

Πανεπιστήμιο Κύπρου- Τμήμα Νομικής

NOM 540 Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Επιβλέπουσα : Δρ. Χαρίκλεια Βλάχου

Βαθμολογητής Β: Δρ. Ιωάννα Χατζηγιάννη

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

Ο ρόλος του FRONTEX και της EASO στο πλαίσιο του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

Νικολίνα Πολυδώρου

Αριθμός λέξεων:17554

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Κεφάλαιο 1:	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
Κεφάλαιο 2 ^ο :	7
ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ FRONTEX ΚΑΙ EASO ΩΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ.....	7
2.1. Ρυθμιστικοί οργανισμοί:	7
2.2. Ανεξαρτησία.....	8
2.3. Νομική βάση	10
2.4. Οι εξουσίες των οργανισμών.....	12
Κεφάλαιο 3 ^ο	15
ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ FRONTEX ΚΑΙ EASO ΚΑΙ Η ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΤΟΥΣ ΠΕΡΑ ΑΠΟ ΤΑ ΟΡΙΑ ΠΟΥ ΘΕΤΟΥΝ ΟΙ ΙΔΡΥΤΙΚΟΙ ΤΟΥΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ	15
3.1. Το ρυθμιστικό πλαίσιο του Frontex	15
3.2. Ο επιχειρησιακός ρόλος Frontex	16
3.2.1. Κοινές επιχειρήσεις	16
3.2.2. Επιχειρήσεις ανάπτυξης ομάδων ταχείας επέμβασης.....	23
3.2.3. Κοινές επιχειρήσεις επιστροφής	27
3.2.4. Οι αρμοδιότητες του Frontex στα «hotspots»:.....	29
3.3. Ο καθοδηγητικός και εποπτικός ρόλος του οργανισμού και η αρμοδιότητα «επέμβασης»	31
3.4. Το ρυθμιστικό πλαίσιο της EASO	33
3.5. Ο ρόλος της EASO στα hotspots: ο επιχειρησιακός ρόλος και ο ρόλος της στις αιτήσεις ασύλου.....	38
3.6. Ο εποπτικός ρόλος της EASO και η αρμοδιότητα επέμβασης.....	45
3.7. Ο καθοδηγητικός ρόλος της EASO	46
Κεφάλαιο 4 ^ο :	47
Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ ΤΩΝ FRONTEX ΚΑΙ EASO.....	47
4.1. Πολιτική λογοδοσία: Αποτελεσματικότητα και ελλείψεις	48
4.1.1. Ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	48
4.1.2. Ενώπιον του Συμβουλίου	56
4.2. Δικαστική λογοδοσία: Αποτελεσματικότητα και ελλείψεις.....	58
4.2.1 Δικαστική λογοδοσία: Frontex	61
4.2.2. Δικαστική Λογοδοσία: EASO	66
Κεφάλαιο 5 ^ο :	69
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	69

Κεφάλαιο 6^ο :	74
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ	74

Νικολίνα Πολυδώρα

Κεφάλαιο 1:

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μέχρι σήμερα δεν υπάρχει επίσημος ορισμός¹ του Ευρωπαϊκού «οργανισμού» στη νομοθεσία της ΕΕ. Στην Ανακοίνωση της Επιτροπής του 2002 σχετικά με το πλαίσιο λειτουργίας των ρυθμιστικών οργανισμών, η Επιτροπή σημειώνει ότι οι Ευρωπαϊκοί οργανισμοί έχουν ορισμένα κοινά τυπικά χαρακτηριστικά: “δημιουργούνται από κανονισμούς, έχουν νομική προσωπικότητα και έχουν κάποιο βαθμό οργάνωσης και οικονομική αυτονομία.”² Στο σχέδιο διοργανικής συμφωνίας³ για το λειτουργικό πλαίσιο για τους ευρωπαϊκούς ρυθμιστικούς οργανισμούς, η Επιτροπή όρισε τον ρυθμιστικό οργανισμό ως « κάθε αυτόνομη νομική οντότητα που έχει συσταθεί από τη νομοθετική αρχή προκειμένου να βοηθήσει στη ρύθμιση ενός συγκεκριμένου τομέα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και να συμβάλει στην εφαρμογή μιας κοινοτικής πολιτικής » ωστόσο, ο εν λόγω ορισμός είναι γενικός και ως εκ τούτου στερείται σαφήνειας και ακρίβειας. Οι Griller και Orator προτείνουν έναν πιο σαφή ορισμό, περιγράφοντας τους οργανισμούς ως σχετικά ανεξάρτητους, μόνιμους φορείς με νομική προσωπικότητα, που απορρέουν από το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης και επιφορτίζονται με συγκεκριμένα καθήκοντα.⁴

Στα πλαίσια του Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης υπάρχουν 9 ευρωπαϊκοί οργανισμοί, μεταξύ των οποίων ο Frontex και η EASO. Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)⁵ εισήχθη ως τομέας πολιτικής με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1999. Αντικατέστησε την προηγούμενη αναφορά στη «δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις» (JHA)

¹ Chamon M., EU Agencies: Does the Meroni Doctrine Make Sense?, 2010, Maastricht journal of European and comparative law 17(3), Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/265422398_EU_Agencies_Does_the_Meroni_Doctrine_Make_Sense , accessed on 6.8.21

² Commission of the European Communities, Communication from the Commission, The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final, p. 3.

³ Commission of the European Communities, Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies, CO M (2005) 59 final, p. 6.

⁴ Griller S., Orator A. , ‘Everything under control? The ‘way forward’ for European agencies in the footsteps of the Meroni Doctrine’, 2010, European Law Review 35(1):3-35, p. 7.

⁵ Wessel R. A. , Marin L, Matera C., The external dimension of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice, 2011, Cambridge University Press, available at: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/crime-within-the-area-of-freedom-security-and-justice/external-dimension-of-the-eus-area-of-freedom-security-and-justice/D77DC4FA245C2C994ACB29C72E7C901F>, accessed on 6.8.21

που εισήγαγε η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, η έννοια του ΧΕΑΔ εμφανίζεται ως ο δεύτερος στόχος της ΕΕ στο Άρθρο 3 ΣΕΕ. Σύμφωνα με αυτή τη διάταξη, η Ένωση «παρέχει στους πολίτες της έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας». Ο ΧΕΑΔ έγινε από τότε ένας από τους ταχύτερα αναπτυσσόμενους τομείς χάραξης πολιτικής της ΕΕ⁶. Είναι πλέον επίσημα κατοχυρωμένος στον Τίτλο V της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) μετά από τρία πενταετή προγράμματα: το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999-2004), το πρόγραμμα της Χάγης (2005- 2009); και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014).

Υπό το φως της διατύπωσης του άρθρου 67 ΣΛΕΕ⁷, ο ΧΕΑΔ περιλαμβάνει τις ακόλουθες πολιτικές της ΕΕ: μετανάστευση, δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, προσέγγιση του ποινικού δικαίου, αστυνομική συνεργασία και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η Συνθήκη της Λισαβόνας προωθεί την ανάπτυξη από την Ένωση μια συνολικής πολιτικής προκειμένου να προσφέρει πιο αποτελεσματική δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια στους πολίτες της.

Η εξέλιξη του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) χαρακτηρίστηκε από την απροθυμία των κρατών μελών να δοθούν περισσότερες εξουσίες στα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Γεγονότα όπως η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων, η αυξανόμενη μεταναστευτική πίεση στα Ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα, η αύξηση των αιτήσεων ασύλου ή η διασυνοριακή εγκληματικότητα δεν μπορούσαν ωστόσο πλέον να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά από τις

⁶ Meissner V., The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond borders, The effect of the agency's external dimension, 2017, TARN Working Paper Series16/2017, SSRN, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3085529, accessed on 10.11.21

⁷ Άρθρο 67 ΣΛΕΕ: 1. Η Ένωση συγκροτεί χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών. 2. Εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Για τους σκοπούς του παρόντος τίτλου, οι ανιθαγενείς εξομοιώνονται με τους υπηκόους των τρίτων χωρών. 3. Η Ένωση καταβάλλει προσπάθεια για να εξασφαλίζει υψηλό επίπεδο ασφάλειας με τη θέσπιση μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, μέτρων συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ αστυνομικών και δικαστικών αρχών και των λοιπών αρμοδίων αρχών καθώς και με την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων σε ποινικές υποθέσεις και, εάν χρειάζεται, την προσέγγιση των ποινικών νομοθεσιών.

4. Η Ένωση διευκολύνει την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ιδίως με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων σε αστικές υποθέσεις.

εθνικές αρχές μεμονωμένα. Επομένως, ένας τρόπος υποστήριξης των κρατών μελών και απλούστευσης της συνεργασίας τους ήταν η δημιουργία πληθώρας αποκεντρωμένων Ευρωπαϊκών οργανισμών.⁸

Η αποτελεσματική επίτευξη των στόχων του ΧΕΑΔ αποτελεί τον σκοπό του Frontex και της Easo⁹ οι οποίοι, προς τούτο, παρέχουν στα κράτη μέλη και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τεχνική και ενημερωτική υποστήριξη. Επιπλέον, βοηθούν επιχειρησιακά τις αρμόδιες εθνικές διοικήσεις μέσω του συντονισμού κοινών επιχειρήσεων ή της ανάπτυξης ομάδων υποστήριξης στην επικράτεια των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, ενώ οι εν λόγω οργανισμοί αναπτύσσουν αρμοδιότητες που απονέμονται σε πολλούς άλλους αποκεντρωμένους οργανισμούς στην ΕΕ, οι επιχειρησιακές εξουσίες και το έργο που διεξάγεται επί τόπου, τους ξεχωρίζει από τους εν λόγω αποκεντρωμένους οργανισμούς.

Ειδικότερα, ενώ οι Frontex και EASO ήταν επιφορτισμένοι με υποστηρικτικό ρόλο από τους ιδρυτικούς τους κανονισμούς, στην πορεία της δράσης τους, τα καθήκοντα τους ενισχύθηκαν με αποκορύφωμα τη μεταναστευτική κρίση του 2015-2016. Έκτοτε ανέλαβαν ένα πιο ενεργητικό ρόλο, σε σημείο που να διενεργούν δραστηριότητες που εντάσσονται αμιγώς στη σφαίρα κυριαρχίας των κρατών μελών.

Η έντονη παρουσία των δύο οργανισμών εγείρει προβληματισμούς ως προς την επάρκεια των μηχανισμών λογοδοσίας τους, ώστε οι ενέργειες τους να υπόκεινται σε λογοδοσία. Οι μηχανισμοί λογοδοσίας ποικίλλουν, ανάμεσα σ' αυτούς η πολιτική και η δικαστική λογοδοσία. Οι Συνθήκες καθώς και οι Κανονισμοί που διέπουν τη λειτουργία των δύο οργανισμών περιέχουν ένα πλέγμα διατάξεων για το σκοπό αυτό, ωστόσο στην πράξη φαίνεται να ανακύπτουν εμπόδια, κυρίως διαδικαστικά, καθώς και ελλείψεις που καθιστούν αμφίβολη την αποτελεσματικότητα των εν λόγω μηχανισμών.

Στην παρούσα μελέτη, αρχικά θα εξεταστούν τα χαρακτηριστικά των οργανισμών Frontex και Easo ως Ευρωπαϊκοί οργανισμοί. Έπειτα, θα αναπτυχθούν οι αρμοδιότητες των δύο οργανισμών, ως επεκτάθηκαν κατά τη διάρκεια των ετών της δράσης τους, οι οποίοι αναλαμβάνουν, πλέον, καθήκοντα που εμπίπτουν στη σφαίρα των κρατών μελών. Επιπρόσθετα, θα εξεταστούν δύο

⁸ David Fernandez Rojo, EU Migration Agencies, The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL, European Security and Justice Critiques series (Edward Edgar Publishing Limited 2021)

⁹ David Fernandez Rojo, EU Migration Agencies, The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL, European Security and Justice Critiques series (Edward Edgar Publishing Limited 2021)

μορφές λογοδοσίας των οργανισμών, ήτοι η πολιτική και η δικαστική λογοδοσία, οι οποίες , φαίνεται να μην επιτελούν επαρκώς το σκοπό τους, ήτοι να μετριάσουν την ολοένα και περισσότερη επέκταση των δραστηριοτήτων των δύο οργανισμών.

Κεφάλαιο 2^ο:

ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ FRONTEX ΚΑΙ EASO ΩΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ

2.1. Ρυθμιστικοί οργανισμοί:

Οι Frontex και η EASO ανήκουν στην κατηγορία των ρυθμιστικών οργανισμών υπό την έννοια ότι υπάρχει μία «οριζόντια» ανάθεση εξουσιών που πραγματοποιείται απευθείας στη νομοθεσία της ΕΕ για τη δημιουργία ενός οργανισμού.¹⁰ Σε αντίθεση με τους εκτελεστικούς οργανισμούς, στην περίπτωση των ρυθμιστικών οργανισμών, η νομοθετική πράξη ή διάταξη της Συνθήκης που δημιουργεί άμεσα ένα οργανισμό, του παρέχει εξουσίες.

Οι ρυθμιστικοί οργανισμοί της ΕΕ μπορούν να κατηγοριοποιηθούν με διαφορετικούς τρόπους, όπως, σύμφωνα με τις λειτουργίες που εκτελούν. Έτσι, διακρίνονται σε οργανισμούς που υιοθετούν μεμονωμένες αποφάσεις, σε οργανισμούς που παρέχουν άμεση βοήθεια στην Επιτροπή και στις διοικήσεις των κρατών μελών (μέσω τεχνικής τεχνογνωσίας, επιστημονικής εμπειρογνωμοσύνης, ή σε οργανισμούς αρμόδιους για τον συντονισμό των δικτύων των εθνικών ρυθμιστικών αρχών (οι οποίες τους παρέχουν τεχνική και επιστημονική εμπειρογνωμοσύνη και προβαίνουν στη συλλογή πληροφοριών)¹¹. Οι Frontex και Easo εντάσσονται στους ρυθμιστικούς οργανισμούς που είναι επιφορτισμένοι με επιχειρησιακές δραστηριότητες.

Οι αρμοδιότητες των εν λόγω οργανισμών περιορίζονται στη λήψη μεμονωμένων αποφάσεων σε συγκεκριμένους τομείς όπου απαιτείται καθορισμένη τεχνική εμπειρογνωμοσύνη, υπό σαφώς και

¹⁰ Hofmann H. C. H., AGENCY DESIGN IN THE EUROPEAN UNION, 2010, Windsor Yearbook of Access to Justice, Vol. 28, No. 2, 2010, SSRN, available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1904394, accessed on 10.10.21

¹¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, European agencies – The way forward, COM(2008) 135 final

επακριβώς καθορισμένους όρους. Δεν τους παρέχεται η εξουσία να εγκρίνουν γενικά ρυθμιστικά μέτρα.¹²

Αντίθετα, στην περίπτωση των εκτελεστικών οργανισμών, η Επιτροπή, αφού της έχει ανατεθεί η εξουσία για την εφαρμογή μιας πολιτικής σε νομοθετική πράξη, θα «υπομεταβιβάσει» αυτή την εξουσία σε ένα οργανισμό της ΕΕ¹³. Οι εκτελεστικοί οργανισμοί έχουν συσταθεί με εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής για τη διαχείριση των προγραμμάτων της Ένωσης σύμφωνα με τον κανονισμό 58/2003 του Συμβουλίου¹⁴. Μπορεί να τους ανατεθεί κάθε καθήκον εκτέλεσης κοινοτικού προγράμματος πλην «των καθηκόντων που προϋποθέτουν περιθώριο εκτίμησης για την έκφραση πολιτικών επιλογών».¹⁵

2.2. Ανεξαρτησία

Ειδικότερα, για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ανεξαρτησία των τεχνικών ή / και επιστημονικών αξιολογήσεων των οργανισμών είναι "στην πραγματικότητα, ο πραγματικός λόγος ύπαρξης τους. Το κύριο πλεονέκτημα της χρήσης των οργανισμών είναι ότι οι αποφάσεις τους βασίζονται σε καθαρά τεχνικές αξιολογήσεις πολύ υψηλής ποιότητας και δεν επηρεάζονται από πολιτικές ή ενδεχόμενες εκτιμήσεις. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2002, σ. 5) "

Οι συνθήκες της ΕΕ αναφέρονται τόσο στην ανεξαρτησία όσο και στη λειτουργία διαφόρων θεσμικών οργάνων και κρατών μελών. Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισήγαγε την έννοια της ανεξαρτησίας σε σχέση με τη διοίκηση της ΕΕ. Το άρθρο 298 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι κατά την εκτέλεση των αποστολών τους, τα θεσμικά όργανα, τα γραφεία και οι οργανισμοί της Ένωσης έχουν την υποστήριξη μιας ανοιχτής, αποτελεσματικής και ανεξάρτητης ευρωπαϊκής διοίκησης.

¹² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, European agencies – The way forward, COM(2008) 135 final

¹³ Hofmann H. C. H., AGENCY DESIGN IN THE EUROPEAN UNION, 2010, Windsor Yearbook of Access to Justice, Vol. 28, No. 2, 2010, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1904394

¹⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 58/2003 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2002, περί θεσπίσεως του καταστατικού των εκτελεστικών οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με ορισμένα καθήκοντα σχετικά με τη διαχείριση κοινοτικών προγραμμάτων, OJ L 11, 16.1.2003, p. 1–8

¹⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 58/2003 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2002, περί θεσπίσεως του καταστατικού των εκτελεστικών οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με ορισμένα καθήκοντα σχετικά με τη διαχείριση κοινοτικών προγραμμάτων, OJ L 11, 16.1.2003, p. 1–8, άρθρο 6 (1)

Ως εκ τούτου, η ανεξαρτησία μπορεί να θεωρηθεί ως μία από τις βασικές αρχές της χρηστής διοίκησης, όπως ορίζεται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Οι Madalina Busuioc και Jeroen Groenleer πρότειναν¹⁶ να χρησιμοποιηθεί ο όρος αυτονομία αντί της ανεξαρτησίας, λόγω της σύνδεσης των οργανισμών με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και της ανάγκης για έλεγχο.¹⁷ Η χρήση του όρου αυτονομία είναι πράγματι πολύ κατάλληλη, καθώς επιτρέπει μια λεπτή εκτίμηση της θέσης των οργανισμών έναντι άλλων μερών και τη λογοδοσία τους. Ωστόσο, η έννοια της ανεξαρτησίας χρησιμοποιείται επίσης για να δείξει αμεροληψία και αναφέρεται στη νομική γλώσσα των Συνθηκών, των ιδρυτικών κανονισμών και της νομολογίας του Δικαστηρίου.

Ως τέθηκε από τον Yesilkagit¹⁸ «...Στην πραγματικότητα, (...) η πραγματική αυτονομία μπορεί να μην αντιστοιχεί στην επίσημη αυτονομία των οργανισμών. Ανάλογα με το ζήτημα, οι υπηρεσίες μπορούν να απολαμβάνουν περισσότερη ή λιγότερη (...) αυτονομία από ό, τι τους παρέχεται επίσημα.» Η δημιουργία¹⁹ «οιονεί ανεξάρτητων» ή «ανεξάρτητων» φορέων σε ευρωπαϊκό επίπεδο που ασκούν εξουσίες, οι οποίες ανήκαν προηγουμένως στην Επιτροπή και το Συμβούλιο και υπόκειντο σε ισχυρούς εγείρουν ανησυχίες σχετικά με τη λογοδοσία αυτών των φορέων και κατά πόσο τέθηκαν οι κατάλληλοι έλεγχοι. Η έμφαση στην ανεξαρτησία πρέπει να γίνει κατανοητή²⁰ υπό το πρίσμα των εποπτικών καθηκόντων αυτών των οργανισμών και της ιδιαίτερης θέσης των ομολόγων τους στις εθνικές ρυθμίσεις που είναι ανεξάρτητες από άλλες κυβερνητικές δομές. Όπως σημειώνει ο Szapiro²¹, «η Επιτροπή δεν μπορεί να δώσει οδηγίες προς τους οργανισμούς ή να τους υποχρεώνει να αποσύρουν ορισμένες αποφάσεις. Το αντίθετο, τους παρέχεται σημαντική νομική, δημοσιονομική και λειτουργική αυτονομία. Ακριβώς λόγω αυτής της αυτονομίας, οι

¹⁶ Vos E. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny, EPRS, Ex-Post Evaluation Unit, PE 627.131, 2018

¹⁷ M. Busuioc, M. Groenleer, 'The Theory and Practice of EU Agency Autonomy and Accountability: Early Day Expectations, Today's Realities and Future Perspectives', in M. Everson, C. Monda and E. Vos (eds.), European Agencies in Between Institutions and Member States (Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, 2014), SSRN, available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2251027, accessed on 9.9.21

¹⁸ K. Yesilkagit, 'Bureaucratic Autonomy, Organizational Culture, and Habituation. Politicians and Independent Administrative Bodies in the Netherlands', (2004), Administration & Society 36(5), Research Gate, available at https://www.researchgate.net/publication/46673437_Bureaucratic_Autonomy_Organizational_Culture_and_Habituation_Politicians_and_Independent_Administrative_Bodies_in_the_Netherlands, accessed on 9.9.21

¹⁹ Busuioc M., Accountability, Control and Independence, The Case of European Agencies, 2009, European Law Journal, Vol. 15, No 5, available at <https://www.parlement.com/9353202/d/onderzoekspapers/2009/busuioc.pdf>, accessed on 8.10.21

²⁰ Pollak, J., Slominski, P., The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis, Impact and Future Challenges, European Administrative Governance, (Ed) (2021), Palgrave Macmillan, Springer Link, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-51383-2>

²¹ Szapiro M., 'The Framework for European Regulatory Agencies: A Balance between Accountability and Autonomy', 2005, 3rd ECPR Conference

οργανισμοί πρέπει να θεωρούνται άμεσα υπεύθυνοι για τις ενέργειές τους, ιδίως εν όψει της ενεργούς συμβολής τους στον ευρωπαϊκό ρυθμιστικό χώρο. Το άμεσο συμπέρασμα, είναι πως η αυτονομία ενός οργανισμού είναι συνεπώς η ανάγκη ανάπτυξης μηχανισμών λογοδοσίας.»

2.3. Νομική βάση

Ενώ οι Συνθήκες επιτρέπουν στον νομοθέτη της ΕΕ να εκχωρεί στην Επιτροπή τόσο εκτελεστικές εξουσίες (άρθρο 291 ΣΛΕΕ) όσο και την αρμοδιότητα να εκδίδει μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος για τη συμπλήρωση ή την τροποποίηση ορισμένων μη ουσιαστικών στοιχείων νομοθετικής πράξης (άρθρο 290 ΣΛΕΕ), το πρωτογενές δίκαιο δεν εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να μεταβιβάζει περαιτέρω τέτοιες εξουσίες σε οργανισμούς της ΕΕ²². Λόγω της ανυπαρξίας γενικού τμήματος στις Συνθήκες για τη θέσπιση ή την ανάθεση αρμοδιοτήτων αρμοδιότητες σε οργανισμούς της ΕΕ, οι ανοιχτές ρήτρες (συγκεκριμένα τα άρθρα 352 και 114 ΣΛΕΕ) και τομεακές διατάξεις έγιναν οι νομικές βάσεις για την εισαγωγή των αποκεντρωμένων οργανισμών της ΕΕ, και εν προκειμένω για τους Frontex και EASO το άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

Ειδικότερα, ο Frontex δημιουργήθηκε σε σχέση με τα άρθρα 77(2)(β)(δ) και 79(2)(γ) ΣΛΕΕ, και η Easo ιδρύθηκε σύμφωνα με τα άρθρα 74 και 78(1)(2) ΣΛΕΕ. Οι διατάξεις αυτές αναθέτουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο την εξουσία να εγκρίνει μέτρα σχετικά με τους ελέγχους προσώπων που διέρχονται τα ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα, τη σταδιακή καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης εξωτερικών συνόρων, τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης συμπεριλαμβανομένης της απομάκρυνσης και του επαναπατρισμού, και την ανάπτυξη κοινής πολιτικής για το άσυλο, την επικουρική προστασία και προσωρινή προστασία.

Παρόλο που το άρθρο 291 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ δηλώνει ότι τα κράτη μέλη είναι τα κύρια αρμόδια για τη θέσπιση όλων των μέτρων εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης σε τομείς πολιτικής όπως η διαχείριση

²² Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

των συνόρων, η μετανάστευση, και το άσυλο, η ΕΕ έχει εξουσιοδοτηθεί να εγκρίνει μέτρα για να διασφαλίζει την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή των κοινών στόχων του ΧΕΑΔ²³.

Δεν έχουν ανατεθεί στους Frontex και Easo εκτελεστικές αρμοδιότητες από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, αλλά μάλλον αυτοί οι οργανισμοί συνιστούν ειδικά θεσμικά μέτρα που εγκρίνονται με σκοπό την εναρμόνιση των εκτελεστικών καθηκόντων των κρατών μελών.²⁴ Επομένως, το ερώτημα που ανέκυψε είναι εάν ο όρος «μέτρα», που περιέχεται στα άρθρα 74, 77, 78 και 79(2)(γ) ΣΛΕΕ, επιτρέπει τη σύσταση των Frontex και Easo.

Έτσι, το ΔΕΕ στις αποφάσεις *Some Flavourings*, *ENISA* και *Short-Selling* αποφάνθηκε πως η έννοια, «μέτρα για την προσέγγιση» του άρθρου 114 ΣΛΕΕ²⁵, εξουσιοδοτεί την ίδρυση ρυθμιστικών οργανισμών της ΕΕ.²⁶

Ειδικότερα, στην υπόθεση *Smoke Flavourings*²⁷, το Δικαστήριο ανέφερε πως “..οι συντάκτες της Συνθήκης, χρησιμοποιώντας...την έκφραση «μέτρα σχετικά με την προσέγγιση», θέλησαν να απονεύσουν στον κοινοτικό νομοθέτη.. ορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς την τεχνική της προσέγγισης που είναι η πιο ενδεδειγμένη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος...” Στην *ENISA*²⁸, ακολουθείται η ίδια λογική, όπου, σύμφωνα με το Δικαστήριο “ενδέχεται δηλαδή να είναι αναγκαίο, σύμφωνα με την εκτίμηση του νομοθέτη αυτού, να προβλεφθεί η ίδρυση κοινοτικού οργανισμού που καλείται να συμβάλει στην εφαρμογή μιας διαδικασίας

²³ Rojo F.D., *EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?*, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

²⁴ Hofmann H. C.H., *Agencies in the European Regulatory Union*, 2016, TARN Working Paper 5/2016, SSRN, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2804230, accessed on 22.11.21

²⁵ Άρθρο 114 (1) ΣΛΕΕ: 1. Εκτός αν ορίζουν άλλως οι Συνθήκες, εφαρμόζονται οι ακόλουθες διατάξεις για την πραγματοποίηση των στόχων του άρθρου 26. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εκδίδουν τα μέτρα τα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς

²⁶ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 22ας Ιανουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπόθεση C-270/12, ECLI: ECLI:EU:C:2014:18, παρ. 78-86; Opinion of AG Jääskinen of 12 September 2013 in Case C-270/12 UK v Council and Parliament (Short selling), ECLI:EU:C:2013:562, paras 32-34.

²⁷ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 6ης Δεκεμβρίου 2005, “Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειου Ιρλανδίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. ”, Υπόθεση C-66/04, ECLI:EU:C:2005:743, παρ. 45, παρ. 46: «Η διακριτική αυτή ευχέρεια μπορεί να ασκηθεί π.χ. για την επιλογή της καταλληλότερης τεχνικής για την εναρμόνιση..»

²⁸ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 2ας Μαΐου 2006.

Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειου Ιρλανδίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπόθεση C-217/04, ECLI:EU:C:2006:279, παρ. 44., παρ. 62 «..ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε ότι η ίδρυση ενός κοινοτικού φορέα όπως ο Οργανισμός αποτελούσε κατάλληλο μέσο πρόληψης του κινδύνου εμφάνισης διαφορών που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν εμπόδια στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς στον οικείο τομέα.»

εναρμόνισης..”. Τέλος, στην απόφαση Short-Selling²⁹ το Δικαστήριο γίνεται ακόμη πιο σαφές, αναφέροντας πως «...ο νομοθέτης της Ένωσης κατά την επιλογή της τεχνικής για την εναρμόνιση και λόγω της διακριτικής εξουσίας της οποίας απολαύει όσον αφορά τα μέτρα στα οποία αναφέρεται το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, μπορεί να αναθέτει σε όργανο ή οργανισμό της Ένωσης αρμοδιότητες που αφορούν την υλοποίηση της επιδιωκόμενης εναρμόνισης...».

Το άρθρο 114 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ είναι μια ανοιχτή ρήτρα που έχει χρησιμεύσει ως νομική βάση για την εισαγωγή αρκετών οργανισμών³⁰. Το σκεπτικό του Δικαστηρίου μπορεί να εφαρμοστεί κατ' αναλογία στους Frontex και EASO. Ως εκ τούτου, οι Frontex και η EASO, ως ευρωπαϊκοί οργανισμοί στα πλαίσια του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, αποτελούν ένα από τα «μέτρα» που μπορούν να ληφθούν για την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή μιας κοινής διαχείρισης των συνόρων, μεταναστευτικού και συστήματος ασύλου σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.4. Οι εξουσίες των οργανισμών

Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας³¹, οι αρμοδιότητες της ΕΕ δεν είναι απεριόριστες. Αυτή η αρχή απαιτεί από την ΕΕ να λαμβάνει αποφάσεις μόνο σε θέματα³² και τομείς πολιτικής όπου έχουν ανατεθεί εξουσίες στην ΕΕ, καθιστώντας την ύπαρξη νομικής βάσης απαραίτητη για κάθε απόφαση της ΕΕ, η οποία διασφαλίζει ότι η ΕΕ δεν ενεργεί εκτός των εξουσιών της. Σε σχέση με τους οργανισμούς της ΕΕ, σημαίνει ότι η δημιουργία οργανισμών πρέπει να έχει μια νομική βάση κατάλληλη για αυτούς τους σκοπούς, ενώ οι εξουσίες που ανατίθενται στους εν λόγω οργανισμούς από τον νομοθέτη της ΕΕ έχουν όρια.

Η νομολογία Meroni τη δεκαετία του 1950 έθεσε τις κατευθυντήριες γραμμές ως προς την ανάθεση εξουσιών στους ευρωπαϊκούς οργανισμούς. Η απόφαση Meroni εκδοθείσα τη δεκαετία

²⁹ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 22ας Ιανουαρίου 2014.

Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπόθεση C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, παρ. 105

³⁰ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

³¹ ΣΕΕ, άρθρα 4 και 5

³² Vos E. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny, EPRS, Ex-Post Evaluation Unit, PE 627.131, 2018, <http://www.eprs.ep.parl.union.eu>

του 1950 επέτρεπε την ανάθεση πολύ περιορισμένων αρμοδιοτήτων σε οργανισμούς της ΕΕ³³. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί για την ανάθεση εξουσιών από την Επιτροπή σε οργανισμό που ιδρύθηκε με βάση Βελγικό ιδιωτικό δίκαιο. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το Δικαστήριο απέρριψε τη μεταβίβαση κυριαρχικών εξουσιών σε δευτερεύουσες αρχές εκτός των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και αποφάσισε ότι θα μπορούσαν να ανατεθούν μόνο «σαφώς καθορισμένες εκτελεστικές εξουσίες»³⁴, η άσκηση των οποίων έπρεπε να παραμένει ανά πάσα στιγμή υπό την εποπτεία της Επιτροπής.

Η νομολογία Meroni έθεσε, μεταξύ άλλων, τα εξής σημεία³⁵: η εξουσιοδοτούσα αρχή δεν μπορεί να εκχωρήσει ευρύτερες εξουσίες από αυτές που απολαμβάνει³⁶· μπορούν να εκχωρηθούν μόνο αυστηρά εκτελεστικές εξουσίες· δεν μπορούν να εκχωρηθεί διακριτική ευχέρεια· οι ανατεθείσες εξουσίες τελούν υπό τους όρους που καθορίζονται από την εξουσιοδοτούσα αρχή και υπόκεινται στη συνεχή εποπτεία της.³⁷

Μετά από περισσότερα από 50 χρόνια, το Δικαστήριο κλήθηκε τελικά στην υπόθεση «ESMA» ή «Short-selling»³⁸ να επιβεβαιώσει ή όχι τη νομολογία Meroni.³⁹ Στην υπόθεση ESMA, το Ηνωμένο Βασίλειο ζήτησε την ακύρωση⁴⁰ του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 που παρέσχε στην ESMA την εξουσία να εκδίδει νομικά δεσμευτικά μέτρα (να απαγορεύει ή να επιβάλλει όρους) σε σχέση με τις μικρές πωλήσεις έναντι χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων των κρατών μελών σε περίπτωση απειλής για την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών

³³ Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 1958., Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA κατά Ανωτάτης Αρχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα., Υπόθεση 9/56., ECLI:EU:C:1958:7

³⁴ Hofmann H., AGENCY DESIGN IN THE EUROPEAN UNION, 2010, Windsor Yearbook of Access to Justice, SSRN, available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1904394, accessed 30.08.21

³⁵ Vos E. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny, EPRS, Ex-Post Evaluation Unit, PE 627.131, 2018, <http://www.eprs.ep.parl.union.eu>

³⁶ Kozina A., Martinic S., Mihalic V., The Delegation of Executive Powers to EU Agencies and the Meroni and Romano Doctrines, Pravnik, 51, 1 (102), 2017

³⁷ Musa A., Reforming the European Union Agency Governance: More Control, Greater Accountability, 2014, HKJU – CCPA, god. 14. (2014.), br. 2., str. 317–353, available at [file:///C:/Users/User/Downloads/2014_02_01_Musa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/2014_02_01_Musa%20(1).pdf), accessed on 1.9.21

³⁸ Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 22ας Ιανουαρίου 2014, Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπόθεση C-270/12, ECLI: ECLI:EU:C:2014:18

³⁹ Pollak, J., Slominski, P., The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis, Impact and Future Challenges, European Administrative Governace, (Ed) (2021), Palgrave Macmillan, Springer Link, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-51383-2>

⁴⁰ Kalman J., The ESMA Case and Its Impact on the Legal Framework of the European Agencies, 2014, Research Gate, 2014, available at https://www.researchgate.net/publication/298352681_The_ESMA_Case_and_Its_Impact_on_the_Legal_Framework_of_the_European_Agencies accessed on 3.9.21

αγορών ή για τη σταθερότητα ολόκληρου ή μέρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην ΕΕ.⁴¹ Εκτός από άλλους ισχυρισμούς, οι βρετανικές αρχές έκριναν ότι αυτή η εξουσία συνεπαγόταν ευρεία διακριτική εξουσία και ως εκ τούτου παραβίασε αρχές που τέθηκαν στη νομολογία Meroni σε σχέση με την ανάθεση εξουσιών.

Στην εν λόγω απόφαση το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την ισχύ της νομολογίας Meroni αλλά δεν απέκλεισε πλήρως τη δυνατότητα ανάθεσης διακριτικής ευχέρειας στους οργανισμούς της ΕΕ. Τρία είναι τα σημεία με ιδιαίτερη σημασία. Πρώτον, το Δικαστήριο επισημαίνει το γεγονός ότι, αντίθετα με τους φορείς στη Meroni που διέπονταν από ιδιωτικό δίκαιο, η ESMA είναι μια «Οντότητα Ευρωπαϊκής Ένωσης, που δημιουργήθηκε από τον νομοθέτη της ΕΕ»⁴². Δεύτερον, το Δικαστήριο κρίνει ουσιώδες πως οι εξουσίες που ανατέθηκαν στην ESMA από το νομοθέτη της ΕΕ «περιορίζονταν από διάφορους όρους και κριτήρια τα οποία περιορίζουν τη διακριτική ευχέρεια της ESMA». Αυτό σημαίνει κατά το Δικαστήριο ότι, τελικά, «Η ESMA δεν διαθέτει πολύ μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας»⁴³. Τρίτον, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η ανάθεση εξουσιών παρέμβασης στην ESMA ήταν επιδεκτική δικαστικού ελέγχου, βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο στην ESMA δεν αποκλείει τη διακριτική ευχέρεια που ανατίθεται στους οργανισμούς, αλλά επικεντρώνεται στη δυνατότητα περιορισμού της διακριτικής ευχέρειας των οργανισμών.

Περαιτέρω, παρά την αναφορά στις Συνθήκες στους Ευρωπαϊκούς οργανισμούς στο μέρος της δικαιοδοσίας επί των πράξεων τους βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, Συνθήκη παραλείπει να εντάξει τους οργανισμούς στους φορείς στους οποίους μπορούν να ανατεθούν εξουσίες στα πλαίσια των άρθρων 290 και 291 ΣΛΕΕ. Παρά ταύτα, με την πραγματιστική προσέγγισή του στην ESMA, το Δικαστήριο γεφυρώνει το συνταγματικό κενό και αναγνωρίζει τους οργανισμούς ως φορείς εκτελεστικών εξουσιών.⁴⁴

⁴¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 236/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2012, για τις ανοικτές πωλήσεις και ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ

ΕΕ L 86 της 24.3.2012.

⁴² Vos E. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny, EPRS, Ex-Post Evaluation Unit, PE 627.131, 2018, <http://www.eprs.ep.parl.union.eu>

⁴³ Υπόθεση 270/12, *supra*, para 54.

⁴⁴ Marjosola H., Bridging the Constitutional Gap in EU Executive Rule-Making: The Court of Justice Approves Legislative Conferral of Intervention Powers to European Securities Markets Authority: Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) Judgment of 22 January 2014, Case C-270/12, UK v. Parliament and Council (Grand Chamber), 2014, European Constitutional Law Review, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/270150076_Bridging_the_Constitutional_Gap_in_EU_Executive_Rule-

Κεφάλαιο 3^ο

ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ FRONTEX ΚΑΙ EASO ΚΑΙ Η ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΤΟΥΣ ΠΕΡΑ ΑΠΟ ΤΑ ΟΡΙΑ ΠΟΥ ΘΕΤΟΥΝ ΟΙ ΙΔΡΥΤΙΚΟΙ ΤΟΥΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ

3.1. Το ρυθμιστικό πλαίσιο του Frontex

Ειδικότερα, ο Frontex, δηλαδή ο «Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης », δημιουργήθηκε, μετά από πολλά χρόνια συζητήσεων μετά τα η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1999, μέσω του κανονισμού (ΕΚ) αρ. 2007/2004 της 26ης Οκτωβρίου 2004⁴⁵. Ο Κανονισμός ίδρυσε τον οργανισμό για τη δημιουργία και τη διατήρηση ενός δικτύου εμπειρογνομosύνης για την υποστήριξη των κρατών μελών.⁴⁶ Ο Κανονισμός του Frontex υπέστη περαιτέρω τροποποιήσεις, ήτοι το 2007⁴⁷, το 2011⁴⁸. Ωστόσο η πραγματική επέκταση και αναδιαμόρφωση του οργανισμού πραγματοποιήθηκε ωστόσο το 2016 και το 2019. Ο κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624⁴⁹ άλλαξε το όνομα του οργανισμού, μετατρέποντας τον σε Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και με τη συμμετοχή των εθνικών οργανισμών συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής

[Making The Court of Justice Approves Legislative Conferral of Intervention Powers to European Securities Markets Authority Court of Justice of the](#) accessed 3.9.21

⁴⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

⁴⁶ Karamanidou L., Kasperek B., Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard AgencyFRONTEX, Global Migration: Consequences and Responses, RESPOND Working Papers, Paper 2020/59, Research Gate, July 2020, <https://www.researchgate.net/publication/344042275>

⁴⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007, για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32007R0863>

⁴⁸ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R1168&from=EN>

⁴⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου, Europa, <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj>

των κρατών μελών σχηματίζουν την Ευρωπαϊκή Συνοριακή και Ακτοφυλακή και προσέδωσε στον οργανισμό σημαντικές εξουσίες. Το 2019, τέθηκε σε ισχύ ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896⁵⁰, ο οποίος επέκτεινε έτι περαιτέρω τις αρμοδιότητες του Frontex.

Ο Frontex ξεκίνησε τη δράση του, έχοντας ελάχιστες εξουσίες για τη διασφάλιση του συντονισμένου ελέγχου των κοινών συνόρων της ΕΕ, εξαρτώμενος σε μεγάλο βαθμό από την «καλή θέληση» των κρατών μελών κατά την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων του, ιδίως όσον αφορά το προσωπικό του και τους υλικούς πόρους⁵¹. Ωστόσο στην πορεία, παρατηρήθηκε, αφενός, η επιχειρησιακή επέκταση των αρμοδιοτήτων του Frontex που οδήγησε τον οργανισμό να αποκτά ολοένα και περισσότερες εκτελεστικές εξουσίες⁵², η δράση του να εμπίπτει στα καθήκοντα των εθνικών αρχών και να αλληλεπιδρά άμεσα με πρόσφυγες και μετανάστες. Αφετέρου δε, οι αρμοδιότητες του έχουν επεκταθεί ώστε να περιλαμβάνουν λειτουργίες που υπερβαίνουν κατά πολύ τον απλώς υποστηρικτικό του ρόλο στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών.

3.2. Ο επιχειρησιακός ρόλος Frontex

3.2.1. Κοινές επιχειρήσεις

Ο Frontex, μετά και την τροποποίηση του ιδρυτικού του Κανονισμού το 2019 έχει καθοριστικό ρόλο στα σύνορα, ενώ οι αρμοδιότητες του φαίνεται να ξεπερνούν κατά πολύ την παροχή υποστήριξης και εμπειρογνωμοσύνης στα κράτη μέλη.⁵³

Η επιχειρησιακή φύση του Frontex αντικατοπτρίζεται καλύτερα στο ρόλο που διαδραματίζει ο Οργανισμός στο συντονισμό και την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων και πιλοτικών έργων προς

⁵⁰ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2019/1896 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 13ης Νοεμβρίου 2019 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=el>

⁵¹ Pollak, J., Slominski, P., The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis, Impact and Future Challenges, European Administrative Governace, (Ed) (2021), Palgrave Macmillan, Springer Link, available at: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-51383-2>, accessed 8.10.21

⁵² Tsourdi E., The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration, 2020, EU Immigration and Asylum Law and Policy, EU Immigration Law Blog, <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-and-eu-agencies-an-ambivalent-approach-towards-administrative-integration/>

⁵³ Rijpma J., Frontex: Successful Blame shifting of the Member States?, 2010, 69/2010, ARI, Real Instituto El cano, available at: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ARI69-2010, accessed 8.10.21

ενίσχυση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών.⁵⁴ Οι κοινές επιχειρήσεις στα θαλάσσια, εναέρια και χερσαία σύνορα ορίζονται ως δραστηριότητες όπου η Frontex συντονίζει το σχεδιασμό και την επικοινωνία. Η επιχείρηση φιλοξενείται από ένα κράτος μέλος. Άλλα κράτη μέλη μπορούν να συμμετέχουν με προσωπικό ή/και εξοπλισμό. Τα πιλοτικά έργα είναι επιχειρήσεις μικρής κλίμακας και επιχειρήσεις που διεξάγονται για πρώτη φορά οι οποίες ενδέχεται να γίνουν ολοκληρωμένες κοινές επιχειρήσεις, ανάλογα με την επιτυχία τους.⁵⁵

Κατά τη διάρκεια των κοινών επιχειρήσεων⁵⁶, ο Frontex είναι υπεύθυνος για τη διασφάλιση της επιχειρησιακής εφαρμογής όλων των οργανωτικών πτυχών. Ο εκτελεστικός διευθυντής καταρχάς καταρτίζει Επιχειρησιακό Σχέδιο για Κοινές Επιχειρήσεις. Στη συνέχεια ο Διευθυντής και το κράτος μέλος υποδοχής θα συμφωνήσουν ως προς το Επιχειρησιακό Σχέδιο, στο οποίο διευκρινίζονται οι οργανωτικές πτυχές, η προβλεπόμενη διάρκεια, η γεωγραφική περιοχή, η περιγραφή των καθηκόντων και ειδικές οδηγίες για τους προσκεκλημένους υπαλλήλους καθώς και η σύνθεση ομάδων τους, διατάξεις διοίκησης και ελέγχου και ο τεχνικός εξοπλισμός που θα χρησιμοποιηθεί. Από το 2016, ο Frontex έχει αρμοδιότητα να εκκινήσει κοινές επιχειρήσεις στην επικράτεια ενός τρίτου κράτους, που φιλοξενείται και εκτελείται από αυτό το τρίτο κράτος.⁵⁷

Η αρχική ρύθμιση του άρθρου 3 παράγραφος 1 του ιδρυτικού κανονισμού 2007/2004 του Frontex, προέβλεπε πως ο οργανισμός οφείλει να αξιολογεί, εγκρίνει και συντονίζει προτάσεις για κοινές επιχειρήσεις και πιλοτικά έργα που γίνονται από τα κράτη μέλη, ενώ ο Οργανισμός είχε και εξουσία, σε συμφωνία με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, να λάβει πρωτοβουλίες για κοινές επιχειρήσεις και πιλοτικά έργα. Ωστόσο, ο ίδιος ο Frontex δεν είχε αρμοδιότητα για τη σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες με σκοπό τις κοινές επιχειρήσεις που πραγματοποιούνται στο έδαφός τους: η δράση του στηριζόταν, αντίθετα, σε διμερείς συμφωνίες μεταξύ των κρατών μελών που συμμετέχουν στην κοινή επιχείρηση και των τρίτων χωρών⁵⁸.

⁵⁴ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

⁵⁵ COWI, "External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", 15.01.2009, p. 34.

⁵⁶ Άρθρο 3α Κανονισμός 1168/2011

⁵⁷ Άρθρο 54 (3) Κανονισμός EBCG

⁵⁸ Guild E., Carerra S. Den Hertog L., Parkin J., Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies Frontex, Europol and the European Asylum Support Office, 2011, DIRECTORATE GENERAL FOR

Σημειώνεται πως το άρθρο 3 παράγραφος 1 του κανονισμού 2007/2004 δεν διευκρίνιζε πώς μια κοινή επιχείρηση χρειάζεται να προετοιμαστεί, να υιοθετηθεί, διεξαχθεί ή ολοκληρωθεί. Αυτή η εξαιρετικά συνοπτική νομική διάταξη σύντομα αποδείχθηκε ανεπαρκής για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του Frontex στον επιχειρησιακό συντονισμό⁵⁹. Ειδικότερα, υπήρχε ασάφεια ως προς το ακριβές εύρος του ρόλου και των δραστηριοτήτων του Frontex κατά τη διάρκεια των κοινών επιχειρήσεων. Αυτό οφειλόταν εν μέρει στο γεγονός ότι ο ιδρυτικός κανονισμός του οργανισμού δεν περιείχε κανόνες για τον τρόπο προετοιμασίας και διεξαγωγής των εργασιών στο πλαίσιο του Frontex, ούτε ορισμό της « κοινής επιχείρησης ».⁶⁰ Όπως σημείωσε η Επιτροπή⁶¹ στην εκτίμησή επιπτώσεων, αυτό οδηγεί σε μια κατάσταση όπου:

«Ο Οργανισμός αναλαμβάνει διαφορετικό ρόλο κατά τη διάρκεια διαφορετικών επιχειρήσεων, ανάλογα με τις ad hoc ρυθμίσεις. Ενώ ο Οργανισμός καταρτίζει ένα επιχειρησιακό σχέδιο για κάθε πράξη ένα τέτοιο σχέδιο δεν προβλέπεται στη νομική βάση. Ούτε, ως συνέπεια, η νομική βάση καθορίζει τι μπορεί ή πρέπει να κάνει ο Οργανισμός για να διασφαλίσει ότι το σχέδιο έχει πράγματι συμφωνηθεί και εφαρμοστεί σωστά.»

Οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις χερσαίων συνόρων που συντόνισε ο Frontex πραγματοποιήθηκαν στα Δυτικά Βαλκάνια και στα νοτιοανατολικά χερσαία σύνορα. Αυτό περιλαμβάνει ιδιαίτερα το JO Poseidon Land που λειτουργούσε σε σχεδόν μόνιμη βάση μεταξύ 2010 και 2014 στα σύνορα Ελλάδας και Βουλγαρίας με την Τουρκία.⁶² Το 2015 όλες οι επιχειρησιακές δραστηριότητες που υλοποιήθηκαν στα χερσαία σύνορα στα Δυτικά Βαλκάνια και στα Νοτιοανατολικά χερσαία σύνορα μεταφέρθηκαν σε μία κοινή επιχείρηση, την JO Flexible Operational Activities, που φιλοξενείται από την Κροατία και την Ουγγαρία στα σύνορά τους με τη Σερβία και από τη Βουλγαρία και την Ελλάδα στα σύνορα της Τουρκίας. Αυτή η μεταφορά σε μία κοινή επιχείρηση

INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRES CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS, European Parliament

⁵⁹ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

⁶⁰ Guild E., Carerra S. Den Hertog L., Parkin J., Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies Frontex, Europol and the European Asylum Support Office, 2011, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRES CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS, European Parliament

⁶¹ European Commission, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), Commission Staff Working Document, SEC(2010) 149, 24 February 2010, p. 16.

⁶² Frontex, 'General Report 2014' p. 48-49; Frontex, 'General Report 2013' p. 58; Frontex, 'General Report 2012' p. 47; Frontex, 'General Report 2011' p. 42; Frontex, 'General Report 2010' p. 42.

επέτρεψε⁶³ μια πιο ευέλικτη χρήση των διαθέσιμων πόρων, ιδίως τη δυνατότητα ταχύτερης αντίδρασης όταν οι πόροι έπρεπε να ανακατανομηθούν.⁶⁴

Παραδείγματα κοινών επιχειρήσεων εκτός της επικράτειας της ΕΕ με τη συμμετοχή τρίτων χωρών είναι οι Κοινές Επιχειρήσεις Nautilus και Hera II⁶⁵. Η Hera II διεξήχθη από τις 11 Αυγούστου 2006 έως τις 15 Δεκεμβρίου 2006. Τα συμμετέχοντα κράτη μέλη περιπολούσαν τις παράκτιες περιοχές της Σενεγάλης, της Μαυριτανίας, του Πράσινου Ακρωτηρίου και των Καναρίων Νήσων.⁶⁶ Αυτή η επιχείρηση προσπάθησε να αποτρέψει τις βάρκες που μετέφεραν παράνομους μετανάστες από το να ξεκινήσουν από τις αφρικανικές ακτές⁶⁷. Όταν τα σκάφη εντοπίζονταν στη θάλασσα, ο επιδιωκόμενος στόχος ήταν να αναχαιτιστούν εντός των χωρικών υδάτων της τρίτης χώρας και στη συνέχεια οι αρχές της χώρας αποστολής θα ασχολούνταν με τον πραγματικό χειρισμό των μεταναστών και τη μετέπειτα επιστροφή τους στην επικράτειά τους⁶⁸. Δεδομένου ότι το παράκτιο κράτος απολαμβάνει κυριαρχία επί των χωρικών υδάτων του, για τις επιχειρήσεις που πραγματοποιούνται εκεί, απαιτείται η συναίνεσή του⁶⁹. Συναφώς, η Ισπανία συνήψε διμερείς συμφωνίες με τη Σενεγάλη και τη Μαυριτανία αντίστοιχα. Οι συμφωνίες αυτές, που δεν έχουν γίνει διαθέσιμες στο κοινό⁷⁰ αποτελούν τη βάση για την επιχείρηση και αμφότερες οι χώρες εκτός ΕΕ συμμετείχαν με περιουσιακά στοιχεία και προσωπικό. Η επιχείρηση Hera II θεωρήθηκε επιτυχημένη, κυρίως λόγω της προθυμίας των εν λόγω τρίτων χωρών να συνεργαστούν.⁷¹

⁶³ Fink M., *Frontex and Human Rights: Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, 2017, Leiden University

⁶⁴ Frontex, 'General Report 2015' p. 48, 52.

⁶⁵ Ekelund H., *Normative power FRONTEX? Assessing agency cooperation with third countries*, 2017, TARN Working Papers, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/322519454_Normative_Power_FRONTEX_Assessing_Agency_Cooperation_with_Third_Countries

⁶⁶ Frontex, 'Longest FRONTEX Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands', Press Release 19 December 2006, available at <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>, accessed 23.11.21

⁶⁷ Fink M., *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, *Merkourios* 2012 – Volume 28/Issue 75, Article, pp. 20-35., SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140770

⁶⁸ S. Carrera, 'The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands' (2007) CEPS Working Document No. 261.

⁶⁹ Fink M., *Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'*, *Merkourios* 2012 – Volume 28/Issue 75, Article, pp. 20-35., SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140770

⁷⁰ S. Carrera, 'The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands' (2007) CEPS Working Document No. 261, p. 22

⁷¹ Frontex, *General Report 2009*, 9, : 'The most successful joint operation coordinated by Frontex has been HERA. The success was possible mainly thanks to close cooperation with West African countries

Σε αντίθεση με το Hera II, η κοινή επιχείρηση Nautilus δεν στέφθηκε με επιτυχία⁷². Η Nautilus, που ζητήθηκε από τη Μάλτα, είχε ως στόχο την ενίσχυση των θαλασσιών συνόρων της Κεντρικής Μεσογείου κυρίως ενόψει των μεταναστών που αναχωρούσαν από τη Λιβύη. Ξεκίνησε μετά την επιχείρηση Jason I, η οποία προοριζόταν να καλύψει μια πολύ μεγαλύτερη περιοχή, ωστόσο αυτό δεν κατέστη δυνατό, λόγω της άρνησης της Λιβύης να επιτρέψει στα πλοία της ΕΕ να εισέλθουν στα χωρικά της ύδατα. Η Λιβύη εξάρτησε τη συνεργασία της από τη λήψη βοήθειας για τον έλεγχο των νότιων συνόρων της. Η πρώτη φάση του Ναυτίλου II έληξε απροσδόκητα στις αρχές Αυγούστου 2007, μεταξύ άλλων, λόγω της έλλειψης προθυμίας της Λιβύης να συνεργαστεί για την ανάληψη των αναχαιτισμένων ατόμων.⁷³

Ο ρόλος του Frontex εν προκειμένω περιοριζόταν στην παροχή υποστήριξης και εμπειρογνωμοσύνης στα κράτη μέλη και στο συντονισμό συγκεκριμένων κοινών επιχειρήσεων των αρχών συνοριακής φύλαξης των κρατών μελών.⁷⁴ Με το τότε ισχύον καθεστώς, ο Frontex δεν αντικαθιστούσε τις εθνικές υπηρεσίες συνοριακής φύλαξης, ούτε είχε ανεξάρτητες εκτελεστικές εξουσίες. Για τις δραστηριότητές του, εξαρτάτο σε μεγάλο βαθμό από τους τεχνικούς και ανθρώπινους πόρους των κρατών μελών.

Με τον κανονισμό EBCG προβλέφθηκε ⁷⁵ η δυνατότητα διενέργειας κοινών επιχειρήσεων στο έδαφος γειτονικών τρίτων χωρών.⁷⁶ Η καινοτομία που εισάγει ο κανονισμός EBCG είναι η δυνατότητα ανάπτυξης εξοπλισμού διαχείρισης συνόρων και προσωπικού των κρατών Σένγκεν κατά τη διάρκεια των κοινών επιχειρήσεων που φιλοξενούνται και πραγματοποιούνται σε τρίτα κράτη.⁷⁷ Προς τούτο, όπου αναπτύσσονται επιχειρήσεις από το προσωπικό διαχείρισης των συνόρων κρατών μελών σε τρίτα κράτη, η ΕΕ συνάπτει συμφωνία για το καθεστώς με την εν λόγω τρίτη χώρα. Η σύναψη μιας τέτοιας συμφωνίας είναι υποχρεωτική σε περίπτωση που το

⁷² Fink M., Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding ‘Technical Relationships’, Mercurius 2012 – Volume 28/Issue 75, Article, pp. 20-35., SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140770

⁷³ R. Weinzierl, U. Lissou, Border Management and Human Rights: A Study of EU Law and the Law of the Sea (German Institute for Human Rights, December 2007), p. 24, UNHCR, available at <https://www.unhcr.org/protection/migration/4963237c11/51-border-management-human-rights-study-eu-law-law-sea-ruth-weinzierl-ursula.html>

⁷⁴ Rijpma J., Frontex: Successful Blame shifting of the Member States?, 2010, 69/2010, ARI, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ARI69-2010

⁷⁵ Fink M., Frontex and Human Rights: Responsibility in ‘Multi-Actor Situations’ under the ECHR and EU Public Liability Law, 2017, Leiden University

⁷⁶ Άρθρο 54 (3) Κανονισμός EBCG

⁷⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Υπόδειγμα συμφωνίας περί καθεστώτος όπως αναφέρεται στο άρθρο 54 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, COM/2016/0747 final, 22.11.2016

απεσταλμένο προσωπικό καλείται να ασκεί εκτελεστικές εξουσίες στο τρίτο κράτος.⁷⁸ Βάσει του άρθρου 54(5)⁷⁹, η Επιτροπή έχει καταρτίσει ένα υπόδειγμα συμφωνίας που χρησιμεύει ως προσχέδιο για μελλοντικές συμφωνίες⁸⁰. Η Επιτροπή επέλεξε περαιτέρω δύο τρίτες χώρες προτεραιότητας (Σερβία και Μακεδονία) με τις οποίες διεξάγει συνομιλίες. Ειδικότερα, τον Ιανουάριο του 2017, συνέστησε στο Συμβούλιο να εγκρίνει την έναρξη επίσημων διαπραγματεύσεων και με τις δύο αυτές χώρες⁸¹. Το πρότυπο συμφωνίας, μεταξύ άλλων, καθορίζει τα καθήκοντα και τις εξουσίες του προσωπικού που πρόκειται να αναπτυχθεί στις τρίτες χώρες. Καθορίζει περαιτέρω τις προϋποθέσεις για τον τερματισμό και την αναστολή των δραστηριοτήτων, και επαναλαμβάνει τις υποχρεώσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων του αποσπασμένου προσωπικού.

Τέλος, μια περαιτέρω σημαντική αλλαγή⁸² στον ισχύοντα κανονισμό είναι ότι ο FRONTEX είναι υπεύθυνος όχι μόνο για τη διαφύλαξη των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ στις γειτονικές χώρες, αλλά και για άλλες περιοχές. Αυτό συνεπάγεται ότι η ΕΕ θα συμφωνήσει με τρίτες χώρες σε ένα σχέδιο λειτουργίας του Frontex. Ο οργανισμός είναι ήδη παρών στην Αλβανία από την άνοιξη του 2019, όπου 60 αξιωματικοί της συνοριακής αστυνομίας έχουν αναπτυχθεί για να υποστηρίξουν τη διαχείριση των συνόρων της χώρας και να προσφέρουν τεχνική βοήθεια⁸³. Σύμφωνα με το νέο κανονισμό⁸⁴, οι δραστηριότητες του FRONTEX μπορούν να επεκταθούν πέρα από κράτη που μοιράζονται άμεσα σύνορα με την ΕΕ (δηλαδή τη Βόρεια Αφρική). Ωστόσο, αν υποτεθεί ότι ο FRONTEX μπορεί να εκτελεί επιχειρησιακά καθήκοντα μόνο εάν οι τρίτες χώρες

⁷⁸ Άρθρο 54(4) Κανονισμός EBCG

⁷⁹ Άρθρο 54(5) Κανονισμός EBCG

⁸⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Υπόδειγμα συμφωνίας περί καθεστώτος όπως αναφέρεται στο άρθρο 54 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, COM/2016/0747 final, 22.11.2016

⁸¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με την έναρξη επιχειρησιακής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, COM/2017/042 final, 25.01.2017

⁸² Vlachopoulos K., 10,000 standing corps and expanded responsibilities: FRONTEX's reform and its impact, 2020, ELIAMEP, Policy Brief No 110/20 20, available at https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/04/Policy-Brief_No110-Konstantinos-Vlachopoulos-.pdf, accessed 25.11.21

⁸³ Bossong, R., The Expansion of Frontex Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management, SWP Comment 2019/C 47, 2019, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2019C47_bsg.pdf

⁸⁴ Άρθρο 74 Κανονισμός 2019/1896

αποστέλλουν πρόσκληση, είναι αμφίβολο εάν οι τελευταίες θα επιθυμούσαν να εκδώσουν μια τέτοια πρόσκληση⁸⁵.

Η επέκταση των επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων του Οργανισμού είναι εμφανής και από τη δράση του Επιχειρησιακού του Συντονιστή στη διαδικασία.. Ο Επιχειρησιακός Συντονιστής του Frontex ωστόσο διεξάγει δραστηριότητες που ενδέχεται να μην χαρακτηρίζονται απλώς ως υποστηρικτικές ή τεχνικές. Ο Επιχειρησιακός Συντονιστής του Frontex είναι συγκεκριμένα υπεύθυνος για: 1) την παρακολούθηση και τη διευκόλυνση της ορθής υλοποίησης των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων όπως ορίζονται στο Επιχειρησιακό Σχέδιο· 2) να προβαίνει σε προσαρμογή της επιχειρησιακής ιδέας και των διαδικασιών εργασίας όταν αυτό δικαιολογείται από απειλές, εκτιμήσεις κινδύνου και επιχειρησιακές ανάγκες· 3) η παρουσία στις συνεδριάσεις του Κοινού Συντονιστικού Συμβουλίου⁸⁶, η παρακολούθηση των εργασιών στο Διεθνές Συντονιστικό Κέντρο (International Coordination Centre-ICC)⁸⁷ και η παροχή επαρκών συμβουλών στον συντονιστή του ICC· 4) παρακολούθηση της επιχείρησης για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής και την προώθηση της περαιτέρω ανάπτυξης του οργανισμού και των επιχειρησιακών θεμάτων. 5) παρακολούθηση και διευκόλυνση της συλλογής, της ανταλλαγής και της διαδικασίας διάδοσης πληροφοριών. και 6) παροχή στον Frontex καθημερινών εκθέσεων κατάστασης από την επιχειρησιακή περιοχή και ειδικών εκθέσεων για περιπτώσεις που χρήζουν άμεσης προσοχής, περαιτέρω αναφοράς και χειρισμού.⁸⁸

⁸⁵ Vlachopoulos K., 10,000 standing corps and expanded responsibilities: FRONTEX's reform and its impact, 2020, ELIAMEP, Policy Brief No 1 10 /20 20, https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/04/Policy-Brief_No110-Konstantinos-Vlachopoulos-.pdf

⁸⁶ Αποτελείται από Αξιωματικούς Πληροφοριών και Εθνικούς Αξιωματούχους

⁸⁷ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto: Η τακτική διοίκηση των χερσαίων και θαλάσσιων κοινών επιχειρήσεων αντιστοιχεί στο Διεθνές Συντονιστικό Κέντρο (ICC), το οποίο βρίσκεται στην επικράτεια του κράτους μέλους που φιλοξενεί τη συγκεκριμένη κοινή επιχείρηση. Το Διεθνές Συντονιστικό Κέντρο διασφαλίζει ότι οι επιχειρησιακές δραστηριότητες υλοποιούνται όπως έχουν τεθεί στο συμφωνηθέν Επιχειρησιακό Σχέδιο

⁸⁸ Frontex, "Handbook to the Operational Plan – Maritime", 13.02.2014, p. 34

3.2.2.. Επιχειρήσεις ανάπτυξης ομάδων ταχείας επέμβασης

Αυξημένες αρμοδιότητες δίδονται στον οργανισμό με τον κανονισμό EBCG και ενόψει των επιχειρήσεων ανάπτυξης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (Rabit Border Intervention Teams- RABIT)⁸⁹. Τα RABIT, τα οποία εισήχθησαν ήδη με τον κανονισμό του 2007⁹⁰, αναπτύσσονται σε εξαιρετικές και επείγουσες καταστάσεις στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών, με σκοπό την παροχή ταχείας επιχειρησιακής βοήθειας, και για περιορισμένο χρονικό διάστημα στην επικράτεια της αιτούσας εθνικής αρχής⁹¹. Ειδικότερα, ως προς τον σχεδιασμό των RABITs, ο κανονισμός 863/2007⁹² είχε ως στόχο να αντιμετωπίσει δύο λειτουργικά ζητήματα που υπονόμειναν τον αποτελεσματικό επιχειρησιακό ρόλο του Frontex. Από τη μια, οι συνοριοφύλακες που τα κράτη μέλη παρείχαν στον Frontex, διατέθηκαν μόνο σε *ad hoc* βάση για κάθε συγκεκριμένη επιχείρηση. Από την άλλη πλευρά, και σύμφωνα με το νομικό σύμβουλο του Frontex κ. Vuorensola, «όλες οι εξουσίες που είχαν οι φιλοξενούμενοι αξιωματικοί μας σε κοινές επιχειρήσεις βασίζονταν στο εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους υποδοχής και τη δυνατότητα του εν λόγω εθνικού δικαίου να αναθέτει εκτελεστικές εξουσίες σε αλλοδαπούς που κάνουν τη δουλειά, η οποία συνήθως επιφυλάσσεται μόνο στους δικούς τους εθνικούς συνοριοφύλακες: ελέγχουν άτομα, ζητούν ταυτοποίηση και εκτελούν άλλα καθήκοντα ελέγχου των συνόρων».⁹³

Στη συνέχεια, με τον Κανονισμό 1168/2011 τα RABIT μετασηματίστηκαν στα EBGT (European Border Guards teams), τα οποία ο Frontex μπορούσε να αναπτύξει όχι μόνο στα άμεσες παρεμβάσεις στα σύνορα, αλλά και σε Κοινές Επιχειρήσεις και Πιλοτικά Έργα.

Η πρώτη φορά που ενεργοποιήθηκε⁹⁴ ο μηχανισμός ταχείας επέμβασης ήταν μεταξύ Νοεμβρίου 2010 και Μαρτίου 2011 στα ελληνοτουρκικά σύνορα κατόπιν αιτήματος της Ελλάδας το οποίο

⁸⁹ Άρθρο 15 (2) Κανονισμός EBCG

⁹⁰ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 863/2007 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΪ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 11ης Ιουλίου 2007 για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων

⁹¹ Cortinovis R., The Evolution of Frontex Governance: Shifting from Soft to Hard Law?, Journal of Contemporary European Research, Volume 11, Issue 3 (2015), available at <https://jcer.net/index.php/jcer/article/view/680/544>, accessed on 15.10.21

⁹² Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

⁹³ House of Lords (European Union Committee), "Frontex: the EU external borders agency", 9th Report of Session 2007–08, 05.03.2008, p. 41

⁹⁴ Fink M., Frontex and Human Rights: Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law, 2017, Leiden University

διατυπώθηκε στις 24 Οκτωβρίου 2010. Χαρακτηρίζοντας την κατάσταση ως «επείγουσα και εξαιρετική», αναπτύχθηκαν περίπου 200 εθνικοί εμπειρογνώμονες για έλεγχο των συνόρων ως επίσης και τεχνικός εξοπλισμός και άλλη υλικοτεχνική και διοικητική υποστήριξη.⁹⁵ Ο μηχανισμός ταχείας επέμβασης ενεργοποιήθηκε για δεύτερη φορά πάλι από την Ελλάδα το Δεκέμβριο του 2015. Ως αποτέλεσμα, η κοινή επιχείρηση στην περιοχή αυτή (JO EPN Poseidon Sea 2015) αντικαταστάθηκε από ταχεία επέμβαση προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο μεγάλος αριθμός μεταναστών που αποβιβάζονται σε ελληνικά νησιά. Οι 700 και πλέον αξιωματικοί που συμμετείχαν επικεντρώθηκαν στην επιτάχυνση της διαδικασίας εγγραφής και ταυτοποίησης.⁹⁶ Κατά το πρώτο RABIT στην Ελλάδα, έγινε αντιληπτό από το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ότι κάποιες συνεντεύξεις ελέγχου των συνόρων πραγματοποιήθηκαν αποκλειστικά από μέλη της Frontex, ενώ οι ελληνικές αρχές δεν ήταν παρούσες και βασίστηκαν αποκλειστικά στον οργανισμό για να κάνουν τους προσδιορισμούς εθνικότητας⁹⁷. Η μη κυβερνητική οργάνωση επεσήμανε περαιτέρω ότι «παρόλο που ο Frontex δεν είναι επίσημα φορέας λήψης αποφάσεων, φαίνεται ότι οι προσκεκλημένοι αξιωματικοί της Frontex πράγματι έλαβαν *de facto* αποφάσεις επί τόπου στον Έβρο καθώς ενεπλάκησαν σε εκτενείς δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένης της σύλληψης μεταναστών και συστάσεις του καθορισμού της εθνικότητας συστάσεις που, στην πραγματικότητα, επιβεβαιώθηκαν από τις ελληνικές αρχές.⁹⁸

Επιπρόσθετα, μια βασική επιχειρησιακή εξουσία που εισήχθη με τον κανονισμό EBCG ήταν η ίδρυση Αποθέματος Εξοπλισμού Ταχείας Αντίδρασης⁹⁹, αποτελούμενου από τεχνικό εξοπλισμό που θα αναπτυχθεί σε ταχείες επεμβάσεις στα σύνορα. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές διαθέτουν τουλάχιστον 1.500 συνοριοφύλακες στον οργανισμό¹⁰⁰ για την άμεση ανάπτυξη τους σε κοινές επιχειρήσεις και/ή ταχείες επεμβάσεις στα σύνορα. Ο οργανισμός μπορεί να συνεισφέρει στις Ευρωπαϊκές Ομάδες Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (EBCGT) καταρτισμένους

⁹⁵ Frontex, 'Frontex to Deploy 175 Specialist Border Personnel to Greece' News Release of 29 October 2010, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-deploy-175-specialist-border-personnel-to-greece-9neidF>

⁹⁶ Frontex General Report 2015' p. 28

⁹⁷ Human Rights Watch, "The EU's Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece", 2011, p. 45., Human Rights Watch, https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf

⁹⁸ Human Rights Watch, "The EU's Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece", 2011, p. 38, Human Rights Watch, https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf

⁹⁹ European Court of Auditors, Special Report: Frontex's support to external border management: not sufficiently effective to date, 2021, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_EN.pdf

¹⁰⁰ Άρθρο 20 (5) Κανονισμός EBCG

συνοριοφύλακες¹⁰¹ ή άλλο σχετικό προσωπικό αποσπασμένο από τα κράτη μέλη για μέγιστη περίοδο δώδεκα μηνών ή περισσότερο, αλλά όχι λιγότερο από τρεις μήνες¹⁰².

Ο οργανισμός μπορεί να συνεισφέρει στο Απόθεμα Εξοπλισμού Ταχείας Αντίδρασης με δικούς του πόρους και τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να αποφεύγουν τις ευθύνες τους ισχυριζόμενα ότι βρίσκονται αντιμέτωπα με μια εξαιρετική κατάσταση που επηρεάζει ουσιαστικά την εκπλήρωση εθνικών καθηκόντων¹⁰³. Ειδικότερα, με στόχο τη μείωση της εξάρτησης του Frontex από τον τεχνικό εξοπλισμό των κρατών, ο οργανισμός μπορεί τελικά να αποκτήσει τον δικό του τεχνικό εξοπλισμό¹⁰⁴, ούτως ώστε να αναπτυχθεί κατά τη διάρκεια κοινών επιχειρήσεων, πιλοτικών έργων, ταχειών επεμβάσεων στα σύνορα και επιχειρήσεων επιστροφής. Με την τροποποίηση του Ιδρυτικού κανονισμού το 2019¹⁰⁵ επισημαίνεται ότι όταν το EBCG αποκτά ή είναι συνιδιοκτήτης εξοπλισμού όπως αεροσκάφη, ελικόπτερα, οχήματα εξυπηρέτησης ή πλοία, ο Οργανισμός συμφωνεί με ένα κράτος μέλος την καταχώριση του εξοπλισμού ως ανήκοντος σε κρατική υπηρεσία. Η εν λόγω τροποποίηση στοχεύει να παράσχει στον οργανισμό τεχνικούς και ανθρώπινους πόρους που είναι άμεσα και ευέλικτα διαθέσιμοι για ανάπτυξη, με στόχο την κάλυψη των λειτουργικών κενών που ταλαιπωρούν συνεχώς τον FRONTEX¹⁰⁶. Ωστόσο, ο κανονισμός 2019/1896 δεν σχεδιάζει ένα σαφές πλαίσιο ευθύνης του οργανισμού και εξακολουθεί να είναι πολύ αμφίβολο εάν τα κράτη μέλη θα επιτρέψουν την καταχώριση εξοπλισμού που είναι πέρα από τον έλεγχό τους.

Ο ρόλος του Frontex ενδυναμώνεται έτι περαιτέρω, με την πρόβλεψη στον κανονισμό του 2019¹⁰⁷ πως ο οργανισμός θα έχει 10.000 νέο επιχειρησιακό προσωπικό έως το 2027, συμπεριλαμβανομένων 1.500 για το αποθεματικό ταχείας αντίδρασης. Το προσωπικό αυτό θα

¹⁰¹ Άρθρο 20 (11) Κανονισμός EBCG

¹⁰² Rojo D. F., Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?, 2020, Research Gate, available at https://www.researchgate.net/publication/345498061_Regulation_20191896_on_the_European_Border_and_Coast_Guard_FRONTEX_The_Supranational_Administration_of_the_External_Borders accessed on 30.11.21

¹⁰³ Άρθρο. 39 (7) Κανονισμός EBCG

¹⁰⁴ Άρθρο 38 Κανονισμός EBCG

¹⁰⁵ Άρθρο 63 (4) Κανονισμός 2019/1896

¹⁰⁶ Rojo F. D., Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEx), 2019, Caught Red Handed, <https://caughtredhanded.ideaseoneurope.eu/2019/11/14/regulation-2019-1896-on-the-european-border-and-coast-guard-agency-frontex/>

¹⁰⁷ European Court of Auditors, Special Report: Frontex's support to external border management: not sufficiently effective to date, 2021, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_EN.pdf

υποστηρίζει επιτόπου τα κράτη μέλη στις προσπάθειές τους να προστατεύσουν τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, να καταπολεμήσουν το διασυνοριακό έγκλημα και να επιστρέψουν παράνομους μετανάστες. Το μόνιμο σώμα θα πρέπει να αποτελείται από τέσσερις κατηγορίες προσωπικού¹⁰⁸, συγκεκριμένα (1) μέλη του επιχειρησιακού προσωπικού του Οργανισμού¹⁰⁹, 2) επιχειρησιακό προσωπικό αποσπασμένο από κράτη μέλη προς τον Οργανισμό για μακροπρόθεσμη ανάπτυξη¹¹⁰, 3) επιχειρησιακό προσωπικό από τα κράτη μέλη έτοιμο να παρασχεθεί στον Οργανισμό για βραχυπρόθεσμη αποστολή¹¹¹ και 4) επιχειρησιακό προσωπικό από τα κράτη μέλη έτοιμο να αναπτυχθεί για τους σκοπούς των ταχειών επεμβάσεων στα σύνορα¹¹². Ωστόσο, η κύρια καινοτομία¹¹³ δεν είναι τόσο η ίδρυση των μόνιμων σωμάτων, αλλά μάλλον το γεγονός ότι τα Μόνιμα Σώματα που αναπτύσσονται ως μέλη ομάδας (κατηγορία 1) έχουν εκτελεστικές εξουσίες¹¹⁴ όπως η επαλήθευση της ταυτότητας και της ιθαγένειας των προσώπων, η έγκριση ή άρνηση εισόδου κατά τον έλεγχο στα σύνορα, η σφράγιση ταξιδιωτικών εγγράφων, η έκδοση ή άρνηση έκδοσης θεωρήσεων εισόδου (visas), η διεξαγωγή περιπολίας ή καταχώριση δακτυλικών αποτυπωμάτων¹¹⁵. Σημειώνεται, ωστόσο πως η άσκηση των εκτελεστικών εξουσιών από τα μέλη του επιχειρησιακού προσωπικού του οργανισμού υπόκειται στην εξουσιοδότηση του κράτους μέλους που φιλοξενεί την επιχείρηση¹¹⁶.

Υπό αμφισβήτηση¹¹⁷ τίθεται βέβαια, κατά πόσο θα καταστεί δυνατή η πλήρης ανάπτυξη του Σώματος των 10.000 συνοριοφυλάκων μέχρι το 2027. Η συνεχής οξεία μεταναστευτική κρίση, οι λαθρέμποροι που γίνονται όλο και πιο επαγγελματίες, οι πρόσφυγες που χρησιμοποιούν εναλλακτικές διαδρομές, αφενός, και η σταδιακή ανάπτυξη του Frontex αφετέρου, δυσχεραίνουν την επίτευξη του στόχου. Αντίθετα, η νέα ειδική ομάδα του Frontex ακόμη και σε πλήρη ισχύ, θα μπορεί να παρέχει επιχειρησιακή υποστήριξη μόνο σε επιλεγμένα τμήματα των εξωτερικών

¹⁰⁸ Pollak, J., Slominski, P., The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis, Impact and Future Challenges, European Administrative Governance, (Ed) (2021), Palgrave Macmillan, Springer Link, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-51383-2>

¹⁰⁹ Άρθρο 55 Κανονισμός 2019/1896

¹¹⁰ Άρθρο 56 Κανονισμός 2019/1896

¹¹¹ Άρθρο 57 Κανονισμός 2019/1896

¹¹² Άρθρο 58 Κανονισμός 2019/1896

¹¹³ Rojo D. F. , Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?, 2020, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/345498061_Regulation_20191896_on_the_European_Border_and_Coast_Guard_FRONTEX_The_Supranational_Administration_of_the_External_Borders

¹¹⁴ Άρθρο 54(3) Κανονισμός 2019/1896

¹¹⁵ Άρθρο 55 παρ. 5 Κανονισμός 2019/1896

¹¹⁶ Άρθρο 82 (2) Κανονισμός 2019/1896

¹¹⁷ Bossong, R. (2019) The Expansion of Frontex Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management, 2019, SWP Comment 2019/C 47, SWP, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C47/>

συνόρων της ΕΕ. Η κύρια ευθύνη για τον έλεγχο της μετανάστευσης και την ασφάλεια των συνόρων παραμένει στο μεμονωμένο κράτος μέλος, το καθένα με τις δικές του δομές ασφαλείας και επιχειρησιακές ικανότητες. Τόσο το 2016 όσο και το 2018, η πλειονότητα των κρατών μελών απέρριψε εκκλήσεις προς τον Frontex να διενεργήσει εντελώς ανεξάρτητους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, καθώς κάτι τέτοιο θα παραβίαζε την εθνική τους κυριαρχία¹¹⁸.

3.2.3. Κοινές επιχειρήσεις επιστροφής

Η αρχική μορφή της εν λόγω αρμοδιότητας του Frontex, συνίστατο απλώς στην οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επιστροφής από τα κράτη μέλη και στον εντοπισμό ορθών πρακτικών για την απόκτηση ταξιδιωτικών εγγράφων και την απομάκρυνση παράνομων υπηκόων τρίτων χωρών¹¹⁹. Η βοήθεια του Frontex επικεντρώθηκε στο συντονισμό, τη συγχρηματοδότηση, την παρουσία, και παροχή πρακτικών συμβουλών σχετικά με τις πτήσεις επιστροφής που πραγματοποιούν τα κράτη μέλη¹²⁰. Η συγκεκριμένη συμμετοχή και η έκταση της βοήθειας του Frontex στις κοινές επιχειρήσεις επιστροφής δεν είχε σαφώς καθοριστεί.

Ο Κανονισμός 1168/2011¹²¹ διευκρίνισε και ενίσχυσε περαιτέρω τον επιχειρησιακό ρόλο¹²² του οργανισμού στις δραστηριότητες επιστροφής, αναφέροντας ότι κατόπιν αιτήματος των κρατών μελών, ο Frontex διασφαλίζει το συντονισμό, την απόκτηση και μίσθωση τεχνικού εξοπλισμού, και τη χρηματοδότηση ή τη συγχρηματοδότηση κοινών επιχειρήσεων επιστροφής. Ως προς αυτό, ο Frontex θα καταρτίσει κυλιόμενο επιχειρησιακό σχέδιο για την παροχή στα αιτούντα κράτη μέλη της απαραίτητης επιχειρησιακής υποστήριξης. Έτσι, η αρμοδιότητα του Frontex για υποστήριξη και συντονισμό της σχετικής επιχείρησης δεν υπεισέρχεται στην ουσία της συγκεκριμένης απόφασης επιστροφής.

¹¹⁸ Bossong, R. (2019) The Expansion of Frontex Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management, 2019, SWP Comment 2019/C 47, SWP, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C47/>

¹¹⁹ Άρθρο 9 Κανονισμός Frontex

¹²⁰ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

¹²¹ Άρθρο 9 (1) Κανονισμός 1168/2011

¹²² Gkliati M., Frontex Return Operations and their Human Rights Implications, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3629129

Με τον Κανονισμό EBCG ¹²³, ο συντονιστικός ρόλος του οργανισμού παραμένει. Ο τελευταίος έχει ωστόσο τη δυνατότητα να οργανώσει ίδια πρωτοβουλία κοινές επιχειρήσεις επιστροφής και να χρηματοδοτήσει ή να συγχρηματοδοτήσει τις επιχειρήσεις από τον προϋπολογισμό της, χωρίς όμως να υπεισέλθει «στην ουσία των αποφάσεων επιστροφής»¹²⁴ Ο Εκτελεστικός Διευθυντής του οργανισμού είναι υπεύθυνος για τη σύνταξη ενός σχεδίου επιστροφής που δεσμεύει τον οργανισμό και οποιοδήποτε συμμετέχον κράτος μέλος και αυτό καλύπτει όλα τα στάδια για την εκτέλεση της επιχείρησης¹²⁵ Ο οργανισμός διατηρεί πλέον κλιμάκιο επιτηρητών αναγκαστικής επιστροφής¹²⁶, συνοδούς αναγκαστικών επιστροφών,¹²⁷ και ειδικούς επιστροφών ¹²⁸που θα συμμετάσχουν στην επιχείρηση¹²⁹. Τέτοιες επιχειρήσεις επανεισοχής πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας.¹³⁰ Τέλος, ο κανονισμός EBCG προβλέπει την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών ομάδων επέμβασης για την επιστροφή, όπου κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους πρότασης του ίδιου του οργανισμού, οι ομάδες επέμβασης επιστροφής θα αναπτυχθούν στην επικράτεια του κράτους μέλους που αντιμετωπίζει επιβάρυνση κατά την επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών.¹³¹

Με τον κανονισμό του 2019¹³² ο ρόλος του οργανισμού αναβαθμίστηκε, καθώς πλέον δύναται να οργανώσει επιχειρήσεις επιστροφής ανεξάρτητα. Επομένως, ο οργανισμός δεν θα έχει πλέον απλώς συντονιστικό ρόλο ως καθιερώθηκε στην προηγούμενη θητεία του, αλλά θα συμμετέχει όλο και περισσότερο σε δραστηριότητες επιστροφής των κρατών μελών της ΕΕ προκειμένου να επιταχυνθεί η αποτελεσματική επιστροφή των παράνομων μεταναστών¹³³

¹²³ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

¹²⁴ Άρθρο 28 Κανονισμός EBCG

¹²⁵ Άρθρο 28 (5) Κανονισμός EBCG

¹²⁶ Άρθρο 29 Κανονισμός EBCG

¹²⁷ Άρθρο 30 Κανονισμός EBCG

¹²⁸ Άρθρο 31 Κανονισμός EBCG

¹²⁹ Gkliati M., Frontex Return Operations and their Human Rights Implications, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3629129

¹³⁰ Frontex Consultative Forum, Annual Report 2016, available at: http://frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_annual_report_2016.pdf . p. 24

¹³¹ Άρθρο 33 Κανονισμός EBCG

¹³² Άρθρο 50 Κανονισμός 2019/1896

¹³³ Pollak, J., Slominski, P., The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis, Impact and Future Challenges, European Administrative Governance, (Ed) (2021), Palgrave Macmillan, Springer Link, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-51383-2>

3.2.4. Οι αρμοδιότητες του Frontex στα «hotspots»:

Τον Μάιο του 2015, η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση σχεδίασε την προσέγγιση hotspot¹³⁴. Τα hotspots ορίζονται ως γεωγραφικές περιοχές που υπόκεινται σε αιφνίδιες, συγκεκριμένες, και εξαιρετικές μεικτές μεταναστευτικές ροές και όπου οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν μπορούν να διεκπεραιώσουν αποτελεσματικά.¹³⁵

Η διαδικασία στα hotspots περιλαμβάνει έξι κύρια στάδια¹³⁶: 1) αρχική λήψη και ταυτοποίηση, (2) ενημέρωση (3) παροχή πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένου του ασύλου, (4) λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων και καταχώριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων στη βάση δεδομένων EURODAC, (5) αξιολόγηση για το παραδεκτό του αιτήματος ασύλου και, τέλος, (6) έναρξη της κατάλληλης διαδικασίας παρακολούθησης, η οποία μπορεί να είναι η επισημοποίηση του αιτήματος ασύλου, η επιστροφή στη χώρα προέλευσης ή η έναρξη της διαδικασίας εκούσιας μετεγκατάστασης. Διαφορετικοί οργανισμοί της ΕΕ εμπλέκονται σε διαφορετικά στάδια της διαδικασίας μεταξύ αυτών ο FRONTEX και η EASO.

Για πρώτη φορά¹³⁷, ο Κανονισμός EBCG ρυθμίζει την τεχνική και επιχειρησιακή ικανότητα του οργανισμού στα hotspots. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 2 του Κανονισμού, «Ο εκτελεστικός διευθυντής, σε συντονισμό με άλλους συναφείς οργανισμούς της Ένωσης, αξιολογεί την αίτηση ενίσχυσης του κράτους μέλους και την εκτίμηση των αναγκών του με σκοπό να καθορίσει ένα ολοκληρωμένο πακέτο ενίσχυσης αποτελούμενο από διάφορες δραστηριότητες που θα συντονίζουν οι άλλοι σχετικοί οργανισμοί της Ένωσης, με το οποίο θα πρέπει να συμφωνήσει το οικείο κράτος μέλος».

¹³⁴ Explanatory note on the “Hotspot” approach, 15 June 2015, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>

¹³⁵ Rojo D. F., Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?, 2020, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/345498061_Regulation_20191896_on_the_European_Border_and_Coast_Guard_FRONTEX_The_Supranational_Administration_of_the_External_Borders

¹³⁶ Lisi G., Eliantonio M., The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots, European Papers, Vol 2019 4, Iss 2, Pp 589-601, October 2019, available at www.europeanpapers.eu

¹³⁷ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

Θα πρέπει να σημειωθεί¹³⁸ ότι ο Frontex, μαζί με άλλους σχετικούς ευρωπαϊκούς οργανισμούς, μεταξύ αυτών και η EASO, μπορεί να συνεισφέρει με παροχή εμπειρογνομόνων στις «Ομάδες Υποστήριξης Διαχείρισης Μετανάστευσης» (Migration Management Support Teams-MMST). Οι Ομάδες Υποστήριξης είναι ομάδες ειδικών που βοηθούν τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν «δυσανάλογες μεταναστευτικές προκλήσεις σε συγκεκριμένα κομβικά σημεία υποδοχής των εξωτερικών συνόρων του που χαρακτηρίζονται από μεγάλες μεικτές μεταναστευτικές εισροές».¹³⁹

Με την τροποποίηση του 2019 ο Frontex συνεχίζει να συνεισφέρει¹⁴⁰ εμπειρογνώμονες στις ομάδες στήριξης. Οι ομάδες του EBCG που αναπτύσσονται στα hotspots είναι επιφορτισμένες με την ενίσχυση της τεχνικής και επιχειρησιακής βοήθειας με «έλεγχο των υπηκόων τρίτων χωρών που φτάνουν στα εξωτερικά σύνορα, συμπεριλαμβανομένης της ταυτοποίησης, της καταγραφής και της συνέντευξης (debriefing) (...)» και, εφόσον ζητηθεί από το κράτος μέλος, τη λήψη δακτυλικού αποτυπώματος από τους υπηκόους τρίτων χωρών¹⁴¹. Παρά το γεγονός ότι η προσέγγιση hotspot έχει ενσωματωθεί στους κανονισμούς 2016/1624 και 2019/1896 και φαίνεται να συνιστά μακροπρόθεσμο μέτρο της ΕΕ για την αντιμετώπιση έκτακτων μεταναστευτικών πιέσεων, δεν υπάρχει μέχρι σήμερα συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο που να αποσαφηνίζει τη λειτουργία, τις εξουσίες και ευθύνη του EBCG στα hotspots¹⁴².

Τα κράτη μέλη «διατηρούν την κύρια ευθύνη για τη διαχείριση των δικών τους τμημάτων των εξωτερικών συνόρων».¹⁴³ Ωστόσο, ο FRONTEX¹⁴⁴, στην πράξη, βοηθά στον προσδιορισμό της εθνικότητας των αποβιβαζόμενων ή διασωθέντων μεταναστών και ασκεί de facto επιρροή στους αξιωματούχους, οι οποίοι, ενόψει της έκτακτης μεταναστευτικής πίεσης, τείνουν να βασίσουν την τελική τους απόφαση εξ ολοκλήρου στην εκτίμηση του FRONTEX. Οι ισχυρές εξουσίες του FRONTEX να προβαίνει σε συστάσεις ενδέχεται να έχουν πολύ σημαντικό αντίκτυπο σε μια πιθανή εσφαλμένη εγγραφή σχετικά με την εθνικότητα ενός παράτυπου μετανάστη, καθώς ο

¹³⁸ Fink M., *Frontex and Human Rights: Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law*, 2017, Leiden University

¹³⁹ Άρθρο 14(2δ), 18 (1) Κανονισμός EBCG

¹⁴⁰ Άρθρο 40 Κανονισμός 2019/1896

¹⁴¹ Άρθρο. 40 (4) Κανονισμός 2019/1896

¹⁴² Rojo F. D., *Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX)*, 2019, *Caught Red Handed*, <https://caughtredhanded.ideaseoneurope.eu/2019/11/14/regulation-2019-1896-on-the-european-border-and-coast-guard-agency-frontex/>

¹⁴³ Άρθρο 7 (1) Κανονισμός 2019/1896

¹⁴⁴ Rojo F. D., *Frontex, Easo and Europol: From a Secondary to a Pivotal Operational Role in the Aftermath of the "Refugee Crisis"*, 2019, *Caught Red Handed*, <https://caughtredhanded.ideaseoneurope.eu/2019/04/09/frontex-easo-and-europol-from-a-secondary-to-a-pivotal-operational-role-in-the-aftermath-of-the-refugee-crisis/>

έλεγχος εθνικότητας καθορίζει και επηρεάζει άμεσα τις επακόλουθες διαδικασίες μετεγκατάστασης, ασύλου και επιστροφής των παράνομων μεταναστών στα hotspots.

3.3. Ο καθοδηγητικός και εποπτικός ρόλος του οργανισμού και η αρμοδιότητα «επέμβασης»

Ο FRONTEX υιοθετεί μια «τεχνική και επιχειρησιακή στρατηγική για την ευρωπαϊκή ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων»¹⁴⁵, η οποία θα πρέπει να είναι σύμφωνη με τον πολυετή στρατηγικό σχεδιασμό. Οι εθνικές στρατηγικές που καθορίζουν τα κράτη μέλη θα πρέπει να είναι σύμφωνες τόσο με την τεχνική όσο και με την επιχειρησιακή στρατηγική του FRONTEX, και με την πολυετή στρατηγική πολιτική¹⁴⁶. Ο ρόλος του FRONTEX παραμένει κρίσιμος και η στρατηγική του έχει καθοδηγητικές δυνατότητες και επιρροές στην εθνική εφαρμογή¹⁴⁷.

Στα πλαίσια της στρατηγικής για ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων¹⁴⁸ ο κανονισμός EBCG προσέδωσε έναν εποπτικό ρόλο στον οργανισμό με την τακτική παρακολούθηση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών μέσω αξιωματικών συνδέσμων του οργανισμού.¹⁴⁹ Ο οργανισμός μπορεί τώρα να αναπτύξει τους δικούς του αξιωματικούς-συνδέσμους στα κράτη μέλη με στόχο της προώθησης της συνεργασίας και του διαλόγου μεταξύ του οργανισμού και των αρμόδιων εθνικών αρχών.¹⁵⁰

Ο ρόλος των αξιωματικών συνδέσμων είναι εγγενώς συνδεδεμένος με τη λεγόμενη αξιολόγηση τρωτότητας¹⁵¹ που αναλαμβάνει ο οργανισμός.¹⁵² Ειδικότερα, οι αξιωματικοί σύνδεσμοι είναι

¹⁴⁵ Άρθρο 8(1) Κανονισμός 2019/1896

¹⁴⁶ Άρθρο 8(6) Κανονισμός 2019/1896

¹⁴⁷ Tsourdi E., Beyond the 'migration crisis': the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

¹⁴⁸ Άρθρο 3 Κανονισμός EBCG

¹⁴⁹ Άρθρο 12 Κανονισμός EBCG

¹⁵⁰ Άρθρο 12 (2) Κανονισμός EBCG

¹⁵¹ European Migration Law, FRONTEX - Vulnerability Assessment, 2017, <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/news/frontex-vulnerability-assessment-press-release.html>; Αυτή η μεθοδολογία αποτελείται από μια βασική αξιολόγηση, μια άσκηση προσομοίωσης, μια αξιολόγηση προσομοίωσης και τις συστάσεις που εκδόθηκαν από τον οργανισμό

¹⁵² Tsourdi E., Beyond the 'migration crisis': the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

υπεύθυνοι για τη συγκέντρωση πληροφοριών,¹⁵³ οι οποίες συμβάλλουν και διευκολύνουν την προετοιμασία των αξιολογήσεων τρωτότητας. Η αξιολόγηση τρωτότητας αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην αξιολόγηση της ικανότητας και της ετοιμότητας των κρατών μελών να αντιμετωπίσουν τις επερχόμενες προκλήσεις, στον εντοπισμό (ειδικά για εκείνα τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ειδικές και δυσανάλογες προκλήσεις) των πιθανών άμεσων συνεπειών για τα εξωτερικά σύνορα και τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν¹⁵⁴. Η αξιολόγηση¹⁵⁵ θα μπορούσε να οδηγήσει στην υιοθέτηση συστάσεων από τον Εκτελεστικό Διευθυντή για την άμβλυνση των τρωτών σημείων από το κράτος μέλος με την ενίσχυση ή βελτίωση των δυνατοτήτων τους, τον τεχνικό εξοπλισμό, τα συστήματα, τους πόρους και τα σχέδια έκτακτης ανάγκης τους¹⁵⁶. Αν οι συστάσεις του οργανισμού δεν υιοθετηθούν από το κράτος μέλος, ο Εκτελεστικός Διευθυντής παραπέμπει το ζήτημα στο Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού και ενημερώνει την Επιτροπή. Το Διοικητικό Συμβούλιο, μετά από πρόταση του εκτελεστικού διευθυντή, εκδίδει απόφαση που καθορίζει τα αναγκαία μέτρα που πρέπει να ληφθούν από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος¹⁵⁷. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, μια τελική, «πυρηνική»¹⁵⁸ επιλογή θα ενεργοποιηθεί όταν τεθεί σε κίνδυνο η λειτουργία ολόκληρου του χώρου Σένγκεν. Πρόκειται για την έκδοση από το Συμβούλιο, βάσει πρότασης της Επιτροπής, απόφασης μέσω εκτελεστικής πράξης που προβλέπει μέτρα που πρέπει να εφαρμόσει το κράτος μέλος¹⁵⁹, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης αποστολών που συντονίζονται από τον οργανισμό και της ανάπτυξης εμπειρογνομόνων στην επικράτειά του¹⁶⁰.

¹⁵³ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

¹⁵⁴ Άρθρο 32 (4) Κανονισμός 2019/1896

¹⁵⁵ Tsourdi E., Monitoring and Steering through FRONTEX and EASO 2.0: The Rise of a New Model of AFSJ agencies?, 2018, EU Immigration and Asylum Law and Policy, EU Immigration Law Blog, <https://eumigrationlawblog.eu/monitoring-and-steering-through-fronx-and-easo-2-0-the-rise-of-a-new-model-of-afsj-agencies/>

¹⁵⁶ Άρθρο 32(7-8) Κανονισμός 2019/1896

¹⁵⁷ Άρθρο 32 (10) Κανονισμός 2019/1896

¹⁵⁸ Tsourdi E., Beyond the 'migration crisis': the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

¹⁵⁹ Άρθρο 42(1) Κανονισμός 2019/1896

¹⁶⁰ Άρθρο 19 Κανονισμός 2019/1896

3.4. Το ρυθμιστικό πλαίσιο της EASO

Η ίδρυση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (Common European Asylum System-CEAS) χρονολογείται από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1999. Ειδικότερα, το πρόγραμμα του Τάμπερε¹⁶¹ σκιαγράφησε τις σύντομες και μακροπρόθεσμες κατευθυντήριες γραμμές προκειμένου να σχεδιαστεί ένα CEAS. Από το 1999, η ΕΕ εργάζεται για την παροχή ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, το οποίο περιλάμβανε κοινούς κανόνες για τον καθορισμό της ευθύνης για το άσυλο αιτήσεις (σύστημα Δουβλίνου), σχετικά με τις διαδικασίες ασύλου, σχετικά με τα προσόντα των αιτούντων για διεθνή προστασία και συγγενικά δικαιώματα, καθώς και κοινούς κανόνες για τις συνθήκες υποδοχής¹⁶². Στη συνέχεια, Πρόγραμμα της Χάγης επιβεβαίωσε την εισαγωγή μιας κοινής διαδικασίας ασύλου, ένα ενιαίο καθεστώς για όσους έχουν λάβει άσυλο ή επικουρική προστασία και τη δημιουργία ενός «Ευρωπαϊκού γραφείου παροχής στήριξης σε όλες τις μορφές συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών που αφορά το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου»¹⁶³. Για πρώτη φορά, το Πρόγραμμα της Χάγης ανέφερε ότι η ίδρυση του Easo θα ήταν επωφελής προς τα κράτη μέλη ώστε να βοηθηθούν καλύτερα οι υπηρεσίες ασύλου τους, να συνδράμει στις πληροφορίες για τις χώρες προέλευσης και την αντιμετώπιση ξαφνικών πιέσεων στα εθνικά συστήματα ασύλου και υποδοχής τους.¹⁶⁴

Η EASO (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο) που ιδρύθηκε επί τη βάση των άρθρων 74 και 78, παρ. 1 και 2, ΣΛΕΕ¹⁶⁵, σχεδιάστηκε ως «μέτρο» για τη διασφάλιση της

¹⁶¹ European Parliament, TAMPERE EUROPEAN COUNCIL 15 AND 16 OCTOBER 1999, PRESIDENCY CONCLUSIONS, par. 13-17, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

¹⁶² M. WAGNER, BAUMGARTNER P., DIMITRIADI A., O'DONNELL R., KRALER A., PERUMADAN J., SCHLOTZHAUER J.H., SIMIC I., YABASUN D., The Implementation of the Common European Asylum System, 2016, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, Policy Department C., CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, CIVIL LIBERTIES JUSTICE AND HOME AFFAIRS

¹⁶³ European Council, "The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union", OJ C-53, 03.03.2005, p. 4.

¹⁶⁴ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "Strengthened Practical Cooperation. New Structures, New Approaches: Improving the Quality of Decision Making in the Common European Asylum System", COM(2006) 67 final, 17.02.2006, p. 8.

¹⁶⁵ Tsourdi E., The Emerging Architecture of EU Asylum Policy Insights into the Administrative Governance of the Common European Asylum System, Cambridge Core, 2019, available at <<https://www.cambridge.org/core/books/eu-law-in-populist-times/emerging-architecture-of-eu-asylum-policy/0103FD1814DD6E91930DAAA9172DE2E3/core-reader>>

διοικητικής συνεργασίας », ¹⁶⁶ ενόψει της επίτευξης του στόχου δημιουργίας ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (CEAS).

Η EASO ιδρύθηκε το 2010 βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010¹⁶⁷, και σε αντίθεση με τον Frontex, ο ιδρυτικός κανονισμός της EASO¹⁶⁸ δεν έχει ακόμη υποστεί μεταβολές. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ιδρυτικού της Κανονισμού, σκοπός του οργανισμού ήταν «βοηθήσει στη βελτίωση της εφαρμογής του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου... για την ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για άσυλο και να παρέχει ή/και να συντονίζει την παροχή επιχειρησιακής υποστήριξης στα κράτη Μέλη που υπόκεινται σε ιδιαίτερη πίεση στα συστήματα ασύλου και υποδοχής τους ». Ο οργανισμός αναλαμβάνει ποικίλα καθήκοντα , κυρίως περιστρεφόμενα γύρω από την εκπαίδευση και την ποιότητα, την πληροφόρηση και την ανάλυση, καθώς και την επιχειρησιακή υποστήριξη. Η Επιτροπή εξέτασε¹⁶⁹ τις επιλογές όσον αφορά τη θεσμική μορφή που θα είχε η EASO, καθώς και τα καθήκοντα και τις εξουσίες της. Οι εναλλακτικές επιλογές που εξετάστηκαν πιο προσεκτικά, συγκεκριμένα η ενίσχυση της Μονάδας Ασύλου στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η δημιουργία ενός «εκτελεστικού οργανισμού» (που σημαίνει ανάθεση εξουσιών από την Επιτροπή σε έναν οργανισμό) ή η δημιουργία ενός δικτύου που θα συντόνιζε την πρακτική συνεργασία των κρατών μελών¹⁷⁰ , αποκλείστηκαν αντίστοιχα για πολιτικούς, δημοσιονομικούς ή διότι δεν θα ήταν αποδοτικές.¹⁷¹ Εν τέλει, επικράτησε η επιλογή της δημιουργίας ενός οργανισμού που δεν διαθέτει εξουσία λήψης αποφάσεων και πρέπει να εκπληρώσει μια σειρά καθηκόντων όπως επιχειρησιακών ή ανταλλαγή πληροφοριών.

¹⁶⁶ Άρθρο 74 ΣΛΕΕ

¹⁶⁷ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 439/2010 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 19ης Μαΐου 2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32010R0439> (Κανονισμός EASO)

¹⁶⁸ Pollak, J., Slominski, P., The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis, Impact and Future Challenges, European Administrative Governance, (Ed) (2021), Palgrave Macmillan, Springer Link, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-51383-2>

¹⁶⁹ Tsourdi E., Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office, European Papers, Vol 2016 1, Iss 3, Pp 997-1031 (2017), www.europeanpapers.eu

¹⁷⁰ F. COMTE, A New Agency Is Born in the European Union: The European Asylum Support Office, 2010, in European Journal of Migration and Law, 12(4):373-405, p 399: Ορισμένες πρακτικές δραστηριότητες συνεργασίας έχουν διεξαχθεί από το δίκτυο των κρατών μελών, στα πλαίσια του GDISC (General Directors' of Immigration Services Conference). Το GDISC είναι ένα δίκτυο που ομαδοποιεί Διευθύνοντες Συμβούλους υπηρεσιών μετανάστευσης μαζί στην Ευρώπη, και ένα μέρος των δραστηριοτήτων του είναι αφιερωμένο στο άσυλο. Το πιο σημαντικό έργο της GDISC είναι ίσως το «European Asylum Curriculum».

¹⁷¹ F. COMTE, A New Agency Is Born in the European Union: The European Asylum Support Office, 2010, in European Journal of Migration and Law, 12(4):373-405, pp. 380-383.

Ο κανονισμός της EASO αποκλείει ρητά τις ατομικές εξουσίες λήψης αποφάσεων: «Η Υπηρεσία Υποστήριξης δεν πρέπει να έχει άμεσες ή έμμεσες εξουσίες σε σχέση με τη λήψη αποφάσεων από τις αρχές ασύλου των κρατών μελών για μεμονωμένες αιτήσεις διεθνούς προστασίας».¹⁷²

Η διατύπωση αποκλείει και έμμεσες εξουσίες¹⁷³. Δεν υπάρχει ακόμη νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με το τι είναι άμεση ή έμμεση εξουσία σε σχέση με τη λήψη απόφασης επί ατομικής αίτησης διεθνούς προστασίας. Ωστόσο, για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της διάταξης, ο όρος έμμεση εξουσία θα πρέπει να ερμηνευθεί ώστε να αναφέρεται στην διαδικαστική συμμετοχή του οργανισμού πέρα από την κεντρική λήψη αποφάσεων από τον ίδιο τον οργανισμό¹⁷⁴. Η εντολή του αποκλείει επίσης την υιοθέτηση νομικά δεσμευτικών εγγράφων που θα καθοδηγούσαν το κράτος μέλος σχετικά με τη χορήγηση ή την απόρριψη μεμονωμένων αιτήσεων.

Αντικατοπτρίζει την αρχική πολιτική ανησυχία των κρατών μελών, που επιθυμούσαν να διασφαλίσουν ότι δεν θα αμφισβητείτο η αρμοδιότητά τους να αποφασίζουν επί των αιτήσεων ασύλου, όπως προβλέπεται από το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ¹⁷⁵. Το άρθρο 78, παρ. 2 ε), η ΣΛΕΕ αναφέρει ιδίως ότι ένα από τα μέτρα που περιλαμβάνουν το CEAS είναι: «κριτήρια και μηχανισμοί για τον προσδιορισμό των οποίων το κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας». Αυτή η διατύπωση διευκρινίζει ότι τελικά ένα κράτος μέλος θα πρέπει να είναι υπεύθυνο για την εξέταση μίας συγκεκριμένης αίτησης. Ως εκ τούτου, καθίσταται φανερό ότι η τρέχουσα νομική βάση στη ΣΛΕΕ αποκλείει, για παράδειγμα, την κύρια αξιολόγηση των αιτήσεων μέσω ενός οργανισμού της ΕΕ.

Γνωρίζοντας τον νομικό περιορισμό¹⁷⁶ που περιλαμβάνεται στον κανονισμό EASO, είναι χρήσιμο να γίνει διάκριση μεταξύ τριών πιθανών σεναρίων: της υποβοηθούμενης επεξεργασίας, της κοινής επεξεργασίας και της επεξεργασία σε επίπεδο ΕΕ. Η υποβοηθούμενη επεξεργασία αναφέρεται στην εξέταση αιτήσεων ασύλου από υπαλλήλους του αρμόδιου κράτους μέλους με την

¹⁷² Κανονισμός EASO, αιτ. σκέψη 14

¹⁷³ Tsourdi E., Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office, European Papers, Vol 2016 1, Iss 3, Pp 997-1031 (2017), www.europeanpapers.eu

¹⁷⁴ Tsourdi E., Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?, German Law Journal (2020), 21, pp. 506–531, Cambridge University Press, March 2020, available at <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/holding-the-european-asylum-support-office-accountable-for-its-role-in-asylum-decisionmaking-mission-impossible/5E1F99B55B38293295AD7469E8051AAA>

¹⁷⁵ Tsourdi E., Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office, European Papers, Vol 2016 1, Iss 3, Pp 997-1031 (2017), www.europeanpapers.eu

¹⁷⁶ Pollak, J., Slominski, P., The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis, Impact and Future Challenges, European Administrative Governance, (Ed) (2021), Palgrave Macmillan, Springer Link, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-51383-2>

υποστήριξη υπαλλήλων ενός ή άλλων κρατών μελών, ενδεχομένως υπό το συντονισμό της EASO. Αυτό θα σήμαινε στην πράξη είτε ότι οι εθνικοί υπάλληλοι είναι ενεργοί σε κάθε διαδικαστικό στάδιο και υποβοηθούνται απλώς από τον Οργανισμό ή ότι οι ειδικοί του οργανισμού διενεργούν ανεξάρτητα μόνο προπαρασκευαστικές πράξεις και δεν αναλαμβάνουν ενέργειες ή λαμβάνουν αποφάσεις που εμπεριέχουν εκτελεστική διακριτικότητα.

Η κοινή επεξεργασία αναφέρεται ουσιαστικά σε «μικτές» ή «σύνθετες» διοικητικές διαδικασίες.¹⁷⁷ Επί της ουσίας «διασφαλίζει ότι μπορούν να δοθούν στοιχεία σε ενιαίες διοικητικές διαδικασίες από αρχές από διάφορες δικαιοδοσίες. Ανεξάρτητα από το αν η τελική απόφαση θα ληφθεί από ένα κράτος μέλος ή μια αρχή της ΕΕ, και τα δύο επίπεδα μπορούν να συμμετέχουν άμεσα σε μια ενιαία διοικητική διαδικασία»¹⁷⁸ Ο «μικτός» ή «σύνθετος» χαρακτήρας τους αναφέρεται στην ποικιλία των εμπλεκόμενων δικαιοδοσιών σε μια ενιαία διοικητική διαδικασία.¹⁷⁹ Στο πλαίσιο μας, αφορούν τη λήψη αποφάσεων που σχετίζονται με το άσυλο. Εμφανίζονται εάν η ΕΕ και εν προκειμένω η EASO είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για ένα ή περισσότερα τμήματα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων που περιλαμβάνουν εκτελεστική διακριτική ευχέρεια (όπως η ευθύνη για αποφάσεις βάσει του Δουβλίνου III, ή προβαίνοντας σε προτάσεις για τη λήψη αποφάσεως επί αιτήσεων ασύλου βάσει συνεντεύξεων των μεταναστών). Το τελικό σενάριο είναι η επεξεργασία σε επίπεδο ΕΕ, όπου τα κοινά στοιχεία, (ήτοι η συμμετοχή και του κράτους μέλους και του ευρωπαϊκού οργανισμού) εξαφανίζονται και η απόφαση λαμβάνεται εξ ολοκλήρου από μια Ευρωπαϊκή Αρχή και όχι από τα κράτη μέλη.

Από αυτά τα τρία σενάρια, μόνο το πρώτο (υποβοηθούμενη επεξεργασία) εμπίπτει στις εξουσίες που προνοεί ο Κανονισμός της EASO. Το δεύτερο σενάριο (κοινή επεξεργασία) ξεπερνά τα όρια του Κανονισμού της EASO, το οποίο απαγορεύει ρητά την άσκηση εξουσίας όσον αφορά τις

¹⁷⁷ Mario P. Chiti, "Forms of European Administrative Action," *Law and Contemporary Problems* 2004, Winter, 2004, Vol. 68, No. 1, *The Administrative Law of the European Union* (Winter, 2004), pp. 37-57 JSTOR, https://www.jstor.org/stable/pdf/27592076.pdf?casa_token=XkHP8W0Msb0AAAAA:pVONbK MmFfL85dsgK1tzAUBgOgdqD cIRxIPH9vPV0NkpPfkKhEtpH8EWFUquC9b9rp2Gf4oPyVoyHbPoSc7G6RupHml_suEpyLT9bkgG-I9UGB_ho

¹⁷⁸ Diana-Urania Galetta et al., *The Context and Legal Elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's Institutions, Bodies, Offices and Agencies*, 2015, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, LEGAL AFFAIRS, European Parliament, 2015

¹⁷⁹ Tsourdi E., *The Emerging Architecture of EU Asylum Policy Insights into the Administrative Governance of the Common European Asylum System*, Cambridge Core, 2019
< <https://www.cambridge.org/core/books/eu-law-in-populist-times/emerging-architecture-of-eu-asylum-policy/0103FD1814DD6E91930DAAA9172DE2E3/core-reader>>

αποφάσεις για μεμονωμένες αιτήσεις διεθνούς προστασίας.¹⁸⁰ Η τρίτη, επεξεργασία σε επίπεδο ΕΕ, είναι νομικά αδύνατη στο πλαίσιο της ΣΛΕΕ, η οποία προβλέπει ότι «Το κράτος μέλος» είναι τελικά υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης.¹⁸¹

Ο ρόλος της EASO¹⁸² αναβαθμίστηκε με την αναδιατυπωμένη Οδηγία¹⁸³ για τις «Κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας» του 2013 καθώς και με τον κανονισμό Δουβλίνο III.¹⁸⁴ Η ένατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αναφέρει ότι οι πόροι της Easo θα πρέπει να αξιοποιηθούν προκειμένου να παράσχει επαρκή υποστήριξη στα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή των απαιτήσεων του ΚΕΣΑ, και ειδικότερα, σε αυτά τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ιδιαίζουσες και δυσανάλογες πιέσεις στα συστήματα ασύλου τους.¹⁸⁵ Ο

Ο κανονισμός Δουβλίνο III τόνισε ότι η Easo πρέπει να αναπτύσσει μέτρα αλληλεγγύης, όπως όπως η Δύναμη Επέμβασης για το Άσυλο με ομάδες υποστήριξης για το άσυλο, ώστε να βοηθούνται τα κράτη μέλη τα οποία αντιμετωπίζουν ιδιαίτερη πίεση¹⁸⁶. Ακόμη, ο κανονισμός Δουβλίνο III ορίζει ότι η Easo θα συμβάλει στον μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης, ετοιμότητας και διαχείρισης κρίσεων. Ειδικότερα, εντός του συστήματος Δουβλίνου, η EASO συλλέγει πληροφορίες σχετικά με πιθανές ξαφνικές αυξήσεις των ροών και παρέχει αξιολογήσεις των ικανοτήτων των κρατών μελών. Αυτή η εισροή είναι ιδιαίτερα σημαντική συμβολή στον «μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης, ετοιμότητας και διαχείρισης κρίσεων»¹⁸⁷ η οποία ενεργοποιείται σε περίπτωση κινδύνου αιφνίδιας εισροής, ή όπου υπάρχουν προβλήματα με τη λειτουργία του συστήματος ασύλου σε ένα κράτος μέλος που θα μπορούσε να απειλήσει το ΚΕΣΑ

¹⁸⁰ Αιτ. σκέψη 14 και άρθρο 2 παρ 6 του Κανονισμού EASO

¹⁸¹ Άρθρο 78 παρ. 2 ε) ΣΛΕΕ

¹⁸² Scipioni M., De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion?, 2017, *JCMS Journal of Common Market Studies* 56(4), Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/319338026_De_Novo_Bodies_and_EU_Integration_What_is_the_Story_behind_EU_Agencies'_Expansion

¹⁸³ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95

¹⁸⁴ 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, OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59 (Κανονισμός Δουβλίνο III)

¹⁸⁵ Rojo F.D., *EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?*, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

¹⁸⁶ Κανονισμός Δουβλίνο III, αιτιολογική σκέψη 8

¹⁸⁷ Κανονισμός Δουβλίνο III, άρθρο 33

Λαμβάνοντας υπόψιν πως, με την πάροδο του χρόνου τα καθήκοντα της EASO εξελίχθηκαν σταδιακά, και με σκοπό την ενίσχυση του ρόλου του οργανισμού, η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση για τη δημιουργία του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο (EUAA) το 2016¹⁸⁸. Οι δύο συν-νομοθέτες, δηλαδή το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατέληξαν σε πολιτική συμφωνία¹⁸⁹ για αρκετά κεφάλαια της πρότασης EUAA στα τέλη του 2017 για δώδεκα κεφάλαια του κανονισμού για τη μελλοντική EUAA με εξαίρεση το Κεφάλαιο 1 («Ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο»), το Κεφάλαιο 3 («Πληροφορίες και καθοδήγηση για τη χώρα»), το Κεφάλαιο 5 («Εποπτεία») και το Κεφάλαιο 9 («Οργάνωση του Οργανισμού»). Εν τω μεταξύ, ο πρόεδρος Γιούνκερ στα πλαίσια της ομιλίας του σχετικά με την κατάσταση της Ένωσης που έγινε στις 12 Σεπτεμβρίου 2018, ανακοίνωσε την πρόθεση της Επιτροπής να «αναπτύξει περαιτέρω τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ασύλου για να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν περισσότερη ευρωπαϊκή υποστήριξη για τη διεκπεραίωση των αιτούντων ασύλου σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης»¹⁹⁰. Την ίδια ημέρα η Επιτροπή εξέδωσε, τροποποιημένη πρόταση¹⁹¹ που περιέχει μόνο στοχευμένες τροπολογίες οι οποίες ενισχύουν τα επιχειρησιακά καθήκοντα του EUAA. Ωστόσο, τον Φεβρουάριο του 2020, οι διαπραγματεύσεις για διάφορα αμφισβητούμενα θέματα παραμένουν σε εκκρεμότητα και η τύχη των προτάσεων παραμένει αβέβαιη.

3.5. Ο ρόλος της EASO στα hotspots: ο επιχειρησιακός ρόλος και ο ρόλος της στις αιτήσεις ασύλου

Αν και η Easo αρχικά¹⁹² επικεντρώθηκε στην προσφορά προς τις αρμόδιες εθνικές αρχές ασύλου «μόνιμης υποστήριξης», προοδευτικά ο επιχειρησιακός ρόλος του οργανισμού απέκτησε δυναμική καθώς άρχισε να βοηθά τα κράτη μέλη που υπόκεινται ξαφνική και ασυνήθιστη πίεση στα συστήματα ασύλου και υποδοχής τους. Η Easo στόχευσε στην παροχή συνεχούς υποστήριξης

¹⁸⁸ Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and Repealing Regulation (EU) 439/2010, COM (2016), Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0271>

¹⁸⁹ Η πολιτική συμφωνία ενσωματώθηκε ως Annex I to Council of the European Union, Doc. 10555/17, (εφ' εξής: πολιτική συμφωνία EUAA)

¹⁹⁰ Rojo D. F., From EASO to the European Agency for Asylum: "Business as Usual?", 2018, EU Immigration and Asylum Law and Policy, available at <https://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/>

¹⁹¹ European Commission. (2018). Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. COM(2018)633, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0633>

¹⁹² Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

και συντονισμού στο έδαφος των κρατών μελών με την αποστολή εμπειρογνομόνων καθώς και με την παροχή υποδομής ή υπηρεσιών ασύλου.

Ο επιχειρησιακός ρόλος¹⁹³ της Easo καλύπτει κυρίως δύο κατηγορίες παροχής βοήθειας προς τα Κράτη μέλη: την ειδική υποστήριξη και την επείγουσα υποστήριξη. Η ειδική υποστήριξη αποτελείται από εξατομικευμένη βοήθεια και μέτρα, τα οποία θα μπορούσαν να είναι επιχειρησιακά ή και όχι, με στόχο τη βελτίωση της ομοιόμορφης και αποτελεσματικής εφαρμογής του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (CEAS). Ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες του αιτούντος κράτους μέλους, τα μέτρα που θα ληφθούν από την Easo περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τη διευκόλυνση και τον συντονισμό της μετεγκατάστασης. Η ειδική επιχειρησιακή υποστήριξη περιλαμβάνει ειδικές δραστηριότητες υποστήριξης της Easo σχετικά με τη μετεγκατάσταση εντός της ΕΕ των αιτούντων διεθνούς προστασίας. Σε αυτή την περίπτωση, η Easo είναι υπεύθυνη για την παροχή σχετικών πληροφοριών, προκαθορίζοντας τους επιλέξιμους αιτούντες και βοηθώντας τους στην εγγραφή αιτήσεων και την προετοιμασία αποφάσεων μετεγκατάστασης.

Το δεύτερο είδος επιχειρησιακής υποστήριξης που αναλαμβάνει η Easo είναι η επείγουσα υποστήριξη. Ο οργανισμός έχει αρμοδιότητα να διαχειρίζεται και να βοηθά τις αρμόδιες εθνικές αρχές που υφίστανται ιδιαίτερη πίεση στα συστήματα ασύλου και υποδοχής τους, διευκολύνοντας την αρχική ανάλυση των αιτήσεων ασύλου, διασφαλίζοντας ότι κατάλληλες εγκαταστάσεις υποδοχής είναι διαθέσιμες στα κράτη μέλη με συγκεκριμένη πίεση καθώς και με την ανάπτυξη Ομάδων Υποστήριξης Ασύλου (Asylum Support Teams –AST)¹⁹⁴. Κατά συνέπεια, ένα κράτος μέλος που έρχεται αντιμέτωπο με εξαιρετική και ξαφνική πίεση στα συστήματα ασύλου του και απαιτεί επιχειρησιακή βοήθεια, μπορεί να απευθυνθεί γραπτώς στον Εκτελεστικό Διευθυντή της Easo, εξηγώντας λεπτομερώς τους τομείς όπου απαιτείται επείγοντως ενίσχυση.

Τέτοιες¹⁹⁵ επιχειρήσεις ανάπτυξης AST ξεκίνησαν λίγο μετά την ίδρυση της EASO και σταδιακά αυξήθηκαν σε αριθμό και εύρος. Οι AST δεν ήταν επιχειρησιακές όπως οι EBGT που

¹⁹³ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

¹⁹⁴ Άρθρο 13 Κανονισμός EASO

¹⁹⁵ Tsourdi E., Beyond the 'migration crisis': the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

αναπτύχθηκαν από τον Frontex και αλληλεπιδρούσαν με μεμονωμένους μετανάστες στο εξωτερικά σύνορα.

Η Easo δύναται να αναπτύξει ένα ή περισσότερα AST κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους και για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Οι AST αποτελούνται από αποσπασμένους εθνικούς εμπειρογνώμονες που διατέθηκαν προηγουμένως από τα κράτη μέλη, οι οποίοι ασκούν τα καθήκοντά τους αποκλειστικά προς το συμφέρον του οργανισμού. Οι AST της Easo θα παράσχουν μόνο εμπειρογνωμοσύνη σε σχέση με υπηρεσίες διερμηνείας, πληροφορίες όσον αφορά τις χώρες καταγωγής, και γνώση χειρισμού και διαχείρισης υποθέσεων ασύλου¹⁹⁶.

Στη διαδικασία μετέχει ένας συντονιστής για τη διαχείριση του AST που ενεργεί εκ μέρους του οργανισμού και το επιχειρησιακό σχέδιο που συντάσσεται από τον Οργανισμό για το σκοπό αυτό¹⁹⁷. Ακόμη, ο Εκτελεστικός Διευθυντής του Οργανισμού ορίζει έναν ή περισσότερους εμπειρογνώμονες του Οργανισμού που θα ενεργούν ως το σημείο επαφής της Ένωσης για συντονισμό¹⁹⁸. Το σημείο επαφής της Ένωσης συνδράμει σε όλα τα θέματα που αφορούν τους όρους της αποστολής των εν λόγω ομάδων, παρακολουθεί την ορθή εφαρμογή του Επιχειρησιακού Σχεδίου, και μετά από εξουσιοδότηση του Εκτελεστικού Διευθυντή, παρέχει βοήθεια στην επίλυση τυχόν διαφορών που αφορούν την εφαρμογή του Επιχειρησιακού Σχεδίου και την ανάπτυξη του AST. Ενώ τα επιχειρησιακά σχέδια της Easo δεν αναφέρονται¹⁹⁹ στο συγκεκριμένο ρόλο που διαδραματίζει το σημείο επαφής της Ένωσης, αυτό παρέχει σημαντικές συμβουλές και δίνει οδηγίες στο εθνικό προσωπικό και τους αποσπασμένους εθνικούς εμπειρογνώμονες που έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο του AST. Το σημείο επαφής της Ένωσης, παρακολουθεί ενεργά την ορθή εφαρμογή του Λειτουργικού Σχεδίου και λογοδοτεί στον Εκτελεστικό Διευθυντή της Easo σε περίπτωση που το Σχέδιο δεν εφαρμόζεται επαρκώς από τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, επηρεάζει τις αποφάσεις των αρχών υποδοχής μέσω της υποστήριξης και των συμβουλών του.

¹⁹⁶ Άρθρο 14 Κανονισμός EASO

¹⁹⁷ Άρθρο 17(4,5), 18 Κανονισμός EASO

¹⁹⁸ Άρθρο 20 Κανονισμός EASO

¹⁹⁹ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

Αρχικά²⁰⁰, αυτές οι ομάδες δεν αλληλοεπιδρούσαν άμεσα με τα άτομα που αιτούνταν ασύλου: οι δραστηριότητες τους περιελάμβαναν, μεταξύ άλλων, την αρχική εγγραφή ή αρχειοθέτηση δεδομένων. Ωστόσο, αργότερα²⁰¹ η AST άρχισε να βοηθά στενά ορισμένες αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες ασύλου και υποδοχής μέσω της αναγνώρισης, καταγραφής, ανίχνευσης τρωτών σημείων και διαχείρισης εθνικών κέντρων υποδοχής. Διάφορες πιλοτικές ασκήσεις κοινής επεξεργασίας πραγματοποιήθηκαν μεταξύ Ιουνίου 2014 και Ιουνίου 2015. Το 2014, είκοσι δύο εμπειρογνώμονες συμμετείχαν στα πιλοτικά έργα κοινής επεξεργασίας που διεξήγαγε η EASO σε εννέα κράτη μέλη και το 2015 συμμετείχαν δεκαοκτώ εμπειρογνώμονες από δεκαπέντε κράτη μέλη σε τρία πιλοτικά έργα EASO. Αυτές οι δραστηριότητες δεν ήταν ξεκάθαρα συνδεδεμένες με τις αρμοδιότητες που απονέμονται στον Οργανισμό ως εκ του Κανονισμού. Ειδικότερα, στην Ολλανδία, η AST προέβη σε αξιολόγηση μεμονωμένων περιπτώσεων από αποσπασμένους εμπειρογνώμονες που είχαν πραγματοποιήσει τη συνέντευξη για το άσυλο. Ωστόσο, αυτές οι ασκήσεις κοινής επεξεργασίας ήταν μικρής κλίμακας και βραχυπρόθεσμες²⁰².

Το επόμενο στάδιο²⁰³ ήρθε ως αποτέλεσμα της «προσφυγικής κρίσης». Οι προηγούμενες επιχειρήσεις, αν και ωφέλιμες, δεν μπόρεσαν να αντιμετωπίσουν τις δομικές αδυναμίες των εθνικών συστημάτων ασύλου, λόγω της ανεπάρκειας των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων των κρατών μελών. Ο μεγάλος αριθμός αφίξεων αιτούντων ασύλο στην ΕΕ το 2015–2016²⁰⁴, οδήγησε στη μειωμένη παροχή συμβουλών από τις ομάδες υποστήριξης της EASO, ενώ ξεκίνησαν να αναλαμβάνουν πιο πρακτικές εργασίες, όπως η παροχή πληροφόρησης σε αφιχθέντες υπηκόους τρίτων χωρών και η παροχή βοήθειας στη διαδικασία μετεγκατάστασης έκτακτης ανάγκης. Στην Ελλάδα, η EASO και η Ελληνική Υπηρεσία Ασύλου μοιράστηκαν το καθήκον της διεκπεραίωσης των αιτημάτων ασύλου προκειμένου να μειωθεί ο φόρτος εργασίας

²⁰⁰ Tsourdi E., Refugee recognition in the EU: EASO's shifting role, 2020, FROCED MIGRATION REVIEW, available at <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/tsourdi>

²⁰¹ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

²⁰² Tsourdi E., Beyond the 'migration crisis': the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

²⁰³ Tsourdi E., Solidarity at work? The prevalence of emergency driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System, Maastricht Journal of European and Comparative Law, October 2017, Vol. 24 Issue: 5 p667-686

²⁰⁴ Tsourdi E., Refugee recognition in the EU: EASO's shifting role, 2020, FROCED MIGRATION REVIEW, <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/tsourdi>

της χώρας υποδοχής. Παρατηρήθηκε έτσι μια μεταβολή²⁰⁵ των αρμοδιοτήτων του οργανισμού από την παροχή εμπειρογνωμοσύνης στη διενέργεια συνεντεύξεων σε αιτούντες ασύλου και την υποβολή συστάσεων που ακολουθούνται και επικυρώνονται επίσημα από τις εγχώριες αρχές. Τέτοιες συστάσεις, παρά το γεγονός ότι είναι συμβουλευτικές και μη δεσμευτικές για τις εθνικές αρχές, συνεπάγονταν διακριτική ευχέρεια. Ακόμη, το γεγονός ότι οι υπάλληλοι της EASO είναι αυτοί που διεξάγουν τις συνεντεύξεις εκφεύγει σαφώς από τη δυνατότητα διευκόλυνσης της αρχικής ανάλυσης των αιτήσεων ασύλου όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο. 10 (α) του κανονισμού EASO²⁰⁶. Επιπλέον, όπως τόνισε η Τσούρδη²⁰⁷, «εγγενή μέρη αυτής της διαδικασίας [της διεξαγωγής συνεντεύξεων] είναι η αξιολόγηση της αξιοπιστίας, ο εντοπισμός τρωτών σημείων και η διαπίστωση για την ασφάλεια τρίτων χωρών. Όλα αυτά συνεπάγονται στοιχεία διακριτικής ευχέρειας», που συγκρούονται ιδίως με το άρθρ. 2, παρ. 6, του κανονισμού EASO, ο οποίος αποκλείει ρητά την απονομή στην EASO εξουσιών σε σχέση με τη λήψη αποφάσεων από μέρους των αρχών των κρατών μελών για το άσυλο όσον αφορά τις ατομικές αιτήσεις διεθνούς προστασίας. Επίσης το επιχειρησιακό σχέδιο που συμφωνήθηκε από την EASO και την Ιταλία το 2019, συνέβαλε στην περαιτέρω επέκταση των δράσεων του Οργανισμού²⁰⁸, αφού η EASO ανέλαβε με την προετοιμασία του φακέλου του αιτούντος μετά τη συνέντευξη «για την υποστήριξη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων».²⁰⁹

Περαιτέρω, η νομοθετική πρόταση για τη μελλοντική EUAA προβλέπει πως η τελευταία θα είναι υπεύθυνη²¹⁰ για την οργάνωση και το συντονισμό της κατάλληλης επιχειρησιακής υποστήριξης κατόπιν αιτήματος των κρατών μελών ή με ίδια πρωτοβουλία σε περιπτώσεις όπου τα εθνικά συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται εξαιρετική πίεση. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν εφεδρική ομάδα ασύλου τουλάχιστον 500 ατόμων για την άμεση ανάπτυξή τους και να

²⁰⁵ Agata, Alexander, Mario and Patrik, EASO: Big Plans, Little Powers – Shifting the Operational enforcement paradigm!, 2021, EU Law Enforcement, <https://eulawenforcement.com/?p=7769>

²⁰⁶ Lisi G., Eliantonio M., The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots, European Papers, Vol 2019 4, Iss 2, Pp 589-601, October 2019, www.europeanpapers.eu

²⁰⁷ Tsourdi E., Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office, European Papers, Vol 2016 1, Iss 3, Pp 997-1031 (2017), www.europeanpapers.eu

²⁰⁸ Lisi G., Eliantonio M., The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots, European Papers, Vol 2019 4, Iss 2, Pp 589-601, October 2019, www.europeanpapers.eu

²⁰⁹ European Asylum Support Office, EASO Operating Plan Agreed by EASO and Italy 2019, p. 16.

²¹⁰ Rojo D. F., From EASO to the European Agency for Asylum: “Business as Usual?”, 2018, EU Immigration Law Blog, <https://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/>

βοηθούν τις εθνικές αρχές που υφίστανται έκτακτη μεταναστευτική πίεση²¹¹ Το 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε να επεκταθεί περαιτέρω, κατόπιν αιτήματος ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, το πεδίο της δράσης των ομάδων υποστήριξης διαχείρισης της μετανάστευσης σε οποιαδήποτε κατάσταση και χωρίς να περιορίζεται μόνο σε περιπτώσεις έκτακτης μεταναστευτικής πίεσης²¹².

Ο επιχειρησιακός ρόλος του οργανισμού διευρύνεται ολοένα και περισσότερο. Ειδικότερα, η πρόταση Κανονισμού για τη δημιουργία EUAA²¹³ προβλέπει, πρώτον, πως τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τις κατευθυντήριες σημειώσεις της EUAA σχετικά με τις πληροφορίες της χώρας προέλευσης (Country of Origin Information-COI)²¹⁴ κατά την εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας²¹⁵. Επιπλέον, στα πλαίσια της επιχειρησιακής και τεχνικής βοήθεια που παρέχει η EUAA στα κράτη μέλη, ο οργανισμός διευκολύνει την εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας προς τις αρμόδιες εθνικές αρχές.²¹⁶ Από την άποψη αυτή, οι ομάδες Υποστήριξης Ασύλου (ASTs) θα πρέπει να υποστηρίζουν τα κράτη μέλη με επιχειρησιακά και τεχνικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένων του χειρισμού και της διαχείρισης υποθέσεων ασύλου, καθώς και βοηθώντας τις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για την εξέταση αιτήσεων για διεθνή προστασία και βοηθώντας στη μετεγκατάσταση ή τη μεταφορά αιτούντων ή δικαιούχων διεθνούς προστασίας.²¹⁷ Για το σκοπό αυτό καταρτίζεται σχετικό επιχειρησιακό σχέδιο που καθορίζει λεπτομερώς τους όρους για την παροχή επιχειρησιακής και τεχνικής συνδρομής και για την αποστολή των ομάδων υποστήριξης για το άσυλο²¹⁸.

²¹¹ Άρθρο 19Α παράγραφος 6 πολιτική συμφωνία EUAA

²¹² Rojo D. F., From EASO to the European Agency for Asylum: “Business as Usual?”, 2018, EU Immigration Law Blog, <https://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/>; Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τροποποιημένη πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010 Συμβολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη σύνοδο των ηγετών στο Σάλτσμπουργκ στις 19-20 Σεπτεμβρίου 2018, COM/2018/633 final, άρθρο 21

²¹³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010, 2016, COM(2016) 271 final, 2016/0131(COD)

²¹⁴ EASO, Country of Origin Information, <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information> : Οι πληροφορίες για τη χώρα προέλευσης (COI) αναφέρονται σε πληροφορίες για χώρες από τις οποίες προέρχονται οι αιτούντες άσυλο, σχετικές με τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων στον τομέα του ασύλου.; Commission, “Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (Easo)”, SWD(2014) 122 final, 27.3.2014: Αντικείμενο του COI είναι να αυξηθεί η σύγκλιση του COI μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών, αυξάνοντας έτσι την πιθανότητα ότι μια αίτηση ασύλου έχει τις ίδιες πιθανότητες να αναγνωριστεί ή να απορριφθεί ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο έχει κατατεθεί

²¹⁵ Άρθρο 12 Πρόταση EUAA

²¹⁶ Άρθρο 16 (2β) πολιτική συμφωνία EUAA

²¹⁷ Αιτ. Σκέψη 16 πολιτική συμφωνία EUAA

²¹⁸ Άρθρο 19 (2) Πρόταση EUAA

Οι δραστηριότητες στις οποίες ήδη προέβαινε η EASO de facto, ενσωματώνονται στις διατάξεις για τη δημιουργία της EUAA. Ειδικότερα, οι ομάδες υποστήριξης ασύλου της EUAA, μεταξύ άλλων, θα έχουν αρμοδιότητα να διενεργούν τη συνέντευξη επί του παραδεκτού και της ουσίας, να αξιολογούν τα αποδεικτικά στοιχεία και να προετοιμάζουν αποφάσεις για αιτήσεις διεθνούς προστασίας²¹⁹ καθώς και να εξετάζουν τέτοιες αιτήσεις εφόσον το ζητήσει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος²²⁰. Αυτό σημαίνει ότι, κατόπιν αιτήματος ενός κράτους μέλους, η μελλοντική EUAA θα μπορεί να συντάσσει αποφάσεις για τις αιτήσεις ασύλου. Ωστόσο, το κείμενο του κανονισμού υπογραμμίζει ότι οι αποφάσεις για μεμονωμένες αιτήσεις ασύλου παραμένουν αποκλειστική ευθύνη των κρατών μελών.²²¹ Η Επιτροπή, τόσο το 2016 όσο και το 2018, τονίζει ότι η μελλοντική EUAA δεν μπορεί να έχει εξουσίες λήψης αποφάσεων. Το ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι εάν η EUAA θα είναι σε θέση να διεκπεραιώνει από κοινού αιτήσεις για διεθνή προστασία και εάν δεν μπορεί, σε ποιο βαθμό ο οργανισμός μπορεί να υποστηρίξει την επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου. Μέχρι ο μελλοντικός κανονισμός για τη δημιουργία της EUAA να τεθεί σε ισχύ,²²² η εξουσία του οργανισμού να διεξάγει αυτόνομα τις συνεντεύξεις για το άσυλο και να συντάσσει σύσταση επί του παραδεκτού θα υπερβαίνει ανοιχτά τις αρχικές εξουσίες που δόθηκαν στον οργανισμό με τον Κανονισμό 439/2010, για την ίδρυση της EASO. Οι εμπειρογνώμονες που αναπτύσσει η EASO στα ελληνικά hotspot δεν στηρίζονται σε νομική βάση, και δεν είναι σαφές το εύρος της συγκεκριμένης επιχειρησιακής ευθύνης τους κατά την εξέταση του παραδεκτού των αιτήσεων ασύλου.

²¹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τροποποιημένη πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010 Συμβολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη σύνοδο των ηγετών στο Σάλτσμπουργκ στις 19-20 Σεπτεμβρίου 2018, COM/2018/633 final, άρθρο 16 α

²²⁰ Άρθρο 21(2δ) πολιτική συμφωνία

²²¹ Rojo D. F., From EASO to the European Agency for Asylum: “Business as Usual?”, 2018, EU Immigration Law Blog <https://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/>

²²² Rojo F.D., Frontex, Easo and Europol: From a Secondary to a Pivotal Operational Role in the Aftermath of the “Refugee Crisis”, 2019, Caught Red Handed, <https://caughtredhanded.ideasoneuropa.eu/2019/04/09/frontex-easo-and-europol-from-a-secondary-to-a-pivotal-operational-role-in-the-aftermath-of-the-refugee-crisis/>

3.6. Ο εποπτικός ρόλος της EASO και η αρμοδιότητα επέμβασης

Μια βασική διαφορά μεταξύ της EASO και της μελλοντικής EUAA²²³ είναι ο ρόλος εποπτείας, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι εθνικές αρχές είναι επαρκώς προετοιμασμένες για να διαχειριστούν την έκτακτη και ξαφνική πίεση στο σύστημά τους ασύλου. Εάν η ανάλυση πληροφοριών της EUAA εγείρει σοβαρές ανησυχίες σχετικά με τη λειτουργία ή την ετοιμότητα των συστημάτων ασύλου ή υποδοχής ενός κράτους μέλους, ο οργανισμός, με δική του πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μπορεί να ξεκινήσει μια άσκηση παρακολούθησης.²²⁴ Η EUAA θα έχει εξουσία να υποβάλει συστάσεις προκειμένου να υποβάλει μέτρα που θα εγκριθούν από τις εθνικές αρχές. Ωστόσο, τα κράτη μέλη θα εξακολουθούν να διατηρούν έμμεσο έλεγχο των συστάσεων της EUAA μέσω της ενισχυμένης πλειοψηφίας που απαιτείται στο Διοικητικό Συμβούλιο.

Βάσει του άρθρου 13 της πολιτικής συμφωνίας ο οργανισμός θα αξιολογήσει συγκεκριμένα τις εθνικές διαδικασίες για διεθνή προστασία, το διαθέσιμο προσωπικό και τις συνθήκες υποδοχής (π.χ. υποδομή, εξοπλισμός ή οικονομικούς πόρους) με βάση τις πληροφορίες που παρέχονται από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και από σχετικούς διακυβερνητικούς οργανισμούς ή φορείς, καθώς και μέσω ανάλυσης της κατάστασης του ασύλου και επιτόπιων επισκέψεων που μπορεί να πραγματοποιήσει²²⁵.

Εάν αυτές οι συστάσεις δεν ακολουθούνται, η Επιτροπή θα απευθύνει τις δικές της συστάσεις στο κράτος μέλος και ενδέχεται να αποφασίσει να οργανώσει επιτόπιες επισκέψεις για την παρακολούθηση της υλοποίησης τους²²⁶. Αρμόδιο για την έγκριση αυτής της εκτελεστικής πράξης είναι το Συμβούλιο, όπου δώσει την έγκριση του, απαιτείται η κατάρτιση επιχειρησιακού σχεδίου από τον Εκτελεστικό Διευθυντή και ο καθορισμός των λεπτομερειών της εφαρμογής της απόφασης του Συμβουλίου²²⁷. Στη συνέχεια, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος θα έχει στη διάθεσή

²²³ Rojo D. F., From EASO to the European Agency for Asylum: “Business as Usual?”, 2018, EU Immigration Law Blog, <https://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/>

²²⁴ Άρθρο 14(2) πολιτική συμφωνία EUAA

²²⁵ Rojo F.D., Transforming the European Asylum Support Office into the European Union Agency for Asylum, 2019, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/338833057_Transforming_the_European_Asylum_Support_Office_into_the_European_Union_Agency_for_Asylum

²²⁶ Tsourdi E., Beyond the ‘migration crisis’: the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

²²⁷ Άρθρο 22(2) πολιτική συμφωνία EUAA

του τρεις ημέρες για να καταλήξει σε συμφωνία με τον εκτελεστικό διευθυντή σχετικά με το Επιχειρησιακό Σχέδιο και θα πρέπει να συνεργαστεί άμεσα με τον οργανισμό για τη διευκόλυνση της πρακτικής εκτέλεσης των μέτρων που προτείνονται²²⁸

3.7. Ο καθοδηγητικός ρόλος της EASO

Αν και ο οργανισμός²²⁹ δεν είναι επιφορτισμένος με την υιοθέτηση μιας συνολικής στρατηγικής, έχει τη δυνατότητα να κατευθύνει την πολιτική των κρατών μελών μέσω μιας νέας διαδικασίας γύρω από τις πληροφορίες για τη χώρα προέλευσης (Country of Origin Information-COI). Η EASO συντονίζει επί του παρόντος δίκτυα εθνικών διαχειριστών σε αυτόν τον τομέα και συλλέγει, διαδίδει και παράγει COI. Η ανάλυσή της σχετικά με τις COI δεν είναι δεσμευτική, τα κράτη μέλη μπορούν να την αντιμετωπίσουν ως μία από τις διαθέσιμες πηγές. Ωστόσο, λόγω του καθεστώτος του οργανισμού, οι πληροφορίες που συλλέγει έχουν επιρροή στις εθνικές αρχές, και επομένως ο οργανισμός έχει αναμφισβήτητα μια έμμεση δυνατότητα καθοδήγησης των κρατών μελών²³⁰.

Η πολιτική συμφωνία προβλέπει ενισχυμένο ρόλο για την EUAA μέσω της ανάπτυξης, από κοινού με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, μιας «κοινής ανάλυσης» σχετικά με την κατάσταση σε συγκεκριμένες χώρες προέλευσης και την παραγωγή σε αυτή τη βάση κατευθυντήριων σημειωμάτων που θα βοηθήσουν τα κράτη μέλη στην αξιολόγηση των αιτήσεων ασύλου²³¹. Ο εκτελεστικός διευθυντής θα υποβάλει, μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή, τις κατευθυντήριες σημειώσεις συνοδευόμενες από την κοινή ανάλυση στο διοικητικό συμβούλιο για έγκριση. Μόλις εγκριθεί, τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη αυτή την ανάλυση κατά τη λήψη των αποφάσεών τους « με την επιφύλαξη της αρμοδιότητάς τους να αποφασίζουν για μεμονωμένες αιτήσεις ». Οι διατάξεις που θα διέπουν τη μελλοντική EUAA διαφέρουν κατά πολύ από τις ισχύουσες επί του παρόντος, οι οποίες υπογραμμίζουν ότι η ανάλυση του οργανισμού για το COI δεν πρέπει να έχει ως σκοπό να δώσει οδηγίες στα κράτη μέλη σχετικά με τη χορήγηση ή την απόρριψη των αιτήσεων διεθνούς προστασίας²³².

²²⁸ Άρθρο 22(4) πολιτική συμφωνία EUAA.

²²⁹ Tsourdi E., Monitoring and Steering through FRONTEX and EASO 2.0: The Rise of a New Model of AFSJ agencies?, 2018, EU Immigration and Asylum Law and Policy, EU Immigration Law Blog, <https://eumigrationlawblog.eu/monitoring-and-steering-through-fronx-and-easo-2-0-the-rise-of-a-new-model-of-afsj-agencies/>

²³⁰ Tsourdi E., Beyond the 'migration crisis': the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

²³¹ Άρθρο 10 πολιτική συμφωνία EUAA

²³² Άρθρο 4(ε) Κανονισμός EASO

Κεφάλαιο 4^ο :

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ ΤΩΝ FRONTEX ΚΑΙ EASO

Σύμφωνα με το Bovens²³³, η λογοδοσία ορίζεται ως «μια σχέση μεταξύ ενός φορέα και ενός φόρουμ, στο οποίο ο φορέας έχει την υποχρέωση να εξηγήσει και να δικαιολογήσει τη συμπεριφορά του, το φόρουμ μπορεί να θέσει ερωτήσεις και να κρίνει, και ο φορέας ενδέχεται να αντιμετωπίσει συνέπειες. »

Σύμφωνα με τον ως άνω εκτιθέμενο ορισμό, το πρώτο στάδιο της λογοδοσίας είναι η φάση της πληροφόρησης κατά το οποίο ο φορέας παρέχει πληροφορίες για τις ενέργειές του αναδρομικά στο φόρουμ λογοδοσίας.²³⁴ Επί τη βάσει των δοθέντων πληροφοριών, το φόρουμ εμπλέκει το φορέα σε κάποια μορφή συζήτηση. Αυτή η συζήτηση, αποτελεί τη δεύτερη φάση της διαδικασίας λογοδοσίας. Καθότι η παροχή πληροφοριών δεν είναι σχεδόν ποτέ ουδέτερη εκτίμηση, προκύπτει η ανάγκη για εξήγηση ή αιτιολόγηση των ενεργειών ή αποφάσεων του φορέα, και εν προκειμένω του Οργανισμού. Σε αυτό το στάδιο, το φόρουμ μπορεί να κάνει ερωτήσεις, να απαιτήσει απαντήσεις ή πρόσθετες πληροφορίες και ο φορέας μπορεί να εξηγήσει τη συμπεριφορά του, η οποία επιτρέπει στο φόρουμ να φτάσει σε μια εκτίμηση ή κρίση της συμπεριφοράς του.

Τέλος, το τρίτο στάδιο της λογοδοσίας περιλαμβάνει τη φάση των συνεπειών, κατά την οποία, με βάση την προηγούμενη εκτίμησή της συμπεριφοράς του φορέα, το φόρουμ λογοδοσίας έχει τη δυνατότητα να επιβάλει κυρώσεις.²³⁵

Επιπλέον, είναι επίσης απαραίτητο να διαφοροποιηθεί η έννοια της λογοδοσίας²³⁶ από αυτήν του ελέγχου. Ο προληπτικός Έλεγχος συνίσταται σε μια μορφή προκαταρκτικού μηχανισμού ελέγχου,

²³³ Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, European Law Journal, Vol. 13, No. 4, July 2007, pp. 447-468., Research Gate,

https://www.researchgate.net/publication/227681168_Analysing_and_Assessing_Accountability_A_Conceptual_Framework

²³⁴ Busuioc M., *The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices*, 2010, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/44009003_The_Accountability_of_European_Agencies_Legal_Provisions_and_Ongoing_Practices

²³⁵ Busuioc M., *The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices*, 2010, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/44009003_The_Accountability_of_European_Agencies_Legal_Provisions_and_Ongoing_Practices

²³⁶ Peers S., Costa M., *Reassessing the Accountability of European Union Decentralized Agencies: Mind the Independence Gap*, 2016, European Public Law 22, no. 4 (2016): 645-666

ο οποίος εντοπίζεται στις εξουσίες και τα καθήκοντα του οργανισμού. Ο εκ των προτέρων έλεγχος ασκείται με την οριοθέτηση των ορίων εντός των οποίων ο οργανισμός έχει αυτονομία δράσης, καθώς και του εύρους των ανεξάρτητων ενεργειών στις οποίες μπορεί να προβεί ο οργανισμός για να επιτύχει τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί. Αυτός ο τύπος ελέγχου υπάρχει στην περίπτωση όλων των ευρωπαϊκών οργανισμών με τη μορφή του ιδρυτικού τους κανονισμού²³⁷.

Η λογοδοσία συνδέεται επίσης με τη διαφάνεια.²³⁸ Η διαφάνεια γίνεται σε αυτό το πλαίσιο κατανοητή όχι με τη στενότερη έννοια της παροχής του δικαιώματος πρόσβασης σε έγγραφα (ανεξάρτητα από την ουσιαστική σημασία αυτού του δικαιώματος για να καταστήσει έναν Οργανισμό υπόλογο) αλλά με την ευρύτερη έννοια της βελτίωσης της κατανομής της ευθύνης για λήψη απόφασης.

Η παρούσα μελέτη, θα εστιάσει σε δύο μορφές λογοδοσίας των υπό κρίση Οργανισμών, ήτοι στην πολιτική και δικαστική λογοδοσία. Στις εν λόγω μορφές λογοδοσίας, έχουν παρατηρηθεί ιδιαίτερες δυσκολίες και εμπόδια που δυσχεραίνουν την αποτελεσματικότητά τους. Ως εκ τούτου, θα ήταν δόκιμο να εξεταστεί η εφαρμογή τους στην πράξη και τα προβλήματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο αυτής, ώστε να διαφανεί γιατί οδηγούμαστε στη χρήση εναλλακτικών μηχανισμών λογοδοσίας.

4.1. Πολιτική λογοδοσία: Αποτελεσματικότητα και ελλείψεις

4.1.1. Ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η πολιτική λογοδοσία²³⁹ των ευρωπαϊκών οργανισμών τυπικά προβλέπεται ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου²⁴⁰. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αυτή τη στιγμή παρεμβαίνει και εκ των προτέρων, δηλαδή στις διαδικασίες διορισμού των Εκτελεστικού

²³⁷ Busuioc M., Accountability, Control and Independence, The Case of European Agencies, European Law Journal, Vol. 15, No 5, 2009, <https://www.parlement.com/9353202/d/onderzoekspapers/2009/busuioc.pdf>

²³⁸ Hofmann H., AGENCY DESIGN IN THE EUROPEAN UNION, Windsor Yearbook of Access to Justice, Vol. 28, No. 2, 2010, Windsor Yearbook of Access to Justice, Vol. 28, No. 2, 2010, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1904394

²³⁹ Vlachou C., The political accountability of European agencies in the fields of migration and asylum: Frontex and the EASO, <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/402-vlachou.pdf>

²⁴⁰ Αιτ. σκέψη 56, άρθρο 7, Κανονισμός EBCG

Διευθυντών των Ευρωπαϊκών Οργανισμών και εκ των υστέρων, δηλαδή ως φόρουμ λογοδοσίας για τους προαναφερθέντες.²⁴¹

Η πολιτική λογοδοσία των ευρωπαϊκών οργανισμών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εξασφαλίζεται²⁴² αφενός, μέσω του ελέγχου των ετήσιων προγραμμάτων εργασίας και των ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων και, αφετέρου, μέσω ακροάσεων των Εκτελεστικών Διευθυντών τους ενώπιον της αρμόδιας Κοινοβουλευτικής Επιτροπής.²⁴³ Στην πραγματικότητα, η αποτελεσματικότητα των διαφόρων υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων των υπό εξέταση Ευρωπαϊκών οργανισμών εξαρτάται²⁴⁴ από το πραγματικό περιεχόμενο των ετήσιων προγραμμάτων εργασίας και των εκθέσεων δραστηριότητας, τη δυνατότητα διεξαγωγής δημόσιας ακρόασης όπου θα μπορούσαν να συζητηθούν τέτοια έγγραφα και συνέπειες που συνδέονται με τη διαβίβασή τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Ειδικότερα, η υιοθέτηση και η μετάδοση προγραμμάτων εργασίας είναι ένας τρόπος διασφάλισης εκ των προτέρων ελέγχου των οργανισμών. Συνεπώς, η κοινή προσέγγιση²⁴⁵ ορίζει ότι οι οργανισμοί πρέπει να υιοθετούν ετήσια και πολυετή στρατηγικά²⁴⁶ προγράμματα²⁴⁷. Επιπλέον, πρέπει να ζητείται η γνώμη της Επιτροπής και για τα δύο έγγραφα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χρειάζεται μόνο να γνωμοδοτήσει για το πολυετές πρόγραμμα εργασίας και πρέπει να ενημερώνεται για το ετήσιο πρόγραμμα. Ωστόσο, η γνώμη αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν είναι δεσμευτική.

²⁴¹ Άρθρα 69(2), 62(2α), Κανονισμός EBCG, άρθρα 30(1), 31(1) Κανονισμού EASO

²⁴² Vlachou C. , The political accountability of European agencies in the fields of migration and asylum: Frontex and the EASO, <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/402-vlachou.pdf>

²⁴³ Scholten, M. O., The political accountability of EU agencies: learning from the US experience, 2014, Maastrich University,

²⁴⁴ Vlachou C. , The political accountability of European agencies in the fields of migration and asylum: Frontex and the EASO, <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/402-vlachou.pdf>

²⁴⁵ Vos E. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny, EPRS, Ex-Post Evaluation Unit, PE 627.131, 2018, <http://www.eprs.ep.parl.union.eu>: Η Κοινή Προσέγγιση είναι ένα μη δεσμευτικό έγγραφο που εγκρίθηκε το 2012 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Προσπαθεί να υιοθετήσει ένα ευρύτερο όραμα για τους οργανισμούς της ΕΕ από την χωρίς συνοχή προσέγγιση που ακολουθείτο προηγουμένως και να βελτιώσει τη λειτουργία των οργανισμών. Η κοινή προσέγγιση αφορά μεταξύ άλλων τη σύσταση και τη θεσμική θέση των οργανισμών, τη διοικητική δομή των οργανισμών, επιχειρησιακά ζητήματα και συγκεκριμένα τη διοικητική υποστήριξη σε φορείς, προγράμματα εργασίας των οργανισμών και τις πηγές χρηματοδότησης και δημοσιονομικής διαχείρισης.

²⁴⁶ Council of The European Union, Evaluation of European Union agencies Endorsement of the Joint Statement and Common Approach, para. 15, 11450/12, LIMITE, INST 416, 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2012-INIT/en/pdf>

²⁴⁷ Vos E. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny, EPRS, Ex-Post Evaluation Unit, PE 627.131, 2018, <http://www.eprs.ep.parl.union.eu>

Ειδικότερα, ο Κανονισμός EBCG, στην προσπάθεια διασφάλισης αυξημένων υποχρεώσεων αναφοράς του Οργανισμού²⁴⁸ καθορίζει με σαφήνεια και λεπτομέρεια πως το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας περιλαμβάνει μεταξύ άλλων «περιγραφή των προς χρηματοδότηση ενεργειών, καθώς και λεπτομερείς στόχους και αναμενόμενα αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένων των δεικτών επιδόσεων»²⁴⁹

Ο κανονισμός EBCG προβλέπει περαιτέρω ότι ο οργανισμός θα διαβιβάσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων του - συμπεριλαμβανομένης μιας αξιολόγησης της συνεργασίας του με τρίτες χώρες²⁵⁰ - και το έγγραφο προγραμματισμού του, που περιέχει τον πολυετή προγραμματισμό και τον ετήσιο προγραμματισμό για το επόμενο έτος.

Ειδικές υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων προβλέπονται περαιτέρω από τον κανονισμό EBCG²⁵¹ σχετικά με τη συμβολή των κρατών μελών στις δραστηριότητες του Frontex, ιδίως όσον αφορά τον αριθμό των συνοριοφυλάκων που έχει δεσμευτεί και πράγματι αναπτύχθηκε στις ομάδες EBCG και τον αριθμό των ειδών τεχνικού εξοπλισμού έχει δεσμευτεί για τη δεξαμενή τεχνικού εξοπλισμού.

Κατ' ανάλογο τρόπο, ο Κανονισμός EASO περιλαμβάνει πρόνοιες για την υποβολή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ετήσιας έκθεσης σχετικά με την κατάσταση του ασύλου στην ΕΕ - η οποία παρουσιάζεται επίσης ενώπιον του²⁵², της ετήσιας γενικής έκθεσης του οργανισμού²⁵³ και του προγράμματος εργασίας του για το επόμενο έτος που εγκρίθηκε «σύμφωνα με την ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού της Ένωσης και το πρόγραμμα νομοθετικής εργασίας της Ένωσης στον τομέα του ασύλου».²⁵⁴ Ομοίως με την περίπτωση του Frontex, η πρόταση EUAA περιλαμβάνει πρόνοιες για υποβολή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του εγγράφου προγραμματισμού με τον πολυετή και τον ετήσιο προγραμματισμό, με εκτενή αναφορά στη χρηματοδοτική πτυχή και τον προϋπολογισμό²⁵⁵.

²⁴⁸ Vlachou C. , The political accountability of European agencies in the fields of migration and asylum: Frontex and the EASO, <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/402-vlachou.pdf>

²⁴⁹ Άρθο 64 παρ. 5 Κανονισμός EBCG

²⁵⁰ Άρθο 56 παρ. 11 Κανονισμός EBCG

²⁵¹ Άρθρο 20 παρ. 12 Κανονισμός EBCG

²⁵² Άρθρο 12 παρ. 2, άρθρο 29 παρ. 1δ) Κανονισμός EASO

²⁵³ Άρθρο 29 παρ. 1γ) Κανονισμός EASO

²⁵⁴ Άρθρο 29 παρ. 1στ) Κανονισμός EASO

²⁵⁵ Άρθρο 41 Πρόταση EUAA

Επιπλέον, ως προβλέπεται στο άρθρο 40 το Διοικητικό Συμβούλιο εκδίδει ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ένωση ως επίσης και ενοποιημένη ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων του Οργανισμού η οποία υποβάλλεται και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.²⁵⁶

Προσέτι, μορφή αυξημένης λογοδοσίας αποτελεί και η διαδικασία των ακροάσεων των Εκτελεστικών Διευθυντών των δύο οργανισμών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ο ιδρυτικός κανονισμός του Frontex προέβλεπε τη δυνατότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να καλέσει τον Εκτελεστικό Διευθυντή του οργανισμού να υποβάλει αναφορά για την εκτέλεση των καθηκόντων του²⁵⁷. Ωστόσο, εντοπίστηκε αδυναμία στη σχετική πρόβλεψη του Κανονισμού όταν, μέλη της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) – μόνιμη επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που είναι υπεύθυνη, μεταξύ άλλων, για την προστασία των πολιτικών ελευθεριών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, – εξεπλάγησαν όταν διαπίστωσαν ότι ούτε ένας ανώτερος αξιωματούχος του Frontex δεν θα ήταν διαθέσιμος για να παραστεί σε μια προαναγγελθείσα δημόσια ακρόαση που διοργανώθηκε από την επιτροπή LIBE.²⁵⁸

Με τον κανονισμό EBCG η κοινοβουλευτική εποπτεία ενισχύθηκε²⁵⁹. Ο εκτελεστικός Διευθυντής, μπορεί δηλαδή να κληθεί να προβεί σε δήλωση ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να του υποβάλλει τακτικές εκθέσεις.²⁶⁰ Η δε τροποποίηση του Κανονισμού EBCG με τον Κανονισμό 2019/1896, καθιστά έτι πιο συγκεκριμένη την υποχρέωση του Εκτελεστικού Διευθυντή, με την προσθήκη της απάντησης «εγγράφως σε οποιαδήποτε ερώτηση του θέσει βουλευτής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εντός 15 ημερολογιακών ημερών από την υποβολή της ερώτησης.»²⁶¹ Επίσης, με την τροποποίηση του 2019 προσδιορίζεται η υποχρέωση του εκτελεστικού διευθυντή προς υποβολή των τακτικών εκθέσεων στις ενδεδειγμένες υπηρεσίες και επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²⁶².

²⁵⁶ Άρθρο 40 παρ. 1 γ) και γ) Κανονισμός EASO

²⁵⁷ Άρθρο 25 παρ. 2 Κανονισμός Frontex

²⁵⁸ European Union Committee, Frontex: The EU external border agency (HL 2007–08, 60) para. 85

²⁵⁹ Gkliati M., Rosenfeldt H., Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>

²⁶⁰ Άρθρο 68 παρ. 2 Κανονισμός EBCG

²⁶¹ Άρθρο 106 παρ. 2 Κανονισμός 2019/1896

²⁶² Άρθρο 106 παρ. 2 Κανονισμός 2019/1896

Ομοίως, ο Κανονισμός EASO, προβλέπει πως όταν κληθεί ο Εκτελεστικός Διευθυντής της, υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο²⁶³ αναφορικά με την εκτέλεση των καθηκόντων του, υποχρέωση που διατηρείται και στην πρόταση EUAA.²⁶⁴ Να σημειωθεί ωστόσο πως οι Εκτελεστικοί Διευθυντές των δύο Ευρωπαϊκών Οργανισμών, δεν έχουν υποχρέωση λογοδοσίας για την απόδοση τους ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, παρά μόνο ενώπιον του Διοικητικού Συμβουλίου των οργανισμών.²⁶⁵

Υποχρεώσεις λογοδοσίας προβλέπονται και με την εγγύηση των Κανονισμών των δύο οργανισμών αυξημένων δικαιωμάτων πληροφόρησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις «προβληματικές» καταστάσεις στα σύνορα ή όσον αφορά τα συστήματα ασύλου ή υποδοχής και τις εξωτερικές δραστηριότητες αυτών των δύο οργανισμών. Τέτοιες, αποτελούν καταστάσεις στα εξωτερικά σύνορα που απαιτούν επείγουσα δράση, στην οποία περίπτωση το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται «χωρίς καθυστέρηση» και για όλα τα επακόλουθα μέτρα και τις αποφάσεις που λαμβάνονται για την αντιμετώπισή της²⁶⁶. Ακόμη, η υποχρέωση πληροφόρησης περιλαμβάνει και καταστάσεις που απαιτούν περισσότερους συνοριοφύλακες στο πλαίσιο της ανάπτυξης ομάδων EBCG, στην οποία περίπτωση το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται «αμέσως»²⁶⁷ Ανάλογες προβλέψεις περιλαμβάνει και η πρόταση EUAA η οποία προνοεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται για την πρόοδο που έχει σημειώσει ένα κράτος μέλος σε σχέδιο δράσης που έχει εκπονηθεί για την αντιμετώπιση των ελλείψεων των συστημάτων ασύλου ή υποδοχής του.²⁶⁸

Περαιτέρω, υποχρέωση λογοδοσίας των δύο οργανισμών προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υφίσταται και στα πλαίσια της διαδικασίας απαλλαγής του προϋπολογισμού. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο είναι οι δημοσιονομικές αρχές της ΕΕ.²⁶⁹ Μαζί εγκρίνουν τον προϋπολογισμό και, ακόμη πιο σημαντικό, χορηγούν απαλλαγή²⁷⁰. Η εφαρμογή της απαλλαγής του προϋπολογισμού είναι η απόφαση με την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαλλάσσει την

²⁶³ Άρθρο 31 παρ. 3 Κανονισμός EASO

²⁶⁴ Άρθρο 46 παρ. 3 Πρόταση EUAA

²⁶⁵ Άρθρο 68 παρ. 4 Κανονισμός EBCG, άρθρο 31 παρ. 1 Κανονισμός EASO, άρθρο 45 παρ. 8 πρόταση EUAA

²⁶⁶ Άρθρο 19 (2), Κανονισμός EBCG

²⁶⁷ Άρθρο 20 (9), Κανονισμός EBCG

²⁶⁸ Άρθρο 15 (4), πρόταση για τον κανονισμό EUAA

²⁶⁹ Άρθρο 314 ΣΛΕΕ.

²⁷⁰ Gkliati M., Rosenfeldt. H., Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>

Επιτροπή (ή οποιοδήποτε άλλο ανεξάρτητο φορέα που έχει συσταθεί βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ) από την ευθύνη της για τη διαχείριση ενός συγκεκριμένου προϋπολογισμού, σημειώνοντας το τέλος της εκτέλεσης αυτού του προϋπολογισμού.

Συγκεκριμένα, για την αξιολόγηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού²⁷¹, η έκθεση για τη δημοσιονομική διαχείριση καθώς και οι τελικοί λογαριασμοί για το οικονομικό έτος που πρόκειται να αξιολογηθεί διαβιβάζονται πρώτα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι ιδρυτικές πράξεις προβλέπουν περαιτέρω ότι ο Εκτελεστικός Διευθυντής υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όλες τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για την ομαλή εφαρμογή της διαδικασίας απαλλαγής. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μετά από σύσταση του Συμβουλίου, χορηγεί την απαλλαγή στον οργανισμό ή στον διευθυντή του. Αυτός ο εκ των υστέρων δημοσιονομικός έλεγχος ασκείται από το Κοινοβούλιο κατόπιν εισήγησης του Συμβουλίου.²⁷²

Το παράδοξο ωστόσο που διακρίνεται είναι ότι οι διευθυντές των οργανισμών είναι υπόλογοι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο για τη χρήση της συνεισφοράς της ΕΕ μέσω της ετήσιας διαδικασίας απαλλαγής, ωστόσο, η διαδικασία απαλλαγής²⁷³ εκφεύγει από τη λογοδοσία. Αυτό οφείλεται, μεταξύ άλλων, στην έλλειψη δεικτών επιδόσεων. Συνεπώς, προς ενίσχυση της λογοδοσίας η Κοινή Προσέγγιση πρότεινε πως οι διευθυντές των οργανισμών θα πρέπει να είναι σαφέστερα υπεύθυνοι για την απόδοση. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να εισαχθούν προσαρμοσμένοι δείκτες απόδοσης που να επιτρέπουν την αποτελεσματική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν αναφορικά με τους στόχους που τέθηκαν.²⁷⁴ Η Επιτροπή στη συνέχεια συνέταξε κατευθυντήριες γραμμές²⁷⁵ για τους βασικούς δείκτες απόδοσης για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν από τους εκτελεστικούς διευθυντές. Επί παραδείγματι, δείκτες για την αξιολόγηση εκπλήρωσης των επιχειρησιακών στόχων του οργανισμού θα μπορούσαν να αποτελέσουν η έγκαιρη υποβολή του εγγράφου προγραμματισμού,

²⁷¹ Vos E. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny, EPRS, Ex-Post Evaluation Unit, PE 627.131, 2018, <http://www.eprs.ep.parl.union.eu>

²⁷² Άρθρο 76 παρ. 11 Κανονισμός EBCG

²⁷³ Council of The European Union, Evaluation of European Union agencies Endorsement of the Joint Statement and Common Approach, para. 15, 11450/12, LIMITE, INST 416, 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2012-INIT/en/pdf>

²⁷⁴ Vos E. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny, EPRS, Ex-Post Evaluation Unit, PE 627.131, 2018, <http://www.eprs.ep.parl.union.eu>

²⁷⁵ European Commission, Guidelines on Key Performance Indicators (KPI) for directors of EU decentralized agencies (SWD(2015)62 final), 2015, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2015/EN/10102-2015-62-EN-F1-1.PDF>.

το ποσοστό ολοκλήρωσης των δραστηριοτήτων του εγγράφου προγραμματισμού, και η έγκαιρη επίτευξη των στόχων του εν λόγω εγγράφου²⁷⁶.

Τέλος, στα πλαίσια της προσπάθειας ενίσχυσης της λογοδοσίας των δύο οργανισμών, θα ήταν δόκιμη η συνεργασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τα Εθνικά Κοινοβούλια, μέσω της δημιουργίας Κοινής Κοινοβουλευτικής Ομάδας Ελέγχου (Joint Parliamentary Scrutiny Group- JPSG) αντίστοιχης με το JPSG της Europol.²⁷⁷ Το JPSG της Europol αποτελείται από εθνικούς βουλευτές και ευρωβουλευτές, συνεδριάζει δύο φορές ανά έτος, μπορεί να απαιτήσει από τον Πρόεδρο του ΔΣ, τον Εκτελεστικό Διευθυντή και τον Ευρωπαίο Επόπτη Προστασίας Δεδομένων να παρευρίσκονται στις συναντήσεις, θα πρέπει να ενημερώνεται αναφορικά τον πολυετή προγραμματισμό και να έχει πρόσβαση σε ορισμένες διαβαθμισμένες πληροφορίες ενώ μπορεί επίσης να θέτει ερωτήσεις εκτός συνεδριάσεων.²⁷⁸ Παρόλο που απουσιάζει σχετική διάταξη του πρωτογενούς δικαίου, η δημιουργία JPSG, θα ήταν δυνατή στη βάση της «γενικής» διάταξης που διατίθεται στις συνθήκες για τη δημιουργία μιας νέας διακοινοβουλευτικής διάσκεψης, ήτοι το άρθρο 12 ΣΕΕ σε συνδυασμό με το πρωτόκολλο αριθ. 1 για τον ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ειδικότερα, για τον Frontex, το ECRE (European Council of Refugees and Exiles) προτείνει τη δημιουργία JPSG για την ενίσχυση του ελέγχου σχετικά με τη λειτουργία και τις δραστηριότητες του²⁷⁹, καθώς οι ομάδες που αναπτύσσονται από τον Frontex αποτελούνται τόσο από προσωπικό του Οργανισμού όσο και από εθνικό προσωπικό που αποσπάται ή αναπτύσσεται στο Frontex. Ως εκ τούτου, το Κοινοβούλιο θα είναι υπεύθυνο για την επίβλεψη του Frontex και τα εθνικά Κοινοβούλια θα αναλάβουν τον έλεγχο των συνοριοφυλάκων τους που μετέχουν στις επιχειρήσεις του Frontex. Αφού οι ρόλοι των μελών της ομάδας είναι αλληλένδετοι και είναι δύσκολος ο διαχωρισμός των ενεργειών των μεικτών ομάδων στο επιχειρησιακό πλαίσιο, η

²⁷⁶ European Commission, Guidelines on Key Performance Indicators (KPI) for directors of EU decentralized agencies (SWD(2015)62 final), 2015, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2015/EN/10102-2015-62-EN-F1-1.PDF>, p. 4

²⁷⁷ Vlachou C. , The political accountability of European agencies in the fields of migration and asylum: Frontex and the EASO, <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/402-vlachou.pdf>

²⁷⁸ European Parliament, Rules of Procedure of the Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol, 2018, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/211496/RoP%20adopted%20Sofia%20JPSG_19032018_EN.pdf

²⁷⁹ Rasche L., Great power warrants great responsibility. Four proposals to strengthen Frontex' accountability, 2019, Hertie School Jacques Delors Centre, https://www.hertie-school.org/fileadmin/user_upload/20191206_Policy-Brief_Frontex_Rasche.pdf

διακοινοβουλευτική συνεργασία θα μπορούσε να συμβάλει στην κάλυψη του χάσματος λογοδοσίας.²⁸⁰

Τέλος, ένα σημαντικό βήμα προς την αποτελεσματικότερη λογοδοσία του Frontex, επετεύχθη με την Ομάδα Ελέγχου του Frontex (Ομάδα Ελέγχου) της Επιτροπής LIBE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²⁸¹. Στις 14 Ιουλίου, η εν λόγω Ομάδα Ελέγχου δημοσίευσε την έκθεσή της σχετικά με την εικαζόμενη συμμετοχή του Frontex σε παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα εξωτερικά σύνορα. Η Ομάδα Ελέγχου ιδρύθηκε τον Μάρτιο του 2021²⁸². Κατά τους πρώτους τέσσερις μήνες η Ομάδα εστίασε στην έρευνα για σκοπούς διαπίστωσης του αληθούς των ισχυρισμών για παραβιάσεις και των κενά στους εσωτερικούς μηχανισμούς του οργανισμού.

Αυτή η έρευνα ακολούθησε μιας σειράς πρωτοβουλιών λογοδοσίας που έχουν ξεκινήσει τους τελευταίους μήνες, συμπεριλαμβανομένων αυτεπάγγελτων ερευνών από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή, το Ελεγκτικό Συνέδριο της ΕΕ και την OLAF, την Αρχή της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης. Η ενεργοποίηση των προαναφερθέντων πρωτοβουλιών ήταν το αποτέλεσμα της τελευταίας επέκτασης των αρμοδιοτήτων του οργανισμού το 2019 και μια σειράς από δημοσιεύματα των μέσων ενημέρωσης προς το τέλος του 2020 σχετικά με τη συμμετοχή του οργανισμού σε καλά τεκμηριωμένες επιχειρήσεις απόθησης από το Ελληνικό Λιμενικό Σώμα²⁸³.

Η έρευνα διαπίστωσε αρκετές σημαντικές ελλείψεις και παραβάσεις και πρότεινε μια δραστική αναδιοργάνωση του οργανισμού ούτως ώστε να κατορθώσει να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Στο πλαίσιο αυτό, η Ομάδα Ελέγχου πρότεινε ότι εισάγεται η προϋπόθεση στο επιχειρησιακό σχέδιο ότι ο Frontex μπορεί να παρακολουθεί ολόκληρη την επιχειρησιακή περιοχή, έτσι ώστε τα κράτη μέλη να μην μπορούν να αρνηθούν την πρόσβαση στους νέους επόπτες θεμελιωδών δικαιωμάτων ή να διατάξουν να απομακρυνθεί από τον τόπο του

²⁸⁰ European Council on Refugees and Exiles, HOLDING FRONTEX TO ACCOUNT , ECRE'S PROPOSALS FOR STRENGTHENING NON-JUDICIAL MECHANISMS FOR SCRUTINY OF FRONTEX, 2021, Policy Paper 7, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Papers-07.pdf>

²⁸¹ European Parliament, Working document: Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, 2021, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

²⁸² Gkliati M., The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations, 2021, EU Immigration and Asylum Law and Policy, <https://eumigrationlawblog.eu/the-first-steps-of-frontex-accountability-implications-for-its-legal-responsibility-for-fundamental-rights-violations/>

²⁸³ Gkliati M., The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations, 2021, EU Immigration and Asylum Law and Policy, <https://eumigrationlawblog.eu/the-first-steps-of-frontex-accountability-implications-for-its-legal-responsibility-for-fundamental-rights-violations/>

συμβάντος κάποιο περιουσιακό στοιχείο του Frontex. Επιπλέον, απαιτεί από τον οργανισμό να διασφαλίζει τη διαφοροποίηση των πηγών και να επιβεβαιώνει τις πληροφορίες που παρέχονται από τις εθνικές αρχές με αρμόδιους εθνικούς φορείς για τα ανθρώπινα δικαιώματα ή/και αρχές όπως οι εθνικοί Διαμεσολαβητές και οι σχετικοί διεθνείς οργανισμοί²⁸⁴, κατά την έρευνά του σχετικά με τα αναφερόμενα σοβαρά περιστατικά.

Η έκθεση περιέχει επίσης εκτενείς συστάσεις για την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού μεμονωμένων καταγγελιών, του μηχανισμού αναφοράς και παρακολούθησης του οργανισμού, καθώς και για τον ρόλο του Υπεύθυνου Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και του Συμβουλευτικού Φόρουμ του Frontex²⁸⁵.

4.1.2. Ενώπιον του Συμβουλίου

Σημαντικό ρόλο στην λογοδοσία των υπό εξέταση Οργανισμών διαδραματίζει το Συμβούλιο. Οι Κανονισμοί του EBCG και EASO προσδίδουν στο Συμβούλιο ρόλο μηχανισμού λογοδοσίας παρόμοιο με του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον κανονισμό EBCG, ο Frontex λογοδοτεί στο Συμβούλιο²⁸⁶ και έχει υποχρέωση υποβολής στο Συμβούλιο «όσο το δυνατόν εκτενέστερη έκθεση για τις δραστηριότητές του»²⁸⁷ καθώς και του ενιαίου εγγράφου προγραμματισμού²⁸⁸.

Να επισημανθεί, πως ως επί το πλείστον, οι υποχρεώσεις λογοδοσίας του Frontex προς το Συμβούλιο, υφίστανται και προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, μόνο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ζητείται η γνώμη πριν από την έγκριση του εγγράφου προγραμματισμού από τον οργανισμό²⁸⁹, και επομένως όχι το Συμβούλιο γεγονός που μαρτυρεί πως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ακόμη πιο σημαντικό ρόλο στη λογοδοσία του Οργανισμού.

Αντιστοίχως, ο Κανονισμός EASO, προέβλεπε την υποχρέωση να διαβιβάσει στο Συμβούλιο τα ίδια έγγραφα που απαιτείται να διαβιβαστούν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως η γενική ετήσια

²⁸⁴ European Parliament, Working document: Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, 2021, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

²⁸⁵ Gkliati M., The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations, 2021, EU Immigration and Asylum Law and Policy, <https://eumigrationlawblog.eu/the-first-steps-of-frontex-accountability-implications-for-its-legal-responsibility-for-fundamental-rights-violations/>

²⁸⁶ Άρθρο 7 Κανονισμός EBCG

²⁸⁷ Αιτιολογική σκέψη 56 Κανονισμός EBCG

²⁸⁸ Άρθρο 62 παρ. 2(ι) Κανονισμός EBCG

²⁸⁹ Άρθρο 64 παρ. 1 Κανονισμός EBCG

έκθεση²⁹⁰ δραστηριοτήτων και το πρόγραμμα εργασίας²⁹¹. Ωστόσο η πρόταση EUAA, όπως ο Κανονισμός EBCG²⁹² προσδίδει ένα προβάδισμα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προβλέποντας επίσης διαβούλευση αποκλειστικά με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για το έγγραφο προγραμματισμού.²⁹³

Περαιτέρω, η λογοδοσία με τη μορφή των ακροάσεων υφίσταται και ενώπιον του Συμβουλίου εκτός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο μπορεί να καλέσει τον εκτελεστικό διευθυντή του Frontex για να υποβάλει έκθεση για τα καθήκοντά του, ωστόσο ο εκτελεστικός διευθυντής αναμένεται μόνο να προβεί σε δήλωση ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εάν του ζητηθεί και να του υποβάλλει τακτική έκθεση²⁹⁴, γεγονός που επιβεβαιώνει τον «πρωταγωνιστικό» ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η ίδια οδός ακολουθείται, τόσο στον Κανονισμό EASO, όσο και η πρόταση EUAA, όπου η διατύπωση στην υποχρέωση του εκτελεστικού διευθυντή προς υποβολή αναφοράς²⁹⁵ ή έκθεσης²⁹⁶ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι διακριτή, με την αντίστοιχη δυνατότητα (χρήση του όρου «μπορεί») του Συμβουλίου. Ωστόσο, να σημειωθεί πως οι κανονισμοί των δύο οργανισμών δεν προβλέπουν λεπτομερείς κανόνες σχετικά με τη συχνότητα των επισκέψεων των εκπροσώπων του Συμβουλίου στους οργανισμούς ή στις ακροάσεις των Εκτελεστικών Διευθυντών τους ενώπιον του Συμβουλίου.²⁹⁷

Τέλος, σημαντική είναι ανάμειξη του Συμβουλίου στη διαδικασία απαλλαγής του προϋπολογισμού ως αναφέρθηκε ανωτέρω, ο ρόλος του οποίου ωστόσο επισκιάζεται από αυτόν του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

²⁹⁰ Άρθρο 29 παρ. 1γ) Κανονισμός EASO

²⁹¹ Άρθρο 29 παρ. 1 στ) Κανονισμός EASO

²⁹² Vlachou C. , The political accountability of European agencies in the fields of migration and asylum: Frontex and the EASO, <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/402-vlachou.pdf>

²⁹³ Άρθρο 41 παρ. 1 Πρόταση EUAA

²⁹⁴ Άρθρο 68 παρ. 2 Κανονισμός EBCG

²⁹⁵ Άρθρο 31 παρ. 3 Κανονισμός EASO

²⁹⁶ Άρθρο 46 παρ. 3. Πρόταση EUAA

²⁹⁷ Vlachou C. , The political accountability of European agencies in the fields of migration and asylum: Frontex and the EASO, <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/402-vlachou.pdf>

4.2. Δικαστική λογοδοσία: Αποτελεσματικότητα και ελλείψεις

Η δικαστική λογοδοσία των οργανισμών της ΕΕ, μετά την απόφαση *Sogelma*,²⁹⁸ κατοχυρώθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία σειρά διατάξεων αναφορικά με τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), για να καλύπτει επίσης πράξεις των οργανισμών της ΕΕ²⁹⁹.

Οι οδοί προς τη δικαστική λογοδοσία ποικίλλουν, με πρώτη, την προδικαστική διαδικασία που είναι ο πιο συνηθισμένος τρόπος προσέγγισης του ΔΕΕ. Το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα έκδοσης προδικαστικών αποφάσεων σχετικά με την ερμηνεία των Συνθηκών και το κύρος και την ερμηνεία των πράξεων των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης³⁰⁰. Η δυσκολία της διαδικασίας έγκειται στο γεγονός πως το άτομο πρέπει πρώτα να περάσει από τη διαδικασία που προβλέπει το εθνικό δίκαιο και βασίζεται στη διακριτική ευχέρεια του εθνικού δικαστηρίου να φέρει την υπόθεση ενώπιον του ΔΕΕ. Ο ρόλος του ΔΕΕ εν προκειμένω είναι να προβεί σε γνήσια ερμηνεία των πράξεων του Οργανισμού και όχι να εντοπίσει την παραβίαση στη συγκεκριμένη περίπτωση, ούτε να αποφανθεί για αποζημιώσεις. Οι διαδικασίες συνεχίζονται σε εθνικό επίπεδο. Αυτό ο έμμεσος τρόπος είναι σαφώς ανεπαρκής τρόπος για να αποδοθούν ευθύνες στους φορείς και δεν αποτελεί, αποτελεσματικό ένδικο μέσο³⁰¹, καθότι οι πολλαπλές διαδικασίες σε εθνικό επίπεδο και στο ΔΕΕ αλλά και ο ρόλος του ΔΕΕ εν προκειμένω, δεν ικανοποιούν το σκοπό της λογοδοσίας.

Περαιτέρω, ένα άτομο μπορεί να επιχειρήσει να απευθυνθεί απευθείας στο Δικαστήριο ασκώντας προσφυγή ακύρωσης. Αυτή η διαδικασία μπορεί να χρησιμοποιηθεί, μεταξύ άλλων, για να ζητήσει, τον έλεγχο από το Δικαστήριο της νομιμότητας των πράξεων του Οργανισμού για λόγους παραβίασης των Συνθηκών της Ε.Ε. ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου της ΕΕ σχετικά με την εφαρμογή τους.³⁰² Εάν η προσφυγή είναι επιτυχής, το Δικαστήριο κηρύσσει την πράξη άκυρη³⁰³ ή

²⁹⁸ Απόφαση του Πρωτοδικείου (όγδοο τμήμα) της 8ης Οκτωβρίου 2008., *Sogelma - Società generale lavori manutenzioni appalti Srl* κατά Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ανασυγκρότησης (AER), T-411/06, ECLI:EU:T:2008:419

²⁹⁹ Άρθρα 263, 265, 266 και 267.

³⁰⁰ Άρθρο 267 ΣΛΕΕ

³⁰¹ Gkliati M., Rosenfeldt H., *Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms*, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>

³⁰² Άρθρο 263 ΣΛΕΕ

³⁰³ Άρθρο 264 ΣΛΕΕ

κηρύσσει την παράλειψη του οργανισμού να ενεργήσει αντίθετη προς τις Συνθήκες.³⁰⁴ Μετά την απόφαση του Δικαστηρίου, ο Οργανισμός θα κληθεί να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες σύμφωνα με τις Συνθήκες της ΕΕ προκειμένου να συμμορφωθεί με την απόφαση.³⁰⁵

Η πρώτη πρόκληση που καλείται να ξεπεράσει ένας αιτών στην εν λόγω διαδικασία προσφυγής, είναι αν η υπό αμφισβήτηση πράξη του Οργανισμού εμπίπτει πράγματι στις πράξεις που εξετάζεται η νομιμότητα τους από το ΔΕΕ. Εκτενέστερη ανάλυση για τις πράξεις κάθε οργανισμού θα ακολουθήσει κατωτέρω.

Περαιτέρω, ακανθώδες ζήτημα για την πρόσβαση του ατόμου στο ΔΕΕ αποτελούν οι αυστηρές προϋποθέσεις του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, καθότι ως μη προνομιούχοι αιτούντες, πρέπει να πληρούν σωρευτικά τα δύο κριτήρια του άμεσου και ατομικού συμφέροντος, γεγονός που περιορίζει σημαντικά την πρόσβαση τους στο Δικαστήριο. Το άμεσο συμφέρον πληρούται όταν μέτρο επηρεάζει άμεσα τη νομική κατάσταση του αιτούντος και δεν αφήνει καμία διακριτική ευχέρεια στις εθνικές αρχές ως προς την εφαρμογή του.³⁰⁶ Αναφορικά με το ατομικό συμφέρον, ο ορισμός του διατυπώθηκε για πρώτη φορά στην υπόθεση Plaumann.³⁰⁷ Εν προκειμένω, οι αιτούντες πρέπει να αποδείξουν³⁰⁸ ότι η απόφαση τους επηρεάζει λόγω ορισμένων ιδιαιτεροτήτων τους ή λόγω περιστάσεων υπό τις οποίες διαφοροποιούνται από όλα τα άλλα πρόσωπα και λόγω αυτών των παραγόντων τους διακρίνει μεμονωμένα όπως και στην περίπτωση του προσώπου στο οποίο απευθύνεται.

Η δε προσθήκη του εδαφίου 4 στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ότι ένας ιδιώτης μπορεί να κινήσει διαδικασία κατά κανονιστικής πράξης που το αφορά άμεσα και το οποίο δεν συνεπάγεται εκτελεστικά μέτρα, δεν έχει διευρύνει την ατομική πρόσβαση σημαντικά.

³⁰⁴ Άρθρο 265 ΣΛΕΕ

³⁰⁵ Άρθρο 266 ΣΛΕΕ

³⁰⁶ Majcher I., Human Rights Violations During EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex's Shared Responsibility or Complicity?, *Silesian Journal of Legal Studies* (Silesian Journal of Legal Studies), issue: 7 / 2015, pages: 45-78, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2640499

³⁰⁷ Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1963, Plaumann & Co. κατά Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Υπόθεση 25/62, ECLI: ECLI:EU:C:1963:17

³⁰⁸ Eliantonio M., Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures', 2015, *Review of European Administrative Law Research Gate*, 7(2):65-102, https://www.researchgate.net/publication/273333900_Judicial_Review_in_an_Integrated_Administration_the_Case_of'_Composite_Procedures

Ειδικότερα, η ερμηνεία του Δικαστηρίου των κανονιστικών πράξεων, που τις περιορίζει σε πράξεις γενικής ισχύος, έχει επικριθεί με βάση την ορθότητα της νομικής ερμηνείας.³⁰⁹

Τέλος, ακόμη ένα κώλυμα που καλείται να αντιμετωπίσει το άτομο ως αιτών είναι η αυστηρή προθεσμία των δύο μηνών από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως³¹⁰. Η εν λόγω περίοδος είναι πολύ σύντομη, ειδικά στην περίπτωση παράνομων μεταναστών που συνήθως αντιμετωπίζουν πρόσθετα εμπόδια σε σχέση με τη λήψη πληροφοριών σχετικά με τα νόμιμα δικαιώματά τους και τη λήψη νομικής συνδρομής. Αυτό επιδεινώνεται εάν κρατούνται υπό κράτηση.³¹¹

Μία άλλη διαθέσιμη δικαστική οδός είναι, η αγωγή αποζημίωσης βάσει του άρθρου 340 ΣΛΕΕ. Βάσει της διάταξης αυτής, τα άτομα που έχουν υποστεί ζημία ως αποτέλεσμα των πράξεων του Οργανισμού μπορούν να απαιτήσουν αποζημιώσεις.

Ένα γενναιόδωρο χρονικό όριο πέντε ετών³¹² επιτρέπει στους αιτούντες να ασκήσουν αγωγή πολύ μετά την εμφάνιση της ζημίας, που μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμο σε περιπτώσεις μακροχρόνιων εθνικών διαδικασιών. Το Δικαστήριο εφαρμόζει ένα τεστ εξωσυμβατικής ευθύνης που δομείται γύρω από τρία σωρευτικά κριτήρια.³¹³ Η Αγωγή για αποζημίωση μπορεί να ασκηθεί κατά α) παράνομης πράξης της Ένωσης για β) ζημία, η οποία γ) προκλήθηκε άμεσα από την προαναφερθείσα πράξη της Ένωσης. Τα διαδικαστικά εμπόδια εξακολουθούν ωστόσο να υφίστανται και σε αυτή τη δικαστική οδό, με πρώτο το βάρος που φέρει ο αιτών, ως επίσης και τη στοιχειοθέτηση της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της παράνομης πράξης και της ζημίας που έχει υποστεί ο αιτών³¹⁴.

³⁰⁹ Peers S., Costa M., 'Court of Justice of the European Union (General Chamber) Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10, Microban v. Commission' (2012) European Constitutional Law Review 8(1), City Research Online, <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/5846/1/>

³¹⁰ Άρθρο 263 (5) ΣΛΕΕ

³¹¹ Gkliati M., Rosenfeldt H., Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>

³¹² Υπόθεση T-43/13: Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της 20ής Μαρτίου 2014 — Donnici κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2014/C 159/35

³¹³ Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Ιουλίου 2000., Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA και Jean-Jacques Goupil κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Υπόθεση C-352/98 P., ECLI: ECLI:EU:C:2000:361

³¹⁴ Gkliati M., Rosenfeldt H., Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>

Ειδικότερα, ως προς την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της παράνομης πράξης και της ζημίας απαιτείται η συμπεριφορά του οργανισμού να είναι η μόνη πράξη που προκάλεσε τη ζημία, αφού η τελευταία χρειάζεται να είναι η άμεση και άμεση συνέπεια αυτής της πράξης³¹⁵. Η ίδια η πράξη αποκλειστικά, χωρίς την παρέμβαση τρίτου, χρειάζεται να έχει προκαλέσει τη ζημία που υπέστησαν οι ζημιωθέντες.³¹⁶ Δεδομένης της ανάμειξης πολλών παραγόντων στις δραστηριότητες του Frontex, ως αναφέρθηκε ανωτέρω, η άμεση αιτιώδης συνάφεια μπορεί να αποδειχθεί πολύ αυστηρή προϋπόθεση. Ωστόσο, πρέπει πάντα να εξετάζεται, κατά περίπτωση, εάν μια τρίτη πράξη, άλλη από αυτή του οργανισμού ήταν πράγματι ικανή να σπάσει την αλυσίδα της αιτιώδους συνάφειας.

4.2.1 Δικαστική λογοδοσία: Frontex

Οι ρυθμίσεις που διέπουν τη λειτουργία του Frontex ανωτέρω περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων και τις ανωτέρω αναφερόμενες επιλογές άμεσης πρόσβασης στη δικαιοσύνη, ήτοι προσφυγή ακύρωσης³¹⁷ και η προσφυγή για αποζημίωση³¹⁸.

Αν και παρέχεται ένα σταθερό σύστημα ένδικων μέσων που παρέχεται από τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών και από το ΔΕΕ, δε δίδει σαφείς απαντήσεις³¹⁹ σε υποθέσεις που αφορούν τη λογοδοσία σε επιχειρήσεις του Frontex όπου εμπλέκονται πολλοί παράγοντες. Αυτό συμβαίνει καθότι σε καταστάσεις όπου με πολλοί παράγοντες εμπλέκονται, είναι αδύνατο να βρεθεί ένας φορέας που να είναι πλήρως και ανεξάρτητα υπεύθυνος για το αποτέλεσμα, το οποίο, έχει επιτευχθεί μάλλον συλλογικά.

Ειδικότερα, η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων ως κοινή ευθύνη μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, τα κράτη μέλη που έχουν επίσημα τη διοίκηση μιας κοινής επιχείρησης όπως και

³¹⁵ Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Ιουλίου 2000., Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA και Jean-Jacques Goupil κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Υπόθεση C-352/98 P., ECLI: ECLI:EU:C:2000:361, παρ. 42

³¹⁶ Gkliati M., Rosenfeldt M., Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>

³¹⁷ Άρθρο 114(5) Κανονισμός EBCG 2019

³¹⁸ Άρθρο 98 Κανονισμός EBCG 2019

³¹⁹ Gkliati M., Rosenfeldt H., Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>

η έλλειψη διαφάνειας τόσο για τις κοινές επιχειρήσεις όσο και για τις κοινές επιχειρήσεις επιστροφής αποτελούν λόγους που δυσχεραίνουν την απόδοση αποκλειστικής ευθύνης στον Frontex. Ακόμη, το μεικτό προσωπικό του οργανισμού (προσωπικό του Frontex έναντι προσωπικού που αποσπάται από το κράτη μέλη) καθιστά δύσκολο τον καθορισμό της ευθύνης για παραβάσεις εκ μέρους του Οργανισμού και τον κίνδυνο να οδηγήσει σε αναποτελεσματικότητα της λογοδοσίας για παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων.³²⁰

Περαιτέρω, οι νομικές ρυθμίσεις δεν είναι ξεκάθαρες, καθότι δεν διευκρινίζουν τη φύση και την έκταση των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων του κάθε φορέα.³²¹ Για παράδειγμα, η γλώσσα που χρησιμοποιείται στους κανονισμούς 2016/1624 και 2019/1896 για την περιγραφή της κατανομής των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων του Οργανισμού είναι ασαφής. Όροι που χρησιμοποιούνται σε όλο το κείμενο του κανονισμού για την περιγραφή των καθηκόντων του Frontex – όπως «συντονισμός», «συνεργασία», «διευκόλυνση» και «υποστήριξη» – δεν ορίζονται³²². Στην πραγματικότητα, η κατανομή των ευθυνών μεταξύ του Frontex και του προσωπικού των κρατών μελών στα συγκεκριμένα καθήκοντα (για παράδειγμα, περιπολίες στα σύνορα)³²³ δεν εξαρτώνται μόνο από το νομικό πλαίσιο, αλλά από πληθώρα εσωτερικών εγγράφων, τα οποία δεν είναι διαθέσιμα στο κοινό, εγείροντας επομένως ζητήματα διαφάνειας και λογοδοσίας.³²⁴ Επιπλέον, παρατηρείται πολυπλοκότητα των όρων που χρησιμοποιούνται στους κανονισμούς, αναφορικά με τα επιχειρησιακά σχέδια όπως «instructions» και «command», λόγω της απουσίας ορισμού τους.³²⁵ Η έλλειψη σαφήνειας ενισχύεται από το γεγονός ότι οι ευθύνες εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις αποφάσεις και τις πρακτικές που λαμβάνουν οι φορείς –

³²⁰ European Council on Refugees and Exiles, HOLDING FRONTEX TO ACCOUNT , ECRE'S PROPOSALS FOR STRENGTHENING NON-JUDICIAL MECHANISMS FOR SCRUTINY OF FRONTEX, 2021, Policy Paper 7, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Papers-07.pdf>

³²¹ Karamanidou L., B. Kasperek, Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX, Working Papers Global Migration: Consequences and Responses Paper 2020/59, July 2020, RESPOND, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/344042275_Working_Papers_Global_Migration_Consequences_and_Responses_Fundamental_Rights_Accountability_and_Transparency_in_European_Governance_of_Migration_The_Case_of_the_European_Border_and_Coast_Guard_Agency

³²² International Commission of Jurists, ECRE and Amnesty International, Joint briefing on the European Border and Coast Guard Regulation – International Commission of Jurists, ECRE and Amnesty International, 2016, <https://ecre.org/joint-briefing-on-the-european-border-and-coast-guard-regulation/>

³²³ Majcher I., Human Rights Violations During EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex's Shared Responsibility or Complicity?, Silesian Journal of Legal Studies (Silesian Journal of Legal Studies), issue: 7 / 2015, pages: 45-78, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2640499

³²⁴ Fink M., The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable, German Law Journal (2020), 21, pp. 532–548, Cambridge University Press

³²⁵ Fink M., Frontex and Human Rights Responsibility in 'Multi-Actor Situations' under the ECHR and EU Public Liability Law, 2017, Leiden University

τόσο ο Frontex όσο και οι εθνικές αρχές – επί τόπου. Τέτοιες αποφάσεις, που θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν οδηγίες που δίνονται στις ομάδες του Frontex, ενδέχεται να διαφέρουν από τα επιχειρησιακά σχέδια και να δημιουργούν δυσκολία ως προς τον εντοπισμό του εκάστοτε υπεύθυνου φορέα. Ένα τέτοιο παράδειγμα, που περιγράφεται στην περίπτωση των ελληνοτουρκικών συνόρων, περιστρέφεται γύρω από την αμφισβητούμενη παρουσία της Frontex και των εθνικών φορέων σε μια συγκεκριμένη επιχειρησιακή περιοχή και η ασάφεια ως προς τους υπεύθυνους φορείς για την απόφαση αυτή.³²⁶

Πέραν από τις πρακτικές δυσκολίες εντοπισμού και διαχωρισμού της ευθύνης του Frontex από αυτή των εθνικών εμπειρογνομόνων σε συγκεκριμένη δραστηριότητα, στην περίπτωση που εντέλει αυτές ξεπεραστούν, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι οι υπό αμφισβήτηση πράξεις του θα φτάσουν ενώπιον του ΔΕΕ προς εξέταση. Συγκεκριμένα, ειδικής μνείας χρήζει, η πολυπλοκότητα για τον Frontex, της πρακτικής πλήρωσης των κριτηρίου της άμεσης δικαστικής οδού της προσφυγής ακυρώσεως του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, ήτοι η σχετική πράξη του Οργανισμού να εμπίπτει στο πεδίο των πράξεων που το ΔΕΕ εξετάζει. Ο σύνθετος χαρακτήρας της λήψης αποφάσεων και η πολυπαραγοντική φύση των δραστηριοτήτων, καθιστούν αναγκαίο να καθοριστεί ποιά πράξη είναι η τελική, αφού πράξεις πρωτοβουλίας, και ενδιάμεσα μέτρα δεν θα τεθούν υπό δικαστική εξέταση, εκτός εάν επηρεάζουν τη νομική σφαίρα του αιτούντος με ανεξάρτητο τρόπο.³²⁷ Πράγματι, ένα ουσιαστικό μέρος των πράξεων και των ενεργειών του Frontex δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων, ιδίως το συντονιστικό και ρυθμιστικό του έργο. Αυτό μπορεί να δημιουργήσει ένα νομικό κενό καθότι μπορεί να έχουν και αυτές οι πράξεις αρνητικές συνέπειες και συνεπώς θα πρέπει να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο³²⁸.

Πράξεις που δύναται να εξεταστούν από το ΔΕΕ δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, είναι αρχικά οι αποφάσεις του Μηχανισμού ατομικών παραπόνων (Individual complaints mechanism). Ο εν λόγω

³²⁶ Karamanidou L., B. Kasperek, Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency FRONTEX, Working Papers Global Migration: Consequences and Responses Paper 2020/59, July 2020, RESPOND, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/344042275_Working_Papers_Global_Migration_Consequences_and_Responses_Fundamental_Rights_Accountability_and_Transparency_in_European_Governance_of_Migration_The_Case_of_the_European_Border_and_Coast_Guard_Agency

³²⁷ Eliantonio M., Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures', 2015, Review of European Administrative Law 7(2):65-102, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/273333900_Judicial_Review_in_an_Integrated_Administration_the_Case_of_'Composite_Procedures'

³²⁸ Tas S. Frontex Actions: Out of Control? The Complexity of Composite Decision-Making Procedures, TARN Working Paper Series 3/2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3632712

μηχανισμός παραπόνων του Frontex³²⁹ ασχολείται με καταγγελίες που υποβάλλονται έναντι όλων των μελών του προσωπικού που εμπλέκονται στη λειτουργία του Οργανισμού, αλλά μόνο όσον αφορά το νόμιμο προσωπικό του Οργανισμού είναι σε θέση να προβεί σε ουσιαστική εξέταση των καταγγελιών και να επιβάλει κυρώσεις.³³⁰ Στο αρχικό στάδιο, ο Υπεύθυνος Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Fundamental Rights Officer-FRO) καταγράφει την καταγγελία και αποφασίζει για το παραδεκτό της. Οι παραδεκτές καταγγελίες κατά του προσωπικού του Οργανισμού εξετάζονται από τον Εκτελεστικό Διευθυντή (ΕΔ), ενώ οι παραδεκτές καταγγελίες κατά του προσωπικού των κρατών μελών διαβιβάζονται στην αρμόδια εθνική αρχή³³¹. Λαμβανομένου υπόψιν του σκοπού της διάταξης του άρθρου 72³³² για παρακολούθηση και διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η απόφαση του FRO για την κατανομή της ευθύνης αλλά και του Εκτελεστικού Διευθυντή για το εάν ο Οργανισμός έχει παραβιάσει τα ανθρώπινα δικαιώματα, είναι πράξεις που υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο υπό το άρθρο 263 ΣΛΕΕ.

Υπό εξέταση θα μπορούσαν επίσης να τεθούν και οι πράξεις ανάλυσης κινδύνου που διεξήγαγε ο Οργανισμός. Ο Frontex έχει σημαντικές συμβουλευτικές λειτουργίες μέσω της έρευνας και της ανάλυσης κινδύνου που διεξάγει, οι οποίες αποτελούν την απαραίτητη βάση για κάθε επέμβαση. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης κινδύνου απεικονίζονται στο επιχειρησιακό σχέδιο, το οποίο καταρτίζει ο Οργανισμός και εγκρίνεται από το κράτος μέλος που φιλοξενεί την επιχείρηση³³³. Αυτές οι συμβουλευτικές λειτουργίες χαρακτηρίστηκαν από την Busuioc ως παροχή επιστημονικών συμβουλών στα κράτη μέλη στα οποία απευθύνονται στηρίζουν την απόφασή τους. Τέτοιες γνώμες δεν είναι τελικές πράξεις, αλλά μάλλον προπαρασκευαστικές. Είναι, ωστόσο, απαραίτητες για την επιχείρηση, η οποία βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε αυτές. Αυτή η συμβουλή, αν και δεν είναι επίσημα δεσμευτική, θα ήταν δύσκολο να αγνοηθεί λόγω της έρευνας και της τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης του Οργανισμού.³³⁴ Αν και ο Frontex δεν ασκεί επίσημη εξουσία λήψης αποφάσεων, η ανάλυση κινδύνου του έχει εμφανιστεί ως οδηγός που επηρεάζει

³²⁹ Άρθρο 72 Κανονισμός EBCG

³³⁰ European Council of Refugees and Exiles, ECRE COMMENTS ON THE COMMISSION PROPOSAL FOR A REGULATION ON THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD (COM(2018) 631 FINAL, 2018, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/11/ECRE-Comments-EBCG-proposal.pdf>

³³¹ Gkliati M., Rosenfeldt H., Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>

³³² Άρθρο 72 (1) Κανονισμός EBCG

³³³ Gkliati M., Rosenfeldt H., Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>

³³⁴ Busuioc M., The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices, 2010

τους τρόπους με τους οποίους λαμβάνονται αποφάσεις για θέματα εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων.³³⁵,

Περαιτέρω, λόγω των πολύ συγκεκριμένων και περιορισμένων πράξεων που θα μπορούσαν να εξεταστούν από το ΔΕΕ στα πλαίσια της προσφυγής ακυρώσεως του 263 ΣΛΕΕ, μια πιο πρόσφορη επιλογή για αμφισβήτηση των πράξεων του Frontex είναι η διαδικασία της αγωγής στη βάση της εξωσυμβατικής ευθύνης στα πλαίσια του άρθρου 340 ΣΛΕΕ. Ως αναφέρει το άρθρο 97 του Κανονισμού 2019/1896 «Σε περίπτωση εξωσυμβατικής ευθύνης, ο Οργανισμός υποχρεούται να αποκαθιστά, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, τις ζημιές που προξενούν οι υπηρεσίες ή το προσωπικό του Οργανισμού κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, συμπεριλαμβανομένων όσων συνδέονται με τη χρήση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων»

Η χρήση αυτής της δικαστικής διαδικασίας ενδείκνυται στην περίπτωση παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων από μέρους του οργανισμού. Ο Frontex μπορεί να παραβιάσει θεμελιώδη δικαιώματα μέσω δράσης, ήτοι με παραβίαση των αρνητικών του υποχρεώσεων, είτε με παράλειψη, που συνίσταται σε παράβαση των θετικών υποχρεώσεών του³³⁶.

Θετική υποχρέωση του οργανισμού θα αποτελούσε η υποχρέωση διασφάλισης ότι οι εγκαταστάσεις που χρησιμοποιούνται κατά τη διάρκεια μιας επιχείρησης πληρούν τα ελάχιστα πρότυπα θεμελιωδών δικαιωμάτων πριν από την έναρξη της επιχείρησης³³⁷. Αν γίνει αντιληπτό σε μεταγενέστερο στάδιο ότι δεν πληρούνται τα εν λόγω πρότυπα, ο οργανισμός έχει υποχρέωση να σταματήσει να στέλνει μετανάστες που συλλαμβάνονται κατά τη διάρκεια μιας κοινής επιχείρησης στην εγκατάσταση ή, αν δεν υπάρχει άλλη επιλογή, να τερματίσει εντελώς την επιχείρηση. Ακόμη, ο Frontex έχει υποχρέωση εποπτείας της υλοποίησης των κοινών επιχειρήσεων και να γνωρίζει τυχόν παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων καθώς και να λαμβάνει μέτρα για την πρόληψη ή τη διακοπή της παράβασης³³⁸. Ωστόσο, η ευθύνη του εν τέλει

³³⁵ Horii S., The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls, 2016, *European Politics and Society*, 17:2, 242-258, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/289675734_The_effect_of_Frontex's_risk_analysis_on_the_European_border_controls

³³⁶ Fink M., The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable, *German Law Journal* (2020), 21, pp. 532-548, Cambridge University Press

³³⁷ Fink M., The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable, *German Law Journal* (2020), 21, pp. 532-548, Cambridge University Press

³³⁸ Fink M., The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable, *German Law Journal* (2020), 21, pp. 532-548, Cambridge University Press

θα εξαρτηθεί από τον βαθμό στον οποίο ο οργανισμός είχε τη δυνατότητα να λάβει, και πράγματι έλαβε μέτρα για να ανταποκριθεί σε συγκεκριμένο κίνδυνο των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

4.2.2. Δικαστική Λογοδοσία: EASO

Κατ' ανάλογο τρόπο με τις διατάξεις που ρυθμίζουν τον Frontex, ο Κανονισμός EASO προβλέπει τη δυνατότητα προσφυγής ακύρωσης³³⁹ ως επίσης και αγωγή για αποζημίωση σε σχέση με οποιαδήποτε ζημία προκληθεί από τον οργανισμό, « τμήματα ή από το προσωπικό του κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».³⁴⁰

Ωστόσο, στα hotspots η πρόσβαση σε νομική συνδρομή είναι περιορισμένη³⁴¹, και ακόμη και αυτοί που υποστηρίζονται από δικηγόρο συχνά δεν μπορούν να λάβουν τακτική και σαφή ενημέρωση.³⁴² Επομένως, ακόμη και αν η δικαστική λογοδοσία ήταν επί του παρόντος επαρκής, μπορεί να μην είναι πολύ σημαντική στην πράξη, επειδή οι μετανάστες έχουν λανθασμένα αρνηθεί τη διεθνή προστασία, δεν έχουν πρόσβαση σε επαρκή νομική βοήθεια και πιθανότατα έχουν ήδη αναγκαστεί να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους, αποκλείοντάς τους από τη δυνατότητα να αμφισβητήσουν το απαράδεκτο της αίτησής τους για άσυλο στην ΕΕ έναντι του κράτους μέλους άφιξης τους και των οργανισμών της ΕΕ.³⁴³

Πέρα από τα πρακτικά προβλήματα περί νομικής συνδρομής, εφόσον καταστεί τελικά αυτή εφικτή παρόμοιες δυσκολίες με τη δικαστική λογοδοσία του Frontex, αντιμετωπίζονται και στην περίπτωση της EASO. Ειδικότερα, η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για τον ιδιώτη ενέχει εμπόδια.³⁴⁴ Παρόλο που οι οδοί δικαστικής λογοδοσίας είναι, καταρχήν, πιο προσιτοί στο άτομο, σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ, εν τούτοις, η δυνατότητα της δικαστικής λογοδοσίας περιορίζεται από τους αυστηρούς κανόνες για τη νομιμότητα ή τα κριτήρια για τη διαπίστωση της ευθύνης.

³³⁹ Άρθρο 42(3) Κανονισμός EASO

³⁴⁰ Άρθρο 45(3) Κανονισμός EASO

³⁴¹ A. PAPOUTSI, J. PAINTER, E. PAPADA, A. VRADIS, The EC Hotspot Approach in Greece: Creating Liminal EU Territory, 2018, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, p. 10

³⁴² D'Angelo A., Italy: the 'illegality factory'? Theory and practice of refugees' reception in Sicily, 2018, *Journal of Ethnic and Migration Studies*

³⁴³ Lisi G., Eliantonio M., The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots, *European Papers*, Vol 2019 4, Iss 2, Pp 589-601, October 2019, www.europeanpapers.eu

³⁴⁴ Tsourdi E., Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?, *German Law Journal* (2020), 21, pp. 506–531, Cambridge University Press, March 2020, available at <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/holding-the-european-asylum-support-office-accountable-for-its-role-in-asylum-decisionmaking-mission-impossible/5E1F99B55B38293295AD7469E8051AAA>

Ειδικότερα, αναφορικά με την εξωσυμβατική ευθύνη, ως προβλέπεται στο άρθρο 340 ΣΛΕΕ, γίνεται επίσης μνεία και στον κανονισμό της EASO, όπου αναφέρεται ότι «σε περίπτωση εξωσυμβατικής ευθύνης, η Υπηρεσία Υποστήριξης υποχρεούται να αποκαθιστά, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, τις ζημίες που προξενούν η ίδια ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.»³⁴⁵

για να εξακριβωθεί η ευθύνη της EASO, απαιτείται η εφαρμογή του τεστ εξωσυμβατικής ευθύνης ως προαναφέρθηκε ανωτέρω³⁴⁶, και η τεκμηρίωση των τριών στοιχείων (παραβίαση κανόνα, ζημία και αιτιώδης συνάφεια)³⁴⁷. Αυτά τα στοιχεία θα πρέπει να τεκμηριωθούν στο πλαίσιο μιας κατάστασης πολλαπλών παραγόντων.

Στη διαδικασία αμφισβήτησης των γνωμοδοτήσεων της EASO μέσω προσφυγής ακύρωσης ενώπιον του ΔΕΕ δεν ελλείπουν οι δυσκολίες. Πριν φτάσουμε στα ουσιαστικά επιχειρήματα του ενάγοντος, θα πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις παραδεκτού αυτού του είδους προσφυγής. Η συμμόρφωση με το αυστηρό χρονικό όριο και οι πολύ περιοριστικές προϋποθέσεις³⁴⁸ τις οποίες πρέπει να πληρούν οι ιδιώτες ως μη προνομιούχοι προσφεύγοντες, έχουν ήδη αναφερθεί³⁴⁹. Το κύριο επίμαχο στοιχείο που προκαλεί διχογνωμία είναι εάν οι πράξεις των εμπειρογνομόνων της EASO (δηλαδή οι μη νομικά δεσμευτικές συμβουλευτικές γνωμοδοτήσεις) εμπίπτουν στις πράξεις που υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας από το Δικαστήριο για τους σκοπούς μιας προσφυγής ακύρωσης, δηλαδή εάν «παράγουν έννομα αποτελέσματα. Σύμφωνα με την Τσούρδη³⁵⁰, οι συμβουλευτικές τους απόψεις επηρεάζουν το αποτέλεσμα, έστω και έμμεσα, αφού η εκτίμηση γεγονότων και η αξιολόγηση της αξιοπιστίας των συνεντεύξεων, επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την τελική απόφαση. Ως εκ τούτου, η Τσούρδη διαπιστώνει πως οι πράξεις των εμπειρογνομόνων της EASO εμπίπτουν στις «πράξεις που συνεπάγονται «εκτελεστική διακριτική ευχέρεια». Το

³⁴⁵ Άρθρο 45 (3) Κανονισμός EASO

³⁴⁶ Βλ. κεφ. 4.2.

³⁴⁷ Case C-352/98 P, Bergaderm [2000] ECR I-5291, para. 42

³⁴⁸ Άρθρο 263 ΣΛΕΕ

³⁴⁹ Βλ. Κεφ. 4.2.

³⁵⁰ Tsourdi E., Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?, German Law Journal (2020), 21, pp. 506–531, Cambridge University Press, March 2020, available at <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/holding-the-european-asylum-support-office-accountable-for-its-role-in-asylum-decisionmaking-mission-impossible/5E1F99B55B38293295AD7469E8051AAA>

αντίθετο έχει υποστηριχθεί από τους Lisi και Eliantonio, δηλαδή ότι η προκαταρκτική εκτίμηση που έγινε κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων θεωρείται απλώς ως μια άτυπη ενέργεια που δεν παίρνει απαραίτητα τη μορφή μέτρου. Οι Lisi και Eliantonio καταλήγουν στο συμπέρασμα πως «οι δραστηριότητες της EASO δεν θα θεωρηθούν ως υπό κρίση πράξη ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ, επειδή δεν μπορούν να επηρεάσουν τη νομική σφαίρα ενός ατόμου, αλλά αποτελούν απλές προπαρασκευαστικές ενέργειες για τους σκοπούς της λήψης των τελικών αποφάσεων σχετικά με το παραδεκτό ενός αιτήματος ασύλου.»³⁵¹

Περαιτέρω, ακόμη και η επιλογή μιας έμμεσης δικαστικής οδού, ήτοι η έμμεση πρόσβαση στο ΔΕΕ, μέσω παραπομπής για την έκδοση προδικαστικής απόφασης από εθνικό δικαστήριο, δεν είναι απλή.³⁵² Αυτό συνεπάγεται ότι, για παράδειγμα ένας αιτών που αμφισβητεί την τελική απόφαση της Ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου ενώπιον των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων θα ήγειρε το ζήτημα των διαδικαστικών αστοχιών στη συμβουλευτική γνώμη της EASO και ότι το εθνικό δικαστήριο θα υποβάλει ένα ερώτημα σχετικά με την εγκυρότητα της πράξης της EASO.³⁵³ Αυτή η έμμεση οδός δημιουργεί αβεβαιότητα, καθότι ο έλεγχος της αμφισβητούμενης πράξης της EASO ενώπιον του ΔΕΕ θα εξαρτηθεί πράγματι από διαδικασία κατά του τελικού μέτρου που θα τεθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και κατά τη διακριτική ευχέρεια αυτών να υποβάλουν προκαταρκτική ερώτηση σχετικά με την εγκυρότητα του μέτρου της ΕΕ καθώς και να διατυπώσουν το ερώτημα σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του αιτούντος³⁵⁴.

Το φάσμα των μέτρων που μπορούν να αμφισβητηθούν έμμεσα μέσω μιας προδικαστικής ερώτησης σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ είναι ευρύτερο από αυτό που περιλαμβάνει τις πράξεις που υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο με άμεση δικαστική οδό. Ωστόσο είναι ακόμη αμφίβολο εάν οι ενέργειες της EASO θα ήταν καν «διακριτές» από αυτές που καταλογίζονται στις εθνικές αρχές. Πράγματι, λόγω της στενής συνεργασίας των εθνικών αρχών και του οργανισμού της ΕΕ, καθώς και λόγω του ότι η λειτουργία της EASO βασίζεται σε καθαρά de facto ρυθμίσεις, φαίνεται σχεδόν

³⁵¹ Lisi G., Eliantonio M., The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots, European Papers, Vol 2019 4, Iss 2, Pp 589-601, October 2019, www.europeanpapers.eu

³⁵² Άρθρο 267 ΣΛΕΕ

³⁵³ Tsourdi E., Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?, German Law Journal (2020), 21, pp. 506–531, Cambridge University Press, March 2020, available at <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/holding-the-european-asylum-support-office-accountable-for-its-role-in-asylum-decisionmaking-mission-impossible/5E1F99B55B38293295AD7469E8051AAA>

³⁵⁴ Lisi G., Eliantonio M., The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots, European Papers, Vol 2019 4, Iss 2, Pp 589-601, October 2019, www.europeanpapers.eu

αδύνατο να προσδιοριστεί, να εντοπιστεί και, κατά συνέπεια, να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, η συμβολή της EASO στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.³⁵⁵

Το χάσμα μεταξύ των de jure εξουσιών και καθηκόντων της EASO και του de facto ρόλου της εγείρει ερωτήματα λογοδοσίας.³⁵⁶ Αυτές οι πρακτικές δυσκολίες θα μπορούσαν κάλλιστα να εξηγήσουν γιατί μέχρι σήμερα ο κύριος τρόπος για να λογοδοτήσει η EASO για τον ρόλο της στην επεξεργασία του ασύλου ήταν μέσω ενός εξωδικαστικού μηχανισμού, δηλαδή των καταγγελιών ενώπιον του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή. Ειδικότερα, όπως αποκαλύπτουν οι καταγγελίες ενώπιον του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, φαίνεται ότι η συμβολή της EASO μπορεί να διακριθεί από αυτή των ελληνικών αρχών, και στην πραγματικότητα, ο Διαμεσολαβητής έχει αρχίσει να επιβάλλει συγκεκριμένες διαδικαστικές υποχρεώσεις για τον οργανισμό σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές.³⁵⁷

Κεφάλαιο 5^ο:

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ενώ ο Κανονισμός³⁵⁸ του Frontex προβλέπει ότι η εξουσία διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων ανήκει αποκλειστικά στα κράτη μέλη, η επιχειρησιακή βοήθεια του εν λόγω οργανισμού στην πράξη φαίνεται να υπερέβη τις ανατεθείσες εξουσίες της συνδρομής, συντονισμού και διευκόλυνσης της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στον υψηλό βαθμό ασάφειας της ακριβούς έκτασης των αρμοδιοτήτων του Frontex.

³⁵⁵ Lisi G., Eliantonio M., The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots, European Papers, Vol 2019 4, Iss 2, Pp 589-601, October 2019, www.europeanpapers.eu

³⁵⁶ Lisi G., Eliantonio M., The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots, European Papers, Vol 2019 4, Iss 2, Pp 589-601, October 2019, www.europeanpapers.eu

³⁵⁷ Tsourdi E., Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?, German Law Journal (2020), 21, pp. 506–531, Cambridge University Press, March 2020 ,available at <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/holding-the-european-asylum-support-office-accountable-for-its-role-in-asylum-decisionmaking-mission-impossible/5E1F99B55B38293295AD7469E8051AAA>

³⁵⁸ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

Αν και οι αρχικές δραστηριότητες του Frontex επικεντρώθηκαν στην παροχή βοήθειας στις αρμόδιες εθνικές συνοριακές αρχές σε περιπτώσεις που απαιτούν αυξημένη τεχνική βοήθεια, οι επιχειρησιακές λειτουργίες του οργανισμού επεκτάθηκαν γρήγορα. Αρχικά, τα RABIT εισήχθησαν το 2007 για την επιχειρησιακή υποστήριξη των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν μια δυσανάλογη εισροή παράνομων μεταναστών. Δεδομένης της μεταναστευτικής πίεσης που υπόκειντο οι εθνικές αρχές που φιλοξενούσαν το RABIT, δεν κατέστη δυνατός ο αποτελεσματικός έλεγχος των επιχειρήσεων και της δράσης των εμπειρογνομόνων που αναπτύσσονταν, όπως με τη διενέργεια συνεντεύξεων από υπηκόους τρίτων χωρών. Επιπλέον, οι συστάσεις του Frontex σχετικά με την εικαζόμενη εθνικότητα των αφιχθέντων μεταναστών είχαν απλώς επισφραγιστεί από τους αξιωματούχους των κρατών μελών.

Οι δύο τελευταίοι Κανονισμοί, 2016/1624³⁵⁹ και 2019/1896 αντίστοιχα, ενισχύουν σαφώς την αυτονομία του Frontex, καθώς ο Οργανισμός θα εξαρτηθεί σε πολύ μικρότερο βαθμό από τους πόρους και το προσωπικό που διατίθενται ανά πάσα στιγμή από τα κράτη μέλη για τις συγκεκριμένες επιχειρησιακές δραστηριότητες. Ο Frontex έχει πλέον δικό του εξοπλισμό και επιχειρησιακό προσωπικό για την άμεση ανάπτυξή του σε κοινές επιχειρήσεις και επιχειρήσεις ταχείας επέμβασης. Ακόμη ο οργανισμός έχει πλέον αρμοδιότητα να παρεμβαίνει στην επικράτεια κράτους μέλους, το οποίο με τις πράξεις του ή και παραλείψεις του, ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την αποτελεσματική λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

Ο κανονισμός 2019/1896³⁶⁰ εκχωρεί εκτελεστικές εξουσίες στον οργανισμό, καθώς το κράτος μέλος που φιλοξενεί μια επιχείρηση δύναται να εξουσιοδοτήσει τον Οργανισμό να προβεί, μεταξύ άλλων, σε επαλήθευση ταυτότητας και εθνικότητας των αφιχθέντων μεταναστών, και σε σφράγιση των ταξιδιωτικών εγγράφων. Παρότι αυτές οι εκτελεστικές εξουσίες μπορούν να εξασφαλίσουν μια πιο αποτελεσματική, ολοκληρωμένη και υπερεθνική διαχείριση των ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων, συνεπάγονται διακριτική ευχέρεια. Τα κράτη μέλη δεν επιθυμούν να εκχωρήσουν περαιτέρω αρμοδιότητες στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, αλλά

³⁵⁹ Rojo D. F., Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (FRONTEX): The Supranational Administration of the External Borders?, 2020, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/345498061_Regulation_20191896_on_the_European_Border_and_Coast_Guard_FRO_NTEX_The_Supranational_Administration_of_the_External_Borders

³⁶⁰ Rojo D. F., Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (FRONTEX): The Supranational Administration of the External Borders?, 2020, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/345498061_Regulation_20191896_on_the_European_Border_and_Coast_Guard_FRO_NTEX_The_Supranational_Administration_of_the_External_Borders

ταυτόχρονα, χρειάζονται όλο και περισσότερο υπερεθνική επιχειρησιακή βοήθεια για να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα ζητήματα που ανακύπτουν στα πλαίσια της πολιτικής ασύλου και των εξωτερικών συνόρων. Ωστόσο, σε κανέναν από αυτούς τους οργανισμούς δεν ανατίθεται εξουσίες λήψης αποφάσεων, οι οποίες συνεχίζουν να εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των αρμόδιων εθνικών αρχών.

Ως εκ τούτου ανακύπτει ο προβληματισμός³⁶¹ κατά πόσον αντιμετωπίζουμε μια ακόμα αναθεώρηση των αρχικών αρμοδιοτήτων του FRONTEX ως αντίδραση σε μια άνευ προηγουμένου μεταναστευτική πίεση ή εάν, αντίθετα, οι κανονισμοί 2016/1624 και 2019/1896 αποτελούν το οριστικό βήμα που θα διευκολύνει στο μέλλον τη σύσταση Ευρωπαϊκού Σώματος Συνοριοφυλάκων με πλήρεις εκτελεστικές, εκτελεστικές και εξουσίες λήψης αποφάσεων στη διαχείριση των ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων.

Αντιστοίχως, ενώ προβλέπεται από το άρθρο 14 του Κανονισμού της EASO πως οι Ομάδες Υποστήριξης θα παρέχουν μόνο εμπειρογνωμοσύνη σε σχέση με «..υπηρεσίες διερμηνείας, πληροφορίες όσον αφορά τις χώρες καταγωγής και γνώση όσον αφορά την εξέταση και τη διαχείριση των φακέλων ασύλου..», η επί τόπου δραστηριότητα του οργανισμού απέκλινε από αυτή την πρόβλεψη του Κανονισμού, συνιστάμενη σε αναγνώριση, καταγραφή, ανίχνευση τρωτών σημείων και διαχείριση εθνικών κέντρων υποδοχής.

Οι πρώτες τέτοιες επιχειρήσεις³⁶² ξεκίνησαν λίγο μετά την ίδρυση του οργανισμού και στη συνέχεια αυξήθηκαν σταδιακά σε αριθμό και εύρος. Το μεγαλύτερο μέρος του έργου του οργανισμού συνίστατο σε συμβουλές εμπειρογνομόνων. Η «μεταναστευτική κρίση» αποτέλεσε το επόμενο στάδιο με την ανάπτυξη της προσέγγισης hotspot και με τους αξιωματικούς της EASO να αποκτούν ολοένα και πιο έντονο επιχειρησιακό ρόλο, παράλληλα με την παροχή συμβουλών. Καθώς αυξάνονταν οι πιέσεις, ανέκυψαν μορφές κοινής επεξεργασίας των αιτήσεων άσλου, με τους εμπειρογνώμονες της EASO να αναλαμβάνουν τη διενέργεια των συνεντεύξεων και να υποβάλλουν απόψεις που, παρά το γεγονός ότι ήταν συμβουλευτικές και μη δεσμευτικές για τις εθνικές αρχές, συνεπάγονταν διακριτική ευχέρεια. Αυτός ο νέος ρόλος αποτυπώνεται και στην

³⁶¹ Rojo F. D., Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX), 2019, Caught Red Handed, <https://caughtredhanded.ideason europe.eu/2019/11/14/regulation-2019-1896-on-the-european-border-and-coast-guard-agency-frontex/>

³⁶² ³⁶² Tsourdi L., Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration? 2017, EU Immigration Law and Policy, <https://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-eu/>

πρόταση της Επιτροπής του Μαΐου 2016, η οποία προέβλεπε έναν οργανισμό με ενισχυμένες αρμοδιότητες. Ως εκ τούτου, διαπιστώνεται και στην εν λόγω πρόταση η ύπαρξη στοιχείων κοινής επεξεργασίας³⁶³. Ειδικότερα, προβλέπονται³⁶⁴ ομάδες διαχείρισης μετανάστευσης που αναπτύσσονται σε περιοχές υπό πίεση που θα μπορούσαν ενδεχομένως να επιφορτιστούν με την «εξέταση των αιτήσεων»³⁶⁵ παρόλο που η τελική απόφαση για το καθεστώς του προστατευόμενου πρόσφυγα θα παραμείνει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Αυτές οι τάσεις ενισχύονται περαιτέρω στην τροποποιημένη πρόταση Επιτροπής, που δημοσιεύτηκε τον Σεπτέμβριο του 2018.

Οι επιχειρησιακές εξουσίες³⁶⁶ των δύο οργανισμών εκφεύγουν από τα όρια που τέθηκαν στην απόφαση «Short-Selling», καθότι δεν περιορίζονται από λεπτομερείς όρους που περιορίζουν τη διακριτική ευχέρειά τους, ούτε καθορίζονται με σαφήνεια σε ένα νομικό πλαίσιο ή στους κανονισμούς τους. Για παράδειγμα, ο Frontex και η Easo προβαίνουν σε συστάσεις στα hotspots, ρόλος καταρχάς συμβατός με την εν λόγω νομολογία, δεδομένου ότι τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη δεν δεσμεύονται από τις συστάσεις τους. Ωστόσο, οι εθνικές αρχές, που υπόκεινται σε έκτακτες μεταναστευτικές πιέσεις, μπορεί να αποφασίσουν να επισφραγίσουν τις συστάσεις που προωθούνται από τους οργανισμούς. Εν προκειμένω, οι αρμοδιότητες των οργανισμών δεν είναι ξεκάθαρες, αφού οι εθνικές αρχές εκδίδουν τελική απόφαση βασιζόμενη αποκλειστικά στην αξιολόγηση των οργανισμών, για θέματα που τον τελικό λόγο θα έπρεπε να έχει το κράτος μέλος.

Η επέκταση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών του ΧΕΑΔ είναι αισθητή. Αυτοί οι οργανισμοί προχωρούν σαφώς πέρα από την επιχειρησιακή συνεργασία και έχουν τη δυνατότητα να κατευθύνουν και να παρακολουθούν τα κράτη μέλη. Η εν λόγω επέκταση των αρμοδιοτήτων δεν συνδυάστηκε με ριζικό επανασχεδιασμό των οργανισμών σε ό, τι αφορά τη σύνθεση και το ρόλο των διοικητικών συμβουλίων τους στα οποία κυριαρχούν τα κράτη μέλη. Αυτό επιδεινώνεται από τους μηχανισμούς λογοδοσίας οι οποίοι δεν εξυπηρετούν το σκοπό τους. Ειδικότερα, οι

³⁶³ Tsourdi E., Refugee recognition in the EU: EASO's shifting role, 2020, FROCED MIGRATION REVIEW, <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/tsourdi>

³⁶⁴ Tsourdi E., Beyond the 'migration crisis': the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

³⁶⁵ Άρθρο 21 (2β) Πρόταση EUAA

³⁶⁶ Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto

μηχανισμοί λογοδοσίας που εξετάστηκαν φαίνεται να παρουσιάζουν σημαντικές ελλείψεις που αφήνουν ανεξέλεγκτη τη δράση των δύο οργανισμών.

Οι οργανισμοί³⁶⁷ της ΕΕ έχουν συνεισφέρει σημαντικά στην εφαρμογή της πολιτικής του ασύλου και τις πολιτικές ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Έχουν προκύψει πρότυπα κοινής επεξεργασίας και αυτές οι εξελίξεις εντάθηκαν από τη «μεταναστευτική κρίση». Ωστόσο δεν οφείλονταν αποκλειστικά στην κρίση, ούτε περιορίστηκαν στη διάρκεια της αυτής. Επισημαίνουν μάλλον βαθύτερες αλλαγές στους τρόπους εφαρμογής και επιβολής αυτών των πολιτικών και σηματοδοτούν ότι οι οργανισμοί της ΕΕ θα αναλαμβάνουν έτι περαιτέρω καθήκοντα που εμπίπτουν στη σφαίρα κυριαρχίας των κρατών μελών. Η εξέλιξη τους φαίνεται να αποτελεί πρόδρομο προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, και δη είναι πιο ορατή στις επιχειρήσεις του ΕΑΣΟ³⁶⁸. Αυτό δεν είναι ούτε εγγενώς θετικό, ούτε εγγενώς αρνητικό. Ωστόσο, φέρνει μαζί του νέες προκλήσεις τόσο συνταγματικής όσο και πρακτικής φύσης. Ενώ οι πρώτες αφορούν τον καταμερισμό των εξουσιών μεταξύ της ΕΕ και των εθνικών επιπέδων, οι δεύτερες αφορούν την ουσιαστική υποστήριξη των θεμελιωδών και διαδικαστικών δικαιωμάτων των αιτούντων. Η διεύρυνση των εξουσιών των οργανισμών στο ΧΕΑΔ και οι μορφές κοινής επεξεργασίας θα πρέπει να συνδυαστούν με επανεξέταση του διοικητικού δικαίου της ΕΕ και τη θέσπιση αποτελεσματικών εγγυήσεων³⁶⁹.

³⁶⁷ Tsourdi E., Beyond the 'migration crisis': the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

³⁶⁸ Tsourdi L., Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration? 2017, EU Immigration Law and Policy, <https://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-eu/>

³⁶⁹ Tsourdi L., Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration? 2017, EU Immigration Law and Policy, <https://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-eu/>

Κεφάλαιο 6^ο :

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

I. ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ:

1. Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
2. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 58/2003 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2002, περί θεσπίσεως του καταστατικού των εκτελεστικών οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με ορισμένα καθήκοντα σχετικά με τη διαχείριση κοινοτικών προγραμμάτων, OJ L 11, 16.1.2003
3. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 236/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2012 , για τις ανοικτές πωλήσεις και ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ, ΕΕ L 86 της 24.3.2012
4. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης
5. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007 , για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό και για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32007R0863>
6. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R1168&from=EN>

7. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου, Europa, <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1624/oj>
8. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2019/1896 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 13ης Νοεμβρίου 2019 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 και (ΕΕ) 2016/1624, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=el>
9. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 439/2010 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 19ης Μαΐου 2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32010R0439>
10. Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 , σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, OJ L 180, 29.6.2013
11. 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, OJ L 180, 29.6.2013
12. Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and Repealing Regulation (EU) 439/2010, COM (2016), Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0271>
13. European Commission. (2018). Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. COM(2018)633, Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0633>
14. Πολιτική Συμφωνία EUAA, 27.6. 2017, Doc 10555/17

II. ΕΥΡΩΠΑΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

1. Commission of the European Communities, Communication from the Commission, The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final
2. Commission of the European Communities, Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies, COM (2005) 59 final, p. 6
3. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, European agencies – The way forward, COM(2008) 135 final
4. Vos E. EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny, EPRS, Ex-Post Evaluation Unit, PE 627.131, 2018
5. Opinion of AG Jääskinen of 12 September 2013 in Case C-270/12 UK v Council and Parliament (Short selling), ECLI:EU:C:2013:562
6. Guild E., Carrera S. Den Hertog L., Parkin J., Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies Frontex, Europol and the European Asylum Support Office, 2011, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRES CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS, European Parliament
7. European Commission, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), Commission Staff Working Document, SEC(2010) 149, 24 February 2010
8. Frontex, 'General Report 2014
9. Frontex, 'General Report 2013
10. Frontex, 'General Report 2012
11. Frontex, 'General Report 2011

12. Frontex, ‘General Report 2010
13. Frontex, ‘General Report 2015
14. Frontex, General Report 2009
15. Frontex, ‘Longest FRONTEX Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands’, Press Release 19 December 2006, available at <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-WpQlsc>
16. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Υπόδειγμα συμφωνίας περί καθεστώτος όπως αναφέρεται στο άρθρο 54 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, COM/2016/0747 final, 22.11.2016
17. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με την έναρξη επιχειρησιακής λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, COM/2017/042 final, 25.01.2017
18. Frontex, “Handbook to the Operational Plan – Maritime”, 13.02.2014
19. House of Lords (European Union Committee), “Frontex: the EU external borders agency”, 9th Report of Session 2007–08, 05.03.2008
20. Frontex, ‘Frontex to Deploy 175 Specialist Border Personnel to Greece’ News Release of 29 October 2010, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-deploy-175-specialist-border-personnel-to-greece-9neidF>
- 21 Explanatory note on the “Hotspot” approach, 15 June 2015, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>
22. European Parliament, TAMPERE EUROPEAN COUNCIL 15 AND 16 OCTOBER 1999, PRESIDENCY CONCLUSIONS, par. 13-17, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

22. European Council, “The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union”, OJ C-53, 03.03.2005
23. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, “Strengthened Practical Cooperation. New Structures, New Approaches: Improving the Quality of Decision Making in the Common European Asylum System”, COM(2006) 67 final, 17.02.2006
24. European Asylum Support Office, EASO Operating Plan Agreed by EASO and Italy 2019
25. Council of The European Union, Evaluation of European Union agencies Endorsement of the Joint Statement and Common Approach, para. 15, 11450/12, LIMITE, INST 416, 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2012-INIT/en/pdf>
26. Council of The European Union, Evaluation of European Union agencies Endorsement of the Joint Statement and Common Approach, para. 15, 11450/12, LIMITE, INST 416, 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2012-INIT/en/pdf>
27. European Commission, Guidelines on Key Performance Indicators (KPI) for directors of EU decentralized agencies (SWD(2015)62 final), 2015, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2015/EN/10102-2015-62-EN-F1-1.PDF>
28. European Parliament, Rules of Procedure of the Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol, 2018, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/211496/RoP%20adopted%20Sofia%20JPSG_19032018_EN.pdf
29. European Parliament, Working document: Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, 2021, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

III. ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

1. Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 6ης Δεκεμβρίου 2005, “Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. ”, Υπόθεση C-66/04, ECLI:EU:C:2005:743
2. Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 2ας Μαΐου 2006. Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Υπόθεση C-217/04 , ECLI:EU:C:2006:279
3. Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 22ας Ιανουαρίου 2014. Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης., Υπόθεση C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18
4. Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 22ας Ιανουαρίου 2014. Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπόθεση C-270/12, ECLI: ECLI:EU:C:2014:18
5. Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 1958., Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA κατά Ανωτάτης Αρχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα., Υπόθεση 9/56., ECLI:EU:C:1958:7
6. Απόφαση του Πρωτοδικείου (όγδοο τμήμα) της 8ης Οκτωβρίου 2008., Sogelma - Società generale lavori manutenzione appalti Srl κατά Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ανασυγκρότησης (AER), T-411/06, ECLI:EU:T:2008:419

7. Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1963, Plaumann & Co. κατά Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, Υπόθεση 25/62, ECLI: ECLI:EU:C:1963:17
8. Υπόθεση T-43/13: Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της 20ής Μαρτίου 2014 — Donnici κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2014/C 159/35
9. Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Ιουλίου 2000., Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA και Jean-Jacques Goupil κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Υπόθεση C-352/98 P., ECLI: ECLI:EU:C:2000:361

IV. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. David Fernandez Rojo, EU Migration Agencies, The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL, European Security and Justice Critiques series (Edward Edgar Publishing Limited 2021)
2. Pollak, J., Slominski, P., The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis, Impact and Future Challenges, European Administrative Governace, (Ed) (2021), Palgrave Macmillan, Springer Link, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-51383-2>

V. ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ:

1. Chamon M., EU Agencies: Does the Meroni Doctrine Make Sense?, 2010, Maastricht journal of European and comparative law 17(3), Research Gate, available at: https://www.researchgate.net/publication/265422398_EU_Agencies_Does_the_Meroni_Doctrine_Make_Sense

2. Griller S., Orator A. , ‘Everything under control? The ‘way forward’ for European agencies in the footsteps of the Meroni Doctrine’, 2010, *European Law Review* 35(1):3-35
3. Wessel R. A. , Marin L, Matera C., *The external dimension of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice*, 2011, Cambridge University Press, available at: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/crime-within-the-area-of-freedom-security-and-justice/external-dimension-of-the-eus-area-of-freedom-security-and-justice/D77DC4FA245C2C994ACB29C72E7C901F>
4. Meissner V., *The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond borders, The effect of the agency’s external dimension*, 2017, TARN Working Paper Series16/2017, SSRN, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3085529
5. Hofmann H. C. H., *AGENCY DESIGN IN THE EUROPEAN UNION*, 2010, Windsor Yearbook of Access to Justice, Vol. 28, No. 2, 2010, SSRN, available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1904394, accessed on 10.10.21
6. M. Busuioc, M. Groenleer, ‘The Theory and Practice of EU Agency Autonomy and Accountability: Early Day Expectations, Today’s Realities and Future Perspectives’, in M. Everson, C. Monda and E. Vos (eds.), *European Agencies in Between Institutions and Member States* (Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, 2014), SSRN, available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2251027
7. K. Yesilkagit, ‘Bureaucratic Autonomy, Organizational Culture, and Habituation. Politicians and Independent Administrative Bodies in the Netherlands’, (2004), *Administration & Society* 36(5), Research Gate, available at https://www.researchgate.net/publication/46673437_Bureaucratic_Autonomy_Organizational_Culture_and_Habituation_Politicians_and_Independent_Administrative_Bodies_in_the_Netherlands

8. Busuioc M., Accountability, Control and Independence, The Case of European Agencies, 2009, European Law Journal, Vol. 15, No 5, available at <https://www.parlement.com/9353202/d/onderzoekspapers/2009/busuioc.pdf>
9. Szapiro M., 'The Framework for European Regulatory Agencies: A Balance between Accountability and Autonomy', 2005, 3rd ECPR Conference
10. Rojo F.D., EVOLUTION OF THE OPERATIONAL TASKS OF FRONTEX, EASO AND EUROPOL: TOWARDS AN INTEGRATED BORDER MANAGEMENT, MIGRATION AND ASYLUM ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION?, 2018, Faculty of Law, Universidad de Deusto
11. Hofmann H. C.H., Agencies in the European Regulatory Union, 2016, TARN Working Paper 5/2016, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2804230
12. Kozina A., Martinic S., Mihalic V., The Delegation of Executive Powers to EU Agencies and the Meroni and Romano Doctrines, Pravnika, 51, 1 (102), 2017
13. Musa A., Reforming the European Union Agency Governance: More Control, Greater Accountability, 2014, HKJU – CCPA, god. 14. (2014.), br. 2., str. 317–353, available at [file:///C:/Users/User/Downloads/2014_02_01_Musa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/2014_02_01_Musa%20(1).pdf)
14. Kalman J., The ESMA Case and Its Impact on the Legal Framework of the European Agencies, 2014, Research Gate, 2014, available at: https://www.researchgate.net/publication/298352681_The_ESMA_Case_and_Its_Impact_on_the_Legal_Framework_of_the_European_Agencies accessed
15. Marjosola H., Bridging the Constitutional Gap in EU Executive Rule-Making: The Court of Justice Approves Legislative Conferral of Intervention Powers to European Securities

Markets Authority: Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) Judgment of 22 January 2014, Case C-270/12, UK v. Parliament and Council (Grand Chamber) , 2014, European Constitutional Law Review, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/270150076_Bridging_the_Constitutional_Gap_in_EU_Executive_Rule-Making_The_Court_of_Justice_Approves_Legislative_Conferral_of_Intervention_Powers_to_European_Securities_Markets_Authority_Court_of_Justice_of_the

16. Karamanidou L., Kasperek B., Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard AgencyFRONTEX, Global Migration: Consequences and Responses, RESPOND Working Papers, Paper 2020/59, Research Gate, July 2020, <https://www.researchgate.net/publication/344042275>
17. Tsourdi E., The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration, 2020, EU Immigration and Asylum Law and Policy, EU Immigration Law Blog, <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-and-eu-agencies-an-ambivalent-approach-towards-administrative-integration/>
18. Rijpma J., Frontex: Successful Blame shifting of the Member States?, 2010, 69/2010, ARI, Real Instituto Elcano, available at: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ARI69-2010
19. COWI, “External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union”, 15.01.2009
20. Fink M., Frontex and Human Rights: Responsibility in ‘Multi-Actor Situations’ under the ECHR and EU Public Liability Law, 2017, Leiden University

21. Ekelund H., Normative power FRONTEX? Assessing agency cooperation with third countries, 2017, TARN Working Papers, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/322519454_Normative_Power_FRONTEX_Assessing_Agency_Cooperation_with_Third_Countries
22. Fink M., Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding ‘Technical Relationships’, *Merkourios* 2012 – Volume 28/Issue 75, Article, pp. 20-35., SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140770
23. S. Carrera, ‘The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands’ (2007), CEPS Working Document No. 261
24. R. Weinzierl ,U. Lisson, Border Management and Human Rights: A Study of EU Law and the Law of the Sea (German Institute for Human Rights, December 2007) , UNHCR, <https://www.unhcr.org/protection/migration/4963237c11/51-border-management-human-rights-study-eu-law-law-sea-ruth-weinzierl-ursula.html>
25. Vlachopoulos K., 10,000 standing corps and expanded responsibilities: FRONTEX’s reform and its impact, 2020, ELIAMEP, Policy Brief No 110 /20 20, available at https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/04/Policy-Brief_No110-Konstantinos-Vlachopoulos-.pdf
26. Bossong, R. The Expansion of Frontex Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management, SWP Comment 2019/C 47, 2019, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2019C47_bsg.pdf
27. Cortinovis R., The Evolution of Frontex Governance: Shifting from Soft to Hard Law?, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 11, Issue 3 (2015), available at <https://jcer.net/index.php/jcer/article/view/680/544>

28. Human Rights Watch, “The EU’s Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece”, 2011, p. 45., Human Right Watch, https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf
29. European Court of Auditors, Special Report: Frontex’s support to external border management: not sufficiently effective to date, 2021, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_EN.pdf
30. Rojo D. F. , Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?, 2020, Research Gate, available at https://www.researchgate.net/publication/345498061_Regulation_20191896_on_the_European_Border_and_Coast_Guard_FRONTEx_The_Supranational_Administration_of_the_External_Borders
31. Gkliati M., Frontex Return Operations and their Human Rights Implications, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3629129
32. Frontex Consultative Forum, Annual Report 2016, available at: http://frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_annual_report_2016.pdf
33. Lisi G., Eliantonio M., The Gaps in Judicial Accountability of EASO in the Processing of Asylum Requests in Hotspots, European Papers, Vol 2019 4, Iss 2, Pp 589-601, October 2019, www.europeanpapers.eu
34. Tsourdi E. , Beyond the ‘migration crisis’: the evolving role of EU agencies in the administrative governance of the asylum and external border control policies, 2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695890

35. European Migration Law , FRONTEX - Vulnerability Assessment, 2017, <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/news/frontex-vulnerability-asesment-press-release.html>
36. Tsourdi E., Monitoring and Steering through FRONTEX and EASO 2.0: The Rise of a New Model of AFSJ agencies?, 2018, EU Immigration and Asylum Law and Policy, EU Immigration Law Blog, <https://eumigrationlawblog.eu/monitoring-and-steering-through-frontex-and-easo-2-0-the-rise-of-a-new-model-of-afs-j-agencies/>
37. M. WAGNER, BAUMGARTNER P., DIMITRIADI A., O'DONNELL R., KRALER A., PERUMADAN J., SCHLOTZHAUER J.H., SIMIC I., YABASUN D., The Implementation of the Common European Asylum System, 2016, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, Policy Department C., CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, CIVIL LIBERTIES JUSTICE AND HOME AFFAIRS
38. Tsourdi E., The Emerging Architecture of EU Asylum Policy Insights into the Administrative Governance of the Common European Asylum System, Cambridge Core, 2019, available at < <https://www.cambridge.org/core/books/eu-law-in-populist-times/emerging-architecture-of-eu-asylum-policy/0103FD1814DD6E91930DAAA9172DE2E3/core-reader>
39. Tsourdi E., Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office, European Papers, Vol 2016 1, Iss 3, Pp 997-1031 (2017), www.europeanpapers.eu
40. F. COMTE, A New Agency Is Born in the European Union: The European Asylum Support Office, 2010, in European Journal of Migration and Law, 12(4):373-405

41. Tsourdi E., Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?, *German Law Journal* (2020), 21, pp. 506–531, Cambridge University Press, March 2020, available at <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/holding-the-european-asylum-support-office-accountable-for-its-role-in-asylum-decisionmaking-mission-impossible/5E1F99B55B38293295AD7469E8051AAA>
42. Mario P. Chiti, “Forms of European Administrative Action,” *Law and Contemporary Problems* 2004, Winter, 2004, Vol. 68, No. 1, *The Administrative Law of the European Union* (Winter, 2004), pp. 37-57 JSTOR, https://www.jstor.org/stable/pdf/27592076.pdf?casa_token=XkHP8W0Msb0AAAAA:pVONbKMmFfL85dsgK1tzAUBgOgdqDcIRxIPH9vPV0NkpPfkKhEtpH8EWFLUquC9b9rp2Gf4oPyVoyHbPoSc7G6RupHmI_suEynLT9bgkG-I9UGB_ho
43. Diana-Urania Galetta et al., *The Context and Legal Elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union’s Institutions, Bodies, Offices and Agencies*, 2015, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, LEGAL AFFAIRS, European Parliament, 2015
44. Scipioni M., *De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies’ Expansion?*, 2017, *JCMS Journal of Common Market Studies* 56(4), Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/319338026_De_Novo_Bodies_and_EU_Integration_What_is_the_Story_behind_EU_Agencies'_Expansion
45. Rojo D. F., *From EASO to the European Agency for Asylum: “Business as Usual?”*, 2018, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, <https://eumigrationlawblog.eu/from-easo-to-the-european-agency-for-asylum-business-as-usual/>

46. Tsourdi E., Refugee recognition in the EU: EASO's shifting role, 2020, FROCED MIGRATION REVIEW, available at <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/tsourdi>
47. Tsourdi E., Solidarity at work? The prevalence of emergency driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System, Maastricht Journal of European and Comparative Law, October 2017, Vol. 24 Issue: 5 p667-686
48. Agata, Alexander, Mario and Patrik, EASO: Big Plans, Little Powers – Shifting the Operational enforcement paradigm!, 2021, EU Law Enforcement, <https://eulawenforcement.com/?p=7769>
49. EASO, Country of Origin Information, <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information>
50. Rojo F.D., Frontex, Easo and Europol: From a Secondary to a Pivotal Operational Role in the Aftermath of the "Refugee Crisis", 2019, Caught Red Handed, <https://caughtredhanded.ideasoneuropa.eu/2019/04/09/frontex-easo-and-europol-from-a-secondary-to-a-pivotal-operational-role-in-the-aftermath-of-the-refugee-crisis/>
51. Rojo F.D., Transforming the European Asylum Support Office into the European Union Agency for Asylum, 2019, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/338833057_Transforming_the_European_Asymylum_Support_Office_into_the_European_Union_Agency_for_Asymylum
52. Bovens M., Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, European Law Journal, Vol. 13, No. 4, July 2007, pp. 447–468., Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/227681168_Analysing_and_Assessing_Accountability_A_Conceptual_Framework

53. Busuioc M. ,The Accountability of European Agencies: Legal Provisions and Ongoing Practices, 2010, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/44009003_The_Accountability_of_European_Agencies_Legal_Provisions_and_Ongoing_Practices
54. Peers S. , Costa M., Reassessing the Accountability of European Union Decentralized Agencies: Mind the Independence Gap, 2016, European Public Law 22, no. 4 (2016): 645–666
55. Vlachou C. , The political accountability of European agencies in the fields of migration and asylum: Frontex and the EASO, <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/402-vlachou.pdf>
56. Scholten, M. O. (2014). The political accountability of EU agencies: learning from the US experience, Maastrich University
57. Gkliati M., Rosenfeldt H., Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: Recent developments, legal standards and existing mechanisms, 2018, Refugee Law Initiative Working Paper 30, School of Advanced Study, University of London, <https://sas-space.sas.ac.uk/9187/>
58. Rasche L., Great power warrants great responsibility. Four proposals to strengthen Frontex’ accountability, 2019, Hertie School Jacques Delors Centre, https://www.hertie-school.org/fileadmin/user_upload/20191206_Policy-Brief_Frontex_Rasche.pdf
59. European Council on Refugees and Exiles, HOLDING FRONTEX TO ACCOUNT , ECRE'S PROPOSALS FOR STRENGTHENING NON-JUDICIAL MECHANISMS FOR SCRUTINY OF FRONTEX,2021, Policy Paper 7, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/05/Policy-Papers-07.pdf>

60. Gkliati M., The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations, 2021, EU Immigration and Asylum Law and Policy, <https://eumigrationlawblog.eu/the-first-steps-of-frontex-accountability-implications-for-its-legal-responsibility-for-fundamental-rights-violations/>
61. Majcher I., Human Rights Violations During EU Border Surveillance and Return Operations: Frontex's Shared Responsibility or Complicity?, Silesian Journal of Legal Studies (Silesian Journal of Legal Studies), issue: 7 / 2015, pages: 45-78, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2640499
62. Eliantonio M., Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures', 2015, Review of European Administrative Law 7(2):65-102, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/273333900_Judicial_Review_in_an_Integrated_Administration_the_Case_of_'Composite_Procedures
63. Peers S., Costa M., 'Court of Justice of the European Union (General Chamber) Judicial Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10, Microban v. Commission', (2012) European Constitutional Law Review 8(1), City Research Online, <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/5846/1/>
64. International Commission of Jurists, ECRE and Amnesty International, Joint briefing on the European Border and Coast Guard Regulation – International Commission of Jurists, ECRE and Amnesty International, 2016, <https://ecre.org/joint-briefing-on-the-european-border-and-coast-guard-regulation/>
65. Fink M., The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable, German Law Journal (2020), 21, pp. 532–548, Cambridge University Press

66. TAS, Frontex Actions: Out of Control? The Complexity of Composite Decision-Making Procedures, TARN Working Paper Series 3/2020, SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3632712
67. Horii S., The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls, 2016, European Politics and Society, 17:2, 242-258, Research Gate, https://www.researchgate.net/publication/289675734_The_effect_of_Frontex's_risk_analysis_on_the_European_border_controls
68. A. PAPOUTSI, J. PAINTER, E. PAPADA, A. VRADIS, The EC Hotspot Approach in Greece: Creating Liminal EU Territory, 2018, Journal of Ethnic and Migration Studies
69. D'Angelo A., Italy: the 'illegality factory'? Theory and practice of refugees' reception in Sicily, 2018, Journal of Ethnic and Migration Studies
70. Tsourdi L., Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration? 2017, EU Immigration Law and Policy, <https://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-eu/>