ePublishing
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Γεωγραφίες

Αρ. 34 (2019)

Γεωγραφίες, Τεύχος 34, 2019

ΓΕΩΓΡΑΦΙΕΣ ΑΠΟΤΡΟΠΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ: ΤΡΙΑΝΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΗΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Πένυ Κουτρουλίκου, Γιώργος Κανδύλης

https://epublishing.ekt.gr | **e-Εκδότης:** ΕΚΤ | **Πρόσβαση:** 19/02/2026 18:53:16

ΓΕΩΓΡΑΦΙΕΣ ΑΠΟΤΡΟΠΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΡΙΑΝΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΗΣ ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Γιώργος Κανδύλης[1], Πέννυ Κουτρολίκου[2]

Περίληψη

Τα τελευταία τριάντα χρόνια ήταν μια περίοδος μεγάλων γεωπολιτικών ανακατατάξεων που μαζί με την αύξηση των προσφυγικών κινήσεων έφεραν συνεχείς και σημαντικές αλλαγές στις εφαρμοζόμενες πολιτικές και στις ρητορικές γύρω από τη μεταχείριση των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Η εναρμόνιση των πολιτικών των ευρωπαϊκών κρατών για το άσυλο και η οικοδόμηση μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής έγινε επί μακρόν αντικείμενο διαπραγμάτευσης, στοχεύοντας σε ένα κοινό σύστημα ασύλου με κύρια κατεύθυνση τον περιορισμό και τον έλεγχο των προσφυγικών «ροών». Το παρόν κείμενο συνοψίζει την ανάπτυξη και ορισμένα κύρια χαρακτηριστικά της γεωγραφίας αυτού του συστήματος περιορισμού της κινητικότητας, ταξινόμησης και ελάχιστης προστασίας των προσφύγων στον ευρωπαϊκό χώρο.

Geographies of deterrence and control. Thirty years of management of refugees' mobility in Europe

George Kandylis, Penny Koutrolikou

Abstract

In the last thirty years, major geopolitical transformations along with the increased refugee mobility brought about important and continuous changes in European policies on migration, refugees and asylum seekers. The harmonization of national policies on asylum at the European level and the development of a common European policy were at stake during lengthy negotiations, aiming at the development of a common asylum system whose main objective was the restriction and control of refugee «flows». This article summarizes the development and some key geographical characteristics of this system that limits the mobility, classifies and provides minimum protection to refugees in Europe.

Εισαγωγή

Το τέλος της δεκαετίας του 1980 και οι αρχές της δεκαετίας του 1990 σημαδεύτηκαν από σημαντικότατες γεωπολιτικές εξελίξεις και μεταβολές με καταλυτικές επιπτώσεις στο μέλλον της Ευρώπης και του κόσμου. Πρόκειται για την περίοδο του τέλους του Ψυχρού Πολέμου που σηματοδοτούν η ενοποίηση τη Γερμανίας, η κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης και η αλλαγή των καθεστώτων στην Ανατολική Ευρώπη. Πρόκειται επίσης για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης που κάνει τότε αποφασιστικά βήματα ιδιαίτερα με την καθιέρωση της ενιαίας αγοράς και την ενοποίηση της Ευρώπης ως υπερεθνικού οικονομικού χώρου την ίδια στιγμή που η εθνική κυριαρχία επί των συνόρων αντιστέκεται και διατηρείται.

Οι αλλαγές αυτές είχαν κρίσιμες επιπτώσεις στις εφαρμοζόμενες πολιτικές και στις ρητορικές γύρω από τη μεταχείριση των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Η λογική του περιορισμού των αφίξεων ήταν, βέβαια, ήδη παρούσα από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, αντανακλώντας τη χρόνια επιβράδυνση της κα-

1. Ερευνητής ΕΚΚΕ (gkandyli@ekke.gr)
2. Αναπληρώτρια Καθηγήτρια, ΕΜΠ (pkoutrolikou@arch.ntua.gr)

πιταλιστικής ανάπτυξης (Joly 1996) και την αλλαγή προς ολοένα και πιο νεοφιλελεύθερα οικονομικά και πολιτικά μοντέλα (Kasparek 2016· Χατζημιχάλης 2018). Ο περιορισμός συνοδεύτηκε και από εντονότερες πολιτικές αποτροπής της μετανάστευσης (εντός των οποίων συχνά εντάσσονταν και οι πολιτικές που αφορούσαν τις προσφυγικές κινήσεις), καθώς και ασφαλειοποίησής της, ιδιαίτερα μέσω της σύνδεσής της με ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας των ευρωπαϊκών κρατών (Huysmans 2006).

Στη δεκαετία του 1990 με την ευρωπαϊκή ενοποίηση να προχωρά και τον πόλεμο στην πρώην Γιουγκοσλαβία να παρατείνεται η μετανάστευση άρχισε να έρχεται στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής ανησυχίας και μιας σειράς πολιτικών που επιχειρούσαν να περιορίσουν τον αριθμό των αιτημάτων ασύλου στα ευρωπαϊκά κράτη. Η ένταση του περιορισμού εξυπηρετήθηκε μέσα από την εισαγωγή νέων κατηγοριοποιήσεων που συνόδευαν τη ρητορική περί «πλαστών» αιτημάτων ασύλου και περί επιλεκτικής εκμετάλλευσης της δυνατότητας αίτησης ασύλου σε περισσότερες από μία ευρωπαϊκές χώρες (asylum shopping) (Joly και Cohen 1990, Roberts 1998, Moreno-Lax 2015). Έως το τέλος της δεκαετίας μια μακρά σειρά συνθηκών, συμφωνιών, κανονισμών, οδηγιών και αντίστοιχων πολιτικών και εργαλείων έρχονταν να προστεθούν στο υφιστάμενο καθεστώς διαχείρισης των προσφυγικών πληθυσμών. Έτσι, ενώ μέρος του ευρωπαϊκού χώρου εξακολουθούσε να κατακερματίζεται, η Ευρωπαϊκή Ένωση οικοδομούσε τον ενιαίο εσωτερικό της χώρο και ταυτόχρονα οχύρωνε τα εξωτερικά της σύνορα ή ακόμη, όπως θα δούμε, τα ωθούσε πέρα από το ευρωπαϊκό έδαφος, εξωτερικεύοντάς τα σε «τρίτες χώρες».

Από θεωρητική σκοπιά, ολόκληρο το ζήτημα της διαχείρισης των προσφυγικών «ροών» και της προσφυγικής εγκατάστασης μοιάζει να ισορροπεί ανάμεσα στο αίτημα της παροχής προστασίας σε ανθρώπους που την έχουν ανάγκη, κατοχυρωμένο από ισχυρά εργαλεία του διεθνούς δικαίου, και στο δικαίωμα των κρατών να ελέγχουν τη μεταναστευτική κίνηση στα σύνορά τους (Vedtsed-Hansen 1999). Τα σύνορα μπορεί να γίνονται αντιληπτά με την παραδοσιακή έννοια της μεθορίου μεταξύ κρατών, να μετατοπίζονται στο εσωτερικό της επικράτειας σε πολλαπλά σημεία καταγραφής και ελέγχου ή ακόμη να εξωτερικεύονται σε περιοχές εκτός της εθνικής επικράτειας (Walters 2006, Mezzadra και Neilson 2013, Frelick κ.ά. 2016). Σε όλες, όμως, τις περιπτώσεις ο έλεγχος των μετακινήσεων σκοπεύει στη διασφάλιση της διάκρισης εκείνων που πραγματικά «αξίζουν την προστασία» από εκείνους που χρησιμοποιούν το άσυλο ως την «πίσω πόρτα» για μία μεταναστευτική εγκατάσταση που έχει κριθεί ανεπιθύμητη και άρα «παράνομη». Άλλωστε, η ίδια διάκριση αντανακλά την ταυτόχρονη (νεοφιλελεύθερη) σπουδή σχετικά με τις κοινωνικές κατηγορίες που «αξίζουν» πρόσβαση σε προνοιακές επιδοματικές πολιτικές και σε αυτές που κρίνονται ως «μη άξιες» ή/και «προβληματικές». Με άλλα λόγια, το σύστημα του ασύλου και της διεθνούς προστασίας εξυφαίνεται όλο και περισσότερο γύρω από τη διάκριση μεταξύ ("άξιων" για προστασία) προσφύγων και ("ανάξιων") μεταναστών παρά γύρω από την προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων καθαυτή.

Στην πράξη, η εφαρμογή του ελέγχου δεν περιορίζεται στη λογική της διχοτομίας όσο διάσημη και εύληπτη κι αν είναι αυτή για σκοπούς πολιτικής επικοινωνίας. Αντίθετα, ένα δαιδαλώδες σύστημα λεπτότερων κατηγοριοποιήσεων αναπτύσσεται προοδευτικά συχνά με αντιφάσεις, ασάφειες και σύγκρουση αρμοδιοτήτων, καταλήγοντας στη συστηματική ταξινόμηση των μετακινούμενων ανθρώπων σε ένα συνεχές από την αποδοχή μέχρι την απόρριψη (Kofman 2005). Τα ενδιάμεσα σημεία του συνεχούς είναι, για παράδειγμα, το καθεστώς του «αιτούντος άσυλο», του «υπό απέλαση αλλοδαπού», της «υπό επανένωση» οικογένειας, του «υπό μετεγκατάσταση» πρόσφυγα. Η τοποθέτηση καθενός και καθεμιάς σε κάποιο σημείο του συνεχούς εμπεριέχει, αν και όχι μονοσήμαντα, και μια γεωγραφική τοποθέτηση, όπως το κέντρο υποδοχής, το κέντρο κράτησης, τον ξενώνα φιλοξενίας, το «hotspot» ή ευρύτερα την «ασφαλή ζώνη», την «ασφαλή τρίτη χώρα», τη «ζώνη μετάβασης» κλπ.

Η νομική και η γεωγραφική μεταχείριση δημιουργούν συμβολικές και υλικές οριοθετήσεις που συμβάλλουν αποφασιστικά στη συγκρότηση αυτών που μαζί με τον Crowley (1999) θα ονομάζαμε «πολιτικές του ανήκειν» οι οποίες συνίστανται στον καθορισμό των όρων συνάντησης με άλλους ανθρώπους και του δικαιώματός τους να περιληφθούν εντός των φαντασιακών εθνικών κοινοτήτων (Yuval-Davis 2006). Οι πολιτικές ελέγχου της κινητικότητας και οι πολιτικές του ανήκειν είναι στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους, καθώς πρόκειται για τις δύο συμπληρωματικές όψεις της διαχείρισης της μετανάστευσης (Kofman 2005). Η

περιοριστική και εκλεκτική διαχείριση της μετανάστευσης στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και των ανασφαλειών που τη συνοδεύουν έγινε πεδίο επιβεβαίωσης των εθνικών συνόρων και της κρατικής κυριαρχίας ακόμη και με τη χρήση υπερεθνικών θεσμών και εργαλείων.

Το παρόν κείμενο επιδιώκει να συνοψίσει την ανάπτυξη και ορισμένα κύρια χαρακτηριστικά της γεωγραφίας του *συστήματος περιορισμού της κινητικότητας, ταξινόμησης των προσφύγων και ελάχιστης προστασίας* στον ευρωπαϊκό χώρο κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες. Για τον σκοπό αυτό επιχειρούμε: α) μία επισκόπηση ορισμένων βασικών μεγεθών της μεταναστευτικής και προσφυγικής κινητικότητας, β) μία επισκόπηση των εξελίξεων στο νομοθετικό πλαίσιο και γ) μία σύνοψη της γεωγραφίας των πολιτικών για το προσφυγικό ζήτημα, όπως αυτές διαμορφώνονται στο χαρτί και στην πράξη. Στα συμπεράσματα διατυπώνουμε ορισμένες σκέψεις για την τρέχουσα κατάσταση στην κατεύθυνση της μεταβαλλόμενης γεωγραφίας των ανθρώπινων δικαιωμάτων και του ανήκειν.[3]

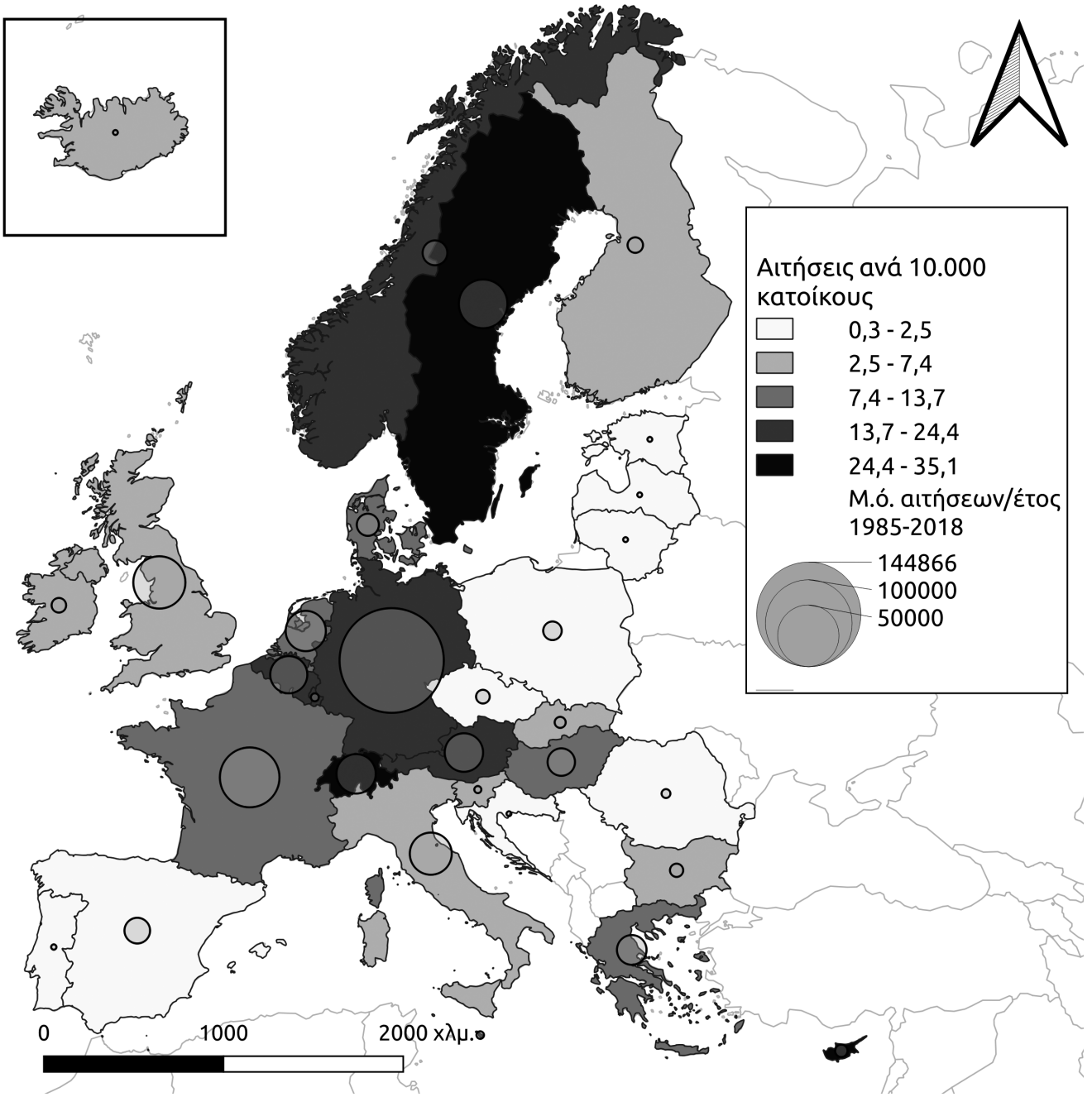
Μακρογεωγραφία των μετακινήσεων

Οι προσφυγικές αφίξεις, στον βαθμό που αποδίδονται από τα αιτήματα ασύλου που κατατίθενται κάθε χρόνο, κατανέμονται ανισομερώς στον ευρωπαϊκό χώρο, σε ολόκληρη την περίοδο 1985–2018 (χάρτης 1). Ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου (περιλαμβανομένων των επανυποβολών) που κατατίθενται ετησίως στη Γερμανία είναι μακράν ο μεγαλύτερος, προσεγγίζοντας κατά μέσο όρο τις 145.000. Ακολουθούν σε απόσταση η Γαλλία (47.000), η Μεγάλη Βρετανία (36.000), η Σουηδία (32.000), η Ιταλία (24.000) και η Ολλανδία (22.000). Αυτές οι χώρες συγκεντρώνουν συνολικά ποσοστό 70% των ετήσιων αιτήσεων στο σύνολο των χωρών του ΕΟΧ,[4] ενώ μόνη η Γερμανία συγκεντρώνει το ένα τρίτο. Η εικόνα αλλάζει όμως αρκετά αν δούμε τον αριθμό των αιτήσεων σε σχέση με τον πληθυσμό κάθε χώρας. Στην περίπτωση αυτή η Σουηδία έρχεται στην πρώτη θέση με 35,1 αιτήσεις ανά 10.000 κατοίκους, ενώ στις πρώτες θέσεις εμφανίζονται ορισμένες από τις μικρότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Κύπρος (29,6), το Λουξεμβούργο (20,6) και η Μάλτα (20,3), αλλά επίσης και η Ελβετία (28,3) και η Αυστρία (24,4). Η Γερμανία τοποθετείται λίγο πιο πίσω με 18,5 αιτήσεις ανά 10.000 κατοίκους.

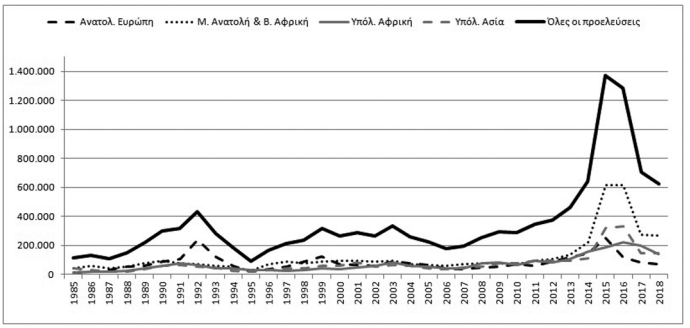
Οι τάσεις αυτές παρουσιάζουν έντονη ποικιλία στην πάροδο των χρόνων (διάγραμμα 1). Ο συνολικός ετήσιος αριθμός των αιτήσεων ξεκινά από περίπου 200.000 στα μέσα της δεκαετίας του 19’80, για να υπερδιπλασιαστεί έπειτα από την κατάρρευση των χωρών του ανατολικού μπλοκ στις αρχές της δεκαετίας του 1990, φτάνοντας τις 700.000 το 1992. Σταθεροποιείται περίπου στις 300.000 στα μέσα της ίδιας δεκαετίας και ανέρχεται εκ νέου σχεδόν στις 450.000 προς το τέλος της, την περίοδο της κρίσης στο Κόσοβο. Σταθεροποιείται και πάλι στα επίπεδα των 200.000 έως 300.000 από το 2004 και μέχρι τη μεγάλη άνοδο που καταγράφεται από το 2013 και κορυφώνεται το 2015, όταν οι αιτήσεις προσεγγίζουν το 1,4 εκατομμύρια.

Σε ό,τι αφορά την προέλευση των αιτούντων, στην αρχή και το τέλος της δεκαετίας του 1990 υπερτερούν εκείνοι από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (περιλαμβανομένων εκείνων που αργότερα θα γίνουν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Οι αιτήσεις των προερχόμενων από τη Μέση Ανατολή και τη Βόρεια Αφρική αυξάνονται από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 και την ίδια τάση ακολουθούν από κάποια απόσταση οι αιτήσεις των προερχόμενων από τις υπόλοιπες χώρες της Αφρικής και τις υπόλοιπες χώρες της Ασίας. Η μεγάλη αύξηση προς το τέλος της περιόδου που εξετάζουμε αφορά κυρίως τις χώρες της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής, καθώς και τις χώρες της υπόλοιπης Ασίας, ταυτόχρονη, όμως, αυξητική τάση υπάρχει και για τις άλλες δύο ομάδες χωρών.

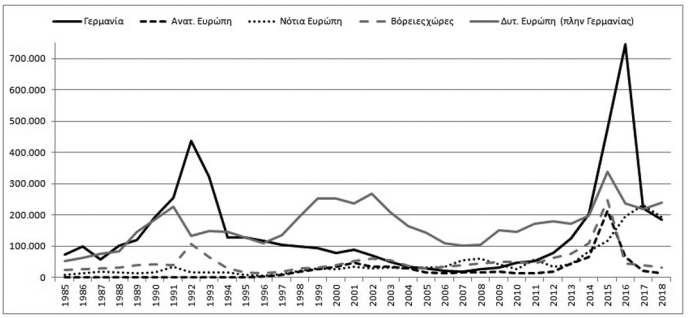
Ανάμεσα στις χώρες κατάθεσης της αίτησης (διάγραμμα 2) η πρωτοκαθεδρία της Γερμανίας παρουσιάζει και αυτή κάποια διακύμανση, καθώς επιβεβαιώνεται στις εποχές των δύο πολύ μαζικών μετακινήσεων, αλλά λιγότερο κατά την ενδιάμεση περίοδο και ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, όταν οι υπόλοιπες χώρες της Δυτικής Ευρώπης δέχονται αθροιστικά μεγαλύτερο αριθμό αιτήσεων. Οι βόρειες χώρες ακολουθούν από απόσταση τις γερμανικές τάσεις, ενώ οι χώρες της Νότιας και της Ανατολικής Ευρώπης καταγράφουν αξιοσημείωτους αριθμούς, κυρίως, μετά το 2007 και το 2013 αντίστοιχα. Μία μεταξύ τους διαφορά είναι ότι οι χώρες της Νότιας Ευρώπης σταθεροποιούνται τα τελευταία χρόνια σε αρκετά περισσότερες αιτήσεις από εκείνες της Ανατολικής Ευρώπης οι



Χάρτης 1: Αιτήματα ασύλου στις χώρες του ΕΟΧ, 1995–2018. Πηγή δεδομένων: Eurostat.



Διάγραμμα 1: Αιτήσεις ασύλου ανά ομάδα χωρών υπηκοότητας αιτούντων, 1985–2018. Πηγή δεδομένων: Eurostat.



Διάγραμμα 2: Αιτήσεις ασύλου ανά ομάδα χωρών κατάθεσης, 1985–2018. Πηγή δεδομένων: Eurostat.

οποίες περιόρισαν σημαντικά τον αριθμό μετά την κορύφωση του 2015.

Εξέλιξη των εργαλείων διαχείρισης της προσφυγικής κινητικότητας

Τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζονται από διαφορετικές ιστορίες ανθρώπινης μετανάστευσης (εθελούσιας ή εξαναγκαστικής) τόσο παλιότερα όσο και στο πρόσφατο παρελθόν οι οποίες αντανακλώνται και σε διαφορετικά νομοθετικά πλαίσια και πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου. Αν υπάρχει όμως ένα κοινό χαρακτηριστικό, αυτό είναι ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η παραγωγή νομοθετημάτων και η εφαρμογή πολιτικών ήταν αποτέλεσμα ανταπόκρισης στις κατά περιόδους αυξημένες μεταναστευτικές και προσφυγικές κινήσεις (Schuster 2000) που πολύ συχνά παρουσιάζονται και γίνονται ευρέως αντιληπτές ως «κρίσεις». Η έμφαση δίνεται τότε στη διακύμανση των αριθμών και η μέριμνα για την αποτροπή της αύξησης των «ροών» τείνει να υπερτερεί έναντι της προστασίας των δικαιωμάτων (Mulvey 2010).

Σε αυτό το πλαίσιο η εναρμόνιση των πολιτικών των ευρωπαϊκών κρατών για το άσυλο και η οικοδόμηση μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής έγινε επί μακρόν αντικείμενο *διαπραγμάτευσης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Με δεδομένες τις (αν)ισορροπίες ισχύος μεταξύ των κρατών-μελών η εναρμόνιση υπήρξε κατά κύριο λόγο προτεραιότητα εκείνων που δέχονταν το μεγαλύτερο αριθμό αφίξεων (Zaun 2017). Τα κράτη αυτά, με προεξάρχουσα τη Γερμανία, έχουν συμφέρον να επιδιώξουν μια πολιτική διαμοιρασμού της ευθύνης και των «βαρών» σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ, ταυτόχρονα, λόγω της προηγούμενης εμπειρίας τους, διαθέτουν πληρέστερο νομοθετικό πλαίσιο και καταλληλότερες διοικητικές πρακτικές. Οι πολιτικές που προωθήθηκαν ήταν προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας των προσφύγων και από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη, έτσι ώστε τα ίδια να μην είναι πλέον περισσότερο ελκυστικά για τους αιτούντες άσυλο (Zaun 2017, ιδίως 33-41).

Σύνορα που καταργούνται και σύνορα που ισχυροποιούνται (τέλη δεκαετίας του 1980 – τέλη δεκαετίας του 1990)

Η έναρξη της διαδικασίας οικονομικής ενοποίησης κατά τη δεκαετία του 1980 που προέβλεπε την ελεύθερη μετακίνηση εντός της ΕΟΚ/ΕΕ έφερε επιτακτικά στο προσκήνιο και την «ανάγκη» να περιοριστούν ή και να κλείσουν τα εξωτερικά σύνορα και ταυτόχρονα να τεθούν κανόνες για την «ισότιμη κατανομή» των αιτούντων άσυλο *εντός* και ήδη από τότε *εκτός* της ευρωπαϊκής επικράτειας. Η ανάγκη αυτή έγινε πιο επιτακτική τη συγκεκριμένη στιγμή, καθώς οι γεωπολιτικές αλλαγές μετά την πτώση του τείχους του Βερολίνου και οι πόλεμοι/συγκρούσεις που διεξάγονταν (όπως στο Ιράκ και την πρώην Γιουγκοσλαβία) αύξησαν σημαντικά τις προσφυγικές μετακινήσεις τόσο προς την Ευρώπη όσο και διεθνώς.

Ένας από τους τρόπους που η διεθνής κοινότητα, αλλά και διαφορετικά κράτη ξεχωριστά αντιμετώπισαν τον αυξημένο αριθμό προσφύγων ήταν η «προσωρινή προστασία» (Roberts 1998), η οποία προκρίθηκε ως λύση στην έκτακτη συνθήκη στην πρώην Γιουγκοσλαβία. Όμως, ενώ η διαδικασία αυτή μπορεί να διευκολύνει προσωρινή πρόσβαση σε κάποιας μορφής προστασία, αυτή παραμένει περιορισμένη (Barutciski 1994) και ευάλωτη σε «επιστροφές», όταν η εκάστοτε χώρα το κρίνει σκόπιμο (Roberts 1998). Από την άλλη, αποτελεί μια οικονομική λύση η οποία δείχνει ανθρωπιστικό ενδιαφέρον, χωρίς όμως να δίνει ουσιαστικό άσυλο.

Η περίφημη συνθήκη του Schengen αποτέλεσε βασικό θεμέλιο για την οικοδόμηση μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για τους πρόσφυγες, καθώς την ίδια περίοδο που προωθείται η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων υπογράφεται η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) με την οποία το ζήτημα του ελέγχου της μετανάστευσης (από κοινού με την τρομοκρατία, την εγκληματικότητα και το λαθρεμπόριο) παραμένουν στην εθνική δικαιοδοσία (Seilonen 2016). Με άλλα λόγια, η ελευθερία μετακίνησης Ευρωπαίων πολιτών, εργατικού δυναμικού και κεφαλαίων, συνοδεύεται από μια αντίσταση στην ενοποίηση της διαχείρισης της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων.

Παρόλα αυτά, σε συνάρτηση με τον ιδιαίτερα αυξημένο αριθμό αιτήσεων ασύλου σε συγκεκριμένες ευρωπαϊκές χώρες από την αρχή της δεκαετίας του 1990, διαμορφώνεται μια σειρά συμφωνιών, οδηγιών και κανονισμών που αφορούν την ισοκατανομή και ευθύνη διαχείρισης των αιτήσεων ασύλου, οικοδομώντας ουσιαστικά τον βασικό σκελετό της κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι γεωπολιτικές συνθήκες της περιόδου οδηγούν έπειτα από πολυεπίπεδες διαπραγματεύσεις στην κατάρτιση της Σύμβασης του Δουβλίνου το 1990 στην οποία μαζί με τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την αξιολόγηση της αίτησης ασύλου δηλώνονται οι προθέσεις για τη δημιουργία ενός κοινού πληροφοριακού συστήματος και για τον περιορισμό των επαναλαμβανόμενων αιτημάτων ασύλου (Lavenex 1999· Geddes 2003). Μαζί με την αναλογικότερη κατανομή των αιτημάτων, η συγκεκριμένη Σύμβαση μπορεί να θεωρηθεί ένας έμμεσος τρόπος μείωσης των αιτήσεων σε συγκεκριμένες χώρες (και ειδικά στη Γερμανία), καθώς τα κράτη στην περιφέρεια της ευρωπαϊκής επικράτειας μετατρέπονται σε ζώνη απόσβεσης των προσφυγικών «ροών».

Το 1992 στη Συνθήκη του Maastricht εισάγεται ο τρίτος πυλώνας της Ένωσης (δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων) στον οποίο περιλαμβάνονται και τα ζητήματα μετανάστευσης. Το 1997 υπογράφεται η Συνθήκη του Άμστερνταμ η οποία αναφέρεται (Άρθρο 73k) και σε ζητήματα αντιμετώπισης του ασύλου, υποδοχής, προσωρινής προστασίας, μετανάστευσης, καθώς και αντιμετώπισης «έκτακτων αναγκών» με την έννοια της ξαφνικής εισροής μεγάλου αριθμού ανθρώπων τρίτων χωρών. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ δίνεται το έναυσμα για την εγκαθίδρυση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (CEAS), ενώ πρώτη ρητή αναφορά στην ανάγκη οικοδόμησης ενός τέτοιου συστήματος γίνεται λίγο αργότερα στα συμπεράσματα της Συνόδου του Τάμπερε (1999), όπου διευκρινίζονται και τα βασικά συστατικά του.

Οικοδομώντας ένα κοινό σύστημα (αρχές της δεκαετίας 2000–2015)

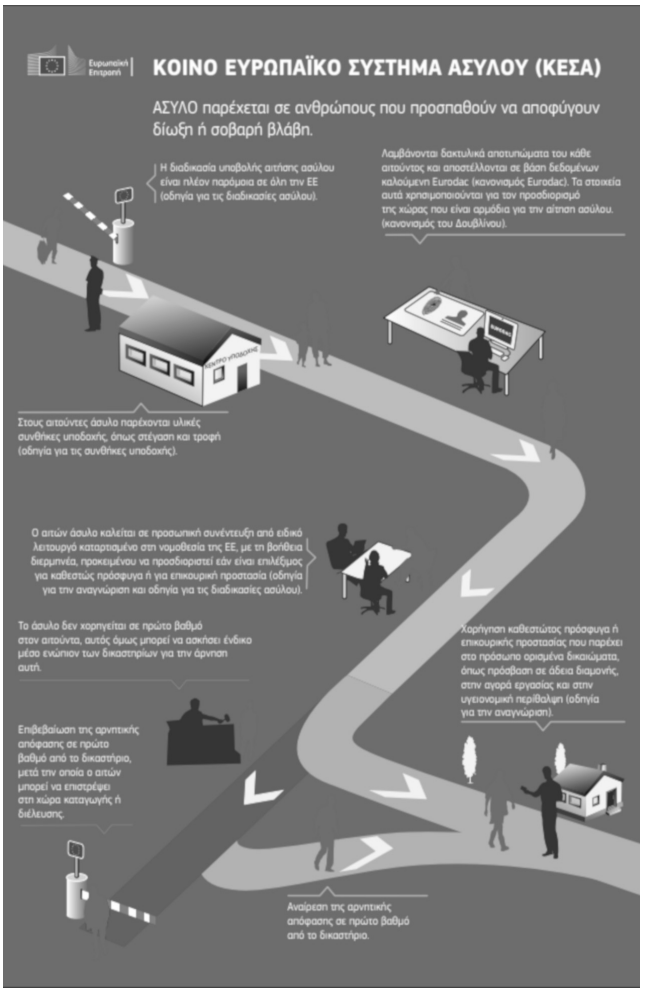
Πράγματι, μέχρι το 2006 τέθηκαν σε εφαρμογή μια σειρά νέοι κανονισμοί και οδηγίες που συναπαρτίζουν τη λεγόμενη πρώτη φάση του CEAS (πίνακας 1, δεύτερη στήλη). Στην επόμενη (δεύτερη) φάση, η οποία σηματοδοτείται από τη συνομολόγηση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για το Άσυλο το 2008, ο στόχος γίνεται πιο φιλόδοξος και αφορά μαζί με τη βαθύτερη εναρμόνιση των εθνικών νομοθετικών πλαισίων και την

αποτελεσματικότερη συνεργασία στην πράξη προς την κατεύθυνση της αλληλεγγύης και της συνευθύνης των κρατών-μελών. Το νομικό οπλοστάσιο ανανεώνεται συνολικά το 2013 και το CEAS βασίζεται πλέον σε δύο κανονισμούς (Δουβλίνο ΙΙΙ και EURODAC) και τέσσερις οδηγίες (για την προσωρινή προστασία, τις διαδικασίες ασύλου, την αναγνώριση των δικαιούχων και τις συνθήκες υποδοχής βλ. πίνακα 1, τρίτη στήλη).

Διακηρυγμένος στόχος της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, όπως επαναλαμβάνεται σταθερά στα προοίμια των νομοθετικών πράξεων του CEAS, είναι η «προοδευτική δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ανοιχτού σε εκείνους οι οποίοι, εξαναγκασμένοι από τις περιστάσεις, αναζητούν νόμιμα προστασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Η διατύπωση αυτή υπονοεί ότι θα πρέπει να υπάρχει και κάποιο είδος *παράνομης* αναζήτησης προστασίας που πρέπει να εντοπιστεί και να οδηγηθεί προς την έξοδο του CEAS και ταυτόχρονα εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων, όπως απεικονίζεται αρκετά γλαφυρά σε σχετικό ενημερωτικό φυλλάδιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014, βλ. διάγραμμα 3). Τα ευρωπαϊκά κράτη, λοιπόν, οφείλουν να διακρίνουν όσους πραγματικά αξίζουν την προστασία της Ευρώπης, τους «αυθεντικούς» πρόσφυγες από τους «ψευδείς», όσους, δηλαδή, κάνουν κατάχρηση της διεθνούς νομοθεσίας και πρακτικής χωρίς στην πραγματικότητα να πληρούν τις προϋποθέσεις (Sales 2002, Crawley και Skleparis 2018).

Όλα αυτά θα συμβούν σε μια εποχή όπου τα γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου του 2001 στις ΗΠΑ και της 7ης Ιουλίου του 2005 στη Μ. Βρετανία θα επιτρέψουν την περαιτέρω ασφαλειοποίηση των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου. Από τη μια μεριά, θα δοθεί έμφαση στην ακόμη μεγαλύτερη επιτήρηση των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη χρήση νέων τεχνολογιών επιτήρησης χώρων και ανθρώπων (Kasparek 2016). Από την άλλη, θα παρατηρηθεί η σταδιακή «τρομοκρατικοποίηση» της μετανάστευσης, ιδιαίτερα προκειμένου για ανθρώπους από μουσουλμανικές χώρες, ενώ οι πόλεμοι «ενάντια στην τρομοκρατία» θα προκαλέσουν και νέες εξαναγκαστικές εξόδους από το Αφγανιστάν, το Ιράκ και άλλες χώρες.

Η Οδηγία για την Αναγνώριση (2004/2011) περιλαμβάνει τον ορισμό του/της πρόσφυγα, τονίζοντας τον κίνδυνο δίωξης στη χώρα ιθαγένειας και παράλληλα περιλαμβάνει την πρόνοια για την παροχή «επικουρικής» διεθνούς προστασίας σε πρόσωπα που δεν πληρούν μεν τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας, ωστόσο, τυχόν επιστροφή στη χώρα καταγωγής τους θα επέφερε «πραγματικό κίνδυνο να υποστούν σοβαρή βλάβη». Διευρύνονται έτσι οι κατηγορίες εκείνων που δικαιούνται διεθνή προστασία, πρόκειται όμως για μία ατελή και αμφιλεγόμενη διεύρυνση, εφόσον περιορίζεται στην αναγνώριση των πιο άμεσων απειλών κατά της ζωής και της ελευθερίας, χωρίς να περιλαμβάνει άλλες σοβαρές καταστάσεις που γεννούν ανάγκες προστασίας, όπως ενδεικτικά η ξένη κατοχή, η επιβολή καθεστώτων φυλετικών διακρίσεων και οι οικολογικές καταστροφές (Mandal 2005, Gil-Bazo 2006).



Διάγραμμα 3: Απεικόνιση της λειτουργίας του CEAS. Πηγή: Ευρωπαϊκή Ένωση2014.

Η Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής (2003/2013) αναγνωρίζει την ανάγκη να θεσπιστούν παρόμοια πρό-

τυπα υποδοχής και συγκρίσιμες αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης των αιτούντων άσυλο σε όλα τα κράτη-μέλη κάτι που παραπέμπει στις πολύ μεγάλες προϋπάρχουσες ανισότητες μεταξύ των κρατών-μελών στα συστήματα υποδοχής (Zaun 2017: 75). Την ίδια, όμως, στιγμή η Οδηγία συντίθεται από μια σειρά από περιορισμούς και εξαιρέσεις που δίνουν τη δυνατότητα στα κράτη να περιορίζουν την ελευθερία κίνησης των αιτούντων για λόγους δημόσιας ασφάλειας και να συνδέουν την παροχή υπηρεσιών με την υποχρέωση διαμονής σε συγκεκριμένους τόπους.

Η Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου (2005/2013) καθορίζει τα σχετικά με τη χορήγηση και την ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Ορισμένες διατάξεις της έχουν σημαντικές επιπτώσεις στη γεωγραφία των προσφυγικών κινήσεων. Πρώτον, με την πρόβλεψη σχετικά με την ενημέρωση και παροχή συμβουλών σε όσους βρίσκονται σε κέντρα κράτησης ή συνοριακές ζώνες διέλευσης κατοχυρώνεται εκ των πραγμάτων η νομιμότητα της παραμονής αιτούντων άσυλο σε αυτές τις κατηγορίες χώρων. Δεύτερον, και ως έναν βαθμό στην αντίθετη κατεύθυνση, προβλέπεται το δικαίωμα παραμονής στη χώρα, όπου εξετάζεται η αίτηση, αλλά και εξαιρέσεις για τα αιτήματα που κατατίθενται σε μεταγενέστερο χρόνο μετά την πρώτη αίτηση. Τρίτον, μία αίτηση μπορεί να κριθεί απαράδεκτη εφόσον κατατίθεται από αιτούντα που προέρχεται από «ασφαλή χώρα καταγωγής» ή «ασφαλή τρίτη χώρα». Η εφαρμογή της τελευταίας διάταξης συνιστά μία μορφή εξωτερίκευσης της διαχείρισης των προσφυγικών κινήσεων η οποία καταλήγει στην αποτροπή τους και στην παραβίαση του δικαιώματος κατάθεσης του αιτήματος (Gil-Bazo 2015).

Η ίδια πρόβλεψη περιλαμβάνεται και στον Κανονισμό του Δουβλίνου ΙΙΙ (2013) βασικό έργο του οποίου είναι ο καθορισμός του κράτους-μέλους που οφείλει να εξετάσει κάθε αίτημα (Radjenovic 2019). Κύρια συνιστώσα του συστήματος παραμένει η υποχρέωση εξέτασης του αιτήματος εκ μέρους της εκάστοτε χώρας πρώτης υποδοχής. Πρόκειται, όπως το θέτει η Zaun (2017), για την ιδέα ότι τα κράτη που δέχονται τις προσφυγικές αφίξεις και δεν μπορούν να «προστατεύσουν» αποτελεσματικά τα σύνορά τους πρέπει να «τιμωρηθούν» για αυτό.[5] Αλληλένδετος με τον Κανονισμό του Δουβλίνου ΙΙΙ είναι και ο (ανανεωμένος) Κανονισμός EURODAC που έχει ως κύριο μέλημα την καταγραφή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο σε μία ενιαία βάση δεδομένων, έτσι ώστε να ελέγχονται και να αποτρέπονται αποτελεσματικά τυχόν μετακινήσεις τους για υποβολή αιτήματος ασύλου και σε άλλο κράτος-μέλος.

Ταυτόχρονα με την ανάπτυξη του CEAS η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά από το 2005 τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών περισσότερο γνωστό μέχρι σήμερα ως Frontex. Αποστολή της Frontex, σύμφωνα με τον ιστότοπό της, είναι η από κοινού με τα κράτη-μέλη εξασφάλιση της ασφάλειας και της λειτουργικότητας των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της οικοδόμησης του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Στο προοίμιο του ιδρυτικού κανονισμού της Frontex τα εξωτερικά σύνορα αυτού του χώρου θεωρούνται ευάλωτα απέναντι σε διάφορους κινδύνους που πρέπει να εκτιμηθούν μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται ρητά και η παράνομη μετανάστευση. Ήδη από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της οι πρακτικές της Frontex έχουν συμβάλει στην ενίσχυση της αντίληψης ότι το άσυλο και η μετανάστευση είναι πρωτίστως ζητήματα ασφάλειας (Huysmans 2006, Léonard 2010). Σε πολλές περιπτώσεις αυτές οι επιχειρήσεις καταστρατηγούν την αρχή της μη επαναπροώθησης ανθρώπων που κινδυνεύουν να υποστούν απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση στις χώρες προέλευσης (Papastavridis 2010 στο Léonard 2010: 240). Το 2016 το νομικό πλαίσιο λειτουργίας της Frontex ανανεώθηκε και η υπηρεσία λειτουργεί πλέον ως Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή.

Από το 2013 το πλαίσιο και το περιεχόμενο του συντονισμού της Frontex με τις κρατικές αρχές εξειδικεύονται με τη θέσπιση του Κανονισμού EUROSUR που στοχεύει «στον εντοπισμό, την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος». Στο προοίμιο του Κανονισμού προβλέπεται ότι το EUROSUR θα σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα μεταξύ των οποίων και το δικαίωμα ασύλου. Όμως εδώ συναντούμε και μία μάλλον εντυπωσιακή για νομικό κείμενο εκδήλωση κυνισμού, όταν οι συντάκτες αναφέρονται στην «πρακτική της μετακίνησης με μικρά και ακατάλληλα για πλου σκάφη (που) έχει αυξήσει δραματικά τον αριθμό των μεταναστών που πνίγονται στα νότια θαλάσσια εξωτερικά σύνορα» για να προσθέσουν: «Το EUROSUR θα πρέπει να βελτιώσει σημαντικά την επιχειρησιακή και

τεχνική ικανότητα του Οργανισμού και των κρατών-μελών να εντοπίζουν τέτοια μικρά σκάφη και να βελτιώσει την ικανότητα ανταπόκρισης των κρατών-μελών, συμβάλλοντας έτσι στη μείωση των απωλειών ζωής των μεταναστών».

Ο Κανονισμός EUROSUR τέθηκε σε λειτουργία αμέσως μετά τα δύο ναυάγια στα ανοιχτά της Λαμπεντούζα, τα οποία κόστισαν τη ζωή εκατοντάδων ανθρώπων που προσπαθούσαν να διασχίσουν τη Μεσόγειο από τη Λιβύη προς την Ιταλία, και βρέθηκαν για ένα βραχύ χρονικό διάστημα στο επίκεντρο της προσοχής της ευρωπαϊκής ειδησεογραφίας (De Swert κ.ά. 2015, Filippidis 2018). Η ομολογία ότι το EUROSUR δεν θα σταματήσει τους πνιγμούς, αλλά θα «συμβάλλει στον περιορισμό τους», πέρα από την ωμότητά της, παραπέμπει και στην ουσία του συνοριακού ελέγχου που είναι, τουλάχιστον με τις παρούσες τεχνικές δυνατότητες, περισσότερο η καταγραφή και η τεκμηρίωση των «ροών» παρά η αποτροπή. Η εξασφάλιση της πληροφορίας για τις διελεύσεις θεωρείται άλλωστε κρίσιμη για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την κατανομή των χρηματοδοτήσεων και την παρακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων Σένγκεν[6] (Φωτιάδης 2015).

Το 2010 ιδρύεται με κανονισμό και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) με στόχο τη βελτίωση της εφαρμογής του CEAS, την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών και την επιχειρησιακή υποστήριξη με την παροχή πληροφοριών, τεχνογνωσίας και τεχνικής βοήθειας των κρατών-μελών που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες «πιέσεις». Την υλοποίηση αυτών των σχεδίων αναλαμβάνουν εκ μέρους της EASO ομάδες ειδικών απεσταλμένων, οι λεγόμενες Ομάδες Υποστήριξης Ασύλου. Η EASO παρέχει επίσης ανάλογη υποστήριξη σε τρίτες χώρες (μέχρι σήμερα σε Τουρκία, Σερβία, Βόρεια Μακεδονία, Μαρόκο, Τυνησία, Ιορδανία).

Από την «προσφυγική κρίση» στη νέα κανονικότητα (2015–σήμερα)

Η πιο πρόσφατη προσφυγική κρίση, από το 2012, αλλά εντονότερα από το 2015, έφερε μια νέα και εκτενέστατη σειρά νομοθετημάτων με σκοπό –ξανά– τον περιορισμό εισόδου και εγκατάστασης των προσφύγων σε χώρες τις Ευρώπης και την παραμονή τους στην περιφέρεια του ευρωπαϊκού χώρου. Παράλληλα, όμως, δίνεται ιδιαίτερη σημασία στις συνεργασίες με τρίτες χώρες (ιδιαίτερα αυτές που αποτελούν σημαντικές χώρες προέλευσης ή διέλευσης) με έμφαση στην αναπτυξιακή βοήθεια, την ασφάλεια και την επανεισδοχή προσφύγων και μεταναστών κάτι που αναφέρεται και ως το «συνεχές μετανάστευσης–ασφάλειας–ανάπτυξης» (FEPS 2017).

Το 2015 εγκρίνεται το ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση το οποίο αποτελεί το ευρύτερο πλαίσιο για τη διαχείριση της μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εστιάζεται στη διαχείριση των συνόρων, στην επιχειρησιακή και οικονομική ενίσχυση της Frontex και των επιχειρήσεων στη Μεσόγειο, στην καταπολέμηση των δικτύων διακίνησης, στην αναλογική μετεγκατάσταση ατόμων που βρίσκονται ήδη σε ευρωπαϊκό έδαφος και στις εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες με σκοπό την μείωση της μετανάστευσης. Τον Μάρτιο του 2016 έρχεται η κοινή δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης – Τουρκίας που μέσω επιστροφών στην Τουρκία και μετεγκαταστάσεων ειδικά των Σύρων προσφύγων στοχεύει στον δραστικό περιορισμό της προσφυγικής κίνησης από την Τουρκία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Λίγο αργότερα, τον Ιούνιο του 2016, υπογράφεται και το νέο πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες βάσει του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση. Το προτεινόμενο πλαίσιο στοχεύει, ανάμεσα στα άλλα, στη:

> «διάσωση ανθρώπων στη Μεσόγειο, στην αύξηση του ποσοστού επιστροφής στις χώρες καταγωγής και διέλευσης, στην παροχή δυνατότητας στους μετανάστες και τους πρόσφυγες να παραμένουν όσο το δυνατόν εγγύτερα στις εστίες τους και να αποφεύγουν τα επικίνδυνα ταξίδια»,
>
> όπως επίσης και στην: «αύξηση των ποσοστών επιστροφής και επανεισδοχής, με προτίμηση στην οικειοθελή επιστροφή και εστίαση στην επανένταξη και στην αναχαίτιση των παράτυπων ροών, με ταυτόχρονη προσφορά διαύλων νόμιμης μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης των προσπαθειών επανεγκατάστασης». (ΕΕ, COM (2016) 385, σελ.7)

Ο τρόπος επίτευξης των στόχων αυτών περιλαμβάνει συγκεκριμένα χρηματοδοτικά εργαλεία (όπως το Καταπιστευματικό Ταμείο Έκτακτης Ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αφρική, το Περιφερειακό Καταπιστευματικό Ταμείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αντιμετώπιση της Συριακής Κρίσης και τη Διευ-

κόλυνση για τους πρόσφυγες στην Τουρκία), καθώς και την υπογραφή συμφώνων (compacts) ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τρίτες χώρες τα οποία θα εστιάζονται στη διαχείριση της μετανάστευσης (αποτροπή και επιστροφές). Κίνητρα για την υπογραφή και συμμόρφωση με τα σύμφωνα αυτά αποτελούν τόσο η αναπτυξιακή βοήθεια από την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και ευρύτερη γεωπολιτική στήριξη. Οι πρώτες χώρες όπου εφαρμόστηκε η σχετική συνεργασία είναι οι Αιθιοπία, Μάλι, Νίγηρας, Νιγηρία και Σενεγάλη, ενώ στις χώρες προτεραιότητας περιλαμβάνονται επίσης οι Ερυθραία, Σομαλία, Σουδάν, Γκάνα, Ακτή Ελεφαντοστού, Αλγερία, Μαρόκο, Τυνησία, Αφγανιστάν, Μπαγκλαντές και Πακιστάν.

Η υπαγωγή της διαχείρισης της μετανάστευσης στη λογική της διεθνούς ανάπτυξης έχει αποτελέσει και ένα από τα σημεία κριτικής του πλαισίου εταιρικής σχέσης τόσο για τα πιθανά αρνητικά αποτελέσματα που έχει και «εκεί» και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και για την αναπαραγωγή της πεποίθησης ότι η ανάπτυξη θα σταματήσει τη μετανάστευση (GHA 2017). Η όλη συνεργασία και βοήθεια εξαρτάται από τη συμμόρφωση με τους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τη μετανάστευση, προβλέποντας και αντικίνητρα για τη μη συμμόρφωση (Castillejo 2017). Επιπλέον, ένα ιδιαίτερα σημαντικό σημείο κριτικής αποτελεί η πιθανή υπονόμευση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών, καθώς τόσο η αποτροπή μετακίνησης προς την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και επιστροφή τους μπορεί να απειλούν πέρα από τα δικαιώματά τους και την ίδια τους τη ζωή (Amnesty International 2017· Collett και Ahad 2017).

Γεωγραφίες αποτροπής και ελέγχου

Στην εξέλιξη των εργαλείων και των πολιτικών ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορούμε να διακρίνουμε με σαφήνεια έννοιες και πρακτικές οι οποίες επικεντρώνονται στη χωρική διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος σε διάφορες γεωγραφικές κλίμακες. Παράγουν έτσι γεωγραφίες αποτροπής αλλά και ελέγχου της προσφυγικής κινητικότητας οι οποίες αφορούν τόσο την εξωτερίκευση (externalization) του προσφυγικού όσο και εσωτερικούς διαχωρισμούς εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και εντός των κρατών. Αυτό που αναδεικνύεται εδώ είναι οι μεταβαλλόμενες χωρικότητες των δικαιωμάτων των προσφύγων σε προφανή αντίστιξη προς την αρχή της οικουμενικής εφαρμογής τους.

«Ασφαλής τρίτη χώρα»

Η έννοια της «ασφαλούς τρίτης χώρας» εισάγεται κατά τα μέσα της δεκαετίας του 1980 σε κάποιες σκανδιναβικές χώρες υπό την ονομασία «πρώτη χώρα ασύλου» (Moreno-Lax 2015) και μέσα στα επόμενα δέκα χρόνια ενσωματώνεται με διαφοροποιήσεις σε πολλές εθνικές πολιτικές και συντάγματα χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο όρος «ασφαλής τρίτη χώρα» αναφέρεται σε μια χώρα εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης με την οποία οι πρόσφυγες έχουν κάποια πρότερη σχέση ή από την οποία έχουν διέλθει προτού φτάσουν εκεί όπου τελικά αιτούνται άσυλο (Moreno-Lax 2015: 669). Η ένταξη του όρου αυτού στις ευρωπαϊκές μεταναστευτικές πολιτικές δίνει τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη, εφόσον επικαλεστούν την ύπαρξη μιας τέτοιας χώρας, είτε να απορρίψουν μια αίτηση ασύλου για λόγους δικαιοδοσίας είτε να «επιστρέψουν» τους αιτούντες άσυλο στη χώρα αυτή πριν κάνουν αίτηση σε κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, «η αρχή αυτή λειτουργεί {...} ως ένα είδος ρήτρας αποκλεισμού από το προσφυγικό στάτους» (Moreno-Lax 2015: 665, ECRE 1995). Η ρητορική υπέρ αυτής της πρακτικής βασίστηκε στον ισχυρισμό ότι οι άνθρωποι που έχουν άμεση ανάγκη προστασίας θα την αναζητήσουν στους πιο κοντινούς τόπους και άρα όσοι ταξιδεύουν πιο μακριά δεν έχουν *άμεση* ανάγκη προστασίας και μπορούν να «επιστραφούν» στους τρίτους ενδιάμεσους τόπους (Lavenex 1999).

Ο συγκεκριμένος κανόνας έχει προκαλέσει πολλές συζητήσεις και διαμάχες τόσο νομικές όσο και πολιτικές (Goodwin-Gill 1992). Καταρχήν, έχει θεωρηθεί ως ένας τρόπος περιστολής των δικαιωμάτων των προσφύγων, καθώς περιορίζει τις επιλογές τους και δύναται να χρησιμοποιηθεί ως πρόσχημα για τη μη λήψη απόφασης επί μίας αίτησης ασύλου (Lavenex 1999, Moreno-Lax 2015, Costello 2005, 2016, ECRE 2006, 2017). Επιπρόσθετα, τα κριτήρια που καθορίζουν ποια είναι μια «ασφαλής τρίτη χώρα» και για ποιους/ές αποτελούν ένα πολύ σημαντικό διακύβευμα, καθώς, όπως έδειξε και η κοινή δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης – Τουρκίας, συχνά είναι οι πολιτικές προτεραιότητες που «εξασφαλίζουν» σε μια χώρα αυτό το στάτους. Η ολο-

ένα και εντονότερη τάση μετάθεσης της ευθύνης για τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος σε χώρες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνδυασμό με τις συμπράξεις ανάπτυξης και ασφάλειας με μια σειρά χωρών που αποτελούν και σημαντικές χώρες προέλευσης αιτούντων άσυλο ενέχει τον κίνδυνο να μετατραπεί ο καθορισμός της «ασφαλούς τρίτης χώρας» σε εργαλείο συναλλαγών ή/και εξαναγκασμών (Lavenex 1999, Costello 2005, 2016).

Πέρα από τις γεωπολιτικές σχέσεις ισχύος που διέπουν και διαμορφώνουν τον κανόνα αυτό, η ίδια η εφαρμογή του προκαθορίζει τη γεωγραφία της δυνατότητας αίτησης ασύλου και επομένως και της ίδιας της ύπαρξης των προσφύγων είτε εκτός της επικράτειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είτε στις περιφερειακές χώρες εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διαμορφώνεται έτσι ένα πεδίο ασφαλών χωρών στην ευρύτερη «γειτονιά» της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο, ενίοτε με το αζημίωτο, λειτουργεί τόσο ως αποθήκη-κρατητήριο αιτούντων άσυλο όσο και ως φράχτης-εμπόδιο εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Εσωτερικές «ασφαλείς περιοχές»

Κατ' αναλογία με τις «ασφαλείς τρίτες χώρες» από τη δεκαετία του 1980 και ολοένα και περισσότερο στη συνέχεια εισήχθη στους κανονισμούς που αφορούν το άσυλο μια σειρά ρυθμίσεων και άρθρων που σχετίζονται με «ασφαλείς περιοχές» εντός των χωρών καταγωγής. Όπως αναφέρει η Hyndman (2003: 169) «η δεκαετία του '90 είδε μια χωρική αναδιάρθρωση των απαντήσεων σε κρίσεις εκτοπισμού ανθρώπων. Προτιμήθηκαν οι λύσεις που αντιμετώπιζαν το πρόβλημα όσο το δυνατόν πιο κοντά στο ''σπίτι''».

Ο καθορισμός «ασφαλών περιοχών» προϋπήρχε στο ανθρωπιστικό δίκαιο. Όμως, η ουσιαστική εφαρμογή τους γίνεται με διάφορους τρόπους από το 1990 με τις συγκρούσεις και τους πολέμους στη Σρι Λάνκα, στο Βόρειο Ιράκ, στην πρώην Γιουγκοσλαβία (Βοσνία) και στη Σομαλία (Hyndman 2003, Frelick 1993).Ο καθορισμός των «ασφαλών» αυτών περιοχών ρητά ή άρρητα συνδέεται τόσο με τη διεθνή ασφάλεια όσο και με τον περιορισμό των προσφυγικών μετακινήσεων (Frelick 1993, Barutciski 1995, Roberts 1998).

Παράλληλα, αλλάζει και ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες η οποία εμπλέκεται περισσότερο στην παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας στο πεδίο (Barutciski 1994· Roberts 1998). Όπως άλλωστε αναφέρει ο ίδιος οργανισμός «η προληπτική προστασία αποτελεί μια δράση που γίνεται για να μετριαστούν οι αιτίες του εκτοπισμού, έτσι ώστε η επιλογή παραμονής στο σπίτι να είναι μια ανθρώπινη και βιώσιμη λύση {...}» (UNHCR 1991). Ακριβώς αυτή η ρητορική του «δικαιώματος παραμονής» και μάλιστα με το επιχείρημα ότι η παροχή διεθνούς προστασίας σε πρόσφυγες διευκολύνει την εθνοκάθαρση (Frelick 1993) εκφράστηκε από κυβερνήσεις της περιόδου τόσο για το Ιράκ όσο και για τη Βοσνία και συσχετίστηκε με την προσπάθεια συγκράτησης των προσφύγων εντός της χώρας προέλευσής τους. Όμως, αυτό το (ρητορικό) «δικαίωμα» ουσιαστικά υπονομεύει το διεθνές δικαίωμα αναζήτησης ασύλου (Barutciski 1994: 34, Hyndman 2003, Keen 2017).

Η καταστροφική ιστορία των «ασφαλών περιοχών» της Βοσνίας (και λιγότερο του Ιράκ) κατέδειξε με τραγικό τρόπο κάποια από τα προβλήματα των περιοχών αυτών οι οποίες ουσιαστικά «κλείνουν» τους πρόσφυγες εντός καθορισμένων θυλάκων (Keen 2017, UNHCR 1996), πιθανότατα διακινδυνεύοντας και την ίδια τη ζωή τους. Παρόλο που η δημιουργία «ασφαλών περιοχών» σε πεδία συγκρούσεων έχει περιοριστεί μετά τις σφαγές στη Βοσνία, εξακολουθεί να υπάρχει ως ιδέα στο πολιτικό φαντασιακό (Keen 2017) με σκοπό τη γεωγραφική και πολιτική διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος εντός της χώρας προέλευσης και κυρίως μακριά από τις πιθανές χώρες υποδοχής.

Εγχώρια εναλλακτική προστασία

Όπως και οι προηγούμενες περιπτώσεις, έτσι και η «εγχώρια εναλλακτική προστασία» (Internal protection Alternative – IPA) έχει σε μεγάλο βαθμό να κάνει με τον καθορισμό ασφαλών περιοχών εντός της χώρας προέλευσης όχι, όμως, αυτή τη φορά με τη μορφή κλειστών θυλάκων. Η «εγχώρια προστασία» αναφέρεται και στην Οδηγία για την Αναγνώριση (άρθρο 8). Αν και η εφαρμογή της δεν είναι υποχρεωτική, ουσιαστικά εφαρμόζεται πλέον από τα περισσότερα κράτη-μέλη (Aldenhoff κ.ά. 2014) και αποτελεί βασική μέθοδο απόρριψης αιτημάτων διεθνούς προστασίας.

Η εγχώρια εναλλακτική προστασία είναι εξ ορισμού γεωγραφικά προσδιορισμένη, καθώς αφορά περιοχές

οι οποίες κρίνονται ασφαλείς για συγκεκριμένα άτομα εντός της χώρας τους. Όπως αναφέρουν οι Aldenhoff κ.ά. (2014: 60), συχνά το μέγεθος των πόλεων θεωρείται επαρκές κριτήριο για την «επιστροφή» στην εγχώρια προστασία, καθώς σε μεγάλες πόλεις είναι πιο δύσκολο να γίνει κανείς αντιληπτός από τους διώκτες του. Η ύπαρξη μάλιστα μεγάλου αριθμού παραγκουπόλεων έχει αποτελέσει επιχείρημα περί ύπαρξης εγχώριας εναλλακτικής προστασίας με τη λογική ότι οι πρόσφυγες που θα επιστραφούν στην πόλη κατά πάσα πιθανότητα θα μείνουν εκεί – κι εκεί δεν λαμβάνουν χώρα πολλές επιθέσεις (Koutrolikou 2018). Παράλληλα με την αξιολόγηση του επιπέδου ασφάλειας σε μία περιοχή η εγχώρια προστασία αναφέρεται σε κάποιο ελάχιστο επίπεδο συνθηκών διαβίωσης, αλλά το τι σημαίνει αυτό είναι στη διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε δικαστηρίου ή αξιολογητικού μηχανισμού.

Τελικές παρατηρήσεις

Το 1994 ο Barutciski, αναφερόμενος στην προσφυγική κρίση της πρώην Γιουγκοσλαβίας, παρατηρούσε ότι «καθώς τα κράτη παραχωρούν τμήμα της κυριαρχίας τους για να συμμετάσχουν στην αυξανόμενη παγκοσμιοποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων, το δικαίωμα αποκλεισμού «ξένων» προφυλάσσεται με ζήλο. Αν αυτή είναι η απάντηση της ΕΕ σε μια προσφυγική κρίση στην πίσω αυλή της, μπορούμε μόνο να φανταστούμε ποια θα είναι η απάντηση σε παρόμοιες καταστάσεις σε άλλες ηπείρους». Και συνέχιζε, υποστηρίζοντας ότι «αν δεν υπάρξει μια αναδιαμόρφωση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, το μέλλον της προστασίας προσφύγων προβλέπεται ζοφερό».

Η παγίωση έκτοτε μιας ευρωπαϊκής πολιτικής περιορισμού της μεταναστευτικής κινητικότητας έχει αποτυπωθεί (και) στη ρητορική περί «ψευδών» και καταχρηστικών αιτημάτων ασύλου και έχει οδηγήσει σε μια σειρά από εργαλεία για τον περιορισμό των ατόμων που θεωρούνται δικαιούχοι ασύλου και ουσιαστικά στον περιορισμό της πρόσβασης στο δικαίωμα στο άσυλο. Οι μεταβολές στο νομικό–δικαιικό πεδίο συμπλέκονται άμεσα με το γεωγραφικό πεδίο, αναδεικνύοντας εμφατικά αυτό που ισχυρίζονται οι Blomley και Pratt (2001), ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα έχουν ουσιαστικές γεωγραφικές διαστάσεις: η πρόσβαση ή ο αποκλεισμός από κάποιο δικαίωμα συμβαίνουν πάντοτε σε συγκεκριμένους τόπους (Laliberte 2015: 58). Έτσι η γεωγραφία –άλλοτε ως τόπος προέλευσης, άλλοτε ως τόπος υποδοχής, άλλοτε ως τόπος μετάβασης και πάντοτε ως διαδρομή μετακίνησης– μετατρέπεται σε αποφασιστικό παράγοντα και κριτήριο για την απόδοση ασύλου ή ακόμη νωρίτερα για την πρόσβαση στο ίδιο το δικαίωμα αναζήτησης ασύλου.

Η παρουσιαζόμενη ανάγκη υπεράσπισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τους «εισβολείς» οδήγησε πέρα από την οχύρωση των εξωτερικών συνόρων και την εξωτερίκευση των συνόρων στα διεθνή ύδατα και εντός της επικράτειας γειτονικών χωρών στη διάχυση των συνόρων εντός των ίδιων των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δίπλα στις παλιότερες μεθόδους των αστυνομικών ελέγχων και της κράτησης μεταναστών χωρίς χαρτιά ή/και υπό απέλαση επανεμφανίζονται με την «προσφυγική κρίση» νέοι τόποι διαχείρισης όπως τα hotspot (ή κατά την ελληνική έννομη τάξη «κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης»), όπου τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο υφίστανται μια σειρά από περιορισμούς τόσο νομικούς (όπως η υποχρέωση παραμονής) όσο και υλικούς (όπως οι εξευτελιστικές συνθήκες συνωστισμού στα νησιά του Αιγαίου). Ο εσωτερικός πολλαπλασιασμός των συνόρων στην ελληνική περίπτωση φτάνει μέχρι το σημείο να επιβάλει τον λεγόμενο «γεωγραφικό περιορισμό» με τον οποίο οι πρόσφυγες υποχρεώνονται να παραμείνουν στα νησιά του Αιγαίου σαν να πρόκειται για μια επικράτεια εντός της επικράτειας.

Τριάντα χρόνια μετά το 1989 σε μια γεωγραφικά και πολιτικά διαφορετική Ευρώπη η διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος –και δικαιώματος– εξακολουθεί να αναπτύσσεται στη βάση του περιορισμού των ανθρώπων που αιτούνται άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και γενικότερα της αποτροπής όσων μεταναστευτικών κινήσεων μπορούν να αποτραπούν και του ελέγχου των υπόλοιπων. Τα σώματα των μεταναστών και των μεταναστριών εμφανίζονται με τον πιο σαφή και δραματικό τρόπο ως πεδία άσκησης του κυριαρχικού δικαιώματος των εθνικών κρατών να αποφασίζουν ποιος ανήκει και ποιος όχι σε αυτά (Mountz και Loyd 2014). Σε τέτοιο, μάλιστα, βαθμό, ώστε η σωματική οδύνη να διευκολύνει την αναγνώριση του ανήκειν, όπως δείχνει η «ευνοϊκή» μεταχείριση των θυμάτων βασανιστηρίων και άλλων σωματικά «ευάλωτων»

κατηγοριών ή ακόμη με μια γερή δόση τραγικής ειρωνείας η αναγνώριση της ιταλικής ιθαγένειας στα σώματα των νεκρών της Λαμπεντούζα τον Οκτώβριο του 2013, έτσι ώστε να κηρυχθεί για αυτούς εθνικό πένθος (Filippidis 2018).

Οι θάνατοι μετακινούμενων ανθρώπων συνεχίζονται όχι πια σε «ασφαλείς περιοχές», όπως εκείνες της Βοσνίας, αλλά σε νέες «ασφαλείς» χωρικές κατηγορίες, στην εξωτερικευμένη διαχείριση της μετανάστευσης που εντοπίζεται στη Λιβύη, στον Νίγηρα και αλλού, και στις διασχίσεις της Μεσογείου που εξακολουθούν να αποβαίνουν μοιραίες για χιλιάδες ανθρώπους κάθε χρόνο. Την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές (Ιούλιος 2019) ακόμη ένα ναυάγιο στα ανοιχτά της Λιβύης στοίχισε τη ζωή σε έναν πρακτικά άγνωστο αριθμό επιβαινόντων, ενώ τρεις εκρήξεις στην Καμπούλ οδηγούσαν σε δεκαπέντε απώλειες. Στην πραγματικότητα, όμως, η ίδια η επίκληση τέτοιων γεγονότων στον πολιτικό, στον δημοσιογραφικό και στον ακαδημαϊκό λόγο καταντά ασήμαντη επανάληψη, τη στιγμή που οι άνθρωποι χάνονται με ρυθμούς μίας τραγικής κανονικότητας.

Αναφορές

Amnesty International (2017), *The human rights risks of external migration policies*, London: Amnesty International.

Barutciski, M. (1994), «EU states and the refugee crisis in the former the Yugoslavia», *Refuge* 14(3): 32–35.

Barutciski, M. (1995), «Safe areas in Bosnia-Herzegovina: Some reflections and tentative conclusions», *Refuge* 14(10): 18–19.

Blomley, N. και Pratt, G. (2001), «Canada and the political geographies of right», *The Canadian Geographer* 45(1): 151–166.

Castillejo, C. (2017), «The EU migration partnership framework. Time for a rethink?» *Discussion paper 28*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Collett, E. και Ahad A. (2017), *EU migration partnerships: A work in progress*, Brussels: Migration Policy Institute.

Costello, C. (2005), «The asylum procedures: Directive and the proliferation of safe country practices: Deterrence, deflection and the dismantling of international protection?», *European Journal of Migration and Law* 7(1): 35–37.

Costello, C. (2016), «Safe country? Says who?», *International Journal of Refugee Law* 28(4)Q 601–622.

Crawley H. και Skleparis, D. (2018), «Refugees, migrants, neither, both: Categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's ''migration crisis''», *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(1): 48–64.

Crowley, J. (1999), «The politics of belonging: Some theoretical considerations», στο Favell A. και Geddes A. (επιμ.), *The politics of belonging: Migrants and minorities in contemporary Europe*, Aldershot: Ashgate, σελ. 15–41.

De Swert, K., Laura Schacht, L. και Masini, A. (2015), «More than human tragedy? A quantitative comparison of newspaper coverage on irregular migration and Lampedusa in five European countries», *Italian Studies* 70(4): 506–520.

EASO (2016), *An introduction to the common European asylum system for courts and tribunals*. European Asylum Support Office.

ECRE (1995), *"Safe third countries": Myths and realities*, Brussels: ECRE, https://www.refworld.org/docid/403b5cbf4.html

ECRE (2006), *Report on the application of the Dublin II regulation in Europe*, Brussels: ECRE, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe-_March-2006.pdf

FEPS [Foundation for European Progressive Studies] – IAI [Istituto Affari Internazionali] (2017), «The security–migration–development nexus revised: A perspective from the Sahel». Rome: Nuova Cultura, https://www.feps-europe.eu/Assets/Publications/PostFiles/598_1.pdf

Filippidis, D. (2018), «Biopolitical narratives against a white background: Medical police as city cartographer», στο Brekke, K.J., Filippidis, C. και Vradis, A. (επιμ.), A*thens and the war on public space: Tracing a city in crisis*, Earth: Punctum Books, σελ. 53–102.

Frelick, B. (1993), «Preventing refugee flows: Protection or peril?», στο US Committee for Refugees *World Refugee Survey 1993,* Washington, σελ. 9–11.

Frelick, B., Kysel, I.M. και Podku, J. (2016), «The impact of externalization of migration controls on the rights of asylum seekers and other migrants», J*ournal of Migration and Human Security* 4(4): 190–220.

Geddes, A. (2003), *The politics of migration and immigration in Europe*. London: SAGE Publications Ltd.

Gil-Bazo, M.T. (2006), «Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law». New Issues in Refugee Research, Working paperv. 136, Policy Development and Evaluation Service, UNHCR.

Gil-Bazo, M.T. (2015), «The safe third country concept in international agreements on refugee protection: Assessing state practice». *Netherlands Quarterly of Human Rights* 33(1): 42–77.

Global Health Advocates (GHA) (2017), *Misplaced trust: Diverting EU aid to stop migration. The EU emergency trust fund for Africa*, Brussels: GHA.

Goodwin-Gill G. (1992,) «Safe country? Says who?», *International Journal of Refugee Law* 4(2): 248–250.

Huysmans, J. (2006), *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*, Oxon: Routledge.

Hyndman, J. (2003), «Preventive, palliative or punitive? Safe spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka», *Journal of Refugee Studies* 16(2): 167–185.

Joly, D. (1996), *Haven or hell?: Asylum policies and refugees in Europe*, Hampshire: MacMillan Press.

Kasparek, B. (2016), *Migration politics and policies of the European Union*, Athens: Rosa Luxemburg Stiftung Office in Greece.

Keen David (2017,) *Anything but safe. Problems with the protection of civilians in so-called safe zones*, ν. 17-187, Working papers series, International development, LSE http://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/Working-Papers/WP-187.pdf

Kofman, E. (2005), «Citizenship, migration and the reassertion of national identity». *Citizenship Studies* 9(5): 453–467.

Koutrolikou, P. (2018), «Europe's new(?) imperialism? Debating the differentiated rights to safety through the EU-Afghanistan joint way forward», ανακοίνωση στο συνέδριο «Solidere. The social life of deportation regimes: Interrogating the implementation interface». Πάντειο Πανεπιστημίο, October 2018.

Laliberte, N. (2015), «Geographies of human rights: Mapping responsibility», *Geography Compass* 9(2): 57–67.

Aldenhoff, L., Clayton G. και McDonough P. (2014*,) Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, Brussels: ECRE.

Lavenex, S. (1999), *Safe third countries extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe*, Budapest: CEU Press.

Léonard, S. (2010), «EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices», *European Security* 19(2):231–254.

Mandal, R. (2005), «Protection mechanisms outside of the 1951 Convention ('Complementary Protection')». Legal and protection policy research series, PPLA/2005/02, UNHCR.

Mezzadra, S. και Neilson, B. (2013), *Border as method, or, the multiplication of Labor*, Durham, NC and London: Duke University Press.

Moreno-Lax, V., «The legality of the "safe third country" notion contested: Insights from the law of treaties», στο G.S. Goodwin-Gill και P. Weckel (επιμ.), *Migration and refugee protection in the 21st century: Legal aspects*, The Hague Academy of International Law Centre for Research (Martinus Nijhoff, 2015), σελ. 665–721.

Mountz, A. και Loyd, J. (2013), «Constructing the Mediterranean region: Obscuring violence in the bordering of Europe's migration ''crises''», *ACME* 13(2): 173–195.

Mulvey, G. (2010), «When policy creates politics: the problematizing of immigration and the consequences for refugee integration in the UK», J*ournal of Refugee Studies* 23(4):437–462.

Papastavridis, E. (2010), «Fortress Europe and FRONTEX: Within or without international law», *Nordic journal of international law* 79(1):75–111.

Radjenovic, A. (2019), «Reform of the Dublin system, Briefing, EU Legislation in Progress», Brussels: European Parliamentary Research Service.

Roberts, A. (1998), «More refugees, less asylum», *Journal of Refugee Studies* 11(4): 375–395.

Sales, R. (2002), «The deserving and the undeserving? Refugees, asylum seekers and welfare in Britain». *Critical Social Policy* 22(3): 456–478.

Schuster, L. (2000), «A comparative analysis of the asylum policy of seven European governments». *Journal of Refugee Studies* 13(1): 118–132.

Seilonen, J. (2016), «*Fortress Europe: A brief history of the European migration and asylum policy. A historical institutionalist analysis of the migration and asylum policy, and the impacts of the current migration crisis»,* Masters' thesis.

Vedtsed-Hansen, J. (1999), «Europe's response to the arrival of asylum seekers: Refugee protection and immigration control», New Issues in Refugee Research, Working paper ν. 6, Centre for Documentation and Research, UNHCR.

Yuval-Davis, N. (2006), «Belonging and the politics of belonging»,. *Patterns of Prejudice* 40(3): 197–214.

Walters, W. (2006), «Border/Control», *European Journal of Social Theory* 9(2): 187–203.

Zaun, N. (2017), *EU asylum policies: The power of strong regulating states*, Cham: Palgrave Macmillan.

ΕΕ (2014), «Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου». Ενημερωτικό φυλλάδιο. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Φωτιάδης, Α. (2015), *Έμποροι των συνόρων: Η νέα ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική επιτήρησης*, Αθήνα: Ποταμός.

Χατζημιχάλης, Κ. (2018), *Τοπία της κρίσης στη Νότια Ευρώπη. Στα μονοπάτια της άνισης γεωγραφικής ανάπτυξης*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

Σημειώσεις

3. Παρόλο που η μεταναστευτική και η προσφυγική πολιτική είναι τόσο θεωρητικά όσο και εμπειρικά αδιαχώριστες, το άρθρο εστιάζεται στα σημεία (ιστορικά, νομικά και γεωγραφικά) τα οποία αφορούν άμεσα τα ζητήματα ασύλου. Ο περιορισμένος χώρος μάς επιτρέπει μόνο λίγες αναφορές στα ουσιαστικά ζητήματα που αφορούν την ένταξη, την ιθαγένεια ή την έννοια του ανήκειν.

4. Στοιχεία για το Λιχτενστάιν και την Κροατία διατίθενται από τη Eurostat μόνο μετά το 2008 και το 2013 αντίστοιχα. Δεν διατίθενται στοιχεία για τη Μ. Βρετανία το 2008.

5. Παρόλα τα προβλήματα και την κριτική που έχει ασκηθεί στον Κανονισμό του Δουβλίνου και παρά το προσωρινό πάγωμά του έπειτα από αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξακολουθούν να διαπραγματεύονται τη νέα έκδοση του κανονισμού (IV), σκοπεύοντας να διατηρήσουν τον ρόλο των πρώτων χωρών υποδοχής.

6. Από το 2006 μέχρι σήμερα (Ιούλιος 2019) έχουν εκδοθεί συνολικά δεκαέξι ειδοποιήσεις προσωρινής επαναφοράς ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της περιοχής Σένγκεν από επτά χώρες βάσει του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν (βλ. Κανονισμό (ΕΕ) 2016/399, αρ. 25) για λόγους που σχετίζονται με τη «συνεχόμενη μεγάλη εισροή προσώπων που αναζητούν διεθνή προστασία». Βλ. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN, τελευταία προσπέλαση 6/7/2019.