

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ

ΣΠΟΥΔΩΝ

Π.Μ.Σ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

(Πρόγραμμα Jean Monnet)

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική: η συμφωνία
επανεισδοχής με την Τουρκία και η εναρμόνισή της με τη
Σύμβαση της Γενεύης**

Φοιτήτρια: Μητσάκου Μελίνα

(Α.Μ 1213Μ044)

Επιβλέπων καθηγητής: Δημήτρης Ν. Χρυσόχου

Αθήνα, Οκτώβριος 2015

Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εργασία με τίτλο «Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική: η συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία και η εναρμόνισής της με τη Σύμβαση της Γενεύης» πραγματοποιήθηκε στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, στο μεταπτυχιακό τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών, με ειδίκευση «Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Πολιτική», κατά το έτος 2015.

Η ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής αυτής εργασίας θα ήταν αδύνατη χωρίς την πολύτιμη υποστήριξη του καθηγητή μου, κ. Δημήτρη Χρυσόχου. Του εκφράζω ένα βαθύ ευχαριστώ για όλη τη βοήθεια που μου προσέφερε και την άριστη συνεργασία που είχαμε στο πλαίσιο εκπόνησης αυτής της εργασίας, το χρόνο που διέθεσε και τις παρατήσεις του πάνω στο θέμα, αλλά και για την προθυμία και την καθοδήγηση του.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Παρ' όλες τις περιοριστικές μεταναστευτικές πολιτικές που υιοθετήθηκαν από τα περισσότερα κράτη-μέλη από τη δεκαετία του '70 και μετά, οι μικτές μεταναστευτικές ροές (μετανάστευση προσφύγων και οικονομικών μεταναστών) εξακολούθησαν και εξακολουθούν να εισέρχονται στο έδαφος της ΕΕ επιδιώκοντας μια καλύτερη ζωή. Ένα μέρος εξ αυτών εισέρχεται νόμιμα αλλά οι περισσότεροι εισέρχονται παράνομα στο έδαφος της ΕΕ. Οι μεταναστευτικές ροές έχουν αυξηθεί δραματικά από το 2008 και μετά και τα περισσότερα κράτη-μέλη έχουν βρεθεί σε αδιέξοδο, ανίκανα να δώσουν άμεσα λύσεις σε ζητήματα μετανάστευσης. Η μεταναστευτική πολιτική που ακολουθήθηκε τα τελευταία χρόνια από τις χώρες της ΕΕ, όχι μόνο δεν πέτυχε το στόχο της, δηλαδή την εισροή νομίμων μεταναστών, αλλά συνδέεται άμεσα με την αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, όλο και περισσότερο, τείνει να εναρμονίσει τις μεταναστευτικές πολιτικές που ακολουθούνται από τις επιμέρους χώρες-μέλη και να θέσει τις βάσεις για μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Η μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης έχει ως στόχο να καθιερώσει μια ισορροπημένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση της νόμιμης και της παράτυπης μετανάστευσης όπου η πολιτική αυτή οφείλει να σέβεται την ευρωπαϊκή παράδοση του ασύλου, εμποδίζοντας παράλληλα την παράνομη διέλευση των ευρωπαϊκών συνόρων.

Λέξεις-κλειδιά

Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική, μετανάστευση, νόμιμοι και παράτυποι μετανάστες, Ευρώπη, κράτη-μέλη, Τουρκία, συμφωνία επανεισδοχής, Σύμβαση της Γενεύης, Συνθήκη της Λισαβόνας, άσυλο, πρόσφυγας, Κανονισμός Δουβλίνο
--

Abstract

Despite the restrictive immigration policies adopted by most of the Member States since the 70s, the mixed migratory flows have continued (migration of refugees and economic migrants) and still enter the EU territory seeking a better life. Some of them have entered legally but most of them have illegally entered the EU territory. Migration flows have increased dramatically since 2008, and most Member States are in a deadlock, unable to provide immediate solutions to immigration issues. The immigration policy that has been adopted in recent years by the EU countries not only did not achieve their goal, namely the influx of legal immigrants, but was directly related to the increase in irregular migration. The European Union tends to harmonize the immigration policies pursued by individual member countries and to lay the foundations for a common European immigration policy. The EU immigration policy seeks to establish a balanced approach in dealing with legal and illegal immigration, while it must respect the European tradition of asylum, and at the same time prevent the irregular crossing of the European borders.

Key words

European immigration policy, immigration, legal and illegal immigrants, Europe, member states, Turkey readmission agreement, the Geneva Convention, Treaty of Lisbon, asylum, refugee, Dublin Regulation

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες	9
Εισαγωγή.....	10
Μέρος Α΄	14
Η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής	14
Κεφάλαιο 1ο Το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	15
1.1 Έννοια και περιεχόμενο της ολοκλήρωσης	15
1.2 Πολιτικές της ΕΕ.....	17
1.1.2 Τυπολογία πολιτικών	19
Κεφάλαιο 2ο Εννοιολογικό πλαίσιο μετανάστευσης.....	20
2.1 Ορισμός «μετανάστευσης»	20
2.2 Είδη μετανάστευσης: παράτυπη και νόμιμη	21
2.3 Μικτές μεταναστευτικές ροές	24
2.4 Η μετανάστευση ως ζήτημα ασφάλειας.....	25
Κεφάλαιο 3ο Το θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.....	30
3.1 Οι πρώτες προσπάθειες για τη διαχείριση της μετανάστευσης στην ΕΕ	30
3.2 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ	34
3.3 Από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στο Πρόγραμμα του Τάμπερε.....	35
3.4 Το Πρόγραμμα της Χάγης.....	39
3.5 Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης	44
3.6 Η Συνθήκη της Λισαβόνας.....	47
Κεφάλαιο 4ο Προς μια κοινή πολιτική επανεισδοχής	51
4.1 Οι συμφωνίες επανεισδοχής.....	51
Μέρος Β΄	57
Αναζητώντας προστασία στην ΕΕ: Πρόσφυγες, Ανθρώπινα Δικαιώματα και η Συμφωνία Επανεισδοχής με την Τουρκία.....	57

Κεφάλαιο 5ο Η συμφωνία επανδεδοχής μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας	58
5.1 Από τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις στην υπογραφή της συμφωνίας	58
5.2 Ανάλυση της συμφωνίας.....	62
5.2.1 Γενικές διατάξεις.....	62
5.2.2 Η Διαδικασία Επανεισοδοχής	63
5.2.3 Προστασία αιτούντων άσυλο	65
Κεφάλαιο 6ο Η προστασία των αιτούντων άσυλο σε διεθνές επίπεδο	66
6.1 Το διεθνές προσφυγικό δίκαιο	66
6.2 Η Σύμβαση της Γενεύης.....	67
6.3 Η αρχή της μη επαναπροώθησης στη διεθνή νομοθεσία	70
Κεφάλαιο 7ο Η Ευρώπη ως χώρος προστασίας.....	72
7.1 Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου	72
7.2 Η ευρωπαϊκή νομοθεσία σχετικά με τη διεθνή προστασία	78
7.2.1 Οδηγία για την υποδοχή αιτούντων άσυλο	78
7.2.2 Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου	80
7.2.3 Οδηγία για την αναγνώριση	82
7.2.4 Κανονισμός Eurodac	84
7.2.5 Κανονισμός Δουβλίνο	86
7.3 Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.....	89
Κεφάλαιο 8ο Ακανθώδη ζητήματα	91
8.1 Η απελευθέρωση του καθεστώτος θεώρησης	91
8.2 Οι υποχρεώσεις της Τουρκίας ως αντιστάθμισμα για την απελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων	96
8.2.1 Διαχείριση των συνόρων.....	96
8.2.3 Βελτίωση του συστήματος ασύλου.....	100
8.3 Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Τουρκία	105

8.3.1 Συνθήκες κράτησης και κέντρα φιλοξενίας.....	105
8.3.2 Δικαιώματα αιτούντων άσυλο και προσφύγων.....	107
Αποτίμηση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.....	109
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	117

Συντομογραφίες

EASO European Asylum Support Office

EURODAC European Automated Fingerprint Identification System

CEAS Common European Asylum System

UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees

UNRWA United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

ΔΕΚ Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΔΕΥ Δικαιοσύνη και Εσωτερικών Υποθέσεων

ΔΟΜ Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

ΕΔΑΑ Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΕ Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚ Ευρωπαϊκή Κοινότητα

ΕΟΚ Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΕΣΔΑ Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΥΥΑ Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης Ασύλου

ΗΠΑ Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

ΚΕΣΑ Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

ΟΗΕ Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΣΕΕ Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΛΕΕ Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ

ΥΑ Ύπατη Αρμοστεία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες

Εισαγωγή

Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η «Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική: η συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία και η εναρμόνισή της με τη Σύμβαση της Γενεύης». Συγκεκριμένα, σκοπός της είναι να παράσχει μια τεκμηριωμένη ανάλυση ως προς τη διαμόρφωση και τις νεότερες εξελίξεις του κανονιστικού πλαισίου της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και τις πρακτικές που ακολουθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) όσον αφορά τον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης και τη διαχείριση του ασύλου. Η εμπειρική μελέτη βασίζεται κυρίως στην πρόσφατη σχετικά συμφωνία επανεισδοχής μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας, που επρόκειτο να αποτελέσει ουσιαστικό μέρος του ελέγχου και της διαχείρισης της μετανάστευσης αφού τεθεί σε ισχύ μέσα στα επόμενα χρόνια, και επικεντρώνεται επίσης στην εναρμόνιση τόσο της ευρωπαϊκής όσο και της τουρκικής νομοθεσίας βάσει της Σύμβασης της Γενεύης.

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη των ειδικότερων χαρακτηριστικών της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας και των προκλήσεων και ευκαιριών που θα επιφέρει για τη διαχείριση της μετανάστευσης για την Ένωση αλλά και τις συνέπειες που θα έχουν οι επαναπροωθήσεις για χιλιάδες μετανάστες που φθάνουν στα σύνορα της Ένωσης μέσω της Τουρκίας. Επίσης, θα προσπαθήσει να παρουσιάσει τα διαφορετικά χαρακτηριστικά της Τουρκίας ως χώρας διέλευσης και προορισμού μεταναστών και προσφύγων σε σχέση με τα κράτη-μέλη της ΕΕ. Αυτή η διαφορετικότητα έγκειται στην διαχείριση των συνόρων, την πολιτική ασύλου και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τόσο των παράτυπων μεταναστών όσο και των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Προκειμένου να εκπληρωθεί ο σκοπός της παρούσας εργασίας, θα πρέπει να απαντηθούν τα εξής ερωτήματα που αφορούν τόσο τη μεταναστευτική πολιτική όσο και την πολιτική ασύλου: είναι σε θέση η ΕΕ ως τελικός προορισμός χιλιάδων μεταναστών, να αντιμετωπίσει τις μικτές μεταναστευτικές ροές βάσει του θεσμικού πλαισίου της ή θα πρέπει να λάβει επιπρόσθετα μέτρα; Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ασύλου οδεύουν πράγματι προς μια κοινή τέτοια πολιτική; Τα κράτη-μέλη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να εναρμονίσουν την εθνική με την ευρωπαϊκή νομοθεσία; Υπάρχει αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών; Τι σημαίνει για τους πρόσφυγες που καταφέρνουν να φθάσουν στα σύνορα

της ΕΕ το δικαίωμα να ζητήσουν άσυλο; Υπάρχει συσχετισμός μεταξύ της παραβίασης του δικαιώματος κάποιος να ζητήσει άσυλο και των συμφωνιών επανεισδοχής της ΕΕ; Η συμφωνία επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας είναι συμβατή με το δικαίωμα να ζητήσουν άσυλο και, αν όχι, πώς θα μπορούσε να επιτευχθεί αυτό από τη στιγμή που επαναπροωθούνται στην Τουρκία;

Η εργασία δομείται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος γίνεται ανασκόπηση των σημαντικότερων βημάτων συνεργασίας των κρατών-μελών στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής, από τις πρώτες προσπάθειες μέχρι την υπογραφή της ισχύουσας Συνθήκης της Λισαβόνας, συμπεριλαμβανομένων των ενδιάμεσων πενταετών προγραμμάτων (Τάμπερε, Χάγης και Στοκχόλμης) που έδωσαν ώθηση για περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής. Τέλος, υπό το φως της μεταναστευτικής πολιτικής παρουσιάζονται βασικές πτυχές της πολιτικής επανεισδοχής της ΕΕ.

Το δεύτερο μέρος είναι αφιερωμένο στην εξέταση της «πρακτικής πλευράς» των συμφωνιών επανεισδοχής. Ως μελέτη περίπτωσης έχει επιλεγεί η πρόσφατη σχετικά συμφωνία επανεισδοχής μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας, αναδεικνύοντας ιδιαίτερα τόσο τη διεθνή και την ευρωπαϊκή νομοθεσία που σχετίζονται με την προστασία των προσφύγων όσο και την εναρμόνιση τους από την Τουρκία. Επίσης στο πλαίσιο της συμφωνίας επανεισδοχής εξετάζεται η απελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων για τους Τούρκους πολίτες που επιθυμούν να ταξιδέψουν στο χώρο Σένγκεν, ως αντιστάθμισμα για τη σύναψη της συμφωνίας. Ενώ στη συνέχεια παρουσιάζονται οι υποχρεώσεις που οφείλει να ολοκληρώσει η Τουρκία τα επόμενα χρόνια προκειμένου να απολαμβάνει ελεύθερο καθεστώς θεωρήσεων για τους πολίτες της. Η εργασία ολοκληρώνεται με την παράθεση μιας συνολικής αποτίμησης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Η μετανάστευση αποτελεί, ένα από τα σημαντικότερα και δυναμικότερα φαινόμενα παγκοσμίως, που εμφανίζεται μάλιστα, με ιδιαίτερη ένταση ιδίως στον ευρωπαϊκό χώρο. Μολονότι, η μετανάστευση δεν είναι ένα νέο φαινόμενο για την ΕΕ, εντούτοις ο ευρωπαϊκός χώρος δέχεται εξαιρετικές μεταναστευτικές πιέσεις. Παρά τις μακροχρόνιες επιπτώσεις της πρόσφατης κρίσης στην ευρωπαϊκή οικονομία, το πολυδιάστατο φαινόμενο της μετανάστευσης επιτείνεται όλο και περισσότερο τα τελευταία χρόνια, ενώ η ΕΕ εξακολουθεί να αποτελεί πόλο έλξης για τις μικτές μεταναστευτικές ροές. Οι μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές προς τις

νότιες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία, Ελλάδα) βρίσκονται σε άνοδο αφενός λόγω των εμφύλιων συρράξεων στη Μέση Ανατολή (Συρία, Ιράκ) και της πολιτικής αστάθειας που επικρατεί στις περισσότερες χώρες της βορείου Αφρικής και της ανατολικής Μεσογείου, και αφετέρου λόγω των συνθηκών φτώχειας, έχουν οδηγήσει στην όξυνση του φαινομένου της παράτυπης μετανάστευσης στην περιοχή της Μεσογείου.

Η μεταναστευτική πολιτική ξεκίνησε ως ένας σχετικά παραμελημένος τομέας πολιτικής, ο οποίος περιοριζόταν μόνο στο πλαίσιο του χώρου Σένγκεν και αργότερα στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα σύμφωνα με τη συνθήκη του Μάαστριχτ. Προς το τέλος της δεκαετίας του 1990 και μετά, η μετανάστευση, ειδικά η παράτυπη απέκτησε ιδιαίτερη σημασία σε ευρωπαϊκό επίπεδο και συνδέθηκε άμεσα με το ζήτημα της ασφάλειας και συγκεκριμένα μετά την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων. Οι αυξανόμενες μεταναστευτικές ροές προς την Ένωση κατέστησαν τη μετανάστευση ως το μείζον θέμα στην πολιτική ατζέντα τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και αρκετών ευρωπαϊκών χωρών.

Η δημιουργία μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε ένας μακροπρόθεσμος στόχος, ο οποίος θεσπίστηκε στο Πρόγραμμα του Τάμπερε. Σημεία αναφοράς για την δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής αποτέλεσαν η πολιτική ασύλου και η αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης, η εταιρική σχέση με τις χώρες προέλευσης, το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών και η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Με την πάροδο του χρόνου, δόθηκε νέα ώθηση στην ευρωπαϊκή πολιτική, αποσκοπώντας κυρίως στην αντιμετώπιση ζητημάτων που άπτονταν της πολιτικής θεώρησης, της καταπολέμησης της παράτυπης μετανάστευσης, του ελέγχου των συνόρων και της ενίσχυσης των διαύλων της νόμιμης μετανάστευσης, της πολιτικής επιστροφής και της πολιτικής επανεισδοχής. Σήμερα, η «κοινή» ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική θεωρείται μια από τις πιο σημαντικές προτεραιότητες της ΕΕ. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι η χρηστή διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης και η νόμιμη μετανάστευση μπορεί να αποτελέσουν πρόκληση αλλά και ευκαιρία για την ΕΕ.

Η μεθοδολογία βασίζεται κυρίως στην έρευνα πρωτογενών πηγών τεκμηρίωσης. Ιδιαίτερα χρήσιμα στοιχεία αντλήθηκαν από ξένη κυρίως αρθρογραφία

και βιβλιογραφία, ενώ μελετήθηκαν σχετικά νομοθετικά κείμενα της Ένωσης και των θεσμικών της οργάνων.

Μέρος Α΄

Η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής

Κεφάλαιο 1ο Το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

1.1 Έννοια και περιεχόμενο της ολοκλήρωσης

Η Ένωση είναι το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας ολοκλήρωσης,¹ η οποία άρχισε μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, αρχικά από έξι χώρες της Δυτικής Ευρώπης,² με στόχο της να δημιουργηθεί ένα σύστημα στο πλαίσιο του οποίου τα εθνικά κράτη δεν θα ακολουθούν μονομερείς πολιτικές. Σήμερα, η ΕΕ αποτελείται από 28 κράτη-μέλη, συμπεριλαμβανομένων των περισσότερων χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, συμβάλλοντας έτσι στην προώθηση της ειρήνης, της σταθερότητας και της οικονομικής ευημερίας σε ολόκληρη την ευρωπαϊκή ήπειρο. Η

¹ Σύμφωνα με τις Γιώτη Παπαδάκη Ο. & Παπαδάκη Ε., «ο όρος Integration που αποδίδεται στα ελληνικά ως ενσωμάτωση ή ολοκλήρωση, εκφράζει το συντονισμό των δραστηριοτήτων των διαφόρων οργάνων με σκοπό την εναρμονισμένη λειτουργία τους. Πρόκειται για φαινόμενο στο οποίο τα μετέχοντα κράτη προσπαθούν να μετατρέψουν τις μεταξύ τους σχέσεις σε σχέσεις ανάλογες με εκείνες που ισχύουν μέσα στα εθνικά συστήματα-σε επίπεδο οικονομικής συνεργασίας, ενδεχομένως δε και πολιτικής». Βλ. σχετικά: Γιώτη-Παπαδάκη, Ο. & Παπαδάκη, Ε. (2010), *Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης*, 2η αναθ. εκδ., εκδόσεις Κριτική, σελ. 13. Αντιθέτως, στη βάση της κοινωνιολογικής προσέγγισης, σύμφωνα με τον Στεφάνου, ο όρος ολοκλήρωση, αφορά την «ύπαρξη και διαμόρφωση οργανικών δεσμών μεταξύ μελών μιας κοινωνίας». Βλ. σχετικά: Στεφάνου, Κ. (1993), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, όπως παρατίθεται στο: Μπαμπαλιούτας, Λ. & Μητσόπουλος, Κ. (2014), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και περιφερειακή πολιτική της ΕΕ*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 4. Ενώ πιο πρόσφατα οι Μπαμπαλιούτας Λ. και Μητσόπουλος Κ., ανέφεραν ότι: «η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μπορεί να οριστεί ως η διαμόρφωση, ανάπτυξη, εξέλιξη οργανικών δεσμών μεταξύ των κρατών-μελών που εθελούσια, μέσω της υπογραφής των συνθηκών, συμμετέχουν στην ενοποιητική διαδικασία». Βλ. σχετικά: Μπαμπαλιούτας, Λ. & Μητσόπουλος, Κ. (2014), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και περιφερειακή πολιτική της ΕΕ*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 4.

Από τη διεθνή βιβλιογραφία, ο Haas ανέφερε ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι «η εθελούσια δημιουργία ευρύτερων πολιτικών οντοτήτων που συνεπάγονται τη συνειδητή αποφυγή ρήξεων μεταξύ των συμμετεχόντων θεσμών» και ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι «διαδικασία μέσω της οποίας πολιτικοί παράγοντες από διαφορετικούς εθνικούς χώρους πείθονται και αποφασίζουν να συναθροίσουν την πολιτειακή τους υποταγή, τις προσδοκίες τους και τις πολιτικές τους δραστηριότητες και να κατευθύνουν προς ένα νέο κέντρο, του οποίου οι θεσμοί έχουν ή ζητούν να αποκτήσουν υπεροχή έναντι των προϋπαρχόντων εθνικών κρατών. Το τελικό αποτέλεσμα μιας διαδικασίας πολιτικής ολοκλήρωσης είναι μια νέα πολιτική κοινότητα, που υπερκαλύπτει τις προϋπάρχουσες κοινότητες». Βλ. σχετικά: Haas, E. (1958), *The Uniting of Europe*, όπως παρατίθεται στο: Taylor, Paul (2010), *Το αβέβαιο μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), εκδόσεις Κριτική, σελ. 172. Ομοίως, ο Harrison υποστήριξε ότι «η διαδικασία ολοκλήρωσης μπορεί να οριστεί ως εγκαθίδρυση, εντός ορισμένης περιοχής, δεσμών πολιτικής κοινότητας κεντρικών θεσμών με εξουσία λήψης δεσμευτικών αποφάσεων και μεθόδων ελέγχου που καθορίζουν τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων στο περιφερειακό επίπεδο, καθώς και μηχανισμών σχηματισμού συναινέσεων». Βλ. σχετικά: Harrison, R.J (1974), *Europe in question theories of regional international integration*, όπως παρατίθεται στο: Taylor, Paul (2010), *Το αβέβαιο μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), εκδόσεις Κριτική, σελ. 172.

Ο Wallace ανέφερε ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση «συνίσταται στη δημιουργία και στη διατήρηση έντονων και διαφοροποιημένων σχημάτων διάδρασης μεταξύ προηγουμένως αυτόνομων ενοτήτων». Βλ. σχετικά: Wallace W.(1990), *The Dynamics of European Integration*, όπως παρατίθεται στο: Taylor, Paul, (2010), *Το αβέβαιο μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.) εκδόσεις Κριτική, σελ. 172.

² Οι έξι χώρες ήταν οι ακόλουθες: η Γαλλία, η Δυτική Γερμανία, η Ιταλία, η Ολλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο.

σύνθεση της Ένωσης από 28 κράτη-μέλη προέκυψε από τις συνεχόμενες διευρύνσεις, οι οποίες με την πάροδο του χρόνου συνέβαλαν στην περαιτέρω εμβάθυνση της.³

Ουσιαστικά, η εμβάθυνση αναφέρεται στη δυνατότητα της ΕΕ να λαμβάνει όλο και περισσότερες αρμοδιότητες και να ενδυναμώνει την αυτονομία των δικών της θεσμών έναντι των κρατών-μελών μέσω της παραχώρησης της εθνικής τους κυριαρχίας. Οι λειτουργίες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΚ/ΕΕ) ανατέθηκαν στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα σε ένα αυξανόμενο φάσμα τομέων. Η όλο και μεγαλύτερη εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας στην Ένωση είχε ως αποτέλεσμα οι ευρωπαϊκοί θεσμοί να αποκτήσουν δίκαιο-παραγωγική ικανότητα και αυτονομία, η οποία επηρέασε και επηρεάζει σημαντικά τη λειτουργία της Ένωσης.⁴

Ήδη από το 1950 για πρώτη φορά τα έξι κράτη-μέλη αυτού του οργανισμού εκχώρησαν, αν και σε ένα αναμφισβήτητα περιορισμένο τομέα, μέρος των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων υπέρ της Κοινότητας. Ακολούθησε μια σειρά σημαντικών βημάτων προς αυτήν την κατεύθυνση που συνέβαλαν στη λειτουργική δόμηση της πολιτικής Ευρώπης και αποτέλεσαν καθοριστικούς παράγοντες προς την πληρέστερη ενοποίησή της. Οι προθέσεις των κρατών-μελών που υπέγραψαν τη συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) μετουσιώθηκαν σε πράξη με τη δημιουργία της κοινής αγοράς και της τελωνειακής ένωσης, καθώς και με την ανάπτυξη κοινών πολιτικών.

Όλα αυτά τα χρόνια, τα κράτη-μέλη της ΕΕ επεδίωξαν να εναρμονίσουν την εθνική τους νομοθεσία και να υιοθετήσουν κοινές πολιτικές σε ένα πλήθος κοινωνικών και πολιτικών τομέων. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μείωσε την αυτονομία των πολιτικών των κρατών-μελών της. Στις μέρες μας υπάρχει μια ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση ότι οι περισσότερες, αν όχι συνολικά, πολιτικές προέρχονται από τις «Βρυξέλλες» και ότι, ως εκ τούτου, οι εθνικές πολιτικές δεν έχουν πλέον σημασία.⁵ Η «εσωτερικοποίηση» των ευρωπαϊκών πολιτικών από τα κράτη-μέλη

³ Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ερμηνεύει τη διαδικασία συγκρότησης και τη φύση της ΕΕ, τη διαδικασία δηλαδή κατά την οποία τα εθνικά κράτη εκχωρούν σταδιακά αρμοδιότητες με σκοπό τη δημιουργία υπερεθνικών θεσμών. Βλ. σχετικά: Borzel, T. (1999), "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaption to Europeanisation in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No 4.

⁴ Μεταξύ άλλων, βλ. Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ., Χατζηγιάνη Ε., *Παραγωγή Πολιτικής και Ομάδες Συμφερόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, όπως παρατίθεται στο: Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος, Αρ., Χριστοδουλίδης, επιμ. (2006), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Ενοποιητική Δυναμική-Δικαιοταξία-Διακυβέρνηση*, τόμος Α', εκδόσεις Σιδέρη, σελ. 627-629.

⁵ Βλ. σχετικά: De Haan, Jakob & Plümpner, Thomas, (2006), *European Integration, Policy Autonomy and Partisan Politics*, *European Union Politics*, Vol. 7 (2), σελ. 163.

μπορεί να αποδοθεί με τον όρο «Εξευρωπαϊσμός» και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί μέρος του.⁶ Ο όρος αυτός σε γενικές γραμμές υποδηλώνει την επιρροή των ευρωπαϊκών θεσμών και των διαδικασιών σε κάποιους τομείς ή στο σύνολό των εθνικών νομοθεσιών.

Τα κράτη-μέλη της ΕΕ συνεργάζονται πια μέσω των θεσμικών οργάνων για να καθορίσουν την πολιτική τους και να προωθήσουν τα συλλογικά τους συμφέροντα. Μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ, η ΕΟΚ μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκφράζοντας τη βούληση των κρατών-μελών να επεκτείνουν τις κοινοτικές αρμοδιότητες σε μη οικονομικούς τομείς.⁷ Η σταδιακή προσέγγιση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι ιδιαίτερα εμφανής στα πεδία της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (πρώην τομέας δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, εφεξής ΔΕΥ).

Συγκεκριμένα, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, τα κράτη-μέλη της ΕΕ προχώρησαν σημαντικά προς την πολιτική ενοποίηση, λαμβάνοντας αποφάσεις για την ανάπτυξη μιας Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και καταβάλλοντας επίσης προσπάθειες για την προώθηση της συνεργασίας στον τομέα της ΔΕΥ, που είχε ως στόχο την σφυρηλάτηση κοινών εσωτερικών μέτρων ασφαλείας.

Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στις πολιτικές που διαμορφώνει και υλοποιεί η ΕΕ αυτόνομα ή σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη αλλά και στο πώς αυτές διαχωρίζονται ανάλογα με το εκάστοτε πεδίο. Ιδιάζουσα σημασία δίδεται στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

1.2 Πολιτικές της ΕΕ

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η ΕΕ μπορεί να ειπωθεί ως ένα σύστημα που διαμορφώνει, αποφασίζει και παράγει πολιτικές, οι οποίες επιδρούν καταλυτικά στο εσωτερικό των κρατών-μελών. Η επιρροή των ευρωπαϊκών πολιτικών στα κράτη-

⁶ Ένας περιεκτικός ορισμός του «Εξευρωπαϊσμού» είναι μεταξύ άλλων, αυτός των Bulmer and Radaelli, ο οποίος αναφέρει ότι «ο Εξευρωπαϊσμός συνιστά μια διαδικασία α) διαμόρφωσης, β) διάχυσης και γ) θεσμοποίησης τυπικών και άτυπων κανόνων, μεθόδων, παραδειγμάτων πολιτικής, τρόπων δράσης, κοινών πεποιθήσεων και προτύπων, που αρχικά καθορίζονται και παγιώνονται στη διαδικασία άσκησης πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στη συνέχεια ενσωματώνονται στη λογική της δημόσιας συζήτησης, των πολιτικών δομών και των δημόσιων πολιτικών στο εθνικό επίπεδο». Βλ. σχετικά: Bulmer, S. & Radaelli, C. (2004), "The Europeanisation of National Policy", *Queen's Papers on Europeanisation*, No 1, σελ. 4.

⁷ Βλ. σχετικά: Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, συνθήκη ΕΟΚ, διαθέσιμο στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_el.htm, ημερομηνία πρόσβασης: 06/05/2015.

μέλη ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια δείχνει ότι τα κράτη-μέλη δεν αποτελούν απλώς παθητικούς δέκτες, αλλά προσαρμόζουν τις πολιτικές της ΕΕ στην εθνική τους πραγματικότητα, παράγοντας ποικίλες λύσεις για τα κοινά προβλήματα.⁸ Σε επίπεδο Ένωσης, καθοριστικοί παράγοντες στη διαμόρφωση των πολιτικών υπήρξαν οι Συνθήκες, ο ρόλος της Επιτροπής, καθώς και η βούληση των κρατών και πιο συγκεκριμένα των εθνικών κυβερνήσεων στην υλοποίηση των εκάστοτε πολιτικών.

Μια πρώτη διάκριση των πολιτικών της ΕΕ μπορεί να γίνει σε ρυθμιστικές, αναδιανεμητικές και διανεμητικές,⁹ στοιχεία που περιλαμβάνονται με σαφήνεια στους ορισμούς για τις κοινοτικές πολιτικές.¹⁰ Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, επικρατέστερος όρος είναι «κοινές πολιτικές» και αναφέρονται σε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών.¹¹

Οι πολιτικές της ΕΕ θα μπορούσαν να διαχωριστούν σε ακόμη δυο κατηγορίες: ως προς το βαθμό παρέμβασης της Ένωσης, δηλαδή τομείς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της και ως προς τη διαδικασία χάραξης πολιτικών (policy process).¹² Ο βαθμός παρέμβασης της Ένωσης καθορίζεται σε διάφορους τομείς πολιτικών όπως προαναφέρθηκε μέσω των αρμοδιοτήτων της ΕΕ, οι οποίες βασίζονται στις συνθήκες και αφορούν τη νομική εξουσία που αποδίδεται στην Ένωση. Οι πολιτικές αρμοδιότητες της Ένωσης παραδοσιακά χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες με βάση τη συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ): *αποκλειστικές αρμοδιότητες*,¹³ *συντρέχουσες αρμοδιότητες*¹⁴ και *υποστηρικτικές αρμοδιότητες*.¹⁵

⁸ Μεταξύ άλλων βλ.: De la Porte, C. & Pochet, P. (2003), "The OMC intertwined with the debates on governance, democracy and social Europe", research prepared for the Belgian Minister for Social Affairs and Pensions, Frank Vandembroucke, όπως παρατίθεται στο: Φερόνας Αντρέας (2007), «Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης στην ελληνική πολιτική απασχόλησης: Μια περίπτωση «γνωσιακού» Εξευρωπαϊσμού», Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη, 2 (2), σελ. 111.

⁹ Σύμφωνα με το Nugent, «η διάκριση αυτή είναι η συνηθέστερη και συμβάλλει στην αποσαφήνιση του χαρακτήρα των πολιτικών της ΕΕ». Βλ. σχετικά: Nugent, Neil (2003), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Μενδρινού, Μ. (επιμ.) εκδόσεις Σαββάλας, σελ. 442.

¹⁰ Μεταξύ άλλων βλ. Στεφάνου, όπου σύμφωνα με αυτόν τον ορισμό, «οι κοινοτικές πολιτικές της ΕΕ είναι «λειτουργικά σύνολα χρηματοδοτικών ή/και νομοθετικών μέτρων και δράσεων που διαμορφώθηκαν στα πλαίσια εξουσιοδοτήσεων για την άσκηση από την Κοινότητα ρυθμιστικών ή/και αναδιανεμητικών λειτουργιών», Βλ. σχετικά: Στεφάνου, Κ. (1999), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, όπως παρατίθεται στο: Μπαμπαλιούτας, Α. & Μητσόπουλος, Κ. (2014), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και περιφερειακή πολιτική της ΕΕ*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 91.

¹¹ Όπως παρατηρεί ο Μούσης, ο όρος «κοινοτικές πολιτικές» πλέον είναι αδόκιμος λόγω της κατάργησης της «Κοινότητας». Βλ. σχετικά: Μούσης, Ν. (2011), «Ευρωπαϊκή Ένωση», *Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, 13^η αναθ. εκδ., εκδόσεις Παπαζήση, σελ.8.

¹² Σχετικά με αυτόν τον διαχωρισμό των πολιτικών, βλ. σχετικά: Sbragia A. and Stofi F., "Key Policies", όπως παρατίθεται στο: Bomberg, E., Peterson, J. & Stubb, A. (2008), *The European Union: How does it work?*. 2th edition, Oxford University Press, σελ. 118-123.

¹³ Η ΕΕ είναι η μόνη που μπορεί να νομοθετήσει και να εγκρίνει δεσμευτικές πράξεις στους εν λόγω τομείς (τελωνειακή ένωση, θέσπιση κανόνων ανταγωνισμού, νομισματική πολιτική). Επομένως, ο ρόλος των κρατών-

Ως προς τη διαδικασία χάραξης πολιτικών (policy process), σε γενικές γραμμές διακρίνονται τρεις κατηγορίες: η λεγόμενη κοινοτική μέθοδος, η διακυβερνητική μέθοδος και η ανοικτή μέθοδος συντονισμού.

1.1.2 Τυπολογία πολιτικών

Όσον αφορά τους τύπους των πολιτικών, αυτοί ποικίλουν.¹⁶ Η διάκριση των πολιτικών τείνει να είναι περισσότερο τυπική παρά ουσιαστική, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι τα κράτη-μέλη της ΕΕ μοιράζονται ήδη μια τελωνειακή ένωση, αυτή της ενιαίας αγοράς στην οποία επιτρέπεται η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων και υπηρεσιών, μια κοινή εμπορική πολιτική και μια κοινή γεωργική πολιτική. Επιπλέον, δεκαεννέα κράτη-μέλη χρησιμοποιούν ένα κοινό νόμισμα. Η ΕΕ έχει αναπτύξει Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, και συνεχίζει τη συνεργασία στον τομέα της ΔΕΥ για την εξεύρεση κοινών μέτρων εσωτερικής ασφάλειας. Συνέπεια όλων των ανωτέρω, αποδεικνύεται ότι το εύρος των πολιτικών δεν περιορίζεται σήμερα μόνο σε ορισμένους τομείς αλλά καλύπτει μια ευρεία σειρά ζητημάτων.

Η προοδευτική εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι ιδιαίτερα αισθητή στο πεδίο της συνεργασίας σε θέματα ΔΕΥ. Κατά τις τελευταίες δυο δεκαετίες, η Ευρωπαϊκή Ένωση με σταθερούς ρυθμούς κατόρθωσε να επεκτείνει τις αρμοδιότητές της σε πεδία που παραδοσιακά ανήκαν στην εθνική δικαιοδοσία, όπως

μελών περιορίζεται μόνο στην εφαρμογή των εν λόγω πράξεων, εκτός εάν η Ένωση τους επιτρέπει να εγκρίνουν τα ίδια ορισμένες πράξεις.

¹⁴ Η ΕΕ και τα κράτη-μέλη εξουσιοδοτούνται να εγκρίνουν δεσμευτικές πράξεις στους εν λόγω τομείς (χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μεταξύ άλλων η μετανάστευση και το άσυλο, περιβάλλον, μεταφορές). Ωστόσο, τα κράτη-μέλη μπορούν να ασκήσουν την αρμοδιότητά τους κατά το μέτρο που η ΕΕ δεν έχει ασκήσει ή έχει αποφασίσει να μην ασκήσει τη δική της αρμοδιότητα.

¹⁵ Η ΕΕ μπορεί να παρέμβει μόνο για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών-μελών. Επομένως, δεν διαθέτει νομοθετική εξουσία στους εν λόγω τομείς και δεν μπορεί να παρεμβάλλεται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, οι οποίες ανήκουν αποκλειστικά στα κράτη-μέλη, (πολιτικές όπως ο τουρισμός, η εκπαίδευση, ο πολιτισμός).

¹⁶ Όσον αφορά τους διάφορους τύπους των πολιτικών, μεταξύ άλλων, ο Μούσης διακρίνει τέσσερις τύπους «κοινών» πολιτικών: τις βασικές και τις δευτερογενείς οι οποίες ορίζονται από τα κοινά νομοθετικά όργανα ακολουθώντας την κοινοτική μέθοδο λήψης αποφάσεων. Αυτές τις δυο κατηγορίες τις υποδιαιρεί σε οριζόντιες και σε τομεακές. Βλ. σχετικά: Μούσης, Ν. (2011), «Ευρωπαϊκή Ένωση», *Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, 13^η αναθ. εκδ., εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 11. Αντίθετα, ο Nugent ομαδοποιεί τους τομείς των πολιτικών σε πέντε γενικές κατηγορίες (μακροοικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές, λειτουργικές πολιτικές, τομεακές πολιτικές και εξωτερικές πολιτικές). Βλ. σχετικά: Nugent, Neil (2003), *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση* Μ. Μενδρινού (επιμ.), εκδόσεις Σαββάλας, σελ. 408.

τους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και την αστυνομική, τελωνειακή και δικαστική συνεργασία.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αναδείξει την πορεία της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής από την ίδρυση της Ένωσης μέχρι σήμερα. Ωστόσο, πριν προχωρήσουμε στην περιγραφή της ανάδυσης και της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και την οριοθέτησή της εντός του ευρωπαϊκού κανονιστικού πλαισίου για την αντιμετώπιση της, κρίθηκε σκόπιμο στο επόμενο κεφάλαιο να ορίσουμε αρχικά τη μετανάστευση και να διακρίνουμε τα βασικότερα είδη αυτής σύμφωνα με το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της ΕΕ.

Κεφάλαιο 2ο Εννοιολογικό πλαίσιο μετανάστευσης

2.1 Ορισμός «μετανάστευσης»

Ως μετανάστευση, σε γενικές γραμμές, μπορεί να ορισθεί «η μετακίνηση ανθρώπων από ένα μέρος σε ένα άλλο»,¹⁷ ανεξάρτητα από τους λόγους που την προκαλούν. Η διαδικασία της μετακίνησης επιτυγχάνεται είτε διαμέσου των διεθνών συνόρων, είτε εντός ενός κράτους. Πρόκειται για την μετακίνηση πληθυσμού, περικλείοντας κάθε είδος μετακίνησης ανθρώπων. Αφορά τη μετανάστευση προσφύγων και οικονομικών μεταναστών.¹⁸ Αξίζει να σημειωθεί ότι, η μετανάστευση ως σύγχρονο φαινόμενο αποτελεί μια περίπλοκη και σύνθετη διαδικασία σε παγκόσμιο επίπεδο.¹⁹ Ωστόσο, τι ορίζεται κάθε φορά ως «μετανάστευση» εξαρτάται από τους κοινωνικοοικονομικούς και τους πολιτιστικούς παράγοντες της κάθε κοινωνίας.²⁰

¹⁷ Ο ανωτέρω ορισμός της «μετανάστευσης» έχει αντληθεί από το Γλωσσάρι της UNESCO, βλ. σχετικά: Learning to live together (migrant-migration), διαθέσιμο σε: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/>, ημερομηνίας πρόσβασης: 02/07/2015.

¹⁸ Ως προς τη διαδικασία μετακίνησης των ανθρώπων, βλ. σχετικά: Διεθνής Οργανισμός Μεταναστεύσεως (ΔΟΜ), Γλωσσάριο για την Μετανάστευση-Διεθνές Μεταναστευτικό Δίκαιο, Ν^ο 20, 2009, σελ. 50, διαθέσιμο σε: http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_20.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 16/08/2015.

¹⁹ Βλ. σχετικά: Παπαδοπούλου, Δ., Μπάγκαβος, Χ. (2006), *Μετανάστευση και Ένταξη των Μεταναστών στην Ελληνική Κοινωνία*, εκδόσεις Gutenberg, Γιώργος και Κώστας Δαρδάνος, σελ. 291.

²⁰ Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση σχετικά με τα κίνητρα που οδηγούν τα άτομα στη μετανάστευση, μεταξύ άλλων βλ.: Έμκε-Πουλοπούλου, Ήρα (2007), *Η μεταναστευτική πρόκληση*, εκδόσεις Παπαζήση.

2.2 Είδη μετανάστευσης: παράτυπη και νόμιμη

Με βάση το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, η μετανάστευση διακρίνεται σε «παράτυπη»²¹ και «νόμιμη».²² Η παράτυπη μετανάστευση διαφέρει -εξ ορισμού- από την νόμιμη στο βαθμό που η τελευταία πραγματοποιείται συμμορφούμενη με τους νόμους της χώρας υποδοχής και όχι κατά παράβαση αυτών. Η εν λόγω διάκριση, όμως, δεν πρέπει να θεωρείται απόλυτη. Στην πραγματικότητα, σήμερα, μεγάλο μέρος μεταναστών περνά από το στάδιο της μη νομιμότητας για κάποιο διάστημα.²³

Σύμφωνα με τη Νικολακοπούλου-Στεφάνου,²⁴ η «παράτυπη μετανάστευση» περιγράφει μια σειρά από περιπτώσεις ή κατηγορίες ατόμων. Τρεις είναι οι βασικές κατηγορίες, και αφορούν: α) υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι εισέρχονται στο κοινοτικό έδαφος παράνομα, από ξηρά, θάλασσα ή αεροπορικώς, χρησιμοποιώντας πλαστά έγγραφα ή όχι, με τη βοήθεια -ή και χωρίς αυτή- διακινητών που ανήκουν σε κυκλώματα οργανωμένου εγκλήματος, β) υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονται μεν νόμιμα στο κοινοτικό έδαφος, αλλά παραμένουν πέραν των νόμιμων χρονικών περιθωρίων ή αλλάζουν το λόγο παραμονής τους χωρίς ειδική άδεια (πχ σπουδαστές ή ερευνητές που παραμένουν ως εργαζόμενοι παράνομα) και γ)

²¹ Ο όρος «παράτυπη μετανάστευση» είναι προτιμότερος από τον όρο παράνομη ή μη εξουσιοδοτημένη μετανάστευση και χρησιμοποιείται ευρέως από το Συμβούλιο της Ευρώπης, το Διεθνή Οργανισμό Εργασίας (ΔΟΕ), το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) και την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR). Το Ινστιτούτο Έρευνας Δημόσιας Πολιτικής (Public Policy Research Institute) που εδρεύει στο Ηνωμένο Βασίλειο, ορίζει τους παράτυπους μετανάστες ως τους ανθρώπους οι οποίοι επρόκειτο να απελαθούν για ζητήματα που σχετίζονται με το καθεστώς της μετανάστευσής του, συμπεριλαμβανομένων όσων: εισέρχονται σε έδαφος χώρας αποφεύγοντας τον έλεγχο (χρησιμοποιώντας κυρίως διακινητές), εισέρχονται με πλαστά έγγραφα (εν γνώσει ή εν αγνοία τους), παρατείνουν την παραμονή τους μετά τη λήξη της θεώρησης εισόδου, έχει απορριφθεί η αίτηση διεθνούς προστασίας αλλά παραμένουν στη χώρα, δεν έχουν έγγραφα, ή έχουν αιτηθεί άσυλο κάπου αλλού και έχουν χαρακτηριστεί ως «δευτερογενείς παράτυπες μετακινήσεις». Από την πλευρά αυτή, το καθεστώς είναι προσωρινό και ο βαθμός που αυτό είναι παράτυπο ή νόμιμο μπορεί να μεταβληθεί ανάλογα με τις συνθήκες. Από την άλλη πλευρά ο όρος «παράτυπη μετανάστευση» χρησιμοποιείται ευρέως από πολλές ευρωπαϊκές χώρες χωρίς να έχει απαραίτητο αρνητικό συνειρμό, όπως παρατίθεται στο: "Undocumented Migration Glossary-Work Package 5", EU Sixth Framework Programme, 2008, σελ. 50-51, διαθέσιμο σε: http://www.undocumentedmigrants.eu/library/h11625_3.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 17/08/2015.

²² Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση αναφορικά με τη διάκριση της μετανάστευσης, μεταξύ άλλων βλ.: Έμκε-Πουλοπούλου, Ηρα (2007), *Η μεταναστευτική πρόκληση*, εκδόσεις Παπαζήση.

²³ Παπαδοπούλου-Κούρκουλα, Α. (2008), «Λαθρομετανάστευση: Μύθοι και Πραγματικότητες», όπως παρατίθεται στο: Χιονάτου, Ευαγγελία (2012), «Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία: κοινοτικές μεσογειακές «τύλες» της παράτυπης μετανάστευσης», *Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς (Ε.Μ.ΜΕ.ΔΙΑ)*, Κείμενο Εργασίας 3, σελ. 9.

²⁴ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η., *Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, όπως παρατίθεται στο: Μαραβέγιας, Ν. & Τσινιτσιζέλης, Μ., επιμ. (2007), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*, εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 423-425 και το ίδιο στο: Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2006), "Greek and European Policy Priorities for Controlling Illegal Immigration", *Revue hellénique de droit international*, No. 2, σελ. 643.

αλλοδαποί αιτούντες άσυλο σε μια ευρωπαϊκή χώρα, οι οποίοι παραμένουν αδικαιολόγητα σε αυτήν και μετά την διοικητική απόρριψη του αιτήματός τους.

Η ευρωπαϊκή πολιτική για την καταπολέμηση της μη νόμιμης μετανάστευσης βασίζεται στις ακόλουθες αρχές:²⁵

- συνεργασία με τρίτες χώρες,
- ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων,
- καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων,
- καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης και
- βελτίωση του συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών

Όσον αφορά τη «νόμιμη μετανάστευση», αυτή αφορά υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της ΕΕ. Ωστόσο, η ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρείται γενικά ως μια περίπλοκη διαδικασία και αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις προεκτάσεις που παρουσιάζει, λόγω της ύπαρξης συμφωνιών σύνδεσης, πολυμερών συμφωνιών εμπορικού κυρίως χαρακτήρα σχέσεων και ρυθμίσεων που αφορούν την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Περαιτέρω, προκειμένου η Ένωση να ενισχύσει τη νόμιμη μετανάστευση λαμβάνει διάφορα μέτρα για την ενθάρρυνση της, όπως αυτά απορρέουν από το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ και όπως έχουν διαμορφωθεί με τη πάροδο των χρόνων. Τέτοια σημαντικά μέτρα ενθάρρυνσης της νόμιμης μετανάστευσης είναι:

- *Κανονισμός 1030/2002 του Συμβουλίου,*²⁶ υιοθετήθηκε στο πλαίσιο της ανάγκης λήψης μέτρων για την εναρμόνιση της μεταναστευτικής πολιτικής και αφορά την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους των τρίτων χωρών.²⁷

²⁵ Communication from the Commission of 19 July 2006 on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, COM 2006/402 final.

²⁶ Κανονισμός 1030/2002 του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002 για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, ΕΕ L 157 της 15.6.2002, σελ. 1.

²⁷ Ως «άδεια διαμονής» νοείται κάθε άδεια η οποία εκδίδεται από τις αρχές ενός κράτους-μέλους και επιτρέπει σε υπήκοο τρίτης χώρας να διαμένει νόμιμα στο έδαφος του (βλ. σχετικά: Κανονισμός 1030/2002, άρθρο 1 παρ. 2 στοιχείο α').

- *Κανονισμός 562/2006 του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αφορά τον καθορισμό των προϋποθέσεων εισόδου των υπηκόων τρίτων χωρών στην ευρωπαϊκή επικράτεια.*²⁸
- *Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου, (ευρέως γνωστός ως Δουβλίνο II),²⁹ ο οποίος αντικατέστησε την Σύμβαση του Δουβλίνου που υπεγράφη το 1990, αποσκοπεί αφ' ενός στον προσδιορισμό, το συντομότερο δυνατόν, του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου και αφ' ετέρου στην αποτροπή της κατάχρησης των διαδικασιών ασύλου που παρατηρήθηκαν στο παρελθόν.*³⁰
- *Οδηγία 2003/109/EK του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι χαρακτηρίζονται επί μακρόν διαμένοντες σε κράτος-μέλος της Ένωσης.*³¹
- *Οδηγία 2003/86/EK του Συμβουλίου η οποία θεσπίζει τους όρους κάτω από τους οποίους παρέχεται το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης σε υπηκόους τρίτων χωρών.*³²

Επίσης, η ευρωπαϊκή νομοθεσία σε σχέση με τη νόμιμη μετανάστευση πραγματοποιείται και μέσω του καθεστώτος των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, όπως θα αναλυθεί παρακάτω. Μπορεί να συναχθεί ότι, ως μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ ορίζεται το σύνολο των νομοθετικών μέτρων και των κοινωνικών πρακτικών που υιοθετεί η ΕΕ στο σύνολό της προκειμένου να αντιμετωπίσει το μεταναστευτικό ζήτημα, το οποίο συνδέθηκε άμεσα και από πολύ νωρίς με την εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης.³³

²⁸ Κανονισμός 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15 Μαρτίου 2006 για την θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης των προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), L 105, σελ. 1-32.

²⁹ Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου της 18^{ης} Φεβρουαρίου 2003 για την θέσπιση των κριτηρίων και των μηχανισμών για το προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, ΕΕ L 50 της 25.2.2003, σελ. 1.

³⁰ Κανονισμός 343/2003, άρθρο 1 παρ. 1.

³¹ Οδηγία 2003/109/EK του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

³² Οδηγία 2003/86/EK του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

³³ Σύμφωνα με τον Schnapper, «η μεταναστευτική πολιτική ορίζεται ως το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων κοινωνικών πρακτικών -σύμφωνα με δύο αναγκαίους και συμπληρωματικούς άξονες- οι οποίοι: ♦ Ρυθμίζουν και ελέγχουν την είσοδο, τη διαμονή και την απασχόληση των μη πολιτών μιας συγκεκριμένης κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων για ενθάρρυνση για επιστροφή ή προσωρινή διαμονή και για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης και ♦ Αντιμετωπίζουν τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς σε εθνικό έδαφος. Με άλλα λόγια, ο δεύτερος άξονας αποτελεί τον άξονα της καθαρής κοινωνικής πολιτικής που διακρίνεται στις επιμέρους εθνικές πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης των

2.3 Μικτές μεταναστευτικές ροές

Πριν από την ανάλυση που θα ακολουθήσει αναφορικά τόσο με την ιστορική αναδρομή του νομικού πλαισίου της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής όσο και της μετανάστευσης ως ζητήματος ασφάλειας και των συμφωνιών επανεισδοχής, θα επιχειρηθεί στη συνέχεια μια απόπειρα διερεύνησης του χαρακτήρα των ροών που εισέρχονται στο έδαφος της ΕΕ, λαμβάνοντας ιδίως υπ' όψιν την ιδιαίτερη έξαρση του φαινομένου, κατά τα τελευταία πέντε κυρίως χρόνια.

Η διερεύνηση και η εξέταση των μικτών μεταναστευτικών ροών αναπτύσσεται στον επιστημονικό διάλογο ήδη τις δυο τελευταίες δεκαετίες. Η σύγχρονη μετανάστευση χαρακτηρίζεται ως επί το πλείστον «μικτή», ήτοι συνιστάμενη σε ροές ανθρώπων που βρίσκονται εν κινήσει για διαφορετικούς λόγους, αλλά που μοιράζονται τις ίδιες διαδρομές και τους ίδιους τρόπους μετακίνησης.³⁴ Σύμφωνα με την Νικολακοπούλου-Στεφάνου, «το χαρακτηριστικό αυτών των μεταναστευτικών ροών, ατόμων που μετακινούνται τις περισσότερες φορές χωρίς επίσημα έγγραφα αποδεικτικά των στοιχείων και της ιθαγένειάς τους, είναι ότι περιλαμβάνουν τόσο παράτυπους οικονομικούς μετανάστες οι οποίοι επιθυμούν να μπουν στο ευρωπαϊκό έδαφος οικειοθελώς για να εξασφαλίσουν ίσως μια πιο άνετη οικονομική ζωή, να καταστούν δηλαδή ηθελημένα οικονομικοί μετανάστες, όσο και αιτούντες άσυλο, θύματα ιδίως πολιτικών ή φυλετικών διωγμών ή εμπόλεμων καταστάσεων, που ζητούν να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες και να εξασφαλίσουν την προστασία κάποιου κράτους-μέλους της ΕΕ, προκειμένου να επιβιώσουν, καθώς παρά τη θέλησή τους δεν μπορούν να έχουν την προστασία της χώρας τους».³⁵

Η συνέχιση της κρίσης στη Συρία, η υποχρεωτική επίταξη στην Ερυθραία, η απόσυρση των αμερικανικών στρατευμάτων από το Αφγανιστάν είναι μερικοί από τους παράγοντες που συνεχίζουν να δημιουργούν μεταναστευτικά ρεύματα, τα οποία

μεταναστών, είτε αυτές αφορούν την εκπαιδευτική πολιτική, είτε τις πολιτικές της κοινωνικής ασφάλισης, υγείας και πρόνοιας, είτε τις πολιτικές απασχόλησης που εφαρμόζονται στα άτομα που δεν έχουν την εθνικότητα της χώρας στην οποία είναι εγκατεστημένοι». Βλ. σχετικά: Shnapper, D., (1992), *L'Europe des immigrés, essai sur les politiques d'immigration*, όπως παρατίθεται στο: Μπάγκαβος, Χρήστος & Παπαδοπούλου, Δέσποινα, «Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική», *Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (ΙΝΕ)*, Μελέτες, σελ. 24 διαθέσιμο σε: http://www.inegsee.gr/sitefiles/files/MELETH_15.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 17/08/2015.

³⁴ Judith, Kumin (2014), "The challenge of mixed migration by sea", *Forced Migration Review* 45, σελ. 49

³⁵ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Ηρώ (2008), "Μικτή μετανάστευση και ανθρώπινα δικαιώματα", *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Νο 40, σελ. 1110

αυτή τη φορά διέρχονται μέσω του πολύ πιο επικίνδυνου θαλάσσιου περάσματος.³⁶ Ωστόσο, ακριβώς λόγω των παραπάνω γεωπολιτικών εξελίξεων κυρίως στη Μέση Ανατολή, το Αφγανιστάν και την ανατολική Αφρική, ήδη από τους πρώτους μήνες του 2015 άρχισε να υποδεικνύεται μια ενίσχυση του ποσοστού των προσφύγων σε σχέση με εκείνο των μεταναστών στις μεταναστευτικές ροές που επιχειρούν να εισέλθουν σε ευρωπαϊκά εδάφη, ώστε σε ορισμένες περιπτώσεις να γίνεται πλέον λόγος για μετατροπή των ροών σε σχεδόν αμιγώς προσφυγικές.³⁷

2.4 Η μετανάστευση ως ζήτημα ασφάλειας

Κατά τη δεκαετία του 1950 και του 1960, οι μεταναστευτικές ροές κυρίως από τις ανατολικές και νότιες χώρες της Μεσογείου, αντιμετωπίζονταν από τις περισσότερες δυτικοευρωπαϊκές χώρες ως ένα πρόσθετο εργατικό δυναμικό.³⁸ Αυτό δεν σήμαινε ότι τα κράτη τότε δεν προσπάθησαν να ρυθμίσουν και να εξομαλύνουν την κατάσταση της μετανάστευσης. Εντούτοις η συζήτηση σχετικά με το νομικό καθεστώς δεν είχε την ίδια υπεροχή και τις ίδιες προεκτάσεις που είχε από τη δεκαετία του 1980 και μετά.

Η παγκοσμιοποίηση θόλωσε την παραδοσιακή διάκριση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας (και των σχετικών τομέων πολιτικής) σε όλο τον κόσμο και ειδικότερα στη Δυτική Ευρώπη. Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, η Δυτική Ευρώπη βίωσε μια σημαντική αλλαγή όσον αφορά την έννοια και την αντίληψη της ασφάλειας ως πολιτική αξία και ταυτόχρονα ως στόχο της πολιτικής της. Μάλιστα, από το 1980, η πολιτική οικοδόμηση της μετανάστευσης αναφερόταν ολοένα και περισσότερο στις αποσταθεροποιητικές επιπτώσεις της μετανάστευσης για την εσωτερική ολοκλήρωση και στους κινδύνους που αυτή συνεπαγόταν για τη δημόσια τάξη.

³⁶ Αγγελί, Δ., Δημητριάδη, Α. & Τριανταφυλλίδου, Α. (2014), "Αξιολογώντας τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα", *Migration & Detention Assessment*, Midas Report, σελ. 12

³⁷ Χαρακτηριστική είναι η σχετική αναφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Κοινή Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, της 9/9/2015, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52015JC0040>, ημερομηνία πρόσβασης: 30/9/2015, ενώ για σχεδόν αμιγώς προσφυγικές ροές το καλοκαίρι του 2015 μιλάει και ο Επικεφαλής του Γραφείου στην Ελλάδα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, στις 28/8/2015, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/718196531992186f449efb597284e8ec/i-pliris-synenteyxi.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 30/9/2015.

³⁸ Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση σε σχέση με την ιστορική αναδρομή της μετανάστευσης προς την ΕΕ, μεταξύ άλλων βλ.: Dustmann, Christian & Tommaso, Frattini (2012), "Immigration: the European experience", *Norface Migration*, Discussion Paper No. 2012-01 (Revised version).

Η εσωτερική αγορά ως ένα ευρωπαϊκό ζήτημα εσωτερικής ασφάλειας αντικατόπτριζε αυτές τις εσωτερικές εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο.³⁹ Σε επίπεδο ΕΕ, οι μη θεσμοθετημένες μορφές συνεργασίας προηγήθηκαν της επίσημης κοινοτικοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής και του ασύλου με τη θέσπιση της συμφωνίας του Σένγκεν⁴⁰ το 1985 και, αργότερα, της σύμβασης του 1990, όταν οι κυβερνήσεις της Δυτικής Ευρώπης ξεκίνησαν για πρώτη φορά μια σειρά από πρωτοβουλίες προκειμένου να περιορίσουν ή να ελέγξουν τη μετανάστευση και τις ροές των προσφύγων στις χώρες τους.⁴¹ Παράλληλα, στις αρχές τις δεκαετίας του 1990 ο πολιτικός λόγος για θέματα μετανάστευσης περιελάμβανε και όρους ασφάλειας, συμβάλλοντας έτσι σε μία σταδιακή «ασφαλειοποίηση» («securitization») της μετανάστευσης και συνδέοντάς τη με διάφορες παράνομες δραστηριότητες.⁴²

Αυτή η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου είχε, ωστόσο, ορισμένες αρνητικές συνέπειες. Αφενός μεν ήρε τον έλεγχο και τους περιορισμούς στην ενδο-ευρωπαϊκή κυκλοφορία των κεφαλαίων, αγαθών και προσώπων, αφετέρου όμως δημιουργούνταν

³⁹ Η Monica Den Boer τονίζει ότι «οι πολιτικοί και τα μέσα ενημέρωσης της εποχής διόγκωσαν το φόβο ότι «η εσωτερική αγορά χωρίς σύνορα θα πλημμυρίσει από αιτούντες άσυλο και παράτυπους μετανάστες, εκτός αν θεσπιστούν άμεσα τα αναγκαία μέτρα». Βλ. σχετικά: Den Boer, M. (1995), *Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe. Migration and European integration: The dynamics of inclusion and exclusion*, όπως παρατίθεται στο: Dimulescu, Valentina-Andreea (2010), "Europe's southern gatekeepers: the external dimension of the EU's immigration and asylum policy", A paper presented to the *Center for European Integration Studies* in partial fulfillment of the requirements of the Master of European Studies Program to achieve the degree of a Mater of European Studies, σελ. 23.

⁴⁰ Η συνεργασία στο πλαίσιο της Συμφωνίας Σένγκεν συνήθως παρουσιάζεται ως η αφετηρία για μια αυξημένη διασύνδεση των θεμάτων ασφάλειας και μετανάστευσης, η οποία είχε ως αποτέλεσμα το θόλωμα των διαφόρων μορφών της μετανάστευσης και του προσανατολισμού στην ανάπτυξη του ελέγχου και του περιορισμού της μεταναστευτικής πολιτικής. Βλ. σχετικά: Van Houtum, H. & Pijpers, R. (2007), "The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU", Levy, C. (2005), "The European Union after 9/11: The Demise of a Liberal Democratic Asylum Regime?" και Huysmans, J. (2006), "The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU", όπως παρατίθεται στο: Niemann, Arne & Schmidthäussler, Natalie (2012), "The Logic of EU Policy-Making on (Irregular) Migration: Securitisation or Risk?", *University of Mainz*, Paper given at the *UACES conference: Exchanging Ideas on Europe 2012: Old Borders-New Frontiers*, 3-5 September 2012, Passau, Germany, σελ. 2.

⁴¹ Σύμφωνα με τον Pastore, «εκείνη την περίοδο παρατηρούνταν δυο παράλληλες διαδικασίες στην Ευρώπη: α) αυτή του «εξευρωπαϊσμού» και β) αυτή της «εξωτερίκευσης». Ως προς τον εξευρωπαϊσμό σημειώνεται ότι κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, η συμφωνία Σένγκεν και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) ώθησαν προς τα εμπρός το μετασχηματισμό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε έναν ενιαίο χώρο στον οποίο η ελεύθερη κυκλοφορία είναι ο κανόνας και οι περιορισμοί αυτής είναι η εξαίρεση. Ως προς την «εξωτερίκευση» (ή αλλιώς «externalization») της εσωτερικής ασφάλειας, οι κύριες πτυχές αυτής της διαδικασίας μπορούν να συνοψιστούν ως εξής: παρά την εμμονή των διαφόρων μορφών τρομοκρατίας σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες, οι μη ευρωπαϊκές, διακρατικές συνιστώσες της πολιτικής τρομοκρατίας απέκτησαν μεγαλύτερη σημασία, η διεθνής μετανάστευση μεταξύ άλλων η παράτυπη, παράνομη και όσοι εισέρχονται χωρίς έγγραφα, έγινε σταδιακά πιο σημαντική από ότι στο παρελθόν και άρχισε να γίνεται αντιληπτή και να αντιμετωπίζεται ως απειλή για την εσωτερική ασφάλεια, η παγκοσμιοποίηση και η κατάρρευση των συστημάτων επιβολής του νόμου στις πρώην κομμουνιστικές χώρες ενίσχυσαν τη διεθνοποίηση των εγκληματικών οργανώσεων». Βλ. σχετικά: Pastore, Ferruccio (2001), "Reconciling the prince's two 'arms', Internal-external security policy coordination in the European Union", *Institute for Security Studies-Western European Union*, Occasional Papers 30, σελ. 1-2.

⁴² Βλ. σχετικά: Tsoukala, A. (2005), "Looking at Immigrants as Enemies", όπως παρατίθεται στο: D. Bigo & E. Guild (επιμ.), *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate, σελ. 161-192.

νέες μορφές εγκληματικότητας και άλλες μορφές παράνομων δραστηριοτήτων. Η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων αρχικά αντιμετωπίστηκε με καχυποψία και οι κίνδυνοι για την εσωτερική ασφάλεια, η οποία μέχρι τότε αντιμετωπιζόταν σε εθνικό επίπεδο, χρειάστηκε να επαναπροσδιοριστούν και να αντιμετωπιστούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο.⁴³ Επιπροσθέτως, ο κοινός φόβος ότι χωρίς τον έλεγχο των εσωτερικών συνόρων των κρατών-μελών τα κράτη-μέλη θα ήταν πιο ευάλωτα σε εγκληματίες, τρομοκράτες και παράτυπους μετανάστες οδήγησε στο συμπέρασμα ότι δεν θα μπορούσε να καλυφθεί το εσωτερικό κενό ασφαλείας δίχως να υπάρξουν νέα μέτρα.

Η μετανάστευση και ιδίως η παράτυπη μετανάστευση⁴⁴ από πολύ νωρίς αντιμετωπίστηκε από την ΕΕ ως μείζον θέμα ασφαλείας⁴⁵ και θεωρήθηκε ότι αποτελεί απειλή για τη σταθερότητα της Ένωσης. Σε επίπεδο ΕΕ, η δημιουργία του κοινού χώρου ενισχύθηκε με ενέργειες και πολιτικές που σχεδιαστήκαν για να οριοθετήσουν τα σύνορα και την προστασία του κοινού ευρωπαϊκού χώρου.⁴⁶ Λόγω της αλληλεξάρτησης της εσωτερικής ασφαλείας μεταξύ των κρατών-μελών, ο συντονισμός της πολιτικής ήταν ένα πρώτο βήμα για να διαμορφωθεί μια συνεκτική και αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική έναντι του εξωτερικού κόσμου.⁴⁷

⁴³ Η σύνδεση της μετανάστευσης με θέματα εσωτερικής ασφαλείας ανάγκασε χώρες όπως η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία, να αναθεωρήσουν τις ελαστικές μεταναστευτικές πολιτικές τους και να αναζητήσουν την κοινοτική συμβολή για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων.

⁴⁴ Ο Dauvergne υποστηρίζει, ότι «το πρόβλημα της παράτυπης μετανάστευσης είναι παγκόσμιο, και το γεγονός ότι εκείνοι που επιδιώκουν να μεταναστεύσουν παράνομα και να έχουν πρόσβαση σε μια γεωγραφικά ευρύτερη γκάμα επιλογών από ό, τι σε παλαιότερες εποχές, συντελούν στην κατασκευή μιας κατηγορίας, αυτής της «παράτυπης μετανάστευσης». Βλ. σχετικά: Dauvergne (2008), "Make people illegal: What globalization means for migration and law", όπως παρατίθεται στο: Petrillo, E. R. (2013), "Migratory pressures on the EU's external borders and policy implications, Developments from the South of Italy", *EuroSapienza, Centro di Ricerca per gli Studi Europei Internazionali e Sullo Sviluppo, Sapienza - Università di Roma*, σελ. 110, διαθέσιμο σε: http://www.memotef.uniroma1.it/sites/dipartimento/files/Enza%20Roberta%20Petrillo_107-137.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

⁴⁵ Η σύνδεση μεταξύ «μετανάστευσης και ασφαλείας», παρουσιάστηκε για πρώτη φορά ως θεωρητική έννοια, από τον Ole Waever το 1995, ο οποίος τόνισε το ρόλο της ευρωπαϊκής ατζέντας για την ασφάλεια λαμβάνοντας υπόψη τα κοινωνικά θέματα ανασφάλειας όπως τη μετανάστευση. Βλ. σχετικά: Waever, Ole (1995), "Securitization and Desecuritization", όπως παρατίθεται στο: Walters, William (2010), *Migration and security The Handbook of New Security Studies*, London: Routledge, σελ. 219.

⁴⁶ Η Monica Den Boer επεσήμανε ότι «το μειονέκτημα της ανάπτυξης των συγκεκριμένων πολιτικών σε επίπεδο ΕΕ ήταν το λεγόμενο «κενό εσωτερικής ασφαλείας» σε επίπεδο κρατών-μελών, δεδομένου ότι οι άνθρωποι που εμπλέκονταν σε εγκληματικές δραστηριότητες, οι παράτυποι μετανάστες και οι αιτούντες άσυλο θα μπορούσαν να επωφεληθούν από αυτές τις ελευθερίες». Βλ. σχετικά: Den Boer, M. (1995). Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe, *Migration and European integration: The dynamics of inclusion and exclusion*, όπως παρατίθεται στο: Dimulescu, Valentina-Andreea (2010), "Europe's southern gatekeepers: the external dimension of the EU's immigration and asylum policy", A paper presented to the *Center for European Integration Studies in partial fulfillment of the requirements of the Master of European Studies Program to achieve the degree of a Mater of European Studies*, σελ.19.

⁴⁷ Ο Geddes «εξετάζει το διαχωρισμό της εσωτερικής και εξωτερικής πτυχής της μεταναστευτικής πολιτικής και επισημαίνει ότι η πρώτη αναφέρεται στους κανόνες που έχουν θεσπισθεί στο πλαίσιο της Ένωσης σχετικά με τους μετανάστες που προέρχονται από τρίτες χώρες, όπως διατάξεις σχετικά με την είσοδο, την παραμονή και το καθεστώς, κανόνες που διέπουν τη διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης και των αιτήσεων άσυλου καθώς και την πολιτική επιστροφής. Σε αντίθεση, η εξωτερική διάσταση επικεντρώνεται στη δημιουργία διάλογου και τις

Η μη ύπαρξη μίας συντονισμένης εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής σε συνδυασμό με τις αυξητικές μεταναστευτικές εισροές ήταν ένας από τους παράγοντες διαμόρφωσης της στάσης της κοινωνίας καθώς σταδιακά μερίδα πολιτών άρχισε να εκφράζει αισθήματα ρατσισμού και ξενοφοβίας.⁴⁸

Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ αναφορικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών διαμορφώθηκε επανειλημμένως με γνώμονα την ασφάλεια και τις προτιμήσεις των ιθυνόντων του τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων,⁴⁹ οι οποίοι μετατόπισαν το κέντρο βάρους της πολιτικής της ΕΕ πέραν των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, καθιστώντας την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, όχι μόνο εξωτερική, αλλά σε μια πολιτική η οποία έχει «εξωτερικευθεί».⁵⁰ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε ότι όλες οι αρμοδιότητες και τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η Ένωση, και ιδίως στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, πρέπει να χρησιμοποιηθούν κατά ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό τρόπο για την οικοδόμηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς τόσο οι εσωτερικές όσο και οι εξωτερικές πολιτικές πρέπει να συντονίζονται. Τα εργαλεία πολιτικής για την εξωτερική ασφάλεια θα πρέπει να χρησιμοποιούνται κατά τρόπο που να είναι συμβατά με τους στόχους της εσωτερικής πολιτικής ασφάλειας. Από την άλλη πλευρά, οι εσωτερικές πολιτικές ασφαλείας θα πρέπει να συμβάλλουν στους γενικούς

εταιρικές σχέσεις με χώρες μη μέλη της ΕΕ ώστε να αντιμετωπιστεί η μετανάστευση κατά τρόπο που να ωφελεί και τις δύο πλευρές, δηλαδή με την αντιμετώπιση των βασικών αιτιών της - που χαρακτηρίζονται κυρίως από την ανθρώπινη φτώχεια - μέσω της προώθησης της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας αποστολής». Ο συγγραφέας επιστά την προσοχή στο γεγονός ότι τα λεγόμενα «διαπλωρικά ζητήματα» έχουν θλώσει την εσωτερική-εξωτερική διάκριση της ασφάλειας ως αποτέλεσμα τα θέματα της μετανάστευσης στο πλαίσιο των εθνικών και κοινοτικών πολιτικών συστημάτων να γίνονται πιο περίπλοκα. Βλ. σχετικά: Geddes, Andrew (2009), *Migration as Foreign Policy*, όπως παρατίθεται στο: Dimulescu, Valentina-Andreea (2010), "Europe's southern gatekeepers: the external dimension of the EU's immigration and asylum policy", A paper presented to the *Center for European Integration Studies in partial fulfillment of the requirements of the Master of European Studies Program to achieve the degree of a Mater of European Studies*, σελ. 21.

⁴⁸ Βλ. σχετικά: Karyotis, G. & Patrikios, S. (2010), "Religion, Securitization and Anti-Immigration Attitudes: The Case of Greece", *Journal of Peace Research*, Vol.47, No 1, σελ. 45.

⁴⁹ Σύμφωνα με τον Παπαδόπουλο, «οι υπήκοοι των τρίτων χωρών περιγράφονται ως άνθρωποι που πρέπει να ελέγχονται προκειμένου να διατηρηθεί η εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια της ΕΕ». Βλ. σχετικά: Papadopoulos, A.G. (2011), "Migration and security threats in south-eastern Europe" όπως παρατίθεται στο: Petrillo, E.R.(2013), "Migratory pressures on the EU's external borders and policy implications, Developments from the South of Italy", *EuroSapienza, Centro di Ricerca per gli Studi Europei Internazionali e Sullo Sviluppo, Sapienza-Università di Roma*, σελ. 117, διαθέσιμο σε:

http://www.memotef.uniroma1.it/sites/dipartimento/files/Enza%20Roberta%20Petrillo_107-137.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

⁵⁰ Βλ. σχετικά: Collyer, M. (2007), "Migrants, migration and the security paradigm: constraints and opportunities" και De Haas, H. (2008), "The myth of invasion. The inconvenient realities of African migration to Europe", όπως παρατίθεται στο: Petrillo, E. R. (2013), "Migratory pressures on the EU's external borders and policy implications, Developments from the South of Italy", *EuroSapienza, Centro di Ricerca per gli Studi Europei Internazionali e Sullo Sviluppo, Sapienza - Università di Roma*, σελ. 117, διαθέσιμο σε:

http://www.memotef.uniroma1.it/sites/dipartimento/files/Enza%20Roberta%20Petrillo_107-137.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

πολιτικούς στόχους της εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: «ο τομέας ΔΕΥ είναι σημαντικός, λόγω των παγκόσμιων προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση, όπως είναι η αποκατάσταση του κράτους δικαίου, ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών και η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος».⁵¹

Οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου του 2001 στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ) και τα ακόλουθα χτυπήματα στη Μαδρίτη το Μάρτιο του 2004 και στο Ηνωμένο Βασίλειο τον Ιούλιο του 2005 ανέδειξαν για άλλη μία φορά το θέμα της μετανάστευσης ως ένα ανησυχητικό φαινόμενο που εγείρει θέματα ασφάλειας και κατά συνέπεια χρήζει άμεσης και αποτελεσματικής αντιμετώπισης.⁵² Δεδομένης και της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα λόγω της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της ΕΕ, τα κράτη-μέλη προσανατολίστηκαν σε αυστηρότερους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης δημιουργώντας την αίσθηση ότι η ΕΕ θέτει τα θεμέλια για να μετατραπεί σε μία Ευρώπη «φρούριο» (fortress Europe).⁵³ Οι επιθέσεις επέτειναν το αίσθημα της ανασφάλειας απέναντι στους μετανάστες. Οι αγωνίες και ανησυχίες για την ασφάλεια παρείχαν έτσι την ευκαιρία ενίσχυσης των μηχανισμών ελέγχου και αύξησης των περιορισμών των μεταναστευτικών πολιτικών.⁵⁴

Το 2003 η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας ανέφερε ότι η εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια είναι «άρρηκτα συνδεδεμένες».⁵⁵ Η τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα αναφέρθηκαν ως δύο από τις πέντε βασικές απειλές και οι συγκρούσεις στις γειτονικές της ΕΕ χώρες επισημάνθηκαν ως πηγή προβλημάτων για

⁵¹ Pastore, Ferruccio (2001), "Reconciling the prince's two 'arms', Internal-external security policy coordination in the European Union", *The Institute for Security Studies Western European Union*, Occasional papers 30.

⁵² Βλ. σχετικά: Niemann, Arne & Schmidhäuser, Natalie (2012), "The Logic of EU Policy-Making on (Irregular) Migration: Securitisation or Risk?", *University of Mainz*, Paper given at the *UACES conference: Exchanging Ideas on Europe 2012: Old Borders-New Frontiers*, 3-5 September 2012, Passau, Germany, σελ. 4.

⁵³ Η ανέγερση αυτού του «φρουρίου» έχει φαινομενικά σχεδιαστεί για να εμποδίσει την παράτυπη οικονομική μετανάστευση. Μάλιστα, οι εθνικές αρχές και οι θεσμοί της ΕΕ συχνά υποστηρίζουν στα λόγια το δικαίωμα στο άσυλο και την υποχρέωση -νομική και ηθική- της Ευρώπης να το παρέχει. Βλ. σχετικά: Amnesty International, «Το ανθρώπινο κόστος του φρουρίου Ευρώπης: Παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μεταναστών και προσφύγων στα σύνορα της Ευρώπης», Ιούλιος 2014, σελ. 7, διαθέσιμο σε: http://www.amnesty.org.gr/wp-content/uploads/2014/07/fortress_europe_report.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 17/08/2015.

⁵⁴ Οι ανησυχίες είχαν κυρίως αντίκτυπο στους αιτούντες άσυλο. Συγκεκριμένα, ο αριθμός των αιτήσεων άσυλου μειώθηκε από 700.000 περίπου που ήταν το 1992 σε 288.000 το 2004. Τα περιοριστικά μέτρα οδήγησαν επίσης σε: 1) μια συνεχή μείωση στις αναγνωρίσεις αιτούντων άσυλο σε όλη την Ευρώπη, 2) μια δραματική μείωση σε σχέση με το βαθμό της προστασίας που παρέχονταν σε όσους δικαιούνταν επικουρική προστασία, και 3) μια σειρά από παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφύγων μέσω των διαφόρων διαδικαστικών μηχανισμών που τέθηκαν σε ισχύ στα σύνορα και στα κέντρα όπου εξετάζονταν οι αιτήσεις άσυλου, καθώς και στα διοικητικά συστήματα των κρατών-μελών. Βλ. σχετικά: Meyerstein, Ariel (2005), "Retuning the Harmonization of EU Asylum Law: Exploring the Need for an EU Asylum Appellate Court", *California Law Review*, Vol.93, σελ. 1516.

⁵⁵ "A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy", Brussels, 12 December 2003, διαθέσιμο σε: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 17/08/2015.

την Ευρώπη. Οι διαδικασίες διεύρυνσης το 2004 και το 2007, απαντούν επίσης στο διττό στόχο της ασφάλειας και της σταθερότητας.⁵⁶

Οι σημερινές προκλήσεις ασφαλείας είναι πιο διαφοροποιημένες, λιγότερο αναγνωρίσιμες και λιγότερο προβλέψιμες. Ως εκ τούτου, η αλληλεξάρτηση της ΕΕ με άλλες περιοχές είναι πράγματι σημαντική.⁵⁷ Η ανάδειξη της εξωτερικής διάστασης του τομέα ΔΕΥ υπήρξε ένα μέσο για την προώθηση της εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ, το οποίο οδήγησε στην κοινή αντίληψη περί των απειλών που βασίζεται στη συνεργασία, στο πώς δηλαδή ένα ασφαλές εσωτερικό μπορεί να προστατευθεί καλύτερα από ένα ανασφαλές εξωτερικό.⁵⁸ Η συνεργασία θεωρήθηκε στρατηγική προτεραιότητα προκειμένου να υπάρξει μια συνολική σταθερότητα, και οι μεταναστευτικές ροές να μπορούν να συγκρατηθούν καλύτερα δεδομένων των ευρωπαϊκών σχέσεων με τον εξωτερικό κόσμο.⁵⁹

Η ενισχυμένη εικόνα της μετανάστευσης ως απειλής είχε ως αποτέλεσμα την άμεση θεσμοποίησή της εντός της ΕΕ. Στα επόμενα κεφάλαια παρουσιάζεται το νομικό πλαίσιο που συντέιει στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Κεφάλαιο 3ο Το θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής

3.1 Οι πρώτες προσπάθειες για τη διαχείριση της μετανάστευσης στην ΕΕ

Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών δεν ήταν καίριο θέμα το 1950 και το 1960 διότι λόγω της οικονομικής άνθησης εκδηλώθηκε υψηλή ζήτηση για εργατικό δυναμικό εκείνη την περίοδο. Εντούτοις, η πολιτική αυτή «αδιαφορία» άλλαξε τη δεκαετία του 1970 λόγω της επιδείνωσης του οικονομικού κλίματος και της αναφερόμενης ανάγκης να προστατευτεί η εσωτερική αγορά εργασίας, συνέπεια της

⁵⁶ Ceccorulli, Michela (2009), "Migration as a security threat: internal and external dynamics in the European Union", *Forum on the Problems of Peace and War, Florence Garnet*, Working Paper No 65/09, σελ. 11.

⁵⁷ Το Σχέδιο σχετικά με την κατάσταση της ευρωπαϊκής εσωτερικής ασφάλειας κατά το έτος 2010 ανέφερε γενικά ότι, οι περισσότερες απειλές για την εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ, προέρχονται εκτός Ευρώπης και οι απειλές συνδέονται άμεσα με άλλα μέρη του κόσμου. Τονίζει επίσης την αντιμετώπιση των κοινών απειλών. Βλ. σχετικά: Σχέδιο στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας για την Ευρωπαϊκή Ένωση: Προς ένα ευρωπαϊκό πρότυπο ασφάλειας, Μάρτιος 2010, διαθέσιμο σε: www.consilium.europa.eu/el/documents.../2010/pdf/qc3010313elc_pdf/, ημερομηνία πρόσβασης: 17/08/2015.

⁵⁸ Monar, Jörg (2001), "The dynamics of justice and home affairs: laboratories, driving factors and costs", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, Issue 4.

⁵⁹ Βλ. σχετικά: Ceccorulli, Michela (2009), σελ. 2, όπ. π.

οποίας ήταν να ανατραπεί αυτή η ανεκτική πολιτική.⁶⁰ Έτσι, από τα τέλη αυτής της δεκαετίας άρχισε να διαφαίνεται μια τάση εναρμόνισης των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών.⁶¹ Στο πλαίσιο της τρίτης διεύρυνσης, με την πτώση του συστήματος του Bretton Woods και την πετρελαϊκή κρίση, η Σύνοδος Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Παρισίων του 1973 έφερε στο προσκήνιο την ανάγκη για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική.⁶² Παρόλα αυτά ενώ σε υπερεθνικό επίπεδο γίνονταν προσπάθειες να ενισχυθεί η συνεργασία, σε εθνικό επίπεδο, οι πολιτικές μετανάστευσης θεωρούνταν τότε ένας τομέας που ανήκε στην εθνική κυριαρχία που έπρεπε να αντιμετωπιστεί από τους Υπουργούς Εσωτερικών των κρατών-μελών.

Η διακυβερνητική συνεργασία όσον αφορά τη μετανάστευση, το δικαίωμα ασύλου και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία αναπτύχθηκε προοδευτικά από το 1975. Πρώτο βήμα αποτέλεσε η συγκρότηση της ομάδας Trevi, η οποία ιδρύθηκε το 1976 για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας, τη διευκόλυνση ανταλλαγής πληροφοριών και το συντονισμό των αστυνομικών πτυχών της ΕΚ με τη συμμετοχή των Υπουργών Εσωτερικών των δώδεκα κρατών-μελών.⁶³ Τα όργανα της ΕΚ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) δεν συμμετείχαν στη διαδικασία αυτή, η οποία ακολουθούσε τους κανόνες της διακυβερνητικής συνεργασίας.⁶⁴ Με τον καιρό, οι αρμοδιότητες της ομάδας επεκτάθηκαν στην παράτυπη μετανάστευση, τον έλεγχο των συνόρων, το λαθρεμπόριο ναρκωτικών και άλλων σοβαρών διεθνικών εγκλημάτων και η επέκταση των αρμοδιοτήτων θεωρήθηκε ότι είχε ως αποτέλεσμα την άμεση συσχέτιση μεταξύ των ναρκωτικών, της τρομοκρατίας και της παρανομίας εξαιτίας του φαινομένου της μετανάστευσης και των αιτήσεων ασύλου από υπηκόους

⁶⁰ Η Συνθήκη της Ρώμης (1957) δεν περιείχε ρητή αναφορά στη μετανάστευση ή πάντως δεν χρησιμοποιούσε τον όρο «μετανάστευση». Βλ. σχετικά: Σαμπατάκου, Ελένη-Ανδριανή (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή εξέλιξη, Δρώντες, Δομές και Διάδραση*, Εκδόσεις Παπαζήση (Σειρά Ειδικών Μελετών της Μετανάστευσης και της Διασποράς Νο 5), σελ. 214-215.

⁶¹ Βλ. σχετικά: Σαμπατάκου, Ελένη-Ανδριανή (2010), σελ. 219, ό.π.

⁶² Μεταξύ άλλων βλ.: Bettin, Giulia & Cela, Eralba (2014), "The evolution of migration flows in Europe and Italy", *Economia Marche-Journal of Applied Economics*, Vol. 33, No 1, σελ. 40.

⁶³ Για περισσότερες πληροφορίες σε σχέση με την Ομάδα Trevi, μεταξύ άλλων βλ.: Bunyan, Tony (1993), "Trevi, Europol and the European state", *Statewatching the new Europe*, σελ. 1, διαθέσιμο σε:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.175.888&rep=rep1&type=pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

⁶⁴ Αυτές οι άτυπες δομές ή ενώσεις ήταν εκτός του θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και δεν υπόκεινταν σε δικαστικό σώμα ή κοινοβουλευτικό έλεγχο, είτε εθνικό είτε ευρωπαϊκό και έτσι ήταν ασύδοτες και αντιδημοκρατικές. Βλ. σχετικά: Dimulescu, Valentina-Andreea (2010), "Europe's Southern Gatekeepers: the external dimension of the EU's immigration and asylum policy", A paper presented to the *Center for European Integration Studies in partial fulfillment of the requirements of the Master of European Studies Program to achieve the degree of a Mater of European Studies*, σελ. 20.

τρίτων χωρών.⁶⁵ Μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1993, αυτή η ομάδα απορροφήθηκε από τη λεγόμενη «Συντονιστική Επιτροπή»,⁶⁶ η οποία είχε ως αποστολή την παροχή γνωμοδοτήσεων και την προετοιμασία των συζητήσεων του Συμβουλίου για τα θέματα «κοινού ενδιαφέροντος» που απαριθμούνται στο άρθρο Κ1 και ασχολούνται με τη συνεργασία στον τομέα της ΔΕΥ.⁶⁷ Η παράτυπη μετανάστευση παρέμεινε στην ίδια σοβαρή κατηγορία, ήτοι τα διεθνή εγκλήματα, και εντάχθηκε στο συνταγματικό πλαίσιο της ΕΕ.

Ιδιαίτερα στη δεκαετία του 1980, έγινε σαφές ότι η μονομερής προσέγγιση για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης ήταν αναποτελεσματική, δεδομένου ότι εμφανίστηκαν νέες χώρες -ιδιαίτερα από τον «Τρίτο Κόσμο», πρώην αποικίες- και η μετανάστευση απέκτησε διάφορες μορφές. Ένας ακόμη ζωτικής σημασίας παράγοντας που συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στη θέσπιση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής ήταν η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), η οποία εισήγαγε την 31^η Δεκεμβρίου 1992 ως προθεσμία για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς -μια αρχή που κατοχυρώθηκε στη Συνθήκη της Ρώμης του 1957. Αυτό σήμαινε την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων.

Δυο χρόνια νωρίτερα είχε υπογραφεί μεταξύ της Γερμανίας, του Βελγίου, της Γαλλίας, του Λουξεμβούργου και των Κάτω Χωρών η συμφωνία Σένγκεν,⁶⁸ που αποσκοπούσε στην προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα και θέσπιζε καθεστώς ελεύθερης κυκλοφορίας όλων των υπηκόων των κρατών που την έχουν υπογράψει, των άλλων κρατών της Κοινότητας ή τρίτων χωρών. Η σύμβαση

⁶⁵ Βλ. σχετικά: Den Boer, M. (1995), "Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe. Migration and European integration: The dynamics of inclusion and exclusion", όπως παρατίθεται στο: Dimulescu, Valentina-Andreea (2010), "Europe's Southern Gatekeepers: the external dimension of the EU's immigration and asylum policy", A paper presented to the *Center for European Integration Studies in partial fulfillment of the requirements of the Master of European Studies Program to achieve the degree of a Mater of European Studies*, σελ. 21.

⁶⁶ Όσον αφορά την «Συντονιστική Επιτροπή Κ4», μεταξύ άλλων βλ.: Bunyan, Tony (1993), "Trevi, Europol and the European state", *Statewatching the new Europe*, σελ. 9, διαθέσιμο σε: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.175.888&rep=rep1&type=pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

⁶⁷ The Treaty on the European Union, Title VI: Provisions on Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs, Official Journal C 191, 29 July 1992, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 17/07/2015.

⁶⁸ Όσον αφορά τη συμφωνία και τη σύμβαση Σένγκεν βλ. σχετικά: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_el.htm, ημερομηνία πρόσβασης: 17/07/2015.

Σένγκεν συμπλήρωνε τη συμφωνία και καθόριζε τις προϋποθέσεις εφαρμογής και τις εγγυήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας. Μολονότι υπογράφηκε το 1990 από τα εν λόγω πέντε κράτη-μέλη, άρχισε να ισχύει από το 1995. Η συμφωνία και η σύμβαση Σένγκεν, καθώς και οι συναφείς συμφωνίες και κανόνες αποτελούν το επονομαζόμενο «κεκτημένο Σένγκεν».⁶⁹

Η εξελισσόμενη συνεργασία Σένγκεν έφερε τη μετανάστευση, τους πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο σε ένα ενιαίο πλαίσιο με την καταπολέμηση των ναρκωτικών, την τρομοκρατία, την αστυνομική συνεργασία και τη συνδρομή σε ποινικές υποθέσεις. Αυτό σηματοδότησε την αφετηρία μιας αυξανόμενης διασύνδεσης μεταξύ της ασφάλειας και της μετανάστευσης. Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, έγινε μία σταδιακή «ασφαλειοποίηση» του φαινομένου της μετανάστευσης επειδή θεωρήθηκε ότι θα μπορούσε να διαταράξει τη δημόσια τάξη.⁷⁰ Κατά συνέπεια, τα κράτη-μέλη άρχισαν να συνεργάζονται αποκλειστικά σε διακυβερνητικό επίπεδο, με τη δημιουργία διαφόρων ad hoc ομάδων εργασίας που είχαν «έναν αντιδραστικό και όχι έναν ενεργό χαρακτήρα» και ως ένα βαθμό συσχέτισαν τα «ανοικτά σύνορα» με την «παράτυπη μετανάστευση» από τη μία πλευρά και «τη μεταναστευτική κρίση» από την άλλη.⁷¹

Το 1988 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ρόδου ζήτησε από τη διακυβερνητική ομάδα των συντονιστών για την «ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» να προτείνει μέτρα που θα επέτρεπαν τον συνδυασμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της ασφάλειας όταν καταργούνταν οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα. Η ομάδα αυτή πρότεινε το 1989 ένα πρόγραμμα εργασίας (έγγραφο de Palma) που πρότεινε

⁶⁹ Από το 1999 και μετά το κεκτημένο Σένγκεν ενσωματώθηκε στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυνάμει του πρωτοκόλλου που επισυνάφθηκε στις Συνθήκες.

⁷⁰ Η Monica den Boer εντόπισε τρία επιχειρήματα που σχετίζονται με την (παράτυπη) μετανάστευση ως απειλή για την εσωτερική ασφάλεια: 1) τη μετανάστευση ως μέρος των διασυνοριακών εγκληματικών δραστηριοτήτων, 2) τη μετανάστευση ως επιβάρυνση για τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας των κρατών-μελών και 3) τη μετανάστευση ως ζήτημα κοινωνικής αναταραχής μέσω της αυξημένης φυλετικής μισαλλοδοξίας. Βλ. σχετικά: Den Boer, M. (1995), "Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe. *Migration and European integration: The dynamics of inclusion and exclusion*", όπως παρατίθεται στο: Dimulescu, Valentina-Andreea (2010), "Europe's southern gatekeepers: the external dimension of the EU's immigration and asylum policy", A paper presented to the *Center for European Integration Studies in partial fulfillment of the requirements of the Master of European Studies Program to achieve the degree of a Mater of European Studies*, σελ. 18.

⁷¹ Βλ. σχετικά: Dimulescu, Valentina-Andreea (2010), "Europe's southern gatekeepers: the external dimension of the EU's immigration and asylum policy", A paper presented to the *Center for European Integration Studies in partial fulfillment of the requirements of the Master of European Studies Program to achieve the degree of a Mater of European Studies*, σελ. 19.

μια πιο συντονισμένη προσέγγιση των διαφόρων θεμάτων της συνεργασίας στους τομείς της ΔΕΥ.⁷²

Έτσι, η εμπειρία και το κεκτημένο οδήγησαν στην Συνθήκη του Μάαστριχτ που υπογράφηκε το 1992 και τέθηκε σε ισχύ το 1993, και αποτελεί μια άλλη σημαντική εξέλιξη, δεδομένου ότι μέσα από αυτό το νομικό κείμενο καθιερώθηκε η συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων.

3.2 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αντιμετώπισε αυτές τις ανησυχίες με τη δημιουργία ενός τρίτου πυλώνα για τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, που περιλαμβάνονται στον τίτλο VI της συνθήκης.⁷³ Ο τρίτος πυλώνας κάλυπτε μέτρα που έπρεπε να ληφθούν στα πεδία του «κοινού ενδιαφέροντος».⁷⁴ Οι τομείς κοινού ενδιαφέροντος απαριθμούν την πολιτική ασύλου, τους κανόνες που διέπουν τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, τη μεταναστευτική πολιτική και την πολιτική έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών, την καταπολέμηση της τοξικομανίας και της απάτης σε διεθνή κλίμακα, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, την τελωνειακή και αστυνομική συνεργασία για την πρόληψη του λαθρεμπορίου ναρκωτικών και άλλων μορφών του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης της ίδρυσης της Europol. Τα μέτρα αυτά μπορούσαν να υιοθετηθούν μέσω της απλής συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών⁷⁵ ή με την υιοθέτηση κοινών θέσεων ή δράσεων.⁷⁶

Για τη λήψη των αποφάσεων απαιτούνταν η διακυβερνητική μέθοδος, δεδομένου ότι αυτά ήταν ιδιαίτερα ευαίσθητα θέματα και ενίοτε αφορούσαν την εθνική κυριαρχία. Αυτό πρακτικά σήμανε την ένταξη της πολιτικής που αφορούσε τη

⁷² Ως προς τα πρώτα βήματα που έλαβαν χώρα για τη διαμόρφωση του «Χώρου», μεταξύ άλλων βλ.: Περράκης Στέλιος, *Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην ΕΕ*, όπως παρατίθεται στο: Στεφάνου, Κ., Τσινισιζελής, Μ., Φατούρος, Αρ., Χριστοδουλίδης, Θ. επιμ. (2006), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές: Ενοποιητική Δυναμική, Δικαιοταξία, Διακυβέρνηση*, τόμος Α', εκδόσεις Σιδέρη, σελ. 384-386.

⁷³ Σχετικά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, μεταξύ άλλων βλ.: Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2006), "Greek and European Policy Priorities for Controlling Illegal Immigration", *Revue hellénique de droit international*, No. 2, σελ. 648-649.

⁷⁴ Υπό τη σκέπη του τρίτου πυλώνα βρισκόταν επίσης, η Europol (the European Law Enforcement Agency) και το σύστημα Eurodac (ένα πανευρωπαϊκό σύστημα για τη σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο).

⁷⁵ Βλ. σχετικά: Delors, Jacques, "The Maastricht Treaty: The third pillar of the European Union: justice and home affairs", Articles Section, διαθέσιμο σε: https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb1-4_delors.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: στις 12/06/2015.

⁷⁶ Σε αντίθεση με τους κανονισμούς και τις οδηγίες του κοινοτικού συστήματος, η κοινή δράση επέβαλλε στις κυβερνήσεις να υποβάλλουν προτάσεις στα αντίστοιχα κοινοβούλια τους, τα οποία ήταν ελεύθερα να εγκρίνουν ή να απορρίψουν τις κοινές δράσεις.

μετανάστευση εντός του θεσμικού οικοδομήματος της Κοινότητας, αλλά εκτός της κοινοτικής αρμοδιότητας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή «συνέπραττε πλήρως», αλλά δεν είχε το αποκλειστικό δικαίωμα να προτείνει νομοθεσία στο Συμβούλιο, όπως συνέβη αργότερα στο κοινοτικό σύστημα.⁷⁷

Επιπλέον, λόγω της δημιουργίας της ενιαίας αγοράς και της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, ήταν απαραίτητη μια κοινή πολιτική θεωρήσεων προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η εισροή μεταναστών στην πραγματικότητα δεν θα έκανε την εμφάνισή της σε μια χώρα με «χαλαρή» νομοθεσία, οδηγώντας στη συνέχεια τους μετανάστες σε γειτονικές χώρες. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ανέλαβε την ευθύνη για την πολιτική θεωρήσεων, με την Επιτροπή να προετοιμάζει τις αποφάσεις κατόπιν αιτήματος των κρατών-μελών. Οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονταν με ειδική πλειοψηφία, δεδομένου ότι η ομοφωνία ήταν αδύνατη για την υιοθέτηση μιας τέτοιας κοινής πολιτικής.

Παρόλα αυτά, η θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ έκανε αντιληπτές τις αδυναμίες του όλου εγχειρήματος. Μολονότι, η συνθήκη πραγματοποίησε μια σειρά από τροποποιήσεις, εντούτοις δεν επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Αυτό είχε ως άμεση συνέπεια τη μεταφορά των θεμάτων του τρίτου πυλώνα στον κοινοτικό πυλώνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, εξασφαλίζοντας μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.

3.3 Από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στο Πρόγραμμα του Τάμπερε

Βασικό θεμέλιο για την ανάπτυξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ υπήρξε η επακόλουθη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία υπεγράφη το 1997 και τέθηκε σε ισχύ το 1999. Στο σημείο αυτό θα παρουσιαστούν μόνο τα κυριότερα σημεία της συνθήκης που άπτονται της μεταναστευτικής πολιτικής.⁷⁸

⁷⁷ Μεταξύ άλλων βλ.: Hagedorn, Franziska (2009), "The Community method vs. Intergovernmental method in the European Constitution", *Center for International Relations, Austrian Academy Studies, German Institute for International and Security Affairs, CONVEU 30 Conference Paper Internal Reform and Constitution building Capacities*, σελ. 2, διαθέσιμο σε: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/warsaw_hagedorn_sicher.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 24/09/2015.

⁷⁸ Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση όσον αφορά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, μεταξύ άλλων βλ.: Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Ηρώ (2005), "Μετανάστευση και άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση", *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Νο 26, σελ. 392-394.

Το νομικό αυτό κείμενο εισήγαγε ένα νέο στόχο για την Ένωση, δηλαδή τη δημιουργία ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, σε συνδυασμό με τα κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση, την πρόληψη και την καταστολή της εγκληματικότητας», άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ). Κατά συνέπεια, η μετανάστευση,⁷⁹ το άσυλο, οι συνοριακοί έλεγχοι και η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις μεταφέρθηκαν από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα και έγιναν αρμοδιότητα της Κοινότητας (Άρθρο 61 ΣΕΕ).⁸⁰ Αυτό πρακτικά σήμαινε ότι παρέχόταν στην Επιτροπή το αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας, η εισαγωγή της ειδικής πλειοψηφίας στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στους αναφερόμενους τομείς, οι εξουσίες συναπόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο στους περισσότερους τομείς πολιτικής, καθώς και το δικαίωμα του δικαστικού ελέγχου από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ).

Όταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ μετέφερε τμηματικά τους τομείς πολιτικής των «θεωρήσεων, του ασύλου και της μετανάστευσης» στην παραδοσιακή «κοινοτική μέθοδο» λήψης αποφάσεων, αυτό είχε ως αποτέλεσμα στη διακυβερνητική λήψη αποφάσεων να παραμείνουν μόνο οι πιο ευαίσθητοι τομείς της ΔΕΥ - «η αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις». Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα προβλέφθηκε να ολοκληρωθεί σταδιακά εντός πενταετίας, έως το 2004. Το 2004, τα κράτη-μέλη συμφώνησαν να επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής της συναπόφασης και την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία σε όλους τους τομείς των «θεωρήσεων, του ασύλου και της μετανάστευσης», με εξαίρεση τη νόμιμη μετανάστευση και το οικογενειακό δίκαιο.⁸¹

⁷⁹ Το θέμα της μετανάστευσης υπάγεται πλέον στον πρώτο πυλώνα και στις αντίστοιχες διαδικασίες (τίτλος IV άρθρ. 61-69).

⁸⁰ Όσον αφορά την κοινοτικοποίηση της μετανάστευσης στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, μεταξύ άλλων βλ.: Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2006), "Greek and European Policy Priorities for Controlling Illegal Immigration", *Revue hellénique de droit international*, No. 2, σελ. 648 και Σαμπατάκου, Ελένη-Ανδριανή (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή εξέλιξη, Δρώντες, Δομές και Διάδραση*, Εκδόσεις Παπαζήση (Σειρά Ειδικών Μελετών της Μετανάστευσης και της Διασποράς Νο 5), σελ. 219-225.

⁸¹ Βλ. σχετικά: Donnelly, B. (2008), "Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification?", *European Institute of Public Administration*, Eipascope 2008/1, σελ. 20, διαθέσιμο σε: http://aei.pitt.edu/11043/1/20080509184107_SCOPE2008-1-4_BrendanDonnelly.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 17/07/2015.

Στο πλαίσιο της Συνθήκης του Άμστερνταμ ο τρίτος πυλώνας συνέχισε να έχει διακυβερνητικό χαρακτήρα, αναδιατυπώθηκε και ονομάστηκε: «διατάξεις για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις». Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων αυτών από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα αντανακλούσε τις ελλείψεις και τα μειονεκτήματα του προηγούμενου καθεστώτος που μπορούσαν να συνοψισθούν στην έλλειψη ορατών στόχων, αποτελεσματικών νομικών εργαλείων και υποκειμένου λήψης πρωτοβουλιών.⁸²

Εξίσου σημαντικό υπήρξε το Πρωτόκολλο αριθ. 2 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη και ενσωμάτωσε το Κεκτημένου Σένγκεν, -το οποίο θεωρήθηκε ως «ενίσχυση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και επέτρεψε να αναπτυχθεί ταχύτερα ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»-,⁸³ στο κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο, ενώ παρείχε το δικαίωμα στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία και τη Δανία να αποχωρήσουν και να μην συμμετάσχουν σε αυτούς τους τομείς.^{84,85}

Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο διαμορφώθηκε σταδιακά μέσα από το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης και τα υιοθετούμενα πολυετή προγράμματα. Τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ακολούθησε η ειδική σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που πραγματοποιήθηκε στο Τάμπερε της Φιλανδίας το 1999, το οποίο βοήθησε να δοθεί ώθηση στις προηγούμενες προβλέψεις της συνθήκης σε σχέση με την ανάπτυξη της Ένωσης ως χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας

⁸² Βλ. σχετικά Duff, A. (1997), *The Treaty of Amsterdam*, όπως παρατίθεται στο: Παπαδοπούλου Λ. (2013), «Η σταδιακή συνταγματικοποίηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ», *Εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα «Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ»*, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Έδρα Jean Monnet, Θεσσαλονίκη 14-16/02/2013.

⁸³ Για μια πιο περιεκτική ανάλυση σε σχέση με την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, βλ. σχετικά: Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις συνθήκες περί ιδρύσεως των ευρωπαϊκών κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, διαθέσιμο σε: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_el.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: στις 15/08/2015.

⁸⁴ «Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν συμμετέχουν στα μέτρα που θεσπίζονται δυνάμει του τίτλου IV και δεν δεσμεύονται από αυτά. Συνεπώς, δεν συμμετέχουν στις ψηφοφορίες για τα ζητήματα του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ωστόσο, εάν το Ηνωμένο Βασίλειο ή η Ιρλανδία επιθυμούν να συμμετάσχουν στη θέσπιση και την εφαρμογή ενός προτεινόμενου μέτρου, θα πρέπει να το γνωστοποιούν στον Πρόεδρο του Συμβουλίου εντός τριών μηνών από την υποβολή της πρότασης ή της πρωτοβουλίας στο Συμβούλιο. Θα μπορούν επίσης να αποδεχθούν το εν λόγω μέτρο ανά πάσα στιγμή μετά τη θέσπισή του από το Συμβούλιο. Ενώ, η Δανία δεν συμμετέχει στα μέτρα που προτείνονται βάσει του τίτλου IV εκτός από τα μέτρα περί καθορισμού των τρίτων χωρών των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση για να διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών και τα μέτρα που αφορούν τη θεώρηση ενιαίου τύπου». Βλ. σχετικά: Προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:a11000&from=EL>, ημερομηνία πρόσβασης: 15/08/2015.

⁸⁵ Nugent, Neil (2010), *The Government and Politics of the EU*, 7th edition, Palgrave, Basingstoke/N.Y., σελ. 336.

και Δικαιοσύνης.⁸⁶ Έτσι, υιοθετήθηκε το πενταετές πρόγραμμα του Τάμπερε, το οποίο ρύθμιζε μια σειρά θεμάτων.

Στα συμπεράσματα της Προεδρίας υπογραμμίστηκε η ανάγκη διερεύνησης των ζητημάτων που αναφέρονται σε σχέση με την πολιτική, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ανάπτυξη στις χώρες και τις περιφέρειες προέλευσης και διέλευσης.⁸⁷ Αυτό απαιτούσε τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και των ευκαιριών εργασίας, την πρόληψη των συγκρούσεων και την εδραίωση δημοκρατικών κρατών και την εξασφάλιση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως των δικαιωμάτων των μειονοτήτων.

Οι εταιρικές σχέσεις με τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες αποτέλεσαν επίσης βασικό παράγοντα για την επιτυχία μιας τέτοιας πολιτικής. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε την ανάγκη για μια πιο αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε όλα τα στάδια και απηύθυνε έκκληση για ανάπτυξη, σε στενή συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης, με ενημερωτικές εκστρατείες σχετικά με τις πραγματικές δυνατότητες νόμιμης μετανάστευσης, καθώς και για την πρόληψη όλων των μορφών εμπορίας ανθρώπων.

Περαιτέρω, όσον αφορά τη συνεργασία με τρίτες χώρες, η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση έπρεπε να εκπληρώσει ένα σημαντικό ρόλο μέσω της ανάπτυξης σχεδίων δράσης.⁸⁸ Ιδιαίτερη προσοχή δόθηκε στα δικαιώματα των προσφύγων και στο δικαίωμα να ζητήσουν άσυλο. Σε αυτό το πλαίσιο έγινε ρητή αναφορά στη Σύμβαση της Γενεύης περί του καθεστώτος των Προσφύγων.

Τελικός στόχος του προγράμματος υπήρξε η δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, το οποίο θα ετίθετο σταδιακά σε εφαρμογή μέσω των κοινών ελάχιστων προϋποθέσεων για μια κοινή διαδικασία και ένα ενιαίο καθεστώς ασύλου. Θα έπρεπε να διασφαλιστεί η δίκαιη μεταχείριση των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, εξασφαλίζοντας την ίση μεταχείριση στην κοινωνική, πολιτιστική και οικονομική ζωή. Τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν ήταν διττά: από τη μία πλευρά, τα κράτη-μέλη έπρεπε να λάβουν μέτρα για την

⁸⁶ Βλ. Nugent, Neil (2010), σελ. 336, ό.π.

⁸⁷ Για μια λεπτομερέστερη ανάλυση του Προγράμματος του Τάμπερε, βλ. σχετικά: Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999.

⁸⁸ Βλ. σχετικά: Σαμπατάκου, Ελένη-Ανδριανή (2010), σελ. 245, ό.π.

καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και από τη άλλη ήταν απαραίτητη η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με τους όρους εισδοχής και διαμονής.

Το τελευταίο στοιχείο της κοινής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση ήταν η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Για το σκοπό αυτό, το Συμβούλιο τόνισε τη στενότερη συνεργασία και την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των κρατών-μελών και μεταξύ των κρατών-μελών και των τρίτων χωρών σχετικά με τον έλεγχο των συνόρων και τον επαναπατρισμό. Σε αυτό το πλαίσιο το Συμβούλιο επιβεβαίωσε την αρμοδιότητα της Κοινότητας να συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής και τοποθέτησε τις ρήτρες επανεισδοχής και σε άλλες κοινοτικές συμφωνίες.

Τέλος, το 2002, το Συμβούλιο των Υπουργών της ΕΕ ενέκρινε ένα συνολικό σχέδιο για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Ενώ στις 28 Νοεμβρίου του ίδιου χρόνου, το Συμβούλιο ενέκρινε ένα πρόγραμμα δράσης για την επιστροφή προτείνοντας περαιτέρω ανάπτυξη ενός αριθμού μακροπρόθεσμων μέτρων, συμπεριλαμβανομένων των κοινών ευρωπαϊκών ελάχιστων πρότυπων ή των κατευθυντήριων γραμμών, στον τομέα της επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολόγησε θετικά το πρόγραμμα.⁸⁹

3.4 Το Πρόγραμμα της Χάγης

Πέντε έτη μετά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, όπου επετεύχθη συμφωνία για τη θέσπιση προγράμματος θέτοντας τις στέρεες βάσεις στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ήταν καιρός να υιοθετηθεί νέο πρόγραμμα ώστε να μπορέσει η Ένωση να στηριχθεί στα επιτεύγματα αυτά και να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις νέες προκλήσεις που θα παρουσιάζονταν. Προς τούτο, εγκρίθηκε νέο πολυετές πρόγραμμα, το αποκαλούμενο «πρόγραμμα της Χάγης». Το πρόγραμμα αυτό αντανάκλα τις φιλοδοξίες που περιέχονταν στη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

Η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη,⁹⁰ που υπογράφηκε σχεδόν συγχρόνως με το πρόγραμμα της Χάγης (Οκτώβριος 2004),⁹¹ συνιστά μια σοβαρή ποιοτική

⁸⁹ Ως προς τον απολογισμό του Προγράμματος του Τάμπερε, βλ. σχετικά: Communication from the commission to the council and the European Parliament, Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere Programme and future orientations, COM(2004) 401 final, 2.6.2004.

⁹⁰ Αναφορικά με θέματα που άπτονται του τομέα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στη Συνταγματική Συνθήκη, βλ. σχετικά: Treaty Establishing A Constitution for Europe, σελ. 119-127, διαθέσιμο σε:

αλλαγή, αφού καταργεί τους πυλώνες και εντάσσει στην αποφασιστική αρμοδιότητα της Ένωσης όλα σχεδόν τα ζητήματα του «Χώρου» που είχαν παραμείνει στη διακρατική συνεργασία.⁹² Αυτό σήμαινε κατάργηση της ομοφωνίας στα Συμβούλια, την ενίσχυση του ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τη συναπόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και την αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Γινόταν επίσης αναφορά στις αρχές της επικουρικότητας και του σεβασμού των διαφορετικών νομικών παραδόσεων και συστημάτων των κρατών-μελών, της αλληλεγγύης στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, και τέλος, στην αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων σε ποινικές και αστικές υποθέσεις. Προέβλεπε ακόμα τη δημιουργία Επιτροπής Εσωτερικής Ασφάλειας και τη δυνατότητα επέμβασης των στρατιωτικών και αστυνομικών μηχανισμών της Ένωσης σε οποιοδήποτε κράτος-μέλος, με το πρόσχημα της αντιμετώπισης της «τρομοκρατικής απειλής» (ρήτρα αλληλεγγύης).

Η καταψήφιση του «Ευρωσυντάγματος» δυσκόλεψε, αλλά δεν εμπόδισε τη δρομολόγηση των βασικών στόχων του προγράμματος.⁹³ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4^{ης} Νοεμβρίου 2004 ενέκρινε το πρόγραμμα της Χάγης προσδιορίζοντας τους στρατηγικούς άξονες-στόχους της Ένωσης για την ενίσχυση του «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» για τα έτη 2005-2010.⁹⁴

Συγκεκριμένα, το πρόγραμμα της Χάγης ασχολήθηκε με όλες τις πτυχές που αφορούσαν το «Χώρο», συμπεριλαμβανομένων της εξωτερικής του διάστασης, τα θεμελιώδη δικαιώματα και την ιθαγένεια, το άσυλο και τη μετανάστευση, τη διαχείριση των συνόρων, την ενσωμάτωση, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_en.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 18/07/2015.

⁹¹ Μεταξύ άλλων βλ.: Γιαννίκη, Έλενα (2006), «Το Πρόγραμμα της Χάγης και ο τομέας της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ)», *Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών* (EKEM), διαθέσιμο σε: http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=211:to-programma-tis-xagis-kai-o-tomeas-tis-dikaiosynis-kai-ton-esoterikon-ypotheseon-dey&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68, ημερομηνία πρόσβασης: 18/07/2015.

⁹² Οι υπάρχουσες διατάξεις συγκεντρώνονται πλέον σε ένα ενιαίο κεφάλαιο. Τα άρθρα I-42 και III-257 της ΣΣ ορίζουν ότι: «Η Ένωση προσφέρει στους πολίτες της έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα».

⁹³ Ως προς την καταψήφιση του «Ευρωσυντάγματος», μεταξύ άλλων βλ.: Ασδεράκη, Φωτεινή (2014), «Οι θεσμικές αλλαγές μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων», *Κέντρο Μελετών Ασφάλειας (Center For Security Studies)*, Σειρά Ερευνητικών Δοκιμίων 1, σελ. 26-29.

⁹⁴ Αναφορικά με τους στόχους του Προγράμματος βλ. σχετικά: Το Πρόγραμμα της Χάγης: Ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005/C 53/01, 3.3.2005.

του οργανωμένου εγκλήματος, τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία και το αστικό δίκαιο καθώς και τη στρατηγική για τα ναρκωτικά, η οποία θα προστίθετο το Δεκέμβριο του ίδιου χρόνου.

Το πρόγραμμα της Χάγης διατήρησε πέντε στόχους που σχετίζονται με τη μετανάστευση: το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, τη νόμιμη μετανάστευση και την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας, την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, την εξωτερική διάσταση του ασύλου και τη μεταναστευτική πολιτική και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.⁹⁵ Η ανακοίνωση της Επιτροπής το 2005 για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης αναγνώρισε δύο από τις δέκα στρατηγικές προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία, τη «διαχείριση της μετανάστευσης: μια ισορροπημένη προσέγγιση» και «έναν κοινό χώρο ασύλου: καθιέρωση μιας αποτελεσματικής και εναρμονισμένης διαδικασίας σύμφωνα με τις αξίες της Ένωσης και την ανθρωπιστική παράδοση».⁹⁶

Το κοινό θέμα και στα δύο προγράμματα ήταν το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου. Το πρόγραμμα της Χάγης προέβλεπε τη συνέχιση προς την ανάπτυξη του κοινού συστήματος μέσω της ολοκλήρωσης του πρώτου διαδικαστικού σταδίου ως το 2007 και την προετοιμασία της δεύτερης φάσης μέχρι το 2010.

Το πρόγραμμα της Χάγης οργάνωσε το πεδίο της νόμιμης μετανάστευσης σε δύο μέρη: τη νόμιμη μετανάστευση και την ένταξη των μεταναστών. Ως προς τη νόμιμη μετανάστευση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέφερε σαφώς ότι «ο καθορισμός του αριθμού των μεταναστών εργαζομένων εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών και καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλει σχέδιο πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση και τις διαδικασίες εισδοχής».⁹⁷ Το 2005 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε σχέδιο για τη νόμιμη μετανάστευση,⁹⁸ το οποίο καθόριζε έναν οδικό χάρτη για την περίοδο 2006-2009 και παρείχε έναν κατάλογο δράσεων και

⁹⁵ Βλ. σχετικά: 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, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, C 198, 12.8.2005.

⁹⁶ Βλ. σχετικά: Communication from the Commission, The Hague Programme: Ten Priorities for the Next Five Years-The Partnership for European Renewal in the Field of Freedom, Security and Justice, COM(2005) 184 final, 10.5.2005.

⁹⁷ Βλ. σχετικά: Το Πρόγραμμα της Χάγης: Ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005/C 53/01, 3.3.2005.

⁹⁸ Βλ. σχετικά: Commission Communication, Policy Plan on Legal Migration, COM(2005) 669 final, SEC(2005) 1680, 21.12.2005.

νομοθετικών προτάσεων που σκόπευε να λάβει αναφορικά με τη μετανάστευση του εργατικού δυναμικού.

Η ένταξη των μεταναστών κατέστη ιδιαίτερα σημαντική στο πλαίσιο του προγράμματος της Χάγης, το οποίο υποστήριξε ότι έπρεπε να καθοριστεί ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για την ένταξη των μεταναστών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2005 παρουσίασε μια ανακοίνωση σχετικά με ένα κοινό πρόγραμμα για την ένταξη και την εφαρμογή κοινών βασικών αρχών σε μια σειρά από δράσεις που θα έπρεπε να αναληφθούν τόσο σε εθνικό, όσο και σε επίπεδο ΕΕ.⁹⁹

Η μεγιστοποίηση του οικονομικού οφέλους της νόμιμης μετανάστευσης συνοδεύτηκε από συντονισμένες προσπάθειες για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης και εκείνων που επωφελούνται από την παράνομη διακίνηση ατόμων. Έτσι, ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε στην ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής για την παράτυπη μετανάστευση, η οποία κατέστη σημαντική προτεραιότητα προκειμένου να δημιουργηθεί προοδευτικά ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Το πρόγραμμα της Χάγης επέμεινε στην «καθιέρωση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης και επαναπατριsmού, η οποία θα βασίζεται σε κοινά πρότυπα για τα πρόσωπα που θα επαναπατρίζονται με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους», τονίζοντας παράλληλα την εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης και του ασύλου.¹⁰⁰

Η διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης απαιτούσε διάλογο και στενή συνεργασία με τρίτες χώρες. Το εν λόγω πεδίο πολιτικής περιελάμβανε όχι μόνο τη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών και της περιοχής απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών και την ανάπτυξη κοινών προτύπων για την εφαρμογή των απελάσεων, αλλά και τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες. Το 2006, η Επιτροπή υπέβαλε μια ανακοίνωση για τις προτεραιότητες της πολιτικής όσον αφορά την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών και πρότεινε την απόσυρση των «παραγόντων έλξης» που ενθαρρύνουν την παράτυπη μετανάστευση προς την ΕΕ, από τους οποίους ο πιο σημαντικός είναι η δυνατότητα

⁹⁹ Βλ. σχετικά: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2005) 389 τελικό.

¹⁰⁰ Βλ. σχετικά: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία, η εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, COM(2005) 184 τελικό, σελ. 19.

εύρεσης εργασίας, διασφαλίζοντας ότι τα κράτη-μέλη της ΕΕ εναρμονίζουν τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε εργοδότες οι οποίοι απασχολούν παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών και ότι τις εφαρμόζουν αποτελεσματικά.

Περαιτέρω, το πρόγραμμα της Χάγης έδωσε έμφαση στη σταδιακή εγκαθίδρυση του συστήματος διαχείρισης για τα εξωτερικά σύνορα και την ενίσχυση των ελέγχων κατά την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, αλλά και στην πολιτική θεωρήσεων. Υπογράμμισε την ανάγκη για αλληλεγγύη και δίκαιη κατανομή ευθυνών, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών επιπτώσεων, μεταξύ των κρατών-μελών. Μια ακόμα καινοτομία του προγράμματος αφορούσε την πολιτική επανεισοχής όπου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Συμβούλιο και την Επιτροπή να διερευνήσουν τη δυνατότητα να διευκολύνουν τη χορήγηση θεωρήσεων κατά τη διαπραγμάτευση συμφωνιών επανεισοχής.

Τέλος, ένα ακόμα σημαντικό βήμα κατά την περίοδο εκείνη ήταν τα αποτελέσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την Σφαιρική Προσέγγιση το 2005 και 2006 και τα αποτελέσματα του Συμβουλίου της 5ης και 6ης Οκτωβρίου 2006 που υπογράμμιζαν έναν αριθμό ειδικών ενεργειών για να προωθήσουν την συνολική εξουσιοδότηση του προγράμματος της Χάγης να ενισχύσει τον έλεγχο των συνόρων. Έγινε αντιληπτό ότι το μεταναστευτικό ζήτημα αποτελούσε αναπόσπαστο τμήμα των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης και η αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης έπρεπε να είναι σφαιρική και να αντιμετωπίζεται τόσο από την οργάνωση της νόμιμης όσο και την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ήταν πεπεισμένο ότι η Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης έχει νόημα μόνον στο πλαίσιο σύσφιξης των σχέσεων της ΕΕ με τις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού.

Τον Οκτώβριο του 2008 υπογράφηκε το Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, το οποίο καταδεικνύει την επόμενη φάση ανάπτυξης της εν λόγω πολιτικής. Στην πραγματικότητα το Σύμφωνο έδωσε νέα ώθηση στη διαρκή ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο, η οποία θα είναι σε θέση να λαμβάνει υπόψη το συλλογικό συμφέρον της ΕΕ και τις ειδικές ανάγκες των χωρών της. Παρατηρούνται πέντε δεσμεύσεις, όπως αυτές απορρέουν από το Σύμφωνο: οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης, ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων, σύσταση ενός συστήματος

ασύλου στην ΕΕ και δημιουργία μιας σφαιρικής σύμπραξης για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη.¹⁰¹

Συνοψίζοντας, το πρόγραμμα της Χάγης κάλυψε τη δεύτερη πενταετή περίοδο. Εκτός από την ανάπτυξη ενός σχεδίου πολιτικής για την οικονομική μετανάστευση, καθώς και μια σειρά μηχανισμών για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την πολιτική ένταξης, το πρόγραμμα τόνισε τη σημασία της συνεργασίας με τρίτες χώρες (Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης το 2005) και σε δεύτερη φάση κινήθηκε στο ζήτημα του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, το οποίο θα αναλυθεί στο δεύτερο μέρος.

3.5 Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Το νέο πολυετές πρόγραμμα της Στοκχόλμης υπογράφηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2009, και έκανε την εμφάνισή του τη στιγμή που η ΕΕ αντιμετώπιζε την πιο σημαντική οικονομική ύφεση.¹⁰² Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το οποίο αντικατέστησε το πρόγραμμα της Χάγης, αντιμετώπισε τα ίδια εμπόδια: τα εθνικά πολιτικά ταμπού και τα τρωτά σημεία από τη μία πλευρά, και την εμπειρική πολυπλοκότητα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής από την άλλη. Η πρόοδος επιβραδύνθηκε από τις θεσμικές διαμάχες, τα ζητήματα δικαιοδοσίας και την ανεπάρκεια της συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών, των οποίων οι διαφορετικές προτεραιότητες δεν επέτρεπαν τη συναίνεση στο θέμα της μετανάστευσης του εργατικού δυναμικού σε μια δημογραφικά γηράσκουσα Ευρώπη.¹⁰³ Έτσι, στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης δεν υπήρξε περαιτέρω ανάπτυξη για τη μετανάστευση του εργατικού δυναμικού.¹⁰⁴

¹⁰¹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Communication on migration, COM (2011) 248 final, 4.5.2011, σελ. 3.

¹⁰² Αναφορικά με το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης βλ. σχετικά: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης -Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010/C 115/01, 4.4.2010.

¹⁰³ Σχετικά με τα εμπόδια που αντιμετώπισε το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, μεταξύ άλλων βλ.: Collett, Elizabeth (2009), "Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy", *European Policy Centre (EPC)*, Working Paper No.32.

¹⁰⁴ Ως προς τη διαχείριση της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, μεταξύ άλλων βλ.: Carrera, Sergio, Atger, Anaïs Faure, Guild, Elspeth & Kostakopoulou, Dora (2011), "Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020", *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, Policy Brief No. 240, σελ.7-8 και Collett, Elizabeth (2010), "The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans", *Migration Policy Institute (MPI)*, διαθέσιμο σε: <http://www.migrationpolicy.org/article/european-unions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

Το εν λόγω πρόγραμμα αναγνώρισε ως απαραίτητο, αλλά ανεπαρκές το πλαίσιο για το μελλοντικό σχεδιασμό της μεταναστευτικής πολιτικής, παρόλο που η Συνθήκη της Λισαβόνας προσφερόταν ως ευκαιρία για μεγαλύτερη συνοχή. Όμως, το γεγονός ότι τα κράτη-μέλη συχνά αναλάμβαναν δράση μόνο για βραχυπρόθεσμα πολιτικά οφέλη και ότι ορισμένα από αυτά τα μέλη δεν ενδιαφέρονταν για μια φιλόδοξη μεταναστευτική πολιτική, έκαναν ακόμα πιο δύσκολη μια θετική προοπτική.¹⁰⁵

Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης καθόρισε τις προτεραιότητες της ΕΕ για την «ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» για την περίοδο 2010-2014. Στόχος ήταν να ανταποκριθεί στις μελλοντικές προκλήσεις με δράσεις οι οποίες να εστιάζονται στα ενδιαφέροντα και στις ανάγκες των πολιτών. Σύμφωνα με το περιεχόμενο του, ως επίκεντρο είχε τη δημιουργία μιας ανοικτής και ασφαλούς Ευρώπης που υπηρετεί τον πολίτη. Η ενδυνάμωση του νέου «Χώρου», φάνηκε αρχικά από τη συνεχή ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του, στη συνέχεια από τη βαθμιαία ενίσχυση των επιχειρησιακών του δυνατοτήτων στον τομέα της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος και της παράτυπης μετανάστευσης και τέλος τη διαρκή βελτίωση στον τομέα των πληροφοριών στο πλαίσιο της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, στοιχεία για τα οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση έπρεπε να είναι σε εγρήγορση, σε διαρκή συνεννόηση, και πάντα παρούσα στις εξελίξεις.

Τα θέματα που εξετάστηκαν στο πρόγραμμα αφορούσαν τα δικαιώματα του πολίτη, την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, την εσωτερική ασφάλεια, την πρόσβαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τη μετανάστευση και το άσυλο και, τέλος, την εξωτερική διάσταση της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Για πρώτη φορά προβλεπόταν η εξωτερική διάσταση ως συνολική πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η οποία απαιτούσε μεγαλύτερη συνοχή και καθιστούσε τη διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής ως μέρος της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής.

Ειδικότερα, το πρόγραμμα απαιτούσε την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, την περαιτέρω ανάπτυξη της κοινής πολιτικής θεωρήσεων, τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) έως το 2012, τη

¹⁰⁵ Μεταξύ άλλων βλ.: Collett, Elizabeth (2014), "Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge", *Migration Policy Institute Europe*, Policy Brief Series, Issue No 4.

δημιουργία ένας κοινού χώρου προστασίας και αλληλεγγύης σε σχέση με το άσυλο και τέλος, μια δυναμική και ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική, η τελευταία δε ήταν από τους βασικότερους στόχους.

Όσα ήδη είχαν επιτευχθεί έπρεπε να αναπτυχθούν περαιτέρω και να συντονιστούν με βάση τη Σφαιρική Προσέγγιση για τη Μετανάστευση. Σε αυτό το πλαίσιο, το πρόγραμμα επιθυμούσε να αναπτύξει περαιτέρω το διάλογο και τη συνεργασία με άλλες χώρες, όπως χώρες της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής. Προς αυτή την κατεύθυνση χρησιμοποίησε τα μέσα και την πρόοδο που έχει ήδη σημειωθεί στο πεδίο εφαρμογής της σφαιρικής προσέγγισης της μετανάστευσης, της έναρξης λειτουργίας του οργανισμού Frontex, της δημιουργίας κέντρων πληροφοριών για τη μετανάστευση και ούτω καθεξής.¹⁰⁶

Τα ειδικά μέτρα που έπρεπε να ληφθούν σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ήταν η αποτελεσματική εκτέλεση των αποφάσεων επιστροφής μέσω της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων αυτών, η βοήθεια των κρατών-μελών όσον αφορά τις πολιτικές επιστροφής από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και οργανισμούς. Στον τομέα της αποτελεσματικής δράσης κατά της παράτυπης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, η πολιτική επανεισδοχής εξακολουθεί να αποτελεί βασικό στοιχείο. Ως εκ τούτου, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης έδωσε μεγαλύτερη προσοχή στις συμφωνίες επανεισδοχής.¹⁰⁷ Εντούτοις, δεν υπάρχουν μεγάλες αλλαγές στην πολιτική επιστροφής. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το εν λόγω πρόγραμμα υπήρξε λιγότερο φιλόδοξο σε σχέση με τη μετανάστευση και το άσυλο, αλλά πιο περιεκτικό συγκριτικά με τα προηγούμενα προγράμματα.

Θεωρήθηκε σκόπιμο στο επόμενο κεφάλαιο να παρουσιαστούν οι θεσμικές καινοτομίες που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας όσον αφορά το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και κυρίως όσες σχετίζονται με τη μετανάστευση και το άσυλο.

¹⁰⁶ Βλ. Collett, Elizabeth (2010), "Future EU policy development on immigration and asylum...", όπ.π.

¹⁰⁷ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης περιελάμβανε ειδική παράγραφο περί των σχέσεων της Ε.Ε. με την Τουρκία σε θέματα καταπολέμησης της μετανάστευσης, με αναφορές σε κοινή ευθύνη, αλληλεγγύη και συνεργασία της γείτονος με όλα τα κράτη-μέλη και την υποχρέωση εφαρμογής των υφισταμένων Διμερών Πρωτοκόλλων Επανεισδοχής, μέχρι τη σύναψη σχετικής συμφωνίας με την Ε.Ε. Επίσης, προέβλεπε την εντατικοποίηση των προσπαθειών της Ε.Ε. για σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με το Αφγανιστάν, το Ιράκ και το Μπαγκλαντές, κατόπιν ελληνικής προτάσεως. Βλ. σχετικά: Κούρταλης, Σταύρος (2009), "Πρόγραμμα της Στοκχόλμης", *Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (EKEM)*, διαθέσιμο σε: http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=986:2009-12-14-14-46-41&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68, ημερομηνία πρόσβασης: 22/08/2015.

3.6 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας υπεγράφη το Δεκέμβριο του 2007, μετά την καταψήφιση της Συνταγματικής Συνθήκης, και τέθηκε σε ισχύ το 2009.¹⁰⁸ Είναι αξιοσημείωτο ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας περιέλαβε τη συντριπτική πλειοψηφία των διατάξεων της Συνταγματικής Συνθήκης και αποτέλεσε ένα σημαντικό ορόσημο στην εξέλιξη της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας μετέφερε αρκετές νέες αρμοδιότητες σε επίπεδο ΕΕ, ειδικά από τον τομέα ΔΕΥ. Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ είχαν περιορισμένο ρόλο στα θέματα της αστυνόμευσης και της ποινικής δικαιοσύνης. Από το 2010 και μετά, όλη η νέα νομοθεσία της ΔΕΥ -σύνορα, θεωρήσεις, άσυλο, αστυνομική και ποινική δικαιοσύνη - θα υπόκεινται στην «κοινοτική μέθοδο».¹⁰⁹

Μια από τις κύριες αλλαγές στο νομικό πλαίσιο του πεδίου ΔΕΥ που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας υπήρξε η αντικατάσταση των τριών πυλώνων με ένα ενιαίο νομικό πλαίσιο σε ένα ενιαίο νομικό κείμενο.¹¹⁰ Ουσιαστικά, καταργήθηκε ο υφιστάμενος διαχωρισμός στον τομέα της ΔΕΥ μεταξύ του ασύλου, της μετανάστευσης, των συνοριακών ελέγχων και της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις, που υπάγονταν στον τίτλο IV της συνθήκης ΕΚ (πρώτος πυλώνας) και της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις και της αστυνομικής συνεργασίας που ενέπιπταν στον τίτλο VI ΣΕΕ (τρίτος πυλώνας),¹¹¹ και τους εντάσσει πλέον στο πλαίσιο του τίτλου V της ΣΛΕΕ, «χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης».¹¹² Ο τίτλος περιγράφει τις αρμοδιότητες της ΕΕ σχετικά με τις πολιτικές για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση (κεφάλαιο 2) προκειμένου να εισάγει ένα «ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης». Για την

¹⁰⁸ Όσον αφορά τα θέματα μετανάστευσης στη Συνθήκη της Λισαβόνας, βλ. σχετικά: Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 79, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EL>, ημερομηνία πρόσβασης: 22/08/2015.

¹⁰⁹ Βλ. σχετικά: Hugo, Brady (2010), "The EU and human rights: a new era under the Lisbon treaty?", *Centre for European Reform, for OSI under the Open Society Initiative for Europe (OSIFE)*, σελ. 15, διαθέσιμο σε: http://www.eepa.be/wcm/dmdocuments/OSI_Lisbon_Treaty_Implications_2010-06.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 22/08/2015.

¹¹⁰ Για έναν πιο λεπτομερή σχολιασμό των άρθρων της Συνθήκης της Λισαβόνας, μεταξύ άλλων βλ.: Ιωακείμης, Π.Κ. (2010), *Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, εκδόσεις Θεμέλιο, β' αναθ. έκδοση, σελ. 119-121.

¹¹¹ Όσον αφορά τις καινοτομίες που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, μεταξύ άλλων βλ.: Peers, Steve (2008), "Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon", *European Journal of Migration and Law* 10, σελ. 219-247.

¹¹² Το άρθρο 67 παρ. 1 (πρώην άρθρο 61 της ΣΕΚ και πρώην άρθρο 29 της ΣΕΕ) αναφέρει ότι: «Η Ένωση συγκροτεί χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών-μελών».

προώθηση αυτών των στόχων προβλέπεται η συνεργασία μεταξύ δικαστικών και αστυνομικών αρχών (άρθρα 81-89 ΣΛΕΕ και κεφάλαια 3 και 4 αντίστοιχα) και η αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων.¹¹³ Ενώ τα σχετικά άρθρα που ρυθμίζουν τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου είναι τα άρθρα 77-80 και οι πολιτικές αυτές της ΕΕ εμπίπτουν στην κατηγορία των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων.¹¹⁴

Όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα, η ΕΕ επιδιώκει να εισάγει σταδιακά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων με στόχο τη διασφάλιση ενός υψηλού και ομοιόμορφου επιπέδου ελέγχου και επιτήρησης των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα (άρθρο 77 της ΣΛΕΕ).

Αναφορικά με την πολιτική ασύλου (άρθρο 78 ΣΛΕΕ), η Συνθήκη της Λισαβόνας χορήγησε σχετικά πρόσφατα στην ΕΕ την αρμοδιότητα να θεσπίζει, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μεταξύ άλλων νομοθετικές πράξεις, με στόχο τη διαμόρφωση ενός ενιαίου καθεστώτος ασύλου και επικουρικής προστασίας σε όλη την Ένωση. Επιδιώκεται επίσης ένα κοινό σύστημα προσωρινής προστασίας, κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος ασύλου ή της επικουρικής προστασίας, τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης για προστασία, τα πρότυπα για τους όρους υποδοχής, καθώς και την εταιρική σχέση και συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών των προσώπων που ζητούν προστασία.¹¹⁵ Ήδη, η συναπόφαση εφαρμοζόταν στις νομοθετικές διαδικασίες στον τομέα της διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης.

Το άρθρο 79 παρ. 1 υποχρεώνει την Ένωση να αναπτύξει μια κοινή μεταναστευτική πολιτική, με 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 να λαμβάνει ενισχυμένα μέτρα πρόληψης για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το

¹¹³ Βλ. σχετικά: Ιωακειμίδης, Π.Κ. (2010), σελ.120, όπ. π.

¹¹⁴ Μεταξύ άλλων βλ.: Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2012), "European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: From declaration to implementation", *Revue hellénique de droit international*, Vol. 65, No. 1, σελ. 271-272.

¹¹⁵ Kaunert, Christian & Leonard, Sarah (2011), "The Development of the EU Asylum Policy: Revisiting the Venue-shopping Argument after the Lisbon Treaty", *UACES Conference, London*, Vol. 31, σελ. 12.

Συμβούλιο προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις του άρθρου 79, παρ. 1 λαμβάνουν μέτρα σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.¹¹⁶ Ως εκ τούτου, η αρμοδιότητα της ΕΕ σε θέματα μετανάστευσης από κοινού με τα κράτη-μέλη επιβεβαιώθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Τέλος, το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ, είναι μια νεοσυσταθείσα διάταξη της Συνθήκης που δεν υπήρχε στην προηγούμενη νομοθεσία της ΕΕ. Το άρθρο ορίζει ότι «η εφαρμογή τους διέπεται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο».¹¹⁷ Η ΕΕ απαιτείται να θεσπίζει τα κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή τους. Ο επιμερισμός της ευθύνης είχε συμπεριληφθεί, σε μια μάλλον εμβρυακή μορφή και μόνο σε σχέση με το άσυλο, στο πρώην άρθρο 63 (2) (β) ΕΚ.¹¹⁸

Συμπερασματικά, διαπιστώνεται ότι ενόψει των εμφανώς αυξητικών τάσεων των μεταναστευτικών ροών, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες και πολιτικές της ΕΕ στράφηκαν κατ' αρχάς προς την κατεύθυνση του συντονισμού της νομοθεσίας και των πολιτικών των κρατών-μελών έναντι της παράτυπης μετανάστευσης και τη σταδιακή «κοινοτικοποίηση» (communitarisation) των πολιτικών για τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες και τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκαν μια σειρά από διαδικασίες και όργανα, καθώς και πολιτικές συνεργασίας για την αντιμετώπιση τόσο αυτής καθ' εαυτής της παράνομης εισόδου σε εδάφη της ΕΕ, όσο και ειδικότερων ζητημάτων που αυτή επιφέρει (ενδεικτικά την ανάγκη αντιμετώπισης του οργανωμένου εγκλήματος και του trafficking),¹¹⁹ όπως αναλυτικά εξετάστηκε και στα παραπάνω κεφάλαια.

¹¹⁶ «Μέτρα με τη διαδικασία της συναπόφασης λαμβάνονται και στους ακόλουθους τομείς: α. προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και κανόνες για τη χορήγηση αδειών παραμονής και αδειών διαμονής μακράς διαρκείας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών, β. καθορισμό των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος-μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη-μέλη, γ. παράτυπη μετανάστευση και παράτυπη διαμονή, καθώς και τον επαναπατρισμό των παρανόμως διαμενόντων και δ. καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως των γυναικών και των παιδιών». Βλ σχετικά: Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σελ. 78, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EL>, ημερομηνία πρόσβασης: 22/08/2015.

¹¹⁷ Βλ. σχετικά: Ενοποιημένη απόδοση της ΣΛΕΕ..., όπ.π.

¹¹⁸ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs - Civil Liberties, Justice and Home Affairs, The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between Member States in the field of border checks, asylum and immigration, Study, 2011, διαθέσιμο σε: <http://www.eurasyllum.org/wp-content/uploads/2013/12/Study-as-published.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 15/07/2015.

¹¹⁹ Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2006), "Greek and European Policy Priorities for Controlling Illegal Immigration", *Revue hellénique de droit international*, Vol. 56 σελ. 641-654, όπου παρουσιάζονται εκτενώς τόσο

Παράλληλα όμως, υποστηρίχτηκε με επιχειρήματα αντλούμενα από την ενωσιακή πορεία και νομοθεσία,¹²⁰ η ενίσχυση της αρχής της αλληλεγγύης των κρατών-μελών, στη λογική της αρχής του επιμερισμού των βαρών (burden sharing), στο βαθμό που σε κάποιες ευρωπαϊκές χώρες παρατηρούνται εντονότερα φαινόμενα εισροής παράτυπων μεταναστών αλλά και δυνάμει προσφύγων.¹²¹ Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αναφορικά με την αρχή της αλληλεγγύης που περιέχεται στις συνθήκες της ΕΕ, πραγματοποιείται μια ουσιαστική ποιοτική τομή σε σχέση με το προϊσχύον καθεστώς σε συνταγματικό επίπεδο της Ένωσης. Η αρχή της αλληλεγγύης, εφαρμόζεται στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου, σε κανονιστικό, επιχειρησιακό και οικονομικό επίπεδο. Το κανονιστικό επίπεδο έχει πλέον μια εσωτερική και μια εξωτερική διάσταση, με απόλυτη, όμως αλληλεξάρτηση. Η εσωτερική διάσταση της αλληλεγγύης εμφανίζεται τόσο στον έλεγχο των συνόρων όσο και στη διαμόρφωση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Η εξωτερική διάσταση αφορά κυρίως την συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες, τις διμερείς συμβάσεις επανεισδοχής και την πολιτική επιστροφών (return policy). Σε επιχειρησιακό επίπεδο, η αρχή της αλληλεγγύης παρατηρείται στον τομέα των συνοριακών ελέγχων και της επιτήρησης, όπως είναι ο οργανισμός Frontex, και στον τομέα του ασύλου (όπως είναι η υπηρεσία EASO, η ομαλή ενσωμάτωση και τα προγράμματα εθελοντικής επιστροφής). Τέλος, σε οικονομικό επίπεδο περιλαμβάνονται δεσμεύσεις που αντιπροσωπεύουν βασικές μορφές κατανομής των οικονομικών βαρών. Ήδη τέσσερα ταμεία έχουν τεθεί σε λειτουργία σύμφωνα με το προγραμματικό πλαίσιο της Αλληλεγγύης και της Διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών.^{122, 123}

οι αρχές της ενωσιακής πολιτικής για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης, όσο και η σταδιακή «κοινοτικοποίηση» (communitarisation) των πολιτικών αυτών.

¹²⁰ Βλ. μεταξύ άλλων ad hoc Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2012), "European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: From declaration to implementation", *Revue hellénique de droit international*, Vol. 65, No. 1, σελ. 273-286 και της ίδιας (2005) "Μετανάστευση και άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση", *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, No 26, σελ. 390 επ.

¹²¹ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Ηρώ (2008), "Μικτή μετανάστευση και ανθρώπινα δικαιώματα", *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, No 40, σελ. 1111

¹²² Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2012), όπ.π.

¹²³ Συγκεκριμένα τα τέσσερα ταμεία που έχουν τεθεί σε λειτουργία είναι τα εξής: 1. Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, 2. Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, 3. Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης και 4. Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών. Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση, μεταξύ άλλων βλ.: Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2012), "European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: From declaration to implementation", *Revue hellénique de droit international*, Vol. 65, No. 1, σελ. 285-286.

Στο ανωτέρω πλαίσιο προτείνονται ήδη εδώ και κάποια χρόνια ρηξικέλευθες προσεγγίσεις με στόχο την περαιτέρω ενδυνάμωση της αρχής της αλληλεγγύης και ταυτόχρονα την ασφαλέστερη πρόσβαση των προσφύγων στα εδάφη της ΕΕ. Μεταξύ αυτών ενδεικτικά αναφέρεται η πρόβλεψη μιας Κοινής Ευρωπαϊκής Θεώρησης Εισόδου Σένγκεν και ιδίως η δυνατότητα υποβολής αιτήματος ασύλου, από πολίτες τρίτων χωρών, όσο βρίσκονται σε εκτός ΕΕ έδαφος, καθώς και ο διαχωρισμός/διαλογή των μεταναστών και των προσφύγων να γίνεται στο έδαφος των τρίτων χωρών. Η παραπάνω πρόταση υποστηρίζεται και σε επιστημονικό επίπεδο¹²⁴ ώστε να ληφθεί υπ' όψιν αφενός μεν ο παράγοντας της ασφάλειας ως προς την πρόσβαση στα εδάφη της ΕΕ, καθώς επίσης και η βούληση των μετακινούμενων προσώπων, οι ιδιαίτερες ανάγκες τους, οι δεσμοί τους με τις χώρες υποδοχής παράλληλα με τις δυνατότητες υποδοχής των κρατών-μελών. Οι παραπάνω προτάσεις εμφανίζονται σήμερα ιδιαίτερα επίκαιρες, καθώς ο πολλαπλασιασμός των μικτών μεταναστευτικών ροών το καλοκαίρι του 2015, η ραγδαία αύξηση των θανάτων κατά τη διαδικασία προσέγγισης των εδαφών της ΕΕ, αλλά και η εμφανής πλέον ανάγκη κοινής αντιμετώπισης του θέματος από τα κράτη-μέλη της ΕΕ έχουν αναδείξει τόσο την αναγκαιότητα της πλήρους ανάπτυξης της αρχής της αλληλεγγύης, αλλά και την κρισιμότητα της προστασίας της ζωής των μετακινούμενων προσώπων τόσο πριν, όσο και κατά τη διάρκεια της έλευσής τους προς τα εδάφη της ΕΕ και δη την προσέγγιση των συνόρων τους.¹²⁵

Κεφάλαιο 4ο Προς μια κοινή πολιτική επανεισδοχής

4.1 Οι συμφωνίες επανεισδοχής

Η πολιτική των συμφωνιών επανεισδοχής δεν είναι κάτι νέο, καθώς ήδη από τις αρχές του δέκατου ένατου αιώνα τα κράτη επεδίωξαν τη συνεργασία στον τομέα της επιστροφής των παράτυπων μεταναστών.¹²⁶ Οι συμφωνίες επανεισδοχής μπορούν

¹²⁴ Βλ. Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2012), σελ. 284-285, όπ.π.

¹²⁵ Βλ. σχετικά τις επανειλημμένες τοποθετήσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σχετικά με την κρισιμότητα της εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης κατά τη διαχείριση της πρόσφατης κρίσης από την ΕΕ, Υ.Α ΟΗΕ, «Η Ύπατη Αρμοστεία παρουσιάζει τις προτάσεις της για τη διαχείριση της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης στην Ευρώπη εν όψει της Συνόδου της Ε.Ε.", 22 Σεπτεμβρίου 2015, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/68e9d320c9343538789a9a2697dc5a76/i-ypati-armosteia-p-10.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 25 Σεπτεμβρίου 2015.

¹²⁶ Αναφορικά με την ιστορική διάσταση των συμφωνιών επανεισδοχής βλ. σχετικά: Hailbronner, Kay (1997), "Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit Their Own and

να οριστούν ως «συμβάσεις μεταξύ ενός ή περισσότερων μελών και ενός τρίτου κράτους», βάσει των οποίων κάθε συμβαλλόμενο μέρος είναι υποχρεωμένο να δεχθεί πίσω τους παράτυπους μετανάστες που συνελήφθησαν στο έδαφος της χώρας-εταίρου. Οι παράτυποι μετανάστες είναι συνήθως υπήκοοι τρίτων χωρών, αλλά μπορεί επίσης να πρόκειται και για άτομα που τελούν σε διέλευση από το έδαφος τρίτων χωρών.¹²⁷ Ως τέτοια, η πολιτική επανεισδοχής είναι ένα από «τα παλαιότερα όργανα που χρησιμοποιείται από τα κράτη-μέλη για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών».¹²⁸

Στην ΕΕ, οι συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες αποτελούν το βασικό εργαλείο εξωτερικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης. Στοχεύουν να διευκολύνουν την επιστροφή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια σε ένα κράτος-μέλος στη χώρα καταγωγής τους ή σε ασφαλή τρίτη χώρα. Οι συμφωνίες αυτές αναβίωσαν κυρίως τη δεκαετία του '90 σε επίπεδο Ένωσης λόγω των αλλαγών που προέκυψαν στη διαμόρφωση της Ευρώπης και τις εξελίξεις στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.¹²⁹ Η πολιτική της επανεισδοχής ως μορφή επιστροφής ισχύει εκτός από τους παράνομα διαμένοντες και εισελθόντες σε κράτος-μέλος της ΕΕ και για απορριφθέντες αιτούντες άσυλο.

Σημειώνεται επίσης ότι, οι συμφωνίες επανεισδοχής συνεπάγονται νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα τρίτα κράτη αναφορικά με την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών σε πνεύμα συνεργασίας,¹³⁰ υποχρέωση η οποία δεν υφίσταται στο διεθνές δίκαιο.¹³¹ Το θέμα της επιστροφής των παράτυπων μεταναστών

Foreign Nationals", *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, διαθέσιμο σε: http://www.zaerv.de/57_1997/57_1997_1_a_1_50.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 30/07/2015.

¹²⁷ Μεταξύ άλλων βλ.: Σαμπατάκου, Ελένη-Ανδριανή (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή εξέλιξη, Δρώντες, Δομές και Διάδραση*, Εκδόσεις Παπαζήση (Σειρά Ειδικών Μελετών της Μετανάστευσης και της Διασποράς No 5), σελ. 467 και "Why AEDH is against the signing of the European Union readmission Agreements", *Association Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme European-Association for the Defense of Human Rights*, 2013, διαθέσιμο σε:

http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Communiqu%C3%A9s/AEDH%20Readmission%20paper%20%2010_2013%20EN.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 30/07/2015.

¹²⁸ Roig, A. & Huddleston, T. (2007), "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", όπως παρατίθεται στο: Panizzon Marion (2012), "Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?", *Refugee Survey Quarterly*, 31(4), σελ. 2.

¹²⁹ Βλ. σχετικά: Σαμπατάκου, Ελένη-Ανδριανή (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή εξέλιξη, Δρώντες, Δομές και Διάδραση*, Εκδόσεις Παπαζήση (Σειρά Ειδικών Μελετών της Μετανάστευσης και της Διασποράς No 5), σελ. 467.

¹³⁰ Βλ. σχετικά: Giuffré, Mariagiulia (2013), "Readmission Agreements and Refugee Rights: From a Critique to a Proposal", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 32, No. 3, σελ. 81, First published online: July 2, 2013, διαθέσιμο σε: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/32/3/79.full.pdf+html>, ημερομηνία πρόσβασης: 30/07/2015.

¹³¹ Το διεθνές εθιμικό δίκαιο επιβάλλει μόνο την υποχρέωση στα μέλη να δεχθούν πίσω τους ίδιους τους πολίτες τους, όχι τους πολίτες των τρίτων χωρών. Μεταξύ άλλων βλ.: Cassarino, Jean-Pierre (2010), "Readmission policy

αποτελέσει βασικό παράγοντα της πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο στην ΕΕ, ο οποίος προοδευτικά ορίστηκε και ενοποιήθηκε μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης του Μάαστριχτ, στη συνέχεια του Άμστερνταμ και τέλος της Συνθήκης της Λισαβόνας. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, απεικονίζει τις συμφωνίες επανεισδοχής ως δομικό στοιχείο για τη διαχείριση της μετανάστευσης στην ΕΕ.¹³²

Η συνθήκη του Άμστερνταμ «εξουσιοδότησε» την Ευρωπαϊκή Κοινότητα να συνάψει πολυμερείς συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες για λογαριασμό όλων των κρατών-μελών που μετείχαν στην κοινή μεταναστευτική πολιτική.¹³³ Εντούτοις, δεν υπήρξε ρητή διάταξη σχετικά με την αρμοδιότητα της τότε Κοινότητας για τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών και έτσι η πολιτική επανεισδοχής μετουσιώθηκε σε σιωπηρή αρμοδιότητα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η νομική βάση για την αρμοδιότητα της Κοινότητας σχετικά με την παράτυπη μετανάστευση και διαμονή ήταν το άρθρο 63 § 3 (β) της συνθήκης ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 300 ΣΕΚ.¹³⁴ Ο κύριος στόχος της ύπαρξης μιας κοινής πολιτικής συμφωνίας επανεισδοχής ήταν και είναι η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Με τη συνθήκη της Λισαβόνας εισήχθη, για πρώτη φορά, ρητή αναφορά στη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τις χώρες προέλευσης. Η νομική βάση των συμφωνιών επανεισδοχής περιέχεται στα άρθρα 79 (3) και 218 της ΣΛΕΕ. Το άρθρο 79 (3) ορίζει ότι: «η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για 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».¹³⁵ Από την έναρξη ισχύος της συνθήκης της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό

in the European Union", Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, Brussel, σελ. 13.

¹³² Βλ. σχετικά: Giuffrè, Mariagiulia (2011), "The European Union readmission policy after Lisbon", *Lund University Faculty of Law, Interdisciplinary Political Studies*, Vol.1, N° 0, σελ. 12.

¹³³ Για την εξουσιοδότηση της Κοινότητας όσον αφορά την σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, μεταξύ άλλων βλ.: Cassarino, Jean-Pierre (2010), "Readmission policy in the European Union", *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, Brussels*, σελ. 14-15 και Σαμπατάκου, Ελένη-Ανδριανή (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή εξέλιξη, Δρώντες, Δομές και Διάδραση*, Εκδόσεις Παπαζήση (Σειρά Ειδικών Μελετών της Μετανάστευσης και της Διασποράς Νο 5), σελ. 469.

¹³⁴ Με τα δύο αυτά άρθρα καθίσταται εφικτή η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής μεταξύ της Κοινότητας και τρίτων χωρών μετά από διαπραγματεύσεις της Επιτροπής με επιλεγμένες τρίτες χώρες στη βάση εντολής του Συμβουλίου. Βλ. σχετικά: Σαμπατάκου, Ελένη-Ανδριανή (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή εξέλιξη, Δρώντες, Δομές και Διάδραση*, Εκδόσεις Παπαζήση (Σειρά Ειδικών Μελετών της Μετανάστευσης και της Διασποράς Νο 5), σελ. 468.

¹³⁵ Βλ. σχετικά: Ενοποιημένη απόδοση της ΣΛΕΕ και συγκεκριμένα το άρθρο 79, ό.π.

Κοινοβούλιο απέκτησε ενισχυμένη ισχύ προκειμένου να δώσει τη συγκατάθεσή του για τις συμφωνίες επανεισδοχής (άρθ. 218 ΣΛΕΕ).

Σε αυτό το νομικό περιβάλλον η εξωτερική διάσταση της προστασίας έγινε ένας από τους πυλώνες του ευρύτερου μηχανισμού, που σχεδιάστηκε για να μετατοπίσει την ευθύνη της προστασίας των αιτούντων και των παράτυπων μεταναστών στις τρίτες χώρες.¹³⁶ Για την ΕΕ οι συμφωνίες αυτές ως εκ τούτου αποτελούν σημαντικό στοιχείο της εναρμονισμένης διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών με τους εταίρους της, ιδίως τις χώρες της νότιας και ανατολικής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Αποτελούν μέρος της στρατηγικής της ΕΕ για την παράτυπη μετανάστευση και την επιστροφή. Μπορούν, επίσης, να θεωρηθούν μέρος μιας στρατηγικής της «εξωτερίκευσης» του ελέγχου της μετανάστευσης, δεδομένου ότι είναι προς το συμφέρον των τρίτων χωρών-εταίρων προκειμένου να προστατευτούν τα σύνορα της ΕΕ και να υπάρχει επίβλεψη όσον αφορά την επιστροφή των μεταναστών στη χώρα καταγωγής τους. Από την άποψη αυτή, οι τρίτες χώρες έχουν συμφωνήσει να αναλάβουν τις υποχρεώσεις επανεισδοχής ως αντάλλαγμα για ορισμένες παροχές που χορηγούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.¹³⁷ Ο Gregor Noll σημειώνει ότι οι συμφωνίες επανεισδοχής έχουν γενικά μια αμοιβαία δομή, και ως εκ τούτου θεσπίζουν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τις δύο πλευρές.¹³⁸ Αυτός ο έλεγχος της μετανάστευσης από τις τρίτες χώρες είναι τόσο μια μορφή της «εξωτερίκευσης» του ελέγχου των συνόρων της ΕΕ όσο και ένας τρόπος για τις τρίτες χώρες να κερδίσουν την εύνοια της ΕΕ.

Είναι προφανές ότι, οι συμφωνίες επανεισδοχής εξακολουθούν να αποτελούν μέρος της στρατηγικής της ΕΕ για την παράτυπη μετανάστευση και την πολιτική επιστροφής είτε σε διμερές, διακυβερνητικό επίπεδο είτε σε επίπεδο ΕΕ.¹³⁹ Κατά την

¹³⁶ Tokuzlu, Lami Bertan (2010), "Burden-sharing games for asylum seekers between Turkey and the European Union", *European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)*, EUI Working Papers 2010/05, σελ. 6.

¹³⁷ Οι εταιρικές σχέσεις και η εφαρμογή των συμφωνιών, συμπεριλαμβανομένων και των συμφωνιών εταιρικών σχέσεων, μπορούν να οδηγήσουν σε αναπτυξιακή βοήθεια ή ακόμα και εμπορικές σχέσεις, καθώς και καθεστώτα απελευθέρωσης θεωρήσεων βραχείας διάρκειας ή ταξίδια χωρίς θεώρηση για τους πολίτες των τρίτων χωρών που θα συνδράμουν στη διαχείριση παράτυπων μεταναστών. Μεταξύ άλλων βλ.: Triandafyllidou, Anna & Dimitriadi, Angeliki (2014), "Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection", *Istituto Affari Internazionali (IAI)*, No. 6 και Cassarino, Jean-Pierre (2010), "Readmission policy in the European Union." *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, Brussels*.

¹³⁸ Noll, Gregor (1999), "Rejected asylum seekers: the problem of return", *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 4, σελ. 16.

¹³⁹ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέφερε ότι «μια ανθρώπινη και αποτελεσματική πολιτική επιστροφής, -σύμφωνα με το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και βάση των αρχών του-, δίνει προτεραιότητα στην εκούσια επιστροφή, η οποία είναι απαραίτητη για μια ολοκληρωμένη και βιώσιμη μεταναστευτική πολιτική». Βλ. σχετικά: European

τελευταία δεκαετία όμως, τα κράτη-μέλη της ΕΕ ανέφεραν σοβαρές δυσκολίες όσον αφορά την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο στις χώρες καταγωγής τους, και ως εκ τούτου η επίσπευση των συμφωνιών επανεισδοχής απέκτησε μεγαλύτερη σημασία.¹⁴⁰

Το περιεχόμενο και η μορφή των συμφωνιών επανεισδοχής έχει ακολουθήσει ένα αρκετά τυποποιημένο πρότυπο, το οποίο αφορά τόσο τις αμοιβαίες υποχρεώσεις επανεισδοχής όσο και πιο τεχνικά θέματα, όπως τα χρονοδιαγράμματα και τις διαδικασίες για τη μεταβίβαση, τη μεταφορά και τη διέλευση. Η παρακολούθηση για την εφαρμογή της συμφωνίας πραγματοποιείται από μια μικτή επιτροπή επανεισδοχής. Επιπλέον, γίνεται λόγος σε διεθνείς συμβάσεις, όπως τη Σύμβαση της Γενεύης που αφορά την προστασία των προσφύγων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υιοθετήσει «μια τυποποιημένη προσέγγιση στις διαπραγματεύσεις επανεισδοχής με τρίτες χώρες ώστε να επιτευχθούν οριστικά κείμενα που να έχουν όσο το δυνατόν πιο πολλά κοινά χαρακτηριστικά».¹⁴¹

Μέχρι το Μάιο του 2014, η ΕΕ είχε υπογράψει 17 συμφωνίες επανεισδοχής με χώρες όπως το Αζερμπαϊτζάν, την Αλβανία, την Αρμενία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, τη Γεωργία, το Μακάο, την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, το Μαυροβούνιο, τη Μολδαβία, την Ουκρανία, το Πακιστάν, το Πράσινο Ακρωτήριο, τη Ρωσία, τη Σερβία, τη Σρι Λάνκα, την Τουρκία και το Χονγκ Κονγκ, ενώ συνεχίζονταν οι διαπραγματεύσεις με την Αλγερία, την Κίνα, τη Λευκορωσία και το Μαρόκο.¹⁴²

Τέλος, να σημειωθεί ότι η Ένωση έχει συνάψει συμφωνίες με ορισμένες τρίτες χώρες με σκοπό τη διευκόλυνση ή την άρση της έκδοσης θεώρησης για τους

Commission, EU action in the fields of migration and asylum, 9 October 2013, διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-862_en.htm, ημερομηνία πρόσβασης: 16/08/2015.

¹⁴⁰ Η Σφαιρική Προσέγγιση για τη Μετανάστευση της ΕΕ (2005) και το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2008) αναγνώρισαν τη σημασία που έχουν οι συμφωνίες αυτές τόσο για την πρόληψη όσο και για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης. Βλ. σχετικά: Council of the European, European Pact on Immigration and Asylum, 13440/08, 24 September 2008 (7.10), διαθέσιμο σε: <http://www.integrim.eu/wp-content/uploads/2012/12/European-Pact-on-Immigration-and-Asylum-20081.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 16/08/2015.

¹⁴¹ Βλ. σχετικά: Trauner, Florian & Kruse, Imke (2008), "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighborhood", *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, Working Document No. 290, σελ. 24.

¹⁴² Βλ. σχετικά: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Commission Staff Working Document (SWD (2014) 165 final, διαθέσιμο σε: <http://www.statewatch.org/news/2014/may/eu-com-5th-annual-report-on-immigration-and-asylum-swd.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 17/07/2015.

υπηκόους τους,¹⁴³ όπως στην περίπτωση της πρόσφατα σχετικά υπογραφείσας συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας, η οποία αποτελεί ένα από τα βασικά ζητήματα του δεύτερου μέρους της παρούσας εργασίας. Η συμφωνία υπογράφηκε το Δεκέμβριο του 2013, αλλά για μεγάλο χρονικό διάστημα, η Τουρκία παρέμενε απρόθυμη να υπογράψει τη συμφωνία με την ΕΕ.¹⁴⁴ Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η δέσμευση της Τουρκίας να συνάψει συμφωνία επανεισδοχής με την ΕΕ εξετάζεται στο πλαίσιο των προσπαθειών της χώρας να γίνει μέλος της Ένωσης, και συνδέεται άμεσα με την επιθυμία της χώρας να έχει ένα ελεύθερο καθεστώς θεώρησης για τους πολίτες της που ταξιδεύουν σε κράτη-μέλη της ΕΕ.¹⁴⁵

¹⁴³ Βλ. σχετικά: Eisele, Katharina & Wiesbrock, Anja (2013), "Reaching Out-The External Dimension of the EU's Migration Policy", A Comparative Study on India and Australia, *European University Institute-Robert Schuman Centre for Advanced Studies CARIM-India*, Research Report 2013/12.

¹⁴⁴ Βλ. σχετικά: İçduygu, Ahmet (2011), "The Irregular Migration Corridor between the EU and Turkey: Is it Possible to Block it with a Readmission Agreement?", *Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)*, Report no.: EU-US Immigration Systems; 2011/14, σελ. 9.

¹⁴⁵ Βλ. σχετικά: İçduygu, Ahmet (2011), σελ. 10, οπ.π.

Μέρος Β΄

**Αναζητώντας προστασία στην ΕΕ: Πρόσφυγες,
Ανθρώπινα Δικαιώματα και η Συμφωνία Επανεισδοχής
με την Τουρκία**

Κεφάλαιο 5ο Η συμφωνία επανδεδειδοχής μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας

5.1 Από τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις στην υπογραφή της συμφωνίας

Η σχέση της Τουρκίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση χρονολογείται από το 1959, όταν η Τουρκία επεδίωξε μια πιο στενή συνεργασία με την τότε νεοσύστατη Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Η συνεργασία αυτή επιτεύχθηκε στο πλαίσιο της «συμφωνίας σύνδεσης», γνωστή ως συμφωνία της Άγκυρας,¹⁴⁶ η οποία υπεγράφη στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 και τέθηκε σε ισχύ την 1 Δεκεμβρίου 1964.¹⁴⁷ Εκτός από τη θέσπιση του προγραμματικού πλαισίου για τη μελλοντική οικονομική ολοκλήρωση μεταξύ των μερών, ο τελικός στόχος της Συμφωνίας της Άγκυρας απέβλεπε στην ένταξη της Τουρκίας στην ΕΟΚ ως πλήρες μέλος (σε αντιδιαστολή προς το «συνδεδεμένο μέλος»¹⁴⁸).

Παρά το γεγονός ότι το Συμβούλιο Σύνδεσης που συγκροτήθηκε στο πλαίσιο της συμφωνίας της Άγκυρας έφερε διάφορα δικαιώματα για τους Τούρκους υπηκόους οι οποίοι εργάζονταν και διέμεναν στην ΕΟΚ, το Συμβούλιο Σύνδεσης δεν ρύθμιζε τίποτα αναφορικά με τον έλεγχο της μετανάστευσης.¹⁴⁹

Ίσως ένα από τα ιστορικά βήματα που επέκτειναν το πεδίο εφαρμογής και το βάθος των σχέσεων Τουρκίας-ΕΕ ήταν η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι το Δεκέμβριο του 1999, που κήρυξε την Τουρκία υποψήφια προς ένταξη χώρα.¹⁵⁰ Ωστόσο, οι πραγματικές ενταξιακές διαπραγματεύσεις της Τουρκίας ξεκίνησαν τον Οκτώβριο του 2005, με τη διαδικασία ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την εκπλήρωση κριτηρίων σε διάφορους τομείς, σύμφωνα με τα πολιτικά,

¹⁴⁶ Όσον αφορά τη Συμφωνία της Άγκυρας, βλ σχετικά: "Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey", *Official Journal of the European Communities (OJEC)*, 24.12.1973, Nr. C 113/2. [s.l.]

¹⁴⁷ Tocci, Nathalie (2014), "Turkey and the European Union: A Journey in the Unknown", *Center on the United States and Europe (CUSE) at Brookings*, Policy paper, No 5.

¹⁴⁸ Βλ. σχετικά: Berdal, Aral (2005), "Making sense of the anomalies in Turkish-European Union Relations", *Journal of Economic and Social Research* 7, (1).

¹⁴⁹ Το άρθρο 12 της Συμφωνίας της Άγκυρας ορίζει τη σταδιακή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ενώ το άρθρο 13 την κατάργηση των περιορισμών στο δικαίωμα εγκαταστάσεως μεταξύ των δυο μερών.

¹⁵⁰ Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση σε σχέση με την Τουρκία ως υποψήφια προς ένταξη χώρα, βλ. σχετικά: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα της Προεδρίας 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999, διαθέσιμο σε: http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/hell1_el.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 18/08/1015.

οικονομικά, νομικά και διοικητικά πρότυπα της ΕΕ.¹⁵¹ Στα κριτήρια αυτά περιλαμβάνεται το πεδίο της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, το οποίο αφορά τη συνεργασία και τις κοινές πολιτικές σε διάφορα διασυνοριακά ζητήματα, όπως η μετανάστευση και ο έλεγχος των συνόρων.¹⁵² Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ με τα κράτη-μέλη είχαν ήδη ξεκινήσει τη συνεργασία τους στο πλαίσιο του τομέα της ΔΕΥ, που σήμαινε ότι η Τουρκία έπρεπε να προετοιμαστεί ώστε να μοιραστεί από κοινού με την ΕΕ τον έλεγχο αυτών των θεμάτων μετά από ενδεχόμενη προσχώρηση.¹⁵³

Η δυσκολία της πλήρωσης των κριτηρίων προσχώρησης υπήρξε ένα από τα κύρια εμπόδια στην πορεία της Τουρκίας στο να γίνει κράτος-μέλος της ΕΕ.¹⁵⁴ Η συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία θεωρήθηκε ζωτικής σημασίας για την ΕΕ για την πλήρωση των κριτηρίων, και ιδίως όσον αφορά τα ελληνοτουρκικά σύνορα, δεδομένου ότι σε περίπτωση ένταξης της Τουρκίας στην Ένωση, τα σύνορά της θα αποτελούσαν μέρος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ με τρίτες χώρες. Επίσης, η επιτυχής εφαρμογή της συμφωνίας θα επιβεβαίωνε το γεγονός ότι η ΕΕ θεωρούσε την Τουρκία ως τη νέα πύλη που συνορεύει με τα ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα και ως εκ τούτου θα μπορούσε να αντιμετωπίσει τις ροές της παράτυπης μετανάστευσης που φθάνουν στην ΕΕ μέσω των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων της με την Τουρκία.¹⁵⁵ Από τουρκικής πλευράς, σημαντικό κίνητρο για την ενθάρρυνση υπογραφής της συμφωνίας επανεισδοχής, ήταν η κατάρτιση ενός κοινού «χάρτη

¹⁵¹ Το 2005 οι διαπραγματεύσεις προς ένταξη ξεκίνησαν για την Τουρκία και την Κροατία. Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπενθύμισε στην Τουρκία ότι ο σεβασμός των κριτηρίων για την ένταξη (δημοκρατική σταθερότητα, ύπαρξη κράτους δικαίου, σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, προστασία των μειονοτήτων) αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και ότι η εκπλήρωση όλων των «κριτηρίων της Κοπεγχάγης» (συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου) πρέπει να έχει υλοποιηθεί πριν από την ένταξη αυτή καθ αυτή. Βλ. σχετικά: Χώρες υποψήφιες για ένταξη στην ΕΕ (2011), διαθέσιμο σε: http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/7/25/02/?lang=gr&all=1&s=1&e=10, ημερομηνία πρόσβασης: 18/08/2015.

¹⁵² Συγκεκριμένα το Κεφάλαιο 24 αφορά τον τομέα της Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, βλ. σχετικά: European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations, Chapter of Acquis, διαθέσιμο σε: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm, ημερομηνία πρόσβασης: 17/08/2015.

¹⁵³ Το Μάρτιο του 2005 εγκρίθηκε το Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο και τη Μετανάστευση το οποίο έθεσε τις απαραίτητες ενέργειες και το χρονοδιάγραμμα που η Τουρκία έπρεπε να ακολουθήσει προκειμένου να προετοιμαστεί για τη διαχείριση της μετανάστευσης και του συστήματος ασύλου εν γένει. Ωστόσο, η αβεβαιότητα της ένταξης της Τουρκίας εμπόδιζε περαιτέρω τα ζητήματα αυτά. Βλ. σχετικά: Tokuzlu, Lami Bertan (2010), "Burden-sharing games for asylum seekers between Turkey and the European Union", *European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)*, EUI Working Papers 2010/05.

¹⁵⁴ Emerson, Michael (2004), "Has Turkey fulfilled the Copenhagen political criteria?", *Centre for European Policy Studies*, CEPS Policy Brief No.48, σελ. 2.

¹⁵⁵ Knaus, Gerald (2014), "EU-Turkey Relations: A Visa Breakthrough?", *Global Turkey in Europe II*, Policy Brief 11, σελ. 3-4.

πορείας» για την απελευθέρωση του καθεστώτος της θεώρησης εισόδου.¹⁵⁶ Εντούτοις, η συμφωνία επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας εκπονήθηκε κατά την περίοδο των διαπραγματεύσεων προσχώρησης μεταξύ της ΕΕ και της Τουρκίας, διαπραγματεύσεις που επηρεάζονταν από ένα ευρύ φάσμα μακροχρόνιων και ασταθών παραγόντων τόσο εντός της Τουρκίας, όσο και εντός των κρατών-μελών της ΕΕ.¹⁵⁷ Για την ΕΕ, η συμφωνία επανεισδοχής δεν ήταν μόνο στοιχείο εκπλήρωσης των κριτηρίων ένταξης της Τουρκίας.

Οι προετοιμασίες για τη σύναψη συμφωνίας επανεισδοχής με την Τουρκία άρχισαν στην πράξη πριν από την ενταξιακή διαδικασία, όταν οι διαπραγματευτικές οδηγίες για τη συμφωνία επανεισδοχής ΕΚ-Τουρκίας εγκρίθηκαν από το Υπουργικό Συμβούλιο το 2002,¹⁵⁸ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε το 2003 ένα σχέδιο κειμένου, καλώντας το τουρκικό κράτος σε διαπραγματεύσεις. Αρχικά, οι Τούρκοι αξιωματούχοι ανακοίνωσαν ότι ήταν πρόθυμοι να δεχτούν την επανεισδοχή των Τούρκων πολιτών και όσων ήταν μόνιμοι κάτοικοι Τουρκίας. Η επανεισδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών, ωστόσο, ήταν μια ευθύνη που η χώρα δεν είχε την πρόθεση να αναλάβει, δεδομένου ότι τα τουρκο-ελληνικά σύνορα ήταν η κεντρική οδός διέλευσης των παράτυπων μεταναστών προς την Ευρώπη,¹⁵⁹ η συμφωνία αυτή θα μετέτρεπε τη χώρα σε τελικό προορισμό για ένα σημαντικό αριθμό ανθρώπων.¹⁶⁰ Η ανάγκη μιας συμφωνίας επανεισδοχής με την Τουρκία ήταν πιο σημαντική για την ΕΕ πριν τη διαδικασία προσχώρησης, καθώς ένα μεγάλο μέρος των μεταναστών που κατέφθαναν στην ΕΕ συνδέονταν περισσότερο ή λιγότερο με την Τουρκία. Επιπλέον, η Τουρκία είναι γνωστή ως σημαντική χώρα διέλευσης προσφύγων και άλλων μεταναστών που προσπαθούσαν και προσπαθούν να φθάσουν στην ΕΕ.¹⁶¹ Ήταν όμως

¹⁵⁶ Βλ. σχετικά: Knaus, Gerald (2014), σελ. 3, όπ. π.

¹⁵⁷ Βλ. σχετικά: İçduygu, Ahmet & Aksel, Damla B. (2014), "Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, Issue 3, σελ. 357.

¹⁵⁸ Council of the EU, Criteria for the identification of third countries with which new readmission agreements need to be negotiated, Council doc. 7990/02, παρ. 3.

¹⁵⁹ Το πρωτόκολλο επανεισδοχής του 2001 που υπογράφηκε ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τουρκία δεν λειτουργήσε ορθώς δημιουργώντας έτσι ένταση μεταξύ των δυο χωρών, και, κατά συνέπεια, αυτή η εμπειρία υπήρξε πηγή αποθάρρυνσης για την Τουρκία. Μεταξύ άλλων βλ.: Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2006), "Greek and European Policy Priorities for Controlling Illegal Immigration", *Revue hellénique de droit international*, No. 2, σελ. 650.

¹⁶⁰ Βλ. σχετικά: İçduygu, Ahmet & Aksel, Damla B. (2014), σελ. 352, όπ. π.

¹⁶¹ Οι μετανάστες που βρίσκονται στην Τουρκία αποφεύγουν όλο και περισσότερο τα χερσαία τουρκο-ελληνικά σύνορα και προτιμούν να διασχίζουν τα σύνορα του Νοτίου Αιγαίου. Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση όσον αφορά την Τουρκία ως χώρα διέλευσης μεταναστών, βλ. σχετικά: "Transit, Migration and Politics Trends and Constructions on the Fringes of Europe", Summary paper written for the *EU Network on International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE) and COMPAS*, διαθέσιμο σε:

η Τουρκία έτοιμη για μια νέα μεταναστευτική προοπτική; Έπειτα από πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Τουρκία συμφώνησε να ξεκινήσουν οι διαπραγματεύσεις το Μάρτιο του 2004. Κατά την περίοδο 2004-2010 υπήρξαν διακυμάνσεις στις διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία λόγω μη συμβιβασμού εκ μέρους των διαπραγματευόμενων σε μείζονα ζητήματα.¹⁶²

Το Φεβρουάριο του 2010, το Συμβούλιο της ΕΕ αποφάσισε να ξεκινήσει εκ νέου τις διαπραγματεύσεις, «μετά τη σημαντική αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης μέσω της Τουρκίας και των σημαντικών προσπαθειών που κατέβαλε το 2009 η Επιτροπή».¹⁶³ Η τελική συμφωνία για το κείμενο της συμφωνίας επανεισοχής επιτεύχθηκε στις 25 Φεβρουαρίου 2011.¹⁶⁴ Η επιμονή της τουρκικής κυβέρνησης σχετικά με τις θεωρήσεις στα τέλη του 2010 και στις αρχές του 2011 μπορεί να ερμηνευτεί ενόψει των πολιτικών εξελίξεων στο εσωτερικό της χώρας δεδομένου ότι η απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων υπήρξε θέμα ανησυχίας για τους Τούρκους ψηφοφόρους πριν τις εκλογές του Ιουνίου του 2011. Στις 24 Μαΐου 2012, το κείμενο της συμφωνίας υπογράφηκε από αμφότερα τα μέρη.¹⁶⁵ Στο πλαίσιο της διαδικασίας κύρωσής της η συμφωνία εξετάστηκε προσεκτικά, κυρίως από την τουρκική πλευρά. Πολλά από τα μέλη αντιμετώπισαν με σκεπτικισμό και κριτική το γεγονός ότι η συμφωνία για την απελευθέρωση της θεώρησης δεν ενσωματώθηκε

<https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/fi/les/Publications/Reports/Duvel1%20transit%20IMISCOE%20report.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 18/08/2015.

¹⁶² Τέσσερις γύροι διαπραγματεύσεων πραγματοποιήθηκαν από την έναρξη των επίσημων διαπραγματεύσεων (Μάιος 2005-Δεκέμβριος 2006) που διακόπηκαν όμως από το 2006 έως το 2010. Δύο παράγοντες συνέβαλλαν σε αυτό το αδιέξοδο. Πρώτον, κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων ετών, «το αδιέξοδο οφειλόταν κυρίως στο ότι το τουρκικό κράτος ανέβαλε την επανεισοχή των υπηκόων τρίτων χωρών προς την Τουρκία μετά την υπογραφή διμερών συμφωνιών με τις χώρες προέλευσης» και δεύτερον, «η στασιμότητα κατά τα έτη 2006-2010 οφειλόταν στην απόφαση της ΕΕ να παγώσει τις διαπραγματεύσεις σε οκτώ κεφάλαια του κοινοτικού κεκτημένου, ως απάντηση στην άρνηση της Τουρκίας να ανοίξει τα λιμάνια και τα αεροδρόμιά της σε πλοία και αεροπλάνα της Δημοκρατίας της Κύπρου». Βλ. σχετικά: Morelli, Vincent & Migdalovitz, Carol (2010), "European Union Enlargement: A Status Report on Turkey's Accession Negotiations", *Library of Congress Washington DC, Congressional Research Service, CRS Report for Congress*, σελ. 5.

¹⁶³ Council of the EU, Synthesis on Member States' practical experiences based on delegations' responses to questionnaire discussed at the Working Party meeting on 1 February 2012, Note from Presidency to Working Party on Integration, Migration and Expulsion on 12 March 2012.

¹⁶⁴ Βλ. σχετικά: İçduygu, Ahmet (2011), σελ. 10, όπ.π.

Όμως, για μια πιο λεπτομερή ανάλυση για το κείμενο της συμφωνίας, βλ. σχετικά: Council of the European Union, Council conclusions on EU-Turkey Readmission Agreement and related issues, 3071st Justice and Home Affairs Council meeting Brussels, 24 and 25 February 2011, διαθέσιμο σε:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/119501.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 21/8/2015.

¹⁶⁵ Από την πλευρά της Ένωσης, η νομική βάση της συμφωνίας είναι το άρθρο 79 παράγραφος 3, σε συνδυασμό με το άρθρο 218, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Βλ. σχετικά: Πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την επανεισοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, COM (2012) 239 τελικό.

άμεσα στη συμφωνία επανεισδοχής.¹⁶⁶ Στις 16 Δεκεμβρίου 2013, υπογράφηκε στην Άγκυρα η συμφωνία και ξεκίνησε ο διάλογος για την απελευθέρωση των θεωρήσεων. Σύμφωνα με το δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών θα τεθεί σε ισχύ τρία χρόνια μετά την υπογραφή.¹⁶⁷

5.2 Ανάλυση της συμφωνίας

5.2.1 Γενικές διατάξεις

Η συμφωνία επανεισδοχής περιλαμβάνει διατάξεις οι οποίες επιτρέπουν την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των δύο μερών,¹⁶⁸ προκειμένου να καταπολεμηθεί αποτελεσματικότερα η παράτυπη μετανάστευση.¹⁶⁹ Σημειώνεται ότι δεν γίνεται καμία ρητή αναφορά στην απελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων των Τούρκων πολιτών στο έδαφος της ΕΕ. Περαιτέρω, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της συμφωνίας, το άρθρο 19, θεσπίζει μια μικτή επιτροπή που απαρτίζεται από εκπροσώπους των συμβαλλόμενων μερών. Σκοπός της επιτροπής αυτής είναι να παρακολουθεί την εφαρμογή της συμφωνίας, να αποφασίζει σχετικά με τις διάφορες εκτελεστικές ρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για την ομοιόμορφη εφαρμογή της, να προβαίνει σε τακτική ανταλλαγή πληροφοριών και τέλος να προτείνει τροποποιήσεις της συμφωνίας.¹⁷⁰

Επιπροσθέτως, τονίζεται ότι η εν λόγω συμφωνία εφαρμόζεται στην επικράτεια στην οποία ισχύει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και στην επικράτεια της Δημοκρατίας της Τουρκίας, ενώ δεν έχει ισχύ για τη Δανία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.¹⁷¹ Η συμφωνία εφαρμόζεται βάσει των αρχών της συνυπευθυνότητας, της αλληλεγγύης και της ισότιμης εταιρικής σχέσης για την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών μεταξύ της Τουρκίας και της ΕΕ. Στο πλαίσιο

¹⁶⁶ Kirişci, Kemal (2014), "Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?", *Centre European Policy Studies*, CEPS Commentary, Brussels 4, σελ. 2.

¹⁶⁷ Βλ. σχετικά: European Commission, Cecilia Malmström signs the Readmission Agreement and launches the Visa Liberalisation Dialogue with Turkey, Brussels, 16 December 2013, διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1259_en.htm, ημερομηνία πρόσβασης: 20/07/2015.

¹⁶⁸ Βλ. σχετικά: Πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, COM (2012) 239 τελικό.

¹⁶⁹ Η συμφωνία υποδιαιρείται σε 8 τμήματα με 25, συνολικά, άρθρα. Επίσης, περιλαμβάνει 6 παραρτήματα, τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της, και 6 κοινές δηλώσεις.

¹⁷⁰ Βλ. σχετικά: Συμφωνία Επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας, άρθρ. 19.

¹⁷¹ Βλ. σχετικά: Συμφωνία Επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας, άρθρ. 22 (εδαφική εφαρμογή).

αυτό, η Ένωση δεσμεύεται να διαθέτει χρηματοδοτικούς πόρους για να στηρίξει την Τουρκία κατά την εφαρμογή της και να παράσχει την απαραίτητη τεχνική βοήθεια.

Τέλος, η παρούσα συμφωνία τίθεται σε ισχύ την πρώτη ημέρα του δεύτερου μήνα που έπεται της ημερομηνίας της επικύρωσής της, ενώ οι υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτήν θα εφαρμοστούν μετά από τριετή μεταβατική περίοδο. Οι ανωτέρω υποχρεώσεις εφαρμόζονται στην περίπτωση των ανιθαγενών και των υπηκόων τρίτων χωρών με τις οποίες η Τουρκία έχει συνάψει διμερείς συνθήκες ή συμφωνίες επανεισδοχής. Κατά την τριετή μεταβατική περίοδο, εξακολουθούν να ισχύουν οι σχετικές διατάξεις των διμερών συμφωνιών μεταξύ της Τουρκίας και των κρατών-μελών. Συγκεκριμένα, η Τουρκία οφείλει να πραγματοποιεί τις διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής μέχρις ότου τεθεί σε εφαρμογή η συμφωνία επανεισδοχής μεταξύ της Τουρκίας και της ΕΕ. Επιπλέον, κάθε συμβαλλόμενο μέρος δύναται να καταγγείλει τη συμφωνία με επίσημη κοινοποίηση προς το άλλο συμβαλλόμενο μέρος.¹⁷²

5.2.2 Η Διαδικασία Επανεισδοχής

Οι διατάξεις της συμφωνίας ισχύουν για τα πρόσωπα που δεν πληρούν, ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στην επικράτεια της Τουρκίας ή ενός από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (παρ. 1 του προοιμίου). Οι διατάξεις αυτές ρυθμίζονται από την ευθύνη για την επανεισδοχή των πολιτών της Τουρκίας ή των κρατών-μελών μεταξύ των μερών (επανεισδοχή ημεδαπών), καθώς και των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων που δεν διαθέτουν άδεια διαμονής σε ισχύ στο έδαφος των αντίστοιχων μερών (άρθρα 3-6).¹⁷³ Οι υπήκοοι τρίτων χωρών και οι απάτριδες μπορούν να επιστραφούν στο συμβαλλόμενο μέρος, εφόσον έχουν διαμείνει σε αυτό ή διήλθαν από το κράτος αυτό και εισήλθαν χωρίς άδεια από το κράτος (άρθρα 3.1 και 6.1 αντίστοιχα), δηλαδή στην Τουρκία.

Η συμφωνία βασίζεται σε ορισμένες αρχές, προκειμένου να λειτουργήσει κατά το δυνατόν ομαλότερα. Η πιο σημαντική αρχή αναφέρει ότι «τα κράτη-μέλη και η Τουρκία καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την επιστροφή ενός προσώπου που αναφέρεται στα άρθρα 4 και 6, απευθείας στη χώρα καταγωγής», αν και η αρχή

¹⁷² Βλ. σχετικά: Συμφωνία Επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας, άρθ. 24, όπ.π.

¹⁷³ Τα άρθρα 3-6, ορίζουν επί της ουσίας τις υποχρεώσεις της Ένωσης και της Τουρκίας αντίστοιχα όσον αφορά την επανεισδοχή.

αυτή δεν ισχύει για τις ταχείες διαδικασίες που αφορούν υπηκόους τρίτων χωρών ή απάτριδες, όταν κάνει δεκτή την αίτηση επανεισδοχής η Τουρκία (άρθρο 7, παρ.1). Η ταχεία διαδικασία επιτρέπεται εφόσον ένα πρόσωπο έχει συλληφθεί από το αιτούν κράτος σε παραμεθόρια περιοχή και αφού εισήλθε παράνομα και απευθείας στην επικράτειά του κράτους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση (άρθρο 7, παρ. 4).

Η επανεισδοχή απαιτεί αίτηση επανεισδοχής, η οποία πρέπει να περιλαμβάνει πληροφορίες αναφορικά με τα προσωπικά στοιχεία (π.χ. ονοματεπώνυμο, ημερομηνία γέννησης και -ει δυνατόν- τόπο γέννησης και τελευταίο τόπο διαμονής) του προς επανεισδοχή προσώπου και, σε περίπτωση ημεδαπών, στοιχεία περί της ιθαγένειάς τους, ενώ σε περίπτωση υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών αποδεικτικά στοιχεία για τους όρους επανεισδοχής (τα άρθρα 9 και 10 τονίζουν ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που αφορούν τους ιθαγενείς και τους υπηκόους τρίτων χωρών δεν μπορούν να βασίζονται σε πλαστά έγγραφα) και τέλος φωτογραφία του προσώπου που επιστρέφει. Εάν είναι δυνατόν, η αίτηση πρέπει να περιλαμβάνει επίσης πληροφορίες σχετικά με την ανάγκη παροχής βοήθειας ή φροντίδας του ατόμου (άρθρο 8 παρ. 1-2).

Η αίτηση επανεισδοχής πρέπει να υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή του κράτους προς το οποίο απευθύνεται, εντός μέγιστης προθεσμίας έξι μηνών από την στιγμή που λαμβάνει γνώση η αρμόδια αρχή του αιτούντος κράτους ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής δεν πληροί, ή δεν πληροί πλέον, τους ισχύοντες όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής. Σε περίπτωση που δεν είναι εφικτή η έγκαιρη υποβολή της αίτησης, η προθεσμία παρατείνεται κατόπιν αιτήσεως του αιτούντος κράτους, αλλά μόνο έως ότου παύσουν να υφίστανται τα εν λόγω κωλύματα. Η αίτηση επανεισδοχής πρέπει να απαντηθεί εγγράφως εντός πέντε εργάσιμων ημερών και χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση (άρθρο 11, παρ. 1-2). Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, μετά την έγκριση ή την εκπνοή της προθεσμίας, το συγκεκριμένο πρόσωπο μεταγεται εντός τριών μηνών στο συμβαλλόμενο μέρος, την Τουρκία. Κατόπιν αιτήσεως του αιτούντος κράτους, η προθεσμία αυτή μπορεί να παραταθεί κατά το χρονικό διάστημα που απαιτείται για τη διευθέτηση των νομικών ή πρακτικών κωλυμάτων, ενώ η παράγραφος 4 αναφέρει ότι η απόρριψη της αίτησης επανεισδοχής πρέπει να είναι αιτιολογημένη.

Το άρθρο 12, ορίζει τις λεπτομέρειες μεταγωγής και τους τρόπους μεταφοράς. Η μεταφορά μπορεί να γίνει είτε αεροπορικώς είτε δια θαλάσσης,¹⁷⁴ ενώ σε περίπτωση επανεισδοχής εκ σφάλματος, το αιτούν κράτος δέχεται εκ νέου κάθε πρόσωπο του οποίου έχει γίνει επανεισδοχή.

Σε περιπτώσεις που ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής διατρέχει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί βασανιστήρια, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία, ή ακόμα θανατική ποινή, ή να υποστεί διώξεις για λόγους φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας ή συμμετοχής σε μια ορισμένη κοινωνική ομάδα, ή για τις πολιτικές του πεποιθήσεις στο κράτος προορισμού ή σε άλλο κράτος διέλευσης, ή να υποστεί ποινικές κυρώσεις στο κράτος προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση ή σε άλλο κράτος διέλευσης ή για λόγους δημόσιας υγείας, εθνικής ασφάλειας, δημόσιας τάξης ή για άλλους λόγους εθνικών συμφερόντων του κράτους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση, το συμβαλλόμενο μέρος μπορεί να αρνηθεί τη διέλευση (άρθρο 14, παρ. 3). Στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, αναφέρεται ότι το αιτούν κράτος δέχεται εκ νέου, δεόντως και χωρίς καθυστέρηση, τον υπήκοο τρίτης χώρας ή τον ανιθαγενή εφόσον έχει παύσει να υφίσταται το κώλυμα.

5.2.3 Προστασία αιτούντων άσυλο

Η προστασία των αιτούντων άσυλο, -όπως αυτή απορρέει από το διεθνές δίκαιο και τις διεθνείς συμβάσεις (η οποία ρυθμίζεται σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και όπως αυτή τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο του 1967, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), προβλέπεται σε όλες τις σχετικές συμφωνίες. Στην προκειμένη συμφωνία αναφέρεται ρητώς στο άρθρο 18 (ρήτρα σεβασμού των διεθνών συμφωνιών) και συγκεκριμένα στην παράγραφο 1.¹⁷⁵ Περαιτέρω, στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου σημειώνεται ότι «η εφαρμογή της παρούσας συμφωνίας δεν θίγει τα δικαιώματα και τις διαδικαστικές εγγυήσεις που απολαύουν οι αιτούντες άσυλο, όπως προβλέπεται στην οδηγία 2003/9/EK του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και στην οδηγία 2005/85/EK του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες

¹⁷⁴ Στο άρθρο 15 αναφέρονται οι διαδικασίες διέλευσης, στο άρθρο 16 τα έξοδα μεταφοράς και διέλευσης και στο άρθρο 17 η προστασία προσωπικών δεδομένων.

¹⁷⁵ «Το άρθρο 18 εκτός από την αναφορά στους αιτούντες άσυλο, αναφέρεται σε μια σειρά από κατηγορίες που αφορούν την νόμιμη μετανάστευση, όπως: α) τα άτομα που διαμένουν και εργάζονται νόμιμα στην επικράτεια ενός εκ των δυο μερών, β) τα πρόσωπα που έχουν στην κατοχή τους άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένουστος και γ) τα άτομα στα οποία χορηγείται το δικαίωμα διαμονής σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης».

προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, και ιδίως όσον αφορά το δικαίωμα παραμονής στο κράτος-μέλος έως ότου εξετασθεί η αίτηση».

Στη συνέχεια παρουσιάζεται το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και συγκεκριμένα ο βασικότερος πυλώνας του διεθνούς δικαίου προστασίας των προσφύγων, η Σύμβαση της Γενεύης.

Κεφάλαιο 6ο Η προστασία των αιτούντων άσυλο σε διεθνές επίπεδο

6.1 Το διεθνές προσφυγικό δίκαιο

Σύμφωνα με το άρθρο 14, παρ. 1 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου «καθένας έχει το δικαίωμα να ζητήσει και να απολαύσει σε άλλες χώρες άσυλο λόγω δίωξης». Το διεθνές προσφυγικό δίκαιο είναι ένα σύνολο κανόνων και διαδικασιών που αποσκοπεί στην προστασία αφενός μεν των ατόμων που ζητούν άσυλο λόγω διώξεων που υφίστανται στη χώρα καταγωγής τους και αφετέρου εκείνων που αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες σύμφωνα με τις σχετικές πράξεις.¹⁷⁶ Το νομικό πλαίσιο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου παρέχει μια ξεχωριστή σειρά εγγυήσεων για αυτές τις συγκεκριμένες ομάδες ατόμων, και, αναπόφευκτα, η νομική αυτή προστασία επικαλύπτεται σε κάποιο βαθμό από το διεθνές δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα, καθώς και το νομικό καθεστώς που ισχύει για τις ένοπλες συγκρούσεις στο πλαίσιο του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου. Εντούτοις, η προστασία των προσφύγων αποτελεί πρωτίστως ευθύνη των κρατών.¹⁷⁷

Ακρογωνιαία λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων αποτελούν η Σύμβαση του 1951 και το σχετικό Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1967, καθώς και το διεθνές εθνικό δίκαιο.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Για μια πιο λεπτομερή περιγραφή του διεθνούς προσφυγικού δικαίου, βλ. σχετικά: "International refugee law, Rule of Law in Armed Conflicts Project is an initiative of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights", διαθέσιμο σε: http://www.geneva-academy.ch/RULAC/international_refugee_law.php, ημερομηνία πρόσβασης: 02/08/2015.

¹⁷⁷ Βλ. σχετικά: Jastram, Kate & Achiron, Marilyn, "Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law", *UNHCR-IPU*, σελ. 5, διαθέσιμο σε: http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 27/06/2015.

¹⁷⁸ UNHCR, Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία: Προστατεύοντας τους πρόσφυγες εντολής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο αυτοδιδασκαλίας, 2005, σελ. 29, διαθέσιμο σε: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba87e572>, ημερομηνία

6.2 Η Σύμβαση της Γενεύης

Στο σύγχρονο διεθνές δίκαιο, το νομικό καθεστώς που εφαρμόζεται στους πρόσφυγες και ειδικότερα στην προσφυγική ιδιότητα πηγάζει σε οικουμενικό επίπεδο από τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951,¹⁷⁹ και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο για το Καθεστώς των Προσφύγων της 31ης Ιανουαρίου 1967.¹⁸⁰ Σκοπός της Σύμβασης της Γενεύης είναι να εξασφαλίσει στους πρόσφυγες την ευρύτερη δυνατή άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών που εγγυώνται ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών και η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.¹⁸¹ Αξίζει να σημειωθεί ότι η Σύμβαση της Γενεύης εισήγαγε γεωγραφικούς και χρονικούς περιορισμούς. Συγκεκριμένα, οι περιορισμοί αυτοί αφορούσαν γεγονότα που συνέβησαν πριν τον Ιανουάριο του 1951, στην Ευρώπη και ως εκ τούτου αναφέρονταν μόνο σε ευρωπαίους πολίτες. Στο Πρωτόκολλο του 1967 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων καταργείται αυτός ο γεωγραφικός και χρονικός περιορισμός που ίσχυε στη Σύμβαση της Γενεύης, με αποτέλεσμα να εμπίπτουν στην έννοια του πρόσφυγα όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, ανεξάρτητα από τη χώρα προέλευσης και την ημερομηνία κατά την οποία την εγκατέλειψαν.

Η ανωτέρω σύμβαση περιλαμβάνει τον ορισμό του πρόσφυγα και τα ελάχιστα κριτήρια μεταχείρισης των προσώπων στα οποία απονέμεται το καθεστώς του Πρόσφυγα. Ο ορισμός αυτός καλύπτει τόσο υποκείμενα τα οποία διαθέτουν ιθαγένεια, όσο και ανιθαγενείς. Σύμφωνα με τον ορισμό της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, ως «πρόσφυγας» νοείται κάθε πρόσωπο το οποίο: «...λόγω βάσιμου φόβου δίωξης¹⁸² για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη

πρόσβασης: 27/07/2015.

¹⁷⁹ Η Σύμβαση σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων υιοθετήθηκε από τη Συνδιάσκεψη των Πληρεξουσίων των Ηνωμένων Εθνών την 28η Ιουλίου 1951 και τέθηκε σε ισχύ την 21η Απριλίου 1954.

¹⁸⁰ Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων, διαθέσιμο σε: https://www.unhcr.gr/no_cache/prostasia/nomiki-prostasia.html, ημερομηνία πρόσβασης: 27/06/2015.

¹⁸¹ Για περισσότερες πληροφορίες για την εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης και του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του 1967, βλ. σχετικά: <http://www.unhcr.org/refworld/rtd.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 27/06/2015.

¹⁸² Δεν υπάρχει παγκόσμια αποδεκτός ορισμός της «δίωξης». Από το άρθρο 33 της Σύμβασης του 1951 μπορεί να συναχθεί ότι η απειλή κατά της ζωής ή της ελευθερίας για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα πρέπει να θεωρείται πάντοτε ως δίωξη. Άλλες σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μπορεί για τους ίδιους λόγους να συνιστούν δίωξη. Βλ. σχετικά: Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων, έκδοση στ', 2009, σελ. 20, διαθέσιμο σε: http://www.unhcr.org.cy/fileadmin/user_upload/_temp_/HANDBOOK.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 18/08/2015.

κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων, βρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του ή της χώρας συνήθους διαμονής του, και δεν είναι σε θέση, ή λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της χώρας αυτής».¹⁸³ Ως προς τα πρόσωπα τα οποία διαθέτουν την ιθαγένεια ενός κράτους, αυτά θα πρέπει να πληρούν σωρευτικά τις παρακάτω προϋποθέσεις, προκειμένου να μπορούν να επικαλεστούν την προστασία που παρέχει η Σύμβαση: α) να βρίσκονται εκτός του κράτους του οποίου έχουν την υπηκοότητα, β) να βιώνουν δικαιολογημένο φόβο δίωξης, ο οποίος διακρίνεται σε υποκειμενικό και αντικειμενικό φόβο, εξαιτίας των περιοριστικά πέντε αριθμούμενων λόγων (φυλή, θρησκεία, εθνικότητα, ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικές πεποιθήσεις) και γ) να μην μπορούν ή να μην επιθυμούν να ζητήσουν προστασία από το κράτος του οποίου έχουν την ιθαγένεια ακριβώς επειδή υπάρχει το κριτήριο του δικαιολογημένου -και για συγκεκριμένους λόγους- φόβου.

Εάν ένα άτομο υφίσταται βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης για οποιονδήποτε από τους λόγους που απαριθμούνται στη Σύμβαση, αλλά εξακολουθεί να βρίσκεται στη χώρα του, τότε δεν είναι πρόσφυγας, αλλά εσωτερικά εκτοπισμένος.¹⁸⁴ Ένα άτομο μπορεί να γίνει πρόσφυγας, εφόσον βρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του ή της συνήθους διαμονής του σε δύο περιπτώσεις: εάν εγκατέλειψε τη χώρα του, επειδή ο ίδιος υφίσταται βάσιμο και δικαιολογημένο φόβο δίωξης, ή εάν βρισκόταν ήδη έξω από τη χώρα καταγωγής του και σε περίπτωση επιστροφής του θα υποστεί διώξεις. Στη δεύτερη περίπτωση το εν λόγω πρόσωπο χαρακτηρίζεται ως «sur place» (επί τόπου) πρόσφυγας. Ως προς την τρίτη προϋπόθεση, αυτή μπορεί να εξεταστεί υπό το πρίσμα ότι ένα πρόσωπο μπορεί να είναι σε θέση να επωφεληθεί της κρατικής προστασίας, αλλά η χώρα καταγωγής του δεν είναι σε θέση να του παράσχει την προστασία που χρειάζεται για να επιστρέψει. Αυτό σημαίνει ότι οι συνθήκες είναι πάνω από τη βούληση του ενδιαφερομένου του κράτους ή του πολίτη, όπως είναι για παράδειγμα ο πόλεμος, οι συγκρούσεις ή η επανάσταση. Όσον αφορά τα πρόσωπα που δεν επιθυμούν να επιστρέψουν, αυτό το σημείο έχει διευκρινιστεί από την ίδια τη Σύμβαση, συνδέοντάς την με απροθυμία

¹⁸³ Βλ. σχετικά: Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, όπ. π.

¹⁸⁴ Βλ. σχετικά: Bacaian, Livia Elena (2011), "The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union", *Institute Européen de l'université de Genève*, Collection Europa, Vol. 70, σελ. 12.

λόγω του φόβου, και συγκεκριμένα εξαιτίας του βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης που κάνει ένα πρόσωπο «να αρνηθεί την προστασία της κυβέρνησης της χώρας της ιθαγένειάς του».

Πέραν του ορισμού του πρόσφυγα και των κριτηρίων καθορισμού, η Σύμβαση μαζί με το Πρωτόκολλο ορίζουν τις ρήτρες παύσης και αποκλεισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Ειδικότερα, στο άρθρο 1 Γ (1-6) της Σύμβασης του 1951 απαριθμούνται οι προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες παύει να υφίσταται σε ένα πρόσωπο η ιδιότητα του πρόσφυγα και ως εκ τούτου παύει το εν λόγω πρόσωπο να απολαμβάνει τα δικαιώματα που συνεπάγεται το ειδικό καθεστώς του πρόσφυγα. Περαιτέρω, στο άρθρο 1 ΣΤ διευκρινίζεται ότι ακόμη και αν ένα πρόσωπο συγκεντρώνει όλες τις παραπάνω προϋποθέσεις, αποκλείεται από το καθεστώς του πρόσφυγα, παρόλο που το δικαιούται, εάν πληροί κάποια από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: απολαμβάνει ήδη προστασίας από όργανα ή οργανώσεις π.χ. UNRWA, απολαμβάνει ήδη ειδικό καθεστώς στη χώρα υποδοχής ως ημεδαπός, έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, έχει διαπράξει σοβαρό αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου και είναι ένοχος ενεργειών αντίθετων προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών.

Τα παραπάνω θεσμικά κείμενα, περιέχουν επίσης διατάξεις για το νομικό καθεστώς των προσφύγων στις χώρες που τους παρέχουν άσυλο, για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, αλλά και για τις υποχρεώσεις των χωρών που κυρώνουν τη Σύμβαση και τη λειτουργία της Ύπατης Αρμοστείας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) για τους Πρόσφυγες. Η χορήγηση δικαιωμάτων στους πρόσφυγες αποσκοπεί στο να καταστούν ίσοι με τους πολίτες του κράτους υποδοχής. Τα δικαιώματα αυτά περιλαμβάνουν την ισότητα ενώπιον του νόμου, την πρόσβαση στην δικαιοσύνη, την ελευθερία της θρησκείας και της εκδήλωσης της θρησκείας, την ελευθερία του λόγου, την ελεύθερη κυκλοφορία, το δικαίωμα στην εκπαίδευση, την πρόσβαση σε ταξιδιωτικά έγγραφα και άλλα δικαιώματα, όπως αυτά περιγράφονται στο αρχικό κείμενο της σύμβασης.

Η παροχή «διεθνούς προστασίας» περιλαμβάνει την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας. Για να θεωρηθεί κάποιος πρόσφυγας ή πρόσωπο που δικαιούται επικουρική προστασία θα πρέπει να του αναγνωριστεί «καθεστώς πρόσφυγα» ή «καθεστώς επικουρικής

προστασίας» αντίστοιχα, αφού πρώτα υποβληθεί και αξιολογηθεί η «αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας». Από τη χρονική στιγμή της υποβολής της αίτησης και μέχρι την οριστική απόφαση για αναγνώριση του «καθεστώτος του πρόσφυγα» ή του «καθεστώτος επικουρικής προστασίας» το άτομο χαρακτηρίζεται ως «αιτών άσυλο». Ειδικότερα σχετικά με την επικουρική προστασία στο διεθνές δίκαιο το είδος της υποχρέωσης προστασίας των ατόμων τα οποία δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του ορισμού της Σύμβασης για τους Πρόσφυγες του 1951 είναι γνωστή ως «συμπληρωματική προστασία». Ωστόσο, δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτός ορισμός της έννοιας αυτής.

6.3 Η αρχή της μη επαναπροώθησης στη διεθνή νομοθεσία

Η αρχή της μη επαναπροώθησης («*non-refoulement*») αποτελεί ακρογωνιαία λίθο της προστασίας των προσφύγων στον κόσμο. Η αρχή θεμελιώνεται στην ιδέα ότι οι πρόσφυγες που αντιμετωπίζουν διώξεις δεν θα πρέπει να επιστρέφονται εκεί όπου θα αντιμετωπίσουν δίωξη. Η αρχή της μη επαναπροώθησης αντλεί την έμπνευσή της από διάφορες πηγές του διεθνούς δικαίου, όμως η κύρια πηγή της νομοθεσίας είναι το άρθρο 33, παρ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης. Μία από τις πηγές της αρχής της μη επαναπροώθησης είναι επίσης η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών του 1984 κατά των βασανιστηρίων και άλλων μορφών σκληρής, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Το άρθρο 3 της ανωτέρω σύμβασης του 1984 ορίζει ότι «τα συμβαλλόμενα κράτη δεν απελαύνουν, επιστρέφουν (ή αλλιώς «επαναπροωθούν»), ούτε εκδίδουν πρόσωπα σε άλλο κράτος όπου υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι θα είναι σε κίνδυνο να υποστούν βασανιστήρια. Το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα χρησιμοποιεί ακόμα πιο περιεκτική ερμηνεία της αρχής της μη επαναπροώθησης, υπό την έννοια ότι δεν περιορίζει τους λόγους διώξης όπως πράττει η Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες.

Η αρχή της μη επαναπροώθησης καθιερώνεται στο άρθρο 33 της Σύμβασης για τους Πρόσφυγες όπως αυτή έχει περιγραφεί από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ σε παγκόσμια διαβούλευση για τη διεθνή προστασία.¹⁸⁵ Στην παρ. 1 του άρθρου αυτού εξαγγέλλεται ότι: «*καμία χώρα δεν επιτρέπεται να απελαύνει ή να επαναπροωθεί πρόσφυγες σε εδάφη όπου η ζωή ή ελευθερία τους κινδυνεύουν εξαιτίας*

¹⁸⁵ Βλ. σχετικά: *Summary Conclusions: The Principle of Non-Refoulement*, Cambridge University Press, June 2003, διαθέσιμο σε: <http://www.refworld.org/docid/470a33b00.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 27/06/2015.

φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων». Σχετικά με το άρθρο αυτό, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες έχει σημειώσει ότι εισάγει μία κεντρική για τη Σύμβαση αρχή,¹⁸⁶ η οποία μάλιστα έχει φθάσει να αποτελεί αρχή του εθιμικού διεθνούς δικαίου, δηλαδή δεσμευτική για όλα τα κράτη της διεθνούς κοινότητας, ανεξάρτητα αν έχουν επικυρώσει ή όχι τη Σύμβαση της Γενεύης.¹⁸⁷ Η υποχρέωση της μη επαναπροώθησης είναι ο πυρήνας της προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι εγγυάται ρητά την είσοδο στην επικράτεια του κράτους προορισμού ή την πρόσβαση στις διαδικασίες χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα.¹⁸⁸ Κάποιοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι τα κράτη έχουν κάνει προσπάθειες να δεχτούν άτομα που υποβάλλουν αίτηση για προστασία στην επικράτειά τους, αλλά, προς το παρόν, η κρατική πρακτική δεν μπορεί να επιβεβαιώσει αυτή την επιδίωξη,¹⁸⁹ καθότι η εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης στα σύνορα, υπό την έννοια της «μη απόρριψης στα σύνορα», σήμερα είναι επί το πλείστον κοινή πρακτική. Κατά συνέπεια, η παράνομη είσοδος των αιτούντων άσυλο δεν τους αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής της αρχής της μη επαναπροώθησης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 31 (1) 1951 Σύμβαση για τους Πρόσφυγες.¹⁹⁰

Η αρχή της *non-refoulement* υπόκειται σε μια σημαντική εξαίρεση, σύμφωνα με την οποία ένα κράτος, είναι δυνατόν να προωθήσει έναν αιτούντα άσυλο στο έδαφος ενός άλλου εφόσον αυτό θεωρείται «ασφαλές». Ουσιαστικά η έννοια του «ασφαλούς» κράτους θέτει σε λειτουργία έναν διακρατικό διαδικαστικό μηχανισμό προώθησης των αιτούντων άσυλο σε κράτη τα οποία θεωρούνται ότι έχουν

¹⁸⁶ Για την εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης, «η Υ.Α του ΟΗΕ έχει περιλάβει στην προστασία πέντε κατηγορίες ατόμων: 1) εκείνους που εμπίπτουν στον ορισμό της Σύμβασης για τους Πρόσφυγες του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, 2) ευρύτερες κατηγορίες που αναγνωρίζονται από τα κράτη καθώς όσων έχουν δικαίωμα στην προστασία και τη βοήθεια της Ύπατης Αρμοστείας, 3) τα άτομα για τα οποία η Ύπατη Αρμοστεία ασκεί «ωπηρεσίες», 4) την επιστροφή των προσφύγων και 5) τους απόρριπτες που όμως δεν είναι πρόσφυγες. Αντιθέτως, το άρθρο 33 της Σύμβασης του 1951 για τους Πρόσφυγες εφαρμόζεται στο λεγόμενο «νόμιμο πρόσφυγα».

¹⁸⁷ Βλ. σχετικά: Ακριβοπούλου, Χ. Μ. & Παπανδρέου, Μ., «Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνου II)», *Επιστημονικός Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης"*, Μελέτες-Άρθρα, καταχωρήθηκε στις 17-09-2012, διαθέσιμο σε: <http://www.constitutionalism.gr/site/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asylo/>, ημερομηνία πρόσβασης: 27/07/2015.

¹⁸⁸ Η «μη απόρριψη στα σύνορα» συμπεριελήφθη στην αρχή της μη επαναπροώθησης σε κείμενα όπως η Διακήρυξη του 1967 για το Εδαφικό Άσυλο και τη Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας του 1967 για τους Πρόσφυγες, η οποία είναι ιδιαίτερα σημαντική για την ερμηνεία της Σύμβασης του 1951. Βλ. σχετικά: Boed, Roman (1994), "State of the Right of Asylum in International Law", *The Duke J. Comp. & Int'l L.* 5: 1, σελ. 28.

¹⁸⁹ Trevisanut, Seline (2008), "The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection", *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 12, σελ. 31.

¹⁹⁰ Βλ. σχετικά: Trevisanut, Seline (2008), σελ. 209, όπ.π.

«πρωταρχική υποχρέωση» να εξετάσουν αιτήματα ασύλου και ουσιαστικά λειτουργεί ως μέσο για την επιτάχυνση των σχετικών διαδικασιών από την πλευρά του κράτους, αποκλείοντας όμως στους αιτούντες άσυλο το δικαίωμα προσφυγής.¹⁹¹

Κεφάλαιο 7^ο Η Ευρώπη ως χώρος προστασίας

7.1 Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η συνεργασία για το άσυλο αναπτύχθηκε σημαντικά τα τελευταία χρόνια,¹⁹² καθιστώντας το χώρο αυτό σε μια από τις πιο δυναμικές πολιτικές της Ένωσης.¹⁹³ Η κοινή πολιτική ασύλου της ΕΕ, η οποία περιλαμβάνει το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο βασίζεται στην πλήρη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, και σε άλλες διεθνείς συνθήκες,¹⁹⁴ καθώς και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τη ΣΛΕΕ,¹⁹⁵ και αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του στόχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ανοικτού σε εκείνους οι οποίοι, αναγκασμένοι από τις περιστάσεις, αναζητούν νομίμως προστασία στην Κοινότητα. Το πρώτο όργανο δημιουργήθηκε το 1951, όταν η Σύμβαση της Γενεύης σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων υιοθετήθηκε για τη Δυτική Ευρώπη. Από τότε, έχει εξελιχθεί σε θεμέλιο του σύγχρονου διεθνούς προσφυγικού δικαίου, και συμπληρώνεται μόνον από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, το οποίο επεκτείνει τις διατάξεις της Γενεύης προς τον υπόλοιπο κόσμο,¹⁹⁶ όπως αναφέρθηκε πιο αναλυτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο. Ωστόσο, όλα τα κράτη-μέλη δεν ερμήνευσαν και δεν εφάρμοσαν τη Σύμβαση της Γενεύης με τον ίδιο τρόπο και ως εκ

¹⁹¹ Βλ. σχετικά: Ακριβοπούλου, Χ. Μ. & Παπανδρέου, Μ. (2012), *όπ.π.*

¹⁹² Η πολιτική ασύλου της ΕΕ αναπτύχθηκε αρχικά εκτός Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα του ασύλου εξελίχθηκε πρωτίστως στο πλαίσιο εργασίας της ad hoc ομάδας για τη μετανάστευση, η οποία ιδρύθηκε το 1986. Το έργο αυτής της ομάδας οδήγησε κυρίως στην υιοθέτηση της Σύμβασης περί καθορισμού του κράτους που ήταν υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου που υποβάλλονταν σε ένα από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, γνωστή και ως Σύμβαση του Δουβλίνου, το 1990. Βλ. σχετικά: Kaunert, Christian & Leonard, Sarah (2012), "The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: towards supranational governance in a common area of protection", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31, No 4, σελ. 7.

¹⁹³ Kaunert, Christian & Léonard, Sarah (2012), "The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective", *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No 9, σελ. 1396.

¹⁹⁴ Jakulevičienė, Lyra (2010), "Is there a need for an extension of subsidiary protection in the European Union Qualification Directive", *Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International and European Union Law, Jurisprudence* 120.2, σελ. 220.

¹⁹⁵ Βλ. σχετικά: Ευρωπαϊκή Ένωση, «Μετανάστευση και άσυλο: Για την οικοδόμηση μιας ανοικτής και ασφαλούς Ευρώπης», επικαιροποίηση Νοέμβριος 2014, διαθέσιμο σε: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/el/migration_el.pdf,

¹⁹⁶ Kaunert, Christian (2009), "Liberty versus security? EU asylum policy and the European Commission", *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, No 2, σελ. 150.

τούτου το χάσμα αυτό παρείχε σαφώς ευκαιρίες για μια μη προοδευτική πολιτική ασύλου στην ΕΕ.

Το 1992, η Συνθήκη του Μάαστριχτ σχετικά με τις πολιτικές για το άσυλο απαιτούσε από την ΕΕ και τα κράτη-μέλη να συμμορφωθούν με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και με τη Σύμβαση της Γενεύης.¹⁹⁷

Η εγκαθίδρυση ενός ενιαίου χώρου προστασίας για τους πρόσφυγες έπρεπε να βασίζεται στην πλήρη και συνολική εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, που αναφέρθηκε ανωτέρω και τις κοινές ανθρωπιστικές αξίες που συμμερίζονται όλα τα κράτη-μέλη. Συγκεκριμένα, το ΚΕΣΑ επρόκειτο να οικοδομηθεί σε δύο φάσεις. Στην πρώτη φάση, ο στόχος που επιδιώχθηκε ήταν η εναρμόνιση των νομικών πλαισίων των κρατών-μελών βάσει κοινών ελάχιστων προτύπων, ενώ κατά τη δεύτερη φάση στόχος ήταν η επίτευξη ενός υψηλότερου κοινού επίπεδου προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της ίσης προστασίας σε ολόκληρη την ΕΕ, και του υψηλότερου βαθμού αλληλεγγύης εντός της ΕΕ, η οποία δεν θα έπρεπε να είναι εις βάρος της υποστήριξης των τρίτων χωρών, ιδίως με τη μορφή της επανεγκατάστασης.¹⁹⁸ Ως εκ τούτου, οι τρεις οδηγίες και ο ένας κανονισμός έπρεπε να βασίζονται στην εφαρμογή της Σύμβασης του 1951 και την αρχή της «μη επαναπροώθησης».¹⁹⁹

Η υιοθέτηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ από τα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1997 σηματοδότησε την αρχή μιας νέας εποχής για τη χάραξη πολιτικής ασύλου στην Ευρώπη. Ο τίτλος IV και ειδικά το άρθρο 63 της Συνθήκης του Άμστερνταμ αναφέρονται στη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα και την καθιέρωση σε επίπεδο ΕΕ δεσμευτικών ελάχιστων κανόνων για το άσυλο και τη μετανάστευση.²⁰⁰ Την ίδια χρονιά, η Σύμβαση του Δουβλίνου

¹⁹⁷ Verdelli, Nina (2012), "On the Need of a Harmonized and Progressive Refugee Policy in the European Union", *Journal of Political Inquiry at New York University*, Vol.5, No.5.

¹⁹⁸ Βλ. σχετικά: Kyrieri, Katerina-Marina & Pahladsingh, Aniel (2010), "The European Asylum System and Minimum Standards: Suggestions for practice and policy", *European Institute of Public Administration (EIPA)*, Staff Working Paper, σελ. 5.

¹⁹⁹ Βλ. σχετικά: Hatton, T.J. (2005), "European Asylum Policy", όπως παρατίθεται στο: Eversmann Lea Amanda (2015), "The Asylum Qualification Directive, Towards more restrictive or more favorable provisions for asylum seekers?", (αδημοσίευτη μεταπτυχιακή εργασία), *University of Twente*, Netherlands, σελ. 10.

²⁰⁰ Βλ. σχετικά: Verdelli, Nina (2012), *όπ. π.*

διευκρίνισε ότι τα πρόσωπα που ζητούν άσυλο πρέπει να κάνουν αίτησή στην πρώτη χώρα της ΕΕ που εισέρχονται.

Μετά την θέση σε ισχύ της συνθήκης του Άμστερνταμ το Μάιο του 1999, οι ηγέτες της ΕΕ πραγματοποίησαν σύνοδο κορυφής στο Τάμπερε της Φινλανδίας, τον Οκτώβριο του 1999, όπου διαμόρφωσαν τις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες αποτέλεσαν το πλαίσιο εντός του οποίου θα αναπτυσσόταν οι πολιτικές και η νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση. Επιβεβαίωσαν ακόμη τη δέσμευση της ΕΕ αναφορικά με το δικαίωμα των προσώπων να αιτούνται άσυλο. Συμφώνησαν επίσης να «εργαστούν για τη θέσπιση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου», με βάση την πλήρη και συνολική εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης [για τους Πρόσφυγες], εξασφαλίζοντας έτσι την αρχή της μη «επαναπροώθησης», ότι δηλαδή κανείς δεν επιστρέφεται στη χώρα καταγωγής του εάν πρόκειται να υποστεί δίωξη. Στα συμπεράσματα του Τάμπερε επισημάνθηκε επίσης ότι, μακροπρόθεσμα, οι κοινοτικοί κανόνες θα έπρεπε να οδηγήσουν σε μια κοινή διαδικασία ασύλου και ένα ενιαίο καθεστώς για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο. Οι διαδικασίες θα έπρεπε ταυτόχρονα να είναι δίκαιες και αποτελεσματικές σε ολόκληρη την ΕΕ.²⁰¹

Παρά τη σημαντική πρόοδο που επιτεύχθηκε στον τομέα αυτό, δεν κατέστη εφικτό να εφαρμοστεί ένα ουσιαστικά κοινό σύστημα. Εντούτοις, το έτος 2004 αν και ήταν η καταληκτική ημερομηνία για την εναρμόνιση της πολιτικής ασύλου, δεν αποδείχθηκε ρεαλιστική. Τα εμπόδια αντικατοπτρίστηκαν στην ανομοιόμορφη παρουσία αιτούντων άσυλο και προσφύγων στα κράτη-μέλη της ΕΕ, εφόσον οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων ως προς την παραχώρηση του καθεστώτος ασύλου διέφεραν από κράτος σε κράτος, με αποτέλεσμα ορισμένα κράτη να συγκεντρώνουν ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά αιτήσεων σε σχέση με άλλα.

Λίγο πριν τη λήξη της προθεσμίας, οι Υπουργοί Δικαιοσύνης της ΕΕ συναντήθηκαν στις Βρυξέλλες και συμφώνησαν να υιοθετήσουν ένα σχέδιο οδηγίας για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα (οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου),²⁰² με την οποία

²⁰¹ Βλ. σχετικά: Common European Asylum System, διαθέσιμο σε: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm, ημερομηνία πρόσβασης: 29/06/2015.

²⁰² Βλ. σχετικά: Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 326/13 της 13.12.2005, σελ. 13-34, η οποία έχει αναδιατυπωθεί από την

ολοκληρώθηκε το πρώτο στάδιο,²⁰³ και την οδηγία για τις ελάχιστες προδιαγραφές για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας (οδηγία περί αναγνώρισης),²⁰⁴ καθώς και τον Κανονισμό Eurodac. Εξίσου σημαντικός υπήρξε ο Κανονισμός 343/2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και των μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου, αίτηση που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη από υπήκοο τρίτης χώρας. Η πρώτη φάση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου ολοκληρώθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος της Χάγης. Το πρώτο στάδιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, καθώς και η καθιέρωση κοινού νομοθετικού πλαισίου, απαιτεί την εναρμόνιση όχι μόνο σε νομοθετικό, αλλά και σε πρακτικό επίπεδο.

Η δεύτερη φάση ξεκίνησε το 2004 με την έγκριση του προγράμματος της Χάγης και είχε ως στόχο να ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του 2010.²⁰⁵ Η φάση αυτή επιβεβαιώθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας και το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.²⁰⁶ Το πρόγραμμα της Χάγης, το δεύτερο κατά σειρά πενταετές πρόγραμμα, δέχθηκε την πρόκληση να προωθήσει το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου και να στρέψει το βλέμμα στην εγκαθίδρυση κοινών διαδικασιών ασύλου σ' ένα ομοιόμορφο καθεστώς γι' αυτούς που έλαβαν άσυλο ή επικουρική προστασία.²⁰⁷

Το 2006 η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία της αξιολόγησης της πρώτης φάσης του ΚΕΣΑ, προκειμένου να θέσει μια σταθερή βάση για την υιοθέτηση μιας βελτιωμένης δεύτερης φάσης, όπως απαιτούνταν από το πρόγραμμα της Χάγης.²⁰⁸ Η

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.

²⁰³ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας, Νέες Δομές, νέες προσεγγίσεις: βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, COM(2006) 67 τελικό.

²⁰⁴ Οδηγία 2004/83/ΕΚ για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 304/12 της 30/9/2004.

²⁰⁵ Σχετικά με τη δεύτερη φάση της ολοκλήρωσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, μεταξύ άλλων βλ.: Peers Steve (2013), "The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world -or lipstick on a pig?", διαθέσιμο σε: <http://www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 27/8/2015.

²⁰⁶ Βλ. σχετικά: Kyrieri, Katerina-Marina & Pahladsingh, Aniel (2010), σελ. 6, όπ.π.

²⁰⁷ Βλ. σχετικά: Το Πρόγραμμα της Χάγης: Ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005/C 53/01, 3.3.2005, παρ. 1.3.

²⁰⁸ Ως προς την αξιολόγηση στην οποία προέβη η Επιτροπή το 2006, βλ. σχετικά: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 28ης Ιουνίου 2006-Έκθεση για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για το 2005, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΚ, COM(2006) 333 τελικό.

Επιτροπή προέβη σε μια λεπτομερή σύγκριση των μέτρων που είχαν θεσπιστεί από τα κράτη-μέλη, ώστε να αξιολογήσει τα αποτελέσματα της εναρμόνισης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι το επίπεδο εναρμόνισης δεν αντιστοιχούσε σε ένα καλό επίπεδο προστασίας των ατόμων που έχρηζαν διεθνούς προστασίας.

Το 2007, η Επιτροπή δημοσίευσε την Πράσινη Βίβλο, που προέβλεπε την έγκριση προτάσεων που αφορούν τη θέσπιση καθεστώτος ασύλου μέχρι το 2010. Στην Πράσινη Βίβλο αναφέρθηκε ότι «στόχος της δεύτερης αυτής φάσης είναι να επιτευχθεί το υψηλότερο κοινό επίπεδο προστασίας, μεγαλύτερη ισότητα στην παρεχόμενη προστασία σε ολόκληρη την ΕΕ και να εξασφαλιστεί ένας υψηλότερος βαθμός αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ».²⁰⁹ Η Επιτροπή αναγνώρισε την ανάγκη για βελτίωση όλων των πτυχών της διαδικασίας ασύλου, αρχίζοντας από τη στιγμή που το άτομο θα ζητήσει προστασία στην ΕΕ, αλλά και την επιδίωξη για περαιτέρω εναρμόνιση με βάση υψηλότερα πρότυπα. Το 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εγκαινίασε ένα σχέδιο πολιτικής για το άσυλο και στη συνέχεια έκανε προτάσεις για την αναδιατύπωση του κανονισμού Δουβλίνου και τις οδηγίες σχετικά με την αξιολόγηση, τις διαδικασίες και τις συνθήκες υποδοχής.²¹⁰

Στο τέλος του 2009 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε ένα ακόμα πενταετές πρόγραμμα για την ανάπτυξη του χώρου ελευθερίας, για τον καθορισμό των προτεραιοτήτων στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων για την περίοδο 2010-2014. Δεδομένου ότι ο στόχος του προγράμματος της Χάγης για τη σύναψη της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ, το 2010, δεν επετεύχθη, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης επιβεβαίωσε την ανάγκη της δημιουργίας μιας μοναδικής διαδικασίας ασύλου και ενός ομοιόμορφου καθεστώτος διεθνούς προστασίας και όρισε το τέλος του 2012 ως το «βασικό στόχο της πολιτικής αυτής για την Ένωση».

Κατά την περίοδο μέχρι την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας και την έκδοση του προγράμματος της Στοκχόλμης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε διάφορες νομοθετικές προτάσεις. Επίσης, μετά από πρόταση της Επιτροπής, το 2010, εγκρίθηκε ο κανονισμός της ΕΕ για τη δημιουργία ενός νέου οργανισμού, της

²⁰⁹ Βλ. σχετικά: Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM/2007/0301 τελικό.

²¹⁰ Βλ. σχετικά: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή των Περιφερειών, Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο: Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ, COM(2008) 360 τελικό.

Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO),²¹¹ προκειμένου να συμβάλει στη βελτίωση της εφαρμογής του ΚΕΣΑ και να ενισχύσει την πρακτική συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών σε θέματα ασύλου, ιδίως εκείνων που υπόκεινται σε μεγάλες μεταναστευτικές πιέσεις. Η υπηρεσία αυτή παρέχει προγράμματα κατάρτισης για το άσυλο στους δημόσιους υπαλλήλους των κρατών-μελών, βρίσκεται στη Μάλτα και χρηματοδοτείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες.^{212, 213}

Δυστυχώς, όμως, οι διαπραγματεύσεις αποδείχθηκαν ότι προχωρούσαν με αργούς ρυθμούς. Ήταν προφανές ότι η αρχική προθεσμία του 2010 για την ολοκλήρωση του ΚΕΣΑ, δεν θα τηρούταν, η αναβολή για το 2012 προβλέφθηκε στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, που εγκρίθηκε το 2008. Στη συνέχεια, το ίδιο το πρόγραμμα της δεύτερης φάσης, αποδείχθηκε ανεπαρκές, καθότι το μόνο κείμενο που εγκρίθηκε στο πλαίσιο της δεύτερης φάσης ήταν η αναδιατυπωμένη οδηγία για την αναγνώριση.²¹⁴

Ο κύριος στόχος του ΚΕΣΑ ήταν και είναι η εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων ασύλου για την αύξηση του επιπέδου προστασίας των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσφύγων, καθώς και τη θέσπιση ενός συστήματος ευθύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών.²¹⁵

Αξίζει να σημειωθεί ότι πολλοί μελετητές εντόπισαν αρκετές ελλείψεις όσον αφορά το κοινό σύστημα ασύλου. Αυτές οι ελλείψεις έγκειται κυρίως στο ότι μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ δεν υπήρξε επιτυχής εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών τους έναντι της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ως εκ τούτου, οι αιτήσεις των αιτούντων άσυλο και η διεκπεραίωση των αιτήσεων τους έτυχαν διαφορετικής αντιμετώπισης και σε ορισμένες περιπτώσεις οδήγησαν σε παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.²¹⁶ Παρά τη δεδηλωμένη δέσμευση για τα ανθρώπινα δικαιώματα στο

²¹¹ Βλ. σχετικά: Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office.

²¹² Βλ. σχετικά: European Asylum Support Office, διαθέσιμο σε: <https://easo.europa.eu/about-us/what-is-easo/>, ημερομηνία πρόσβασης: 10/08/2015.

²¹³ Toscano, Federica (2013), "The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?", *Institute for European Studies (IES)*, Working Paper 7.

²¹⁴ Βλ. σχετικά: Toscano, Federica (2013), σελ. 14, όπ.π.

²¹⁵ Bendel, Petra (2014), "The Common European Asylum System: Achievements, Failures, Outlooks and Policy Learning for the EU and Canada", *Centre for European Studies (EUCE Centre of Excellence at Carleton) and the Canada-Europe Transatlantic Dialogue (CETD)*, CETA Policy Brief Series, σελ. 2.

²¹⁶ Βλ. σχετικά: Langford, Lillian M. (2013), "Other Euro Crisis: Rights Violations under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity", *Harv Hum. Rts. J.* 26.

ΚΕΣΑ, τα εμπόδια στην πρόσβαση, η υπερβολική κράτηση, η μεταχείριση των μεταναστών, και η έμφαση στην ασφάλεια έχουν οδηγήσει κάποιους να αμφισβητούν το κατά πόσον η πολιτική της ΕΕ αποσκοπεί στην προστασία των συνόρων ή των αιτούντων άσυλο.²¹⁷ Εντούτοις, οι κυβερνήσεις, ενεργώντας χωριστά, προσπάθησαν να προστατευθούν από τις μεγάλες ροές των αιτούντων άσυλο θεσπίζοντας πιο σκληρές διαδικασίες σε σχέση με την πρόσβαση. Κάποιοι πρότειναν ως λύση την κατανομή των βαρών,²¹⁸ με τη μεταφορά δηλαδή των αιτούντων άσυλο από χώρες που εξετάζουν μεγάλο αριθμό σε χώρες με λιγότερες αιτήσεις προς εξέταση.²¹⁹

Παρακάτω παρουσιάζονται οι πέντε νομικές πράξεις που υιοθετήθηκαν από τα κράτη-μέλη κατά την πρώτη φάση και αποτέλεσαν ιστορικής σημασίας εξελίξεις κατά το δεύτερο στάδιο της δημιουργίας του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Οι τρεις οδηγίες και οι δύο κανονισμοί απαρτίζουν την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου και οφείλουν να εφαρμόζονται από τα κράτη-μέλη. Στη συνέχεια, γίνεται μια σύντομη παρουσίαση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και της αναφοράς σε αυτόν του δικαιώματος ασύλου.

7.2 Η ευρωπαϊκή νομοθεσία σχετικά με τη διεθνή προστασία

7.2.1 Οδηγία για την υποδοχή αιτούντων άσυλο

Η οδηγία 2003/9/ΕΚ τέθηκε σε ισχύ στις 6 Φεβρουαρίου 2003 και εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ εκτός από την Ιρλανδία και τη Δανία.²²⁰ Η Ιρλανδία δεν συμμετέχει στην ενσωμάτωση της οδηγίας, σύμφωνα με το πρωτόκολλο για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας που προσαρτήθηκε στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Τα κράτη-μέλη όφειλαν να

²¹⁷ Βλ. σχετικά: Katsiaticas Caitlin (2014), "The Common European Asylum System as a Protection Tool: Has the European Union Lived Up to Its Promises?", *Bridging Europe, EU Migration Policy*, Working Paper, No. 7, σελ. 1.

²¹⁸ Η άνιση κατανομή των βαρών θα μπορούσε να παράσχει ως κίνητρο για τα νότια κράτη-μέλη τη χρήση πρακτικών, όπως τις επαναπροωθήσεις, που δεν θα ανταποκρίνονται με το κοινοτικό ή το διεθνές δίκαιο. Βλ. σχετικά: Katsiaticas, Caitlin (2014), "The Common European Asylum System as a Protection Tool: Has the European Union Lived Up to Its Promises?", *Bridging Europe, EU Migration Policy*, Working Paper, No. 7, σελ. 7.

²¹⁹ Hatton, Timothy J. (2005), "European asylum policy", *Institute for the Study of Labor (IZA)*, Discussion Paper, No. 1721, σελ. 7.

²²⁰ Σχετικά με την Οδηγία για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, βλ. σχετικά: Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, *Official Journal of the European Union*, L 31/18, 6.2.2003.

εναρμονίσουν την εθνική νομοθεσία με βάση την οδηγία από τις 6 Φεβρουαρίου 2005.

Η οδηγία καθόριζε τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο από τα κράτη-μέλη, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι αιτούντες άσυλο θα έχουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, και να τους παρέχονται συγκρίσιμες συνθήκες διαβίωσης σε όλα τα κράτη-μέλη. Η οδηγία αποσκοπούσε επίσης στον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο που θα μπορούσαν να επηρεάζονται από την ανομοιογένεια των συνθηκών υποδοχής στα κράτη-μέλη. Στην οδηγία ορίζονται επίσης οι συνθήκες υποδοχής, δηλαδή η πλήρης δέσμη μέτρων που τα κράτη-μέλη χορηγούν στους αιτούντες άσυλο.²²¹ Τα κράτη-μέλη μπορούν να εφαρμόζουν ευνοϊκότερες διατάξεις από εκείνες που προβλέπονται στην οδηγία.²²²

Η οδηγία παρέχει στους αιτούντες άσυλο ορισμένα δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος στην ενημέρωση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνονται σε σχέση με τις συνθήκες υποδοχής (άρθρο 5), το δικαίωμα στα πιστοποιητικά που δικαιολογούν την ιδιότητά τους ως αιτών άσυλο (άρθρο 6), το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός του εδάφους του κράτους-μέλους υποδοχής ή εντός του χώρου που τους έχει δοθεί από το κράτος-μέλος (άρθρο 7), το δικαίωμα να διατηρήσουν την ενότητα της οικογένειας (άρθρο 8), το δικαίωμα των ανηλίκων στην εκπαίδευση (άρθρο 10), το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας (άρθρο 11), το δικαίωμα σε συνθήκες υποδοχής επαρκείς ώστε να εξασφαλίσουν ένα βιοτικό επίπεδο κατάλληλο από άποψης υγείας και ικανό ώστε να διασφαλίζουν τα προς το ζην (άρθρο 13, παρ. 2-3), καθώς και το δικαίωμα στην έκτακτη υγειονομική περίθαλψη και κάθε απαραίτητη θεραπευτική αγωγή (άρθρο 15).

Η οδηγία ορίζει επίσης τους όρους, υπό τους οποίους τα κράτη-μέλη μπορούν να περιορίσουν ή να ανακαλέσουν τις συνθήκες υποδοχής, ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες ο αιτών εγκαταλείπει την εστία του χωρίς να ενημερώσει τις αρχές, για λόγους μη συμμόρφωσης κατά τη διαδικασία χορήγησης ασύλου, όταν η αίτηση ασύλου δεν έχει υποβληθεί το συντομότερο δυνατό μετά την άφιξή του,

²²¹ Βλ. σχετικά: άρθρα 13 και 14 της οδηγίας ως προς τις συνθήκες υποδοχής.

²²² Βλ. άρθρο 4 της οδηγίας.

καθώς και σε περιπτώσεις βίαιης συμπεριφοράς (άρθρο 16). Επιπλέον, προβλέπει τη δυνατότητα ειδικών διατάξεων για τα άτομα με ειδικές ανάγκες, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και τα θύματα βασανιστηρίων (άρθρα 17-20). Η οδηγία προβλέπει το δικαίωμα προσφυγής σε περίπτωση αρνητικής απόφασης σχετικά με τη χορήγηση των ανωτέρω παροχών (άρθρο 21).

Η αναδιατυπωμένη οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής εγκρίθηκε στις 26 Ιουνίου 2013.²²³ Ως προθεσμία για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο τέθηκε η 20^η Ιουλίου 2015. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας επεκτείνεται σε κάθε πρόσωπο που έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας (προσφυγικού καθεστώτος και επικουρικής προστασίας). Η οδηγία αυτή βελτιώνει επίσης τα πρότυπα σε σύγκριση με την προηγούμενη οδηγία, ιδίως όσον αφορά την απασχόληση. Συγκεκριμένα, η αναδιατυπωμένη οδηγία επιτρέπει στα κράτη-μέλη να απαιτούν από τον αιτούντα άσυλο να περιμένει έως και εννέα μήνες για την πρόσβαση στην απασχόληση (άρθρο 15, παρ.1), ενώ η πρώτη οδηγία επέκτεινε τον χρόνο αυτό στους δώδεκα μήνες.²²⁴ Επιπροσθέτως, εισάγονται λεπτομερείς κανόνες όσον αφορά την κράτηση των αιτούντων άσυλο (άρθρο 10 που αφορά τις συνθήκες κράτησης και άρθρο 11 σε σχέση με την κράτηση των ευάλωτων ατόμων και αιτούντων με ειδικές ανάγκες). Αυτές οι διατάξεις εμφανίζουν διαφορές από τους κανόνες για την κράτηση των παράνομων μεταναστών, στους οποίους δεν προβλέπεται καμία ρητή προθεσμία για την κράτηση. Αντιθέτως, οι κανόνες σχετικά με τις νομικές εγγυήσεις και τις συνθήκες κράτησης είναι σχεδόν παρόμοιες.

7.2.2 Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου

Σύμφωνα με την οδηγία 2005/85/EK που αφορά τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου, οι χώρες της ΕΕ είναι υποχρεωμένες να εφαρμόζουν την εν λόγω οδηγία στις διαδικασίες επεξεργασίας των αιτήσεων ασύλου βάσει της Σύμβασης της Γενεύης.²²⁵ Επίσης, στην οδηγία αναγράφεται ρητά ότι σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και

²²³ Recast Directive 2013/33/EU of the European Parliament and the Council of 26 June 2013 laying down minimum standards for the reception of applicants for international protection.

²²⁴ Peers, Steve (2014), "The EU Asylum System: Challenges and Shortcomings", *Strategic Sectors-Culture and Society IEMed.*, διαθέσιμο σε: http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-lamediterrania/sumaris/avancamentsanuari2013/EUAsylumSystem_Peers_MedYearbook2014-advance.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 16/08/2015.

²²⁵ Katsiaticas, Caitlin (2014), "The Common European Asylum System as a Protection Tool: Has the European Union Lived Up to Its Promises?", *Bridging Europe, EU Migration Policy*, Working Paper, No. 7.

τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²²⁶

Στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται ότι μια αίτηση ασύλου δεν δύναται να απορριφθεί εκ μόνου του γεγονότος ότι δεν υποβλήθηκε το ταχύτερο δυνατόν. Επιπλέον, οι χώρες της ΕΕ εγγυώνται ότι οι αιτήσεις εξετάζονται σε ατομική βάση, αντικειμενικά και αμερόληπτα. Οι αιτούντες άσυλο έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν στο έδαφος του κράτους, εφόσον δεν έχει ληφθεί καμία απόφαση σχετικά με την αίτησή τους. Επιπλέον, οι χώρες της ΕΕ πρέπει να εξασφαλίζουν ότι μεταξύ άλλων οι αιτούντες άσυλο ενημερώνονται για τη διαδικασία που ακολουθείται, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και το αποτέλεσμα της απόφασης που λαμβάνεται, απολαύουν των υπηρεσιών διερμηνείας και της δυνατότητας να επικοινωνούν με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και έχουν τη δυνατότητα να συμβουλευθούν νομικό σύμβουλο.²²⁷

Πέραν τούτων, η οδηγία περιέχει διατάξεις σχετικά με τις διαδικασίες σε πρώτο βαθμό, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας εξέτασης (άρθρο 23), τις αποδεκτές αιτήσεις (άρθρο 25), την έννοια της πρώτης χώρας ασύλου (άρθρο 26), τις ασφαλείς τρίτες χώρες (άρθρο 27, 29 και 30), και τις ασφαλείς χώρες καταγωγής (άρθρο 31), τις μεταγενέστερες αιτήσεις (32-34), τις διαδικασίες στα σύνορα (άρθρο 35) και την κατ' εξαίρεση εφαρμογή της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας (άρθρο 36). Τέλος, στο άρθρο 39 περιλαμβάνονται διατάξεις σχετικά με την ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Το 2010 η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν είχε επιτευχθεί η εναρμόνιση των ελάχιστων προδιαγραφών.²²⁸ Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε μια

²²⁶ European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, 2006, διαθέσιμο σε: <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/87.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 16/08/2015.

²²⁷ Όλα τα ανωτέρω συμπεριλαμβάνονται στο Κεφάλαιο II, «βασικές αρχές και εγγυήσεις: η πρόσβαση στη διαδικασία (άρθρο 6), το δικαίωμα να παραμείνουν στο κράτος-μέλος εν αναμονή της εξέτασης (άρθρο 7), οι απαιτήσεις για την εξέταση των αιτήσεων (άρθρο 8), οι απαιτήσεις για την έκδοση απόφασης (το άρθρο 9), οι εγγυήσεις για τους αιτούντες άσυλο (άρθρο 10), οι υποχρεώσεις των αιτούντων (άρθρο 11), οι διατάξεις σχετικά με την προσωπική συνέντευξη (άρθρα 12-14), οι διατάξεις σχετικά με τη νομική συνδρομή και εκπροσώπηση (άρθρα 15 και 16), οι εγγυήσεις για τους ασυνόδευτους ανηλίκους (άρθρο 17), η κράτηση (άρθρο 18), οι διαδικασίες σε περιπτώσεις ρητής ή σιωπηρής ανάκλησης της αίτησης (άρθρο 19 και 20), και ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας (άρθρο 21)».

²²⁸ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2010) 465 τελικό.

προσπάθεια να εγγυηθεί υψηλότερα πρότυπα, πρότεινε ορισμένες τροποποιήσεις αναφορικά με την οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου.²²⁹ Η νέα οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, εγκρίθηκε το 2014.²³⁰

Η πρόταση για την τροποποίηση της οδηγίας περιλαμβάνει εναρμονισμένους και πιο αποτελεσματικούς κανόνες για τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα, όπως για παράδειγμα ότι η απόφαση πρέπει να ληφθεί το συντομότερο δυνατόν και όχι μετά το πέρας των έξι μηνών από την κατάθεση της αίτησης.²³¹ Ωστόσο, η προθεσμία για τη λήψη της απόφασης δεν επηρεάζει κατ' ουδένα λόγο την ποιότητα και αντικειμενικότητα της απόφασης.

7.2.3 Οδηγία για την αναγνώριση

Κατά τη διάρκεια της πρώτης φάσης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, η οδηγία 2004/83/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα,²³² αποτέλεσε ένα από τα πέντε βασικά εργαλεία και μέρος του κεκτημένου της ΕΕ για το άσυλο που υπεγράφη το 2004, και τέθηκε σε ισχύ το 2006. Στο πλαίσιο αυτό, η οδηγία για την αναγνώριση είναι το πρώτο υπερεθνικό μέσο για την εφαρμογή ενός διακριτού καθεστώτος στους πρόσφυγες εκτός της Σύμβασης του 1951.²³³

Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαπίστωσε ότι ένα πρόσωπο που υποβάλλει αίτηση για άσυλο είτε θα πρέπει να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, είτε να δικαιολογεί απόλυτα το αίτημα του για επικουρική προστασία. Επί του πρακτέου, η οδηγία έθεσε τα ελάχιστα πρότυπα βάσει των οποίων παρέχεται το καθεστώς του πρόσφυγα ή της επικουρικής προστασίας στους υπηκόους τρίτων χωρών ή των απάτριδων. Επίσης, οι διατάξεις της οδηγίας καλύπτουν το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, η οποία

²²⁹ Βλ. σχετικά: Kyperounta, Christiana S. (2014), "European Asylum Policy", σελ. 14, διαθέσιμο σε: http://www.cornelia-ernst.de/wp-content/uploads/2014/05/EUROPEAN-ASYLUM-POLICY_C-KYPEROUNTA.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 16/08/2015.

²³⁰ 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 (αναδιатύπωση), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 180/60, 29.06.2013.

²³¹ Βλ. σχετικά: Kyperounta, Christiana S. (2014), σελ. 13, ο.π.

²³² Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

²³³ Βλ. σχετικά: Jakulevičienė Lyra (2010), σελ. 216, ό.π.

περιλαμβάνει τα δικαιώματα των προσώπων που αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες ή δικαιούχοι επικουρικής προστασίας.²³⁴ Η εναρμόνιση των προτύπων στα κράτη-μέλη που παρείχαν επικουρική προστασία στα άτομα που διατρέχουν κίνδυνο σοβαρής βλάβης ήταν απαραίτητη. Η οδηγία εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ εκτός από τη Δανία.²³⁵

Επιπλέον, ορίζει τα δικαιώματα για τα πρόσωπα που δικαιούνται διεθνούς προστασίας βάσει της Σύμβασης του 1951 και ειδικά την αρχή της μη επαναπροώθησης, παρέχει δικαιώματα και πρόσβαση σε άδειες παραμονής (άρθρο 24), την απασχόληση (άρθρο 26), τις υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης (άρθρο 33), σε ταξιδιωτικά έγγραφα (άρθρο 25), την εκπαίδευση (άρθρο 27), την κοινωνική αρωγή (άρθρο 28), την υγειονομική περίθαλψη (άρθρο 29), καθώς και ειδικές διατάξεις για τα παιδιά (άρθρο 30, αφορά τους ασυνόδευτους ανήλικους) και τις ευπαθείς ομάδες (άρθρο 29).

Η οδηγία 2011/95/ΕΕ της 13ης Δεκεμβρίου 2011 αντικαθιστά αυτή του 2004 (με μικρές τροποποιήσεις) για όλα τα κράτη-μέλη εκτός από την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο εξακολουθεί να δεσμεύεται από την προηγούμενη οδηγία της 29ης Απριλίου του 2004.²³⁶ Η Δανία δεν δεσμεύεται από καμία οδηγία.²³⁷ Η αναδιατυπωμένη οδηγία επιδιώκει να προσεγγίσει επίσης τα δικαιώματα των δικαιούχων διεθνούς προστασίας ιδίως όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, την εκπαίδευση/επαγγελματική κατάρτιση και την υγειονομική περίθαλψη, ενώ κάθε κράτος-μέλος έχει το δικαίωμα να προβλέπει ευνοϊκότερες διατάξεις αναφορικά με τη διεθνή προστασία.

Εξίσου σημαντικές και ίσως οι κυριότερες τροποποιήσεις της ισχύουσας νομοθεσίας είναι οι ακόλουθες: διευκρινίζει ορισμένες νομικές έννοιες, όπως «οι φορείς προστασίας», η «εσωτερική προστασία» και η «ιδιότητα μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας», η προστασία δύναται να παρέχεται από ομάδες ή οργανώσεις, οι

²³⁴ Βλ. σχετικά: Οδηγία για την αναγνώριση, ό.π.π.

²³⁵ Βλ. σχετικά: European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, 2006, διαθέσιμο σε: <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/87.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 16/08/2015.

²³⁶ Βλ. σχετικά: New Asylum "Qualification Directive", European Migration Network (EMN), διαθέσιμο σε: <http://www.emnbelgium.be/news/new-asylum-qualification-directive>, ημερομηνία πρόσβασης: 16/8/2015.

²³⁷ Mackey, Allan & Barnes, John (2012), "Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive: Judicial criteria and standards", *International Association of Refugee Law Judges*, διαθέσιμο σε: https://www.iarjlj.org/general/images/stories/Credo/Credo_Paper_March2013-rev1.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 16/08/2015.

οποίες ελέγχουν μια περιφέρεια ή σημαντική έκταση της επικράτειας του κράτους, διευρύνει τον ορισμό των μελών της οικογένειας (σύζυγος, σύντροφος μη έγγαμης σχέσης, τα άγαμα τέκνα) εστιάζοντας στη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας.²³⁸

7.2.4 Κανονισμός Eurodac

Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Αυτόματης Αναγνώρισης Δακτυλικών Αποτυπωμάτων (Eurodac) είναι ένα υπολογιστικό σύστημα που προβλέπει ο κανονισμός 2725/2000 (ΕΚ) του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000.²³⁹ Η θέσπιση του Eurodac για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων θα συντελούσε στην αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου. Το Eurodac αποσκοπούσε στην καθιέρωση ενός σαφούς και λειτουργικού μηχανισμού για τον προσδιορισμό της ευθύνης για τις αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται σε ένα από τα κράτη-μέλη της ΕΕ.

Ο σκοπός του συστήματος είναι να βοηθήσει, σύμφωνα με τη σύμβαση του Δουβλίνου, -η οποία υπογράφηκε στις 15 Ιουνίου 1990 στο Δουβλίνο-, στον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και να διευκολύνει γενικότερα την εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου η οποία αργότερα αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη από υπήκοο τρίτης χώρας και ήδη έχει αντικατασταθεί όπως θα αναφερθεί παρακάτω. Το αυτοματοποιημένο σύστημα αναγνώρισης δακτυλικών αποτυπωμάτων λειτουργεί από τις 15 Ιανουαρίου 2003. Όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ συμμετέχουν σήμερα στο σύστημα, πλέον τριών ευρωπαϊκών χωρών: τη Νορβηγία, την Ισλανδία και την Ελβετία, που υπέγραψαν επίσης τον κανονισμό.

Το Eurodac αποτελείται από την κεντρική μονάδα, η οποία διαθέτει ηλεκτρονικό σύστημα αναγνώρισης δακτυλικών αποτυπωμάτων εγκατεστημένο στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μηχανογραφημένη κεντρική βάση δεδομένων στην οποία τα δεδομένα που αναφέρονται στον κανονισμό Eurodac γίνονται αντικείμενο επεξεργασίας με σκοπό την αντιπαραβολή των δεδομένων των

²³⁸ Βλ. σχετικά: Kyperounta, Christiana S. (2014), σελ. 12, όπ.π.

²³⁹ Βλ. σχετικά: Κανονισμός αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου.

δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και των αλλοδαπών οι οποίοι συλλαμβάνονται για παράνομη είσοδο στα εξωτερικά σύνορα και των αλλοδαπών που βρίσκονται παράνομα στο έδαφος κράτους-μέλους και μέσα διαβίβασης δεδομένων μεταξύ των κρατών-μελών και της κεντρικής βάσης δεδομένων.

Πέραν των δακτυλικών αποτυπωμάτων, τα δεδομένα που διαβιβάζουν οι χώρες της ΕΕ περιλαμβάνουν τη χώρα καταγωγής, το φύλο του ατόμου, τον τόπο και την ημερομηνία υποβολής αίτησης ασύλου ή σύλληψης του ατόμου, τον αριθμό αναφοράς, την ημερομηνία κατά την οποία έγινε η λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων και την ημερομηνία διαβίβασης των στοιχείων στην κεντρική μονάδα.

Το 2013, το Συμβούλιο εξέδωσε το «τελευταίο τμήμα» της νομοθεσίας που απαιτούνταν για την ολοκλήρωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ), τον τροποποιημένο κανονισμό Eurodac.²⁴⁰ Η αναδιατύπωση του κανονισμού Eurodac υιοθετήθηκε στις 26 Ιουνίου 2013 και δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέθηκε σε ισχύ στις 19 Ιουλίου 2013 και θα εφαρμόζεται από την 20η Ιουλίου 2015. Ο νέος κανονισμός αποσκοπεί, από τη μία πλευρά, στη βελτίωση της εύρυθμης λειτουργίας του Eurodac και, από την άλλη πλευρά, στην παροχή βοήθειας στις εθνικές αστυνομικές δυνάμεις και την Europol, ώστε να μπορούν να συγκρίνουν τα δακτυλικά αποτυπώματα με τα δεδομένα που αποθηκεύονται στο Eurodac, με μοναδικό σκοπό την πρόληψη, ανίχνευση και διερεύνηση των σοβαρών εγκλημάτων και της τρομοκρατίας και υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις την πρόσβαση και την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Επίσης, ορισμένες αλλαγές στον αναδιατυπωμένο κανονισμό τέθηκαν με σκοπό να υπάρχει συμβατότητα με το κεκτημένο της ΕΕ.

Ο αναθεωρημένος κανονισμός επιτρέπει στις εθνικές αρχές επιβολής του νόμου και στη Europol να έχουν πρόσβαση σε αυτήν την κεντρική πανευρωπαϊκή βάση δεδομένων δακτυλικών αποτυπωμάτων, υπόκειται σε αυστηρές προϋποθέσεις για την προστασία των δεδομένων με μοναδικό σκοπό την πρόληψη, την ανίχνευση και τη διερεύνηση των σοβαρών εγκλημάτων και της τρομοκρατίας. Επίσης,

²⁴⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} 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 (αναδιατύπωση), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 180/31, 29.06.2013.

βελτιώνει την πρακτική εφαρμογή του κανονισμού σε διάφορες πτυχές, όπως για παράδειγμα, τις αυστηρότερες προθεσμίες για να μην υπάρχουν καθυστερήσεις όσον αφορά τη διαβίβαση και τη συλλογή δεδομένων, την αυτόματη σύγκριση των εισερχόμενων δεδομένων, τις συντομότερες περιόδους αποθήκευσης των δεδομένων, τους μηχανισμούς επικοινωνίας μεταξύ των κρατών-μελών και των ευρωπαϊκών συστημάτων που εμπλέκονται στο Eurodac. Τέλος, ο νέος κανονισμός περιλαμβάνει ένα πολύ πιο περίτεχνο σύνολο κανόνων, όσον αφορά την επεξεργασία και την προστασία των δεδομένων.

7.2.5 Κανονισμός Δουβλίνο

Η υιοθέτηση, στις 18 Φεβρουαρίου 2003 του κανονισμού 343/2003, που αντικατέστησε τη Σύμβαση του Δουβλίνου, καθορίζει τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη από υπήκοο τρίτης χώρας (κανονισμός Δουβλίνο II). Η υιοθέτηση αυτού του κανονισμού ήταν ένα σημαντικό βήμα προς τη δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.²⁴¹ Ο «χώρος Δουβλίνο II» περιλαμβάνει όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ καθώς και τη Νορβηγία, την Ισλανδία, την Ελβετία και το Λιχτενστάιν. Κύριος στόχος του κανονισμού ήταν οι αιτούντες άσυλο να υποβάλλουν αίτηση και αυτή να εξετάζεται σε ένα μόνο κράτος-μέλος της Ένωσης,²⁴² βάσει των κριτηρίων ευθύνης.²⁴³ Βασική προϋπόθεση για την επίτευξη του κανονισμού ήταν η δέσμευση όλων των χωρών από

²⁴¹ Βλ. σχετικά: Lenart, Joanna (2012), "Fortress Europe: Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", *Merkourios-International and European Migration Law*, Article Vol. 28/75, σελ. 26.

²⁴² Για μια πιο λεπτομερή παρουσίαση του Κανονισμού Δουβλίνο II, βλ. σχετικά: Kaunert, Christian (2011), "The European Union and Refugees: Towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union?", *European University Institute, Florence & University of Salford*, Working Paper Series, No 8, σελ. 19.

²⁴³ Σύμφωνα με τον Κανονισμό Δουβλίνο II, «τα ακόλουθα κριτήρια καθορίζουν ποιο κράτος-μέλος είναι υπεύθυνο να αναλάβει την ευθύνη για την εξέταση αίτησης ασύλου: το κράτος-μέλος στο οποίο βρίσκεται ένα μέλος της οικογένειας ενός ασυνόδευτου ανήλικου, είτε το μέλος αυτό είναι νόμιμα, ή έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, ή εκκρεμεί η αίτηση ασύλου του. Όταν δεν υπάρχει μέλος της οικογένειας: το κράτος-μέλος που χορήγησε στον αιτούντα άδεια παραμονής ή θεώρησης σε ισχύ, ή το κράτος-μέλος στο οποίο ο αιτών εισήλθε για πρώτη φορά στην ΕΕ χωρίς νόμιμα έγγραφα εντός προθεσμίας 12 μηνών από τη στιγμή που έλαβε χώρα η είσοδος, ή το κράτος-μέλος στο οποίο ο αιτών ζούσε για περίοδο τουλάχιστον πέντε μηνών και τέλος το κράτος-μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση σε ζώνη διέλευσης αερολιμένα». Βλ. σχετικά: Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, διαθέσιμο σε:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0343&from=EL>, ημερομηνία πρόσβασης: 23/08/2015.

τις ίδιες σχετικές συμβάσεις, ώστε ο αιτών άσυλο να λάβει συγκριτικά παρόμοια μεταχείριση, ανεξάρτητα από ποια χώρα αξιολογεί τους ισχυρισμούς του.²⁴⁴

Αφού δέχτηκε έντονη κριτική λόγω του ότι παρουσίασε βασικά κενά, ο Κανονισμός Δουβλίνο II αντικαταστάθηκε από τον Δουβλίνο III (ή Κανονισμός 604/2013). Η κριτική αυτή περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία μιας δυσανάλογης επιβάρυνσης για ορισμένα κράτη-μέλη. Επίσης, ο πρώτος κανονισμός βασιζόταν σε κοινά ελάχιστα πρότυπα στο εσωτερικό της ΕΕ, όσον αφορά τα πρότυπα της κράτησης αλλά και τις διαδικασίες. Τα κενά αυτά οδήγησαν πολλές φορές σε παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο.^{245,246} Το 2008, σε μια προσπάθεια να αντιμετωπίσουν τις προβληματικές και αμφιλεγόμενες συνέπειες της εφαρμογής του Κανονισμού Δουβλίνο II, άρχισαν οι συζητήσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που οδήγησαν στην υιοθέτηση μιας νέας δέσμης κανόνων. Το Δουβλίνο III τέθηκε σε ισχύ στις 19 Ιουλίου 2013. Διάφορα θέματα

²⁴⁴ Βλ. σχετικά: "Out the Back Door: The Dublin II Regulation and illegal deportations from Greece", *Norwegian Helsinki Committee, Norwegian Organization For Asylum Seekers, Aitima*, Research, 2013, διαθέσιμο σε: http://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/08/Hellas_Rapport_out_the_backdoor.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 17/08/2015.

²⁴⁵ Βλ. σχετικά: Kyperounta, Christiana S. (2014), σελ. 6, ό.π.

²⁴⁶ Η υπόθεση *M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας* είναι η κύρια υπόθεση ενώπιον του ΕΔΔΑ όσον αφορά τη συμμόρφωση της επιστροφής αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα υπό τον Κανονισμό «Δουβλίνο II» με την ΕΣΔΑ. Η απόφαση του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει ότι «η υποκείμενη υπόθεση στην οποία βασίζεται ο Κανονισμός «Δουβλίνο II» είναι αποκύημα φαντασίας: η μεταχείριση αιτούντων άσυλο, περιλαμβανομένης της πρόσβασής τους σε διαδικασίες χορήγησης ασύλου, ποικίλλει στην ΕΕ. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ελλάδα δεν διέθετε αποτελεσματικό σύστημα ασύλου σε λειτουργία. Αποφάνθηκε, επίσης, ότι, κρατώντας τον *M.S.S.*, αφγανό αιτούντα άσυλο, σε εξευτελιστικές συνθήκες και επειδή οι συνθήκες διαβίωσής του μετά την απελευθέρωσή του ήταν επίσης εξευτελιστικές, η Ελλάδα είχε παραβιάσει την ΕΣΔΑ». Το Δικαστήριο θεώρησε επίσης ότι «η Ελλάδα είχε στερήσει από τον *M.S.S.* την ευκαιρία για αποτελεσματική εξέταση του αιτήματός του για άσυλο». Συνεπώς, αποφάνθηκε ότι η Ελλάδα είχε παραβιάσει το δικαίωμα του *M.S.S.* σε ένα αποτελεσματικό μέσο προσφυγής. Όσον αφορά το Βέλγιο, δεδομένων των ευρέως γνωστών ελλείψεων του συστήματος ασύλου στην Ελλάδα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, κατά το χρόνο απέλασης του *M.S.S.* στην Ελλάδα, «οι βελγικές αρχές γνώριζαν ή όφειλαν να γνωρίζουν ότι ο τελευταίος δεν είχε καμία εγγύηση ότι η αίτηση ασύλου του θα εξεταζόταν σοβαρά» από τους έλληνες ομολόγους τους». Υπό τις περιστάσεις, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι βελγικές αρχές είχαν καθήκον να επιβεβαιώσουν τον τρόπο με τον οποίο οι ελληνικές αρχές εφάρμοζαν τη νομοθεσία ασύλου στην πράξη. Αντιθέτως, οι βελγικές αρχές δεν το έπραξαν. Εφόσον ο *M.S.S.* μπορούσε εύλογα να ισχυριστεί ότι η απομάκρυνσή του στο Αφγανιστάν θα τον εξέθετε σε πραγματικό κίνδυνο βασανιστηρίων ή άλλου είδους κακομεταχείρισης ή ακόμα και θανάτου, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η μεταφορά του *M.S.S.* από το Βέλγιο στην Ελλάδα παραβίασε την απαγόρευση απομάκρυνσης οποιουδήποτε σε μια χώρα ή επικράτεια όπου θα εξετιθέτο σε πραγματικό κίνδυνο βασανιστηρίων (η αρχή της μη επαναπροώθησης). Επιπλέον, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η διαδικασία που ήταν διαθέσιμη στον *M.S.S.* στο Βέλγιο για να αμφισβητήσει τη μεταφορά του στην Ελλάδα δεν ανταποκρίθηκε στις απαιτήσεις που ορίζονται στην ίδια τη νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία, οποιαδήποτε καταγγελία ότι η απομάκρυνση μπορεί να οδηγήσει στο βασανισμό του εν λόγω ατόμου πρέπει να εξετάζεται προσεκτικά. Ως αποτέλεσμα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το Βέλγιο είχε παραβιάσει το δικαίωμα του *M.S.S.* σε ένα αποτελεσματικό μέσο προσφυγής, επειδή η διαδικασία που ήταν διαθέσιμη σε αυτόν στο Βέλγιο για να αμφισβητήσει τη μεταφορά του στην Ελλάδα, για το λόγο ότι θα υποβαλλόταν σε μεταχείριση που απαγορεύεται από το άρθρο 3 της Σύμβασης, δεν θα είχε καμία πιθανότητα επιτυχίας. Βλ. σχετικά: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Τμήμα ευρείας σύνθεσης), Υπόθεση *M.S.S. Κατά Βελγίου και Ελλάδας*, (Προσφυγή υπ'αρ. 30696/09), Απόφαση, Στρασβούργο, 21 Ιανουαρίου 2010, διαθέσιμο σε: <http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb219ab2>, ημερομηνία πρόσβασης: 23/08/2015.

αντιμετωπίστηκαν,²⁴⁷ αλλά ο βαθμός επιτυχίας θα εξαρτιόνταν από την περαιτέρω δράση των κρατών-μελών. Η Επιτροπή πρότεινε ένα μηχανισμό για την αντιμετώπιση της αναποτελεσματικότητας του προηγούμενου συστήματος που είχε ως συνέπεια την υπερφόρτωση «ορισμένων κρατών-μελών με περιορισμένες δυνατότητες υποδοχής και απορρόφησης», καθώς και την έλλειψη «επαρκών προτύπων προστασίας ιδίως στο υπεύθυνο κράτος-μέλος». Ένα νέο είδος διαδικασίας εισήχθη στην πρόταση του Κανονισμού Δουβλίνο III, η οποία θα επέτρεπε την προσωρινή «αναστολή των μεταφορών του Δουβλίνο προς το υπεύθυνο κράτος-μέλος». Ωστόσο, οι τροπολογίες του Συμβουλίου κατήγγησαν αυτή την πρόταση. Το γιατί το Συμβούλιο έχασε την ευκαιρία να δημιουργήσει ένα πιο αποτελεσματικό και ισορροπημένο σύστημα κατανομής ευθυνών, είναι ένα ερώτημα χωρίς σαφή απάντηση. Το άρθρο 33, παρόλα αυτά, περιγράφει «έναν μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης, ετοιμότητας και διαχείρισης κρίσεων» αλλά η ευθύνη στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην κρίση που αντιμετωπίζουν τα κράτη-μέλη.

Ενώ το Δουβλίνο III έχει δημιουργήσει μια σημαντική στιγμή στην ιστορία, διότι σηματοδοτεί τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ), μένει να δούμε πώς κάθε κράτος-μέλος θα εφαρμόσει τον κανονισμό. Η εφαρμογή είναι το κρίσιμο βήμα που θα επηρεάσει τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και την ικανότητα τους να αναζητούν προστασία στην Ευρώπη. Το Δουβλίνο III δεν πάει αρκετά μακριά ώστε να εγγυηθεί πλήρη και δίκαιη εξέταση των αιτημάτων ασύλου, να διασφαλιστεί η καλύτερη οικογενειακή επανένωση, καθώς και η καλύτερη προστασία των συμφερόντων των παιδιών και άλλων ευάλωτων ομάδων. Επιπλέον, η ΕΕ εξακολουθεί να εργάζεται με βάση το τεκμήριο ότι τα πρότυπα προστασίας υφίστανται εξίσου και εφαρμόζονται σε όλα τα κράτη-μέλη. Οι εγγυήσεις που ορίζονται στο άρθρο 33 είναι ένα πιθανό βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, αλλά

²⁴⁷ Ο νέος κανονισμός «προέβλεπε περισσότερες διασφαλίσεις στους αιτούντες διεθνή προστασία στην Ευρώπη, μεταξύ των οποίων αντιμετωπίστηκαν θέματα όπως: 1. το «ανασταλτικό δικαίωμα προσφυγής», με το οποίο ένα άτομο έχει το δικαίωμα να παραμείνει στη χώρα) ενώ περιμένει την απόφαση επί της προσφυγής του, 2. ρήτρα η οποία αποσκοπεί στην αποφυγή παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου (άρθρο 3.2 βάσει του οποίου δεν επιτρέπεται σε κράτος-μέλος να μεταφέρει ένα πρόσωπο σε κράτος-μέλος ένα υπάρχει κίνδυνος να υποστεί απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση), 3. ένα νέο σύστημα παρακολούθησης («μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης»), με το οποίο θα ελέγχεται κατά πόσον τα κράτη-μέλη εφαρμόζουν ορθά τη νομοθεσία της ΕΕ για το άσυλο, 4. εστίαση στην οικογενειακή ζωή, 5, το δικαίωμα σε προσωπική συνέντευξη, κατά την οποία ο αιτών μπορεί να παράσχει πληροφορίες σχετικά με τα μέλη της οικογένειάς του που βρίσκονται σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ και 6. ένα κοινό ενημερωτικό φυλλάδιο για τους ασυνόδευτους ανήλικους». Βλ. σχετικά: Dublin III Regulation, Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), January 2014, διαθέσιμο σε: www.ilpa.org.uk/data/resources/25755/14.01.10-Info-Sheet_Dublin-III.pdf Dublin Regulation 3, ημερομηνία πρόσβασης: 13/08/2015.

δεν είναι αρκετό για να επιλύσει την ουσία του προβλήματος, ενώ παράλληλα δεν αντιμετωπίζει τις θεμελιώδεις αδυναμίες του συστήματος. Μια τέτοια λύση μπορεί να είναι αποτελεσματική προσωρινά με τη μείωση των επιπτώσεων, αλλά δεν αποτελεί μακροπρόθεσμη απάντηση. Αυτό που επίσης χρειάζεται, εκτός από την αλλαγή κατανομής της ευθύνης, είναι μεγαλύτερη χρηματική αποζημίωση για τα κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν την πίεση μαζικής εισροής αιτούντων άσυλο, καθώς και την ενίσχυση των επιμέρους εθνικών συστημάτων.

7.3 Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Οι αρχικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν περιελάμβαναν καμία αναφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα ή στην προστασία τους. Αναγνωρίζοντας ότι οι πολιτικές θα μπορούσαν να έχουν αντίκτυπο στα ανθρώπινα δικαιώματα και σε μια προσπάθεια να φέρει τους πολίτες «πιο κοντά» στην ΕΕ, το 2000 η Ένωση υιοθέτησε το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.²⁴⁸ Ο Χάρτης είναι το πρώτο επίσημο έγγραφο της ΕΕ που συνδυάζει σε ένα ενιαίο κείμενο το σύνολο των αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και ορισμένων δικαιωμάτων «τρίτης γενιάς».²⁴⁹ Όμως, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, όπως δημοσιεύτηκε το 2000, αποτελούσε απλή «διακήρυξη», υπό την έννοια ότι δεν ήταν δεσμευτικός.

Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας το Δεκέμβριο του 2009, ο Χάρτης, απέκτησε νομικά δεσμευτική ισχύ, τόσο για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ όσο και για τα κράτη-μέλη όταν ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ²⁵⁰ και εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.²⁵¹ Σημαντικότερος ρόλος του Χάρτη είναι ότι ενισχύει την αναγκαιότητα της ερμηνείας του παράγωγου δικαίου της ΕΕ υπό το φως των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο Χάρτης, σήμερα λειτουργεί ως βοήθημα για την ερμηνεία του παράγωγου δικαίου της ΕΕ. Ομοίως, το εθνικό δίκαιο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ πρέπει επίσης να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα του Χάρτη.

²⁴⁸ Βλ. σχετικά: Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C364/1, 18.12.2000.

²⁴⁹ The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law, European Council on Refugees and Exiles-Dutch Council for Refugees, October 2014, διαθέσιμο σε: <http://ecre.org/component/downloads/downloads/937.html>.

²⁵⁰ Για μια λεπτομερή ανάλυση ως προς το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, βλ. σχετικά: De Búrca, Gráinne (2013), "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a human rights adjudicator?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol 20, σελ. 169.

²⁵¹ Βλ. σχετικά: Άρθρο 51 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Όσον αφορά το άσυλο, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αναφέρεται ρητά και για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο δικαίωμα ασύλου. Στο κεφάλαιο 2 με τίτλο «Ελευθερίες» και συγκεκριμένα, το άρθρο 18 του Χάρτη, το οποίο βασίζεται στο άρθρο 78 ΣΛΕΕ, ορίζει ότι «το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της 28^{ης} Ιουλίου του 1951 και του Πρωτοκόλλου της 31^{ης} Ιανουαρίου του 1967 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και σύμφωνα με την συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας». Επιπλέον, το άρθρο 19 (1) προβλέπει ότι οι μαζικές απελάσεις απαγορεύονται, ενώ η παρ. 2 αναφέρει ότι «κανείς δεν 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», το άρθρο 4, απαγορεύει τα βασανιστήρια και την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία. Στην πράξη, το άρθρο 19 (2) κινητοποιεί την αρχή της μη επαναπροώθησης. Αυτό περιλαμβάνει το κόστος απόρριψης στα σύνορα, την παρεμπόδιση και την έμμεση επαναπροώθηση. Οι υποχρεώσεις των κρατών-μελών βάσει αυτών των άρθρων εφαρμόζεται ανεξάρτητα από το αν το πρόσωπο που συνελήφθη ζήτησε ρητά άσυλο, πράγμα που σημαίνει ότι τα κράτη-μέλη έχουν την υποχρέωση να αξιολογήσουν προληπτικά τον κίνδυνο επαναπροώθησης.

Εκτός από το δικαίωμα ασύλου, ο Χάρτης περιέχει διατάξεις που σχετίζονται με τη μετανάστευση. Το άρθρο 47 του Χάρτη προβλέπει αυτοτελές δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και καθορίζει τις αρχές της δίκαιης δίκης. Ως εκ τούτου, οι διατάξεις των άρθρων 18 και 19 του Χάρτη πρέπει να εκτελούνται από τα κράτη-μέλη που εφαρμόζουν τον κώδικα συνόρων του χώρου Σένγκεν ή εφόσον συμμετέχουν σε μια επιχείρηση του οργανισμού Frontex, προκειμένου να διασφαλίσουν αποτελεσματικότερα τη διεθνή προστασία με βάση τις αναγκαίες διαδικαστικές εγγυήσεις, στις οποίες τα πρόσωπα πρέπει να έχουν πρόσβαση.²⁵²

Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης, «ενδιαφέρον στο πλαίσιο της μετανάστευσης φαίνεται να παρουσιάζουν και άλλες διατάξεις του Χάρτη σχετικά με την προστασία που παρέχεται σε φυσικά πρόσωπα. Το Άρθρο 47 του Χάρτη προβλέπει αυτοτελές

²⁵² Βλ. σχετικά: The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law, October 2014, διαθέσιμο σε: <http://ecre.org/component/downloads/downloads/937.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 18/08/2015.

δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και καθορίζει τις αρχές της δίκαιης δίκης. Η αρχή του δικαστικού ελέγχου που κατοχυρώνεται από το Άρθρο 47 προβλέπει εξέταση από δικαστήριο. Αυτό διασφαλίζει ευρύτερη προστασία σε σχέση με το Άρθρο 13 της ΕΣΔΑ, το οποίο εγγυάται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, η οποία δεν είναι απαραίτητα δικαστήριο. Επιπλέον, το Άρθρο 52 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ορίζει ότι η προστασία που παρέχεται από τις διατάξεις του Χάρτη πρέπει να είναι τουλάχιστον αντίστοιχη εκείνης που προβλέπεται από την ΕΣΔΑ. Η ΕΕ δύναται ωστόσο να εφαρμόζει μια ευρύτερη ερμηνεία των δικαιωμάτων σε σχέση με εκείνη που προτείνεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)». ²⁵³

Τα πρότυπα του Χάρτη που χρησιμοποιούνται κατά τη διαδικασία ασύλου είναι ουσιώδη για την ορθή εφαρμογή του κεκτημένου του ασύλου της ΕΕ, ώστε τελικά να διασφαλιστούν και να τηρηθούν τα δικαιώματα όσων ατόμων ζητούν διεθνή προστασία στο έδαφος της Ένωσης. Σημειώνεται τέλος ότι, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εισήχθη και αναπτύχθηκε στην έννομη τάξη της Ένωσης προκειμένου να ανταποκριθεί στο φόβο ότι η μεταβίβαση εξουσιών από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα οδηγήσει στη μείωση του επιπέδου προστασίας που απολαμβάνουν τα άτομα στο πλαίσιο των εθνικών νομικών συστημάτων. ²⁵⁴

Κεφάλαιο 8ο Ακανθώδη ζητήματα

8.1 Η απελευθέρωση του καθεστώτος θεώρησης

Η διαδικασία απελευθέρωσης θεώρησης έχει χρησιμοποιηθεί ως ένα ισχυρό μέσο της εξωτερικής πολιτικής και της ολοκλήρωσης, ²⁵⁵ το οποίο από τη μια έχει βοηθήσει την ΕΕ να αυξήσει την ήπια ισχύ της και να βελτιώσει τη διεθνή εικόνα

²⁵³ Βλ. σχετικά: Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης, 2014, σελ. 26-27, διαθέσιμο σε: http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ELL.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 18/08/2015.

²⁵⁴ Βλ. σχετικά: De Schutter, Olivier (2014), "The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination", *New York University School of Law, Jean Monnet Working Paper* 07/04, σελ. 3.

²⁵⁵ Ο Κανονισμός 539/2001 «απαριθμεί τις χώρες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) των οποίων οι υπήκοοι υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ ή απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή». Βλ. σχετικά: Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή. Βάσει του κανονισμού 539/2001, υπήκοοι των τρίτων χωρών οι οποίες περιλαμβάνονται στον κατάλογο του παραρτήματος I πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών, συμπεριλαμβανομένης και της Τουρκίας, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:jl0031>, ημερομηνία πρόσβασης: 24/08.2015.

της²⁵⁶ και από την άλλη έχει λειτουργήσει ως κίνητρο για τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής.²⁵⁷ Επίσης, έχει χρησιμοποιηθεί ως μέσο άσκησης επιρροής για βαθύτερες μεταρρυθμίσεις στις γείτονες χώρες. Οι εντεινόμενοι φόβοι της μετανάστευσης, καθώς και ορισμένες άλλες εσωτερικές ανησυχίες που αφορούν την ασφάλεια, μετέτρεψαν την απελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων από νομικό/τεχνικό ζήτημα σε ζήτημα ασφαλείας.²⁵⁸

Στο σημείο αυτό θα συζητηθεί το παράδειγμα της Τουρκίας, στην περίπτωση της οποίας η πολιτική θεωρήσεων των κρατών-μελών της ΕΕ έναντι των Τούρκων πολιτών υπήρξε αντικείμενο συζήτησης που σχετίζεται άμεσα με το θέμα των ευρύτερων σχέσεων ΕΕ-Τουρκίας.²⁵⁹ Από το 1980 ο περιορισμός των ταξιδιών των Τούρκων πολιτών σε ευρωπαϊκές χώρες μέσω των καθεστώτων θεωρήσεων σχετιζόταν κυρίως με τον έλεγχο της μετανάστευσης.²⁶⁰ Αυτοί οι περιορισμοί και οι νέοι κανονισμοί σε συνδυασμό με τις αυθαίρετες και κουραστικές πρακτικές χορήγησης θεώρησης από τις προξενικές αρχές οδήγησαν σε πολλά προβλήματα και είχαν συγκεκριμένες επιπτώσεις και συνέπειες για τους Τούρκους πολίτες, ειδικά σε κατηγορίες όπως είναι οι φοιτητές Erasmus, οι πανεπιστημιακοί, οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, η τουρκική επιχειρηματική κοινότητα, η οποία είναι ίσως η πιο έντονα θιγόμενη κατηγορία λόγω της υποχρέωσης θεώρησης.²⁶¹

Το 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε το διάλογο για την απελευθέρωση του καθεστώτος θεώρησης για τις πέντε χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, στις οποίες έθεσε μια σειρά από προϋποθέσεις που έπρεπε να εκπληρώσουν.²⁶² Στην περίπτωση

²⁵⁶ Ozler, Zeynep & Toygar, Işıkli (2011), "Visa-Free Travel: Is It Working as an EU Foreign Policy Tool?", *FRIDE*, Policy Brief, No 73, διαθέσιμο σε: <http://www.fride.org/publication/901/visa-free-travel:-is-it-working-as-an-eu-foreign-policy-tool>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

²⁵⁷ Βλ. σχετικά: Groenendijk, Kees & Guild, Elspeth (2010), "Visa policy of member states and the EU towards turkish nationals after Soysal", *Economic Development Foundation Publications*, Vol. 232, σελ. 39.

²⁵⁸ Βλ. σχετικά: Özler, Zeynep (2012), "Breaking Vicious Circle in EU-Turkey Relations: Visa Negotiations", *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 11, No 1, σελ. 122.

²⁵⁹ Ως προς τις θεωρήσεις, η Άγκυρα υποστηρίζει ότι οι Τούρκοι πολίτες έχουν δικαιώματα που απορρέουν από τη συμφωνία σύνδεσης και του πρόσθετου πρωτοκόλλου που τέθηκε σε ισχύ το 1973. Τα εν λόγω δικαιώματα έχουν αναγνωριστεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε πολλές πρόσφατες υποθέσεις, με ορόσημο την υπόθεση «Soysal», τον Φεβρουάριο του 2009. Βλ. σχετικά: Ozler, Zeynep & Toygar, Işıkli (2011), "Visa - Free Travel: Is It Working as an EU Foreign Policy Tool?", *FRIDE*, Policy Brief No 73, <http://www.fride.org/publication/901/visa-free-travel:-is-it-working-as-an-eu-foreign-policy-tool>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

²⁶⁰ Doğan, Erhan, "Impact of Visa Regimes over Travel Decisions and Patterns of Turkish Citizens", διαθέσιμο σε: <https://mirekoc.ku.edu.tr/sites/mirekoc.ku.edu.tr/files/Impact%20of%20Visa%20Regimes%20over%20Travel%20Decisions%20and%20Patterns%20of%20Turkish%20Citizens%20%28Erhan%20Do%20%29.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

²⁶¹ Βλ. σχετικά: Özler, Zeynep (2012), σελ. 124, όπ. π.

²⁶² Βλ. σχετικά: Stiglmaier, Alexandra (2012), "Visa-free travel for Turkey: in everybody's interest", *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 11, No 1, σελ. 100.

της Τουρκίας, η απελευθέρωση των θεωρήσεων, όπως αναφέρθηκε, συνδέθηκε άμεσα με τη σύναψη και κύρωση της συμφωνίας επανεισδοχής.²⁶³ Στα Δυτικά Βαλκάνια, η ΕΕ συνέδεσε την απλούστευση του καθεστώτος των θεωρήσεων, όχι μόνο με την υπογραφή των συμφωνιών επανεισδοχής, αλλά και, με την υλοποίηση σημαντικών μεταρρυθμίσεων σε τομείς όπως η ενίσχυση του κράτους δικαίου, η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και της παράτυπης μετανάστευσης, και την ενίσχυση στον έλεγχο των συνόρων και της ασφάλειας των εγγράφων.²⁶⁴ Μεταξύ του 2009 και του 2010, χορηγήθηκε στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων απαλλαγή από το καθεστώς θεώρησης βραχείας διαμονής για τους πολίτες των χωρών αυτών.^{265,266}

Όσον αφορά την Τουρκία, η τελευταία έχει επικρίνει σε μεγάλο βαθμό στο παρελθόν τις Βρυξέλλες και τα κράτη-μέλη της ΕΕ για την πολιτική έκδοσης θεώρησης προς τους πολίτες της επειδή είναι η μόνη υποψήφια χώρα της ΕΕ από το 2004 της οποίας οι πολίτες είναι υποχρεωμένοι να υποβάλουν αίτηση για θεώρηση πριν τους επιτραπεί η είσοδος στην ΕΕ.²⁶⁷ Το 2010, η Τουρκία επιχείρησε να κινήσει τη διαδικασία για την ελευθέρωση της θεώρησης, που όμως δεν καρποφόρησε από τα κράτη-μέλη της ΕΕ.²⁶⁸ Η ιδέα της άρσης των περιορισμών της θεώρησης για τους Τούρκους πολίτες συνάντησε σοβαρές επικρίσεις από ορισμένα κράτη-μέλη. Η σκιά του παρελθόντος και οι φόβοι για ένα τουρκικό μεταναστευτικό κύμα, προκαλούσαν έντονες ανησυχίες στα κράτη-μέλη, οι οποίες εξακολούθησαν να υφίστανται, και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η νέα οικονομική και πολιτική πραγματικότητα της

²⁶³ Βλ. σχετικά: Göksel, Diba Nigar (2014), "Turkey's Visa Free Travel Process with the EU: Trap or Gift?", *The German Marshall Fund of the United States - Strengthening Transatlantic Cooperation*, Analysis, σελ.1.

²⁶⁴ Βλ. σχετικά: Council of the European Union: 'The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration', Thessaloniki: Western Balkans - General Affairs and External Relations Council (GAERC) Conclusions, 16 June 2003.

²⁶⁵ Η θεώρηση βραχείας διαμονής που εκδίδεται από οποιαδήποτε χώρα στον χώρο Σένγκεν παρέχει στον κάτοχο της το δικαίωμα να μετακινείται μεταξύ των κρατών Σένγκεν για διαμονές που δεν υπερβαίνουν τις 90 ημέρες σε μια οποιαδήποτε περίοδο 180 ημερών. Βλ. σχετικά: Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 539/2011 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2011, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:jl0031>, ημερομηνία πρόσβασης: 24/08.2015.

²⁶⁶ Βλ. σχετικά: Baysan, Alper (2013), "Multiple Arenas and Diverse Techniques of Securitisation: The Case of the EU's Visa Regime towards Turkey", *Journal of Contemporary European Research*, Vol 9, No 5, σελ.741.

²⁶⁷ Όταν η ΕΕ ήρε την υποχρέωση θεώρησης για βραχεία διαμονή στο χώρο Σένγκεν για την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, το Μαυροβούνιο και τη Σερβία το Δεκέμβριο του 2009, ο υπουργός Εξωτερικών της Τουρκίας, Ahmet Davutoğlu, δεν μπορούσε να κρύψει την απογοήτευσή του που δεν είχε προταθεί και η Τουρκία για την απελευθέρωση του καθεστώτος θεώρησης. Βλ. σχετικά: Stiglmaier Alexandra (2012), "Visa-free travel for Turkey: in everybody's interest", *Turkish Policy Quarterly*. Vol.11, No 1 σελ. 100.

²⁶⁸ Βλ. σχετικά: Stiglmaier, Alexandra (2012), σελ. 100, όπ. π.

Τουρκίας. Επίσης, παρά το γεγονός ότι το ΔΕΚ και στη συνέχεια το ΔΕΕ έκριναν παράνομη τη θεώρηση για τους Τούρκους πολίτες στο χώρο Σένγκεν -και συγκεκριμένα με την υπόθεση «Soysal»,²⁶⁹ το Φεβρουαρίου του 2009, που θεωρείται ως ορόσημο-, εντούτοις η υποχρέωση θεώρησης για τους Τούρκους πολίτες εξακολουθεί να υπάρχει.²⁷⁰ Σε γενικές γραμμές, τα ταξίδια χωρίς θεώρηση έθεταν μια σειρά από βασικές προϋποθέσεις που έπρεπε να εκπληρωθούν προκειμένου να υπάρξει απελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων. Στις προϋποθέσεις αυτές συμπεριλαμβάνονταν μεταξύ άλλων, η εισαγωγή βιομετρικών διαβατηρίων, η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος συνοριακών ελέγχων και η υπογραφή συμφωνίας επανεισδοχής, η οποία αφορούσε όχι μόνο τους υπηκόους της χώρας, αλλά και υπηκόους τρίτων χωρών που διήλθαν από τη χώρα για να φθάσουν στο χώρο Σένγκεν. Η ΕΕ και η Τουρκία άρχισε επίσημα τις διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία επανεισδοχής το Μάιο του 2005. Για πολλά χρόνια, οι διαπραγματεύσεις σημείωσαν μικρή πρόοδο,²⁷¹ λόγω της δυσαρέσκειας που οφείλονταν σε μεμονωμένα κράτη-μέλη της ΕΕ.²⁷² Στις 16 Δεκεμβρίου 2013, ξεκίνησε ο διάλογος μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας για την απελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων.²⁷³ Μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο του διαλόγου και της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών και της Τουρκίας στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, ο διάλογος μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των τουρκικών αρχών με σκοπό την προετοιμασία, προώθηση και παρακολούθηση της διαδικασίας ελευθέρωσης της θεώρησης -η οποία θα ξεκινούσε παράλληλα με την υπογραφή της συμφωνίας επανεισδοχής- θα βασίζεται σε έναν «χάρτη πορείας». Η διαδικασία αναμενόταν ότι

²⁶⁹ Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση όσον αφορά τις αποφάσεις του δικαστηρίου, βλ. σχετικά: Απόφαση του δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 19ης Φεβρουαρίου 2009, «Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας -Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών- Υποχρέωση λήψεως θεώρησης για την είσοδο στο έδαφος κράτους-μέλους», υπόθεση C-228/06, με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Γερμανία) με απόφαση της 30ής Μαρτίου 2006, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 19 Μαΐου 2006, στο πλαίσιο της δίκης Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli κατά Bundesrepublik Deutschland, παρισταμένου του Bundesagentur für Arbeit και πιο πρόσφατη υπόθεση, βλ. σχετικά: Υπόθεση C-221/11 με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Γερμανία) με απόφαση της 13ης Απριλίου 2011, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 11 Μαΐου 2011, στο πλαίσιο της δίκης Leyla Ecem Demirkan κατά Bundesrepublik Deutschland, η οποία εκδικάστηκε στις 24 Σεπτεμβρίου 2013.

²⁷⁰ "Understanding the Changing Migration Dynamics: Turkey as a Test Case", σελ. 7, διαθέσιμο σε: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/685db502-a00b-4f47-9940-d16da9b9d3be.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

²⁷¹ Βλ. σχετικά: Göksel, Diba Nigar (2014), σελ. 39, όπ.π.

²⁷² Βλ. σχετικά: Baysan, Alper (2013), σελ. 741, όπ.π.

²⁷³ Ο υπουργός Εξωτερικών της Τουρκίας, Ahmet Davutoğlu, δήλωσε σε συνέντευξη Τύπου το 2013 ότι «αυτή είναι μια ιστορική στιγμή για τον τουρκικό λαό και την ΕΕ». Βλ. σχετικά: Turkey starts visa-free talks with EU, (2013), διαθέσιμο σε: <https://euobserver.com/enlargement/122350>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

θα είχε διάρκεια δυο έτη από την υπογραφή της συμφωνίας. Όταν η Τουρκία εκπληρώσει αυτές τις προϋποθέσεις, οι Τούρκοι υπήκοοι, θα είναι σε θέση να ταξιδεύουν στο χώρο Σένγκεν χωρίς θεώρηση.²⁷⁴

Ο «χάρτης πορείας» προσδιορίζει τους τομείς στους οποίους η Τουρκία θα πρέπει να αναλάβει νομοθετικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις και μέτρα, τα οποία θα πρέπει να υιοθετήσει και να εφαρμόσει προκειμένου να επιτύχει την απελευθέρωση των θεωρήσεων,²⁷⁵ μια δέσμη εβδομήντα συνολικά κριτηρίων αξιολόγησης, περιλαμβανομένων της συνοριακής ασφάλειας, της ασφάλειας των εγγράφων, της πολιτικής ασύλου, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της παράτυπης μετανάστευσης, του οργανωμένου εγκλήματος και της διακίνησης ανθρώπων.

Ως δικλείδα ασφαλείας, η Άγκυρα έθεσε την αποχώρηση από τη συμφωνία επανεισδοχής σε περίπτωση που η ΕΕ δεν προσφέρει στην Τουρκία ελεύθερο καθεστώς θεωρήσεων από τον Απρίλιο του 2018.²⁷⁶ Τον Οκτώβριο του 2014, η ΕΕ εξέδωσε την πρώτη έκθεση προόδου ως προς την εφαρμογή από την Άγκυρα του «χάρτη πορείας». Σύμφωνα με την έκθεση προόδου, η Τουρκία έπρεπε να προβεί σε ακόμη πιο βαθιές μεταρρυθμίσεις προκειμένου να ικανοποιήσει τις προϋποθέσεις για την απελευθέρωση των θεωρήσεων -αλλαγές που εκτείνονται από την ενίσχυση της διαχείρισης των συνόρων και την ικανότητα της να καλύπτει το ημερήσιο κόστος των παράτυπων μεταναστών, μέχρι την επιστροφή των τελευταίων στις χώρες καταγωγής τους και την προστασία των αιτούντων άσυλο.

²⁷⁴ Παρά την ύπαρξη της αρνητικής λίστας, σημαντικός αριθμός Τούρκων πολιτών δικαιούται να ταξιδεύει χωρίς θεώρηση στο χώρο Σένγκεν χάρη στα λεγόμενα πράσινα/ειδικά διαβατήρια, τα οποία χορηγούν αυτόματα στους κατόχους τους το δικαίωμα να εισέλθουν στο έδαφος της ΕΕ χωρίς θεώρηση. Το τουρκικό Υπουργείο Εσωτερικών εξέδωσε 1,065,000 πράσινα/ειδικά διαβατήρια μεταξύ 2007 και 2012. Βλ. σχετικά: Peřková, Lenka (2012), "EU's readmission agreement and visa liberalization talks with Turkey: backing up Turkey's protracted way to the EU", *Global Political Trends Center (GPOt)*, Policy Brief No. 33, σελ. 9. Το γεγονός αυτό οδήγησε πολλούς Ευρωπαίους αξιωματούχους να προτείνουν στην Τουρκία να χορηγήσει περισσότερα πράσινα διαβατήρια, ως εναλλακτικό τρόπο επίλυσης του προβλήματος των θεωρήσεων. Η ευρεία χρήση των πράσινων διαβατηρίων ήταν ένας από τους λόγους που το τουρκικό κράτος δεν επικεντρώθηκε αρκετά ή εθελούφλησε σχετικά με τα προβλήματα της χορήγησης θεωρήσεων και απέφυγε να υιοθετήσει μια πιο δυναμική στάση όταν υπήρξαν οι κατάλληλες ευκαιρίες. Σημειώνεται ακόμα ότι το ειδικό διαβατήριο χορηγείται σε πρώην μέλη της Εθνικής Συνέλευσης, πρώην υπουργούς, δημοσίους υπαλλήλους και συνταξιούχους, δημάρχους, καθώς και τις συζύγους και τα τέκνα τους (με περιορισμούς) κατόχων των ειδικών διαβατηρίων. Βλ. σχετικά: Özler, Zeynep, (2012), "Breaking Vicious Circle in EU-Turkey Relations: Visa Negotiations", *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 11, No 1, σελ. 129.

²⁷⁵ Βλ. σχετικά: Roadmap towards a visa-free regime with Turkey, διαθέσιμο σε: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

²⁷⁶ Göksel, Diba Nigar. (2014), "Turkey's Visa Free Travel Process with the EU: Trap or Gift?", *German Marshall Fund of the United States (GMF)*, Analysis.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το βήμα προς την άρση της υποχρέωσης θεώρησης για τους Τούρκους πολίτες θα είναι ζωτικής σημασίας για την ανοικοδόμηση της εμπιστοσύνης και της αξιοπιστίας μεταξύ της ΕΕ και της Τουρκίας.²⁷⁷ Αυτή η αξιοπιστία θα επιτευχθεί κυρίως μέσα από την πρόοδο που θα σημειώσει η Τουρκία σε σχέση με τις υποχρεώσεις που σχετίζονται με τη διαχείριση των συνόρων της, τη βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος ασύλου και την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην επικράτειά της. Πέραν τούτου όμως, η έναρξη των συζητήσεων για την ελευθέρωση των θεωρήσεων με την Τουρκία, έστω και καθυστερημένα, υπήρξε μια κρίσιμη εξέλιξη στις σχέσεις ΕΕ-Τουρκίας.²⁷⁸

8.2 Οι υποχρεώσεις της Τουρκίας ως αντιστάθμισμα για την απελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων

8.2.1 Διαχείριση των συνόρων

Σύμφωνα με την ΕΕ, η Τουρκία δεν είναι μόνο μια χώρα από την οποία προέρχονται παράτυποι μετανάστες προς την Ευρώπη, αλλά μια χώρα που όλο και περισσότερο έρχεται αντιμέτωπη με τη μεγάλης κλίμακας παράτυπη μετανάστευση μέσω της Τουρκίας προς τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Τουρκία ως χώρα προσέλευσης και διέλευσης έχει γίνει το σταυροδρόμι μεταξύ των δυτικών κρατών-μελών της ΕΕ και των γειτόνων της στα ανατολικά, και βρίσκεται ανάμεσα σε εν εξελίξει πολέμους και ασταθείς συνθήκες.²⁷⁹ Τόσο τα ελληνοτουρκικά σύνορα,²⁸⁰ που έχουν μήκος πάνω από 200 χιλιόμετρα, όσο και οι ακτές του Αιγαίου έχουν λειτουργήσει ως πύλη προς την Ευρώπη και έχουν προσελκύσει παράτυπους μετανάστες από διάφορα μέρη της Ασίας, της Αφρικής και της Μέσης Ανατολής και ειδικά το Αφγανιστάν, το Μπαγκλαντές, το Ιράν, το Ιράκ, το Πακιστάν και τα

²⁷⁷ Βλ. σχετικά: Paul Amanda, (2012), "Turkey's EU Journey: What Next?", *Insight Turkey*, Vol.14, No 3, σελ. 29.

²⁷⁸ Βλ. σχετικά: Lenka, Peřková, (2012), "EU's readmission agreement and visa liberalization talks with Turkey: backing up Turkey's protracted way to the EU", *Global Political Trends Center (GPOI)*, Policy Brief, No.33, σελ. 11.

²⁷⁹ Kiriřci, Kemal (2007), "Border Management and EU-Turkish Relations: Convergence or Deadlock", *European University Institute (RSCAS)*, Research Reports 2007/03.

²⁸⁰ Το 2012, ο οργανισμός Frontex ανέφερε ότι τα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα είναι ως το «αδιαφιλονίκητο βασικό σημείο για την ανίχνευση της παράνομης διέλευσης των συνόρων». Βλ. σχετικά: Frontex, «Ελλάδα-Τουρκία: Τα σύνορα της άρνησης», Μάιος 2014, διαθέσιμο σε: https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_gr_2_2_final.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 01/08/2015.

τελευταία χρόνια τη Συρία.²⁸¹ Έτσι, η Τουρκία λόγω της γεωγραφικής της θέσης αποτελεί μέρος ενός ζωντανού συστήματος της μετανάστευσης το οποίο έχει ως αποτέλεσμα ένα αυξημένο επίπεδο διασυνοριακών ροών.²⁸²

Οι αυξημένες μεταναστευτικές ροές έχουν οδηγήσει την Τουρκία τα τελευταία χρόνια στο να δημιουργήσει ένα αναπτυγμένο σύστημα ελέγχου των συνόρων προκειμένου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της ΕΕ.²⁸³ Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για την ΕΕ, δεδομένου ότι η διέλευση μέσω της Τουρκίας επηρεάζει άμεσα το σύστημα ελέγχου της μετανάστευσης από την Τουρκία προς την ΕΕ, λόγω των κοινών συνόρων τους. Ο αυστηρός έλεγχος των εξωτερικών συνόρων υπήρξε σημαντικός παράγοντας σε όλες τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης. Στο πλαίσιο του διαλόγου απελευθέρωσης του καθεστώτος των θεωρήσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέστησε σαφές ότι η Τουρκία πρέπει να διασφαλίσει τον αποτελεσματικό έλεγχο των συνόρων της, προκειμένου οι πολίτες να απολαμβάνουν την απελευθέρωση των θεωρήσεων.

Τα τελευταία χρόνια, οι τουρκικές αρχές έχουν θέσει σε εφαρμογή μέτρα για τη ρύθμιση της παράτυπης μετανάστευσης στο πλαίσιο των διαδικασιών για την εναρμόνιση με την ΕΕ, οι ποινές για την εμπορία ανθρώπων και το λαθρεμπόριο έχουν αυξηθεί, και το θέμα της προστασίας των συνόρων αντιμετωπίζεται με μεγαλύτερη σοβαρότητα.²⁸⁴ Για παράδειγμα έχει αναπτυχθεί ένα «φυσικό σύστημα ασφαλείας» σε διάφορα σημεία των χερσαίων συνόρων, το οποίο περιλαμβάνει θερμικές κάμερες εντοπισμού, ραντάρ, οχήματα χερσαίων και εναέριων περιπολιών.²⁸⁵ Ένα ακόμη σημαντικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση υπήρξε η υπογραφή της συμφωνίας μεταξύ της Τουρκίας και του οργανισμού Frontex²⁸⁶ που

²⁸¹ Βλ. σχετικά: İcduygu, Ahmet & Sert, Deniz, (2010), "Irregular Migration at Two Borders: The Turkish-EU and Mexican-U.S. Cases", *The German Marshall Fund of the United States (GMF)*, Immigration Paper Series.

²⁸² Sert, Deniz (2013), "Turkey's integrated border management strategy", *Turkish Policy Quarterly*, Volume 12, No 1.

²⁸³ Το 2005 εγκρίθηκε το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για τη διαχείριση των συνόρων, το οποίο ακολούθησε τη στρατηγική για την προστασία των εξωτερικών συνόρων της Τουρκίας. Οι προθέσεις να ευθυγραμμιστεί ταχύτατα η διαχείριση των συνόρων και η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στην Τουρκία με το σύστημα Σένγκεν καλύφθηκε στο μεγαλύτερο μέρος από το Εθνικό Πρόγραμμα Εναρμόνισης (2008) μεταξύ του 2009 και του 2011.

²⁸⁴ Βλ. σχετικά: İcduygu, Ahmet & Yükeker, Deniz (2008), "Rethinking the transit migration in Turkey: reality and re-presentation in the creation of a migratory phenomenon", Paper-prepared for *IMISCOE Conference on "(Irregular) Transit Migration in the European Space: Theory, Politics, and Research Methodology"* Koç University Founders Hall, Istanbul, April 18-19.

²⁸⁵ Βλ. σχετικά: Frontex, «Ελλάδα-Τουρκία: Τα σύνορα της άρνησης», Μάιος 2014, διαθέσιμο σε:

<http://www.frontexit.org/en/docs/63-frontexit-rapport-grece-turquie-gr/file>, ημερομηνία πρόσβασης: 01/08/2015.

²⁸⁶ Ο Frontex, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), άρχισε να λειτουργεί το 2005. Ο ρόλος του έγκειται

ρυθμίζει τις βασικές γραμμές της συνεργασίας τους με σκοπό την παρεμπόδιση της παράτυπης μετανάστευσης. Με την υπογραφή του πρακτικού προβλέπεται η ανταλλαγή εμπειρίας και πληροφοριών με τον οργανισμό Frontex και η πραγματοποίηση κοινών αξιολογήσεων αναφορικά με τα μικτά ρεύματα μετανάστευσης. Πέραν αυτού, θα μπορέσουν να αναπτυχθούν και σχέδια από κοινού με τον οργανισμό Frontex τα οποία υποστηρίζει από οικονομικής πλευράς η ΕΕ.

Η σταδιακή δημιουργία της Τουρκίας ως «φρουρίου»²⁸⁷ έχει ως στόχο να καταπολεμηθεί η παράτυπη μετανάστευση και να επεκταθεί ο έλεγχος των συνόρων, ενώ η ασφάλεια παραμένει βασικό θέμα αναφορικά με τις πρακτικές ασύλου στην Τουρκία.²⁸⁸ Πράγματι, το πιο σημαντικό αποτέλεσμα της διαδικασίας εναρμόνισης του ασύλου είναι η οικοδόμηση ενός δαπανηρού τεχνολογικού συστήματος ελέγχου των συνόρων και διαχείρισης της μετανάστευσης που θα βασίζεται στο ευρωπαϊκό μοντέλο και στη χρηματοδότηση του από την ΕΕ.²⁸⁹ Η ΕΕ αποτελεί το κύριο μοντέλο ανοικοδόμησης των συνόρων και της ασφάλειας στην Τουρκία. Πάραυτα, η Τουρκία έχει σημειώσει περιορισμένη πρόοδο όσον αφορά τη θέσπιση ενός ενιαίου εξειδικευμένου οργανισμού και τη μεταφορά σε αυτόν όλων των αρμοδιοτήτων και των πόρων για τη διαχείριση των συνόρων λόγω του υψηλού κόστους. Ο έλεγχος των συνόρων εξακολουθεί να επιμερίζεται μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών, όπως τελωνεία, αστυνομία, ακτοφυλακή, και χερσαίες δυνάμεις.²⁹⁰

Πέραν της περιορισμένης προόδου που έχει επιτευχθεί στις μεταρρυθμίσεις, έχει αποδειχθεί ότι η Τουρκία εξακολουθεί να χρειάζεται ένα πιο αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης των συνόρων, όπως αυστηρότερη επιτήρηση τους, ενοποίηση

στη βελτίωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και στην ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα στις εθνικές συνοριακές αρχές. Εδρεύει στη Βαρσοβία της Πολωνίας. Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση σχετικά με το FRONTEX, βλ. σχετικά: Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα της ΕΕ, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33216&from=EL>, ημερομηνία πρόσβασης: 18/09/2015.

²⁸⁷ Σύμφωνα με τον Baklacioglu, το σχέδιο της σταδιακής δημιουργίας της Τουρκίας ως «Φρουρίου» έχει ως προτεραιότητα προληπτικά και περιοριστικά μέτρα τα οποία θα καταλήγουν στον περιορισμό και την αποθάρρυνση της Τουρκίας ως χώρας διέλευσης. Βλ. σχετικά: Baklacioglu, Nurcan Ozgur (2009), "Building "Fortress Turkey", Europeanization of Asylum Policy in Turkey", *The Romanian Journal of European Studies* 7-8.

²⁸⁸ Βλ. σχετικά: Baklacioglu, Nurcan Ozgur (2009), "Building "Fortress Turkey": Europeanization of Asylum Policy in Turkey", *The Romanian Journal of European Studies* 7-8, σελ. 5.

²⁸⁹ Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του Εθνικού Προγράμματος Εναρμόνισης, η ΕΕ χρηματοδότησε το 75% των σχεδίων υλοποίησης της ασφάλειας των συνόρων με τη δημιουργία κέντρων για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης, τον επαναπατρισμό και την απέλαση, τη λεγόμενη Συνοριακή Αστυνομία, την εκπαίδευση για τη διαχείριση των συνόρων και τις διοικητικές υποδομές για μαζικές εισροές προσφύγων στην Τουρκία.

²⁹⁰ Βλ. σχετικά: Frontex, Ελλάδα-Τουρκία ... (2014), όπ. π.

του ελέγχου των συνόρων και εναρμόνιση των θεωρήσεων εισόδου.²⁹¹ Αναπόσπαστο μέρος της διαχείρισης της μετανάστευσης όσον αφορά τον έλεγχο και τη διευκόλυνση της εισόδου αλλοδαπών στη χώρα είναι η πολιτική θεωρήσεων, για την οποία η Τουρκία έχει επικριθεί πολλές φορές από την ΕΕ. Όσον αφορά την εθνική πολιτική θεωρήσεων η Τουρκία φαίνεται πρόθυμη να προβεί στις απαραίτητες αλλαγές αλλά αποθαρρύνεται από το διοικητικό, οικονομικό και πολιτικό κόστος που συνεπάγεται. Η ΕΕ αναμένει από την Τουρκία να υιοθετήσει μια σειρά πρόσθετων μέτρων για την ενίσχυση του ελέγχου και της διαχείρισης των συνόρων της ιδίως μέσω των μεταρρυθμίσεων και της ενίσχυσης των συνοριακών υπηρεσιών τους.²⁹² Ο έλεγχος και η διαχείριση των συνόρων της Τουρκίας είναι ένα δύσκολο έργο για πολλούς λόγους, καθώς τα σύνορα της Τουρκίας είναι μάλλον διαφορετικά από τα σύνορα της ΕΕ. Η διαφορά αυτή έγκειται στο ότι τα ανατολικά σύνορα της Τουρκίας είναι ευάλωτα στην τρομοκρατία, οι αναταραχές στην περιφέρεια και η βία στις γειτονικές χώρες επηρεάζουν την τουρκική πλευρά στην υιοθέτηση μιας μη στρατιωτικής μονάδας που θα ασχολείται αποκλειστικά με τη διαχείριση των συνόρων.²⁹³

Σημειώνεται τέλος ότι, η ΕΕ έχει αναπτύξει ένα μοντέλο διαχείρισης των συνόρων της συνυφασμένο με τις κοινές πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης. Δίδει επίσης αυξημένη έμφαση στην εξωτερική διάσταση που έχει ως στόχο να αποτρέψει τα ανεπιθύμητα και «επικίνδυνα» στοιχεία και να διασφαλίσει την ασφάλεια στο έδαφός της.²⁹⁴ Η Τουρκία όμως φαίνεται να καθυστερεί τις ανωτέρω διαδικασίες λόγω του δαπανηρού κόστους που απαιτούν οι μεταρρυθμίσεις αυτές και λόγω του ότι δεν έχει λάβει κάποια υπόσχεση για την πλήρη ένταξή της στην ΕΕ. Ενώ η ΕΕ και η Τουρκία έχουν αναπτύξει μια στενή συνεργασία σε θέματα μετανάστευσης, που έχει οδηγήσει σε κάποιες αξιοσημείωτες θετικές εξελίξεις, η βοήθεια που

²⁹¹ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap, COM(2014) 646 final, 20.10.2014.

²⁹² Σύμφωνα με έκθεση της Επιτροπής οι μεταρρυθμίσεις που θα πρέπει να επιτευχθούν αφορούν κυρίως πιο ευέλικτες διαδικασίες ελέγχου των χερσαίων δυνάμεων για την καλύτερη αντιμετώπιση των διακινητών, ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασία μεταξύ αστυνομικών και τελωνειακών υπηρεσιών και τη δημιουργία χώρων και μέσων για τον έλεγχο των ατόμων, αύξηση των περιπολιών της χωροφυλακής, ανίχνευση πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων από τις αστυνομικές Αρχές στα αεροδρόμια αλλά και άλλα σημεία των συνόρων, συστηματικότεροι έλεγχοι διαβατηρίων στις διεθνείς ζώνες διέλευσης των τουρκικών αεροδρομίων, κυρίως των επιβατών που ταξιδεύουν προς την Ευρώπη. Βλ. σχετικά: Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο της Τουρκίας όσον αφορά την εκπλήρωση των κριτηρίων του χάρτη πορείας για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων, COM(2014) 646 final, 20.10.2014, διαθέσιμο σε: ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EL/1-2014-646-EL-F1-1.Pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

²⁹³ Βλ. σχετικά: Kirişci, Kemal (2007), όπ. π.

²⁹⁴ Benam, Çiğdem H. (2011), "Emergence of a "Big Brother" in Europe: Border Control and Securitization of Migration", *Insight Turkey*, Vol. 13, No. 3.

προσφέρεται στην Τουρκία όσον αφορά τη διαχείριση της μετανάστευσης φαίνεται να επικεντρώνεται σε μεγάλο βαθμό στην «ασφαλειοποίηση» των συνόρων και τη μείωση της παράτυπης μετανάστευσης στο έδαφος της ΕΕ επικεντρώνοντας σε έργα που σχετίζονται με την κράτηση και την απομάκρυνση των μεταναστών από την Τουρκία και την αυξημένη παρακολούθηση των τουρκικών συνόρων.²⁹⁵

Αυτή η προσέγγιση/έλεγχος ασφαλείας μπορεί να είναι αναγκαία και χρήσιμη για την Τουρκία, αλλά θα πρέπει να αντισταθμίζεται από άλλα έργα που εστιάζουν περισσότερο στην προστασία και την παροχή υπηρεσιών στους αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες και παράτυπους μετανάστες. Προχωρώντας μπροστά στον επαναπροσδιορισμό της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και της Τουρκίας για θέματα ασύλου θα μπορούσε κάλλιστα να σημαίνει ότι οι δυο εταίροι εργάζονται για τη δημιουργία ενός συστήματος ασύλου, το οποίο θα αντικαταστήσει το απαρχαιωμένο τουρκικό σύστημα και συνάμα θα διασφαλίσει μια σειρά από εγγυήσεις στους μετανάστες που επιθυμούν να αιτηθούν άσυλο στην Τουρκία.

8.2.3 Βελτίωση του συστήματος ασύλου

Η Τουρκία αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο ως μια χώρα προέλευσης και διέλευσης παράτυπων μεταναστών, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, λόγω της γεωγραφικής της θέσης. Η πολιτική ασύλου της Τουρκίας λαμβάνει τον τελευταίο καιρό την αυξανόμενη προσοχή του κοινού, καθώς και της διεθνούς κοινότητας. Σε εθνικό επίπεδο, η Τουρκία σύμφωνα με το «χάρτη πορείας» οφείλει να εναρμονίσει το πλαίσιο της μετανάστευσης και του ασύλου με την «Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική της ΕΕ», να ευθυγραμμίσει δηλαδή τη νομοθεσία της σύμφωνα με τα πρότυπα της ΕΕ και του διεθνούς δικαίου.²⁹⁶ Στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, η Τουρκία βρίσκεται σε περίοδο αλλαγών, η χώρα λαμβάνει πλέον χιλιάδες αιτήσεις για άσυλο κάθε χρόνο λόγω των πρόσφατων οικονομικών και πολιτικών αναταραχών σε γειτονικές χώρες και δέχεται επίσης μαζικές εισροές προσφύγων.

Ως συνέπεια των συνεχιζόμενων διαπραγματεύσεων ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ, η Τουρκία υιοθέτησε το νόμο για τους Αλλοδαπούς και τη Διεθνή

²⁹⁵ UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes second country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Visit to Turkey, διαθέσιμο σε: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12307&LangID=E#sthash.FEuASQ0A.dpuf>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

²⁹⁶ Soykan, Cavidan (2012), "The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey", *Oxford Monitor of Forced Migration* Volume 2, No 2.

Προστασία που επικυρώθηκε από το Τουρκικό Κοινοβούλιο στις 4 Απριλίου 2013 ενώ είχε τεθεί προς συζήτηση τον Οκτώβριο του 2012.²⁹⁷ Ο νόμος αυτός θεωρήθηκε από τις διακυβερνητικές οργανώσεις, τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και τους ακαδημαϊκούς, οι οποίοι ενεπλάκησαν σε μεγάλο βαθμό στη διαδικασία σύνταξης του, ως ένα πρώτο βήμα για να αλλάξει η Τουρκία τη στάση της δραστικά στη διαχείριση της μετανάστευσης.²⁹⁸ Σύμφωνα με τα Ηνωμένα Έθνη, ο νόμος αποτελεί «μια σημαντική εξέλιξη για τη διεθνή προστασία».²⁹⁹

Η Γενική Διεύθυνση διαχείρισης της μετανάστευσης έγινε ο μοναδικός αρμόδιος οργανισμός για θέματα ασύλου. Μέχρι την υιοθέτηση του νέου νόμου, το άσυλο ρυθμιζόταν από τον κανονισμό του 1994 για το Άσυλο και από διοικητικές εγκυκλίους. Ο νέος νόμος ρυθμίζει θέματα σε σχέση με το καθεστώς των αλλοδαπών σχεδόν ολοκληρωτικά, τείνοντας προς το «κοινοτικό κεκτημένο» και αντικαθιστώντας την παλιά αρχαϊκή νομοθεσία και τις διάσπαρτες διατάξεις.³⁰⁰ Τι πραγματικά προβλέπει όμως ο νόμος αυτός; Ο νόμος υπόσχεται να εγκαταλείψει την μέχρι τώρα αυστηρή προσέγγιση διαχείρισης της μετανάστευσης, δίνοντας έμφαση στα διεθνή πρότυπα για τα ανθρώπινα δικαιώματα διαφόρων κατηγοριών μεταναστών, παράλληλα με τα εθνικά συμφέροντα. Επιπλέον, ρυθμίζει την είσοδο, τη διαμονή/παραμονή και την απέλαση αλλοδαπών. Περαιτέρω, ο νόμος προβλέπει γενικά τη χαλιναγωγή της παράτυπης μετανάστευσης και την προσέλκυση μεταναστών υψηλής εξειδίκευσης.³⁰¹

²⁹⁷ Suter, Brigitte (2013), "Asylum and Migration in Turkey, An Overview of Developments in the Field 1990-2013", *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM)*, Working Papers Series, No 13:3.

²⁹⁸ Σύμφωνα με τον Kirişçi, «η δημιουργία και η ψήφιση του νόμου περί Αλλοδαπών είναι εν μέρει αποτέλεσμα της εναρμόνισης της τουρκικής νομοθεσίας με τα πρότυπα της ΕΕ. Εντούτοις, ο νέος νόμος μπορεί επίσης να θεωρηθεί και ως αποτέλεσμα δύο άλλων παραγόντων, αφενός, της κατάρτισης σε θέματα ασύλου που διεξάγονται κυρίως από την UNHCR και, αφετέρου, των δικαστικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) κατά της Τουρκίας που αφορούν την παράνομη επαναπροώθηση». Βλ. σχετικά: Kirişçi, Kemal, "Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?", όπως παρατίθεται στο: Elitok, Seçil Paşacı & Straubhaar, Thomas (2012), "Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities", *Hamburg Institute for International Economics (HWWI)*, Volume 5, σελ. 29, διαθέσιμο σε: http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP_HWWI5_Elitok_Migration.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

²⁹⁹ Βλ. σχετικά: Ο Τουρκικός Νόμος για τους Αλλοδαπούς χαιρετίζεται από τα Ηνωμένα Έθνη («Turkish law on foreigners wins UN praise»), UN News Centre, 12 Απριλίου 2013, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.gr/nea/deltiati-tyroy/artikel/bf8389b0f7d714c772937864af54bbaa/i-ya-chairetizei-ti.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

³⁰⁰ Βλ. σχετικά: Dardağan, Kibar Esra (2013), "An Overview and Discussion of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection", *Perceptions*, Volume XVIII, Number 3.

³⁰¹ Açıkgöz, Meral, Ariner, Hakkı Onur (2014), "Turkey's new law on foreigners and international protection: An introduction", *Turkish Migration Studies Group (TurkMiS)*, University of Oxford, Briefing Paper 2.

Όσον αφορά την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, σημαντικό παράδειγμα συνιστούν οι διατάξεις σχετικά με την απέλαση.³⁰² Έτσι, ο νόμος ορίζει ότι «κάθε αλλοδαπός, για τον οποίο έχει εκδοθεί διοικητική πράξη απέλασής του», θα πρέπει να του κοινοποιηθεί. Επιπλέον, ο αλλοδαπός έχει το δικαίωμα να καταθέσει προσφυγή εντός 15 ημερών ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου και να εκπροσωπείται από δικηγόρο διορισμένο από το κράτος. Επίσης, στο νόμο ορίζεται εξαντλητικά η διοικητική κράτηση εν αναμονή της απέλασης. Συγκεκριμένα αναφέρει ότι, περιορίζεται σε έξι μήνες η διάρκεια κράτησης των αλλοδαπών που βρίσκονται στο στάδιο της απέλασης στα κέντρα «επαναπροώθησης μεταναστών», με δυνατότητα επιμήκυνσης επιπλέον έξι μήνες (άρθρο 57, παρ.3), και ορίζει ότι η κράτηση σε τέτοια κέντρα πρέπει να αιτιολογείται από κάποια κατάσταση ανάγκης την οποία οφείλουν να αξιολογούν κάθε μήνα οι αρχές, ενώ προβλέπεται στην περίπτωση αυτή, η δυνατότητα αμφισβήτησής της ενώπιον δικαστηρίου. Η προσφυγή εναντίον απόφασης κράτησης ή απέλασης αναστέλλει αυτομάτως τη διαδικασία.³⁰³ Οι μηνιαίες αναφορές κράτησης θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι μετανάστες δεν κρατούνται για παρατεταμένες περιόδους.³⁰⁴ Ο νόμος ορίζει ότι η κράτηση των ατόμων που ζητούν προστασία πρέπει να αποτελεί εξαιρετικό μέτρο.

Επίσης, διευκρινίζεται ότι όσοι βρίσκονται σε αυτά τα κέντρα έχουν το δικαίωμα δωρεάν περίθαλψης, μπορούν να συναντηθούν με έναν δικηγόρο, έναν εκπρόσωπο του προξενείου της χώρας τους ή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι που υποβάλλουν αίτηση για διεθνή προστασία, από την άλλη πλευρά, δεν πρέπει να κρατούνται. Ακόμα, με αυτόν τον νόμο απαλλάσσονται οι μετανάστες από τις δαπανηρές διαδικασίες ανανέωσης της άδειας διαμονής τους, καθώς θεσπίζεται ότι η κατοχή μιας άδειας εργασίας αρκεί για να επιτρέπεται η διαμονή τους στην Τουρκία.

Βάσει της νέας αυτής νομοθεσίας, δεν παραχωρείται πλήρες καθεστώς πρόσφυγα σε όσους αιτούνται άσυλο στην Τουρκία και προέρχονται από χώρες εκτός

³⁰² Η απέλαση ρυθμίζεται από άρθρα 53 έως 60 του Νόμου περί Αλλοδαπών και Διεθνούς Προστασίας. Συγκεκριμένα, το άρθρο 54 προβλέπει την απέλαση αλλοδαπών στις εξής περιπτώσεις: παράταση της διαμονής θεώρησης, ακύρωση της άδειας διαμονής, παραβίαση των διατάξεων εισόδου ή διαμονής, ή/και απόρριψη της αίτησης διεθνούς προστασίας.

³⁰³ Βλ. σχετικά: Frontex, Ελλάδα-Τουρκία ... (2014), όπ. π.

³⁰⁴ Grange, Mariette & Flynn, Michael (2014), "Immigration Detention in Turkey", *Global Detention Project (GDP)-Graduate Institute of International and Development Studies*, διαθέσιμο σε: http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/Turkey_report.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 01/08/2015.

ΕΕ. Σύμφωνα με το νέο νόμο περί Αλλοδαπών, η Τουρκία εξακολουθεί να διατηρεί το γεωγραφικό περιορισμό, όπως αυτός περιγράφεται στη Σύμβαση της Γενεύης και αναφέρθηκε ανωτέρω.³⁰⁵ Για να φιλοξενήσει τον περιορισμό αυτό, ο νέος νόμος δημιούργησε μια εναλλακτική κατηγορία προσφύγων την οποία χαρακτηρίζει ως «πρόσφυγας υπό όρους». Η κατηγορία αυτή διαφέρει ως προς τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα των προσφύγων. Στην πραγματικότητα, η Τουρκία δημιούργησε αυτήν την κατηγορία φοβούμενη ότι θα χρειαστεί να αναλάβει μόνη της την υποδοχή των μαζικών κυμάτων προσφύγων από γειτονικές χώρες, όπως το Ιράκ και τη Συρία. Για αυτό το λόγο, ο νέος νόμος προβλέπει το καθεστώς του «πρόσφυγα υπό όρους», το οποίο επιτρέπει σε όσους ζητούν άσυλο και δεν είναι Ευρωπαίοι, να παραμένουν προσωρινά στην Τουρκία μέχρι να επανεγκατασταθούν από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε τρίτη χώρα.³⁰⁶ Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την ευρωπαϊκή οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου, χώρες που έχουν προσχωρήσει στη Σύμβαση για τους Πρόσφυγες με γεωγραφικούς περιορισμούς δεν μπορεί να θεωρηθούν «ασφαλείς τρίτες χώρες».³⁰⁷

Ο νόμος τέθηκε σε ισχύ τον Απρίλιο του 2014. Παρόλο που ο νόμος προβλέπει κάποιες εγγυήσεις στους παράτυπους μετανάστες, εντούτοις η επίτευξη όλων αυτών των εγγυήσεων που παρέχονται για τους παράτυπους μετανάστες που χρήζουν προστασίας εξακολουθεί να εξαρτάται από την ερμηνεία των κανόνων από τις αρχές και ως εκ τούτου παρουσιάζει ορισμένες προβληματικές διατάξεις, όπως η διατήρηση του «γεωγραφικού περιορισμού της Σύμβασης της Γενεύης»,³⁰⁸ η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, οι συνθήκες κράτησης και η κράτηση των

³⁰⁵ Η Τουρκία παραμένει ένα από τα λίγα κράτη μέρη της Σύμβασης που διατηρεί τη ρήτρα του γεωγραφικού περιορισμού.

³⁰⁶ Βλ. σχετικά: Açıkgöz, Meral & Ariner, Hakki Onur (2014), όπ. π.

³⁰⁷ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 36, παρ. 2 (α) της οδηγίας 2005/85/EK, μια τρίτη χώρα μπορεί να θεωρηθεί ως ασφαλής τρίτη χώρα [...] μόνον εφόσον: «έχει επικυρώσει και τηρεί τις διατάξεις της σύμβασης της Γενεύης χωρίς γεωγραφικούς περιορισμούς». Βλ. σχετικά: Οδηγία 2005/85/EK του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=EL>, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

³⁰⁸ Βάσει της νέας νομοθεσίας η Τουρκία εξακολουθεί να κάνει χρήση του δικαιώματος του γεωγραφικού περιορισμού της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 καθιστώντας τη ως χώρα διαμετακόμισης για τους πρόσφυγες. Αυτό σημαίνει ότι σχεδόν κανένας από τους σύγχρονους μετανάστες και τους πρόσφυγες δεν μπορούν να τύχουν διεθνούς προστασίας στην Τουρκία, και άρα η σύλληψη και η κράτηση των μεταναστών και των προσφύγων από τις τουρκικές υπηρεσίες ασφαλείας είναι μια διαδικασία γεμάτη νομική αβεβαιότητα. Μεταξύ άλλων βλ. Kırmızıgü, Çiğdem Manap (2013), "Experiences of Asylum Seekers in Turkey", *International Journal of Social Inquiry*, Volume 6, Number 2 και Schaub Max (2013), "Humanitarian Problems Relating to Migration in the Turkish Greek Border Region: The crucial role of civil society organizations", *Research Resources Paper for COMPAS, University Of Oxford*.

ασυνόδευτων ανηλίκων³⁰⁹ και οι διατάξεις που αφορούν τις επαναπροωθήσεις.³¹⁰ Αυτό μπορεί να συναχθεί από το γεγονός ότι ο νέος νόμος μετέφερε από την ευρωπαϊκή στην τουρκική νομοθεσία τις έννοιες της πρώτης χώρας ασύλου και την ασφαλή τρίτη χώρα, την κράτηση,³¹¹ καθώς και την ταχεία διαδικασία,³¹² μέτρα τα οποία μπορούν να επηρεάσουν αρνητικά τόσο τους παράτυπους μετανάστες όσο και τους πρόσφυγες.³¹³

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η Τουρκία έχει θέσει ως προϋπόθεση τη σημείωση προόδου στον τομέα της απελευθέρωσης του καθεστώτος των θεωρήσεων προκειμένου να προβεί στην άμεση και ολοκληρωτική εφαρμογή του νόμου που αφορά το άσυλο και τη μετανάστευση.³¹⁴ Μολονότι έχουν υπάρξει βελτιώσεις στη νομοθεσία της Τουρκίας σχετικά με τη διεθνή προστασία, εντούτοις οι διατάξεις δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί πλήρως.³¹⁵ Λαμβάνοντας υπόψη τις προκλήσεις της τόσο

³⁰⁹ "An EU-Turkey Readmission Agreement: Undermining the Rights of migrants, refugees and asylum seekers?", *Euro-Mediterranean Human Rights Network*, Policy Brief, διαθέσιμο σε: http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/An_EUTurkey_Readmission_Agreement_Undermining_the_Rights_of_Migrants_Refugees_and_Asylum_Seekers.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 27/08/2015.

³¹⁰ Στην Τουρκία έχουν παρατηρηθεί βίαιες επαναπροωθήσεις Σύριων υπηκόων που εισήλθαν στο τουρκικό έδαφος. Βλ. σχετικά: Bidinger, Sarah, Lang, Aaron, Hites, Danielle, Kuzmona, Yoana & Noureddine, Elena (2014), "Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing", *Boston University School of Law International Human Rights Clinic*, Report Summary, σελ. 26.

³¹¹ Σύμφωνα με τον Soykan, «η πρακτική της διοικητικής κράτησης και η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου των κρατουμένων αποτελεί πρόκληση για τους παράτυπους μετανάστες, και όχι για εκείνους που εισέρχονται στη χώρα με διαβατήρια και θεωρήσεις και προσεγγίζουν τις αρχές όσο το δυνατόν συντομότερα με την πρόθεση να ζητήσουν άσυλο. Η έρευνα έδειξε ότι το τουρκικό σύστημα ασύλου προσπαθεί να ελαχιστοποιήσει τον αριθμό των αιτήσεων, ειδικά για εκείνους που έχουν σκοπό να κατευθυνθούν προς την Ευρώπη μέσω Τουρκίας, λόγω των περιορισμένων πιθανοτήτων επανεγκατάστασης σε τρίτες χώρες. Πριν την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου με τη βοήθεια της Υπατης Αρμοστείας, το σύστημα λειτουργούσε σε δύο επίπεδα: την παρεμπόδιση των αιτούντων άσυλο μέσω άτυπων και τυπικών μηχανισμών. Οι «παράνομες, βίαιες επαναπροωθήσεις» εμπόδιζαν την άφιξη των αιτούντων άσυλο στο τουρκικό έδαφος, ενώ η επ' αόριστον διοικητική κράτηση λειτουργούσε αποτρεπτικά σε συνδυασμό με την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση κατά την κράτησή τους». Βλ. σχετικά: Soykan, Cavidan (2012), "The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey", *Oxford Monitor of Forced Migration*, Volume 2, Number 2, σελ. 43.

³¹² Δυνάμει του δικαίου της ΕΕ, το άρθρο 31 παράγραφος 8 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου παραθέτει δέκα περιπτώσεις στις οποίες μπορούν να εφαρμόζονται ταχείες διαδικασίες, όπως όταν μια αίτηση θεωρείται αβάσιμη διότι ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής ή όταν οι αιτούντες αρνούνται να δώσουν αποτυπώματα. Παρότι οι βασικές αρχές και εγγυήσεις που τίθενται στη οδηγία παραμένουν σε εφαρμογή, μια προσφυγή ενδέχεται να μην έχει το αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα και να πρέπει το δικαίωμα της παραμονής κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προσφυγής να ζητείται ρητώς ή/και να χορηγείται κατά περίπτωση. Στην πράξη, η ταχεία διαδικασία θέτει συντομότερες προθεσμίες για προσφυγή.

³¹³ Ο Soykan θεωρεί ότι «όταν όλο το σύστημα περνά μέσα από μια τέτοια μετάβαση, -η οποία θα μπορούσε να διαρκέσει δύο ή τρία χρόνια-, και η ισχύς μεταφέρεται από την αστυνομία στην πολιτική εξουσία, όλο το προσωπικό που εργάζεται στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης θα πρέπει να εκπαιδευτεί σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και δικαίου των προσφύγων. Χωρίς μια τέτοια εκπαίδευση/γνώση, είναι πιθανό ότι το ισχύον σύστημα και οι πρακτικές χορήγησης ασύλου δεν δύναται να επικρατήσουν παρά τις αλλαγές, λόγω της θεσμικής μνήμης και της μη ορθής υλοποίησής τους». Βλ. σχετικά: Soykan, Cavidan (2012), "The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey", *Oxford Monitor of Forced Migration*, Volume 2, Number 2, σελ. 44.

³¹⁴ Βλ. σχετικά: İcduygu, Ahmet & Aksel, Damla B. (2013), "Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective", *Perceptions*, Volume XVIII, Number 3.

³¹⁵ EU-Turkey readmission agreement comes with risks to asylum seekers' human rights, European Council on Refugee and Exiles, This article originally appeared in the ECRE Weekly Bulletin of 28 June 2013, διαθέσιμο σε:

σημαντικής αναθεώρησης στο πλαίσιο των νομοθετικών και θεσμικών ρυθμίσεων της χώρας για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και έχοντας ως πρωταρχικό στόχο την αποτροπή των παρατύπων εισερχόμενων αλλοδαπών στο τουρκικό έδαφος, δεν είναι ακόμη σαφές σε πόσο καιρό πράγματι θα λάβει χώρα η εφαρμογή της νέας νομοθεσίας.

8.3 Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Τουρκία

8.3.1 Συνθήκες κράτησης και κέντρα φιλοξενίας

Δεδομένης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το άσυλο και τις προσπάθειες που γίνονται κατά της κράτησης των παράτυπων μεταναστών και των προσφύγων και των δικαιωμάτων που απολαμβάνουν οι τελευταίοι στον ευρωπαϊκό χώρο, στο σημείο αυτό θεωρήθηκε σκόπιμο να γίνει μια σύντομη ανασκόπηση στις συνθήκες κράτησης και στα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην Τουρκία.

Σύμφωνα με την Έγχαρητήριο Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, το 2014, η Τουρκία γνώρισε μια άνευ προηγουμένου αύξηση των αιτήσεων ασύλου από Αφγανούς, Ιρακινούς και Σύριους λόγω της επιδείνωσης της ασφάλειας στις χώρες καταγωγής. Εκτιμά επίσης ότι, ο αριθμός των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην Τουρκία το 2015 αναμένεται να ανέλθει σε 1.900.000 περίπου, συμπεριλαμβανομένων 1.700.000 προσφύγων από τη Συρία.³¹⁶

Παρά τις προβλέψεις του νόμου περί Αλλοδαπών και τη χρηματοδότηση των έργων από την ΕΕ για τη δημιουργία «κέντρων υποδοχής και φιλοξενίας»,³¹⁷ τα οποία επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη αναγκών των αιτούντων διεθνούς προστασίας και των ήδη αυξημένων ροών προσφύγων στο τουρκικό έδαφος, έως το Φεβρουάριο του 2014 δεν είχαν ακόμη ανοικοδομηθεί τέτοια κέντρα. Έξι κέντρα φιλοξενίας και ένα κέντρο κράτησης θα τίθεντο σε λειτουργία στο τέλος του ίδιου έτους. Στην πραγματικότητα, η δημιουργία των κέντρων υποδοχής και των συνοριακών αστυνομικών δομών προβλέπονταν στη συμφωνία επανεισδοχής που

<http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/392-eu-turkey-readmission-agreement-comes-with-risks-to-asylum-seekers-human-rights.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

³¹⁶ Βλ. σχετικά: Turkey: 2015 UNHCR country operations profile, διαθέσιμο σε:

<http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

³¹⁷ Τα κέντρα κράτησης στην Τουρκία είναι γνωστά ως “foreigners’ guesthouses”. Οι ξενώνες διακρίνονται από τα «κέντρα φιλοξενίας», τα οποία είναι χώροι που χρησιμοποιούνται μόνο «για ομαδική φιλοξενία των αιτούντων άσυλο και των συνοδευμένων μελών της οικογένειάς τους». Μεταξύ άλλων βλ.: Levitan, Rachel, Kaytaz, Esra, & Durukan, Oktay (2009), “Foreigners’ Guesthouses”, *Refuge: Canada’s Journal on Refugees*, Vol 26, No 1.

υπεγράφη μεταξύ της ΕΕ και της Τουρκίας ως μια προσπάθεια η τελευταία να αποτρέψει την είσοδο παράτυπων μεταναστών. Ωστόσο, οι παρατηρητές κατηγοριοποιούν τα κέντρα φιλοξενίας ως ad hoc κέντρα κράτησης, καθώς μέχρι το 2010 λειτουργούσαν σε ένα «αυτοσχέδιο» νομικό πλαίσιο όπου δεν οριζόταν σαφώς η διοικητική κράτηση.

Ένα ποσοστό των ξένων υπηκόων που κρατούνται σε ξενώνες είναι πρόσφυγες. Στο πλαίσιο των προσφύγων, η Ύπατη Αρμοστεία έχει ορίσει την κράτηση ως «απομόνωση μέσα σε ένα στενό οριοθετημένο ή περιορισμένο χώρο, συμπεριλαμβανομένων φυλακών, κλειστών στρατοπέδων, χώρους κράτησης ή ζώνες διερχομένων αεροδρομίων, όπου η μόνη ευκαιρία για να φύγουν από αυτόν τον περιορισμένο χώρο είναι να εγκαταλείψουν την επικράτεια». Οι πρόσφυγες, όπως και άλλοι αλλοδαποί που κρατούνται σε ξενώνες, δεν επιτρέπεται να φύγουν ελεύθερα, και ως εκ τούτου, είναι υπό κράτηση.³¹⁸

Ο νέος νόμος για τους αλλοδαπούς ενοποιεί σε μεγάλο βαθμό και επαναλαμβάνει τις μεταρρυθμίσεις του 2010, οι οποίες βασίζονταν στην υιοθέτηση μιας εν συνόλω δευτερογενούς νομοθεσίας το 2010.³¹⁹ Απροσδιόριστος παραμένει ακόμα ο αριθμός των ατόμων που μπορεί να φιλοξενηθεί στα κέντρα υποδοχής.

Στην Τουρκία έχει ασκηθεί δριμεία κριτική για τα ανωτέρω κέντρα τόσο από το ΕΔΔΑ όσο και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων, καθώς θεωρούνται ότι στερούν αναμφίβολα την ελευθερία των προσώπων. Σε έκθεση της η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2012, σημείωσε ότι οι συνθήκες κράτησης στην Τουρκία και μάλιστα στα κέντρα απομάκρυνσης παρά το γεγονός ότι παρουσίαζαν βελτιώσεις συγκριτικά με το παρελθόν, εντούτοις παρέμεναν κρίσιμα κενά στη νομοθεσία εν αναμονή του νέου νόμου και η πολιτική κράτησης δεν εμφάνιζε καμία διαφορά. Κατά το παρελθόν, οι συνθήκες κράτησης των προσώπων αφορούσαν κυρίως την κακομεταχείριση, τον υπερπληθυσμό, την έλλειψη τροφής και υγιεινής, καθώς και την έλλειψη στην πρόσβαση υγειονομικής περίθαλψης. Δικηγόροι που ενεργούν για λογαριασμό των προσφύγων ανέφεραν στη Διεθνή Αμνηστία ότι δεν υπήρξε καμία αντίδραση από τις αρχές στις καταγγελίες των

³¹⁸ Βλ. σχετικά: Levitan, Rachel, Kaytaz Esra & Durukan Oktay (2009), "Unwelcome Guests: The Detention of Refugees in Turkey's" Foreigners' Guesthouses", *Refugee: Canada's Journal on Refugees*, Vol. 26, No 1, σελ. 81.

³¹⁹ Βλ. σχετικά: Global Detention Project, Turkey Detention Profile, Τελευταία ενημέρωση: April 2014, διαθέσιμο σε: <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/turkey/introduction.html>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

προσφύγων για την παράνομη κράτηση και την κακομεταχείριση, καθώς και την πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ενόσω βρίσκονταν υπό κράτηση.³²⁰

Πολλά κέντρα υποδοχής έχουν λάβει την προσοχή της διεθνούς κοινότητας λόγω των συνθηκών κράτησής τους, ενώ κάποια από αυτά έχουν κριθεί ακατάλληλα θεωρώντας ότι οι συνθήκες διαβίωσης των προσώπων φτάνουν στο σημείο της απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης. Σε άλλα κέντρα κράτησης, τα άτομα δεν μπορούν να επικοινωνήσουν με τις οικογένειές τους, δεν έχουν πρόσβαση σε νομική συνδρομή ή προξενικές αρχές και πολλές φορές δεν υπάρχουν επαγγελματικές υπηρεσίες διερμηνείας.

Παρά την έναρξη της νέας νομοθεσίας, όσον αφορά τις συνθήκες κράτησης, η Τουρκία δεν παρουσιάζει μεγάλες αλλαγές, ενώ οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο εξακολουθούν να βιώνουν την κακομεταχείριση και την κατάφορη παραβίαση των δικαιωμάτων τους.

8.3.2 Δικαιώματα αιτούντων άσυλο και προσφύγων

Τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης ασύλου στην Τουρκία επίσης παραβιάζονται. Ήδη η Διεθνής Αμνηστία εκφράζει την ανησυχία της ότι οι αιτούντες άσυλο δεν έχουν πρόσβαση σε μια διαδικασία για τον προσδιορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα που θα είναι δίκαιη, ικανοποιητική και σύμφωνη με τα διεθνή πρότυπα. Οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες στερούνται την πρόσβαση στην εκπαίδευση, την υγεία, την εργασία, ενώ είναι περιορισμένη και η κατάλληλη στέγαση.³²¹ Παρά την αναγνώριση του δικαιώματος στην εργασία στην Τουρκία, το οποίο όμως δεν αναφέρεται ρητά στο νέο νόμο, οι πρόσφυγες δεν έχουν τα μέσα πραγμάτωσης ή υλοποίησης αυτού του δικαιώματος. Το νομικό αυτό δικαίωμα δεν χορηγείται ούτε στους υπηκόους Συρίας από τις τουρκικές Αρχές, καθώς η Τουρκία θεωρεί ότι κάτι τέτοιο θα ήταν μεγάλη επιβάρυνση για την οικονομία της.³²²

³²⁰ Βλ. σχετικά: Detention of refugees must be investigated, 23 October 2014, διαθέσιμο σε:

https://www.amnestyusa.org/sites/default/files/uaa26014_0.pdf, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

³²¹ Βλ. σχετικά: Amnesty International, "Stranded Refugees in Turkey denied protection", πρώτη δημοσίευση το 2009, διαθέσιμο σε: <https://www.amnesty.org/.../eur440012009en.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

³²² Βλ. σχετικά: Bidinger, Sarah (2015), "Syrian Refugees and Right to Work: Developing temporary protection in Turkey", *Boston University International Law Journal*, 33 B.U. Int'l LJ 223, διαθέσιμο σε: <http://www.bu.edu/ilj/files/2015/01/Bidinger-Syrian-Refugees-and-the-Right-to-Work.pdf>.

Πέραν όμως των υπηκόων Συρίας που ζουν στην Τουρκία λόγω της ένοπλης σύρραξης από το 2011, πάνω από 20.000 Αφγανοί πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο εν έτη 2014 διέμεναν στην Τουρκία χωρίς να έχουν δικαίωμα στην εργασία, πρόσβαση στην εκπαίδευση, πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη, στην ελεύθερη κυκλοφορία, ή το μόνιμο νομικό καθεστώς.³²³ Έχει παρατηρηθεί ότι η επανεγκατάσταση σε τρίτες χώρες είναι η μόνη βιώσιμη λύση για τον τερματισμό της κρίσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αντιμετωπίζουν οι Αφγανοί πρόσφυγες στην Τουρκία. Σημειώνεται τέλος δε, ότι πολλοί από τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες που ζουν στην Τουρκία αναμένουν την μετεγκατάστασή τους σε άλλη χώρα όπου δεν θα στερούνται και δεν θα παραβιάζονται τα θεμελιώδη δικαιώματά τους.

³²³ Βλ. σχετικά: Report On the Condition of Afghan Refugees in Turkey, 2014, διαθέσιμο σε: <http://www.afghanvoice.org.uk/avfm1/mypanel/pdfeng/Afghan%20Refugee%20Report%202014%20%281%29-20140514-140942.pdf>, ημερομηνία πρόσβασης: 20/08/2015.

Αποτίμηση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής

Με την παρούσα εργασία επιχειρήθηκε η διερεύνηση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο, μέσα από την εξέταση της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ ΕΕ-Τουρκίας. Στόχος ήταν να αναδειχθούν τα επιτεύγματα και οι αδυναμίες που αντιμετωπίζει η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική όσον αφορά τον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης και τη διαχείριση του ασύλου, λαμβανομένων υπ' όψιν των αυξημένων μικτών μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ.

Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική αφενός συνδέεται με τις πρακτικές διαχείρισης της παράτυπης μετανάστευσης που σχετίζεται άμεσα με την εσωτερική ασφάλεια και τον έλεγχο των συνόρων στο χώρο Σένγκεν και αφετέρου στοχεύει στην εναρμόνιση της πολιτικής ασύλου στην Ευρώπη, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι η διαχείριση δεν περιορίζεται μόνον στην παράτυπη μετανάστευση, αλλά επεκτείνεται στο άσυλο, καθώς και στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης, όπως είναι η μετανάστευση του εργατικού δυναμικού υπηκόων τρίτων χωρών. Οι στρατηγικές ελέγχου των εξωτερικών συνόρων και της αποτροπής επηρεάζουν άμεσα τόσο τους παράτυπους μετανάστες όσο και τους αιτούντες άσυλο.

Κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών, οι πρωτοβουλίες και οι δράσεις της ΕΕ για τη διαχείριση και τον αποτελεσματικό έλεγχο της μετανάστευσης (πολιτικές αναφορικά με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, διαδικασίες ασύλου και διαχείριση μεταναστευτικών ροών, σύσταση μηχανισμών για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης), υπήρξαν σημαντικές δεδομένου ότι η Ένωση κλήθηκε να διαχειριστεί το πολυδιάστατο φαινόμενο της μετανάστευσης στο έδαφός της. Ως ένα διασυννοριακό ζήτημα, η μετανάστευση απαιτούσε μια ολοκληρωμένη και ισόρροπη προσέγγιση σε διάφορους τομείς πολιτικής συμπεριλαμβανομένων των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού. Έτσι, εκτός από τις ευρωπαϊκές χώρες προορισμού, η ΕΕ άρχισε να δίνει έμφαση και να λαμβάνει προληπτικά μέτρα, τα οποία συνίσταντο κυρίως στη στενή συνεργασία και την οικονομική ενίσχυση των χωρών προέλευσης ή διέλευσης παράτυπων μεταναστών και στη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες. Συγκεκριμένα, οι συμφωνίες επανεισδοχής χρησιμοποιήθηκαν από την ΕΕ ως ένα μέσο για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ.

Στην περίπτωση της συμφωνίας επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας, η ΕΕ επιχείρησε από τη μια να καταπολεμήσει την παράτυπη μετανάστευση προς την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω της Τουρκίας και να αξιοποιήσει τη συμφωνία μάλλον ως μέσο αποτροπής της παράτυπης μετανάστευσης. Από την άλλη, η συμφωνία συνέβαλε θετικά στις θεσμικές μεταρρυθμίσεις που έπρεπε να γίνουν στην Τουρκία και που ήταν απαραίτητες προκειμένου να τεθεί σε ισχύ η συμφωνία. Για την Τουρκία η σύναψη της συμφωνίας θεωρήθηκε ένα σημαντικό βήμα για την ενταξιακή πορεία της χώρας στην ΕΕ και κίνητρο για την απελευθέρωση του καθεστώτος θεώρησης. Οι μεταρρυθμίσεις αφορούν κυρίως την εναρμόνιση ως προς τη διαχείριση και των έλεγχο των τουρκικών συνόρων και τη βελτίωση του τουρκικού συστήματος ασύλου σύμφωνα με την «κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική». Κατόπιν των πιέσεων που ασκεί η ΕΕ στην Τουρκία, η τελευταία έχει σημειώσει ορισμένη πρόοδο σε βασικούς τομείς ενώ με βάση την έκθεση προόδου της Επιτροπής αναμένεται να υπάρξουν περαιτέρω βήματα το επόμενο χρονικό διάστημα. Η τριετής μεταβατική περίοδος μετά τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής στόχευε ακριβώς στη μεταρρύθμιση του τουρκικού νομοθετικού και διοικητικού πλαισίου. Ωστόσο, η σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ των δυο εταίρων προκαλεί ορισμένες ανησυχίες.

Σύμφωνα με την ΕΕ, η εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής θα λειτουργήσει ως μέσο αποτροπής χιλιάδων παράτυπων μεταναστών που φθάνουν στην ΕΕ μέσω της Τουρκίας. Υπό το πρίσμα αυτό, η συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας προκαλεί έντονες ανησυχίες, εάν ληφθεί υπόψη ότι η Τουρκία είναι χώρα διέλευσης για έναν μεγάλο αριθμό παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο που προέρχονται από τρίτες χώρες. Σε περίπτωση εφαρμογής της συμφωνίας, βασική ανησυχία παραμένει το γεγονός ότι το τουρκικό νομικό πλαίσιο και οι πρακτικές στον τομέα του ασύλου και της διαχείρισης των παράτυπων μεταναστών δεν παρέχουν τις απαραίτητες διασφαλίσεις για τα πρόσωπα που επιστρέφονται. Ένα σημαντικό μειονέκτημα για τα άτομα που επιστρέφονται είναι ότι τους χορηγείται προσωρινό καθεστώς, λόγω του ότι η Τουρκία έχει διατηρήσει το «γεωγραφικό περιορισμό», όπως αυτός περιγράφεται στη Σύμβαση της Γενεύης. Εν αναμονή αυτής της αβεβαιότητας σε σχέση με τις προοπτικές της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας της Τουρκίας και μέχρις ότου ο νέος νόμος τεθεί σε πλήρη ισχύ, το ανεπαρκές ισχύον

νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο της χώρας και οι παραβιάσεις των δικαιωμάτων που αυτό παράγει, ειδικά τα τελευταία χρόνια, εξακολουθούν να αποτελούν πηγή σημαντικής ανησυχίας. Εξίσου σημαντικές είναι οι αδυναμίες στα συστήματα ασύλου ορισμένων κρατών-μελών της Ένωσης που αποτελούν τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και αντιμετωπίζουν τη μεγαλύτερη μεταναστευτική πίεση, όπως η Ελλάδα, που θεωρείται ότι θα κάνουν χρήση της συμφωνίας προκειμένου να επωφεληθούν από αυτή. Κατά την εφαρμογή της συμφωνίας θα υπονομευτεί το δικαίωμα να ζητήσουν άσυλο στην ΕΕ όσοι χρήζουν διεθνούς προστασίας. Ενώ η συμφωνία επανεισδοχής υπογράφηκε μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας, η εφαρμογή της συμφωνίας θα πραγματοποιείται στο έδαφος του κράτους-μέλους και ως εκ τούτου εκφράζονται φόβοι για πιθανές ασυνέπειες ως προς την εφαρμογή της συμφωνίας.

Από τη διερεύνηση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, προκύπτει ότι ήδη με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων, η διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης θεωρήθηκε αντίβαρο στην ελεύθερη εσωτερική κυκλοφορία εντός του χώρου Σένγκεν, ενώ η ΕΕ έθεσε ως στόχο τη δημιουργία μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ασύλου. Ο στόχος αυτός υποστηρίχθηκε από μια ενεργή προσπάθεια από την ΕΕ προκειμένου να αναπτύξει μια «κοινή» μεταναστευτική πολιτική για τους υπηκόους από χώρες εκτός της ΕΕ. Ωστόσο τίθεται το ερώτημα εάν η ΕΕ έχει οικοδομήσει μια τέτοια «κοινή» μεταναστευτική πολιτική, και εάν ναι, είναι σε θέση να διαχειριστεί τις μικτές μεταναστευτικές ροές βάσει των υφιστάμενων πολιτικών της; Επιχειρώντας μια απάντηση σε αυτά τα ερωτήματα, θα έπρεπε να επισημανθεί αφενός ότι, θα ήταν άδικο να υποστηριχθεί πως δεν υπήρξαν ουσιώδη βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση. Η υιοθέτηση νομοθετημάτων που αφορούν τη μετανάστευση στην ΕΕ έχουν ενισχύσει το νομικό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών, συμβάλλοντας έτσι στην ανάπτυξη μιας τέτοιας κοινής πολιτικής. Από την άλλη, η διαμόρφωση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής προς το παρόν παραμένει ένα περίπλοκο και αμφιλεγόμενο ζήτημα.

Παρά τις συνεχείς προσπάθειες στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής, η ΕΕ έχει επικριθεί πολλές φορές για τις αδυναμίες της σε σχέση με το σχεδιασμό και την υλοποίηση της πολιτικής αυτής. Ιδιαίτερη βαρύτερη δίδεται σήμερα στην αύξηση του αριθμού των παράτυπων μεταναστών και των προσφύγων που εισέρχονται στην Ευρώπη, θέμα το οποίο βρίσκεται στο επίκεντρο των ευρωπαϊκών συζητήσεων. Η

αριθμητική αυτή αύξηση των μικτών μεταναστευτικών ροών απαιτεί μια πιο συντονισμένη πολιτική δράση σε επίπεδο ΕΕ -ο δε θάνατος πολλών μεταναστών στα ανοικτά των ακτών της Λαμπεντούζα και της Ελλάδας είναι ένα από τα πολλά παραδείγματα των αποτυχημένων πολιτικών της ΕΕ και ένα αποτρόπαιο γεγονός που ανέδειξε τις αδυναμίες της. Οι αδυναμίες αυτές οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι η ΕΕ βρίσκεται σήμερα πολύ μακριά από την υιοθέτηση κοινών πολιτικών. Παρόλο που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει ότι τα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί μέχρι στιγμής είναι «εντυπωσιακά», εξακολουθούν να μην είναι ισορροπημένα.

Ένας από τους βασικότερους παράγοντες που οδήγησε στον περιορισμό της «κοινής» μεταναστευτικής πολιτικής και την κατέστησε ουτοπική, είναι η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών των διαφόρων κρατών-μελών με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή. Ο περιορισμός αυτός οφείλεται στο γεγονός ότι λίγες χώρες της ΕΕ έχουν εναρμονίσει την εθνική τους νομοθεσία με την ευρωπαϊκή και έχουν υιοθετήσει όσα προβλέπονται στις οδηγίες. Ως εκ τούτου, αν και η Ευρώπη φαίνεται να τείνει προς μια πιο ανοικτή μεταναστευτική πολιτική, δεν πρόκειται για μια πολιτική που μπορεί εύκολα να εναρμονιστεί ή να εξελιχθεί σε ευρωπαϊκές οδηγίες. Αυτό οδηγεί στο παράδοξο ότι, αν και οι συζητήσεις στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου διεξάγονται σε επίπεδο ΕΕ, εντούτοις, για όσο διάστημα η ΕΕ δεν υιοθετεί νομικά δεσμευτικές πράξεις στον τομέα αυτό, τα κράτη-μέλη θα συνεχίσουν τις δικές τους μονομερείς πολιτικές. Αυτό διαπιστώνεται από το γεγονός ότι οι οδηγίες, εν αντιθέσει με τους κανονισμούς, πρέπει αρχικά να ενσωματωθούν στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών και στη συνέχεια να εφαρμοστούν από τα κράτη-μέλη. Ωστόσο, πολλές φορές η συμμόρφωση με τις ευρωπαϊκές οδηγίες δεν έχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα επιτείνοντας την ανομοιογένεια στην Ένωση. Επίσης, τα κράτη-μέλη φάνηκαν απρόθυμα να παραχωρήσουν κυριαρχικά τους δικαιώματα στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής, με συνέπεια οι εκπρόσωποι των εθνικών κρατών να διατηρούν αυστηρό έλεγχο επί της διαδικασίας χάραξης της πολιτικής. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ότι η μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ασύλου ανήκουν στη συντρέχουσα αρμοδιότητα της ΕΕ και ως εκ τούτου τα κράτη-μέλη είναι τα μόνα που φέρουν τον έλεγχο της χάραξής της.

Η προσπάθεια να εναρμονιστούν οι εθνικές νομοθεσίες των κρατών-μελών σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, είναι περισσότερο εμφανής στη πολιτική

ασύλου, όπου έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικές προσπάθειες από την ΕΕ προκειμένου αυτή να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού των εθνικών συστημάτων ασύλου των διαφόρων κρατών-μελών. Αλλά οι διατάξεις που έχουν θεσπιστεί σε επίπεδο ΕΕ δεν αρκούν από μόνες τους για να ξεπεραστεί ο κατακερματισμός του ευρωπαϊκού «συστήματος ασύλου», δεδομένου ότι τα περισσότερα κράτη-μέλη λαμβάνουν μεμονωμένα -και συχνά αντικρουόμενα- μέτρα για το θέμα αυτό. Προφανώς, αυτή η αντίσταση εκ μέρους των κρατών-μελών ως προς την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την ευρωπαϊκή έχει προβληματικές συνέπειες για τον τρόπο με τον οποίο διαχειρίζονται τις μεταναστευτικές ροές σε όλη την Ευρώπη. Τα μέτρα αυτά αφορούν τους όρους υποδοχής των αιτούντων άσυλο, τις διαδικασίες ασύλου και την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας. Η προσφυγική κρίση των τελευταίων ετών και η αυξημένη ροή προσφύγων κυρίως από τη Συρία ανέδειξε το πρόβλημα του συντονισμού και της ανισορροπίας μεταξύ των κρατών-μελών. Αυτό αντανακλά τα ευρύτερα προβλήματα της πολιτικής ασύλου στην Ευρώπη και τον αντίκτυπο που αυτά έχουν στα ανθρώπινα δικαιώματα.

Οι διεθνείς εξελίξεις είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση των μικτών μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ. Δεδομένων αυτών των ροών, η ΕΕ χρειάστηκε να διαδραματίσει έναν ολοένα και σημαίνοντα ρόλο στη διαχείριση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην Ευρώπη. Η αύξηση αυτή οδήγησε σε μια μεταναστευτική πίεση που δέχονται κυρίως τα νότια κράτη-μέλη της ΕΕ και ανέδειξε την άνιση διαχείριση του όγκου των προσφύγων και των αιτήσεων ασύλου μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ. Η ανισότητα αυτή είναι εμφανής μεταξύ των νότιων και βόρειων ευρωπαϊκών κρατών-μελών. Τα νότια ευρωπαϊκά κράτη (Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία), θεωρούν ότι βρίσκονται στην πρώτη γραμμή λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και ότι λόγω αυτού η κατανομή των ευθυνών είναι άνιση. Για τις βόρειες χώρες, το πρόβλημα έγκειται στο ότι τα κράτη-μέλη του νότου δεν έχουν αποτελεσματικά συστήματα ασύλου, έτσι ώστε οι άνθρωποι να χρειάζεται να αναζητήσουν προστασία στη βόρεια Ευρώπη. Επίσης, οι χώρες του βορρά θεωρούν ότι ο νότος αποφεύγει τις διεθνείς ευθύνες του και ως εκ τούτου επιφορτίζονται με τη διεκπεραίωση περισσότερων αιτημάτων ασύλου.

Η κατανομή των βαρών, ένα από τα πιο σημαντικά προβλήματα στην ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου, οφείλεται πρωτίστως στην έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών. Αυτό φάνηκε σχετικά πρόσφατα με την απροθυμία των κρατών-μελών να δεχθούν πρόσφυγες από την Ιταλία και την Ελλάδα έπειτα από πρόταση που κατέθεσε η Επιτροπή, ενώ η σχετική συζήτηση μεταφέρθηκε σε ύστερο χρόνο. Χωρίς έναν ενιαίο μηχανισμό για την αντιμετώπιση του μεγάλου αριθμού των αιτούντων άσυλο που προσπαθούν να ξεφύγουν από τις κρίσεις, το βάρος πέφτει δυσανάλογα σε ορισμένα κράτη που δεν είναι σε θέση να το διαχειριστούν, προσφέροντας έτσι στα άτομα ανεπαρκή προστασία. Η προσφυγική κρίση ανέδειξε τα διαρθρωτικά προβλήματα και τις ελλείψεις στο ευρωπαϊκό σύστημα, καθώς και την ανάγκη για ένα καλύτερο ευρωπαϊκό πλαίσιο και αυξημένη αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών.

Τέλος, η διαφορετική μεταχείριση που υφίστανται οι υπήκοοι τρίτων χωρών βάσει της νομοθεσίας της ΕΕ, ανάλογα με την ιθαγένεια ή άλλα κριτήρια, οδηγεί στη διαπίστωση ότι δεν υπάρχει ακόμη κοινή μεταναστευτική πολιτική. Είναι δύσκολο να μιλάμε για μία και μοναδική ομάδα υπηκόων τρίτων χωρών που αποτελούν το αντίστοιχο των πολιτών της ΕΕ. Ενώ κάποιοι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να επωφεληθούν από τα δικαιώματα της ελεύθερης κυκλοφορίας παρόμοια με εκείνα που απολαμβάνουν οι πολίτες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος εισόδου και διαμονής στα κράτη-μέλη της ΕΕ με σκοπό την απασχόληση, άλλοι υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης εισόδου, σε περιορισμούς στην αγορά εργασίας και άλλους περιορισμούς οικονομικής και κοινωνικής φύσεως. Κατά συνέπεια, οι υπήκοοι τρίτων χωρών δεν έχουν ίση μεταχείριση με τους πολίτες της ΕΕ, παρά τις όποιες εξαγγελίες.

Σε κάθε περίπτωση, οι συνεχείς μικτές μεταναστευτικές ροές ενέτειναν το δίλημμα που συνδέεται με τις πολιτικές της ΕΕ: την ευθύνη για την προστασία της δημόσιας τάξης και της ασφάλειας και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η αποτροπή, η επιτήρηση και ο έλεγχος των συνόρων συχνά αποκτά προτεραιότητα έναντι της πολιτικής ασύλου και της νόμιμης μετανάστευσης. Αυτή είναι μια εγγενής αντίφαση εντός της ΕΕ που προσπαθεί να περιορίσει την είσοδο των «ανεπιθύμητων» μεταναστών από τη μια, ενώ από την άλλη προσπαθεί να σεβαστεί τα ανθρώπινα δικαιώματα και να προσφέρει προστασία. Θα ήταν σκόπιμο η ΕΕ να προσανατολίσει

τις πολιτικές της στις νέες συνθήκες και να εστιάσει στην προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο αυτό, δύσκολα θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι η εφαρμογή της συμφωνίας επανεισδοχής με την Τουρκία θα αποτελέσει λύση του προβλήματος και θα ανακόψει την μαζική μετακίνηση πληθυσμών προς τον ευρωπαϊκό χώρο.

Η ΕΕ δεν έχει επιδείξει ιδιαίτερες προσπάθειες ως προς την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων που προκαλούν το φαινόμενο της μετανάστευσης. Αντ' αυτού επιβεβαιώνει την ανεπάρκεια της ευρωπαϊκής πολιτικής ηγεσίας να υπερβεί την κοντόφθαλμη πολιτική της κατασταλτικής πολιτικής, με στόχο την ανακοπή των μεταναστευτικών ροών προς την Ευρώπη. Σε ό,τι αφορά δε την κατανομή των μεταναστών και τον μικρό αριθμό των ατόμων, που θα δεχθεί η κάθε χώρα, αυτό θα εξαρτηθεί μεταξύ άλλων από την πληθυσμιακή της δυναμικότητα και τις αντοχές και ανάγκες κάθε εθνικής οικονομίας. Αν λάβουμε υπόψη μας και τον αργό ρυθμό, ο οποίος χαρακτηρίζει τις ευρωπαϊκές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και εξειδίκευσης τους σε πρακτικό επίπεδο, θα περάσει αρκετός καιρός μέχρι να αποδώσουν σε περιορισμένο βαθμό αυτές οι ανεπαρκείς και αντιφατικές αποφάσεις, ενώ το πρόβλημα θα διογκώνεται. Όσο αυξάνονται οι μεταναστευτικές ροές, ο ρατσισμός και η ξενοφοβία θα ελλοχεύουν. Πολύ πιο λειτουργική και αποδοτική θα γίνει η μεταναστευτική πολιτική της Ευρώπης, εάν συνδυασθεί και με στοχευμένη αναπτυξιακή πολιτική στις χώρες αποστολής.

Κλείνοντας θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά το πρόσφατο παρελθόν υπήρξαν κάποιες αλλαγές στη στάση των κρατών-μελών της ΕΕ έναντι των μικτών μεταναστευτικών ροών, ειδικά μετά την πρόταση που κατέθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη δέσμη μέτρων που αφορά τη μετεγκατάσταση προσφύγων από την Ιταλία και την Ελλάδα. Κατά το τελευταίο χρονικό διάστημα και λόγω της πίεσης που άσκησε η μαζική είσοδος Σύριων κατά κύριο λόγο προσφύγων, παρατηρούνται ορισμένες μεταβολές στη μέχρι τώρα σταθερή τοποθέτηση των χωρών της ΕΕ στη Συνθήκη του Δουβλίνου. Συγκεκριμένα, η γερμανική κυβέρνηση νωρίτερα είχε ανακοινώσει ότι αναστέλλει προσωρινά την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνου, ο οποίος προβλέπει ότι οι αιτούντες άσυλο πρέπει να ζητούν άσυλο από τη χώρα εισόδου, ενώ, σε περίπτωση που βρεθούν σε άλλο κράτος-μέλος, επιστρέφονται στην πρώτη χώρα. Επίσης, υπάρχει μια αλλαγή όσον αφορά τους αριθμούς που δήλωσαν

ότι θα δεχθούν τα κράτη-μέλη προκειμένου να ανακουφιστούν οι χώρες εισόδου. Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί η αλλαγή της κοινής γνώμης και η πίεση προς τις κυβερνήσεις για την αποδοχή προσφύγων και την ανάληψη ευθυνών έναντι του μεταναστευτικού ζητήματος είναι ένα θετικό βήμα. Όλα αυτά αποδεικνύουν μια μεταβολή στη συνολική στάση των ευρωπαϊκών κοινωνιών -αναδεικνύουν επίσης ακόμα περισσότερο τις εσωτερικές ανισορροπίες στην ΕΕ και τις διαφοροποιήσεις των εθνικών οικονομιών- με έμφαση στην ενσωμάτωση και τη δυνατότητα απορρόφησης του δυναμικού των προσφύγων. Η απόφαση όχι μόνο έχει άμεσα πρακτικά αποτελέσματα για τους Σύριους που βρίσκονται στη Γερμανία (και μπορούν πλέον να υποβάλλουν εκεί αίτηση ασύλου), αλλά και ανοίγει το ζήτημα της προσφυγικής και μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε. Μένει να αποδειχθεί εάν αυτός θα είναι ο επόμενος στόχος της ΕΕ προς μια ουσιαστικότερη και αποτελεσματικότερη συνολική εξέταση και αντιμετώπιση του τόσο σύγχρονου και φλέγοντος φαινομένου της μετανάστευσης προς τα εδάφη της.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία:

Bomberg, E., Peterson, J. & Stubb, A. (2008), *The European Union: How does it work?*, 2th edition, Oxford University Press.

Nugent, Neil (2010), *The Government and Politics of the EU*, 7th edition, Palgrave, Basingstoke/N.Y.

Tsoukala, A. (2005) 'Looking at immigrants as enemies', in D. Bigo and E. Guild (eds), *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate.

Walters, William (2010), *Migration and security: The Handbook of New Security Studies*, London: Routledge.

Ξενόγλωσση αρθρογραφία, μελέτες, εκθέσεις:

Açıkgöz, Meral & Hakkı, Onur Ariner (2014), "Turkey's new law on foreigners and international protection: An introduction", *Turkish Migration Studies Group (TurkMiS), University of Oxford*, Briefing Paper 2.

Angenendt, Steffen, Engler, Marcus & Schneider, Jan (2013), "European Refugee Policy: Pathways to Fairer Burden-Sharing", *German Institute for International and Security Affairs*, SWP Comments.

Bacaian, Livia Elena (2011), "The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union", *Institute Européen de l'université de Genève*, Collection Europa, Vol. 70.

Baklacioglu, Nurcan Ozgur (2009), "Building "Fortress Turkey": Europeanization of Asylum Policy in Turkey", *The Romanian Journal of European Studies* 7-8.

Balleix, Corinne (2014), "From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migration", *Archive of European Integration (AEI)*, European Policy Brief, N.24.

Baysan, Alper (2013), "Multiple Arenas and Diverse Techniques of Securitisation: The Case of the EU's Visa Regime towards Turkey", *Journal of Contemporary European Research*, Vol 9, No 5.

- Benam, Çiğdem H. (2011), "Emergence of a "Big Brother" in Europe: Border Control and Securitization of Migration", *Insight Turkey*, Vol. 13, No. 3.
- Bendel, Petra (2014), "The Common European Asylum System: Achievements, Failures, Outlooks and Policy Learning for the EU and Canada", *Centre for European Studies (EUCE Centre of Excellence at Carleton) and the Canada-Europe Transatlantic Dialogue (CETD)*, CETA Policy Brief Series.
- Berdal, Aral (2005), "Making sense of the anomalies in Turkish-European Union Relations", *Journal of Economic and Social Research* 7, (1).
- Bettin, Giulia & Cela, Eralba (2014), "The evolution of migration flows in Europe and Italy", *Economia Marche-Journal of Applied Economics* Vol. 33, No 1.
- Bidinger, Sarah (2015), "Syrian Refugees and Right to Work: Developing temporary protection in Turkey", *Boston University International Law Journal*, 33 B.U, *Int'l LJ* 223.
- Bidinger, Sarah, Lang, Aaron, Hites, Danielle, Kuzmova, Yoana & Nouredine, Elena (2014), "Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing", *Boston University School of Law International Human Rights Clinic, Report Summary*.
- Boed Roman (1994), "State of the Right of Asylum in International Law", *The Duke J. Comp. & Int'l L.* 5:1.
- Borzel, T. (1999), "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaption to Europeanisation in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No 4.
- Bulmer, S. & Radaelli, C. (2004), "The Europeanisation of National Policy", *Queen's Papers on Europeanisation*, No 1.
- Bunyan, Tony (1993), "Trevi, Europol and the European state", *Statewatching the new Europe*.
- Carrera, Sergio, Atger, Anaïs, Faure, Guild, Elspeth & Kostakopoulou, Dora (2011), "Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020", *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, Policy Brief No. 240.
- Cassarino, Jean-Pierre (2010), "Readmission policy in the European Union", *Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, Brussels*.

Ceccorulli, Michela (2009), "Migration as a security threat: internal and external dynamics in the European Union", *Forum on the Problems of Peace and War, Florence Garnet*, Working Paper, No 65/09.

Collett, Elizabeth (2009), "Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy", *European Policy Centre (EPC)*, Working Paper No.32.

Collett, Elizabeth (2010), "The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans", *Migration Policy Institute (MPI)*, διαθέσιμο σε: <http://www.migrationpolicy.org/article/european-unions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>.

Collett, Elizabeth (2014), "Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge", *Research for Migration Policy Institute Europe*, Policy Brief Series, Issue No 4.

Dardağan, Kibar Esra (2013), "An Overview and Discussion of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection", *Perceptions*, Volume XVIII, Number 3

De Búrca, Gráinne (2013), "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a human rights adjudicator?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol 20.

De Haan, Jakob & Plümper, Thomas (2006), "European Integration", *Policy Autonomy and Partisan Politics*, *European Union Politics*, Vol. 7 (2).

De Schutter, Olivier (2014), "The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination", *New York University School of Law*, Jean Monnet Working Paper 07/04.

Delors, Jacques, *The Maastricht Treaty: "The third pillar of the European Union: justice and home affairs"*, Articles Section, διαθέσιμο σε: https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb1-4_delors.pdf.

Dimulescu, Valentina-Andreea (2010), "Europe's southern gatekeepers: the external dimension of the EU's immigration and asylum policy", A paper presented to the *Center for European Integration Studies in partial fulfillment of the requirements of the Master of European Studies Program to achieve the degree of a Mater of European Studies*.

Doğan, Erhan, "Impact of Visa Regimes over Travel Decisions and Patterns of Turkish Citizens", διαθέσιμο σε:

<https://mirekoc.ku.edu.tr/sites/mirekoc.ku.edu.tr/files/Impact%20of%20Visa%20Regimes%20over%20Travel%20Decisions%20and%20Patterns%20of%20Turkish%20Citizens%20%28Erhan%20Do%27C4%279Fan%29.pdf>.

Donnelly, B. (2008), "Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification?", *European Institute of Public Administration*, Eipascope 2008/1, διαθέσιμο σε:

http://aei.pitt.edu/11043/1/20080509184107_SCOPE200814_BrendanDonnelly.pdf.

Dustman Christian & Tommas Frattini (2012), "Immigration: the European experience", *Norface Migration*, Discussion Paper No. 2012-01(Revised version).

Eisele, Katharina & Wiesbrock, Anja (2013), "Reaching Out-The External Dimension of the EU's Migration Policy, A Comparative Study on India and Australia", *European University Institute-Robert Schuman Centre for Advanced Studies CARIM-India*, Research Report 2013/12.

Elitok, Seçil Paçacı & Straubhaar, Thomas (2012), "Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities", *Hamburg Institute for International Economics (HWWI)*, Volume 5, διαθέσιμο σε: http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP_HWWI5_Elitok_Migration.pdf.

Emerson, Michael (2004), "Has Turkey fulfilled the Copenhagen political criteria?", *Centre for European Policy Studies*, Ceps Policy Brief No.48.

Eversmann, Lea Amanda (2015), "The Asylum Qualification Directive, Towards more restrictive or more favorable provisions for asylum seekers?", *University of Twente*, Netherlands.

Giuffrè, Mariagiulia (2011), "The European Union readmission policy after Lisbon", *Lund University Faculty of Law-Interdisciplinary Political Studies*, Vol.1, N° 0.

Giuffrè, Mariagiulia (2013), "Readmission Agreements and Refugee Rights: From a Critique to a Proposal", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 32, No. 3.

Göksel, Diba Nigar (2014), "Turkey's Visa Free Travel Process with the EU: Trap or Gift?", *German Marshall Fund of the United States (GMF)*, Analysis.

Grange, Mariette & Flynn, Michael (2014), "Immigration Detention in Turkey", *Global Detention Project (GDP)-Graduate Institute of International and Development Studies*, διαθέσιμο σε:

http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/Turkey_report.pdf.

Groenendijk, Kees & Guild, Elspeth (2010), "Visa policy of member states and the EU towards turkish nationals after Soysal", *Economic Development Foundation Publications*, Vol. 232.

Hailbronner, Kay (1997), "Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit Their Own and Foreign Nationals", *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*.

Hagedorn, Franziska (2009), "The Community method vs. Intergovernmental method in the European Constitution", *Center for International Relations, Austrian Academy Studies, German Institute for International and Security Affairs, CONVEU 30 Conference Paper Internal Reform and Constitution building Capacities*.

Hatton, Timothy J. (2005), "European asylum policy", *Institute for the Study of Labor (IZA)*, Discussion Paper, No. 1721.

Hugo, Brady (2010), "The EU and human rights: a new era under the Lisbon treaty?", *Centre for European Reform, for OSI under the Open Society Initiative for Europe (OSIFE)*, διαθέσιμο σε:

http://www.eepa.be/wcm/dmdocuments/OSI_Lisbon_Treaty_Implications_2010-06.pdf.

İçduygu, Ahmet & Aksel, Damla B. (2013), "Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective", *Perceptions*, Volume XVIII, Number 3.

İçduygu, Ahmet & Aksel, Damla B. (2014), "Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, Issue 3.

İçduygu, Ahmet & Sert, Deniz (2010), "Irregular Migration at Two Borders: The Turkish-EU and Mexican-U.S. Cases", *The German Marshall Fund of the United States (GMF)*, Immigration Paper Series.

İçduygu, Ahmet & Yükseser, Deniz (2008), "Rethinking the transit migration in Turkey: reality and re-presentation in the creation of a migratory phenomenon", Paper prepared for *IMISCOE Conference on "(Irregular) Transit Migration in the European Space: Theory, Politics, and Research Methodology"*, Koç University Founders Hall, Istanbul, April 18-19.

İçduygu, Ahmet (2011), "The Irregular Migration Corridor between the EU and Turkey: Is it Possible to Block it with a Readmission Agreement?", *Robert Shuman Center for Advanced Studies*, Research Report EU-US Immigration Systems 2011/14.

Jakulevičienė, Lyra (2010), "Is there a need for an extension of subsidiary protection in the European Union Qualification Directive", *Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International and European Union Law*, Jurisprudence 120.2.

Jastram, Kate & Achiron, Marilyn, "Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law", *UNHCR-IPU*, διαθέσιμο σε: <http://www.refworld.org/docid/3cd6a8444.html>.

Karyotis, G. & Patrikios, S. (2010), "Religion, Securitization and Anti-Immigration Attitudes: The Case of Greece", *Journal of Peace Research*, Vol.47, No 1.

Katsiaficas, Caitlin (2014), "The Common European Asylum System as a Protection Tool: Has the European Union Lived Up to Its Promises?", *Bridging Europe*, EU Migration Policy Working Paper, No. 7.

Kaunert, Christian & Leonard, Sarah (2011), "The Development of the EU Asylum Policy: Revisiting the Venue-shopping Argument after the Lisbon Treaty", *UACES Conference, London*, Vol. 31.

Kaunert, Christian & Léonard, Sarah (2012), "The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective", *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No 9.

Kaunert, Christian & Leonard, Sarah (2012), "The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: towards supranational governance in a common area of protection", *Refugee Survey Quarterly* Vol. 31, No 4.

Kaunert, Christian (2009), "Liberty versus security? EU asylum policy and the European Commission", *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, No 2.

Kaunert, Christian (2011), "The European Union and Refugees: Towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union?", *European University Institute, Florence & University of Salford*, Working Paper Series, No 8.

Kirişci, Kemal (2007), "Border Management and EU-Turkish Relations: Convergence or Deadlock", *European University Institute (RSCAS)*, Research Reports 2007/03.

Kirişci, Kemal (2014), "Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?", *Centre European Policy Studies*, CEPS Commentary, Brussels 4.

Kırmızıgü, Çiğdem Manap (2013), "Experiences of Asylum Seekers in Turkey", *International Journal of Social Inquiry*, Volume 6, Number 2.

Knaus, Gerald (2014), "EU-Turkey Relations: A Visa Breakthrough?", *Global Turkey in Europe II*, Policy Brief 11.

Kyperounta, Christiana S. (2014), "European Asylum Policy", διαθέσιμο σε: http://www.cornelia-ernst.de/wp-content/uploads/2014/05/EUROPEAN-ASYLUM-POLICY_C-KYPEROUNTA.pdf.

Kyrieri, Katerina-Marina & Pahladsingh, Aniel (2010), "The European Asylum System and Minimum Standards: Suggestions for practice and policy", *European Institute of Public Administration (EIPA)*, Staff Working Paper.

Langford, Lillian M. (2013), "Other Euro Crisis: Rights Violations under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity", *Harv. Hum. Rts. J.* 26.

Lenart, Joanna (2012), "Fortress Europe: Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms", *Merkourios-International and European Migration Law*, Article, Vol. 28/75.

Levitan Rachel, Kaytaz Esra & Durukan Oktay (2009), "Foreigners' Guesthouses", *Refugee: Canada's Journal on Refugees* Vol 26, No 1.

Levitan, Rachel, Kaytaz, Esra & Durukan, Oktay (2009), "Unwelcome Guests: The Detention of Refugees in Turkey's" Foreigners' Guesthouses", *Refugee: Canada's Journal on Refugees* , Vol. 26, No 1.

Mackey, Allan & Barnes, John (2012), "Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive: Judicial criteria and standards", *International Association of Refugee Law Judges*.

Meyerstein, Ariel (2005), "Retuning the Harmonization of EU Asylum Law: Exploring the Need for an EU Asylum Appellate Court", *California Law Review*, Vol.93.

Monar, Jörg (2001), "The dynamics of justice and home affairs: laboratories, driving factors and costs", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, Issue 4.

Morelli, Vincent & Migdalovitz, Carol, (2010), "European Union Enlargement: A Status Report on Turkey's Accession Negotiations", *Library of Congress Washington DC, Congressional Research Service, CRS Report for Congress*.

Niemann, Arne & Schmidthäussler, Natalie (2012), "The Logic of EU Policy-Making on (Irregular) Migration: Securitisation or Risk?", *University of Mainz*, Paper given at the *UACES conference: Exchanging Ideas on Europe 2012: Old Borders-New Frontiers*, 3-5 September 2012, Passau, Germany.

Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2012), "European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: From declaration to implementation", *Revue hellénique de droit international*, Vol. 65, No. 1, 271-288.

Nikolakopoulou-Stephanou, Iro (2006), "Greek and European Policy Priorities for Controlling Illegal Immigration", *Revue hellénique de droit international*, No. 2, 641-654.

Noll Gregor (1999), "Rejected asylum seekers: the problem of return", *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 4.

"Out the Back Door: The Dublin II Regulation and illegal deportations from Greece" (2013), *Norwegian Helsinki Committee, Norwegian Organization For Asylum Seekers, Aitima, Research, διαθέσιμο σε: http://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/08/Hellas_Rapport_out_the_backdoor.pdf*.

Ozler, Zeynep & Toygar, Işıklı (2011), "Visa - Free Travel: Is It Working as an EU Foreign Policy Tool?", *FRIDE, Policy Brief, No 73, διαθέσιμο σε: <http://www.fride.org/publication/901/visa-free-travel:-is-it-working-as-an-eu-foreign-policy-tool>*.

Özler, Zeynep (2012), "Breaking Vicious Circle in EU-Turkey Relations: Visa Negotiations", *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 11, No 1.

Panizzon, Marion (2012), "Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?", *Refugee Survey Quarterly* 31(4).

Pastore, Ferruccio (2001), "Reconciling the prince's two 'arms', Internal-external security policy coordination in the European Union", *Institute for Security Studies-Western European Union, Occasional Papers* 30.

Paul, Amanda (2012), "Turkey's EU Journey: What Next?", *Insight Turkey* Vol.14, No 3.

Peers, Steve (2008), "Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon", *European Journal of Migration and Law*, 10.

Peers, Steve (2013), "The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world or lipstick on a pig?", διαθέσιμο σε: <http://www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf>.

Peers, Steve (2014), "The EU Asylum System: Challenges and Shortcomings", *Strategic Sectors/Culture and Society IEMed.*, διαθέσιμο σε: http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-lamediterrania/sumaris/avancamentsanuari2013/EUAsylumSystem_Peers_MedYearbook2014-advance.pdf.

Petřková, Lenka (2012), "EU's readmission agreement and visa liberalization talks with Turkey: backing up Turkey's protracted way to the EU", *Global Political Trends Center (GPOt)*, Policy Brief No. 33.

Petrillo, E. R. (2013), "Migratory pressures on the EU's external borders and policy implications, Developments from the South of Italy", *EuroSapienza, Centro di Ricerca per gli Studi Europei Internazionali e Sullo Sviluppo, Sapienza-Università di Roma*, διαθέσιμο σε: http://www.memotef.uniroma1.it/sites/dipartimento/files/Enza%20Roberta%20Petrillo_107-137.pdf.

Report On the of Afghan Refugees in Turkey, 2014, διαθέσιμο σε: <http://www.Conditionafghanvoice.org.uk/avfm1/mypanel/pdfeng/Afghan%20Refugee%20Report%202014%20%281%29-20140514-140942.pdf>.

Roadmap towards a visa-free regime with Turkey, διαθέσιμο σε: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf.

Schaub, Max (2013), "Humanitarian Problems Relating to Migration in the Turkish Greek Border Region: The crucial role of civil society organizations", *Research Resources Paper for COMPAS, University Of Oxford*.

- Sert, Deniz (2013), "Turkey's integrated border management strategy", *Turkish Policy Quarterly*, Volume 12, No 1.
- Soykan, Cavidan (2012), "The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey", *Oxford Monitor of Forced Migration*, Volume 2, Number 2.
- Stiglmaier, Alexandra (2012), "Visa-free travel for Turkey: in everybody's interest", *Turkish Policy Quarterly*. Vol. 11, No 1.
- Suter, Brigitte (2013), "Asylum and Migration in Turkey, An Overview of Developments in the Field 1990-2013", *Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM)*, Working Papers Series No 13:3.
- Thielemann, Eiko R. (2006), "Towards A Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden-Sharing", *Center for Comparative Immigration Studies University of California, San Diego, Paper prepared for the conference 'Immigration Policy after 9/11: US and European Perspectives', University of Texas, Austin, 2-3 March 2006.*
- Tocci, Nathalie (2014), "Turkey and the European Union: A Journey in the Unknown", *Center on the United States and Europe (CUSE) at Brookings*, Policy paper, No 5.
- Tokuzlu, Lami Bertan (2010), "Burden-sharing games for asylum seekers between Turkey and the European Union", *European University Institute (EUI)- Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)*, EUI Working Papers 2010/05.
- Toscano, Federica (2013), "The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?", *Institute for European Studie (IES)*, Working Paper 7.
- Trauner, Florian & Kruse, Imke (2008), "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighborhood", *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, Working Document No. 290.
- Trevisanut, Seline (2008), "The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection", *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 12.
- Triandafyllidou Anna & Angeliki Dimitriadi (2013), "Migration Management at the Outposts of the European Union", *Griffith Law Review*, 22:3.

Triandafyllidou, Anna & Dimitriadi, Angeliki (2014), "Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection", *Istituto Affari Internazionali (IAI)*, No. 6.

UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes second country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Visit to Turkey, διαθέσιμο σε: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12307&LangID=E#sthash.FEuASQ0A.dpuf>.

"Understanding the Changing Migration Dynamics: Turkey as a Test Case", διαθέσιμο σε: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/685db502-a00b4f479940d16da9b9d3be.pdf>.

Undocumented Migration Glossary-Work Package 5, EU Sixth Framework Programme, 2008, διαθέσιμο σε: http://www.undocumentedmigrants.eu/library/h11625_3.pdf.

Verdelli, Nina (2012), "On the Need of a Harmonized and Progressive Refugee Policy in the European Union", *Journal of Political Inquiry at New York University*, Vol.5, No.5 .

"Why AEDH is against the signing of the European Union readmission Agreements", *Association Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme European-Association for the Defense of Human Rights*, 2013, διαθέσιμο σε: http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Communiqu%C3%A9s/AEDH%20Readmission%20paper%20%2010_2013%20EN.pdf.

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία:

Nugent, Neil (2003), *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Μ. Μενδρινού (επιμ.), εκδόσεις Σαβάλλας.

Taylor, Paul (2010), *Το αβέβαιο μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), εκδόσεις Κριτική.

Γιώτη Παπαδάκη, Ό. & Παπαδάκη, Ε. (2010), *Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης*, 2η αναθ. εκδ., εκδόσεις Κριτική.

Έμκε-Πουλοπούλου, Ήρα (2007), *Η μεταναστευτική πρόκληση*, εκδόσεις Παπαζήση.

- Ιωακειμίδης, Π.Κ. (2010), *Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, 2^η αναθ. εκδ., εκδόσεις Θεμέλιο.
- Μούσης, Ν. (2011), «*Ευρωπαϊκή Ένωση*», *Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, 13^η αναθ. εκδ., εκδόσεις Παπαζηση.
- Μπαμπαλιούτας, Λ. & Μητσόπουλος, Κ. (2014), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και περιφερειακή πολιτική της ΕΕ*, εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μαραβέγιας, Ν., Τσινισιζέλης, Μ., επιμ. (2007), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*, εκδόσεις Θεμέλιο.
- Παπαδοπούλου, Δ., Μπάγκαβος, Χ., (2006), *Μετανάστευση και Ένταξη των Μεταναστών στην Ελληνική Κοινωνία*, εκδόσεις Gutenberg, Γιώργος και Κώστας Δαρδάνος.
- Σαμπατάκου, Ελένη-Ανδριανή (2010), *Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή εξέλιξη, Δρώντες, Δομές και Διάδραση*, Εκδόσεις Παπαζήση (Σειρά Ειδικών Μελετών της Μετανάστευσης και της Διασποράς Νο 5).
- Στεφάνου, Κ., Τσινισιζέλης, Μ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης, επιμ. (2006), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές: Ενοποιητική Δυναμική-Δικαιοταξία-Διακυβέρνηση*, τόμος Α', εκδόσεις Σιδέρη.
- Χρυσόχου, Δ. (2006), *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: Νέες μορφές κυριαρχίας και Συναρχίας*, εκδόσεις Παπαζήση.

Ελληνόγλωσση αρθρογραφία, μελέτες, εκθέσεις:

- Ακριβοπούλου, Χ. Μ. & Παπανδρέου, Μ. (2012), «Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνο II)», *Επιστημονικός Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης"*, Μελέτες-Άρθρα, καταχωρήθηκε στις 17-09-2012, διαθέσιμο σε: <http://www.constitutionalism.gr/site/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asylo/>.
- Ασδεράκη, Φωτεινή (2014), «Οι θεσμικές αλλαγές μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ο ρόλος Των Εθνικών Κοινοβουλίων», *Κέντρο Μελετών Ασφάλειας (Center for Security Studies)*, Σειρά Ερευνητικών Δοκιμίων 1.

Γιαννίκη Έλενα (2006), «Το Πρόγραμμα της Χάγης και ο τομέας της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ)», *Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (EKEM)*, διαθέσιμο σε:

http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=211:to-programma-tis-xagis-kai-o-tomeas-tis-dikaiosynis-kai-ton-esoterikon-ypotheseon-dey&catid=15:2008-05-12-11-2815&Itemid=68.

Γλωσσάρι της UNESCO, «Learning to live together (migrant-migration)», διαθέσιμο σε: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/>.

Διεθνής Αμνηστία, «Το ανθρώπινο κόστος του φρουρίου Ευρώπη: Παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μεταναστών και προσφύγων στα σύνορα της Ευρώπης», Ιούλιος 2014, διαθέσιμο σε: http://www.amnesty.org.gr/wp-content/uploads/2014/07/fortress_europe_report.pdf.

Διεθνής Οργανισμός Μεταναστεύσεως (ΔΟΜ), Γλωσσάριο για την Μετανάστευση-Διεθνές Μεταναστευτικό Δίκαιο, 2009, διαθέσιμο σε:

http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_20.pdf.

Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων, έκδοση στ', 2009, διαθέσιμο σε:

http://www.unhcr.org.cy/fileadmin/user_upload/_temp_/HANDBOOK.pdf.

Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα της ΕΕ, διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33216&from=EL>.

Κούρταλης, Σταύρος (2009), «Πρόγραμμα της Στοκχόλμης», *Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών*, διαθέσιμο σε:

http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=986:2009-12-14-14-46-41&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68.

Μπάγκαβος, Χρήστος & Παπαδοπούλου, Δέσποινα, «Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική», *Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ (ΙΝΕ)*, Μελέτες, διαθέσιμο σε:

http://www.inegsee.gr/sitefiles/files/MELETH_15.pdf.

Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Ηρώ (2005), «Μετανάστευση και άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τεύχος 26, 383-406.

Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Ηρώ (2008), «Μικτή μετανάστευση και ανθρώπινα δικαιώματα», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τεύχος 40, 1109-1121.

Παπαδοπούλου Α. (2013), «Η σταδιακή συνταγματοποίηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ», Εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα «Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ», *Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Έδρα Jean Monnet*, Θεσσαλονίκη 14-16/02/2013.

Φερόνας, Αντρέας (2007), «Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης στην ελληνική πολιτική απασχόλησης: Μια περίπτωση «γνωσιακού» Εξευρωπαϊσμού;», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 2 (2).

Χιονάτου Ευαγγελία (2012), «Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία: κοινοτικές μεσογειακές «πύλες» της παράτυπης μετανάστευσης», *Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς (Ε.Μ.ΜΕ.ΔΙΑ)*, Κείμενο Εργασίας 3.

Ευρωπαϊκά κείμενα τεκμηρίωσης

Commission Communication, Policy Plan on Legal Migration, {SEC(2005) 1680}COM(2005) 669 final, 21.12.2005.

Communication from the Commission of 19 July 2006 on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, COM 2006/402 final, 19.07.2006.

Communication from the commission to the council and the European Parliament, Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere Programme and future orientations, COM (2004) 401 final, 2.6.2004.

Communication from the Commission, The Hague Programme: Ten Priorities for the Next Five Years-The Partnership for European Renewal in the Field of Freedom, Security and Justice, COM(2005) 184 final, 10.5.2005.

Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Official Journal of the European Union L 31/18, 6.2.2003.

Council of the EU, Criteria for the identification of third countries with which new readmission agreements need to be negotiated, Council doc. 7990/02.

Council of the European Union, Council conclusions on EU-Turkey Readmission Agreement and related issues, 3071st Justice and Home Affairs Council meeting Brussels, 24 and 25 February 2011.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Communication on migration, COM (2011) 248 final, 4.5.2011.

European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalization roadmap, COM(2014) 646 final, 20.10.2014.

Recast Directive 2013/33/EU of the European Parliament and the Council of 26 June 2013 laying down minimum standards for the reception of applicants for international protection, Official Journal of the European Union, L 180/96, 26.06.2013.

Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, Journal of the European Union L 132/11, 29.05.2010.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή των Περιφερειών, Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο: Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ, COM(2008) 360 τελικό, 17.6.2008.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 28ης Ιουνίου 2006-Εκθεση για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για το 2005, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΚ, COM(2006) 333, τελικό, 28.06.2006.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας, Νέες Δομές, νέες προσεγγίσεις: βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος άσυλου, COM(2006) 67, τελικό, 06.06.2007.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία, η εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, COM(2005) 184, τελικό, 10.05.2005.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2005) 389 τελικό, 1.9.2005.

Απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια, COM(2012) 239 final, 22.06.2012.

Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο της Τουρκίας όσον αφορά την εκπλήρωση των κριτηρίων του χάρτη πορείας για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων, COM(2014) 646 final, 20.10.2014.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης: Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010/C 115/01, 4.4.2010.

Κανονισμός 604/2013 Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} 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 (αναδιאτύπωση), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 180/31 της 29.06.2013.

Κανονισμός 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών-μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 81 της 21.03.2001.

Κανονισμός 1030/2002 του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002 για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, EE L 157 της 15.6.2002.

Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου της 18^{ης} Φεβρουαρίου 2003 για την θέσπιση των κριτηρίων και των μηχανισμών για το προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, EE L 50/1 της 25.2.2003.

Κανονισμός 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 (αναδιатύπωση), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 180/31 της 29.06.2013.

Κανονισμός 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15 Μαρτίου 2006 για την θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης των προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 105/1 της 13.04.2006.

Κανονισμός 2725/2000 του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 316/1 της 15.12.2000.

Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 16/44 της 23.1.2004.

Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 251/12 της 03.10.2003.

Οδηγία 2004/83/ΕΚ για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 304/12 της 30.09.2004.

Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 326/13 της 13.12.2005.

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 (αναδιατύπωση), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 337/9 της 20.12.2011.

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 (αναδιατύπωση), Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, L 180/60 της 26.06.2013.

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C364/1, 18.12.2000.