

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»

**Οι σχέσεις της Ε.Ε. με τη Συρία υπό το πρίσμα του
προσφυγικού και της μετανάστευσης.**

Αθηνά Βλόντζου

Κόρινθος, Ιανουάριος 2026

University Of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International
Relations
Master Program in
«Governance and Public Policies»

**The relations of the E.U. with Syria in the light of the
refugee issue and immigration.**

Athina Vlontzou

Corinth, January 2026

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη της συγγραφέως και των επιβλεπόντων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με την παρούσα διπλωματική εργασία φτάνοντας στο τέλος των σπουδών μου, στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου το οποίο ξεκίνησα τον Οκτώβριο του 2024, οφείλω να ευχαριστήσω τους καθηγητές μου, των οποίων η συμβολή και καθοδήγηση ήταν καθοριστική στα γνωστικά αντικείμενα που παρακολούθησα για την ολοκλήρωση των σπουδών μου.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου, για τη συμπαράσταση και την υπομονή που μου προσέφεραν.

Οι σχέσεις της Ε.Ε. με τη Συρία υπό το πρίσμα του προσφυγικού και της μετανάστευσης.

Σημαντικοί όροι: Ε.Ε., Προσφυγική Κρίση, Συριακός εμφύλιος πόλεμος, Μετεγκατάσταση, Επανεγκατάσταση, Ασύλο, Μεταρρύθμιση.

Περίληψη

Η ανάλυση της συριακής κρίσης αποτελεί ένα από τα πιο σύγχρονα και σημαντικά ζητήματα, με πολύπλευρες συνέπειες, καθώς αποτελεί το επίκεντρο των παγκόσμιων γεωστρατηγικών εξελίξεων στη Μέση Ανατολή, με τις διεθνείς πολιτικές και οικονομικές συνθήκες να οδηγούν μεγάλο αριθμό ατόμων να αναζητούν ασφαλές καταφύγιο. Μέσω της ποιοτικής έρευνας και της βιβλιογραφικής ανασκόπησης η παρούσα εργασία μελετά την επίδραση της συριακής προσφυγικής κρίσης στην μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. καθώς και τη διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνούς προστασίας και την ισορροπημένη προσέγγιση μεταξύ θεμάτων ασφαλείας και ανθρωπιστικών αξιών.

Προκειμένου να αντιμετωπίσει τις πολύπλευρες συνέπειες της μετανάστευσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) χάραξε κοινή μεταναστευτική πολιτική μεταξύ των κρατών μελών της, ενώ με τη μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) προτάθηκε η αναθεώρηση του κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου και του Κανονισμού Eurodac, καταρτίστηκε νέος Κανονισμός για τον έλεγχο διαλογής προσφύγων- Δουβλίνο IV, και συστήθηκε νέο σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης διαχείρισης μεταναστευτικών κρίσεων και την επανεγκατάσταση. Σημαντική παράμετρος αποτελεί η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, η οποία στοχεύει στη μείωση του υπέρμετρου βάρους που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη πρώτης γραμμής, δίνοντας έμφαση στη διαφύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. και στη δημιουργία εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες, μέσω μιας νέας ευρωπαϊκής προσέγγισης, περισσότερο λειτουργικής.

The relations of the E.U. with Syria in the light of the refugee issue and immigration.

Key words: EU, Refugee crisis, Syrian civil war, Resettlement, Relocation, asylum, reform.

Abstract

The analysis of the Syrian crisis is one of the most contemporary and important issues, with multifaceted consequences, as it is the center of global geostrategic developments in the Middle East, with international political and economic conditions leading a large number of people to seek for safe refuge. Through qualitative research and a bibliographic review, this paper studies the impact of the Syrian refugee crisis on the migration policy of the EU as well as ensuring the protection of the fundamental rights of those seeking international protection and the balanced approach between security issues and humanitarian values.

In order to face the multifaceted consequences of migration, the European Union (EU) has developed a common migration policy among its Member States, while the reform of the Common European Asylum System (CEAS) has proposed a revision of the Asylum Procedures Regulation and the Eurodac Regulation, a new Regulation on the screening of refugees - Dublin IV, and a new strategic plan for preparedness for managing migration crises and resettlement has been established. An important parameter is solidarity among Member States, which aims to reduce the excessive weight faced by frontline Member States, emphasizing the safeguarding of the EU's external borders and the creation of partnerships with third countries, through a new European approach, more functional.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ABSTRACT

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....1

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Βιβλιογραφική Ανασκόπηση

1.1 Εισαγωγή.....2

1.2 Ερευνητικά ερωτήματα και μεθοδολογία.....8

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Οι Σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Συρία

2.1 Ιστορικό υπόβαθρο του Συριακού Εμφυλίου Πολέμου.....9

2.2 Συμφωνίες Σύνδεσης.....12

2.3 Διπλωματικό και Γεωπολιτικό Πλαίσιο.....14

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Οι προσφυγικές ροές ως συνέπεια του συριακού εμφυλίου

3.1 Χώρες πρώτης εισόδου και άνιση κατανομή15

3.2 Ροές Σύριων προσφύγων προς την Ευρωπαϊκή Ένωση-Στατιστικά στοιχεία 2019–2024.....17

3.3 Παράγοντες που επηρεάζουν τις ροές18

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ευρωπαϊκές πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου

4.1 Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (CEAS).....19

α) Η δομή και οι πυλώνες του CEAS.....19

β) Μεταρρύθμιση του CEAS.....20

4.2 Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση (2015).....21

4.3 Η Συμφωνία Ε.Ε.–Τουρκίας (2016).....	23
4.4 Ο Κανονισμός του Δουβλίνου ΙΙΙ.....	24
4.5 Ο Ρόλος της Frontex.....	26
4.6 Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2020).....	28
4.7 Ο ρόλος των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	30

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αποτίμηση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής υπο το πρίσμα του συριακού εμφυλίου

5.1 Η Συρία ως λυδία λίθος της Εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε.....	31
5.2 Επιπτώσεις Συριακού Εμφυλίου στην Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική.....	34
5.3 Διλήμματα του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.....	37

ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	40
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	42

Συντομογραφίες

ΔΕΕ = Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ε.Ε. = Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Κ. = Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΕΜΓΕΣ= Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης

ΕΜΣ= Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση

ΕΠΑΑ= Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

ΕΠΓ= Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας

ΕΠΣ=Έγγραφο Περιφερειακής Στρατηγικής

ΕΥΕΔ =την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης)

ΚΕΠΠΑ= Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας

ΚΕΣΑ =Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

ΚΠΑΑ Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

Ο.Η.Ε.=Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

Σ.Ε.Ε = Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

CEAS = Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

EASO= Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο

EUAA = Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο

EUROMED= Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση

FRONTEX = Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

GAFTA= Ζώνη Ελευθέρου Εμπορίου Αραβικών Χωρών

IBM =Ολοκληρωμένη Ευρωπαϊκή Διαχείριση των Συνόρων

ISIS =Ισλαμικό Κράτος

UNHCR = Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

1.1 Εισαγωγή.

Η παρούσα διατριβή εξετάζει κριτικά τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) στο προσφυγικό–μεταναστευτικό ζήτημα που προέκυψε έπειτα από την κρίση στη Συρία, υπό το πρίσμα της διπλωματίας, των διεθνών κανόνων και της τήρησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ειδικότερα, η μετανάστευση αποτελεί ζήτημα με πολλαπλές κοινωνικές προεκτάσεις και αφορά ολόκληρη την παγκόσμια κοινότητα, καθώς οι διεθνείς πολιτικές και οικονομικές συνθήκες οδηγούν όλο και μεγαλύτερο αριθμό ατόμων και ομάδων να καταφεύγουν στη μετανάστευση. Η διατριβή αναλύει τους κοινωνικούς, πολιτικούς και γεωπολιτικούς παράγοντες που οδήγησαν στη συριακή σύγκρουση, καθώς και τον ρόλο που αυτοί διαδραμάτισαν στην κοινή μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε.

Το φαινόμενο της μετανάστευσης εκδηλώθηκε με ιδιαίτερη οξύτητα μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν εκατομμύρια πρόσφυγες εκτοπίστηκαν από τις εστίες τους εξαιτίας των συγκρούσεων. Καθώς το προσφυγικό ζήτημα έχει συνδεθεί με την μεταναστευτική πολιτική της κάθε χώρας, παρατηρείται στην Ευρώπη ότι ο «αριθμός των αιτούντων άσυλο αυξάνεται, ενώ μειώνεται ο αριθμός των αναγνωρισμένων προσφύγων» (Μάνη, 2018, σ. 8). Σημαντική είναι η διάκριση ανάμεσα στον οικονομικό μετανάστη και στον πρόσφυγα, ο οποίος φοβάται για την ζωή του λόγω φυλής, θρησκείας, πολέμου. Σπουδαίο έργο στη διαχείριση των μεταναστών έχει επιτελέσει η αρμόδια Υπηρεσία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, δηλαδή η «Υπατη Αρμοστεία, η οποία πρωτοιδρύθηκε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, λειτούργησε το 1951 και στηρίζει τις κυβερνήσεις να βρουν μόνιμες λύσεις για τους πρόσφυγες» (Μάνη, 2018, σ. 10).

Η προσφυγική κρίση της Συρίας, η οποία το ξεκίνησε το 2011, ώθησε την Ευρωπαϊκή Ένωση να επανεκτιμήσει τις πολιτικές και τους μηχανισμούς απόκρισης. Ο Abboud N. Sammer, αναδεικνύει μέσω μιας ιστορικής αναδρομής τους παράγοντες που συνέβαλλαν στη συριακή σύγκρουση, όπως ο κατακερματισμός στο εσωτερικό της χώρας, ο οποίος εμπόδισε την άνοδο μιας εναλλακτικής εξουσίας στη θέση του καθεστώτος καθώς και οι εντάσεις από τις αντικρουόμενες πολιτικές

δυτικών, αραβικών και περιφερειακών κρατών για την εξεύρεση λύσης, με τις περισσότερες προσπάθειες στις διεθνείς, ειρηνευτικές διαπραγματεύσεις να είναι ανούσιες και να υπονομεύονται συστηματικά. Ως εκ τούτου «η ιστορική εξέλιξη των γεγονότων διασταυρώνεται με την κοινωνική πραγματικότητα των μεταβολών στη φύση και τη δομή του συριακού κράτους» (Abboud, 2020, σ. 23), δημιουργώντας την ανάγκη για τη διαχείριση της μετανάστευσης μέσω αποτελεσματικού ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, τη διαμόρφωση σχέσεων με τρίτες χώρες με σκοπό την πρόληψη των ροών και τη χρησιμοποίηση χρηματοδοτικών, κυρωτικών και διπλωματικών μέτρων για τον σκοπό αυτό.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Βασιλική Μάνη συσχετίζει τις πολιτικές της Ε.Ε. για τη μετανάστευση μετά την Αραβική Άνοιξη με τις «παλαιότερες πολιτικές για τη μεσογειακή μετανάστευση, επιβεβαιώνοντας τις παλαιές θέσεις ιδίως ως προς τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.» (Μάνη, 2018, σ. 10). Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο προσφυγικό–μεταναστευτικό ζήτημα διέπεται από μια σειρά πολιτικών και συμφωνιών που αντικατοπτρίζουν την πολυπλοκότητα της διαχείρισης της μετανάστευσης στο πλαίσιο μιας ένωσης διαφορετικών κρατών-μελών, τα οποία χαρακτηρίζονται από περιφερειακές ανισότητες.

Στη μελέτη των Μαρούδα–Σαράντη, επισημαίνεται ότι η Ευρωπαϊκή ενοποίηση και η πολιτική ασύλου πέρασε διάφορα στάδια μέχρι να παραχθεί νομοθεσία κοινή για όλα τα κράτη-μέλη καθώς αρχικά «η πολιτική του ασύλου παρέμεινε εκτός ενοποιητικής διαδικασίας μέχρι τη δεκαετία του '80. και τα κράτη-μέλη δεσμεύονταν κυρίως από τις διεθνείς συμβάσεις που είχαν υπογραφεί παλαιότερα» (Μαρούδα Μ.–Ν. Σαράντη Β., 2024, σ. 19) και συγκεκριμένα τη Σύμβαση της Γενεύης «Για το Καθεστώς των Προσφύγων» (1951) και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης «Για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων» (1967). Για να εκτιμηθεί πλήρως το τρέχον τοπίο των πολιτικών της Ε.Ε., αναφέρονται τα νομοθετήματα-ορόσημα που έχουν διαμορφώσει την τροχιά των ευρωπαϊκών απαντήσεων στη μετανάστευση και το άσυλο, όπως:

- η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), η οποία εισήγαγε την έννοια της ιθαγένειας της Ε.Ε.
- η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999), η οποία διέυρνε τις αρμοδιότητες της Ε.Ε. στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων.

- ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (2000), ο οποίος προασπίζει τα δικαιώματα που έχουν κατοχυρωθεί σύμφωνα με τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και τις κοινές διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών.
- Η Συνθήκη της Λισσαβόνας (2007), σύμφωνα με την οποία «η Ε.Ε. ορίζει κοινά πρότυπα, ενώ καθιερώνεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία για τις πολιτικές παράτυπης και νόμιμης μετανάστευσης».(Μαρούδα Μ.–Ν. Σαράντη Β., 2024, σ. 19)

Στη διαχείριση της μετανάστευσης κεντρικό ρόλο διαδραματίζουν τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, τα οποία συμβάλλουν καθοριστικά στη μεσολάβηση και τον επηρεασμό των συγκρούσεων μεταξύ των κρατών-μελών ως προς το προσφυγικό ζήτημα. Επιπρόσθετα, τα μέτρα της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου αποτελούν μέρος της επίτευξης των στόχων της «Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας» (ΚΕΠΠΑ), η οποία θεσπίστηκε το 1993 με σκοπό τη «διαφύλαξη της ειρήνης, την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, την προώθηση της διεθνούς συνεργασίας και την εδραίωση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών» (Glencross, 2015, σ. 332) και αφορούν θεσμικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων που χρησιμοποιούνται για τη διατύπωση και εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης. Ο Andrew Glencross, επισημαίνει ότι τόσο η ΚΕΠΠΑ όσο και η ΚΠΑΑ έχουν στον πυρήνα τους «νομικά δεσμευτικούς στόχους και προσδιορισμένες διαδικασίες, όχι μόνο για τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη-μέλη λαμβάνουν αποφάσεις, αλλά και για τον τρόπο με τον οποίο συνεισφέρουν τους πόρους τους» (Glencross, 2015, σ. 332).

Όπως αναφέρουν οι Stockemer, Niemann, Unger και Spreyer, η προσφυγική κρίση δεν αποτέλεσε μόνο μια ανθρωπιστική κρίση, αλλά εξελίχθηκε σε ευρωπαϊκή κρίση διακυβέρνησης, καθώς αμφισβήτησε τις υφιστάμενες δομές διακυβέρνησης και τη συνοχή της Ε.Ε., ενίσχυσε τον ευρωσκεπτικισμό και τελικά προσανατολίστηκε προς την ενίσχυση των πολιτικών ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Stockemer, Niemann, Unger & Spreyer, 2020).

Καθοριστικό ρόλο στις εξελίξεις στη Συρία είχαν τα περιοριστικά μέτρα που έθεσε η Ε.Ε. κατά του συριακού καθεστώτος που επιβλήθηκαν με τον κανονισμό 442/2011, όπως αναλύει στη μελέτη του ο Seeberg, προκειμένου να ασκήσει αυξανόμενη

πίεση στους Σύριους ηγέτες και τις ελίτ γύρω τους. Καθώς οι κυρώσεις της ΕΕ επικεντρώθηκαν στις μεταφορές, το εμπόριο, τις ασφάλειες και σε άλλους τομείς, οι Σύριοι ηγέτες επηρεάστηκαν όσον αφορά τη συνεργασία τους με τους διεθνείς εταίρους - αλλά φυσικά όχι μόνο εξαιτίας αυτών, δεδομένου ότι η Ε.Ε. για πολλά χρόνια ήταν ο μεγαλύτερος εμπορικός εταίρος της Συρίας. Με άλλα λόγια, με τις ολοένα και πιο προβληματικές εξελίξεις στη Συρία, το ζήτημα της ασφάλειας κατέστη πιο σημαντικό για την ΕΕ από τη διατήρηση των κυρώσεων κατά των Σύριων ηγετών, των υποστηρικτών τους και των οντοτήτων που έχουν επιλεγεί για την επιβολή κυρώσεων. Η ΕΕ διαδραμάτισε σχετικά περιορισμένο ρόλο στην ανατολική Μεσόγειο, επομένως, φαίνεται ότι «μετακινήθηκε από την επιδίωξη μιας ασυνήθιστα ενεργού πολιτικής που βασίζεται σε ένα ευρύ φάσμα κυρώσεων σε μια πιο διακριτική πολιτική με έμφαση στην ασφάλεια» (Seeberg, 2015).

Σύμφωνα με τους Niemann και Zaun, κατά τα έτη 2015–2016 η Ευρώπη αντιμετώπισε τη μεγαλύτερη εισροή προσφύγων μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, γεγονός που ανέδειξε συστημικές ελλείψεις στη συνεργασία της Ε.Ε. με τα κράτη-μέλη ως προς τις πολιτικές ασύλου. Στο επίκεντρο των πολιτικών αυτών βρίσκεται το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ), το οποίο αντιπροσωπεύει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο οδηγιών και κανονισμών που στοχεύουν στην εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου, των συνθηκών υποδοχής και των κριτηρίων-προσόντων για τους αιτούντες άσυλο σε όλα τα κράτη-μέλη. Η αύξηση των αιτήσεων ασύλου που σημειώθηκε κατά την ευρωπαϊκή προσφυγική κρίση αποκάλυψε τις δυσλειτουργίες και τις ελλείψεις του Common European Asylum System (CEAS), ενώ ειδικότερα η «ευρωπαϊκή «προσφυγική κρίση θα πρέπει να χαρακτηριστεί ακριβέστερα ως κρίση του CEAS» (Niemann & Zaun, 2018).

Παράλληλα, στη μελέτη τους οι ίδιοι συγγραφείς εστιάζουν στα μέτρα που υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση των αυξημένων αφίξεων αιτούντων άσυλο στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., τα οποία περιλαμβάνουν τη δημιουργία κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης, την κατανομή ευθυνών μέσω προγραμμάτων μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης, πολιτικές εξωτερίκευσης, την πρόληψη της παράτυπης μετανάστευσης «μέσω συννοριακών ελέγχων και μέτρων κατά της εμπορίας ανθρώπων και του λαθρεμπορίου, καθώς και την παύση της αναχώρησης προσφύγων από χώρες καταγωγής και διέλευσης μέσω της δημιουργίας καταπιστευματικών ταμείων» (Niemann & Zaun, 2018) τονίζοντας την αναγκαιότητα ενός δίκαιου και αποτελεσματικού CEAS.

Επιπρόσθετα, η Lavenex , επισημαίνει ότι οι συνεχιζόμενες αντιπαραθέσεις σχετικά με το CEAS αποκαλύπτουν την ευαισθησία του υπέρποντος μετασχηματισμού της Ε.Ε. από ένα ρυθμιστικό καθεστώς σε μια Ένωση με βασικές κρατικές εξουσίες. Η ευαισθησία δεν έγκειται μόνο «στην ένταση μεταξύ της κρατικής κυριαρχίας και της αρμοδιότητας της ΕΕ, προκύπτει επίσης από τη δυσκολία επίτευξης ισορροπίας μεταξύ ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης σε μια ολοένα και πιο πολιτική Ένωση» (Lavenex, 2018).

Η δυναμική διακυβέρνησης της Ε.Ε. στον τομέα της πολιτικής ασύλου και τα εμπόδια που προκύπτουν στη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών έχουν αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένης μελέτης, όπως και η πορεία προς τη χάραξη μιας ευρωπαϊκής ατζέντας για τη μετανάστευση. Η τελευταία περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα πολιτικών που εξελίσσονται μέσα από μακροχρόνιες διαδικασίες και διαμορφώνονται από εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες. Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής, το οποίο υπογραμμίζει τη σημασία του διαλόγου, της διπλωματίας και μιας ισορροπημένης προσέγγισης που λαμβάνει υπόψη τόσο τις ανάγκες ασφάλειας όσο και τις ανθρωπιστικές αξίες. Όπως αναλύει ο Paul Minderhoud, η εμφάνιση το 2015 της Ευρωπαϊκής Ανθρωπιστικής Κρίσης Προσφύγων μετατόπισε την κύρια πολιτική εστίαση και συζήτηση της Ε.Ε. προς τους τομείς του ασύλου, των συνόρων και της παράτυπης μετανάστευσης, και «μακριά από τον βαθμό στον οποίο οι μορφές πολιτικής της ΕΕ για την οικονομική μετανάστευση είναι κατάλληλες για τον σκοπό τους και τη διευκόλυνση της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού» (Minderhoud, 2022), επισημαίνοντας ότι η Επιτροπή προσανατολίζει την πολιτική της στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης, την ενίσχυση των ευθυνών των κρατών-μελών, την αλληλεγγύη και μια προσέγγιση χωρίς αποκλεισμούς.

Επισημαίνεται από τον Kalkman ο ιδιαίτερος ρόλος, οι δραστηριότητες και τα επιτεύγματα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex), ο οποίος ιδρύθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004 του Συμβουλίου ως «Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα», και τέθηκε σε λειτουργία το 2005. Ο αρχικός κανονισμός τροποποιήθηκε επανειλημμένα, έως ότου αντικαταστάθηκε από νέο κανονισμό το 2016 (European Council , 2016).

Η Frontex, διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην ενίσχυση της ασφάλειας των συνόρων και στη διαχείριση των ροών μετανάστευσης στα εξωτερικά σύνορα της

Ε.Ε., καθώς ασχολείται με «αναλύσεις κινδύνου, παροχή εκπαιδεύσεων και διευκόλυνση του συντονισμού των επιχειρήσεων» (Kalkman, 2021) σε συνεργασία με διάφορους εταίρους, όπως τα κράτη-μέλη, τρίτες χώρες και άλλες σχετικές υπηρεσίες. Ωστόσο, παρά τη σημαντική δράση του, έχει δεχθεί κριτική για παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.

Την ίδια περίοδο, με την ίδρυση της Frontex, και συγκεκριμένα τον Νοέμβριο του 2004 στη σύνοδο των Βρυξελλών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε ένα νέο πρόγραμμα για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις, το επονομαζόμενο «Πρόγραμμα της Χάγης», το οποίο άπτεται όλων των πτυχών της πολιτικής που αφορά τον χώρο «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης», εστιάζοντας ιδιαίτερα στα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης, της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της ένταξης των μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Ένα από τα στοιχεία με τη μεγαλύτερη επιρροή στην εξέλιξη των πολιτικών της Ε.Ε. για τη μετανάστευση και το άσυλο είναι ο Κανονισμός του Δουβλίνου, ο οποίος θεσπίστηκε για πρώτη φορά το 1997, αναθεωρήθηκε αρχικά το 2003 και μετέπειτα το 2013 με στόχο τον καθορισμό των κριτηρίων προσδιορισμού του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου. Όπως αναφέρει ο David Owen, οι αδυναμίες του Συστήματος του Δουβλίνου είναι πλέον γνωστές, με την ριζική μεταρρύθμιση του να κρίνεται απαραίτητη προκειμένου να χρησιμεύσει ως αποτελεσματικό εργαλείο για την αντιμετώπιση των υφιστάμενων ανισορροπιών, καθώς η ισχύουσα δομή του «δεν σχεδιάστηκε για να διασφαλίσει μια βιώσιμη κατανομή ευθυνών για τους αιτούντες άσυλο σε ολόκληρη την Ένωση» (Owen, 2019).

Στη μελέτη του ο Marco Scipioni εξετάζει συνολικά τις αποτυχίες και τις κρίσεις που αναπτύχθηκαν στην πολιτική μετανάστευσης και ασύλου έως το 2015, καθώς και τις συμφωνίες που επιτεύχθηκαν για την αντιμετώπισή τους, προκειμένου να διερευνηθεί εάν «οι κρίσεις αποτελούν στην πραγματικότητα αναπόσπαστο μέρος μιας κυκλικής διαδικασίας ολοκλήρωσης της Ε.Ε. και όχι περιστασιακά γεγονότα που προκαλούνται από εξωτερικούς κραδασμούς» (Scipioni, 2018). Το ανωτέρω ερώτημα προκύπτει ως ανάγκη διερεύνησης του θεωρητικού πλαισίου που υιοθέτησαν πολλοί μελετητές, δηλαδή ότι προωθώντας τη συνεργασία μέσω ατελών συμφωνιών, οι Ευρωπαίοι πολιτικοί δημιούργησαν τις συνθήκες για την εμφάνιση κρίσεων στη

μεταναστευτική πολιτική, οι οποίες οδήγησαν στη διαμόρφωση ακόμη περισσότερων συμφωνιών με στόχο τη βαθύτερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Η Συμφωνία Ε.Ε.–Τουρκίας, που υπεγράφη το 2016, αποσκοπούσε στη μείωση της παράτυπης μετανάστευσης από την Τουρκία προς την Ε.Ε. Στο πλαίσιο της συμφωνίας αυτής, η Ε.Ε. παρείχε οικονομική στήριξη στην Τουρκία με αντάλλαγμα αυστηρότερους ελέγχους στις μεταναστευτικές ροές. Στη μελέτη της, η Di Bartolomeo αναλύει την αναφερόμενη συμφωνία καθώς αποτελεί πρόκληση για τους μηχανισμούς αλληλεγγύης εντός της ΕΕ, τονίζοντας ότι δεν προσφέρεται καμία συγκεκριμένη δράση για τις βαθύτερες αιτίες της συριακής σύγκρουσης και γενικότερα των παγκόσμιων εκτοπίσεων προσφύγων. (Di Bartolomeo, 2016).

Επιπλέον, το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2020, το οποίο προτείνεται ως ολοκληρωμένο πακέτο μεταρρυθμίσεων, επιδιώκει να αντιμετωπίσει μακροχρόνια μεταναστευτικά ζητήματα, στοχεύοντας στη βελτίωση της κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών-μελών, στον εξορθολογισμό των διαδικασιών ασύλου, στη βελτίωση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και στη θέσπιση μηχανισμού υποχρεωτικής αλληλεγγύης σε περιπτώσεις μεταναστευτικής πίεσης (Μαρούδα Μ.–Ν. Σαράντη Β., 2024, σ.50).

Οι Bordignon και Moriconi τονίζουν ότι απαιτείται «μεγαλύτερος ρόλος για τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και τις πολιτικές, τόσο για την αστυνόμευση των κοινών συνόρων όσο και για την επιβολή κοινών προτύπων πολιτικής υποδοχής για τους πρόσφυγες, με βάση τις βέλτιστες πρακτικές» (Bordignon & Moriconi, 2017). Τα μέτρα πολιτικής της Ε.Ε. πρέπει να σχεδιάζονται έτσι ώστε να αντιμετωπίζουν τα μεταναστευτικά προβλήματα σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, βασιζόμενα σε συμφωνίες με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών και λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές και δημογραφικές διαφορές μεταξύ της Ε.Ε. και των γειτονικών χωρών.

1.2 Ερευνητικά ερωτήματα και μεθοδολογία.

Η παρούσα εργασία εξετάζει πώς ο συριακός εμφύλιος λειτούργησε ως καθοριστικός παράγοντας για τις μεταναστευτικές πολιτικές της Ε.Ε. και σκοπός της είναι να αναλύσει την εξέλιξη των προσφυγικών ροών από τη Συρία προς την Ευρώπη καθώς και τις επιπτώσεις τους στις ευρωπαϊκές πολιτικές. Επιχειρεί να αποτυπώσει μια σφαιρική αποτίμηση του τρόπου που ο πόλεμος στη Συρία λειτούργησε ως καταλύτης για μεταβολές στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική,

ώστε να αναδειχθεί το θέμα σε όλες του τις διαστάσεις, σύμφωνα με την υπάρχουσα βιβλιογραφία, κάνοντας αναδρομή σε ιστορικά στοιχεία και δεδομένα, καθώς και μέσω της κριτικής αποτίμησης των μεταναστευτικών πολιτικών της Ε.Ε. Η ερευνητική διαδικασία που ακολουθήθηκε είναι κατά κύριο λόγο ποιοτική μέσω της συλλογής δεδομένων και της ανάλυσης βιβλιογραφικών πηγών, ενώ γίνεται χρήση στατιστικών δεδομένων που αφορούν τις προσφυγικές ροές στην Ε.Ε. κατά την τελευταία πενταετία. Έπειτα από την ανασκόπηση του θεωρητικού πλαισίου, ο ερευνητής πρέπει να μπορεί να απαντήσει στα ακόλουθα ερωτήματα: Πως επηρέασε η συριακή κρίση την μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε; Ήταν αποτελεσματικές οι πολιτικές ασύλου που εφάρμοσε η Ένωση;

Η μελέτη ολοκληρώνεται με μια σειρά περιεκτικών συστάσεων που στοχεύουν στην ενίσχυση της ικανότητας της ΕΕ να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά το ζήτημα των προσφύγων-μεταναστών, τονίζοντας τη σημασία του διαλόγου, της διπλωματίας και μιας ισορροπημένης προσέγγισης μεταξύ θεμάτων ασφαλείας και ανθρωπισμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:

ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΜΕ ΤΗ ΣΥΡΙΑ.

2.1 Ιστορικό υπόβαθρο του Συριακού Εμφυλίου Πολέμου.

Πριν από το ξέσπασμα του εμφυλίου πολέμου το 2011, η Συρία βρισκόταν υπό το αυταρχικό καθεστώς της οικογένειας Άσαντ, που κυβερνούσε τη χώρα για περισσότερες από τέσσερις δεκαετίες. Ο Χαφέζ αλ-Άσαντ και στη συνέχεια ο γιος του, Μπασάρ, ασκούσαν απόλυτο έλεγχο πάνω σε ένα πολυεθνικό και πολυθρησκευτικό κράτος, στο οποίο η μειοψηφική αλαουιτική κοινότητα συγκέντρωνε δυσανάλογη πολιτική και στρατιωτική ισχύ. Παρά την επιφανειακή σταθερότητα, η προπολεμική Συρία χαρακτηριζόταν από εκτεταμένη πολιτική καταπίεση, καταστολή των μειονοτήτων, περιορισμένες ελευθερίες, υψηλά επίπεδα διαφθοράς και έντονες κοινωνικές ανισότητες. Οι οικονομικές μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε ο Μπασάρ αλ-Άσαντ τη δεκαετία του 2000, όπως η ιδιωτικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων και η άρση επιδοτήσεων, ευνόησαν τα κοινωνικά στρώματα που συνδέονταν με το καθεστώς, οδηγώντας σε περαιτέρω περιθωριοποίηση της αγροτικής και εργατικής τάξης (CFR, 2024). Επιπλέον, η παρατεταμένη ξηρασία της

περιόδου 2006–2010, η σοβαρότερη στην περιοχή εδώ και δεκαετίες, είχε καταστροφικές συνέπειες για την αγροτική παραγωγή, προκαλώντας την εσωτερική μετανάστευση εκατοντάδων χιλιάδων ανθρώπων από την ύπαιθρο προς τις πόλεις. Οι κοινωνικές εντάσεις που προκλήθηκαν από αυτήν τη δημογραφική και οικονομική αναστάτωση ενίσχυσαν την απογοήτευση απέναντι στο καθεστώς, ενώ η εξάπλωση του κύματος της Αραβικής Άνοιξης στην Τυνησία, την Αίγυπτο και τη Λιβύη ενέπνευσε τους Σύριους πολίτες να διεκδικήσουν πολιτικές αλλαγές.

Οι πρώτες διαδηλώσεις στη Συρία ξέσπασαν τον Μάρτιο του 2011, στην πόλη Ντεράα, όταν πολίτες βγήκαν στους δρόμους διαμαρτυρόμενοι για τη διαφθορά, τη βία των αρχών και την ανεργία των νέων. Η βίαιη καταστολή από τις δυνάμεις ασφαλείας, με πυροβολισμούς κατά άοπλων διαδηλωτών, μαζικές συλλήψεις και βασανιστήρια, αποτέλεσε την αφορμή για τη ραγδαία κλιμάκωση των γεγονότων (CFR, 2024). Πολύ σύντομα, η χώρα βυθίστηκε στο χάος: αντικαθεστωτικοί στρατιωτικοί συγκρότησαν τον Ελεύθερο Συριακό Στρατό, ενώ ισλαμιστικές οργανώσεις, όπως η Τζαμπχάτ αλ-Νούσρα, άρχισαν να αποκτούν αυξανόμενη ισχύ. Το 2014, η εμφάνιση και η εξάπλωση του αυτοαποκαλούμενου Ισλαμικού Κράτους (ISIS) μετέτρεψαν τη Συρία σε επίκεντρο παγκόσμιας ανησυχίας, καθώς η οργάνωση κατέλαβε μεγάλες εκτάσεις της χώρας, επιβάλλοντας ένα καθεστώς ακραίας βίας και τρόμου. Ο ρόλος των περιφερειακών παραγόντων στην υπόθαλψη της βίας και της στήριξης των δυνάμεων των ανταρτών «διεθνοποίησε τη σύρραξη με τρόπους που απομακρύνουν τους τοπικούς παράγοντες τόσο από τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων όσο και από την επικράτησή τους στην εξουσία». (Abboud, 2020, σ. 23).

Το 2015, η στρατιωτική επέμβαση της Ρωσίας υπέρ του Άσαντ ανέτρεψε τις ισορροπίες υπέρ της κυβέρνησης, ενώ οι Κούρδοι μαχητές των Συριακών Δημοκρατικών Δυνάμεων, με τη στήριξη των Ηνωμένων Πολιτειών και του διεθνούς συνασπισμού, ανέλαβαν καθοριστικό ρόλο στην εξουδετέρωση του ISIS. Ο πόλεμος εξελίχθηκε μέσα από πολλαπλές φάσεις, από μια λαϊκή εξέγερση σε ολοκληρωμένο εμφύλιο, και στη συνέχεια σε ένα πλέγμα διεθνοποιημένων συγκρούσεων που περιλάμβαναν κρατικούς και μη κρατικούς δρώντες (CFR, 2024). Στη Συρία, η φύση της νομιμότητας της εξουσίας δεν φαινόταν τόσο διαφορετική από αυτή των άλλων καθεστώτων, αλλά δυστυχώς, οι «θρησκευτικές, ταξικές, εθνοτικές, πολιτικές συγκρούσεις και οι εξωτερικοί παράγοντες αλληλοεπίδρασαν, επιδεινώνοντας τον εμφύλιο πόλεμο» (Tuyskä et al., 2017).

Μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 2010, η Συρία είχε κατακερματιστεί σε ζώνες ελέγχου, με περιοχές υπό το καθεστώς, κουρδικές διοικήσεις και θύλακες ανταρτών, ενώ μεγάλα τμήματα της επικράτειας είχαν μετατραπεί σε ερείπια. Η σύγκρουση θεωρείται μία από τις πιο πολύπλοκες και αιματηρές του 21ου αιώνα, συνδυάζοντας στοιχεία εμφυλίου, τρομοκρατίας και γεωπολιτικής αντιπαράθεσης. Η ένοπλη σύρραξη είχε ως αποτέλεσμα τον εκτοπισμό πάνω από το μισό πληθυσμό της Συρίας, οδηγώντας εκατομμύρια ανθρώπους στην προσφυγιά. Το κύμα Σύριων προσφύγων προς την Ευρώπη κορυφώθηκε το 2015–2016, όταν η ήπειρος βρέθηκε αντιμέτωπη με τη μεγαλύτερη προσφυγική κρίση μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο (Migration Policy Institute, 2020). Ένας τεράστιος αριθμός ανθρώπων αναγκάστηκε να εγκαταλείψει τα σπίτια του, ενώ η συριακή κρίση υποχρέωσε τον συριακό λαό να ζητήσει πρώτα άσυλο σε χώρες κοντά, όπως η Τουρκία και η Ιορδανία και το Ιράκ, ενώ μετέπειτα λόγω των πολιτικών αλλαγών και των κακών συνθηκών διαβίωσης, αποφάσισε να ακολουθήσει τη διαδρομή της Μεσογείου προς την Ευρώπη ζητώντας διεθνή βοήθεια (Μάνη, 2018, σ. 31).

Οι ανθρώπινες και κοινωνικές επιπτώσεις της σύρραξης υπήρξαν καταστροφικές. Σύμφωνα με το Γραφείο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ, περισσότεροι από 306.000 άμαχοι έχασαν τη ζωή τους στα πρώτα δέκα χρόνια του πολέμου (OHCHR, 2022), ενώ ο συνολικός απολογισμός, συμπεριλαμβανομένων των μαχητών, ξεπερνά τις 500.000 απώλειες. Πάνω από 6,8 εκατομμύρια άνθρωποι εκτοπίστηκαν εντός των συνόρων της και 6,1 εκατομμύρια αναγκάστηκαν να καταφύγουν σε άλλες χώρες (UNHCR, 2025). Η Τουρκία φιλοξενεί περίπου 2,9 εκατομμύρια Σύριους, ο Λίβανος σχεδόν 755.000 και η Ιορδανία περίπου 611.000, γεγονός που δημιουργεί τεράστια ανθρωπιστική και οικονομική πίεση στις χώρες υποδοχής. Οι συνθήκες στους προσφυγικούς καταυλισμούς παραμένουν εξαιρετικά δύσκολες, με περιορισμένη πρόσβαση σε εκπαίδευση, υγεία και εργασία, ενώ η επισφάλεια αυτή λειτούργησε ως παράγοντας που ώθησε πολλούς να αναζητήσουν άσυλο σε πιο σταθερές περιοχές, κυρίως στην Ευρώπη (Hourani, 2025).

Η διεθνής εμπλοκή υπήρξε καθοριστική για την πορεία του πολέμου. Το Ιράν και η λιβανική Χεζμπολάχ υποστήριξαν από νωρίς τον Άσαντ, παρέχοντας στρατιωτική και οικονομική βοήθεια. Η Ρωσία, επιδιώκοντας να διατηρήσει την παρουσία της στη Μεσόγειο και τον σύμμαχό της στη Δαμασκό, ξεκίνησε το 2015 εκτεταμένες αεροπορικές επιχειρήσεις που έγειραν την πλάστιγγα υπέρ του καθεστώτος. Αντίθετα, οι Ηνωμένες Πολιτείες και οι ευρωπαϊκές χώρες περιορίστηκαν κυρίως στη στήριξη

αντικαθεστωτικών ομάδων και στην καταπολέμηση του ISIS (CFR, 2024). Η Τουρκία, από την πλευρά της, ακολούθησε έναν πολυδιάστατο ρόλο: φιλοξένησε εκατομμύρια πρόσφυγες, ενίσχυσε την αντιπολίτευση και πραγματοποίησε διαδοχικές στρατιωτικές επιχειρήσεις στο βόρειο τμήμα της Συρίας, με στόχο τόσο την ανάσχεση των Κούρδων όσο και την εξουδετέρωση τζιχαντιστικών ομάδων. Η σύγκρουση, ωστόσο, μετατράπηκε σε πεδίο ανταγωνισμού μεταξύ μεγάλων και περιφερειακών δυνάμεων Ρωσίας και ΗΠΑ, Ιράν και Σαουδικής Αραβίας, Τουρκίας και Κούρδων, καθιστώντας την επίλυσή της εξαιρετικά δύσκολη. Το τέλος του 2024 σηματοδοτήθηκε από μια απρόσμενη εξέλιξη: την πτώση του καθεστώτος Άσαντ έπειτα από αιφνίδια προέλαση αντικαθεστωτικών δυνάμεων, γεγονός που προκάλεσε ενθουσιασμό αλλά και αβεβαιότητα για το μέλλον της χώρας (CFR, 2024). Παρά την ανατροπή του, η Συρία παραμένει βαθιά διαιρεμένη, με πολλαπλά κέντρα εξουσίας, ξένες στρατιωτικές παρουσίες και μια κοινωνία εξουθενωμένη από δεκατέσσερα χρόνια πολέμου.

2.2 Συμφωνίες Σύνδεσης της Ε.Ε. με τη Συρία.

Στο πλαίσιο των συμφωνιών ανάμεσα στην Ε.Ε. με τη Συρία, οι οποίες καταρτίστηκαν πριν το ξέσπασμα του εμφυλίου πολέμου, εντάσσεται η Συμφωνία Συνεργασίας που υπέγραψε το 1977, η οποία είχε ως αφετηρία το γεγονός ότι «το εμπόριο μεταξύ των δύο μερών είχε αυξηθεί σημαντικά κατά τη δεκαετία του 1970 και ανέφερε ότι η ΕΟΚ ήθελε να επεκτείνει αυτή τη συνεργασία υποστηρίζοντας τη Συρία στην οικονομική και κοινωνική της ανάπτυξη» (Seeberg, 2015).

Με την Ανανεωμένη Μεσογειακή Πολιτική τον Δεκέμβριο 1990, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε μια συνολική προσέγγιση για την περιοχή της Μεσογείου, η οποία επεδίωκε την πολιτική και οικονομική ανάπτυξη, βασισμένη σε τέσσερις αρχές: «τον πολιτικό διάλογο, τις ελεύθερες συναλλαγές στον βιομηχανικό τομέα, την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική συνεργασία, καθώς και την κατάλληλη χρηματοδοτική συνεργασία» (Σειμένης, 2023, σ. 118). Ωστόσο η εν λόγω συμφωνία βρήκε την Ε.Ε. απρόθυμη να επικεντρωθεί στην προώθηση της δημοκρατίας στη Μέση Ανατολή, καθώς η συριακή κυβέρνηση ανάστειλε μια σειρά από αβλαβή έργα, φοβούμενη την δυναμική της κοινωνίας των πολιτών (Seeberg, 2015)

Η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση (ΕΜΣ), γνωστή και ως «Διαδικασία της Βαρκελώνης», η οποία ιδρύθηκε το 1995, είχε στόχους που εκτείνονταν «πολύ πέρα

από τους οικονομικούς, έχοντας ως ευρύτερες φιλοδοξίες την πολιτική σταθερότητα, την ενίσχυση των πολιτιστικών δεσμών και την προστασία του περιβάλλοντος» (Σειμένης, 2023, σ.130). Απώτερος σκοπός της ήταν η δημιουργία κλίματος σταθερότητας, ειρήνης, διαλόγου και η προώθηση των χρηματοπιστωτικών σχέσεων μέσω της θεσμοθέτησης μιας ελεύθερης ζώνης εμπορίου. Παράλληλα, η Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση (ΕΜΣ), εφάρμοσε δύο συμπληρωματικές διαστάσεις: την περιφερειακή, η οποία αποτελείται από ευρωμεσογειακά προγράμματα, δίκτυα και δραστηριότητες, και τη διμερή διάσταση, η οποία λαμβάνει τη μορφή συμφωνιών σύνδεσης και της υποστήριξης της Ε.Ε. προς διαδικασίες οικονομικής μεταρρύθμισης (Nour, 2001).

Προκειμένου να καταστεί δυνατή η υλοποίηση της Ευρωμεσογειακής Εταιρικής Σχέσης, δημιουργήθηκε ένα χρηματοδοτικό εργαλείο, το πρόγραμμα MEDA, το οποίο περιλαμβάνει οικονομικά και τεχνικά μέτρα για τη μεταρρύθμιση των κοινωνικοοικονομικών δομών σε τρίτες χώρες της Μεσογείου, «ξεπερνώντας κατά πολύ το πλαίσιο της παραδοσιακής αναπτυξιακής βοήθειας, καθώς καθιστά την οικονομική μετάβαση και το ελεύθερο εμπόριο το κεντρικό ζήτημα της οικονομικής συνεργασίας της με την περιοχή της Μεσογείου» (Σειμένης, 2023, σ. 132). Η Συρία έλαβε μόνο ένα μικρό ποσοστό της χρηματοδότησης από τα ταμεία MEDA10 για τη Δημοκρατία, λόγω των εμποδίων στην υλοποίηση έργων που υποστηρίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή» (Seeberg, 2015).

Η Συρία έγινε μέρος της διαδικασίας της Βαρκελώνης από την έναρξή της τον Νοέμβριο του 1995, με τις γενικές προσδοκίες να είναι συγκρατημένα αισιόδοξες, παρόλο που αναμενόταν, σύμφωνα με τον Richard Edis, ότι «θα δυσκολευόταν να ανταποκριθεί στους ιδεαλιστικούς στόχους της» (Seeberg, 2015).

Σύμφωνα με το Γραφείο Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων Δαμασκού, τον Οκτώβριο του 2004, μονογράφηκε αλλά δεν επικυρώθηκε η Συμφωνία Σύνδεσης της Συρίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση και είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση των εμπορικών σχέσεων της Συρίας με τις χώρες της Ασίας. Επιπλέον, η συμμετοχή της Συρίας στη Ζώνη Ελευθέρου Εμπορίου Αραβικών Χωρών (GAFTA), η οποία τέθηκε σε ισχύ από 01.01.2005, «ενίσχυσε το ενδοαραβικό εμπόριο, με την Ε.Ε. να παραμένει ο πρώτος οικονομικός εταίρος της Συρίας, αλλά πλέον να υστερεί ως προμηθευτής στο σύνολό της έναντι των ασιατικών χωρών» (Γραφείο ΟΕΥ Δαμασκού, 2007).

Επιπρόσθετα, όπως περιγράφεται στο Έγγραφο Περιφερειακής Στρατηγικής (ΕΠΣ), το οποίο ορίζει τους στόχους της περιφερειακής συνεργασίας με βάση τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ΕΜΓΕΣ) για την περίοδο 2007–2013, οι δύο χώρες ανταποκρίθηκαν πλήρως στις προκλήσεις διασυνοριακού ενδιαφέροντος, λαμβάνοντας υπόψη την πολιτικοοικονομική κατάσταση των χωρών της Μεσογείου και ενισχύοντας τον αντίκτυπό της πέραν των διμερών σχέσεων. Υπό το φως των ανωτέρω, η περιφερειακή συνεργασία, προσδιόρισε τους τομείς προτεραιότητας για την ενίσχυση της ευρωμεσογειακής εταιρικής σχέσης, ως προς τη συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης, της ασφάλειας και της μετανάστευσης με δραστηριότητες που περιλαμβάνουν τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη για την «επίτευξη του ευρωμεσογειακού χώρου ελεύθερων συναλλαγών, την κοινωνική ανάπτυξη και τις πολιτισμικές ανταλλαγές οι οποίες δίνουν έμφαση στις διαπροσωπικές ανταλλαγές και στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης». (Eur-lex.europa.eu, 2017)

Το 2011 η Ε.Ε. ξεκίνησε η ανανεωμένη Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ) ανταποκρινόμενη στις ιστορικές προκλήσεις της ευρωπαϊκής γειτονιάς. Η ανανεωμένη ΕΠΓ, όπως αναφέρει η Ingeborg Tommel, φάνηκε «να εστιάζει περισσότερο τόσο στους ρεαλιστικούς όσο και στους κανονιστικούς στόχους, σε σύγκριση με την ΕΠΓ του 2004, η οποία προκλήθηκε περισσότερο από ρεαλιστικούς στόχους» (Seeberg, 2015), εστιάζοντας σε έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα.

Οι συμφωνίες σύνδεσης Ε.Ε.-Συρίας ανεστάλησαν σε επίπεδο διαπραγμάτευσης παρά την αρχική τους σύνταξη λόγω των εξελίξεων του εμφυλίου πολέμου στη Συρία και των σοβαρών παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εκ μέρους των συριακών αρχών (Eur-lex.europa.eu, 2011).

2.3 Διπλωματικό και Γεωπολιτικό Πλαίσιο.

Οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της Συρίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεκίνησαν το 1998 και επιταχύνθηκαν το 2000, ενώ η νέα ηγεσία της Συρίας υπό τον Πρόεδρο Μπασάρ αλ-Άσαντ συνειδητοποίησε ότι η ευρωπαϊκή υποστήριξη στο πλαίσιο μιας συμφωνίας σύνδεσης, ακόμη και αν έχει κυρίως οικονομικό προσανατολισμό, θα μπορούσε «να βοηθήσει τη χώρα να εισέλθει στην παγκοσμιοποίηση με έναν πιο ήπιο τρόπο και επίσης να είναι καλύτερα προετοιμασμένη για τον νεοπεριφερειακό

καταμερισμό εργασίας που είναι πιθανό να προκύψει, μόλις επιτευχθεί συνολική ειρήνη στη Μέση Ανατολή» (Nour, 2001).

Οι πολιτικές αναταραχές στη Συρία οι οποίες ξεκίνησαν τον Μάρτιο του 2011 εξελίχθηκαν γρήγορα σε «έναν διεθνοποιημένο πόλεμο δι' αντιπροσώπων, με τη συμμετοχή της Γαλλίας, της Ρωσίας, του Ιράν, της Τουρκίας, των Ηνωμένων Πολιτειών και άλλων παραγόντων» (Pierini, 2016). Οι συγκρούσεις εντάθηκαν με την άνοδο του αυτοανακηρυσσόμενου Ισλαμικού Κράτους, το οποίο, πολεμώντας με απώτερο στόχο την ίδρυση χαλιφάτου, κατέλαβε μεγάλο μέρος της συριακής επικράτειας, επιδιώκοντας να επεκταθεί πέρα από αυτήν, φτάνοντας έως την Ευρώπη. Λαμβάνοντας υπόψη την έντονη αντίθεση μεταξύ της αρχικής θέσης της Ε.Ε. ότι ο Σύρος Πρόεδρος Μπασάρ αλ Άσαντ πρέπει να φύγει και της μετέπειτα μετριοπαθούς διπλωματικής της στάσης, ο συριακός εμφύλιος πόλεμος επηρέασε σημαντικά τη μελλοντική θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις προσπάθειες επίλυσης των συγκρούσεων, δεδομένου ότι η Ε.Ε. φέρει το κύριο βάρος των ανθρωπιστικών επιπτώσεων της κρίσης (Pierini, 2016). Η Ευρωπαϊκή Ένωση απουσίαζε εμφανώς από τις βασικές διεθνείς διπλωματικές συζητήσεις για τη Συρία καθώς δεν έχει αναλάβει ουσιαστική διπλωματική πρωτοβουλία από το 2011, ενώ τα περισσότερα κράτη-μέλη της Ε.Ε. ενεπλάκησαν σε πολιτικές για την προώθηση της ειρήνης και της σταθερότητας στην περιοχή, ιδιαίτερα λόγω της αυξανόμενης ισλαμιστικής τρομοκρατικής απειλής. Είναι αλήθεια ότι, η εργαλειοθήκη της διπλωματίας της Ε.Ε., -ανθρωπιστική και αναπτυξιακή βοήθεια, εμπορικές κυρώσεις, συμφωνίες με τρίτες χώρες- παρέμενε στην αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ωστόσο, η ικανότητα της ΕΕ να χρησιμοποιεί αυτά τα εργαλεία και να ασκεί πολιτική ηγεσία είχε περιοριστεί σημαντικά (Pierini, 2016).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3:

ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΕΣ ΡΟΕΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΩΣ ΣΥΝΕΠΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΡΙΑΚΟΥ ΕΜΦΥΛΙΟΥ

3.1 Χώρες πρώτης εισόδου και άνιση κατανομή.

Οι κύριες πύλες εισόδου των Σύριων προσφύγων στην Ευρώπη εξακολουθούν να είναι τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ στη Μεσόγειο. Η Ελλάδα και η Ιταλία, ως κράτη πρώτης γραμμής, φέρουν το μεγαλύτερο βάρος διαχείρισης των αφίξεων. Η Ελλάδα,

μέσω του θαλάσσιου περάσματος του Αιγαίου και του χερσαίου συνόρου στον Έβρο, αποτέλεσε βασική δίοδο εισόδου Σύριων και άλλων προσφύγων που αναχωρούν από την Τουρκία. Παρά τη Συμφωνία ΕΕ–Τουρκίας του 2016, οι ροές προς τα ελληνικά νησιά συνεχίστηκαν, αν και μειωμένες. Σημαντικό επεισόδιο αποτέλεσε η κρίση του Έβρου τον Φεβρουάριο του 2020, όταν η Αγκυρα, επιδιώκοντας πολιτική πίεση στις Βρυξέλλες, «άνοιξε» τα σύνορα επιτρέποντας σε δεκάδες χιλιάδες μετανάστες να κινηθούν προς την Ελλάδα, μετατρέποντας τη μετανάστευση σε εργαλείο διπλωματίας (Norman, 2020).

Η Ιταλία, αν και δέχεται κυρίως πρόσφυγες από αφρικανικές χώρες, παραμένει επίσης δευτερεύουσα πύλη για Σύριους μέσω Λιβύης ή Τυνησίας, ενώ η Ισπανία επηρεάζεται ελάχιστα από το συριακό κύμα, καθώς οι δικές της ροές προέρχονται κυρίως από τη Δυτική Αφρική. Οι χώρες πρώτης εισόδου αντιμετωπίζουν δυσανάλογη πίεση εξαιτίας του κανονισμού του Δουβλίνου, που τις καθιστά υπεύθυνες για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου όσων εισέρχονται από τα σύνορά τους. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υπερφόρτωση δομών υποδοχής, όπως στην Ελλάδα και την Ιταλία, όπου σε περιόδους αιχμής διαβιούσαν δεκάδες χιλιάδες άνθρωποι σε συνθήκες ανθρωπιστικής κρίσης (Hourani, 2025).

Η γεωγραφική κατανομή των Σύριων προσφύγων παραμένει εξαιρετικά άνιση. Τα κράτη του ευρωπαϊκού Νότου –Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία– επιβαρύνονται ως «πύλες» εισόδου, ενώ τα κράτη της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης αναλαμβάνουν μεγαλύτερη ευθύνη μακροπρόθεσμης φιλοξενίας. Η Γερμανία αναδείχθηκε και πάλι το 2023 ως ο κυριότερος προορισμός Σύριων αιτούντων, δεχόμενη πάνω από το 50% όλων των συριακών αιτήσεων στην ΕΕ (Eurostat, 2025). Σημαντικούς αριθμούς φιλοξενούν επίσης η Γαλλία, η Σουηδία, η Αυστρία και η Ολλανδία, χώρες με ανεπτυγμένα συστήματα ασύλου και εγκατεστημένες κοινότητες διασποράς. Αντίθετα, κράτη της Ανατολικής Ευρώπης όπως η Πολωνία, η Ουγγαρία, η Τσεχία και η Σλοβακία υποδέχθηκαν ελάχιστους Σύριους, καθώς αρνήθηκαν να συμμετάσχουν στα προγράμματα μετεγκατάστασης επικαλούμενες ζητήματα ασφάλειας και πολιτισμικής συνοχής. Αυτή η άνιση επιβάρυνση έχει δημιουργήσει έντονες τριβές εντός της Ευρώπης και αίσθημα αδικίας στα κράτη του Νότου, τα οποία θεωρούν ότι έχουν αφηθεί μόνα στη διαχείριση ενός ευρωπαϊκού προβλήματος (Dempsey, 2022).

3.2 Ροές Σύριων προσφύγων προς την Ευρωπαϊκή Ένωση - Στατιστικά στοιχεία 2019–2024.

Αν και οι μαζικές αφίξεις Σύριων προσφύγων κορυφώθηκαν την περίοδο 2015–2016, η τελευταία πενταετία καταδεικνύει ότι οι προσφυγικές ροές από τη Συρία προς την Ευρώπη παραμένουν έντονες, με σημαντικές διακυμάνσεις. Το 2019 η Ευρωπαϊκή Ένωση χορήγησε άσυλο σε 295.800 αιτούντες με τους Σύριους να αποτελούν τη μεγαλύτερη εθνική ομάδα, καθώς σχεδόν το 27% των ατόμων που έλαβαν καθεστώς προστασίας εκείνη τη χρονιά προέρχονταν από τη Συρία (Balla, 2023). Το 2020, υπό το βάρος της πανδημίας COVID-19, οι μετακινήσεις περιορίστηκαν δραστικά, οδηγώντας σε πτώση κατά περίπου ένα τρίτο των αιτήσεων, καθώς μόλις 417.000 νέες πρώτες αιτήσεις διεθνούς προστασίας καταγράφηκαν στα κράτη-μέλη (Eurostat, 2020), ενώ την επόμενη χρονιά, το 2021, σημειώθηκε μερική ανάκαμψη των ροών, με τις αιτήσεις να αυξάνονται στις 530.000, αντανακλώντας τη σταδιακή επαναδραστηριοποίηση των μεταναστευτικών δικτύων. (Eurostat, 2021)

Το 2022 παρατηρήθηκε νέα εκρηκτική άνοδος: οι αιτήσεις ασύλου έφτασαν τις 880.000, σημειώνοντας αύξηση 64% σε σχέση με το προηγούμενο έτος (EUAA, 2023). Οι αριθμοί αυτοί πλησίασαν ξανά τα επίπεδα της μεγάλης προσφυγικής κρίσης του 2015–2016. Η τάση κορυφώθηκε το 2023, όταν καταγράφηκαν περίπου 1,05 εκατομμύρια πρώτες αιτήσεις ασύλου στην ΕΕ – ο υψηλότερος αριθμός των τελευταίων επτά ετών (Eurostat, 2025). Από αυτές, οι Σύριοι διατήρησαν σταθερά την πρωτιά με περίπου 183.000 αιτήσεις, αντιπροσωπεύοντας το 17% του συνόλου (Eurostat, 2025). Το 2024, η συνολική εικόνα έδειξε σχετική αποκλιμάκωση, με περίπου 912.000 νέες αιτήσεις (μείωση 13% από το προηγούμενο έτος), αλλά οι Σύριοι εξακολούθησαν να αποτελούν τη μεγαλύτερη ομάδα αιτούντων (148.000 αιτήσεις, 16% του συνόλου) (Eurostat, 2025). Παρότι τα επίπεδα αυτά είναι χαμηλότερα από τα ρεκόρ του 2015, παραμένουν πολλαπλάσια των προπολεμικών, επιβεβαιώνοντας τη διαρκή φύση της συριακής προσφυγικής κρίσης.

Η εικόνα στην Ευρώπη κατά την περίοδο 2019–2024 δεν εξαρτάται μόνο από τη συριακή σύγκρουση. Επηρεάστηκε επίσης από εξωγενείς κρίσεις, όπως η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία το 2022, που προκάλεσε μαζική μετακίνηση εκατομμυρίων Ουκρανών, οι οποίοι ωστόσο εντάχθηκαν σε ειδικό καθεστώς προσωρινής προστασίας και όχι στο σύστημα ασύλου. Ταυτόχρονα, η κατάληψη της εξουσίας από τους Ταλιμπάν στο Αφγανιστάν το 2021, η πολιτική αστάθεια στη Βόρεια Αφρική και

οι συνεχιζόμενες συγκρούσεις στη Μέση Ανατολή αύξησαν τη συνολική πίεση στα ευρωπαϊκά συστήματα υποδοχής (EUAA, 2024). Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η Συρία παραμένει σταθερά μία από τις τρεις πρώτες χώρες προέλευσης προσφύγων στην ΕΕ, αποδεικνύοντας τη διαχρονική και διασυνοριακή διάσταση της κρίσης.

3.3 Παράγοντες που επηρεάζουν τις ροές.

Οι ροές των Σύριων προσφύγων προς την Ευρώπη την τελευταία πενταετία καθορίστηκαν από αλληλεπίδραση πολιτικών, στρατιωτικών και κοινωνικοοικονομικών παραγόντων. Καταρχάς, η ίδια η εξέλιξη του πολέμου στη Συρία επηρέασε άμεσα τον αριθμό των εκτοπισμένων: κάθε φορά που σημειωνόταν στρατιωτική κλιμάκωση, όπως οι επιθέσεις στο Ιντλίμπ το 2019–2020, χιλιάδες κάτοικοι εγκατέλειπαν τη χώρα (Norman, 2020). Επιπλέον, η πολιτική της Τουρκίας αποτέλεσε κρίσιμο ρυθμιστικό παράγοντα. Η Συμφωνία ΕΕ–Τουρκίας του Μαρτίου 2016 συνέβαλε σε μείωση των αφίξεων κατά πάνω από 90% σε σχέση με το 2015, όμως οι κατά καιρούς εντάσεις στις διμερείς σχέσεις είχαν ως αποτέλεσμα περιστασιακές αυξήσεις των ροών. Παράλληλα, οι πολιτικές αποφάσεις εντός ΕΕ διαμόρφωσαν το πλαίσιο πρόσβασης: η αυστηροποίηση των συνοριακών ελέγχων στη διαδρομή των Δυτικών Βαλκανίων από χώρες όπως η Ουγγαρία και η Σλοβενία ανάγκασε πολλούς πρόσφυγες να παραμένουν εγκλωβισμένοι στις χώρες πρώτης γραμμής του Νότου.

Η αποτυχία πολλών μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής, επηρέασε τις μεταναστευτικές ροές, αποκαλύπτοντας παράλληλα την προθυμία της Ευρώπης να παραβιάσει τις δικές της αξίες υποστηρίζοντας δεσποτικά καθεστώτα εάν αυτά βοηθούν στην αναχαίτιση των μεταναστευτικών ροών και διαφοροποιώντας τη μεταχείριση των μεταναστών ανάλογα με την εθνική τους καταγωγή. Η εφαρμογή των μηχανισμών συντονισμού της Ε.Ε. δεν κέρδισε ποτέ δυναμική, καθώς οι κυβερνήσεις δίσταζαν να χάσουν τον έλεγχο του πολιτικού προβλήματος που αντιπροσωπεύει η μετανάστευση σε κάθε ένα από τα έθνη τους, ενώ στο εσωτερικό μέτωπο οι περισσότερες χώρες απέτυχαν να ενσωματώσουν τους μετανάστες και να αποτρέψουν τη δημιουργία παράλληλων κοινωνιών. Η αναβίωση της νοοτροπίας «προτεραιότητα στο έθνος» εμπόδισε την δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των χωρών όπου φτάνουν για πρώτη φορά οι αιτούντες άσυλο, με τους ενδιαφερόμενους να εκμεταλλεύονται το πρόβλημα για εσωτερικά πολιτικά οφέλη, απομακρύνοντας

τη συνεργασία μεταξύ των κυβερνήσεων και προκαλώντας αύξηση των παράτυπων αφίξεων. (Dempsey, 2022).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ.

4.1. Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ).

Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου συνιστά ένα εξελισσόμενο θεσμικό πλαίσιο για τον λόγο αυτό, στα νομοθετήματα που το συγκροτούν προβλέπεται ρητά η υποχρέωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να παρακολουθεί την εφαρμογή τους και να εξετάζει κάθε ενδεχόμενη ανάγκη περαιτέρω τροποποιήσεων. Αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο οδηγιών και κανονισμών, το οποίο στοχεύει στην εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου, των συνθηκών υποδοχής και των κριτηρίων αναγνώρισης για τους αιτούντες άσυλο σε όλα τα κράτη-μέλη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εργάζεται προς την κατεύθυνση αυτή για πάνω από δύο δεκαετίες, ήδη από τη Διάσκεψη του Τάμπερε το 1999, βάσει των άρθρων 67 και 78 της ΣΛΕΕ.

α) Η δομή και οι πυλώνες του CEAS.

Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, το οποίο εξακολουθεί να βρίσκεται υπό εξέλιξη είκοσι χρόνια μετά το Άμστερνταμ, στηρίζεται σε τρεις βασικούς πυλώνες. Ο πρώτος αφορά την εναρμόνιση των προτύπων προστασίας με την ευθυγράμμιση της νομοθεσίας περί ασύλου των κρατών-μελών, έτσι ώστε οι αιτούντες άσυλο να απολαμβάνουν συγκρίσιμη προστασία ανεξάρτητα από το κράτος στο οποίο καταθέτουν αίτηση. Ο δεύτερος πυλώνας αφορά την εγκαθίδρυση αποτελεσματικής πρακτικής συνεργασίας μέσω της «Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (European Asylum Support Office – EASO, σήμερα European Union Asylum Agency – EUAA)», η οποία παρέχει τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή σε κράτη που αντιμετωπίζουν μεγάλο αριθμό ροών και συμβάλλει στη διαχείριση των αιτήσεων ασύλου και των συνθηκών υποδοχής. Ο τρίτος πυλώνας αφορά την ενίσχυση της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών, ιδιαίτερα εκείνων των οποίων τα συστήματα ασύλου υφίστανται δυσανάλογη πίεση, μέσω προγραμμάτων μετεγκατάστασης από τρίτες χώρες προς την Ε.Ε. (resettlement) αλλά και εντός της Ε.Ε. (relocation) (Μαρούδα Μ.–Ν. Σαράντη Β., 2024, σ. 20).

β)Μεταρρύθμιση του CEAS.

Η μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ συνοδεύτηκε και από την πρώτη εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 80 της ΣΛΕΕ. Η εφαρμογή αυτή μετουσιώθηκε σε σημαντική χρηματοδότηση και επιχειρησιακή υποστήριξη προς τα κράτη-μέλη πρώτης γραμμής, ιδίως μέσω της EASO. Ειδικότερα, καθώς η προσφυγική κρίση του 2015 αποκάλυψε βαθιές δυσλειτουργίες, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε τον Μάρτιο του 2016 ένα φιλόδοξο σύνολο προτάσεων για συνολική αναθεώρηση του CEAS, προκειμένου να διορθωθούν οι αδυναμίες του συστήματος. Ωστόσο η ανταπόκριση των κρατών-μελών δεν υπήρξε ενιαία και ορισμένα κράτη-μέλη επέλεξαν να «υιοθετήσουν προσωρινά μέτρα περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ε.Ε., επικαλούμενα λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, ή ρυθμίσουν ζητήματα ασύλου στόχο στο περιθώριο του ενωσιακού δικαίου, προχωρώντας πολλές φορές στην εγκατάσταση φυσικών φραγμάτων στα σύνορά τους με την αποτροπή δευτερογενών μετακινήσεων».(Σκάντζας, 2019, σ.57).

Οι βασικοί στόχοι της προτεινόμενης τροποποίησης ήταν η εξασφάλιση της δίκαιης κατανομής των ευθυνών σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και η καταπολέμηση της καταχρηστικής άσκησης δικαιωμάτων εκ μέρους των αιτούντων διεθνή προστασία. Πιο συγκεκριμένα, αφενός διατηρήθηκε το βασικό δόγμα του Δουβλίνου ότι υπεύθυνο κράτος μέλος είναι μόνο ένα, ρίχνοντας το μεγαλύτερο βάρος στα κράτη μέλη πρώτης γραμμής ενώ παράλληλα, η Επιτροπή πρότεινε την τροποποίηση του Κανονισμού Eurodac ώστε να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής του και να καταστεί δυνατή η χρήση του για σκοπούς μεταναστευτικής πολιτικής, όπως η παρακολούθηση των δευτερογενών μετακινήσεων. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EYYA) απέκτησε διευρυμένη εντολή και ενισχυμένο ρόλο στο νέο σύστημα. Ειδικότερα, η αρμοδιότητα του Οργανισμού δεν θα είναι απλώς συμβουλευτική, αλλά θα είναι «επιφορτισμένη με την επίβλεψη και την παρακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων και ιδίως του μηχανισμού κατανομής, την έκδοση συστάσεων για βελτίωση, καθώς και την ανάληψη επιχειρησιακών δράσεων για τη στήριξη των κρατών μελών». (Σκάντζας, 2019 σ. 30).

Επιπρόσθετα, τριπλασιάστηκαν οι επιχειρησιακές δυνατότητες της Frontex κυρίως για τη διάσωση προσώπων στη Μεσόγειο, και αποφασίστηκε η εφαρμογή της προσέγγισης των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspot), όπου όλες οι εμπλεκόμενες αρχές (εθνικές αρχές, FRONTEX, EASO) εργάζονται από κοινού.

Παρά τις σημαντικές προσπάθειες εναρμόνισης και θεσμικής ενίσχυσης του CEAS, η πρακτική εφαρμογή του συστήματος εξακολούθησε να αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις, οι οποίες συνδέονται τόσο με τις διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις όσο και με τις εγγενείς αδυναμίες του συστήματος στην αντιμετώπιση μαζικών μεταναστευτικών ροών. (Σκάντζας, 2019, σ. 25)

4.2. Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση (2015).

Μετά την εκδήλωση της προσφυγικής κρίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε το «σχέδιο δράσης δέκα σημείων για τη μετανάστευση» στις 20 Απριλίου 2015, ενώ τον Μάιο του ίδιου έτους, η Επιτροπή παρουσίασε ένα ολοκληρωμένο Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τόσο οι άμεσες προκλήσεις όσο και οι δομικές αδυναμίες της υφιστάμενης πολιτικής. Το θεματολόγιο περιγράφει μια ολιστική προσέγγιση στη διαχείριση της μετανάστευσης, υπογραμμίζοντας την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών και των τρίτων χωρών και διαμορφώνοντας μια πιο ανθρώπινη και αποτελεσματική προσέγγιση για τη μετανάστευση εντός της Ε.Ε. Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, που παρουσίασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 13 Μαΐου 2015, περιλάμβανε ένα κεφάλαιο με τίτλο «Μια νέα πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση», χωρίς ωστόσο να παρουσιάζει νέα στοιχεία σε σχέση με το ήδη υφιστάμενο καθεστώς μετανάστευσης εργατικού δυναμικού της Ε.Ε, καθώς δεν υπήρχε ένα «σαφές και συνεκτικό όραμα για μελλοντική ενωσιακή πολιτική σχετικά με τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού ούτε για την ενσωμάτωσή της στις εθνικές πολιτικές αγοράς εργασίας και απασχόλησης». (Minderhoud, 2022).

Όπως τονίζει ο Paul Minderhoud, κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, έχουν διατυπωθεί αρκετά επιχειρήματα υπέρ μιας πιο συνεκτικής πολιτικής της ΕΕ, για τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού με τη δημιουργία διαύλων μετανάστευσης να συμβαδίζει με την καταπολέμηση των παράτυπων ροών ανθρώπων, ωστόσο εξαιτίας της ευρωπαϊκής ανθρωπιστικής κρίσης η πολιτική ασύλου μετατοπίστηκε στους τομείς του ασύλου, των συνόρων και της παράτυπης μετανάστευσης (Minderhoud, 2022).

Αναλυτικότερα, η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση οργανώνεται γύρω από τέσσερις βασικούς άξονες, όπως παρουσιάζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission, 2015):

- Μείωση των κινήτρων για παράτυπη μετανάστευση, μεταξύ άλλων μέσω της τοποθέτησης Ευρωπαϊών αξιωματούχων ως συνδέσμων για θέματα μετανάστευσης σε τρίτες χώρες, της ενίσχυσης του ρόλου της Frontex στον επαναπατρισμό και της υιοθέτησης σχεδίου δράσης που «θα μετατρέπει τη διακίνηση ανθρώπων σε μια εξαιρετικά επικίνδυνη, χαμηλού κέρδους εγκληματική δραστηριότητα, ενώ παράλληλα θα αντιμετωπίζει τις ρίζες του φαινομένου μέσω της αναπτυξιακής συνεργασίας και της ανθρωπιστικής βοήθειας». (European Commission, 2015)
- Διαχείριση των συνόρων, με στόχο τη διάσωση ζωών και την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., μέσω της ενίσχυσης του ρόλου της Frontex, της υποστήριξης τρίτων χωρών στη διαχείριση των συνόρων τους και της πιθανής συνένωσης ορισμένων λειτουργιών ακτοφυλακής σε ενωσιακό επίπεδο.
- Παροχή προστασίας μέσω μιας ισχυρής κοινής πολιτικής ασύλου, με προτεραιότητα την πλήρη και συνεκτική εφαρμογή του CEAS, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης των διατάξεων περί ασφαλούς χώρας καταγωγής και της αναθεώρησης του Κανονισμού του Δουβλίνου.
- Νέα πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση, με στόχο τη διατήρηση και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της Ευρώπης, «την αναπροσαρμογή των προτεραιοτήτων των πολιτικών ένταξης και τη μεγιστοποίηση των οφελών της μεταναστευτικής πολιτικής για τα άτομα και τις χώρες προέλευσης, μεταξύ άλλων μέσω φθηνότερων, ταχύτερων και ασφαλέστερων συστημάτων μεταφοράς εμβασμάτων». (European Commission, 2015):

Αυτό το ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής περιέγραφε μια ολιστική προσέγγιση στη διαχείριση της μετανάστευσης, επιδιώκοντας να επιτύχει ισορροπία μεταξύ της σωτηρίας της ζωής στη θάλασσα, της εξασφάλισης εξωτερικών συνόρων και της παροχής νομικών οδών για τη μετανάστευση, υπογραμμίζοντας την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και τη σημασία της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες. Επιδιώκει να αντιμετωπίσει τις βαθύτερες αιτίες της μετανάστευσης και βελτιώνοντας τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, δημιουργώντας μια πιο ανθρώπινη και αποτελεσματική προσέγγιση για τη μετανάστευση εντός της ΕΕ, αντιμετωπίζοντας τις ανακύπτουσες προκλήσεις κατά την εφαρμογή της, ιδίως ενόψει των συνεχιζόμενων μεταναστευτικών πιέσεων και των πολιτικών εντάσεων μεταξύ των κρατών μελών.

4.3. Η Συμφωνία Ε.Ε.–Τουρκίας (2016).

Το 2015-2016 η Ευρώπη αντιμετώπισε αυξημένες μεταναστευτικές ροές με την Τουρκία φιλοξενεί στο έδαφός της πάνω από 3.000.000 Σύρους πρόσφυγες, οι περισσότεροι εκ των οποίων αναζητούν οδό διαφυγής προς την Ευρώπη, μέσω της Ελλάδας. Το γεγονός αυτό έθεσε σε πραγματική δοκιμασία το οποιοδήποτε σύστημα ασύλου, βρίσκοντας την Ευρώπη ανέτοιμη να δεχτεί στο έδαφός τους τόσο μεγάλους αριθμούς υπηκόων τρίτων χωρών, η ένταξη των οποίων στις τοπικές κοινωνίες απαιτεί εύρωστες οικονομίες, πολιτική και κοινωνική βούληση. Για το λόγο αυτό οι Ευρωπαίοι ηγέτες στράφηκαν προς την Τουρκία προκειμένου να διαπραγματευτούν «ένα *modus vivendi* που θα σταματούσε τις προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές εκτός ευρωπαϊκού εδάφους»(Μαρουδά Μ.–Ν. Σαράντη Β., 2024, σ. 234).

Το Κοινό σχέδιο δράσης ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Τουρκία, το ενεργοποιήθηκε στις 29 Νοεμβρίου 2015, με στόχο την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης στον ανατολικό διάδρομο της Μεσογείου προς την ΕΕ, αποτελώντας ένα αξιοσημείωτο παράδειγμα συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και μιας τρίτης χώρας. Αρχικά, το Κοινό σχέδιο δράσης προέβλεπε το «άνοιγμα της αγοράς εργασίας της Τουρκίας στους Σύρους με καθεστώς προσωρινής προστασίας, την εκ νέου θέσπιση της υποχρέωσης θεώρησης για τους Σύρους πρόσφυγες και την αναβάθμιση των επιχειρήσεων της τουρκικής ακτοφυλακής και αστυνομίας σε θέματα ασφάλειας και ανταλλαγής πληροφοριών» (European Council, 2016).

Δεδομένου ότι το Κοινό Σχέδιο Δράσης ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Τουρκία, δεν πέτυχε τον στόχο του –δηλαδή τη μείωση των ροών, οι Ευρωπαίοι ηγέτες οδηγήθηκαν στη διαπραγμάτευση μιας νέας διευθέτησης, η οποία θα ανέκοπτε τις προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές εκτός ευρωπαϊκού εδάφους. Οι επαφές με την τουρκική πολιτική ηγεσία, που ξεκίνησαν προς το τέλος του 2015, ολοκληρώθηκαν μέσα από κοπιώδεις διαπραγματεύσεις στη γνωστή Συμφωνία της 18ης Μαρτίου 2016. Βάσει της συμφωνίας αυτής, η Ε.Ε. παρείχε επιπρόσθετη οικονομική στήριξη στην Τουρκία, εκταμιεύοντας 3 δισεκατομμύρια ευρώ στο πλαίσιο του εργαλείου «Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία», για τη χρηματοδότηση έργων που αφορούν άτομα υπό καθεστώς προσωρινής προστασίας.

Παράλληλα, η Τουρκία συμφώνησε επιπλέον να δεχθεί την ταχεία επιστροφή όλων των μεταναστών που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας και εισέρχονται στην Ελλάδα από την Τουρκία, καθώς και να αποδέχεται στο έδαφός της όλους τους παράτυπους

μετανάστες που συλλαμβάνονται σε τουρκικά ύδατα, σύμφωνα με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, τα διεθνή πρότυπα και τηρώντας την αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement). Στα σημεία δράσης των συμφωνηθέντων εντάχθηκε η τήρηση του Κανόνα 1:1 «για κάθε επιστροφή Σύρου στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην ΕΕ λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων ευαλωτότητας του ΟΗΕ» (European Council, 2016). Η Τουρκία και η Ε.Ε. συμφώνησαν επίσης να ενισχύσουν τα μέτρα κατά των δικτύων διακίνησης μεταναστών και εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για την ανάληψη δράσης από το ΝΑΤΟ στο Αιγαίο, ώστε να αποτραπεί το άνοιγμα νέων θαλάσσιων ή χερσαίων οδών παράτυπης μετανάστευσης προς την Ε.Ε. (European Council, 2016). Επιπλέον, προβλέφθηκε η σύσταση ενός μηχανισμού παρακολούθησης, με τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των οργανισμών της Ε.Ε., κρατών-μελών και της «Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ» για τους πρόσφυγες, με σκοπό την τήρηση των συμφωνηθέντων.

Κατά το στάδιο της εφαρμογής της συμφωνίας, προέκυψε ότι ο μηχανισμός 1:1 απέτυχε, καθώς τις πρώτες δέκα ημέρες, υπήρχε μεγάλος αριθμός επιστροφών και χαμηλός αριθμός επανεγκαταστάσεων, καταδεικνύοντας ότι η ενδοενωσιακή αλληλεγγύη δεν επέφερε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα και καθιστώντας σαφές ότι οι διεθνείς οικονομικοί μετανάστες, οι πρόσφυγες και τα παιδιά τους «έχουν ελάχιστες ή καθόλου εγγυήσεις έναντι αυτού του σχεδίου ενώ η επιστροφή τους στην Τουρκία είναι πιθανό να θέσει σε κίνδυνο τη ζωή τους». (Di Bartolomeo, 2016)

4.4 Ο Κανονισμός του Δουβλίνου III.

Ο Κανονισμός του Δουβλίνου III (ΕΚ 604/2013) αντικατέστησε τον Κανονισμό Δουβλίνου II, εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ και αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου καθώς επιδιώκει τη δημιουργία ενός δικαιότερου και βιώσιμου συστήματος επιμερισμού ευθύνης μεταξύ των κρατών-μελών. Τα κριτήρια καθορισμού της ευθύνης για την εξέταση της αίτησης ασύλου ακολουθούν ιεραρχική διάταξη, από οικογενειακούς λόγους έως την κατοχή θεώρησης ή άδειας παραμονής, καθώς και το αν η είσοδος στην Ε.Ε. ήταν νόμιμη ή παράτυπη. Κάθε κράτος-μέλος μπορεί να «παρεκκλίνει από τα κριτήρια ευθύνης, ιδίως για ανθρωπιστικούς λόγους ή λόγους ευσπλαχνίας, ώστε να καθίσταται δυνατή

η επανένωση μελών της οικογένειας, συγγενών ή άλλων προσώπων που έχουν σχέση μεταξύ τους» (Eur-lex.europa.eu, 2013).

Ο μηχανισμός αυτός βασίστηκε στην αλληλεγγύη και την εξισορρόπηση ευθύνης μεταξύ των κρατών-μελών, αρχές οι οποίες, ωστόσο, αποδείχθηκαν ανεπαρκείς κατά τη διάρκεια της προσφυγικής κρίσης. Στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής ασύλου και του ΚΕΣΑ, ο Κανονισμός του Δουβλίνου III αποτελεί θεμέλιο της προοδευτικής εγκαθίδρυσης ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο όφειλε να θεσπιστεί ένας σαφής και λειτουργικός μηχανισμός προσδιορισμού της υπεύθυνης χώρας για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, ενώ σε μακροπρόθεσμο επίπεδο όφειλε να διαμορφωθεί μία κοινή διαδικασία και ενιαίο καθεστώς που θα ίσχυαν σε ολόκληρη την Ένωση, χωρίς να θυσιάζεται η ταχύτητα εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας.

Παράλληλα με τον Κανονισμό Δουβλίνο III θεσπίστηκε το τεχνολογικό σύστημα Eurodac, σύμφωνα με τον Κανονισμό (Ε.Κ.) 603/2013, με στόχο τη σύγκριση δακτυλικών αποτυπωμάτων αιτούντων άσυλο και συγκεκριμένων κατηγοριών παράτυπων μεταναστών. Η βάση δεδομένων Eurodac επιτρέπει τον εντοπισμό του κράτους πρώτης εισόδου στην Ε.Ε., υποστηρίζοντας την εφαρμογή του Κανονισμού (Ε.Κ.) 604/2013 και παρέχοντας δυνατότητες αντιπαραβολής και στις αρχές επιβολής του νόμου για σκοπούς ασφαλείας, ενισχύοντας την ταχύτητα και ακρίβεια της διαδικασίας.

Η μεταναστευτική και προσφυγική κρίση αποκάλυψε σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες στον σχεδιασμό του ισχύοντος συστήματος Δουβλίνου το οποίο δε διασφάλισε μια βιώσιμη κατανομή ευθυνών για τους αιτούντες σε ολόκληρη την Ένωση. Το κανονιστικό πρόβλημα που έθετε ο Κανονισμός Δουβλίνο III ήταν ότι επέβαλε έναν κανόνα του οποίου το αποτέλεσμα ήταν η δυσανάλογη κατανομή της ευθύνης σε συγκεκριμένα κράτη με εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, οδηγώντας σε κάποια παραβίαση των κανόνων του. Επιπλέον λαμβάνοντας υπόψιν του κανόνα ότι οι πρόσφυγες μπορούν, μετά από ένα χρονικό διάστημα, να υποβάλουν αίτηση για την υπηκοότητα του κράτους και ότι η συριακή σύγκρουση είναι πιθανό να είναι μια προστατευόμενη σύγκρουση, τότε παρόλο που η «χορήγηση υπηκοότητας σε πρόσφυγες είναι τυπικά διακριτική στα περισσότερα κράτη της ΕΕ, το πρακτικό αποτέλεσμα του Κανονισμού Δουβλίνο III ενδεχομένως να ήταν η αναδιαμόρφωση της σύνθεσης των μελών ορισμένων από τα κράτη μέλη της» (Owen, 2019). Όπως ήταν αναμενόμενο, η εκδήλωση αυτού του διαρθρωτικού

προβλήματος συνέβαλε περαιτέρω στην παρακίνηση, των διαφορετικών κανόνων και προτύπων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ σχετικά με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και την αναγνώριση των ήδη υπαρχόντων αιτημάτων ασύλου.

4.5 Ο Ρόλος της Frontex.

Η Frontex ιδρύθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004 και σύμφωνα με τον Kalkman, αν και την κύρια ευθύνη για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων φέρουν τα κράτη-μέλη, αποτελεί τον οργανισμό της Ε.Ε. που είναι επιφορτισμένος με την Ολοκληρωμένη Ευρωπαϊκή Διαχείριση των Συνόρων (Integrated Border Management – IBM), με βασικό στόχο τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης και την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος, συμβάλλοντας ώστε ο χώρος Σένγκεν να καταστεί ασφαλέστερος και περισσότερο προστατευμένος. Ο Οργανισμός διαθέτει προϋπολογισμό 11,3 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2021–2027, χρηματοδοτώντας τη δημιουργία ενός μόνιμου σώματος επιχειρησιακού προσωπικού 10.000 ατόμων, καθώς και τον εξοπλισμό του με ίδια πλοία, οχήματα και αεροσκάφη (Kalkman, 2021).

Παρά τα ανωτέρω έχει ασκηθεί έντονη κριτική προς τη νομιμότητα της Frontex η οποία θεωρείται προβληματική, καθώς η συνολική νομική βάση του οργανισμού δεν είναι επαρκώς ρυθμισμένη (Pandit, 2012). Παράλληλα, ζητήματα εγείρονται σχετικά με την ευθύνη του προσωπικού που απασχολείται από τον Οργανισμό, αφού το κράτος-μέλος παραμένει υπεύθυνο για τη νομιμότητα των πράξεων που υλοποιούνται στο έδαφός του, ανεξάρτητα από τον βαθμό επιρροής της Frontex στις επιχειρησιακές αποφάσεις (Horii, 2018).

Το πρόβλημα αυτό επιβεβαιώνεται από τους μηχανισμούς λογοδοσίας της Frontex, οι οποίοι θεωρούνται ανεπαρκείς με βάση την αξιολόγηση της πολιτικής λογοδοσίας του Οργανισμού, καθώς ο ιεραρχικός έλεγχος παραμένει στα χέρια του Διοικητικού Συμβουλίου. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως φορέας δημοκρατικού ελέγχου, μπορεί να εποπτεύει τις επιχειρήσεις της Frontex μόνο σε περιορισμένο βαθμό, λόγω έλλειψης πλήρους ενημέρωσης. Ως συνέπεια, δεν μπορεί να ασκήσει ουσιαστικό έλεγχο στην ηγεσία του Οργανισμού (Pandit, 2012). Αντίστοιχα, και τα εθνικά κοινοβούλια διαθέτουν μόνον περιορισμένες δυνατότητες λογοδοσίας, περιοριζόμενα στο δικαίωμα υποβολής ερωτημάτων για τις επιχειρήσεις της Frontex (Horii, 2018).

Η Frontex διαχειρίζεται επίσης το Eurosur, ένα σύστημα επιτήρησης των συνόρων, το οποίο, συνέβαλε στη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ κρατών-μελών και ευρωπαϊκών οργανισμών, παρόλο που οι «συγκρούσεις και η εσωτερική κριτική δημιούργησαν τον κίνδυνο να υπονομεύσουν το μοντέλο ασφάλειας των συνόρων», λαμβάνοντας υπόψιν τον περιορισμένο δημόσιο ή κοινοβουλευτικό έλεγχο αυτής της πρωτοβουλίας». (Andersson, 2016).

Όπως επισημαίνεται στη βιβλιογραφία, αν και ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η Frontex συμβάλλει στην τιτλοποίηση της μετανάστευσης —μια διαδικασία που επιτρέπει την υλοποίηση εξαιρετικών μέτρων για τη διαχείριση των συνόρων— άλλοι τον θεωρούν ως έναν βιοπολιτικό παράγοντα που ρυθμίζει και μορφοποιεί τους συνοριακούς χώρους. Μία βιοπολιτική προοπτική για την Frontex αποκαλύπτει τρόπους με τους οποίους ο Οργανισμός διαχειρίζεται τους μετανάστες. Προς αυτή την κατεύθυνση, λειτουργούν τα συστήματα Eurosur και JORA, λογισμικά που επιτρέπουν την παρακολούθηση και τη χαρτογράφηση των μεταναστευτικών κινήσεων σε πραγματικό χρόνο. Ως εκ τούτου, αυτά τα προγράμματα καθιστούν δυνατή τη συνεχή παραγωγή χώρων (hotspot) στους οποίους οι μετανάστες μπορούν να επιτηρούνται, να κυβερνώνται και, σε ορισμένες περιπτώσεις, να περιορίζονται (Tazzioli, 2018).

Στο πλαίσιο αυτό, ο Bigo (2014) έχει εντοπίσει πρακτικές τιτλοποίησης σε διάφορα κοινωνικά πεδία, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής ελέγχου συνόρων με στρατιωτικά μέσα. Η συστηματική χρήση βίας, ανακρίσεων και καταγραφής προφίλ των μεταναστών συμβάλλει στη θεώρησή τους ως «ύποπτων» υποκειμένων. Μια τέτοια διαδικασία έχει σοβαρές συνέπειες, καθώς νομιμοποιεί περαιτέρω τη στρατιωτικοποίηση των συνόρων, τον αυστηρό έλεγχο και τον αποκλεισμό των μεταναστών (Bigo, 2014). Άλλοι μελετητές ενισχύουν αυτή την οπτική, επισημαίνοντας την εξάρτηση της Frontex από στρατιωτικού τύπου επιχειρήσεις και την αξιοποίηση τεχνολογιών όπως δορυφόρων και μη επανδρωμένων αεροσκαφών, μετατρέποντας τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης σε «πεδίο μάχης» (Csernatonì, 2018).

Ανεξάρτητα από το εάν οι δραστηριότητες της Frontex εξετάζονται υπό το πρίσμα της τιτλοποίησης ή της βιοπολιτικής, οι επιπτώσεις των επιχειρήσεών του στους μετανάστες είναι βαθιές. Μελετητές καταγράφουν ότι οι μεταναστευτικές διαδρομές τροποποιούνται ως αποτέλεσμα των παρεμβάσεων του Οργανισμού. Για παράδειγμα,

προηγούμενες οδοί προς το Γιβραλτάρ έκλεισαν, αναγκάζοντας τους μετανάστες να κινηθούν προς τα Κανάρια Νησιά (Vives, 2017).

4.6. Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασύλο (2020).

Στις 23 Σεπτεμβρίου 2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασύλο, το οποίο επικαιροποίησε στις 14 Μαΐου 2024, δημιουργώντας ένα σύνολο κανόνων που συμβάλουν στη διαχείριση των αφίξεων με εύτακτο τρόπο, στη δημιουργία αποτελεσματικών και ενιαίων διαδικασιών και στη διασφάλιση δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών. Το νέο Σύμφωνο αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πακέτο μεταρρυθμίσεων, το οποίο στοχεύει στην αντιμετώπιση μακροχρόνιων ζητημάτων των μεταναστευτικών και προσφυγικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον εξορθολογισμό των διαδικασιών ασύλου και στην ενίσχυση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Ωστόσο, η εφαρμογή και η αποδοχή του από τα κράτη-μέλη αποτελούν ακόμη σημαντικές προκλήσεις, γεγονός που υπογραμμίζει την πολυπλοκότητα της επίτευξης συναίνεσης στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία καλείται να ισορροπήσει ανάμεσα στις ανθρωπιστικές αξίες, τις ανησυχίες για την ασφάλεια και την ανάγκη αποτελεσματικής συνεργασίας.

Το Σύμφωνο, περιλαμβάνει σειρά νομοθετικών προτάσεων, μεταξύ των οποίων είναι οι κάτωθι: (Europra.eu, 2024)

-Ο κανονισμός για τη διαδικασία ασύλου «εξορθολογίζει την ευρωπαϊκή διαδικασία ασύλου και θεσπίζει υποχρεωτική διαδικασία στα σύνορα σε σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις».

-Ο κανονισμός για την περί επιστροφής διαδικασία στα σύνορα αφορά στις «επιστροφές ατόμων των οποίων η αίτηση στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας στα σύνορα απορρίπτεται».

-Ο κανονισμός για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης καθορίζει με βελτιωμένο τρόπο «ποιο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας και για πρώτη φορά εισάγει δίκαιη κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών».

-Ο κανονισμός για την αντιμετώπιση κρίσεων, σύμφωνα με τον οποίο η «ΕΕ θα είναι καλύτερα εξοπλισμένη για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου σε εξαιρετικές περιστάσεις».

-Ο Κανονισμός Eurodac ο οποίος συμπληρώνει την υπάρχουσα βάση δεδομένων για το άσυλο, αυξάνοντας τις εγγυήσεις ασφαλείας και στηρίζοντας την «εφαρμογή του κανονισμού για την επανεγκατάσταση και την οδηγία για την προσωρινή προστασία».

-Ο κανονισμός για τις ελάχιστες απαιτήσεις ασύλου και η οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής θεσπίζουν «ομοιόμορφους κανόνες για τα κριτήρια χορήγησης διεθνούς προστασίας και τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο».

- Ο κανονισμός για την επανεγκατάσταση αφορά τις «νόμιμες και ασφαλείς οδούς προς την ΕΕ μέσω της θέσπισης κοινών κανόνων και την εισδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους» (Europa.eu, 2024).

Η συζήτηση για το Νέο Σύμφωνο τοποθετείται στο ιστορικό πλαίσιο της εξέλιξης της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης. Ήδη τον Οκτώβριο του 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε υιοθέτησε μια κοινή πολιτική μετανάστευσης και ασύλου, σύμφωνα με τους στόχους της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Παρότι η Επιτροπή εξακολούθησε να αφήνει στα κράτη-μέλη σημαντικό βαθμό αρμοδιοτήτων ως προς τη χάραξη εθνικής πολιτικής, το Σύμφωνο επιχείρησε να αντιμετωπίσει κενά, αδυναμίες και αντιφάσεις που έχουν καταστεί εμφανείς μετά την κρίση του 2015. Οι διαφορές μεταξύ των εθνικών συστημάτων, η ιστορία και οι παραδόσεις όσον αφορά τις σχέσεις με συγκεκριμένες τρίτες χώρες ή περιοχές και οι διαφορετικές οικονομικές καταστάσεις, καθώς και ο φόβος της στέρησης του κυριαρχικού δικαιώματος να αποφασίζουν ποιος έχει δικαίωμα εισόδου και διαμονής, εμπόδισαν την επίτευξη ενός πραγματικά ενιαίου πλαισίου. Για το λόγο αυτό στα νομοθετήματα του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο αποτυπώνεται η επικρατούσα προσέγγιση του προσφυγικού ως ζητήματος ασφάλειας και γίνεται προσπάθεια να εξισοροποιηθεί το δικαίωμα πρόσβασης στο άσυλο, όπως προβλέπεται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, με το «κυριαρχικό δικαίωμα των κρατών-μελών να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τις ροές και να ελέγχουν διεξοδικά ποιος εισέρχεται σε ευρωπαϊκό έδαφος».(Μαρούδα & Σαράντη, 2024, σ. 4)

4.7. Ο ρόλος των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η αναδιοργάνωση της διακυβέρνησης της μετανάστευσης στην Ευρώπη σύμφωνα την χωρικά και χρονικά ετερογενή φύση της, απαιτεί συνεργασία των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για ένα περαιτέρω βήμα προς τον

εξευρωπαϊσμό (Bojadžijev & Mezzadra, 2015). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση των πολιτικών για τη διαχείριση των συγκρούσεων μεταξύ των κρατών-μελών στο προσφυγικό ζήτημα.

Η αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ αυτών των θεσμών αποτελεί προϋπόθεση για την προώθηση συναινετικών λύσεων, την άμβλυνση ενδοευρωπαϊκών συγκρούσεων και τη διαμόρφωση μιας συνεκτικής και ενιαίας απάντησης της ΕΕ σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου. Παρότι κάθε θεσμικό όργανο διαθέτει διακριτές αρμοδιότητες, η σύμπραξή τους καθίσταται αναγκαία για την υπέρβαση των αποκλινοσών εθνικών πολιτικών και την υλοποίηση των ανθρωπιστικών και νομικών δεσμεύσεων της Ένωσης, ώστε η προστιθέμενη αξία και η ανθεκτικότητα του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, να αποτελούν στόχους επιτεύξιμους. (Niemann & Zaun, 2018).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναλάβει πρωτοβουλίες ουσιώδους σημασίας για την αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οι μεταρρυθμίσεις του ΚΕΣΑ και η πρόταση για το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Παράλληλα, η Επιτροπή διαθέτει ευρωπαϊκούς πόρους και χρηματοδοτικά μέσα στα κράτη-μέλη με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών υποδοχής, την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας και την αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Μέσω αυτών των παρεμβάσεων επιδιώκει να εξισορροπεί τα εθνικά συμφέροντα, να διασφαλίζει τον σεβασμό των αξιών της Ένωσης και να προωθεί την απαραίτητη αλληλεγγύη. (Μαρούδα Μ.-Ν. Σαράντη Β., 2024, σ.52)

Στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατέχει σημαντικό ρόλο, σύμφωνα με το άρθρο 14 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ τα μέλη του εκπροσωπούν διαφορετικά πολιτικά ρεύματα και εθνικές ευαισθησίες. Η αυξημένη επιρροή του Κοινοβουλίου στα αποτελέσματα της νομοθεσίας έχει συμβάλει, σε αρκετές περιπτώσεις, στην προώθηση ανθρωπιστικών και δικαιοκεντρικών επιλογών. Ταυτόχρονα, οι τοποθετήσεις των ευρωβουλευτών αντανακλούν, σε μεγάλο βαθμό, τις εθνικές πολιτικές και τα κοινωνικά αισθήματα των χωρών προέλευσής τους, καθιστώντας το Κοινοβούλιο χώρο διαπραγμάτευσης μεταξύ διαφορετικών ευρωπαϊκών αφηγήσεων για τη μετανάστευση.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, ειδικά σε ζητήματα που αφορούν το άσυλο και τη μετανάστευση. Τα κράτη-μέλη μπορούν να προσφύγουν στο ΔΕΕ όταν

θεωρούν ότι άλλες χώρες ή θεσμικά όργανα παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους βάσει του ευρωπαϊκού δικαίου. Ο ρόλος του ΔΕΕ καθίσταται ακόμη πιο σημαντικός όταν οι συγκρούσεις μεταξύ των κρατών-μελών αφορούν θέματα νομιμότητας, συμμόρφωσης ή εφαρμογής θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, η τελική αποτελεσματικότητα των αποφάσεων του εξαρτάται από την προθυμία των κρατών-μελών να τις εφαρμόσουν και να προβούν στις απαραίτητες νομοθετικές ή διοικητικές τροποποιήσεις. (Μαρούδα Μ.–Ν. Σαράντη Β., 2024, σ.49)

Τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα καλούνται να εξισορροπήσουν διαφορετικά συμφέροντα, πολιτικές ιδεολογίες και νομικές προσεγγίσεις, επιδιώκοντας την οικοδόμηση ενός συνεκτικού συστήματος ασύλου. Η λειτουργία και η συνεργασία τους αποτελούν κρίσιμη προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή του CEAS, του Eurodac, του χώρου Σένγκεν και των λοιπών πολιτικών που συγκροτούν το πλαίσιο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής διακυβέρνησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΣΥΡΙΑΚΟΥ ΕΜΦΥΛΙΟΥ

5.1 Η Συρία ως λυδία λίθος της Εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε.

Η Συρία έχει χαρακτηριστεί από πολλούς, ως η «λυδία λίθος» για την εξωτερική πολιτική της Ε.Ε., καθώς η έλλειψη προληπτικής και συλλογική εμπλοκής στη συριακή κρίση έχει στερήσει από την Ένωση οποιαδήποτε σημαντική επιρροή στην κατεύθυνση των γεγονότων στην άμεση γειτνίαση, παρόλο που οι περισσότερες από τις ανθρωπιστικές και οικονομικές συνέπειες της συριακής κρίσης βαρύνουν τα κράτη-μέλη της. (Pierini, 2016). Επιπρόσθετα, η Ε.Ε. έχει καταδικάσει έντονα τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου που έχουν σημειωθεί από την έναρξη της συριακής εξέγερσης στις αρχές της άνοιξης του 2011, καλούμενη να αποδείξει την ικανότητά της ως παράγοντας εξωτερικής πολιτικής, δεδομένου ότι η Αραβική Άνοιξη έχει τροποποιήσει την εξωτερική διάσταση της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης. (Biscop et al., 2012). Μαζί με τα κράτη μέλη της ΕΕ στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, η ΕΕ κατέβαλε κάθε δυνατή προσπάθεια για να «διασφαλίσει ότι η διεθνής κοινότητα μιλάει με μία φωνή υποστηρίζοντας πλήρως το σχέδιο του Ειδικού Απεσταλμένου του ΟΗΕ και του

Συνδέσμου Αραβικών Κρατών, Κόφι Ανάν» (Seeberg, 2015) Ενώ οι πρώτες φάσεις των κυρώσεων της Ε.Ε. κατά της Συρίας διαφοροποιήθηκαν από τις παραδοσιακές ρεαλιστικές πολιτικές της Ένωσης έναντι της Μέσης Ανατολής, κατά την τελευταία φάση υιοθετήθηκε μια προσέγγιση περισσότερο επηρεασμένη από ζητήματα ασφάλειας.

Προκειμένου να επιτευχθούν τα ανωτέρω, η Ε.Ε. όφειλε να παραμείνει σταθερή στις αξίες της, καθώς δεν είναι σαφές ότι οι αρχές που τηρεί η Ένωση στην εξωτερική της πολιτική, όπως «το κράτος δικαίου, οι θεμελιώδεις ελευθερίες, η συνύπαρξη και η ανοχή», είχαν πιθανότητες να εφαρμοστούν σε μια Συρία μετά την επίλυση του προβλήματος (Pierini, 2016). Από τα ανωτέρω συνάγεται ο σοβαρός αντίκτυπος που είχε ο συριακός εμφύλιος, καθώς έθεσε σε κίνδυνο τα θεμέλια ασφάλειας όχι μόνο της ευρύτερης Μέσης Ανατολής, αλλά και της ευρωπαϊκής ηπείρου, ιδίως μετά τη ραγδαία αύξηση τρομοκρατικών επιθέσεων σε ευρωπαϊκές πρωτεύουσες. Η Ε.Ε. επιθυμούσε να παρέμβει σε ζητήματα περιφερειακής ασφάλειας, λόγω των αποκλίσεων μεταξύ της Δύσης και της Ρωσίας σχετικά με τους τρόπους καταπολέμησης του Ισλαμικού Κράτους, τις πολεμικές επιχειρήσεις και τις πιθανές διώξεις για εγκλήματα πολέμου και εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας, συμβάλλοντας με δύο διαφορετικούς τρόπους: «τις μεμονωμένες στρατιωτικές δράσεις ορισμένων κρατών-μελών της και τον διπλωματικό ρόλο του Υπατου Εκπροσώπου της Ε.Ε.» (Pierini, 2016).

Σημαντική παράμετρο στην εξωτερική πολιτική της Ε.Ε. αποτέλεσε το γεγονός ότι η κοινή γνώμη στο εσωτερικό της ΕΕ σχετικά με τους πολίτες με καταγωγή από χώρες της νότιας λεκάνης της Μεσογείου δεν ήταν ομοιογενής και μεταβαλλόταν σημαντικά, ανάλογα με το ποσοστό που διατηρούταν στις χώρες κράτη-μέλη. Η αναγκαιότητα σοβαρού και ειλικρινούς διαλόγου ανάμεσα στα ενδιαφερόμενα μέρη ήταν ίσως η μόνη ενδεδειγμένη επιλογή για τον επανασχεδιασμό της διαδικασίας προσέγγισης των δύο μερών. Η ιδέα της «συνεργασίας αποτελούσε μια κραταιά πεποίθηση στους κόλπους της ΕΕ και στο εσωτερικό των περισσότερων κρατών-μελών σε όλο το προηγούμενο διάστημα των τελευταίων δεκαετιών, επικεντρώνοντας στην επίτευξη του οράματος της Ένωσης για κοινωνική ασφάλεια» (Μαρούδα Μ.-Ν. Σαράντη Β., 2024, σ. 73)

Επιπλέον σπουδαίο επίτευγμα της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε. απέναντι στη Συρία, αποτέλεσε η Συνάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Στρασβούργο στις 14 Μαρτίου του 2017, κατά την οποία η Επιτροπή προέκρινε τον τερματισμό του

πολέμου με διαδικασία πολιτικής μετάβασης, προώθηση μιας συμμετοχικής διαδικασίας «μετάβασης στη Συρία μέσω παροχής βοήθειας για ενίσχυση της αντιπολίτευσης, σύμφωνα με την απόφαση 2254 του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ και το Ανακοινωθέν της Γενεύης και την προώθηση της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ελευθερίας του λόγου» (Eliamer, 2017). Η Κοινή Ανακοίνωση ήρθε σε μια καθοριστική στιγμή για τη Συρία, με την επανέναρξη των συνομιλιών υπό την αιγίδα του ΟΗΕ στη Γενεύη, κατόπιν της συμφωνίας της Αστάνα για έναν μηχανισμό κατάπαυσης του πυρός.

Τέλος, σύμφωνα με την έκδοση κοινής ανακοίνωσης της Υπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις 03 Απριλίου 2017, η Ε.Ε. κατήρτισε ένα ειδικό στρατηγικό πλαίσιο για την προσέγγισή της στη Συρία, το οποίο «είναι εστιασμένο σε συγκεκριμένη χώρα τμήμα της περιφερειακής στρατηγικής της Ε.Ε. για τη Συρία και το Ιράκ, καθώς και για την απειλή της Ντάες, στρατηγική η οποία εγκρίθηκε τον Μάρτιο του 2015» (eur-lex.europa.eu, 2017). Μέσω αυτού, η Ε.Ε. προώθησε και υποστήριξε τους μακροπρόθεσμους στρατηγικούς στόχους της στη Συρία, οι οποίοι επικεντρώθηκαν σε έξι βασικούς τομείς: τη λήξη του πολέμου μέσω ουσιαστικής πολιτικής μετάβασης, την προώθηση μετάβασης χωρίς αποκλεισμούς, την αντιμετώπιση των ανθρωπιστικών αναγκών με στόχο την προστασία της ανθρώπινης ζωής, την προαγωγή της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της λογοδοσίας για τα εγκλήματα πολέμου και τη στήριξη της ανθεκτικότητας του πληθυσμού της Συρίας (eur-lex.europa.eu, 2017).

5.2. Επιπτώσεις Συριακού Εμφυλίου στην Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική.

Ο συριακός εμφύλιος πόλεμος και το τεράστιο προσφυγικό κύμα που προκάλεσε λειτούργησαν ως ιστορικός καταλύτης για τον επαναπροσδιορισμό της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η μαζική εισροή άνω του ενός εκατομμυρίου προσφύγων το 2015–2016 αποκάλυψε τις αδυναμίες του ΚΕΣΑ, αναδεικνύοντας την έλλειψη συντονισμού, τις ασυμβατότητες μεταξύ των εθνικών συστημάτων και τη δυσλειτουργία του Κανονισμού του Δουβλίνου, που επιβάρυνε δυσανάλογα τις χώρες πρώτης γραμμής (Hatton, 2020) Αντιμέτωπη με την κρίση, η

ΕΕ προχώρησε σε μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου, ταυτοποίησης και επιτήρησης των συνόρων, αλλά και για τη διαμόρφωση μιας πιο συνεκτικής πολιτικής ασύλου. Ο οργανισμός Frontex αναβαθμίστηκε σε Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, με αυξημένο προϋπολογισμό που ξεπέρασε τα 1,9 δισ. ευρώ το 2023, και με σχέδιο δημιουργίας μόνιμου σώματος 10.000 συνοριοφυλάκων έως το 2027. Ταυτόχρονα, θεσπίστηκαν τα “hotspots” στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης για την ταχεία καταγραφή και ταυτοποίηση αφίξεων, ενώ ο τότε Ευρωπαϊκός Οργανισμός Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) μετεξελίχθηκε το 2022 σε Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ασύλου (EUAA) με ενισχυμένες αρμοδιότητες και δυνατότητα παροχής τεχνικής βοήθειας στα κράτη-μέλη, βελτιώνοντας τις μεταναστευτικές πολιτικές για το άσυλο. (Wilkin & Melachrinos, 2024). Παρά τις θεσμικές βελτιώσεις, η κρίση του 2015 πυροδότησε μια παράλληλη στροφή των ευρωπαϊκών πολιτικών προς μια αύξηση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, η οποία αποτελεί μια κρίσιμη δοκιμασία για την κοινή πολιτική ασφάλειας της Ένωσης, που αφορά τις κοινωνίες σε ολόκληρη την Ευρώπη και δεν μπορεί να γίνει εις βάρος των δικαιωμάτων και της ζωής των μεταναστών, αναδεικνύοντας την ιδέα της «Ευρώπης-φρούριο» σε κυρίαρχη πολιτική αφήγηση (Dempsey, 2022).

Η έμφαση στην ασφάλεια εκδηλώθηκε μέσα από την επαναφορά προσωρινών ελέγχων στη ζώνη Σένγκεν από χώρες όπως η Γερμανία, η Αυστρία και η Δανία, καθώς και μέσω της ανέγερσης φυσικών φραχτών στα σύνορα: χαρακτηριστική η Ουγγαρία, που κατασκεύασε φράκτες με τη Σερβία και την Κροατία, ακολουθούμενη από τη Βουλγαρία, την Αυστρία και τη Σλοβενία. Ενισχύθηκαν παράλληλα οι επιχειρήσεις θαλάσσιας επιτήρησης στη Μεσόγειο, τόσο από εθνικές αρχές όσο και από κοινοτικές αποστολές όπως οι Themis και Sophia, ενώ κατά τη διάρκεια της δεύτερης επιχείρησης (Sophia) η Ε.Ε. επανερμήνευσε το Πρωτόκολλο για τη Λαθραία Διακίνηση Μεταναστών, «επιτρέποντας στα κράτη μέρη να ασκούν δικαιοδοσία επιβολής του νόμου επί των απάτριδων πλοίων λαθραίας διακίνησης στη θάλασσα» (Coventry, 2023). Στο ίδιο πλαίσιο, η ΕΕ προώθησε την πολιτική της «εξωτερικοποίησης» της μετανάστευσης, συνάπτοντας συμφωνίες με τρίτες χώρες για την αναχαίτιση των ροών πριν φτάσουν στα ευρωπαϊκά εδάφη. Η πλέον emblematicή ήταν η Συμφωνία ΕΕ–Τουρκίας του Μαρτίου 2016, η οποία, με αντάλλαγμα οικονομική ενίσχυση άνω των 6 δισ. ευρώ, ανέθεσε στην Άγκυρα τη συγκράτηση των ροών προς την Ελλάδα. Παρόμοιες διευθετήσεις επεκτάθηκαν

σταδιακά στην Αίγυπτο και το Μαρόκο (Francavilla, 2023). Αυτές οι πρακτικές, αν και μείωσαν δραστικά τις αφίξεις, ενίσχυσαν την εξάρτηση της ΕΕ από χώρες με αμφισβητούμενο ιστορικό ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η κρίση ανέδειξε επίσης το πρόβλημα της εσωτερικής συνοχής της ΕΕ και τις περιορισμένες εκφάνσεις της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Το 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισήγαγε έκτακτο μηχανισμό μετεγκατάστασης 120.000 προσφύγων από Ελλάδα και Ιταλία, ωστόσο μόλις το 30% του στόχου επιτεύχθηκε, καθώς πολλές χώρες, ιδιαίτερα οι χώρες του Βίσεγκραντ (Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχία, Σλοβακία), αρνήθηκαν να συμμετάσχουν επικαλούμενες λόγους κυριαρχίας και ασφάλειας (Hatton, 2020). Το πρόβλημα συνδέεται άμεσα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου, που επιβάλλει στις χώρες πρώτης εισόδου την ευθύνη για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, προκαλώντας υπερφόρτωση των συστημάτων της Ελλάδας, της Ιταλίας και της Ισπανίας (Hatton, 2020). Οι προτάσεις για έναν μηχανισμό μόνιμου διαμοιρασμού προσφύγων συνάντησαν σφοδρές αντιδράσεις από κράτη του Βορρά και της Ανατολής, που προώθησαν την έννοια της «ευέλικτης αλληλεγγύης» — οικονομική συνδρομή αντί μετεγκατάστασης. Αυτές οι αντιπαραθέσεις οδήγησαν στην αποτυχία των πακέτων Δουβλίνο IV (2016–2018) και στη στασιμότητα του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2020). Παράλληλα, πολιτικοί ηγέτες όπως ο Βίκτορ Όρμπαν ενίσχυσαν την ατζέντα του «ευρωσκεπτικισμού» και της «Ευρώπης των εθνών», εδραιώνοντας την ιδέα ότι η ΕΕ δεν διαθέτει κοινό όραμα για τη μετανάστευση (Islam, 2020).

Η κρίση των Σύριων προσφύγων είχε βαθύ πολιτικό αντίκτυπο εντός των κρατών-μελών. Η άφιξη εκατοντάδων χιλιάδων ανθρώπων από τη Μέση Ανατολή τροφοδότησε κοινωνικούς φόβους και ανασφάλεια, την οποία αξιοποίησαν δεξιές και ακροδεξιές πολιτικές δυνάμεις (Dempsey, 2022). Κόμματα όπως η AfD στη Γερμανία, η Λέγκα στην Ιταλία, οι Δημοκράτες Σουηδίας σημείωσαν εκλογική άνοδο μετά το 2015, χρησιμοποιώντας ρητορική περί «μεταναστευτικής απειλής» και «πολιτισμικής αλλοίωσης». Τα παραδοσιακά κεντροδεξιά και κεντροαριστερά κόμματα υιοθέτησαν σκληρότερη στάση για να περιορίσουν εκλογικές απώλειες, γεγονός που μετέβαλε το πολιτικό κλίμα σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Ως εκ τούτου το μεταναστευτικό έγινε εργαλείο πολιτικής αντιπαραθέσης και ενίσχυσης του ευρωσκεπτικισμού, με την αποτυχία μιας ενιαίας ευρωπαϊκής διαχείρισης να ερμηνεύεται ως σύμπτωμα θεσμικής αδυναμίας (Baroud & Atar, 2025). Για το λόγο αυτό οι χώρες της ΕΕ πρέπει να αναζητήσουν μια μέση λύση για τον σχεδιασμό μιας

συνεκτικής διαχείρισης της μετανάστευσης που να βασίζεται στη διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αντιμετωπίζοντας παράλληλα τις δημογραφικές και οικονομικές προκλήσεις της Ευρώπης. Μόνο τότε η ΕΕ θα ανακτήσει την «μετασχηματιστική της ικανότητα να μετατοπίζει την περιοριστική κατεύθυνση, τον αποκλειστικό λόγο για τη μετανάστευση παγκοσμίως και να αποτρέπει την τραγωδία για τους μετανάστες» (Dempsey, 2022).

Παρ' όλα αυτά, δημοσκοπήσεις δείχνουν ότι μεγάλο μέρος των Ευρωπαίων πολιτών εξακολουθεί να βλέπει θετικά τους Σύριους πρόσφυγες, αναγνωρίζοντας την ανάγκη διεθνούς προστασίας (Bansak et al., 2023). Αυτή η διπλή εικόνα , δηλαδή πολιτική στροφή προς τη δεξιά και κοινωνική μετριοπάθεια— αποτυπώνει τη βαθιά αμφιθυμία που χαρακτηρίζει τη σύγχρονη ευρωπαϊκή ταυτότητα απέναντι στη μετανάστευση.

Στο επίπεδο των αξιών, ο συριακός πόλεμος λειτούργησε ως δοκιμασία για τις ίδιες τις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: τον σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, την αλληλεγγύη και το κράτος δικαίου. Ενώ ορισμένα κράτη, όπως η Γερμανία και η Σουηδία, επέδειξαν αξιοσημείωτη προθυμία φιλοξενίας, άλλα προώθησαν πολιτικές αποτροπής και ελέγχου (Shankar, 2024). Η ΕΕ διέθεσε μέσω του Μηχανισμού Διευκόλυνσης για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία πάνω από 10 δισ. ευρώ σε ανθρωπιστική βοήθεια για τη στήριξη προσφύγων εκτός Ευρώπης. Ωστόσο, παράλληλα, πλήθαιναν οι καταγγελίες για παράνομες επαναπροωθήσεις (pushbacks) στον Έβρο, στο Αιγαίο και στα Βαλκάνια, πρακτικές που παραβιάζουν τη Σύμβαση της Γενεύης και την αρχή της μη επαναπροώθησης (HRW, 2023). Επιπλέον, συμφωνίες όπως αυτή με την Τυνησία το 2023, που προβλέπει εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ σε οικονομική στήριξη παρά τις συστηματικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ενίσχυσαν τις κατηγορίες για ευρωπαϊκή υποκρισία (Francavilla, 2023).

Η αντίθεση μεταξύ της ταχείας ενεργοποίησης της Οδηγίας Προσωρινής Προστασίας για τους Ουκρανούς το 2022 και της απροθυμίας εφαρμογής της για τους Σύριους το 2015 φανέρωσε την ύπαρξη προσφύγων δύο ταχυτήτων, δημιουργώντας «μεγάλη ένταση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο». (Dempsey, 2022). Η διαφοροποίηση αυτή, που ερμηνεύεται συχνά ως έκφραση πολιτισμικής και γεωπολιτικής μεροληψίας, έπληξε την αξιοπιστία της ΕΕ ως υπερασπιστή των ανθρωπιστικών αξιών. Μη κυβερνητικές οργανώσεις και διεθνείς φορείς, όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ, έχουν επανειλημμένα επισημάνει ότι η υπέρμετρη έμφαση της ΕΕ στην αποτροπή και τον έλεγχο των ροών υπονομεύει το διεθνές

δίκαιο και τις ίδιες τις αρχές στις οποίες θεμελιώθηκε η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (HRW, 2023). Καθώς η αποτυχία των πολιτικών ασύλου της ΕΕ, ερμηνεύεται ως αδυναμία επίτευξης των καθορισμένων στόχων της πολιτικής, όπως ο «αποτελεσματικός έλεγχος των συνόρων ή ένα αποτελεσματικό κοινό σύστημα που να εξασφαλίζει τη διαμοιρασμένη ευθύνη για τους αιτούντες άσυλο», οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων οφείλουν να κατανοούν τη πολυπλοκότητα του θέματος, ενσωματώνοντας τα σχετικά ερευνητικά δεδομένα (Geddes, 2022).

5.3 Διλήμματα του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.

Η αλληλεγγύη έχει αναγνωριστεί ως βασική αξία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πληθώρα ιδρυτικών και αναθεωρητικών συνθηκών, από το Προοίμιο της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (1951), έως την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2007). Η τελευταία θέτει ρητά την αλληλεγγύη ως αρχή που πρέπει να διέπει τόσο τις σχέσεις μεταξύ των κρατών-μελών όσο και τις σχέσεις μεταξύ των πολιτών της Ένωσης.

Οι διαφοροποιήσεις στην ερμηνεία των οδηγιών και στο επίπεδο προστασίας που παρέχεται στους αιτούντες συμβάλλουν στη δημιουργία ενός κατακερματισμένου συστήματος. Παράλληλα, το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου δεν έχει καταφέρει να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το ζήτημα του επιμερισμού των βαρών μεταξύ των κρατών-μελών. Χώρες στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ – χαρακτηριστικά η Ελλάδα και η Ιταλία – υποδέχονται δυσανάλογο αριθμό αιτούντων άσυλο, γεγονός που οδηγεί σε «δευτερογενείς μετακινήσεις» προς τη Βόρεια Ευρώπη και δημιουργεί πίεση στους πόρους και δυσκολίες στην παροχή επαρκούς προστασίας (Niemann & Zaun, 2018).

Επιπλέον, η πλήρης εφαρμογή ενός εναρμονισμένου συστήματος απαιτεί υψηλή διοικητική ικανότητα και σημαντικούς οικονομικούς πόρους. Μικρότερα ή οικονομικά ευάλωτα κράτη-μέλη ενδέχεται να δυσκολεύονται να ανταποκριθούν στα πρότυπα του CEAS, οδηγώντας σε περαιτέρω ανισότητες στη μεταχείριση των αιτούντων. Η προβληματική αυτή κατάσταση έχει πυροδοτήσει συλλογικές συζητήσεις και πρωτοβουλίες για μεταρρύθμιση, στις οποίες περιλαμβάνονται προτάσεις για δίκαιη κατανομή ευθυνών, αυξημένη υποστήριξη προς τα κράτη

πρώτης γραμμής και εξάλειψη των αποκλίσεων στην εφαρμογή των πολιτικών. (Eylemer & Söylemez, 2020).

Παρά τις αρχικές φιλοδοξίες του, το CEAS έχει δεχθεί έντονη κριτική για τις ανισότητες που παρουσιάζει στην εφαρμογή του. Οι διαφοροποιήσεις από κράτος σε κράτος υπονομεύουν την επίτευξη μιας πραγματικά εναρμονισμένης πολιτικής ασύλου, όπως συνέβη με τις διανεμητικές συγκρούσεις μεταξύ των κρατών μελών αναφορικά με την ευθύνη της πρώτης χώρας εισόδου οι οποίες οδήγησαν στην πλήρη κατάρρευση του ελληνικού συστήματος ασύλου (Lavenex, 2018) Παράλληλα, η κρίση της πολιτικής ασύλου της ΕΕ αντικατοπτρίζει τις ιδεολογικές συγκρούσεις που εμπλέκονται στη μετατροπή της ΕΕ από μια πρωτίστως κανονιστική πολιτεία σε μια πολιτική Ένωση, εξαιτίας της «αδυναμίας γεφύρωσης των κανονιστικών προσδοκιών και των πολιτικών δράσεων» η οποία μπορεί μακροπρόθεσμα, να αμφισβητήσει την ίδια την ιδέα μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής». (Lavenex, 2018)

Σύμφωνα με Marco Scipioni, ο οποίος στη μελέτη του, εξετάζει τις αποτυχίες και τις κρίσεις που αναπτύχθηκαν στην πολιτική μετανάστευσης και ασύλου έως το 2015, αυτές δεν οφείλονταν εξ ολοκλήρου σε ελλείψεις συμφωνίες μεταξύ των κρατών μελών, αλλά «είναι προϊόν αμφισβητήσιμων υποθέσεων που χρησιμοποιήθηκαν σε όλες τις κοινότητες πολιτικής και διαρθρωτικών περιορισμών που επιβλήθηκαν σε υβριδικούς οργανισμούς όπως η ΕΕ» (Scipioni, 2018).

Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι, παρά τις δράσεις για την αντιμετώπιση των ασθενών μηχανισμών παρακολούθησης και την ενίσχυση των μεταναστευτικών θεσμών, καμία λύση δεν έχει αντιμετωπίσει την «κρίσιμη έλλειψη αλληλεγγύης και την απουσία κεντρικών θεσμών στη ρίζα αυτών των ζητημάτων» (Scipioni, 2018).

Επιπρόσθετα, με την πάροδο του χρόνου, η Frontex έχει δεχθεί επανειλημμένες επικρίσεις σχετικά με το χάσμα ανάμεσα στη ρητορική περί ανθρωπισμού και στις πρακτικές ασφάλειας των συνόρων, ειδικότερα ως προς τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζει ευάλωτους μετανάστες κατά τη διάρκεια κοινών επιχειρήσεων. Η κριτική αυτή αφορά τόσο την εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement) όσο και την τήρηση των αρχών παρακολούθησης και διαφάνειας (Marin, 2011).

Επιπλέον, η Frontex έχει κατηγορηθεί ότι παραβίασε θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Ελλάδα, όπου μετανάστες οδηγήθηκαν σε

κέντρα κράτησης υπό απάνθρωπες συνθήκες, γεγονός που δημιούργησε ευθύνες για το προσωπικό του οργανισμού σε σχέση με πιθανές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή ακόμη και εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας (Kalrouzos & Mann, 2015).

Αξίζει να σημειωθεί ότι στις πρώτες φάσεις λειτουργίας της Frontex δεν υπήρχαν σαφείς αναφορές σε δεσμεύσεις περί τήρησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ωστόσο, αρκετοί μελετητές εντοπίζουν μια σταδιακή θετική εξέλιξη, με την εισαγωγή μη δεσμευτικών κανόνων, όπως ο Κώδικας Δεοντολογίας και η Στρατηγική για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα (Marin, 2011). Παρά ταύτα, σημαντικό τμήμα της βιβλιογραφίας εξακολουθεί να υποστηρίζει ότι η Frontex δεν αναλαμβάνει σαφείς ευθύνες για πιθανές παραβιάσεις και ότι τα μέτρα που έχουν ληφθεί παραμένουν ανεπαρκή (Marinaï, 2016).

Ως εκ τούτου η κρίση προκλήθηκε από έναν συνδυασμό ασθενούς παρακολούθησης και έλλειψης εναρμόνισης πολιτικής δημιουργώντας χαμηλή αλληλεγγύη και απουσία κεντρικών θεσμών. Η πολιτική απάντηση στην κρίση μέχρι σήμερα έχει αντιμετωπίσει μόνο ορισμένες πτυχές της, δημιουργώντας τις συνθήκες για μελλοντικές αποτυχίες και περαιτέρω ολοκλήρωση στο μέλλον (Sciripioni, 2018).

Ανακύπτουν, έτσι, κρίσιμα ερωτήματα: Αν μια μεταρρύθμιση του συστήματος μπορεί πράγματι να ενισχύσει την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών, σε ποιο βαθμό το επιτυγχάνει και με ποια μέσα; Ποια είναι η σχέση μιας τέτοιας μεταρρύθμισης με τις ηθικές υποχρεώσεις των κρατών απέναντι στους ίδιους τους πρόσφυγες;

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ένα δίκαιο και νόμιμο ΚΕΣΑ θα πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής στοιχεία: δίκαιη κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών· κοινά πρότυπα υποδοχής, αναγνώρισης και ένταξης· αναγνώριση της κανονιστικής σημασίας των επιλογών τόσο των προσφύγων όσο και των κρατών· κοινά πρότυπα πρόσβασης στην ιθαγένεια της ΕΕ· και σχετικά ταχεία δυνατότητα απόκτησής της. Παράλληλα, ένα τέτοιο σύστημα οφείλει όχι μόνο να απαιτεί αλληλεγγύη, δημιουργεί μηχανισμούς που ενισχύουν τη συνεργασία και την εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών-μελών και καλλιεργούν τα αλληλένδετα συστατικά ενός ολοκληρωμένου και λειτουργικού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, το οποίο θα μπορεί να ανταποκριθεί αποτελεσματικά τόσο στις εσωτερικές όσο και στις εξωτερικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ε.Ε.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ -ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.

Ο συριακός εμφύλιος πόλεμος υπήρξε ένα γεγονός-ορόσημο που αναμόρφωσε ριζικά την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, αποκαλύπτοντας ταυτόχρονα τις δυνατότητες και τα όριά της. Η ΕΕ βρέθηκε αντιμέτωπη με τη μεγαλύτερη ανθρωπιστική πρόκληση της σύγχρονης ιστορίας της, γεγονός που οδήγησε σε θεσμικές και πολιτικές μεταβολές: ενίσχυση των μηχανισμών φύλαξης, εξωτερικοποίηση των συνόρων, αλλά και προσπάθειες για κοινό σύστημα ασύλου.

Η δυσκολία στην αντιμετώπιση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών, εξ αιτίας του εμφυλίου πολέμου στη Συρία κατέστησε αναγκαία τη λήψη πρόσθετων μέτρων από την Ε.Ε. σε ενωσιακό επίπεδο με σκοπό τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, το οποίο αντανάκλα τη δέσμευση της ΕΕ για την προάσπιση των ανθρωπιστικών αξιών και συνεισφέρει μέσω της παροχής οικονομικής και ανθρωπιστικής βοήθειας στους πρόσφυγες και τις χώρες υποδοχής. Ωστόσο η ΕΕ συνεχίζει να αντιμετωπίζει ένα πλήθος προκλήσεων, με τον κανονισμό του Δουβλίνου, που αρχικά σχεδιάστηκε για να προσδιορίσει το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου, να δημιουργεί ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών για την υποδοχή των προσφύγων, ενώ η λειτουργία της Frontex προκάλεσε ηθικές ανησυχίες ως προς τη μεταχείριση των ευάλωτων μεταναστών και την τήρηση των κανόνων του ανθρωπιστικού δικαίου.

Καθώς η προσφυγική κρίση ανέδειξε τις αδυναμίες του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, η Επιτροπή υπέβαλε ένα πακέτο προτάσεων για αναθεώρηση όλου του ΚΕΣΑ, προκειμένου να ξεπεραστούν οι πρακτικές αδυναμίες ως προς τη διαχείριση των προσφυγικών ροών, με βάση την εξασφάλιση της δίκαιης κατανομής των ευθυνών, της τήρησης της αρχής της αλληλεγγύης, της καταπολέμησης της καταχρηστικής άσκησης εκ μέρους των αιτούντων διεθνή προστασία και του περιορισμού των δευτερογενών μετακινήσεων. Η κρίση ανέδειξε παράλληλα, βαθιές εσωτερικές αντιφάσεις, ανάμεσα στην ανάγκη για ασφάλεια και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ανάμεσα στην αλληλεγγύη και την εθνική περιχαράκωση. Παρά τις προόδους, η Ευρώπη εξακολουθεί να αναζητά ισορροπία ανάμεσα στις αξίες της και στις πολιτικές της επιλογές. Ο συριακός πόλεμος υπενθύμισε ότι η μετανάστευση δεν είναι πρόσκαιρο φαινόμενο, αλλά διαρκής πρόκληση που απαιτεί κοινή ευρωπαϊκή απάντηση, θεμελιωμένη στις αρχές του ανθρωπισμού και της δικαιοσύνης.

Συμπερασματικά, οι πολιτικές της ΕΕ δείχνουν μια μετατόπιση της έμφασης από μια ενιαία πολιτική υποδοχής και ασύλου ή διεθνούς προστασίας όσων προστρέχουν στην Ευρώπη κατατρεγμένοι από πολλαπλές και πολύ-επίπεδες κρίσεις, στην ανάγκη διαχείρισης μετανάστευσης μέσω αποτελεσματικού ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, καθώς και διαμόρφωσης σχέσεων με τρίτες χώρες στο πλαίσιο αναπτυξιακής βοήθειας που θα προλαμβάνουν τις ροές και θα διασφαλίζουν απρόσκοπτες και ταχύτατες επιστροφές παράνομα διαμενόντων μεταναστών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Abboud, N. S. (2020). *Συρία*. Gutenberg.

Glencross, A. (2015) *Η πολιτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*. Σιδέρης.

Μάνη, Β. Γ. (2018) Συριακή κρίση και η ανάγκη μετανάστευσης: Η διαμονή και οι συνθήκες διαβίωσης στο Κ.Υ.Τ. της Χίου. Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet. Διαθέσιμο στο: <https://jmce.gr/portal/wp-content/uploads/2018/10/Vas.-Mani-H-Syriaki-krysi.pdf>.

Μαρούδα, Μ.-Ν., & Σαράντη, Β. (2024) *Μεικτές μεταναστευτικές ροές και προστασία αιτούντων άσυλο και προσφύγων: Εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές νομικό πλαίσιο*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Σειμένης, Ι., Μαρής, Γ., & Φλούρος, Φ. (2023) *Σύγχρονες Ευρωμεσογειακές Σχέσεις*, Κάλλιπος.

Σκάντζας, Θ. (2019) *Δίκαιο Ασύλου και Προσφύγων: Σύγχρονες Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*, Διαθέσιμο στο :<https://jmce.gr/portal/wp-content/uploads/2020/07/Theod.-Skantzias>.

Υπουργείο Εξωτερικών Γραφείο ΟΕΥ Δαμασκού (2007). *Σχέσεις Συρίας – Ε.Ε στον Οικονομικό – Εμπορικό τομέα*. Διαθέσιμο στο <https://www.agora.mfa.gr>

Ξενόγλωσση

Andersson, R. (2016) “Hunter and Prey: Patrolling Clandestine Migration in the Euro-African Borderland”, *Anthropological Quarterly*, 87(1), 1062, 1065.

Bojadžijev, M., & Mezzadra, S. (2015) “Refugee crisis” or crisis of European migration policies? *Focaal Blog*, 12.

Bordignon, M., & Moriconi, S. (2017) The case for a common European refugee policy (Policy Contribution No. 2017/8). *Bruegel*, 1.

Di Bartolomeo, A. (2016) EU migration crisis actions with a focus on the EU–Turkey Agreement, *Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 6

Balla, E. (2023). The European Union’s Response to the Syrian Refugee Crisis. *E-International Relations (E-IR) Studies*. Διαθέσιμο στο: <https://www.e-ir.info/2023/04/22/the-european-unions-response-to-the-syrian-refugee-crisis>, 2.

Bansak, K., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2023) Europeans' support for refugees of varying background is stable over time. *Nature*, 620(7975), 852.

Baroud, S., & Atar, E. (2025) Humanitarian Aid and Geopolitical Conflict: The Migration Realities in the Syrian Case. In *Handbook of Migration, International Relations and Security in Asia* (pp. 1-27). Singapore: Springer Nature Singapore, 15.

Bigo, D., (2014) The (in) securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy–border guards/police–database analysts. *Security dialogue*, 45(3), 212.

Biscop, S., R. Balfour & M. Emerson (2012) An Arab Springboard for EU Foreign Policy Egmont Paper 54, Egmont - Βασιλικό Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων (Βρυξέλλες: Academia Press), 57.

CFR, (2024) Syria's War and the Descent Into Horror. Council on Foreign Relations Editors. Διαθέσιμο στο: <https://www.cfr.org/article/syrias-civil-war> 5, 7,14,28.

Coventry T. (2023) Seizing stateless smuggling vessels on the Mediterranean High Seas. *Leiden Journal of International Law*. 2023;36(4), 925,943.

Csernaton, R., (2018) Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management. *European Security*, 27(2), 190.

Dempsey, J. (2022) Judy Asks: Is Migration Europe's Achilles Heel? Carnegie Europe, <https://www.coeacropolis.gr/images/Carnegie/carnegie20221125.pdf>.1,3,4.

Eliamep, (2017) Στρατηγικό Αλφαβητάρι για τη σύγκρουση στη Συρία, Διαθέσιμο στο https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/10/83_2017_-WORKING-PAPER.pdf, 7.

Eylemer, S. and Söylemez, N., 2020. Policy versus praxis: Has the European union failed to respond to the refugee crisis? *World Affairs*, 183(4), 330

Francavilla, C. (2023). -Migration Obsession Killing EU's Commitment to Human Rights. Human Rights Watch Διαθέσιμο στο: <https://www.hrw.org/news/2023/09/21/migration-obsession-killing-eus-commitment-human-rights>, 2,3.

Geddes, A., (2022). Migration governance. *Introduction to Migration Studies*, 316.

Hatton, T. (2020). European asylum policy before and after the migration crisis. *IZA World of Labor*. doi: 10.15185/izawol.480. 4,5.

Horri (2018).“Accountability, dependency, and EU agencies: The hotspot approach in the refugee crisis”, *Refugee Survey Quarterly*, 37(2), 213.

Hourani, L. M. H. T. (2025). Changes Brought About by Syrian Asylum Seekers to the European Asylum System. *Journal of University Studies for Inclusive Research*, 7(38), 15447, 15448, 15449.

HRW. (2023). World Report (2023): Greece. HumanRightsWatch. Διαθέσιμο στο: <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/greece>, 2.

Islam, S. (2020). Europe’s migration “crisis” isn’t about numbers. It’s about prejudice. *The Guardian*. Διαθέσιμο στο: <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/08/europe-migration-crisis-prejudice-eu-refugee-orban-christian>, 4.

Kalkman, J. P. (2021). Frontex: A literature review. *International Migration*, 59(1), 165,169,171

Kalpouzos, I. and I. Mann(2015). “Banal crimes against humanity: The case of asylum seekers in Greece”, *Melbourne Journal of International Law*, 16(1), 2.

Lavenex, S. (2018). “Failing forward” towards which Europe? Organized hypocrisy in the Common European Asylum System. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1197,1209.

Leonard (2010).“EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices”, *European Security*, 19(2), 238.

Marin, L.(2011).“Policing the EU’s external borders: A challenge for the rule of law and fundamental rights in the area of freedom, security and justice? An analysis of Frontex joint operations at the southern maritime border”, *Journal of Contemporary European Research*, 7(4): 484.

Marinai, S. (2016). “The interception and rescue at sea of asylum seekers in the light of the new EU legal framework”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 55, 916.

Migration Policy Institute. (2020). Amid an Unfolding Humanitarian Crisis in Syria, the European Union Faces the Perils of Devolving Migration Management to Turkey. Διαθέσιμο στο: <https://www.migrationpolicy.org/article/amid-humanitarian-crisis-syria-eu-faces-perils-devolving-migration-third-countries,1>.

Minderhoud, P. (2022). Regulation of EU labour migration: At a crossroads after the new pact on migration and asylum? *Utrecht Law Review*, 17(4), σ.36, 37.

Niemann, A., & Zaun, N. (2018). EU refugee policies and politics in times of crisis: Theoretical and empirical perspectives. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(1), 3,4, 5.

Norman, K. P. (2020). Syria, the EU–Turkey Deal, and Migration Policies in the Age of COVID-19. Rice University’s Baker Institute, Issue Brief. Διαθέσιμο στο: <https://www.bakerinstitute.org/research/migration-policies-age-covid-19>, 1.

Nour, A. A. (2001). Syrian views of an Association Agreement with the European Union. EuroMeSCo Secretariat, 4, 5.

OHCHR. (2022). UN Human Rights Office estimates more than 306,000 civilians were killed over 10 years in Syria conflict. Office of the High Commissioner for Human Rights. Διαθέσιμο στο: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/un-human-rights-office-estimates-more-306000-civilians-were-killed-over-10>, 3.

Owen, D. (2019). Refugees, EU citizenship and the Common European Asylum System: A normative dilemma for EU integration. *Ethical Theory and Moral Practice*, 22(2), 353.

Pandit, N. (2012). “Policing the EU’s external border: Legitimacy and accountability under scrutiny”, *ERA Forum*, 13: 398,401.

Pierini, M. (2016). In search of an EU role in the Syrian war. *Carnegie Endowment for International Peace*, 3,13,14,18.

Scipioni, M. (2018). Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1357,1358, 1369.

Seeberg, P. (2015). The EU and the Syrian crisis: The use of sanctions and the regime’s strategy for survival. *Mediterranean Politics*, 20(1), 19,21,31.

Shankar, P. (2024). Why is Europe pausing Syrian asylum claims after al-Assad’s fall? *AlJazeera News* Διαθέσιμο στο: <https://www.aljazeera.com/news/2024/12/10/why-is-europe-pausing-syrian-asylum-claims-after-al-assads-fall>,3,4,5.

Stockemer, D., Niemann, A., Unger, D., & Speyer, J. (2020). The “refugee crisis,” immigration attitudes and euroscepticism. *International Migration Review*, 54(3), 4.

Tazzioli (2018). M“Spy, track and archive: The temporality of visibility in Eurosur and Jora”, *Security Dialogue*, 49(4),273.

Tyyskä, V., Blower, J., DeBoer, S., Kawai, S., Walcott, A.(2017). *The Syrian Refugee Crisis: A Short Orientation*. Ryerson Center for immigration and settlement, 5

UNHCR. (2025). Syria Regional Refugee Response: Operational Data Portal (2025 Update). United Nations High Commissioner for Refugees. Διαθέσιμο στο: <https://data.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>.

Vives, L. (2017). “Unwanted sea migrants across the EU border: The Canary Islands”, *Political Geography*, 61, 188.

Wilkin, T.A. and Melachrinou, C., (2024) Forecasting asylum: the perspective of the European Union Agency for Asylum (EUAA). In *From Uncertainty to Policy: A Guide to Migration Scenarios* (pp. 106-115). Edward Elgar Publishing, 108.

Διαδικτυακοί ιστότοποι.

Eur-lex.europa.eu. (2004). Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004: Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/CELEX:32004R2007>.

Eur-lex.europa.eu. (2011). Κανονισμός (Ε.Κ.) αριθ. 2011/523/ΕΕ Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/CELEX:32011R0878&from=EN>.

Eur-lex.europa.eu. (2013). Κανονισμός (Ε.Κ.) αριθ. 603/2013 Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/CELEX:32013R0603>.

Eur-lex.europa.eu. (2013). Κανονισμός (Ε.Κ.) αριθ. 604/2013 Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/CELEX:32013R0604>.

European commission. (2015). Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration. Διαθέσιμο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_15_4956/IP_15_4956. Pdf.

European Council. (2016) Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624>

European Council. (2016). March 18. EU–Turkey statement. Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Eur-lex.europa.eu. (2017). Euro-Mediterranean regional strategy and indicative programme 2007–2013. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal->

content/summary/euro-mediterranean-regional-strategy-and-indicative-programme-2007-2013.html.

Eur-lex.europa.eu. (2017). Το Συμβούλιο εγκρίνει στρατηγική της ΕΕ για τη Συρία Διαθέσιμο: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2017/04/03/conclusions-syria/>

Eurostat. (2021). Asylum statistics 2020: First-time applicants and decisions on asylum applications. European Commission. Διαθέσιμο στο: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2021/03/Asylum-statistics.pdf>.

EUAA. (2023). Asylum Report 2023: Developments in the European Union. European Union Agency for Asylum. Διαθέσιμο στο: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2023>.

Europa.eu. (2024). Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο Διαθέσιμο στο <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum-legislative-files>.

EUAA. (2024). Latest Asylum Trends - Annual Analysis. European Union Agency for Asylum. Διαθέσιμο στο: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-analysis>

EU Council. (2025). Migration and asylum pact. Asylum seekers should be treated uniformly across Europe, the EU is working towards this. Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>

Eurostat. (2025). Asylum and managed migration statistics 2024. European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs. Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250415->

2#:~:text=Venezuelans%20were%20the%20largest%20group%20of%20asylum,(7%200055)%20and%20Afghans%20(5%20635)%20.