Η εξωτερική διάσταση του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο: τα όρια της μεταβίβασης λειτουργιών σε τρίτες χώρες και η διατήρηση της ενωσιακής ευθύνης

Νικήτας Χ. Μπόλκας[*]

Η μελέτη εξετάζει τη θεσμοποίηση της εξωτερικής διάστασης της ενωσιακής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης μετά το νέο Σύμφωνο. Υποστηρίζει ότι η ανάθεση, χρηματοδότηση ή υποστήριξη λειτουργιών σε τρίτες χώρες δεν συνεπάγεται αποποίηση της ευθύνης της Ένωσης για τη νομιμότητα των δικών της πράξεων σχεδιασμού, χρηματοδότησης και επιχειρησιακής συνδρομής. Με αφετηρία τον Κανονισμό (ΕΕ) 2024/1351, τις άτυπες εταιρικές σχέσεις, τη συνεργασία με Τυνησία και Αίγυπτο και τη νεότερη νομολογία για τη Frontex, προτείνεται πενταβάθμιο κριτήριο ελέγχου της ενωσιακής συμβολής: νομική ταυτοποίηση, λειτουργική εγγύτητα, προβλεψιμότητα κινδύνου, αποτελεσματικότητα εγγυήσεων και διορθωτική ικανότητα.

νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο – Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1351 – εξωτερίκευση μεταναστευτικής πολιτικής – ενωσιακή ευθύνη – άτυπες εταιρικές σχέσεις – θεμελιώδη δικαιώματα – Frontex

Ι. Εισαγωγή: η εξωτερική συνεργασία ως τμήμα της ενωσιακής διακυβέρνησης

Η εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης δεν αποτελεί νέο φαινόμενο. Συμφωνίες επανεισδοχής, χρηματοδότηση χωρών καταγωγής και διέλευσης, επιχειρησιακή συνεργασία και προγράμματα ενίσχυσης ικανοτήτων έχουν αναπτυχθεί επί δεκαετίες. Εκείνο που μεταβάλλεται με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο είναι η θέση τους μέσα στη νομική αρχιτεκτονική της Ένωσης. Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1351 δεν αντιμετωπίζει πλέον την εξωτερική συνεργασία ως απλό συμπλήρωμα της εσωτερικής πολιτικής. Εντάσσει ρητά τις «εξωτερικές συνιστώσες» στη συνολική προσέγγιση διαχείρισης ασύλου και μετανάστευσης και απαιτεί συνεκτική εφαρμογή εσωτερικών και εξωτερικών μέτρων[1].

Η θεσμική αυτή μετατόπιση δημιουργεί πιο στοχευμένους προβληματισμούς πέραν της γενικής συζήτησης περί «εξωτερίκευσης». Όταν η Ένωση χρηματοδοτεί, οργανώνει, ενθαρρύνει ή ενσωματώνει στη δική της πολιτική λειτουργίες που εκτελούνται από αρχές τρίτων χωρών, ποια είναι τα όρια της δυνατότητάς της να αναθέτει την εκτέλεση μιας λειτουργίας χωρίς να υπονομεύει συγχρόνως τις νομικές εγγυήσεις που τη συνοδεύουν; Το άρθρο 5 του Κανονισμού 2024/1351 προσφέρει το κατάλληλο σημείο εκκίνησης: η ίδια διάταξη που προβλέπει εξατομικευμένες και αμοιβαία επωφελείς εταιρικές σχέσεις απαιτεί πλήρη συμμόρφωση με το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο και πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων[2]. Η παρούσα μελέτη υποστηρίζει ότι από το νέο πλαίσιο αναδύεται μια αρχή λειτουργικής μη αποσύνδεσης. Ως αρχή λειτουργικής μη αποσύνδεσης νοείται, για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης, η ανάγκη συνεκτικής νομικής αξιολόγησης της εξωτερικής μεταναστευτικής συνεργασίας της Ένωσης, λαμβανομένης υπόψη της πραγματικής λειτουργικής σύνδεσης μεταξύ των ενωσιακών αποφάσεων, της χρηματοδοτικής ή επιχειρησιακής υποστήριξης και των δράσεων που υλοποιούνται από τρίτες χώρες. Η προσέγγιση αυτή δεν συνεπάγεται αυτομάτως τον καταλογισμό στην Ένωση των πράξεων τρίτων κρατών ούτε αίρει τη διάκριση των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών των εμπλεκόμενων φορέων. Αποσκοπεί, αντιθέτως, στο να αποτρέψει την αποσπασματική εξέταση μιας σύνθετης συνεργασίας, όταν αυτή θα

* *Δικηγόρος, Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αιγαίου, Καθηγητής ΑΣΤΕΡ*

1. Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1351 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ 2024 L 2024/1351, αιτιολογική σκ. 2 και άρθρα 3-5.

2. Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1351, άρθρο 5: οι εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες αναπτύσσονται «*in full compliance with international and Union law*» και με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

μπορούσε να αποκρύψει τη νομική σημασία της ενωσιακής συμβολής και να δημιουργήσει κενά λογοδοσίας[3].

Η Ένωση μπορεί να μεταβιβάζει ή να υποστηρίζει την άσκηση επιμέρους λειτουργιών σε τρίτες χώρες· δεν μπορεί όμως να θεωρεί ότι η επιλογή εξωτερικού φορέα καθιστά νομικά αδιάφορες τις δικές της πράξεις χρηματοδότησης, σχεδιασμού, συντονισμού ή εφαρμογής. Η θέση αυτή δεν ισοδυναμεί με γενικό κανόνα ότι κάθε παραβίαση τρίτου κράτους καταλογίζεται στην Ένωση. Ούτε προϋποθέτει ότι ο Χάρτης εφαρμόζεται αυτομάτως σε κάθε γεγονός εκτός ενωσιακού εδάφους. Σημαίνει ότι πρέπει να ελέγχεται αυτοτελώς η ενωσιακή πράξη, η νομική βάση της, η ένταση της σύνδεσής της με την εξωτερικευμένη λειτουργία και οι διαθέσιμοι μηχανισμοί πρόληψης και διόρθωσης[4].

Η διάκριση αυτή είναι κρίσιμη για την πρωτοτυπία του επιχειρήματος. Η διεθνής βιβλιογραφία έχει αναλύσει εκτενώς την externalisation, την εξωεδαφική δικαιοδοσία, την αρχή της μη επαναπροώθησης και την ευθύνη για συνέργεια[5]. Η νεότερη έρευνα έχει επίσης δείξει ότι η συνεργασία ΕΕ-τρίτων χωρών μετακινείται σε «αόρατους» χώρους διοικητικής και άτυπης διακυβέρνησης[6]. Εδώ, αντιθέτως, το ερώτημα είναι πρωτίστως ενωσιακό: πώς ελέγχεται η νομιμότητα της ίδιας της ενωσιακής συμβολής όταν η τελική υλική πράξη εκτελείται από τρίτο κράτος.

Η ανάλυση οργανώνεται σε τέσσερις άξονες. Πρώτον, εξετάζεται η θεσμοποίηση της εξωτερικής διάστασης στο νέο Σύμφωνο. Δεύτερον, αναλύεται η νομική μορφή των άτυπων εταιρικών σχέσεων και η σχέση τους με την κατανομή αρμοδιοτήτων και τη θεσμική ισορροπία. Τρίτον, διερευνάται η χρηματοδοτική και επιχειρησιακή διάσταση, με έμφαση στις υποχρεώσεις πρόληψης κινδύνων και στη νεότερη νομολογία για τη Frontex. Τέταρτον, προτείνεται ένα πενταβάθμιο κριτήριο «μεταβίβασης λειτουργίας χωρίς αποποίηση ευθύνης». Η μέθοδος αυτή επιτρέπει να αποφευχθούν δύο υπεραπλουστεύσεις: ότι η Ένωση ευθύνεται για οτιδήποτε πράττει ένας χρηματοδοτούμενος εταίρος και ότι δεν ευθύνεται για τίποτε μόλις η τελική πράξη εκτελείται εκτός επικράτειας από τρίτη αρχή.

ΙΙ. Η θεσμοποίηση της εξωτερικής διάστασης στο νέο Σύμφωνο

Ο Κανονισμός 2024/1351 οργανώνει τη «συνολική προσέγγιση» γύρω από εσωτερικές και εξωτερικές συνιστώσες. Η επιλογή έχει δογματική σημασία. Η αιτιολογική σκ. 2 επιμένει ότι οι δύο διαστάσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται από κοινού, με συνέπεια και ολοκληρωμένο τρόπο, ενώ το άρθρο 3 αναθέτει στην Ένωση και στα κράτη μέλη την ευθύνη να διαμορφώνουν πολιτικές που συνδέουν τις εσωτερικές με τις εξωτερικές πτυχές της διαχείρισης. Η εξωτερική διαχείριση παύει έτσι να εμφανίζεται ως ξένο σώμα σε σχέση με το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου[7].

Το άρθρο 5 απαριθμεί ένα ευρύ φάσμα σκοπών: νόμιμη μετανάστευση και νόμιμες οδούς, υποστήριξη χωρών που φιλοξενούν μεγάλο αριθμό προσφύγων, ενίσχυση επιχειρησιακών ικανοτήτων, πρόληψη παράτυπης μετανάστευσης, καταπολέμηση διακινητών και εμπορίας ανθρώπων, αντιμετώπιση

---

[3]. Η «αρχή λειτουργικής μη αποσύνδεσης» χρησιμοποιείται εδώ ως προτεινόμενο αναλυτικό κριτήριο και όχι ως αυτοτελής, ήδη αναγνωρισμένη γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου. Αποσκοπεί στη συνεκτική αξιολόγηση της ενωσιακής συμβολής σε σύνθετες μορφές συνεργασίας με τρίτες χώρες, χωρίς να συνεπάγεται αυτομάτως καταλογισμό των πράξεων των τελευταίων στην Ένωση. Πρβλ. ΔΕΕ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 26.02.2013, ECLI:EU:C:2013:105, σκ. 19-21, ως προς τη σύνδεση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων· International Law Commission, Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries, 2011, άρθρα 6-7 και 14, ως προς τον καταλογισμό συμπεριφοράς και την ευθύνη λόγω βοήθειας ή συνδρομής.

[4]. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, άρθρο 51 παρ. 1· ΣΕΕ, άρθρα 3 παρ. 5 και 21.

[5]. V. MORENO-LAX, Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law, OUP, 2017.

[6]. L. LEBOEUF, International Cooperation on Migration Between the EU and Third Countries: Governing EU Borders in Invisible Spaces, International Migration 63 (2025), e70086, DOI 10.1111/imig.70086.

[7]. Κανονισμός 2024/1351, αιτιολογική σκ. 2 και άρθρο 3. Πρβλ. επίσης Ι. ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη;, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 2017.

γενεσιουργών αιτίων, καθώς και συνεργασία για επιστροφές, επανεισδοχή και επανένταξη. Το εύρος αυτό δείχνει ότι δεν υπάρχει μία ενιαία «εξωτερίκευση». Άλλο είναι η χρηματοδότηση συστήματος ασύλου τρίτης χώρας, άλλο η εκπαίδευση συνοριοφυλάκων, άλλο η παροχή εξοπλισμού και άλλο μια πολιτική συμφωνία που συνδέει οικονομική βοήθεια με συνεργασία στις επιστροφές[8].

Η διάκριση είναι ουσιώδης και για τη νομική αξιολόγηση. Η ένταση του ενωσιακού δεσμού δεν μπορεί να μετρηθεί μόνο από το αν η τελική υλική πράξη εκτελείται από υπάλληλο τρίτης χώρας. Πρέπει να εξετάζονται η προέλευση των πόρων, ο καθορισμός των στόχων, η εξειδίκευση των επιλέξιμων δράσεων, οι όροι εκταμίευσης, η παροχή εξοπλισμού, η παρουσία οργανισμών της Ένωσης και η δυνατότητα αναστολής ή τροποποίησης της συνεργασίας. Η μετατόπιση της υλικής εκτέλεσης δεν εξαλείφει το κανονιστικό αποτύπωμα της απόφασης που την καθιστά δυνατή[9].

Ιδιαίτερη σημασία έχει η αιτιολογική σκ. 5. Το νέο Σύμφωνο διευκρινίζει ότι οι εξωτερικές συνιστώσες δεν μεταβάλλουν την προϋπάρχουσα κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών ή μεταξύ των θεσμικών οργάνων και ότι οι αρμοδιότητες πρέπει να ασκούνται με σεβασμό των διαδικαστικών κανόνων των Συνθηκών και της νομολογίας του ΔΕΕ, ιδίως ως προς τα μη δεσμευτικά μέσα. Η διατύπωση αυτή έχει βαρύτητα μετά την εμπειρία της Δήλωσης ΕΕ–Τουρκίας, όπου η πολιτική προβολή ενός μέτρου ως «ευρωπαϊκού» συνυπήρξε με έντονη διαμάχη για το ποιος ήταν νομικά ο φορέας της πράξης[10]. Το Κοινό Σχέδιο Εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναδεικνύει τη λειτουργική σύνδεση μεταξύ της εφαρμογής του νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και της συνεργασίας της Ένωσης με τρίτες χώρες. Ειδικότερα, η εφαρμογή του Συμφώνου δεν περιορίζεται στις εσωτερικές θεσμικές και διοικητικές προσαρμογές των κρατών μελών, αλλά συνδέεται, σε επίπεδο σχεδιασμού και υλοποίησης της ενωσιακής μεταναστευτικής πολιτικής, με την ενίσχυση των εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες, την καταπολέμηση της διακίνησης μεταναστών, την οργάνωση των επιστροφών και την ανάπτυξη νόμιμων οδών μετανάστευσης. Η σύνδεση αυτή έχει πρωτίστως λειτουργικό και πολιτικό χαρακτήρα: δεν συνεπάγεται ότι οι εξωτερικές δράσεις υπάγονται αυτομάτως στο κανονιστικό πεδίο των νομοθετικών πράξεων του Συμφώνου ούτε ότι διέπονται από ενιαίο νομικό καθεστώς. Καταδεικνύει, ωστόσο, ότι η συνεργασία με τρίτες χώρες αποτελεί σημαντική συνιστώσα της συνολικής στρατηγικής εφαρμογής του νέου πλαισίου και συνδέεται με την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεών του[11].

Από δογματική άποψη, είναι χρήσιμη μια τετραμερής τυπολογία. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν δράσεις ενίσχυσης προστασίας και νόμιμων οδών. Στη δεύτερη, συνεργασία για επιστροφή και επανεισδοχή. Στην τρίτη, υποστήριξη επιτήρησης και ελέγχου συνόρων. Στην τέταρτη, σύνθετες πολιτικές εταιρικές σχέσεις που συνδέουν οικονομικά, αναπτυξιακά ή εμπορικά ανταλλάγματα με μεταναστευτικούς στόχους. Η νομική ευθύνη δεν είναι ίδια σε όλες τις κατηγορίες. Κοινός όμως παρονομαστής είναι ότι η Ένωση οφείλει να ελέγχει τη νομιμότητα της δικής της συμβολής και να μην συγχέει τη συνεργασία με μεταβίβαση των δεσμεύσεων που υπέχει από το πρωτογενές δίκαιο.

Στο σημείο αυτό χρειάζεται και μια θετική διάσταση. Η εξωτερική συνεργασία δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με αποτροπή. Ο Κανονισμός 2024/1350 για το ενωσιακό πλαίσιο επανεγκατάστασης και ανθρωπιστικής εισδοχής οργανώνει νόμιμες οδούς μετακίνησης από τρίτες χώρες προς την Ένωση και προστασίας. Η συνύπαρξη αυτών των μέτρων με την αποτροπή παράτυπων αφίξεων δείχνει ότι η νομική αξιολόγηση δεν μπορεί να στηρίζεται σε έναν γενικό αρνητικό χαρακτηρισμό της «εξωτερικής διάστασης». Απαιτείται εξέταση ανά λειτουργία, ανά μέσο και ανά κίνδυνο[12].

---

[8]. Κανονισμός 2024/1351, άρθρο 5 στοιχεία α΄-στ΄.

[9]. Πρβλ. L. LEBOEUF, ό.π., για τη διοικητική και άτυπη διακυβέρνηση των εξωτερικών συνόρων.

[10]. Κανονισμός 2024/1351, αιτιολογική σκ. 5.

[11]. EUROPEAN COMMISSION, Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum, COM(2024) 251 final, 12.06.2024.

[12]. Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1350 για τη θέσπιση ενωσιακού πλαισίου επανεγκατάστασης και εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους, ιδίως άρθρα 4-5.

III. Άτυπες εταιρικές σχέσεις και η νομική μορφή της εξωτερικής διακυβέρνησης

Η εξωτερική μεταναστευτική πολιτική χαρακτηρίζεται από έντονη χρήση πολιτικών δηλώσεων, μνημονίων, κοινών ανακοινώσεων, διοικητικών διευθετήσεων και ευέλικτων εταιρικών σχημάτων. Η ευελιξία επιτρέπει ταχεία αντίδραση σε μεταβαλλόμενες συνθήκες και διευκολύνει συμφωνίες σε πολιτικά ευαίσθητα πεδία. Ταυτόχρονα, όμως, δυσχεραίνει τον εντοπισμό του εφαρμοστέου κανόνα, του αρμόδιου θεσμικού οργάνου και της διαθέσιμης δικαστικής προστασίας. Η πρόσφατη βιβλιογραφία περιγράφει αυτή τη μετατόπιση ως «formal informality»: πρακτικές που αποκτούν σταθερότητα και πολιτική βαρύτητα χωρίς να εντάσσονται πλήρως στις τυπικές κατηγορίες των Συνθηκών[13].

Η υπόθεση *NF κατά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου* παραμένει εμβληματική. Το ΓεΔΕΕ έκρινε ότι δεν είχε αρμοδιότητα να ελέγξει τη Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016, επειδή, με βάση τα στοιχεία ενώπιόν του, η πράξη δεν μπορούσε να αποδοθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αλλά στους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών[14]. Οι εφέσεις απορρίφθηκαν ως προδήλως απαράδεκτες. Η νομολογία δεν αποφάνθηκε ότι οι άτυπες μεταναστευτικές διευθετήσεις βρίσκονται εκτός δικαίου. Ανέδειξε όμως πόσο αποφασιστικός μπορεί να γίνει ο χαρακτηρισμός του φορέα της πράξης για την πρόσβαση στον δικαστικό έλεγχο[15].

Το νέο κανονιστικό πλαίσιο δεν μπορεί να διαβαστεί σαν να μην προηγήθηκε αυτή η εμπειρία. Η ρητή αναφορά της αιτιολογικής σκ. 5 σε μη δεσμευτικά μέσα της Ένωσης υποδηλώνει ότι η ευελιξία της μορφής δεν επιτρέπεται να καταλήγει σε σύγχυση αρμοδιοτήτων. Όταν ένα κείμενο αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης και υλοποιείται από την Επιτροπή, χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης και παρουσιάζεται ως εργαλείο εφαρμογής της ενωσιακής πολιτικής, η ανάλυση πρέπει να εξετάζει τις επιμέρους ενωσιακές πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, ακόμη και αν το πολιτικό πλαίσιο συνεργασίας καθαυτό δεν αποτελεί διεθνή συμφωνία κατά το άρθρο 218 ΣΛΕΕ[16].

Το Μνημόνιο ΕΕ-Τυνησίας του 2023 αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα. Καλύπτει πέντε πυλώνες, μεταξύ των οποίων τη μετανάστευση και κινητικότητα, και εφαρμόζεται μέσω επιμέρους εργαλείων και διαδικασιών[17]. Η μεταναστευτική συνεργασία περιλαμβάνει χρηματοδότηση για εκπαίδευση, τεχνική υποστήριξη, καταπολέμηση της διακίνησης και ενίσχυση του ελέγχου των συνόρων[18]. Η νομική αξιολόγηση, επομένως, δεν πρέπει να σταματά στο ερώτημα αν το Μνημόνιο είναι δεσμευτική διεθνής συμφωνία. Πρέπει να κατέρχεται στις αποφάσεις χρηματοδότησης, στους όρους των προγραμμάτων, στις συμβάσεις, στους μηχανισμούς παρακολούθησης και στις συγκεκριμένες επιχειρησιακές δράσεις. Ανάλογη είναι η σημασία της Στρατηγικής και Συνολικής Εταιρικής Σχέσης ΕΕ-Αιγύπτου του 2024, η οποία συνοδεύθηκε από πολυετές χρηματοδοτικό πακέτο, με διακριτή συνιστώσα για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Η περίπτωση αυτή αναδεικνύει, καταρχάς, την ένταξη της μεταναστευτικής συνεργασίας σε ένα ευρύτερο πλαίσιο οικονομικών και πολιτικών σχέσεων της Ένωσης με τρίτες χώρες. Η εν λόγω ένταξη επιτρέπει τη συνδυασμένη αξιοποίηση χρηματοδοτικών και διπλωματικών μέσων, εγείρει όμως

---

[13]. Βλ. J. SANTOS VARA, Soft International Agreements on Migration Cooperation with Third Countries: A Challenge to Democratic and Judicial Controls in the EU, σε: S. Carrera / J. Santos Vara / T. Strik (eds), Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered, Edward Elgar Publishing, 2019, σσ. 21-38, ιδίως σ. 29-30. Βλ. Μ.-Ν. ΚΑΤΣΙΚΑ, Η εξωτερική διάσταση των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Σχολή ΔΠΘ, 2024, DOI: 10.26257/heal.duth.16414. P.J. CARDWELL, The Governance of Migration in the European Union: Law, Politics, and the Emergence of "Formal Informality", OUP, 2026, κεφ. 7, "Migration and EU External Relations: The Shift to Informality", σσ. 198-234.

[14]. ΓεΔΕΕ T-192/16, *NF/Ευρωπαϊκό Συμβούλιο*, 28.02.2017, ECLI:EU:T:2017:128.

[15]. ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-208/17 P έως C-210/17 P, *NF κ.λπ./Ευρωπαϊκό Συμβούλιο*, 12.09.2018, ECLI:EU:C:2018:705.

[16]. ΣΛΕΕ, άρθρα 218 και 263· ΣΕΕ, άρθρο 13 παρ. 2.

[17]. EUROPEAN COMMISSION, Memorandum of Understanding on a Strategic and Global Partnership between the European Union and Tunisia, 16.07.2023.

[18]. EUROPEAN OMBUDSMAN, SI/5/2023/MHZ, 15.09.2023: αναφορά σε €105 εκατ. για εκπαίδευση, τεχνική υποστήριξη, anti-smuggling και ενίσχυση ελέγχου συνόρων.

ιδιαίτερα ζητήματα ως προς τη διαφάνεια της χρηματοδότησης, τη σύνδεση των παρεχόμενων πόρων με συγκεκριμένες μεταναστευτικές πρακτικές και την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου. Διακριτό είναι το ζήτημα της νομικής μορφής που λαμβάνει η συνεργασία, ιδίως όταν αυτή οργανώνεται μέσω άτυπων ή μη νομικά δεσμευτικών διευθετήσεων. Στην τελευταία περίπτωση, τα κρίσιμα ερωτήματα αφορούν πρωτίστως τη θεσμική αρμοδιότητα, τις εφαρμοστέες διαδικασίες σύναψης, τη συμμετοχή των ενωσιακών οργάνων και τις δυνατότητες δικαστικού ελέγχου. Επομένως, η ενσωμάτωση της μεταναστευτικής συνεργασίας σε πολυτομερείς εταιρικές σχέσεις και η επιλογή άτυπων μορφών συνεργασίας συνιστούν δύο αναλυτικά διακριτές εξελίξεις, οι οποίες μπορεί να αλληλοεπικαλύπτονται στην πράξη, χωρίς όμως να ταυτίζονται ως προς τις νομικές τους συνέπειες[19].

Η άτυπη μορφή δεν είναι αφ' εαυτής παράνομη. Το δίκαιο της Ένωσης γνωρίζει μη δεσμευτικές πράξεις και μορφές διοικητικής συνεργασίας. Το πρόβλημα εμφανίζεται όταν η επιλογή της μορφής λειτουργεί ως υποκατάστατο των εγγυήσεων που θα ενεργοποιούνταν αν η ίδια ουσιαστική δέσμευση είχε περιβληθεί τυπική νομική μορφή. Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας, οι κανόνες περί αρμοδιοτήτων και ο δικαστικός έλεγχος δεν μπορούν να εξαρτώνται αποκλειστικά από την ονομασία «μνημόνιο», «δήλωση» ή «εταιρική σχέση»[20].

Για τον λόγο αυτό, η ορθή μέθοδος είναι η κατακερματισμός του πολιτικού πακέτου σε ελέγξιμες πράξεις. Ποια απόφαση εγκρίνει τη χρηματοδότηση; Ποιο όργανο καθορίζει τους όρους; Υπάρχει πράξη εφαρμογής στο πλαίσιο του NDICI-Global Europe; Υπάρχει επιχειρησιακό σχέδιο οργανισμού; Υπάρχει σύμβαση με διεθνή οργανισμό; Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η ψευδής επιλογή μεταξύ δύο άκρων: είτε να θεωρηθεί όλη η εταιρική σχέση μια ενιαία δεσμευτική πράξη είτε να θεωρηθεί ότι, επειδή το πολιτικό κείμενο είναι άτυπο, καμία πτυχή του δεν είναι νομικά ελέγξιμη.

IV. Χρηματοδότηση, επιχειρησιακή υποστήριξη και θεμελιώδη δικαιώματα

Η χρηματοδότηση αποτελεί ένα από τα δυσκολότερα πεδία προσδιορισμού της ενωσιακής ευθύνης. Η Ένωση μπορεί, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και των εφαρμοστέων χρηματοδοτικών μέσων, να χρηματοδοτεί δράσεις τρίτων χωρών για την υποδοχή και προστασία μεταναστών και προσφύγων, την καταπολέμηση της διακίνησης, τις επιστροφές ή τη διαχείριση των συνόρων. Η χρηματοδότηση αυτή δεν συνεπάγεται αυτομάτως τον καταλογισμό στην Ένωση κάθε πράξης των αρχών της δικαιούχου χώρας. Διαφορετικό, ωστόσο, είναι το ζήτημα της ενδεχόμενης αυτοτελούς ευθύνης της Ένωσης λόγω παροχής βοήθειας ή συνδρομής σε διεθνώς παράνομη πράξη τρίτου κράτους. Το άρθρο 14 των σχεδίων άρθρων της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου για την ευθύνη των διεθνών οργανισμών συνδέει την ευθύνη αυτή με συγκεκριμένες προϋποθέσεις, ιδίως τη γνώση των περιστάσεων της παράνομης πράξης και τον παράνομο χαρακτήρα της πράξης εάν είχε τελεστεί από τον ίδιο τον οργανισμό[21]. Συνεπώς, η χρηματοδοτική συμβολή δεν είναι αφ' εαυτής επαρκής για τη θεμελίωση διεθνούς ευθύνης, αλλά ούτε μπορεί να θεωρείται εκ προοιμίου νομικά αδιάφορη. Ανεξάρτητα από το ζήτημα του καταλογισμού ή της διεθνούς ευθύνης λόγω συνδρομής, οι ίδιες οι πράξεις χρηματοδότησης και επιχειρησιακής υποστήριξης των ενωσιακών οργάνων υπόκεινται στις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο. Το άρθρο 51 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δεσμεύει τα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ένωσης, ενώ τα άρθρα 3 παρ. 5 και 21 ΣΕΕ καθορίζουν τις αρχές που διέπουν την εξωτερική της δράση. Ειδικότερα, ο Κανονισμός (ΕΕ) 2021/947 για τον Μηχανισμό Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας ενσωματώνει την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις γενικές αρχές της εξωτερικής χρηματοδότησης. Κατά συνέπεια, η νομιμότητα της ενωσιακής χρηματοδότησης πρέπει να εξετάζεται αυτοτελώς, με βάση το

---

[19]. EUROPEAN COMMISSION, EU-Egypt Strategic and Comprehensive Partnership, Joint Declaration, 17.03.2024· το πακέτο 2024-2027 περιλαμβάνει ειδική χρηματοδότηση για migration management.

[20]. ΣΕΕ, άρθρο 13 παρ. 2· ΣΛΕΕ, άρθρο 218. Βλ. επίσης Κανονισμό 2024/1351, αιτιολογική σκ. 5.

[21]. Βλ. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries, 2011, άρθρο 14 και συναφή σχόλια, σχετικά με τις προϋποθέσεις διεθνούς ευθύνης οργανισμού λόγω βοήθειας ή συνδρομής σε διεθνώς παράνομη πράξη. Βλ. επίσης A. NOLLKAEMPER … [κ.ά.], Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law, European Journal of International Law, 31(1), 2020, ιδίως αρχή 6.

εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο, τον σκοπό και τους όρους της ενίσχυσης, τους γνωστούς κινδύνους για θεμελιώδη δικαιώματα και τους προβλεπόμενους μηχανισμούς παρακολούθησης και ελέγχου[22]. Ο Μηχανισμός Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – «Η Ευρώπη στον κόσμο» (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, εφεξής: NDICI-Global Europe)[23] προσθέτει ειδικό κανονιστικό επίπεδο. Ο Κανονισμός 2021/947 ενσωματώνει την προώθηση και προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου στους στόχους και στην εφαρμογή της εξωτερικής χρηματοδότησης. Επομένως, η νομιμότητα δεν εξαντλείται στην ύπαρξη δημοσιονομικής γραμμής. Αφορά την επιλογή δράσης, την εκτίμηση κινδύνου, τους συμβατικούς όρους, την παρακολούθηση της εκτέλεσης και, όπου απαιτείται, τη δυνατότητα αναστολής[24].

Η διάκριση μεταξύ αποτελέσματος και συμβολής είναι κρίσιμη. Αν τρίτη χώρα παραβιάζει δικαιώματα με μέσα, προσωπικό και αποφάσεις ανεξάρτητες από την Ένωση, το ζήτημα της ενωσιακής ευθύνης είναι ασθενέστερο. Αν, αντιθέτως, η Ένωση χρηματοδοτεί ειδικά την απόκτηση μέσων επιτήρησης, καθορίζει επιχειρησιακούς στόχους, λαμβάνει συστηματικά πληροφορίες και συνεχίζει τη στήριξη παρά τον τεκμηριωμένο κίνδυνο κατάχρησης, η δική της πράξη απαιτεί αυστηρότερο έλεγχο. Η βιβλιογραφία για aiding and assisting σε άτυπες μορφές εξωτερίκευσης προσφέρει χρήσιμο διεθνές υπόβαθρο, χωρίς να πρέπει να μεταφερθεί μηχανικά στο ενωσιακό δίκαιο[25].

Η περίπτωση της Τυνησίας κατέστησε το ζήτημα συγκεκριμένο. Η Ευρωπαία Διαμεσολαβήτρια εξέτασε τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή αξιολόγησε τις επιπτώσεις στα ανθρώπινα δικαιώματα κατά τη συνεργασία και αν υπήρχε κατάλληλο πλαίσιο παρακολούθησης[26]. Η τελική απόφαση του 2024 διαπίστωσε ότι η Επιτροπή είχε πραγματοποιήσει άσκηση διαχείρισης κινδύνου, αλλά επέκρινε την έλλειψη διαφάνειας και πρότεινε δημοσιοποίηση των κριτηρίων αναστολής χρηματοδοτούμενων συμβάσεων όταν υπάρχουν παραβιάσεις, καθώς και μηχανισμούς καταγγελιών για τα θιγόμενα πρόσωπα[27].

Η συμβολή της απόφασης αυτής είναι σημαντική επειδή μετακινεί τη συζήτηση από τη γενική ρήτρα ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συγκεκριμένες διοικητικές υποχρεώσεις. Η αναφορά σε «πλήρη σεβασμό» δεν αρκεί αν δεν συνοδεύεται από πληροφορίες για το τι παρακολουθείται, ποιος αξιολογεί τις καταγγελίες, ποια γεγονότα ενεργοποιούν επανεξέταση και ποιο όργανο μπορεί να αναστείλει χρηματοδότηση. Η λογοδοσία αποκτά έτσι προληπτική και διορθωτική διάσταση.

Η ανάγκη αυτή ενισχύεται όταν η χρηματοδότηση αφορά έλεγχο θαλάσσιων ή χερσαίων συνόρων. Στις περιπτώσεις αυτές, ο κίνδυνος επαφής με το non-refoulement, την απαγόρευση συλλογικών απομακρύνσεων, την προστασία ζωής και την απαγόρευση απάνθρωπης μεταχείρισης είναι προβλέψιμος. Η Hirsi Jamaa υπενθυμίζει ότι ο σκοπός ελέγχου μεταναστευτικών ροών δεν εξουδετερώνει τις υποχρεώσεις προστασίας όταν υπάρχει δικαιοδοτικός δεσμός. Εδώ η απόφαση δεν χρησιμοποιείται για να

---

[22]. Βλ. άρθρο 51 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ· άρθρα 3 παρ. 5 και 21 ΣΕΕ· Κανονισμό (ΕΕ) 2021/947, ιδίως άρθρο 8 παρ. 1, σχετικά με τις αρχές που διέπουν την εξωτερική χρηματοδοτική συνεργασία της Ένωσης. Βλ., επίσης, A. DE LEO, Fostering Accountability for Human Rights Violations in EU Border Externalization Through the European Ombudsman: The Case of Contesting Financial Support to the Libyan Coast Guard, Journal of Immigrant & Refugee Studies, 2025, σσ. 104-120. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, άρθρο 51 παρ. 1.

[23]. Βλ. Κανονισμό (ΕΕ) 2021/947 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουνίου 2021, ΕΕ 2021 L 209/1.

[24]. Κανονισμός (ΕΕ) 2021/947 για το NDICI-Global Europe, ιδίως άρθρα 3, 8 και 42 και Παράρτημα ΙΙ.

[25]. T. ASHRAF, State Complicity in Aiding and Assisting Extraterritorial Human Rights Violations: The Case of Informal Externalisation of Asylum Controls, European Journal of Migration and Law, 2025.

[26]. EUROPEAN OMBUDSMAN, own-initiative inquiry OI/2/2024/MHZ concerning human-rights safeguards in the EU-Tunisia MoU.

[27]. EUROPEAN OMBUDSMAN, Decision OI/2/2024/MHZ, 21.10.2024, ιδίως σκ. 26-28 και Suggestions for improvement 1-4.

θεμελιώσει αυτομάτως εξωεδαφική δικαιοδοσία της Ένωσης, αλλά για να προσδιορίσει το είδος των κινδύνων που ο ενωσιακός σχεδιαστής δεν μπορεί να αγνοεί[28].

Σημαντική εξέλιξη αποτελεί και η νεότερη νομολογία για τη Frontex. Ιδιαίτερη σημασία για τη δικαστική προστασία έναντι παραβιάσεων θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την επιχειρησιακή δράση της Ένωσης έχει η απόφαση *Hamoudi κατά Frontex*. Η υπόθεση αφορούσε αγωγή αποζημίωσης βάσει του άρθρου 340 παρ. 2 ΣΛΕΕ, με αφορμή καταγγελλόμενη επαναπροώθηση στο Αιγαίο, κατά τη διάρκεια της οποίας φερόταν να υφίσταται επιχειρησιακή δραστηριότητα της Frontex. Το ΓεΔΕΕ είχε απορρίψει την αγωγή λόγω ανεπαρκούς απόδειξης της παρουσίας του ενάγοντος στο επίμαχο περιστατικό, χωρίς να διατάξει την προσκόμιση κρίσιμων στοιχείων που βρίσκονταν στη διάθεση του Οργανισμού. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξετάζοντας την υπόθεση υπό το πρίσμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, έκρινε ότι οι αποδεικτικές απαιτήσεις δεν μπορούν να εφαρμόζονται κατά τρόπο που καθιστά πρακτικά ανέφικτη τη δικαστική διερεύνηση καταγγελλόμενων επαναπροωθήσεων. Ειδικότερα, όταν ο ενάγων προσκομίζει επαρκώς λεπτομερή, συγκεκριμένα και συνεκτικά στοιχεία που συγκροτούν εκ πρώτης όψεως απόδειξη, το ΓεΔΕΕ οφείλει να αξιοποιήσει τις δικονομικές δυνατότητές του για την αναζήτηση των κρίσιμων πληροφοριών που διαθέτει η Frontex[29]. Η απόφαση αναγνωρίζει, επομένως, τη σημασία της αποδεικτικής ασυμμετρίας μεταξύ του θιγόμενου προσώπου και του ενωσιακού οργανισμού και ενισχύει τον ενεργό ρόλο του δικαστή στη διερεύνηση της υπόθεσης. Δεν καθιερώνει, ωστόσο, αντικειμενική ευθύνη της Frontex ούτε προδικάζει ότι πληρούνται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης. Η αναίρεση της διάταξης του ΓεΔΕΕ και η αναπομπή της υπόθεσης αποσκοπούν ακριβώς στη νέα εξέταση της αγωγής υπό τις απαιτήσεις της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας[30].

Αντίστοιχα, στην *WS κ.λπ. κατά Frontex*, το Δικαστήριο, τον Δεκέμβριο 2025, αναίρεσε σε μεγάλο βαθμό την απόφαση του ΓεΔΕΕ που είχε απορρίψει αγωγή αποζημίωσης οικογένειας Σύρων μετά από κοινή επιχείρηση επιστροφής στην Τουρκία και παρέπεμψε την υπόθεση για νέα κρίση[31]. Η εξέλιξη είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για το παρόν επιχείρημα: ακόμη και όταν η απόφαση επιστροφής ανήκει στην αρμοδιότητα κράτους μέλους, ο Οργανισμός δεν απαλλάσσεται από τις αυτοτελείς υποχρεώσεις που του επιβάλλει το ενωσιακό δίκαιο κατά τη δική του συμμετοχή[32].

Η αρχή αυτή μπορεί να γενικευθεί προσεκτικά. Η πολυπλοκότητα μιας αλυσίδας δράσης δεν πρέπει να συγχέεται με απουσία υποχρεώσεων. Κράτος μέλος, ενωσιακός οργανισμός, Επιτροπή, διεθνής οργανισμός και τρίτη χώρα μπορεί να έχουν διαφορετικές αρμοδιότητες και διαφορετικές μορφές ευθύνης. Η ορθή νομική μέθοδος είναι να εξετάζει τις υποχρεώσεις κάθε φορέα για τη δική του συμβολή, αντί να αναζητεί έναν αποκλειστικό «κύριο» της συνολικής επιχείρησης.

---

[28]. ΕΔΔΑ [Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης] *Hirsi Jamaa and Others κατά Ιταλίας* (Προσφυγή No 27765/09), απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2012, ιδίως παρ. 114-158 και 185-207.

[29]. ΔΕΕ (μείζων σύνθεση) C-136/24 P, *Hamoudi/Frontex*, 18.12.2025, ECLI:EU:C:2025:977, σχετικά με το βάρος αποδείξεως, την εκ πρώτης όψεως απόδειξη, την υποχρέωση του ΓεΔΕΕ να διατάσσει κατάλληλα αποδεικτικά μέτρα και την αποτελεσματική δικαστική προστασία στο πλαίσιο αγωγής εξωσυμβατικής ευθύνης.

[30]. Ibid, ιδίως σκ. 71 (προϋποθέσεις εξωσυμβατικής ευθύνης και βάρος αποδείξεως), 119-128 (εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων και εκ πρώτης όψεως απόδειξη) και 129-133 (συνέπειες για τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης). Βλ. και Selection of Leading Judgments 2025 του ΔΕΕ.

[31]. ΔΕΕ (μείζων σύνθεση) C-679/23 P, *WS κ.λπ./Frontex*, 18.12.2025, ECLI:EU:C:2025:976, ιδίως σκ. 99-103 (αυτοτελής υποχρέωση της Frontex να επαληθεύει την ύπαρξη εκτελεστών ατομικών αποφάσεων επιστροφής), 105-108 (η κατανομή αρμοδιοτήτων και η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας δεν απαλλάσσουν τον Οργανισμό από τις υποχρεώσεις του), 125-128 και 130-133 (η ευθύνη του κράτους μέλους δεν αποκλείει εκ προοιμίου την εξωσυμβατική ευθύνη της Frontex για παραβιάσεις που συνδέονται με δικές της πράξεις ή παραλείψεις).

[32]. Ibid, ιδίως σκ. 95-103 (υποχρέωση της Frontex να επαληθεύει την ύπαρξη εκτελεστών αποφάσεων επιστροφής), 110-112 και 149-153 (ζητήματα αιτιώδους συνάφειας και εξωσυμβατικής ευθύνης), 130-133 (υποχρεώσεις προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τις κοινές επιχειρήσεις επιστροφής).

V. Θεσμική ισορροπία, λογοδοσία και το πρόβλημα της αλυσίδας αποφάσεων

Το πρώτο όριο της εξωτερικής διακυβέρνησης είναι ο Χάρτης. Το άρθρο 51 παρ. 1 απευθύνεται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης. Το κρίσιμο ερώτημα δεν είναι αν η έννομη τάξη τρίτης χώρας δεσμεύεται από τον Χάρτη, αλλά αν η συγκεκριμένη ενωσιακή πράξη αποτελεί άσκηση ενωσιακής αρμοδιότητας. Η εξωτερική τοποθεσία του τελικού αποτελέσματος δεν μετατρέπει από μόνη της μια απόφαση της Επιτροπής ή μια πράξη ενωσιακού οργανισμού σε πράξη απαλλαγμένη από τον Χάρτη[33]. Το δεύτερο όριο είναι η θεσμική ισορροπία. Οι Συνθήκες κατανέμουν αρμοδιότητες μεταξύ Επιτροπής, Συμβουλίου, Κοινοβουλίου και κρατών μελών και προβλέπουν ειδικές διαδικασίες για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών. Η χρήση πολιτικών διευθετήσεων arrangements δεν μπορεί να αποτελεί μέθοδο μεταβολής αυτής της κατανομής. Η νομική αξιολόγηση πρέπει να είναι ουσιαστική: αν ένα μέσο δημιουργεί συγκεκριμένες δεσμεύσεις, οργανώνει διαρκή συνεργασία και ενεργοποιεί σημαντικούς ενωσιακούς πόρους, πρέπει να εξετάζεται αν οι πράξεις εφαρμογής του στηρίζονται σε επαρκή νομική βάση και τηρούν τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες[34].

Το τρίτο όριο είναι η δημοσιονομική νομιμότητα. Η εξωτερική χρηματοδότηση δεν αποτελεί πολιτικό κενό. Διέπεται από τον δημοσιονομικό κανονισμό, τα ειδικά χρηματοδοτικά μέσα και τις αρχές χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η ενσωμάτωση στόχων ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο NDICI σημαίνει ότι η συμμόρφωση μπορεί να εξετάζεται και στο επίπεδο επιλογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης προγραμμάτων. Η διαφάνεια των κριτηρίων αναστολής, την οποία ζήτησε η Διαμεσολαβήτρια στην υπόθεση Τυνησίας, αποκτά εδώ συγκεκριμένη δημοσιονομική σημασία[35].

Το τέταρτο όριο είναι η πρόσβαση σε έλεγχο. Η εξωτερίκευση συχνά κατακερματίζει την αλυσίδα αποφάσεων: πολιτική δήλωση, χρηματοδοτική απόφαση, σύμβαση υλοποίησης, δράση διεθνούς οργανισμού, επιχειρησιακή πράξη τρίτης χώρας. Κάθε κρίκος μπορεί να φαίνεται περιορισμένος αν εξεταστεί απομονωμένα. Το αποτέλεσμα είναι εκείνο που η πρόσφατη έρευνα περιγράφει ως καθεστώς «αορατότητας»[36]. Η αντιμετώπιση του κινδύνου κατακερματισμού της ευθύνης δεν προϋποθέτει την τεχνητή συγχώνευση των εμπλεκόμενων φορέων, αλλά τη συστηματική εξέταση των επιμέρους πράξεων και παραλείψεών τους, σε συνδυασμό με την αξιολόγηση της λειτουργικής τους αλληλεξάρτησης, ώστε η κατανομή αρμοδιοτήτων και καθηκόντων να μην οδηγεί σε κενά λογοδοσίας.

Η ιχνηλάτηση αυτή έχει πρακτικές συνέπειες. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος χρειάζεται πρόσβαση στα βασικά έγγραφα και στους χρηματοδοτικούς όρους. Ο Διαμεσολαβητής χρειάζεται επαρκή διοικητική τεκμηρίωση. Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι εσωτερικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί χρειάζονται δείκτες που δεν μετρούν μόνο εκταμιεύσεις ή αριθμούς επιστροφών αλλά και συμμόρφωση με safeguards. Τα δικαστήρια, τέλος, χρειάζονται προσδιορισμό της προσβλητέας πράξης και επαρκές αποδεικτικό υλικό.

Η λογοδοσία, συνεπώς, δεν πρέπει να εξαρτάται από ένα μόνο ένδικο βοήθημα. Χρειάζεται συνδυασμός κοινοβουλευτικού ελέγχου, πρόσβασης σε έγγραφα, ελέγχου από τον Διαμεσολαβητή, δημοσιονομικού ελέγχου, εσωτερικών μηχανισμών θεμελιωδών δικαιωμάτων των οργανισμών και, όπου πληρούνται οι προϋποθέσεις των Συνθηκών, δικαστικού ελέγχου. Η πολυεπίπεδη δομή είναι ιδίως αναγκαία όταν οι

---

[33]. Χάρτης, άρθρο 51 παρ. 1· πρβλ. ΔΕΕ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 26.02.2013, ECLI:EU:C:2013:105, σκ. 17 επ.

[34]. Βλ. άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ και άρθρο 218 ΣΛΕΕ. Βλ., επίσης, ΔΕΕ (μείζων σύνθεση) C-660/13, *Συμβούλιο/Επιτροπή*, 28.07.2016, ECLI:EU:C:2016:616, ιδίως σκ. 31-32 και 38-43, σχετικά με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας και την κατανομή αρμοδιοτήτων κατά την υπογραφή μη δεσμευτικών διευθετήσεων με τρίτες χώρες. Βλ., περαιτέρω, P. GARCIA ANDRADE, The Distribution of Powers Between EU Institutions for Conducting External Affairs Through Non-Binding Instruments, European Papers, 2016, σσ. 115-125, σχετικά με τις θεσμικές αρμοδιότητες κατά την εξωτερική δράση της Ένωσης μέσω μη δεσμευτικών μέσων.

[35]. Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2024/2509 για τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης· Κανονισμός 2021/947.

[36]. L. LEBOEUF, ό.π., για «regimes of invisibility».

άμεσα θιγόμενοι βρίσκονται εκτός Ένωσης και η πρόσβασή τους στα ενωσιακά δικαστήρια είναι πρακτικά περιορισμένη[37].

Το ζήτημα της πρόσβασης δεν είναι δευτερεύον. Αν η εξωτερική πολιτική σχεδιάζεται έτσι ώστε η ουσιαστική επίδραση να ασκείται σε πρόσωπα εκτός Ένωσης, αλλά οι πράξεις που την υλοποιούν είναι κατακερματισμένες και δύσκολα προσβλητέες, δημιουργείται δομική ασυμμετρία: η Ένωση διατηρεί επιχειρησιακή επιρροή χωρίς αντίστοιχη ορατότητα της νομικής οδού ελέγχου. Η *Hamoudi* είναι σημαντική ακριβώς επειδή δείχνει ότι η αποτελεσματική δικαστική προστασία μπορεί να απαιτεί προσαρμογή της αποδεικτικής προσέγγισης όταν τα κρίσιμα στοιχεία βρίσκονται κατεξοχήν στη σφαίρα της διοίκησης[38].

VI. Ένα πενταβάθμιο κριτήριο «μεταβίβασης λειτουργίας χωρίς αποποίηση ευθύνης»

Η προηγούμενη ανάλυση επιτρέπει τη διατύπωση ενός κριτηρίου που μπορεί να εφαρμοστεί πέρα από συγκεκριμένες εταιρικές σχέσεις. Η αφετηρία είναι ότι πρέπει να διαχωρίζονται τρία επίπεδα: η πολιτική επιλογή συνεργασίας, η ενωσιακή πράξη που παρέχει νομική, οικονομική ή επιχειρησιακή υποστήριξη και η υλική συμπεριφορά της τρίτης χώρας. Η σύγχυση των επιπέδων οδηγεί είτε σε υπερβολική διεύρυνση της ευθύνης είτε σε υπερβολική αποποίηση. Για τη συστηματική αξιολόγηση της νομιμότητας της εξωτερικής μεταναστευτικής συνεργασίας της Ένωσης και τον προσδιορισμό των ενδεχόμενων ευθυνών της προτείνεται ένα αναλυτικό σχήμα πέντε διαδοχικών, αλλά αλληλοσυνδεόμενων σταδίων. Πρώτο στάδιο είναι η νομική ταυτοποίηση της ενωσιακής συμβολής. Ποιο όργανο αποφασίζει; Με ποια νομική βάση; Πρόκειται για διεθνή συμφωνία, μη δεσμευτικό μέσο, χρηματοδοτική απόφαση, σύμβαση, απόφαση οργανισμού ή συνδυασμό τους; Η σαφής ταυτοποίηση είναι προϋπόθεση για να αποφευχθεί η κατάσταση στην οποία μια πολιτική εμφανίζεται ως ενωσιακή όταν προβάλλεται δημόσια, αλλά ως μη ενωσιακή όταν ζητείται δικαστικός ή διοικητικός έλεγχος[39].

Δεύτερο στάδιο είναι η λειτουργική εγγύτητα. Κρίσιμα στοιχεία είναι ο βαθμός καθορισμού του σκοπού, η ειδικότητα της χρηματοδότησης, η παροχή υλικού, η εκπαίδευση, η ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών, η παρουσία ενωσιακού προσωπικού και η δυνατότητα επιβολής όρων. Δεν πρόκειται για αριθμητικό τεστ. Η συσσώρευση στοιχείων δείχνει πόσο κοντά βρίσκεται η ενωσιακή απόφαση στη λειτουργία που εξωτερικεύεται. Η προσέγγιση αυτή είναι συμβατή με την ανάγκη να μην αποδίδεται στην Ένωση κάθε αυτόνομη πράξη τρίτου κράτους.

Τρίτο στάδιο είναι η προβλεψιμότητα του κινδύνου. Γενικές αναφορές σε προβλήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν αρκούν πάντοτε για να καταστήσουν παράνομη κάθε συνεργασία. Αν όμως υπάρχουν αξιόπιστες και επαναλαμβανόμενες πληροφορίες ότι η συγκεκριμένη υπηρεσία ή η συγκεκριμένη κατηγορία επιχειρήσεων συνδέεται με refoulement, αυθαίρετη κράτηση, βία ή κακομεταχείριση, η υποχρέωση αιτιολόγησης και οι απαιτήσεις safeguards εντείνονται. Η γνώση δεν πρέπει να αξιολογείται αφηρημένα, αλλά σε σχέση με το αντικείμενο της χρηματοδοτούμενης δράσης[40].

Τέταρτο στάδιο είναι η αποτελεσματικότητα των εγγυήσεων. Απαιτούνται όχι μόνο ρήτρες αλλά επιχειρησιακά μέτρα: σαφείς όροι χρήσης εξοπλισμού, ανεξάρτητη παρακολούθηση, δυνατότητα πρόσβασης σε πληροφορίες, μηχανισμός καταγγελιών, περιοδική επανεκτίμηση και πραγματική δυνατότητα αναστολής χρηματοδότησης ή συνεργασίας. Η αποτελεσματικότητα κρίνεται από το αν οι

---

[37]. Βλ., ενδεικτικά, τους μηχανισμούς του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1896 για τη Frontex, ιδίως άρθρα 80, 109 και 111, καθώς και τον Fundamental Rights Officer και τον μηχανισμό καταγγελιών.

[38]. ΔΕΕ C-136/24 P, *Hamoudi/Frontex*, ό.π.

[39]. Κανονισμός 2024/1351, αιτιολογική σκ. 5· ΓεΔΕΕ T-192/16, *NF*, ό.π.

[40]. FRA / Council of Europe, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, νεότερη έκδοση· UNHCR, υλικό για non-refoulement και protection-sensitive border management.

εγγυήσεις μπορούν να μεταβάλουν την πρακτική. Οι προτάσεις της Ευρωπαίας Διαμεσολαβήτριας για την Τυνησία προσφέρουν συγκεκριμένο θεσμικό υπόδειγμα προς αυτή την κατεύθυνση[41].

Πέμπτο στάδιο είναι η διορθωτική ικανότητα της Ένωσης. Η νομική σημασία της γνώσης ενός κινδύνου αυξάνεται όταν το ενωσιακό όργανο έχει τη δυνατότητα να μεταβάλει τους όρους της στήριξης. Αν δεν διαθέτει καμία δυνατότητα παρέμβασης, η λειτουργική σχέση είναι ασθενέστερη. Αν μπορεί να αναστείλει εκταμίευση, να ανακατευθύνει πόρους, να θέσει πρόσθετους όρους ή να διακόψει επιχειρησιακή συνδρομή, η συνέχιση της δράσης παρά σοβαρά ευρήματα απαιτεί ειδική αιτιολόγηση.

Τα πέντε στάδια πρέπει να λειτουργούν σωρευτικά αλλά όχι μηχανικά. Ισχυρή λειτουργική εγγύτητα σε συνδυασμό με υψηλή προβλεψιμότητα κινδύνου απαιτεί ενισχυμένες εγγυήσεις και ουσιαστική διορθωτική δυνατότητα. Αντίθετα, γενική αναπτυξιακή βοήθεια που δεν συνδέεται με συγκεκριμένη λειτουργία ελέγχου συνόρων δεν μπορεί να αξιολογείται με την ίδια ένταση.. Η ένταση του απαιτούμενου ελέγχου πρέπει να διαφοροποιείται ανάλογα με τη φύση και τον βαθμό της ενωσιακής συμβολής, καθώς και τη σοβαρότητα και την προβλεψιμότητα των κινδύνων για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η προσέγγιση αυτή συνδέεται με τη νομολογιακή συζήτηση για τη διαβάθμιση της έντασης του δικαστικού ελέγχου και την αρχή της αναλογικότητας, χωρίς να ταυτίζεται με αυτήν. Ειδικότερα, όσο πιο άμεση και καθοριστική είναι η επιχειρησιακή ή χρηματοδοτική συμμετοχή της Ένωσης και όσο σοβαρότεροι είναι οι γνωστοί κίνδυνοι προσβολής θεμελιωδών δικαιωμάτων, τόσο ενισχυμένες πρέπει να είναι οι απαιτήσεις αιτιολόγησης, προηγούμενης αξιολόγησης κινδύνων, παρακολούθησης και επανεξέτασης της ενωσιακής δράσης. Η προτεινόμενη διαβάθμιση αφορά, συνεπώς, πρωτίστως την επιμέλεια που απαιτείται κατά την άσκηση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων και δεν συνεπάγεται αυτομάτως διαφοροποίηση των ουσιαστικών προϋποθέσεων διεθνούς ή εξωσυμβατικής ευθύνης. Ούτε μπορεί να δικαιολογήσει χαλάρωση της προστασίας δικαιωμάτων απόλυτου χαρακτήρα, ιδίως της απαγόρευσης επαναπροώθησης όταν συντρέχει κίνδυνος βασανιστηρίων ή απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης[42]. Το προτεινόμενο σχήμα δεν αποτελεί νέο κανόνα καταλογισμού διεθνούς ευθύνης. Είναι μέθοδος ελέγχου της νομιμότητας της ενωσιακής συμβολής. Η διάκριση έχει σημασία και για τη σχέση της παρούσας μελέτης με τη διεθνή συζήτηση περί Δικαιοδοσίας και καταλογισμού. Το αν συγκεκριμένη συμπεριφορά τρίτου κράτους καταλογίζεται στην Ένωση είναι διαφορετικό ερώτημα από το αν η Επιτροπή παραβίασε τις δικές της υποχρεώσεις επειδή χρηματοδότησε μια δράση χωρίς επαρκή εκτίμηση κινδύνου ή συνέχισε τη στήριξη παρά αξιόπιστα στοιχεία παραβιάσεων[43].

Η πρόσφατη βιβλιογραφία επιβεβαιώνει την ανάγκη αυτής της ενδιάμεσης προσέγγισης. Ο Leboeuf δείχνει ότι η άτυπη και τεχνική συνεργασία μπορεί να μειώνει τη δημόσια ορατότητα των αποφάσεων[44]. Ο Cardwell, το 2026, εντάσσει την εξωτερική μεταναστευτική πολιτική σε ευρύτερη μετατόπιση προς την informality και αναδεικνύει τη θεσμική ανθεκτικότητα μορφών που δεν ακολουθούν τα τυπικά πρότυπα των Συνθηκών[45]. Η πρόκληση για το ενωσιακό δίκαιο είναι, επομένως, να διατηρήσει τη δυνατότητα ελέγχου χωρίς να αρνηθεί την πρακτική ανάγκη ευέλικτης συνεργασίας.

Η εφαρμογή του κριτηρίου στην Τυνησία δείχνει τη χρησιμότητά του. Υπάρχει σαφής ενωσιακή χρηματοδοτική συμβολή, συγκεκριμένος στόχος διαχείρισης συνόρων, γνωστοί κίνδυνοι για δικαιώματα και δυνατότητα της Επιτροπής να θέτει συμβατικούς όρους. Δεν προκύπτει από αυτά αυτομάτως ευθύνη της Ένωσης για κάθε πράξη των τυνησιακών αρχών. Προκύπτει όμως αυξημένη υποχρέωση διαφάνειας,

---

41. EUROPEAN OMBUDSMAN, Decision OI/2/2024/MHZ, Suggestions 2-4.

42. Βλ. άρθρο 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ. Πρβλ. ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-293/12 και C-594/12, *Digital Rights Ireland κ.λπ.*, 08.04.2014, ECLI:EU:C:2014:238, σκ. 47-48, σχετικά με τη διαβάθμιση του περιθωρίου εκτίμησης και την ένταση του ελέγχου αναλογικότητας ανάλογα με τη φύση του δικαιώματος και τη σοβαρότητα της επέμβασης. Βλ., επίσης, ΔΕΕ (μείζων σύνθεση) συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, *Επιτροπή κ.λπ./Kadi*, 18.07.2013, ECLI:EU:C:2013:518, σκ. 97-102 και 119-120, για τις απαιτήσεις αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου και την εξέταση των πραγματικών στοιχείων που θεμελιώνουν την ενωσιακή πράξη.

43. Για τη διάκριση μεταξύ αυτοτελούς παρανομίας της ενωσιακής πράξης και διεθνούς καταλογισμού, βλ. V. MORENO-LAX, ό.π.· T. ASHRAF, ό.π.

44. L. LEBOEUF, ό.π.

45. P.J. CARDWELL, ό.π., κεφ. 7, δημοσίευση 07.09.2026.

παρακολούθησης, κριτηρίων αναστολής και προσβάσιμων μηχανισμών καταγγελιών – ακριβώς τα στοιχεία που ανέδειξε ο Διαμεσολαβητής[46].

Στην περίπτωση της Frontex, η εφαρμογή είναι διαφορετική, διότι πρόκειται για ενωσιακό οργανισμό με άμεσες κανονιστικές υποχρεώσεις. Η *Hamoudi* και η *WS* δείχνουν ότι η συμμετοχή σε πολυφορεακή επιχείρηση δεν εξαλείφει αυτές τις υποχρεώσεις και ότι η δικαστική προστασία πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις πραγματικές αποδεικτικές δυσχέρειες. Έτσι, το ίδιο γενικό κριτήριο οδηγεί σε διαφορετική ένταση ελέγχου ανάλογα με τον φορέα και τη λειτουργική εγγύτητα[47].

VII. Συμπεράσματα

Το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο ενισχύει τη θεσμική αναγνώριση της εξωτερικής διάστασης της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Ειδικότερα, το άρθρο 5 του Κανονισμού (ΕΕ) 2024/1351 εντάσσει τη συνεργασία με τρίτες χώρες στη συνολική προσέγγιση για τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου, αναγνωρίζοντας τη σημασία της για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών προκλήσεων. Η εξέλιξη αυτή δεν συνιστά αυτοτελή νομική βάση για τη σύναψη κάθε μορφής εταιρικής σχέσης ούτε μεταβάλλει τις προβλεπόμενες από τις Συνθήκες αρμοδιότητες και διαδικασίες εξωτερικής δράσης. Καθιστά, ωστόσο, σαφέστερη τη λειτουργική σύνδεση μεταξύ της εσωτερικής εφαρμογής του Συμφώνου και της συνεργασίας με τρίτες χώρες. Υπό το πρίσμα αυτό, οι εξωτερικές εταιρικές σχέσεις δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται ως δραστηριότητες άσχετες προς την εφαρμογή της ενωσιακής μεταναστευτικής πολιτικής. Η θεσμική αυτή σύνδεση δεν συνεπάγεται αυτομάτως τον καταλογισμό στην Ένωση των πράξεων των τρίτων χωρών, ενισχύει όμως την ανάγκη αυτοτελούς ελέγχου της νομιμότητας των ενωσιακών αποφάσεων χρηματοδότησης, επιχειρησιακής υποστήριξης και συνεργασίας, υπό το πρίσμα των εφαρμοστέων κανόνων του ενωσιακού δικαίου και των υποχρεώσεων προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι πρέπει να διακρίνεται η μεταβίβαση λειτουργιών από τη μεταβίβαση νομικής ευθύνης. Η Ένωση μπορεί να στηρίζει τρίτες χώρες ώστε να αναπτύσσουν συστήματα ασύλου, να διαχειρίζονται σύνορα, να καταπολεμούν τη διακίνηση ή να οργανώνουν επιστροφές. Η νομιμότητα αυτής της συνεργασίας δεν προϋποθέτει ότι η Ένωση καθίσταται εγγυητής κάθε πράξης του εταίρου. Προϋποθέτει όμως ότι οι δικές της αποφάσεις παραμένουν ελέγξιμες υπό το πρίσμα των Συνθηκών, του Χάρτη, των χρηματοδοτικών κανόνων και των ειδικών κανονιστικών πλαισίων[48].

Η επιλογή άτυπης μορφής δεν αλλάζει αυτή την αρχή. Η εμπειρία της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας έδειξε ότι η ασάφεια ως προς τον φορέα μιας πράξης μπορεί να δημιουργήσει σημαντικά κενά ελέγχου. Η αιτιολογική σκ. 5 του Κανονισμού 2024/1351 πρέπει να διαβαστεί ως θεσμική υπενθύμιση: οι εξωτερικές συνιστώσες δεν μεταβάλλουν την κατανομή αρμοδιοτήτων και τα μη δεσμευτικά μέσα δεν βρίσκονται έξω από το συνταγματικό πλαίσιο της Ένωσης[49].

Το ίδιο ισχύει για τη χρηματοδότηση. Η χρηματοδοτική απόσταση από την τελική πράξη δεν αρκεί για να αποκλείσει κάθε νομικό ενδιαφέρον. Το κρίσιμο ερώτημα είναι τι ακριβώς χρηματοδοτείται, με ποια γνώση κινδύνων, υπό ποιους όρους και με ποια δυνατότητα διόρθωσης. Όσο περισσότερο η Ένωση καθορίζει τη λειτουργία, τόσο περισσότερο ο έλεγχος πρέπει να μετακινείται από γενικές διακηρύξεις περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε συγκεκριμένα safeguards και μηχανισμούς αναστολής[50].

Η νεότερη νομολογία για τη Frontex προσθέτει ένα δεύτερο συμπέρασμα. Η κατανομή αρμοδιοτήτων σε πολυφορεακές επιχειρήσεις δεν ισοδυναμεί με κατακερματισμό των υποχρεώσεων σε σημείο εξαφάνισής τους. Κάθε ενωσιακός φορέας εξακολουθεί να δεσμεύεται από τις υποχρεώσεις που αντιστοιχούν στη δική

---

[46]. EUROPEAN OMBUDSMAN, Decision OI/2/2024/MHZ, ιδίως σκ. 27-28 και Suggestions 1-4.

[47]. ΔΕΕ C-136/24 P, *Hamoudi/Frontex*, C-679/23 P, *WS and Others/Frontex*, ό.π., αμφότερες 18.12.2025.

[48]. Κανονισμός 2024/1351, άρθρο 5· Χάρτης, άρθρο 51 παρ. 1.

[49]. Κανονισμός 2024/1351, αιτιολογική σκ. 5.

[50]. EUROPEAN OMBUDSMAN, Decision OI/2/2024/MHZ· Κανονισμός 2021/947.

του συμμετοχή. Η *Hamoudi* και η *WS* ενισχύουν αυτή την προσέγγιση, ιδίως ως προς την αποτελεσματικότητα της δικαστικής διερεύνησης και την αυτοτέλεια των υποχρεώσεων της Frontex[51].

Για τον λόγο αυτό προτάθηκε ένα πενταβάθμιο κριτήριο: νομική ταυτοποίηση, λειτουργική εγγύτητα, προβλεψιμότητα κινδύνου, αποτελεσματικότητα εγγυήσεων και διορθωτική ικανότητα. Το κριτήριο δεν επιχειρεί να λύσει εκ των προτέρων τα δυσκολότερα ζητήματα διεθνούς καταλογισμού ή εξωεδαφικής δικαιοδοσίας. Επιχειρεί κάτι πιο περιορισμένο αλλά πρακτικά αναγκαίο: να αποτρέψει την εξαφάνιση της ενωσιακής νομικής ευθύνης μέσα σε αλυσίδες χρηματοδότησης, άτυπων arrangements και εκτέλεσης από τρίτους.

Η εξωτερική διάσταση του Συμφώνου θα κριθεί τελικά όχι μόνο από την αποτελεσματικότητά της στη διαχείριση των ροών, αλλά από την ικανότητα της Ένωσης να συνδυάσει συνεργασία και λογοδοσία. Το άρθρο 5 του Κανονισμού 2024/1351 περιέχει ήδη αυτή τη διπλή απαίτηση: εταιρικές σχέσεις, αλλά σε πλήρη συμμόρφωση με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο και με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αν η δεύτερη φράση αντιμετωπιστεί ως απλή πολιτική ρήτρα, η εξωτερική διάσταση κινδυνεύει να παράγει κενά ευθύνης. Αν αντιμετωπιστεί ως κανόνας σχεδιασμού, παρακολούθησης και διόρθωσης της ενωσιακής συμβολής, μπορεί να αποτελέσει βάση μιας εξωτερικής πολιτικής που δεν συγχέει την επιχειρησιακή ανάθεση με τη νομική αποποίηση[52].

---

[51]. ΔΕΕ C-136/24 P, *Hamoudi/Frontex*, ό.π.· C-679/23 P, *WS and Others/Frontex*, ό.π.

[52]. Κανονισμός 2024/1351, άρθρο 5.