



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΕΝΙΑΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2017 - 2018

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
της Παναγιώτας Μερεντίτη του Θεοδοσίου
Α.Μ.: 7340012017009

**«Συμφωνίες επανεισδοχής στον τομέα της μεταναστευτικής
πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης»**

Επιβλέποντες:

Περάκης Μανώλης, Επίκουρος καθηγητής

Κουσκουνά Μεταξία, Επίκουρη καθηγήτρια

Παπαδοπούλου Ρεβέκκα-Εμμανουέλα, Επίκουρη καθηγήτρια

Αθήνα, 29.11.2018

Copyright © [*Παναγιώτα Μερεντίτη, Ιανουάριος 2019*]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Περιεχόμενα:

Εισαγωγή.....	1
Α' ΜΕΡΟΣ: Το νομικό πλαίσιο των συμφωνιών επανεισδοχής στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	5
I. Οι συμφωνίες επανεισδοχής ως εργαλείο της Ένωσης για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης.....	5
1.1. Η αρμοδιότητα της Ένωσης να συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτα κράτη.....	5
1.2. Οι ρήτρες επανεισδοχής σε μεικτές συμφωνίες.....	11
1.3.. Η διαπραγμάτευση και σύναψη των συμφωνιών επανεισδοχής.....	14
1.4. Τα κίνητρα που παρέχονται στα τρίτα κράτη.....	16
II. Η συμβατότητα των συμφωνιών επανεισδοχής με τα ανθρώπινα δικαιώματα.....	20
2.1. Η τήρηση των ανθρωπιστικών εγγυήσεων: Η ασφαλής τρίτη χώρα.....	20
2.2. Η πολιτική της ασφαλής τρίτης χώρας.....	26
2.3. Η πρόσβαση στην αποτελεσματική προστασία των υπηκόων τρίτων χωρών υπό το πρίσμα της εφαρμογής των συμφωνιών επανεισδοχής.....	28
2.4. Η αρχή της μη επαναπροώθησης.....	31
Β' ΜΕΡΟΣ: Η εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής και η επίδρασή τους στην κοινή μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης.....	34
III. Συμφωνίες επανεισδοχής που έχει συνάψει η Ένωση με τρίτα κράτη.....	34
3.1. Το ιστορικό των συμφωνιών που έχει συνάψει η Ένωση στο πλαίσιο της μεταναστευτικής της πολιτικής.....	34
3.2. Η δομή και το περιεχόμενο των ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής.....	36

3.3. Η κοινή δήλωση ΕΕ – Τουρκίας.....	41
3.4. Η κρίση του Γενικού Δικαστηρίου της Ένωσης σχετικά με την κοινή δήλωση ΕΕ – Τουρκίας.....	47
IV. Συμφωνίες επανεισδοχής που συνάπτουν τα κράτη μέλη της Ένωσης με τρίτα κράτη.	51
4.1. Η σύναψη διμερών συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτα κράτη.....	51
4.2. Η περίπτωση της Μεσογείου.....	53
4.3. Η σύναψη άτυπων διμερών συμφωνιών.....	58
4.4. Η συμβατότητα των άτυπων συμφωνιών με το ενωσιακό δίκαιο.....	61
Συμπεράσματα.....	64

ΕΙΣΑΓΩΓΗ:

Οι συμφωνίες επανεισδοχής αποτελούν ένα μηχανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων στο έδαφός τους. Πρόκειται για ένα μείζονος σημασίας εργαλείο στα πλαίσια της μεταναστευτικής πολιτικής, δεδομένου ότι διευκολύνουν την ταχεία απομάκρυνση των παράτυπων μεταναστών και την επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής ή διέλευσης. Ως συμφωνία επανεισδοχής ορίζεται η «συμφωνία η οποία καθορίζει τις αμοιβαίες υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών καθώς και τις λεπτομερείς πρακτικές και λειτουργικές διαδικασίες για τη διευκόλυνση της επιστροφής και της διέλευσης των ατόμων που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο αιτούν κράτος.», ενώ ως επανεισδοχή ορίζεται η «πράξη κράτους με την οποία δέχεται την επανείσοδο ατόμου (ιδίου υπηκόου, υπηκόου τρίτης χώρας ή απάτριδα), ο οποίος παρανόμως εισήλθε, ευρίσκεται ή διαμένει σε άλλο κράτος.».¹ Όπως η απέλαση, η επανεισδοχή είναι μια μορφή αποβολής αν υποτεθεί ότι «η έννοια της αποβολής χρησιμοποιείται ευρέως για να περιγράψει την άσκηση αυτής της κρατικής εξουσίας η οποία εξασφαλίζει την απομάκρυνση, είτε εκούσια, υπό την απειλή ενδεχομένως της βίαιης απομάκρυνσης, είτε ακούσια, ενός αλλοδαπού από το έδαφος του κράτους»².

Η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής συνδέεται, λοιπόν, στενά με την άσκηση της κρατικής εξουσίας στον τομέα του ελέγχου των αλλοδαπών που εισέρχονται στο έδαφός ενός κράτους. Η πρακτική αυτή, δε συναντάται αποκλειστικά τις τελευταίες δεκαετίες, αλλά μορφές τέτοιων συμφωνιών εμφανίζονται από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα. Αποτελούν μάλιστα, ένα από τα «παλαιότερα εργαλεία που έχουν αξιοποιηθεί από τα κράτη μέλη προκειμένου να ελέγξουν τα μεταναστευτικά ρεύματα».³ Τρία είναι τα κυριότερα ρεύματα συμφωνιών επανεισδοχής στην Ευρώπη. Οι πρώτες συμφωνίες επανεισδοχής συνάφθηκαν ανάμεσα στις χώρες της Ευρώπης κατά τη διάρκεια του 19^{ου} και στις αρχές του 20^{ου} αιώνα. Οι συμφωνίες αυτές εξυπηρέτησαν κυρίως το σκοπό της απέλασης των ανεπιθύμητων προσώπων (εγκληματίες, περιπλανώμενοι, κλπ), στη χώρα καταγωγής τους. Το δεύτερο ρεύμα συμφωνιών επανεισδοχής παρατηρήθηκε στις δεκαετίες 1950 και 1960, πάλι ανάμεσα σε ευρωπαϊκές χώρες, και είχαν στόχο να ρυθμίσουν την κίνηση των ατόμων από τη μία χώρα στην άλλη, με μικρή τελικά αποτελεσματικότητα.

¹ COM(2002) 564 final.

² Guy Goodwin-Gill, *International Law and the Movement of Persons between States* (Oxford: Clarendon, 1978), p. 201, όπως αναφέρεται στο W. Walters, “*Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens*,” *Citizenship Studies*, Vol. 6, No. 3 (2002), pp. 265-292.

³ A. Roig & T. Huddleston, “*EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*”, *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, σελ. 367.

Η πρακτική της σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής επανεμφανίστηκε στις αρχές του '90 και έχει έκτοτε συνεχιστεί αδιάκοπα⁴. Τα κράτη μέλη άρχισαν να συνάπτουν συμφωνίες με τρίτα κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης καθώς και τα δυτικά Βαλκάνια, εξαιτίας των μεταναστευτικών εισροών από τις περιοχές αυτές. Αργότερα, η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και η δημιουργία ενός χώρου όπου τα πρόσωπα μετακινούνται ελεύθερα, οδήγησε στην ανάγκη της διευκόλυνσης της απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών, τόσο σε χώρες καταγωγής όσο και σε χώρες διέλευσης εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων⁵.

Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ το Μάιο του 1999, η Ένωση απέκτησε αρμοδιότητα στον τομέα της επανεισδοχής, και από τότε έχει τη δυνατότητα να συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτα κράτη σε ενωσιακό επίπεδο⁶. Μέχρι σήμερα η Ένωση έχει συνάψει 17 συμφωνίες επανεισδοχής. Στο γεγονός αυτό συνέβαλε σταδιακά η ευρωπαϊκή ενοποίηση και η εδραίωση της εσωτερικής αγοράς σε συνδυασμό με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο ενωσιακό έδαφος, καθότι είναι πλέον πιο επιτακτική και η ανάγκη για εντονότερο έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως αποτέλεσμα, η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής μετατράπηκε σε φυσικό αντιστάθμισμα, με απώτερο στόχο την αποθάρρυνση της εισόδου των παράτυπων μεταναστών στον ενωσιακό χώρο. Παράλληλα, εξελίχθηκε η πολιτική της ασφαλούς τρίτης χώρας, ιδιαίτερα από την πλευρά των κρατών μελών. Με αυτό τον τρόπο, δεν γίνονται αποδεκτοί οι αιτούντες διεθνή προστασία οι οποίοι είτε έχουν τύχει ήδη προστασίας σε τρίτη χώρα, είτε έχουν ταξιδέψει δια μέσου μιας τρίτης χώρας στην οποία θα μπορούσαν να είχαν αναζητήσει προστασία. Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι τα κράτη υποχρεούνται από το διεθνές δίκαιο να αποδεχθούν εκ νέου τους υπηκόους τους που διαμένουν παράνομα στο έδαφος άλλου κράτους. Ωστόσο, το καθεστώς επανεισδοχής που προωθεί η Ένωση υπερβαίνει αυτή την αρχή του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένης και της επανεισδοχής όσων διήλθαν από το έδαφος της τρίτης χώρας με την οποία η Ένωση υπογράφει τη συμφωνία. Έτσι, οι συμφωνίες επανεισδοχής αποτελούν μηχανισμό που προωθεί την επέκταση της προσέγγισης της Ένωσης στον τομέα της ασφάλειας σε τρίτες χώρες.

⁴ Noll, G., "Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection", The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, σελ. 203

⁵ Coleman N., "European Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights", Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009, σελ. 12-19.

⁶ «Η συνθήκη του Άμστερνταμ απονέμει στην Κοινότητα εξουσίες στον τομέα της επανεισδοχής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Συμβούλιο να συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής ή να περιλάβει ομοιόμορφες ρήτρες σε άλλες συμφωνίες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ενδιαφερομένων τρίτων χωρών ή ομάδων τρίτων χωρών. Θα πρέπει επίσης να εξετασθούν οι κανόνες επανεισδοχής μεταξύ κρατών μελών.», Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 1999.

Οι συμφωνίες επανεισδοχής συμβάλλουν στη διασφάλιση της συνεργασίας με τις χώρες αυτές για την αποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία στο έδαφος τους.⁷ Από την άλλη πλευρά, παρέχονται κίνητρα και διευκολύνσεις στα συμβαλλόμενα τρίτα κράτη. Υπάρχει, δηλαδή, ένα στοιχείο αμοιβαιότητας στις συμφωνίες αυτές, χωρίς αυτό να σημαίνει απαραίτητα ότι δεν εντοπίζονται δυσχέρειες στην εφαρμογή τους, ειδικότερα από την πλευρά της χώρας καταγωγής ή διέλευσης, όχι μόνο ως προς την τήρηση των αμοιβαίων υποχρεώσεων, αλλά και ως προς την προστασία των δικαιωμάτων των υποκειμένων των συμφωνιών αυτών, γεγονός το οποίο πολλές φορές οδηγεί στην κριτική των συμφωνιών επανεισδοχής από ποικίλες διεθνείς οργανώσεις.

Στην ανάλυση που ακολουθεί, θα γίνει μια παρουσίαση του νομικού πλαισίου των συμφωνιών επανεισδοχής, τόσο κατά τη διαπραγμάτευση με τρίτα κράτη, όσο και κατά τη σύναψη. Επίσης, θα αποτυπωθούν οι προβληματισμοί που τίθενται από την εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής σε συνάρτηση με τις πρόσφατες εξελίξεις στην μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο πρώτο μέρος της παρούσας μελέτης παρουσιάζεται το νομικό ενωσιακό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται οι συμφωνίες επανεισδοχής, μέσα από το πρίσμα της αρμοδιότητας της Ένωσης καθώς και της τήρησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Αρχικά, θα γίνει μία σύντομη αναφορά στις συμφωνίες επανεισδοχής που συνάφθηκαν πριν η Ένωση αποκτήσει αρμοδιότητα στον συγκεκριμένο τομέα. Έπειτα, θα γίνει λόγος για την αρμοδιότητα της Ένωσης ως προς τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, την οποία η Ένωση απέκτησε με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1999. Η εν προκειμένω ανάλυση θα ολοκληρωθεί με την αναφορά στις ρήτρες επανεισδοχής σε μεικτές συμφωνίες. Η παρουσίαση του στοιχείου αυτού στα πλαίσια της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής γίνεται περισσότερο κατανοητό ύστερα από την εξέταση των ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής, καθώς τα χαρακτηριστικά τους τείνουν να είναι όμοια. Στη συνέχεια θα δοθεί βάρος στην περιγραφή αφενός της διαδικασίας της διαπραγμάτευσης μίας τέτοιας συμφωνίας και αφετέρου στα πλεονεκτήματα που παρέχονται στα τρίτα συμβαλλόμενα κράτη ώστε να παρακινηθούν και να προβούν στη σύναψη της.

⁷ Coleman N., *“European Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights”*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009, σελ. 30.

Στο δεύτερο κεφάλαιο του πρώτου μέρους, θα εξετασθεί η συμβατότητα των συμφωνιών επανεισδοχής με τα δικαιώματα των αλλοδαπών. Θα γίνει, ήτοι, στο μέγιστο δυνατό βαθμό, μία προσπάθεια αποτύπωσης των προβληματισμών που εμφανίζονται ανά διαστήματα στην τήρηση των ανθρωπιστικών εγγυήσεων, αρχικά ως προς την έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας, και σε δεύτερο βαθμό, ως προς τις δυνατότητες για αποτελεσματική προστασία των μεταναστών όταν πραγματώνεται μια συμφωνία επανεισδοχής.

Το δεύτερο μέρος της δοθείσας εργασίας, αφορά την εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής. Εν προκειμένω, θα εξετασθούν οι συμφωνίες αυτού του είδους που έχει συνάψει τόσο η Ένωση, όσο και τα κράτη μέλη, σε συνάρτηση με την επίδρασή τους στην κοινή μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως έχει διαμορφωθεί τις τελευταίες δεκαετίες.

Στο πρώτο κεφάλαιο της ενότητας αυτής, θα γίνει μια αναφορά στις συμφωνίες που έχει συνάψει η Ένωση με τρίτα κράτη, προβαίνοντας σε μία συνοπτική παρουσίαση όλων των επίσημων συμφωνιών οι οποίες έχουν διαπραγματευθεί και τελικά συναφθεί έως σήμερα. Επιπλέον, θα γίνει μια παρουσίαση της δομής και του περιεχομένου τους. Παράλληλα, στο επόμενο κεφάλαιο, θα μελετηθεί η κοινή δήλωση της Ένωσης με την Τουρκία, εστιάζοντας στη νομική της φύση και κατ' επέκταση στα αποτελέσματά της εφαρμογής της.

Στο τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης θα εξετασθεί η σύναψη διμερών συμφωνιών επανεισδοχής από την πλευρά των κρατών μελών της Ένωσης, καθότι αποτελούν και το συνηθέστερο εργαλείο στον τομέα της επανεισδοχής. Έμφαση θα δοθεί περισσότερο στην περιοχή της Μεσογείου, όπου οι μεταναστευτικές ροές συνεχώς αυξάνονται. Περαιτέρω, θα μελετηθούν οι ανεπίσημες πρακτικές επανεισδοχής, οι οποίες έχουν επικρατήσει τα τελευταία χρόνια, προκαλώντας προβληματισμούς σχετικά με τη συμβατότητά τους με το ενωσιακό δίκαιο. Μέσα από την παραδειγματική εξέταση τέτοιων συμφωνιών ο στόχος είναι να αναφανεί τόσο ο ρόλος τους όσο και οι επιπτώσεις της σύναψης και της εφαρμογής τους στην κοινή μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Α' ΜΕΡΟΣ:

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ ΕΠΑΝΕΙΣΔΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.

I. Οι συμφωνίες επανεισδοχής ως εργαλείο της Ένωσης για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης.

1.1. Η αρμοδιότητα της Ένωσης να συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτα κράτη.

Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, οι συμφωνίες επανεισδοχής ρυθμίζουν την επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους ή στις χώρες διέλευσης και συνάπτονται μεταξύ δύο ή περισσότερων κρατών υπό τη μορφή διεθνούς συμφωνίας⁸. Η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής αποτελεί ένα φαινόμενο επίκαιρο μεν, αλλά όχι πρόσφατο. Μια γρήγορη ματιά στην ιστορία της ευρωπαϊκής επανεισδοχής δείχνει ότι οι χώρες της Ευρώπης προέβησαν στη σύναψη διάφορων τέτοιων συμφωνιών έως και το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, ενώ κατά τη περίοδο του μεσοπολέμου παρατηρούνται διμερείς συμφωνίες με στόχο την επανεισδοχή ατόμων που είχαν μετακινηθεί λόγω του πολέμου.⁹ Η επόμενη περίοδος όπου εντοπίζεται δραστηριότητα στον τομέα της επανεισδοχής είναι οι δύο δεκαετίες του 1950 και του 1960, γεγονός στο οποίο συνέβαλε και η οικονομική ένωση της Benelux. Το διάστημα αυτό εντάσσεται στην πρώιμη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Ουσιαστικά, στις επόμενες δύο δεκαετίες δεν παρατηρείται δραστηριότητα στον τομέα της επανεισδοχής, έως και τις αρχές του 1990, όπου τα κράτη μέλη της δυτικής Ευρώπης άρχισαν να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν συμφωνίες επανεισδοχής με τα κράτη μέλη της ανατολικής.

Για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η μεταναστευτική πολιτική, θεωρούνταν παραδοσιακά ένας τομέας αυστηρά εθνικού ενδιαφέροντος που σχεδιαζόταν από τα κράτη, στενά συνδεδεμένος με ζητήματα εθνικής κυριαρχίας. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, ωστόσο, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας άρχισαν σταδιακά να διαμορφώνουν από κοινού πολιτικές για την μετανάστευση και το άσυλο. Η σημαντικότερη από τις εξελίξεις στους

⁸ Noll, G, 'Readmission Agreements' in Gibney/Hansen, Immigration and asylum, ABC CLIOS, Santa Barbara, 2005, σελ. 495.

⁹ Hailbronner, K., "Readmission agreements and the obligation on states under public international law to readmit their own and foreign nationals", Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 57 (1997), σελ. 6.

τομείς αυτούς υπήρξε η απόφαση πέντε κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Γαλλίας, Γερμανίας, Βελγίου, Κάτω Χωρών και Λουξεμβούργου) το 1985 να δημιουργήσουν ένα χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων υιοθετώντας τη Συμφωνία Σένγκεν η οποία άρχισε να ισχύει το 1995. Η Συμφωνία, στην οποία σταδιακά προσχώρησαν τα περισσότερα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προέβλεπε κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα μεταξύ των κρατών και δημιουργία ενιαίων εξωτερικών συνόρων. Οι βασικές υποχρεώσεις που συνεπάγεται η συμμετοχή των κρατών μελών στο χώρο Σένγκεν σχετίζονται με τον αποτελεσματικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Από αυτή την άποψη το σύστημα Σένγκεν προϋποθέτει την συνεργασία των κρατών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

Σταδιακά, η ανάγκη για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών οδήγησε στο να δοθεί στην Ένωση αρμοδιότητα ως προς τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής. Όπως ήδη ειπώθηκε στην εισαγωγή, η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1999, απένειμε στην τότε Κοινότητα εξουσίες επανεισδοχής. Μέχρι τότε η σύναψη τέτοιων συμφωνιών ανήκε στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, ενώ η Ένωση δεν είχε αρμοδιότητα στον συγκεκριμένο τομέα¹⁰. Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η οποία εισήγαγε μία σειρά από τροποποιήσεις και προσθήκες στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και μετατόπισε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής, ασύλου και αστικού δικαίου από τον τρίτο πυλώνα στον πρώτο, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, απέκτησε την εξουσία να υπογράφει και να επικυρώνει συμφωνίες επανεισδοχής στο όνομά της, αν και η Συνθήκη δεν περιέχει ακόμη συγκεκριμένη νομική βάση¹¹. Από την άλλη, σύμφωνα με τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν αναφέρεται συγκεκριμένη αρμοδιότητα της Ένωσης σχετικά με τις εξωτερικές σχέσεις στη Συνθήκη, η αρμοδιότητα σε εξωτερικά ζητήματα, συμπεριλαμβανομένης και της εξουσίας για σύναψη διεθνών συμφωνιών, είναι δυνατό να απορρέει και από σαφή αρμοδιότητα στις εσωτερικές υποθέσεις¹². Με βάση αυτή τη νομολογία προκύπτει σιωπηρή αρμοδιότητα της Ένωσης από άλλες διατάξεις της Συνθήκης¹³.

¹⁰ Schieffer M., "Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations". European Journal of Migration and Law, Vol. 5., 2003, σελ. 343-344.

¹¹ Συγκεκριμένα, η αρμοδιότητα της τότε Κοινότητας ως προς τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής προκύπτει από το άρθρο 63 (3) (β) ΣΕΚ, στο οποίο γίνεται λόγος για τη θέσπιση μέτρων από την Κοινότητα στον τομέα της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού των παράνομων υπηκόων τρίτων χωρών.

¹² Πρόκειται για τη λεγόμενη αρχή του παραλληλισμού μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών εξουσιών, όπως τίθεται στην υπόθεση 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, «Η απονομή μιας τέτοιας αρμοδιότητας προκύπτει, όχι μόνο από ρητή διάταξη της Συνθήκης - όπως στην περίπτωση των άρθρων 113 και 114 για τις δασμολογικές και εμπορικές συμφωνίες και το άρθρο 238 για τις συμφωνίες συνδέσεως - αλλά μπορεί επίσης να απορρέει από άλλες διατάξεις της Συνθήκης και από πράξεις που εκδίδονται στα πλαίσια αυτών των διατάξεων, από τα όργανα της Κοινότητας.»

¹³ Βλ. Υπόθεση Kramer, 1976, παρ. 19-20.

Από το 1999, όταν η Ευρωπαϊκή Κοινότητα απέκτησε αρμοδιότητα στον εν λόγω τομέα, το Συμβούλιο κοινοποίησε διαπραγματευτικές οδηγίες στην Επιτροπή για δεκαοχτώ χώρες. Λίγους μήνες ύστερα από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, προσυπέγραψε την ανάμειξη της Κοινότητας στον τομέα της επανεισδοχής από δύο οπτικές, διαβεβαιώνοντας ότι «η συνθήκη του Άμστερνταμ απονέμει στην Κοινότητα εξουσίες στον τομέα της επανεισδοχής» και καλώντας το Συμβούλιο «να συνάψει¹⁴ συμφωνίες επανεισδοχής ή να περιλάβει ομοιόμορφες ρήτρες σε άλλες συμφωνίες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ενδιαφερομένων τρίτων χωρών ή ομάδων τρίτων χωρών». Το επόμενο βήμα προς την εφαρμογή του πρώτου μέρους από τα Συμπεράσματα ήταν η απόφαση του Συμβουλίου να εξειδικεύσει ορισμένες χώρες, με τις οποίες θα ξεκινούσαν διαπραγματεύσεις και να ορίσει τη διαπραγματευτική θέση της τότε Κοινότητας. Ως εκ τούτου, το Σεπτέμβριο του 2000 με εντολή του Συμβουλίου εξουσιοδοτήθηκε η Επιτροπή για να εκκινήσει τη διαπραγμάτευση συμφωνιών επανεισδοχής με τη Ρωσία, το Πακιστάν, τη Σρι Λάνκα και το Μαρόκο¹⁵.

Ο λόγος που τα κράτη μέλη αποδείχθηκαν πρόθυμα να μεταφέρουν εξουσίες σχετικά με τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής στην Ένωση είναι ότι έφεραν την προσδοκία ότι η διαπραγματευτική δύναμη της Ένωσης, η οποία έχει ένα πρόσθετο πολιτικό και οικονομικό σθένος το οποίο αποδεικνύεται εξαιρετικά σημαντικό στις διαπραγματεύσεις με τρίτα κράτη, θα ήταν δυνατή να υπερνικήσει τα εμπόδια στη διαπραγμάτευση των συμφωνιών επανεισδοχής στις οποίες τα κράτη μέλη ατομικά έως τότε δεν είχαν καταφέρει να υπερισχύσουν. Με αυτό τον τρόπο, οι διαπραγματεύσεις σε ενωσιακό επίπεδο θα είχαν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα πείθοντας τις τρίτες συμβαλλόμενες χώρες να τηρήσουν τις υποχρεώσεις τους.

Μόνο η Συνθήκης της Λισαβόνας το 2009 καθιέρωσε μία ορισμένη νομική βάση σύμφωνα με την οποία η Ένωση έχει αρμοδιότητα να συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής, γεγονός που πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 79 (3) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της

¹⁴ «Οι όροι «σύναψη», «επικύρωση», «αποδοχή», «έγκριση» και «προσχώρηση» σημαίνουν κατά το άρθρο 2 εδ. β' των Συνθηκών της Βιέννης περί Δικαίου των Συνθηκών (1969 και 1986) το ίδιο πράγμα, δηλαδή τη διεθνή πράξη διά της οποίας το κράτος συναινεί στο διεθνές πεδίο να δεσμευθεί από μία συνθήκη.» Βλ. Παράκης Μ., «Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της Ένωσης», *Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη*, 2011., σελ 15.

¹⁵ Στα πλαίσια της Κοινότητας η Επιτροπή εκκινούσε τη διαδικασία διαπραγματεύσεων της διεθνούς συμφωνίας, υποβάλλοντας συστάσεις στο Συμβούλιο, όπως προβλέπεται και ισχύει και σήμερα στο άρθρο 218 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Εάν εγκρίνει τις συστάσεις, ανάλογα με το αντικείμενο της διεθνούς συμφωνίας το Συμβούλιο ορίζει ένα διαπραγματευτή ή μια διαπραγματευτική ομάδα, και την εξουσιοδοτεί προκειμένου να εκκινήσει τις διαπραγματεύσεις. Βλ. Παράκης Μ., «Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της Ένωσης», *Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη*, 2011., σελ 17.

Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Συγκεκριμένα ορίζονται τα ακόλουθα: «η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους». Πράγματι, με τη θέση σε ισχύ της ΣΛΕΕ και την τροποποίηση του άρθρου 63 (3) (β) ΣΕΚ, η αρμοδιότητα της Ένωσης να διαπραγματεύεται και να συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής είναι αναμφισβήτητη. Παράλληλα, πλέον δε γίνεται λόγος για επαναπατρισμό, ο οποίος κυριολεκτικά παραπέμπει στην επανεισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών που παραμένουν παράνομα στο ενωσιακό έδαφος, αλλά για επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής και προέλευσης. Έτσι διευκρινίζεται ότι οι συμφωνίες επανεισδοχής μπορούν να αφορούν και μία χώρα διέλευσης. Ένα ακόμη στοιχείο που εισάγεται σε αυτόν τομέα με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας είναι αδιαμφισβήτητα η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου και προστατεύονται τα δικαιώματα των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο σε ενωσιακό πλέον επίπεδο και δίνει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο της Ένωσης να εξετάσει τη συμβατότητα του παραγώγου δικαίου με το ενωσιακό, δηλαδή εκείνου που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, άρα και των συμφωνιών επανεισδοχής. Παράλληλα, στα άρθρα 78 παρ. 1 και 79 παρ. 1 ΣΛΕΕ, προβλέπονται η κοινή πολιτική στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης¹⁶.

Ωστόσο η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της επανεισδοχής παρέμεινε ασαφής ως προς τη φύση της. Ήδη από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η Επιτροπή έλαβε θέση υπέρ της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης ως προς τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής. Εντούτοις, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων το Μάιο του 1999, υποστήριξε ότι η αρμοδιότητα της Ένωσης θα έπρεπε να είναι συντρέχουσα, πλάι με αυτή των κρατών μελών. Βεβαίως, η εφαρμογή νομοθεσίας βασισμένης στο άρθρο 63 (3) (β) ΣΕΚ, κυρίως η υιοθέτηση τη Οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008 , σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, ήδη υπήρχε. Συνεπώς, η Ευρωπαϊκή Ένωση

¹⁶ Πρβλ άρθρο 78 παρ. 1, «Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις.» και άρθρο 79 παρ. 1, «Η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την ενισχυμένη καταπολέμησή της.»

είχε αναμφίβολα ένα είδος αυτονόητης αρμοδιότητας, παρέμενε όμως ασαφές εάν αυτή η εξουσία είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα. Επιπλέον, τα δύο πολυετή προγράμματα του Τάμπερε (1999-2004) και της Χάγης (2004-2009) δεν είχαν ξεκαθαρίσει το θέμα αυτό¹⁷. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο του 2008 για τη Μετανάστευση και το Άσυλο προτρέπει τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής σε ενωσιακό επίπεδο, βάσει της ενωσιακής αρμοδιότητας, χωρίς όμως να θίγεται η παράλληλη εθνική αρμοδιότητα σύναψης διμερών συμφωνιών. Ένα χρόνο αργότερα, τον Δεκέμβριο του 2009, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης για το έτη 2010-2014, προκειμένου να υλοποιηθούν οι δεσμεύσεις που απορρέουν από τη ΣΛΕΕ για την ολοκλήρωση του «Χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»¹⁸, καθώς και η εναρμόνιση των πολιτικών των ευρωπαϊκών χωρών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου¹⁹.

Πολλοί συγγραφείς είναι υπέρ μίας αποκλειστικής ενωσιακής αρμοδιότητας στον τομέα της επανεισδοχής, υπέρ της οποίας φαίνεται να τείνει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.²⁰ Πράγματι η διαπραγματευτική δύναμη της Ένωσης είναι αναμφίβολα ισχυρότερη από αυτή ενός μεμονωμένου κράτους μέλους. Επιπροσθέτως, η ελεύθερη κίνηση των προσώπων στην εσωτερική αγορά και στο χώρο Σένγκεν, όπου τα εσωτερικά σύνορα έχουν καταργηθεί δημιουργεί την ανάγκη για την αντιμετώπιση της μη νόμιμης μετανάστευσης σε ενωσιακό επίπεδο, δεδομένου και ότι οι διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής είναι ευκολότερο να καταστρατηγηθούν υπό τις συνθήκες αυτές. Από την άλλη πλευρά, δεν είναι ακόμη εφικτό να παραμεριστεί η δραστηριότητα των κρατών μελών στον τομέα της επανεισδοχής και ούτε είναι και ευκατίο. Διότι οι διμερείς συμφωνίες οι οποίες έχουν συναφθεί από τα κράτη μέλη υπερέχουν σαφέστατα σε αριθμό από τις συμφωνίες που έχει συνάψει μέχρι τώρα η Ένωση, γεγονός το οποίο υποδεικνύει αφενός ότι η Επιτροπή δύσκολα θα μπορούσε να ικανοποιήσει επαρκώς τις ανάγκες και τη βούληση των κρατών μελών στις συμφωνίες που θα συναφθούν μελλοντικά, και αφετέρου θα ήταν αρκετά δύσκολο ένα έργο πλήρους αντικατάστασης των διμερών συμφωνιών που έχουν ήδη συναφθεί.

¹⁷ Giuffrè M., "The European Union readmission policy after Lisbon", *Interdisciplinary studies*, vol. 1, No. 0, February 2011., σελ. 8.

¹⁸ EE 2010, C-115/1.

¹⁹ COM/2009/0266 τελικό.

²⁰ Η Επιτροπή έχει παγίως διατυπώσει τη θέση της για μία κοινή μεταναστευτική πολιτική, καθώς και για μία κοινή πολιτική ασύλου, βλ. και https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en?fbclid=IwAR3TWbmHsWyI5ua7-DoS9Y4vd5XMGy5DEFumZF89XTxn5jlekKW-6D4o-ds.

Όμως το ζήτημα εάν ο χαρακτήρας της αρμοδιότητας αυτής είναι αποκλειστικός ή συντρέχων, δεν έχει λυθεί ακόμη, ενώ δεν υπάρχει και σχετική κρίση από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης²¹. Προς το παρόν η αρμοδιότητα αυτή παραμένει συντρέχουσα, και τα κράτη μέλη μπορούν ακόμη να συνάπτουν συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτα κράτη. Βέβαια, όπως κρίθηκε και στην υπόθεση ΑΕΤΡ, όποτε η Ένωση νομοθετεί σε ένα συγκεκριμένο τομέα του ενωσιακού δικαίου, υιοθετώντας μία κοινή ενωσιακή πολιτική, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον το δικαίωμα να δράσουν νομοθετώντας στον τομέα αυτό, διότι έτσι βλάπτεται η κοινή πολιτική²². Επομένως, εάν η Ένωση συνάψει μία συμφωνία επανεισδοχής με ένα τρίτο κράτος με το οποίο κράτος μέλος της Ένωσης έχει συνάψει μία διμερής συμφωνία επανεισδοχής, η πρώτη θα υπερισχύει τελικά της δεύτερης. Παραδείγματος χάριν, στο κείμενο της συμφωνίας επανεισδοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Αλβανία ορίζεται ότι «οι διατάξεις της παρούσας συμφωνίας υπερισχύουν έναντι των διατάξεων οποιασδήποτε διμερούς συμφωνίας ή ρύθμισης επανεισδοχής προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, η οποία έχει συναφθεί ή θα μπορούσε, δυνάμει του άρθρου 19, να συναφθεί μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών και της Αλβανίας»²³.

Ένας ακόμη προβληματισμός σχετικά με την αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της επανεισδοχής είναι η συμβατότητά της με την αρχή της επικουρικότητας. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 5 παρ.3 της ΣΕΕ, ορίζεται ότι «σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.». Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής από την Ένωση σκοπό έχει να διευκολύνει την επιστροφή των μεταναστών που δε διαμένουν νομίμως στο έδαφος της σε τρίτες χώρες. Πρέπει, δηλαδή, να επιτυγχάνεται καλύτερα σε ενωσιακό επίπεδο ο σκοπός αυτός, προκειμένου να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας. Σύμφωνα με αυτά που ήδη ειπώθηκαν, η Ένωση μπορεί, με βάση και τη διαπραγματευτική της δύναμη, να πραγματοποιήσει επαρκέστερα τους στόχους της κοινής πολιτικής επανεισδοχής. Στο ίδιο πλαίσιο, τα κράτη μέλη τα οποία επιθυμούν να συνάψουν νέες συμφωνίες επανεισδοχής σε διμερές επίπεδο με τρίτα κράτη, οφείλουν να ενημερώσουν

²¹ Panizzon M., “Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?”, forthcoming in 31(4) Refugee Survey quarterly (2012), σελ. 12-14.

²² Coleman N., “European Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights”, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009, σελ. 75-78.

²³ 2005/371/: Απόφαση του Συμβουλίου της 3ης Μαρτίου 2005 σχετικά με την υπογραφή συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Αλβανίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, άρθρο 20.

προηγουμένως το Συμβούλιο για την πρόθεσή τους αυτή²⁴. Αυτό γίνεται εμφανές και από τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) το Μάιο του 1999, όπου αναφέρεται ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει τη δυνατότητα να συνάψει συμφωνία επανεισδοχής με τρίτο κράτος σε περίπτωση που η Ένωση είτε έχει συνάψει μία τέτοια συμφωνία είτε έχει λάβει εντολή ως προς τη σύναψη της.

Κατ' εξαίρεση μόνο τα κράτη μέλη μπορούν να συνάπτουν διμερείς συμφωνίες προκειμένου να ρυθμιστούν πιο εξειδικευμένα θέματα, με την προϋπόθεση πάντοτε το περιεχόμενο των συμφωνιών αυτών να μη βρίσκεται σε αντίθεση με το περιεχόμενο των συμφωνιών επανεισδοχής που έχει συνάψει η Ένωση. Εξάλλου, στο άρθρο 216 παρ. 1 ΣΛΕΕ, το οποίο αποτελεί αποτύπωση της νομολογίας του ΔΕΚ, αποδίδεται εξωτερική σιωπηρή αρμοδιότητα στην Ένωση για τη σύναψη συμφωνιών με τρίτα κράτη είτε όταν αυτό προβλέπεται νομοθετικά από τις συνθήκες, είτε όταν «η σύναψη της συμφωνίας είναι αναγκαία για την επίτευξη, στο πλαίσιο των πολιτικών της Ένωσης, ενός εκ των στόχων που καθορίζονται από τις Συνθήκες»²⁵. Επιπροσθέτως, πάλι σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, άπαξ και η Ένωση έχει θεσπίσει κοινούς κανόνες στο πλαίσιο των εσωτερικών της αρμοδιοτήτων, τα κράτη μέλη εμποδίζονται από το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ (πρώην άρθρο 10 ΣΕΚ) να αναλάβουν συμβατικές υποχρεώσεις στο πεδίο των διεθνών σχέσεων, οι οποίες θα ήταν ικανές να επηρεάσουν αυτούς τους κανόνες ή να μεταβάλουν την εμβέλειά τους²⁶. Επομένως, από το συνδυασμό των άρθρων 4 παρ. 3 ΣΕΕ και 216 παρ. 1 ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από οποιαδήποτε βλαπτική ενέργεια κατά τη διαδικασία σύναψης από τα ενωσιακά όργανα μίας διεθνούς συμφωνίας και επιπλέον, έχουν το καθήκον να συνεργάζονται στενά με την ιδιότητά τους ως μέλη του Συμβουλίου για την ευόδωσή της.

1.2. Οι ρήτρες επανεισδοχής σε μεικτές συμφωνίες.

Όπως έγινε λόγος και ανωτέρω, έκτος από τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, η Ένωση περιλαμβάνει ομοιόμορφες ρήτρες επανεισδοχής σε διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει με τρίτα κράτη ή ομάδες τρίτων κρατών, ειδικότερα δε σε μεικτές συμφωνίες²⁷. Ως μεικτές συμφωνίες καλούνται οι διεθνείς συμφωνίες, που συνάπτει η Ένωση και τα κράτη μέλη της από τη μία, με κάποιο τρίτο κράτος ή διεθνή οργανισμό από την άλλη. Πρόκειται, δηλαδή, για

²⁴ Coleman N., σελ. 82-83.

²⁵ ΔΕΚ, 26.3.1977, Γνωμοδότηση περί ναυσιπλοΐας στο Ρήνο, 1/76, συλλ. 1977, σελ. 741

²⁶ ΔΕΚ, 14.7.196, Cornelis Kramer and others, 3,4,6/76, ΔΕΚ, 19.3.1993, Γνωμοδότηση περί ΔΟΕ, C-2/91, ΔΕΚ, 15.11.1994, Γνωμοδότηση περί ΠΟΕ C-1/94, ΔΕΚ, 28.3.1996, Γνωμοδότηση περί ΕΣΔΑ, C-2/94, ΔΕΚ, 7.2.2006, Γνωμοδότηση Open Skies, C-1/03.

²⁷ Συμπεράσματα της Προεδρίας - Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, σελ. 9, σημ. 27.

διεθνείς συμβάσεις στις οποίες αντισυμβαλλόμενοι είναι η Ένωση, τα κράτη μέλη (οι οποίοι βρίσκονται στην ίδια συμβατική πλευρά) και το τρίτο κράτος ή διεθνής οργανισμός²⁸.

Σε σχέση με τις συμφωνίες επανεισδοχής, οι ρήτρες επανεισδοχής διαφοροποιούνται, καθώς ορίζουν την αρχή της επιστροφής των υπηκόων τρίτων χωρών και θεσπίζουν ένα πλαίσιο για τη διαπραγμάτευση περαιτέρω συμφωνιών εφαρμογής. Οι μεταγενέστερες συμφωνίες αναφέρουν λεπτομερώς τις υποχρεώσεις για την επανεισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και ενδεχομένως να διευκρινίζουν την υποχρέωση επανεισδοχής αλλοδαπών που απλώς διήλθαν από το συμβαλλόμενο κράτος στο δρόμο τους προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επειδή οι ρήτρες επανεισδοχής δεν είναι αυτοδύναμες, προκειμένου να τεθούν σε ισχύ, απαραίτητες είναι οι μεταγενέστερες εκτελεστικές συμφωνίες. Οι συμφωνίες επανεισδοχής, από την άλλη πλευρά, περιέχουν όχι μόνο την αρχή αυτή της επιστροφής αλλά και τις συμφωνίες εφαρμογής που τις καθιστούν εκτελεστές²⁹.

Ήδη από το 1996, το Συμβούλιο υιοθέτησε ένα κείμενο – πρότυπο για τις ρήτρες επανεισδοχής σε μεικτές συμφωνίες³⁰. Ύστερα όμως, η εδραίωση της κοινοτικής αρμοδιότητας για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ απαιτούσε αναθεώρηση της τυποποιημένης ρήτρας επανεισδοχής. Για το σκοπό αυτό, το Συμβούλιο ενέκρινε ένα νέο τυποποιημένο κείμενο το οποίο αφορούσε και τις μεικτές συμφωνίες, τον Νοέμβριο του 1999. Το κείμενο αυτό επανέλαβε σε μεγάλο βαθμό την πρότυπη ρήτρα του 1996 σχετικά με τις μεικτές συμφωνίες, με δύο σημαντικές διαφορές. Πρώτον, η πολιτική δέσμευση της τρίτης χώρας να συνάψει μια πλήρως ανεπτυγμένη συμφωνία επανεισδοχής κατόπιν αιτήσεως αφορούσε πλέον σε μια συμφωνία σε κοινοτικό επίπεδο, εν αντιθέσει με το προηγούμενο κείμενο που περιείχε την αμοιβαία υποχρέωση επανεισδοχής υπηκόων οι οποίοι διαμένουν παράνομα στην επικράτεια ενός από τα κράτη μέλη ή στην τρίτη χώρα. Η τρίτη χώρα παρέμενε δεσμευμένη με τη σύναψη διμερούς συμφωνίας, εάν το ζητούσε ένα κράτος μέλος, αλλά μόνο εν αναμονή της ενδεχόμενης σύναψης κοινοτικής συμφωνίας. Αυτό επιβεβαιώνει τη διαίρεση όπως έχει συμφωνηθεί σιωπηρά μεταξύ της ΕΚ και των κρατών μελών μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και ως αποτέλεσμα την υπεροχή που έχει μία ενωσιακή συμφωνία έναντι των κρατικών συμφωνιών επανεισδοχής. Η δεύτερη διαφορά είναι

²⁸ Περάκης Μ., «Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της Ένωσης», *Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη*, 2011., σελ. 117.

²⁹ A. Roig & T. Huddleston, “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, σελ. 8.

³⁰ Council conclusions on clauses to be inserted in future mixed agreements, Council Doc. 4272/96, 22 January 1996.

ότι το Συμβούλιο αποφάσισε να συμπεριλάβει αυτή την τυποποιημένη ρήτρα σε όλες τις μελλοντικές ενωσιακές και μεικτές συμφωνίες. Αυτή η αλλαγή στη στρατηγική ήταν αποτέλεσμα της περιορισμένης επιτυχίας της εισαγωγής της πρότυπης ρήτρας του 1996 στις μεικτές συμφωνίες με τρίτες χώρες. Αναμφισβήτητα, το Συμβούλιο ανέμενε ότι θα ενισχυθεί η διαπραγματευτική δύναμη της Κοινότητας, εάν περιεχόταν πάντοτε η ίδια ρήτρα επανεισδοχής στις συμφωνίες με τα τρίτα κράτη.

Η πιο αξιοσημείωτη ρήτρα επαναπατρισμού, όπως αυτή διαπραγματεύθηκε από την Κοινότητα, είναι το άρθρο 13 της Σύμβασης του Κοτονού. Οι διαπραγματεύσεις της Σύμβασης του Κοτονού, η οποία αφορά την εμπορική και αναπτυξιακή συνεργασία μεταξύ της Κοινότητας και τις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ) ολοκληρώθηκαν το 2000, και η Σύμβαση τέθηκε σε ισχύ την 1η Απριλίου 2003. Λαμβάνοντας υπόψη το χρονοδιάγραμμα των διαπραγματεύσεων, θα περίμενε κανείς ότι η σύμβαση του Κοτονού θα περιλάμβανε τη ρήτρα επανεισδοχής από το πρότυπο του 1999. Ωστόσο, το άρθρο 13 αποτελεί στην πραγματικότητα ένα προοίμιο για την ευρύτερη μεταναστευτική πολιτική και συγκεκριμένα για τη ρήτρα που αφορά τη κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, όπως εγκαινιάστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης τον Ιούνιο του 2002. Η ρήτρα για την κοινή διαχείριση της μετανάστευσης περιλαμβάνει μια ρήτρα επανεισδοχής, αλλά την τοποθετεί σε ένα ευρύτερο πλαίσιο συνεργασίας στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου³¹. Στην ανακοίνωση της η Επιτροπή το 2002, λαμβάνει υπόψη της τα συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την εντατικοποίηση της συνεργασίας για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων με τρίτες χώρες που εγκρίθηκε τον Νοέμβριο 2002, θεωρώντας ότι το άρθρο 13 της συμφωνίας του Κοτονού παρέχει πλήρες και ισορροπημένο σχέδιο δράσεως, που θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως μοντέλο για τη διαπραγμάτευση ρητρών σχετικά με τη μετανάστευση σε μελλοντικές συμφωνίες με άλλες τρίτες χώρες. Εντούτοις, η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτό το πρότυπο θα πρέπει να παραμείνει αρκετά ελαστικό ώστε να προσαρμόζεται στις περιστάσεις των διαπραγματεύσεων και στις ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης³². Συνεπώς, αντί να επιβληθεί μία

³¹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Σεβίλλη, 21 και 22 Ιουνίου 2002

³² «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τόνισε ότι η εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης θα αποτελέσει καίριο στοιχείο των εξωτερικών πολιτικών της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης του Ιουνίου 2002 τόνισε ότι "οποιαδήποτε μελλοντική συμφωνία συνεργασίας, σύνδεσης ή ισοδύναμη συμφωνία την οποία συνάπτει η Ευρωπαϊκή Ένωση ή η Ευρωπαϊκή Κοινότητα με οποιαδήποτε χώρα θα πρέπει να περιλαμβάνει και ρήτρα για κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και για υποχρεωτική επανεισδοχή σε περίπτωση παράνομης μετανάστευσης», COM(2002) 703 τελικό.

συγκεκριμένη ρήτρα επανεισδοχής, η ρήτρα προσαρμόζεται ανάλογα με τις ανάγκες της τρίτης χώρας κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης της διεθνούς συμφωνίας³³.

Ωστόσο η πρακτική σημασία των ρητρών επανεισδοχής ως μέσα για την επιστροφή και την επανεισδοχή των μεταναστών είναι αμφισβητήσιμη. Όπως και οι συμφωνίες επανεισδοχής, οι ρήτρες επανεισδοχής προβλέπουν την υποχρέωση επανεισδοχής των δικών τους υπηκόων, αλλά χωρίς την πρόσθετη αξία της θέσπισης διαδικασίας και κοινών κανόνων ως προς την απόδειξη του σκοπού αυτού. Συνεπώς, οι ρήτρες επιβεβαιώνουν τον κανόνα του εθιμικού διεθνούς δικαίου ότι τα κράτη πρέπει να επαναδεχτούν τους υπηκόους τους, αλλά δεν δίνουν στον κανόνα αυτό πρακτικό νόημα. Η πρόσθετη χρησιμότητα μιας ρήτρας επανεισδοχής ενδεχομένως να είναι μια πιθανή αύξηση της πολιτικής πίεσης για την εκπλήρωση αυτής της υποχρέωσης.

1.3.. Η διαπραγμάτευση και σύναψη των συμφωνιών επανεισδοχής.

Στο προηγούμενο κεφάλαιο παρουσιάστηκε το θέμα της αρμοδιότητας της Ένωσης ως προς τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής. Το επόμενο στάδιο της διαδικασίας αφορά τη διαπραγμάτευση των συμφωνιών αυτών καθώς και την ίδια τη διαδικασία της σύναψής τους, καθώς και τα κίνητρα που παρέχονται από την Ένωση αλλά και τα κράτη μέλη στα τρίτα κράτη προκειμένου να συμφωνήσουν στην επανεισδοχή ανιθαγενών.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η νομική βάση για τη σύναψη των συμφωνιών επανεισδοχής από την Ένωση είναι το άρθρο 79 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Το άρθρο αυτό αποτελεί εξειδίκευση του άρθρου 216 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά τη λειτουργική αρμοδιότητα της Ένωσης να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου, αποτελώντας εσωτερικό δίκαιο της Ένωσης³⁴. Στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ ρυθμίζονται η διαδικασία διαπραγμάτευσης και σύναψης μιας διεθνούς συμφωνίας από την Ένωση, καθώς και αυτή της συναινετικής τροποποίησης, αναστολής ή κατάργησής της. Όπως και στις προηγούμενες Συνθήκες της Ένωσης και της Κοινότητας (πρώην άρθρο 300 ΣΕΚ), έτσι και στη ΣΛΕΕ γίνεται χρήση του όρου «σύναψη». Στο ενωσιακό δίκαιο ο όρος αυτός έχει διπλό νόημα. Το πρώτο σχετίζεται με την εσωτερική διαδικασία, που περιλαμβάνει τα διάφορα ενωσιακά όργανα, τα οποία, το καθένα

³³ «Η πολιτική της ΕΕ τείνει πλέον στο να είναι οι ρήτρες αυτές υποχρεωτικές: δεν θα υπογράφει πλέον καμία συμφωνία σύνδεσης ή συνεργασίας εφόσον η άλλη πλευρά δε συμφωνεί με τις τυποποιημένες υποχρεώσεις», Peers, S., “*Readmission Agreements and EC External Migration Law*”, Statewatch Analysis, n° 17 available on Statewatch website.

³⁴ Β. Χριστιανός, ΣΕΕ & ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρον ερμηνεία, 2012, σελ. 776.

εντός των αρμοδιοτήτων του, αποφασίζουν από κοινού την έγκριση της διεθνούς συμφωνίας. Το δεύτερο αφορά την νομιμοποίηση του αντιπροσώπου της Ένωσης να κοινοποιήσει στα τρίτα συμβαλλόμενα μέρη την απόφασή της να συναινέσει στη δέσμευσή της από τη διεθνή συμφωνία. Η διάταξη αυτή αποτελεί μετεξέλιξη του πρώην άρθρου 300 ΣΕΚ, το οποίο με τη σειρά του έχει τροποποιηθεί από διαδοχικές Συνθήκες. Οι κανόνες που περιέχονται στη διάταξη αυτή έχουν γενικό χαρακτήρα και επομένως σχετικές διατάξεις που υπάρχουν στη ΣΛΕΕ και αφορούν σε ειδικότερους τομείς υπερισχύουν. Παραδείγματος χάριν στο προηγούμενο καθεστώς η διαδικασία σύναψης των διεθνών συμφωνιών από την Ένωση στον τομέα της ΚΕΠΠΑ υπαγόταν σε ειδικότερη διάταξη (πρώην άρθρο 37 ΣΕΕ). Πλέον και αυτή ρυθμίζεται στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ (σε συνδυασμό με τους ιδιαίτερους κανόνες που τη διέπουν, και οι οποίοι αναφέρονται στο άρθρο 24 παρ. 1 ΣΕΕ).

Το άρθρο 218 ΣΛΕΕ αναφέρεται σε «συμφωνίες» μεταξύ Ένωσης και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών. Το Δικαστήριο έχει δώσει, ωστόσο μία διασταλτική ερμηνεία του περιεχομένου της έννοιας αυτής, με αποτέλεσμα να περιλαμβάνονται όλες οι μορφές σύμβασης που έχουν δεσμευτική ισχύ, όπως είναι η συνθήκη, η συμφωνία, το σύμφωνο, το μνημόνιο συνεργασίας, ακόμη και η προφορική συμφωνία. Πράγματι, το βασικότερο κριτήριο στη νομολογία του Δικαστηρίου για τη δεσμευτικότητα της συμφωνίας καταλήγει να είναι η πρόθεση των συμβαλλόμενων μερών.

Ο εντολοδόχος, δηλαδή η Επιτροπή εν προκειμένω, διεξάγει τις διαπραγματεύσεις με το αντισυμβαλλόμενο μέρος τηρώντας τις οδηγίες και τους όρους που θέτει το Συμβούλιο στην εξουσιοδοτική του απόφαση (mandate), και ενδεχομένως υπό την εποπτεία ειδικής επιτροπής. Η ειδική αυτή επιτροπή διορίζεται από το Συμβούλιο προκειμένου να εκπροσωπήσει τα συμφέροντα των κρατών μελών. Κατά τα άλλα η Επιτροπή χαίρει ευρείας διακριτικής ευχέρειας κατά το χειρισμό των διαπραγματεύσεων. Αρχικά, υπήρξε μία μεταβατική περίοδος πέντε ετών από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, κατά την οποία το Συμβούλιο αποφάσιζε ομόφωνα σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής. Η διαδικασία αυτή ακολουθήθηκε κατά τη διαπραγμάτευση των τεσσάρων πρώτων συμφωνιών επανεισδοχής, ήτοι τις συμφωνίες με το Χονγκ-Κονγκ, με το Μακάο, τη Σρι Λάνκα και την Αλβανία. Με την πάροδο του χρονικού αυτού διαστήματος, η ομοφωνία αντικαταστάθηκε από ειδική πλειοψηφία.

Αξιοσημείωτη είναι η ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου. Συγκεκριμένα, μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, για τη σύναψη μίας διεθνούς συμφωνίας, όταν αυτή καλύπτει τομείς στους οποίους εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία, απαιτείται έγκριση του

Κοινοβουλίου και όχι απλή διαβούλευση³⁵. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία εφαρμόζεται πλέον για τις πολιτικές που αφορούν τόσο την παράτυπη όσο και τη νόμιμη μετανάστευση, καθιστώντας το Κοινοβούλιο συννομοθέτη σε ίση βάση με το Συμβούλιο³⁶.

Παρότι το χρονικό διάστημα στο οποίο ζητείται η γνώμη του Κοινοβουλίου δεν είναι ξεκάθαρη, θεωρείται ότι η διάταξη αναφέρεται στο χρονικό εκείνο σημείο ανάμεσα στην ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων και στην έγκριση του τελικού κειμένου, αλλά και στην ολοκλήρωση της σύναψης της συμφωνίας, η οποία πραγματοποιείται με πράξη του Συμβουλίου, ώστε το Κοινοβούλιο να μπορεί να λαμβάνει θέση επί του συνόλου και της τελικής έκδοσης της προ σύναψη συμφωνίας³⁷. Συνήθως, η τελική πράξη ολοκλήρωσης της διεθνούς συμφωνίας από το Συμβούλιο λαμβάνει τη μορφή απόφασης η οποία είναι δεκτική δικαστικού ελέγχου, υπό την προϋπόθεση ότι παράγει έννομα αποτελέσματα³⁸. Τέλος, η απόφαση σύναψης πρέπει να προσδιορίζει αφενός τη νομική βάση που παρέχει την αρμοδιότητα στην Ένωση να συνάψει τη σχετική σύμβαση και να εκδώσει εσωτερικούς κανόνες για την εφαρμογή της, εν προκειμένω το άρθρο 79 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Αφετέρου, πρέπει να ορίζει τη διάταξη η οποία προβλέπει τη νόμιμη διαδικασία για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής, η οποία εν προκειμένω περιγράφεται στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ.

1.4. Τα κίνητρα που παρέχονται στα τρίτα κράτη.

Αδιαμφισβήτητα, μετά την επιτυχή τους σύναψη, οι συμφωνίες επανεισδοχής που συνάπτει η Ένωση, παρέχουν μία επιπρόσθετη αξία σε σύγκριση με τις διμερείς συμφωνίες που συνάπτονται από τα κράτη μέλη, ιδίως στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης. Εντούτοις, δεν ολοκληρώνονται όλες οι διαπραγματεύσεις πάντοτε στον επιθυμητό χρόνο. Αντιθέτως, αρκετές φορές η Επιτροπή έρχεται αντιμέτωπη με σοβαρά προβλήματα και καθυστερήσεις.

Και αυτό διότι οι συμφωνίες επανεισδοχής έχουν την ιδιομορφία ότι ενώ θέτουν αμοιβαίες υποχρεώσεις μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, χαρακτηρίζονται από ένα είδος ανισότητας, η οποία εξισορροπείται από τα κίνητρα που παρέχονται στα τρίτα κράτη. Πράγματι,

³⁵ Πρβλ, άρθρο 218 παρ. 6, εδ. α' ΣΛΕΕ.

³⁶ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/152/%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7>

³⁷ Παράκης Μ., «Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της Ένωσης», *Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη*, 2011., σελ. 20.

³⁸ Πρβλ., ΔΕΚ 294/83, απόφαση της 23.04.1986, Les Verts/ Κοινοβούλιο.

ένας μεγάλος αριθμός τρίτων χωρών, τόσο καταγωγής όσο και διέλευσης, έχει δηλώσει ενδιαφέρον για τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών. Η ανταπόκριση αυτή συνδέεται άμεσα με μία σειρά κινήτρων, όπως συμφωνίες απλούστευσης των θεωρήσεων, εμπορικές παραχωρήσεις, τεχνική και χρηματική υποστήριξη, καθώς και προνομιακές ποσοτώσεις εισόδου για οικονομικούς μετανάστες.

Πράγματι, προκειμένου να επιτευχθεί η σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής, η Ένωση παρέχει κίνητρα στα αντισυμβαλλόμενα τρίτα κράτη. Αρχικά, η Ένωση συνήθιζε να καλεί τις τρίτες χώρες να διαπραγματευτούν μία συμφωνία επανεισδοχής, χωρίς να προσφέρει κάποιο αντιστάθμισμα. Βέβαια, όσον αφορά τον επαναπατρισμό των ιθαγενών τρίτων χωρών, δεν είναι απαραίτητη η συνεισφορά ισχυρών κινήτρων, διότι όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, η υποχρέωση για την επανεισδοχή από τα τρίτα κράτη των υπηκόων τους, αποτελεί υποχρέωση διεθνούς δικαίου, και συνεπώς δε θα ήταν συνετό να δημιουργηθεί από την πλευρά της Ένωσης η εντύπωση ότι διαπραγματεύεται σε αυτό το επίπεδο. Εντούτοις, παρά την εισαγωγή της υποχρέωσης των τρίτων κρατών να αποδέχονται τους υπηκόους τους στο σώμα των ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής, δεν είναι πάντοτε ξεκάθαρο εάν τα κίνητρα τα οποία προσφέρονται αφορούν αποκλειστικά στους ανιθαγενείς, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της Σρι Λάνκα, η οποία αποτελεί αποκλειστικά μία χώρα καταγωγής³⁹. Το κίνητρο στην περίπτωση της Σρι Λάνκα αποτέλεσε η χρηματοδότηση μίας συνεργασίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

Ένα από τα σημαντικότερα κίνητρα για σύναψη μιας συμφωνίας επανεισδοχής για μία χώρα καταγωγής έχει αποτελέσει μέχρι στιγμής η διευκόλυνση των θεωρήσεων. Δεδομένου ότι οι συμφωνίες επανεισδοχής παρουσιάζουν ελάχιστα οφέλη για τις ενδιαφερόμενες χώρες, οι τελευταίες προσπαθούν κατά κανόνα να λάβουν κάποια αντισταθμιστική προσφορά για τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών με την Ένωση. Ήδη από το 2002, η Επιτροπή, δεχόμενη πιέσεις από τα κράτη μέλη για την επιτάχυνση των διαπραγματεύσεων, ζήτησε από το Συμβούλιο την εισαγωγή περισσότερων κινήτρων, όπως είναι μία πιο γενναιόδωρη πολιτική θεωρήσεων⁴⁰. Για το σκοπό αυτό, τα τελευταία χρόνια, η Ένωση έχει αρχίσει να διαπραγματεύεται και να συνάπτει

³⁹ Πρβλ., Έκθεση της 29 Νοεμβρίου 2004, σχετικά με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου που αφορά τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Σοσιαλιστικής Δημοκρατίας της Σρι Λάνκα για την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα (SEC (2003)0255 – 10666/2003 - 12383/2004 - C6- 0070/2004 – 2003/0043(CNS))

⁴⁰ Trauner F & Kruse I., “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood”, CEPS Working Document, No. 290/ April 2008, σελ. 10-11.

συμφωνίες με τρίτα κράτη σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων⁴¹. Οι συμφωνίες αυτές χρησιμοποιούνται από την Ένωση ως αντιστάθμισμα για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες, από την άποψη ότι και οι ευρωπαίοι πολίτες υποβάλλονται σε υποχρέωση θεωρήσεως από τις τρίτες χώρες και συνεπώς, δημιουργείται ένα είδος αμοιβαίας παραχώρησης⁴². Για παράδειγμα, οι διαπραγματεύσεις με τη Ρωσική Ομοσπονδία και την Ουκρανία επιταχύνθηκαν στην πράξη μόνο όταν η ΕΕ δεσμεύτηκε, ύστερα από δικό τους αίτημα, να διαπραγματευτεί παράλληλα συμφωνίες διευκόλυνσης των θεωρήσεων εισόδου.

Η πρώτη συμφωνία απλούστευσης της έκδοσης θεωρήσεων που σύναψε η Ένωση ήταν αυτή με τη Ρωσία την 1^η Ιουνίου 2007 και συνδέθηκε με την έναρξη σε ισχύ της συμφωνίας επανεισδοχής της ΕΕ με τη Ρωσία, αντανακλώντας το στενό σύνδεσμο μεταξύ των δύο συμφωνιών. Στο πλαίσιο της συμμετρίας μεταξύ της ΕΕ και της Ρωσίας, η διαπραγμάτευση μίας συμφωνίας επανεισδοχής είναι ένα μέτρο εξευρωπαϊσμού του οποίου η υιοθέτηση θα είχε αποτύχει, εάν η ΕΕ δεν είχε προσφέρει ένα δελεαστικό κίνητρο, το οποίο αποτέλεσε η συμφωνία διευκόλυνσης των θεωρήσεων. Πράγματι, η συμπερίληψη της διευκόλυνσης της έκδοσης θεωρήσεων ως μέτρο συνεργασίας με τις γειτονικές χώρες προέκυψε από μια προϋπόθεση, η οποία τέθηκε από την πλευρά της Ρωσίας με στόχο την περαιτέρω συνεργασία με την Ένωση, σχετικά με το θέμα της επανεισδοχής⁴³. Η συμφωνία αυτή περιλαμβάνει αμοιβαίες δεσμεύσεις στον τομέα της διευκόλυνσης θεωρήσεων. Κάποιες από αυτές είναι η βραχεία διάρκεια των διαδικασιών επεξεργασίας των αιτήσεων θεώρησης, ελάχιστα απαιτούμενα αποδεικτικά έγγραφα για ορισμένες κατηγορίες πολιτών, καθώς και η μη επιβολή σε θεωρήσεις στους κατόχους διπλωματικών διαβατηρίων⁴⁴. Το πακέτο αυτό, το οποίο προσφέρει τη σύναψη συμφωνίας διευκόλυνσης της χορήγησης θεωρήσεων με αντάλλαγμα τη συνεργασία για την επανεισδοχή, έχει εφαρμοστεί από την Ένωση έκτοτε στη μεταναστευτική πολιτική προς άλλες χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁴¹ Η νομική βάση για τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών από την Ένωση εντοπίζεται στο άρθρο 77, παρ. 2, εδ. α ΣΛΕΕ, «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν την κοινή πολιτική θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας», σε συνδυασμό με το άρθρο 216 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

⁴² Bernd Martenczuk and Servaas Van Thiel, “Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations”, ASP, 2008, σελ. 27-28.

⁴³ Raúl Hernández i Sagrera, “The EU–Russia readmission–visa facilitation nexus: an exportable migration model for Eastern Europe?”, *European Security*, 19:4, σελ. 578-579.

⁴⁴ Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ρωσικής Ομοσπονδίας, 17.05.2007, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συλλ. Ι. 129/27

Στην έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για «μία πιο έξυπνη πολιτική θεωρήσεων με στόχο την οικονομική ανάπτυξη» το 2014, αναφέρονται τα εξής: «μετά την έκδοση του κώδικα θεωρήσεων, η ανάγκη διευκόλυνσης των ταξιδιών με προορισμό την Ευρώπη μέσα σε ένα ασφαλές περιβάλλον αποτέλεσε αντικείμενο εντεινόμενης πολιτικής προσοχής. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η ΕΕ διεξάγει επί του παρόντος διαλόγους για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων με διάφορες χώρες εταίρους· οι διάλογοι αυτοί αναμένεται να αυξηθούν κατά τα προσεχή έτη. Επιπλέον, η ΕΕ έχει συνάψει εννέα συμφωνίες για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων με εννέα χώρες εταίρους»⁴⁵. Η πιο πρόσφατη συμφωνία για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων είναι η συμφωνία με τη Δημοκρατία του Πράσινου Ακρωτηρίου, την οποία ακολούθησε και η αντίστοιχη συμφωνία επανεισδοχής⁴⁶. Μάλιστα στην παράγραφο 2, του άρθρου 12, ορίζεται ότι «κατά παρέκκλιση της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου, η παρούσα συμφωνία τίθεται σε ισχύ μόνο κατά την ημερομηνία θέσης σε ισχύ της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ένωσης και του Πράσινου Ακρωτηρίου, εάν η δεύτερη αυτή ημερομηνία έπεται της ημερομηνίας που προβλέπεται στην προαναφερθείσα παράγραφο 1». Στην ανακοίνωσή της σχετικά με την υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Θεματολογίου για τη Μετανάστευση το Μάιο του 2018, η Επιτροπή προτείνει, στο πλαίσιο της πρότασής της για τροποποίηση του κώδικα θεωρήσεων, να ενισχυθεί η χρήση της πολιτικής θεωρήσεων ως εργαλείου για την επίτευξη προόδου όσον αφορά τη συνεργασία με τρίτες χώρες στον τομέα της επιστροφής και επανεισδοχής και να θεσπιστούν αυστηρότεροι όροι για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων θεώρησης από υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίες δεν συνεργάζονται ικανοποιητικά για την επιστροφή και την επανεισδοχή⁴⁷.

Γίνεται λοιπόν αντιληπτή, η συμβολή αυτού του μέτρου στη σύναψη εν τέλει των ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής, διότι δεν οδηγεί σε αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης. Στην πραγματικότητα τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να αποφασίσουν σε ποιον θα χορηγήσουν θεώρηση. Το συμπέρασμα αυτό, μαζί με τις γενικές βελτιώσεις των πρακτικών εκδόσεων θεωρήσεων που επέφερε ο κώδικας για τις θεωρήσεις, φανερώνει σαφώς ότι οι συμφωνίες διευκόλυνσης των θεωρήσεων μπορούν να αποτελέσουν ένα ισχυρό κίνητρο για τις διαπραγματεύσεις των συμφωνιών επανεισδοχής, χωρίς τον κίνδυνο αύξησης των περιπτώσεων παράνομης μετανάστευσης.

⁴⁵ Βρυξέλλες, 1.4.2014 COM(2014) 165 final.

⁴⁶ Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας του Πράσινου Ακρωτηρίου για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων βραχείας διαμονής στους πολίτες της Δημοκρατίας του Πράσινου Ακρωτηρίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 24.10.2013, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συλλ. L 282/3.

⁴⁷ COM(2018) 301 final.

Ένα άλλο κίνητρο το οποίο παρέχεται από την Ένωση είναι η χρηματοδοτική και τεχνική βοήθεια στα τρίτα κράτη για την εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής με σκοπό την ενθάρρυνση για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι χώρες υποδοχής δέχονται ένα μεγάλο χρηματοοικονομικό βάρος με την επανεισδοχή των υπηκόων τους και των υπηκόων τρίτων χωρών, γεγονός που είναι δυνατό να επιφέρει πολιτισμικές και κοινωνικές αναταράξεις. Η Ένωση έχει ήδη χρηματοδοτήσει διάφορα έργα για την υποστήριξη των πολιτικών επανένταξης και των ικανοτήτων υποδοχής ορισμένων τρίτων χωρών με τις οποίες έχει συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής. Τα τρίτα κράτη ζητούν πολύ συχνά χρηματοοικονομική βοήθεια προκειμένου να προβούν στη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, όμως πολλές φορές οι προσφορές αυτές κρίνονται ανεπαρκείς, λόγω του περιορισμένου προϋπολογισμού των αντίστοιχων γεωγραφικών προγραμμάτων της Ένωσης.

Ωστόσο, ακριβώς λόγω των πολλαπλών επιπτώσεων για τα τρίτα κράτη που επαναδέχονται τους υπηκόους τους ή τους υπηκόους τρίτων χωρών, ακόμη και αυτή η στήριξη μπορεί να μην αποτελεί ισχυρό κίνητρο. Αντίστοιχα, όμως, κίνητρα που βασίζονται στη συνεργασία για την παροχή καλύτερης πρόσβασης στην αγορά ή δασμολογικών προτιμήσεων πρέπει να παρέχονται με σύνεση και μόνο στο βαθμό που δεν δημιουργούν ανισορροπία στις σχέσεις της Ένωσης με άλλα τρίτα κράτη τα οποία δε παρουσιάζουν σημαντικό πρόβλημα με τη μετανάστευση. Επιπλέον απαραίτητη είναι και η συνεργασία μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών προκειμένου να παρέχονται τα ορθά κίνητρα ανάλογα με τις ανάγκες τις εκάστοτε τρίτης χώρας⁴⁸. Στην ανακοίνωσή της σχετικά με αξιολόγηση των συμφωνιών επανεισδοχής το 2011, η Επιτροπή πρότεινε την εισαγωγή των κινήτρων που έχει στη διάθεσή της η Ένωση σε μία συνεκτική δέσμη μέτρων ως πακέτο το οποίο θα παρέχεται στη τρίτη χώρα-εταίρο κατά την έναρξη των διαπραγματεύσεων⁴⁹.

II. Η συμβατότητα των συμφωνιών επανεισδοχής με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

2.1. Η τήρηση των ανθρωπιστικών εγγυήσεων: Η ασφαλής τρίτη χώρα.

Παράλληλα με την κοινή πολιτική επανεισδοχής, η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική σχετικά με την ασφαλή τρίτη χώρα. Ο σκοπός της πολιτικής της τρίτης χώρας συνίσταται στη διασφάλιση ότι οι αιτούντες άσυλο ή οι πρόσφυγες, οι οποίοι έχουν ήδη τύχει προστασίας σε μία

⁴⁸ COM(2002) 703 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες», Βρυξέλλες, 3.12.2002.

⁴⁹ COM(2011) 76 τελικό.

χώρα, δε θα αναζητήσουν την ίδια προστασία σε άλλη χώρα. Πρόκειται, λοιπόν, για ένα είδος αντικειμενικής προστασίας. Και αυτό συμβαίνει επειδή, ο αποφασιστικός παράγοντας δεν είναι το μέρος όπου ο αιτών διεθνή προστασία θα ήθελε να μείνει διότι εκεί αισθάνεται ο ίδιος ότι είναι ασφαλής, αλλά το μέρος το οποίο θεωρείται από τη δεύτερη κατά σειρά χώρα που τον φιλοξενεί ως μία τρίτη ασφαλής χώρα, στην οποία ο αιτών διεθνή προστασία θα μπορεί να φιλοξενηθεί σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια (όπως για παράδειγμα η προηγούμενη κατοικία ή χώρα διέλευσης). Η περίπτωση, κατά την οποία η αίτηση ασύλου έχει γίνει ήδη δεκτή σε άλλο κράτος, είναι δυνατό να αποτελέσει ένα λόγο άρνησης του ασύλου. Το ίδιο και η προηγούμενη διαμονή σε τρίτη χώρα. Ωστόσο, η αποστολή ενός αιτούντος ασύλου σε τρίτη χώρα, προϋποθέτει ότι η χώρα αυτή θα είναι ένα ασφαλές μέρος για τον αιτούντα διεθνή προστασία, διαπίστωση από την οποία συναρτάται σε μεγάλο βαθμό η κρίση αναφορικά με την παροχή διεθνούς προστασίας⁵⁰.

Η θεμελιώδης αρχή στην οποία στηρίζεται η ιδέα είναι ότι, δεδομένης της σιωπής της Σύμβασης του 1951 για τους πρόσφυγες σχετικά με την κατανομή των ευθυνών για τις αιτήσεις ασύλου και ελλείψει ρητής απαίτησης για την αναγνώριση των αιτούντων ως πρόσφυγες και την παροχή μόνιμης προστασίας, τα κράτη είναι ελεύθερα να αποστείλουν τους αιτούντες άσυλο σε ασφαλείς χώρες, υπό την προϋπόθεση ότι οι υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο του Σύμβασης της Γενεύης, και ιδίως της ρήτρας μη επαναπροώθησης του άρθρου 33 της σύμβασης, τηρούνται⁵¹.

Η τρίτη χώρα καταγωγής ή διέλευσης, πρέπει συνεπώς, να έχει χαρακτηριστεί ως ασφαλής. Η απόδοση του χαρακτηρισμού αυτού προϋποθέτει συγκεκριμένες συνθήκες. Κατ' αρχήν, κάθε κράτος μέλος της Ένωσης θεωρεί τα υπόλοιπα κράτη μέλη ως ασφαλείς τρίτες χώρες. Το γεγονός αυτό προκύπτει από το συμπέρασμα ότι όλα τα κράτη μέλη τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης, καθώς είναι όλα μέλη της Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Επομένως, τα κράτη μέλη τα οποία θα δέχονται τους αιτούντες, δύνανται να τους εξασφαλίσουν ότι η αίτηση τους για άσυλο θα εξετασθεί με δίκαιο τρόπο⁵².

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα απέκτησε αρμοδιότητα θέσπισης νομοθετικών πράξεων στους τομείς της μετανάστευσης, τα σύνορα και το άσυλο. Έτσι, η Σύμβαση του Δουβλίνου, η οποία υπεγράφη στις 15 Ιουνίου 1990, τέθηκε σε ισχύ την 1η

⁵⁰ Acherman A. and Gattiker M., *“Safe third countries: European developments”*, International Journal of Refugee Law, Vol. 7, No 1, Oxford University Press, 1995., σελ. 19-20.

⁵¹ Άρθρο 33, Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων.

⁵² Abel N. A., *“The Compatibility of Readmission Agreements with the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”*, 11 Int'l J. Refugee L. (1999), σελ. 62-64.

Σεπτεμβρίου 1997 σε 12 συμβαλλόμενα κράτη και αργότερα στην Αυστρία, τη Σουηδία και τη Φινλανδία και αποτέλεσε προάγγελο των κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών στον τομέα αυτό. Η Σύμβαση αυτή, δεν αποτελούσε τμήμα της έννομης τάξης της τότε Κοινότητας αλλά μία διεθνή νομοθετική πράξη⁵³. Με τη θέσπιση δεσμευτικών κριτηρίων για το υπεύθυνο κράτος μέλος επιδιώχθηκε η παρεμπόδιση της αναζήτησης του ευνοϊκότερου κράτους υποδοχής από τους αιτούντες άσυλο όταν αυτοί υποβάλλουν πολλαπλές αιτήσεις, πρακτική η οποία θεωρήθηκε ότι ενισχύθηκε μετά την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών που μετείχαν στη ζώνη Σέγκεν. Επιπλέον, οι προβλέψεις της Σύμβασης στόχευαν στην αντιμετώπιση του φαινομένου των προσφύγων σε τροχιά (refugees in orbit), της περιπλάνησης δηλαδή των προσφύγων στα κράτη-μέλη ή και εντός ενός κράτους μέλους χωρίς το δικαίωμα διαμονής σε αυτά ή το δικαίωμα να αποχωρήσουν από το έδαφός τους, καθώς κανένα από αυτά δεν αναλαμβάνει την ευθύνη της εξέτασης της αίτησης τους.

Αργότερα, υιοθετήθηκε ο Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 (Δουβλίνο II), «για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας», ο οποίος και αντικατέστησε τη Σύμβαση του Δουβλίνου και την ενσωμάτωσε στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Ο κανονισμός αυτός, αναθεωρήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) υπ' αριθμ. 604/2013, γνωστό ως Δουβλίνο III, στον οποίο τέθηκαν οι ίδιες μεν αρχές με τον προϊσχύοντα, ήτοι οι αρχές της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, της δίκαιης κατανομής του βάρους, της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, της προστασίας των ανηλίκων και της ενότητας της οικογένειας, και επιπροσθέτως τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του και στους αιτούντες επικουρικής προστασίας, δηλαδή στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι παρόλο που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα, κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη αν επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους⁵⁴.

Η σχέση μεταξύ του συστήματος του Δουβλίνου και της «ασφαλούς τρίτης χώρας» διατάξεις του εθνικού δικαίου εξετάστηκαν ήδη το 1992. Οι υπουργοί της ΕΕ οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για τη Μετανάστευση συμφώνησαν σε ένα κοινό ψήφισμα κατά το οποίο, «το κράτος

⁵³ Επίσημη Εφημερίδα, αριθ. C 254 της 19/08/1997, «Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων - Σύμβαση του Δουβλίνου».

⁵⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 «για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα» (Δουβλίνο III).

μέλος στο οποίο έχει υποβληθεί η αίτηση ασύλου θα εξετάσει εάν η αρχή της τρίτης χώρας υποδοχής μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή. Εάν το εν λόγω κράτος αποφασίσει να εφαρμόσει την αρχή, θα θέσει σε εφαρμογή τις αναγκαίες διαδικασίες για την αποστολή του αιτούντος άσυλο στο τρίτο κράτος υποδοχής πριν εξετάσει εάν θα μεταβιβάσει ή όχι την ευθύνη για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου σε άλλο κράτος μέλος κατ'εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου»⁵⁵. Ακόμη όμως και εάν πραγματοποιηθεί μία μεταφορά με βάση τον Κανονισμό του Δουβλίνου, το κράτος μέλος, το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου, δύνανται να αποστείλει εκ νέου τον αιτούντα άσυλο σε τρίτη ασφαλή χώρα⁵⁶.

Τα κριτήρια για το χαρακτηρισμό της τρίτης χώρας ως ασφαλής, εντοπίζονται στα άρθρα 36-39 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ⁵⁷. Εφόσον οι συμφωνίες επανεισδοχής δεν παρέχουν τη νομική βάση για την απόρριψη των αιτούντων άσυλο, αλλά απλώς διευκολύνουν την εκτέλεση απόφασης απομάκρυνσης, η οποία πρέπει πάντα να λαμβάνει υπόψη τις διεθνείς και ευρωπαϊκές υποχρεώσεις για τους πρόσφυγες, είναι απαραίτητο να γίνεται μια υπαγωγή σε νομικά κείμενα τα οποία θέτουν τους όρους εκείνους για την τήρηση των ανθρωπιστικών εγγυήσεων. Στο άρθρο 36 της παραπάνω οδηγίας, ρυθμίζεται η έννοια της ασφαλής χώρας καταγωγής. Ως ασφαλής χώρα καταγωγής ορίζεται η χώρα της οποίας ο αιτών, είτε έχει την ιθαγένεια, είτε είναι ανιθαγενής που είχε προηγουμένως τη συνήθη διαμονή του στην εν λόγω χώρα, και δεν έχει προβάλει σοβαρούς λόγους προκειμένου να θεωρηθεί ως μη ασφαλής για τον αιτούντα υπό συγκεκριμένες συνθήκες, ώστε να είναι δικαιούχος διεθνούς προστασίας. Τα κράτη μέλη από την πλευρά τους θεσπίζουν εθνική νομοθεσία σχετικά με το χαρακτηρισμό των χώρων καταγωγής ως ασφαλής. Οι συνθήκες που επικρατούν στην τρίτη χώρα επανεξετάζονται και αξιολογούνται τακτικά με βάση σειρά πηγών πληροφοριών από άλλα κράτη μέλη και από διεθνείς οργανισμούς.

Πολύ σημαντικό είναι να εξετάζεται εξατομικευμένα, για το συγκεκριμένο κατά περίπτωση αιτούντα, εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις της ασφαλής τρίτης χώρας⁵⁸. Ειδικότερα, πρέπει να διασφαλίζεται ότι στην οικεία τρίτη χώρα, «δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία λόγω φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, δεν υπάρχει

⁵⁵ V. Moreno- Lax, *“The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties”*, όπως εντοπίζεται στο G. S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), *Migration and Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects – The Hague Academy of International Law Centre for Research* (Martinus Nijhoff, 2015), σελ. 676.

⁵⁶ Κανονισμός Δουβλίνο III, άρθρο 3, παρ. 3, «έκαστο κράτος μέλος διατηρεί το δικαίωμα να προωθεί τον αιτούντα προς ασφαλή τρίτη χώρα, σύμφωνα με τους κανόνες και τις εγγυήσεις που θεσπίζονται στην οδηγία 2013/32/ΕΕ».

⁵⁷ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

⁵⁸ Άρθρο 38, παρ. 2. γ, Οδηγία 2013/32/ΕΕ.

κίνδυνος σοβαρής βλάβης, όπως ορίζεται στην οδηγία 2011/95/EE⁵⁹, τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης, τηρείται η απαγόρευση της απομάκρυνσης κατά παράβαση του δικαιώματος αποφυγής των βασανιστηρίων και της σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο, και υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης.»⁶⁰.

Κάθε μία από αυτές τις διατάξεις (άρθρα 36-39 της Οδηγίας 2013/32/EE), παράγει παρόμοιες διαδικαστικές επιπτώσεις. Μία τέτοια επίπτωση συχνά ενδέχεται να είναι ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να παραλείψει να εκτιμήσει αν ο εν λόγω υποψήφιος χαρακτηρίζεται ως πρόσφυγας, είτε επειδή μπορεί να υποτεθεί ότι μια άλλη χώρα θα προβεί στην εξέταση της αιτήσεως ασύλου ή θα παράσχει επαρκή προστασία, όπου δηλαδή υπάρχει μία πρώτη χώρα ασύλου, ή «όπου ο αιτών, λόγω της σύνδεσης του με μία τρίτη χώρα, όπως ορίζεται στην εθνική νομοθεσία, εύλογα αναμένεται να επιδιώξει προστασία στην σχετική τρίτη χώρα». Σύμφωνα με τα άρθρα 32 και 33 της Οδηγίας, υπό τέτοιες συνθήκες η αίτηση μπορεί να θεωρηθεί απαράδεκτη και αβάσιμη ή να κριθεί σε συνοπτικές διαδικασίες. Ειδικότερα όσον αφορά τις «ασφαλείς τρίτες χώρες», η οδηγία εισάγει μια γενική παραπομπή στο εθνικό δίκαιο, επιτρέποντας ένα μεγάλο εύρος διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη. Έτσι, οποιαδήποτε απαιτούμενη σύνδεση μεταξύ του αιτούντος και της εν λόγω τρίτης χώρας, καθώς και της μεθοδολογίας για τη διαπίστωση της ασφάλειας της επιστροφής, είτε μέσω της εξέτασης κατά περίπτωση είτε μέσω του καθορισμού των ασφαλών τρίτων κρατών με την καταγραφή τους σε καταλόγους, ακολουθεί εθνικούς κανόνες.

Ο μοναδικός περιορισμός που εισάγεται για τα κράτη μέλη από το δίκαιο της Ένωσης είναι ότι επιτρέπεται στον αιτούντα να αμφισβητήσει το τεκμήριο της ασφάλειας λόγω των ιδιαίτερων περιστάσεων. Εάν η προσφυγή του δε γίνει δεκτή, ο υπεύθυνος για τη λήψη της εν λόγω απόφασης, ενημερώνει σχετικά τον αιτούντα και του παρέχει έγγραφο με το οποίο ενημερώνει τις αρχές του τρίτου κράτους ότι δεν έχει εξεταστεί το βάσιμο της αίτησης. Σε περίπτωση που το τρίτο κράτος δεν επιτρέπει στον αιτούντα να εισέλθει στην επικράτειά του, τα

⁵⁹ Άρθρο 5, Οδηγία 2011/95/EE, «1. Ο βάσιμος φόβος δίωξης ή ο πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης μπορεί να στηρίζεται σε γεγονότα τα οποία επήλθαν μετά την αναχώρηση του αιτούντος από τη χώρα καταγωγής του. 2. Ο βάσιμος φόβος δίωξης ή ο πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης μπορεί να στηρίζεται σε δραστηριότητες στις οποίες ο αιτών επιδόθηκε μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής, ιδίως εάν αποδεικνύεται ότι οι δραστηριότητες τις οποίες επικαλείται αποτελούν εκδήλωση και προέκταση πεποιθήσεων ή προσανατολισμών τις οποίες ο αιτών είχε ήδη στη χώρα καταγωγής».

⁶⁰ Άρθρο 38, παρ. 1, Οδηγία 2013/32/EE.

κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν την πρόσβαση στη διαδικασία πλήρους προσδιορισμού στην επικράτειά τους. Μέσα στα πλαίσια αυτά, μόνο όταν δε μπορεί να μεταφερθεί ο αιτών οπουδήποτε αλλού, ήτοι στη χώρα καταγωγής του ή σε ασφαλής τρίτη χώρα, θα εξετασθεί η αίτησή του από τα κράτη μέλη της Ένωσης.

Τα κράτη μέλη διαθέτουν, συνεπώς, ευρεία διακριτική ευχέρεια στην κρίση μίας τρίτης χώρας ως ασφαλής. Οι μεικτές μεταναστευτικές ροές, οι οποίες έλαβαν χώρα σε συνέχεια της Συριακής προσφυγικής κρίσης τα τελευταία χρόνια, οδήγησαν σε μία επαναθεώρηση των ασφαλών χωρών καταγωγής. Έτσι το Μαρόκο και η Αλγερία, προστέθηκαν στους οικείους καταλόγους. Για παράδειγμα, η πάγια θέση της Ελλάδας σε σχέση με το εάν η Τουρκία αποτελεί ασφαλής τρίτη χώρα ήταν αρνητική, με αποτέλεσμα να παρέχει άσυλο στους τούρκους υπηκόους κουρδικής καταγωγής που διώκονται στη χώρα αυτή. Ακόμη, η άρνηση της Ελλάδας στην επαναπροώθηση υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονταν διά μέσου της Τουρκίας, είχε τη βάση της στα συμπεράσματα διεθνών οργανώσεων ότι η Τουρκία δεν αποτελεί ασφαλής τρίτη χώρα κατά τα ευρωπαϊκά κριτήρια, όπως ορίζεται στο άρθρο 39 της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, αφού η παροχή ασύλου ήταν δυνατή αποκλειστικά για ευρωπαίους υπηκόους. Σε νεότερη τουρκική νομοθεσία του 2013, επεκτείνεται μεν αυτή η δυνατότητα και σε μη ευρωπαίους υπηκόους. Ωστόσο, η Τουρκία έχει εξαρτήσει την έναρξη της εφαρμογής της ρύθμισης αυτής, με την κατάργηση των θεωρήσεων στους υπηκόους της, οι οποίοι ταξιδεύουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁶¹.

Σε σχέση με την έννοια της ευρωπαϊκής ασφαλής τρίτης χώρας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 39 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι δεν αφορά μόνο τα κράτη που βρίσκονται στο γεωγραφικό χώρο της Ευρώπης, αλλά και τα γειτονικά κράτη τα οποία θεωρούνται ότι αναμφισβήτητα πληρούν τις προϋποθέσεις της ασφαλής τρίτης χώρας. Τέτοιες χώρες μπορεί να είναι γειτονικές χώρες, στις οποίες το επίπεδο προστασίας είναι τόσο ενισχυμένο, σε σημείο που θεωρείται ισοδύναμο με αυτό των κρατών μελών της Ένωσης⁶². Αυτό σημαίνει ότι ένα τέτοιο κράτος, «έχει επικυρώσει και τηρεί τις διατάξεις της σύμβασης της Γενεύης χωρίς γεωγραφικούς περιορισμούς· β) εφαρμόζει διαδικασία ασύλου προβλεπόμενη από τη νομοθεσία· και γ) έχει επικυρώσει την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και τηρεί τις διατάξεις της, περιλαμβανομένων των κανόνων περί πραγματικής προσφυγής.»⁶³. Η διάταξη αυτή έχει επικριθεί, διότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να αποκλείουν από τη διαδικασία ασύλου αιτούντες,

⁶¹ Ηρώ Νικολακοπούλου- Στεφάνου, «Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου σε συνθήκες κρίσης», Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τεύχος 1, 2016, σελ. 4-5.

⁶² European parliament, session document PE 357.562v02-00, σελ. 53, “super safe countries concept”.

⁶³ Άρθρο 39 παρ. 2, Οδηγία 2013/32/ΕΕ.

οι οποίοι έχουν εισέλθει στο ενωσιακό έδαφος από τις χώρες αυτές. Επιπλέον, ο γεωγραφικός αυτός περιορισμός ενδεχομένως να μπορεί να δικαιολογήσει ανακολουθίες εκ μέρους των κρατών μελών κατά την εφαρμογή της διάταξης αυτής.

2.2. Η πολιτική της ασφαλής τρίτης χώρας.

Ωστόσο, τίποτα δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη της Ένωσης να χρησιμοποιούν την εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής για την επιβολή πολιτικών «ασφαλών τρίτων χωρών». Από αυτή την άποψη, οι αιτούντες άσυλο είναι δυνατό να υποβάλλονται σε διαδικασίες επανεισδοχής. Πράγματι, εάν αποδειχθεί ότι ένα άτομο έχει ήδη αναγνωριστεί ως πρόσφυγας σε μία τρίτη χώρα, όπως έχει ήδη αναπτυχθεί, θα πρέπει να επιστρέψει στη χώρα αυτή μέσω της συμφωνίας επανεισδοχής. Παρόμοια συλλογιστική αφορά και τους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι διαμένουν σε μια ασφαλή τρίτη χώρα, ή έχουν διέλθει μέσω αυτής⁶⁴.

Ένας από τους προβληματισμούς που προκύπτουν σχετικά με το χαρακτηρισμό της τρίτης χώρας ως ασφαλής, σχετίζεται με το κατά πόσο μπορεί η Ένωση να συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής με μη ασφαλείς τρίτες χώρες. Στην πραγματικότητα, η Ένωση έχει τη δυνατότητα να συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής με οποιαδήποτε τρίτη χώρα, υπό την προϋπόθεση το κείμενο της συμφωνίας να μην αντίκειται στις διεθνείς υποχρεώσεις για την προστασία των προσφύγων. Η αντίθεση με μια άλλη σύμβαση, σχετική με τη διεθνή προστασία, θα συνεπαγόταν αυτομάτως ότι μία από τις δύο πρέπει να υπερισχύσει της άλλης. Εάν πρόκειται για κανόνα του διεθνούς δικαίου που είναι πιο επιτακτικός από τη φύση του, όπως η απαγόρευση της επαναπροώθησης, είναι ξεκάθαρο ότι πρέπει να υπερισχύσει. Ωστόσο, από το κείμενο των συμφωνιών επανεισδοχής δε προκύπτει υποχρέωση σε απέλαση ούτε μεταφοράς ενός ατόμου, αλλά πρόκειται για προαιρετικές αποφάσεις. Μάλιστα, η ρήτρα σύμφωνα με την οποία δεν θίγονται οι διεθνείς συμφωνίες επιβεβαιώνει ακριβώς αυτό, τόσο στο πλαίσιο επίσημων όσο και άτυπων ρυθμίσεων (non – affection clause). Η ίδια, επομένως, η σύναψη ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής με μη ασφαλείς τρίτες χώρες δε θίγει άμεσα το διεθνές δίκαιο, αλλά η εφαρμογή μίας τέτοιας συμφωνίας με σκοπό να πραγματοποιηθεί η απέλαση σε μία τρίτη χώρα, η οποία δεν πληροί τα κριτήρια της ασφαλής χώρας για τον αιτούντα προστασία. Σε αυτή την περίπτωση, εάν διαπιστωθεί ότι μία τρίτη χώρα με την οποία υφίσταται συμφωνία επανεισδοχής (για παράδειγμα το Πακιστάν), δεν είναι ασφαλής για τον υπήκοο τρίτης χώρας, τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από την απέλαση, και κατ' επέκταση από την εφαρμογή της υπάρχουσας

⁶⁴ Άρθρο 33, παρ. 2, εδ. α, Οδηγία 2013/32/ΕΕ.

συμφωνίας επανεισδοχής. Όσο λιγότερο τηρεί μία τρίτη χώρα τις εγγυήσεις για την προστασία των υπηκόων που επανεισάγονται στο έδαφός της, τόσο πιο προβληματική θα είναι η εφαρμογή μίας συμφωνίας επανεισδοχής με αυτήν⁶⁵.

Πρωταρχικός σκοπός των συμφωνιών επανεισδοχής, όπως δηλώνεται γενικά και στο προοίμιο τους, είναι «η ενίσχυση της συνεργασίας προκειμένου να καταπολεμηθεί αποτελεσματικότερα η παράνομη μετανάστευση»⁶⁶. Οι πολιτικές «ασφαλής τρίτης χώρας» παράγουν διάφορα σημαντικά αποτελέσματα. Από την μία, οι επιπτώσεις στα δικαιώματα του συγκεκριμένου πρόσφυγα μπορεί να είναι αποφασιστικές όπως ειπώθηκε και ανωτέρω. Πράγματι, εάν αυτός ο μηχανισμός δε συνοδεύεται από τις κατάλληλες ανθρωπιστικές εγγυήσεις, υφίσταται ο κίνδυνος των προσφύγων σε τροχιά, σε συνδυασμό με την επαναπροώθησή τους, στις κοντινότερες γεωγραφικές ασφαλείς χώρες, και εν τέλει ενδεχομένως όλο και πιο κοντά στις χώρες καταγωγής. Από την άλλη, οι απελάσεις σε ασφαλείς τρίτες χώρες έχουν αντίκτυπο στις εσωτερικές σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών. Ειδικότερα, οι πολιτικές των επιστροφών σε ασφαλείς τρίτες χώρες έχουν επιπλέον ως στόχο τον καταμερισμό του φορτίου της εξέτασης αιτήσεων ασύλου ανάμεσα στα κράτη μέλη (burden sharing), με βάση και την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών⁶⁷. Εντούτοις, συχνά είναι πιθανό να είναι περισσότερο ευνοϊκές για τη μετατόπιση των βαρών (burden-shifting), από τον καταμερισμό τους (burden sharing). Το άμεσο αποτέλεσμά από την πρακτική αυτή, δεν είναι η μείωση του αριθμού των αιτούντων άσυλο σε παγκόσμιο επίπεδο, αλλά η μετατόπιση της ευθύνης σχετικά με την παροχή διεθνής προστασίας, η οποία, ελλείψει συγκεκριμένων εγγυήσεων, μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω μετακίνηση και επαναπροώθηση, να τροφοδοτήσει την νομική αβεβαιότητα, και ενδεχομένως να μη πραγματοποιηθεί ο σκοπός της Σύμβασης της Γενεύης του 1951.

⁶⁵ Coleman N., *“European Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights”*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009, σελ. 309-311.

⁶⁶ «Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ισλαμικής Δημοκρατίας του Πακιστάν για την επανεισδοχή παρانونώς διαμενόντων προσώπων», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4.11.2010.

⁶⁷ Άρθρο 80 ΣΛΕΕ, «Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής.»

2.3. Η πρόσβαση στην αποτελεσματική προστασία των υπηκόων τρίτων χωρών υπό το πρίσμα της εφαρμογής των συμφωνιών επανεισδοχής.

Μία από τις σημαντικότερες επιδιώξεις της Ένωσης αποτελεί η ένταξη της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό σε όλες τις πτυχές της ενωσιακής εξωτερικής πολιτικής. Έτσι, η Ένωση θίγει πλέον το θέμα της προάσπισης και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλους τους διαλόγους και τις συζητήσεις με τις τρίτες χώρες, εισάγοντας σε όλες τις συμφωνίες της τη ρήτρα σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁶⁸.

Όπως έχει ήδη διατυπωθεί στην προηγούμενη ενότητα, οι συμφωνίες επανεισδοχής δεν παρέχουν τη νομική βάση για την απόρριψη των αιτούντων άσυλο, αλλά απλώς διευκολύνουν την εκτέλεση απόφασης απομάκρυνσης, η οποία πρέπει πάντα να λαμβάνει υπόψη τις διεθνείς και ευρωπαϊκές υποχρεώσεις για τους πρόσφυγες⁶⁹. Στα πλαίσια αυτά, σκόπιμο είναι να εξεταστεί κατά πόσο η εφαρμογή μίας συμφωνίας επανεισδοχής ενδέχεται να παρακωλύσει την πρόσβαση στην αποτελεσματική προστασία των αιτούντων άσυλο.

Ο σκοπός και η φύση των συμφωνιών επανεισδοχής σχετίζεται με τη διαχείριση της επιστροφής των παράτυπων μεταναστών. Εν τοις πράγμασι, το κείμενό τους αναφέρεται στους μετανάστες χωρίς τίτλο παραμονής ή διαμονής. Συνεπώς, οι συμφωνίες αυτές, δεν αφορούν τους αιτούντες διεθνής προστασίας και τους πρόσφυγες, καθότι κάτι τέτοιο δε βρίσκεται σε αρμονία με το σκοπό τους. Παρόλα αυτά, τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν τις συμφωνίες επανεισδοχής και για τη διευκόλυνση της απομάκρυνσης προσφύγων, ασχέτως με το περιεχόμενο των συμφωνιών.

Αρχικά, η σύναψη των συμφωνιών επανεισδοχής θεωρήθηκε ως ένα αισιόδοξο μέτρο, που θα έβαζε τέλος στην κατάχρηση του συστήματος ασύλου από ανιθαγενείς οι οποίοι δε χρήζουν προστασίας. Παράλληλα, θα βοηθούσε στη μείωση της κινητικότητας και εν τέλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών. Το γεγονός αυτό γίνεται εμφανές και από τα κείμενα της Ένωσης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες⁷⁰. Πιο συγκεκριμένα, η Ένωση Αρμοστεία είχε υποστηρίξει τη σύναψη διμερών συμφωνιών επανεισδοχής, οι οποίες θα λάμβαναν υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες των αιτούντων προστασία, διανέμοντας παράλληλα την ευθύνη για την προστασία τους συμβάλλοντας στην ορθολογική μεταφορά τους σε ασφαλείς τρίτες χώρες και παρέχοντας τις απαιτούμενες εγγυήσεις, όπως ο καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα στο ζητούμενο κράτος.

⁶⁸ Κόνδη Κ., Πιτσόλη Α., Simsive P., «Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τεύχος 2-3, 2012, σελ.186-187.

⁶⁹ Giuffrè M, “Readmission Agreements and Refugee Law: from a Critique to a Proposal”, Refugee Survey Quarterly, Vol. 32, No. 3, σελ. 79–111.

⁷⁰ Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1994.

Εντούτοις, παρά τις εγγυήσεις που παρέχονται από τα κράτη μέλη της Ένωσης αναφορικά με την διεθνή προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων, οι συμφωνίες επανεισδοχής, οι οποίες συνάπτονται είτε σε διμερές είτε σε ενωσιακό επίπεδο, συχνά σχετίζονται με τρίτες χώρες, οι οποίες παράγουν πρόσφυγες και δεν είναι συμβαλλόμενα μέρη σε διεθνείς συμβάσεις με αντικείμενο την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή ακόμη δεν αποτελούν εν τέλει ασφαλείς τρίτες χώρες. Επιπροσθέτως, είναι ενδεχομένως προβληματικό το γεγονός ότι στο κείμενο των ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής δε γίνεται συγκεκριμένη αναφορά, ούτε υπάρχει πρόβλεψη, σχετικά με τους πρόσφυγες και τους αιτούντες διεθνής προστασίας. Έτσι, ενυπάρχει ο κίνδυνος της αντιμετώπισης των προσώπων αυτών ως παράτυπων μεταναστών, με την επανεισδοχή τους σε τρίτα κράτη αδιακρίτως.

Η διαπίστωση αυτή βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την απόδοση της έννοιας «ασφαλής» σε μία τρίτη χώρα, όπως αναπτύχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Συναφώς, εάν μετά από την εξέταση της αιτήσεως ασύλου, ακολουθήσει η απόρριψή της, η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη μη απόδοση του χαρακτηρισμού του πρόσφυγα στον αιτούντα, το επόμενο βήμα είναι η απέλαση του με την εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής. Υπό φυσιολογικές συνθήκες, στην περίπτωση αυτή, δεν τίθεται κάποιος προβληματισμός ως προς τα θέματα διεθνής προστασίας. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις, τα αιτήματα για προστασία των ανιθαγενών δεν κρίνονται αξιοκρατικά και επαρκώς. Στις περιπτώσεις, λοιπόν, αυτές, όπου οι αιτούντες μπορούν εύκολα να απομακρυνθούν μέσω της εφαρμογής μίας συμφωνίας επανεισδοχής και να γίνουν δεκτοί σε μία τρίτη χώρα (είτε καταγωγής είτε διέλευσης), είναι πιο έντονος ο κίνδυνος της παραβίασης των διεθνών υποχρεώσεων σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ακόμη, οι συμφωνίες επανεισδοχής δεν περιέχουν την πρόβλεψη μηχανισμών, οι οποίοι θα εξασφάλιζαν ότι η προστασία τους στην τρίτη χώρα θα πραγματοποιηθεί. Αλλά και εξίσου σημαντικό, δεν περιέχουν και μηχανισμούς οι οποίοι θα διασφαλίζουν ότι θα τηρηθούν οι διαδικασίες για την εξέταση αιτήματος ασύλου στην τρίτη χώρα στην οποία και θα σταλούν τα άτομα αυτά, στην περίπτωση που τα υποκείμενα της επανεισδοχής έχουν ήδη υποβάλει αίτημα ασύλου στη χώρα αυτή. Εξάλλου, αυτός είναι και ο σκοπός της κοινής πολιτικής επανεισδοχής, ήτοι η διευκόλυνση της επιστροφής σε μία ασφαλής τρίτη χώρα⁷¹.

Όπως ειπώθηκε προηγουμένως, οι ενωσιακές συμφωνίες επανεισδοχής περιέχουν μία γενική δέσμευση σεβασμού των διεθνώς θεσμοθετημένων θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αποτελώντας απλά εργαλεία για την απομάκρυνση των παράτυπων μεταναστών, χαρακτηρίζονται από ουδετερότητα, και συνεπώς δεν έρχονται άμεσα σε αντίθεση με τα

⁷¹ Abel N. A., *“The Compatibility of Readmission Agreements with the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”*, 11 Int’l J. Refugee L. (1999), σελ. 66-67.

ανθρώπινα δικαιώματα. Κρίσιμο, λοιπόν, είναι το προηγούμενο στάδιο, της απόφασης για την απομάκρυνση. Η απόφαση αυτή, λαμβάνεται με βάση την Οδηγία για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, η οποία υιοθετήθηκε το 2008⁷². Σε αυτήν καθορίζονται τα δικαιώματα και οι διαδικαστικές εγγυήσεις των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίες πρέπει να τηρούνται από τα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία της επιστροφής. Η εν λόγω Οδηγία προβλέπει ότι η αναγκαστική απομάκρυνση πραγματοποιείται μέσω των διμερών ή ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής⁷³. Επιπλέον, στον πρόλογο της οδηγίας, «υπογραμμίζεται η ανάγκη για κοινοτικές και διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες για τη διευκόλυνση της διαδικασίας επιστροφής.»

Εντούτοις, η ίδια η ύπαρξη των συμφωνιών επανεισδοχής, είναι δυνατό να ενθαρρύνει ελαττωματικές και σπασμωδικές αποφάσεις επιστροφής, η εφαρμογή των οποίων καταπατά τα θεμελιώδη δικαιώματα και παρέχει τελικά ανεπαρκή προστασία στα άτομα που γίνονται υποκείμενα επανεισδοχής. Υπό αυτή την έννοια, υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος ανάμεσα στην εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής και στην πιθανότητα παραβίασης των δικαιωμάτων των ατόμων που επιστρέφουν⁷⁴. Το πεδίο εφαρμογής των συμφωνιών επανεισδοχής, άλλωστε, καλύπτει τα άτομα τα οποία παραμένουν παράνομα στο έδαφος ενός κράτους μέλους. Το στοιχείο του παρανόμου καθορίζεται από ένα συνδυασμό νομοθετημάτων, εθνικών και ευρωπαϊκών, τα οποία εναρμονίζονται με τις διεθνείς εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και εν τέλει αποτυπώνεται με την απόφαση της απέλασης. Στην περίπτωση κατά την οποία ένα πρόσωπο θα αιτηθεί διεθνή προστασία, ισχύουν οι ενωσιακές διατάξεις για το άσυλο. Η απόφαση αναφορικά με την απέλαση εκδίδεται μόνο μετά την απόρριψη της αίτησης. Επομένως, η επανεισδοχή μπορεί να τύχει εφαρμογής αποκλειστικά και μόνο μετά την έκδοση της απόφασης για την απέλαση. Προκειμένου, λοιπόν, να είναι νόμιμη η διαδικασία αυτή στο σύνολό της, είναι απαραίτητο να τηρείται το δίκαιο της Ένωσης και φυσικά, οι ανθρωπιστικές εγγυήσεις που παρέχονται από αυτό.

Στο ανανεωμένο Σχέδιο Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με μία αποτελεσματικότερη πολιτική επιστροφής, η Επιτροπή κάνει λόγο για μη ικανοποιητική συνεργασία στον τομέα της επανεισδοχής με ορισμένα τρίτα κράτη. Αναφέρει επιπλέον ότι «τα κράτη μέλη αναφέρουν ιδίως δυσκολίες στην υποβολή επειγόντων ταξιδιωτικών εγγράφων από

⁷² Οδηγία 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

⁷³ Άρθρο 3, παρ. 3, Οδηγία 2008/115/EK.

⁷⁴ Giuffrè M, “*Readmission Agreements and Refugee Law: from a Critique to a Proposal*”, Refugee Survey Quarterly, Vol. 32, No. 3, σελ. 84-88.

τρίτες χώρες ή εναλλακτικά στη χρήση του ευρωπαϊκού ταξιδιωτικού εγγράφου, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου η ταυτότητα και η ιθαγένεια είναι διαπιστωμένες». Ακόμη, υποστηρίζει ότι στην πράξη στη πολλές φορές δεν εφαρμόζονται πλήρως οι διατάξεις των συμφωνιών επανεισδοχής. Περαιτέρω προτείνει την παροχή ατομικών δεδομένων για κάθε επιστρέφοντα, όπως τα στοιχεία ταυτοποίησης και τα σχετικά δικαιολογητικά, προκειμένου να διευκολύνεται η συνεργασία με τρίτες χώρες⁷⁵. Παρόλα αυτά δε γίνεται κάποια συγκεκριμένη αναφορά στις ανθρωπιστικές εγγυήσεις.

2.4. Η αρχή της μη επαναπροώθησης.

Ιδιαίτερη βαρύτητα για μία ασφαλή πολιτική επανεισδοχής φέρει η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης (non refoulement). Πρόκειται για μία θεμελιώδης αρχή του διεθνούς προσφυγικού δικαίου, η οποία καθιερώνεται σε πληθώρα νομοθετημάτων. Πρώτα καθιερώθηκε με το άρθρο 33, παρ., της Σύμβασης της Γενεύης του 1951⁷⁶. Η επαναπροώθηση, σε γενικές γραμμές, αναφέρεται στην επιστροφή ενός πρόσφυγα στην χώρα από την οποία προέρχεται, όπου με οποιοδήποτε τρόπο υφίσταται κίνδυνος για τη ζωή ή την ελευθερία του. Ο δικαιολογημένος φόβος δίωξης του πρόσφυγα, πρέπει να βασίζεται σε μία από τις αρχές που καθιερώνονται στο άρθρο 1. Α., παρ. 2, της Σύμβασης, και πρόκειται για τη φυλή, τη θρησκεία, την εθνικότητα, την κοινωνική τάξη ή τις πολιτικές πεποιθήσεις του. Η αρχή της μη επαναπροώθησης καθιερώνεται και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο άρθρο 19, παρ. 2., όπου ορίζεται ότι «κανείς δε μπορεί να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί, προς κράτος όπου διατρέχει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση». Παρατηρείται ότι παρέχεται ακόμη ευρύτερη προστασία σε σχέση με την αρχή της μη επαναπροώθησης στα πλαίσια του ενωσιακού δικαίου, καθώς περιέχει οποιοδήποτε άτομο, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων, αιτούντων άσυλο και μετανάστες εν γένει, οι οποίοι ενδέχεται να αντιμετωπίσουν κίνδυνο δίωξης. Επίσης, όπως ειπώθηκε στην προηγούμενη ενότητα της παρούσας εργασίας, ο σεβασμός στην αρχή της μη επαναπροώθησης επιβεβαιώνεται και στο παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, και συγκεκριμένα στο άρθρο 21 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ, καθώς και στο άρθρο 5 της Οδηγίας για την επιστροφή (2008/115/ΕΚ).

⁷⁵ Βρυξέλλες, 2.3.2017, COM(2017) 200 final.

⁷⁶ Απαγόρευσις απελάσεως ή επαναπροωθήσεως, Άρθρον 33. - 1. «Ουδεμία Συμβαλλομένη Χώρα θα απελαύνη ή θα επαναπροωθή, καθ' οιοδήποτε τρόπον, Πρόσφυγας, εις τα σύνορα εδαφών ένθα η ζωή ή ελευθερία αυτών απειλούνται δια λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων».

Ο κίνδυνος της επαναπροώθησης πολλές φορές δεν είναι άμεσα ορατός. Ένας πρόσφυγας μπορεί να απομακρυνθεί από το κράτος μέλος και να σταλεί σε μία τρίτη χώρα, από την οποία στη συνέχεια ενδέχεται, εάν αυτή δεν τηρεί την αρχή της μη επαναπροώθησης – και συνεπώς δεν είναι ασφαλής – να προωθηθεί στη χώρα από την οποία εξαρχής δραπέτευσε. Έτσι, μέσω της αλυσιδωτής ή έμμεσης επαναπροώθησης, ο αιτών διεθνής προστασίας επιστρέφεται στη χώρα στην οποία παραβιάζονται τελικά τα δικαιώματά του⁷⁷.

Αναφορικά με την προβληματική αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει προτείνει ως πιθανή λύση στην περίπτωση συνεχών παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων, την πρόβλεψη ανασταλτικής ρήτρας στο κείμενο των συμφωνιών επανεισδοχής που συνάπτει η Ένωση. Η εν λόγω ρήτρα θα έχει αμοιβαίο αποτέλεσμα, προβλέποντας την προσωρινή αναστολή της συμφωνίας, όταν εντοπίζεται η διαρκής παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων που υπόκεινται σε επανεισδοχή. Στην περίπτωση αυτή, η Ένωση θα μπορούσε να θέσει μονομερώς τέλος στην εφαρμογή της συμφωνίας κοινοποιώντας στο άλλο συμβαλλόμενο μέρος, ενδεχομένως, αφού ζητήσει και τη γνώμη της Μεικτής Επιτροπής Επανεισδοχής⁷⁸. Η επιτροπή αυτή αποτελείται από εκπροσώπους από τα δύο συμβαλλόμενα κράτη και η σύστασή της προβλέπεται από κάθε συμφωνία. Ως έργο έχει, κυρίως, την εποπτεία της εφαρμογής της εκάστοτε συμφωνίας. Ωστόσο μέχρι σήμερα, η εποπτεία της Μεικτής Επιτροπής Επανεισδοχής δεν επεκτείνεται στην τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, παρά τις παραινέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁷⁹.

Επιπλέον προβληματισμοί δημιουργούνται σε σχέση με τις χώρες διέλευσης. Η επιστροφή του μετανάστη σε ένα κράτος από το οποίο διήλθε με σκοπό να φτάσει στο κράτος προορισμού, έχει επικριθεί, καθότι συχνά δημιουργεί επιπλοκές σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πέρα από την προφανή χρησιμότητα της επιστροφής σε μία χώρα διέλευσης στην αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ρευμάτων, είναι απαραίτητο να εξεταστεί κατά πόσο μπορεί να συμπορευτεί με τις εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁸⁰. Αναμφίβολα, η μετακίνηση της ευθύνης για έναν παράτυπο μετανάστη ή απάτριδα, πολύ συχνά χωρίς αποδεικτικά έγγραφα στην κατοχή του, στο κράτος από το οποίο διήλθε μπορεί να

⁷⁷ Coleman N., “*Europe, an Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights*”, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009, σελ. 225-227.

⁷⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Αξιολόγηση των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ*», COM(2011) 76 τελικό

⁷⁹ Billet C., “*EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice*”, European Journal of Migration and Law 12 (2010), σελ. 72-73.

⁸⁰ A. Roig & T. Huddleston, “*EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*”, European Journal of Migration and Law, 9, 2007, σελ. 379-385.

αποδειχτεί μία έξυπνη αρωγή στη μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης. Είναι όμως, παράλληλα, πολύ σημαντικό το κράτος διέλευσης να μπορεί να σηκώσει το βάρος αυτής της ευθύνης. Προφανώς αυτό δεν είναι εύκολο να γίνει όταν το κράτος αυτό δε διαθέτει τις αντίστοιχες δυνατότητες, όπως για παράδειγμα ένα ολοκληρωμένο και λειτουργικό σύστημα ασύλου. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο την επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, αφού μία χώρα διέλευσης είναι λιγότερη ικανή από ένα κράτος μέλος της Ένωσης να εγγυηθεί μία νόμιμη, ανθρώπινη και ασφαλής επιστροφή, σε συνδυασμό με την τήρηση της αρχής τη μη επαναπρόωθησης, με αποτέλεσμα τα άτομα ορισμένες φορές να παγιδεύονται σε μία χώρα με την οποία συνδέονται μόνο με τη διέλευσή τους από αυτή.

Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, δυστυχώς, η Ένωση δε δύναται να ελέγξει την πορεία ενός μετανάστη ύστερα από την απομάκρυνσή του από το έδαφός της. Αναμφίβολα, η απομάκρυνση του μετανάστη δε συνεπάγεται τη παύση της ευθύνης της Ένωσης σχετικά με την ορθή αντιμετώπιση των δικαιωμάτων του από τα τρίτα κράτη. Αντιθέτως, η ευθύνη αυτή, ακόμη και μετά τη μετατόπισή της, βαραίνει τα κράτη μέλη υπό την έννοια, ότι χρειάζεται τουλάχιστον να διασφαλίζεται ότι ο μετανάστης θα προωθηθεί σε μία χώρα στην οποία δε θα παραβιασθούν τα θεμελιώδη δικαιώματά του. Όπως είναι φυσικό, η σχετική δράση των ενωσιακών οργάνων αλλά και των κρατών μελών οφείλει να λαμβάνει μέρος πριν από την εκτέλεση της απόφασης για την απομάκρυνση, και μάλιστα όχι μόνο στο ενωσιακό έδαφος, αλλά και στα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μάλιστα, πολλές φορές επί των συνόρων λαμβάνουν χώρα παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, λόγω των περιπτώσεων άτυπων πρακτικών επιστροφής, ιδίως σε συνθήκες έκτακτης ανάγκης και μαζικών αφίξεων. Η πρόκληση που αντιμετωπίζει η Ένωση στο στάδιο αυτό είναι να αποκλείσει την πιθανότητα ανεπίσημων επιχειρήσεων επιστροφών στα εξωτερικά της σύνορα, μειώνοντας έτσι τις εντάσεις και την αστάθεια ως προς τη διεθνή προστασία των μεταναστών.

B' ΜΕΡΟΣ:

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΙΩΝ ΕΠΑΝΕΙΣΔΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.

III. Συμφωνίες επανεισδοχής που έχει συνάψει η Ένωση με τρίτα κράτη.

3.1. Το ιστορικό των συμφωνιών που έχει συνάψει η Ένωση στο πλαίσιο της μεταναστευτικής της πολιτικής.

Τον Οκτώβρη του 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, κάλεσε το Συμβούλιο να προβεί στη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτα κράτη⁸¹. Ήδη το Σεπτέμβρη του 2000, το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή να αρχίσει τις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής εκ μέρους της Κοινότητας με το Μαρόκο, το Πακιστάν, τη Ρωσία, και τη Σρι Λάνκα. Η επιλογή των κρατών αυτών αντανακλά τον εν πρώτοις τυχαίο χαρακτήρα της κοινής πολιτικής σχετικά με την επανεισδοχή. Στη συνέχεια, δόθηκαν εντολές για διαπραγμάτευση με τις ειδικές διοικητικές περιφέρειες του Μακάο και του Χονγκ Κονγκ και λίγο αργότερα με την Ουκρανία. Η πολιτική της επανεισδοχής άρχισε να γίνεται πιο συγκεκριμένη μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν το 2001⁸², ενώ τον Απρίλιο του 2002 ορίστηκαν από το Συμβούλιο τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία θα διαπραγματεύονταν συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες⁸³. Συνοπτικά αυτά ήταν η μεταναστευτική πίεση που ασκείται λόγω των μεταναστευτικών ρευμάτων μέσα ή από τρίτα κράτη, σε συνδυασμό με τον αριθμό των ατόμων που περιμένουν να επιστρέψουν, καθώς και τα εμπόδια σχετικά με την επιστροφή, η ύπαρξη μίας Συμφωνίας Σύνδεσης ή Συνεργασία με την Ένωση, η ύπαρξη διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση στην Ένωση, η γεωγραφική θέση, η αξία που θα προστεθεί στις διμερείς διαπραγματεύσεις με τα κράτη μέλη και τέλος η γεωγραφική ισορροπία ανάμεσα στις ποικίλες χώρες καταγωγής και διέλευσης.

⁸¹ «Η συνθήκη του Άμστερνταμ απονέμει στην Κοινότητα εξουσίες στον τομέα της επανεισδοχής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Συμβούλιο να συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής ή να περιλάβει ομοίμορφες ρήτρες σε άλλες συμφωνίες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ενδιαφερομένων τρίτων χωρών ή ομάδων τρίτων χωρών. Θα πρέπει επίσης να εξετασθούν οι κανόνες επανεισδοχής μεταξύ κρατών μελών.», Συμπεράσματα της Προεδρίας - Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, σελ. 9, σημ. 27.

⁸² «Θα πρέπει να συναφθούν με τις συγκεκριμένες χώρες, ευρωπαϊκές συμφωνίες επανεισδοχής, με βάση νέο κατάλογο προτεραιοτήτων και σαφές σχέδιο δράσης.», Συμπεράσματα της Προεδρίας - Λάκεν, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, παρ. 40.

⁸³ Council Doc. 7990/02, 16 April 2002.

Το πρώτο κριτήριο αντανακλά το στόχο των συμφωνιών επανεισδοχής που είναι η αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ρευμάτων, ενώ το δεύτερο σχετίζεται με την αξιοποίηση των ρητρών επανεισδοχής. Το τρίτο συμπεριλήφθηκε καθαρά για πρακτικούς λόγους (βλ. παρακάτω την περίπτωση της Τουρκίας), όπως άλλωστε και το τέταρτο, που αποσκοπεί στην παρεμπόδιση της διέλευσης των μεταναστών από γειτονικές χώρες στο δρόμο τους για την Ευρώπη. Το πέμπτο από την άλλη δεν εξηγείται επαρκώς από το Συμβούλιο, είναι όμως πιο πιθανό να αναφέρεται στη διαπραγματευτική δύναμη της Ένωσης σε σύγκριση με αυτή των κρατών μελών. Τέλος το έκτο κριτήριο διευκολύνει την απομάκρυνση υπηκόων οι οποίοι μπορεί να ανήκουν σε μία τρίτη χώρα, η οποία συνορεύει με μία άλλη τρίτη χώρα, με την οποία οι διαπραγματεύσεις είναι περισσότερο βιώσιμες, όπως συνέβη με την περίπτωση του Αφγανιστάν, καθώς η σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής με το Πακιστάν συνέβαλε στην απέλαση Αφγανών υπηκόων.

Συνολικά, από τότε που η Ένωση απέκτησε αρμοδιότητα για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, έχει δεχτεί 23 εντολές για διαπραγμάτευση (mandates). Από αυτές μέχρι στιγμής, έχουν συναφθεί και είναι σήμερα σε ισχύ, 17 συμφωνίες επανεισδοχής, ενώ οι υπόλοιπες 6 είναι ακόμη υπό διαπραγμάτευση. Οι συμφωνίες οι οποίες έχουν συναφθεί, κατά χρονολογική σειρά είναι με τις διοικητικές περιφέρειες του Χονγκ Κονγκ και το Μακάο (2004), τη Σρι Λάνκα (2005), την Αλβανία (2006), τη Ρωσία (2007), την Ουκρανία (2008), την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (2008), τη Βοσνία – Ερζεγοβίνη (2008), το Μαυροβούνιο (2008), τη Σερβία (2008), τη Μολδαβία (2008), το Πακιστάν (2010), τη Γεωργία (2011), την Αρμενία (2014), το Αζερμπαϊτζάν (2014), την Τουρκία (2014) και με τη Δημοκρατία του Πράσινου Ακρωτηρίου (2014).

Από τις έξι συμφωνίες που δεν έχουν συναφθεί ακόμη, χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Μαρόκου, η οποία ήταν και από τις πρώτες χώρες για τις οποίες δόθηκε εξουσιοδότηση στην Ένωση για διαπραγμάτευση (Σεπτέμβριος 2000), λόγω και του μεγάλου αριθμού των μεταναστών, οι οποίοι κατέφθαναν κατά βάση από την Ισπανία. Οι διαπραγματεύσεις ξεκίνησαν τον Απρίλιο του 2003, και δεν έχουν ολοκληρωθεί μέχρι σήμερα. Ωστόσο υπάρχει μεγάλο ενδιαφέρον από την πλευρά της Ένωσης για την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, καθώς το Μαρόκο αποτελεί τόσο χώρα καταγωγής όσο και χώρα διέλευσης παράτυπων μεταναστών. Η επιτυχημένη ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων με το Μαρόκο συνδέεται με την έναρξη των διαπραγματεύσεων με την Αλγερία, αλλά και με την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων με την Τυνησία και την Νιγηρία. Επιπροσθέτως, δεν έχουν αρχίσει οι διαπραγματεύσεις με την Κίνα, με την οποία η Ένωση έχει συνάψει ένα μνημόνιο συμφωνίας (ΚΕΠ) σχετικά με τη διευκόλυνση θεωρήσεων των τουριστών, στο οποίο ρυθμίζεται και η

επανεισδοχή των τουριστών που παρατείνουν παρανόμως τη διανομή τους⁸⁴. Τέλος, δεν έχουν ολοκληρωθεί ακόμη οι διαπραγματεύσεις με τη Λευκορωσία, οι οποίες και άρχισαν το 2004.

Το πρόγραμμα του Τάμπερε (1999 – 2004) διαδέχτηκε το πρόγραμμα της Χάγης (2004 – 2009), το οποίο υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2004 και εδραίωσε τις κατευθυντήριες γραμμές στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Ουσιαστικά, το πρόγραμμα αυτό συνδύασε το στόχο της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, με το στόχο της καθιέρωσης και της εναρμόνισης της ενωσιακής νομοθεσίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Στον τομέα της επιστροφής και της επανεισδοχής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρότεινε μια σειρά πρωτοβουλιών, οι οποίες σχετίζονταν με την υιοθέτηση της Οδηγίας για τις επιστροφές, τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής το 2007, τη σύναψη ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής και διαχείριση αυτών που είχαν ήδη συναφθεί, καθώς και το διορισμό ειδικού αντιπροσώπου της Επιτροπής για μια κοινή πολιτική επανεισδοχής⁸⁵. Το πρόγραμμα της Χάγης ακολούθησε το πρόγραμμα της Στοκχόλμης για την περίοδο 2010 – 2014. Το νέο αυτό πρόγραμμα ήταν ακόμη πιο λεπτομερές από τα άλλα, χωρίς να επιφέρει καμία ουσιαστική αλλαγή στον τομέα της μετανάστευσης και τονίζοντας την ανάγκη για αποτελεσματικές και λειτουργικές συμφωνίες επανεισδοχής⁸⁶.

3.2. Η δομή και το περιεχόμενο των ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής.

Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, οι συμφωνίες επανεισδοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν διεθνείς συμφωνίες αμοιβαίου χαρακτήρα ανάμεσα στην Ένωση και μία τρίτη χώρα, οι οποίες ρυθμίζουν λεπτομερώς τις διαδικασίες, διοικητικές και λειτουργικές, με σκοπό τη διευκόλυνση της επιστροφής ή της διέλευσης ατόμων που δεν πληρούν, ή δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις για την είσοδο ή την παραμονή στο κράτος το οποίο και αιτείται την επανεισδοχή τους. Οι συμφωνίες αυτές παρουσιάζουν ελάχιστες διαφοροποιήσεις μεταξύ τους. Η δομή και το περιεχόμενο των συμφωνιών που έχουν συναφθεί έως τώρα είναι σχεδόν πανομοιότυπα, γεγονός που συνδέεται με την τυποποιημένη προσέγγιση, όπως έχει υιοθετηθεί από την Επιτροπή.

⁸⁴ Μνημόνιο Συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της εθνικής διοίκησης τουρισμού της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας σχετικά με τις θεωρήσεις και τα συναφή ζητήματα που αφορούν ομάδες τουριστών από τη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας (ΚΕΠ), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 20.3.2004.

⁸⁵ (2005/C 198/01), «Σχέδιο δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνη στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 12.8.2005.

⁸⁶ (2010/C 115/01), «Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4.5.2010.

Έτσι, ακολουθώντας την πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο υιοθετεί την απόφαση (mandate), η οποία εξουσιοδοτεί την Ένωση ως προς τη διαπραγμάτευση μίας συμφωνίας επανεισδοχής με μία ορισμένη τρίτη χώρα. Οι διαπραγματευτικές αυτές εντολές περιγράφουν λεπτομερώς τα ουσιαστικά στοιχεία που πρέπει να περιέχονται στη συμφωνία και δε δημοσιεύονται. Επιπλέον, διακρίνονται και αυτές από μία τυποποιημένη μορφή και έχουν παρόμοιο λεξιλόγιο. Εξάλλου, στις εντολές αυτές βασίζεται και η δομή της συμφωνίας επανεισδοχής. Παράλληλα με αυτές, η Επιτροπή κάνει χρήση ενός ανεπίσημου προσχέδιου το οποίο επίσης δε δημοσιεύεται και τροποποιείται συνεχώς, ώσπου να ολοκληρωθούν οι συνεχείς διαπραγματεύσεις. Η ρευστότητα, η οποία χαρακτηρίζει τις διαπραγματεύσεις παίζει σημαντικό ρόλο στις προσπάθειες της Επιτροπής να εξασφαλίσει ένα είδος ομοιογένειας ανάμεσα στις συμφωνίες που συνάπτει με διαφορετικές χώρες. Στην περίπτωση που η τρίτη χώρα προτείνει τροποποιήσεις στο τυπικό κείμενο, αυτές πρέπει πρώτα να εγκριθούν από και από τα κράτη μέλη. Το ανεπίσημο αυτό κείμενο, στο οποίο βασίζονται οι διαπραγματεύσεις, αποτελεί ένα ευέλικτο εργαλείο, υπό την έννοια ότι οι διατάξεις του διατηρούνται ή αλλάζουν ανάλογα με τη βούληση των μερών και προκειμένου να ικανοποιηθούν οι αιτιάσεις της τρίτης χώρας. Επίσης είναι διπλά λειτουργικό: από την πλευρά της Ένωσης, η οποία πριν το 1999 (από όταν απέκτησε αρμοδιότητα για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής), δε διέθετε την κατάλληλη εμπειρία στον τομέα της επανεισδοχής, σε αντίθεση με τα κράτη μέλη, τα οποία και αποτέλεσαν μία αξιόλογη πηγή από αυτή την άποψη, και από την πλευρά των κρατών μελών τα οποία διατηρούν τον έλεγχο και συνδιαμορφώνουν τον τομέα της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής⁸⁷.

Δεδομένου ότι ορισμένες φορές, ο χρόνος που απαιτείται από την έναρξη της διαπραγμάτευσης μίας συμφωνίας επανεισδοχής έως και την ολοκλήρωσή της, είναι μεγαλύτερος από το αναμενόμενο, χρειάζεται μία προσέγγιση η οποία θα λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε τρίτης χώρας, καθώς και τη σημασία της τόσο ως προς το μέγεθος των μεταναστευτικών ρευμάτων προς το έδαφος της Ένωσης, όσο και ως προς τις σχέσεις και τη συνεργασία που αναπτύσσει η τρίτη χώρα με την Ένωση και τα κράτη μέλη⁸⁸. Οι δυσχέρειες που αντιμετωπίζει η Ένωση κατά τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων μπορεί να οδηγήσει σε αλλαγές του επίσημου κειμένου, το οποίο σε γενικές γραμμές, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, χαρακτηρίζεται από ομοιογένεια. Ωστόσο, η Ένωση οφείλει να προσαρμόζεται στις εκάστοτε ειδικές συνθήκες οι οποίες προκύπτουν από τις ιδιαιτερότητες της αντισυμβαλλόμενης χώρας. Έτσι, παρά τη γενική ομοιογένεια, παρατηρείται διαφοροποίηση στη διατύπωση και ακόμη και

⁸⁷ Coleman N., *“Europe, an Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights”*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009, σελ. 87-89.

⁸⁸ COM(2002) 703 τελικό, σελ. 27-29.

στην ουσία των διατάξεων, ανάμεσα στις συμφωνίες. Εντούτοις, η δομή τους είναι αρκετά συγκεκριμένη.

Εκτός από τον πρόλογο και το πρώτο άρθρο με τους ορισμούς, το επίσημο κείμενο των ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής διακρίνεται σε οκτώ τιτλοφορούμενα τμήματα. Το πρώτο τμήμα περιέχει τις υποχρεώσεις επανεισδοχής της τρίτης χώρας. Το δεύτερο τμήμα αναφέρει τις υποχρεώσεις επανεισδοχής της Ένωσης. Το τρίτο τμήμα αφορά τη διαδικασία της επανεισδοχής. Το τέταρτο σχετίζεται με τις πράξεις μετεπιβίβασης για το σκοπό της επιστροφής σε μία τρίτη χώρα. Το πέμπτο αναφέρεται στο κόστος, ενώ το έκτο στην προστασία των δεδομένων και στη ρήτρα σεβασμού των διεθνών συμφωνιών. Το έβδομο αφορά την εφαρμογή και την εκτέλεση της συμφωνίας, και τέλος, το όγδοο τμήμα εμπεριέχει τις τελικές διατάξεις. Κάθε συμφωνία διαθέτει, επιπροσθέτως, κάποια παραρτήματα και ορισμένες κοινές δηλώσεις⁸⁹.

Κατ' αρχήν, στον πρόλογο των ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής εξηγείται ο σκοπός ο οποίος επιδιώκεται με τη συγκεκριμένη συμφωνία. Πιο συγκεκριμένα, διακηρύσσεται ως γενική πρόθεση, η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων μερών προκειμένου να καταπολεμηθεί αποτελεσματικότερα η παράνομη μετανάστευση. Διακηρύσσουν ακόμη, το πνεύμα συνεργασίας και της αμοιβαιότητας ως προς τον καθορισμό των αποτελεσματικών διαδικασιών «για την εξακρίβωση της ταυτότητας και την ασφαλή και ομαλή επιστροφή» των παράτυπων μεταναστών. Επιπλέον, δηλώνεται ότι η παρούσα συμφωνία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των κρατών μελών και της αντισυμβαλλόμενης τρίτης χώρας. Έπειτα ακολουθούν οι ορισμοί των όρων που χρησιμοποιούνται στο κείμενο της συμφωνίας, στο άρθρο 1. Από αυτούς, ιδιαίτερα σημαντική είναι η εξαίρεση από την «άδεια διαμονής» και οι προσωρινές άδειες που χορηγούνται με την αίτηση παροχής ασύλου ή με την αίτηση άδειας παραμονής.

Εν συνεχεία, δεύτερο και το τρίτο τμήμα αναφέρουν τις αμοιβαίες υποχρεώσεις επανεισδοχής, τόσο από την πλευρά της Ένωσης, όσο και από την πλευρά της τρίτης συμβαλλόμενης χώρας. Και οι δύο πλευρές λοιπόν, έχουν αμοιβαία υποχρέωση να δέχονται τους υπηκόους τους, οι οποίοι έχουν εισέλθει ή διαμένουν παράνομα στο έδαφος της άλλης. Έχουν επίσης την υποχρέωση να επαναδέχονται τους υπηκόους τρίτων χωρών ή απάτριδων, οι οποίοι έχουν εισέλθει παράνομα στο έδαφος του άλλου συμβαλλόμενου μέρους, είτε αφότου διήλθαν, είτε αφότου παρέμειναν στο έδαφος του, ορισμένες φορές κάτω από συγκεκριμένες συνθήκες. Η

⁸⁹ Βλ. τη συμφωνία επανεισδοχής με την Αλβανία, «Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Αλβανίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 17.5.2005.

υποχρέωση για επανεισδοχή συνοδεύεται από την υποχρέωση χορήγησης του ταξιδιωτικού εγγράφου, το οποίο απαιτείται για την επάνοδό του. Τα δύο αυτά τμήματα είναι πανομοιότυπα, με την εξαίρεση των κριτηρίων στο δεύτερο τμήμα, τα οποία ορίζουν το υπεύθυνο κράτος μέλος στην περίπτωση επανεισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων.

Στο τρίτο τμήμα εξηγούνται λεπτομερώς οι κανόνες της διαδικασίας επανεισδοχής, συμπεριλαμβανομένων του περιεχομένου της αίτησης επανεισδοχής, των τύπων εγγράφων τα οποία αποτελούν απόδειξη ή *prima facie* ένδειξη ότι το άτομο είναι υπήκοος του αντισυμβαλλόμενου μέρους ή ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει εισέλθει στο έδαφος του αιτούντος κράτους αφού διήλθε ή παρέμεινε στο έδαφος του αιτούντος κράτους, τις προθεσμίες για την υποβολή της αιτήσεως επανεισδοχής, για την απάντηση σε αυτή και την εφαρμογή της, καθώς και τους τρόπους μεταφοράς. Προβλέπεται ακόμη, η επανεισδοχή πίσω στο αιτούν κράτος σε περίπτωση σφάλματος. Επιπλέον καθορίζεται μια σειρά από χρονικά όρια σε σχέση με τις διαδικασίες για την επανεισδοχή, ρύθμιση η οποία αφενός αποσκοπεί στη διάθεση αρκετού χρόνου στο αιτούν κράτος για να υποβάλει το αίτημα επανεισδοχής, καθώς ένα βραχύ χρονικό διάστημα θα μείωνε την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής μίας συμφωνίας επανεισδοχής, και αφετέρου αποσκοπεί στον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας του κράτους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση να επιβάλει εκτενείς γραφειοκρατικές διαδικασίες για την επανεισδοχή.

Το τέταρτο και πέμπτο τμήμα αντίστοιχα, αφορούν τις πράξεις μετεπιβίβασης, καθώς και τα έξοδα των μετακινήσεων. Η υποχρέωση, η οποία επιτρέπει τη μετεπιβίβαση του υπηκόου τρίτης χώρας από το έδαφος του κράτους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση, προκειμένου να επιστρέψει σε μία τρίτη χώρα, διευρύνει τις επιλογές για την απομάκρυνση μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, και είναι ιδιαίτερα ωφέλιμες για τα κράτη μέλη, στην περίπτωση που δεν υπάρχει η δυνατότητα μίας απευθείας πτήσης, ή αυτή είναι πολυδάπανη. Όλα τα μέσα μεταφοράς επιτρέπονται. Ειδικά όσον αφορά την εναέρια επιστροφή, αυτή δεν περιορίζεται αποκλειστικά στη χρήση εθνικών αερομεταφορέων και μπορεί να γίνει στο πλαίσιο τακτικών ή ναυλωμένων πτήσεων. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι εφαρμόζεται και η απόφαση του Συμβουλίου 2004/573/EK, η οποία επιτρέπει τη χρήση κοινών πτήσεων από τα κράτη μέλη για την απομάκρυνση υπηκόων τρίτων χωρών⁹⁰.

⁹⁰ Απόφαση του Συμβουλίου 2004/573/EK της 29ης Απριλίου 2004 περί διοργάνωσης κοινών πτήσεων για την απομάκρυνση από το έδαφος δύο ή περισσότερων κρατών μελών, υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους έχουν εκδοθεί ατομικές αποφάσεις απομάκρυνσης. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 261/28. 6.8.2004.

Το έκτο τμήμα περιέχει λεπτομερείς διατάξεις σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, καθώς και της «ρήτρας σεβασμού των διεθνών συμφωνιών» (non – affection clause), η οποία καθορίζει τη σχέση των συμφωνιών επανεισδοχής με άλλα διεθνή νομικά εργαλεία. Ειδικότερα, η ρήτρα αυτή, όπως έχει αναφερθεί και σε άλλη ενότητα της παρούσας εργασίας, δηλώνει ότι οι ενωσιακές συμφωνίες επανεισδοχής εφαρμόζονται «υπό την επιφύλαξη των δικαιωμάτων, των υποχρεώσεων και των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, των κρατών μελών και της τρίτης συμβαλλόμενης χώρας, που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο»⁹¹.

Εντούτοις, οι πρώτες ενωσιακές συμφωνίες επανεισδοχής (με το Χονγκ Κονγκ, το Μακάο και τη Σρι Λάνκα) εμπεριέχουν μία γενική ρήτρα σεβασμού των διεθνών συμφωνιών, η οποία δεν αναφέρεται ρητά στα ανθρώπινα δικαιώματα ή στα νομικά κείμενα για τους πρόσφυγες. Από τη συμφωνία επανεισδοχής με την Αλβανία και μετά, σχεδόν όλες οι συμφωνίες, με εξαίρεση τη συμφωνία με την Ουκρανία και το Πακιστάν, αναφέρουν ρητά διάφορες διεθνείς συμβάσεις σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα, και ειδικότερα τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για τους πρόσφυγες και το Πρωτόκολλο του 1967, την ευρωπαϊκή σύμβαση της 4ης Νοεμβρίου 1950 για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τις διεθνείς συμβάσεις που προσδιορίζουν το κράτος που είναι αρμόδιο για την εξέταση των υποβαλλόμενων αιτήσεων χορήγησης ασύλου, καθώς και τη σύμβαση της 10ης Δεκεμβρίου 1984 κατά των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας⁹². Μάλιστα, η συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία διευκρινίζει τη σχέση της ρήτρας σεβασμού των διεθνών συμφωνιών ανάμεσα στη συμφωνία επανεισδοχής και τα δικαιώματα και τις διαδικαστικές εγγυήσεις που παρέχονται από τις ενωσιακές οδηγίες στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

Επιπλέον, όλες οι συμφωνίες επανεισδοχής ρυθμίζουν τις σχέσεις τους με άλλες επίσημες και ανεπίσημες συμφωνίες επανεισδοχής. Πρώτον, στο άρθρο της ρήτρας σεβασμού των διεθνών συμφωνιών συμπεριλαμβάνεται μία παράγραφος η οποία προβλέπει ότι «κανένα στοιχείο της παρούσας συμφωνίας δεν εμποδίζει την επιστροφή προσώπων βάσει άλλων επίσημων ή άτυπων ρυθμίσεων», επιτρέποντας την δυνατότητα των κρατών μελών να συνεχίζουν να εφαρμόζουν άτυπες διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής, όπως και ανεπίσημες

⁹¹ Βλ. άρθρο 18 της Συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 7.5.2014.

⁹² Billet C., “EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU’s Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice”, *European Journal of Migration and Law* 12 (2010), σελ. 72.

πρακτικές επανεισδοχής. Δεύτερον, ρυθμίζεται σε ξεχωριστό άρθρο η υπεροχή των ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής έναντι των διμερών, σε περίπτωση διαφωνίας ή ασυμβατότητας⁹³.

Το έβδομο τμήμα ασχολείται με την εκτέλεση και εφαρμογή της συμφωνίας. Σε όλες τις συμφωνίες επανεισδοχής προβλέπεται η σύσταση μίας Μεικτής Επιτροπής Επανεισδοχής, η οποία απαρτίζεται από αντιπροσώπους της Ένωσης και του τρίτου συμβαλλόμενου κράτους. Επιπλέον, η Ένωση εκπροσωπείται από την Επιτροπή, η οποία επικουρείται στο έργο της από εμπειρογνώμονες των κρατών μελών. Επίσης, όλες οι συμφωνίες επανεισδοχής που συνάπτει η Ένωση, προβλέπουν τη δυνατότητα σύναψης από τα κράτη μέλη διμερών πρωτοκόλλων εφαρμογής με την εκάστοτε τρίτη χώρα, τα οποία μπορούν να περιλαμβάνουν πιο εξειδικευμένες ρυθμίσεις σχετικά με τη διαδικασία επανεισδοχής και άλλα πρακτικά θέματα. Βέβαια, η εκτελεστότητα της συμφωνίας επανεισδοχής δεν εξαρτάται από την σύναψη ενός πρωτοκόλλου εφαρμογής, η οποία έχει δυνητικό χαρακτήρα. Το τελευταίο τμήμα, απαριθμεί τελικές διατάξεις σχετικά με την εδαφική εφαρμογή της συμφωνίας, την τεχνική βοήθεια, και την έναρξη ισχύος, διάρκεια και λύση της συμφωνίας.

3.3. Η κοινή δήλωση ΕΕ – Τουρκίας.

Όπως αναφέρθηκε ήδη στην παρούσα εργασία, η Ευρωπαϊκή Ένωση προέβη τελικά στη σύναψη συμφωνίας επανεισδοχής με την Τουρκία, στις 7.5.2014. Οι διαπραγματεύσεις για τη σύναψη της συμφωνίας αυτής κράτησαν συνολικά δέκα έτη. Η σύναψη της συμφωνίας βρίσκεται σε άμεση σύνδεση με την έναρξη του διαλόγου για τη διευκόλυνση των θεωρήσεων⁹⁴. Έτσι, ενώ η Τουρκία ανέλαβε την υποχρέωση για την επανεισδοχή των υπηκόων της, υπηκόων τρίτων χωρών και απάτριδων, οι οποίοι είτε προέρχονταν από το έδαφός της είτε είχαν απλώς διέλθει από αυτό με σκοπό να φτάσουν στο ενωσιακό έδαφος, ο διάλογος με την Επιτροπή είχε ως στόχο τη κατάργηση των υποχρεωτικών θεωρήσεων για τους Τούρκους υπηκόους που ταξιδεύουν για βραχύ χρονικό διάστημα στο Χώρο Σένγκεν, με την Τουρκία να πρέπει να εκπληρώσει τις προϋποθέσεις που ορίστηκαν στο Χάρτη Πορείας για την απελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων⁹⁵.

⁹³ Coleman N., *“Europe, an Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights”*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009, σελ. 109.

⁹⁴ Βλ. Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 1^{ης} Οκτωβρίου 2014, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-285_en.htm.

⁹⁵ COM(2016) 144 τελικό, Κοινό Σχέδιο Δράσης ΕΕ-Τουρκίας - Τρίτη έκθεση υλοποίησης.

Ωστόσο, τα συμφωνηθέντα μετά από τις πολυετείς διαπραγματεύσεις μεταξύ της Ένωσης και της Τουρκίας, θα έπρεπε να αναθεωρηθούν και να επαναδιαπραγματευθούν το 2015, όταν η Ευρώπη βρέθηκε αντιμέτωπη με μία μαζική μεταναστευτική εισροή. Ο πόλεμος που ξέσπασε στη Συρία προκάλεσε το ξεριζωμό εκατομμυρίων προσφύγων και των οικογενειών τους. Το αποτέλεσμα ήταν να εισέλθουν στο ενωσιακό έδαφος, περνώντας από την Τουρκία στην Ελλάδα, περίπου ένα εκατομμύριο πρόσφυγες, με προορισμό τη δυτική Ευρώπη ακολουθώντας τη βαλκανική διαδρομή. Η μαζική αυτή προσφυγική εισροή αποτέλεσε τη μεγαλύτερη πρόκληση που έχει δεχτεί η Ένωση στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου, καθώς βρέθηκε απροετοίμαστη μπροστά στον πρωτοφανή αυτό όγκο του προσφυγικού ρεύματος. Η προσφυγική κρίση είχε ως συνέπεια την κρίση στα ανθρωπιστικά ιδανικά και την αμφισβήτηση της αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 80 ΣΛΕΕ, γεγονός που επικρίθηκε έντονα.

Με στόχο τη διαμόρφωση ενός πλαισίου συνεργασίας με την Τουρκία, ήδη από το 2015, η Ένωση ξεκίνησε ένα νέο κύκλο διαπραγματεύσεων. Στις 15 Οκτωβρίου 2015, η Ένωση και η Τουρκία συμφώνησαν σε ένα Κοινό Σχέδιο Δράσης, το οποίο αξιολογήθηκε θετικά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, καθώς η υλοποίησή του θα ενίσχυε τη συνεργασία μεταξύ Ένωσης και Τουρκίας⁹⁶. Στη συνέχεια, οι αρχηγοί των κρατών μελών πραγματοποίησαν μία σύνοδο με την Τουρκία με σκοπό την πλήρη εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής⁹⁷. Στις 7 Μαρτίου 2016 έγινε ακόμη μία συνάντηση, όπου η Τουρκία δεσμεύτηκε ως προς την εφαρμογή της υπάρχουσας διμερής συμφωνίας επανεισδοχής με την Ελλάδα, μέχρι να αποκτήσει ισχύ η ενωσιακή συμφωνία, ήτοι την 1^η Ιουνίου 2016⁹⁸. Τα συμφωνηθέντα ανάμεσα στις δύο πλευρές οδήγησαν στο Κοινό Ανακοινωθέν μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας, στις 18 Μαρτίου 2016⁹⁹. Στη δήλωση αυτή, αμφότερες οι πλευρές ανέλαβαν δεσμεύσεις ως προς την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης και την εμβάθυνση των μεταξύ τους σχέσεων.

⁹⁶ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 15 Οκτωβρίου 2015, σελ. 1, «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο... εκφράζει την ικανοποίησή του για το κοινό σχέδιο δράσης με την Τουρκία στο πλαίσιο συνολικού θεματολογίου συνεργασίας βάσει κοινής ευθύνης, αμοιβαίων δεσμεύσεων και αποτελεσμάτων. Η επιτυχής υλοποίηση θα συμβάλει στην επιτάχυνση της εφαρμογής του χάρτη πορείας για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων έναντι όλων των συμμετεχόντων κρατών μελών και της πλήρους εφαρμογής της συμφωνίας επανεισδοχής. Η πρόοδος θα αξιολογηθεί την άνοιξη του 2016. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της είναι έτοιμα να εντείνουν τη συνεργασία με την Τουρκία και να ενισχύσουν την πολιτική και οικονομική συμμετοχή τους σημαντικά εντός του υφισταμένου πλαισίου. Πρέπει να δοθεί νέα ώθηση στη διαδικασία προσχώρησης, προκειμένου να επιτευχθεί πρόοδος στις διαπραγματεύσεις σύμφωνα με το διαπραγματευτικό πλαίσιο και τα σχετικά συμπεράσματα του Συμβουλίου.»

⁹⁷ Σύνοδος των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ με την Τουρκία, 29/11/2015 - Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας, σημείο 5.

⁹⁸ Σύνοδος των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων της ΕΕ με την Τουρκία, 07/03/2016.

⁹⁹ Δελτίο Τύπου, 144/16, Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας, 18.3.2016.

Το Κοινό Ανακοινωθέν περιελάμβανε τα περισσότερα από τα σημεία, τα οποία περιέλαβε η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της στις 16 Μαρτίου 2016¹⁰⁰. Η ανακοίνωση αυτή περιελάμβανε έξι αρχές για την περαιτέρω ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των δύο πλευρών. Αυτές ήταν η επιστροφή όλων των νέων παράτυπων μεταναστών που περνούν από την Τουρκία στα ελληνικά νησιά, τηρουμένων των εγγυήσεων του ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου για τα θεμελιώδη δικαιώματα, η αρχή ότι για κάθε Σύριο που θα επιστρέφει στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύριος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των υφιστάμενων δεσμεύσεων, η επιτάχυνση των διαπραγματεύσεων ώστε έως τα τέλη Ιουνίου 2016 να μην απαιτούνται θεωρήσεις για τους Τούρκους υπηκόους κατά τη μετάβασή τους στην Ένωση, η παροχή χρηματικών πόρων για την ανθρωπιστική βοήθεια των προσφύγων στην Τουρκία, η εντατικοποίηση των διαπραγματεύσεων σχετικά με την ένταξη της Τουρκίας στην ΕΕ και τέλος η συνεργασία για τη βελτίωση των ανθρωπιστικών συνθηκών στη Συρία.

Επιπροσθέτως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην ανακοίνωση των Συμπερασμάτων του, έθεσε ως προτεραιότητα της Ένωσης την «ανάκτηση των εξωτερικών της συνόρων» στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής. Επίσης, ακολουθώντας το Σχέδιο Δράσης με την Τουρκία, αιτήθηκε την επιτάχυνση των εργασιών με στόχο τη δημιουργία των κέντρων υπηρεσιών πρώτης υποδοχής (hot – spots), την οικονομική και τεχνική υποστήριξη στην Ελλάδα, αλλά και την επείγουσα χορήγηση οικονομικής βοήθειας και την ταχεία μεταφορά των προσφύγων από την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη σε συνδυασμό με την επιβεβαίωση ότι δε θα επιβαρυνθούν τα κράτη μέλη από τη Συμφωνία ΕΕ – Τουρκίας με την εισαγωγή παραπάνω προσφύγων από όσους εθελοντικά έχουν συμφωνήσει να δεχτούν. Τέλος, κάλεσε την Τουρκία να τηρήσει υψηλά πρότυπα σε θέματα δημοκρατίας, κράτους δικαίου, σεβασμού των θεμελιωδών ελευθεριών, συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας της έκφρασης¹⁰¹.

Το Κοινό Ανακοινωθέν, λοιπόν, το οποίο εκδόθηκε μετά την ολοκλήρωση της παραπάνω Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, προέβλεπε το προσωρινό μέτρο της επαναπροώθησης των παράτυπων μεταναστών που εισέρχονται μετά τις 20.3.2016 στο τουρκικό έδαφος, μετά την απόρριψη της αιτήσεώς τους για την χορήγηση διεθνή προστασίας ως απαράδεκτης ή αβάσιμης καθώς και εκείνων οι οποίοι δεν υπέβαλαν αίτηση. Το εν λόγω μέτρο θα πραγματοποιούνταν με έξοδα της Ένωσης. Αντίστοιχα, για κάθε Σύρο που θα επαναπροωθείται από τα ελληνικά νησιά στην Τουρκία από την 4.4.2016 και έπειτα, θα προωθείται ένας Σύρος αεροπορικώς από την Τουρκία, στα κράτη μέλη της Ένωσης, προκειμένου να αποφευχθεί η επικίνδυνη διέλευση των ανθρώπων από το Αιγαίο. Επιπλέον, η Τουρκία θα λάβει μέτρα για την παρεμπόδιση των

¹⁰⁰ COM(2016) 166 final.

¹⁰¹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 17 και 18 Μαρτίου 2016.

προσφυγικών ροών προς την Ελλάδα, αλλά και προς τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ένωσης. Ακόμη, προέβλεψε την επιτάχυνση των διαπραγματεύσεων ώστε έως τα τέλη Ιουνίου του 2016 να καταργηθούν οι θεωρήσεις για τους Τούρκους υπηκόους κατά τη μετάβασή τους στο ενωσιακό έδαφος. Παράλληλα, θα εκταμιευθούν τα 3 δις ευρώ που έχουν ήδη συμφωνηθεί προς την Τουρκία, αλλά και επιπλέον 3 δις ευρώ έως το 2018, ώστε να καταστεί δυνατή τόσο η προσωρινή φιλοξενία των αιτούντων διεθνή προστασία στο έδαφός της, όσο και η μόνιμη παραμονή σε όσους τελικά χορηγείται. Επιπροσθέτως, θα προωθηθεί το άνοιγμα των εναπομεινάντων κεφαλαίων της διαπραγμάτευσης σχετικά με την ένταξη της Τουρκίας στην Ένωση. Τέλος, προβλέφθηκε η συνεργασία των δύο μερών για την εδραίωση της ειρήνης στη Συρία.

Όσον αφορά την πρώτη ρύθμιση της Δήλωσης, θα πρέπει να τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι δόθηκε στους μετανάστες που δεν υπέβαλαν αίτηση ασύλου, η ευκαιρία να την υποβάλουν πριν μεταφερθούν στο τουρκικό έδαφος, όπως άλλωστε ορίζεται και από την Οδηγία για το Άσυλο. Επιπλέον, στην περίπτωση κατά την οποία θα απορριφθεί μία αίτηση ασύλου ως αβάσιμη για το λόγο ότι η Τουρκία είναι μία πρώτη χώρα ασύλου ή ασφαλής τρίτη χώρα, στην οποία μπορεί να εξεταστεί με δίκαιους όρους μία αίτηση ασύλου, είναι σκόπιμο να εξεταστεί κατά πόσο ισχύει ο ισχυρισμός αυτός¹⁰².

Όπως έχει ήδη αναπτυχθεί στη σχετική ενότητα, η έννοια της «ασφαλής τρίτης χώρας», ορίζεται στο άρθρο 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ περί χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, όσον αφορά την Τουρκία, μετά την απόπειρα του πραξικοπήματος της 15.07.2016, αποφασίστηκε η προσωρινή αναστολή της ΕΣΔΑ από την τουρκική κυβέρνηση, γεγονός που θα μπορούσε να αποτελέσει έναν άμεσο κίνδυνο για τα άτομα που επαναπροωθούνται στο έδαφός της. Επιπλέον, σύμφωνα με τη Διεθνή Αμνηστία και το Παρατηρητήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, οι αιτούντες άσυλο συνήθως κρατούνται υπό άθλιες συνθήκες και ενίοτε υπόκεινται σε βασανιστήρια. Το γεγονός αυτό υποδεικνύει ότι η Τουρκία παραβιάζει τα δικαιώματα των προσφύγων.

Επίσης, ως προς τη τήρηση της Σύμβασης της Γενεύης και πιο συγκεκριμένα της αρχής της μη επαναπροώθησης, πρέπει να λεχθεί ότι ενώ η Τουρκία έχει υπογράψει τη Σύμβαση, διατηρεί γεωγραφικούς περιορισμούς για τους αιτούντες διεθνή προστασίας οι οποίοι δεν προέρχονται από την Ευρώπη, γεγονός που της στερεί και τον τίτλο της «ευρωπαϊκής ασφαλής χώρας», όπως ορίζεται στο άρθρο 39 της Οδηγίας. Περαιτέρω, έχει εν πολλοίς παρατηρηθεί ότι

¹⁰² Peers S., “The final EU/Turkey refugee deal: A legal assessment”, EU Law Analysis, 18.3.2016.

Σύροι πρόσφυγες επαναπροωθούνται από την Τουρκία στην εμπόλεμη Συρία, κατά παράβαση του διεθνούς δικαίου¹⁰³. Άλλωστε, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, η υπογραφή διεθνών συμφωνιών από ένα κράτος δεν αρκεί για να πληρούνται οι προϋποθέσεις της Οδηγίας, αλλά πρέπει αυτές να τηρούνται και στην πράξη.

Παρόλα αυτά, έχει υποστηριχθεί από μέρος της θεωρίας ότι η Τουρκία φέρει της εγγυήσεις μίας ασφαλούς τρίτης χώρας. Για παράδειγμα, κατά τον Thym, η Οδηγία διακρίνει ανάμεσα σε ευρωπαϊκές ασφαλείς χώρες, οι οποίες τηρούν όντως τις ανθρωπιστικές εγγυήσεις χωρίς γεωγραφικό περιορισμό, όπως προβλέπεται στο άρθρο 39, και σε ασφαλείς τρίτες χώρες, όπως η Τουρκία εν προκειμένω, οι οποίες σέβονται τις διακηρύξεις της Σύμβασης της Γενεύης, χωρίς να παρέχουν ενισχυμένη προστασία¹⁰⁴. Εντούτοις, είναι αμφισβητήσιμο το κατά πόσο η Τουρκία, παρά τα θετικά βήματα που έχει κάνει προς αυτή την κατεύθυνση, εφαρμόζει στην πράξη αντίστοιχα επίπεδα προστασίας με αυτά που θέτει η Οδηγία.

Έχει διαπιστωθεί ότι η Τουρκία παρέχει πρόσβαση στους Σύρους πρόσφυγες, κατά την είσοδό τους στη χώρα και πριν ακόμη υποβάλουν αίτηση ασύλου, σε βασικές δομές. Τους χορηγείται, δηλαδή, ένα έκτακτο καθεστώς προσωρινής προστασίας, βάσει του οποίου μπορούν να παραμείνουν προσωρινά στο τουρκικό έδαφος, το οποίο εντούτοις είναι ελεύθερα ανακλητό κατά τη διακριτική ευχέρεια της τουρκικής κυβέρνησης. Επίσης, η εξέταση του αιτήματος ασύλου αναβάλλεται επ' αόριστον, ενώ στερούνται της ελεύθερης κυκλοφορίας σε όλη την επικράτεια αλλά και της άσκησης του δικαιώματός για νόμιμη εργασία. Επομένως, εκτός από τις προϋποθέσεις της ασφαλούς χώρας, είναι αμφίβολο και εάν τηρούνται οι προϋποθέσεις για τη πρώτη χώρα ασύλου¹⁰⁵.

Σε σχέση με τα προαναφερθέντα, σε εξατομικευμένη περίπτωση, η ελληνική Δευτεροβάθμια Επιτροπή Ασύλου ακύρωσε την αντίθετη πρωτοβάθμια απόφαση, κρίνοντας ότι η Τουρκία αποτελεί «μη ασφαλή τρίτη χώρα» για το συγκεκριμένο Σύρο προσφεύγοντα, επειδή δεν πληρούνται οι απαραίτητες προϋποθέσεις. Δεν αποκλείεται στο μέλλον να ανακύψουν και

¹⁰³ <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>.

¹⁰⁴ Thym D, “Why the EU – Turkey Deal is Legal and a Step in the Right Direction”, Verfassungsblog, 9.3.2016

¹⁰⁵ Άρθρο 35, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, «Έννοια της πρώτης χώρας ασύλου», «Μια χώρα μπορεί να θεωρηθεί ως πρώτη χώρα ασύλου για ένα συγκεκριμένο αιτούντα εάν: έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας από τη χώρα αυτή και απολαύει ακόμη της σχετικής προστασίας· ή β) απολαύει άλλης επαρκούς προστασίας στην εν λόγω χώρα, επωφελούμενος μεταξύ άλλων από την αρχή της μη επαναπροώθησης, με την προϋπόθεση ότι θα γίνει εκ νέου δεκτός στη χώρα αυτή. Κατά την εφαρμογή της έννοιας της πρώτης χώρας ασύλου στη συγκεκριμένη περίπτωση του αιτούντος, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τους το άρθρο 38 παράγραφος 1. Δίδεται στον αιτούντα η δυνατότητα να αμφισβητήσει την εφαρμογή της έννοιας της πρώτης χώρας ασύλου στη συγκεκριμένη περίπτωση του».

άλλου τέτοιου είδους ζητήματα, γεγονός που θα δημιουργήσει προβλήματα στο κύρος της συμφωνίας αλλά και στην εφαρμογή της.

Εκτός από τον προβληματισμό σχετικά με το εάν η Τουρκία αποτελεί ασφαλή τρίτη χώρα ή πρώτη χώρα ασύλου, από την εξέταση της Κοινής Δήλωσης προκύπτουν διάφορα άλλα νομικά ζητήματα. Ένα από αυτά, είναι η δήλωση ότι η συμφωνία επανεισδοχής ΕΕ – Τουρκίας, θα αποκτήσει ισχύ την 1^η Ιουνίου 2016. Η νομική βάση της δήλωσης αυτής είναι η απόφαση της Μεικτής Επιτροπής Επανεισδοχής¹⁰⁶, η οποία ορίζει την ως άνω ημερομηνία για την θέση σε ισχύ της συμφωνίας. Εντούτοις, με βάση το άρθρο 19 της συμφωνίας επανεισδοχής ΕΕ - Τουρκίας, η Μεικτή Επιτροπή Επανεισδοχής δεν είναι αρμόδια για τροποποιήσεις στο κύριο σώμα της συμφωνίας, αλλά μόνο τα συμβαλλόμενα μέρη¹⁰⁷. Επομένως, δεν πρόκειται για μια έγκυρη απόφαση.

Επιπροσθέτως, όπως έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενη ενότητα, τα κράτη μέλη και το επίμαχο τρίτο κράτος δύνανται να συνάπτουν διμερή πρωτόκολλα εφαρμογής για να ρυθμίσουν ειδικότερα θέματα ως προς την επανεισδοχή. Τα πρωτόκολλα αυτά πρέπει να κοινοποιηθούν στη Μεικτή Επιτροπή Επανεισδοχής και να λάβουν έγκριση. Ωστόσο η Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας δε μπορεί να χαρακτηριστεί η ίδια σε καμία περίπτωση ως ένα τέτοιο νομικό κείμενο ούτε και έχει συναφθεί ένα τέτοιο πρωτόκολλο, στα πλαίσια της Δήλωσης. Το μοναδικό διμερές πρωτόκολλο εφαρμογής έχει υπογραφεί από το 2002, ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τουρκία. Το πρωτόκολλο όμως αυτό θα πάψει να έχει ισχύ από την 1^η Ιουνίου 2016, σύμφωνα με την προαναφερθείσα απόφαση της Μεικτής Επιτροπής Επανεισδοχής¹⁰⁸. Το ορθό θα ήταν να θεωρηθεί ότι οι σχέσεις Ελλάδας και Τουρκίας στον τομέα της επανεισδοχής ρυθμίζονται σε πρώτη φάση από την ενωσιακή συμφωνία, η οποία υπερισχύει της διμερούς.

Σε προηγούμενη ενότητα της παρούσας εργασίας, εξετάστηκε η διαδικασία διαπραγμάτευσης και σύναψης μίας διεθνούς συμφωνίας, κατά τη διαδικασία του άρθρου 218 ΣΛΕΕ. Καίτοι το άρθρο 218 ΣΛΕΕ αναφέρεται σε συμφωνίες μεταξύ Ένωσης και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών, ο όρος είναι ευρύτερος και μπορεί να περιλαμβάνει όλες τις μορφές σύμβασης που έχουν δεσμευτική ισχύ, όπως η συμφωνία, το σύμφωνο, το μνημόνιο

¹⁰⁶ Απόφαση (ΕΕ) 2016/551 του Συμβουλίου της 23ης Μαρτίου 2016 για τον καθορισμό της θέσης που θα ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της μεικτής επιτροπής επανεισδοχής όσον αφορά εκτελεστικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή, από την 1η Ιουνίου 2016, των άρθρων 4 και 6 της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια.

¹⁰⁷ Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια., αρ. 19 και αρ. 24.

¹⁰⁸ Ulusoy O., “*Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU – Turkey Statement*”, VU Migration Law Series, No 15., 2017.

συνεργασίας, ή και μία προφορική συμφωνία. Αποφασιστικό κριτήριο αποτελεί η πρόθεση των συμβαλλομένων μερών.

Με βάση το σκεπτικό αυτό, ένα σημαντικό νομικό ζήτημα το οποίο προκύπτει από τη Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας, σχετίζεται με τη νομική της φύση. Εν προκειμένω, δεν τηρήθηκε η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ (ούτε και κάποια άλλη ειδικότερη διάταξη), δεδομένου ότι δε μεσολάβησε εντολή από το Συμβούλιο προς την Επιτροπή για τη διαπραγμάτευση. Επίσης δεν έλαβε θέση επ’ αυτού το Κοινοβούλιο, όπως επιβάλλεται από τη Συνθήκη της Λισαβόνας και έπειτα, ούτε κυρώθηκε η συμφωνία από το Συμβούλιο. Το γεγονός αυτό αποδεικνύεται και από τη διατύπωση, αφού στο κείμενο της συμφωνίας συναντώνται όροι πολιτικού περιεχομένου («καλωσορίζουν», «θα καταβάλουν προσπάθεια», «θα επιταχύνουν»), και δεν υποδηλώνεται η απαιτούμενη ανάληψη αμοιβαίων υποχρεώσεων, όπως έγινε αντιληπτό και από την εξέταση των συμφωνιών επανεισδοχής που συνάπτει η Ένωση, και φυσικά από την αντίστοιχη συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία. Δε μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθεί ότι με βάση τα ανωτέρω, η Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας συνιστά διεθνή συμφωνία, σύμφωνα με τα ενωσιακά κριτήρια. Η διαπίστωση αυτή, εντούτοις, δεν αναιρεί τη δεσμευτικότητα των νομοθετικών πράξεων, και σε μεταγενέστερο στάδιο τον έλεγχό τους από την πλευρά της Ένωσης και της Τουρκίας. Ειδικότερα, η συμφωνία αυτή είναι δυνατόν να ελεγχθεί δικαστικά, τόσο ευθέως όσο και παρεμπόμπτοντος με την αποστολή προδικαστικών ερωτημάτων στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁰⁹.

3.4. Η κρίση του Γενικού Δικαστηρίου της Ένωσης σχετικά με την κοινή δήλωση ΕΕ – Τουρκίας.

Ήδη, η συμφωνία δύο έτη μετά τη σύναψή της, έχει προκαλέσει έντονο ενδιαφέρον διότι αποτελεί επίμαχο θέμα, τόσο για τους ενωσιακούς θεσμούς, όπως το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όσο και για μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι οποίες έχουν επικρίνει τη συμφωνία, θεωρώντας ότι μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση στον τομέα της επανεισδοχής. Στο μεταξύ, οι πρώτες υποθέσεις που προσπάθησαν να αμφισβητήσουν τη συμφωνία, έφτασαν στο Γενικό Δικαστήριο.

Πρόκειται για τις υποθέσεις T – 192/16, T – 193/16 και T – 257/16, οι οποίες αποτελούν προσφυγές ακυρώσεως ενός Αφγανού και δύο Πακιστανών υπηκόων, με νομική βάση το άρθρο

¹⁰⁹ Περάκης Μ., «Η συμφωνία της 18^{ης} Μαρτίου 2016 μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και Τουρκίας: Μία πρώτη νομική και πρακτική αποτίμηση», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, β’ τεύχος, 2016, σελ. 145-150.

263 ΣΛΕΕ¹¹⁰. Οι προσφεύγοντες είναι αιτούντες άσυλο, οι οποίοι εισήλθαν στην Ελλάδα με βάρκα από την Τουρκία μετά τη σύναψη της συμφωνίας και ζήτησαν την ακύρωση της συμφωνίας. Σύμφωνα με τους προσφεύγοντες η εν λόγω Δήλωση αποτελεί πράξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, και πιο συγκεκριμένα πρόκειται για διεθνή συμφωνία, η οποία βρίσκεται σε αντίθεση με το δίκαιο της Ένωσης και πρέπει συνεπώς να ακυρωθεί. Οι συνέπειες που είχε η εν λόγω πράξη για τους προσφεύγοντες σχετίζονταν με τον κατ' ουσίαν εξαναγκασμό τους είτε να υποβάλουν αίτηση ασύλου στην Ελλάδα, όπου οι σχετικές διαδικασίες πάσχουν, όπως έχει ήδη κριθεί, από δομικές αδυναμίες, είτε να επιστρέψουν στην Τουρκία, οπότε, υπάρχει σοβαρή πιθανότητα επαναπροώθησης στις χώρες καταγωγής τους, όπου και κινδυνεύουν. Η κρίση του Γενικού Δικαστηρίου ήταν όμοια και τις τρεις περιπτώσεις, και για αυτό το λόγο θα εξεταστεί μόνο η πρώτη.

Το Δικαστήριο απεύθυνε αρχικά ερώτηση στα θεσμικά όργανα για το εάν η συνάντηση στις 18 Μαρτίου 2016 οδήγησε σε έγγραφη συμφωνία. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με την ένσταση του προέβαλε ότι το Δικαστήριο είναι αναρμόδιο να αποφανθεί επί της προσφυγής, ζήτημα το οποίο εξετάστηκε πρώτο από το Δικαστήριο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εν προκειμένω υποστήριξε ότι δεν υπάρχει πράξη ενωσιακού οργάνου που να μπορεί να προσβληθεί με βάση τη διαδικασία του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, αλλά η Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας «πρέπει να αποδοθεί στα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που είναι τα κράτη μέλη της Ένωσης, και στον «Τούρκο ομόλογό τους», δεδομένου ότι αυτοί είχαν μετάσχει σε σύνοδο διακριτή από τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η διακριτή αυτή σύνοδος αποτελούσε τη συνέχεια των δύο πρώτων ανάλογων συνόδων των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων που είχαν πραγματοποιηθεί στις 29 Νοεμβρίου 2015 και στις 7 Μαρτίου 2016 και είχαν οδηγήσει στη δημοσίευση είτε κοινής δηλώσεως, όπως η επίδικη εν προκειμένω η οποία περιλαμβάνεται στο δελτίο Τύπου 144/16, είτε κοινού σχεδίου δράσεως». Συνεπώς, η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας δεν μπορεί «να θεωρηθεί πράξη εκδοθείσα από το ίδιο».

Ο αιτών αμφισβήτησε τη θέση των ενωσιακών οργάνων, επικαλούμενος το λεξιλόγιο της εν λόγω «επίμαχης συμφωνίας», υποστηρίζοντας ότι η χρήση του όρου «συμφώνησαν» είναι μία ένδειξη ότι η Δήλωση αποτελεί μία συμφωνία που «σκοπεί να παραγάγει έννομα αποτελέσματα

¹¹⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, παρ. 4, «Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δεύτερου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα.», ενώ σύμφωνα με την παρ. 1, «το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων, των πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας...και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων».

έναντι των τρίτων. Εξάλλου, η απουσία της εκφράσεως «κράτη μέλη» δείχνει ότι η «επίμαχη συμφωνία» δεν θα μπορούσε να έχει συναφθεί από τα κράτη μέλη της Ένωσης»¹¹¹.

Έγινε, εντούτοις, σαφές για το Γενικό Δικαστήριο μέσα από διάφορα έγγραφα που προσκομίσθηκαν σχετικά με τη συνάντηση της 18^{ης} Μαρτίου 2016, ότι επρόκειτο για πράξη πολιτικού χαρακτήρα των κρατών μελών, τα οποία ενήργησαν εκτός ενωσιακού πλαισίου. Ως προς τα σημεία αυτά, τα οποία αναμφίβολα καταδεικνύουν μία στοιχειώδη έστω ενωσιακή συμμετοχή στην εν λόγω συνάντηση, το Δικαστήριο δέχτηκε τις επεξηγήσεις των ενωσιακών οργάνων, σύμφωνα με τις οποίες οι όροι στη Δήλωση, «ΕΕ», «συμφώνησαν», «αποφάσισαν», είναι δημοσιογραφικοί και αποσκοπούν στην απλοποίηση των γεγονότων, ώστε να γίνονται καλύτερα αντιληπτά στο κοινό και συνεπώς δεν έχουν νομικό χαρακτήρα.

Αν και το βασικό ζήτημα με το οποίο ασχολήθηκε το Δικαστήριο ήταν τα συμβαλλόμενα μέρη της εν λόγω δήλωσης και κατά πόσο αυτή αποτελεί ή όχι ενωσιακή πράξη, ενδιαφέρον παρουσιάζει η έμμεση αναφορά στη νομική της φύση, η οποία κατά τον προσφεύγοντα είναι διεθνής συμφωνία. Ωστόσο, κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τελικά και κατά την κρίση του Δικαστηρίου, αποτελεί ένα απλό ανακοινωθέν¹¹².

Εντούτοις, ακόμη και εάν γίνει δεκτό πως πρόκειται για μία πολιτική συμφωνία, όπως υποστηρίζεται από τα ενωσιακά όργανα, αυτό δε συνεπάγεται τη μη ύπαρξη δεσμευτικών συνεπειών. Σε κάθε περίπτωση δηλαδή, από τη στιγμή που τα μέρη αποφάσισαν να καταπολεμήσουν την παράνομη μετανάστευση και για το σκοπό αυτό συμφώνησαν σε ορισμένα σημεία δράσης, τα οποία ήδη έχουν αρχίσει να υλοποιούνται, παράγονται δεσμευτικά αποτελέσματα. Παραδείγματος χάριν, ήδη το ελληνικό Κοινοβούλιο προέβη στη ψήφιση νόμου που επιβάλλει στους αιτούντες άσυλο, οι οποίοι φτάνουν μετά τις 20.3.2016 στην ελληνική επικράτεια, να επιστρέψουν στην Τουρκία¹¹³. Και πράγματι, οι επιστροφές αυτές πραγματοποιούνται, καθώς στις 4 Απριλίου 2016, η Τουρκία δέχτηκε τους πρώτους αιτούντες

¹¹¹ Σκέψη 32 της υπό σχολιασμό απόφασης.

¹¹² Σκέψη 27 της υπό σχολιασμό απόφασης, «Η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως αυτή δημοσιοποιήθηκε μέσω του δελτίου Τύπου 144/16, δεν ήταν παρά «καρπός διεθνούς διαλόγου μεταξύ των κρατών μελών και της [Δημοκρατίας της] Τουρκίας και, λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου της και της προθέσεως των συντακτών της, δεν [προοριζόταν] να παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ούτε να αποτελέσει συμφωνία ή συνθήκη».

¹¹³ Νόμος 4375 (ΦΕΚ Α' 51/3-4-2016): Οργάνωση και τη λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις.

άσυλο που επέστρεψαν από την Ελλάδα¹¹⁴. Και μόνο το γεγονός ότι τα απαραίτητα μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας υιοθετήθηκαν τόσο γρήγορα αποτελεί περαιτέρω απόδειξη της πρόθεσης των μερών να δεσμευθούν από τη συμφωνία¹¹⁵.

Το Γενικό Δικαστήριο, επομένως, απέρριψε με διάταξη και τις τρεις προσφυγές των αιτούντων άσυλο, δεχόμενο πλήρως τους ισχυρισμούς των ενωσιακών οργάνων σχετικά με το ρόλο τους στην υπογραφή της Κοινής Δήλωσης και έλαβε εμμέσως θέση για την αμφισβητούμενη νομική φύση της εν λόγω συμφωνίας ως μία πολιτική συμφωνία χωρίς έννομες συνέπειες. Επιπλέον, δήλωσε ότι ακόμη και αν ήθελε υποτεθεί ότι πρόκειται για άτυπη διεθνή συμφωνία, αυτή συνήφθη από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης και από τον Τούρκο πρωθυπουργό, και συνεπώς δεν είναι αρμόδιο το Γενικό Δικαστήριο να αποφαινεται επί της νομιμότητας διεθνούς συμφωνίας που έχει συναφθεί από τα κράτη μέλη¹¹⁶.

Η απόφαση αυτή έχει ήδη επικριθεί, λόγω του ότι παραβλέπει την έλλειψη των απαραίτητων εγγυήσεων για τους επιστρέφοντες με συνοπτικές διαδικασίες σε μία χώρα η οποία δεν είναι βέβαιο ότι τηρεί τις προϋποθέσεις της «ασφαλής τρίτης χώρας»¹¹⁷. Επιπλέον εγείρει ορισμένους περαιτέρω προβληματισμούς, διότι, ασχέτως από τη φύση και τα άμεσα αποτελέσματα της Δήλωσης, τα κράτη μέλη δεν είχαν αρμοδιότητα να δράσουν στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς υφίσταται ήδη η ενωσιακή συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία, όπως ειπώθηκε και ανωτέρω, η οποία αποκλείει τα κράτη μέλη από τη σύναψη συμφωνίας με αυτή τη χώρα στον τομέα αυτό. Τέλος τίθεται ο προβληματισμός της δέσμευσης της Ένωσης προς την Τουρκία σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, καθότι η βούληση των μερών να δεσμευθούν είναι το κρίσιμο στοιχείο για το χαρακτηρισμό της ως διεθνούς συμφωνία δεσμευτική για τα συμβαλλόμενα μέρη της. Κατά των αποφάσεων αυτών ασκήθηκε αναίρεση στο ΔΕΕ, η οποία απορρίφθηκε ως απαράδεκτη, με την αιτιολογία της ασάφειας του λόγου αναίρεσης¹¹⁸.

¹¹⁴ COM(2016) 231 final, Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την πρώτη έκθεση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ – Τουρκίας.

¹¹⁵ Idriz N., “*The EU – Turkey statement or the ‘refugee deal’: the extra – legal deal of extraordinary times?*”, Research Paper Series, Asser Institute, Centre for International and European Law, Δεκέμβρης 2017, σελ. 10.

¹¹⁶ Σκέψεις 72 και 73 της υπο σχολιασμό απόφασης. Βλέπε σχετικά την σκέψη 101, της απόφασης της 5ης Μαΐου 2015, Ισπανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-146/13, «υπενθυμίζεται ότι στο πλαίσιο προσφυγής που ασκείται δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφαινεται ως προς τη νομιμότητα διεθνούς συμφωνίας που έχει συναφθεί από κράτη μέλη».

¹¹⁷ Βλ. ενδεικτικά Päivi Leino and Daniel Wyatt, “*No public Interest in whether the EU - Turkey refugee deal respects EU treaties and international human rights ?*”, European Law Blog, 28.02.2018.

¹¹⁸ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις [C-208/17](#) Ρ έως C-210/17 Ρ.

IV. Συμφωνίες επανεισδοχής που συνάπτουν τα κράτη μέλη της Ένωσης με τρίτα κράτη.

4.1. Η σύναψη διμερών συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτα κράτη.

Έχοντας αναλύσει στα προηγούμενα κεφάλαια τη συνεργασία στον τομέα της επανεισδοχής σε ενωσιακό επίπεδο, η ενότητα αυτή εστιάζει στη σύναψη διμερών συμφωνιών. Στο πλαίσιο της διμερούς συνεργασίας για τον έλεγχο της μετανάστευσης μεταξύ των κρατών μελών Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων χωρών, οι συμφωνίες επανεισδοχής αποτελούν βασικά εργαλεία για την απομάκρυνση των παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο, οι οποίοι υποτίθεται ότι υποβάλλονται σε διαδικασίες ασύλου αλλού. Η ανάλυση της διμερούς συνεργασίας για την επανεισδοχή είναι κρίσιμη, εάν ληφθεί υπόψη ο μεγάλος αριθμός των συμφωνιών που έχουν συναφθεί από τα κράτη μέλη με τρίτες χώρες. Σε σύγκριση με τις ενωσιακές, οι διμερείς συμφωνίες αποτελούν μέχρι σήμερα το μεγαλύτερο μερίδιο των συνολικών εργαλείων για τη συνεργασία σχετικά με την επανεισδοχή.

Οι συμφωνίες επανεισδοχής που συνάπτουν τα κράτη μέλη με τρίτα κράτη θέτουν αμοιβαίες υποχρεώσεις για τα συμβαλλόμενα μέρη, όπως ακριβώς και οι ενωσιακές. Επιπλέον, οι διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής οφείλουν να ακολουθούν τα πρότυπα τα οποία έχουν τεθεί από το Συμβούλιο, στη σύσταση της 30^{ης} Νοεμβρίου 1994¹¹⁹. Επομένως, οι συμφωνίες που συνάπτονται με βάση το υπόδειγμα του Συμβουλίου θεωρούνται τυπικές διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής. Στο κείμενο των συμφωνιών αυτών, πρέπει να ενσωματώνεται μία ρήτρα σεβασμού των διεθνών συμβάσεων, στην οποία γίνεται ρητή αναφορά στη σύμβαση της Γενεύης περί του καθεστώτος των προσφύγων και το πρωτόκολλο του 1967, το Διεθνές Σύμφωνο για τα κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα του 1966, τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά των βασανιστηρίων του 1984 και στην ΕΣΔΑ, καθώς και στη Σύμβαση του Δουβλίνου και στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Όλα αυτά τα διεθνή νομικά εργαλεία

¹¹⁹ Σύσταση του Συμβουλίου της 30^{ης} Νοεμβρίου 1994 για ένα υπόδειγμα διμερούς συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ κράτους μέλους και τρίτης χώρας, αριθ. C 274/20, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 19.9.1996.

υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να μην πραγματοποιούν απελάσεις μεταναστών σε τρίτες χώρες, όπου η ζωή τους, η ελευθερία τους και η ασφάλειά τους θα μπορούσαν να απειληθούν με οποιονδήποτε τρόπο.

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν συνάψει τέτοιες συμφωνίες με τρίτα κράτη, ορισμένα εκ των οποίων έχουν συνάψει πολλές συμφωνίες με διαφορετικά κράτη (παραδείγματος χάριν η Γαλλία και η Ιταλία), ανάλογα με τις ανάγκες τους. Το Βέλγιο, η Ολλανδία και το Λουξεμβούργο έχουν συνάψει διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής στα πλαίσια της Ένωσης Μπενελούξ. Μόνο δύο κράτη μέλη, η Ιρλανδία και η Μάλτα, δεν έχουν συνάψει διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής, αλλά έχουν συνάψει ανεπίσημες συμφωνίες αυτού του είδους. Ενώ πολλές συμφωνίες επανεισδοχής έχουν συναφθεί από τη δεκαετία του 1990, υπήρξε μεγάλη αύξηση του αριθμού τους από το 2007 και μετά. Η αποτελεσματικότητα των συμφωνιών αυτών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συνεργασία που αναπτύσσεται ανάμεσα στο κράτος μέλος και την τρίτη χώρα. Κάποια κοινά προβλήματα στην εφαρμογή των διμερών συμφωνιών επανεισδοχής εντοπίζονται στη συνεργασία σχετικά με τις αιτήσεις επανεισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων, στη χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων προκειμένου να καταστεί δυνατή η επιστροφή μέσω της διαδικασίας επανεισδοχής, ενώ με ορισμένες χώρες η συνεργασία είναι σε γενικές γραμμές ιδιαίτερα δυσχερής, με τα τρίτα κράτη να μην τηρούν τις συμφωνηθείσες προθεσμίες¹²⁰.

Μεγάλο ενδιαφέρον κατά τη προηγούμενη δεκαετία είχε παρουσιάσει η περίπτωση της Αλβανίας. Πριν από τη θέση σε ισχύ της ενωσιακής συμφωνίας επανεισδοχής το 2005, η Αλβανία είχε συνάψει ένα μεγάλο αριθμό διμερών συμφωνιών επανεισδοχής με κράτη μέλη της Ένωσης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι αποτελούσε μία χώρα καταγωγής, με τη μετανάστευση των αλβανών πολιτών συνεχώς να αυξάνεται, αλλά και χώρα διέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών, πολλοί από τους οποίους ήταν πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο από το Κόσσοβο. Από τις αρχές του 2000 το Βέλγιο είχε εκκινήσει τις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη διμερούς συμφωνίας με την Αλβανία, η οποία εν αντιθέσει με την ενωσιακή συμφωνία, ρύθμιζε αποκλειστικά την επιστροφή των ιθαγενών. Επιπροσθέτως, η Ελλάδα είχε συνάψει αρκετές διμερείς συμφωνίες, όπως είναι η συμφωνία για την αστυνομική συνεργασία, αλλά καμία συμφωνία επανεισδοχής. Θεωρήθηκε όμως ότι η συμφωνία επανεισδοχής της ΕΕ με την Αλβανία, είχε ιδιαίτερα θετικές επιπτώσεις στις διμερείς σχέσεις Ελλάδας και Αλβανίας¹²¹.

¹²⁰ European Migration Network Synthesis Report for the EMN Focused Study 2014, “Synthesis Report – Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States’ entry bans policy and use of readmission agreements between Member States and third countries”, σελ.24,25..

¹²¹ Mackenzie C, editor of the research, “Return and readmission to Albania: The experience of selected EU member states”, International Organization for Migration, 2006, σελ. 78,79.

Διμερείς συμφωνίες με την Αλβανία έχουν συνάψει επίσης το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιταλία. Η συμφωνία με την Ιταλία είναι σε ισχύ από το 1997 και σε γενικές γραμμές θεωρήθηκε επιτυχής ιδιαίτερα ως προς την επανεισδοχή των αλβανών υπηκόων. Δυσχέρειες παρουσίασε κατά βάση στην επανεισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών. Η συνεργασία της Αλβανίας με τα προαναφερθέντα κράτη μέλη ήταν ιδιαίτερα αποδοτική.

Ωστόσο, σε μία αξιολόγησή της η Επιτροπή έδειξε ότι η Αλβανία δε θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μία ασφαλή τρίτη χώρα για τους μετανάστες που επαναπροωθούνται στο έδαφός της. Μέχρι το 2009, δε διέθετε ένα δυνατό και αξιόπιστο σύστημα ασύλου. Εντούτοις, η Αλβανία αναθεώρησε τη σχετική νομοθεσία για το άσυλο προκειμένου να ανταποκριθεί στα πρότυπα του ευρωπαϊκού δικαίου το 2009 στα πλαίσια του διαλόγου της με την Ένωση για τη διευκόλυνση των θεωρήσεων¹²². Από το γεγονός αυτό μπορεί να συναχθεί ότι οι προηγηθείσες διμερείς συμφωνίες δεν είχαν θέσει ως προτεραιότητα την διεθνή προστασία των ατόμων που επαναπροωθούνταν στην Αλβανία, αλλά κυρίως την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, όποιο και εάν ήταν το εκάστοτε κόστος.

4.2. Η περίπτωση της Μεσογείου.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στον τομέα της επανεισδοχής παρουσιάζει η περιοχή της Μεσογείου, και ειδικότερα χώρες που βρίσκονται στα νότια σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία και η Ελλάδα. Η έντονη δραστηριότητα των κρατών αυτών στη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων έχει οδηγήσει στη σύναψη πολλών διμερών συμφωνιών μέσα από μακροχρόνιες και πολύπλοκες διαπραγματεύσεις, οι οποίες σχετίζονται άμεσα με την παροχή λιγότερων κινήτρων. Ως αποτέλεσμα, οι χώρες της ανατολικής Ευρώπης είχαν να αντιμετωπίσουν την απροθυμία συνεργασίας από την πλευρά των τρίτων χωρών και εν τέλει δυσχέρειες στην εφαρμογή των συμφωνιών που συνάπτουν, κυρίως με χώρες της ανατολικής Μεσογείου και της Αφρικής.

Μία χώρα η οποία αποτελεί πολύ συχνά συμβαλλόμενο μέρος σε συμφωνίες επανεισδοχής είναι το Μαρόκο, η οποία βρίσκεται πλησίον των ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων. Το Μαρόκο αποτελεί τόσο χώρα καταγωγής όσο και διέλευσης. Το 1992, η Ισπανία και το Μαρόκο υπέγραψαν μία επίσημη συμφωνία επανεισδοχής στα πλαίσια της εφαρμογής μία

¹²² Dedja S., “Human Rights in the EU Return Policy: The case of the EU – Albania Relations”, *European Journal of Migration and Law*, 2012, σελ. 111.

άλλης διεθνής συμφωνίας που είχαν υπογράψει ένα χρόνο νωρίτερα¹²³, η οποία έθεσε τα θεμέλια στη διμερή συνεργασία μεταξύ των δύο κρατών και εξειδικεύει τις δεσμεύσεις των συμβαλλομένων μερών σε διάφορους τομείς, όπως η ασφάλεια, η συνεργασία σε θέματα χρηματοδότησης κλπ, με έμφαση στον τομέα της μετανάστευσης.

Η συμφωνία επανεισδοχής ανάμεσα στο Μαρόκο και την Ισπανία εστίασε κυρίως στην επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι εισήλθαν παράνομα στο έδαφος του ενός κράτους προερχόμενοι από το έδαφος του άλλου συμβαλλόμενου κράτους, και όχι στην επανεισδοχή ιθαγενών. Το Μαρόκο είχε βεβαίως αρκετούς λόγους για να υπογράψει τελικά αυτή τη συμφωνία, εκτός από τη διαδικασία συμβιβασμού, η οποία συνδέεται με την προηγούμενη συμφωνία συνεργασίας. Κατά βάση παρακινήθηκε από την φιλοδοξία να αποκτήσει μία ισχυρότερη διαπραγματευτική θέση στις διεθνείς σχέσεις με την Ισπανία, αλλά και με την Ένωση¹²⁴. Δευτερευόντως, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η μετανάστευση από τη νότια Σαχάρα και η διέλευση από το μαροκινό έδαφος δε θεωρούνταν ακόμη ανησυχητικό φαινόμενο από τις μαροκινές αρχές¹²⁵. Η συμφωνία αυτή θέσπισε μία ταχεία διαδικασία επανεισδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών, όπως και τη διέλευσή τους από άλλες χώρες σε περίπτωση απέλασης. Προβλέφθηκε επίσης η σύσταση μία Μεικτής Επιτροπής Επανεισδοχής, η οποία θα ήταν υπεύθυνη για την εποπτεία της εφαρμογής της συμφωνίας, παρέχοντας λύσεις στα πιθανά προβλήματα. Περαιτέρω, η Επιτροπή ήταν επιφορτισμένη με το έργο της οργάνωσης της αμοιβαίας συμβολής στην βελτίωση των συνοριακών ελέγχων. Τέλος, η συμφωνία αυτή δεν περιλαμβάνει ρήτρα σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ούτε κάποια άλλη αναφορά στις ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις, οι οποίες θα έπρεπε να παρέχονται στους μετανάστες που υπόκεινται στη διαδικασία επανεισδοχής.

Λίγο μετά την υπογραφή της, η συμφωνία επανεισδοχής ανάμεσα στο Μαρόκο και την Ισπανία δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ισπανίας και άρχισε να εφαρμόζεται προσωρινά. Εντούτοις, απέκτησε ισχύ δύο δεκαετίες αργότερα, στις 21.10.2012, χωρίς ποτέ να εφαρμοσθεί εντελώς, καθώς το Μαρόκο δημιουργεί συχνά προβλήματα με την επανεισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται από το έδαφος του προκειμένου να φτάσουν σε ενωσιακό έδαφος, αλλά και λόγω των ταραγμένων διπλωματικών σχέσεων μεταξύ των δύο χωρών μέχρι τις αρχές του 2000.

¹²³ Treaty of friendship, good - neighborliness and cooperation. Signed at Rabat on 4 July 1991.

¹²⁴ Mrabet, "Readmission Agreements. The Case of Morocco", *European Journal of Migration and Law* vol. 5, 2003, σελ. 380.

¹²⁵ Cassarino J. P., "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood", *The International Spectator*, Vol. 42, No 2, 2007, σελ. 183-184.

Παρόμοια περίπτωση με την υπόθεση της Ισπανίας και του Μαρόκου, είναι η συνεργασία της Ελλάδας με την Τουρκία. Η διμερείς σχέσεις των δύο γειτονικών κρατών έχουν χαρακτηριστεί από διπλωματικές εντάσεις και διαπραγματευτικές δυσχέρειες. Από τις αρχές, όμως, του 2000, λόγω της μαζικής εισροής μεταναστών, και κάτω από την πίεση της Ένωσης για την αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης, οι δύο χώρες υπέγραψαν τη «Συμφωνία για την καταπολέμηση του εγκλήματος, ιδιαίτερα της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και της λαθρομετανάστευσης», στις 20.1.2000 στην Άγκυρα και κυρώθηκε με το ν. 2926/2001. Στο άρθρο 8 της συμφωνίας αυτής, ορίζεται η συνεργασία μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, προκειμένου να καταπολεμηθεί η παράνομη μετανάστευση, με τον ορισμό των αρμόδιων αρχών και των απαραίτητων διαδικασιών για την επανεισδοχή των υπηκόων τους και των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι προέρχονται από το έδαφος ενός εκ των δύο συμβαλλομένων μερών και διέσχισαν ή πρόκειται να διασχίσουν παράνομα τα σύνορα του άλλου μέρους.

Για την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου, η Ελλάδα και η Τουρκία υπέγραψαν στις 8.11.2001 ένα Πρωτόκολλο επανεισδοχής, το οποίο αποτελεί επίσημη διμερή συμφωνία επανεισδοχής μεταξύ των δύο χωρών και κυρώθηκε με τον ελληνικό Ν. 3030/2002 στις 15.7.2002. Η διμερής αυτή συμφωνία επιβάλλει υποχρεώσεις επανεισδοχής μεταξύ των δύο μερών. Θέτει επίσης, τις πραγματικές και τις διαδικαστικές προϋποθέσεις προς την υλοποίηση της επανεισδοχής ή της διέλευσης με το σκοπό επανεισδοχής. Εντούτοις, το Πρωτόκολλο δε περιέχει συγκεκριμένη ρήτρα για το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ούτε ρήτρα για τη συμβατότητα με τις διεθνείς συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Περιέχει, μόνο, μία γενική ρήτρα σύμφωνα με την οποία δε θίγονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που προέρχονται από διεθνείς συμφωνίες, οι οποίες δεσμεύουν τα συμβαλλόμενα μέρη.

Η εφαρμογή της συμφωνίας αυτής πραγματοποιήθηκε με πολύ αργούς ρυθμούς. Τα περισσότερα εκ των αιτημάτων επανεισδοχής των ελληνικών αρχών δεν κατέληγαν σε απέλαση λόγω της απροθυμίας των τουρκικών αρχών, με αποτέλεσμα να μειώνεται η αποτελεσματικότητα της συναφθείσας συμφωνίας. Η συμφωνία άρχισε να εφαρμόζεται αποτελεσματικότερα από το 2010, καθώς αυξήθηκε ο αριθμός των πραγματοποιηθέντων απελάσεων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι υπήρξε σαφής βελτίωση στην ελληνοτουρκική συνεργασία στον τομέα της επανεισδοχής¹²⁶. Στις 16 Δεκεμβρίου 2013 υπεγράφη η Συμφωνία Επανεισδοχής Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας στην Άγκυρα και τέθηκε σε ισχύ την 1η

¹²⁶ European Migration Network Synthesis Report for the EMN Focused Study 2014, “Synthesis Report – Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States’ entry bans policy and use of readmission agreements between Member States and third countries”, σελ. 25.

Οκτωβρίου 2014 για την επανεισδοχή υπηκόων της Τουρκίας. Από την 1η Ιουνίου 2016 τέθηκε σε ισχύ και για τους υπηκόους τρίτων χωρών, αντικαθιστώντας το διμερές ελληνοτουρκικό Πρωτόκολλο Επανεισδοχής.

Μια άλλη χώρα της ανατολικής Μεσογείου, η οποία έχει υπογράψει ένα μεγάλο αριθμό συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτα κράτη, είναι η Γαλλία. Μέχρι σήμερα έχει διαπραγματευτεί και συνάψει σχεδόν 40 τέτοιες συμφωνίες, τόσο με ευρωπαϊκά κράτη, όπως η Γερμανία, η Αυστρία, η Ισπανία, η Ουγγαρία και η Ελλάδα, όσο και με μη ευρωπαϊκά, όπως το Κόσσοβο, το Εκουαδόρ, η Βενεζουέλα, το Μεξικό και η Νικαράγουα.

Μάλιστα από το 2007 και έπειτα έχει υπογράψει συμφωνίες διαχείρισης της μετανάστευσης με διάφορες χώρες. Οι συμφωνίες αυτές, δεν αποτελούν σαφείς συμφωνίες επανεισδοχής, όμως ρυθμίζουν το θέμα της επανεισδοχής εισάγοντας ρήτρες επανεισδοχής μαζί με άλλα θέματα συνεργασίας στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής. Οι συμφωνίες που ρυθμίζουν πιο εύστοχα το ζήτημα της επανεισδοχής έχουν συναφθεί με το Καμερούν, τη Μπουρκίνα Φάσο, το Πράσινο Ακρωτήριο, το Κονγκό, τη Σενεγάλη, την Τυνησία, το Μαυρίκιο, το Μπενίν και το Γκαμπόν, και εστιάζουν στην επανεισδοχή των μεταναστών χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα και στην ασφάλεια με αυστηρούς ελέγχους στα σύνορα, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη της αλληλεγγύης και της μάχης ενάντια στην πλαστογράφηση των εγγράφων ταυτοποίησης και στα δίκτυα παράνομης διακίνησης. Η ιδιαιτερότητα στις συμφωνίες αυτές έγκειται στο γεγονός ότι η Γαλλία έχει καταφέρει σε πολύ λίγες από αυτές να ενσωματώσει στη ρήτρα την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών. Κατά κύριο λόγο την έχει εισαγάγει στις χώρες που ανήκουν στην Δυτικοαφρικανική Οικονομική και Νομισματική Ένωση, όπου υποστηρίζεται η ελεύθερη μετακίνηση των προσώπων¹²⁷.

Όσον αφορά τη συνεργασία της Γαλλίας με τρίτες χώρες για την εφαρμογή των συμφωνιών επανεισδοχής, σε γενικές γραμμές είναι αρκετά αποδοτική και δεν οδηγεί σε ιδιαίτερα προβλήματα. Δυσχέρειες παρουσιάζονται κατά κύριο λόγο στην παροχή των ταξιδιωτικών εγγράφων από τις τοπικές αρχές ανεξάρτητα από τις ομαλές διπλωματικές σχέσεις, ενώ ορισμένες φορές εντοπίζονται τεχνικά προβλήματα και διοικητικά προβλήματα¹²⁸. Σε περίπτωση που υφίσταται και ενωσιακή συμφωνία επανεισδοχής με ένα τρίτο κράτος, υπερισχύει αυτή έναντι της διμερούς συμφωνίας. Οι διμερείς αυτές συμφωνίες συνδράμουν σε

¹²⁷ Panizzon M., “*Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?*”, forthcoming in 31(4) Refugee Survey Quarterly (2012), σελ. 24-25.

¹²⁸ European Migration Network Synthesis Report for the EMN Second Focused Study 2014, “Synthesis Report – Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: France’s entry bans policy and use of readmission agreements between France and third countries”, French Contact Point of the European Migration Network, August 2014.

μεγάλο βαθμό στην αποτελεσματικότητα της επανεισδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών, συμπληρώνοντας την ενωσιακή μεταναστευτική πολιτική. Ωστόσο, δε λείπουν και οι αντιθέσεις με το δίκαιο της Ένωσης, όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία συχνά καταπατώνται, κυρίως ως προς τον τρόπο καθορισμού της εθνικότητας των υποκειμένων της επανεισδοχής, αλλά και τα κριτήρια καθορισμού της ασφαλούς τρίτης χώρας καταγωγής ή διέλευσης.

Παρόλα αυτά, οι συμφωνίες επανεισδοχής που συνάπτει η Γαλλία χαρακτηρίζονται εν γένει από διαφάνεια και δημοκρατικότητα, επειδή απαιτείται η επικύρωσή τους από τη Γερουσία και από τη Βουλή, ενώ υφίσταται μία προσπάθεια προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή τους. Η διαπίστωση αυτή δεν ισχύει για παράδειγμα στην περίπτωση της Ιταλίας και της Λιβύης. Η Ιταλία είναι μία χώρα που έρχεται συχνά αντιμέτωπη με μαζικές εισροές, τόσο από τα Βαλκάνια όσο και από τις χώρες της ανατολικής Μεσογείου. Για το σκοπό της αντιμετώπισης των μαζικών εισροών, έχει προβεί κατά καιρούς στη σύναψη αρκετών συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτα κράτη, όπως η Αλβανία, η Αλγερία, η Γεωργία, η Τυνησία, η Κύπρος και η Μάλτα. Εντούτοις, η συνεργασία με το μεγαλύτερο ενδιαφέρον είναι αυτή με τη Λιβύη, στο έδαφος της οποίας πραγματοποιούνται διαρκώς απελάσεις υπηκόων τρίτων κρατών και απάτριδων. Εκκινώντας από τις αρχές του 2000, υπεγράφησαν πολλές συμφωνίες για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών με το τότε καθεστώς Καντάφι. Η συνεργασία των δύο χωρών διεκόπη ωστόσο το 2012 με την κατάρρευση του καθεστώτος και το ξέσπασμα του εμφυλίου πολέμου. Παράλληλα, η Ιταλία καταδικάσθηκε για την παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης με την απόφαση *Hirsi Jamma* και λοιποί κατά Ιταλίας¹²⁹.

Εντούτοις, στις 2.2.2017 υπογράφηκε μία συμφωνία επανεισδοχής υπό τη μορφή μνημονίου ανάμεσα στις εν λόγω χώρες, με σκοπό την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης μέσω των αφίξεων στο ιταλικό έδαφος. Το κείμενο του μνημονίου περιέχει ένα πρόλογο και οκτώ άρθρα, εκ των οποίων μόνο το πέμπτο περιέχει μία γενική αναφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα¹³⁰. Προβληματικό είναι και το λεξιλόγιο της συμφωνίας επειδή αναφέρεται μόνο σε παράνομους μετανάστες, παραβλέποντας το δικαίωμα στο άσυλο και υπερτονίζοντας την έλλειψη ενός αποτελεσματικού συστήματος διεθνής προστασίας στο λιβυκό κράτος. Η προσέγγιση αυτή είναι βέβαιο ότι θα έχει ως αποτέλεσμα παραβιάσεις διεθνούς και ενωσιακού δικαίου και ως εκ τούτου θα επιφέρει σύγχυση στην κοινή μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης.

¹²⁹ COM/2012/0686 final.

¹³⁰ Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic, Odysseus Network, Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe.

4.3. Η σύναψη άτυπων διμερών συμφωνιών.

Όπως εξετάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, τα κράτη μέλη διαθέτοντας συντρέχουσα αρμοδιότητα στη σύναψη διμερών συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτα κράτη, έχουν συνάψει ένα μεγάλο αριθμό τέτοιων συμφωνιών. Η πολιτική των κρατών μελών στην επανεισδοχή είναι άλλωστε αυτή που καθοδηγεί την Ένωση, η οποία την ενσωματώνει στα ενωσιακά πλαίσια επιδιώκοντας μία αποτελεσματική κοινή μεταναστευτική πολιτική. Περαιτέρω, η ενωσιακή πολιτική στον τομέα της επανεισδοχής χαρακτηρίζεται, εκτός από ομοιομορφία, και από το σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα και στη διεθνή προστασία. Δε μπορεί να λεχθεί όμως το ίδιο και για τις πολιτικές των κρατών μελών, οι οποίες σε αρκετές περιπτώσεις δημιουργούν εμπόδια στην ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

Όπως έχει ήδη ειπωθεί ανωτέρω, οι συμφωνίες επανεισδοχής που συνάπτουν τα κράτη μέλη με τρίτα κράτη θέτουν αμοιβαίες υποχρεώσεις για τα συμβαλλόμενα μέρη. Τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια να καθορίσουν το περιεχόμενο των διμερών συμφωνιών που συνάπτουν. Οφείλουν, όμως, να τηρούν τα πρότυπα που έχουν τεθεί από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να μην πραγματοποιούν απελάσεις σε τρίτες χώρες που δεν τηρούν τις εγγυήσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Εντούτοις, παρά το γράμμα των συμφωνιών αυτών, στην εφαρμογή τους παρατηρείται ότι δεν τηρείται πάντοτε η ανωτέρω υποχρέωση. Αποτελεί μάλιστα συχνό φαινόμενο η απουσία διαφάνειας κατά τη διαδικασία απομάκρυνσης, ιδίως όσο αυξάνεται η απόσταση από τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν πρέπει άλλωστε να λησμονείται το γεγονός ότι τα κράτη μέλη αναζητούν την ισορροπία ανάμεσα στα πλεονεκτήματα και το κόστος που επιφέρει η συνεργασία τους με τα τρίτα κράτη. Έτσι, τις περισσότερες φορές, επιδιώκουν τη σύναψη άτυπων συμφωνιών επανεισδοχής, διότι επωφελούνται τελικά από την ευελιξία στις διαπραγματεύσεις.

Στην πράξη παρατηρείται ότι η εφαρμογή μιας διμερούς συμφωνίας επανεισδοχής αποδεικνύεται ιδιαίτερα χρονοβόρα και αλυσιτελής. Ένα παράδειγμα αποτελεί η σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ Ισπανίας και Μαρόκου το 1992, η οποία εξετάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Η συμφωνία αυτή, που απέκτησε ισχύ δέκα έτη μετά τη σύναψή της, δεν εφαρμόστηκε ποτέ πλήρως. Αντίστοιχα, η συμφωνία επανεισδοχής ανάμεσα στο Ηνωμένο

Βασίλειο και την Αλγερία, υπογράφηκε το 2006 και δεν εφαρμόζεται αποτελεσματικά στην πράξη¹³¹.

Η προτίμηση των κρατών μελών στη σύναψη άτυπων συμφωνιών οφείλεται τόσο στην πιθανότητα το συμβαλλόμενο τρίτο κράτος να υπαναχωρήσει κατά τις διαπραγματεύσεις εάν δεν ικανοποιούνται οι απαιτήσεις του όσο και στην ανάγκη για ευελιξία σε τεχνικά θέματα, όπως η ταυτοποίηση και η χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων στους μετανάστες. Σε αντίθεση με τις τυπικές συμφωνίες επανεισδοχής, δεν είναι απαραίτητη η χρονοβόρα διαδικασία επικύρωσης, στοιχείο που τις καθιστά περισσότερο άμεσες και αποτελεσματικές. Κράτη όπως η Γαλλία, η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο δείχνουν μία σταθερή προτίμηση στη σύναψη συμφωνιών οι οποίες ρυθμίζουν και άλλα θέματα, αλλά συνδέονται άμεσα με την επανεισδοχή. Τέτοιες συμφωνίες μπορεί να αποτελούν μνημόνια κατανόησης, σύμφωνα, πλάνα καθώς και συμφωνίες αστυνομικής συνεργασίας που περιέχουν ρήτρες επανεισδοχής. Η προσέγγισή τους συνήθως περιλαμβάνει την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, η οποία στηρίζεται κατά βάση στην επανεισδοχή, την ενίσχυση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα σε συνδυασμό με την τεχνική αρωγή και την κοινή διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης με τρίτες χώρες καταγωγής¹³².

Σε αντίθεση με τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης και τα δυτικά Βαλκάνια, οι οποίες έχουν συνάψει κυρίως τυπικές συμφωνίες, οι τρίτες χώρες της Μεσογείου και της Αφρικής, τείνουν κατά γενική ομολογία να προτιμούν την ευελιξία που τους παρέχει μία συμφωνία συνεργασίας, η οποία θα περιέχει και θέματα επανεισδοχής. Η έλλειψη των κινήτρων και η άνιση αμοιβαιότητα για τα κράτη αυτά, οδηγούν στην προτίμηση μίας συμφωνίας εξίσου μεν δεσμευτικής αλλά περισσότερο εύπλαστης, η οποία θα παρέχει δυνατότητες προσαρμογής στις γεωγραφικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες των χωρών αυτών. Επιπροσθέτως, ιδιαίτερα χώρες όπως η Τουρκία, η Λιβύη, η Αίγυπτος, η Τυνησία, η Αλγερία και το Μαρόκο, έχουν αποκτήσει τις τελευταίες δεκαετίες επίγνωση της διαπραγματευτικής τους δύναμης λόγω της στρατηγικής τους θέσης. Πράγματι, η συνεργασία των ευρωπαϊκών κρατών της μεσογείου με τα κράτη αυτά είναι αναγκαία προκειμένου να επιτευχθεί ο καλύτερος δυνατός έλεγχος στα εξωτερικά τους σύνορα. Παραδείγματος χάριν, η Γαλλία ενώ έχει καταφέρει να διαπραγματευτεί διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής με χώρες της Λατινικής Αμερικής κυρίως θέτοντας ως κίνητρο τη

¹³¹ Council of the European Union, RESTREINT UE/EU RESTRICTED, Country Fiche proposing possible leverages across Commission-EEAS policy areas to enhance returns and effectively implement readmission commitments, 5948/16, 9.2.2016.

¹³² Cassarino J. P., ed., *“Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro – Mediterranean Area”*, Washington: The Middle East Institute, 2010, σελ. 8-10.

διευκόλυνση των θεωρήσεων, με τις χώρες της Αφρικής εστίασε σε άτυπες συμφωνίες, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως συμφωνίες για την κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και ανάπτυξης της συνεργασίας¹³³.

Η έλλειψη επισημότητας που διατρέχει τις συμφωνίες αυτές καθιστά δύσκολο τον εντοπισμό τους, καθότι συνήθως δε δημοσιεύονται και ούτε καταγράφονται σε επίσημα έγγραφα. Η ύπαρξη τους γίνεται αντιληπτή μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο της διμερής συνεργασίας για τη μετανάστευση, ανάλογα με τη γεωγραφική εγγύτητα των χωρών, την αλληλεπίδραση των κρατών και το μέγεθος των μεταναστευτικών ροών. Για αυτό το λόγο έχουν αρχίσει να δημιουργούν εμπόδια στην κοινή μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης. Πράγματι, η διαπραγμάτευση ενωσιακών συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτα κράτη με τα οποία εντοπίζονται τέτοιες ανεπίσημες πρακτικές με κράτη μέλη της Ένωσης, επιβραδύνεται. Στις περιπτώσεις της Αλγερίας και του Μαρόκο δεν έχει επιτευχθεί ακόμη η σύναψη συμφωνίας επανεισδοχής στο ενωσιακό επίπεδο, ενώ η Επιτροπή έχει λάβει εντολή για τη διαπραγμάτευση (για το Μαρόκο από το 2000 και για την Αλγερία από το 2002), καθώς όλες οι διαπραγματευτικές προσπάθειες έχουν αποτύχει. Από την άλλη όμως τα κράτη αυτά έχουν συνάψει αρκετές άτυπες συμφωνίες με κράτη μέλη, στις οποίες περιλαμβάνεται ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων και η αστυνομική συνεργασία.

Τα τελευταία χρόνια οι πολιτικές των κρατών μελών σχετικά με την επανεισδοχή, υποστηρίζονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία προωθεί την ενισχυμένη διμερή συνεργασία ανάμεσα στα κράτη μέλη και τις τρίτες χώρες με σκοπό την αποθάρρυνση των παράνομων αφίξεων. Στην Κοινή Ανακοίνωση της Επιτροπής στις 25.1.2017, αναλύονται οι προβληματισμοί σχετικά με τη διαχείριση της αυξημένης μετανάστευσης στη διαδρομή της κεντρικής Μεσογείου και τη συνεχιζόμενη απώλεια ζωών. Η κύρια χώρα αναχώρησης είναι η Λιβύη η οποία «βρίσκεται στο σταυροδρόμι της διαδρομής της Κεντρικής Μεσογείου και αποτελεί το σημείο αναχώρησης για το 90 % των ατόμων που επιδιώκουν να ταξιδέψουν στην Ευρώπη». Το γεγονός αυτό γίνεται αντικείμενο εκμετάλλευσης από τους διακινητές και τους εμπόρους ανθρώπων, με αποτέλεσμα οι μετανάστες να καθίστανται ακόμη πιο ευάλωτοι. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο αυτό προτείνονται ορισμένες πρωτοβουλίες σχετικά με την ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων με τη Λιβύη στο πλαίσιο της συνολικής στρατηγικής της Ένωσης, η οποία λαμβάνει υπόψη τον ευρύτερο χώρο της Μεσογείου, και κυρίως την Τυνησία, την Αίγυπτο και την Αλγερία, με σκοπό την αποφυγή αρνητικών

¹³³ Panizzon M., “Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?”, forthcoming in 31(4) Refugee Survey Quarterly (2012), σελ. 20, 21.

συνεπειών για τις ευρωπαϊκές χώρες της Μεσογείου, οι οποίες δέχονται άλλωστε τα αυξανόμενα κύματα των προσφύγων¹³⁴.

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η Ιταλία συνεργάζεται με τη Λιβύη στο πλαίσιο της παράνομης μετανάστευσης λόγω των μαζικών αφίξεων στο ιταλικό έδαφος, ήδη από τις αρχές του 2000. Η συμφωνία επανεισδοχής που σύναψαν τα δύο κράτη στις 2.2.2017 υπό τη μορφή μνημονίου αποτελεί ένα παράδειγμα άτυπης συμφωνίας επανεισδοχής. Η πολιτική αυτή προέρχεται από την ανάγκη να δοθεί άμεσα μία λύση και με κάθε κόστος στη διέλευση των μεταναστών από το λιβυκό κράτος στο ιταλικό έδαφος, και κατ' επέκταση στο ενωσιακό. Η πρακτική αυτή αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό την τάση για απομάκρυνση από τον τυπικό τρόπο σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής και την ανεπίσημη προσέγγιση, η οποία όπως είδαμε εστιάζει στην ενίσχυση των συνόρων και τις επιχειρήσεις επιστροφών ήδη πριν από τη διέλευση των συνόρων. Επιπλέον, η τάση για ανεπισημοποίηση της διαδικασίας επανεισδοχής υιοθετείται την τελευταία διετία και από την Ένωση. Είναι ενδεχομένως πιθανό, οι πρακτικές αυτές να ενισχύσουν τις ανεπίσημες διαδικασίες στα σύνορα, όπου υφίσταται ο κίνδυνος οι μετανάστες και οι αιτούντες άσυλο να επιστραφούν πριν τους δοθεί η δυνατότητα να αιτηθούν διεθνή προστασία, και μάλιστα σε μία τρίτη μη ασφαλή χώρα¹³⁵. Αφενός η Ιταλία έχει βρεθεί αντιμέτωπη με συνεχείς μαζικές εισροές από τη Λιβύη αλλά και από άλλες χώρες της βόρειας Αφρικής, όπως η Τυνησία, το Μαρόκο, η Αλγερία και η Αίγυπτος. Αφετέρου, με όλες αυτές τις χώρες, με εξαίρεση την Αίγυπτο, με την οποία έχει συνάψει μία τυπική συμφωνία επανεισδοχής, η συνεργασία χαρακτηρίζεται από ανεπίσημες πρακτικές στα σύνορα και αστυνομική συνεργασία, με το σκέλος της επανεισδοχής να διαθέτει ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις εκάστοτε συνθήκες¹³⁶.

4.4. Η συμβατότητα των άτυπων συμφωνιών με το ενωσιακό δίκαιο.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί ανωτέρω, η ενωσιακή πολιτική στον τομέα της επανεισδοχής χαρακτηρίζεται, εκτός από ομοιομορφία, και από το σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα και στη διεθνή προστασία, αρχές που εξασφαλίζονται τόσο στο ενωσιακό όσο και στο επίπεδο κρατών μελών. Είναι φανερό, ότι στο επίπεδο των κρατών μελών, τα οποία οφείλουν να τηρούν

¹³⁴ Βρυξέλλες, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final.

¹³⁵ Giuffrè M, “Readmission Agreements and Refugee Law: from a Critique to a Proposal”, Refugee Survey Quarterly, Vol. 32, No. 3, σελ. 88-90.

¹³⁶ Cuttitta P, “Readmission in the Relations between Italy and North African Mediterranean Countries”, chapter 2 of “Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro – Mediterranean Area”, Washington: The Middle East Institute, 2010, σελ. 36-45.

τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο, τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών δε διασφαλίζονται πάντοτε επαρκώς, αφού πολλές από τις συμφωνίες με τρίτα κράτη δε θέτουν τη διεθνή προστασία ως μία από τις προτεραιότητές τους. Παράλληλα, παρατηρείται ότι ορισμένα τρίτα κράτη δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της ασφαλής τρίτης χώρας ή δε διαθέτουν ένα αποτελεσματικό σύστημα ασύλου.

Πράγματι, η απέλαση των υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς ιδιαίτερες διατυπώσεις και με ανεπίσημες συνοπτικές διαδικασίες, επικρίνεται έντονα τόσο από τη θεωρία, όσο και από διεθνείς οργανισμούς και μη κυβερνητικές οργανώσεις. Παραδείγματος χάριν, σε μία αναφορά της Human Rights Watch για τη Λιβύη, καταδικάζεται η συνεχής παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τόσο από τη Λιβύη όσο και από την Ιταλία. Από το 2009, οι Ιταλικές αρχές ενίσχυσαν τα θαλάσσια σύνορα και άρχισαν να επιστρέφουν μαζικά τα πλοία που καταφθάνουν στις ιταλικές ακτές, στο λιβυκό έδαφος, παραβιάζοντας την αρχή της μη επαναπροώθησης.

Η παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης συνδέεται κατά βάση με τις πολιτικές επιλογές της ιταλικής κυβέρνησης, η οποία υποστήριζε ότι η υποχρέωση για τη μη επαναπροώθηση δε τη δεσμεύει στην ανοιχτή θάλασσα. Εντούτοις, οι δηλώσεις της ιταλικής κυβέρνησης έρχονται σε αντίθεση με το ζήτημα της εξωεδαφικής ευθύνης των κρατών για διεθνή προστασία, καθώς και με τις διακηρύξεις της διεθνούς έννομης τάξης, ότι η αρχή αυτή εφαρμόζεται οπουδήποτε ασκείται κρατική δικαιοδοσία, ακόμη και εάν αυτή ασκείται στο έδαφος ενός άλλου κράτους ή στην ανοιχτή θάλασσα¹³⁷.

Παράλληλα διαπιστώνεται ότι η Λιβύη, εάν και είναι μέλος του Διεθνούς Συμφώνου για τα Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα και παρότι έχει υιοθετήσει τον Αφρικανικό Χάρτη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Λαών του 1981, όπου καθιερώνεται το δικαίωμα στο άσυλο, δεν έχει ακόμη σε ισχύ σχετική νομοθεσία για άσυλο και τις διαδικασίες για την πρόσβαση σε διεθνή προστασία των ανθρώπων που υφίστανται κίνδυνο δίωξης. Ενδεικτικές είναι και οι δηλώσεις του τέως αρχηγού της Λιβύης Μουαμάρ αλ Καντάφι ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που φτάνουν στην Ευρώπη μέσω της Λιβύης δεν αποτελούν πρόσφυγες, αλλά άτομα χωρίς ατομική και πολιτική προσωπικότητα που επιδιώκουν τον «πλούτο του Βορρά»¹³⁸.

¹³⁷ Giuffrè M., “Watered-down rights on the high seas: *Hirsi Jamaa and others v Italy* (2012): A case comment”, *International & Comparative Law Quarterly*, 2012.

¹³⁸ https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0909web_0.pdf

Επιπλέον, η μεταχείριση των μεταναστών που διαμένουν ή διέρχονται από τη Λιβύη, ακόμη και αυτών οι οποίοι ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, όπως γυναίκες και ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι οποίοι συχνά κρατούνται σε φυλακές, εγείρει προβληματισμούς για το κατά πόσο είναι δυνατόν να θεωρείται η Λιβύη «ασφαλής τρίτη χώρα». Οι απελάσεις είναι συνεχείς ενώ υπάρχουν και μαρτυρίες ότι οι μετανάστες αφήνονται στην έρημο της Λιβύης από τις λιβυκές αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να τους παραδώσουν στη χώρα καταγωγής τους. Το αποτέλεσμα είναι οι μετανάστες να γίνονται για άλλη μια φορά αντικείμενο εκμετάλλευσης από τους διακινητές.

Η νέα αυτή τάση στον τομέα της επανεισδοχής έχει οδηγήσει στην ενίσχυση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα και της αστυνομικής συνεργασίας με σκοπό τη διασφάλιση της ασφάλειας, ενώ ο σεβασμός στην αξία του ανθρώπου και στα θεμελιώδη δικαιώματα δεν αποτελεί πάντοτε προτεραιότητα στην πολιτική των κρατών μελών. Η συμβατότητα των διμερών συμφωνιών επανεισδοχής, οι οποίες χαρακτηρίζονται από ανεπισημότητα και ευελιξία, με το δίκαιο της Ένωσης δε μπορεί παρά να είναι αμφισβητήσιμη¹³⁹. Παράλληλα, η ενσωμάτωση των πρακτικών αυτών των κρατών μελών στην πολιτική της Ένωσης, όπως γίνεται εμφανές και από τη δήλωση ΕΕ – Τουρκίας, σταδιακά οδηγεί στην εξωτερίκευση της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών πέρα από τα ενωσιακά σύνορα, σε τρίτα κράτη που αποτελούν καίρια σημεία διέλευσης¹⁴⁰.

¹³⁹ Cassarino J. P., “*Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood*”, *The International Spectator*, Vol. 42, No 2, 2007, σελ. 193-194.

¹⁴⁰ Palm A., “*The Italy – Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?*”, EU Immigration and Asylum Law and Policy, <http://eumigrationlawblog.eu>.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.

Η κοινή μεταναστευτική πολιτική εδράζεται στην ανάγκη για την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη της Ένωσης. Εκπληρώνει έτσι την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο ενωσιακό έδαφος και την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων. Τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενισχύονται σε συνδυασμό με την πολιτική συνεργασίας με τρίτα κράτη, είτε αυτά συνορεύουν με την Ένωση, είτε όχι. Κριτήριο για την επιλογή της συνεργασίας με ένα τρίτο κράτος στον τομέα της μετανάστευσης αποτελεί κυρίως το μέγεθος των εισροών που προέρχονται από αυτό. Αναμφίβολα, η απόκτηση αρμοδιότητας από την Ένωση για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής συντελεί στην εδραίωση της κοινής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης. Η συντρέχουσα φύση της αρμοδιότητας δίνει το προβάδισμα στην Ένωση, με τις ενωσιακές συμφωνίες επανεισδοχής να αντικαθιστούν τις προηγηθείσες διμερείς που έχουν συναφθεί από τα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να συνάπτουν συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτα κράτη με τα οποία η Ένωση είτε δεν έχει λάβει εντολή για τη διαπραγμάτευση, είτε έχει λάβει αλλά δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία σύναψης.

Παράλληλα, οι ρήτρες επανεισδοχής σε μεικτές συμφωνίες, με κυριότερη τη συμφωνία του Κοτονού, η οποία στο άρθρο 13 θέτει τις προϋποθέσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τα συμβαλλόμενα τρίτα κράτη, τόσο από τη πλευρά της Ένωσης, όσο και από τη πλευρά των κρατών μελών, δημιουργούν τη δέσμευση για τη σύναψη μίας πλήρους συμφωνίας επανεισδοχής για τα συμβαλλόμενα μέρη. Η εφαρμογή τους όμως εξαρτάται εν τέλει από τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής, οι οποίες εν αντιθέσει με τις ρήτρες διαθέτουν εκτελεστότητα. Για αυτό το λόγο είναι αμφίβολη και η πρακτική τους σημασία.

Περαιτέρω διαπιστώθηκε ότι, οι συμφωνίες επανεισδοχής που συνάπτει η Ένωση αποτελούν ένα καλύτερο εργαλείο σε σχέση με τις διμερείς συμφωνίες που συνάπτουν τα κράτη μέλη ως προς τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των επιστρεφόντων. Οι ενωσιακές συμφωνίες επανεισδοχής, με τη σταθερή τους σύνθεση, επιβάλλουν το σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα. Μάλιστα οι περισσότερες από αυτές, και κυρίως οι πιο πρόσφατες, θέτουν εξειδικευμένες και αναλυτικές ρυθμίσεις, με την εισαγωγή της ρήτρας σεβασμού των διεθνών συμφωνιών. Επιπροσθέτως, η Ένωση μέσα από την κοινή μεταναστευτική πολιτική της, επιδιώκει να συνάπτει συμφωνίες με χώρες οι οποίες μπορούν να χαρακτηριστούν ασφαλείς. Στο σημείο αυτό χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή, διότι πολλές χώρες δεν πληρούν όλες τις προϋποθέσεις για να θεωρούνται ασφαλείς, είτε κατά το στάδιο της διαπραγμάτευσης και τελικά

της επικύρωσης, είτε σε μεταγενέστερο στάδιο. Όσο περισσότερη ασφαλής είναι μία τρίτη χώρα, τόσο περισσότερη αποτελεσματική θα είναι και η εφαρμογή της συναφθείσας συμφωνίας επανεισδοχής. Άλλωστε είναι πάντοτε δυνατή η καταγγελία της συμφωνίας από τα συμβαλλόμενα μέρη.

Όσον αφορά τη συμβατότητα των συμφωνιών επανεισδοχής με το ενωσιακό δίκαιο, έχει ήδη λεχθεί ότι οι ίδιες δε δημιουργούν τέτοιο πρόβλημα, καθώς αποτελούν απλά εργαλεία για τη διευκόλυνση της απομάκρυνσης όσων δεν έχουν δικαίωμα παραμονής. Εξάλλου η απέλαση μπορεί να ασκηθεί και με άλλα, λιγότερο επίσημα μέσα, ανάλογα με το επίπεδο της συνεργασίας με την εν λόγω τρίτη χώρα. Ωστόσο, κατά την εφαρμογή του δικαίου, μία συμφωνία επανεισδοχής μπορεί να μην συμπορεύεται τελικά με τις ανθρωπιστικές εγγυήσεις. Είναι ενδεχομένως πιθανό η πολιτική επανεισδοχής να δίνει ώθηση σε πρακτικές παραβίασης, μέσω της πραγματοποίησης μαζικών απελάσεων σε μη ασφαλείς τρίτες χώρες οι οποίες δε σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα και δεν τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που τέτοιες συμφωνίες έχουν επικριθεί από τη θεωρία και από διεθνείς οργανώσεις.

Η σύγχρονη προβληματική εστιάζει στην καθιέρωση ανεπίσημων πρακτικών επανεισδοχής, που δεν έχουν τη μορφή και το περιεχόμενο μίας τυπικής συμφωνίας επανεισδοχής. Ειδομένη κατά κύριο λόγο στην πρακτική των κρατών μελών, και ειδικότερα αυτών που βρίσκονται στην περιοχή της Μεσογείου, εγείρει σοβαρά θέματα συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο. Ακόμη χειρότερα, η Ένωση τείνει να αποδέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις την πρακτική αυτή και να την υιοθετεί η ίδια στην κοινή της μεταναστευτική πολιτική¹⁴¹. Είναι βέβαιο ότι η ευελιξία που προσφέρουν οι λιγότερες τυποποιημένες συμφωνίες συμβάλλουν στην επιτυχή διαπραγμάτευση με τρίτα κράτη. Η κοινή δήλωση ΕΕ – Τουρκίας αποτελεί ένα παράδειγμα τέτοιας συμφωνίας, η φύση της οποίας της έχει επιτρέψει να διαφύγει το δικαστικό έλεγχο από το Δικαστήριο της Ένωσης, και έχει επικριθεί ήδη έντονα, ενώ είναι πιθανό η αυτού του είδους συμφωνία να αποτελέσει ένα νέο πρότυπο για την επανεισδοχή μεταναστών.

¹⁴¹ Giuffrè M. G, “*From Turkey to Libya : The EU Migration Partnership from bad to worse*”, Eurojus.it rivista, 20.3.2017.

Βιβλιογραφία.

Ελληνική:

- Περράκης Μ. , «Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της Ένωσης», *Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη*, 2011., σελ. 15-120.
- Χριστιανός Β., ΣΕΕ & ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρον ερμηνεία, 2012, σελ. 774-788.

Ξενόγλωσση:

- Bernd Martenczuk and Servaas Van Thiel, “*Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*”, ASP, 2008.
- Carrera S., “*Implementation of EU Readmission Agreements: Identity, Determination, Dilemmas and the Blurring of rights*”, Springerbriefs in Law, 2016, σελ. 1-67.
- Cassarino J. P., ed., “*Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro – Mediterranean Area*”, Washington: The Middle East Institute, 2010, σελ. 1-94.
- Coleman N., “European Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights”, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009.
- Kuijper J. P., Wouters J., Hoffmeister F., Baere de G., Ramopoulos Th., “*The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*”, Oxford University Press, Second Edition, 2015.
- Matera C., “*The External Dimensions of the EU Area of Freedom, Security and Justice A Constitutional Perspective*”, 2016.
- Noll, G., “*Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*”, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- Noll, G, ‘Readmission Agreements’ in Gibney/Hansen, Immigration and asylum, ABC CLIOS, Santa Barbara, 2005.
- Peers S., “*EU Justice and Home Affairs Law*”, Oxford University Press, 2007, p. 289-298.
- V. Moreno- Lax, “*The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties*”, όπως εντοπίζεται στο G. S. Goodwin-Gill and P. Weckel (eds), Migration and Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects – The Hague Academy of International Law Centre for Research (Martinus Nijhoff, 2015), σελ. 663-721.

Αρθρογραφία:

Ελληνική:

- Κόνδη Κ., Πιτσόλη Α., Simsive P., «*Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ*», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τεύχος 2-3, 2012, σελ.183-199.
- Νικολακοπούλου- Στεφάνου Η., «*Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου σε συνθήκες κρίσης*», Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τεύχος 1, 2016, σελ. 1-13.
- Περάκης Μ., «*Η συμφωνία της 18^{ης} Μαρτίου 2016 μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και Τουρκίας: Μία πρώτη νομική και πρακτική αποτίμηση*», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, β' τεύχος, 2016, σελ. 145-153.

Ξενόγλωσση:

- Abel N. A., “*The Compatibility of Readmission Agreements with the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*”, 11 Int’l J. Refugee L. (1999), σελ. 60-83.
- Acherman A. and Gattiker M., “*Safe third countries: European developments*”, International Journal of Refugee Law, Vol. 7, No 1, Oxford University Press, 1995., σελ. 19-38.
- Billet C., “*EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU’s Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice*”, European Journal of Migration and Law 12 (2010), σελ. 45-79.
- Cassarino J. P., “*Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood*”, *The International Spectator*, Vol. 42, No 2, 2007, σελ. 176-196.
- Dedja S., “*Human Rights in the EU Return Policy: The case of the EU – Albania Relations*”, European Journal of Migration and Law, 2012, σελ. 95-114.
- Duvell F., “*International Relations and Migration Management: The Case of Turkey*”, Insight Turkey Vol. 16 / No. 1 / 2014, σελ. 35-44.
- Giuffre M., “*Readmission Agreements and Refugee Law: from a Critique to a Proposal*”, Refugee Survey Quarterly, Vol. 32, No. 3, σελ. 79–111.
- Giuffre M., “*Watered-down rights on the high seas: Hirsi Jamaa and others v Italy (2012): A case comment*”, International & Comparative Law Quarterly, 2012.

- Giuffrè M., *“From Turkey to Libya : The EU Migration Partnership from bad to worse”*, Eurojus.it rivista, 20.3.2017.
- Giuffrè M., *“The European Union readmission policy after Lisbon”*, Interdisciplinary studies, vol. 1, No. 0, February 2011, σελ. 7-19.
- Hailbronner, K., *“Readmission agreements and the obligation on states under public international law to readmit their own and foreign nationals”*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 57 (1997), σελ. 1-49.
- Hurwitz A., *“The Collective Responsibility of States to Protect Refugees”*, Oxford University Press, 2009, σελ.67-78.
- Idriz N., *“The EU – Turkey statement or the ‘refugee deal’: the extra – legal deal of extraordinary times?”*, Research Paper Series, Asser Institute, Centre for International and European Law, Δεκέμβριος 2017, σελ. 1-15.
- Mackenzie C, editor of the research, *“Return and readmission to Albania: The experience of selected EU member states”*, International Organization for Migration, 2006.
- Mrabet, *“Readmission Agreements. The Case of Morocco”*, European Journal of Migration and Law, Vol. 5, 2003, σελ. 379-385.
- Palm A., *“The Italy – Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?”*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, <http://eumigrationlawblog.eu>.
- Panizzon M., *“Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?”*, forthcoming in 31(4) Refugee Survey Quarterly , 2012.
- Päivi Leino and Daniel Wyatt, *“No public Interest in whether the EU - Turkey refugee deal respects EU treaties and international human rights ?”*, European Law Blog, 28.02.2018.
- Peers, S., *“Readmission Agreements and EC External Migration Law”* , Statewatch Analysis, n° 17 available on Statewatch., <http://www.statewatch.org/analyses/no-17-readmission.pdf>
- Peers S., *“The final EU/Turkey refugee deal: A legal assessment”*, EU Law Analysis, 18.3.2016.
- Raúl Hernández i Sagrera, *“The EU–Russia readmission–visa facilitation nexus: an exportable migration model for Eastern Europe?”*, European Security, 19:4, σελ. 569-584.
- Roig A. & Huddleston T., *“EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”*, European Journal of Migration and Law, 9, 2007, σελ. 363-387.

- Thym D, “*Why the EU – Turkey Deal is Legal and a Step in the Right Direction*”, Verfassungsblog, 9.3.2016.
- Trauner F & Kruse I., “*EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*”, CEPS Working Document, No. 290/ April 2008.
- Ulusoy O., “*Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU – Turkey Statement*”, VU Migration Law Series, No 15., 2017.
- Walters W., “*Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens,*” Journal of Citizenship Studies, Vol. 6, No. 3 (2002), σελ. 265-292.
- Schieffer M., “*Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations*”. European Journal of Migration and Law, Vol. 5., 2003, σελ. 343-357.

Εκθέσεις και Ανακοινώσεις:

- Συμπεράσματα της Προεδρίας - Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, διαθέσιμο και στο σύνδεσμο <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/GR-%CE%A4AMPERE-1999.pdf>.
- Συμπεράσματα της Προεδρίας – Λάκεν, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: http://europa.eu/rapid/press-release PRES-01-902_el.htm
- Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Σεβίλλη 21 και 22 Ιουνίου 2002., διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <https://www.consilium.europa.eu/media/20921/72641.pdf>
- Ανακοίνωση του Συμβουλίου, «Το Πρόγραμμα της Χάγης: Ενίσχυση της Ελευθερίας, της Ασφάλειας και της Δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση», (2005/C 53/01), διαθέσιμο και στο σύνδεσμο: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=EL)
- Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 17 και 18 Μαρτίου 2016., διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/european-council-conclusions/>.
- (2005/C 198/01), «Σχέδιο δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση», διαθέσιμο στο σύνδεσμο : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0812\(01\)&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0812(01)&from=EL)
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια Ανοικτή και Ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες», (2010/ C 115/01), διαθέσιμο και στο σύνδεσμο : <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EL:PDF>

- COM (2002) 564 final., Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με κοινοτική πολιτική επιστροφής των παρανόμως διαμένοντων, διαθέσιμο και στο σύνδεσμο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0564&from=EN>.
- Θέση της Επιτροπής για μία κοινή μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ασύλου, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en?fbclid=IwAR3TWbmHsWyI5ua7-DoS9Y4vd5XMGy5DEFumZF89XTxn5jlekKW-6D4o-ds.
- COM(2002) 175 τελικό., Πράσινη Βίβλος, «σχετικά με τη Κοινοτική Πολιτική Επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων», (υποβληθέν από την Επιτροπή), διαθέσιμο στο σύνδεσμο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0175&from=EN>.
- COM(2002) 703 τελικό., Ανακοίνωση της Επιτροπής «Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες», διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2002/EL/1-2002-703-EL-F1-1.Pdf>
- COM/2009/0266 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Μέθοδος παρακολούθησης για τον έλεγχο της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0266&from=EL>
- COM(2014) 165 τελικό., Έκθεση της Επιτροπής για «μια πιο έξυπνη πολιτική θεωρήσεων με στόχο την οικονομική ανάπτυξη», διαθέσιμο και στο σύνδεσμο: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EL/1-2014-165-EL-F1-1.Pdf>
- COM(2018) 301 final, Έκθεση προόδου σχετικά με την υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Θεματολογίου για τη Μετανάστευση, διαθέσιμο και στο σύνδεσμο: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EL/COM-2018-301-F1-EL-MAIN-PART-1.PDF>
- COM(2011) 76 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την «Αξιολόγηση των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ», διαθέσιμο και στο σύνδεσμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0076&from=EL>
- COM(2016) 166 final, Communication from the Commission, «Next operational steps in EU – Turkey cooperation in the field of Migration», διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-166-EN-F1-1.PDF>
- COM(2016) 231 final, Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την πρώτη έκθεση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ – Τουρκίας.
- COM(2017) 200 final., Ανακοίνωση της Επιτροπής «σχετικά με μια αποτελεσματικότερη πολιτική επιστροφής στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Ανανεωμένο Σχέδιο Δράσης», διαθέσιμο στο σύνδεσμο : <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda->

[migration/20170302_a_more_effective_return_policy_in_the_european_union_-_a_renewed_action_plan_en.pdf](#)

- COM(2016) 231 final, Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την πρώτη έκθεση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της δήλωσης ΕΕ – Τουρκίας, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-231-EN-F1-1.PDF>
- COM(2016) 144 τελικό, Κοινό Σχέδιο Δράσης ΕΕ-Τουρκίας - Τρίτη έκθεση υλοποίησης., διαθέσιμο και στο σύνδεσμο : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0144>
- Council Doc. 7990/02, 16 April 2002., “Criteria for the Identification of Third Countries with which new Readmission Agreements need to be negotiated”, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <http://www.statewatch.org/news/2003/may/12i7990-02-c1.pdf>
- Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 1^{ης} Οκτωβρίου 2014, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-285_en.htm.
- Σύνοδος των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ με την Τουρκία, 29/11/2015 - Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/international-summit/2015/11/29/>
- Σύνοδος των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων της ΕΕ με την Τουρκία, 07/03/2016, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/international-summit/2016/03/07/>
- Δελτίο Τύπου, 144/16, Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας, 18.3.2016., διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- Σύσταση του Συμβουλίου της 30^{ης} Νοεμβρίου 1994 για ένα υπόδειγμα διμερούς συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ κράτους μέλους και τρίτης χώρας, αριθ. C 274/20, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 19.9.1996., διαθέσιμο και στο σύνδεσμο: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7668-1999-REV-1/el/pdf>
- Council of the European Union, RESTREINT UE/EU RESTRICTED, Country Fiche proposing possible leverages across Commission-EEAS policy areas to enhance returns and effectively implement readmission commitments, 5948/16, 9.2.2016. Διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-council-afghanistan-6738-16.pdf>.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Safe Countries of origin : Proposed common EU list», διαθέσιμο και στο σύνδεσμο: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569008/EPRS_BRI%282015%29569008_EN.pdf

Αναφορές διεθνών οργανώσεων:

- https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0909web_0.pdf

- Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1994, διαθέσιμο στο σύνδεσμο: <https://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c3e4/report-united-nations-high-commissioner-refugees-1994.html>
- <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>.

Νομολογία:

- ΔΕΚ, 31.3.1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 22/70, Υπόθεση ΑΕΤΡ.
- ΔΕΚ, 14.7.1976, Cornelis Kramer and others, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 3/76, 4/76 και 6/76.
- ΔΕΚ, 26.3.1977, Γνωμοδότηση περί ναυσιπλοΐας στο Ρήνο, 1/76.
- ΔΕΚ, 19.3.1993, Γνωμοδότηση περί ΔΟΕ, C-2/91.
- ΔΕΚ, 15.11.1994, Γνωμοδότηση περί ΠΟΕ C-1/94.
- ΔΕΚ, 28.3.1996, Γνωμοδότηση περί ΕΣΔΑ, C-2/94.
- ΔΕΚ, 7.2.2006, Γνωμοδότηση Open Skies, C-1/03.
- ΔΕΕ, 5.5. 2015, Ισπανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-146/13.
- Υποθέσεις του Γενικού Δικαστηρίου T – 192/16, T – 193/16 και T – 257/16 και κατά αναίρεση συνεκδικαζόμενες υποθέσεις στο ΔΕΕ C-208/17 P έως C-210/17 P.
- ΕΔΔΑ, απόφαση Hirsi Jamaa and Others κατά Ιταλίας, 23.2.2012.

Νομοθεσία:

- Άρθρο 4, άρθρο 5 και άρθρο 24 ΣΕΕ
- Άρθρο 78, άρθρο 79, άρθρο 80, άρθρο 216, άρθρο 218, 256 και 263 ΣΛΕΕ
- Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 με το Πρωτόκολλό της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων.
- Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 , για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς

προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα.

- Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008 , σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.
- Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011 , σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας.
- Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 , σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.