγω διάταξη παρέχει τη δυνατότητα στην ΕΚ να αναστείλει ή να καταργήσει τη συμφωνία.

εκπλήρωση των στόχων του (πλέον καταργημένου) άρθρου 2 ΣΕΚ. Παρά το γεγονός ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν αναφέρονται στους στόχους του άρθρου 2 ΣΕΚ – όπως απαιτούσε το άρθρο 308 – έγινε αποδεκτή από τη νομολογία μια επέκταση της εφαρμογής του<sup>290</sup>, ενώ η νομολογία έκρινε επίσης ότι η εφαρμογή του άρθρου 308 δεν περιορίζεται σε εσωτερικά θέματα αλλά εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να λάβει όποιο κατάλληλο μέτρο και στις εξωτερικές σχέσεις<sup>291</sup>. Σήμερα ως νομική βάση για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο διεθνές πεδίο λειτουργεί το άρθρο 21 της ΣΕΕ: οι αρχές που αναφέρονται εκεί - η δημοκρατία, το κράτος δικαίου, η οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η ισότητα και η αλληλεγγύη, και ο σεβασμός των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών του 1945 και του διεθνούς δικαίου – ωθούν την ΕΕ να υιοθετήσει την **αρχή για το “αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών”**, δεσμευόμενη να αντιμετωπίζει τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα σε ισότιμη βάση με τα ατομικά και τα πολιτικά δικαιώματα. Την σημασία της εν λόγω διάταξης και του περιεχομένου της επισημαίνει και το άρθρο 205 ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι οι διεθνείς δράσεις της Ένωσης πρέπει να έχουν ως γνώμονα τις παραπάνω αρχές του άρθρου 21 ΣΕΕ.

Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει, όπως αναδείχθηκε και σε προηγούμενη ενότητα, σε μεγάλο βαθμό την εξέλιξή της στον ενεργό ρόλο που διαδραμάτισε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ιδίως από τη δεκαετία του 1970<sup>292</sup>. Το ΔΕΕ βασίστηκε αρχικά στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών της ΕΕ και στην ΕΣΔΑ, που αποτέλεσαν τις πάγιες πηγές έμπνευσής του, ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας ήρθε να τροποποιήσει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ αποδίδοντας δεσμευτικότητα στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων μετά την επίσημη διακήρυξή του από τα όργανα της ΕΕ το 2000. Το ΔΕΕ στηρίζεται πλέον πρωτίστως στις δικές του, ενωσιακές δυνάμεις, για να εγγυηθεί τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Ένωση, μολονότι κατά καιρούς επιρροές φτάνουν σε αυτό από άλλα ισχυρά δικαιοδοτικά όργανα του ευρωπαϊκού χώρου, ακόμη δε και από εθνικά (συνταγματικά) δικαστήρια όπως το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (German Federal Constitutional Court-GFCC), αλλά και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).

---

<sup>290</sup> Υπόθεση C-240/83 Procureur de la République vs. ADBHU [1985]. Η υπόθεση αφορούσε δράσεις για την προστασία του περιβάλλοντος χαρακτηρίζοντάς την ως “ουσιαστικό στόχο” της Κοινότητας.

<sup>291</sup> Υπόθεση C-22/70 Commission vs. Council [1971].

<sup>292</sup> Διάταξη του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 24ης Σεπτεμβρίου 1975, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση 4-73, ECLI:EU:C:1974:51.

Από την άλλη πλευρά, το ΔΕΕ αδυνατεί να διαδραματίσει εξίσου σημαντικό ρόλο στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ λόγω έλλειψης δικαιοδοσίας έναντι τρίτων χωρών αφού, σε τελική ανάλυση, αποτελεί το δικαιοδοτικό όργανο της *suī generis* ενωσιακής έννομης τάξης, και όχι διεθνές δικαστήριο. Μερίδα της θεωρίας ερμηνεύει αυτή την “συντηρητική” προσέγγιση του Δικαστηρίου εν μέρει ως απόρροια της επιθυμίας διαφύλαξης της ακεραιότητας και της αυτονομίας της έννομης τάξης της ΕΕ<sup>293</sup>. Αντίθετα, μεγαλύτερος ακτιβισμός ανιχνεύεται στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τα νομοθετικά και εκτελεστικά όργανα (Επιτροπή, Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), τα οποία παρουσιάζουν ισχυρά δείγματα ενεργού δράσης. Ενδεικτικά, το Συμβούλιο διαθέτει δικό του όργανο, την Ομάδα για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Working Party on Human Rights - COHOM), η οποία εξειδικεύεται σε διεθνείς υποθέσεις που συνδέονται άμεσα με τα ανθρώπινα δικαιώματα<sup>294</sup>, ενώ το Συμβούλιο δημοσιεύει και ετήσια έκθεση εκ μέρους της Ένωσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία στον κόσμο<sup>295</sup>. Η Ύπατη Εκπρόσωπος της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν ήδη προβεί σε κοινή δήλωση για ένα κείμενο Σχεδίου Δράσης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τη Δημοκρατία (2015-2019) με τίτλο “Η διατήρηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο επίκεντρο της ατζέντας της ΕΕ”<sup>296</sup> και στις 20 Ιουλίου 2015 το Συμβούλιο ενέκρινε ένα νέο “Σχέδιο Δράσης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τη Δημοκρατία” επίσης για την περίοδο 2015-2019<sup>297</sup>. Το σχέδιο αυτό δηλώνει την πρόθεση της ΕΕ να εξασφαλίσει μια ολιστική προσέγγιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με στόχο την πρόληψη και την αντιμετώπιση συγκρούσεων και κρίσεων, καθώς και την επιδίωξη της περαιτέρω ενσωμάτωσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις εξωτερικές πτυχές του συνόλου των πολιτικών της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλιστεί όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συνοχή αυτών στο ζήτημα της διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>298</sup>. Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων φαίνεται να εξελίσσεται πλέον σε μια σημαντική πτυχή των δράσεων της ΕΕ: η προαναφερθείσα κοινή δήλωση προσδιορίζει τους στρατηγικούς τομείς δράσης, ένας εκ των οποίων προορίζεται να συμβάλει στην ενίσχυση της συνοχής και της συνέπειας, ενώ σε άλλο σημείο του εγγράφου αναφέρεται ότι κρίνεται αναγκαίο να ενσωματωθούν οι προβληματισμοί σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα στις εξωτερικές πτυχές των πολιτικών της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά στις πολιτικές τις

<sup>293</sup> Wouters J, Odermatt J, Ramopoulos T, “Worlds apart? Comparing the approaches of the European Court of Justice and the EU Legislature to international law”. In: Cremona M, Thies A (eds) *The European Court of Justice and external relations law*. Hart Publishing, Oxford, 2014, σελ. 249–279

<sup>294</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-human-rights/>

<sup>295</sup> Ετήσια έκθεση για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία στον κόσμο το 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10255-2016-INIT/el/pdf>

<sup>296</sup> The High Representative and the European Commission, JOIN(2015)16, 28 April 2015

<sup>297</sup> Council of the EU, 10897/15, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12299-2016-INIT/en/pdf>

<sup>298</sup> Στο ίδιο, σελ. 3.



σχετικές με το εμπόριο και τις επενδύσεις, την μετανάστευση και το άσυλο, αλλά και τις αναπτυξιακές πολιτικές, καθώς και στις πολιτικές για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, με στόχο την συντονισμένη και ενιαία δράση τους<sup>299</sup>.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι εξοπλισμένη με έναν μηχανισμό για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ (αλλά και στο εσωτερικό της), ανοίγοντας με αυτόν τον τρόπο στην Ένωση τον δρόμο για την ενσωμάτωση της διαφύλαξης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη διεθνή δράση της. Στο άρθρο 2 ΣΕΕ απαριθμούνται οι θεμελιώδεις αξίες της: η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η ελευθερία, η δημοκρατία, η ισότητα, το κράτος δικαίου και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Στο άρθρο 3§5 ΣΕΕ<sup>300</sup> οι στόχοι και οι δεσμεύσεις της για τη διεθνή της δράση, και στο άρθρο 21§1 ΣΕΕ οι αρχές που εμπνέουν την εξωτερική δράση της Ένωσης<sup>301</sup>: εδώ η ΕΕ προσυπογράφει την αρχή του “αδιαίρετου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών”, αναλαμβάνοντας τη δέσμευση ότι τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα θα είναι εξίσου σημαντικά με τα αστικά και πολιτικά δικαιώματα. Περαιτέρω, το άρθρο 6 ΣΕΕ για τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα: αν και με βάση τη ρητή διατύπωση η εφαρμογή του Χάρτη επιτάσσεται στις εσωτερικές ενέργειες των οργάνων της ΕΕ, τα θεσμικά όργανά της αλλά και τα κράτη-μέλη πρέπει επίσης να σέβονται τον Χάρτη στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, ενώ το ίδιο ισχύει και για τις χώρες που προσχωρούν ή πρόκειται να προσχωρήσουν σε αυτή. Τέλος, το άρθρο 205 ΣΛΕΕ καθορίζει ότι οι διεθνείς δράσεις της ΕΕ πρέπει να καθοδηγούνται από τις αρχές που ορίζονται στο άρθρο 21 της ΣΕΕ<sup>302</sup>. Η Συνθήκη της Λισαβόνας προχωρά και στην παροχή νέων αρμοδιοτήτων στην ΕΕ, ενώ με τον συνδυασμό των παραπάνω άρθρων (άρθρα 2 και 21 ΣΕΕ) επιτρέπεται στην Ένωση να συνάπτει όχι μόνο διεθνείς συμφωνίες στις οποίες θα συμπεριλαμβάνονται ρήτρες για τα ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά και διεθνείς συμφωνίες κατεξοχήν για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

---

<sup>299</sup> Στο ίδιο, σελ. 6

<sup>300</sup> Άρθρο 3§5 ΣΕΕ: “Στις σχέσεις της με τον υπόλοιπο κόσμο, η Ένωση προβάλλει και προωθεί τις αξίες της και τα συμφέροντά της και συμβάλλει στην προστασία των πολιτών της. Συμβάλλει στην ειρήνη, την ασφάλεια, την αειφόρο ανάπτυξη του πλανήτη, την αλληλεγγύη και τον αμοιβαίο σεβασμό μεταξύ των λαών, το ελεύθερο και δίκαιο εμπόριο, την εξάλειψη της φτώχειας και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως των δικαιωμάτων του παιδιού, καθώς και στην αυστηρή τήρηση και ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου και, ιδίως, στον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.”

<sup>301</sup> Άρθρο 21§1 ΣΕΕ: [...]“η δημοκρατία, το κράτος δικαίου, η καθολικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η ισότητα και η αλληλεγγύη και ο σεβασμός των αρχών του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών του 1945 και του διεθνούς δικαίου.”

<sup>302</sup> Άρθρο 205 ΣΛΕΕ: Η δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή, βάσει του παρόντος μέρους, έχει ως γνώμονα τις αρχές, προωθεί τους στόχους και διεξάγεται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο 1 του τίτλου V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Με την μεταρρύθμιση που επέφερε η Λισαβόνα και την τοποθέτηση των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ – εν μέσω αυτών και του σεβασμού στα ανθρώπινα δικαιώματα σε κάθε εσωτερική και εξωτερική δράση της Ένωσης και των επιμέρους φορέων της – στην αιχμή του δόρατος, η υποχρέωση για τον ανάλογο σεβασμό και προάσπιση των δικαιωμάτων αυτών εναπόκειται και στα κράτη-μέλη ως αυτόνομα υποκείμενα στο διεθνές πεδίο. Η ρητή εισαγωγή των αξιών στη Συνθήκη αποκτά βαθύτερο νόημα για τα κράτη-μέλη της ΕΕ - για παράδειγμα, μια ερμηνεία της εισαγωγής αυτής μπορεί να βρεθεί στην ακόλουθη απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου (German Federal Constitutional Court - FGCC) σχετικά με την Συνολική Οικονομική και Εμπορική Συμφωνία (Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA): Η ΕΕ και τα κράτη-μέλη της από τη μια πλευρά και ο Καναδάς από την άλλη ολοκλήρωσαν τις διαπραγματεύσεις της CETA, ενώ κάποιοι πολίτες και ΜΚΟ κίνησαν ενώπιον του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου τη διαδικασία της προσωρινής διαταγής (Einstweilige Anordnung), υποστηρίζοντας ότι η απόφαση του Συμβουλίου της ΕΕ που εξουσιοδότησε την υπογραφή της CETA, την προσωρινή εφαρμογή της και τη σύναψη της συμφωνίας παραβίασε τα δικαιώματά τους σύμφωνα με το άρθρο 38s. 1 του βασικού νόμου (Grundgesetz, GG). Το Δικαστήριο απεφάνθη την επόμενη ημέρα της προφορικής διαδικασίας, λίγο πριν την υπογραφή της CETA, και έσπευσε να επισημάνει ότι μια αναστολή της διαδικασίας σαν αυτή που επεδίωκαν οι ενάγοντες, και που εμποδίζει τη γερμανική έγκριση της προσωρινής εφαρμογής της CETA, θα παρεμπόδιζε σημαντικά την ευρύτερη νομοθετική διακριτική ευχέρεια της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης στους τομείς της ευρωπαϊκής, εξωτερικής και οικονομικής πολιτικής γενικά και, επιπλέον, ένα τέτοιο μέτρο θα είχε αρνητικές συνέπειες για την ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και το γενικότερο διεθνές “status” της ΕΕ<sup>303</sup>. Έτσι, γίνεται φανερό το γεγονός ότι το Δικαστήριο έλαβε υπόψη όχι μόνο το γερμανικό συμφέρον αλλά και το ευρωπαϊκό, ενώ παρέπεμψε ευθέως στις αξίες της Ένωσης, δηλώνοντας ότι το διεθνές καθεστώς της ΕΕ συνδέεται με τις προσπάθειες της Ένωσης και των κρατών-μελών να καταστήσουν το πρότυπό της ένα παγκόσμιο πρότυπο στον τομέα των εμπορικών σχέσεων, προκειμένου να ενισχυθεί η διεθνής αποτελεσματικότητα των αξιών της Ένωσης στην έννομη τάξη της ΕΕ<sup>304</sup>.

Ορισμένες αξίες της ΕΕ, όπως ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, έχουν χρησιμοποιηθεί ως προϋπόθεση στην περίπτωση παροχής οικονομικής στήριξης στις αναπτυσσόμενες χώρες. Ωστόσο, το άρθρο 21§1 της ΣΕΕ εφαρμόζεται σε όλες τις εξωτερικές δράσεις της ΕΕ, συνεπώς οι εν λόγω αξίες ισχύουν ως προϋπόθεση και για τις

---

<sup>303</sup> Ο. π., σκέψεις 47 και 48

<sup>304</sup> Ο. π., σκέψη 48.

ανεπτυγμένες χώρες. Πράγματι, η ΕΕ και ο Καναδάς έχουν συνάψει πολιτική συμφωνία, συμφωνία Στρατηγικής Εταιρικής Σχέσης (Strategic Partnership Agreement- SPA), καθώς και τη CETA. Η συμφωνία Στρατηγικής Εταιρικής Σχέσης συνιστά την πρώτη περίπτωση εφαρμογής των πολιτικών αρχών και αξιών στις ανεπτυγμένες χώρες. Το άρθρο 2§1 της SPA ορίζει τα εξής:

“Ο σεβασμός των δημοκρατικών αρχών, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, όπως ορίζονται στην Παγκόσμια Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και στις υφιστάμενες διεθνείς συνθήκες για τα ανθρώπινα δικαιώματα και σε άλλα νομικά δεσμευτικά μέσα στα οποία η Ένωση ή τα Κράτη-Μέλη και ο Καναδάς είναι συμβαλλόμενα μέρη, διαπνέουν τις εθνικές και διεθνείς πολιτικές των Συμβαλλομένων Μερών και αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο της παρούσας Συμφωνίας.”

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 28§7 SPA, εάν εμφανιζόταν μια ιδιαίτερα σοβαρή και ουσιαστική παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αυτή θα μπορούσε να αποτελέσει επαρκή λόγο τερματισμού της ισχύος της CETA.

**Το παράδειγμα της Συνολικής Οικονομικής και Εμπορικής Συμφωνίας ΕΕ - Καναδά (CETA)** μπορεί ωστόσο να σταθεί χρήσιμο για να αναδειχθεί και η έτερη πλευρά του νομίσματος: σύνηθες είναι σήμερα το φαινόμενο της εγκαθίδρυσης πολιτικών επιδιώξεων σε εμπορικές συμφωνίες μέσω της συμπερίληψης σχετικών – μη εμπορικών – ρητρών, και η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί πλέον πρωτοπόρο σε αυτή την πρακτική. Την πρακτική αυτή ακολούθησε η ΕΕ – εκφραζόμενη μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης διεθνούς σύμβασης του άρθρου 218§6 ΣΛΕΕ - με πρωτόγνωρη επιμονή και κατά τις διαπραγματεύσεις για την CETA και, λαμβάνοντας υπόψιν όλα τα δεδομένα και ιδιαιτέρως δε το γεγονός ότι ο Καναδάς αποτελεί μια από τις πιο δραστήριες χώρες ανά τον κόσμο στον αγώνα της προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εύλογα εγείρονται αμφιβολίες και ερωτήματα για το ποιόν της ΕΕ και τα κίνητρα πίσω από την ένθερμη αυτή στάση<sup>305</sup>.

Στον τομέα του εμπορίου, η ΕΕ ανάγει πια τα ανθρώπινα δικαιώματα σε ρήτρα “ουσιαστικού στοιχείου” (“essential element” clause) των διεθνών συμφωνιών της είτε απευθείας στο κείμενο της συμφωνίας είτε μέσω διασύνδεσης με πολιτικές συμφωνίες, και μια τέτοιου είδους ρήτρα προβλέπει, όπως προαναφέρθηκε, περιοριστικά μέτρα υπό τη μορφή αναστολής ή καταγγελίας της

---

<sup>305</sup> Katharina L. Meissner & Lachlan McKenzie, “The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes”, *Journal of European Public Policy* Volume 26, 2019 - Issue 9, Published online: 21 Sep 2018, σελ. 1.

συμφωνίας σε περίπτωση παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στη περίπτωση του Καναδά, οι προϋποθέσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην παράλληλη συμφωνία Στρατηγικής Εταιρικής Σχέσης (SPA) και συνδέθηκαν με τη CETA στο άρθρο 28 (7). Η SPA περιέλαβε έτσι μια τυποποιημένη ρήτρα “ουσιαστικών στοιχείων” με ευρύ πεδίο εφαρμογής και με συνέπεια, σε περίπτωση ενεργοποίησής της, τον μη αναστρέψιμο τερματισμό της CETA εφόσον παραβιάζονται ανθρώπινα δικαιώματα<sup>306</sup>. Η περίπτωση της συμφωνίας με τον Καναδά ξεχωρίζει λόγω της υψηλής πολιτικής σημασίας της, αλλά κυρίως εξαιτίας της επιτυχημένης επιμονής του Ευρωκοινοβουλίου σε αυτήν, σε συνάρτηση πάντοτε με το γεγονός ότι, αν και το Κοινοβούλιο διατείνεται ότι πρεσβεύει κατεξοχήν μη εμπορικούς στόχους, όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα<sup>307</sup>, αυτοί δεν αποτέλεσαν ποτέ στο παρελθόν ενδεχόμενο “κόκκινο πανί” σε εμπορικές διαπραγματεύσεις, ακόμη και σε περιπτώσεις συνδιαλλαγής με χώρες που απέδιδαν στα δικαιώματα αυτά σαφώς κατώτερη αντιμετώπιση σε σχέση με τον Καναδά<sup>308</sup>. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ), ως σύνθετος δρών που εν μέσω πληθώρας πληροφοριών ξεχωρίζει τα ζητήματα στρατηγικής σημασίας και τα ανάγει σε οργανωτικούς στόχους, διοχετεύει σε αυτά το σύνολο της πολιτικής του δράσης και τα ανάγει σε “λάβαρο” στο εσωτερικό και διεθνές πεδίο. Τα ζητήματα αυτά συνήθως συγκεντρώνουν ένα σύνολο χαρακτηριστικών, όπως απήχηση στο κοινό σε ευρύτατο επίπεδο, θέση στη σκηνή του διεθνούς γίνεσθαι, ιδιαιτερότητα ως προς τη φύση και δυνατότητα από το άτομο να προσεγγίσει το θέμα και να ταυτιστεί με αυτό. Τα ανθρώπινα δικαιώματα αποτελούν το κατεξοχήν κοινό τοις πάσι ζήτημα που αφορά το σύνολο του ανθρώπινου πληθυσμού, και δεν είναι καθόλου άξιο απορίας το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επέλεξε να διοχετεύσει σε αυτό τους οργανωτικούς και πολιτικούς του πόρους.

Η CETA αποτέλεσε την υπέρτατη ευκαιρία για την ανάδειξη των ικανοτήτων του ΕΚ να κυνηγήσει και να πετύχει τους στόχους του, ενώ παράλληλα αποτέλεσε την πιο φιλόδοξη και ευρεία έως τότε προσπάθεια της ΕΕ για σύναψη εμπορικής συμφωνίας, και μάλιστα μιας συμφωνίας που ήρθε να δοκιμάσει και να θέσει σε εφαρμογή την “κοινή προσέγγιση” του άρθρου 16 ΣΕΕ μετά την αναθεώρηση της Λισαβόνας. Η στρατηγική σημασία της CETA για την απόπειρα του ΕΚ να συνδέσει την εμπορική πολιτική με τα ανθρώπινα δικαιώματα προήλθε ως απόρροια τόσο της δυσθυμίας του Καναδά για την ενσωμάτωση της σχετικής ρήτρας, όσο και της ελπίδας που αυτή δημιούργησε για την οπισθοχώρηση ισχυρών παραγόντων λήψης αποφάσεων της ΕΕ στο ζήτημα

<sup>306</sup> Bartels, L. “Human rights, labour standards and environmental standards in CETA”, Legal Studies Research Article 13/2017, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

<sup>307</sup> Smith, K.E. “The use of political conditionality in the EU’s relations with third countries: how effective?”, European Foreign Affairs Review 3(2), 1998, σελ. 253–74.

<sup>308</sup> Van den Putte, L., De Ville, F. and Orbie, J. “The European Parliament as an international actor in trade. From power to impact”, in S. Stavridis and D. Irrera (eds), The European Parliament and its International Relations, London: Routledge, 2015, σελ. 52–69.

των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ακόλουθη λήψη εναργέστερων μέτρων για την προάσπιση αυτών. Ο συνδυασμός της διαπραγμάτευσης της CETA υπό τον όρο της ρήτρας και η παράλληλη διαπραγμάτευση για εμπλουτισμό της SPA οδήγησε σε μια συνολική συνδιαλλαγή υψηλού προφίλ με πολλά να διακυβεύονται και λιγιστή προθυμία για σύγκλιση απόψεων σε επίπεδο ΕΕ, ανοίγοντας χώρο για ακτιβισμό και διεκδίκηση εδάφους και επιρροής από πλευράς ΕΚ: στις διαπραγματεύσεις για την εμπορική συμφωνία με τον Καναδά, αναγνώρισε τη ρήτρα για τα ανθρώπινα δικαιώματα ως επιδίωξη στρατηγικής σημασίας, καθότι αυτή αναδείκνυε τη θέση του ως ύψιστο υπέρμαχο των θεσμικών αλλά και δημοσίων συμφερόντων. Με την απόφασή του να κινητοποιήσει τους πολιτικούς του πόρους υπέρ της προσθήκης της ρήτρας, έλαβε σαφώς υπόψιν την ίδια την αξιοπιστία των διαπραγματεύσεων της CETA, η οποία του παρείχε την ευχέρεια να επενδύσει εκ του ασφαλούς και να διαμορφώσει την τελική συμφωνία υπέρ των μη εμπορικών στόχων – και, φυσικά, κανένας από τους εμπλεκόμενους παράγοντες δεν πίστεψε ότι η ρήτρα αυτή θα χρειαζόταν ποτέ να τεθεί σε λειτουργία. Ενόψει του δικαιώματος του ΕΚ να συμμετέχει ενεργά στην κύρωση διεθνών συμβάσεων με βάση την πρόβλεψη στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ανησυχία δημιουργήθηκε στους άλλους δρώντες της ΕΕ για τυχόν “ανεύθυνη” συμπεριφορά του που θα οδηγούσε σε εκτροχιασμό εμπορικών συμφωνιών μέσω της εμμονής του σε πολιτικά και μη ρεαλιστικά αιτήματα<sup>309</sup>. Με αφορμή τη CETA αναδείχθηκε η ακροβασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανάμεσα στην υποχρέωσή του να σταθεί ως υπεύθυνος παράγοντας και να συμβάλει εποικοδομητικά στις εμπορικές συμφωνίες αφενός, και στην πίστη και επιμονή του σε στρατηγικά θέματα και αρχές, όπως το ζήτημα της προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων – και η ίδια η CETA συνιστά μια τέτοια επιτυχημένη προσπάθεια. Εν τέλει, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μοιάζει να έχει το σθένος να υπερασπιστεί και να συγκρουστεί για την προάσπιση ζητημάτων που το ίδιο εκτιμά ως σημαντικά, αλλά δυστυχώς το ίδιο επιλέγει να το κάνει μόνο εφόσον η δράση του αυτή συνάδει με τους οργανωτικούς του στόχους και προβάλλεται στη δημόσια σκηνή<sup>310</sup>.

Η ΕΕ επιχειρεί παγίως πλέον να εμφυσά την ιδέα για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στους πολιτικούς διαλόγους που διεξάγονται με τρίτες χώρες ή περιφερειακούς οργανισμούς, ενώ διεξάγει παράλληλα διαλόγους και διαβουλεύσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα με περισσότερες από 40 χώρες.: άλλωστε, σχεδόν όλες οι 79 χώρες της ομάδας των κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ) διεξάγουν διάλογο σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα με την ΕΕ στο πλαίσιο της **Συμφωνίας του Cotonou**, η οποία υπεγράφη το 2000 με ισχύ έως το 2020

<sup>309</sup> Marika Armanovica & Roberto Bendini, “The Role of the EP in Shaping the EU’s Trade Policy after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon”, Policy Department, DG EXPO, 9 July 2014, Belgium, [https://www.academia.edu/21732308/The\\_role\\_of\\_the\\_EP\\_in\\_shaping\\_the\\_EU\\_s\\_trade\\_policy\\_after\\_the\\_entry\\_into\\_force\\_of\\_the\\_Treaty\\_of\\_Lisbon\\_European\\_Parliament\\_DG\\_EXPO\\_Policy\\_department](https://www.academia.edu/21732308/The_role_of_the_EP_in_shaping_the_EU_s_trade_policy_after_the_entry_into_force_of_the_Treaty_of_Lisbon_European_Parliament_DG_EXPO_Policy_department)

<sup>310</sup> Katharina L. Meissner & Lachlan McKenzie, όπ. π., σελ. 15.

και ήρθε να τερματίσει το σύστημα Lomé<sup>311</sup>. Η Cotonou όχι μόνο επαναλαμβάνει το σύνδεσμο που εισήχθη από την Lomé IV μεταξύ της ανάπτυξης, της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου και της χρηστής διακυβέρνησης, αλλά διευρύνει και το πεδίο της αναπτυξιακής συνεργασίας για την οικοδόμηση της ειρήνης και την πρόληψη των συγκρούσεων επιδιώκοντας “μια ολοκληρωμένη προσέγγιση που θα λαμβάνει παράλληλα υπόψιν τις πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και περιβαλλοντικές πτυχές της ανάπτυξης”<sup>312</sup> και ενισχύοντας τις πολιτικές προϋποθέσεις. Ο τίτλος II της Συνθήκης Cotonou ανάγει τον πολιτικό διάλογο που εισήγαγε η Lomé IV σε μέσο πρόληψης των συγκρούσεων στον τομέα της διατήρησης της ειρήνης, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και της χρηστής διακυβέρνησης. Το άρθρο 1§2 τονίζει τον προληπτικό χαρακτήρα του πολιτικού διαλόγου που θα δύναται να καταστήσει περιττή τη χρήση κυρώσεων, ενθαρρύνοντας την ανταλλαγή πληροφοριών και την ανάπτυξη αμοιβαίας κατανόησης της σημασίας εφαρμογής των αρχών και των στρατηγικών που καθορίζονται στη σύμβαση. Στην Cotonou, η ανάπτυξη ικανοτήτων δεν περιορίζεται πλέον στον δημόσιο τομέα αλλά περιλαμβάνει και την ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών<sup>313</sup>, ενώ η ρήτρα αναστολής της σύμβασης διατηρείται και επεκτείνεται και σε περιπτώσεις παραβίασης της χρηστής διακυβέρνησης – κυρίως όσον αφορά σοβαρές περιπτώσεις διαφθοράς<sup>314</sup>. Επιπλέον, πρέπει να προηγείται της επιβολής κυρώσεων μια διαδικασία διαβούλευσης που θα διεξαγάγει έναν “**εποικοδομητικό διάλογο**” με ανταλλαγή πληροφοριών, ανάλυση της κατάστασης και αναζήτηση λύσεων για την αντιμετώπισή της<sup>315</sup>.

Αυτή η προσέγγιση συνεργασίας αντικατοπτρίζει όχι μόνο την απροθυμία της ΕΕ να επιβάλει κυρώσεις, αλλά και μια έλλειψη σαφών κριτηρίων για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τις

<sup>311</sup> Η συμφωνία του Λομέ του 1989 μεταξύ της ΕΕ και των λεγόμενων χωρών ΑΚΕ (Ομάδα Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού, κυρίως πρώην αποικίες της Μεγάλης Βρετανίας, της Γαλλίας και του Βελγίου) ήταν η πρώτη πολυμερής συμφωνία ανάπτυξης που περιελάμβανε πολιτικές προϋποθέσεις. Δέκα χρόνια αργότερα, το 1999, η ΕΕ ενέκρινε την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για την Ανάπτυξη και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (Κανονισμοί 975 και 976/1999) ως ολοκληρωμένη στρατηγική “για την υποστήριξη του εκδημοκρατισμού, την ενίσχυση του κράτους δικαίου και την ανάπτυξη μιας πλουραλιστικής και δημοκρατικής κοινωνίας των πολιτών (EIDHR 976/1999, προοίμιο).

<sup>312</sup> Άρθρο 1§2.

<sup>313</sup> Άρθρο 7.

<sup>314</sup> Το άρθρο 9§3 ορίζει τη χρηστή διακυβέρνηση ως “την διαφανή και υπεύθυνη διαχείριση των ανθρωπίνων, φυσικών και οικονομικών πόρων για τους σκοπούς της δίκαιης και βιώσιμης ανάπτυξης”. Ο ορισμός αφήνει την έννοια ακόμα ασαφή και μη μετρήσιμη. Οι χώρες ΑΚΕ αρνήθηκαν να δεχθούν μια τέτοια “θολή” αρχή, ως ένα από τα ουσιώδη στοιχεία της συμφωνίας που θα έθετε σε σοβαρό κίνδυνο την κυριαρχία τους. Σε αντίθεση με τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου, η χρηστή διακυβέρνηση εισήχθη στη συμφωνία του Cotonou μόνο ως ένα θεμελιώδες στοιχείο για το οποίο δεν ισχύει η ρήτρα αναστολής - με εξαίρεση την αποχή από την διαφθορά, η οποία προστέθηκε ως νέο ουσιαστικό στοιχείο. Κατά συνέπεια, το άρθρο 97 της Συνθήκης επεκτείνει τη ρήτρα αναστολής σε σοβαρές περιπτώσεις διαφθοράς, και μόνο ως “μέτρο ύστατης ανάγκης” (άρθρο 97§3).

<sup>315</sup> Κρίσιμο είναι το γεγονός ότι σε αυτή την περίπτωση η ΕΕ έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να κρίνει αν τα ανθρώπινα δικαιώματα, η δημοκρατία και το κράτος δικαίου έχουν παραβιαστεί.

μάλλον ασαφείς διατάξεις για τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου. Από κοινού με τις αρνητικές κυρώσεις, όπως η ρήτρα αναστολής της σύμβασης, και την συνδιαλλαγή και την πειθώ – με άλλα λόγια τον πολιτικό διάλογο, η Cotonou παρέχει στην ΕΕ ένα τρίτο μέσο για την προσαρμογή των αναπτυσσόμενων χωρών στις αρχές της: τον προγραμματισμό. Ο προγραμματισμός είναι μια ιδέα που εισάγεται στη χάραξη πολιτικής της ΕΕ μέσω της μεταρρύθμισης της διαρθρωτικής πολιτικής το 1989. Αυτός συνεπάγεται ότι τα κονδύλια της ΕΕ πρέπει να διατεθούν για προγράμματα αντί για μεμονωμένα έργα και ότι η κατανομή των πόρων εξαρτάται από ορισμένα κριτήρια: σε αντίθεση με τις προηγούμενες συμφωνίες, η χρηματοδοτική συνδρομή της ΕΕ εξαρτάται τώρα από τις επιδόσεις της δικαιούχου χώρας όσον αφορά σε ορισμένους δείκτες, συμπεριλαμβανομένης και της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων σχετικά με τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα, το κράτος δικαίου και τη χρηστή διακυβέρνηση<sup>316317</sup>. Δεδομένου ότι οι όροι για την κατανομή των πόρων δεν καθορίζονται πλέον άμεσα από την (εκάστοτε) συμφωνία, αλλά πρέπει να υπακούουν στους διαδικαστικούς κανονισμούς, δημιουργείται ένα ισχυρό κίνητρο για τη συμμόρφωση των δικαιούχων χωρών με τις αρχές που διέπουν την αναπτυξιακή πολιτική της ΕΕ. Από τα παραπάνω γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η νέα πολιτική βάση στις σχέσεις της ΕΕ με τις χώρες ΑΚΕ είναι πέραν πάσης αμφιβολίας ο πολιτικός διάλογος, ο οποίος στην Cotonou είναι όχι μόνο ευρύτερος αλλά και πιο ουσιαστικός σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς Lomé.

Από νομική και θεσμική άποψη, η “ρήτρα για τα ανθρώπινα δικαιώματα” στη Συμφωνία του Cotonou αποτελείται από δύο ουσιαστικά μέρη και δύο πλαίσια διαδικασιών που διευκολύνουν την εφαρμογή τους. Στο άρθρο 9§2 εδάφιο 4<sup>318</sup> εντοπίζεται μια ρήτρα “ουσιαστικών στοιχείων” που αναφέρεται στον σεβασμός για τα ανθρώπινα δικαιώματα, στις δημοκρατικές αρχές και στο κράτος δικαίου, και αποτελεί βασική προϋπόθεση της συμφωνίας. Η ρήτρα αυτή (ρήτρα για τα ανθρώπινα δικαιώματα) του **άρθρου 9** της Συνθήκης Cotonou δεσμεύει τα συμβαλλόμενα μέρη όχι μόνο να απέχουν από κάθε πρακτική που ενέχει κίνδυνο για προσβολή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αλλά διαπερνά και το σύνολο των λειτουργικών διατάξεων που θεσπίστηκαν για την περαιτέρω εξυπηρέτηση της ρήτρας αυτής. Η διάταξη παραπέμπει νοηματικά στην Οικουμενική Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου<sup>319</sup>, η οποία σε πολλά σημεία της ενσωματώνει διεθνές εθιμικό δίκαιο

<sup>316</sup> Άρθρο 3§1β, παράρτημα IV.

<sup>317</sup> Η απόφαση, ωστόσο, για το ποια συγκεκριμένα προγράμματα και έργα θα χρηματοδοτηθούν και με πόσα χρήματα υπόκειται σε διαπραγματεύσεις με τις μεμονωμένες δικαιούχους χώρες όπως ορίζεται στο άρθρο 4.3 Παράρτημα IV.

<sup>318</sup> Αναφέρει: “ Τα μέρη αναλαμβάνουν τη δέσμευση να προωθήσουν και να προστατεύσουν όλες τις θεμελιώδεις ελευθερίες και δικαιώματα του ανθρώπου, αστικά και πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά.”

<sup>319</sup> Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, Οικουμενική Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, 10 Δεκεμβρίου 1948, <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=grk>

που ως γνωστόν δεσμεύει όλα τα κράτη ανεξαιρέτως. Ωστόσο, με την νοηματική παραπομπή σε αυτό το σημείο της Cotonou, η Οικουμενική Διακήρυξη καταλήγει να δεσμεύει το σύνολο των ενεργειών της Συμφωνίας. Ακολουθούν τα δυο πλαίσια διαδικασιών, με μια διαδικασία “πολιτικού διαλόγου”, μεταξύ των χωρών ΑΚΕ και της ΕΕ, όπως περιγράφεται στο **άρθρο 8** και στο Παράρτημα VII. Εκεί θεσμοθετείται ο πολιτικός διάλογος ανάμεσα στην ΕΕ, σε μια ή και περισσότερες χώρες ΑΚΕ, και – όταν κρίνεται απαραίτητο – και σε άλλους διεθνείς δρώντες όπως η Αφρικάνική Ένωση ή και μη κρατικοί παράγοντες<sup>320</sup>. Μια διαδικασία διμερών “διαβουλεύσεων”, μεταξύ του εκάστοτε κράτους ΑΚΕ και της ΕΕ ορίζεται στο άρθρο 96§2 στοιχείο α) σημεία (i)-(iii)<sup>323</sup> ενώ, τέλος, εάν αποτύχουν όλες οι άνωθι διαδικασίες, το άρθρο 96§2 στοιχείο α) σημείο (iv)<sup>324</sup> επιτρέπει στο κράτος μη παραβίασης να υιοθετεί μονομερή μέτρα.

Η ρήτρα για τα ανθρώπινα δικαιώματα στην Συμφωνία του Cotonou διαπλέκεται με έναν ιδιαίτερο τρόπο με τις υποχρεώσεις που αναλήφθηκαν στο πλαίσιο των **Συμφωνιών Οικονομικής Εταιρικής Σχέσης** (Economic partnership Agreements – EPAs) ανάμεσα στην ΕΕ και σε ορισμένα κράτη από την ομάδα των χωρών ΑΚΕ. Ενώ η ρήτρα της Cotonou διατηρεί το δικαίωμα να αναστείλει, στο πλαίσιο της λήψης “κατάλληλων μέτρων”, τις υποχρεώσεις που θεσπίζουν οι EPAs, οι ίδιες αυτές εμπεριέχουν διατάξεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα που αναφέρονται σε όλα τα παραπάνω ρυθμισμένα ουσιώδη στοιχεία της Συμφωνίας αλλά και στα “κατάλληλα μέτρα” που προβλέπονται σε περίπτωση παραβίασης των στοιχείων αυτών. Όσο τα δυο συμφωνημένα πλαίσια ισχύουν παράλληλα, υπερισχύει η Συμφωνία του Cotonou και οι αναφορές στις EPAs δεν έχουν ιδιαίτερο οικονομικό ενδιαφέρον – κάτι που πρόκειται να αλλάξει μετά την λήξη της Cotonou το 2020. Η προσέγγιση του ζητήματος της τύχης όλων όσων προβλέπονται στην Cotonou - και των ρυθμίσεων των EPAs που στηρίζονται σε αυτές – διακρίνεται ως προς τα ανθρώπινα δικαιώματα ως αξία και ως προς τις θεσμικές ρήτρες για την προστασία τους. Ως προς την ιδέα της προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σχετικά με τις συμφωνίες που συνάπτονται στο πλαίσιο συνεργασίας που έχει εγκαθιδρύσει η Cotonou, φαίνεται να έχει δημιουργήσει ένα ιδεατό “κεκτημένο” (“acquis”) το οποίο θα εξακολουθήσει να υπάρχει και μετά το 2020 και να αποτελεί την ιδεολογική και θεσμική βάση όλων των συμφωνιών που έχουν συναφθεί, συνάπτονται ή θα συναφθούν στο συνεργατικό και αξιακό πλαίσιο που έχει θέσει η Cotonou, και φυσικά θα επιφέρει πραγματικές νομικές συνέπειες τότε όπως και τώρα. Δεν μπορεί να ειπωθεί όμως ότι θα ισχύσει το ίδιο και για τα μέτρα που εγκρίνονται σύμφωνα τους μηχανισμούς που έθεσε σε ισχύ η Cotonou: υπονοείται ότι

---

<sup>320</sup> Jean Bossuyt, Camilla Rocca & Brecht Lein, “The Political Dialogue on Human Rights under Article 8 of the Cotonou Agreement”, requested by the European Parliament's Committee on Development, 25 March 2014, Brussels, σελ. 12, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/deve/dv/study\\_political\\_dialogue/study\\_political\\_dialogue\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deve/dv/study_political_dialogue/study_political_dialogue_en.pdf)



τα μέτρα αυτά πρέπει κάθε φορά να εγκρίνονται με βάση τους όρους και τις προϋποθέσεις που η Συμφωνία αυτή θέτει, και συνεπώς η νομιμότητά τους εξαρτάται κάθε φορά από την νομιμότητα της Cotonou, που χάνεται με την λήξη της. Συνεπώς, από τη στιγμή που δεν θα είναι πλέον εφικτό τα μέτρα αυτά να ληφθούν με βάση όσα ορίζει η Cotonou, θα χάσουν αυτομάτως την λειτουργική τους αξία και οι αντίστοιχες ρήτρες των οικονομικών συμφωνιών που τα προβλέπουν, αφήνοντας αυτοστιγμεί ένα μεγάλο κενό στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο πραγματοποίησης των δεσμεύσεων των συμφωνιών αυτών και στην σχετική πρακτική των συμβαλλομένων μερών.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η λειτουργική και νομική βάση των ρητρών για τα ανθρώπινα δικαιώματα που συμπεριλαμβάνονται στις Συμφωνίες Οικονομικής Εταιρικής Σχέσης της Ένωσης με χώρες της ΑΚΕ, ειδικά εφόσον δεν εμφανίζονται υπό την καθιερωμένη μορφή των αντίστοιχων ρητρών – όπως αυτή της Cotonou – που συναπαρτίζονται από την πρόβλεψη του σεβασμού και της προστασίας αλλά και την θέσπιση των μέτρων που θα τα διασφαλίσουν. Οι ρήτρες αυτές, ως ρήτρες “βάσης”, δίνουν απλά την ιδέα που χρήζει προστασίας και συνήθως παραπέμπουν σε κάποια πληρέστερη ρήτρα που, όπως προαναφέρθηκε, παρέχει τα μέσα και τις προϋποθέσεις για την λειτουργία τους. Στην πραγματικότητα, η απουσία ρήτρας “μη εκτέλεσης” δεν στερεί από τις ρήτρες “βάσης” την ικανότητά τους να διαμορφώσουν τη νομική πραγματικότητα. Το διεθνές δίκαιο (εθιμικό και συμβατικό) εξακολουθεί να εφαρμόζεται και εδώ όταν εντοπίζονται περιπτώσεις ενεργειών που αντιβαίνουν στη βάση ή στα ουσιώδη στοιχεία μιας συμφωνίας<sup>321</sup>. Με βάση αυτό, και ειδικότερα το άρθρο 62§1 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών<sup>324</sup>, η παράλειψη ενός συμβαλλόμενου μέρους να σεβαστεί τις αρχές τις οριζόμενες στη ρήτρα θα μπορούσε να ισοδυναμεί με “θεμελιώδη αλλαγή των περιστάσεων” (“*rebus sic stantibus*”) που θα παρείχε στον αντισυμβαλλόμενο τη δυνατότητα να τερματίσει τη συμφωνία<sup>325</sup>. Ωστόσο, το δόγμα αυτό εμφανίζει περιορισμούς στην εφαρμογή του: αρχικά, η μόνη επιλογή του αντισυμβαλλόμενου θα ήταν ο τερματισμός της συμφωνίας δίχως άλλο, πράγμα το οποίο σπάνια συμβαίνει. Επιπλέον, δεν είναι εκ των προτέρων βέβαιο ότι η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συνιστά μεταβολή του δικαιοπρακτικού θεμελίου ικανή να μεταβάλει το πλαίσιο των υποχρεώσεων που ιδρύει η συνθήκη: αυτό μπορεί να κριθεί πιο ορθά με βάση το εάν η παραβίαση αυτή καθιστά υπέρμετρα επαχθείς τις υποχρεώσεις ενός από τα μέρη<sup>322</sup>. Και βέβαια, αμφιβολίες δημιουργούνται

<sup>321</sup> Πράγματι, οι πρώτες αποτελεσματικές ρήτρες της ΕΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα έλαβαν αυτή τη μορφή. Βλέπε Συμφωνία Συνεργασίας μεταξύ της Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Αργεντινής, Framework Agreement for trade and economic cooperation between the European Economic Community and the Argentine Republic, OJ L 295, 26.10.1990, σελ. 67., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A21990A1026%2801%29>

<sup>322</sup> Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach (eds.), “Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary.” Vienna: Springer, 2012, σελ. 1089

για το κατά πόσο μπορεί μια κατάσταση που ήδη έχει επιχειρηθεί να αποτραπεί κατά την εκτέλεση της σύμβασης, μέσω της θέσπισης της σχετικής ρήτρας, να θεωρηθεί “απρόοπτη” σε περίπτωση που εν τέλει δεν αποφευχθεί. Ωστόσο, την Σύμβαση της Βιέννης, και συγκεκριμένα στο άρθρο 60§3 στοιχείο α)<sup>323</sup> θεσπίζεται ένας άλλος λόγος διάρρηξης μιας σύμβασης μέσω μιας απλής ρήτρας “βάσης”: εάν ένα συμβαλλόμενο μέρος παραβιάζει μια αρχή που ορίζεται στην εν λόγω ρήτρα, και η αρχή αυτή μπορεί εύκολα να θεωρηθεί ουσιαστικό μέρος της συνθήκης, τότε και η παραβίαση ανάγεται σε ουσιαστική, ακόμη κι αν δεν παραβιάζεται ευθέως διάταξη της συμφωνίας, αρκεί αυτή (η παραβίαση) να υπονομεύει (ρητά ή ακόμη και σιωπηρά<sup>324</sup>) το αξιακό και ιδεολογικό θεμέλιο της συνθήκης.

Με βάση το ευρωπαϊκό δίκαιο, ενδεχόμενη αναστολή συμφωνίας θα πραγματοποιηθεί με βάση τη διάταξη του άρθρου 218§9 ΣΛΕΕ<sup>325</sup> σε συνδυασμό με τη νομική βάση επί της οποίας συνήφθη η συμφωνία. Ειδικά δε στην περίπτωση των εμπορικών συμφωνιών αυτή θα είναι το άρθρο 207 ΣΛΕΕ<sup>326</sup>. Πάντως, η ΕΕ διαθέτει προφανώς και άλλες επιλογές για να αντιμετωπίσει τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων αυτών<sup>327</sup>. Πέρα από τη δυνατότητα επίκλησης μιας ρήτρας για τα ανθρώπινα δικαιώματα αλλά και τα διεθνή μέτρα που μπορούν, υπό προϋποθέσεις, να ληφθούν από το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, υφίστανται δυο σημαντικές δυνατότητες για υιοθέτηση μέτρων ως αντίμετρα σε παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που συγκρούονται με Συμφωνίες Οικονομικής Εταιρικής Σχέσης: η πρώτη διέξοδος αφορά τη δημόσια πολιτική ή τις εξαιρετικές περιπτώσεις χάριν της ασφάλειας που έχουν προβλεφθεί στο ίδιο το κείμενο μιας τέτοιας συμφωνίας. Τέτοιες εξαιρέσεις επιτρέπουν τέτοιου είδους περιοριστικά μέτρα, εφόσον αυτά

---

<sup>323</sup> “[...]Για τους σκοπούς του άρθρου αυτού, ουσιαστική παραβίαση συνθήκης αποτελεί: α) απόρριψη συνθήκης μη επιτρεπόμενη από την παρούσα Σύμβαση [...]”

<sup>324</sup> Lorand Bartels, “Human Rights Conditionality in the EU’s International Agreements”, Oxford University Press, Oxford, 2005, σελ.104-6.

<sup>325</sup> “ Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής ή του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, εκδίδει απόφαση για την αναστολή της εφαρμογής μιας συμφωνίας και τον καθορισμό των θέσεων που θα πρέπει να ληφθούν, εξ ονόματος της Ένωσης, σε όργανο που συνιστάται από δεδομένη συμφωνία, όταν το εν λόγω όργανο καλείται να θεσπίσει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, με εξαίρεση τις πράξεις που συμπληρώνουν ή τροποποιούν το θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας.”

<sup>326</sup> Η Συμφωνία Συνεργασίας με τη Συρία αναστάληκε βάσει αυτών των δύο διατάξεων, για παράδειγμα: Αυτό συνέβη το 2011, όταν η ΕΕ ανέστειλε εν μέρει το 1977 τη Συμφωνία Συνεργασίας ΕΟΚ-Συρίας με το σκεπτικό ότι οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων της Συρίας υπονόμισαν τη “βάση” της συμφωνίας. Η απόφαση αναστολής της συμφωνίας ανέφερε ότι: “Η εφαρμογή της Συμφωνίας Συνεργασίας θα πρέπει να ανασταλεί εν μέρει μέχρι οι Συριακές αρχές να θέσουν τέλος στις συστηματικές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να μπορεί εκ νέου να θεωρηθεί ότι συμμορφώνονται με το γενικό διεθνές δίκαιο και τις αρχές που αποτελούν τη βάση της συμφωνίας συνεργασίας.” Council Decision of 2 September 2011 partially suspending the application of the Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic OJ L 228, 3.9.2011, σελ. 19. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011D0523>

<sup>327</sup> Αυτή η δυνατότητα έπεται να φανεί ιδιαίτερα σημαντική σε σχέση με τις ενδιάμεσες Συμφωνίες με την Κεντρική Αφρική, την Γκάνα και την Ακτή του Ελεφαντοστού, οι οποίες, φαίνεται ότι δεν υπόκειται σε καμία μορφή προϋποθέσεων προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων βάσει σχετικής ρήτρα μετά την τη λήξη της συμφωνίας του Cotonou το 2020.

συνιστούν τον ελαφρύτερο δυνατό περιορισμό για το εμπόριο και εισάγουν εύλογες διακρίσεις, με άμεσο και απόλυτο στόχο να εξασφαλιστεί η ήδη διαταραγμένη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στη χώρα. Η δεύτερη διέξοδος αφορά στην καταγγελία της συμφωνίας, για την οποία δεν απαιτείται αιτιολόγηση. Ωστόσο, η πρακτική αυτή εμφανίζει μειονεκτήματα όπως χρονική καθυστέρηση, που συνήθως ανέρχεται σε τουλάχιστον 6 μήνες, και υποχρέωση για τερματισμό του συνόλου της συμφωνίας, με την παράλληλη εξάλειψη κάθε δυνατότητας συνδιαλλαγής, συμβιβασμού και εν τέλει ουσιαστικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω οικονομικών και εμπορικών πρακτικών. Φυσικά, χρήζει αναφοράς το γεγονός ότι τέτοιου είδους μονομερείς αποφάσεις και μέτρα δύσκολα μπορούν να ευημερήσουν και να δικαιολογηθούν από νομική άποψη<sup>328</sup>.

Σχετικά με τις συζητήσεις για την λήξη της ισχύος της Συνθήκης του Cotonou το 2020 και την επόμενη μέρα, μια σειρά προτάσεων έχει παρατεθεί στο τραπέζι των διαβουλεύσεων. Μια σειρά παραγόντων, όπως για παράδειγμα το πολυαναμενόμενο Brexit και οι επιπτώσεις του στην μετα το 2020 εποχή, θα καθορίσουν την τελική απόφαση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ύπατη Εκπρόσωπος για τα θέματα ΚΕΠΠΑ, αφού προέβησαν σε Κοινή Δήλωση με την οποία ανέλυσαν τις πιθανές επιλογές για το ποιο θα είναι το καθεστώς μετά τη λήξη της Cotonou, φαίνεται να υποστηρίζουν περισσότερο την επιλογή της αντικατάστασης της Cotonou με μια πολυμερή συνθήκη μεταξύ ΕΕ και ομάδας χωρών ΑΚΕ και παράλληλα σύναψη ξεχωριστών περιφερειακών συνθηκών (ΕΕ - Αφρικής, ΕΕ - Καραϊβικής και ΕΕ – Ειρηνικού). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Οκτώβριο του 2016 εξέφρασε την πεποίθησή του ότι τα ουσιαστικά στοιχεία της Cotonou σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα, τις δημοκρατικές αρχές και το κράτος δικαίου πρέπει να συνεχίσουν να αποτελούν το θεμέλιο μιας καινούριας συμφωνίας, και “υπενθύμισε επίσης την καίρια σημασία της πλήρους ένταξης του άρθρου 9 της Συμφωνίας του Cotonou στην νέα σύμβαση”<sup>329</sup>. Τόνισε επίσης την ανάγκη εφαρμογής μιας μελλοντικής ρήτρας για τα ανθρώπινα δικαιώματα στις Συμφωνίες Οικονομικής Εταιρικής Σχέσης και “εξέφρασε την ανάγκη για μια πολιτική συμφωνία-πλαίσιο όπου θα καθορίζονται δεσμευτικές ελάχιστες απαιτήσεις για τις Συμφωνίες Οικονομικής Εταιρικής Σχέσης προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέχεια των δεσμών των συμφωνιών αυτών με την συμφωνία του Cotonou, και ειδικότερα δε με τις αειφόρες διατάξεις για τη χρηστή διακυβέρνηση, τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των κοινωνικών και περιβαλλοντικών

<sup>328</sup> Lorand Bartels, “Human rights provisions in Economic Partnership Agreements in light of the expiry of the Cotonou Agreement in 2020”, requested by the European Parliament's Committees on Development (DEVE) and on International Trade (INTA), March 2017, Brussels, σελ. 26, <https://eulacfoundation.org/en/content/human-rights-provisions-economic-partnership-agreements-light-expiry-cotonou-agreement-2020>

<sup>329</sup> Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 4ης Οκτωβρίου 2016 σχετικά με το μέλλον των σχέσεων ΑΚΕ - ΕΕ μετά το 2020 (2016/2053 (INI)), παράγραφος 9, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2018:215:FULL&from=FR>

προτύπων”<sup>330</sup>. Υπό το πρίσμα της προσπάθειας συνεπούς και υπεύθυνης αντιμετώπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ, εντοπίζονται σε αυτή την άποψη αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα. Ωστόσο, όσο πιο πολύ εξατομικεύονται οι ρήτρες για τα ανθρώπινα δικαιώματα, τόσο πιο πιθανό καθίσταται το να αποδομηθεί το νόημά τους, είτε ως αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων είτε ερμηνείας. Εν τέλει, στο μέτρο που οι κανόνες που περιλαμβάνονται στις ρήτρες περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων διατείνονται ότι πρεσβεύουν και αντικατοπτρίζουν τους διεθνείς κανόνες γενικής εφαρμογής, μια τέτοια αποδόμηση του νοήματός τους θα οδηγούσε σε διακινδύνευση και των ευρύτερων κανόνων από τους οποίους προέρχονται, οδηγώντας σε χειροτέρευση της κατάστασης για την διασφάλιση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

## VII. Επίμετρο – Τα δικαιώματα των προσφύγων

Παρόλο που συχνά γίνεται διάκριση μεταξύ “τακτικών” (regular) και “παράτυπων” (irregular) μεταναστών ή προσφύγων και “οικονομικών” μεταναστών, στη μελέτη που δημοσιεύτηκε από την Υποεπιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου γίνεται χρήση του γενικού όρου “μετανάστης”, ο οποίος χρησιμοποιείται για να καλύψει όλο το εύρος των προσώπων που προσπαθούν να φθάσουν στην ΕΕ μέσω της Μεσογείου αναζητώντας ασφάλεια. Στην νομοθεσία της ΕΕ γίνεται έντονη χρήση και του όρου “παράνομος” (illegal) μετανάστης, ο οποίος ωστόσο ενέχει στοιχεία που εντείνουν την ποινικοποίηση της παράτυπης μετανάστευσης, και συνεπώς έρχεται σε ευθεία αντίθεση με κείμενα παγκόσμιας εμβέλειας που προάγουν και προασπίζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως η Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων<sup>331</sup>, αλλά και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ<sup>332</sup>. Αν και είναι αλήθεια ότι το διεθνές δίκαιο δεν επιβάλλει στα κράτη-μέλη της ΕΕ την υποχρέωση να χορηγούν άσυλο σε όλους ανεξαιρέτως τους μετανάστες στην επικράτειά τους, απολαμβάνουν και εκείνοι – όπως όλοι – τα ανθρώπινα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στις διεθνείς και περιφερειακές συνθήκες στις οποίες συμβάλλεται η ΕΕ και τα κράτη-μέλη της.

Ανάμεσα στα δικαιώματα που χρήζουν άμεσου σεβασμού και προστασίας για τους μετανάστες που ταξιδεύουν στη θάλασσα με σκοπό να φτάσουν στην ΕΕ ξεχωρίζει η θεμελιώδης αρχή της μη

<sup>330</sup> Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ό. π., παράγραφος 31.

<sup>331</sup> Άρθρο 14§1: “Κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά άσυλο και του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες.”

<sup>332</sup> Άρθρο 18: “Το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και του Πρωτοκόλλου της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων και σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.”

επαναπροώθησης (non-refoulement): καθορίζεται στο άρθρο 33§1 της Σύμβασης του 1951 – την οποία έχουν επικυρώσει όλα τα κράτη-μέλη της Ένωσης, ενώ αναφέρεται και στη διάταξη του άρθρου 3§1 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων<sup>333</sup>, με βάση την οποία πληθώρα μηχανισμών που παρακολουθούν την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχει ερμηνεύσει την απαγόρευση των βασανιστηρίων<sup>334</sup> ως ενέχουσα μια σιωπηρή υποχρέωση να μην εξαναγκαστεί το άτομο να επιστρέψει σε μια χώρα όταν υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ότι εκεί καιροφυλακτεί για αυτό κίνδυνος ανεπανόρθωτης βλάβης. Για τα κράτη-μέλη της ΕΕ και τους θεσμούς ειδικά όταν εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο άρθρο 19§2 ορίζει ότι “κανείς δεν μπορεί να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί σε κράτος όπου διατρέχει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση”, ενώ την ίδια στάση επί του θέματος διατηρεί και το Δικαστήριο του Στρασβούργου<sup>335</sup>, παρότι δεν υπάρχει σχετική ειδική πρόβλεψη στην ΕΣΔΑ. Η υποχρέωση να μην επαναπροωθούνται πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο σε εδάφη όπου τα δικαιώματα ή η γη ελευθερία τους θα απειλούνταν έχει αναχθεί σήμερα σε διεθνές εθιμικό δίκαιο, και συνεπώς δεσμεύει άμεσα την ΕΕ και τα κράτη-μέλη της σε όλες τους τις δραστηριότητες<sup>336</sup>. Στην πράξη, παραβιάσεις του δικαιώματος της μη επαναπροώθησης μπορεί να πραγματοποιούνται και από τις εθνικές ακτοφυλακές στην προσπάθειά τους να αποτρέψουν τα μεταναστευτικά σκάφη από το να φτάσουν στις ακτές των κρατών στα οποία ανήκουν. Αμέτρητα τέτοια περιστατικά έχουν αναφερθεί από μεμονωμένα κράτη-μέλη, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία και η Ισπανία, ενώ παρόμοιες επιχειρήσεις διεξάγονται και από τη Frontex<sup>337</sup>. Από τη στιγμή που οι μετανάστες επαναπροωθούνται στη χώρα αναχώρησης αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο κράτησης και κακομεταχείρισης καθότι διέφυγαν από την επικράτεια της χώρας αυτής με τρόπο αντικανονικό<sup>338339</sup>.

<sup>333</sup> Διεθνής Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλης Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (εγκρίθηκε στις 10 Δεκεμβρίου 1984) 1465 UNTS 85 (CAT)

<sup>334</sup> Άρθρο 7 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (που εγκρίθηκε στις 16 Δεκεμβρίου 1966) 999 UNTS 171, Άρθρο 37 (α) της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (εγκρίθηκε στις 20 Νοεμβρίου 1989) 1577 UNTS 3.

<sup>335</sup> Ενδεικτικά: *Soering κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (1989) 11 EHRR 439, παρ. 91.

<sup>336</sup> UNHCR, «Σημείωμα για τη διεθνή προστασία» (13 Σεπτεμβρίου 2001) UN Doc A / AC.96 / 951, παρ. 16.

<sup>337</sup> Silvia Borelli and Ben Stanford, “Troubled Waters in the Mare Nostrum: Interception and Push-backs of Migrants in the Mediterranean and the European Convention on Human Rights”, 10 *Uluslararası Hukuk ve Politika – Review of International Law and Politics* 26, 2014, σελ. 34-35. <https://pureportal.coventry.ac.uk/en/publications/troubled-waters-in-the-mare-nostrum-interception-and-push-backs-o>

<sup>338</sup> FRA, “Fundamental rights at Europe’s southern sea borders”, March 2013,

<https://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>

<sup>339</sup> Το 2012, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ECtHR) έκρινε στην υπόθεση *Hirsi Jamaa και άλλοι εναντίον Ιταλίας* ότι η Ιταλία έπρεπε να γνωρίζει ότι οι μετανάστες της Σομαλίας και της Ερυθραίας - συμπεριλαμβανομένων εκείνων που έχουν δικαίωμα άσυλου και διεθνούς προστασίας - τους οποίους αναχάιτισαν στη Μεσόγειο και τους ανάγκασαν να επιστρέψουν στη Λιβύη κινδύνευαν να υποστούν σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Διαπιστώθηκε έτσι ότι η Ιταλία παραβίασε τα άρθρα 3 (απαγόρευση κακομεταχείρισης), 4 (απαγόρευση της δουλείας και της καταναγκαστικής εργασίας) και 14 (απαγόρευση διακρίσεων) της ΕΣΔΑ.

Το δικαίωμα στη ζωή για τους μετανάστες προστατεύεται από το άρθρο 2§1 του Χάρτη της ΕΕ και το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ, και ορίζεται αρνητικά με την αποχή από την αδικαιολόγητη χρήση βίας για να αποτραπεί η είσοδος των παράτυπων μεταναστών στην ΕΕ, αλλά και θετικά με το καθήκον παροχής βοήθειας σε πρόσωπα που διατρέχουν κίνδυνο στη θάλασσα. Επίσης η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας<sup>340</sup> υποχρεώνει τους κυβερνήτες των κάθε είδους πλοίων να παρέχουν βοήθεια και να σώζουν άτομα που κινδυνεύουν να χαθούν ή απειλούνται, και από τις παράκτια κράτη να διατηρούν αποτελεσματικές ερευνητικές επιχειρήσεις και επιχειρήσεις διάσωσης στη θάλασσα. Η ίδια υποχρέωση πηγάζει και από άλλες συνθήκες αλλά και από το διεθνές εθμικό δίκαιο και είναι πλήρως εφαρμόσιμη στην ΕΕ και τα κράτη-μέλη της. Τέλος, το άρθρο 16 του Πρωτοκόλλου του 2000 για την Καταπολέμηση της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών δια Ξηράς και Αέρος, το οποίο συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διακρατικού Οργανωμένου Εγκλήματος (Πρωτόκολλο του Παλέρμο)<sup>341</sup> απαιτεί από την ΕΕ και όλα τα κράτη-μέλη της να διαφυλάσσουν και να προστατεύουν τα δικαιώματα των θυμάτων του λαθρεμπορίου, ιδίως του δικαιώματος στη ζωή και του δικαιώματος να μην υποβάλλονται σε βασανιστήρια ή άλλη σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία, εφιστώντας την προσοχή τους στις “ιδιαιτέρες ανάγκες των γυναικών και των παιδιών”.

Όταν οι μετανάστες επιβαίνουν σε πλοίο που προσπαθεί να διασχίσει τη Μεσόγειο και έχει εισέλθει στα χωρικά ύδατα ενός κράτους-μέλους της ΕΕ, απολαμβάνουν αναμφίβολα όλα τα προαναφερθέντα ανθρώπινα δικαιώματα. Ωστόσο, στην περίπτωση που οι μετανάστες αναχαιτίζονται, επαναπροωθούνται ή χάνουν τη ζωή τους στην ανοικτή θάλασσα ή στα χωρικά ύδατα τρίτου κράτους, όπως η Λιβύη ή η Τουρκία, δημιουργείται αμφιβολία για το κατά πόσον η Ένωση ή τα κράτη-μέλη της φέρουν νομική ευθύνη, εφόσον στις περιοχές αυτές δεν έχουν δικαιοδοσία με βάση το στοιχείο της εδαφικότητας<sup>342</sup>. Η εδαφικότητα δεν είναι όμως ο μοναδικός όρος που όταν πληρούται οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ένα κράτος-μέλος έχει δικαιοδοσία που εξυπηρετεί τους σκοπούς των υποχρεώσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, η δικαιοδοσία μπορεί να καθοριστεί και όταν ένα κράτος ασκεί έλεγχο επί μιας περιοχής ή επικράτειας ή όταν οι κρατικοί αντιπρόσωποί του ασκούν ουσιαστικό έλεγχο επί

<sup>340</sup> Άρθρο 98, Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (10 Δεκεμβρίου 1982) 1833 UNTS 3 (UNCLOS).

<sup>341</sup> 2241 UNTS 507, 15 Νοεμβρίου 2000.

<sup>342</sup> E. Wauters, S. Cogolati, “Crossing the Mediterranean Sea: EU Migration Policies and Human Rights”, Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper; 2016; Vol. 180, [https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1910465&context=L&vid=Lirias&search\\_scope=Lirias&tab=default\\_tab&lang=en\\_US&fromSitemap=1](https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1910465&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSitemap=1)

ενός ατόμου<sup>343</sup>. Ακόμη και αν τα πρόσωπα δεν βρίσκονταν σε κρατικό σκάφος, αλλά η ακτοφυλακή ενός κράτους-μέλους περικυκλώνει το σκάφος και το συνοδεύει στα εθνικά ύδατα του κράτους αναχώρησης ή προκαλεί τη βύθισή του, γίνεται δεκτό ότι το συμβάν συνέβη εντός της δικαιοδοσίας του κράτους αυτού. Επιπλέον, και σύμφωνα με τη λειτουργική προσέγγιση της δικαιοδοσίας της ΕΣΔΑ, μερίδα της θεωρίας υποστηρίζει ότι υπάρχει δικαιοδοσία των ευρωπαϊκών κρατών μελών, ακόμη κι όταν οι θάνατοι είναι αποτέλεσμα αυστηρών συνοριακών πολιτικών που καθιστούν αδύνατη την ασφαλή και νόμιμη είσοδο στην ΕΕ<sup>344</sup>. Σε ορισμένες περιπτώσεις το ΕΔΔΑ έκρινε ότι “σε εξαιρετικές περιπτώσεις [...] πράξεις των συμβαλλόμενων κρατών που εκτελούνται ή παράγουν αποτελέσματα εκτός του εδάφους τους μπορούν να συνιστούν και άσκηση της δικαιοδοσίας τους”<sup>345</sup>.

Όλη η παραπάνω συζήτηση για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών και η μεταχείρισή τους από την Ένωση και τα κράτη-μέλη αναλύεται στο τέταρτο κεφάλαιο, όπου εξάγονται συμπεράσματα για τις ιδέες, τους σκοπούς και τα συμφέροντα που κρύβονται πίσω από τις ενωσιακές πολιτικές για την μετανάστευση, καθώς και για το κατά πόσο αυτές πρεσβεύουν εν τέλει την ισότητα, την αλληλεγγύη και το σεβασμό που διατείνεται ότι προάγει η Ένωση τόσο στο εσωτερικό της όσο και στις κάθε είδους επαφές της με τρίτες χώρες.

---

<sup>343</sup> *Al Skeini κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (2001) 53 EHRR 18, παράγραφοι 133-137 και 138-140.

<sup>344</sup> Thomas Spijkerboer, ‘Moving Migrants, States, and Rights. Human Rights and Border Deaths’ (2013) 213(2) LEHR 213, 226.

<sup>345</sup> Hirsi Jamaa και άλλοι εναντίον Ιταλίας, αριθμός 16 παρ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Συμπεράσματα

Στα κεφάλαια που προηγήθηκαν αναδείχθηκαν οι θεματικές της μετανάστευσης, της άμυνας και της προστασίας των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως αυτά συναντώνται σήμερα στη σφαίρα δράσης (εσωτερική αλλά και εξωτερική) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα από μια μακρά πορεία εξέλιξης των αντίστοιχων πολιτικών της και αμφιταλάντευσής τους ανάμεσα στο πραγματικά και το πολιτικά ορθό. Τώρα, στα συμπεράσματα της εργασίας θα αναδειχθεί το πώς οι τρεις ξεχωριστοί τομείς διαπλέκονται και αλληλεπιδρούν με αφορμή την πρόσφατη και ακόμη εξελισσόμενη μεταναστευτική κρίση που “χτύπησε την πόρτα” της Ένωσης πριν από 5 περίπου χρόνια, κυρίως δε το κατά πόσο τα αμυντικά μέσα (2<sup>ο</sup> κεφάλαιο), χρησιμοποιούμενα ως εργαλεία της ενωσιακής μεταναστευτικής πολιτικής (1<sup>ο</sup> κεφάλαιο) παραβιάζουν – ευθέως ή και έμμεσα – τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα (3<sup>ο</sup> κεφάλαιο).

Ξεκινώντας από το πεδίο της μετανάστευσης, που συνιστά τη βάση της συζήτησης στην παρούσα εργασία, είναι αλήθεια πως η αύξηση στον αριθμό των προσφύγων και των μεταναστών που επιχειρούσαν να διέλθουν μέσω των ευρωπαϊκών συνόρων το 2015, καθώς και η κλιμάκωση στις απώλειες και τον κίνδυνο που διέτρεχαν τα άτομα αυτά, λειτούργησαν ως καταλύτης για μια συντονισμένη ενωσιακή δράση πάνω στο φαινόμενο της μετανάστευσης και για ανανεωμένες προσπάθειες με στόχο την οικοδόμηση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Το ζήτημα της διευκόλυνσης εισόδου, μετάβασης και εγκατάστασης των παράτυπων μεταναστών πολιτικοποιήθηκε τόσο στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης όσο και στο εσωτερικό των κρατών-μελών. Ενόσω πλήθος μεταναστών παραμένουν σε καθεστώς μετακίνησης σε περιοχές όπως η Ειδομένη και τα σερβοκροατικά σύνορα, καταφεύγοντας συχνά στις υπηρεσίες των λαθρεμπόρων ώστε να κατορθώσουν να μεταβούν στα γειτονικά κράτη για να επανενωθούν με μέλη της οικογένειάς τους ή απλά εκπληρώνοντας τον αρχικό τους στόχο ως προς την μετανάστευσή τους, ανθρωπιστικοί δρώντες προσπαθούν να ανταποκριθούν τις ανάγκες και τα δικαιώματά τους μέσα σε ένα όλο και περισσότερο αμφιλεγόμενο, τιμωρητικό και στρατιωτικοποιημένο περιβάλλον. Παράλληλα, στο εσωτερικό πολλών κρατών-μελών, η διάχυτη λιτότητα και οι περικοπές στις



δημόσιες υπηρεσίες έχουν φέρει τις τοπικές αρχές και την κοινωνία των πολιτών σε μια εξαιρετικά δύσκολη θέση, καθώς προσπαθούν να ανταποκριθούν στις βασικές ανάγκες των νεοαφιχθέντων και εγκατεστημένων προσφύγων με λιγότερους πόρους.

Η εικόνα που σχηματίζεται με φόντο το μεταναστευτικό φαινόμενο σήμερα συντίθεται από τις συμπεριφορές και τη δράση όλων των επιμέρους παραγόντων που συμμετέχουν σε αυτό (ΕΕ, κράτη-μέλη, συνοριακές αρχές, μετανάστες, λαθρέμποροι και διακινητές, Ευρωπαίοι πολίτες, τοπικές αρχές, μέλη ανθρωπιστικών οργανώσεων, κτλ). Όλοι αυτοί διασταυρώνονται και αλληλεπιδρούν ειδικά γύρω από το φαινόμενο της **παράτυπης**<sup>346</sup> **μετανάστευσης**, μιας κατάστασης εξαιρετικά ρευστής εν γένει που επιδεινώνεται από ανακρίβειες προερχόμενες από τα ίδια τα όργανα που την προσδιορίζουν ως τέτοια. Σε γενικές γραμμές, κυριαρχεί η εντύπωση ότι το στοιχείο της παρατυπίας είναι αυθύπαρκτο και συνεπώς μπορεί να μετρηθεί ανεξάρτητα από τις ενέργειες των κρατών, με τις οποίες τα ίδια αντιμετωπίζουν ορισμένα άτομα ως παρατύπως παρόντα. Μια γενικότερη χαλαρότητα στους μεταναστευτικούς ελέγχους τιθέμενη ήδη από προγενέστερες φάσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, διάφορες διμερείς συμφωνίες κρατών-μελών με τρίτες χώρες που εμφανίζουν προτεραιότητα έναντι των συμφωνιών Σένγκεν, καθώς και διάφορες θεσμικές και γραφειοκρατικές ακαμψίες στις διαδικασίες που μεταχειρίζονται έναν μετανάστη, προκειμένου αυτός να βρίσκεται νόμιμα στην ΕΕ, οδηγούν στο συμπέρασμα πως στην πραγματικότητα η ταμπέλα της “παρατυπίας” είναι αδύνατο να καθορισθεί ανεξάρτητα από τις ενέργειες εκείνων που διενεργούν τους σχετικούς συνοριακούς ελέγχους, καθότι η ίδια η ενάσκηση κρατικής εξουσίας κατηγοριοποιεί κάποιον ως παράτυπο ή μη. Όλοι οι νομικοί ορισμοί που εμπεριέχονται στον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν σχετικά με την είσοδο στην ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της προϋπόθεσης να δηλωθεί ο σκοπός της επίσκεψης, η επάρκεια του status του ατόμου, το ιστορικό και οι πόροι του, αποτελούν όλα ένα χρήσιμο σημείο εκκίνησης που έχει ωστόσο αποκλειστεί από την πρακτική: στην πραγματικότητα, σε περίπτωση που ο εκάστοτε συνοριοφύλακας δεν αμφισβητήσει την πρόθεση του ατόμου να εισέλθει παράτυπα, τότε αυτό εισέρχεται νόμιμα χωρίς ποτέ να τεθεί θέμα εξέτασης των κινήτρων και σκοπών του. Τέτοιες πρακτικές στην διέλευση των συνόρων και τον έλεγχό της από τους συνοριοφύλακες της ΕΕ υπονομεύουν ισχυρισμούς για την αδυναμία υπολογισμού του πραγματικού αριθμού των παρατύπων ευρισκομένων στην Ένωση, και καθιστούν οφθαλμοφανές το γεγονός ότι η ιδέα πως τέτοιες εκτιμήσεις μπορούν να υπάρξουν πέρα και ανεξάρτητα από τις ενέργειες των συνοριοφυλάκων και φυλάκων των μεταναστευτικών διόδων, με τις οποίες μεταχειρίζονται

---

<sup>346</sup> “Παράνομης” στη γλώσσα της ΕΕ, όρος που καταδικάστηκε και επίσημα το 2015 με το Ψήφισμα 2059 της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21788&lang=en>

ορισμένους μετανάστες ως παράτυπους, συνιστά θεμελιώδες σφάλμα. Παρά το γεγονός ότι οργανισμοί όπως η Frontex αξιώνουν αυθεντία για τους υπολογισμούς της σχετικά με την καταμέτρηση των παρατύπων εισερχομένων, είναι ενδεικτικό για την πραγματική ασάφεια το γεγονός ότι άτομα που αρχικώς αντιμετωπίστηκαν στα εσωτερικά σύνορα ως (προσωρινώς) παράτυποι μετανάστες πιθανώς εν τέλει να νομιμοποίησαν το status τους κατά την άφιξή τους στο κράτος, στο οποίο επιθυμούσαν να ζητήσουν άσυλο. Τέτοιες αντιφάσεις ανάμεσα σε αυτά που δηλώνονται και σε αυτά που όντως συμβαίνουν αποτελούν τουλάχιστον ηθική παρωδία από πλευράς της ΕΕ. Εν τέλει, η πραγματικότητα έχει μια και μόνο διάσταση: η παράτυπη φύση της εισόδου και της διαμονής καθορίζεται αποκλειστικά από άτομα και όργανα των συνοριακών αρχών που κάνουν χρήση συγκεκριμένων μεθόδων και όρων και εφαρμόζουν τους τιθέμενους νόμους. Δεν υπάρχει καμία “πραγματικότητα” που να παρουσιάζει μετανάστες ως παράτυπους, πέρα από εκείνους που οι ιθύνουσες αρχές έχουν προσδιορίσει έναν προς ένα ως παρατύπως εισερχόμενο ή διαμένοντα.

Η ανάγκη της ΕΕ να ανταποκριθεί στις διαστάσεις που έλαβε η μετανάστευση προς αυτή πριν καν μετανάστες και πρόσφυγες φτάσουν στο ευρωπαϊκό έδαφος, αλλά και οι ατομικές και πολλές φορές αντίρροπες προσπάθειες των κρατών-μελών να μετακυλήσουν τον συνοριακό έλεγχο – με ό,τι αυτός συνεπάγεται - σε άλλα κράτη-μέλη, οδήγησαν στο να επικεντρωθεί τα τελευταία χρόνια ο συνοριακός έλεγχος στην Ένωση στα εξωτερικά της σύνορα. Τον έλεγχο αυτό δυσχεραίνει ο παράγοντας της παράτυπης μετανάστευσης με δυο τρόπους: αρχικά, μεγάλο μέρος της διευκόλυνσης για την παράτυπη μετανάστευση δεν διεξάγεται μέσα από διεθνή εγκληματικά δίκτυα αλλά από τοπικές “επιχειρήσεις” κοντά στα σύνορα. Επιπλέον, σημαντικό μέρος των παράτυπων μεταναστών δεν προέρχονται απευθείας από το κράτος της εθνικότητάς τους, αλλά διέρχονται μέσω μιας σειράς διαφορετικών προορισμών, διαμορφώνοντας το **φαινόμενο της “κατακερματισμένης μετανάστευσης” (fragmented migration)**, φαινόμενο που ενδέχεται να διαρκέσει πολλά χρόνια, πριν τελικά επιτευχθεί η άφιξη στον επιθυμητό προορισμό. Το πρόβλημα, συνεπώς, καθίσταται τόσο πολιτικό όσο και γεωγραφικό: η εξουσία των κρατών-μελών περιορίζεται εκτός της ευρωπαϊκής επικράτειας, δυσχεραίνοντας την έρευνα και δίωξη της διαμεσολάβησης για την παράτυπη μετανάστευση. Από την άλλη πλευρά, και παρόλο που τα διεθνή ύδατα αφήνουν κάποιο περιθώριο για άσκηση καταναγκασμού, τέτοιες επιχειρήσεις δέχονται ευρεία κριτική<sup>347</sup>, ενώ πανευρωπαϊκές οργανώσεις όπως η Frontex ούτως ή άλλως δεν διαθέτουν αρμοδιότητα για χρήση βίας. Επιπλέον, δεσμεύσεις όπως αυτή της Έπατης Εκπροσώπου Federica Mogherini για την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης από τους ενωσιακούς θεσμούς, με βάση τη Σύμβαση

---

<sup>347</sup> Human Rights Watch (2009).

της Γενεύης<sup>348</sup>, αποκλείουν κάθε πιθανότητα απόθησης παράτυπων μεταναστών από τη στιγμή που βρίσκονται στη θάλασσα, μόνο και μόνο εξαιτίας της πιθανότητας να καλύπτονται από το καθεστώς των προσφύγων, και συνεπώς επεκτείνουν αμέσως τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ στις χώρες μη-μέλη που περιτριγυρίζουν τη Μεσόγειο. Μια τέτοια κατάσταση καλεί για συνεργασία της Ένωσης με αυτές τις χώρες προκειμένου για την ταυτοποίηση και δίωξη των διαμεσολαβητών. Μια εγγενής αδυναμία των μέχρι σήμερα πολιτικών που καλούνται σε εφαρμογή στις συνεργασίες αυτές είναι το γεγονός ότι αποτυγχάνουν να αναγνωρίσουν όλα τα διαφορετικά μοντέλα των δικτύων και οργανισμών που διευκολύνουν την παράτυπη μετανάστευση: πέρα από τα διεθνή δίκτυα με μεγάλη εμβέλεια, η σύγχρονη τάση δείχνει άνθιση ατομικών ή συλλογικών δράσεων μικρής εμβέλειας που επωφελούνται από την ανάγκη των μεταναστών και επικεντρώνονται στο να τους βοηθήσουν να παρακάμψουν ακόμη και ένα μόνο εμπόδιο κατά το ταξίδι τους, να περάσουν για παράδειγμα μια συγκεκριμένη συνοριακή γραμμή. Τέτοια μοτίβα εντοπίζονται κατά κόρον τα τελευταία χρόνια στο μεσογειακό χώρο και συνθέτουν το φαινόμενο της κατακερματισμένης μετανάστευσης: η διεθνής μετανάστευση δομείται έτσι σε μια σειρά σταδίων που οργανώνονται και εξασφαλίζονται με επιμέρους οικονομικά ανταλλάγματα, και μπορεί να απέχουν μήνες ή ακόμη και χρόνια μεταξύ τους, ίσως και χωρίς εξαρχής καθορισμένο απώτερο προορισμό. Αυτό το είδος μετανάστευσης έχει σοβαρές επιπλοκές στην προστασία των παράτυπων μεταναστών, αλλά και στην εφαρμογή πολιτικών για την αντιμετώπισή του. Όσο πιο πολλά μεταβατικά στάδια μεσολαβούν προκειμένου οι μετανάστες να φτάσουν στον προορισμό τους, τόσο μεγαλύτερος γίνεται ο κίνδυνος έκθεσής τους σε άτομα και δίκτυα που θα επιδιώξουν να τους εκμεταλλευτούν – οικονομικά και όχι μόνο. Από την πλευρά της ενωσιακής πολιτικής, παρατηρείται μεγάλη δυσχέρεια στην συστηματική συλλογή πληροφοριών στις περιπτώσεις που μεμονωμένα άτομα ή μικρές ομάδες παρέχουν περιστασιακή ή άπαξ συνδρομή σε συγκεκριμένες περιοχές. Η χειρότερη και δυσκολότερη στην αντιμετώπιση παράμετρος αυτής της κατάστασης είναι η αδυναμία άμεσου περιορισμού των κινδύνων που διατρέχουν οι μετανάστες που έχουν ήδη φτάσει στις γειτονικές της Ένωσης χώρες, αλλά και το γεγονός ότι η βίαιη διακοπή των επιχειρήσεων αυτών θα οδηγήσει στην ακόμη μεγαλύτερη επιβάρυνση και ταλαιπωρία των παράτυπων μεταναστών, ενώ σε καμία περίπτωση δεν θα αποτρέψει τους επόμενους που θα αποφασίσουν να προβούν σε αυτό το παράτυπο μεταναστευτικό εγχείρημα (στοιχείο εγγενές της κατακερματισμένης μετανάστευσης που πολιτικές ορισμένων κρατών-μελών τείνουν να παραβλέπουν). Εν τέλει, η εγκληματοποίηση και η δημιουργία “εχθρικού περιβάλλοντος” στα κράτη-μέλη για τους μετανάστες εγγυάται μόνο την αποτυχία στον περιορισμό του φαινομένου της παράτυπης μετανάστευσης. Αντίθετα, πολιτικές περισσότερο φιλικές προς τους μετανάστες, πέρα από την πρωτεύουσα ανθρωπιστική χροιά τους,

---

<sup>348</sup> Mogherini (2015).

έχουν περισσότερες πιθανότητες να επιδράσουν θετικά: εναλλακτικές όπως η μετεγκατάσταση των προσφύγων (που ήδη συνιστά μέρος της πολιτικής της Ένωσης, χωρίς ωστόσο μεγάλη στήριξη από τα κράτη-μέλη) και η μεγαλύτερη ευελιξία για χορήγηση visa, ειδικά σε περιπτώσεις όπως αυτές της οικογενειακής επανένωσης, αποτελούν περισσότερο ανθρωπιστικές διεξόδους ώστε να κλονιστεί η λειτουργία των επιχειρήσεων διαμεσολάβησης και να διασφαλιστούν τα δικαιώματα των προσφύγων και των μεταναστών.

Σχετικά με τα δίκτυα διαμεσολάβησης για την διακίνηση και εκμετάλλευση των μεταναστών κατά τη διάρκεια της προσπάθειάς τους να φτάσουν στην Ευρώπη, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι διαφοροποιήσεις στους όρους και τη σημασία τους σε ό,τι αφορά στα άτομα που τα ενεργούν. Το 2000, στο Συνέδριο των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διακρατικού Οργανωμένου Εγκλήματος η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών ενέκρινε τον ορισμό της **εμπορίας ανθρώπων (trafficking)**<sup>349</sup>. Η υιοθέτηση αυτή έθεσε τη βάση για έναν κοινό ορισμό της εμπορίας ανθρώπων που περιλαμβάνει τρία βασικά στοιχεία: την πράξη (στρατολόγηση, μετακίνηση), τα μέσα για την επιβολή της (απειλή χρήσης ή χρήση βίας) και το αποτέλεσμα (εκμετάλλευση). Στο Συνέδριο διαχωρίστηκε ο ως άνωθι ορισμός από εκείνον της **διακίνησης ατόμων (smuggling)**, ο οποίος εκφράζει την διευκόλυνση και το κέρδος από την συναινετική, αν και “παράνομη”, διακρατική διακίνηση προσώπων – συνεπώς η ειδοποιός διαφορά συνίσταται στο στοιχείο της οικειοθελούς (στην περίπτωση του smuggling) ή μη (στο trafficking) συμμετοχής του προσώπου στη διαδικασία. Μερίδα της θεωρίας προσάπτει στους ορισμούς και στην μεταξύ τους σχέση στοιχεία φύλου και εθνικότητας που χαρακτηρίζουν το κάθε είδος: έτσι, η (λαθρ)εμπορία ανθρώπων συνυφαίνεται με το γυναικείο φύλο και τους ανθρώπους τους προερχόμενους από υποανάπτυκτες χώρες, ειδικά στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού χώρου, της εργασιακής μετανάστευσης και της αδυναμίας αυτών των ατόμων να εξασφαλίσουν νομική προστασία, κινδυνεύοντας έτσι να γίνουν ακόμη περισσότερο αντικείμενα εκμετάλλευσης ή και να απελαθούν. Ειδικά δε υπό αυτό το πρίσμα, το ίδιο το κράτος και, σε υπερεθνικό επίπεδο, οργανισμοί όπως η Ένωση, κινδυνεύουν μέσω της νομοθεσίας και των πολιτικών τους να δυσχεράνουν ακόμη περισσότερο την κατάσταση των προσώπων αυτών, στο βαθμό που οι κρατικοί οι νόμοι κατά της εμπορίας ανθρώπων ενσωματώνουν στερεότυπα σχετικά με τις γυναίκες μετανάστριες και που αυτά συμβάλλουν στην ενίσχυση της ευπάθειας των

---

<sup>349</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, General Assembly resolution 55/25, 15 Νοεμβρίου 2000, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx> United Nations Convention against Transnational Organized Crime, [https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED\\_NATIONS\\_CONVENTION\\_AGAINST\\_TRANSNATIONAL\\_ORGANIZED\\_CRIME\\_AND\\_THE\\_PROTOCOLS\\_THEREON.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THEREON.pdf)

μεταναστών στην εκμετάλλευση και στην καταναγκαστική εργασία<sup>350</sup>. Στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής της Ένωσης, και παρά το γεγονός ότι η εμπορία και η διακίνηση προσώπων συνιστούν διαφορετικές εγκληματικές δραστηριότητες, παράλληλα διασταυρώνονται και στο επίπεδο που επέρχεται η μετάβαση από το ένα στο άλλο<sup>351</sup>: πρόσωπα που μεταναστεύουν εκμεταλλεζόμενα τις “υπηρεσίες” της παράνομης διακίνησης έναντι ανταλλάγματος ενδέχεται, λόγω της εξαθλίωσης, των ατυχιών και των πλείστων κινδύνων στους οποίους εκτίθενται στη διαδρομή, να μην μπορέσουν να εξυπηρετήσουν οικονομικά την μετάβασή τους στο επόμενο “στάδιο” προς τον τελικό προορισμό και έτσι να καταστούν θύματα εκμετάλλευσης από τα δίκτυα διακινητών, αποτελώντας πλέον οι ίδιοι το “εμπόρευμα”. Εξάλλου η διακίνηση, σε αντίθεση με τη λαθρεμπορία που παρουσιάζει συνήθως αυστηρή οργάνωση και ιεραρχία, είναι μια πιο ρευστή δραστηριότητα, προσαρμοζόμενη στις ανάγκες της κάθε περίπτωσης και πολλές φορές χωρίς καν συγκεκριμένο σχέδιο. Η ευπάθεια των μεταναστών εξαιτίας της παρατυπίας στην οποία υποπίπτουν δεν έχει ποτέ εγγυημένο τέλος. Άλλωστε, αυτή η σύγχυση των ορίων ανάμεσα στα δυο εγκλήματα και η χρήση, για παράδειγμα, κοινών μέσω μετακίνησης και οικονομικών συναλλαγών, αποτελεί ενίοτε και μέρος του σχεδίου των εγκληματιών για την επίτευξη του απώτερου στόχου της εκμετάλλευσης. Είναι αδύνατο για τις όποιες μεταναστευτικές πολιτικές, ειδικά δε για τις ενωσιακές, να πετύχουν το ελάχιστο εάν δεν επικεντρωθούν πρώτα στην κατανόηση και εμπέδωση των διαφοροποιήσεων που φέρει η μετανάστευση σήμερα σε σχέση με παλαιότερες εποχές, συμπεριλαμβανομένων των διαφορετικών διαδρομών και τρόπων μετακίνησης, της ουσιαστικής διάκρισης ανάμεσα στη φύση της λαθρεμπορίας και της διακίνησης προσώπων και της πληθώρας των διαφορετικών εκφάνσεων που μπορεί να εμφανίσει η παράτυπη διακίνηση προσώπων από τρίτες χώρες προς την Ευρώπη καθώς προσαρμόζεται συνεχώς στις μεταβολές του γεωπολιτικού πλαισίου<sup>352</sup>. Τέλος, μια επιπλέον παράμετρος του προβλήματος αγγίζει τη φύση της λαθρεμπορίας προσώπων που θυματοποιεί άτομα διαφορετικής προέλευσης και κατάστασης - σύμφωνα με έρευνες μεγάλο ποσοστό των καταγεγραμμένων θυμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι πολίτες κρατών-μελών της ΕΕ<sup>353</sup>. Προκύπτει, έτσι, το συμπέρασμα πως άτομα που τυπικά έχουν τη δυνατότητα να επικοινωνήσουν με τις αρχές και να καταγγείλουν την παράνομη δραστηριότητα συνήθως το αποφεύγουν εξαιτίας της έλλειψης εμπιστοσύνης στους κυβερνητικούς θεσμούς και στις αρμόδιες αρχές. Για να είναι αποτελεσματικές, οι πολιτικές που φιλοδοξούν να έρθουν

---

<sup>350</sup> R. Andrijasevic, “Trafficking: Not a Neutral Concept”, in “Irregular Migration, Trafficking and Smuggling: Policy Dilemmas in the EU”, Centre For European Policy Studies, Brussels, 2016, σελ. 62

<sup>351</sup> European Agenda on Migration, 2015.

<sup>352</sup> Α. Δημητριάδη, “The Interrelationship between Trafficking and Irregular Migration, in Irregular Migration, Trafficking and Smuggling: Policy Dilemmas in the EU”, Centre For European Policy Studies, Brussels, 2016, σελ. 69

<sup>353</sup> Eurostat (2014), “Trafficking in human beings - Statistical working papers, 2014 edition”, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

πρόσωπο με πρόσωπο με τη λαθρεμπορία και την εκμετάλλευση των μεταναστών δεν μπορούν να καταφεύγουν μόνο στο σύστημα απονομής της ποινικής δικαιοσύνης: αντ' αυτού, υπάρχει ανάγκη να καταστούν περισσότερο φιλικές προς τους ίδιους τους μετανάστες, αξιοποιώντας και αναλύοντας τις πληροφορίες που παρέχουν οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που τάσσονται υπέρ της προάσπισης των δικαιωμάτων των προσφύγων, ώστε να ενθαρρύνουν τα θύματα να ζητήσουν βοήθεια και έτσι να βελτιώσουν την πρόσληψη στοιχείων και την διαμόρφωση δράσεων που θα προάγουν την θετική αντιμετώπιση των μεταναστών από την κοινωνία και το νόμο, και θα φτάνουν πιο κοντά στη ρίζα του προβλήματος της παράνομης διακίνησης και εμπορίας προσώπων<sup>354</sup>.

Στις 15 Δεκεμβρίου 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία μιας “Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής” (EBCG) προσπαθώντας να ανταποκριθεί στην επιδείνωση της κατάστασης στα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχος της πρότασης ήταν να διασφαλίσει την “Ευρωπαϊκή Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων” (European Integrated Border Management – EIBM) με την ισότιμη μεταχείριση της παράτυπης μετανάστευσης, των απειλών για την εσωτερική ασφάλεια και του διασυνοριακού εγκλήματος και να ενισχυθεί η Frontex σε συνάρτηση με όσα η Επιτροπή θεωρούσε ότι αποτελούσαν τις κυριότερες ελλείψεις που υπονόμευαν τη λειτουργία του Οργανισμού. Όπως αναφέρθηκε και σε προγενέστερο κεφάλαιο η διάρθρωση της νέας Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Οργανισμός EBCG) περιλάμβανε μια ενισχυμένη Frontex και παράλληλη ανάπτυξη και ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών φύλαξης των χερσαίων και υδάτινων συνόρων. Εν μέσω των μεταρρυθμίσεων και των νέων αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν στην υπηρεσία, ξεχωρίζει ο κεντρικός ρόλος που ο Κανονισμός δίνει στον Οργανισμό σχετικά με την ενωσιακή προσέγγιση για τα “hotspot”, διευρύνοντας τις εξουσίες του de jure, καταγράφοντας όμως ουσιαστικά τα καθήκοντα που η Frontex είχε αναλάβει ήδη εκ των πραγμάτων στα hotspot της Ελλάδας και της Ιταλίας, και αναθέτοντάς του το συντονισμό μεταξύ των οργανισμών της ΕΕ στους χώρους αυτούς<sup>355</sup>. Αξίζει εδώ να σημειωθεί πως αυτή η πρόσθετη διακριτική ευχέρεια για την Frontex σε συνδυασμό με την έλλειψη λεπτομερούς νομικού πλαισίου για τα ίδια τα “hotspot” οδηγούν αναπόφευκτα σε μια υπέρμετρη προσήλωση στον συνοριακό έλεγχο, αντί να ευνοούν την άσκηση του δικαιώματος για

---

<sup>354</sup> A. Jokinen, “Irregular Migration, Trafficking in Persons and Prevention of Exploitation”, in *Irregular Migration, Trafficking and Smuggling: Policy Dilemmas in the EU*, Centre For European Policy Studies, Brussels, 2016, σελ. 72

<sup>355</sup> Κανονισμός EBCG, άρθρο 2 παράγραφος 10, άρθρο 8 στοιχείο θ), άρθρο 14 παράγραφος 2 στοιχείο δ), άρθρο 18 παράγραφοι 1 και 3 και άρθρο 19 παράγραφος 3 στοιχείο β).

διεθνή προστασία<sup>356</sup>. Μια αιτιολογική σκέψη που διευκρινίζει ότι “σε τέτοιες περιοχές οι διάφοροι οργανισμοί και τα κράτη-μέλη οφείλουν να λειτουργούν στο πλαίσιο των αντίστοιχων εντολών και αρμοδιοτήτων τους” δεν παραπέμπει σε μια σαφή κατανομή καθηκόντων, πόσο μάλλον σε ένα λεπτομερές νομικό πλαίσιο<sup>357</sup>. Επιπροσθέτως, και μετά από έντονη κινητοποίηση διαφόρων οργανώσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα αλλά και πολιτικών κομμάτων, προστέθηκαν στο πρωτότυπο κείμενο της Πρότασης της Επιτροπής πολλές σχετικές ρήτρες για τα ανθρώπινα δικαιώματα, μεταρρύθμιση που οδήγησε στον αποκλεισμό των “επιχειρήσεων μικτών επιστροφών”<sup>358</sup> με τις οποίες άτομα αναπέμπονταν από μια τρίτη χώρα σε άλλη, αλλά και σε ενδυνάμωση του μηχανισμού διαμαρτυρίας των ενδιαφερομένων. Στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού η Υπηρεσία μπορεί να συμμετέχει σε επιχειρήσεις ελέγχου των συνόρων σε τρίτα κράτη πέρα από τα ενωσιακά σύνορα, σε χώρες όπως η Λιβύη στην οποία κυριαρχεί μια κατάσταση συνεχούς επιδείνωσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ωστόσο, στο πλαίσιο των ενισχυμένων αρμοδιοτήτων της Frontex, μια ξεκάθαρη κατανομή αρμοδιοτήτων σε σχέση με κάθε επιχειρησιακή δραστηριότητα και σε κάθε επιχειρησιακό σχέδιο θα είχε άρει τις όποιες ανησυχίες δημιουργεί η επικρατούσα ασάφεια. Όσον αφορά στην προσθήκη του κοινού μηχανισμού διαμαρτυρίας στις καταστάσεις που το άτομο αισθάνεται ότι υφίσταται παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του κατά τη δράση του Οργανισμού, η ανεξαρτησία του πιθανώς να περιορίζεται από το γεγονός ότι ο αρμόδιος Αξιωματικός για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα (Fundamental Rights Officer) έχει αρμοδιότητα μόνο να αξιολογήσει το παραδεκτό της διαμαρτυρίας και ότι αντίστοιχα θα προωθηθεί αυτή σε περαιτέρω αρμόδια όργανα για έρευνα, χωρίς ωστόσο να προκύπτει από κάπου η ακεραιότητα ή η διαφάνεια των αποφάσεών τους. Συνεπώς, ο μηχανισμός δεν εξασφαλίζει ανεξαρτησία και έτσι δεν επαρκεί για να ικανοποιήσει τις ανάγκες των μεταναστών – στοιχείο που προβληματίζει ιδιαίτερος ενόψει των νέων αρμοδιοτήτων του Οργανισμού για την αναπομπή των προσφύγων στις χώρες προέλευσής τους, καθώς δυσχεραίνεται ο έλεγχος για πιθανή άσκηση ή απειλή βίας και για επιβολή εξαναγκασμού. Με μια ανάγνωση της τελικής μορφής του Κανονισμού καθίσταται σαφές ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα και η προστασία των προσφύγων τίθενται σε δεύτερο πλάνο και, κατά κάποιο τρόπο, χρησιμοποιούνται ως “νομιμοποιητικός μανδύας” για τους βασικούς στόχους του νέου οργανισμού: την προστασία των συνόρων και την αποτελεσματική επαναπροώθηση. Μολονότι γίνεται μνεία στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις αιτιολογικές σκέψεις της Πρότασης της Επιτροπής<sup>359</sup>, ο Κανονισμός δεν ενσωματώνει ουσιαστικά

<sup>356</sup> Darren Neville, “On the frontline: the hotspot approach to managing migration”, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department (2016), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL\\_STU\(2016\)556942\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)

<sup>357</sup> Κανονισμός EBCG, Αιτιολογική Σκέψη 27.

<sup>358</sup> Κανονισμός EBCG, άρθρο 27 παράγραφος 4.

<sup>359</sup> Πρόταση EBCG, Αιτιολογική Σκέψη 29

τις εγγυήσεις για τα δικαιώματα αυτά, ώστε να οδηγήσει σε πραγματικές δεσμεύσεις για την εξασφάλιση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών, σίγουρα εξαιτίας της αμφιλεγόμενης κατάστασης και της ίδιας της αιτιολογικής έκθεσης.

Η δραματική αύξηση στον αριθμό των ανθρώπων που έφταναν από τη νότια και κεντρική Μεσόγειο και το Αιγαίο στην Ευρώπη προσπαθώντας να γλυτώσουν από τα δεινά του πολέμου στη Μέση Ανατολή και να αναζητήσουν ένα καλύτερο μέλλον επιβάρυνε όσο ποτέ τα κράτη-μέλη στην νότια πρώτη γραμμή της ΕΕ και προκάλεσε μια αλυσιδωτή αντίδραση ενωσιακής εμβέλειας. Ήδη πολύ πριν την πρώτη αποστολή της ΚΠΑΑ, μια αντίδραση μιλιταριστικής προέλευσης έλαβε σάρκα και οστά από μέρους της Ένωσης: ήδη από το 2013 αξιωματούχοι της ιταλικής κυβέρνησης ζήτησαν από την τότε Ύπατη Εκπρόσωπο Catherine Ashton την λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση κύματος προσφύγων και μεταναστών που έφταναν μέσω της ανοικτής θάλασσας στις νησιωτικές ακτές της χώρας τους. Τα μέτρα περιλάμβαναν μια ναυτική επιχείριση διάσωσης και δράσεις κατά των διακινητών, την ενίσχυση της Frontex, και την θέση σε λειτουργία ενός ανοικτού διαλόγου για τη μετανάστευση με τρίτες χώρες. Η φύση των μέτρων αυτών ήταν στρατιωτική, πολιτική αλλά και διπλωματική. Παρόλο που οι δυο άμεσα ενδιαφερόμενες χώρες, η Ιταλία και η Ελλάδα, συμφώνησαν να δράσουν από κοινού, απέτυχαν αρχικά να δραστηριοποιήσουν και άλλα κράτη-μέλη, αλλά χωρίς να πτοηθούν - και με τη στήριξη άλλων γειτονικών χωρών (Μάλτα, Ισπανία, Βουλγαρία) - απαίτησαν από την υπόλοιπη Ευρώπη έμπρακτη στήριξη και αλληλεγγύη. Η ραγδαία κλιμάκωση στην ανθρώπινη τραγωδία στη Μεσόγειο το 2015 και η ενεργός συμμετοχή της νέας Ύπατης Εκπρόσωπου για την ΚΕΠΠΑ Federica Mogherini, της οποίας η δράση και οι πρωτοβουλίες παίζουν έκτοτε ρόλο-κλειδί στο να διατηρείται η εξωτερική διάσταση της προσφυγικής κρίσης στην κορυφή της ατζέντας, αρκούσαν για να κατακλύσει το ζήτημα την επικαιρότητα το σύνολο των επίσημων και μη συζητήσεων, διαβουλεύσεων και προβληματισμών στον ενωσιακό χώρο. Παρόλο που είχε ήδη από το 2014 αναγνωριστεί από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ η ανάγκη να υπάρξει ψύχραιμη και αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Donald Tusk δραστηριοποιήθηκε ακόμη πιο ενεργά με την αναγνώριση προτεραιότητας στα θέματα της μετανάστευσης και των προσφύγων σε κάθε ατζέντα των προγραμματισμένων συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, και ήταν μέσα σε ένα τέτοιο κλίμα έντονης δραστηριοποίησης που άρχισε να διαμορφώνεται η πρώτη κοινή στρατιωτική δράση στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ.



Οι πολιτικές δηλώσεις και η επί τόπου ανάπτυξη στρατιωτικών επιχειρήσεων και άλλων υπηρεσιών ασφαλείας της ΕΕ για την “καταπολέμηση του λαθρεμπορίου ανθρώπων”<sup>360</sup>, σε συνάρτηση και με και με τα αποτελέσματά τους από το 2015 και έπειτα, όπως αυτά δημοσιεύονται από τη Frontex, προκαλούν αντιπαράθεση εξαιτίας της διάχυτης ασάφειας και της επισφαλούς εικόνας που εκπέμπουν. Μια σειρά πολιτικών δηλώσεων εκ μέρους αξιωματούχων και οργάνων της Ένωσης κατέστησε σαφές το γεγονός ότι ο οργανισμός ήταν πλέον έτοιμος να αναλάβει αποφασιστική δράση προκειμένου να έρθει αντιμέτωπος με τους χειριστές του λαθρεμπορίου ανθρώπων (smuggling) στη Μεσόγειο, με αποκορύφωμα την στρατιωτική επιχείριση **EUNAVFOR MED**<sup>361</sup> μετά από εξουσιοδότηση του Συμβουλίου. Η στρατιωτική αυτή επιχείριση της ΚΠΑΑ έλαβε εντολή “να εντοπίσει, να συλλάβει και να εξολοθρεύσει τόσο τα σκάφη όσο και τα εργαλεία και τους πόρους που χρησιμοποιούνται ή υπάρχει υποψία ότι χρησιμοποιούνται από διακινητές (smugglers) ή/και λαθρεμπόρους (traffickers) μεταναστών.

Η επιχείριση δομήθηκε σε τρεις διακριτές φάσεις και διακήρυξε την υπακοή της στους κανόνες του διεθνούς δημοσίου δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης του ΟΗΕ για το Δίκαιο της Θάλασσας, του Πρωτοκόλλου κατά του Λαθρεμπορίου Μεταναστών και των ισχύοντων Ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ. Η επιχείριση εκκίνησε τη δράση της στις 22 Ιουνίου 2015, ενώ κατά την έναρξη της δεύτερης φάσης της τον Οκτώβριο του ίδιου έτους η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης κατόρθωσε να εξασφαλίσει και Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας για το συγκεκριμένο θέμα.<sup>362</sup> Λαμβάνοντας υπόψιν τα στενά περιθώρια της ΚΠΑΑ, το διάστημα που χρειάστηκε για να γίνει η μετάβαση από την πολιτική πρωτοβουλία στη σύλληψη, τη λειτουργία, την αναγνώριση των ικανοτήτων την επίτευξη συναίνεσης για ενεργοποίηση μέσω αποφάσεως του Συμβουλίου και την έναρξη της ανάπτυξης της επιχείρησης ήταν αξιοσημείωτα σύντομο. Ωστόσο, το τίμημα που πλήρωσε η ΕΕ για την ταχύτατη αυτή αντίδρασή της στη Μεσόγειο ήταν η δριμυία κριτική που υπέστη, τόσο από τους διεθνείς εταίρους όσο και από το ευρύ κοινό, τη στιγμή που αποκαλύφθηκαν τα σχέδια για μια επιχείριση “βύθισης σκαφών, αποκάλυψη που κλιμάκωσε το φόβο και την ανησυχία για υπέρμετρη άσκηση βίας και παράπλευρες απώλειες: οργανώσεις προερχόμενες από την κοινωνία των πολιτών και ορισμένοι σημαντικοί διεθνείς δρώντες<sup>363</sup> αντέδρασαν αρνητικά ενόψει μιας επιχείρησης που έμοιαζε να ενισχύει τον ανθρωπιστικό κίνδυνο θέτοντας τους μετανάστες στην πρώτη γραμμή του πυρός.

---

<sup>360</sup> Frontex (2015).

<sup>361</sup> OJ L 122, 19.5.2015, σελ. 31. Η επιχείριση έγινε στην πορεία γνωστή και ως Επιχείριση “Σοφία”, από το όνομα που έλαβε το μωρό που γεννήθηκε μετά από διάσωση της μητέρας του κατά τη διάρκεια της επιχείρησης.

<sup>362</sup> UN Security Council Resolution 2240(2015). Επίσης <https://www.operationsophia.eu/>

<sup>363</sup> Για παράδειγμα ο Ban Ki-Moon κατά την ομιλία του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 27 Μαΐου 2015.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20150526STO59634/ban-ki-moon-on-migration-saving-lives-should-be-the-top-priority>

Παρά την αμυντική στάση της Ύπατης Εκπροσώπου, που απάντησε ότι οι στόχοι δεν ήταν φυσικά οι ίδιοι οι μετανάστες, αλλά “εκείνοι που πλουτίζουν εις βάρος αυτών και πού συχνά δε εις βάρος της ζωής τους”<sup>364</sup>, η Ένωση δέχθηκε για πρώτη φορά κριτική όχι για την απαθή στάση της απέναντι σε μια κρίση, αλλά ίσως για την υπερβολική της αντίδραση. Ωστόσο, τα ουσιαστικά προβλήματα της EUNAVFOR MED εντοπίζονται κυρίως στην αναντιστοιχία ανάμεσα στους στόχους που διατείνονταν ότι επεδίωκε και στην έλλειψη μιας σαφούς στρατηγικής και εντολής υπό το διεθνές δίκαιο, με αποτέλεσμα να ενέχει τόσο επιχειρησιακό όσο και πολιτικό ρίσκο για τα εμπλεκόμενα κράτη-μέλη. Η στρατηγική, η θεσμική εξουσιοδότηση και οι επιχειρησιακές πρακτικές της αποτελούσαν τα πραγματικά “τυφλά σημεία”.

Για την διεκπεραίωση της πρώτης φάσης της δεν απαιτούνταν Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, καθώς η παρακολούθηση και επιτήρηση διεξάγονταν στα διεθνή ύδατα και τον διεθνή εναέριο χώρο – δεν ισχύει όμως το ίδιο για τη δεύτερη και τρίτη φάση της, για τις οποίες υπήρχαν ακόμη ερωτηματικά ως προς τα μέσα και τους πόρους τους, αλλά και ως προς τους όρους που θα έπρεπε να πληρωθούν ώστε να αποφασίσει το Συμβούλιο την μετάβαση πέρα από την πρώτη φάση με την είσοδο στην επικράτεια της Λιβύης. Η συζήτηση στο πλαίσιο του Συμβουλίου Ασφαλείας προβληματίσε, εν μέσω άλλων, για ζητήματα όπως η σημασία του όρου “disposal” (στην ουσία εννοούνταν η βύθιση) των σκαφών και των σχετικών μέσων, αλλά και η σύγχυση ανάμεσα στους νομικούς ορισμούς των λαθρεμπόρων (traffickers) και των διακινητών (smugglers) προσώπων που, σε αντίθεση με τους πειρατές, ξεπερνούν τις προβλέψεις του παραδοσιακού διεθνούς δικαίου. Εν τέλει, η Επιχείρηση EUNAVFOR MED έλαβε διεθνή εξουσιοδότηση μέσω του Ψηφίσματος 2240 (9 Οκτωβρίου 2015), το οποίο περιέγραψε τον τύπο, το επίπεδο και την έκταση της θεμιτής παρέμβασης υπό τον αυστηρό κανόνα των νομικών παραμέτρων, ενώ δεν παρέλειψε να τονίσει την υποχρέωση των κρατών και των περιφερειακών οργανώσεων που διεξήγαγαν τις σχετικές εξουσιοδοτημένες δράσεις “να παρέχουν ασφάλεια για τους επιβαίνοντες ως ύψιστη προτεραιότητα και να αποφύγουν την πρόκληση βλάβης στο θαλάσσιο περιβάλλον ή στην ασφάλεια της ναυσιπλοΐας”<sup>365</sup>. Υιοθετημένο υπό την εξουσιοδότηση του Κεφαλαίου 7 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, το Ψήφισμα καθόριζε λεπτομερώς τις περιστάσεις υπό τις οποίες καθίστατο επιτρεπτή η χρήση βίας, πάντοτε σε συνάρτηση με την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων,

<sup>364</sup> Δήλωση της Ύπατης Εκπροσώπου / Αντιπροέδρου Federica Mogherini σχετικά με την Απόφαση του Συμβουλίου για την έναρξη της ναυτικής επιχείρησης EUNAVFOR Med, Λουξεμβούργο, 22 Ιουνίου 2015, <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2019/05/02/declaration-by-the-high-representative-federica-mogherini-on-behalf-of-the-european-union-on-the-occasion-of-the-world-press-freedom-day-3-may-2019/>

<sup>365</sup> Παράγραφοι 7, 8 και 10 του Ψηφίσματος.

το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας. Με λίγα λόγια, το Ψήφισμα παραθέτει ένα πακέτο προτύπων που μπορεί εύκολα να περιπλέξουν την επί τόπου διεξαγωγή της επιχείρησης – ειδικά στις περιπτώσεις αντιμετώπισης των διακινητών, που αδιαφορούν για την κατάσταση των μεταναστών – και που, από την άλλη πλευρά, δεν εξουσιοδοτεί με κανέναν τρόπο την EUNAVFOR MED να αναπτυχθεί στην αιγιαλίτιδα ζώνη και στα εσωτερικά ύδατα της Λιβύης, πολύ περισσότερο δε στο έδαφός της, όπως προβλεπόταν στην Απόφαση που υιοθέτησε το Συμβούλιο της Ένωσης<sup>366</sup>. Η πραγμάτωση της δεύτερης και τρίτης φάσης κατέστη εν τέλει δυνατή μέσω της εναλλακτικής νομικής αιτιολόγησης που βασιζόταν σε ενέργεια της ΕΕ μετά από επίσημη πρόσκλησή της από τη νόμιμη κυβέρνηση της Λιβύης: η δυνατότητα αυτή ανέκυψε αμέσως μετά τη σύσταση της “Κυβέρνησης Εθνικής Συμφωνίας” (“Government of National Accord”) ως αποτέλεσμα της συντονισμένης κοινής προσπάθειας της ΕΕ και των Ηνωμένων Εθνών να παύσει η φιλονικία ανάμεσα στους δυο αντίπαλους πόλους που διεκδικούσαν την ανάληψη της εξουσίας στη χώρα. Παράλληλα, οι εξελίξεις στη Μεσόγειο έτρεχαν και το Συμβούλιο αποφάσισε τον Ιούνιο του 2016 εν μέσω άλλων και την χορήγηση παράτασης ενός έτους στη λειτουργία της Επιχείρησης, και η Ύπατη Εκπρόσωπος ανέλαβε να διαβιβάσει την πρόταση για την ανάληψη των επιπλέον καθηκόντων στην νέα κυβέρνηση της Λιβύης<sup>367</sup>, η οποία ζήτησε επίσημα τη στήριξη της ΕΕ ένα μήνα αργότερα<sup>368</sup>. Η απόφαση αυτή εγκρίθηκε ομόφωνα και από το Συμβούλιο Ασφαλείας με το Ψήφισμα 2292 στις 14 Ιουνίου 2016, που συνιστά στην πραγματικότητα ένα πολύ ισχυρό μήνυμα για τη διεθνή υποστήριξη του ρόλου της ΕΕ στη Μεσόγειο κατά την αντιμετώπιση των δικτύων λαθρεμπόρων, ενώ η σύμφωνη γνώμη της Ρωσίας, στα πλαίσια του Συμβουλίου Ασφαλείας, υπονομεύει τη θέση του ΝΑΤΟ, το οποίο δραστηριοποιούνταν στον εναέριο χώρο και τα χωρικά ύδατα της Λιβύης το 2011<sup>369</sup>.

Παρά το γεγονός ότι πρωταρχικός στόχος της Επιχείρησης συνιστά η παρεμπόδιση της λειτουργίας των διακινητών και λαθρεμπόρων στη Μεσόγειο και η αποτροπή περισσότερων θανάτων μεταναστών, εντούτοις ενέχει σοβαρούς κινδύνους παραβίασης των δικαιωμάτων αυτής της ευπαθούς ομάδας. Ειδικότερα, η εκτροπή των σκαφών στα οποία επιβαίνουν μπορεί να επιδράσει

<sup>366</sup> Βλέπε μέρος (ii) της δεύτερης φάσης και τρίτη φάση της Επιχείρησης, άρθρο 2§2 β' και γ' της Απόφασης 2015/778 του Συμβουλίου.

<sup>367</sup> Παρατηρήσεις της Ύπατης Εκπρόσωπου / Αντιπροέδρου Federica Mogherini στη συνέντευξη Τύπου για τη Λιβύη, Λουξεμβούργο, 18 Απριλίου 2016 · και υπουργική Συνάντηση για το Κοινό Ανακοινωθέν της Λιβύης, Βιέννη, 16 Μαΐου 2016.

<sup>368</sup> Δήλωση της Ύπατης Εκπρόσωπου / Αντιπροέδρου Federica Mogherini σχετικά με τη Λιβύη, Βρυξέλλες, 22 Μαΐου 2016.

<sup>369</sup> S. Blockmans, “New Thrust for the CSDP from the Refugee and Migrant Crisis”, Friedrich-Ebert Stiftung, July 2016.

<https://www.ceps.eu/system/files/Thrust%20to%20CSDP%20S%20Blockmans%20CEPS%20Special%20Report.pdf>

αρνητικά στο επίπεδο προστασίας των επιβατών βάσει της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement): τα μέλη της επιχείρισης έχουν αναλάβει την υποχρέωση να μην επαναπροωθούν τα πρόσωπα που διασώζονται και συλλαμβάνονται σε εδάφη όπου πιθανόν να κινδυνεύσουν η ζωή και η ελευθερία τους. Επίσης, δραστηριότητες που εμπίπτουν στην δεύτερη φάση της Επιχείρισης μπορούν επίσης να κατισχύσουν στο δικαίωμα κάθε μετανάστη να εγκαταλείψει μια χώρα (εδώ η χώρα αυτή είναι η Λιβύη), όπως αυτό καθιερώνεται από το άρθρο 12§2 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα. Παρομοίως, ανάλογα με το εάν και το πώς το προσωπικό της Επιχείρισης ασκεί βία για να τους υποχρεώσει να επιβιβαστούν σε ένα σκάφος, μπορεί να σημειωθεί παραβίαση της απαγόρευσης για την άσκηση βασανιστηρίων ή απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης. Πέρα από τις ως άνωπι πιθανές παραβάσεις, μη κυβερνητικές οργανώσεις έχουν εκφράσει την ανησυχία τους σχετικά με το ότι η καταστροφή των σκαφών των διακινητών μπορεί να οδηγήσει τους απελπισμένους μετανάστες στο να προτιμήσουν ακόμη πιο επικίνδυνες διαδρομές για να φτάσουν στην Ευρώπη, γεγονός που θα τους εξέθετε σε ακόμη μεγαλύτερο κίνδυνο. Έτσι, η παροχή ασφαλών και νόμιμων καναλιών μετακίνησης προς την ΕΕ αναδεικνύεται ως η πιο αποτελεσματική μακροπρόθεσμη επιλογή για να κλονιστούν τα παράνομα αυτά δίκτυα.

Τόσο οι επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ ειδικά, όσο και το σύνολο των ενεργειών της ΕΕ, οφείλουν να συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις του Χάρτη αλλά και το διεθνές εθιμικό ανθρωπιστικό δίκαιο<sup>370</sup>. Επιπλέον, η υποχρέωση παροχής συνδρομής σε πρόσωπα που διατρέχουν κίνδυνο στη θάλασσα<sup>371</sup> καλύπτει και τη δράση των πολεμικών πλοίων που λαμβάνουν μέρος στην Επιχείριση “Σοφία”. Η Απόφαση του Συμβουλίου που εξουσιοδοτεί την έναρξη και λειτουργία της Επιχείρισης, αλλά και το σχετικό Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας που ακολούθησε, κάνουν λόγο για σύμφωνη δράση της Επιχείρισης και των μελών της με σειρά διεθνών συμβάσεων και πρωτοκόλλων και το παραδοσιακό διεθνές δημόσιο δίκαιο<sup>372</sup>. Πάντως η EUNAVFOR MED, σε αντίθεση με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, δεν διαθέτει εσωτερικό μηχανισμό στον οποίο να μπορούν να διαμαρτυρηθούν όσα άτομα θεωρούν πώς έχει λάβει χώρα παραβίαση των δικαιωμάτων τους κατά τη διεξαγωγή της Επιχείρισης, ενώ η διοίκησή της δεν

<sup>370</sup> Βλέπε: Υπηρεσία Ερευνών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, “Ανθρώπινα Δικαιώματα που εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις και τις αποστολές της ΚΠΑΑ”, Ενημέρωση, 21 Ιανουαρίου 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM\\_BRI%282014%29130712\\_REV\\_2\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI%282014%29130712_REV_2_EN.pdf)

<sup>371</sup> Επίμετρο του 3ου Κεφαλαίου για τα δικαιώματα των προσφύγων.

<sup>372</sup> Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε στο ψήφισμά του της 21ης Νοεμβρίου 2013 να συμπεριληφθούν σύμβουλοι για τα ανθρώπινα δικαιώματα σε όλες τις αποστολές της ΚΠΑΑ. Ψήφισμα της 21ης Νοεμβρίου 2013 σχετικά με την εφαρμογή της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Αμυνας (βάσει της ετήσιας έκθεσης του Συμβουλίου προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας), 14605/1/2012 - 2013 / 2105 (INI), παρ. 21.

υποβάλλει αναφορές ούτε στο Συμβούλιο της Ευρώπης αλλά ούτε και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων που ανακύπτουν κατά τη λειτουργία της Επιχείρισης – διαπιστώνεται συνεπώς εδώ ένα δημοκρατικό έλλειμμα που κατισχύει στα δικαιώματα των μεταναστών. Τέλος, η δυνατότητα που καθιερώνει το άρθρο 340§2 ΣΛΕΕ για αποζημίωση εκ μέρους της ΕΕ για ζημιές που προκαλούνται από τους θεσμούς ή τα όργανά της κατά την διεκπεραίωση των καθηκόντων τους δεν υπάρχει εδώ, καθώς η πρόσβαση των θυμάτων στην διεκδίκηση αποζημίωσης παρεμποδίζεται από το γεγονός ότι το ΔΕΕ δεν έχει αρμοδιότητα πάνω στα θέματα της ΚΠΑΑ. Μερίδα της θεωρίας υποστηρίζει πως αυτό ακριβώς συνιστά έναν πρόσθετο επιχειρημα για την προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, καθώς το ΕΔΔΑ θα μπορούσε έτσι να αποφανθεί για τυχόν παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την διεξαγωγή αποστολών της ΚΠΑΑ. Ωστόσο, η αντίπαλη πλευρά της θεωρίας αλλά και η νομολογία του ΔΕΕ<sup>373</sup>, υποστηρίζουν ότι το ΕΔΔΑ δεν πρέπει να έχει τη δυνατότητα να αποφασίζει για θέματα που δεν άπτονται της δικαιοδοσίας του ίδιου του ΔΕΕ. Έτσι, η μόνη επιλογή για τα θύματα των παραβιάσεων είναι να κινηθούν κατά της Ένωσης ενώπιον των δικαστηρίων των κρατών-μελών, με τη δικαιοδοσία που απονέμεται σε αυτά βάσει του άρθρου 274 ΣΛΕΕ.<sup>374</sup>

Παρόλο που, παραδοσιακά, τα κράτη-μέλη προτιμούσαν να δρουν μέσω των ενωσιακών οργάνων για την εξυπηρέτηση κυρίως σκοπών ασφαλείας που κινούνταν σε επίπεδα χαμηλής πολιτικής, η Ένωση κατόρθωσε να διαχειριστεί την μεταναστευτική κρίση στο επίπεδο αυτό βασιζόμενη αποκλειστικά στις δικές της δυνάμεις, και η Επιχείριση EUNAVFOR MED<sup>375</sup> εξέφρασε την ισχυρή θέληση των κυβερνήσεων των ευρωπαϊκών κρατών να ωθήσουν την Ένωση σε περισσότερο ισχυρά και τολμηρά εγχειρήματα στον τομέα της ασφάλειας. Συνεπώς, εύλογα προέκυψε το ερώτημα γιατί δεν τέθηκε σε λειτουργία μια αντίστοιχη επιχείριση και στο Αιγαίο, είτε διευρύνοντας την εμβέλεια της EUNAVFOR MED είτε με μια νέα, παρόμοια επιχειρησιακή δράση σε συνεργασία με τη Frontex, και προτιμήθηκε αντί αυτής η ενεργοποίηση του ΝΑΤΟ. Στην πραγματικότητα, η κίνηση αυτή εξυπηρετούσε καθαρά πολιτικούς σκοπούς των τριών κρατών που ζήτησαν στη Συμμαχία να παρέμβει: η Γερμανία, ως ο πλέον δημοφιλής προορισμός για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες, είχε άμεσο συμφέρον για την διατάραξη της διακίνησης μεταναστών από λαθρεμπόρους που εκκινούσαν από τις ακτές της Τουρκίας, και κατέβαλε έντονη προσπάθεια ώστε να επιτευχθεί μια συμφωνία της ΕΕ με την Τουρκία προκειμένου να περιοριστούν οι εισροές μεταναστών στην ΕΕ μέσω του Αιγαίου. Με το ίδιο δε σκεπτικό η κεντρική κυβέρνηση στο Βερολίνο επεδίωξε να

<sup>373</sup> Γνωμοδότηση 2/13 της 18ης Δεκεμβρίου 2014 [2012] C: 2014: 2454, παρ. 249 έως 257.

<sup>374</sup> “Εφόσον οι Συνθήκες δεν προβλέπουν αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της ΕΕ, οι διαφορές στις οποίες η Ένωση είναι διάδικος δεν εξαιρούνται εκ του λόγου αυτού από την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων”.

<sup>375</sup> Περισσότερες πληροφορίες στο Κεφάλαιο 4 (Συμπεράσματα) της παρούσας εργασίας.

πυροδοτήσει την έναρξη μιας επιχείρισης που θα συνέδραμε στην επιτήρηση των χωρικών υδάτων της Τουρκίας και θα βοηθούσε παράλληλα στη σταθεροποίηση των σχέσεών της με την Ελλάδα. Καθώς και οι τρεις χώρες συμμετέχουν στη Συμμαχία, το NATO ήταν η προφανής επιλογή για την επίτευξη αυτής της συνεργασίας<sup>376</sup>.

Το πεδίο δράσης του NATO στο Αιγαίο ήταν σαφώς πιο περιορισμένο από το αντίστοιχο της ΕΕ στη νότια και κεντρική Μεσόγειο: οι αρμοδιότητες που του ανατεθήκαν περιορίστηκαν στην εξεύρεση πληροφοριών που θα προετοίμαζαν τις ελληνικές και τουρκικές ακτοφυλακές, αλλά και τους παράγοντες της Frontex, ώστε να μπορούν να παρακολουθήσουν τα σκάφη που μεταφέρουν τους μετανάστες και να τα οδηγήσουν πίσω στις ακτές της Τουρκίας<sup>377</sup>. Το έργο του NATO ήταν ουσιαστικά να διεξάγει ερευνητικές και αναγνωριστικές αποστολές, και για το σκοπό αυτό καθιερώθηκε σε επιχειρησιακό και τακτικό επίπεδο ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα σε αξιωματούχους των επιμέρους δρώντων και σε πραγματικό χρόνο<sup>378</sup>. Ωστόσο, εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι η συνεργασία ανάμεσα στο NATO, τη Frontex και την ελληνική ακτοφυλακή έλαβε χώρα εκτός του πλαισίου συνεργασίας ΚΠΑΑ-NATO, στοιχείο που διαφοροποιεί μεν την συνεργασία μεταξύ των οργανισμών, ενέχει δε κινδύνους για να περιπλεχτεί περισσότερο η συνεργασία ΕΕ-NATO στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων. Αντίστοιχα, προβληματισμό προκαλεί και το γεγονός της έλλειψης επίσημης συμφωνίας για ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα στο NATO και την Επιχείριση “Σοφία”<sup>379</sup>, ειδικά ενόψει της λειτουργίας των δυο επιχειρήσεων στο χώρο της Μεσογείου και μάλιστα με κοινό στόχο τον κλονισμό των δικτύων λαθρεμπόρων που δραστηριοποιούνται στις ακτές της – διαπιστώνεται συνεπώς μια βέβαιη επικάλυψη στις υπηρεσίες πληροφοριών<sup>380</sup>. Όλα οι παραπάνω προβληματισμοί εξηγούνται, ωστόσο, αν αναλογιστεί κανείς τις “εθνικές θέσεις ορισμένων κρατών-μελών της Συμμαχίας για τη συνεργασία ΕΕ-NATO (...) που αναπόφευκτα περιορίζουν το πεδίο για αμοιβαία υποστήριξη”<sup>381</sup> ανάμεσα στην Ένωση και το NATO στην περιοχή της Μεσογείου – και η καμπάνα εδώ ηχεί ξεκάθαρα για να παραπέμψει στη συνεχιζόμενη διαμάχη Τουρκίας-Κύπρου με αφορμή το Κυπριακό ζήτημα<sup>382</sup>.

---

<sup>376</sup> "Our added value is that we can facilitate closer cooperation and assist in greater exchange of information between Greece and Turkey, as both are NATO Allies, but only Greece is in the EU. Today's agreement also means that we are working closer with the EU than ever before. So NATO has a unique role to play as a platform for cooperation." Δήλωση του Γενικού Γραμματέα του NATO για τη στήριξη του οργανισμού μέσω της παροχής βοήθειας για την προσφυγική και μεταναστευτική κρίση, 25 Φεβρουαρίου 2016.

<sup>377</sup> Βλέπε τα στοιχεία που έφτασαν στη Βουλή των Λόρδων, "Operation Sophia, the EU's Naval Mission in the Mediterranean: An Impossible Challenge", HL Paper No. 144, May 2016, σημείο 86.

<sup>378</sup> NATO Overview of Aegean Sea Mission 2016.

<sup>379</sup> HL Paper No. 144, σημείο 88.

<sup>380</sup> Ο. π., σημείο 91.

<sup>381</sup> Ο. π., σημείο 92.

<sup>382</sup> Βλέπε επίσης Steven Blockmans, "Participation of Turkey in the EU's Common Security and Defence Policy: Kingmaker or Trojan Horse?", Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 41, Απρίλιος 2010, [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2010/41Blockmans](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2010/41Blockmans)

Η απόφαση για μια νατοϊκή επιχείρηση με μικρή αξία και αντίκτυπο, όπως η παραπάνω, συνιστά μια ευκαιρία που χάθηκε από την πλευρά της ΕΕ και των κρατών-μελών για να ενισχυθεί μια ενδο-ενωσιακή συνολική προσέγγιση για μια αποτελεσματική και επαρκή διαχείριση της κρίσης. Παρόλο που σε ανεπίσημο επίπεδο και ενόψει της επιτόπου συνύπαρξης ενδέχεται να επιλυθεί μέρος του προβλήματος και να δημιουργηθούν νέες συνέργειες στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων, η σχέση ΕΕ-NATO συνεχίζει να οριοθετείται και να περιορίζεται στην πράξη από τα αποκλίνοντα πολιτικά συμφέροντα των κρατών-μελών αλλά και από τις θεμελιώδεις διαφορές τους στην θεσμική τους δομή και στις γραμμές ελέγχου και διοίκησης. Για άλλη μια φορά αναδεικνύεται η αδήριτη ανάγκη, σε μια εποχή λιτότητας στις αμυντικές δαπάνες και αναβρασμού στη γειτνίαση των ευρωπαϊκών χωρών, οι δράσεις της ΚΠΑΑ και του NATO να είναι πλήρως συμπληρωματικές μεταξύ τους<sup>383</sup> και να στρέφονται προς μια κοινή στρατηγική κατεύθυνση, ώστε να παρέχουν αναλόγως μια πειστική ρητορική για την αντιμετώπιση των προκλήσεων ενός ταχέως μεταβαλλόμενου γεωπολιτικού πλαισίου<sup>384</sup>.

Εκτός από τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, η ΕΕ αύξησε επίσης τη συνεργασία της στον τομέα της μετανάστευσης με τρίτες χώρες. **Η Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας** αποτελεί, όπως αναδείχθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, το πιο γνωστό παράδειγμα της τάσης για εξωτερική ανάθεση του ελέγχου της μετανάστευσης εκτός των συνόρων της ΕΕ. Η συμφωνία αποσκοπεί στην διακοπή της ροής των παράτυπων μεταναστών που ταξιδεύουν στο Αιγαίο από την Τουρκία προς τα ελληνικά νησιά, επιτρέποντας παράλληλα στην Ελλάδα να αναπέμψει στην Τουρκία όλους τους “παράνομους μετανάστες” που φτάνουν σε αυτή μετά τις 20 Μαρτίου 2016. Διατείνεται ότι τους προσφέρει μια εναλλακτική λύση, ενώ στην πραγματικότητα τους προσφέρει έναν “εναλλακτικό τρόπο να θέσουν τις ζωές τους σε κίνδυνο”<sup>385</sup>. Η συμφωνία προκάλεσε εξ αρχής έντονες νομικές και πολιτικές αντιπαραθέσεις: αρχικά, η πρόταση της αναπομπής όλων των μεταναστών από την Ελλάδα στην Τουρκία ισοδυναμεί ουσιαστικά με συλλογική απέλαση και συνεπώς θα ήταν αντίθετη με το άρθρο 19§1 του Χάρτη θεμελιωδών Δικαιωμάτων, το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου 4 της ΕΣΔΑ αλλά και με τη νομοθεσία της ΕΕ για το άσυλο<sup>386</sup>. Επιπλέον, η

<sup>383</sup> S. Blockmans and G. Faleg, »More Union in European Defence«, report of the CEPS Task Force chaired by Javier Solana, CEPS 2015, <https://www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf>

<sup>384</sup> S. Duke and S. Vanhoonacker, “EU-NATO Relations: Top-down Strategic Paralysis, Bottom-up Cooperation«, Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7–9 Σεπτεμβρίου 2015, σελ. 17. <https://www.uaces.org/documents/papers/1501/Vanhoonacker.pdf>

<sup>385</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, “Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας: Έκθεση προόδου για το Σεπτέμβριο του 2016”, Δελτίο Τύπου (4 Οκτωβρίου 2016), [https://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-3218\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3218_en.htm)

<sup>386</sup> Μεταξύ άλλων, τα άρθρα 10 παράγραφος 3 και 38 της Οδηγίας 2013/32 / ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και την απόσυρση της διεθνούς προστασίας [2013] ΕΕ L 180/60 (Οδηγία για τη Διαδικασία Χορήγησης Ασύλου)

επιστροφή ενός προσώπου στο οποίο αναλογεί διεθνής προστασία σε μια επικράτεια όπου η ζωή ή η ελευθερία του πιθανώς να απειλούνταν εξαιτίας της φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε συγκεκριμένη κοινωνική ή πολιτική ομάδα, ή σε περίπτωση που δεν έχει ασκηθεί κατά αυτού δίωξη αλλά οι συνθήκες στη χώρα υποδοχής δεν συμμορφώνονται με τα διεθνή πρότυπα<sup>387</sup> – όπως ακριβώς συμβαίνει εδώ – αντίκειται ευθέως στην αρχή της μη επαναπροώθησης. Επιπλέον, αναπτύχθηκαν ήδη σε προηγούμενο κεφάλαιο η ασάφεια που προκύπτει σχετικά με το ζήτημα του κατά πόσο η Συμφωνία συνήφθη ανάμεσα στα επιμέρους κράτη-μέλη και την Τουρκία ή σε αυτή και στην Ένωση ως οργανισμό που εμπεριέχει τα κράτη-μέλη, καθώς και οι δραματικές συνέπειες που έχει η δεύτερη εκδοχή στην αναγνώριση της Τουρκίας ως “ασφαλούς τρίτης χώρας” σύμφωνα με όσα ορίζουν τα Κριτήρια της Κοπεγχάγης για την καταλληλότητα εισδοχής ενός κράτους στην Ένωση. Επιπροσθέτως, είναι αμφίβολη η αναγνώριση προστασίας σε πρόσφυγες στο τουρκικό έδαφος ακόμη και με βάση τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, καθώς η Τουρκία έχει θέσει γεωγραφικούς περιορισμούς στην υπογραφή του Πρωτοκόλλου του 1967 ώστε να έχουν τη δυνατότητα να αιτηθούν να υπαχθούν στο καθεστώς πρόσφυγα μόνο άτομα προερχόμενα από τις χώρες που συμμετέχουν στο Συμβούλιο της Ευρώπης. Επίσης, μια σειρά από νόμους που ψήφισε πρόσφατα διαχωρίζουν μερίδα προσφύγων και μεταναστών και τους επιφυλάσσουν διαφορετική (και όχι ευμενέστερη) αντιμετώπιση, εντείνοντας έτσι την αίσθηση ανασφάλειας γύρω από τις συνθήκες και τις διαδικασίες με τις οποίες ενδέχεται να έρχονται αντιμέτωπα τα πρόσωπα αυτά κατά την επιστροφή τους στη χώρα.

Παρά το διαφορούμενο νομικό της καθεστώς, υποστηρίχθηκε ότι η Συμφωνία διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στον αποτελεσματικό περιορισμό του αριθμού των αφίξεων στα νησιά του Αιγαίου, από κοινού με το μήνυμα για τη μη διαθεσιμότητα του διαδρόμου διέλευσης των Δυτικών Βαλκανίων. Ωστόσο, ορισμένα από τα βασικά σημεία της δήλωσης απέχουν πολύ από το να γίνουν πραγματικότητα: Από τον Απρίλιο έως τις αρχές Οκτωβρίου 2016 σχεδόν 13.000 μετανάστες έφθασαν δια θαλάσσης στην Ελλάδα<sup>388</sup> και μόνο 578 από αυτούς επιστράφηκαν στην Τουρκία λόγω του μεγάλου αριθμού των αιτήσεων, του μικρού αριθμού των άμεσα απαράδεκτων αιτήσεων, άλλων νομικών προκλήσεων και φυσικά του γραφειοκρατικού χάους<sup>389</sup>. Στις 13 Σεπτεμβρίου 2016, περίπου 60.000 μετανάστες αποκλείστηκαν σε στρατόπεδα σε όλη την Ελλάδα, από τους οποίους 13.000 “στοιβάχτηκαν” σε χώρους στα νησιά<sup>390</sup>. Επιπλέον, Η απόπειρα πραξικοπήματος τον Ιούλιο

<sup>387</sup> *Jasin κατά Δανίας* (Διεθνής Σύμβαση για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ιούλιος 2015).

<sup>388</sup> Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), «Πρόσφυγες / Μετανάστες Επείγουσα Ανταπόκριση - Μεσόγειος: Ελλάδα» (2016)

<sup>389</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας: Ερωτήσεις και απαντήσεις» (Δελτίο Τύπου, 28 Σεπτεμβρίου 2016).

<sup>390</sup> UNHCR, ‘Europe Refugee Emergency Daily map indicating capacity and occupancy (Governmental figures)’, 13 Σεπτεμβρίου 2016



του ίδιου έτους και οι μεταγενέστερες εξελίξεις στην Τουρκία απείλησαν άμεσα την σταθερότητα της συμφωνίας: υπάρχουν αναφορές για απουσία τουρκικής αστυνομίας, μετά την αποτυχία του πραξικόπηματος, κατά την διάρκεια της διευκόλυνσης των επιστροφών στα κέντρα κράτησης στην Ελλάδα<sup>391</sup>, καθώς και για μια μικρή άνοδο στον αριθμό των μεταναστών από τις ακτές της Τουρκίας. Μετά το πραξικόπημα, οι ηγέτες της ΕΕ τόνισαν την ανάγκη η Τουρκία να τροποποιήσει τη νομοθεσία της για την τρομοκρατία και να τηρήσει τις υποχρεώσεις της για προσαρμογή στα πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσον αφορά στη χορήγηση visa<sup>392</sup>. Ωστόσο, η Τουρκία φαίνεται διστακτική στο να επανεξετάσει τους νόμους της για την τρομοκρατία στο εγγύς μέλλον και κατηγορεί επανειλημμένα την ΕΕ ότι δεν εκπλήρωσε τις υποσχέσεις της<sup>393</sup>.

Όλα τα παραπάνω σημεία, αλλά και σειρά άλλων επιπλέον παθογενειών της Συμφωνίας, δείχνουν ότι έχει κάθε άλλο παρά βελτιώσει τις συνθήκες για τους μετανάστες και την προσπάθειά τους να φτάσουν στην ΕΕ. Οι αναπομπές των προσώπων στην Τουρκία θα μπορούσαν σε ορισμένες περιπτώσεις να συνιστούν παραβίαση των υποχρεώσεων της ΕΕ στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, λόγω του μακρόχρονου ιστορικού επαναπροώθησης της Τουρκίας καθώς και των δύσκολων συνθηκών διαβίωσης των αιτούντων άσυλο στη χώρα, ιδίως των μη Σύριων και ευάλωτων ομάδων, όπως γυναίκες, παιδιά και μέλη της ΛΟΑΤ κοινότητας. Από την άλλη πλευρά στην Ελλάδα, μια χώρα που εξακολουθεί να μάχεται για να εξέλθει από την οικονομική κρίση, οι μετανάστες αντιμετωπίζουν χασοτικές διαδικασίες εγγραφής, σοβαρά εμπόδια στην αίτηση ασύλου και ανεπαρκείς συνθήκες υποδοχής λόγω έλλειψης εγκαταστάσεων τροφίμων και υγειονομικής περίθαλψης.

Με το Σχέδιο Δράσης της ΕΕ ενάντια στη Διακίνηση Μεταναστών (2015-2020) η Επιτροπή ανακοίνωσε, εν μέσω άλλων, την πρόθεσή της να υποβάλει προτάσεις για να βελτιώσει το τότε υπάρχον νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διακίνησης προσώπων (smuggling), που αντιστοιχεί στο αδίκημα της διευκόλυνσης μη εξουσιοδοτημένης εισόδου και διαμονής, και για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου που το ακολουθεί. Σε γενικές γραμμές ένα κράτος έχει δυο κύριους λόγους για να αντιμετωπίσει αυτό το ζήτημα: ο ένας σχετίζεται με την άμεση σύνδεση ανάμεσα στη διακίνηση προσώπων και την παράτυπη μετανάστευση, και η προσέγγιση αυτή περιπλέκει τη θέση των μεταναστών στην εξίσωση, καθότι ναι μεν δεν μπορούν να κατηγορηθούν για τη συμμετοχή

<sup>391</sup> “Turkish police withdrawal from Greece stalls EU migration pact”, The Guardian (London, 31 August 2016), <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/31/turkish-police-withdrawal-greece-stalls-eu-migration-pact-unhcr>

<sup>392</sup> “Turkey won't reform terrorism law to conform with EU deal”, EU Observer (9 August 2016), <https://euobserver.com/foreign/134599>

<sup>393</sup> “Greece on edge, as Turkish coup prompts surge in new arrivals”, EU Observer (2 September 2016), <https://euobserver.com/foreign/134767>

τους στη διακίνηση που λαμβάνει χώρα, αλλά η δε προστασία των δικαιωμάτων και η κάλυψη των αναγκών τους έρχονται σε δεύτερη μοίρα στις προτεραιότητες των κρατών. Ο δεύτερος λόγος σχετίζεται άμεσα με την ανάγκη να προστατευθούν τα άτομα αυτά από τους κινδύνους που ενέχει η διακίνηση, θεωρούμενα έτσι ως θύματα των εγκληματιών. Η νομοθεσία της ΕΕ κατά της διακίνησης αυτής<sup>397</sup>, πάντως, κυριεύεται ξεκάθαρα από την επιθυμία της να καταπολεμήσει την παράτυπη μετανάστευση: οι μετανάστες δεν αντιμετωπίζονται ως θύματα ή αντικείμενα της διακίνησης, αλλά ως η αφορμή που θέτει σε λειτουργία το υπό αντίκρουση φαινόμενο, δηλαδή την παράτυπη μετανάστευση. Παραδόξως, λοιπόν, σύμφωνα με την προσέγγιση της Οδηγίας η διακίνηση ως μορφή διευκόλυνσης, συνιστά παράβαση μόνο επικουρικά, ως παράμετρος στο δεινό της παράτυπης μετανάστευσης, που αποτελεί το κύριο πρόβλημα. Η προσέγγιση αυτή εξηγείται και από τη γενικότερη ατμόσφαιρα που επικρατεί στην ευρύτερη αντίληψη της ΕΕ για την μετανάστευση, ειδικά δε τα τελευταία χρόνια, που εστιάζει κυρίως στην ανάγκη της να ασφαλίσει τα εξωτερικά της σύνορα μετά την διάνοιξη των εσωτερικών της συνόρων - δημιουργώντας το σχήμα που είναι ως γνωστό ως το “Φρούριο Ευρώπη” ( “Fortress Europe”). Η προσέγγιση των Ηνωμένων Εθνών για τη διακίνηση προσώπων, όπως προκύπτει από το Πρωτόκολλο ενάντια στη Διακίνηση (UN Protocol against Smuggling) διαφέρει σημαντικά από αυτή της Ένωσης, καθώς θέτει σε προτεραιότητα τα δικαιώματα των μεταναστών<sup>394</sup> – τους οποίους αντιμετωπίζει ως θύματα και όχι ως συνεργούς – ενώ μέσω της ορολογίας που χρησιμοποιεί ξεκαθαρίζει ότι αποδίδει στις ενέργειες που συνθέτουν την διακίνηση αυτοτελή ανηθικότητα, που δεν συνιστά απλώς αντανάκλαση της παράτυπης μετανάστευσης, αλλά απορρέει ευθέως από την εκμετάλλευση των προσώπων<sup>395</sup> και την παραβίαση των δικαιωμάτων τους.

Τα προβλήματα των μεταναστών μοιάζουν να μην έχουν τέλος: ακόμη και μετά την άφιξή τους με “ασφάλεια” στο ενωσιακό έδαφος, η επιβίωση δεν είναι δεδομένη. Κάποιοι από αυτούς καταφέρνουν να βρουν το δρόμο τους και να ευδοκιμήσουν χωρίς να υποπέσουν στην αντίληψη των αρμόδιων αρχών, και άλλοι ζητούν πρόσβαση σε δημόσιες παροχές για τους ίδιους ή για τα παιδιά τους. Στην πράξη, τα κράτη-μέλη σε κάθε επίπεδο της εξουσίας τους (εθνικό, περιφερειακό και κοινοτικό) αντιλαμβάνονται πως δεν έχουν την δυνατότητα να αρνηθούν ολοκληρωτικά την ικανοποίηση αυτών των αναγκών, καθώς το κόστος του αποκλεισμού – για το σύνολο αλλά και για τους ενδιαφερόμενους ατομικά – είναι εξαιρετικά υψηλό. Έτσι, τα κράτη-μέλη σε όλα τα πλάτη και τα μήκη της Ένωσης χορηγούν στους παράτυπους μετανάστες κάποιου είδους δικαιώματα για

---

<sup>394</sup> Άρθρο 2: “The purpose of this Protocol is to prevent and combat the smuggling of migrants, as well as to promote cooperation among states Parties to that end, while protecting the rights of smuggled migrants”.

<sup>395</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2004), “Legislative Guides for the Implementation of the UN Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto”, New York: UNODC.

πρόσβαση σε δημόσια αγαθά, κυρίως στην ιατρική περίθαλψη και στην εκπαίδευση για τα παιδιά τους. Έρευνες, ωστόσο, υποδεικνύουν πως δεν προβαίνουν σε αυτές τις παραχωρήσεις παρακινούμενα μόνο από ανθρωπιστικά κίνητρα, αλλά κυρίως επειδή το κοινωνικό και οικονομικό κόστος του να τις αποφύγουν απειλεί τη σταθερότητά τους και την ικανότητά τους να ανταποκριθούν σε άλλους τομείς της δραστηριότητάς τους. Πάντως, το εύρος των παροχών δεν είναι μεγάλο – ενίοτε ούτε και επαρκές – και ευνοεί περισσότερο τις πιο αδύναμες ομάδες όπως είναι τα παιδιά. Από την άλλη πλευρά, σε πέντε κράτη-μέλη δεν έχει θεσμοθετηθεί δυνατότητα ένταξης των παιδιών αυτών στο εκπαιδευτικό σύστημα, και σε άλλα πέντε τους παρέχεται πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη μόνο σε επείγουσες περιπτώσεις. Τέτοιες ελλείψεις γίνονται έντονα αντιληπτές σε τοπικό επίπεδο, ενώ εκεί συναντάται και η μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση: υπάρχουν περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες και αρχές που εξαντλούν και πολλές φορές ξεπερνούν τα όρια των παροχών όπως ορίζονται από τις κεντρικές κυβερνήσεις, παρέχοντας όχι μόνο ιατρική περίθαλψη αλλά και καταφύγιο, διάφορα αγαθά, δυνατότητα για προσωρινή εργασία, τράπεζες τροφίμων, εκμάθηση της εγχώριας γλώσσας, συμβουλευτικές υπηρεσίες. Οι λόγοι είναι πρωτίστως ανθρωπιστικοί και ηθικοί, αλλά φυσικά σχετίζονται και με την προστασία της δημόσιας υγείας, την αποθάρρυνση της στροφής προς την εγκληματικότητα και την πορνεία, τον πολλαπλασιασμό των αστέγων, την προστασία των παιδιών και την σύγχυση και αναταραχή της τοπικής κοινωνίας. Οι αρχές αυτές αναφέρουν ότι η παροχή βοήθειας και στήριξης στους πρόσφυγες με όλους τους παραπάνω τρόπους μειώνει το αίσθημα του αποκλεισμού και αγγίζει τη ρίζα του προβλήματος, καθώς συμβάλει στο να αποσαφηνισθεί το καθεστώς στο οποίο υπάγονται, να αποκτηθούν τα απαραίτητα επίσημα έγγραφα και εν τέλει να επιστρέψουν στην πατρίδα τους. Για αυτούς ακριβώς τους λόγους εξοργίζονται με το εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο παροχών εκ μέρους των εθνικών κυβερνήσεων, κατηγορώντας τους ότι κρύβονται πίσω από την απόσταση που τους χωρίζει από την πραγματικότητα και τις προκλήσεις που παρουσιάζονται στην καθημερινή επαφή με τους ανθρώπους αυτούς.

Ίσως ένα από τα πιο παράδοξα στοιχεία που έφερε στο φως του προβολέα της ευρωπαϊκής καθημερινότητας το φαινόμενο της παράτυπης μετανάστευσης είναι η ποινικοποίηση της παροχής βοήθειας στους μετανάστες και τους πρόσφυγες εκ μέρους των απλών πολιτών. Είναι αλήθεια πως η μεταναστευτική κρίση έχει δημιουργήσει έδαφος για άσκηση έντονης κριτικής, απέναντι τόσο στην ΕΕ όσο και σε διεθνείς δρώντες, σχετικά με τον στιγματισμό και την απαξία των παράνομων μεταναστών ως τρόπον τινά εγκληματιών, εντύπωση που ενισχύθηκε και από τα πρόσφατα στρατιωτικά μέτρα που πρότεινε η Ένωση προς “διαχείριση” της κατάστασης στη Μεσόγειο. Ωστόσο, η πλευρά που αποσιωπάται έντεχνα από τους φορείς εξουσίας είναι αυτή που αναδεικνύει

πώς επηρεάζονται από τις αποφάσεις και τα νομοθετικά μέτρα που λαμβάνονται οι πολίτες της ΕΕ, είτε “αυτόχθονες” είτε νόμιμοι μετανάστες. Ενδιαφέρον δε παρουσιάζει η αντιμετώπισή τους μέσα από νομοθεσίες ειδικά θεσπισμένες για το καθεστώς των διαμεσολαβητών στη διαδικασία της παράνομης μετανάστευσης, όπως για παράδειγμα στην προαναφερθείσα<sup>396</sup> **Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου (Facilitation Directive)**: η Οδηγία παρέχει έναν κοινό ορισμό για το τι συνιστά διευκόλυνση (διαμεσολάβηση με σκοπό την παροχή βοήθειας) και διακρίνει 3 είδη σχετικών παραβάσεων, από τα οποία το πρώτο αφορά απλώς στην αρωγή μεταναστών να εισέλθουν και να διασχίσουν παράνομα ευρωπαϊκό έδαφος, το δεύτερο μιλά για αρωγή προς αυτούς για παράνομη εγκατάσταση σε ευρωπαϊκό έδαφος και μάλιστα με οικονομικό αντάλλαγμα για τον αρωγό, ενώ η τρίτη περίπτωση καλύπτει το ενδεχόμενο συνέργειας κάποιου στις άνωθι διαδικασίες. Ακολούθως η Οδηγία προστάζει τα κράτη-μέλη να λάβουν “αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές για τους μετανάστες κυρώσεις”, χωρίς ωστόσο αυτές να είναι υποχρεωτικές για το πρώτο είδος παράβασης που ουσιαστικά καλύπτει την ανθρωπιστική βοήθεια. Στην πραγματικότητα δεν υπάρχει καμία ρητή εξαίρεση στο ευρωπαϊκό νομικό κείμενο που να ευνοεί την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας στους παράνομους μετανάστες, ενώ και στην Απόφαση-Πλαίσιο που συνιστά το μέσο για την θέση σε εφαρμογή της Οδηγίας υπάρχει μια πρόβλεψη για παροχή διεθνούς προστασίας μόνο στους αιτούντες άσυλο, η οποία όμως όχι μόνο δεν επαρκεί, αλλά δεν γίνεται και σεβαστή στην πράξη από τα κράτη-μέλη, εκ των οποίων σήμερα και τα 28 έχουν νομοθετήσει σχετικά με την τιμώρηση της παροχής αρωγής στους παράτυπους μετανάστες. Καθίσταται, λοιπόν, προφανές το γεγονός ότι τόσο οι ανθρωπιστικοί δρώντες όσο και οι απλοί ευρωπαίοι πολίτες, εύλογα διχάζονται από την ποινικοποίηση της παροχής βοήθειας στους παράνομους μετανάστες, και ο αντίκτυπος της σχετικής νομοθεσίας επηρεάζει την καθημερινότητα των ανθρώπων στα κράτη-μέλη με πληθώρα δυσάρεστων τρόπων. Ενδεικτικά, στη Γαλλία άνοιξε το 2011 ένας ευρύς δημόσιος διάλογος για το δικαίωμα των πολιτών να βοηθούν όσους βρίσκονται σε ανάγκη με αφορμή την παράλειψη της ρήτρας ιδίου οφέλους (κέρδους) κατά την ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής προαναφερθείσας νομοθεσίας στο γαλλικό δίκαιο. Μετά από τη σύγκρουση μερίδας πολιτών που διατεινόταν ότι η απαγόρευση βοήθειας αντιτάσσεται στην αξία της Αδελφосύνης (Fraternité), που συνιστά μια εκ των τριών θεμέλιων λίθων της Γαλλικής Δημοκρατίας, και του Υπουργού Μετανάστευσης που προέτασε το εθνικό συμφέρον και καθήκον των Γάλλων πολιτών μεταξύ τους, εν τέλει το ζήτημα εξομαλύνθηκε το 2012, όταν η νέα (σοσιαλιστική) κυβέρνηση άλλαξε το νόμο ώστε να ξεκαθαρίζει τι συνιστά αξιόποινη παροχή βοήθειας στους παράνομους μετανάστες και τι όχι, με την προσθήκη και της ρήτρας έμμεσου ή άμεσου κέρδους. Εάν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η αλληλεγγύη και η αδελφосύνη - με την έννοια που μοιάζουν να την ερμηνεύουν στο παραπάνω παράδειγμα οι Γάλλοι

---

<sup>396</sup> Επίμετρο Ιου Κεφαλαίου για τη Μετανάστευση.

πολίτες – συνιστούν θεμελιώδεις αξίες και της ΕΕ, το ζήτημα λαμβάνει ακόμη ευρύτερες διαστάσεις και εγείρει καίρια ερωτήματα για την υπακοή της ίδιας της ΕΕ σε όσα προσπαθεί να διδάξει και να επιβάλλει σε άλλους. Καταστάσεις κοινωνικού βίου όπως η παραπάνω αλλά και άλλες, που δημιουργούν κλίμα ανασφάλειας και φόβου στους πολίτες με περισσή κινδυνολογία, είναι σίγουρο ότι παραβιάζουν έμμεσα, ίσως δε και ευθέως, δικά τους θεμελιώδη δικαιώματα μέσω κρατικού καταναγκασμού, υπό το πρόσχημα του “ευρύτερου καλού” και της ανάγκης προστασίας από το φαινόμενο της παράτυπης μετανάστευσης. Εν τέλει, ο στιγματισμός και η εγκληματοποίηση των μεταναστών, και ειδικά δε η ποινικοποίηση της παροχής σε αυτούς ανθρωπιστικής βοήθειας – κατισχύουν στα δικαιώματα κάθε κοινωνού και επηρεάζουν έτσι την εμπιστοσύνη του στους κρατικούς και υπερεθνικούς θεσμούς.

Πολιτικές όπως αυτές που αναφέρθηκαν προηγουμένως και απολήγουν στην εγκληματοποίηση των μεταναστών - και όχι μόνο, εκκινούν από μια ιδέα των οργάνων που τις διαμορφώνουν, σύμφωνα με την οποία η λύση για την αποτελεσματική εφαρμογή τους είναι η θέσπιση κυρώσεων που θα “απειλούν” κάθε πιθανό παραβάτη και αναμένεται να λειτουργήσουν αποτρεπτικά. Έτσι και στο πεδίο της παράνομης μετανάστευσης η κεντρική πολιτική μοιάζει να οδηγείται στο συμπέρασμα ότι το φαινόμενο της παράτυπης διαμονής των μεταναστών μπορεί να περιοριστεί με τη χρήση ακραίων μέτρων και κυρίως με την αύξηση των δυσάρεστων συνεπειών της ενέργειας σε σχέση με τα οφέλη που μπορεί να έχει. Η παράνομη διαμονή καθαυτή ποινικοποιείται λιγότερο μέσω του ίδιου του νόμου, πολύ δε περισσότερο μέσω της de facto πρακτικής κρατών σε κάθε σημείο της Ευρώπης μέσω της άσκησης **πολιτικών αποτροπής**. Ωστόσο, πληθώρα λόγων υπαγορεύει την αποφυγή τέτοιων πολιτικών και την αναζήτηση εναλλακτικών: αρχικά, ανεξάρτητα από τις πρακτικές συνέπειές τους, οι πολιτικές αποτροπής τείνουν να απεικονίζουν την παράτυπη διαμονή ως κάτι που συνιστά έγκλημα – ή τουλάχιστον ομοιάζει με τέτοιο. Πάνω σε αυτό, μερίδα της θεωρίας εκτιμά ότι τέτοιες πολιτικές τείνουν να ποινικοποιήσουν ακόμη και την ίδια τη μετανάστευση, η οποία από τη φύση της είναι θεμιτή. Επιπλέον, ποτέ δεν απεδείχθη ως τώρα ότι τέτοιες πολιτικές όντως επιδρούν αποτελεσματικά στον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης. Τέλος, είναι υπεύθυνες για μια σωρεία αρνητικών παρενεργειών, με άμεσους αποδέκτες τους ίδιους τους μετανάστες: ενώ η πολιτική των κλειστών συνόρων ως προσπάθεια να αποτραπεί η παράνομη μετανάστευση συμβάλει στην αύξηση του λαθρεμπορίου ανθρώπων και των θανάτων των μεταναστών που αποπειρώνται να διέλθουν από τα σύνορα, η φραγή στις αγορές εργασίας και στη διαμονή επιδεινώνει την περιθωριοποίηση των παράνομων μεταναστών που παραμένουν στην επικράτεια των ευρωπαϊκών χωρών, αυξάνοντας έτσι τον κίνδυνο να μείνουν άστεγοι, να

εμφανίσουν σοβαρά προβλήματα υγείας ή και να πέσουν θύματα μικροεγκλημάτων<sup>397</sup>. Αλλά και από τη σκοπιά των ίδιων των μεταναστών, ειδικά δε κατά την αναμονή για χορήγηση άδειας παραμονής ή ασύλου, έρευνες δείχνουν πως οι πολιτικές αποτροπής και τα μέσα αυτών λίγη επίδραση έχουν πραγματικά στην πρόθεσή τους να εγκαταλείψουν τη χώρα<sup>398</sup>. Σε κάθε περίπτωση, οι πολιτικές αποτροπής ενθαρρύνουν τη δημιουργία συναισθημάτων φόβου, αποθαρρύνοντας έτσι τους μετανάστες από το να εμπιστευθούν όλα τα μέσα και εργαλεία που έχουν συσταθεί για να “εξυπηρετήσουν” την κατάστασή τους, και μειώνοντας την αποτελεσματικότητά τους. Αυτό που οι εκάστοτε διαμορφωτές των κανόνων και των πολιτικών μετανάστευσης αδυνατούν μέχρι σήμερα να αντιληφθούν είναι το γεγονός ότι οι μεταναστευτικοί νόμοι και θεσμοί δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως μονοδιάστατοι, αμφιταλαντευόμενοι ανάμεσα στο δίκαιο και στο άδικο, αλλά σημασία έχει και το κατά πόσο οι κανόνες αυτοί νομιμοποιούνται στη συνείδηση τόσο των ίδιων των δημιουργών τους όσο και σε όλους τους ενδιαμέσους που καλούνται να τους εφαρμόσουν (όπως για παράδειγμα τα κράτη ή οι ΜΚΟ), με τελικούς αποδέκτες φυσικά τους ίδιους τους μετανάστες. Παρόλο που θα ήταν λάθος να υπονοηθεί ότι, τουλάχιστον από την πλευρά της ΕΕ, δεν δίνεται αρκετή προσοχή στην (τουλάχιστον τυπική) απονομή δικαιοσύνης, ειδικά εφόσον έχουν θεσμοθετηθεί διαδικασίες όπως η παροχή πρόσβασης σε νομική αντιπροσώπευση ή σε δικαστική προστασία στους μετανάστες, είναι γεγονός ότι οι δημιουργοί αλλά και οι εφαρμοστές των σχετικών πολιτικών αποτυγχάνουν να τις επεξεργαστούν λιγότερο από την πλευρά του δίκαιου ή άδικου, και περισσότερο από τη σκοπιά της διαχείρισης της μετανάστευσης ως πραγματικότητας. Η αδυναμία τους αυτή έχει ως αποτέλεσμα τόσο οι λήπτες των αποφάσεων όσο και οι απλοί πολίτες να θεωρούν μεν την αναγνώριση δικαιωμάτων στους πρόσφυγες ως δείγμα πολιτισμού, αλλά ταυτόχρονα και ως τροχοπέδη στον αποτελεσματικό έλεγχο της μετανάστευσης, καταφεύγοντας έτσι σε ακραίες δηλώσεις μίσους και εχθρότητας.

Ένα παράδειγμα από το όχι και τόσο μακρινό παρελθόν ενισχύει την πίστη στην ιδέα της ανάγκης να έρθει η ΕΕ πιο κοντά στην πραγματικότητα που αντιμετωπίζουν οι πολίτες της, ειδικά δε με αφορμή την μεταναστευτική κρίση, και συνθέτει την ανθρώπινη τραγωδία στη Μεσόγειο με τις διεθνείς υποχρεώσεις ενός κράτους και την αποδοκιμασία των πολιτικών του εκ μέρους των αυτών πολιτών του: με αφορμή ένα από τα πρώτα – και πιο φρικτά – ναυάγια σκαφών που μεταφέρουν μετανάστες πολύ κοντά στις ακτές της ιταλικής νήσου **Lampedusa** τον Οκτώβριο του 2013, με απολογισμό πτώματα και μια αναστατωμένη τοπική κοινότητα αναδεικνύεται μεγαλειωδώς η σκληρότητα των συνοριακών πολιτικών που διέπουν το μεσογειακό χώρο και η αποφασιστικότητα

<sup>397</sup> “Managing Migration through Legitimacy?” in Centre for European Policy Studies, *ibid.*, p. 24

<sup>398</sup> *Ibid.*, p. 28.

της ΕΕ και των επιμέρους κρατών-μελών να καταφύγουν τόσο σε διμερείς συμφωνίες με αυταρχικά καθεστώτα όσο και σε επίδειξη αδιαφορίας απέναντι στους εμπλεκόμενα πρόσωπα – αυτόχθονες ή μη – προκειμένου να διασφαλίσουν, στο τέλος της μέρας, “την προστασία των συνόρων της Ένωσης [...] από τα θεμελιώδη δικαιώματα”<sup>399</sup>. Η Ιταλία αποτελεί μια από τις πρώτες ευρωπαϊκές χώρες στην Μεσόγειο που προήγαγε την υψηλή στρατιωτικοποίηση στη θάλασσα προκειμένου να ελέγξει, να αποτρέψει και να αναχαιτίσει τις ροές μεταναστών που έφταναν αρχικά από γειτονικές της χώρες, όπως η Αλβανία. Οι εκάστοτε κυβερνήσεις της χώρας υιοθέτησαν κατά καιρούς πολιτικές με στόχο να αποτρέψουν ανεπιθύμητες εισροές, εν μέσω άλλων με διμερείς συμφωνίες με άλλες μεσογειακές χώρες, κοινές περιπολίες στα σύνορα και σύλληψη των μεταναστών και των προσφύγων κατά την άφιξή τους. Μια από τις πιο αμφιλεγόμενες διμερείς συμφωνίες αποτέλεσε και αυτή με το προγενέστερο καθεστώς της Λιβύης, με την οποία η ευθύνη για τον έλεγχο στα σύνορα αναλήφθηκε από την αφρικανική χώρα: η Λιβύη επιφορτίστηκε με το καθήκον να ασκεί έλεγχο στα λιμάνια της και να αποδέχεται τη μετακίνηση οποιουδήποτε Αφρικανού μετανάστη αναχωρεί από την επικράτειά της. Όπως επιβεβαιώθηκε και με την κρίση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Hirsi Jamaa* και άλλοι κατά Ιταλίας η συμφωνία παραβίαζε διεθνείς και ενωσιακές υποχρεώσεις της Ιταλίας αλλά και την ίδια την ΕΣΔΑ: η κρίση του δικαστηρίου ξεχωρίζει και αποκτά διαχρονική αξία καθότι επισημαίνει την ανάγκη αναγνώρισης προτεραιότητας στην διαφύλαξη των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων έναντι των σύγχρονων πολιτικών για τα σύνορα, προτεραιότητα που ξεπερνά οποιαδήποτε διμερή συμφωνία, ειδικά δε μια που δεν λαμβάνει υπόψη την κατάσταση που επικρατεί στην χώρα προορισμού στον τομέα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δεν μπορεί κανείς να αγνοήσει εδώ τη σχεδόν υποκριτική στάση της Ένωσης, που επιμένει να θέτει ρήτρες για τα θεμελιώδη δικαιώματα σε κοινές εμπορικές συμφωνίες της – όπως αυτή με τον Καναδά (CETA) – και δη απέναντι σε κράτη με αποδεδειγμένη φιλική προς τη διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προσέγγιση, και αντί αυτού παραλείπει εντελώς την όποια απαίτηση για εγγύηση προστασίας των δικαιωμάτων των προσφύγων στο εσωτερικό των χωρών με τις οποίες συμβάλλεται για να επιτύχει κοινό συνοριακό έλεγχο, δεδομένης τόσο της ευπάθειας των συγκεκριμένων ομάδων προσώπων αλλά και τις συνήθως ακραίες και αυταρχικές συνθήκες που επικρατούν στην επικράτεια των εν λόγω κρατών.

Ακόμη και μετά την “ασφαλή” άφιξή τους στις ακτές της Ιταλίας, και πριν καν γίνουν αποδέκτες οποιασδήποτε διεθνούς προστασίας ή ευκαιρίας να αιτηθούν άσυλο, οι μετανάστες

---

<sup>399</sup> Marin, Luisa. Protecting the EU’s Borders from ... Fundamental Rights? Squaring the Circle Between Frontex’s Border Surveillance and Human Rights. 2013. 75-99. 10.1007/978-1-4614-7879-9\_5.  
[https://www.researchgate.net/publication/290750092\\_Protecting\\_the\\_EU's\\_Borders\\_from\\_Fundamental\\_Rights\\_Squaring\\_the\\_Circle\\_Between\\_Frontex's\\_Border\\_Surveillance\\_and\\_Human\\_Rights](https://www.researchgate.net/publication/290750092_Protecting_the_EU's_Borders_from_Fundamental_Rights_Squaring_the_Circle_Between_Frontex's_Border_Surveillance_and_Human_Rights)

συλλαμβάνονταν ως λαθραίοι και κρατούνταν στο νησί έως ότου μεταφερθούν σε κέντρα κράτησης στην ενδοχώρα – ενώ και οι ίδιοι οι πολίτες της χώρας ή ακόμη και οι τουρίστες που έσπευσαν να τους βοηθήσουν κατηγορούνταν για συνέργεια στη λαθρομετανάστευση. Κάπως έτσι, οι κάτοικοι βρέθηκαν για καιρό παγιδευμένοι σε ένα ανήθικο δίλημμα: είτε να βοηθήσουν τους μετανάστες και να υποστούν τις συνέπειες, είτε να προστατέψουν τους εαυτούς τους και να απέχουν από οποιαδήποτε αρωγή που θα οδηγούσε στην καταδίκη τους. Η κυβερνητική πολιτική, λοιπόν, μέσω της υποχρέωσης που τους επέβαλλε να παραλείψουν να σώσουν ή να συνδράμουν τους μετανάστες, παραβίαζε ευθέως το διεθνές δίκαιο της θάλασσας<sup>400</sup> που αξιώνει από κάθε ικανό σκάφος – όχι μόνο της ακτοφυλακής – να παρέχει βοήθεια στα άτομα που διατρέχουν κίνδυνο στη θάλασσα. Οι απλοί πολίτες, που από τη στάση τους προκύπτει πως αντιμετώπιζαν ως ίσους και ως συμπολίτες τους τους μετανάστες που προσπαθούσαν να φτάσουν στις ακτές τους, εξαγριώθηκαν απέναντι στην πολιτική που ασκούνταν όχι επειδή πάσχιζαν να προστατέψουν το νησί τους από ανεπιθύμητες ροές μεταναστών, αλλά επειδή διέκριναν μια θρασεία αδιαφορία για την ανθρώπινη ζωή όπως έδειχναν οι σωροί των πτωμάτων. Οι πρωτοφανείς για την εποχή διαμαρτυρίες τους και η αποστασιοποίησή τους από την κυρίαρχη προσέγγιση που ενθάρρυνε η κυβέρνηση, με την οποία επεδίωκε να τους καταστήσει συνεργούς στο έγκλημα, έκαναν αντιληπτό το γεγονός ότι το ζήτημα ήταν όχι να μετατραπεί μια άκαμπτη πολιτική σε μια πιο ευέλικτη<sup>401</sup>, αλλά αντ’ αυτού να αλλάξουν ριζικά η προοπτική και οι προτεραιότητές της. Προέκυπτε αδήριτη η ανάγκη, η νομοθεσία που μετέτρεπε την παροχή βοήθειας αποκλειστικά σε αρμοδιότητα των υπηρεσιών ασφαλείας να αλλάξει ριζικά, καθότι αυτή η ίδια ήταν υπεύθυνη για την πληθώρα θανάτων κατά μήκος των νότιων συνόρων. Η βαθύτερη ανάγκη να δοθεί προτεραιότητα, πάνω και πέρα από οποιαδήποτε συμφωνία και κατάσταση, στην προστασία της ανθρώπινης ζωής, δεν συνιστούσε απλά μια διαφορά στην πολιτική προσέγγιση, αλλά μια ευθεία διαφωνία (dissensus)<sup>402</sup> με αυτή.

Η πρόσφατη μεταναστευτική κρίση ήρθε να υπερτονίσει τις ελλείψεις μιας πολιτικής της ΕΕ που δεν σχεδιάστηκε για να αντιμετωπίζει επείγουσες καταστάσεις. Οι μετανάστες ή οι πρόσφυγες που κατορθώνουν να διασχίσουν το Αιγαίο διακινδυνεύοντας τη ζωή τους καταλήγουν να χαιρετίζονται εν τέλει από κυβερνήσεις που δεν μπορούν να συμφωνήσουν μεταξύ τους στο πώς ή ακόμη και στο εάν θα τους υποδεχτούν<sup>403</sup>. Οι περισσότεροι από αυτούς δηλώνουν ανοιχτά ότι στόχος τους είναι να φτάσουν στις αναπτυγμένες και πλούσιες χώρες του Βορρά, με τη Γερμανία να βρίσκεται στην

<sup>400</sup> Σύμβαση για το Δίκαιο της Θάλασσας, άρθρο 98§1.

<sup>401</sup> Πράξη αριθ. 189 και πράξη αριθ. 94.

<sup>402</sup> Rancière, J. Dis-agreement: Politics and Philosophy. Translated by Julie Rose. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1999.

<sup>403</sup> Financial Times, “What is the Europe migrant crisis and how has it evolved?”, 4 September 2015  
<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/cdd88362-524e-11e5-b029-b9d50a74fd14.html#axzz3xgi6flsZ>



κορυφή της λίστας τους. Ωστόσο, μια μερίδα κρατών αρνήθηκε να δεχθεί πρόσφυγες ενώ ορισμένες χώρες διαμετακόμισης έχουν ήδη εκφράσει ακόμη ανησυχία τους για την ανεξέλεγκτη κυκλοφορία αυτών: Η Τσεχική Δημοκρατία, η Ουγγαρία, η Πολωνία και η Σλοβακία, οι οποίες σχηματίζουν μια άτυπη ομοσπονδία γνωστή ως “Visegrad Four” ή V4, όχι μόνο απέρριψαν τις υποχρεωτικές ποσοστώσεις προσφύγων για κάθε κράτος-μέλος, αλλά εκφράζουν έντονη ανησυχία και δυσθυμία για τη μαζική μετακίνηση προσφύγων δια μέσω των συνόρων τους. Φυσικά, εύλογα προκύπτει το συμπέρασμα ότι αυτές οι χώρες, όντας σχετικά νέα μέλη της ΕΕ, αντιμετωπίζουν με λιγότερη αισιοδοξία τα κλιμακούμενα ζητήματα – σε αντίθεση, για παράδειγμα, με τη Γερμανία, που διαθέτει δομές και θεσμούς με εμπειριστατωμένη και αποδεδειγμένη αντοχή και αποτελεσματικότητα στα ζητήματα της διαχείρισης μεταναστευτικών/προσφυγικών ροών, ενώ το ίδιο ισχύει και για τις κοινωνίες εκείνες που ακόμη προσπαθούν να εξοικειωθούν με τις συνεχείς εξελισσόμενες διατάξεις του “aquis communautaire”.

Είναι προφανές ότι η ΕΕ αντιμετωπίζει ορισμένους νέους κινδύνους, που μοιάζουν να προκλήθηκαν μόλις από τη μεταναστευτική κρίση, αλλά στην πραγματικότητα έχουν βαθύτερες ρίζες: Η μαζική εισροή μεταναστών έχει αναδείξει έναν μακρόχρονο και υποβόσκοντα διχασμό μεταξύ Ανατολής και Δύσης εντός της ΕΕ, και το πρώτο σημάδι αυτής της εκρηκτικής κατάστασης φαίνεται να είναι οι συμφωνίες της Ένωσης για τα ανοικτά σύνορα<sup>404</sup>. Και φυσικά, τα σχόλια και οι πρακτικές που ακολουθήθηκαν στο πρόσφατο παρελθόν – και σε πολλές περιπτώσεις εφαρμόζονται ακόμη – κάθε άλλο παρά συμβάλλουν στην απεικόνιση της ΕΕ ως ενωμένης ενόψει δυσκολιών τέτοιου μεγέθους. Η επί χρόνια ειδυλλιακή αντίληψη των κρατών-μελών της ΕΕ που δεσμεύονται στις δράσεις τους από κοινές αξίες και αλληλεγγύη, μοιάζει ξαφνικά να αμφισβητείται ή ακόμη και να καταρρέει, αφήνοντας υπόνοιες για εξαρχής σαθρά θεμέλια. Ο κίνδυνος είναι μεγαλύτερος από αυτόν που γίνεται αντιληπτός: εάν διαταραχτεί η λειτουργία του χώρου Σένγκεν, ακόμη και με τη μορφή του προσωρινού αποκλεισμού της Ελλάδας από αυτόν, θα κλονιστεί το σύνολο της δομής της ΕΕ. Εν τέλει, επιβάλλεται να μη διαφύγει της προσοχής μας το γεγονός ότι ο κίνδυνος που η ΕΕ ως μόρφωμα αντιμετωπίζει είναι θεμελιώδης: μια νέα κρίση στην ενωσιακή πολιτική θα μπορούσε

---

<sup>404</sup> Η περιοχή Σένγκεν φαίνεται να απειλείται: Η απρόσμενη αντίδραση του Λιθουανού Επιτρόπου της ΕΕ το 2015, ο οποίος προέβη σε σκληρές παρατηρήσεις για να περιγράψει την κατάσταση στη Λέσβο, για την κατάσταση στην οποία αυτή έχει περιέλθει μετά την ασίγηστη υποδοχή μεταναστών η Ελλάδα διαμαρτύρεται για μεγάλο χρονικό διάστημα, ακολούθησε η πρόταση του Προέδρου του Σώματος των Επιτρόπων της ΕΕ να αναστείλει την ένταξη της Ελλάδας στον Χώρο Σένγκεν, ανοίγοντας συζητήσεις που θα μπορούσαν κάλλιστα να προκαλέσουν σωρεία προβλημάτων. Από την άλλη πλευρά, Ο Ούγγρος Πρωθυπουργός μπόρεσε γρήγορα να επιτεθεί στη Γερμανία λέγοντας ότι “αυτό (το ζήτημα του Χώρου Σένγκεν) είναι ένα πρόβλημα της Γερμανίας”. Έχει επιτεθεί επίσης και στην Ελλάδα, κάνοντας συχνά δριμυείς κριτικές σχετικά με την ικανότητα της ελληνικής κυβέρνησης να θωρακίσει τα θαλάσσια σύνορα στο Αιγαίο, αναχαιτίζοντας το μαζικό κύμα “δυστυχίας” που φτάνει από την τουρκική ακτή.

να καθορίσει όλο το μέλλον του οράματος της ΕΕ ως σύνολο, μιας και συνήθως οι θεσμοί πιο εύκολα καταρρίπτονται και αποικοδομούνται, παρά κατασκευάζονται.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΒΙΒΛΙΑ

- Alec Stone Sweet & Wayne Sandholtz, “European Integration and Supranational Governance”, Journal of European Public Policy, Volume 4, 1997 - Issue 3  
[https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=fss_papers)
- Jan Zielonka, “Paradoxes of European Foreign Policy”, Martinus Nijhoff Publishers, 1998,  
[https://books.google.gr/bookshl=el&lr=&id=R2DTYougOWkC&oi=fnd&pg=PR7&dq=zielonka+1998+european+foreign&ots=kAzP5i6XL&sig=knBFNEU7wde2a\\_y7ZoRCqSNhRQ&redir\\_esc=y#v=onepage&q=zielonka%201998%20european%20foreign&f=false](https://books.google.gr/bookshl=el&lr=&id=R2DTYougOWkC&oi=fnd&pg=PR7&dq=zielonka+1998+european+foreign&ots=kAzP5i6XL&sig=knBFNEU7wde2a_y7ZoRCqSNhRQ&redir_esc=y#v=onepage&q=zielonka%201998%20european%20foreign&f=false)
- Roy H. Ginsberg, “The European Union in International Politics: Baptism by Fire”, Rowman & Littlefield, 2001,  
[https://books.google.gr/bookshl=el&lr=&id=xYTXqVd7YL8C&oi=fnd&pg=PR9&dq=ginsberg+2001+european+union&ots=x9ltq1Cwjv&sig=a3v4n6cT5imMaePIbeP8Jiv\\_ME&redir\\_esc=y#v=onepage&q=ginsberg%202001%20european%20union&f=falsehttps://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg\\_tasks.html](https://books.google.gr/bookshl=el&lr=&id=xYTXqVd7YL8C&oi=fnd&pg=PR9&dq=ginsberg+2001+european+union&ots=x9ltq1Cwjv&sig=a3v4n6cT5imMaePIbeP8Jiv_ME&redir_esc=y#v=onepage&q=ginsberg%202001%20european%20union&f=falsehttps://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html)
- Λ. Παπαδοπούλου, “Ευρωπαϊκός Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων”, Ευρωπαϊκή Έκφραση, 37, 2000.

- Κ. Μαργαρίτης, “Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ και η Συνθήκη της Λισαβόνας”, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016.
- Π. Στάγκος, “Η Δικαστική Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Κοινοτική Έννομη Τάξη : η σχέση της με τη συνταγματική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, εκδόσεις Σάκκουλας, 2004.
- R. Bernhardt, “The protection of fundamental rights in the European Community”, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 5/76
- Nanette A. Neuwahl - Allan Rosas, “The European Union and Human Rights”, Martinus Nijhoff Publishers, 1995,  
<https://books.google.gr/books?id=bJnFMPvfwjC&printsec=frontcover&hl=el#v=onepage&q&f=false>
- Paul Craig - Gráinne de Búrca, “EU Law: Text, Cases, and Materials”, Oxford University Press, 5th edition, 2011,  
[https://books.google.gr/books?id=nLaNiry3if8C&printsec=frontcover&hl=el&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.gr/books?id=nLaNiry3if8C&printsec=frontcover&hl=el&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)  
[id=nLaNiry3if8C&printsec=frontcover&hl=el#v=onepage&q&f=false](https://books.google.gr/books?id=nLaNiry3if8C&printsec=frontcover&hl=el#v=onepage&q&f=false)
- A. Williams, “EU Human Rights Policies: A Study in Irony”, Oxford University Press, 2005, Τιμητικός Τόμος Για τον Ιωάννη Μανωλεδάκη Ι: Δημοκρατία – Ελευθερία – Ασφάλεια, εκδόσεις Σάκκουλα, 2005.
- Γ. Παπαδημητρίου, “Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων : σταθμός στην θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, Εκδόσεις Παπαζήση, 2001.
- Koops J, Varwick J., “The European Union and NATO: 'Shrewd Interorganizationalism' in the Making?” In Jørgensen KE, editor, The European Union and International Organizations, 1st Edition. Routledge. 2009.
- Hofmann, Stephanie C., and Christopher Reynolds, “Die EU-Nato-Beziehungen: Zeit für ,Tauwetter““. No. BOOK. Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007.
- Wong, R., “The Europeanization of Foreign Policy”, in C. Hill and M. Smith (eds) International Relations and the European Union, Oxford: Oxford University Press, 2005, 134–153.
- Bailes, A. ‘External Security Policies and the European Model’, 2009, στο: Tsoukalis, L. (ed.), “The EU in a World in Transition: Fit for what purpose?”, Policy Network.  
<http://www.europarl.europa.eu/100books/en/detail/95/the-eu-in-a-world-in-transition-fit-for-what-purpose->

- Statement by NATO’s Secretary General – Berlin-Plus, Brussels, 17 March 2003 in Antonio Missiroli (ed.), ‘From Copenhagen to Brussels – European Defence: Core Documents, vol. IV’, Chaillot Paper no. 67, European Union Institute for Security Studies, Paris, December 2003, pp.48-49. <https://www.iss.europa.eu/content/copenhagen-brussels-european-defence-core-documents-volume-iv>
- N. Neuwahl – Allan Rosas, “The European Union and Human Rights”, Martinus Nijhoff Publishers, 1995
- Ι. Κουκιάδης, Η Κοινωνική Ευρώπη. Αναζητώντας το νέο κοινωνικό κεκτημένο, Παρατηρητής, 2000
- J.-C. Piris, The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis, Cambridge University Press, 2010
- C. Kaddous, “External Action under the Lisbon Treaty” σε I. Pernice, E. Tanchev, “Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?”, Nomos, 2009
- Wouters, J, Odermatt, J & Ramopoulos T., Worlds Apart? Comparing the Approaches of the European Court of Justice and the EU Legislature to International Law. in M Cremona & A Thies (eds), The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges. Hart Publishing, Modern Studies in European Law
- Bartels, L., “Human rights, labour standards and environmental standards in CETA”, Legal Studies Research Article 13/2017, Cambridge: Cambridge University Press, 2017
- Van den Putte, L., De Ville, F. and Orbie, J., “The European Parliament as an international actor in trade. From power to impact”, in S. Stavridis and D. Irrera (eds), The European Parliament and its International Relations, London: Routledge, 2015
- Oliver Dörr and Kirsten Schmalenbach (eds.), “Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary.” Vienna: Springer, 2012
- Lorand Bartels, “Human Rights Conditionality in the EU’s International Agreements”, Oxford University Press, Oxford, 2005

## **ΑΡΘΡΑ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ**

- Σ. Περράκη, “Δικαιώματα του ανθρώπου και Ευρωπαϊκή δημόσια τάξη. Σκέψεις πάνω στις διαστάσεις μιας αναδυόμενης νομικής διαδρομής ανάμεσα στην πραγματικότητα και την ουτοπία(;)”, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, ειδικό τεύχος στη Μνήμη Κ. Ιωάννου, 2001.

- Α. Γκιζάρη – Ξανθοπούλου, “Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας”, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 1/2011.
- Φ. Κοζύρης, “Προνομακική Μεταχείριση για την Πραγμάτωση της Ισότητας: Κριτική Θεώρηση της Αμερικανικής Πρακτικής *Affirmative Action*”, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 1986.
- Γ. Παπαδημητρίου, “Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η κανονιστική λειτουργία του”, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 3/2001.
- Π. Δαγτόγλου, “Η Προστασία των Ατομικών Δικαιωμάτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο”, Νομικόν Βήμα, 1982.
- Λ. Παπαδοπούλου, “Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ενωσιακή Έννομη Τάξη”, Το Σύνταγμα, 2001.
- Λ. Παπαδοπούλου, “Ευρωπαϊκός Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων”, Ευρωπαϊκή Έκφραση, 37, 2000.
- T. Ahmed, I. De Jesus Butler, “The European Union and Human Rights: An International Law Perspective”, *European Journal of International Law*, 17 (4), 2006, <http://www.ejil.org/pdfs/17/4/99.pdf>
- Philip Alston, J. H. H. Weiler, “An Ever Closer Union in Need of a Human Rights Policy”, *European Journal of International Law*, 9 (4), 1998, <http://www.ejil.org/pdfs/9/4/693.pdf>
- Heather Berit Freeman, “Austria: The 1999 Parliament Elections and the European Union Members’ Sanctions”, *Boston College International and Comparative Law Review*, 25 (Issue 1), 2002, σελ. 109-124. <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1162&context=iclr>
- J. Habermas, “Why Europe needs a Constitution”, *New Left Review*, 11, 2001, <https://newleftreview.org/issues/III1/articles/jurgen-habermas-why-europe-needs-a-constitution>
- Russel Lawrence Barsh, “Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose”, *Human Rights Quarterly*, 15, 1993.
- Bruno de Witte, “The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 8, 2001.
- Xénophon A. Yataganas, “Delegation of Regulatory Authority in the European Union: The Relevance of the American Model of Independent Agencies”, *NYU Jean Monnet Working Papers* No. 3/01, <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010301.html>
- Cameron F., “The EU and International Organisations: Partners in Crisis Management”, *EPC Issue Paper*, 41, 2005, Brussels: European Policy Centre.

- [https://www.epc.eu/documents/uploads/692920894\\_EPC%20Issue%20Paper%2041%20EU%20and%20international%20organisations.pdf?doc\\_id=59](https://www.epc.eu/documents/uploads/692920894_EPC%20Issue%20Paper%2041%20EU%20and%20international%20organisations.pdf?doc_id=59)
- Kupferschmidt, F., “Putting Strategic Partnership to the Test: Cooperation between NATO and the EU in Operation Althea”, SWP Research Paper No 3, April 2006, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.  
[https://www.files.ethz.ch/isn/117840/2006\\_Strategic\\_Partnership\\_E.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/117840/2006_Strategic_Partnership_E.pdf)
  - Boyer, Y. and Quille, G., “The Battlegroups: Catalyst for a European Defence Policy”, paper for the European Parliament’s Subcommittee on Security and Defence, Brussels: European Parliament, October 2007  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/091006eubattlegroups\\_/091006eubattlegroups\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006eubattlegroups_/091006eubattlegroups_en.pdf)
  - Fraser Cameron, ‘The EU and International Organisations: Partners in Crisis Management’, EPC Issue Paper no. 41, Brussels, 22 October 2005. Fraser Cameron, ‘The EU and International Organisations: Partners in Crisis Management’, EPC Issue Paper no. 41, Brussels, 22 October 2005.  
[https://www.epc.eu/documents/uploads/692920894\\_EPC%20Issue%20Paper%2041%20EU%20and%20international%20organisations.pdf](https://www.epc.eu/documents/uploads/692920894_EPC%20Issue%20Paper%2041%20EU%20and%20international%20organisations.pdf)
  - Dan Hamilton et al, ‘Alliance reborn: An Atlantic compact for the 21st century’, Washington NATO Project, February 2009.  
[https://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Atlantic\\_Alliance\\_Reborn.pdf](https://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Atlantic_Alliance_Reborn.pdf)
  - Koenig, Nicole. "EU-NATO Cooperation: Distinguishing Narrative from Substance." Jacques Delors Institut, 20th July 2018.
  - Dan Hamilton et al, ‘Alliance reborn: An Atlantic compact for the 21st century’, Washington NATO Project, February 2009.  
[https://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Atlantic\\_Alliance\\_Reborn.pdf](https://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Atlantic_Alliance_Reborn.pdf)
  - Howorth J., “Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: squaring the circle”, Security Policy Brief 85, May 2017, Egmont Royal Institute for international Relations  
<http://www.egmontinstitute.be/strategic-autonomy-and-eu-nato-cooperation/>
  - Helwig N., “New tasks for EU-NATO cooperation. An Inclusive EU Defence Policy requires Close Collaboration with NATO”, SWP Comment, 4, January 2018,  
[https://www.researchgate.net/publication/322775722\\_New\\_Tasks\\_for\\_EU-NATO\\_Cooperation\\_An\\_Inclusive\\_EU\\_Defence\\_Policy\\_Requires\\_Close\\_Collaboration\\_with\\_NATO](https://www.researchgate.net/publication/322775722_New_Tasks_for_EU-NATO_Cooperation_An_Inclusive_EU_Defence_Policy_Requires_Close_Collaboration_with_NATO)

- Koops J.A., Theorising inter-organisational relations: the “EU-NATO relationship” as a catalytic case study, *European Security*, 2017, 26:3, p. 315-339, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2017.1352583?scroll=top&needAccess=true&journalCode=feus20>
- Graeger N., Grasping the everyday and extraordinary in EU-NATO relations: the added value of practice approaches, *European Security*, 2017, 26:3, p. 340-358 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2017.1355304>
- Biscop S., “Brexit, Strategy and the EU: Britain takes leave”, Egmont Paper 100, Egmont Royal Institute for international Relations, February 2018, <http://www.egmontinstitute.be/brexit-strategy-and-the-eu-britain-takes-leave/>
- Biscop S., “EU- NATO relations: A long-term perspective”, *Nacao I Defesa*, 2018, no 150, p. 85-93 <http://www.egmontinstitute.be/eu-nato-relations-a-long-term-perspective/>
- Blockmans S., “Reinforcing EU-NATO Cooperation: Walking the Talk”, *Geopolitics and International Security*, November 8 2018, <https://www.behorizon.org/reinforcing-eu-nato-cooperation-walking-the-talk/>
- Münz Rainer, *Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe*, April 2008, page i, <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0807.pdf>
- OECD, *Migration Policy Debates*, “Is this humanitarian migration crisis different?”, 2015, page 10 <https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>
- Brett Line and Linda Poon, *How Other Countries Handle Immigration*, *National Geographic*, 30 June 2013, <http://news.nationalgeographic.com/news/2013/06/130630-immigration-reform-world-refugees-asylum-canada-japan-australia-sweden-denmark-united-kingdom-undocumented-immigrants/>
- B. Alkema, “The EC and the European Convention of Human Rights – Immunity and Impunity for the Community?”, *Common Market Law Review*, 16, 1979
- Paulin Bernard-Mary Minch, "The European Community and the European Convention on Human Rights." *Government and Opposition* 15(1), 1980, <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/european-community-and-the-european-convention-on-human-rights/F141CD74DF53FD133E7E0AC5D22A01E8>

- “Accession of the European Union to the European Convention of Human Rights”, με σχολιασμό από τον O. de Schutter., σελ. 5-6, <http://www.statewatch.org/news/2007/sep/decchutte-contributin-eu-echr.pdf>
- S. Douglas-Scott, “A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis” Common Market Law Review, 43, 2006, [https://www.researchgate.net/publication/294239295\\_A\\_Tale\\_of\\_Two\\_Courts\\_Luxembourg\\_Strasbourg\\_and\\_the\\_Growing\\_European\\_Human\\_Rights\\_Acquis](https://www.researchgate.net/publication/294239295_A_Tale_of_Two_Courts_Luxembourg_Strasbourg_and_the_Growing_European_Human_Rights_Acquis)
- L. Betten, D.-Mac Devitt, The Protection of Fundamental Social Rights in the European Union, Kluwer Law International, 1996
- A. Arnall, “Opinion 2/94 and Its Implication for the future constitution of the Union”, The Human Rights Opinion of the ECJ and its Constitutional Implications, CELS Occasional Paper No. 1, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=99493&doclang=EN>
- J. Frowein, “General Course: The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe”, The Protection of Human Rights in Europe, Collected Courses of the Academy of European Law, I (2), Kluwer Law International, 1990, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/2988>
- Steve Peers, “The CJEU and the EU’s Accession to ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection”, EU Law Analysis, 18 December 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>
- Katharina L. Meissner - Lachlan McKenzie, “The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes”, Journal of European Public Policy Volume 26, 2019 - Issue 9, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2018.1526203>
- Smith Karen Elizabeth, “The use of political conditionality in the EU’s relations with third countries: how effective?”, European Foreign Affairs Review 3(2), 1998, <http://aei.pitt.edu/2729/>
- Silvia Borelli-Ben Stanford, “Troubled Waters in the Mare Nostrum: Interception and Push-backs of Migrants in the Mediterranean and the European Convention on Human Rights”, 10 Uluslararası Hukuk ve Politika – Review of International Law and Politics 26, 2014, <https://pureportal.coventry.ac.uk/en/publications/troubled-waters-in-the-mare-nostrum-interception-and-push-backs-o>
- E. Wauters, S. Cogolati, “Crossing the Mediterranean Sea: EU Migration Policies and Human Rights”, Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper; 2016; Vol. 180, <https://limo.libis.be/primo->



[explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1910465&context=L&vid=Lirias&search\\_scope=Lirias&tab=default\\_tab&lang=en\\_US&fromSitemap=1](https://www.lirias.kuleuven.be/explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1910465&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSitemap=1)

- Sergio Carrera – Elspeth Guild (editors), “Irregular Migration, Trafficking and Smuggling: Policy Dilemmas in the EU”, Centre For European Policy Studies, Brussels, 2016, <https://www.ceps.eu/system/files/Irregular%20Migration,%20Trafficking%20and%20SmugglingwithCovers.pdf>
- Steven Blockmans, “Participation of Turkey in the EU’s Common Security and Defence Policy: Kingmaker or Trojan Horse?”, Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 41, Απρίλιος 2010, [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2010/41Blockmans](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2010/41Blockmans)
- S. Duke - S. Vanhoonaeker, “EU-NATO Relations: Top-down Strategic Paralysis, Bottom-up Cooperation», Paper prepared for the UACES 45th Annual Conference at the University of Deusto, 7–9 Σεπτεμβρίου 2015, σελ. 17. <https://www.uaces.org/documents/papers/1501/Vanhoonaeker.pdf>
- Marin, Luisa. Protecting the EU’s Borders from ... Fundamental Rights? Squaring the Circle Between Frontex’s Border Surveillance and Human Rights. 2013. 75-99. 10.1007/978-1-4614-7879-9\_5. [https://www.researchgate.net/publication/290750092\\_Protecting\\_the\\_EU's\\_Borders\\_from\\_Fundamental\\_Rights\\_Squaring\\_the\\_Circle\\_Between\\_Frontex's\\_Border\\_Surveillance\\_and\\_Human\\_Rights](https://www.researchgate.net/publication/290750092_Protecting_the_EU's_Borders_from_Fundamental_Rights_Squaring_the_Circle_Between_Frontex's_Border_Surveillance_and_Human_Rights)

## ΣΥΝΟΗΚΕΣ – ΚΕΙΜΕΝΑ ΤΗΣ ΕΕ

- ΣΕΕ – ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_of\\_amsterdam\\_el.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_el.pdf)
- ΣΕΕ – ΛΙΣΑΒΟΝΑ <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW134/%CE%A3%CE%95%CE%95.pdf>
- ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΕ [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf)
- Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, 21-22 Ιουνίου 1993, διαθέσιμο στο [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf)

- Συμπεράσματα του Συμβουλίου για το σχέδιο δράσης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία 2015-2019, 10897/15, Βρυξέλλες, 20.07.2015, διαθέσιμο στο <http://docplayer.gr/31787834-10897-15-as-gom-1-dgc-2b.html>
- Report of the Expert Group on Fundamental Rights, Affirming Fundamental Rights in the European Union, European Communities, 1999, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c45c795b-b40d-4aaa-9ada-6dbce53f3a68>
- Draft Council conclusions on the application of the EU Charter of Fundamental Rights in 2016, 12913/17, Brussels, 11.10.2017, διαθέσιμο στο <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12913-2017-INIT/en/pdf>
- General Secretariat of the Council, EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2017, 9122/18, Brussels, 28.05.2018, διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/media/35383/st09122-en18.pdf>
- Πρόταση Συνολικού Σχεδίου του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων στην ΕΕ, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C 142, 14.06.2002, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2002:142:FULL&from=EN>
- Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/GR-%CE%A4AMPERE-1999.pdf>
- Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Βρυξέλλες, 19-20 Δεκεμβρίου 2013, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/el/pdf>
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf)
- Common set of new proposals on the implementation of the Joint Declaration, 2017, <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2017/08/Common-set-of-proposals-for-the-implementation-of-the-Joint-Declaration-2.pdf>
- NATO, Joint Declaration on EU-NATO Cooperation – Official Text, July 10 2018, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm)
- Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Laeken, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001.
- Αναφορά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με τίτλο “ The Protection of Fundamental Rights in the European Community”, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 5/76, Συμπεράσματα.

- Μνημόνιο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ, Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 2/79, Εισαγωγή.
- Απόφαση 252/2013/ΕΕ του Συμβουλίου, σχετικά με τη θέσπιση πολυετούς προγράμματος-πλασίου για την περίοδο 2013-2017 του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, OJ L 79, 21.3.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D0252&from=EL>
- Resolution adopting the Declaration of fundamental rights and freedoms (De Gucht report) of 12.04.1989 (A2-3/89, OJ C 120 of 16.05.1989), [http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2\\_0003\\_89\\_en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf)
- R. Bernhardt, “The protection of fundamental rights in the European Community”, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συμπλήρωμα 5/76, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_4.1.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.1.2.pdf)
- Report of the Expert Group on Fundamental Rights, Affirming Fundamental Rights in the European Union, European Communities, 1999, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c45c795b-b40d-4aaa-9ada-6dbce53f3a68>
- Petition of the Committee on Legal Affairs and Human Rights concerning the accession of the EC / EU to the ECHR, Parliamentary Assembly, Text 11533, 18 March 2008, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100324ATT71249/20100324ATT71249EN.pdf>
- Ετήσια έκθεση για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία στον κόσμο το 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10255-2016-INIT/el/pdf>
- The High Representative and the European Commission, JOIN(2015)16, 28 April 2015, Council of the EU, 10897/15, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12299-2016-INIT/en/pdf>
- Marika Armanovica & Roberto Bendini, “The Role of the EP in Shaping the EU’s Trade Policy after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon”, Policy Department, DG EXPO, 9 July 2014, Belgium, [https://www.academia.edu/21732308/The\\_role\\_of\\_the\\_EP\\_in\\_shaping\\_the\\_EU\\_s\\_trade\\_policy\\_after\\_the\\_entry\\_into\\_force\\_of\\_the\\_Treaty\\_of\\_Lisbon\\_European\\_Parliament\\_DG\\_EXPO\\_Policy\\_department](https://www.academia.edu/21732308/The_role_of_the_EP_in_shaping_the_EU_s_trade_policy_after_the_entry_into_force_of_the_Treaty_of_Lisbon_European_Parliament_DG_EXPO_Policy_department)
- Jean Bossuyt, Camilla Rocca & Brecht Lein, “The Political Dialogue on Human Rights under Article 8 of the Cotonou Agreement”, requested by the European Parliament's Committee on Development, 25 March 2014, Brussels, σελ. 12,

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/deve/dv/study\\_political\\_dialogue/\\_study\\_political\\_dialogue\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deve/dv/study_political_dialogue/_study_political_dialogue_en.pdf)

- Council Decision of 2 September 2011 partially suspending the application of the Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic OJ L 228, 3.9.2011, σελ. 19. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011D0523>
- Lorand Bartels, “Human rights provisions in Economic Partnership Agreements in light of the expiry of the Cotonou Agreement in 2020”, requested by the European Parliament's Committees on Development (DEVE) and on International Trade (INTA), March 2017, Brussels, σελ. 26, <https://eulacfoundation.org/en/content/human-rights-provisions-economic-partnership-agreements-light-expiry-cotonou-agreement-2020>
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 4ης Οκτωβρίου 2016 σχετικά με το μέλλον των σχέσεων ΑΚΕ - ΕΕ μετά το 2020 (2016/2053 (INI)), παράγραφος 9, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2018:215:FULL&from=FR>
- Darren Neville, “On the frontline: the hotspot approach to managing migration”, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department (2016), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL\\_STU\(2016\)556942\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)
- Δήλωση της Υπατης Εκπροσώπου / Αντιπροέδρου Federica Mogherini σχετικά με την Απόφαση του Συμβουλίου για την έναρξη της ναυτικής επιχείρησης EUNAVFOR Med, Λουξεμβούργο, 22 Ιουνίου 2015, <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2019/05/02/declaration-by-the-high-representative-federica-mogherini-on-behalf-of-the-european-union-on-the-occasion-of-the-world-press-freedom-day-3-may-2019/>
- S. Blockmans, “New Thrust for the CSDP from the Refugee and Migrant Crisis”, Friedrich-Ebert Stiftung, July 2016. <https://www.ceps.eu/system/files/Thrust%20to%20CSDP%20S%20Blockmans%20CEPS%20Special%20Report.pdf>
- Υπηρεσία Ερευνών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, “Ανθρώπινα Δικαιώματα που εφαρμόζονται στις επιχειρήσεις και τις αποστολές της ΚΠΑΑ”, Ενημέρωση, 21 Ιανουαρίου 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM\\_BRI%282014%29130712\\_REV2\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI%282014%29130712_REV2_EN.pdf)

- S. Blockmans and G. Faleg, “More Union in European Defence”, report of the CEPS Task Force chaired by Javier Solana, CEPS 2015, <https://www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, “Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας: Έκθεση προόδου για το Σεπτέμβριο του 2016”, Δελτίο Τύπου (4 Οκτωβρίου 2016), [https://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-3218\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3218_en.htm)
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, “Συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας: Ερωτήσεις και απαντήσεις” (Δελτίο Τύπου, 28 Σεπτεμβρίου 2016).

## ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ - ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

- Υπόθεση C-159/90 *SPUC VS. Grogan* [1991] τόμος I-4685, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61990CJ0159&from=EN>
- Υπόθεση T-347/94 *Mayr – Melnhof Kartongesellschaft mbH vs. Commission* [1998], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61994TJ0347&from=en>
- Υπόθεση T-112/98 *Mannesmannrohren – Werke v. Commission* [2001], <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46192&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1997554>
- Υπόθεση C-44/79 *Hauer vs. Land Rheinland – Pfalz* [1979], <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=90424&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1997993>
- Υπόθεση C-94/00 *Roquette Freres* [2002] τόμος I-9011, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=22FB7821D97FD6E3B4EC8C2F381F4462?docid=63952&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3869167>
- Υπόθεση C-399/11 *Melloni v Ministerio Fiscal* [2013], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CJ0399&from=EN>
- Υπόθεση C-286/94 *Portuguese Republic* [1996], <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=184886&doclang=EN>
- Γνωμοδότηση 2/94 [1996], τόμος I-1759, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0007.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3645916a-61ba-4ad5-84e1-57767433f326.0007.02/DOC_2&format=PDF)

- Γνωμοδότηση 2/13 [2014],  
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=EL>
- Υπόθεση C 4-73 J. Nold, *Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities* [1974], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61973CJ0004&from=EN>
- Υπόθεση *Hirsi Jamaa και άλλοι εναντίον Ιταλίας*, ΕΔΔΑ,  
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:\[%22001-109231%22%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-109231%22%7D)

## ΆΛΛΕΣ ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Human Rights Watch, “Kosovo War Crimes Chronology”,  
<https://www.hrw.org/legacy/campaigns/kosovo98/timeline.shtml>
- “Άσυλο και Μετανάστευση”, Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη,  
[http://www.minocp.gov.gr/asylo.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=3474](http://www.minocp.gov.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=3474)
- Munich Security Report 2019, Munich Security Conference,  
<https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2019/>
- Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, Οικουμενική Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, 10 Δεκεμβρίου 1948,  
<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=grk>
- FRA, “Fundamental rights at Europe’s southern sea borders”, March 2013,  
<https://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>
- Thomas Spijkerboer, ‘Moving Migrants, States, and Rights. Human Rights and Border Deaths’ (2013) 213(2) LEHR, <http://thomasspijkerboer.eu/wp-content/uploads/2014/12/Moving-Migrants-States-and-Rights-2013.pdf>
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, General Assembly resolution 55/25, 15 Νοεμβρίου 2000,  
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx>
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime,  
[https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED\\_NATIONS\\_CONVENTION\\_AGAINST\\_TRANSNATIONAL\\_ORGANIZED\\_CRIME\\_AND\\_THE\\_PROTOCOLS\\_THEREO.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THEREO.pdf)

- “Turkish police withdrawal from Greece stalls EU migration pact”, The Guardian (London, 31 August 2016), <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/31/turkish-police-withdrawal-greece-stalls-eu-migration-pact-unhcr>
- “Turkey won't reform terrorism law to conform with EU deal”, EU Observer (9 August 2016), <https://euobserver.com/foreign/134599>
- “Greece on edge, as Turkish coup prompts surge in new arrivals”, EU Observer (2 September 2016), <https://euobserver.com/foreign/134767>
- Financial Times, “What is the Europe migrant crisis and how has it evolved?”, 4 September 2015 <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/cdd88362-524e-11e5-b029-b9d50a74fd14.html#axzz3xgj6f1sZ>