



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 10.04.2002
COM(2002) 175 τελικό

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ

**ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΩΣ
ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ**

(υποβληθέν από την Επιτροπή)

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ

ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ ΤΩΝ ΠΑΡΑΝΟΜΩΣ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ

Πίνακας περιεχομένων

Προοίμιο

1.	Εισαγωγή.....	5
2.	Μέρος I – Η επιστροφή σαν εγγενές τμήμα μιας συνεκτικής κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου.....	6
2.1.	Το ευρύτερο πλαίσιο της επιστροφής.....	6
2.2.	Μετανάστευση και επιστροφή.....	8
2.3.	Άσυλο και επιστροφή.....	9
2.4.	Ανθρώπινα δικαιώματα και επιστροφή.....	11
2.5.	Συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης όσον αφορά την επιστροφή και την επανεισδοχή.....	12
3.	Τμήμα II - Προσέγγιση και βελτιωμένη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών στον τομέα της επιστροφής.....	13
3.1.	Κοινές προδιαγραφές.....	13
3.2.	Κανόνες επανεισδοχής μεταξύ κρατών μελών.....	20
3.3.	Κανόνες διέλευσης μεταξύ κρατών μελών.....	20
3.4.	Λειτουργική συνεργασία.....	21
3.5.	Προγράμματα επιστροφής.....	23
4.	Τμήμα III - Προς μια κοινή πολιτική επανεισδοχής.....	26
4.1.	Συμφωνίες επανεισδοχής και ρήτρες επανεισδοχής στις συμφωνίες σύνδεσης ή συνεργασίας.....	27
4.2.	Διατάξεις σχετικές με τη διέλευση και την εισδοχή και συμφωνίες με άλλες τρίτες χώρες.....	28
5.	Συμπέρασμα.....	29

Παράρτημα

Προοίμιο

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001 κάλεσε το Συμβούλιο, στο σημείο 40 των συμπερασμάτων του, να αναπτύξει μεταξύ άλλων ένα σχέδιο δράσης με βάση την ανακοίνωση της Επιτροπής της 15ης Νοεμβρίου 2001 για μια κοινή πολιτική στον τομέα της λαθρομετανάστευσης. Το Συμβούλιο θέσπισε κατά συνέπεια, στις 28 Φεβρουαρίου 2002, ένα συνολικό σχέδιο καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό το σχέδιο περιλαμβάνει επίσης ένα τμήμα αφιερωμένο στην πολιτική επανεισδοχής και επιστροφής, στο οποίο αναφέρεται ότι αυτή η πολιτική αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα και ουσιαστικό στοιχείο της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης. Το σχέδιο δράσης του Συμβουλίου τόνισε την ανάγκη να σημειωθεί πρόοδος όσον αφορά τη διέλευση και την επανεισδοχή, τον προσδιορισμό της ταυτότητας των παρανόμως διαμενόντων, την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων με σκοπό την επιστροφή και τη θέσπιση κοινών κανόνων για τις διαδικασίες επιστροφής.

Στην προαναφερόμενη ανακοίνωση για την λαθρομετανάστευση, η Επιτροπή είχε ήδη ανακοινώσει την παρουσίαση της παρούσας Πράσινης Βίβλου, επιμένοντας στην ανάγκη να δημιουργηθούν κοινές προδιαγραφές και να θεσπιστούν κοινά μέτρα στον τομέα της επιστροφής.

Η Πράσινη Βίβλος στηρίζεται στα στοιχεία που καθορίζονται στο σχέδιο δράσης του Συμβουλίου και εξετάζει διάφορα ζητήματα που έχουν σχέση με την επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών. Στο Μέρος I τονίζει ότι μια κοινοτική πολιτική στον τομέα της επιστροφής πρέπει να εγγράφεται στις υπάρχουσες κοινοτικές πολιτικές για τη μετανάστευση και το άσυλο, όπως αυτές εκτίθενται στις αντίστοιχες ανακοινώσεις της Επιτροπής, και να συμπληρώνει αυτές τις πολιτικές, των οποίων οι στόχοι επιβεβαιώνονται ρητά. Παρουσιάζονται με συντομία οι διάφορες διαστάσεις της εκούσιας και ακούσιας επιστροφής σε σχέση με τη μετανάστευση, στο πλαίσιο του ασύλου και των σχέσεων με τις τρίτες χώρες. Τα άλλα μέρη επικεντρώνονται στη μελλοντική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την επιστροφή παρανόμως διαμενόντων (Μέρος II) και στην ανάπτυξη πολιτικής επανεισδοχής από κοινού με τις τρίτες χώρες (Μέρος III).

Δεδομένου του ιδιαίτερα πολύπλοκου και ευαίσθητου χαρακτήρα του προβλήματος της επιστροφής, η παρούσα Πράσινη Βίβλος περιορίζεται να ξεκινήσει τη συζήτηση για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων και δεν πρέπει να θεωρηθεί ως απόπειρα να καλυφθούν όλα τα θέματα που συνδέονται με την επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών.

Η συζήτηση για την επιστροφή παρανόμως διαμενόντων θα μπορούσε να ξεκινήσει με έναν προβληματισμό για τα ακόλουθα γενικά θέματα, πριν να καταπιαστεί με ορισμένες ενδεικτικές ερωτήσεις και πριν να εξετάσει λεπτομερέστερα τα ζητήματα, όπως ορίζονται στα ακόλουθα τμήματα της Πράσινης Βίβλου:

- (1) Η ανάπτυξη κοινής πολιτικής επιστροφής ως συμβολή σε μια συνολική πολιτική μετανάστευσης, η οποία αναφέρεται από την Επιτροπή στην ανακοίνωσή της της 20ης Νοεμβρίου 2000.
- (2) Το συμβιβασίμο μιας κοινής πολιτικής επιστροφής με την αξίωση προστασίας που απορρέει από το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο σε ένα εξελισσόμενο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου.

- (3) Η εφαρμογή, όσον αφορά την επιστροφή, του σημείου 40 των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν, που απευθύνει έκκληση για την ένταξη της πολιτικής των μεταναστευτικών ροών στην εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- (4) Η ανάγκη κοινών κανόνων για τις διαδικασίες επιστροφή και το ζήτημα του κατά πόσο αυτοί οι κανόνες πρέπει να είναι νομικά δεσμευτικοί.
- (5) Η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών των κρατών μελών και το κατά πόσον ένα μελλοντικό οικονομικό μέσο θα μπορούσε να επιτρέψει την επίτευξη αυτού του στόχου.
- (6) Ο καθορισμός των στοιχείων μιας κοινής πολιτικής στον τομέα της επανεισδοχής, η οποία θα πρέπει να στηρίζεται στην ισορροπημένη συνεργασία με τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Δεδομένου ότι η συνθήκη του Άμστερνταμ απένειμε αρμοδιότητα στην Κοινότητα στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τον Οκτώβριο 1999, συνέστησαν την επεξεργασία κοινής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους συγκεκριμένους τομείς. Η Επιτροπή υπέβαλε έκτοτε προτάσεις κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης με βάση μια προσέγγιση σε δύο στάδια: θέσπιση κοινού νομικού πλαισίου, όπως προβλέπεται από τη συνθήκη, και εφαρμογή ανοικτής μεθόδου συντονισμού.

Ο στόχος των προτάσεων της Επιτροπής για την πολιτική μετανάστευσης είναι να επιτύχει πιο αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε όλα τα στάδια της μετανάστευσης. Η συνολική προσέγγιση που διατυπώθηκε συγκεντρώνει τις προσπάθειες στη θέσπιση κοινών διαδικασιών για τη νόμιμη είσοδο των υπηκόων τρίτων χωρών, η οποία προϋποθέτει στενότερο διάλογο με τις χώρες καταγωγής και μεγαλύτερο συντονισμό των πολιτικών ένταξης σε εθνικό επίπεδο. Βάση αυτής της προσέγγισης, όπως γενικά υποστηρίχθηκε από τα κράτη μέλη στη συζήτηση για την ανακοίνωση του Νοεμβρίου 2000¹ είναι η αναγνώριση του γεγονότος ότι οι μεταναστευτικές πιέσεις θα εξακολουθήσουν και ότι, στο ισχύον οικονομικό πλαίσιο και με βάση τις δημογραφικές προβλέψεις, η μετανάστευση θα διαδραματίσει ρόλο στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στον τομέα του ασύλου, ο επιδιωκόμενος στόχος είναι να δημιουργηθεί ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, με βάση την πλήρη και συνολική εφαρμογή της σύμβασης της Γενεύης του 1951, εξασφαλίζοντας κατ' αυτό τον τρόπο ότι κανείς δεν θα αποπέμπεται εκεί όπου κινδυνεύει εκ νέου να υποστεί διώξεις και τηρώντας συγκεκριμένα την αρχή της μη επιστροφής. Η εναρμόνιση περιλαμβάνει δύο στάδια για να καταλήξει μακροπρόθεσμα σε κοινή διαδικασία ασύλου και σε ενιαίο καθεστώς για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο.

Η Επιτροπή τόνισε ότι αυτές οι πολιτικές πρέπει να συνοδεύονται από συμπληρωματικά μέτρα για να καταπολεμηθεί η λαθρομετανάστευση και, ιδιαίτερα, η λαθραία μεταφορά και διακίνηση ανθρώπων. Η Επιτροπή προέβη πρόσφατα σε εκτεταμένες υποδείξεις για την ενίσχυση κοινών ενεργειών στο συγκεκριμένο τομέα στην ανακοίνωσή της για κοινή πολιτική στον τομέα της λαθρομετανάστευσης². Σε αυτή την ανακοίνωση, η Επιτροπή τόνισε ότι η επιστροφή και η επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να αποτελεί εγγενές τμήμα της κοινής πολιτικής. Το άρθρο 63, σημείο 3 β) της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ορίζει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα στους τομείς της λαθρομετανάστευσης και της παράνομης διαμονής, συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού των ατόμων που διαμένουν παράνομα. Εξάλλου, η συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωμάτωσε επίσης το μάλλον περιορισμένο στο συγκεκριμένο ζήτημα κεκτημένο Σένγκεν για τα θέματα

¹ Βλ. . COM (2000) 755 τελικό και COM (2000) 757 τελικό της 22 Νοεμβρίου 2000.
² COM (2001) 672 τελικό της 15 Νοεμβρίου 2001.

επιστροφής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδιαίτερα το άρθρο 23 της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας Σένγκεν³⁴.

Όπως αναφέρει στην ανακοίνωσή της για τη λαθρομετανάστευση, η Επιτροπή θεωρεί ότι το ζήτημα της επιστροφής χρειάζεται εις βάθος εξέταση για να καθοριστεί μια συνεκτική κοινοτική προσέγγιση, η οποία να λαμβάνει υπόψη την πολυπλοκότητα αυτού του σημαντικού ζητήματος. Κατά την προετοιμασία της παρούσας Πράσινης Βίβλου λήφθηκαν υπόψη διάφορες δημοσιεύσεις διεθνών οργανισμών, κυβερνητικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων και πανεπιστημιακών κύκλων⁵. Στόχος της παρούσας Πράσινης Βίβλου είναι να εξετάσει τα πολύπλοκα ζητήματα της επιστροφής ατόμων που διαμένουν παράνομα στην ΕΕ και να διατυπώσει προτάσεις για μια συντονισμένη και αποτελεσματική πολιτική θεμελιωμένη σε κοινές αρχές και πρότυπα, η οποία θα σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Βάση του συλλογισμού είναι ότι μια πολιτική επιστροφής είναι απαραίτητη για να διαφυλάξει την ακεραιότητα των νομικών και ανθρωπιστικών συστημάτων εισδοχής.

2. ΜΕΡΟΣ Ι – Η ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΣΑΝ ΕΓΓΕΝΕΣ ΤΜΗΜΑ ΜΙΑΣ ΣΥΝΕΚΤΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ

2.1. Το ευρύτερο πλαίσιο της επιστροφής

Το θέμα της επιστροφής είναι πολύ ευρύ και καλύπτει μεγάλο αριθμό καταστάσεων, οι οποίες μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Η πρώτη αφορά την κατάσταση ατόμων που διαμένουν **νόμιμα** σε μια χώρα και οι οποίοι, μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα, εκφράζουν την επιθυμία να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους. Συχνά, αυτή η επιστροφή δημιουργεί δυσκολίες, επειδή αυτά τα άτομα δεν έχουν τα απαραίτητα οικονομικά μέσα ή έχουν απολέσει τα πάντα στη χώρα καταγωγής τους ή επειδή αυτή η επιστροφή θα επηρέαζε τη δυνατότητά τους να επανέλθουν στο συγκεκριμένο κράτος μέλος για να διαμείνουν εκεί εκ νέου ή για να διαμείνουν για μικρότερα χρονικά διαστήματα προκειμένου να επισκεφθούν μέλη της οικογενείας τους ή φίλους. Τα άτομα που έχουν νομίμως εργαστεί για πολλά έτη στην επικράτεια της Ένωσης επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους μόλις συνταξιοδοτηθούν αλλά παραιτούνται από αυτήν την προοπτική, επειδή αυτό

³ Βλ. τον κατάλογο συστάσεων για την ορθή εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν και των βέλτιστων πρακτικών· έλεγχος στα εξωτερικά σύνορα, απομάκρυνση και επανεισοδοχή, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 28 Φεβρουαρίου 2002.

⁴ Βλέπε επίσης την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών είναι ελεύθεροι να ταξιδεύουν στην επικράτεια των κρατών μελών για περιόδους που δεν υπερβαίνουν τους τρεις μήνες, η οποία καθιερώνει μια ειδική άδεια ταξιδιού και προσδιορίζει τις προϋποθέσεις εισόδου και κυκλοφορίας για περιόδους που δεν υπερβαίνουν τους έξι μήνες (COM (2001) 388 τελικό) της 10ης Ιουλίου 2001, η οποία κοινοτικοποιεί το άρθρο 23 της σύμβασης Σένγκεν.

⁵ Βλέπε μεταξύ άλλων: Σύσταση αριθ. 2(99)12 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης για την επιστροφή αιτούντων άσυλο των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί· IOM, Η επιστροφή και επανένταξη αιτούντων άσυλο των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί και παράνομων μεταναστών, Γενεύη, Μάιος 2001· UNHCR, Νομικά και πρακτικά ζητήματα της επιστροφής ατόμων που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας, Γενεύη, Μάιος 2001· ICMPSD, Μελέτη για συνεκτικές πολιτικές επανοπροώθησης και πρακτικές της ΕΕ για μετατοπισθέντα άτομα υπό προσωρινή προστασία, άλλα άτομα των οποίων η διεθνής προστασία έχει λήξει και αιτούντες άσυλο των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί, Βιέννη, Ιανουάριος 2002· IGC, Προσαρμοσμένες διαρθρώσεις για την επιστροφή (δεν έχει δημοσιευθεί)· Nascimbene (ed.), Απέλαση και κράτηση αλλοδαπών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Μιλάνο, 2001.

θα έθιγε τα συνταξιοδοτικά τους δικαιώματα. Μια άλλη περίπτωση είναι αυτή που αφορά ειδικότερα τους διευθυντές επιχειρήσεων και τους υψηλά ειδικευμένους εργαζόμενους, οι οποίοι, μετά από ορισμένα έτη νόμιμης διαμονής, επιθυμούν να εγκαταλείψουν τη χώρα υποδοχής για μεγάλα χρονικά διαστήματα (προσωρινή επιστροφή). Σε αυτή την κατηγορία, πρέπει να αναφερθεί η ιδιαίτερη περίπτωση των ατόμων στα οποία έχει αναγνωριστεί το καθεστώς πρόσφυγα και τα οποία, όταν η κατάσταση έχει σταθεροποιηθεί στη χώρα καταγωγής τους, θα επιθυμούσαν να επιστρέψουν και, κυρίως όσον αφορά τα εξειδικευμένα άτομα, να συμμετάσχουν στην ανοικοδόμηση και στην ανάπτυξη της χώρας τους. Αυτή είναι η περίπτωση των Αφγανών που βρίσκονται επί του παρόντος στην Ευρώπη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εξετάζει επί του παρόντος προγράμματα για να τους βοηθήσει στην επίτευξη αυτού του στόχου.

Γενικά συγκεκριμένες διοικητικές λύσεις και υποστηρικτικά προγράμματα θα μπορούσαν να αναπτυχθούν για να βοηθήσουν τους μετανάστες που επιθυμούν να επιστρέψουν. Τα μέσα ενθάρρυνσης των καταστάσεων αυτού του είδους θα μπορούσαν να αναζητηθούν στο πλαίσιο του διαλόγου με τις χώρες καταγωγής, ιδιαίτερα για να τους δοθεί η δυνατότητα να αντλήσουν μεγαλύτερο όφελος από τη μετανάστευση των πολιτών τους. Στο πλαίσιο της ανοικτής μεθόδου συντονισμού της κοινοτικής πολιτικής μετανάστευσης⁶, η Επιτροπή πρότεινε ευρωπαϊκές κατευθυντήριες, οι οποίες μπορούν να ενθαρρύνουν πολιτικές που υποστηρίζουν τις μεταναστευτικές τάσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των τρίτων χωρών:

- επανεξέταση της νομοθεσίας που περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των νομίμων μεταναστών μεταξύ της χώρας κατοικίας και της χώρας καταγωγής·
- παρότρυνση των μεταναστών να ενδιαφερθούν για σχέδια ανάπτυξης, εμπορικές πρωτοβουλίες και πρωτοβουλίες κατάρτισης στη χώρα καταγωγής τους·
- οικονομική και άλλη υποστήριξη, συμπεριλαμβανόμενης της χορήγησης επιχειρηματικού κεφαλαίου, για να βοηθηθούν οι επιστρέφοντες μετανάστες στην επανεγκατάστασή τους στη χώρα καταγωγής.

Η δεύτερη κατηγορία επιστροφής αφορά άτομα που δεν δικαιούνται ειδικής προστασίας και διαμένουν **παράνομα** στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτά τα άτομα δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε επειδή έχουν εισέλθει παράνομα ή η θεώρηση εισόδου ή η άδεια παραμονής έχει εκπνεύσει είτε επειδή η αίτησή τους ασύλου έχει τελικά απορριφθεί. Αυτά τα άτομα δεν έχουν νομικό καθεστώς που να τους επιτρέπει να παραμείνουν στην επικράτεια των κρατών μελών και μπορούν είτε να ενθαρρυνθούν να εγκαταλείψουν εκούσια την επικράτεια της Ένωσης είτε να αναγκαστούν να το πράξουν. Είναι πολύ πιθανόν ότι οι παράνομοι μετανάστες ή αιτούντες άσυλο των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί δέχονται με τη θέλησή τους να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Αυτή η επιλογή μπορεί να ενθαρρυνθεί και να υποστηριχθεί με τη βοήθεια ειδικών προγραμμάτων.

Η παρούσα Πράσινη Βίβλος αναφέρεται κυρίως σε αυτή τη δεύτερη κατηγορία, δηλαδή στην επιστροφή ατόμων που διαμένουν παράνομα στην Ευρωπαϊκή

⁶ COM (2001) 387 τελικό της 11ης Ιουλίου 2001; βλ. τμήμα 3.3.

Ένωση, και υπό τις δύο όψεις της: ακούσια ή εκούσια. Η επιστροφή ατόμων που διαμένουν νομίμως στην Ένωση δεν εξετάζεται στο προκείμενο. Εντούτοις για πολλούς υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ η ενδεχόμενη επιστροφή μπορεί να είναι ευκταία ή να αποτελεί σχετική επιλογή. Αυτό αποτελεί από μόνο του σημαντικό ζήτημα, το οποίο πρέπει επίσης να αποτελέσει το αντικείμενο εμπειστατωμένων συζητήσεων, κυρίως όσον αφορά τα αποτελέσματά της σε σχέση με τη χώρα καταγωγής. Θα πρέπει, κατά συνέπεια, να αποτελέσει το αντικείμενο συμπληρωματικής εξέτασης της Επιτροπής σε μεταγενέστερο στάδιο.

2.2. Μετανάστευση και επιστροφή

Στην ανακοίνωσή της για μια κοινοτική πολιτική μετανάστευσης της 22ας Νοεμβρίου 2000⁷ η Επιτροπή υποστήριξε ότι η ΕΕ θα επιτύχει καλύτερα το στόχο της αποτελεσματικότερης διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών εάν υιοθετήσει σφαιρική προσέγγιση. Η Επιτροπή προέβαλε το επιχείρημα ότι, ως μέρος μιας συνεκτικής πολιτικής μετανάστευσης, η θέσπιση κοινών διαδικασιών για τους οικονομικούς μετανάστες θα μπορούσε να μειώσει σε κάποιο βαθμό εξίσου την πίεση που δέχονται οι δίοδοι για την εισδοχή μεταναστών για ανθρωπιστικούς λόγους και ότι η λαθρομετανάστευση θα παρεμποδισθεί με πιο αποτελεσματική κοινή δράση κατά της λαθραίας μεταφοράς και διακίνησης ατόμων. Η Επιτροπή τόνισε ότι υφίσταται πρακτική νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών που πληρούν ορισμένα κριτήρια, κυρίως το γεγονός ότι έχουν απασχόληση σε κάποιο κράτος μέλος, και ότι αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως αναγνώριση των αναγκών της αγοράς εργασίας και ως προβληματισμός για τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει η επιτυχής εφαρμογή πολιτικής επιστροφής.

Καταρχήν, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που δεν διαθέτουν νομικό καθεστώς που τους παρέχει τη δυνατότητα να παραμείνουν, μόνιμα ή προσωρινά, και για τους οποίους δεν υπάρχει νόμιμη υποχρέωση του κράτους μέλους να ανεχθεί την παραμονή τους οφείλουν να εγκαταλείψουν την επικράτεια της Ένωσης. Αυτό είναι ουσιαστικής σημασίας εφόσον επιζητείται η μη υπονόμηση της πολιτικής εισδοχής και η εφαρμογή του κράτους δικαίου, το οποίο αποτελεί συστατικό στοιχείο ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνη.

Στο μέτρο του δυνατού, πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην εκούσια επιστροφή, για σαφείς ανθρώπινους λόγους. Επιπλέον η εκούσια επιστροφή προϋποθέτει μικρότερες διοικητικές προσπάθειες από την ακούσια.

Εντούτοις, η ακούσια επιστροφή ατόμων που διαμένουν παράνομα μπορεί να αποτελεί μήνυμα τόσο για τους παράνομους μετανάστες που ευρίσκονται στα κράτη μέλη όσο και για τους δυνάμει λαθρομετανάστες οι οποίοι ευρίσκονται εκτός της Ένωσης. Αποτελεσματικές πολιτικές όσον αφορά την επιστροφή μπορούν, εφόσον συνοδεύονται από συμπληρωματικές προσπάθειες για την καταπολέμηση της μη δηλωμένης εργασίας στην Ένωση, πιο διάφανες διαδικασίες, εκστρατείες ευαισθητοποίησης κατά των δραστηριοτήτων λαθραίας μεταφοράς μεταναστών και καλύτερη ενημέρωση όσον αφορά τα παράνομα κυκλώματα εισόδου, να παροτρύνουν τους δυνάμει μετανάστες να προτιμήσουν να διερευνήσουν τις δυνατότητες νόμιμης διαμονής στην Ένωση και να αποτρέψουν εκείνους που δεν πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις νόμιμης μετανάστευσης. Μπορούν επίσης να

⁷ COM (2000) 757 τελικό.

συμβάλουν στο να υπάρξει από την πλευρά της κοινής γνώμης μεγαλύτερο άνοιγμα έναντι νέων νόμιμων μεταναστών με βάση πιο ανοικτές πολιτικές αποδοχής ιδιαίτερα για τους οικονομικούς μετανάστες.

2.3. Άσυλο και επιστροφή

Η εκούσια επιστροφή αποτελεί μια από τις τρεις μακροπρόθεσμες λύσεις του προβλήματος των προσφύγων, όπου οι δύο άλλες λύσεις είναι η ένταξη και η επανεγκατάσταση. Ταυτόχρονα, μια αποτελεσματική πολιτική επιστροφής ατόμων των οποίων οι αιτήσεις για παροχή διεθνούς προστασίας έχουν απορριφθεί είναι απαραίτητη για να διαφυλαχθεί η ακεραιότητα του κοινού συστήματος ασύλου και της κοινής διαδικασίας ασύλου όπως περιγράφεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 22ας Νοεμβρίου 2000⁸. Εφόσον το άτομο που αιτείται προστασίας έχει επωφεληθεί δίκαιης, ποιοτικής και εκτενούς διαδικασίας, κατά την οποία έχουν εξεταστεί όλες οι ανάγκες προστασίας και εφόσον δεν υπάρχει άλλος λόγος νόμιμης διαμονής σε κράτος μέλος, το συγκεκριμένο άτομο πρέπει να εγκαταλείψει την επικράτεια και να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής ή, εφόσον χρειάζεται, στη χώρα διέλευσης.

Είναι σύμφωνο με το πνεύμα της κοινής διαδικασίας ασύλου και του ενιαίου καθεστώτος να πρέπει, μακροπρόθεσμα, να προσδοκάται από τα άτομα που επιζητούν προστασία ή έχουν επωφεληθεί διεθνούς προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση συγκρίσιμη μεταχείριση σε όλα τα κράτη μέλη, ανάλογα με την αντίστοιχη κατάσταση τους, όσον αφορά την επιστροφή τους. Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διαδικασίας ασύλου και της αξιολόγησης των αναγκών προστασίας αποτελεί προαπαιτούμενο. Η αποτελεσματικότητα της πολιτικής επιστροφής πρέπει επίσης να εξετάζεται με βάση το γεγονός ότι αν και μια αίτηση ασύλου έχει απορριφθεί στη βάση της σύμβασης της Γενεύης, τα άτομα μπορούν να έχουν για άλλους λόγους ανάγκη διεθνούς προστασίας. Η δημιουργία συνεπώς ενός ενδεδειγμένου συστήματος επικουρικής προστασίας είναι πρωταρχικής σημασίας.

Για μια ακόμη φορά προτεραιότητα πρέπει να παρέχεται στην εκούσια επιστροφή. Εντούτοις, η ακούσια επιστροφή μπορεί να είναι απαραίτητη ως ύστατο μέσο. Αυτό μπορεί επίσης να ισχύει για τα άτομα των οποίων οι ανάγκες διεθνούς προστασίας (δυνάμει του καθεστώτος πρόσφυγα ή ενός καθεστώτος επικουρικής προστασίας ή στο πλαίσιο συστήματος προσωρινής προστασίας) έχουν παύσει να υφίστανται, αφού έχουν επωφεληθεί προστασίας αυτού του είδους για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα σε κάποιο κράτος μέλος. Αυτές οι επιστροφές πρέπει επίσης να συμφωνούν με τη διεθνή προστασία και τα ανθρώπινα δικαιώματα των υποψήφιων για επιστροφή. Αυτό περιλαμβάνει την υποχρέωση παροχής προστασίας έναντι της επιστροφής/απέλασης, δυνάμει της σύμβασης της Γενεύης του 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και του πρωτοκόλλου της του 1967, και κυρίως των άρθρων 32 και 33. Οι πρόσφυγες δεν μπορούν να απελαύνονται νομίμως από την επικράτεια, παρά μόνον εφόσον υφίστανται λόγοι δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας τάξης. Επιπλέον, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, και ιδιαίτερα το άρθρο 3, καθώς και η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων πρέπει να αναφέρονται στο πλαίσιο της απαγόρευσης βασανιστηρίων

⁸ COM (2000) 755 τελικό.

και απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας καθώς και το άρθρο 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Τα άρθρα 18 και 19 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφαρμόζονται εξίσου. Δυνάμει του άρθρου 18, το δικαίωμα ασύλου κατοχυρώνεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και του πρωτοκόλλου της 31ης Ιανουαρίου 1967 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και σύμφωνα με τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το άρθρο 19 αφορά την προστασία σε περίπτωση απομάκρυνσης, απέλασης και έκδοσης και ορίζει καταρχάς ότι οι συλλογικές απελάσεις απαγορεύονται. Προσθέτει ότι ουδείς απομακρύνεται, απελαύνεται ή εκδίδεται προς κράτος στο οποίο υπάρχει σοβαρός κίνδυνος να υποβληθεί σε θανατική ποινή, σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή μειωτική μεταχείριση ή τιμωρία.

Οι εκτεταμένες κινήσεις επιστροφής στις χώρες καταγωγής ατόμων που έχουν επωφεληθεί προστασίας μετά από προηγούμενη κατάσταση μαζικής εισροής οφειλόμενης ως επί το πλείστον σε κατάσταση σύρραξης, οι οποίες συνήθως συμπίπτουν με ανάγκες ανοικοδόμησης και ανάπτυξης μπορούν να επιβάλλουν σε ορισμένες περιπτώσεις, ειδικές λύσεις ή σταδιακή προσέγγιση στα κράτη μέλη υποδοχής και στις χώρες καταγωγής και διέλευσης όπως αναβολή της εκτέλεσης αποφάσεων απομάκρυνσης, εξουσιοδότηση διερευνητικών επισκέψεων ή διαμονών, σχεδιασμό «πακέτων μέτρων» βοήθειας, τα οποία μπορούν να ξεκινούν από βασικά μέτρα (ενημέρωση, μεταφορά, επιδόματα μικρού ποσού) και να φθάνουν σε πιο εξελιγμένα και ειδικά για τη συγκεκριμένη κατάσταση μέτρα που σχεδιάζονται ενίοτε εκ των προτέρων (κατάρτιση, κίνητρα για μη εξειδικευμένα, εξειδικευμένα ή πολύ εξειδικευμένα άτομα, κλπ) και συμφωνίες διέλευσης και μεταφοράς.

Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού στον τομέα του ασύλου, όπως προτείνεται από την Επιτροπή⁹, θα μπορούσε εξίσου να χρησιμεύσει για τα ζητήματα που έχουν σχέση με την επιστροφή των αιτούντων άσυλο των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί και ατόμων που έχουν επωφεληθεί καθεστώτων προστασίας. Ορισμένοι τομείς εξέτασης όσον αφορά την εκούσια και - όπου χρειάζεται - την ακούσια επιστροφή μπορεί να είναι ενδιαφέροντες για την επιστροφή παρανόμως διαμενόντων:

- να προσδιοριστούν τα μέτρα βελτίωσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών υποδοχής, των χωρών καταγωγής, της Ύπατης αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών, του ΔΓΠ και των ΜΚΟ με σκοπό να διευκολυνθούν οι εκούσιες και ακούσιες επιστροφές·
- να αναπτυχθούν οι υπηρεσίες ενημέρωσης και προετοιμασίας της επιστροφής. Αυτό μπορεί να συμπεριλαμβάνει την αξιολόγηση των προτερημάτων διερευνητικών επισκέψεων·
- να προσδιοριστούν τα μέσα, ενδεχόμενα καθορίζοντας ακριβείς στόχους και αξιολογώντας τα συγκεκριμένα αποτελέσματά τους, για τη βελτίωση των ποσοστών πραγματικής εκτέλεσης των αποφάσεων απομάκρυνσης·
- να καταρτιστούν οδηγοί βέλτιστων πρακτικών για τα διάφορα ζητήματα που θέτει η επιστροφή ατόμων, συμπεριλαμβανόμενου του ακούσιου επαναπατρισμού

⁹ COM (2001) 710 τελικό της 28ης Νοεμβρίου 2001, βλ. σημείο 5.2.

(συνοδεία, τρόπος μεταφοράς, προϋποθέσεις κράτησης πριν από την απέλαση κλπ), που μπορούν ενδεχομένως να χρησιμεύσουν ως βάση για την κατάρτιση οδηγών στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.4. Ανθρώπινα δικαιώματα και επιστροφή

Μια ευρωπαϊκή πολιτική επιστροφής πρέπει να τηρεί πλήρως τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες και να εντάσσεται στο πλαίσιο των πολιτικών προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης τόσο στο εσωτερικό της όσο και στις εξωτερικές σχέσεις της. Το άρθρο 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση επιβεβαιώνει εκ νέου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση *"βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη"*.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών του 1950 (ΕΣΑΔ) και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αναγγέλθηκε στη Νίκαια το Δεκέμβριο 2000¹⁰ περιλαμβάνουν διατάξεις που εφαρμόζονται σε πολιτική επιστροφή παρανόμως διαμενόντων (άρθρα 3, 5, 6, 8 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης και άρθρα 3, 4, 19, 24 και 47 του χάρτη). Τα άρθρα που αφορούν ειδικά όλες τις μορφές διεθνούς προστασίας περιγράφονται ήδη στο τμήμα για το "Άσυλο και την επιστροφή".

Επιπλέον, οι παρανόμως διαμενοντες πρέπει να έχουν επαρκείς δυνατότητες προσφυγής σε δικαστήριο κατά τη διαδικασία επιστροφής. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο ισχύει το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης και το άρθρο 47 του Χάρτη, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου. Ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων τίθενται επίσης στο πλαίσιο της κράτησης παρανόμως διαμενόντων: η αρχή του δικαστικού ελέγχου της κράτησης πρέπει να τηρείται πάντα σύμφωνα με το άρθρο 5 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης.

Η οικογενειακή ζωή προστατεύεται από το άρθρο 8 της ΕΣΑΔ και από το άρθρο 7 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων· πρέπει επίσης να υπενθυμιστεί ότι τα δικαιώματα του παιδιού χρήζουν ειδικής προσοχής, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού του 1989· σε όλες τις πράξεις που αφορούν τα παιδιά πρωταρχική σημασία πρέπει να δίνεται στο υπέρτατο συμφέρον του παιδιού.

Τέλος, ένα άλλο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά είναι η προστασία των προσωπικών δεδομένων όπως προβλέπεται στο άρθρο 8 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και στις ισχύουσες διατάξεις για την προστασία των προσωπικών δεδομένων¹¹.

¹⁰ ΕΕ C 364 της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σ. 1.

¹¹ Βλ. Οδηγία 1995/46/ΕΚ, ΕΕ L 281 της 23ης Νοεμβρίου 1995, σ. 31· επίσης Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης της 28ης Ιανουαρίου 1981 για την προστασία των ατόμων έναντι της αυτόματης επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων και - όπου χρειάζεται - τη νομική μη δεσμευτική Σύσταση αριθ. R(87)15 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη χρήση προσωπικών δεδομένων στον αστυνομικό τομέα.

2.5. Συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης όσον αφορά την επιστροφή και την επανεισδοχή

Η επιτυχία πολιτικής επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων εξαρτάται από την εποικοδομητική συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Πρέπει να αναπτυχθεί η αμοιβαία κατανόηση και συνεργασία όλων των αρμοδίων αρχών. Αυτή η συνεργασία είναι ζωτικής σημασίας σε διάφορα στάδια και επίπεδα της διαδικασίας επιστροφής. Για παράδειγμα, απαιτείται βοήθεια σε διοικητικό επίπεδο για να εκδοθούν ταξιδιωτικά έγγραφα για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων οι οποίοι δεν έχουν στην κατοχή τους έγκυρα ταξιδιωτικά έγγραφα. Επιπλέον, όταν φθάνουν στη χώρα επιστροφής, η διαδικασία επανεισδοχής στα σημεία εισόδου, συχνά στα αεροδρόμια, χρειάζεται να υποστηριχθεί. Πράγματι, πολλές χώρες συνεργάζονται σε πολύ ανοιχτή και ρεαλιστική βάση και διευκολύνουν την επιστροφή.

Εντούτοις, άλλες χώρες είναι πιο διστακτικές ως προς το να δεχθούν εκ νέου τους επιστρέφοντες και συχνά αξιώνουν εκτενέστερες διοικητικές διαδικασίες για να προσδιορίσουν την ιθαγένεια ή την ταυτότητα του συγκεκριμένου ατόμου. Σε αυτές τις περιπτώσεις είναι ενδεχομένως επωφελές να γίνει διαπραγμάτευση για συμφωνία επανεισδοχής σε πολιτικό επίπεδο, η οποία να ορίζει τις πρακτικές διαδικασίες και τους τρόπους μεταφοράς για την επιστροφή και την επανεισδοχή.

Εντούτοις, η επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων έχει εξίσου σημαντικές επιπτώσεις για τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Πρέπει να εξετασθεί προσεκτικά η δυνατότητα να αναπτυχθεί πολιτική επιστροφής που να αποφεύγει να έχει αρνητικά αποτελέσματα στην κατάσταση αυτών των χωρών. Τα άτομα που επιστρέφουν σε μεγάλη κλίμακα μπορούν να έχουν σημαντική επίπτωση στην ανάπτυξη μιας χώρας και στην επιθυμία των αρχών να συνεργασθούν για τον έλεγχο της μετανάστευσης. Η προθυμία για συνεργασία θα είναι μεγαλύτερη εάν οι συγκεκριμένες χώρες έχουν συμφέρον στο να δεχθούν εκ νέου τους παράνομους μετανάστες. Η ΕΕ πρέπει ως εκ τούτου να εξετάσει ποιες είναι οι δέουσες μορφές υποστήριξης έτσι ώστε να εξασφαλισθεί η μονιμότητα της επιστροφής.

Ιδιαίτερα, η επιθυμία για εκούσια επιστροφή θα είναι επίσης εντονότερη αν στις χώρες καταγωγής παρέχονται ευκαιρίες στους εκουσίως επιστρέφοντες. Ορισμένα σχέδια εκούσιας επιστροφής υπήρξαν εμφανώς λιγότερο επιτυχή λόγω της απουσίας προετοιμασίας στη χώρα στην οποία αυτοί επέστρεψαν. Ταυτόχρονα, χρειάζεται να αναγνωρισθεί ότι πρέπει να παρέχονται στους επιστρέφοντες εξασφαλίσεις ότι θα διαθέτουν τα βασικά μέσα για να εγκατασταθούν. Σχετικά με το θέμα μπορεί να εξετασθεί η εγκαθίδρυση ενός συστήματος οικονομικής ενίσχυσης για να καλυφθεί η πρώτη περίοδος μετά την επιστροφή.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε του Οκτωβρίου 1999 τόνισε ότι είναι απαραίτητο να διευθετηθεί συνολική προσέγγιση της μετανάστευσης που άπτεται των πολιτικών θεμάτων, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμάτων ανάπτυξης στις χώρες και περιοχές καταγωγής και διέλευσης. Η εταιρική σχέση με τις συγκεκριμένες τρίτες χώρες θεωρήθηκε ως καθοριστικό στοιχείο για την επιτυχία της εξωτερικής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης, η οποία θα πρέπει να περιλαμβάνει επίσης το ζήτημα της επιστροφής. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν του Δεκεμβρίου 2001 τόνισε την ανάγκη να ενσωματωθεί η πολιτική των μεταναστευτικών ροών, ιδιαίτερα όσον αφορά την επανεισδοχή, στην εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επιστροφή και η επανεισδοχή αποτελούν κατά

συνέπεια μια διάσταση μεταξύ άλλων της συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης έναντι τρίτων χωρών και χρειάζεται να εξευρεθεί η ισορροπία μεταξύ των διαφόρων θεμάτων εισδοχής και επανεισδοχής.

3. ΤΜΗΜΑ II - ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΩΜΕΝΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕΤΑΞΥ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

3.1. Κοινές προδιαγραφές

Η ακούσια επιστροφή αποτελεί πολύ σοβαρή προσβολή της ελευθερίας και των επιθυμιών του συγκεκριμένου ατόμου. Θα μπορούσαν να καθοριστούν κοινές προδιαγραφές όσον αφορά την απέλαση, την κράτηση και την απομάκρυνση. Αυτές οι προδιαγραφές θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για δέουσα και παρόμοια μεταχείριση των ατόμων που διαμένουν παράνομα τα οποία αποτελούν το αντικείμενο μέτρων που θέτουν τέλος στη διαμονή τους, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος που προβαίνει στην απομάκρυνση. Επιπλέον, οι κοινές προδιαγραφές θα μπορούσαν επίσης να στοχεύουν στη διευκόλυνση του καθήκοντος των σχετικών υπηρεσιών και να καταλήξουν σε πιο αποτελεσματικές διαδικασίες εφαρμόζοντας τις βέλτιστες πρακτικές που διαπιστώνονται στα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή θα μπορούσε να προτείνει και να ενθαρρύνει τη θέσπιση κοινών προδιαγραφών σχετικά με όλες τις φάσεις επιστροφής. Η διαδικασία που θέτει τέλος στην παράνομη διαμονή θα μπορούσε να εξαρτάται από την τήρηση βασικών προϋποθέσεων οι οποίες εναπομένει να προσδιοριστούν, ιδιαίτερα όσον αφορά τις αποφάσεις απέλασης. Επιπλέον, θα μπορούσαν επίσης να θεσπιστούν ελάχιστες προδιαγραφές όσον αφορά την κράτηση και την απομάκρυνση. Προς το σκοπό αυτό, η Επιτροπή προτίθεται να αντλήσει όφελος από την έκβαση της συζήτησης για την Πράσινη Βίβλο προκειμένου να καταρτίσει πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές όσον αφορά τις διαδικασίες επιστροφής, όπως όρισε ήδη στην ανακοίνωσή της για τη λαθρομετανάστευση¹².

3.1.1. Ορισμοί

Η ορολογία στον τομέα της επιστροφής παρουσιάζει σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών που οφείλονται στις διαφορές των νομικών συστημάτων τους. Συχνά το γεγονός ότι χρησιμοποιούνται διαφορετικές έννοιες ως συνώνυμες αποτελεί πηγή σύγχυσης. Για σκοπούς διευκρίνησης είναι απαραίτητο να θεσπιστούν κοινοί ορισμοί για να αποφευχθούν οι παρανοήσεις. Ένας πρώτος κατάλογος προτεινόμενων ορισμών επισυνάπτεται στο παράρτημα I.

Αυτός ο πρώτος κατάλογος κοινών ορισμών είναι ικανοποιητικός και ποίοι περαιτέρω ορισμοί θα μπορούσαν προστεθούν;

3.1.2. Διαδικασία που θέτει τέλος σε παράνομη διαμονή

Τα μέτρα εκτέλεσης δεν εφαρμόζονται μόνο σε άτομα που έχουν εισέλθει παράνομα και δεν δικαιούνται να παραμένουν. Ορισμένα άτομα λαμβάνουν διαταγή απέλασης εφόσον αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, π.χ. καταδίκη για σοβαρά εγκλήματα. Τα άτομα των οποίων η άδεια διαμονής έχει

¹² COM (2001) 672 τελικό, βλ. σημείο 4.8..

εκπνεύσει αποτελούν εξίσου το αντικείμενο μέτρων επιστροφής καθώς και οι νομίμως διαμένοντες των οποίων οι άδειες διαμονής έχουν ανακληθεί. Όλα αυτά τα άτομα έχουν καταρχήν τη νόμιμη υποχρέωση να εγκαταλείψουν αμέσως την επικράτεια ή, εφόσον τους έχει χορηγηθεί προθεσμία για την αναχώρησή τους, πριν από τη λήξη αυτής της προθεσμίας.

Η νόμιμη υποχρέωση να εγκαταλείψουν την επικράτεια δεν θεωρείται ότι τηρείται από τα άτομα που εισέρχονται σε κάποιο άλλο κράτος μέλος, εφόσον αυτό δεν χορηγεί άδεια εισόδου και διαμονής. Τα κράτη μέλη πρέπει να φροντίζουν ώστε τα μέτρα που θέτουν τέλος σε παράνομη διαμονή να εφαρμόζονται στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.1.2.1. Προϋποθέσεις στις οποίες υπόκεινται οι αποφάσεις έκδοσης

Μπορεί να τεθεί τέλος σε νόμιμη διαμονή με απόφαση έκδοσης, η οποία εξαρτάται από ορισμένες προβλεπόμενες από το νόμο προϋποθέσεις. Οι βασικοί κανόνες που πρέπει να τηρούνται για τις αποφάσεις απέλασης ορίζονται από την οδηγία 2001/40/EK σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών, η οποία εγκρίθηκε το Μάιο του 2001¹³. Δυνάμει αυτής της οδηγίας, ο υπήκοος τρίτης χώρας αποτελεί το αντικείμενο απόφασης απομάκρυνσης σε περίπτωση σοβαρής και τρέχουσας απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια σε δύο κατηγορίες περιπτώσεων:

Πρώτον μια απόφαση απέλασης μπορεί να βασίζεται στην καταδίκη υπηκόου τρίτης χώρας για αδίκημα το οποίο συνεπάγεται ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους. Επιπλέον, η ύπαρξη σοβαρών λόγων να πιστεύεται ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει διαπράξει σοβαρά αξιόποινα αδικήματα ή η ύπαρξη σοβαρών ενδείξεων ότι προτίθεται να διαπράξει τέτοια αδικήματα στην επικράτεια κράτους μέλους είναι επαρκής. Δεύτερον, ο υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί να αποτελεί το αντικείμενο απόφασης απομάκρυνσης, όταν παραλείπει να συμμορφωθεί με τους κανόνες που διέπουν την είσοδο και τη διαμονή αλλοδαπών.

Εντούτοις, στη βάση αυτών των γενικών ορισμών, μπορούν να προσδιοριστούν ιδιαίτεροι και πιο λεπτομερείς νομικοί λόγοι για την έκδοση απόφασης απέλασης. Για να γίνει αυτό, θα μπορούσε να γίνει διάκριση, για παράδειγμα, μεταξύ των επιτακτικών λόγων που βασίζονται στην ύπαρξη εξαιρετικού κινδύνου και των άλλων νόμιμων λόγων οι οποίοι θα οδηγούσαν κανονικά σε απόφαση απέλασης.

Θα μπορούσε ως εκ τούτου να εξεταστεί το κατά πόσον μπορούν να προβλεφθούν δεσμευτικές αποφάσεις απέλασης στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- 1) ο υπήκοος τρίτης χώρας καταδικάζεται από δικαστήριο με στερητική της ελευθερίας ποινή για ένα ή περισσότερα εκ προθέσεως αδικήματα της οποίας η διάρκεια πρέπει να καθοριστεί από κοινού.
- 2) ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει καταδικαστεί με στερητική της ελευθερίας ποινή επειδή διέπραξε ορισμένα εκ προθέσεως αδικήματα (όπως παραγωγή, μεταφορά και πώληση ναρκωτικών, δραστηριότητες λαθραίας μεταφοράς ή διακίνησης ανθρώπων, τρομοκρατία και άλλα αδικήματα κατά της δημόσιας ασφάλειας).

¹³ Βλ. ΕΕ L 149 της 2ας Ιουνίου 2001, σ. 34.

Επιπλέον, θα μπορούσε να εξεταστεί η δυνατότητα να οριστούν άλλοι επιτακτικοί λόγοι, όπως η απειλή κατά της εθνικής ή δημόσιας ασφάλειας.

Παρόλα αυτά οι αποφάσεις απέλασης δεν μπορούν να λαμβάνονται χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο χαρακτήρας του καθεστώτος διαμονής. Ορισμένες ομάδες χρειάζονται πράγματι ειδική προστασία κατά της απέλασης. Οι προνομιούχοι υπήκοοι τρίτων χωρών όπως οι κάτοικοι μακράς διάρκειας¹⁴, τα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης ή ενός υπηκόου του συγκεκριμένου κράτους μέλους, καθώς και οι πρόσφυγες και οι δικαιούχοι άλλων μορφών διεθνούς προστασίας, δεν μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο μέτρου απομάκρυνσης παρά μόνο για σοβαρούς λόγους εσωτερικής ασφάλειας και δημόσιας τάξης. Ειδική προστασία μπορεί επίσης να προβλεφθεί υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι έχουν γεννηθεί σε κάποιο κράτος μέλος και δεν έχουν ποτέ ζήσει στη χώρα ιθαγένειας. Η ύπαρξη αυτών των σοβαρών λόγων πρέπει να αποτελεί το αντικείμενο εις βάθος αξιολόγησης και να είναι δεόντως αιτιολογημένη στην απόφαση απέλασης.

Τέλος, πρέπει να τονιστεί ότι, σε όλες τις περιπτώσεις, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ατομική κατάσταση. Τα ανθρώπινα δικαιώματα του συγκεκριμένου ατόμου και η αναλογικότητα των μέτρων πρέπει να εξετάζονται δεόντως, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις εξαιρετικής ταλαιπωρίας, όσον αφορά τους επιτακτικούς λόγους απέλασης, ή υπερβολικής ταλαιπωρίας, όσον αφορά τους άλλους λόγους απέλασης, πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα ανθρώπινα δικαιώματα του συγκεκριμένου ατόμου και η αναλογικότητα του μέτρου.

Πρέπει να εξαρτηθούν οι αποφάσεις απέλασης από λεπτομερέστερες προϋποθέσεις και ποία στοιχεία πρέπει να προστεθούν σε αυτές τις προϋποθέσεις;

Εκτός από τις προαναφερόμενες ομάδες, ποιες άλλες ομάδες χρειάζονται ειδική προστασία κατά της απέλασης και υπό ποία μορφή;

3.1.2.2. Συμπληρωματικές προϋποθέσεις που πρέπει να τηρούνται για να τεθεί τέλος σε νόμιμη διαμονή.

Σε περίπτωση που η άδεια διαμονής εκπνεύσει, το άτομο είναι υποχρεωμένο να εγκαταλείψει τη χώρα, εφόσον δεν λάβει ανανέωση της άδειάς του διαμονής ή άλλο είδος τίτλου διαμονής. Θα μπορούσε να εξεταστεί το ανασταλτικό αποτέλεσμα προσφυγής που υποβάλλεται κατά μέτρου απομάκρυνσης.

Η υποχρέωση να εγκαταλείψουν την επικράτεια θα μπορούσε επίσης να εφαρμόζεται στα άτομα που έχουν υπερβεί την περίοδο κατά την οποία δικαιούνται απαλλαγής από θεώρηση εισόδου. Η νόμιμη διαμονή μπορεί κατά συνέπεια να λάβει τέλος εφόσον κάποιος εισέρχεται νομίμως σε κάποια χώρα στην οποία δεν απαιτείται θεώρηση εισόδου αλλά παραλείπει να υποβάλει αίτηση για μια πρώτη άδεια διαμονής εντός των προθεσμιών που ορίζονται από το νόμο.

Οι λόγοι ανάκλησης άδειας διαμονής μπορούν να περιορίζονται από το νόμο σε περιορισμένο αριθμό σημαντικών καταστάσεων όπως η απουσία ισχύοντος διαβατηρίου ή ανανέωσης διαβατηρίου, η αλλαγή ή απώλεια ιθαγένειας και άλλοι λόγοι διοικητικής τάξης. Σε κάθε περίπτωση οι αρμόδιες αρχές πρέπει να είναι

¹⁴ Βλ. άρθρ. 13 του COM (2001) 127 τελικό.

υποχρεωμένες να εξετάζουν το κατά πόσο η ανάκληση της άδειας διαμονής αποτελεί μέτρο ανάλογο προς τις διαπιστωθείσες μεταβολές και κατά πόσον το άτομο πρέπει να θεωρείται υπεύθυνο ή μη, και να δικαιολογούν δεόντως την απόφασή τους.

Από ποιες άλλες συμπληρωματικές προϋποθέσεις πρέπει να εξαρτάται η απόφαση να τεθεί τέλος σε νόμιμη διαμονή;

Ποιοι λόγοι μπορούν να δικαιολογούν την ανάκληση άδειας διαμονής;

3.1.3. Κράτηση εν αναμονή της απομάκρυνσης

Προκειμένου να διαφυλαχθούν τα μέτρα εκτέλεσης, συγκεκριμένα τα μέτρα απομάκρυνσης, αποτελεί τρέχουσα πρακτική η χρήση καταναγκαστικών μέτρων. Πρέπει να σημειωθεί ότι όλα τα καταναγκαστικά μέτρα αποτελούν σημαντική προσβολή της ελευθερίας των συγκεκριμένων ατόμων. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στην περίπτωση των μέτρων διοικητικής κράτησης εν αναμονή της απομάκρυνσης, που πραγματοποιείται για να διευκολύνει τον προσδιορισμό της ταυτότητας του παρανόμως διαμένοντος προκειμένου να εκδοθούν τα ταξιδιωτικά έγγραφα για την επιστροφή ή να αποτραπεί η διαφυγή του πριν από την απομάκρυνση.

Όσον αφορά τις αποφάσεις κράτησης, μπορούν να καθοριστούν ελάχιστες προδιαγραφές στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να προσδιοριστούν οι αρμοδιότητες των υπευθύνων αρχών καθώς και οι προϋποθέσεις της κράτησης. Σε αυτές τις προδιαγραφές μπορούν να προσδιοριστούν οι ομάδες ατόμων τα οποία δεν πρέπει κατά γενικό κανόνα ή πρέπει μόνο υπό ειδικές προϋποθέσεις να τίθενται υπό κράτηση. Σε κάθε περίπτωση, η απόφαση κράτησης πρέπει να εκδίδεται ή να επικυρώνεται χωρίς καθυστέρηση, εντός των προβλεπόμενων από το νόμο προθεσμιών, από δικαστική αρχή.

Επιπλέον, μπορούν να προβλεφθούν ελάχιστοι κανόνες για τις προϋποθέσεις κράτησης, ιδιαίτερα όσον αφορά τους κανόνες παροχής καταλύματος, για να εξασφαλιστεί η ανθρώπινη μεταχείριση σε όλα τα κέντρα κράτησης των κρατών μελών. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να εξασφαλίζεται ότι, όταν δεν υπάρχουν κέντρα κράτησης ή οι δυνατότητες υποδοχής σε αυτά τα κέντρα έχουν εξαντληθεί, οι υποψήφιοι επιστροφής που τίθενται υπό κράτηση στις κανονικές φυλακές μπορούν να είναι χωριστά από τους άλλους φυλακισμένους κατά τρόπον ώστε να αποφεύγεται οποιαδήποτε ποινικοποίηση.

Η διάρκεια της κράτησης εν αναμονή της απομάκρυνσης από την επικράτεια ποικίλει πολύ μεταξύ των κρατών μελών, στα οποία η νόμιμη διάρκεια μπορεί να ανέρχεται σε ορισμένες ημέρες ή σε πολλούς μήνες, χωρίς να παραγνωρίζονται οι περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν ορίζεται ρητά καμία νόμιμη διάρκεια. Κατά συνέπεια, η δυνατότητα να δοθούν ενδείξεις για την κανονική ανώτατη διάρκεια κράτησης με σκοπό την επιστροφή θα μπορούσε να διερευνηθεί περαιτέρω. Τέλος, θα πρέπει εξίσου να αξιολογηθούν προσεκτικά οι τεχνικές ή νομικές εναλλακτικές της κράτησης λύσεις, οι οποίες μπορούν να είναι εξίσου αποτελεσματικές.

Πρέπει να καθοριστούν δεσμευτικοί κανόνες όσον αφορά την κράτηση και ποιες εναλλακτικές της κράτησης λύσεις μπορούν να προβλεφθούν;

Ποιοι δεσμευτικοί κανόνες όσον αφορά τις νόμιμες προϋποθέσεις και τις προϋποθέσεις εκτέλεσης της κράτησης εν αναμονή της απομάκρυνσης από την επικράτεια μπορούν να θεσπιστούν σε κοινοτικό επίπεδο;

Ποιες ομάδες δεν μπορούν ή μπορούν μόνο υπό εξαιρετικές συνθήκες να τίθενται υπό κράτηση;

Ποιοι κανόνες όσον αφορά την παροχή καταλύματος πρέπει να εφαρμόζονται για τους υποψήφιους επιστροφής που τίθενται υπό κράτηση;

Ποια θα πρέπει να είναι η ανώτατη διάρκεια της κράτησης;

3.1.4. Απομάκρυνση

Η απομάκρυνση, ως πράξη εκτέλεσης της επιστροφής του συγκεκριμένου ατόμου μπορεί επίσης να αποτελέσει το αντικείμενο των προσπαθειών εναρμόνισης στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ελάχιστες προδιαγραφές θα μπορούσαν να καθοριστούν σε τέσσερις τομείς.

Πρώτον, θα μπορούσε να προβλεφθεί στο συγκεκριμένο πλαίσιο η τελική κατοχύρωση των αξιώσεων μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τις υποχρεώσεις του διεθνούς δικαίου, στο βαθμό που το θέμα δεν ρυθμίζεται από άλλη κοινοτική νομοθεσία περί διεθνούς προστασίας.

Δεύτερον, οι βασικές αξιώσεις για την φυσική και πνευματική κατάσταση των συγκεκριμένων ατόμων μπορούν να καθοριστούν κατά τρόπον ώστε να υπάρχει σωστή αντίδραση έναντι ασθένειας την οποία επικαλείται ο υποψήφιος επιστροφής αμέσως πριν από την αναχώρησή του ή έναντι της ψυχολογικής υγείας του υποψήφιου επιστροφής. Επιπλέον θα μπορούσε να εξεταστεί το ζήτημα της μεταχείρισης των ευάλωτων ομάδων, όπως οι ανήλικοι, καθώς και το ευαίσθητο ζήτημα του κατά πόσον μπορούν να χωριστούν οικογένειες κατά τη διάρκεια των διαδικασιών απομάκρυνσης.

Τρίτον, θα μπορούσαν να προβλεφθούν κανόνες όσον αφορά την εκτέλεση, δηλαδή κανόνες ασφάλειας που ισχύουν για την ίδια την απομάκρυνση, τη χρήση περιορισμών και τις αρμοδιότητες των συνοδών.

Τέλος, θα μπορούσε να προβλεφθεί ένας μηχανισμός για να επιτρέψει στα κράτη μέλη να εξορθολογίσουν τις ισχύουσες πρακτικές τους όσο αφορά τον επαναπατρισμό προς ορισμένες χώρες καταγωγής στις οποίες η ισχύουσα κατάσταση καθιστά αμφισβητήσιμη την απομάκρυνση λόγω επιτακτικών ανθρωπιστικών λόγων (ένα σύγχρονο παράδειγμα είναι η Αγκόλα). Τα κράτη μέλη πρέπει να προσπαθήσουν να συμφωνήσουν σε μια κοινή αξιολόγηση της σκοπιμότητας των μέτρων απομάκρυνσης και να καταρτίσουν κατάλογο των χωρών προς τις οποίες δεν πρέπει προσωρινά να απελαύνονται άτομα. Προς το σκοπό αυτό, οι γνώμες οργανώσεων όπως η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών ή οι διοικήσεις των Ηνωμένων Εθνών (π.χ. UNMIK στο Κόσοβο) και άλλων σχετικών φορέων μπορούν να ληφθούν υπόψη

Είναι απαραίτητο να ενσωματωθεί τελική κατοχύρωση των αξιώσεων μη επαναπροώθησης σε μελλοντική οδηγία για τις ελάχιστες προδιαγραφές που αφορούν τις διαδικασίες επιστροφής;

Ποιοι κανόνες πρέπει να προβλεφθούν όσον αφορά τη φυσική κατάσταση και την πνευματική ικανότητα των υποψηφίων επιστροφής;

Ποιοι κανόνες πρέπει να προσδιοριστούν όσον αφορά τη χρήση περιορισμών ή τις αρμοδιότητες των συνοδών;

Πρέπει να υπάρξει κοινή αξιολόγηση όσον αφορά την απομάκρυνση σε συγκεκριμένες χώρες, στις οποίες η κρατούσα κατάσταση καθιστά την απομάκρυνση αμφισβητήσιμη;

3.1.5. Αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής

Η οδηγία 2001/40/EK σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων απέλασης των υπηκόων τρίτων χωρών¹⁵ πρέπει να θεωρηθεί ως ένα πρώτο βήμα για να δοθεί η δυνατότητα εκτέλεσης σε κάποιο κράτος μέλος απόφασης απέλασης που έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος, χωρίς να χρειάζεται να εκδοθεί νέα απόφαση απέλασης.

Εντούτοις αυτή η οδηγία δεν αποτελεί δεσμευτικό πλαίσιο για την αμοιβαία αναγνώριση αυτού του είδους αποφάσεων. Πρόκειται παρόλα αυτά για λογικό και απαραίτητο στάδιο για αποτελεσματική επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων οι οποίοι έχουν διαφύγει μετά την έκδοση απόφασης απέλασης από ένα κράτος μέλος και έχουν συλληφθεί σε άλλο κράτος μέλος. Οι νομικές επιπτώσεις μπορούν να είναι οι ίδιες για τους παρανόμως διαμένοντες που πρέπει να διέλθουν από άλλα κράτη μέλη κατά την απομάκρυνσή τους. Θα ήταν ενδεδειγμένο να θεσπιστούν κοινοί νομικοί κανόνες και να οριστεί ταυτόχρονα ένα δεσμευτικό νομικό πλαίσιο για την αμοιβαία αναγνώριση όλων των μέτρων που θέτουν τέλος στη διαμονή, ιδιαίτερα των αποφάσεων απέλασης.

Ένα δεσμευτικό πλαίσιο για την αμοιβαία αναγνώριση των διοικητικών ή δικαστικών πράξεων στον τομέα της επιστροφής θα μπορούσε να ενσωματωθεί σε μελλοντική πρόταση για τις διαδικασίες επιστροφής, λαμβάνοντας επίσης υπόψη τις απαραίτητες προόδους εναρμόνισης στον τομέα του ασύλου. Αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει την ευκαιρία να καθοριστούν κατάλληλα κριτήρια και πρακτικές λεπτομέρειες σχετικά με τις οικονομικές ανισοροπίες που μπορούν να προκύψουν από τέτοιου είδους αποφάσεις.

Πρέπει να δημιουργηθεί ένα συνολικό δεσμευτικό σύστημα για την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής που να υπερβαίνει την οδηγία 2001/40/EK;

Ποια προσέγγιση θα επέτρεπε να εξευρεθεί δίκαιη λύση στις ενδεχόμενες οικονομικές ανισοροπίες που μπορούν να προκύψουν από την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων επιστροφής;

3.1.6. Απόδειξη εξόδου και επανεισόδου

Φαίνεται σημαντικό να υπάρχουν ικανοποιητικές αποδείξεις για το γεγονός ότι το άτομο εγκατέλειψε την επικράτεια, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις εκούσιας επιστροφής,

¹⁵ Βλ. ΕΕ L 149 της 2ας Ιουνίου 2001, σ. 34.

για να κατοχυρωθεί η μόνιμη επιστροφή και να μπορεί να υπάρξει προτιμησιακή μεταχείριση των εκουσίως επιστρεφόντων κυρίως για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να απαγορευθεί η μεταγενέστερη νόμιμη επανείσοδος ατόμων λόγω απουσίας αποδεικτικών στοιχείων για την προηγούμενη εκούσια έξοδό τους. Μπορούν να προβλεφθούν διάφορα είδη απόδειξης. Η βεβαίωση διέλευσης των συνόρων περιορίζεται στο να προσδιορίζει ότι ο ενδιαφερόμενος διήλθε τα σύνορα κάποιου κράτους μέλους, χωρίς να προσδιορίζει εάν έφθασε στην υποτιθέμενη χώρα προορισμού του. Εντούτοις αυτή η βεβαίωση μπορεί να χορηγηθεί μόνο σε εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, μετά την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Μια άλλη λύση είναι να δημιουργούνται κίνητρα στους επιστρέφοντες να παρουσιάζονται αυτοπροσώπως, στη χώρα καταγωγής τους, στην προξενική αρχή κράτους μέλους. Ανάλογα με την περίπτωση, η απόδειξη εξόδου από την επικράτεια θα μπορούσε να χορηγείται από οργάνωση άξια εμπιστοσύνης η οποία έχει διαδραματίσει ρόλο στη διαδικασία επιστροφής. Η συνεργασία του επιστρέφοντος σε αυτή τη διαδικασία επαλήθευσης μπορεί να προωθηθεί με διάφορους τρόπους. Οι πρώτες πληρωμές που πραγματοποιούνται δυνάμει ενός προγράμματος εκούσιας επιστροφής, οι οποίες προορίζονται να καλύψουν τις πρώτες δαπάνες μετά την επιστροφή στη χώρα καταγωγής ή να επιτρέψουν την επανεγκατάσταση μπορούν να καταβάλλονται στη χώρα προορισμού μόνον από αρμόδια αρχή υπό την ευθύνη της οποίας πραγματοποιείται η εκούσια επιστροφή ή από προξενική αρχή του σχετικού κράτους μέλους

Οι νομικές συνέπειες της επιστροφής σε μεταγενέστερη αίτηση επανεισόδου στην επικράτεια της Ένωσης θα μπορούσε εξίσου να αποτελέσει το αντικείμενο πιο εμπειριστατωμένης εξέτασης. Θα ήταν πιθανό ευκαίιο να καθοριστεί συνεκτική προσέγγιση για τους λόγους άρνησης μεταγενέστερης επιστροφής στην επικράτεια της Ένωσης. Προς το σκοπό αυτό, θα ήταν απαραίτητο να καθοριστούν οι συνθήκες υπό τις οποίες αποκλείεται νέα αίτηση θεώρησης εισόδου ή άδειας διαμονής. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο θα μπορούσαν να συζητηθούν καλύτερα εναρμονισμένες προϋποθέσεις καταχώρησης στο σύστημα του SIS που αποβλέπει στην άρνηση εισόδου σύμφωνα με το άρθρο 96 της σύμβασης για την εφαρμογή της συμφωνίας Σένγκεν ή αντίστοιχα σε ένα μελλοντικό ευρωπαϊκό σύστημα προσδιορισμού των θεωρήσεων εισόδου

Εφαρμόζοντας την αρχή της προτεραιότητας που δίνεται στην εκούσια επιστροφή, θα μπορούσε να εξεταστεί το κατά πόσον μπορεί να εισαχθεί διάκριση που θα ευνοεί τα άτομα που επιστρέφουν εκούσια στη χώρα καταγωγής τους σε σχέση με εκείνα που αναγκάστηκαν να το πράξουν. Στην περίπτωση εκούσιας επιστροφής, η απόρριψη μεταγενέστερης αίτησης θεώρησης εισόδου που επιτρέπει την επιστροφή στην Ένωση στο εγγύς μέλλον θα μπορούσε να μη θεμελιώνεται μόνο στο γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος διέμεινε προηγουμένως παράνομα σε κάποιο κράτος μέλος. Η εκούσια επιστροφή θα μπορούσε τοιουτοτρόπως να αποστιγματίσει την προηγούμενη παράνομη διαμονή. Επιπλέον, αυτή η νομική συνέπεια θα μπορούσε να παροτρύνει τους ενδιαφερόμενους να εκπληρώνουν την υποχρέωση που τους επιβάλλεται να παρουσιάζονται αυτοπροσώπως στην αρμόδια αρχή στη χώρα καταγωγής. Εξάλλου, θα μπορούσαν να επιβάλλονται περιορισμοί στα άτομα που έχουν απελαθεί ή απομακρυνθεί από την επικράτεια. Θα μπορούσαν να οριστούν ορισμένες προθεσμίες για διαφορετικές κατηγορίες ατόμων, όπως οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν καταδικαστεί για σοβαρά εγκλήματα ή τα άτομα που έχουν αποτελέσει το αντικείμενο μέτρου απομάκρυνσης.

Θα πρέπει να συμπεριληφθεί, σε μελλοντική πρόταση για τις διαδικασίες επιστροφής, ένας μηχανισμός που να παρέχει τη δυνατότητα να αποδεικνύεται ότι ο επιστρέφων εγκατέλειψε την επικράτεια και κανόνες για τις νομικές συνέπειες των αιτήσεων επανεισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση;

Πρέπει να προσδιοριστούν οι προϋποθέσεις για την καταχώρηση στους πίνακες που αποβλέπουν στην άρνηση εισόδου του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν; Ποιες κατηγορίες ατόμων θα μπορούσαν να καλύπτονται;

3.2. Κανόνες επανεισδοχής μεταξύ κρατών μελών

Εκτός του πλαισίου της σύμβασης του Δουβλίνου και του μηχανισμού για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου, καθώς και του άρθρου 11 της οδηγίας 2001/55/EK¹⁶ του Συμβουλίου για την προσωρινή προστασία, η επανεισδοχή πραγματοποιείται μεταξύ των κρατών μελών μόνο στη βάση διμερών συμφωνιών επανεισδοχής ή άτυπης συνεργασίας.¹⁷ Το 1999 η Φινλανδία παρουσίασε πρωτοβουλία με σκοπό τη θέσπιση κανονισμού του Συμβουλίου για τον καθορισμό των υποχρεώσεων μεταξύ των κρατών μελών για την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών.¹⁸ Εντούτοις, αυτή η κοινοτική προσέγγιση δεν έχει ακόμα οδηγήσει σε συγκεκριμένα αποτελέσματα.

Οι δυνατότητες προόδου στη βάση της φινλανδικής πρωτοβουλίας ή προώθησης αναθεωρημένης πρότασης μπορούν να αξιολογηθούν για να υπάρξει σαφές νομικό πλαίσιο για την επανεισδοχή στα κράτη μέλη, το οποίο εμφανίζεται ως απαραίτητο και χρήσιμο. Το πεδίο ενός τέτοιου συστήματος επανεισδοχής θα είναι ευρύτερο από εκείνο για τον καθορισμό της ευθύνης για αιτήσεις ασύλου σύμφωνα με τη σύμβαση του Δουβλίνου ή τον κανονισμό του Συμβουλίου που τη διαδέχθηκε.¹⁹ Θα περιλαμβάνει διατάξεις για την επανεισδοχή σε άλλο κράτος μέλος σε σχέση με όλους τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτης χώρας.

Πρέπει να δημιουργηθεί ένα νομικό πλαίσιο για την επανεισδοχή μεταξύ κρατών μελών που να αφορά όλους τους παρανόμως διαμένοντες;

3.3. Κανόνες διέλευσης μεταξύ κρατών μελών

Μπορεί να οριστεί κοινό πλαίσιο για τα ζητήματα που αφορούν τη διέλευση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επιστροφής. Συχνά είναι απαραίτητο να χρησιμοποιούνται τα αεροδρόμια άλλων κρατών μελών λόγω απουσίας σύνδεσης με τη χώρα επιστροφής. Σε αυτές τις περιπτώσεις φαίνεται σημαντικό να υπάρχει σαφές νομικό πλαίσιο για τη διαδικασία διέλευσης, παραδείγματος χάρη τη χρήση και τις αρμοδιότητες συνοδών κατά τη διέλευση και ρυθμίσεις σε περίπτωση αποτυχίας της επιστροφής.

¹⁶ Άρθρο 11: "Κράτος μέλος δέχεται εκ νέου στο έδαφός του άτομο το οποίο απολάβει προσωρινής προστασίας σε περίπτωση που το άτομο αυτό παραμένει ή επιχειρεί να εισέλθει παράνομα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους κατά τη χρονική περίοδο που καλύπτεται από την απόφαση του Συμβουλίου που αναφέρεται στο άρθρο 5. Τα κράτη μέλη δύνανται να αποφασίζουν βάσει διμερών συμφωνιών, ότι το παρόν άρθρο δεν θα πρέπει να εφαρμοστεί."

¹⁷ Βλέπε επίσης COM (2001) 127 τελικό, Άρθρο 26 της πρότασης για τους κατοίκους μακράς διάρκειας.

¹⁸ EE C 353 της 7ης Δεκεμβρίου 2001, σ.6.

¹⁹ Βλ. COM (2001) 447 τελικό.

Επιπλέον είναι απαραίτητο να εξευρεθούν ρεαλιστικές λύσεις για τους υποψήφιους επιστροφής που διέρχονται εσωτερικά σύνορα κρατών μελών, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις εκούσιας επιστροφής. Αυτό πρόβλημα είναι ιδιαίτερα σημαντικό όταν ο υποψήφιος επιστροφής είναι υπήκοος χώρας, η οποία έχει υποχρέωση θεώρησης εισόδου, και χρειάζεται ως εκ τούτου θεώρηση για να διέλθει δια μέσου της επικράτειας άλλων κρατών μελών. Σε αυτή την περίπτωση, μπορεί να προβλεφθεί η χρήση ασφαλούς πρότυπου ταξιδιωτικού εγγράφου εκδιδόμενο από το κράτος μέλος που αποφασίζει την επιστροφή του ατόμου - το οποίο θα αναγνωρίζεται από όλα τα κράτη μέλη και θα θεωρείται ισοδύναμο προς θεώρηση - για να καταστεί η διαδικασία επιστροφής όσο το δυνατόν λιγότερο γραφειοκρατική. Μπορεί επίσης να προβλεφθεί η απαλλαγή από την αξίωση θεώρησης, έχοντας υπόψη ότι αυτή η απαλλαγή μπορεί να συνεπάγεται τροποποίηση της ισχύουσας κοινοτικής νομοθεσίας.

Ποιες προτάσεις σχετικά με τα ζητήματα διέλευσης κατά τη διάρκεια διαδικασιών επιστροφής μπορούν να υποβληθούν λαμβάνοντας υπόψη τις διεξαγόμενες συζητήσεις στο Συμβούλιο;

3.4. Λειτουργική συνεργασία

Τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν συχνά πολυάριθμα εμπόδια κατά την εφαρμογή διαδικασιών επιστροφής, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις ακούσιας επιστροφής: άγνωστη διεύθυνση ή ταυτότητα του ατόμου, ελλείποντα ταξιδιωτικά έγγραφα ή δυσκολίες συνεργασίες με ορισμένα κράτη για την έκδοση εγγράφων ταυτότητας ή ταξιδιωτικών εγγράφων· αρνητική συμπεριφορά του υποψήφιου για επιστροφή· απουσία κατάλληλων μέσων μεταφοράς.

Η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών μπορεί να συμβάλλει στην επίλυση αυτών των πρακτικών προβλημάτων. Αυτή η συνεργασία θα μπορούσε να διευκολυνθεί με τη σύσταση της υπηρεσίας τεχνικής στήριξης, η οποία προτείνεται στην πρόσφατη ανακοίνωση για κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης²⁰ καθώς και με την κατάλληλη χρήση της οικονομικής στήριξης που προσφέρεται από το προβλεπόμενο πρόγραμμα δράσης ARGO.²¹

Πώς μπορεί να βελτιωθεί η λειτουργική συνεργασία σε τεχνικό επίπεδο;

3.4.1. Βελτιωμένη γνώση του φαινομένου

Έχουν συγκεντρωθεί ορισμένα στοιχεία σχετικά με την επιστροφή στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία 367.552 άτομα έχουν μετακινηθεί συνολικά κατά το έτος 2000²², για το 1999²³ ο αριθμός των μετακινηθέντων αλλοδαπών ανέρχεται σε 324.206 άτομα. Στο πλαίσιο υποστηριζόμενων προγραμμάτων εκούσιας επιστροφής που διευθύνονται από το

²⁰ COM (2001) 672 τελικό.

²¹ Βλ. COM (2001) 567 τελικό.

²² Πηγή: Eurostat - δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για την Ιρλανδία, Ολλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο, απολεσθέντα στοιχεία από το Βέλγιο, Δανία και Λουξεμβούργο.

²³ Πηγή: Eurostat - δεν υπάρχουν στοιχεία για τη Δανία, Ιρλανδία, Ολλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο, απολεσθέντα στοιχεία από τη Φινλανδία.

Διεθνές Γραφείο Προσφύγων (ΔΓΠ) 87628 άτομα αναχώρησαν κατά το 2000 από την Ευρωπαϊκή Ένωση εκουσίως, ενώ το 1999 ο αριθμός ανήλθε σε 78273 άτομα.²⁴

Παρά ταύτα θα μπορούσαν να διανεμηθούν μεταξύ των κρατών μελών πλήρεις²⁵ και λεπτομερείς πληροφορίες για τις εκούσιες επιστροφές και απομακρύνσεις με βάση κοινούς ορισμούς, που θα επέτρεπαν τη σαφή σύγκριση. Η Επιτροπή θα υποβάλλει σχέδιο δράσης²⁶ για να εφαρμόσει την απόφαση του Συμβουλίου του Μαΐου 2001 να καθιερώσει ετήσια δημόσια έκθεση για το άσυλο και τη μετανάστευση. Αυτή θα περιλαμβάνει ένα τμήμα που θα αναλύει τα δεδομένα που αφορούν την επιστροφή. Ένα ιδεατό Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης, το οποίο ευρίσκεται στο στάδιο της ανάπτυξης, θα μπορούσε επίσης να συμβάλλει στη βελτίωση της γνώσης που υπάρχει για την επιστροφή.

Πώς μπορεί να βελτιωθεί περαιτέρω η βάση των πληροφοριών περί επιστροφής;

3.4.2. Αναγνώριση ταυτότητας και ταξιδιωτικά έγγραφα

Το κύριο εμπόδιο για την επιστροφή είναι η ασαφής ταυτότητα και η απουσία ταξιδιωτικών εγγράφων. Οι χώρες καταγωγής συχνά καθυστερούν ή αρνούνται την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων λόγω απουσίας πληροφοριών για την υπηκοότητα ή την ταυτότητα. Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν ως εκ τούτου καθιερώσει ένα πρότυπο ταξιδιωτικό έγγραφο για τους σκοπούς επιστροφής.²⁷ Παρά ταύτα οι χώρες επιστροφής δεν δέχονται ουδόλως, παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ή μόνο σε ατομική βάση, αυτή την άδεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επιμένουν ως επί το πλείστον να κάνουν χρήση των δικών τους εγγράφων επιστροφής.

Ένα θέμα κλειδί για να επιλυθούν τα προβλήματα που αφορούν την επιστροφή είναι κατά συνέπεια η εφαρμογή κατάλληλων μέτρων προσδιορισμού της ταυτότητας κατά τη διάρκεια διοικητικών διαδικασιών, όταν το συγκεκριμένο πρόσωπο έχει συμφέρον να χορηγήσει ορθά στοιχεία. Στο βαθμό που αυτό δεν έχει ήδη γίνει τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόσουν κατάλληλα μέτρα προσδιορισμού της ταυτότητας κατά τη διάρκεια των διαδικασιών αίτησης θεώρησης. Στην ανακοίνωσή της για την παράνομη μετανάστευση, η Επιτροπή εξέφρασε την υποστήριξή της για τη δημιουργία ενός on-line ευρωπαϊκού συστήματος αναγνώρισης θεωρήσεων του οποίου τα στοιχεία θα μπορούσαν επίσης να διατίθενται για σκοπούς επιστροφής. Αυτή η προσέγγιση υποστηρίχθηκε στο σχέδιο δράσης του Συμβουλίου για την παράνομη μετανάστευση της 28ης Φεβρουαρίου 2002. Αυτό το σύστημα θα επιλύσει επίσης το ζήτημα της απαραίτητης ισορροπίας μεταξύ δικαιολογημένων αναγκών προσδιορισμού της ταυτότητας και προστασίας της ιδιωτικής ζωής των καλόπιστων διακινούμενων και ταξιδιωτών.

Πώς μπορεί να βελτιωθεί ο προσδιορισμός της ταυτότητας παρανόμως διαμενόντων που δεν διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας και η έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων επιστροφής;

²⁴ Πηγή: ΔΓΠ. Οι περισσότερες υποστηριζόμενες εκούσιες επιστροφές πραγματοποιήθηκαν από τη Γερμανία (έτος 2000: 68648· έτος 1999: 58469).

²⁵ Στοιχεία για τους απομακρυνθέντες αλλοδαπούς για το 2001 δεν μπορούν να υποβληθούν λόγω της απουσίας αποστολής δεδομένων από ορισμένα κράτη μέλη.

²⁶ Βλ. επίσης SEC (2001) 602 της 9ης Απριλίου 2001.

²⁷ EE C 274 της 19ης Σεπτεμβρίου 1996, σ. 18.

Ποια στοιχεία πρέπει να συμπεριληφθούν στο μελλοντικό ευρωπαϊκό σύστημα προσδιορισμού θεωρήσεων για να εξασφαλιστεί η αναγνώριση ταυτότητας παρανόμως διαμένοντος ο οποίος δεν διαθέτει έγγραφα ταυτότητας;

3.4.3. *Ρόλος των υπαλλήλων συνδέσμων στον τομέα της μετανάστευσης*

Οι υπάλληλοι σύνδεσμοι στον τομέα της μετανάστευσης, οι οποίοι είναι τοποθετημένοι στις χώρες καταγωγής ή διέλευσης, μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται για καθήκοντα που αφορούν την επιστροφή. Οι επαφές με τις τοπικές αρχές πρέπει να εξασφαλίζουν την πιο ευέλικτη αντιμετώπιση της εισδοχής στη συγκεκριμένη χώρα, καθώς επίσης την βοήθεια των επιστρεφόντων και, όπου χρειάζεται, συνοδεία. Το δίκτυο των υπαλλήλων συνδέσμων στον τομέα της μετανάστευσης μπορεί να αναπτυχθεί περαιτέρω προς το σκοπό αυτό.

Πρέπει τα κράτη μέλη να παρέχουν αμοιβαία βοήθεια για τη διευκόλυνση της επιστροφής;

3.4.4. *Βέλτιστες πρακτικές, κατάρτιση και ανταλλαγή πληροφοριών*

Η κατάσταση του προσωπικού, το οποίο είναι υπεύθυνο για τη διεξαγωγή του πολύ δύσκολου και απαιτητικού καθήκοντος εκτέλεσης της επιστροφής, πρέπει να βελτιωθεί. Σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να τονιστεί ότι μπορεί να υπάρξει ειδική κατάρτιση, η οποία παρέχει την δυνατότητα στο προσωπικό να πραγματοποιεί τις απομακρύνσεις με κατάλληλο τρόπο.

Προς το σκοπό αυτό μπορεί να γίνει ανταλλαγή εμπειρίας μεταξύ εμπειρογνομόνων των κρατών μελών και προσωπικού που απασχολείται σε προγράμματα εκούσιας επιστροφής και διαδικασίας απομάκρυνσης. Μπορεί να εξεταστεί το ενδεχόμενο πραγματοποίησης σεμιναρίων αλλά εξίσου κοινής κατάρτισης του προσωπικού.

Επιπλέον μπορεί να υπάρξει ανταλλαγή πληροφοριών για συγκεκριμένες ενέργειες σχετικά με την επιστροφή. Η υπηρεσία τεχνικής υποστήριξης θα μπορούσε επίσης να αποδειχθεί χρήσιμη για το συντονισμό αυτής της ανταλλαγής πληροφοριών.

Πώς μπορεί να βελτιωθεί η ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών;

Πρέπει να αναπτυχθεί η ιδέα της κοινής κατάρτισης στον τομέα της επιστροφής;

Πώς μπορεί να διοργανωθεί η ανταλλαγή πληροφοριών για συγκεκριμένες ενέργειες επιστροφής;

3.5. **Προγράμματα επιστροφής**

3.5.1. *Διδάγματα αντλούμενα από την εφαρμογή προγραμμάτων επιστροφής*

Η Επιτροπή διαθέτει την εμπειρία της διαχείρισης σχεδίων που αποβλέπουν στην προώθηση της εκούσιας επιστροφής προσφύγων, αιτούντων άσυλο των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί και άλλων μεταναστών στη χώρα καταγωγής τους. Από το 1997, έχουν χρηματοδοτηθεί πολλά σχέδια τόσο στο πλαίσιο κοινών δράσεων²⁸ όσο

²⁸ Βλ. ΕΕ L 114 της 1ης Μαΐου 1999, σ. 2· ΕΕ L 138 της 9ης Μαΐου 1998, σ. 6· ΕΕ L 205 της 31ης Ιουλίου 1997, σ. 3.

και στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες²⁹. Αυτά τα σχέδια απέβλεπαν στη χρηματοδότηση σχεδίων που διευθύνονται από το κράτος, τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς και από μη κυβερνητικές διεθνείς οργανώσεις. Τοιουτοτρόπως, ο κύριος στόχος απέβλεπε στο να παροτρύνει το άτομο και την οικογένειά του να λάβει την απόφαση επιστροφής στη χώρα καταγωγής, εφαρμόζοντας κυρίως το σχέδιο στο ίδιο το κράτος μέλος. Η πείρα απέδειξε ότι είναι συχνά πολύ σημαντικό να υπάρχει παρακολούθηση στη χώρα καταγωγής γιατί σε αντίθετη περίπτωση το άτομο που επιστρέφει στη συγκεκριμένη χώρα έχει τάση να επιστρέψει στη χώρα υποδοχής σε περίπτωση φυσικής κακουχίας, ανεργίας ή άλλων δυσκολιών.

Όσον αφορά τις κοινές δράσεις, τα σχέδια αφορούσαν κυρίως την επαγγελματική κατάρτιση, την προετοιμασία της επιστροφής με τη χρηματοδότηση διερευνητικών επισκέψεων και την παροχή γενικών συμβουλών σχετικά με την κατάσταση στη χώρα καταγωγής, την απασχόληση, τη βοήθεια για τη δημιουργία μικρών επιχειρήσεων στη χώρα καταγωγής, τη βοήθεια μετά την επιστροφή και την παρακολούθηση. Οι δυσκολίες που αντιμετωπίστηκαν για τη διαχείριση αυτών των σχεδίων ήταν πράγματι πολυάριθμες, αλλά όχι ανυπέρβατες σε πολλές περιπτώσεις: πολιτικά εμπόδια που είχαν σχέση με την κατάσταση στη χώρα επιστροφής, προβλήματα που είχαν σχέση με τους δισταγμούς επιστροφής σε μια χώρα με περιορισμένες προοπτικές, έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων σε άτομα που μπορούσαν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους τα οποία είχαν στη συνέχεια το δικαίωμα να επιστρέψουν στη χώρα υποδοχής εφόσον το επιθυμούσαν, γεγονός που συνεπαγόταν συχνά καταχρήσεις. Αποδείχθηκε εξίσου ότι εκτός από τις περιπτώσεις που τα σχέδια επιστροφής συνοδεύονταν επιμελώς με ενέργειες ανοικοδόμησης (στη Βοσνία για παράδειγμα) η προσπάθεια να πεισθούν να επιστρέψουν άτομα σε χωριά χωρίς προοπτικές καταλύματος ή απασχόλησης δεν είχαν καμία έννοια.

Παρά τις συγκεκριμένες δυσκολίες, η Επιτροπή μπορεί επίσης να αναφέρει σχέδια επιστροφής που σημείωσαν μεγαλύτερη επιτυχία. Ορισμένα προγράμματα κατάρτισης που απέβλεπαν στο να αναπτύξουν την επιχειρηματική ικανότητα, προοριζόμενα κυρίως για τους βόσνιους που διέμεναν στη Γερμανία, υπερέβησαν τους στόχους τους. Γενικά, τα σχέδια που διευθύνονται από οργανώσεις που έχουν μακρά εμπειρία και πολλά επεξεργασμένες μεθόδους επιτυγχάνουν καλύτερα αποτελέσματα.

Εντούτοις, πρέπει να τονισθούν τα ακόλουθα στοιχεία τα οποία αποτελούν μέρος επιτυχών σχεδίων που οδηγούν σε μόνιμη επιστροφή:

- επαρκής γνώση της χώρας καταγωγής εκ μέρους της οργάνωσης που θέτει σε εφαρμογή το σχέδιο·
- δεσμοί της οργάνωσης που θέτει σε εφαρμογή το σχέδιο με τη χώρα καταγωγής, είτε πρόκειται για γραφείο είτε για πρόσωπο επαφής είτε για τη χρήση της υποδομής μιας άλλης οργάνωσης και τη συνεργασία με τις τοπικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών·

²⁹

Στη συνέχεια “ΕΤΠ”, βλ. απόφαση του Συμβουλίου της 28^{ης} Σεπτεμβρίου 2000 για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, ΕΕ L 252, της 6ης Οκτωβρίου 2000, σ. 12 – 18.

- επιλογή των δυνάμει υποψηφίων για επιστροφή σύμφωνα με τις ανάγκες τους και με τα προσφερόμενα από τα σχέδια (για παράδειγμα σχέδια δημιουργίας μικρών επιχειρήσεων, αξιολόγηση της εμπορικής αξίας επιχειρήσεων και των ικανοτήτων των δυνάμει επιχειρηματιών).
- τα πλήρη σχέδια (δηλαδή αυτά που περιλαμβάνουν συμβουλές, επαγγελματική κατάρτιση, βοήθεια πριν και μετά την επιστροφή και παρακολούθηση) είναι αυτά που στέφονται συχνά με επιτυχία.
- η παρακολούθηση και (τουλάχιστον) συμβουλές μετά την επιστροφή έχουν συχνά σημαντικές επιπτώσεις στο μόνιμο χαρακτήρα της επιστροφής.
- τα σχέδια που βοηθούν σε κάποιο βαθμό την κοινωνία στον τόπο επιστροφής έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας. Όταν οι τοπικές κοινότητες επωφελούνται από την επιστροφή, η τοπική εχθρότητα προς τα πρόσωπα που επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής μειώνεται ή εξαφανίζεται.
- δεδομένου ότι τα σχέδια είχαν σαν βάση τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτά που επέτυχαν να αντλήσουν όφελος από τις δυνατότητες που προσφέρονταν από άλλα προγράμματα και σχέδια με βάση τη χώρα καταγωγής (οικοδόμηση, υποδομή, δημιουργία σχολείων, δημιουργία απασχόλησης, κλπ) βελτίωσαν τις πιθανότητές τους επιτυχίας.

Μπορείτε να αξιολογήσετε γενικά τα υφιστάμενα προγράμματα επιστροφής;

Τα προαναφερόμενα στοιχεία εξασφαλίζουν την καλύτερη εφαρμογή προγραμμάτων επιστροφής και ποια άλλα στοιχεία θα πρέπει να αναφερθούν εξίσου;

3.5.2. *Εξέταση ενός Ευρωπαϊκού προγράμματος επιστροφής*

Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη διέθεσαν επίσης σημαντικά ποσά του προϋπολογισμού για την εφαρμογή προγραμμάτων εκούσιας επιστροφής και ενέργειες ακούσιας επιστροφής, όλα τα προαναφερόμενα στοιχεία καθώς και άλλα περαιτέρω στοιχεία θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη διεξαγωγή κοινής αξιολόγησης που θα πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της ανοικτής μεθόδου συντονισμού. Θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα συμπεράσματα αυτής της αξιολόγησης επ' ευκαιρία της ανανέωσης του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, το οποίο λήγει υπό την παρούσα μορφή του το 2004.

Μετά από συμπληρωματική αξιολόγηση της εμπειρίας του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, η δημιουργία ενός ανεξάρτητου ευρωπαϊκού προγράμματος επιστροφής θα μπορούσε να προβλεφθεί μακροπρόθεσμα στο μέτρο που μπορεί να αποδειχθεί η προστιθέμενη αξία ενός προγράμματος χρηματοδοτούμενου από την ΕΚ. Μπορεί ενδεχομένως να κριθεί απαραίτητο να υποστηριχθούν οι προσπάθειες που καταβάλλουν τα κράτη μέλη έτσι ώστε οι παρανόμως διαμένοντες να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους θεωρώντας δικαίως ότι κάθε μόνιμη επιστροφή ατόμου παρανόμως διαμένοντος είναι προς το κοινό συμφέρον όλων των κρατών μελών για να αποφευχθούν οι δευτερεύουσες κινήσεις. Ένα αυτόνομο ευρωπαϊκό πρόγραμμα επιστροφής θα μπορούσε να καλύπτει την εκούσια επιστροφή, την αναγκαστική επιστροφή και την υποστήριξη της επιστροφής λαθρομεταναστών στις χώρες διέλευσης.

Ο επαναπατρισμός και η επανένταξη θα μπορούσαν να είναι οι κύριοι στόχοι στο πλαίσιο της εκούσιας επιστροφής σε ένα πρόγραμμα επιστροφής. Επιπλέον είναι πιθανό να χορηγηθεί ενίσχυση για την εγκατάσταση σε τρίτη χώρα που δέχεται τους μετανάστες. Οικονομική ενίσχυση μπορεί να χορηγείται για τα ατομικά έξοδα ταξιδιού, τη μεταφορά προσωπικών αγαθών, τις πρώτες δαπάνες μετά την επιστροφή καθώς και περιορισμένη ενίσχυση για την εγκατάσταση

Η οικονομική υποστήριξη μέτρων εκτέλεσης θα μπορούσε να αποτελεί συμπληρωματικό σκέλος του κοινοτικού προγράμματος επιστροφής και θα μπορούσε επίσης να συμβάλλει στο να δοθεί έμφαση στην ανάγκη αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών στον τομέα της επιστροφής όσον αφορά για παράδειγμα τα ταξιδιωτικά έξοδα ατόμων που επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους και τα έξοδα συνοδείας.

Επιπλέον, οι τρίτες χώρες θα μπορούσαν να λάβουν ενίσχυση για να προβούν στην επιστροφή λαθρομεταναστών στη χώρα καταγωγής τους στο μέτρο που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου που ορίζονται από τις σχετικές χώρες και που αυτά τα άτομα διέρχονται από τις χώρες αυτές προκειμένου να εισέλθουν παράνομα στην επικράτεια της ΕΕ.

Είναι ευκατάρτη η δημιουργία ενός ανεξάρτητου ευρωπαϊκού προγράμματος επιστροφής;

Αυτό το πρόγραμμα θα πρέπει να καλύπτει την εκούσια επιστροφή, την αναγκαστική επιστροφή και την ενίσχυση που χορηγείται σε τρίτες χώρες για να υποστηριχθούν οι προσπάθειές τους για την επιστροφή ατόμων στη χώρα καταγωγής τους;

4. ΤΜΗΜΑ ΙΙΙ - ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΑΝΕΙΣΔΟΧΗΣ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναφέρθηκε στο σημείο 26 των συμπερασμάτων του στο Τάμπερε τον Οκτώβριο 1999 στη διεθνή υποχρέωση των χωρών όσον αφορά την επανεισδοχή των υπηκόων τους. Επιβεβαίωσε επίσης στο σημείο 27 ότι η συνθήκη του Άμστερνταμ έδωσε στην Κοινότητα εξουσίες στον τομέα της επανεισδοχής. Το Συμβούλιο κλήθηκε κατά συνέπεια να συνάψει συμφωνίες επανεισδοχής ή να περιλάβει ομοιόμορφες ρήτρες σε άλλες συμφωνίες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των τρίτων χωρών ή των ομάδων χωρών για τις οποίες τούτο ενδείκνυται. Αυτό το συμπέρασμα στηριζόταν στην ιδέα ότι εν γένει αυτές οι συμφωνίες αποτελούν έγκυρο μέσο στο πλαίσιο ενεργητικής πολιτικής στον τομέα της επιστροφής, επειδή προσδιορίζουν με σαφήνεια τις υποχρεώσεις και τις διαδικασίες για τη διευκόλυνση και την επιτάχυνση της επιστροφής. Επιπλέον, παρέχουν αξιόπιστο θεσμικό πλαίσιο για τη συνεργασία και υποσκάπτουν την αξιοπιστία και τα οικονομικά συμφέροντα των ενεχόμενων δικτύων λαθραίας μεταφοράς.

Αυτές οι αρχές επιβεβαιώθηκαν εκ νέου και συμπληρώθηκαν με το συμπέρασμα αριθ. 40 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν του Δεκεμβρίου 2001. Αυτό το συμπέρασμα καλούσε στην ενσωμάτωση της πολιτικής των μεταναστευτικών ροών στην εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, ειδικότερα, στη σύναψη ευρωπαϊκών συμφωνιών επανεισδοχής με τις συγκεκριμένες χώρες, με βάση νέο κατάλογο προτεραιοτήτων και σαφές σχέδιο δράσης.

Η αξιολόγηση των χωρών που αποτελούν μελλοντικό στόχο θα μπορούσε να βασίζεται στα ακόλουθα κριτήρια:

- (1) μεταναστευτική πίεση στην ΕΕ, και/ή
- (2) περιφερειακή συνοχή, και/ή
- (3) γεωγραφική εγγύτητα προς την ΕΕ.

Θα πρέπει να ληφθούν υπόψη συμπληρωματικά κριτήρια για τους σκοπούς της συγκεκριμένης αξιολόγησης;

4.1. Συμφωνίες επανεισδοχής και ρήτρες επανεισδοχής στις συμφωνίες σύνδεσης ή συνεργασίας

4.1.1. Κοινοτικές συμφωνίες επανεισδοχής

Η Επιτροπή έχει μέχρι σήμερα εξουσιοδοτηθεί να διαπραγματευθεί κοινοτικές συμφωνίες επανεισδοχής με τη Ρωσία, το Μαρόκο, το Πακιστάν, το Σρι-Λάνκα και τις κινεζικές ειδικές διοικητικές περιφέρειες του Χονγκ-Κονγκ και του Μακάο, σύμφωνα με το άρθρο 300 της συνθήκης ΕΚΑ. Στις 22 Νοεμβρίου 2001, η Επιτροπή προσυπέγραψε τη συμφωνία επανεισδοχής με το Χονγκ Κονγκ η οποία φαίνεται να είναι η πρώτη συμφωνία επανεισδοχής που συνάπτεται με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα

Η Επιτροπή θα συνεχίσει τις τρέχουσες διαπραγματεύσεις προκειμένου να τις ολοκληρώσει εγκαίρως και - στο μέτρο του δυνατού - σύμφωνα με τις οδηγίες διαπραγμάτευσης. Εντούτοις, μπορεί ήδη να αντληθεί ένα σημαντικό συμπέρασμα από την πολύ διαφορετική εξέλιξη που είχαν οι διαπραγματεύσεις με την πρώτη ομάδα έξι χωρών. Δεδομένου ότι οι συμφωνίες επανεισδοχής είναι μόνον προς το συμφέρον της Κοινότητας, η σύναψή τους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το "αποτέλεσμα μόχλευσης" που διαθέτει η Επιτροπή. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, πρέπει να τονιστεί ότι στον τομέα της ΔΕΕ υπάρχουν ελάχιστα που μπορούν να προσφερθούν ως ανταλλάγματα. Ιδιαίτερα, η διευκόλυνση της απόκτησης θεώρησης εισόδου ή η κατάργηση της υποχρέωσης θεώρησης δεν μπορεί να αποτελεί ρεαλιστική πιθανότητα παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις (για παράδειγμα για το Χονγκ Κονγκ και το Μακάο): στις περισσότερες των περιπτώσεων αυτή η δυνατότητα δεν είναι εφικτή. Η Επιτροπή καλεί συνεπώς το Συμβούλιο να εξετάσει λεπτομερέστερα αυτό το πολύπλοκο ζήτημα, ιδιαίτερα εξετάζοντας τη δυνατότητα να αυξηθεί η συμπληρωματικότητα με άλλες κοινοτικές πολιτικές για να δοθεί η δυνατότητα να υλοποιηθούν οι στόχοι της Κοινότητας στον τομέα της επιστροφής και της επανεισδοχής

Πώς μπορεί να αυξηθεί περαιτέρω η συμπληρωματικότητα και η συνάφεια μεταξύ των διαφόρων κοινοτικών πολιτικών;

4.1.2. Ομοιόμορφες ρήτρες επανεισδοχής

Παράλληλα με αυτές τις δραστηριότητες, η Επιτροπή θα συνεχίσει να συμπεριλαμβάνει ομοιόμορφες ρήτρες επανεισδοχής σε όλες τις μελλοντικές συμφωνίες σύνδεσης ή συνεργασίας. Οι παρούσες ρήτρες εγκρίθηκαν από το

Συμβούλιο της 3ης Δεκεμβρίου 1999³⁰ αναθεωρώντας τις ρήτρες του 1996³¹ προκειμένου να τις προσαρμόσουν στη νέα νομική κατάσταση που δημιουργήθηκε με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Αυτές οι ρήτρες δεν αποτελούν συμφωνίες επανεισδοχής με τη στενή έννοια, επειδή αποτελούν απλά "ρήτρες εξουσιοδότησης", δηλαδή έχουν σαν μόνο στόχο να δεσμεύσουν τα συμβαλλόμενα μέρη να δεχθούν εκ νέου τους δικούς τους υπηκόους, τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους απάτριδες. Εντούτοις, οι λειτουργικές διατάξεις και οι διαδικαστικές λεπτομέρειες επαφίνται σε συμφωνίες εφαρμογής που πρέπει να συναφθούν διμερώς από την Κοινότητα ή τα κράτη μέλη. Κατά τη θέσπιση των ισχυουσών ρητρών, το Δεκέμβριο 1999, το Συμβούλιο προσδιόρισε ότι αυτές οι ρήτρες πρέπει να συμπεριληφθούν σε όλες τις μελλοντικές συμφωνίες που συνάπτονται από την Κοινότητα ενώ οι "παλαιές" ρήτρες του 1996 πρέπει να συμπεριλαμβάνονται μόνο για κάθε περίπτωση χωριστά, γεγονός που συχνά οδήγησε σε κατηγορίες διακριτικής μεταχείρισης κατά της ΕΕ. Αποκλίνοντας εν μέρει από το υποδειγματικό κείμενο, ρήτρες επανεισδοχής συμπεριλήφθησαν, από το 1996, μεταξύ άλλων, στις συμφωνίες που συνάφθηκαν με την Αλγερία³², την Αρμενία³³, το Αζερμπαϊτζάν³⁴, την Κροατία³⁵, την Αίγυπτο³⁶, τη Γεωργία³⁷, το Λίβανο³⁸, τη Μακεδονία³⁹, το Ουζμπεκιστάν⁴⁰ και η συμφωνία που υπογράφηκε στο Κοτοπου μεταξύ της ΕΕ και των χωρών ΑΚΕ⁴¹. Αυτές αποτελούν επί του παρόντος αντικείμενο διαπραγματεύσεων με πολλές άλλες χώρες.

4.2. Διατάξεις σχετικές με τη διέλευση και την εισδοχή και συμφωνίες με άλλες τρίτες χώρες

Άλλα είδη συνεργασίας με τις τρίτες χώρες όσον αφορά την επιστροφή θα μπορούσαν να είναι χρήσιμα για να εξευρεθούν λύσεις όταν η άμεση επιστροφή στη χώρα καταγωγής δεν είναι εφικτή ή ενδεδειγμένη. Σε περίπτωση απουσίας ή έλλειψης συγκοινωνιών προς αυτή τη χώρα, θα μπορούσε να αξιολογηθεί το κατά πόσον τρίτες χώρες είναι έτοιμες να υποστηρίξουν τη διέλευση των συγκεκριμένων προσώπων προς τη χώρα καταγωγής τους. Ανάλογα με την περίπτωση μπορούν ενδεχομένως να συναφθούν συμφωνίες διέλευσης.

Επιπλέον, μπορεί να αξιολογηθεί η δυνατότητα επαφών με τις τρίτες χώρες για να εξευρεθούν εναλλακτικές λύσεις για τον επαναπατρισμό. Θα μπορούσε να εξεταστεί το κατά πόσον άλλες τρίτες χώρες είναι έτοιμες να υποδεχθούν άτομα για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ή ως μόνιμη λύση, εφόσον αυτό είναι δεκτό για τα κράτη μέλη και ενδεδειγμένο για τα συγκεκριμένα άτομα.

Ποιες άλλες δυνατότητες επαναπατρισμού μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο ενός διαλόγου με άλλες τρίτες χώρες;

³⁰ Βλ. έγγραφο του Συμβουλίου 13409/99.
³¹ Βλ. έγγραφο του Συμβουλίου 4272/96.
³² Υπογράφηκε στις 19 Δεκεμβρίου 2001.
³³ ΕΕ L 239 της 9ης Σεπτεμβρίου 1999, σ. 22.
³⁴ ΕΕ L 246 της 17ης Σεπτεμβρίου 1999, σ. 23.
³⁵ COM (2001) 371 τελικό της 9ης Ιουλίου 2001, σ. 46.
³⁶ ΕΕ C 304E της 30ης Οκτωβρίου 2001, σ. 16.
³⁷ ΕΕ L 205 της 4ης Αυγούστου 1999, σ. 22.
³⁸ Υπογράφηκε στις 10 Ιανουαρίου 2002.
³⁹ ΕΕ C 213E της 31ης Ιουλίου 2001, σ. 44.
⁴⁰ ΕΕ L 229 της 31ης Αυγούστου 1999, σ. 22.
⁴¹ ΕΕ L 317 της 15ης Δεκεμβρίου 2000, σ. 10/11.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Επιτροπή κατέβαλε προσπάθειες να σκιαγραφήσει μια κοινοτική πολιτική στον τομέα της επιστροφής, η οποία είναι απαραίτητη στο πλαίσιο της εφαρμογής ολοκληρωμένης κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης. Κύριο στόχο της παρούσας Πράσινης Βίβλου αποτελεί η συγκέντρωση των αντιδράσεων των ενδιαφερομένων μερών και η έναρξη ευρείας συζήτησης μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Επιτροπή Περιφερειών, οι υποψήφιοι για προσχώρηση χώρες, τρίτες χώρες εταίροι, οι διεθνείς κυβερνητικές οργανώσεις, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι πανεπιστημιακοί κύκλοι και άλλες ενδιαφερόμενες οργανώσεις ή άτομα της κοινωνίας των πολιτών καλούνται να λάβουν μέρος στη συγκεκριμένη συζήτηση.

Για να ενσωματώσει τα αποτελέσματα της συζήτησης που ξεκινά με την παρούσα Πράσινη Βίβλο και να προετοιμάσει ακρόαση για την κοινοτική πολιτική επιστροφής το καλοκαίρι 2002, η Επιτροπή καλεί όλους τους ενδιαφερόμενους να υποβάλουν γραπτά τις παρατηρήσεις τους μέχρι τις 31 Ιουλίου 2000 στην ακόλουθη διεύθυνση:

The Director General

Directorate General Justice and Home Affairs

European Commission

Rue de Luxembourg 46

B-1049 Brussels

Adrian.Fortescue@cec.eu.int

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι - Προτεινόμενοι ορισμοί

Όρος	Ορισμός
Επιστροφή	Κεντρική έννοια της πολιτικής. Η επιστροφή περιλαμβάνει την προετοιμασία ή την εφαρμογή της επιστροφής στη χώρα καταγωγής ή διέλευσης, ανεξάρτητα από το κατά πόσον η επιστροφή είναι εκούσια ή ακούσια.
Παρανόμως διαμένων	Οποιοσδήποτε δεν πληροί ή δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
Εκούσια επιστροφή	Η επιστροφή στη χώρα καταγωγής ή διέλευσης που βασίζεται σε απόφαση του υποψήφιου επιστροφής και πραγματοποιείται χωρίς τη χρήση καταναγκαστικών μέτρων..
Ακούσια επιστροφή	Η επιστροφή στη χώρα καταγωγής ή διέλευσης που πραγματοποιείται υπό την απειλή ή με τη χρήση καταναγκαστικών μέτρων.
Ακούσια επιστροφή με περιορισμένα καταναγκαστικά μέτρα	Ακούσια επιστροφή υπό την απειλή και με περιορισμένη χρήση καταναγκαστικών μέτρων (για παράδειγμα, υπό συνοδεία).
Ακούσια επιστροφή με πλήρη καταναγκαστικά μέτρα	Ακούσια επιστροφή συνοδευόμενη από αυστηρά καταναγκαστικά μέτρα (για παράδειγμα περιοριστικά μέτρα).
Επανεισδοχή	Απόφαση κράτους υποδοχής να επιτρέψει την εκ νέου είσοδο ατόμου.
Συμφωνία επανεισδοχής	Συμφωνία η οποία προσδιορίζει τις πρακτικές διαδικασίες και τους τρόπου μεταφοράς για την επιστροφή και επανεισδοχή από τα συμβαλλόμενα μέρη ατόμων που διαμένουν παράνομα στην επικράτεια ενός εκ των συμβαλλομένων μερών.
Επαναπατριsmός	Επιστροφή στη χώρα καταγωγής, σε καταστάσεις εκούσιας ή ακούσιας επιστροφής.
Απέλαση	Διοικητική ή δικαστική πράξη, η οποία θέτει τέλος στη νομιμότητα προηγουμένως νόμιμης διαμονής, όπως συμβαίνει για παράδειγμα στην περίπτωση ποινικών αδικημάτων.
Διαταγή απέλασης	Διοικητική ή δικαστική απόφαση που χρησιμεύει ως νομική βάση της απέλασης.
Κράτηση	Μέτρο εκτέλεσης που συνεπάγεται τον περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας για σκοπούς επιβολής του νόμου σε κλειστές εγκαταστάσεις.
Διαταγή κράτησης	Διοικητική ή δικαστική απόφαση που αποτελεί τη νομική βάση της κράτησης .
Απομάκρυνση	Μέτρο εκτέλεσης, με το οποίο ο ενδιαφερόμενος μεταφέρεται εκτός της χώρας.
Διαταγή απομάκρυνσης	Διοικητική ή δικαστική απόφαση που αποτελεί τη νομική βάση της απομάκρυνσης .
Επανείσοδος	Νέα εισδοχή στην επικράτεια ενός κράτους μετά από προηγούμενη αναχώρηση.
Απόρριψη	Άρνηση (νόμιμης) εισόδου σε συνοριακό σταθμό.
Διέλευση	Παραμονή σε τρίτη χώρα ή διέλευση μέσω αυτής της χώρας κατά τη μεταφορά του ενδιαφερόμενου από τη χώρα αναχώρησης στη χώρα προορισμού.