



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Η εξέλιξη του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου:
η αποτύπωση της εξέλιξης του συνόλου της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, η οποία αφορά τη διεθνή προστασία, από τη σταδιακή κοινοτικοποίηση της αρμοδιότητας έως σήμερα, καθώς επίσης οι προοπτικές εν όψει των νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών της ΕΕ στο πλαίσιο του νέου Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: Αναπτυξιακών & Περιφερειακών Πολιτικών

Επιβλέπων:

κ. Μιχαήλ Κοσμίδης

Σπουδάστρια:

Ευφροσύνη-Μαρία Μανταλιά

ΑΘΗΝΑ - 2020

Η εξέλιξη του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου:
η αποτύπωση της εξέλιξης του συνόλου της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, η οποία αφορά τη διεθνή προστασία, από τη σταδιακή κοινοτικοποίηση της αρμοδιότητας έως σήμερα, καθώς επίσης οι προοπτικές εν όψει των νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών της ΕΕ στο πλαίσιο του νέου Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση

Περίληψη

Η κοινοτικοποίηση του τομέα της διεθνούς προστασίας και η δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (εφεξής ΚΕΣΑ) στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΕΕ) αποτέλεσε μια αργή διαδικασία, η οποία ως στόχο είχε τη διαχείριση των από την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων απορρεόντων προβλημάτων που αφορούν την υποδοχή των αιτούντων ασύλου και την εξέταση των σχετικών αιτήσεων. Θεμέλιο του όλου συστήματος αποτελεί το σύστημα του Δουβλίνου, το οποίο θέτει τα κριτήρια για τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας.

Η προσφυγική κρίση του 2015 κλόνισε το ΚΕΣΑ και οδήγησε σε αντιμαχίες μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες είχαν πολιτικές, αλλά και δευτερευόντως δικαστικές προεκτάσεις, με κυριότερες αυτές των αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις προσφυγές της Ουγγαρίας και της Σλοβακίας σχετικά με τον υποχρεωτικό μηχανισμό μετεγκατάστασης και της αδυναμίας μεταρρύθμισης του συστήματος του Δουβλίνου τα τελευταία τέσσερα χρόνια. Τα παραπάνω συνδέονται άμεσα και με την εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, όπως προβλέπεται στο άρθρο 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ.

Λέξεις-κλειδιά: άσυλο, κοινοτικοποίηση, Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ), Δουβλίνο, αλληλεγγύη, Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)

Abstract

The communitisation of the international protection policy and the creation of the Common European Asylum System (hereinafter CESA) within the European Union (hereinafter EU) has been a slow process, aiming at managing problems after the abolition of internal borders pertaining to the reception of asylum seekers and the examination of their relevant applications. The Dublin system is fundamental, as it sets the criteria for determining the responsible Member State for examining the international protection applications.

The 2015 refugee crisis shook the CEAS and led to disputes between Member States, which had political and secondarily judicial implications, most notably the rulings of the Court of Justice of the European Union on the Hungary and Slovakia cases in relation with the mandatory relocation mechanism, and the failure to reform the Dublin system over the last four years. The principle of solidarity and fair sharing of responsibilities between Member States, as stated in Article 80 of the Treaty on the Functioning of the EU is also closely intertwined.

Keywords: asylum, communitisation, Common European Asylum System (CEAS), Dublin, solidarity, European Union (EU)

Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή	7
----------	---

Κεφάλαιο I

Η εξέλιξη του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου από τη δεκαετία του 1980 μέχρι το 2013

1. Εισαγωγή	9
2. Η διακυβερνητική περίοδος (1980 – 1993)	10
2.1. Η Συμφωνία Σένγκεν (1985)	10
2.2. Η Σύμβαση του Δουβλίνου (1990)	11
3. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993) - ο τρίτος πυλώνας	12
4. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) – κοινοτικοποίηση του ασύλου	14
5. Το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999) – βάζοντας τα θεμέλια για ένα κοινό σύστημα ασύλου	15
6. Τα πρώτα νομοθετικά κείμενα της ΕΕ (2000-2005)	16
6.1. Κανονισμός 343/2003 – Δουβλίνο II	16
6.2. Οδηγίες 2003/9, 2004/83 και 2005/85	17
7. Το Πρόγραμμα της Χάγης (2005)	18
8. Η Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) – το άσυλο ως «κοινή πολιτική»	19
9. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2008)	19
10. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010)	20
11. Διαμόρφωση του ΚΕΣΑ και αναδιτύπωση των νομοθετικών κειμένων	20

Κεφάλαιο II

Η προσφυγική κρίση του 2015 υπό το πρίσμα του άρθρου 80 ΣΛΕΕ

1. Εισαγωγή	23
2. Η νομοθετική κατοχύρωση της αρχής της αλληλεγγύης στην ΕΕ	24
3. Οικονομική στήριξη	26
4. Τεχνική και επιχειρησιακή στήριξη	27
5. Φυσική ανακατανομή των αιτούντων διεθνούς προστασίας	29
5.1. Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση	30
5.2. Αποφάσεις 2015/1523 και 2015/1601 του Συμβουλίου	30
5.3. Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου (C-643/15 και C-647/15)	32
5.4. Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-715/17), Ουγγαρίας (C-718/17) και Τσεχίας (C-719/17)	34

Κεφάλαιο III

Οι προσπάθειες αναδιτύπωσης των νομοθετικών κειμένων και το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

1. Εισαγωγή	36
2. Σύστημα του Δουβλίνου – διαχρονικά προβλήματα	38

2.1. Υπόθεση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας (αριθμ. αίτησης: 30696/09)	39
2.2. Υπόθεση NS (C-411/10 και C-493/10)	40
3. Η αναθεώρηση του 2013 – ενίσχυση των δικαιωμάτων των αιτούντων, αλλά όχι των αδυναμιών του Δουβλίνου	41
4. 2016: Πρώτη προσπάθεια για μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου	41
5. 2018: Η πρόταση της Βουλγαρικής Προεδρίας	43
6. Το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο	44
Συμπερασματικές Παρατηρήσεις	
1. <i>Das Sein</i>	47
2. <i>Das Sollen</i>	48
Αναφορές	51

Ε.Σ.Δ.Δ.Α., Ευφροσύνη-Μαρία Μανταλιά © 2020

ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 19/9/2020

Υπογραφή

Ευφροσύνη-Μαρία Μανταλιά

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	ΔΕΕ
Ευρωπαϊκή Ένωση	ΕΕ
Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα	ΕΟΚ
Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	ΕΣΔΑ
Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	ΕΔΔΑ
Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου	ΚΕΣΑ
Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης	ΣΛΕΕ
Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση	ΣΕΕ
European Asylum Support Office	EASO

Εισαγωγή

Η σημερινή εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πολιτική ασύλου¹ είναι πασιφανής – ωστόσο η πορεία μέχρι την ανάδειξη της σημερινής κατάστασης ως δεδομένης, ούτε σύντομη ήταν, ούτε εύκολη. Στις αρχές του ευρωπαϊκού εγχειρήματος παρέμενε άλλωστε αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα, καθώς έχει πολλές προεκτάσεις και αποτελέσματα στην οικονομική και κοινωνική ζωή της κάθε χώρας και αφορά άμεσα στο δικαίωμα του κάθε κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ελέγχει τα σύνορά του και να διασφαλίζει την εσωτερική του ασφάλεια. Στην πραγματικότητα, ακόμα και σήμερα η πολιτική μετανάστευσης και ασύλου δεν γίνεται αμαχητί αντιληπτή από κάποια από τα κράτη μέλη ως κομμάτι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου αρχίζει να διαμορφώνεται όταν πλέον δεν υπάρχει διαφορετική επιλογή και η πορεία του μέχρι το 2013 θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι είναι γεμάτη διστακτικότητα (από την πλευρά των κρατών μελών) και μεγάλες προσδοκίες (από την πλευρά των θεσμικών οργάνων της Ένωσης). Αποτέλεσμα των δυο ανωτέρω τάσεων εντός της Ένωσης είναι η ανεπαρκής λειτουργία του κοινού συστήματος ασύλου, η κατάρρευσή του με την προσφυγική κρίση του 2015 και οι χρόνιες (και αποτυχημένες) προσπάθειες από το 2016 και έπειτα για την αναμόρφωσή του, με έμφαση στην μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου, που αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του όλου συστήματος, αλλά και την αιτία πολλών κακών.

Η παρούσα εργασία στοχεύει στην ανασκόπηση της πορείας μέχρι την κοινοτικοποίηση της πολιτικής ασύλου (Κεφάλαιο I), καθώς και την παρακολούθηση των εξελίξεων μετά το κρίσιμο έτος 2015 υπό το πρίσμα της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών. Το Κεφάλαιο II αφορά πιο συγκεκριμένα ένα από τα πιο συζητημένα ad hoc μέτρα του Συμβουλίου, την Απόφαση 2015/1601, και την έντονη διαμάχη που ξέσπασε μεταξύ των κρατών μελών, η οποία οδήγησε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε μια προσπάθεια δικαστικής διαμόρφωσης της

¹ Στην παρούσα εργασία χρησιμοποιούνται εναλλακτικά χάριν ευκολίας οι όροι «άσυλο» και «διεθνής προστασία». Ωστόσο επισημαίνεται πως η διεθνής προστασία είναι πιο ευρεία έννοια και εμπεριέχει τόσο την αναγνώριση ενός ατόμου ως πρόσφυγα (σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951) και τη χορήγηση σε αυτό καθεστώτος ασύλου, όσο και τη χορήγηση επικουρικής προστασίας σε άτομα τα οποία, αν και δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αναγνώρισης ως πρόσφυγες, κινδυνεύουν να θανατωθούν ή να υποστούν εξευτελιστική μεταχείριση ή κινδυνεύει η σωματική τους ακεραιότητα στη χώρα καταγωγής τους.

αόριστης έννοιας της αλληλεγγύης και στην αναγνώρισή της ως δεσμευτικής αρχής για τα κράτη μέλη. Το Κεφάλαιο III πραγματεύεται τις πολιτικές προσπάθειες διαμόρφωσης και ενύλωσης της αρχής της αλληλεγγύης, όπως παρατηρούνται μέσω των προτάσεων για αναδιατύπωση κυρίως του Κανονισμού Δουβλίνο III, καθώς και το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, το οποίο αναμένεται να ανακοινωθεί επίσημα μετά την κατάθεση της παρούσας εργασίας. Τέλος, διατυπώνονται στο κεφάλαιο «Συμπερασματικές Παρατηρήσεις» ορισμένες σκέψεις της γράφουσας σχετικά με τη σημασία της τρέχουσας «διαμάχης» για το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης εν γένει.

Κεφάλαιο I

Η εξέλιξη του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου από τη δεκαετία του 1980 μέχρι το 2013

1. Εισαγωγή

Η μετανάστευση και το άσυλο έχουν ενταχθεί στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής που καθορίζει και ρυθμίζει τα ζητήματα ασφαλείας που προκύπτουν από την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα (Huysmans, 2000). Γι' αυτό το λόγο, το «χιλιόμετρο μηδέν» στην εξέλιξη της πολιτικής ασύλου από αυστηρά εθνική αρμοδιότητα μέχρι τη δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (εφεξής ΚΕΣΑ) τοποθετείται συχνά στη δεκαετία του 1980, οπότε και υπογράφεται η (διακρατική) Συμφωνία Σένγκεν. Μέχρι τότε, η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων εντός της (τότε) Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (εφεξής ΕΟΚ) αντιμετωπιζόταν ως δευτερεύον ζήτημα στο πλαίσιο διαμόρφωσης των κοινοτικών κανόνων της ενιαίας αγοράς.

Ωστόσο, η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε συνδυασμό με την υιοθέτηση μιας πιο συσταλτικής αντίληψης για τη μετανάστευση (απότοκο της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης του 1970) ανέδειξαν την ανάγκη για συνεργασία στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου². Το άσυλο συνδέεται στενά με τη μετανάστευση (ιδίως την παράτυπη³), ως «μια εναλλακτική οδός για την είσοδο οικονομικών μεταναστών στην Κοινότητα» (den Boer, όπ. αναφ. Huysmans 2000),

² Όπως αναφέρει ο Menendez (2016, σ. 393), η Σύμβαση του Δουβλίνου στόχευε «στην εύρεση ενός λειτουργικά ισοδύναμου μέτρου με τα φυσικά σύνορα, που ως μηχανισμός θα διασφάλιζε την αποτελεσματική αυτονομία των εθνικών πολιτικών ασύλου».

³ Σημειώνεται πως στην παρούσα εργασία θα γίνεται χρήση του όρου «παράτυπη» μετανάστευση (irregular migration), ο οποίος δεν έχει την αρνητική χροιά του όρου «παράνομη» μετανάστευση (illegal migration). Ο τελευταίος έχει αρχίσει σταδιακά να εγκαταλείπεται από την πολιτική γλώσσα της ΕΕ για τον ίδιο λόγο, ωστόσο συνεχίζεται να χρησιμοποιείται στα νομικά της κείμενα.

αντίληψη η οποία διαπνέει ακόμα την πολιτική της ΕΕ^{4 5}. Κατά συνέπεια, η πολιτική μετανάστευσης και ασύλου αρχίζει σταδιακά να αποτελεί μείζον ζήτημα και εν τέλει εξελίχθηκε σε κομβικό τομέα για την Ένωση σε λιγότερο από 25 χρόνια με επιπτώσεις σε τομείς όπως τα θεμελιώδη δικαιώματα, η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια και συνεργασία και η εξωτερική πολιτική της ΕΕ εν γένει (Νάσκου-Περράκη κα., 2017, σ. 146).

Στο παρόν κεφάλαιο θα αποτυπωθεί η πορεία προς το ΚΕΣΑ μέχρι και το 2013, οπότε και ολοκληρώνεται η πρώτη φάση αναθεώρησης των σχετικών με το άσυλο ενωσιακών κειμένων, πριν ωστόσο το ξέσπασμα της προσφυγικής κρίσης το 2015 και της συνεπαγόμενης κρίσης στο ΚΕΣΑ.

2. Η διακυβερνητική περίοδος (1980 – 1993)

Κατά τη δεκαετία του 1980 αρχίζει να δημιουργείται μια διακρατική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της τότε ΕΟΚ, στοχεύοντας στον συντονισμό των δράσεών τους με γνώμονα την εσωτερική ασφάλεια και τη ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, στο πρότυπο της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών και υπηρεσιών. Αν και η συνεργασία δεν λαμβάνει χώρα στα πλαίσια της ΕΟΚ και οι όποιες αποφάσεις απαιτούσαν εθνική ενσωμάτωση για να υλοποιηθούν, η ΕΟΚ υποστήριζε έμπρακτα τις εν λόγω δράσεις. Απότοκο της συνεργασίας αυτής είναι αρχικά η Συμφωνία Σένγκεν και αργότερα η Σύμβαση του Δουβλίνου.

2.1. Η Συμφωνία Σένγκεν (1985)

⁴ Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι οι αιτούντες διεθνούς προστασίας θεωρούνται και αυτοί «παράτυποι μετανάστες» μέχρι να καταθέσουν αίτημα ασύλου και διαχωρίζονται από τους οικονομικούς μετανάστες μόνο τότε ή άμα τύχει εφαρμογής η αρχή της μη επαναπροώθησης. Αυτό δημιουργεί και το εξής παράδοξο: ενώ έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν άσυλο, δεν έχουν το δικαίωμα να εισέλθουν στο ευρωπαϊκό έδαφος για να το κάνουν αυτό. Για περισσότερα σχετικά με τη συσχέτιση στην ευρωπαϊκή πολιτική μεταξύ δημόσιας ασφάλειας και ελέγχου των συνόρων, παράτυπης μετανάστευσης και ασύλου, βλ. Huymans (2000) και Moreno-Lax (2017). Επίσης, άξιο αναφοράς είναι και το γεγονός πως οι αρμοδιότητες περί διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα ασκούνταν μέχρι το 2013 από τις αρμόδιες υπηρεσίες (Τμήματα Ασύλου) της Ελληνικής Αστυνομίας.

⁵ Όπως αναφέρει η Dreyer-Plum (2019), υπάρχει μια αρκετά ανταγωνιστική σχέση μεταξύ του μεταναστευτικού δικαίου (που προτάσσει την νόμιμη μετανάστευση) και του διεθνούς δικαίου για το άσυλο και τα ανθρώπινα δικαιώματα (που προτάσσει το δικαίωμα για αίτηση ασύλου), η οποία δεν έχει μέχρι στιγμής παύσει να υφίσταται, ενώ η επίταση των συννοριακών ελέγχων (που προτείνεται εμφιατικά και στην παρούσα χρονική στιγμή) δείχνει να δυσχεραίνει στην πράξη την δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος αναζήτησης ασύλου.

Η διεθνής Συμφωνία Σένγκεν (Schengen) υπογράφεται το 1985 μεταξύ Γαλλίας, Γερμανίας και των τριών χωρών Benelux⁶, ωστόσο τέθηκε σε ισχύ το 1990 με τη Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (ΣΕΣ) και τελικά ενεργοποιήθηκε το 1995 μετά από αρκετές καθυστερήσεις. Σταδιακά προσχώρησαν σε αυτήν και άλλα κράτη-μέλη της ΕΟΚ (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα, Αυστρία, Σουηδία, Φιλανδία), αλλά και κράτη του ΕΟΧ (Ελβετία, Νορβηγία, Ισλανδία, Λιχτενστάιν).

Στόχος της Συμφωνίας του Σένγκεν είναι η πλήρης κατάργηση των ελέγχων των προσώπων επί των εσωτερικών συνόρων των συμμετεχόντων κρατών και η αντικατάσταση των εσωτερικών συνόρων με ενιαία εξωτερικά σύνορα, καθώς και η δημιουργία ενός καθεστώτος ελεύθερης μετακίνησης για τους πολίτες των συμβαλλόμενων χωρών. Έτσι, υιοθετούνται κάποιοι κοινοί κανόνες σχετικά με την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και τους όρους εισόδου και θεώρησης διαβατηρίου για σύντομες διαμονές, ενισχύεται η δικαστική και αστυνομική συνεργασία, και τέλος αναπτύσσεται το σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν (SIS).

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), η Συμφωνία του Σένγκεν και η ΣΕΣ, όπως και άλλες συναφείς συμφωνίες και κανόνες («το κεκτημένο Σένγκεν») ενσωματώνονται στο νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ και συνιστούν πλέον ενωσιακή νομοθεσία. Σημειώνεται πως η συνοχή των ρυθμίσεων της Συμφωνίας του Σένγκεν με το κοινοτικό δίκαιο είχε ήδη διασφαλιστεί μέσω του άρθρου 134 ΣΕΣ, σύμφωνα με το οποίο «οι διατάξεις της παρούσας σύμβασης εφαρμόζονται μόνο κατά το μέτρο που συμβιβάζονται προς το κοινοτικό δίκαιο».

Η κατάργηση, όμως, των εσωτερικών συνόρων καθιστά απαραίτητη τόσο τη διασφάλιση της εσωτερικής ασφάλειας, όσο και τη διαχείριση των ολοένα και αυξανόμενων αιτήσεων ασύλου σε κράτη-μέλη της ΕΟΚ⁷. Τα παραπάνω οδήγησαν το 1991 στο πρώτο δεσμευτικό (διακρατικό) κείμενο σχετικά με την πολιτική ασύλου, τη Σύμβαση του Δουβλίνου.

2.2. Η Σύμβαση του Δουβλίνου (1990)

⁶ Υπογράφεται αρχικά ως διακρατική συμφωνία μεταξύ των πέντε κρατών, καθώς στο πλαίσιο της ΕΟΚ υπήρχαν διαφορετικές απόψεις περί «ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων», με ορισμένα κράτη-μέλη να επιδιώκουν τον διαχωρισμό μεταξύ ευρωπαίων πολιτών και ΠΤΧ και άρα τη διατήρηση των συνοριακών ελέγχων, και με άλλα κράτη-μέλη να στοχεύουν στην καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλα τα πρόσωπα και την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων (Μπαξεβάνης, 2017).

⁷ Σύμφωνα με στοιχεία της UNHCR (<https://www.unhcr.org/3c3eb40f4.pdf>), στην ΕΕ των 15 υποβλήθηκαν το 1990 συνολικά περίπου 402 χιλιάδες αιτήσεις ασύλου, ενώ το 1985 είχαν υποβληθεί περίπου 157 χιλιάδες.

Πρωταρχικός στόχος της Σύμβασης του Δουβλίνου⁸ ήταν η αποτροπή των καταχρήσεων στο σύστημα ασύλου (όπως το *asylum shopping*⁹) και φαινομένων όπως οι «πρόσφυγες σε τροχιά» (*refugees in orbit*¹⁰). Για αυτό τον λόγο, ήταν ουσιαστικής σημασίας η καθιέρωση ορισμένων διαδικαστικών κανόνων σχετικά με την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, κάτι που ρυθμίστηκε με την πρόβλεψη συγκεκριμένων ιεραρχικών κριτηρίων σχετικά με το υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης κράτος-μέλος (ανηλικότητα, παρουσία συγγενούς σε άλλο κράτος μέλος, χώρα πρώτης εισόδου κ.λπ.). Αν και αυτή η καθιέρωση κανόνων αρχικά βελτιώνει τη θέση των αιτούντων άσυλο, καθώς η διαδικασία γίνεται ταχύτερη και σαφώς καθορισμένη, λειτουργεί και αποτρεπτικά για την αναζήτηση προστασίας στην Ευρώπη, εφόσον η εξέταση της αιτήσεως από ένα και μόνο κράτος μειώνει τις πιθανότητες αυτή να γίνει δεκτή (Huymans, 2000).

Καθώς η Σύμβαση τέθηκε σε ισχύ το 1997, παρά την υπογραφή της ήδη από το 1990¹¹, είχε ήδη τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη του Μάαστριχτ και συνεπώς η ενωσιακή αρμοδιότητα στον τομέα του ασύλου. Ως εκ τούτου, η Ένωση σταδιακά κοινοτικοποίησε τα σχετικά νομοθετικά κείμενα και εν τέλει αντικατέστησε το 2003 τη Σύμβαση με τον Κανονισμό 343/2003¹² (Κανονισμός Δουβλίνο II) (Νάσκου-Περράκη κα, 2017).

⁸ Σύμβαση περί του καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Επίσημη Εφημερίδα αριθμ. C 254 της 19/08/1997 σ. 0001-0012).

⁹ «Άγρα ασύλου» ονομάζεται «το φαινόμενο όπου αιτούντες άσυλο κάνουν αίτηση για άσυλο σε περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη ή διαλέγουν κατά προτίμηση ένα συγκεκριμένο ευρωπαϊκό κράτος θεωρώντας πως εκεί υπάρχουν καλύτερες συνθήκες υποδοχής ή κοινωνικές παροχές» (https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/asylum-shopping_en). Σημειώνεται πως παρά τις προσπάθειες για εναρμόνιση των σχετικών κανόνων, υφίσταται μέχρι και σήμερα σημαντική διαφοροποίηση στο ποσοστό χορήγησης ασύλου μεταξύ των κρατών μελών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016, σ. 5). Για περισσότερες πληροφορίες επί του θέματος, βλ. Henrekson, M., Oner, O. and Sanandaji, T. (2019). *The Refugee Crisis and the Reinvigoration of the Nation State: Does the European Union Have a Common Refugee Policy? SSRN Electronic Journal*.

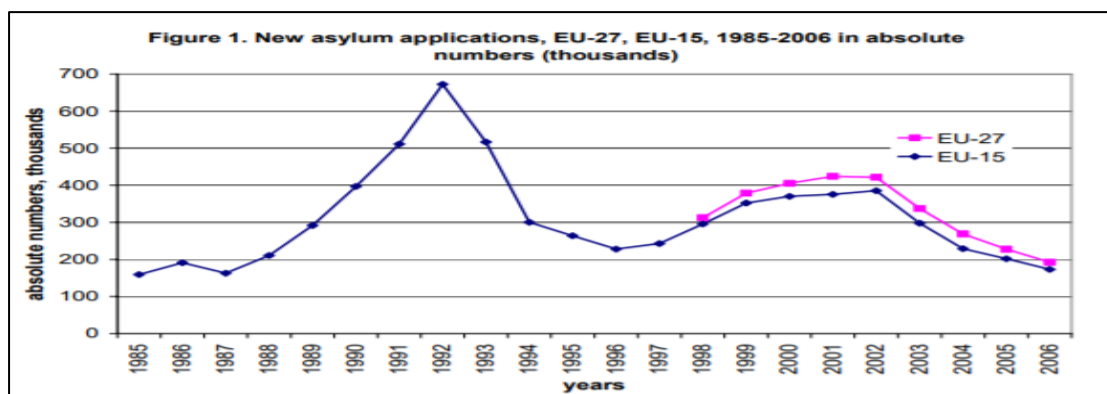
¹⁰ Πρόσφυγας, ο οποίος, παρόλο που δεν έχει επιστραφεί απευθείας σε μια χώρα όπου μπορεί να διωχθεί, στερείται ασύλου ή αδυνατεί να βρει ένα κράτος πρόθυμο να εξετάσει το αίτημά του, με αποτέλεσμα να μεταφέρεται από τη μια χώρα στην άλλη σε μια συνεχή αναζήτηση καθεστώτος ασύλου (<https://tinyurl.com/y53pwj7d>).

¹¹ Αυτό συνέβη τόσο λόγω της υποχρέωσης κύρωσής της από τα εθνικά κοινοβούλια, όσο και εξαιτίας των διαφωνιών περί της εφαρμογής της (Νάσκου-Περράκη κα, 2017).

¹² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας. Διαθέσιμος στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>.

3. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993) - ο τρίτος πυλώνας

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ ή αλλιώς Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής ΣΕΕ) υπεγράφη το 1992 και τέθηκε σε εφαρμογή το 1993. Βασική καινοτομία της ΣΕΕ είναι η δημιουργία του συστήματος των τριών πυλώνων, με τον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου να υπάγεται στον τρίτο (διακυβερνητικό) πυλώνα. Καταρχάς, αυτό αποτελεί σημαντικό βήμα στην «επισημοποίηση» της συνεργασίας των κρατών στο πλαίσιο πλέον της ΕΕ, καθώς αναγνωρίζεται ο τομέας αυτός ως «κοινού ενδιαφέροντος» και γίνεται προσπάθεια για επίταση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών, σε μια περίοδο όπου η αύξηση των αιτήσεων ασύλου λόγω της πτώσης της Σοβιετικής Ένωσης είναι ραγδαία. Το Συμβούλιο συνδέει την Επιτροπή με τις εργασίες του¹³ και ενημερώνει το Κοινοβούλιο για τις πρωτοβουλίες του στο θέμα του ασύλου, ώστε η γνώμη του να λαμβάνεται υπόψη.



Εικόνα 1: Νέες αιτήσεις άσλου στην Ευρώπη των 27 και των 15, 1985-2006 (σε χιλιάδες) Πηγή: Statistics in Focus (2007). Population and Social Conditions. 110/2007. Eurostat.

Ωστόσο, όπως υποστηρίζει ο Παπαγεωργίου (σε Νάσκου-Περράκη, 2017, σ. 151), το σύστημα αυτό ήταν αποτέλεσμα συμβιβασμού με σοβαρά προβλήματα συνοχής και πρόδηλα μεταβατικό χαρακτήρα. Καθώς είναι έντονο το διακυβερνητικό στοιχείο, οι αποφάσεις λαμβάνονται από το Συμβούλιο με ομοφωνία και οι κοινές δράσεις που αποφασίζονται εξαρτώνται από την έγκριση των αντίστοιχων κοινοβουλίων, με αποτέλεσμα λίγες κοινές δράσεις να υλοποιούνται εν τέλει. Τέλος, το ΔΕΕ δεν έχει αρμοδιότητα στον τομέα αυτόν.

¹³ Όπως αναφέρεται στο άρθρο Κ.4§2, «η Επιτροπή συμπράττει πλήρως στις εργασίες σχετικά με τους τομείς που αποτελούν το αντικείμενο του παρόντος τίτλου», ενώ μπορεί να διατυπώνει προτάσεις προς το Συμβούλιο (πχ. για τη θέσπιση κοινών δράσεων).

Οι ανεπάρκειες του συστήματος των πυλώνων και η ουσιαστικά άκαρπη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε αυτό το πλαίσιο, σε συνδυασμό με την έλλειψη δικαστικού ελέγχου (Commission, 1996), οδήγησαν στην απόφαση για κοινοτικοποίηση του τομέα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

4. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) – κοινοτικοποίηση του ασύλου

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία υπογράφεται το 1997 και τίθεται σε ισχύ το 1999, μεταβάλλει το στόχο της Ένωσης όσον αφορά τα ζητήματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων και πλέον στοχεύει όχι στην «ανάπτυξη στενής συνεργασίας» μεταξύ των κρατών μελών (άρθρο Β ΣΕΕ), αλλά την διατήρηση και ανάπτυξη της Ένωσης ως «χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης¹⁴, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση, και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας» (άρθρο Β της Συνθήκης του Άμστερνταμ). Λαμβάνοντας υπόψη πως κάτι τέτοιο στην πραγματικότητα θα ήταν πολύ δύσκολο να επιτευχθεί, εάν επαφίontan αποκλειστικά στη βούληση των κρατών μελών (η οποία συχνά δεν είναι κοινή), η Συνθήκη του Άμστερνταμ αναθέτει νέες αρμοδιότητες στα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Κομβικής σημασίας ήταν για την πραγμάτωση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και η ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν, στο Παράρτημα της Συνθήκης.

Η Επιτροπή έχει πλέον τη δυνατότητα να προτείνει νομοθετικά κείμενα στον τομέα του ασύλου με τη χρήση ενός συγκεκριμένου θεσμικού μηχανισμού: μια πενταετή μεταβατική περίοδο με από κοινού δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής και των κρατών μελών και απόφαση με ομοφωνία από το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (www.europarl.europa.eu, 2020). Επίσης, μετά το πέρας της προαναφερθείσας πενταετούς προθεσμίας, δίνεται η δυνατότητα στο Συμβούλιο να αποφασίσει ότι θα εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία ή διαδικασία της

¹⁴ Η πρώτη αναφορά στον «χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» γίνεται το 1996 κατά την Διακυβερνητική Διάσκεψη, όπου ασκείται κριτική στην αποτελεσματικότητα του διακυβερνητικού μοντέλου και προτείνεται η κοινοτικοποίηση αρμοδιοτήτων που αφορούν πολίτες τρίτων χωρών, όπως το άσυλο. Ισχυρή είναι η σύνδεση στο κείμενο μεταξύ μετανάστευσης και ασφάλειας των πολιτών της Ένωσης, όπως και στο σχέδιο αναθεώρησης των συνθηκών της Ιρλανδικής Προεδρίας. Διαθέσιμα στο: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/pdf/reflex1_en.pdf και στο <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/documents/Outline%20draft%20revisions.pdf> αντίστοιχα.

συναπόφασης και συνεπώς θα λαμβάνει πλέον τις αποφάσεις του με ειδική πλειοψηφία. Το Συμβούλιο εξέδωσε σχετική απόφαση στα τέλη του 2004 και η διαδικασία συναπόφασης (ή αλλιώς «συνήθης νομοθετική διαδικασία») εφαρμόζεται από το 2005. Τέλος, το ΔΕΕ απέκτησε επίσης δικαιοδοσία σε ορισμένα θέματα¹⁵.

Αξιοσημείωτο είναι και το λεκτικό της Συνθήκης: το άρθρο 73Κ προβλέπει τη θέσπιση «ελάχιστων προδιαγραφών», καθώς ζητούμενο αποτελεί αφενός η εξασφάλιση ενός κοινού επιπέδου εναρμόνισης σε όλα τα κράτη μέλη σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, αφετέρου όμως λαμβάνεται υπόψη σε αυτό το στάδιο και η τάση ορισμένων κρατών να αμφιβάλουν σχετικά με τη συμβατότητα των νέων αρμοδιοτήτων της Ένωσης με την εθνική τους κυριαρχία.

5. Το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999) – βάζοντας τα θεμέλια για ένα κοινό σύστημα ασύλου

Καθοριστικής σημασίας για την πορεία προς το ΚΕΣΑ θεωρείται η σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε της Φινλανδίας. Στα Συμπεράσματα της Προεδρίας¹⁶ εξαγγέλλεται η έναρξη εργασιών «με σκοπό την εγκαθίδρυση ενός ευρωπαϊκού συστήματος χορήγησης ασύλου», το οποίο τοποθετείται σε βραχυχρόνιο και μακροχρόνιο επίπεδο. Αρχικά θα πρέπει να διαμορφωθούν «ένας σαφής και λειτουργικός καθορισμός του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση κάθε αίτησης χορήγησης ασύλου, κοινές προδιαγραφές για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες χορήγησης ασύλου, κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των ζητούντων άσυλο, και η προσέγγιση των κανόνων που αφορούν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα».

Γενικά, το Πρόγραμμα του Τάμπερε, εκτός των ζητημάτων περί ασύλου, αποτελεί ορόσημο για την ουσιαστική ενύλωση ενός χώρου ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης, καθώς έθεσε αποφασιστικά στόχους σχετικά με την ενίσχυση της αστυνομικής συνεργασίας, την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών υποθέσεων, την από κοινού καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος, τη διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης και την

¹⁵ Η δικαιοδοσία του όμως είναι αρκετά περιορισμένη – κυρίως σχετίζεται με προδικαστικά ερωτήματα (Νάσκου-Περράκη κα, 2017, σ. 161). Αλλά και όσον αφορά τα προδικαστικά ερωτήματα υπήρχαν προϋποθέσεις για το παραδεκτό της υποβολής τους, με αποτέλεσμα τελικά μόνο τρεις υποθέσεις να φτάσουν στο ΔΕΕ (εκ των οποίων οι δυο κρίθηκαν απαράδεκτες) (Moreno-Lax, 2017, σ. 26).

¹⁶ Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/DOC_99_14.

αποτροπή της παράνομης μετανάστευσης κ.λπ. Ωστόσο, τροχοπέδη σε αυτή τη διαδικασία ήταν η ανάγκη λήψης ομόφωνης απόφασης, η οποία φανέρωσε την απουσία «ουσιαστικής πίεσης για ουσιώδεις παραχωρήσεις» εκ μέρους των κρατών μελών (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001α, σ. 7).

6. Τα πρώτα νομοθετικά κείμενα της ΕΕ (2000-2005)

Ως αποκύημα της Συνθήκης του Άμστερνταμ και του Προγράμματος του Τάμπερε, αρχίζει η σταδιακή υιοθέτηση ορισμένων οδηγιών και δυο κανονισμών από την ΕΕ. Η πρώτη πράξη είναι ο Κανονισμός 2725/2000 σχετικά με τη θέσπιση του συστήματος «Eurodac». Το Eurodac αποτελεί την πρώτη ενωσιακή βάση δεδομένων για το άσυλο με στόχο την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου. Σχετικά γρήγορα εκδίδεται και η Οδηγία 2001/55 για την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από τρίτες χώρες, η οποία, όπως θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο, δεν έτυχε εφαρμογής. Αν και τα παραπάνω θεωρούνται «θετικές εξελίξεις» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001α, σ. 7) προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης ενός ενιαίου ενωσιακού πλαισίου κανόνων για το άσυλο, η έκδοση των υπόλοιπων νομοθετικών κειμένων καθυστερεί αρκετά.

6.1. Κανονισμός 343/2003 – Δουβλίνο II

Αρχικά εκδίδεται ο Κανονισμός 343/2003 (που, όπως προαναφέρθηκε «κοινοτικοποίησε» το σύστημα του Δουβλίνου), ο οποίος ωστόσο δεν διαφέρει ουσιαστικά από την Σύμβαση του Δουβλίνου. Οι αλλαγές που εισάγει εστιάζονται στην περαιτέρω συγκεκριμενοποίηση και πιο λεπτομερή παράθεση των κριτηρίων καθορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους, στην επέκταση του δικαιώματος για οικογενειακή επανένωση και στην τροποποίηση ορισμένων προθεσμιών. Πέραν αυτών, τα κριτήρια καθαυτά παραμένουν ουσιαστικά αναλλοίωτα.

Όπως παρατηρεί και η Dreyer-Plum (2019), η πρόταση της Επιτροπής για διατήρηση του κανόνα της χώρας πρώτης εισόδου συνδυάστηκε και με μια αρκετά περίεργη αντίληψη για την αλληλεγγύη: «Η παρούσα πρόταση κανονισμού στηρίζεται στις ίδιες αρχές με τη Σύμβαση του Δουβλίνου, δηλαδή στην ιδέα ότι, σε ένα χώρο όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων [...], κάθε κράτος μέλος είναι υπεύθυνο έναντι όλων των υπολοίπων για τη δράση του όσον αφορά την είσοδο και τη διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών και οφείλει να επωμίζεται τις συνέπειες με

πνεύμα αλληλεγγύης και καλόπιστης συνεργασίας» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001β, σ. 6). Πέρα από την εξομοίωση των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας με απλούς παράτυπους μετανάστες, διαφαίνεται στην παραπάνω πρόταση και ένα ακόμα ουσιαστικό και διαχρονικό πρόβλημα στην πολιτική ασύλου της ΕΕ, που είναι η έμφαση στον έλεγχο των συνόρων, κάτι που συνεπάγεται την *de facto* αποδυνάμωση του δικαιώματος για πρόσβαση στο άσυλο.

6.2. Οδηγίες 2003/9, 2004/83 και 2005/85

Παράλληλα διαμορφώνονται και ορισμένες οδηγίες, που λειτουργούν επικουρικά του Κανονισμού Δουβλίνο II και παρέχουν ορισμένα εχέγγυα για την τήρηση των από την Σύμβαση της Γενεύης υποχρεώσεων. Κυριότερος στόχος τους, όμως, είναι η μείωση των δευτερογενών μετακινήσεων και του *asylum shopping*. Η θέσπιση ελάχιστων κοινών κανόνων σχετικά με την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, τις συνθήκες υποδοχής και τα δικαιώματα των αιτούντων αναμένεται να οδηγήσει σε «εξίσωση» των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών και άρα στην έλλειψη κινήτρου για δευτερογενείς μετακινήσεις και περισσότερες αιτήσεις (Commission of the European Communities, 2000, σ. 8; Commission of the European Communities, 2001α; Commission of the European Communities, 2001β). Ωστόσο, τα νομοθετικά κείμενα αυτά «έθεταν

Κοινό, επίσης, χαρακτηριστικό και των τριών οδηγιών είναι η διάσταση απόψεων μεταξύ Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τις ρυθμίσεις τους. Ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέβλεπε στην ενίσχυση των δικαιωμάτων των ατόμων που χρήζουν ή είναι σε καθεστώς διεθνούς προστασίας και στην ενίσχυση και προώθηση των δεσμεύσεων των κρατών μελών (στάση που συχνά υποστήριζε και η Επιτροπή), το Συμβούλιο στόχευε κυρίως σε ρυθμίσεις όσο το δυνατόν πιο ευέλικτες και πιο κοντά στις αντίστοιχες (και ήδη υπάρχουσες) εθνικές. Το τελικό αποτέλεσμα αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό τις απόψεις και τη βούληση του συμβουλίου, οπότε και τα παρακάτω νομοθετικά κείμενα θέτουν «ελάχιστες απαιτήσεις χωρίς ουσιαστική εναρμόνιση» (Νάσκου-Περράκη κα, 2017, σ. 155) και εν τέλει δεν εξαλείφουν τα κίνητρα για δευτερογενείς μετακινήσεις.

Με την Οδηγία 2003/9 για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο καθορίζονται ορισμένες ελάχιστες προδιαγραφές για την αξιοπρεπή διαβίωση των αιτούντων άσυλο, οι οποίες αφορούν την πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη, σε

εκπαίδευση και εργασία¹⁷ κ.λπ., και αποπειράται η θέσπιση αντικινήτρου για δευτερογενείς μετακινήσεις, εφόσον τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν ή να μην καλύψουν καθόλου τις παραπάνω προδιαγραφές σε περίπτωση που ο αιτών πχ. εξαφανιστεί χωρίς εύλογη αιτία.

Η Οδηγία 2004/83 για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ως προσφύγων ή ως ατόμων που χρήζουν επικουρικής προστασίας θεσπίζει τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την χορήγηση ασύλου ή επικουρικής προστασίας σε πολίτη τρίτης χώρας και απαριθμεί ορισμένα κριτήρια, τα οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη κατά την εξέταση των αιτήσεων (όπως την προσωπική κατάσταση του ατόμου, την υφιστάμενη κατάσταση στην χώρα καταγωγής κ.λπ.)¹⁸.

Τέλος, η Οδηγία 2005/85 για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα προβλέπει ορισμένες θεμελιώδεις εγγυήσεις για τους αιτούντες (πχ. αμερόληπτη εξέταση της αίτησης, πρόσβαση σε διερμηνέα και υπό προϋποθέσεις σε νομικό σύμβουλο, υπό προϋποθέσεις δυνατότητα προσφυγής κατά της απόφασης), αλλά και λόγους για τους οποίους μια αίτηση μπορεί να θεωρηθεί अपαράδεκτη. Αξιοσημείωτη είναι και η αναφορά στην έννοια της «ασφαλούς τρίτης χώρας», η οποία πρέπει να βεβαιώνεται ως τέτοια από τις αρμόδιες αρχές του κράτους που εξετάζει την αίτηση με βάση ορισμένα κριτήρια.

7. Το Πρόγραμμα της Χάγης (2005)

Το Πρόγραμμα της Χάγης ακολουθεί αυτό του Τάμπερε (1999) για την περίοδο 2005-2009 με κύριο στόχο την ενίσχυση της ΕΕ ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Αρχικά, επιβεβαιώνεται ως προτεραιότητα η ενίσχυση της συλλογικής συνεργασίας σε ζητήματα ασύλου και η θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου για όλα τα κράτη μέλη, ενώ γίνεται εκτενής αναφορά και στην εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης και του ασύλου. Σύμφωνα με το Πρόγραμμα είναι αναγκαία η ανάπτυξη περιφερειακών προγραμμάτων προς όφελος τρίτων χωρών, καθώς και η θέσπιση μιας αποτελεσματικότερης πολιτικής απομάκρυνσης σε στενή συνεργασία με τις τρίτες χώρες. Σημειώνεται πως αν και το χρονοδιάγραμμα του Προγράμματος της

¹⁷ Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας των αιτούντων διεθνούς προστασίας αποτέλεσε και πεδίο διαμάχης για τη συγκεκριμένη Οδηγία. Αναλυτικότερα βλ. Dreyer-Plum, 2019, σ. 526-527.

¹⁸ Ως ιδιαίτερος ακανθώδης ζήτημα αναδείχθηκε κατά τη συζήτηση της εν λόγω Οδηγίας τα δικαιώματα και τα προνόμια των ατόμων σε καθεστώς επικουρικής προστασίας, για τα οποία εν τέλει ακολουθήθηκε η περιοριστική λογική του Συμβουλίου. Αναλυτικότερα βλ. Dreyer-Plum, 2019, σ. 528-529.

Χάγης τοποθετούσε την θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου στο 2010, τελικά το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008 επέκτεινε την προθεσμία για το 2012.

8. Η Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) – το άσυλο ως «κοινή πολιτική»

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2009, ουσιαστικά αντικαθιστά σε μεγάλο βαθμό τη Συνταγματική Συνθήκη του 2004, κρατώντας ανέπαφη την υπαγωγή του τομέα του ασύλου στις ενωσιακές αρμοδιότητες, όπως και το λεκτικό των σχετικών άρθρων (άρθρα 63 και III-266 αντίστοιχα). Βασικές εξελίξεις αποτελούν αφενός η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ, καθώς πλέον ο τομέας του ασύλου αποτελεί συντρέχουσα αρμοδιότητα, αφετέρου η απομάκρυνση από το μοντέλο «ελάχιστων» προδιαγραφών και μέτρων, που υπαγόρευε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, και η αντικατάστασή του με «κοινή πολιτική» (άρθρο 78 ΣΛΕΕ).

Σε αυτό το πλαίσιο ενισχύεται όχι μόνο ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που με τη νέα συνθήκη κατοχυρώνεται ως ισότιμος συνομιλητής και διαμορφωτής πολιτικής μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, αλλά και του ΔΕΕ, το οποίο αποκτά δικαιοδοσία στα ζητήματα που αφορούν τον χώρο ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα για τις «τεράστιες δυνατότητες που ανοίγονται για την ενωσιακή δράση στον τομέα», όπως παρατηρεί ο Παπαγεωργίου (σε Νάσκου-Περράκη κα, 2017, σ. 159) είναι το εύρος των μέτρων που μπορεί να λάβει η Ένωση, τα οποία απαριθμούνται (όχι εξαντλητικά) στο άρθρο 78§2 ΣΛΕΕ. Τέλος, σημαντική είναι και η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ως ισόκυρου και δεσμευτικού κειμένου, κάτι που επιβεβαιώνει τη βούληση της ΕΕ και των κρατών μελών για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

9. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2008)

Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο ουσιαστικά δρομολογεί τους στόχους και τις δράσεις που αναφέρονται και στο μεταγενέστερο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Σε αυτό το πλαίσιο πραγματεύεται κυρίως ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής (όπως πχ. ο περιορισμός των «τακτικοποιήσεων» παράτυπων μεταναστών) και τονίζεται η αναγκαιότητα για μια σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης. Όσον αφορά τον τομέα της διεθνούς προστασίας, σημαντική αναφορά γίνεται στην ανάγκη προώθησης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (εφεξής EASO) και στη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ.

10. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010)

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης για την περίοδο 2010-2014, που ακολουθεί τα αντίστοιχα του Τάμπερε (1999) και της Χάγης (2005), καθορίζει μεταξύ άλλων το πλαίσιο της πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση. Ιδιαίτερο βάρος αποδίδεται όχι μόνο στην εμβάθυνση της σφαιρικής προσέγγισης για τη μετανάστευση μέσω της επέκτασης των αναπτυξιακών περιφερειακών προγραμμάτων, αλλά και στην προώθηση της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως προς τις χώρες που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες πιέσεις, και στον ρόλο της EASO.

11. Διαμόρφωση του ΚΕΣΑ και αναδιατύπωση των νομοθετικών κειμένων

Μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας ξεκινά η διαδικασία αναδιατύπωσης των οδηγιών και των κανονισμών που είχαν εκδοθεί στο διάστημα 2000 – 2005 με στόχο τη διαμόρφωση του ΚΕΣΑ. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή ούτε γρήγορη ούτε εύκολη είναι, καθώς διαφαίνεται ήδη η διάσταση απόψεων μεταξύ των κρατών μελών, κυρίως κατά τις διαπραγματεύσεις για την αναδιατύπωση του Κανονισμού Δουβλίνο II. Όπως αναφέρει ο Παπαγεωργίου (σε Νάσκου-Περράκη κα, 2017, σ. 165), υπάρχει «σταδιακή διάσταση στο εσωτερικό του Συμβουλίου Υπουργών ανάμεσα στα κράτη της περιφέρειας, ιδίως της Μεσογείου, και του κέντρου, καθώς και μεταξύ των χωρών που είχαν ισχυρή υποδομή και παράδοση διεθνούς προστασίας και των χωρών με περιορισμένους πόρους και δυνατότητες αλλά και βούληση παροχής διεθνούς προστασίας».

Αποτέλεσμα των διαδικασιών αυτών είναι, αρχικά, η δημιουργία της EASO το 2010, η οποία προσφέρει σημαντική τεχνική υποστήριξη, ιδίως στα κράτη μέλη που υφίστανται πιέσεις. Επιπροσθέτως, αναδιατυπώνονται και εκδίδονται οι παρακάτω (και μέχρι σήμερα σε ισχύ) οδηγίες και κανονισμοί:

- Οδηγία 2011/95/ΕΕ για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας
- Οδηγία 2013/32/ΕΕ για τις διαδικασίες χορήγησης ή ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας
- Οδηγία 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία

- Κανονισμός 603/2013 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο III
- Κανονισμός 604/2013 για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο να εξετάσει αίτηση διεθνούς προστασίας (Δουβλίνο III).

Οι παραπάνω αναδιατυπώσεις αποτελούν σημαντικό βήμα για την εναρμόνιση των συστημάτων ασύλου μεταξύ των κρατών μελών, την ενίσχυση της προστασίας των αιτούντων διεθνούς προστασίας στο ευρωπαϊκό έδαφος, αλλά και για την αποτροπή των δευτερογενών μετακινήσεων. Αξιοσημείωτες βελτιωτικές αλλαγές αποτελούν η επέκταση της έννοιας της οικογένειας όσον αφορά την δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης, η θέσπιση κοινών προθεσμιών για την εξέταση των αιτήσεων και αυξημένη προστασία των ευάλωτων ομάδων (ανήλικοι, θύματα κακομεταχείρισης κ.λπ.)¹⁹. Ωστόσο, οι αναδιατυπώσεις αυτές «περισσότερο συγκεκριμενοποιούν ορισμένες προηγούμενες ρυθμίσεις» (Dreyer-Plum, 2019, σ. 537) παρά διαμορφώνουν ομοιόμορφο πλαίσιο, καθώς, όπως και κατά την πρώτη περίοδο νομοθετικών κινήσεων (2000-2005) το Συμβούλιο στοχεύει στη διατήρηση της ευελιξίας των κανόνων και λιγότερο στη διαμόρφωση κοινής πολιτικής.

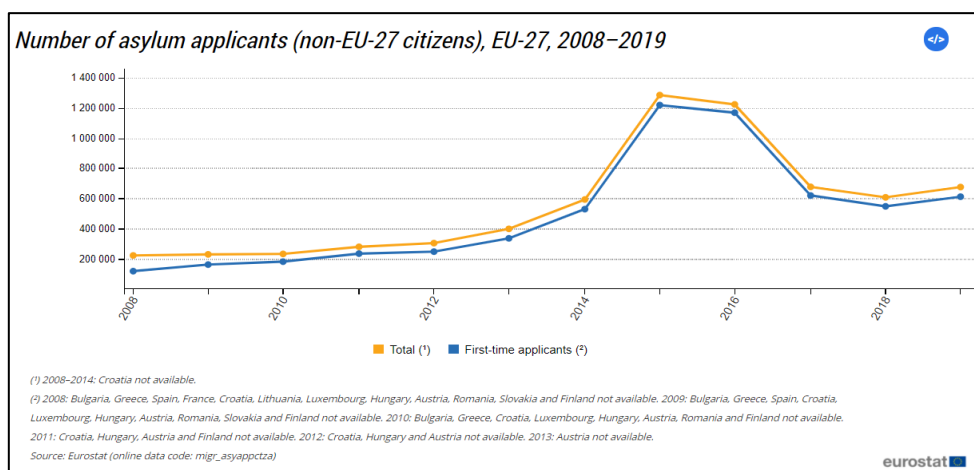
Επιπροσθέτως, προβλέπεται στο Δουβλίνο III και η λειτουργία ενός Μηχανισμού Έγκαιρης Προειδοποίησης, ώστε να υπάρχει έγκαιρη πρόληψη και μέτρα δράσης σε περίπτωση κρίσης στο σύστημα ασύλου σε κάποιο κράτος μέλος. Όπως μάλιστα προβλέπει το άρθρο 33§4, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δύνανται να συζητούν και να παρέχουν κατευθύνσεις για τυχόν μέτρα αλληλεγγύης, εφόσον κρίνουν ότι ενδείκνυνται.

Παρόλα αυτά, το σύστημα του Δουβλίνου παραμένει ως έχει σε ένα από τα βασικότερα και καθοριστικότερα για τις μελλοντικές εξελίξεις σημεία του. Η πρόβλεψη πως κατά κανόνα υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου είναι η πρώτη χώρα εισόδου, παραμένει αναλλοίωτη. Σημειώνεται, ωστόσο, πως ο ρόλος του συστήματος του Δουβλίνου πάντα ήταν διαδικαστικός και δεν στόχευε να λειτουργήσει

¹⁹ Αναλυτικότερα βλ. U.N.H.C.R. (2013). *Moving Further Toward a Common European Asylum System. UNHCR's statement on the EU asylum legislative package*. [online] Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/51b7348c9.html> [Πρόσβαση 25/8/2020], και Μπαξεβάνη (2017).

ως μηχανισμός κατανομής βαρών μεταξύ των κρατών μελών σε περίπτωση σοβαρών πιέσεων²⁰.

Εικόνα 2: Αριθμός αιτήσεων ασύλου στην Ευρώπη των 27, 2008-2019. Πηγή: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics



Παρά το γεγονός πως ο αριθμός των αιτούντων άσυλο εμφανίζεται ήδη κατά πολύ αυξημένος το 2013 και τις εκτεταμένες ένοπλες συγκρούσεις στη Συρία από το 2011, η Επιτροπή μετά την υιοθέτηση των παραπάνω κειμένων προτίμησε να ακολουθήσει μια πολιτική εκτόνωσης και νομοθετικής νηνεμίας, αφήνοντας στα κράτη μέλη χρόνο για την ενσωμάτωση και εφαρμογή των νέων νομοθετημάτων (Νάσκου-Περράκη, 2017, σ. 169)²¹. Η προσφυγική κρίση όμως του 2015 δοκιμάζει και (ίσως δυναμιτίζει) τα θεμέλια του ΚΕΣΑ και του ευρωπαϊκού οικοδομήματος εν συνόλω.

²⁰ Όπως αναφέρει και η Γενική Εισαγγελέας στις απόψεις της σχετικά με την υπόθεση C-411/10 (υπόθεση NS), «ο Κανονισμός Νο 343/2003 δεν περιέχει κάποια ρητή πρόβλεψη για την περίπτωση που κράτη μέλη – λόγω της γεωγραφικής τους θέσης για παράδειγμα – αντιμετωπίσουν τέτοιο αριθμό αιτούντων άσυλο που ξεπερνά τις δυνατότητες του συστήματος ασύλου τους, με αποτέλεσμα να μην είναι πλέον πρακτικά σε θέση να διασφαλίσουν ότι οι εν λόγω αιτούντες άσυλο και οι σχετικές αιτήσεις θα τύχουν μεταχείρισης σύμφωνης αφενός με τις Οδηγίες 2003/9, 2004/83 και 2005/85, αφετέρου με τα θεμελιώδη δικαιώματα και το διεθνές δίκαιο». Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CC0411>.

²¹ Όπως αναφέρει και ο Menendez (2016, σ. 396), παρόλο που το 2013 είχαν ήδη συντελεστεί τραγικά γεγονότα που θα έπρεπε να έχουν λειτουργήσει ως κώδωνες κινδύνου για την ΕΕ, στη συνάντηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Οκτώβριο του 2013 το ζήτημα των προσφυγικών ροών λαμβάνει ελάχιστη έκταση και περιορίζεται στην αναγνώριση της ανάγκης για μέτρα θαλάσσιας διάσωσης. Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι διαθέσιμα στο: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf.

Κεφάλαιο II

Η προσφυγική κρίση του 2015 υπό το πρίσμα του άρθρου 80 ΣΛΕΕ

1. Εισαγωγή

Η πρόσφατη προσφυγική κρίση²² του 2015 δημιούργησε ισχυρούς κλυδωνισμούς στα θεμέλια της ΕΕ, καθώς η μαζική εισροή προσφύγων από τη Συρία και η εμφανής αδυναμία των χωρών πρώτης εισόδου (Ελλάδα, Ιταλία, Μάλτα, Κύπρος και δευτερευόντως η Ισπανία) να ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους (τόσο τις ανθρωπιστικές, όσο και σε αυτές του συστήματος του Δουβλίνου) απομάκρυναν ακόμα περισσότερο το Sein του ΚΕΣΑ και της ΕΕ εν γένει από το Sollen, δηλαδή η πραγματική κατάσταση του ΚΕΣΑ ως επί το πλείστον δεν είναι η δέουσα ή η ευκταία. Η προσπάθεια διαχείρισης της κρίσης εκ μέρους της ΕΕ και των κρατών μελών έφερε στην επιφάνεια τόσο την ανεπάρκεια του κανονιστικού πλαισίου, όσο και τη μεγάλη διάσταση απόψεων και αντιλήψεων εντός της ΕΕ. Παρόλο που οι εισροές σήμερα δείχνουν να έχουν πτωτική πορεία, η συζήτηση περί της πολιτικής ασύλου σε καμία περίπτωση δε χάνει το ενδιαφέρον της, ιδίως ενόψει του νέου Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, διαδραματίζοντας κομβικό ρόλο στο πως θα διαμορφωθεί το μέλλον της ΕΕ.

Στο παρόν κεφάλαιο θα εξεταστούν οι κινήσεις της ΕΕ προς αντιμετώπιση και διαχείριση της προσφυγικής κρίσης με ιδιαίτερη αναφορά και υπό το πρίσμα της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΣΛΕΕ) και έγινε αντικείμενο ερμηνείας αφενός από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΔΕΕ), αφετέρου από τα ίδια τα κράτη μέλη κατά τη

²² Στη βιβλιογραφία και στον Τύπο τα γεγονότα από το 2015 και έπειτα αναφέρονται είτε ως «μεταναστευτική κρίση» είτε ως «προσφυγική κρίση» είτε ως συνδυασμός και των δυο. Είναι προφανές πως η επιλογή αναφοράς αποκαλύπτει σε ένα βαθμό την ανάγνωση του ζητήματος και τις διαθέσεις του συγγραφέα [για περισσότερα επί του θέματος, βλ. Lee, J.-S. and Nerghes, A. (2018). Refugee or Migrant Crisis? Labels, Perceived Agency, and Sentiment Polarity in Online Discussions. *Social Media + Society*, 4(3)]. Στην παρούσα εργασία θα χρησιμοποιείται ο όρος «προσφυγική κρίση», παρά την αναγνώριση πως πρόκειται κατ' ουσίαν για μικτές ροές, καθώς ως όρος είναι πιο σύντομος και σχετίζεται περισσότερο με το θέμα της εργασίας, το οποίο είναι αφορά το ΚΕΣΑ και τη συνεργασία των κρατών μελών εντός της ΕΕ και όχι την παράνομη μετανάστευση.

διαδικασία λήψης των αποφάσεων στο τομέα της πολιτικής ασύλου. Τέλος, θα διατυπωθεί μια κριτική σχετικά με τον μέχρι τώρα τρόπο δράσης της ΕΕ και τον αντίκτυπο που πιθανόν θα έχει η εν λόγω «εσωτερική κρίση» της ΕΕ στην μελλοντική της πορεία²³.

2. Η νομοθετική κατοχύρωση της αρχής της αλληλεγγύης στην ΕΕ

Στις 9 Μαΐου 1950 ο Ρομπέρ Σουμάν διακηρύσσει πως «η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί δια μιας, ούτε σε ένα συνολικό οικοδόμημα: θα διαμορφωθεί μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα που θα δημιουργήσουν πρώτα μια πραγματική αλληλεγγύη»²⁴. Η αλληλεγγύη πλέον θεωρείται βασική αρχή του ενωσιακού δικαίου και θεμελιώδες κομμάτι του ευρωπαϊκού οράματος (Sangionanni, 2013). Διατυπώνεται σε 15 άρθρα της Συνθήκης της ΕΕ, της ΣΛΕΕ και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ενώ στη Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί κεντρικό άξονα για τη διαμόρφωση πολυάριθμων κρίσιμων πολιτικών της Ένωσης (Μπαξεβάνης, 2017).

Σύμφωνα με τον εξής εκτενή και πλήρη ορισμό, «η αρχή της αλληλεγγύης είναι αυτή που καθορίζει τις σχέσεις των κρατών μελών της Ένωσης μεταξύ τους και μεταξύ αυτών και των Θεσμικών Οργάνων, αποτελώντας έτσι βασική οργανωτική αρχή (θεσμική διάσταση) και ταυτόχρονα συν-καθορίζει τις σχέσεις των κρατών μελών με τα άτομα, ιδιαίτερα όταν αυτά αντλούν δικαιώματα από το δίκαιο της Ένωσης. Λειτουργεί ως πηγή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των κρατών μελών και ταυτόχρονα ως ερμηνευτική αρχή των διατάξεων των Συνθηκών από το Δικαστήριο» (Χρυσομάλλης, 2017). Ο ορισμός αυτός θέτει τρεις διαστάσεις που λαμβάνει η αλληλεγγύη στην ΕΕ: αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ κρατών μελών και θεσμικών οργάνων της Ένωσης και μεταξύ κρατών μελών και ατόμων. Στο παρόν πλαίσιο θα γίνεται αναφορά κυρίως στην πρώτη διάσταση, αυτή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, οπότε η αλληλεγγύη θα οριστεί πιο συγκεκριμένα ως «η υποχρέωση των κρατών μελών να αντιμετωπίζουν μια σειρά θεμάτων ως ζητήματα «κοινού ενδιαφέροντος», ακόμη και όταν δεν υφίστανται καταγεγραμμένες, ειδικότερες υποχρεώσεις τους» (Σαχπεκίδου, 2013).

²³ Λόγω της στόχευσης της παρούσας εργασίας στην ανάδειξη των εξελίξεων κυρίως εντός της ΕΕ, παραλείπεται σκοπίμως η αναφορά την εξωτερική διαχείριση του ζητήματος, ιδίως στην θεμελιώδους σημασίας Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας το 2016. Αναλυτικότερα βλ. Μπαξεβάνης (2017).

²⁴ Διαθέσιμο στο: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_el.

Νομοθετικά στον τομέα του ασύλου, η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (burden-sharing²⁵) κατοχυρώνεται στο άρθρο 80 ΣΛΕΕ²⁶, το οποίο αναφέρει: «Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο [πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση] και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής».

Συμπληρωματικά λειτουργεί και το άρθρο 67§2 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση «εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών». Τα άρθρα 80 και 67 ΣΛΕΕ ουσιαστικά ορίζουν την αρχή της αλληλεγγύης ως βασικό γνώμονα για τη χάραξη πολιτικής στους τομείς του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, του ασύλου και της μετανάστευσης, ενώ επιπλέον εισάγουν για πρώτη φορά και την έννοια της δίκαιης μεταχείρισης των πολιτών τρίτων χωρών.

Αν και η εν λόγω κατοχύρωση της αρχής της αλληλεγγύης αποτελεί σημαντικό βήμα, υποστηρίζεται (ορθά) πως η έλλειψη συγκεκριμένου μηχανισμού πραγμάτωσης της αρχής της αλληλεγγύης και η προτίμηση μιας αφηρημένης επίκλησης της αρχής ουσιαστικά αφήνει την εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών να καθοριστεί με τη νομοθετική διαδικασία, η οποία «μέχρι στιγμής [2016] έχει εστιάσει στην χρηματοδοτική και τεχνική στήριξη μέσω ευρωπαϊκών οργανισμών» (Thym, 2016). Η έλλειψη, δηλαδή, πιο συγκεκριμένης αναφοράς ενός συστήματος ενύλωσης της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα του ασύλου έχει οδηγήσει στην κυριάρχηση μέσω των διαπραγματεύσεων πιο «ήπιων» μέτρων αλληλεγγύης, που προωθούνται κυρίως από τις χώρες που δεν δέχονται άμεσο πλήγμα

²⁵ Σχετικά με τη χρήση του όρου burden-sharing σημειώνεται ότι στη βιβλιογραφία απαντάται συχνά και ως responsibility-sharing, με στόχο να αποφευχθεί η συσχέτιση των αιτούντων άσυλο με την αρνητική έννοια του «βάρους».

²⁶ Μέχρι την έναρξη ισχύος της ΣΛΕΕ ίσχυε η (περιορισμένης εφαρμογής) διάταξη του άρθρου 63§2 εδ. β' της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ ή Συνθήκη του Άμστερνταμ), η οποία προέβλεπε την «επιδίωξη δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής προσφύγων και εκτοπισθέντων».

από τις εισροές και δεν αντιμετωπίζουν ολοκληρωμένα και αποτελεσματικά το πρόβλημα στις χώρες πρώτης γραμμής.

Αναφορά σε μηχανισμό αλληλεγγύης γίνεται στην Οδηγία 2001/55/EK²⁷, η οποία αναφέρει στη σκέψη 20: «Θα πρέπει να προβλεφθεί ένας μηχανισμός αλληλεγγύης για να συμβάλλει στην επίτευξη της δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων και την αντιμετώπιση των συνεπειών αυτής της υποδοχής. Αυτός ο μηχανισμός θα πρέπει να αποτελείται από δύο σκέλη. Το πρώτο σκέλος είναι οικονομικό και το δεύτερο σκέλος αφορά την πραγματική υποδοχή των ατόμων στα κράτη μέλη»²⁸. Ωστόσο, η Οδηγία αυτή τελικά δεν έχει εφαρμοστεί.

Παρόλα αυτά, σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να υποτιμηθεί η χρηματοδοτική και τεχνική υποστήριξη ως μέσα αλληλεγγύης, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη την οικονομική κατάσταση στην οποία είχε περιέλθει η Ελλάδα μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Παρακάτω θα αναφερθούν οι δράσεις της Ένωσης για οικονομική και υλικότεχνική στήριξη των χωρών υποδοχής, ενώ θα αναλυθεί και η πιο πολυσυζητημένη και «προβληματική» μορφή αλληλεγγύης: η φυσική ανακατανομή των αιτούντων διεθνούς προστασίας.

3. Οικονομική στήριξη

Κομβικής σημασίας για την χρηματοδοτική στήριξη των χωρών που αντιμετωπίζουν σημαντικές πιέσεις, όπως είναι η Ελλάδα²⁹ και η Ιταλία³⁰, είναι η δημιουργία του Ταμείου ασύλου, μετανάστευσης και ένταξης (Asylum, Migration and

²⁷ Οδηγία 2001/55/EK σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 212 της 07/08/2001 σ. 0012 – 0023.

²⁸ Παραμένει όμως ο εθελοντικός χαρακτήρας του μηχανισμού που προβλέπεται στην Οδηγία, κάτι που γίνεται αντιληπτό ως «σημαντική αδυναμία» (Beirens et al, 2016).

²⁹ Σύμφωνα με στοιχεία του Φεβρουαρίου 2019, η Ελλάδα έχει λάβει πάνω από €816.4 εκατ. ως έκτακτη χρηματοδότηση από τις αρχές του 2015. Πέρα από την έκτακτη χρηματοδότηση έχει λάβει επιπλέον €613.5 εκατ. στο πλαίσιο της τακτικής της χρηματοδότησης από το AMIF και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (International Security Fund – ISF). Περισσότερα διαθέσιμα στο: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201902_managing-migration-eu-financial-support-to-greece_en.pdf.

³⁰ Σύμφωνα με στοιχεία του Δεκεμβρίου 2018, η Ιταλία έχει λάβει πάνω από €225.8 εκατ. ως έκτακτη χρηματοδότηση από τις αρχές του 2015. Πέρα από την έκτακτη χρηματοδότηση έχει λάβει επιπλέον €724.35 εκατ. στο πλαίσιο της τακτικής της χρηματοδότησης από το AMIF και το ISF. Περισσότερα διαθέσιμα στο: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20181219_managing-migration-eu-financial-support-to-italy_en.pdf.

Integration Fund – AMIF) για το διάστημα 2014-2020. Το AMIF αποτελεί το διάδοχο σχήμα χρηματοδοτικής ενίσχυσης μετά τη συνένωση των εξής προηγούμενων τριών ταμείων: Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων³¹, Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης και Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών. Στόχος της χρηματοδότησης είναι η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ρευμάτων και η ενίσχυση και ανάπτυξη της κοινής προσέγγισης εντός της ΕΕ στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης³².

Αξιοσημείωτη είναι, επίσης, η εξωτερική διάσταση που λαμβάνει η αλληλεγγύη μέσω της χρηματοδοτικής στήριξης τρίτων χωρών όπως η Τουρκία, ο Λίβανος, η Ιορδανία και το Ιράκ. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της διαμόρφωσης μιας σφαιρικής προσέγγισης (global approach) στα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου και της δημιουργίας και εμπέδωσης μιας στενής συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών, η ΕΕ παρέχει οικονομική στήριξη σε χώρες που φιλοξενούν πρόσφυγες με στόχο την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής τους (πχ. πρόσβαση σε υγεία, παιδεία και εργασία). Σημαντικό ρόλο διαδραματίζει στον τομέα αυτό το Περιφερειακό Ταμείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την κρίση στη Συρία (European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis ή Madad Fund), μέσω του οποίου έχει διατεθεί σε δράσεις στις χώρες αυτές πάνω από €1 δις³³.

4. Τεχνική και επιχειρησιακή στήριξη

Στην υλοποίηση της αρχής της αλληλεγγύης συμβάλλει αποφασιστικά και η λειτουργία της EASO. Η EASO ιδρύθηκε στο πλαίσιο της δημιουργίας του ΚΕΣΑ δυνάμει του Κανονισμού 439/2010 και λειτουργεί έκτοτε ως κέντρο εμπειρογνωμοσύνης σε θέματα ασύλου. Στόχος της είναι η ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας για θέματα ασύλου και η παροχή στήριξης στα κράτη μέλη που παρέχουν προστασία σε αιτούντες διεθνούς προστασίας. Μείζονος σημασίας είναι επίσης η

³¹ Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων (European Refugee Fund – ERF) ιδρύθηκε το 2000 αντικαθιστώντας τις μέχρι τότε ad hoc χρηματοδοτικές δράσεις στον τομέα του ασύλου (Peers, 2011).

³² Σημειώνεται επίσης πως όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ πλην της Δανίας συμμετέχουν στη χρηματοδότηση του AMIF, το οποίο χρηματοδοτεί αφενός δράσεις των κρατών μελών στον οικείο τομέα, αφετέρου τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (European Migration Network – EMN). Επιπλέον, μέρος του κεφαλαίου φυλάσσεται και διατίθεται σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης. Αναλυτικότερη καταγραφή των χρηματοδοτούμενων από το AMIF στο https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en

³³ Περισσότερες πληροφορίες διαθέσιμες στο: https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/eutf_syria_factsheet-english_13112018.pdf και στο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3391.

συνδρομή της σε κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται σοβαρές πιέσεις³⁴.

Όσον αφορά την υποστήριξη των κρατών μελών που φυλάσσουν τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και αντιμετωπίζουν ισχυρές πιέσεις, δραστηριοποιείται ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX), οποίος ιδρύθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004 (τότε ως Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα). Στο πλαίσιο αυτό αναλαμβάνει τόσο την αποστολή εξοπλισμού και εξειδικευμένου προσωπικού (ή την εκπαίδευση του υπάρχοντος), όσο και τον συντονισμό θαλάσσιων και χερσαίων επιχειρήσεων (πχ. στην Πολωνία και την Ρουμανία). Οι κατεξοχήν τομείς δραστηριοποίησής του είναι ενδεικτικά η ανάλυση κινδύνων, ο συντονισμός επιχειρήσεων επιστροφής και η υποβοήθηση της αποτελεσματικής και έγκαιρης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των συνοριακών αρχών³⁵.

Αξιοσημείωτη είναι η ενίσχυση του Frontex μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2015 (Κανονισμός 2016/1624), καθώς είχαν γίνει αντιληπτές ορισμένες αδυναμίες του Οργανισμού, όπως η έλλειψη προσωπικού και εξοπλισμού και η συνεισφορά των κρατών μελών στην λειτουργία του σε εθελοντική και όχι υποχρεωτική βάση. Περαιτέρω ενίσχυση του οργανισμού έλαβε χώρα το 2019 με τον Κανονισμό 2019/1896, ο οποίος προβλέπει την παροχή ισχυρότερης εντολής στον Οργανισμό, ιδίως την εξασφάλιση των αναγκαίων ικανοτήτων με τη μορφή ενός μόνιμου σώματος Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής³⁶.

³⁴ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η υποστήριξη της EASO στην Ελλάδα, όπου το 2019 δραστηριοποιείται με πάνω από 500 άτομα, τοποθετημένα σε 36 σημεία της χώρας. Στις 28 Ιανουαρίου 2020, η EASO και η Ελληνική Κυβέρνηση υπέγραψαν συμφωνία έδρας για τη φιλοξενία του Επιχειρησιακού Γραφείου της EASO στην Ελλάδα, καθώς οι δραστηριότητες της EASO προβλέφθηκε πως θα διπλασιαστούν σε περισσότερα από 1000 άτομα το 2020 (<https://easo.europa.eu/news-events/easo-operations-greece-expand-significantly>). Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τον Οργανισμό βλ. την επίσημη ιστοσελίδα: <https://easo.europa.eu/>.

³⁵ Συγκεκριμένα στην Ελλάδα είναι σε εξέλιξη η «Επιχείρηση Ποσειδών» (στην οποία απασχολούνται 600 εργαζόμενοι του Frontex) προς στήριξη των συνοριακών ελέγχων, επιχειρήσεων διάσωσης και των διαδικασιών καταχώρισης και ταυτοποίησης, καθώς και προς καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος (<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-poseidon-greece/>). Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τον Οργανισμό βλ. την επίσημη ιστοσελίδα: <https://frontex.europa.eu/>.

³⁶ Όπως αναφέρεται στη σκέψη 5 του εν λόγω Κανονισμού: «Ωστόσο, το πλαίσιο της Ένωσης στους τομείς του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, της επιστροφής, της καταπολέμησης του διασυνοριακού εγκλήματος, και του ασύλου, εξακολουθεί να χρειάζεται βελτίωση. Προς τον σκοπό αυτό και για να ενισχυθούν οι υφιστάμενες και μελλοντικές επιχειρησιακές προσπάθειες, η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή

Παρόλα αυτά, υπήρξαν σημαντικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση των δράσεων στο πλαίσιο της υλικοτεχνικής υποστήριξης. Ο τότε Υπουργός Εσωτερικών, Παναγιώτης Κουρουμπλής, δήλωνε το 2016 σε συνέντευξή του στην γερμανική Spiegel: «Η ΕΕ πρέπει να τηρήσει τις υποσχέσεις τις. Μας μίλησαν για 60 πλοία και έχουν σταλεί μόνο τα οκτώ. [...] Μας μίλησαν για 1.600 άτομα προσωπικό της Frontex και μόνο 800 είναι εδώ» (Kuntz and Christides, 2016).

5. Φυσική ανακατανομή των αιτούντων διεθνούς προστασίας

Αναμφισβήτητα, μια από τις πιο δραστικές και αποτελεσματικές λύσεις στο πρόβλημα της υπερβολικής πίεσης των χωρών υποδοχής είναι η θέσπιση ενός μηχανισμού μετεγκατάστασης (relocation)³⁷, ο οποίος θα στοχεύει στην ανακατανομή των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, ώστε να διασφαλιστεί η δίκαιη κατανομή του βάρους μεταξύ των κρατών μελών και να μειωθεί η προαναφερθείσα πίεση. Η λύση της μετεγκατάστασης (σε εθελοντική αρχικά βάση) και η σύνδεσή της με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των βαρών δεν είναι άγνωστη στην ΕΕ, καθώς αποτέλεσε κομμάτι της διαχείρισης της κρίσης του Κοσσυφοπεδίου³⁸. Ο Thielemann (2012, σ. 9) αναφέρει πως η Γερμανική Προεδρεία του 1994 είχε προσπαθήσει να εισάγει έναν υποχρεωτικό μηχανισμό μετεγκατάστασης, εμπνευσμένο από τις εσωτερικές ρυθμίσεις της χώρας, ο οποίος θα ενεργοποιούταν αν ο αριθμός των

και Ακτοφυλακή θα πρέπει να μεταρρυθμιστεί μέσω της παροχής ισχυρότερης εντολής στον Οργανισμό και, ιδίως, της εξασφάλισης των αναγκαίων ικανοτήτων με τη μορφή ενός μόνιμου σώματος Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (το «μόνιμο σώμα»). Το μόνιμο σώμα θα πρέπει σταδιακά μεν αλλά σύντομα να φτάσει στον στρατηγικό στόχο επιχειρησιακού προσωπικού 10 000 ατόμων, με εκτελεστικές αρμοδιότητες, κατά περίπτωση, για την αποτελεσματική επιτόπου στήριξη των κρατών μελών στην προστασία των εξωτερικών συνόρων, καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος και ουσιαστική επίσπευση της αποτελεσματικής και βιώσιμης επιστροφής των παράτυπων μεταναστών. Επιχειρησιακό προσωπικό 10 000 ατόμων είναι η μέγιστη διαθέσιμη ικανότητα για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των υφιστάμενων και μελλοντικών αναγκών των επιχειρήσεων, στην Ένωση και σε τρίτες χώρες, που αφορούν σύνορα και επιστροφή, συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας ταχείας αντιμετώπισης μελλοντικών κρίσεων» (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>).

³⁷ Ο όρος «μετεγκατάσταση» δε θα πρέπει να συγχέεται με τον όρο «επανεγκατάσταση» (resettlement), οποίος αφορά μεταφορά μεμονωμένων εκτοπισμένων ατόμων που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας (κατόπιν αιτήσεως της UNHCR και σε συμφωνία με τη χώρα επανεγκατάστασης) από μια τρίτη χώρα σε ένα κράτος μέλος.

³⁸ Στο πλαίσιο αυτό βγήκε το Ψήφισμα του Συμβουλίου της 25ης Σεπτεμβρίου 1995 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995Y1007\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995Y1007(01)&from=EN)) για την κατανομή των βαρών υποδοχής και προσωρινής διαμονής μετακινούμενων προσώπων, που ακολουθήθηκε από την Απόφαση 96/198/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 4ης Μαρτίου 1996 περί συναγερμού και επείγοντος για την κατανομή των βαρών της υποδοχής και προσωρινής διαμονής των μετακινούμενων ατόμων.

υποδεχόμενων ατόμων σε μια χώρα ξεπερνούσε της δυνατότητές της, ωστόσο, η πρόταση δεν έγινε δεκτή. Στο πνεύμα αυτό είχε εκδοθεί και η Οδηγία 2001/55/EK, η οποία δεν εφαρμόστηκε κατά την προσφυγική κρίση του 2015, καθώς υπήρχαν αμφιβολίες σχετικά με τον προσωρινό χαρακτήρα της κατάστασης στις χώρες προέλευσης/καταγωγής των εκτοπισμένων (Mouzourakis and Costello, 2016).

5.1. Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση

Κατά τη διάρκεια του 2015 πραγματοποιούνται τρία σημαντικά γεγονότα, η έκβαση των οποίων καθορίζει και τις μετέπειτα εξελίξεις. Αρχικά, η Επιτροπή παρουσιάζει τον Μάιο το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση (European Agenda on Migration)³⁹, με το οποίο εξαγγέλλεται *inter alia* η ενεργοποίηση του συστήματος αντιμετώπισης επείγουσας κατάστασης, σύμφωνα με το άρθρο 78§3 ΣΛΕΕ⁴⁰, και η κατάθεση νομοθετικής πρότασης, η οποία θα προβλέπει προσωρινό σύστημα κατανομής αυτών που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας εντός της ΕΕ, προκειμένου να εξασφαλιστεί η δίκαιη και ισόρροπη συμμετοχή όλων των κρατών μελών. Σημειώνεται πως μετεγκαταστάσεις είχαν γίνει σε εθελοντική βάση και το 2011. Ωστόσο, αυτή τη φορά εισάγεται η μετεγκατάσταση ως υποχρέωση στη βάση ακριβώς του άρθρου 80 ΣΛΕΕ και δηλώνεται η πρόθεση για υιοθέτηση ενός «μόνιμου συστήματος επιμερισμού μεταξύ των κρατών μελών της ευθύνης για τον μεγάλο αριθμό προσφύγων και αιτούντων άσυλο. Η Επιτροπή θα καταθέσει νομοθετική πρόταση έως τα τέλη 2015 η οποία θα προβλέπει υποχρεωτικό και αυτόματα ενεργοποιούμενο σύστημα μετεγκατάστασης για την κατανομή αυτών που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας εντός της ΕΕ, όταν σημειώνεται μαζική εισροή».

5.2. Αποφάσεις 2015/1523 και 2015/1601 του Συμβουλίου

Τον Σεπτέμβριο εκδίδονται δυο αποφάσεις του Συμβουλίου (2015/1523⁴¹ και 2015/1601⁴²) για τη μετεγκατάσταση από την Ελλάδα και την Ιταλία 40.000 και 120.000 αντιστοίχως εκτοπισμένων ατόμων που σαφώς χρήζουν διεθνούς

³⁹ Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>.

⁴⁰ «Εφόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο».

⁴¹ Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32015D1523>.

⁴² Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32015D1601>.

προστασίας⁴³. Η βασική διαφορά μεταξύ των δυο είναι η εξής: η δεύτερη εξ αυτών ορίζει με βάση συγκεκριμένα κριτήρια (όπως πχ. το μέγεθος του ΑΕΠ) τον αριθμό των αιτούντων που υποχρεούνται να δεχθούν στο έδαφός τους τα υπόλοιπα κράτη μέλη. Για αυτόν τον λόγο, ενώ η πρώτη απόφαση του Συμβουλίου λαμβάνεται με ομόφωνη ψήφο⁴⁴, κατά της απόφασης 2015/1601 ψηφίζουν οι Τσεχία, Ουγγαρία, Σλοβακία και Ρουμανία^{45 46}.

Όπως αναφέρεται σε σχετική μελέτη υπόψιν του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁴⁷, στις 2 Φεβρουαρίου 2017 ο συνολικός αριθμός των αιτούντων διεθνούς προστασίας που είχαν μετεγκατασταθεί σε άλλα κράτη μέλη ήταν μόλις 11.966 (υπενθυμίζεται ότι ο στόχος ήταν 160.000 άτομα σε 24 μήνες). Τελικά, μετεγκαταστάθηκαν συνολικά 21.726 άτομα⁴⁸. Εύκολα διαπιστώνει κανείς από τα παραπάνω ότι η εφαρμογή των σχετικών αποφάσεων απέτυχε παταγωδώς. Πέρα από το γεγονός ότι πολλά κράτη μέλη για πρακτικούς ή και πολιτικούς λόγους τελικά δέχθηκαν πολύ λιγότερους αιτούντες από ό,τι προβλεπόταν, χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα της Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Αυστρίας, οι οποίες δεν συμμετείχαν καθόλου στο σύστημα μετεγκατάστασης. Επίσης, η Σλοβακία έλαβε ελάχιστα άτομα, ενώ η Τσεχία σταμάτησε να δέχεται αιτούντες τον Μάιο του 2016.

⁴³ Σύμφωνα με τα οριζόμενα στις εν λόγω αποφάσεις, τα άτομα που είναι επιλέξιμα για μετεγκατάσταση είναι αιτούντες για διεθνή προστασία για τα οποία έχει πραγματοποιηθεί η δέουσα αναγνώριση, καταχώριση και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων και τα οποία ανήκουν σε εθνικότητα με 75% πανευρωπαϊκή αναγνώριση σύμφωνα με τα δεδομένα της Eurostat στο αντίστοιχο τρίμηνο (δηλαδή κυρίως από τη Συρία, το Ιράκ ή την Ερυθραία).

⁴⁴ Σημειώνεται πως στην πρώτη απόφαση συμπεριλαμβανόταν και η Ουγγαρία ως κράτος μέλος υπέρ του οποίου μπορεί να εφαρμοστεί ο μηχανισμός μετεγκατάστασης, η οποία ωστόσο αρνήθηκε προκειμένου να αποφύγει να θεωρηθεί ως το υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου που θα έπρεπε να υποβάλλονται στο κράτος μέλος μέσω του οποίου οι μετανάστες εισήλθαν πράγματι στο έδαφος της ΕΕ (Μπαζεβάνης, 2017 και Advocate General, 2017α).

⁴⁵ Συνοπτικά οι θέσεις των κρατών που έκαναν χωριστές δηλώσεις διαθέσιμες (στα γαλλικά) στο: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12295-2015-INIT/fr/pdf>.

⁴⁶ Η στάση της Πολωνίας είναι σημαντική στην ψήφιση της συγκεκριμένης απόφασης: αν και είχε εκφράσει τη διαφωνία της, τελικά αποφάσισε να στηρίξει την πρόταση της Επιτροπής. Όπως αναφέρουν οι Duszczak et al (2019), η στήριξη της Πολωνίας είναι ένας από τους λόγους που τέθηκε η πρόταση σε ψηφοφορία. Διαφορετικά, οι διπλωμάτες του Λουξεμβούργου (που είχαν την προεδρία της ΕΕ) ίσως είχαν καθυστερήσει την ψήφιση, ώστε να αποφευχθεί η ανοικτή διαμάχη Ανατολής – Δύσης.

⁴⁷ Costello, C., Guild, E. and Moreno-Lax, V. (2017). *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*. Study of European Parliament. Διαθέσιμο στο: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/mar/ep-study-greecede-italy-int-prot.pdf>.

⁴⁸ Περισσότερα στοιχεία διαθέσιμα στο: http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2018/01/Relocation-Closing-Event_Presentation.pdf.

Η άρνηση των κρατών του Βίσεγκραντ (Πολωνία, Τσεχία, Ουγγαρία, Σλοβακία – V4) να δεχτούν «οποιαδήποτε πρόταση που να οδηγεί στην εισαγωγή υποχρεωτικών και μόνιμων ποσοτώσεων για λόγους αλληλεγγύης» και η πρόταξη ενός συστήματος «εθελοντικής αλληλεγγύης» (Visegrad Group, 2015) ουσιαστικά πόλωσε το κλίμα μεταξύ των κρατών μελών⁴⁹ και αποκαλύπτει τις βαθιά διαφορετικές αντιλήψεις που εκτρέφουν τα κράτη μέλη σχετικά με τη μετανάστευση⁵⁰.

5.3. Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου (C-643/15 και C-647/15)

Η Σλοβακία και η Ουγγαρία, με παρέμβαση υπέρ τους της Πολωνίας⁵¹, ζητούν από το ΔΕΕ την ακύρωση της απόφασης 2015/1601 του Συμβουλίου, προβάλλοντας, αφενός, λόγους ακύρωσης με τους οποίους επιχειρούν να αποδείξουν ότι η έκδοση της απόφασης πάσχει από πλημμέλειες διαδικαστικής φύσης ή αναγόμενες στην επιλογή μη προσήκουσας νομικής βάσης και ισχυριζόμενες, αφετέρου ότι η απόφαση αυτή δεν είναι κατάλληλη για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης ούτε αναγκαία προς τούτο (Μπαξεβάνης, 2017). Υπέρ του Συμβουλίου παρεμβαίνουν το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Γαλλία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Σουηδία και η Επιτροπή.

Το ΔΕΕ συνεκδικάζει τις δυο υποθέσεις⁵² και μετά την απόρριψη των ισχυρισμών περί της διαδικασίας και της νομικής βάσης⁵³, προχωρά και αποφασίζει πως αφενός «ο δεσμευτικός χαρακτήρας της κατανομής των ατόμων που μετεγκαθίστανται ήταν επιβεβλημένος λόγω της ειδικής επείγουσας καταστάσεως που επέβαλε την έκδοση της

⁴⁹ Χαρακτηριστική της κατάστασης είναι η πρόταση της Ολλανδίας για εφαρμογή της ζώνης Σένγκεν μόνο μεταξύ των χωρών της Δύσης, σε περίπτωση που ο μηχανισμός μετεγκατάστασης δεν γινόταν σεβαστός από όλα τα κράτη της ζώνης Σένγκεν (Reuters, 2015).

⁵⁰ Για μια αναλυτικότερη παράθεση τόσο των θέσεων των κρατών μελών μεταξύ 2015 και 2017, αλλά και των διαφορετικών αντιλήψεων και στάσεων εντός των V4, βλ. Duszczuk, M., Podgórska, C. & Pszczółkowska, D. (2019). *From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme, European Politics and Society*. DOI: 10.1080/23745118.2019.1672367. Επίσης, σημαντικό δείγμα είναι και η επιχειρηματολογία της Πολωνίας στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15 (βλ. παρακάτω), σύμφωνα με την οποία μονοεθνικά κράτη όπως η Πολωνία επιβαρύνονται δυσανάλογα από τα μέτρα μετεγκατάστασης και στην οποία το ΔΕΕ απαντά πως «δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη εκτιμήσεις συνδεδεμένες με την εθνοτική καταγωγή των αιτούντων διεθνή προστασία, καθόσον θα ήταν, προφανώς, αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης και ιδίως προς το άρθρο 21 του ΧΘΔΕΕ» (σκ. 302-305).

⁵¹ Υπενθυμίζεται πως οι δυο χώρες είχαν καταψηφίσει την συγκεκριμένη απόφαση (και όχι την 2015/1523), ενώ η Πολωνία είχε υπερψηφίσει και τις δυο.

⁵² ΔΕΕ, Απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, 6 Σεπτεμβρίου 2017. Διαθέσιμη στο: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14805813>.

⁵³ Αναλυτικότερα βλ. Μπαξεβάνης (2017).

προσβαλλομένης απόφασεως» (σκ. 246), αφετέρου επιβεβαιώνει το δεσμό μεταξύ της δεσμευτικότητας του μέτρου (λόγω της έκτακτης κατάστασης) και της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των βαρών (σκ. 252 και 253). Επιπλέον, στη σκέψη 291, το ΔΕΕ τονίζει πως «όταν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, κατά την έννοια του άρθρου 78§3 ΣΛΕΕ, τα βάρη που απορρέουν από τα προσωρινά μέτρα τα οποία θεσπίζονται με βάση τη διάταξη αυτή υπέρ αυτού ή αυτών των κρατών μελών πρέπει, κατ' αρχήν, να κατανέμονται μεταξύ όλων των άλλων κρατών μελών, σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, η αρχή αυτή διέπει την πολιτική της Ένωσης στον τομέα του ασύλου». Κατά συνέπεια, η αρχή της αλληλεγγύης είναι δεσμευτική ως προς την εφαρμογή και τη συμμόρφωση, ως βασική αρχή του τομέα ασύλου και μετανάστευσης.

Αξιοσημείωτη είναι επίσης και η επισήμανση του Γενικού Εισαγγελέα του ΔΕΕ (Advocate General, 2017α), όπου αναφέρει πως «η περιορισμένη αποτελεσματικότητα [του συστήματος μετεγκατάστασης] εξηγείται από ένα σύνολο στοιχείων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η μη εκτέλεση, εν μέρει ή ολικά, της προσβαλλόμενης απόφασης από ορισμένα κράτη μέλη (όπως η Σλοβακία και η Ουγγαρία), γεγονός που αντιβαίνει στην υποχρέωση αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής ευθυνών την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη στον τομέα της πολιτικής ασύλου». Επιπροσθέτως, συντείνει και αυτός στην κατάφαση δεσμευτικότητας της αλληλεγγύης, ειδικά όταν αυτή αποτυπώνεται με συγκεκριμένα μέτρα (όπως ο μηχανισμός μετεγκατάστασης) και χαρακτηρίζει την απόφαση 2015/1601 ως «έκφραση της αλληλεγγύης, την οποία η Συνθήκη οραματίζεται για τα κράτη μέλη» (Advocate General, 2017β).

Παρόλο που η απόφαση του ΔΕΕ δεν εμπεριέχει κάποιον ολοκληρωμένο ορισμό της αρχής της αλληλεγγύης όπως πρέπει να εκλαμβάνεται από τα κράτη μέλη και να διέπει τις σχέσεις μεταξύ αυτών, καταφέρνει ωστόσο να αποδυναμώσει τους ισχυρισμούς των V4 για την εθελοντική φύση της αλληλεγγύης με βάση τις ικανότητες (και τη βούληση) του κάθε κράτους μέλους⁵⁴. Συνεπεία της σκέψης 291 (που αναφέρεται παραπάνω) η αρχή της αλληλεγγύης δεσμεύει τα κράτη μέλη να δρουν

⁵⁴ Βλ. και Solidarity and responsibility in the Common European Asylum System - Progress report by the Slovak Presidency. (2016). [online] Brussels: Slovak Council. Διαθέσιμο στο: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/mar/eu-council-ceas-solidarity-15253-16.pdf> [Πρόσβαση 17/8/2020].

προς όφελος άλλων κρατών μελών, ακόμη και αν αυτό αντιβαίνει τα ίδια συμφέροντά τους (Obradovic, 2017).

5.4. Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-715/17), Ουγγαρίας (C-718/17) και Τσεχίας (C-719/17)

Μετά την ανωτέρω απόφαση του ΔΕΕ, η Επιτροπή αποφάσισε να κινηθεί εναντίον της Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Τσεχίας ενώπιον του ΔΕΕ δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ⁵⁵, καθώς δεν είχαν εφαρμόσει τις αποφάσεις μετεγκατάστασης. Το ΔΕΕ με την από 2 Απριλίου 2020 απόφασή του⁵⁶, διαπίστωσε ότι τα τρία κράτη μη υποδεικνύοντας σε τακτά χρονικά διαστήματα, και οπωσδήποτε ανά τρίμηνο, τον προσήκοντα αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία που μπορούσαν να μετεγκατασταθούν ταχέως στο έδαφός τους, παρενέβησαν τις υποχρεώσεις τους, καθώς και, κατά συνέπεια, τις μεταγενέστερες υποχρεώσεις μετεγκατάστασης που προέβλεπαν οι Αποφάσεις 2015/1523 και 2015/1601 του Συμβουλίου. Σε σχετική δήλωσή της μετά την έκδοση της ανωτέρω απόφασης, η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ursula von der Leyen, αναφέρει πως «[η απόφαση] αφορά το παρελθόν, αλλά θα μας δίνει οδηγίες και για το μέλλον. Το ΔΕΕ ήταν ξεκάθαρο σχετικά με την ευθύνη των κρατών μελών» (Rios, 2020).

Οι μετέπειτα δηλώσεις των αρχηγών των εν λόγω κρατών δείχνουν μια άλλη εικόνα. Ο Τσέχος Πρωθυπουργός, Andrej Babis, δήλωσε χαρακτηριστικά: «Χάσαμε, αλλά δεν είναι σημαντικό. Σημαντικό είναι το ότι δεν θα αναγκαστούμε να πληρώσουμε τίποτα». Επίσης, συνέχισε λέγοντας ότι το κομβικό σημείο είναι πως «η Τσεχία δεν θα δεχτεί μετανάστες και οι ποσοτώσεις εξαφανίστηκαν χάρη σε εμάς» (RadioFreeEurope/RadioLiberty, 2020). Παρομοίως, ο Πολωνός εκπρόσωπος τύπου, Piotr Muller, εξέφρασε την άποψη πως «η απόφαση είναι άνευ νοήματος, καθώς οι

⁵⁵ «Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του. Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, η τελευταία δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

⁵⁶ Απόφαση ΔΕΕ για τις συνεκδικαζόμενες αποφάσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17. Διαθέσιμη στο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224882&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14979424>.

αποφάσεις μετεγκατάστασης είναι εκτός ισχύος από το 2017 και δεν μπορούν να εφαρμοστούν» (Bodoni, 2020)⁵⁷.

Αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα πως η νομική διάσταση της αλληλεγγύης, όπως αναλύθηκε στο παρόν κεφάλαιο, δεν ταυτίζεται απαραίτητα με την πολιτική της χρήση και επίκληση. Η καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ όσον αφορά τη στάση και τις παραλείψεις των κρατών μελών αυτών δεν αποτελεί πανάκεια, ιδίως αν λάβει κανείς υπόψη του πως και τα υπόλοιπα κράτη μέλη (τα οποία δεν είχαν καταψηφίσει την απόφαση 2015/1601 ούτε είχαν τη ρητορική των V4), τελικά δεν εκπλήρωσαν τις απορρέουσες από τις δυο αποφάσεις του Συμβουλίου υποχρεώσεις τους. Αξιοσημείωτη είναι, επίσης, και η πολιτική επιλογή της Επιτροπής να μην επιδιώξει την επιβολή κυρώσεων στα εν λόγω κράτη μέλη, λογικά φοβούμενη την επίταση της διαμάχης.

Αναγκαία, λοιπόν, είναι η συμπερίληψη στην παρούσα εργασία και πιο αμιγώς πολιτικός χειρισμός της προσφυγικής κρίσης (και της αρχής της αλληλεγγύης), όπως παρουσιάζεται μέσα από τις αντίστοιχες διαπραγματεύσεις για αναθεώρηση των αναδιατυπωμένων νομοθετικών κειμένων του 2019 (βλ. Κεφάλαιο 1) και κυρίως του Κανονισμού Δουβλίνο III.

⁵⁷ Άξια αναφοράς είναι και η δήλωση του Πρωθυπουργού της Σλοβακίας, Robert Fico, το 2015, σύμφωνα με την οποία «Προτιμάμε να ακολουθήσουμε μια πορεία σύγκρουσης και να παραβιάσουμε το ευρωπαϊκό δίκαιο παρά να συμφωνήσουμε με αυτή τη διαταγή, η οποία διαμορφώθηκε από μια πλειοψηφία ανίκανη να λάβει ομόφωνη απόφαση» (Duszczuk et al, 2019).

Κεφάλαιο III

Οι προσπάθειες αναδιατύπωσης των νομοθετικών κειμένων και το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

1. Εισαγωγή

Η προσφυγική κρίση του 2015 φωτίζει μια από τις κυριότερες αδυναμίες του ΚΕΣΑ: την έλλειψη ρυθμίσεων στα νομοθετικά κείμενα που το απαρτίζουν (και ιδίως στον Κανονισμό Δουβλίνο III), μέσω των οποίων να εφαρμόζεται στην πράξη η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών. Η υπερφόρτωση των συστημάτων ασύλου και η επακόλουθη κατάρρευσή τους υπό το βάρος των χιλιάδων ανθρώπων που καταφέρνουν να φτάσουν στις χώρες πρώτης εισόδου, δεν αφήνουν περαιτέρω περιθώρια για καθυστερήσεις στην εναρμόνιση των δικαϊκών κανόνων των κρατών μελών, ενώ αδήριτη είναι η ανάγκη για αλλαγές στο ΚΕΣΑ και κυρίως στο σύστημα του Δουβλίνου.

Το 2016 ξεκινά μια προσπάθεια αναδιατύπωσης των κειμένων, η οποία συνεχίζεται ακόμη και σήμερα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε το παρακάτω πακέτο νομοθετικών προτάσεων για τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ, το οποίο ωστόσο αναμένεται να τροποποιηθεί σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του νέου Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο:

1. Πρόταση Κανονισμού του Δουβλίνου IV (αναλυτικά παρακάτω)
2. Πρόταση Κανονισμού για τις Διαδικασίες Ασύλου (προηγουμένως Οδηγία 2013/32/ΕΕ)⁵⁸
3. Πρόταση Οδηγίας για τις προϋποθέσεις υποδοχής των αιτούντων διεθνούς προστασίας (προηγουμένως Οδηγία 2013/33/ΕΕ)⁵⁹

⁵⁸ Προβλέπει μέτρα για την απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών, κοινές εγγυήσεις για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας και πιο αυστηρούς κανόνες για την αποτροπή κατάχρησης του συστήματος (όπως πχ. μια κοινή λίστα με ασφαλείς τρίτες χώρες).

⁵⁹ Προτείνεται μεταξύ άλλων η διευκόλυνση της ένταξης των αιτούντων (μέσω πχ. της ευκολότερης πρόσβασης στην αγορά εργασίας), η παροχή αντικινήτρων για δευτερογενείς μετακινήσεις (πχ. περιορισμός συνθηκών υποδοχής σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης) και η ενίσχυση της θέσης των ευάλωτων ομάδων και των ανηλίκων.

4. Πρόταση Κανονισμού για τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας (προηγουμένως Οδηγία 2011/95/ΕΕ)⁶⁰
5. Πρόταση Κανονισμού για το ενωσιακό πλαίσιο επανεγκατάστασης⁶¹
6. Πρόταση Κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ασύλου (προηγουμένως Κανονισμός 439/2010)⁶²
7. Πρόταση Κανονισμού για το Eurodac (προηγουμένως Κανονισμός 604/2013)⁶³.

Αξιοσημείωτο χαρακτηριστικό είναι η αντικατάσταση των προηγούμενων οδηγιών με κανονισμούς, οι οποίοι δεν χρειάζεται να ενσωματωθούν στο εθνικό δίκαιο. Η κίνηση αυτή έχει ως απώτερο στόχο την αποτελεσματικότερη εναρμόνιση των έννομων τάξεων με πιο ομοιόμορφο και αυστηρό τρόπο. Απώτερος στόχος και εδώ αποτελεί η αποθάρρυνση των αιτούντων να μετακινούνται σε άλλα κράτη μέλη μέσω της βελτίωσης της πληροφόρησής τους και αυστηροποίησης των συνεπειών που θα έχει μια τέτοια κίνηση.

⁶⁰ Στοχεύει στην εξάλειψη των διαφοροποιήσεων μεταξύ των κρατών μελών, που συνεπάγονται δευτερογενείς μετακινήσεις, αλλά και στη θέσπιση ελέγχων όσον αφορά τη συνεχιζόμενη ανάγκη για προστασία, ώστε να μην προσδίδεται στην προστασία ένας de facto μόνιμος χαρακτήρας, ο οποίος δημιουργεί πρόσθετα κίνητρα για όσους χρήζουν διεθνούς προστασίας να έρθουν στην ΕΕ αντί να αναζητήσουν καταφύγιο σε άλλα μέρη, συμπεριλαμβανομένων χωρών που βρίσκονται πλησιέστερα στις χώρες καταγωγής τους.

⁶¹ Υποβάλλεται για πρώτη φορά, με στόχο μια πιο οργανωμένη προσέγγιση της διεθνούς προστασίας εντός της ΕΕ και τη διασφάλιση ομαλών και ασφαλών διαύλων προς την ΕΕ για τα πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς προστασίας και την παράλληλη σταδιακή μείωση των παράτυπων αφίξεων (Νάσκου-Περράκη, 2017, σ. 175).

⁶² Σύμφωνα με την πρόταση, η ΕΑΣΟ μετονομάζεται σε Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο. Με την ανάθεση ενισχυμένης εντολής, η ΕΑΣΟ προτείνεται να γίνει ένας αυτόνομος οργανισμός, ικανός να παρέχει στα κράτη μέλη την απαιτούμενη επιχειρησιακή και τεχνική συνδρομή, εντείνοντας την πρακτική συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, στηρίζοντας τη βιώσιμη και δίκαιη κατανομή των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, παρακολουθώντας και αξιολογώντας την εφαρμογή του ΚΕΣΑ και τις ικανότητες των συστημάτων ασύλου και υποδοχής στα κράτη μέλη και διασφαλίζοντας τη σύγκλιση στην αξιολόγηση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε ολόκληρη την Ένωση.

⁶³ Αρχικά, προτείνεται η επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Eurodac με σκοπό την ταυτοποίηση των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και των ατόμων που έχουν εισέλθει παράνομα στην Ευρωπαϊκή Ένωση από τα εξωτερικά σύνορα, καθώς και ο ορισμός ως ηλικία λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων των ανηλίκων τα έξι έτη. Επίσης, προτείνει τη διατήρηση των σχετικών δεδομένων για μια πενταετία (αντί 18 μηνών) και την πρόσβαση πλέον και των αρχών του νόμου και της Ευρωπόλ σε όλες τις αποθηκευμένες πληροφορίες.

Κορωνίδα, ωστόσο, της όλης διαδικασίας είναι η πρόταση για τον Κανονισμό Δουβλίνο IV, που αποτελεί και το «αγκάθι» στις διαπραγματεύσεις. Η αδυναμία μέχρι σήμερα παγίωσης μιας κοινής θέσης των κρατών μελών σχετικά με την αναμόρφωσή του Δουβλίνου σε συνδυασμό με τη στάση ορισμένων χωρών να θεωρούν τα νομοθετικά κείμενα ως «ενιαίο σύνολο», το οποίο δεν μπορεί να ψηφιστεί κατακερματισμένα, καθώς και η αναμονή για το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, έχει επιφέρει πάγωμα των διαπραγματεύσεων γύρω από τα παραπάνω σχετικά κείμενα.

Στο παρόν κεφάλαιο θα αναφερθούν οι προσπάθειες αναμόρφωσης του συστήματος του Δουβλίνου, όπως έχουν εξελιχθεί από το 2016, και θα γίνει αναφορά στο νέο Σύμφωνο, το οποίο όμως δεν έχει δημοσιευτεί μέχρι στιγμής επίσημα. Σκοπίμως δεν θα αναλυθεί το σύνολο των παραπάνω προτάσεων, οι οποίες αφενός είναι αρκετά πιο τεχνικής φύσεως, αφετέρου είναι προτιμότερο να δοθεί έμφαση στον Κανονισμό του Δουβλίνου, ο οποίος είναι στην ουσία και αυτός που θα ενσωματώσει το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων και το «δίδαγμα» της προσφυγικής κρίσης.

2. Σύστημα του Δουβλίνου – διαχρονικά προβλήματα

Όπως έχει προαναφερθεί, το σύστημα του Δουβλίνου αποτελεί μια αμιγώς διαδικαστική ρύθμιση, που έχει ως στόχο την εξακρίβωση του υπεύθυνου για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου κράτος μέλος, και όχι για έναν μηχανισμό κατανομής ευθυνών. Βασική αρχή είναι ότι η αίτηση πρέπει να εξετάζεται από ένα μόνο κράτος μέλος, το οποίο συνηθέστερα είναι το κράτος με την μεγαλύτερη εμπλοκή στην είσοδο ή διαμονή του αιτούντος στον ευρωπαϊκό χώρο. Σημαντικό είναι να αναφερθεί πως αν κάποιος αιτών άσυλο βρίσκεται σε άλλο κράτος πέρα από αυτό της εισόδου του (κάτι που μπορεί να εξακριβωθεί μέσω του Eurodac), τότε αυτός πρέπει να επιστραφεί στην χώρα εισόδου του και να εξεταστεί εκεί η αίτησή του⁶⁴.

Ως αποτέλεσμα αυτού, δημιουργείται σημαντική πίεση στα συστήματα ασύλου των χωρών πρώτης εισόδου, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία. Το πρόβλημα αυτό είχε εντοπιστεί ήδη από το 2007 και αναφέρεται στην Πράσινη Βίβλο σχετικά με το μέλλον του ΚΕΣΑ (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007, σ. 12): «το σύστημα του Δουβλίνου μπορεί εκ των πραγμάτων να οδηγήσει σε πρόσθετες επιβαρύνσεις για τα

⁶⁴ Εξαιρέσεις στον κανόνα αποτελούν οι ρήτρες «κυριαρχίας» (άρθρο 3§2) και «ανθρωπιστικών λόγων» (άρθρο 15) που περιλαμβάνονται στον Κανονισμό 343/2003 και προβλέπουν την κατά παρέκκλιση εξέταση αιτήσεων από άλλο κράτος μέλος και όχι από το αρχικά υπεύθυνο.

κράτη μέλη που έχουν περιορισμένες δυνατότητες υποδοχής και απορρόφησης και τα οποία δέχονται ιδιαίτερες μεταναστευτικές πιέσεις λόγω της γεωγραφικής θέσης τους». Προς αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος, η Επιτροπή καταθέτει το 2008 σχετική πρόταση στο πλαίσιο της αναθεώρησης του Κανονισμού 343/2003 (Δουβλίνο II). Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, στην αναδιατύπωση του Κανονισμού θα έπρεπε να συμπεριληφθεί «μια νέα διαδικασία που να επιτρέπει την αναστολή των μεταφορών προς το υπεύθυνο κράτος μέλος» (Commission, 2008), αναγνωρίζοντας την πίεση που δέχονται οι χώρες αυτές (λόγω ακριβώς των προβλέψεων του Δουβλίνου), αλλά και την πιθανότητα προσβολής των δικαιωμάτων των αιτούντων εξαιτίας της επικείμενης δυσλειτουργίας του συστήματος ασύλου σε περίπτωση μαζικών εισροών. Τονίζεται ότι η πρόταση αφορούσε προσωρινή αναστολή και προτείνεται να συμπεριληφθεί και στο πλαίσιο της αλληλεγγύης προς τα κράτη μέλη αυτά.

Πέρα από την πρόταση της Επιτροπής, παρόμοια τροπή παίρνει και η νομολογία του ΔΕΕ και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕΔΔΑ), τα οποία εξέδωσαν το 2011 δυο κομβικής σημασίας αποφάσεις σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος του Δουβλίνου: το ΕΔΔΑ στην υπόθεση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας και το ΔΕΕ στην υπόθεση NS (συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-411/10 και C-493/10). Ως απόρροια των παρακάτω αποφάσεων, πολλά κράτη ανέστειλαν τις επιστροφές βάσει Δουβλίνου αιτούντων άσυλο προς την Ελλάδα (Συνοδινός, 2012, σ. 91), δηλαδή επί της ουσίας επεβλήθη δικαστικά το μέτρο προσωρινής αναστολής που είχε προταθεί το 2008 από την Επιτροπή.

2.1. Υπόθεση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας (αριθμ. αίτησης: 30696/09)⁶⁵

Στην εν λόγω υπόθεση, το ΕΔΔΑ έκρινε πως η επιστροφή αιτούντος άσυλο από το Βέλγιο προς την Ελλάδα (ως χώρα πρώτης εισόδου) συνιστά παραβίαση των άρθρων 3 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕΣΔΑ)⁶⁶ εκ μέρους τόσο του Βελγίου, όσο και της Ελλάδας. Συγκεκριμένα, η στάση του Βελγίου κρίθηκε καταχρηστική και παραβιαστική, καθώς προώθησε αιτούντα άσυλο σε χώρα

⁶⁵ Διαθέσιμη στο: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-103050%22%5D%7D>.

⁶⁶ Άρθρο 3 - Απαγόρευση των βασανιστηρίων: «Ουδείς επιτρέπεται να υποβληθεί εις βασάνους ούτε εις ποινάς ή μεταχείρισιν απανθρώπους ή εξευτελιστικάς».

Άρθρο 13 - Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής: «Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη παρούση Συμβάσει δικαιώματα και ελευθερίαί παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων των».

που παραβιάζει τα ανθρώπινα δικαιώματα (την Ελλάδα), σύμφωνα με διεθνείς εκθέσεις, αλλά και προηγούμενες δικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ⁶⁷. Η Ελλάδα, όπως επισημαίνει το ΕΔΔΑ, έχει επικριθεί από «[...] πολλές διεθνείς μη κυβερνητικές οργανώσεις επανειλημμένα ότι πρακτικά δεν εφαρμόζει τη σχετική νομοθεσία και ότι η διαδικασία ασύλου πάσχει από μείζονες δομικές ελλείψεις, με αποτέλεσμα οι αιτούντες άσυλο να έχουν μικρές πιθανότητες να εξεταστούν διεξοδικά οι αιτήσεις και οι προσφυγές τους από τις ελληνικές αρχές, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης [...]». Επίσης, οι συνθήκες κράτησης και διαβίωσης στην Ελλάδα κρίθηκε ότι συνιστούν εξευτελιστική μεταχείριση.

Συνεπεία των παραπάνω, το Βέλγιο θα έπρεπε να έχει λάβει υπόψη τα παραπάνω και να μην θεωρήσει την Ελλάδα, παρόλο που είναι μέλος της ΕΕ, ασφαλή χώρα για τον προσφεύγοντα, καθώς οι πρακτικές της παραβιάζουν την Σύμβαση της Γενεύης.

2.2. Υπόθεση NS (C-411/10 και C-493/10)

Το ΔΕΕ καθιέρωσε με την απόφασή του την υποχρέωση κάθε κράτους μέλους (στη συγκεκριμένη περίπτωση της Αγγλίας και της Ιρλανδίας), στο οποίο βρίσκεται ο αιτών άσυλο «[...] να μεριμνά ώστε να μην επιδεινώσει κατάσταση τυχόν προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων αυτού του αιτούντος ακολουθώντας διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους μη εύλογης χρονικής διάρκειας. Εφόσον παρίσταται ανάγκη, οφείλει να εξετάσει το ίδιο την αίτηση σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 343/2003». Η εφαρμογή της ρήτηρας κυριαρχίας, δηλαδή, δεν είναι διακριτική ευχέρεια του κράτους, αλλά υποχρέωσή του, σε περίπτωση που ελλοχεύει κίνδυνος προσβολής των δικαιωμάτων του αιτούντος από το υπεύθυνο κράτος (και σε αυτή την περίπτωση από την Ελλάδα). Ουσιαστικά, το ΔΕΕ επιβεβαίωσε την κρίση του ΕΔΔΑ, ότι ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη δεν μπορεί να εκλαμβάνεται ως αμάχητο τεκμήριο⁶⁸.

⁶⁷ Ενδεικτικά βλ. Tabesh κατά Ελλάδας (αριθμ. αίτησης: 8256/07) της 26^{ης} Νοεμβρίου 2009. Διαθέσιμη στο: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-tabesh-v-greece-application-no-825607-26-november-2009>.

⁶⁸ Σε γενικές γραμμές, η παραδοχή πως όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι ασφαλείς χώρες για πολίτες τρίτων χωρών, παρά τις δομικές διαφορές που υφίστανται μεταξύ των κρατών μελών επέτεινε το πρόβλημα της συμφόρησης των χωρών πρώτης εισόδου, που ήδη υπήρχε λόγω του συστήματος του Δουβλίνου (Marin et al, 2020).

3. Η αναθεώρηση του 2013 – ενίσχυση των δικαιωμάτων των αιτούντων, αλλά όχι των αδυναμιών του Δουβλίνου

Όπως προαναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, οι διαπραγματεύσεις καταλήγουν στην αναθεώρηση (ή αλλιώς αναδιατύπωση, στην γλώσσα της ΕΕ) των αρχικών νομοθετικών κειμένων που πλαισίωσαν το ΚΕΣΑ. Οι τροποποιήσεις αυτές, όμως, «ενώ μπόρεσαν να αυξήσουν το επίπεδο προστασίας και να συμβάλλουν στην επισημοποίηση των συστημάτων ασύλου στα νεοεισελθόντα κράτη μέλη, αφήνουν σχεδόν τελείως εκτός τη ρύθμιση ελάχιστων κοινών προδιαγραφών, ενώ οι στόχοι του Προγράμματος της Στοκχόλμης και της Συνθήκης της Λισαβόνας σχετικά με την αλληλεγγύη και την κατανομή ευθυνών δεν επιτυγχάνονται» (Kaufmann, 2020, σ. 3).

Παρά την ύπαρξη των σχετικών δικαστικών αποφάσεων, τα κράτη μέλη δεν δέχονται την προαναφερθείσα πρόταση της Επιτροπής, με το σκεπτικό πως «υπάρχουν φόβοι ότι ο μηχανισμός αυτός θα μπορούσε να αποτελέσει παράγοντα προσέλκυσης της παράνομης μετανάστευσης και να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να μην τηρούν τις υποχρεώσεις τους βάσει του δικαίου της ΕΕ» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013, σ. 3). Αντίθετα, το Συμβούλιο προτείνει (και τελικά ενσωματώνεται στον Κανονισμό 604/2013 – Δουβλίνο III) τον μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης, που ισχυρίζεται πως «ενισχύει τη συλλογιστική όσον αφορά την αλληλεγγύη και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων» και «διασφαλίζει το ίδιο επίπεδο προστασίας των αιτούντων με το επίπεδο που προέβλεπε η πρόταση της Επιτροπής για την αναστολή μεταφορών και επομένως πληροί τους στόχους της πρότασης της Επιτροπής».

Με αυτόν τον τρόπο φανερώνεται η απροθυμία της πλειοψηφίας των κρατών μελών να αναλάβουν ευθύνες στο πλαίσιο του ΚΕΣΑ, οι οποίες δημιουργούν μεν μεγαλύτερο φόρτο για αυτά, αποσυμφορίζουν δε την ασφυκτική κατάσταση στις χώρες που, για γεωγραφικούς λόγους, πλήττονται.

4. 2016: Πρώτη προσπάθεια για μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου

Το σύστημα του Δουβλίνου, όπως γίνεται ευρέως παραδεκτό στη βιβλιογραφία, δεν είναι μόνο δομικά ανεπαρκές, αλλά συμβάλλει ως σύστημα κανόνων στην «κρίση αλληλεγγύης» που αντιμετωπίζει η ΕΕ και γίνεται εμφανής μετά το 2015 (Dreyer-Plum, 2019). Το 2016 και με την προσφυγική κρίση σε πλήρη εκδίπλωση, η Επιτροπή αναγνωρίζει σε ανακοίνωσή της πως «υπάρχουν σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες και ελλείψεις στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης, τις οποίες η κρίση κατέστησε εμφανείς» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016).

Η εν λόγω ανακοίνωση θέτει πέντε τομείς προτεραιότητας για τη διαρθρωτική βελτίωση του ΚΕΣΑ. Ως πρώτο στόχο ορίζει την καθιέρωση ενός βιώσιμου και δίκαιου συστήματος προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για τους αιτούντες άσυλο και εξαγγέλλει την υποβολή πρότασης για μεταρρύθμιση του Κανονισμού Δουβλίνο III.

Το πιο εντυπωσιακό σημείο της εν λόγω ανακοίνωσης είναι ωστόσο η συμπερίληψη μιας ρηξικέλευθης πρότασης περί απευθείας κατανομής των αιτούντων στα κράτη μέλη εφόσον υποβάλλουν αίτηση ασύλου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος της ΕΕ. Όπως παραδέχεται και η Επιτροπή, πρόκειται για «θεμελιώδη αλλαγή του ισχύοντος συστήματος». Η ως άνω επιλογή αποτελεί την δεύτερη εναλλακτική, με την πρώτη εναλλακτική πρόταση να είναι η συμπλήρωση του συστήματος του Δουβλίνου με έναν διορθωτικό μηχανισμό ισότιμης αντιμετώπισης, με βάση μια κλειδα κατανομής, που θα προβλέπει προσαρμογές της κατανομής υπό ορισμένες συνθήκες.

Στην πρόταση περί αναθεώρησης του Δουβλίνου III τον Μάιο του 2016 τελικά επιβιώνει (δυστυχώς πολύ προβλέψιμα) η επιλογή του διορθωτικού μηχανισμού, ο οποίος θα ενεργοποιείται αυτόματα στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη αναγκάζονται να αντιμετωπίσουν δυσανάλογα μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όμως, δεν είναι ευχαριστημένο με την έκβαση αυτή· στην αναφορά του τον Νοέμβριο του 2017 σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής (γνωστή και ως «Wikström Report»)⁶⁹ αντιπροτείνει την υιοθέτηση της απευθείας κατανομής των αιτούντων στα κράτη μέλη, τονίζοντας ότι «το σύστημα θα εφαρμόζεται σε μόνιμη βάση, όχι μόνο σε περιόδους κρίσης και χωρίς τα όρια που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή». Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνεχίζει λέγοντας πως «το Συμβούλιο [...] πρέπει να εστιάσει στην εύρεση ενός συστήματος που θα λειτουργεί ουσιαστικά και όχι μόνο στη λήψη ομόφωνης απόφασης του Συμβουλίου», ενώ προτείνει και μέτρα καταναγκασμού των κρατών μελών, τα οποία πρέπει «να σέβονται τη δημοκρατική λήψη αποφάσεων, ακόμα και σε περιπτώσεις που δεν τους ωφελεί το αποτέλεσμα».

Το κλίμα όμως εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως απότοκο τόσο της μειωμένης κοινωνικής αποδοχής που χαίρει η προσέγγιση «we can do it» των Merkel – Juncker, όσο και των τρομοκρατικών επιθέσεων στο Παρίσι (2015) και στις Βρυξέλλες (2016), αρχίζει στο τέλος του 2016 να μεταστρέφεται. Τον Σεπτέμβριο του 2016, ο Juncker ανακοινώνει πως «δεν γίνεται η ασφάλειά μας να είναι το τίμημα για την ανεκτικότητα

⁶⁹ Διαθέσιμη στο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_EN.pdf?redirect.

μας» και τονίζει την αναγκαιότητα για αποτελεσματικότερο έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και για επίλυση της κατάστασης στη Συρία (Juncker, 2016). Παρομοίως, οι V4 με Κοινή Δήλωσή τους λίγες μέρες αργότερα δίνουν έμφαση στην προστασία των εξωτερικών συνόρων και στην ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες, προτάσσοντας την αρχή της «ευέλικτης αλληλεγγύης», η οποία θα δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη «να αποφασίζουν τη μορφή της συμβολής τους λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία και τις δυνατότητές τους» και επαναλαμβάνοντας πως «τυχόν μηχανισμός μετεγκατάστασης θα πρέπει να τίθεται σε εθελοντική βάση» (Visegrad Group, 2016).

Παρατηρείται, λοιπόν, σταδιακά μια εγκατάλειψη της προσέγγισης περί υποχρεωτικότητας του μηχανισμού μετεγκατάστασης και μια παράλληλη (μερική) υιοθέτηση της στάσης των V4⁷⁰. Κορωνίδα της όλης πορείας αποτελεί η διαπίστωση του Donald Tusk, Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον Δεκέμβριο του 2017, σε σημειώμά του πριν τη Σύνοδο Κορυφής της ΕΕ, πως «οι υποχρεωτικές ποσοστώσεις έχουν αποδειχθεί εξαιρετικά διχαστικό ζήτημα και η προσέγγιση αυτή μας έχει απασχολήσει δυσανάλογα σε σχέση με τα αποτελέσματά της, οπότε είναι τελικά αναποτελεσματική» (European Council, 2017)⁷¹.

5. 2018: Η πρόταση της Βουλγαρικής Προεδρίας

Τον Απρίλιο του 2018 προτείνεται από τη Βουλγαρική Προεδρία ένας διαφορετικός διορθωτικός μηχανισμός για περιόδους κρίσης, ο οποίος βασίζεται στην κατηγοριοποίηση της εκάστοτε δεδομένης περίπτωσης σε τρεις βαθμίδες: κανονικές συνθήκες (normal circumstances), απαιτητικές συνθήκες (challenging circumstances) και έντονη κρίση (severe crisis) (Council of the European Union, 2018). Καθώς και αυτός ο μηχανισμός στοχεύει στην καλύτερη κατανομή των αιτούντων άσυλο, ουσιαστικά ενεργοποιείται αυτόματα μόλις ο αριθμός των αιτούντων άσυλο σε μια

⁷⁰ Η μεταστροφή αυτή δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη, καθώς πολλά κράτη μέλη (όπως η Γαλλία και η Ισπανία) ήταν εξ αρχής διστακτικά απέναντι σε υποχρεωτικούς μηχανισμούς μετεγκατάστασης, ωστόσο είχαν αφήσει τα V4 να εκφράζουν τις απόψεις αυτές, χωρίς να παρεμβαίνουν αποφασιστικά ούτε προς τη μια ούτε προς την άλλη κατεύθυνση. Χαρακτηριστική είναι η δήλωση προσώπου από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Duszczuk et al, 2019, σ. 12): «Για πολλά κράτη μέλη που δεν ήταν υπέρ της υποχρεωτικής μετεγκατάστασης η στάση των V4 ήταν πολύ βολική. Μπορούσαν να μένουν στο παρασκήνιο και να μην εκφράζουν τη γνώμη τους, αφού τα V4 θα υπερασπίζονταν πολύ σθεναρά την μη εισαγωγή τέτοιων μέτρων και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν θα μπορούσε να τα αγνοήσει».

⁷¹ Σημειώνεται η απάντηση του τότε Επίτροπου Μετανάστευσης, Δημήτρη Αβραμόπουλου, ο οποίος δήλωσε πως η άποψη του Tusk «αρνείται και αγνοεί όλη την προσπάθεια που έχουμε καταβάλει τα τελευταία τρία χρόνια. [...] Η αλληλεγγύη δεν είναι επιλεκτική» (EU Observer, 2017).

χώρα ξεπερνά το “fair share” αυτής. Σε κάθε βαθμίδα εμπλέκεται διαφορετικό όργανο της ΕΕ, ενώ στην τελευταία καθοριστικό ρόλο διαδραματίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και «οποιαδήποτε μέτρα [...] θα πρέπει να βασίζονται στην πολιτική καθοδήγηση των ηγετών». Επίσης, όσον αφορά την αρχική αντιμετώπιση απαιτητικών συνθηκών, επαφίεται κατ’ ουσίαν στην καλή θέληση και στα κίνητρα προς τα κράτη μέλη.

Οι χώρες πρώτης εισόδου αναφέρουν ορισμένες ενστάσεις σε σχέση με την πρόταση αυτή, καθώς επιμηκύνει την περίοδο ευθύνης τους στα 10 χρόνια, ενώ δεν εγγυάται την ουσιαστική αποσυμπίεση της κατάστασης στις χώρες αυτές⁷². Σημαντικό, ωστόσο, για αυτές είναι το γεγονός πως η πρόταση διατηρεί στο στοιχείο της ανακατανομής του βάρους. Εν τέλει αποφαίνονται θετικά επί της προτάσεως οι: Γαλλία, Μάλτα, Σουηδία, Πορτογαλία, Ελλάδα, Κύπρος, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο και Φιλανδία, ενώ αρνητική στάση κρατάνε οι: V4, Ιταλία, Σλοβενία, Δανία, Ολλανδία και Αυστρία. Μάλλον αρνητικά τοποθετήθηκαν οι Γερμανία, Ισπανία, Βέλγιο και οι βαλτικές χώρες.

Είναι φανερό, πως αν και καταβάλλεται προσπάθεια για θέσπιση προληπτικού μηχανισμού προς αποφυγή καταστάσεων παρόμοιων με αυτές του 2015 και 2016 για τα κράτη μέλη εισόδου, δεν προβλέπει ουσιαστικά μέτρα για την δίκαιη κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ενώ βασίζεται υπέρμετρα στη «διάθεση για εθελοντισμό» των υπολοίπων κρατών, η πλειοψηφία αυτών ωστόσο ούτε συμμετέχει πραγματικά στη λύση του προβλήματος παρέχοντας μόνο οικονομική και τεχνική υποστήριξη, ούτε, όπως διαπιστώθηκε από την αποτυχία των μηχανισμών μετεγκαταστάσεων του 2015, επιδεικνύει μέγιστη προθυμία για κινήσεις αλληλεγγύης, ιδίως αν δεν είναι προς το (πολιτικό) συμφέρον τους.

6. Το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο

Με τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2016) και της Βουλγαρικής Προεδρίας (2018) να έχουν βγει εκτός ατζέντας⁷³, η ΕΕ παραμένει ακόμα και σήμερα (Σεπτέμβριος 2020) σε αναζήτηση ενός νέου Δουβλίνου και μιας αναμόρφωσης του ΚΕΣΑ. Στις 16 Ιουλίου 2019, η νυν Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ursula von

⁷² Αναλυτικότερα βλ. *Position paper of Cyprus, Greece, Italy, Malta and Spain on the Proposal recasting the Dublin Regulation* (διαθέσιμο στο: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/apr/eu-5-ms-position-paper-publin.pdf>).

⁷³ Η Επιτροπή ανακοίνωσε τον Φεβρουάριο του 2020 ότι η πρόταση του 2016 αποσύρεται (<https://euobserver.com/migration/147511>).

der Leyen, εξαγγέλλει μέσω του Προγράμματός της για την Ευρώπη (von der Leyen, 2019) πως θα προτείνει «ένα νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, στο οποίο θα συμπεριλαμβάνεται η επανεκκίνηση της μεταρρύθμισης των κανόνων του Δουβλίνου για το άσυλο». Σε ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις 29/1/2020 αναφέρεται ότι θα ακολουθηθεί «μια ολιστική προσέγγιση, στην οποία θα αναγνωρίζεται η άρρηκτη σύνδεση των εσωτερικών με τις εξωτερικές πτυχές της μετανάστευσης. Η μεταρρύθμιση της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο θα παραμείνει ουσιαστικό μέρος αυτής της συνολικής προσέγγισης. Η Επιτροπή θα δημιουργήσει ένα πιο ανθεκτικό, ανθρώπινο και αποτελεσματικό σύστημα μετανάστευσης και ασύλου, το οποίο θα ενισχύσει επίσης την εμπιστοσύνη της ελεύθερης κυκλοφορίας στον χώρο Σένγκεν» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019), ενώ η συζήτηση σχετικά με τα εν λόγω νομοθετικά κείμενα τίθεται σε προτεραιότητα. Το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (εφεξής νέο Σύμφωνο) αναμένεται να δημοσιευτεί και να συζητηθεί τον Σεπτέμβριο-Οκτώβριο του 2020 (με καθυστέρηση λόγω της πανδημίας COVID-19).

Επίσημα έγγραφα, αλλά και ορισμένα που έχουν διαρρεύσει, δίνουν μια πρώτη εικόνα (αλλά όχι τελική, καθώς δεν έχει μέχρι σήμερα δημοσιευτεί η επίσημη πρόταση) για τους στόχους του νέου Συμφώνου. Όπως αναφέρουν οι Neidhardt και Sundberg Diez (2020), η Επιτροπή «μπορεί να επιλέξει να υποβαθμίσει το νέο Σύμφωνο σε μια συλλογή αποδυναμωμένων συμβιβασμών σχετικά με την κατανομή ευθυνών», ενώ «φαίνεται να εστιάζει περισσότερο σε μέτρα ελέγχου».

Όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου με στόχο τη συμπερίληψη σε αυτό της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών, η νέα πρόταση φαίνεται πως θα κινηθεί προς την κατεύθυνση της «υποχρεωτικής ευέλικτης αλληλεγγύης». Σύμφωνα με τις δηλώσεις του Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Προώθηση του Ευρωπαϊκού Τρόπου Ζωής, Μαργαρίτη Σχοινά, τα κράτη μέλη θα είναι μεν υποχρεωμένα να συνεισφέρουν, θα μπορούν δε να επιλέξουν ανάμεσα σε τρία «καλάθια»: την οικονομική στήριξη, την υλικοτεχνική στήριξη ή/και την φυσική ανακατανομή (Bliatka, 2020).

Κρίσιμο, επίσης, σημείο είναι και το αν θα συμπεριληφθεί η πρόταση της Γερμανίας σχετικά με υποχρεωτικούς ελέγχους αξιολόγησης των αιτούντων άσυλο στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ με απώτερο σκοπό την άμεση επιστροφή και την μη είσοδο σε ευρωπαϊκό έδαφος αυτών σε περίπτωση που η αίτησή τους κρίνεται απαράδεκτη. Η Γαλλία έχει υποστηρίξει την πρόταση αυτή (Neidhardt and Sundberg Diez, 2020). Η

πρόταση αυτή, όμως, είναι αναμενόμενο να μην τύχει αποδοχής από τις χώρες των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, τόσο για λόγους διοικητικού φόρτου και αυξημένων αναγκών σε υποδομές και κεφάλαια, όσο και εξαιτίας της μακράς κράτησης των αιτούντων που αυτό το σύστημα συνεπάγεται, κάτι που μπορεί να επιτείνει την ασφυκτική κατάσταση στις χώρες αυτές (και ενδεχομένως να οδηγήσει και σε νέες καταδίκες για παραβίαση της ΕΣΔΑ και συναφών διεθνών υποχρεώσεων).

Σε γενικές γραμμές, στην εικόνα που σχηματίζεται δείχνουν να τονίζονται δράσεις που στοχεύουν περισσότερο στην ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτα κράτη (πχ. συμφωνίες επανεισδοχής) και στον έλεγχο των συνόρων, δηλαδή στην αποτροπή της εισόδου και την επιτάχυνση της διαδικασίας εξόδου των παράνομων μεταναστών-εν δυνάμει αιτούντων άσυλο, παρά στην διόρθωση της εγγενούς ανισορροπίας του συστήματος του Δουβλίνου και στην εξασφάλιση των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο. Όπως αναφέρουν και οι Neidhardt και Sundberg Diez (2020), το πρόταγμα για μια φιλόδοξη και ανθρώπινη πολιτική μετανάστευσης και ασύλου μάλλον θα θυσιάσει στον βωμό της επίτευξης συναίνεσης.

Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

1. *Das Sein*

Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, το ΚΕΣΑ φαίνεται είναι περισσότερο «τέκνο της ανάγκης» παρά προϊόν πραγματικής και συντονισμένης πολιτικής βούλησης μεταξύ των κρατών μελών και των οργάνων της ΕΕ. Η συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου είχε διαχρονικά ως πρωταρχικούς στόχους τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους (δηλαδή την υπαγωγή και την ανάθεση σε ένα κράτος της ευθύνης εξέτασης για την εκάστοτε αίτηση ασύλου και όχι την «κοινοτικοποίηση της ευθύνης»), τη διασφάλιση της ασφάλειας στα εσωτερικά σύνορα και την αποτροπή/περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης προς την ΕΕ, καθώς και την οικονομική μετανάστευση υπό όρους προσέγγισης του επιθυμητού από τις οικονομίες των κρατών μελών της ΕΕ εργατικού δυναμικού.

Τα νομοθετικά κείμενα που πλαισιώνουν το ΚΕΣΑ, ιδίως το σύστημα του Δουβλίνου, μπορούν να χαρακτηριστούν ως “bare minimum”, αν αναλογιστεί κανείς την ταχύτητα και το βάθος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε άλλους τομείς (ιδίως στον οικονομικό τομέα) και την αναγκαιότητα ύπαρξης (τουλάχιστον) του πλαισίου αυτού αφενός για την εύρυθμη λειτουργία άλλων τομέων πολιτικής της ΕΕ, αφετέρου για την προάσπιση της εικόνας της ΕΕ ως «υπερασπιστή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων». Όπως αναφέρει και ο Μπαξεβάνης (2017), το ΚΕΣΑ είναι ευρωπαϊκό μόνο στο όνομα, καθώς οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες παραμένουν σε έναν πολύ μεγάλο βαθμό στις εθνικές κυβερνήσεις. Παρόλο που το ΚΕΣΑ είχε ως στόχο την επίτευξη ισοδύναμης προστασίας σε όλη την ΕΕ και το σύστημα του Δουβλίνου ουσιαστικά βασίζεται στην παραδοχή ότι σε όλα τα κράτη μέλη ισχύουν και τηρούνται οι ίδιοι κανόνες, η υλοποίηση των κανόνων αυτών παραμένει πεδίο των εθνικών συστημάτων, που οφείλουν επίσης να ενσωματωθούν στο δικαιοσύνη σύστημα του κάθε κράτους μέλους (μέχρι σήμερα είναι κυρίως οδηγίες και όχι κανονισμοί) (Dreyer-Plum, 2019). Η εξέλιξη του ΚΕΣΑ δεν δείχνει να αντικατοπτρίζει εν τέλει την επίτευξη κάποιου φιλόδοξου σχεδίου, αντίθετα μάλλον αντανακλά την μειωμένη βούληση (κυρίως εκ μέρους των κρατών μελών) για πραγματική κοινοτικοποίηση του ασύλου.

Το ότι η προσφυγική κρίση κλιμακώνεται το 2015 δεν δρα καθόλου βοηθητικά στην αναμόρφωση του ΚΕΣΑ προς το καλύτερο. Τα ευρωπαϊκά κράτη μετά την οικονομική κρίση, που και αυτή με τη σειρά της είχε προκαλέσει ισχυρό ρήγμα στα

θεμέλια της Ένωσης, τείνουν να αμφισβητούν την ΕΕ ως υπερεθνικό εγχείρημα και να επιστρέφουν σε ρητορικές περί εθνικής κυριαρχίας και έθνους κράτους. Και αυτό δεν αφορά μόνο τα κράτη V4, καθώς και μεν αυτά έχουν δημιουργήσει “brand name” γύρω από την πρόταξη των εθνικών συμφερόντων αντί μιας από κοινού και ανθρωπιστικής διαχείρισης της κρίσης, ωστόσο και τα υπόλοιπα κράτη είναι στην πραγματικότητα εξίσου απρόθυμα να σηκώσουν το βάρος μιας τέτοιας, σύμφωνης με το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αρχής της αλληλεγγύης, διαχείρισης.

Η εισαγωγή ενός διορθωτικού μηχανισμού επιφέρει τέτοιας έκτασης αντιδράσεις επειδή ακριβώς προτείνεται μέσα σε αυτό το πλαίσιο. Ως πρόταση αυτή καθαυτή είναι απολύτως ευθυγραμμισμένη τόσο με τις αρχές που ένθερμα προασπίζει η Ένωση, όσο και με τις υποχρεώσεις των κρατών μελών, τα οποία σε άλλους τομείς απολαμβάνουν τους καρπούς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί. Επίσης, ενσωματώνει και την αρχή της αλληλεγγύης και της κατανομής ευθυνών, η οποία δεν γίνεται να είναι *a la carte*, σύμφωνα και με τις από το 2016 δηλώσεις του Πρώτου Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Frans Timmermans (Baczynska, 2016). Ο διορθωτικός μηχανισμός ως κομμάτι του συστήματος της ΕΕ «είναι όντως πολύ βασική προϋπόθεση, ουσιαστικά μια συνθήκη *sine qua non* για την εξέλιξη της ΕΕ» (Lukić Radonić and Čučković, 2018).

Σε αυτό το πλαίσιο, δεν θα πρέπει να προκαλεί έκπληξη η παρατήρηση του Γενικού Εισαγγελέα Bot πως «πίσω από αυτό που κοινή συναινέσει αποκαλείται “η προσφυγική κρίση του 2015” κρύβεται μια άλλη κρίση, η κρίση δηλαδή του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το οποίο σε μεγάλο βαθμό βασίζεται στην απαίτηση αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών που λαμβάνουν μέρος σε αυτό» (Advocate General, 2017β). Παραφράζοντας τη δήλωση του Juncker, η αλληλεγγύη δεν θα έπρεπε να χρειάζεται να επιβάλλεται. Αν όντως τα κράτη μέλη επιθυμούσαν πραγματική συνεργασία στον τομέα του ασύλου, τότε πράγματι «η αλληλεγγύη θα πρέπει να δίνεται εθελοντικά. Πρέπει να πηγάζει από καρδιάς» (Juncker, 2016).

2. *Das Sollen*

«Η Ευρώπη αντιμετωπίζει πολλές προκλήσεις, αλλά αυτή του μεταναστευτικού μπορεί να εξελιχθεί σε πρόκληση *make-or-break* για την ΕΕ», δήλωνε το 2018 η Angela Merkel στο Bundestag (Reuters, 2018). Θεμελιώδους σημασίας είναι αν το επίδικο είναι η αναδίπλωση της ΕΕ και η οπισθοχώρηση από τα ήδη κεκτημένα ή η ουσιαστική εμβάθυνση του εγχειρήματος και η ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών

μελών στο πλαίσιο της ΕΕ. Αν στόχος είναι το πρώτο, τότε όντως είναι ανεδαφική οποιαδήποτε συζήτηση περί ουσιαστικής αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής των ευθυνών στον τομέα του άσυλου. Ωστόσο, αυτό ίσως συνεπάγεται και την οπισθοχώρηση σχετικά με την εφαρμογή της Συνθήκης του Σένγκεν και της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ, πράγμα που ήδη συνέβη κατά τη διάρκεια της προσφυγικής κρίσης. Ίσως συνεπάγεται και την ανέγερση τειχών και όχι μόνο συνόρων.

Αν ωστόσο ο στόχος είναι η βελτίωση του ΚΕΣΑ και του συστήματος του Δουβλίνου και η εξέλιξή του σε έναν πράγματι κοινοτικοποιημένο τομέα, τότε θα πρέπει μάλλον να εφαρμοστούν και όλοι οι κανόνες και οι αρχές που καθιστούν το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εφικτό. Θεμελιακό ρόλο διαδραματίζει, υπό αυτό το πρίσμα, η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών και για την πραγματοποίηση του παραπάνω στόχου θα πρέπει να είναι δεσμευτική και εκτελεστή.

Αν θεωρήσουμε τους αιτούντες διεθνούς προστασίας ως εξωτερικότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής για τα σύνορα και την ελεύθερη κυκλοφορία, τότε εύλογα αυτό συνεπάγεται την υποχρέωση των κρατών μελών να συνδράμουν προς τα κράτη μέλη που επιβαρύνονται υπέρμετρα από τις αρνητικές συνέπειες της εξωτερικότητας αυτής, όπως για παράδειγμα γίνεται στο περιβαλλοντικό δίκαιο μέσω της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Η στεγανοποίηση του προβλήματος στις χώρες εισόδου (που στις περισσότερες περιπτώσεις δεν είναι και χώρες προορισμού) τις επιβαρύνει με το σύνολο της εξωτερικότητας, η οποία όμως δεν εξαλείφεται ως πρόβλημα μόνο με χρηματοδοτικά μέσα, αλλά ενεργητικά με όλα τα πιθανά μέτρα που θα αποκαταστήσουν το status quo ante (όπως ακριβώς συμβαίνει και στο περιβαλλοντικό δίκαιο).

Σε καταστάσεις όπως αυτή που εξελισσόταν το 2015 είναι μάλλον πασιδηλο, ότι η φυσική ανακατανομή των αιτούντων είναι η πιο λειτουργική και αποτελεσματική λύση για την αποσυμπίεση των χωρών πρώτης εισόδου. Σε αντίθετη περίπτωση, πέρα από το γεγονός ότι δοκιμάζεται στο έπακρο η αντοχή και η ανεκτικότητα των τοπικών κοινωνιών, η ΕΕ δεν μπορεί να εξασφαλίσει αποτελεσματικά ούτε τις βασικές διεθνείς της υποχρεώσεις σε σχέση με τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το δικαίωμα στο άσυλο.

Για τους παραπάνω λόγους, η ΕΕ οφείλει να επιδιώξει τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ και του συστήματος του Δουβλίνου έχοντας ως γνώμονες την αρχή της αλληλεγγύης, την αποτελεσματικότητα και την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Κατά τη

γνώμη μου, τα παραπάνω τρία σημεία θα εξυπηρετούνταν καλύτερα από την πρόταση της Επιτροπής (που είχε και τη στήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) περί απευθείας κατανομής των αιτούντων στα κράτη μέλη εφόσον υποβάλλουν αίτηση ασύλου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος της ΕΕ. Στην περίπτωση αυτή θα υπήρχε ένα πραγματικά κοινό ευρωπαϊκό σύστημα, εντός του οποίου θα διασφαλιζόνταν τόσο η αποτελεσματικότητα και η πραγμάτωση της αρχής της αλληλεγγύης, όσο και τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Εφόσον, ωστόσο, η ως άνω πρόταση φαντάζει πολύ προωθημένη για τα σημερινά δεδομένα, τότε επαρκής θα μπορούσε να κριθεί αφενός η δεύτερη πρόταση της Επιτροπής περί διορθωτικού μηχανισμού ισότιμης αντιμετώπισης με βάση κλειδα κατανομής, που θα προβλέπει προσαρμογές της κατανομής υπό ορισμένες συνθήκες, αφετέρου η πρόταση της Βουλγαρικής Προεδρίας το 2018. Και οι δύο προτάσεις αναγνωρίζουν το γεγονός πως τα συστήματα ασύλου ορισμένων χωρών τείνουν να υπερφορτώνονται, με επιπτώσεις στην εύρυθμη λειτουργία του ΚΕΣΑ και στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Μειονέκτημα, ωστόσο, αποτελεί η παραδοχή πως τα συγκεκριμένα κράτη θα πρέπει να βρίσκονται ήδη σε κατάσταση που υπερβαίνει τις δυνατότητές τους για να υπάρξει διορθωτική παρέμβαση.

Όσον αφορά, τέλος, την αποτροπή των δευτερογενών μετακινήσεων, αυτή αποδεικνύεται μάλλον ανέφικτη εντός ενός πλαισίου όπου ευδοκιμούν κυρίως εθνικά συμφέροντα και επιδιώξεις παρά κοινή διαδικασία και στρατηγική. Διότι σαφώς ο κάθε άνθρωπος, που έχει ήδη ρισκάρει τη ζωή του για να εισέλθει στην ΕΕ, θα επιδιώξει να εξασφαλίσει όσο το δυνατόν μεγαλύτερες πιθανότητες αποδοχής της αίτησής του και καλύτερες συνθήκες διαβίωσης. Κατά συνέπεια, όσο συνεχίζουν να υπάρχουν διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών μελών (έστω και μικρές), είναι αναμενόμενο να υπάρχει και το αντίστοιχο «κυνήγι της ευτυχίας» από τους αιτούντες διεθνούς προστασίας. Εφόσον, λοιπόν, ως λύση αναδεικνύεται η πραγματική εναρμόνιση του συστήματος ασύλου, απαραίτητη είναι η αλληλεγγύη, η οποία είναι βασικό συστατικό για τη διαμόρφωση ενός πραγματικά κοινού οράματος και την ενύλωσή του.

Εν κατακλείδι, η αλληλεγγύη είναι όντως δύσκολο να επιβληθεί, ιδίως σε περιόδους κρίσης. Ωστόσο, η απόφαση που θα ληφθεί το επόμενο διάστημα θα είναι κρίσιμη όχι μόνο για την περαιτέρω οικοδόμηση του ΚΕΣΑ, αλλά και για το σύνολο του εγχειρήματος που ονομάζεται «ευρωπαϊκή ολοκλήρωση».

Αναφορές

Ξενόγλωσσες

Advocate General (2017α). *Advocate General Bot proposes that the Court should dismiss the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers* [Press release]. 26 Ιουλίου. Διαθέσιμο στο: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170088en.pdf>.

Advocate General (2017β). *Opinion of advocate general*. 26 Ιουλίου. Διαθέσιμη στο: <https://tinyurl.com/y5cwnbh4>.

Baczynska, G. (2016). *EU proposes scheme to share out asylum seekers*. Reuters. [online]. Διαθέσιμο στο: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-eu-asylum/eu-proposes-scheme-to-share-out-asylum-seekers-idUSKCN0XV13G>. [Πρόσβαση 5/9/2020].

Beirens, H., Maas, S., Petronella, S., Van der Velden, M. (2016). *Study on the Temporary Protection Directive*. Study of European Commission. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y5hsh48p>. [Πρόσβαση 14/8/2020].

Bliatka, I. (2020). *Awaiting the New EU Migration Pact: Geopolitical Conundrums, Humanitarian Deficits*. [online]. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y5dale54> [Πρόσβαση 2/9/2020].

Bodoni, S. (2020). *Hungary, Poland Lose EU Court Challenge Over Refugee Quotas*. Bloomberg. [online] Διαθέσιμο στο: <https://www.bloomberquint.com/onweb/hungary-poland-lose-eu-top-court-challenge-over-refugee-quotas> [Πρόσβαση 26/8/2020].

Commission of the European Communities (1996). *Commission Opinion. Reinforcing Political Union and Preparing for Enlargement*. Brussels. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y3tly53a>.

Commission of the European Communities (2000). *Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*. [explanatory memorandum]. Brussels. Διαθέσιμο στο: <https://www.statewatch.org/media/documents/sendoc/assets/files/commission/COM-2000-578.pdf>.

Commission of the European Communities (2001α). *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*. [explanatory memorandum]. Brussels. Διαθέσιμο στο: <https://www.refworld.org/pdfid/47fdfb1ad.pdf>.

Commission of the European Communities (2001β). *Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States*. [explanatory memorandum]. Brussels. Διαθέσιμο στο: <https://www.statewatch.org/media/documents/semdoc/assets/files/commission/COM-2001-181.pdf>.

Commission of the European Communities (2008). *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast)*. COM/2008/0820. Brussels. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y3dsbsab>.

Council of the European Union (2018). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) - New Dublin: Reversing the Dynamics*. Brussels. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y26uucz6>.

Costello, C., Guild, E. and Moreno-Lax, V. (2017). *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*. Study of European Parliament. Διαθέσιμο στο: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/mar/ep-study-greecde-italy-int-prot.pdf>.

Dreyer-Plum, D. (2019). Commitment of States, Access to Asylum, and Material Benefits: Assessing Key Legislative Battles and Their Structural Impact on the Common European Asylum System. *International Journal of Refugee Law*, 31(4), σ. 516–540. DOI: 10.1093/ijrl/eez042.

Duszczuk, M., Podgórska, K. and Pszczółkowska, D. (2019). From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme. *European Politics and Society*, 21(4), σ.470–487.

EU Observer (2017). *Commission attacks Tusk on 'anti-European' migrant plan*. Διαθέσιμο στο: <https://euobserver.com/migration/140255>. [Πρόσβαση στις 31/8/2020].

European Council (2017). *Leader's Agenda. Migration: way forward on the external and internal dimension*. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y6ymzoxxy>.

Henrekson, M., Oner, O. and Sanandaji, T. (2019). The Refugee Crisis and the Reinvigoration of the Nation State: Does the European Union Have a Common Refugee Policy? *SSRN Electronic Journal*.

Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), σ. 751–777.

Juncker, J.-C. (2016). *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – A Europe that protects, empowers and defends*. Strasbourg: European Commission (Ομιλία). Διαθέσιμο στο: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm.

Kaufmann, D. (2020). Debating responsibility-sharing: An analysis of the European Parliament’s debates on the Common European Asylum System. *European Policy Analysis*.

Kuntz, K. and Christides, G. (2016). Griechenland in der Flüchtlingskrise - “EU hält nicht, was sie verspricht.” *Spiegel*. Διαθέσιμο στο: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/griechenland-innenminister-die-eu-haelt-nicht-was-sie-verspricht-a-1086020.html> [Πρόσβαση 4/9/2020].

Lukić Radović, M. and Čučković, B. (2018). Dublin IV Regulation, The Solidarity Principle and Protection of Human Rights – Step(s) Forward or Backward?. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*. DOI: 10.25234/ecllc/7097.

Marin, L., Penasa, S. and Romeo, G. (2020). Migration Crises and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Polity. *European Journal of Migration and Law*, 22(1), σ.1–10.

Menéndez, A.J. (2016). The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration. *European Law Journal*, 22(4), σ.388–416. DOI: 10.1111/eulj.12192.

Moreno-Lax, V. (2017). *Accessing Asylum In Europe*. 1st ed. Oxford University Press.

Mouzourakis, M. and Costello, C. (2016). *The Common European Asylum System: where did it all go wrong?*. The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice, σ. 264–299.

Neidhardt, A.-H., Sundberg Diez, O. (2020). *The upcoming New Pact on Migration and Asylum: Will it be up to the challenge?*. European Policy Centre. Διαθέσιμο στο: https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/The_upcoming_New_Pact_on_Migration_and_Asylum.pdf [Πρόσβαση 2/9/2020].

Obradovic, D. (2017). *Cases C-643 and C-647/15: Enforcing solidarity in EU migration policy*. European Law Blog. Διαθέσιμο στο: <https://europeanlawblog.eu/2017/10/02/cases-c-643-and-c-64715-enforcing-solidarity-in-eu-migration-policy/> [Πρόσβαση 17/08/2020].

Peers, S. (2011). *EU Justice and Home Affairs Law* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

RadioFreeEurope/RadioLiberty. (2020). *Top EU Court Rules Budapest, Warsaw, Prague Violated Migrant Quotas*. [online] Διαθέσιμο στο: <https://www.rferl.org/a/top-eu-court-rules-budapest-warsaw-prague-violated-migrant-quotas/30526960.html> [Πρόσβαση 26/8/2020].

Reuters. (2015). *Dijsselbloem: Refugee crisis could trigger mini-Schengen*. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/yy5awpdz> [Πρόσβαση 14/8/2020].

Reuters. (2018). *Migration challenge is make-or-break for EU, says passionate Merkel*. [online]. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y5aarpbg> [Πρόσβαση 5/9/2020].

Rios, B. (2020). *Poland, Hungary and Czechia broke law over refugees relocation system, EU court rules*. [online] www.euractiv.com. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/yxlomfsq> [Πρόσβαση: 19/8/2020].

Sangiovanni, A. (2013). *Solidarity in the European Union*. Oxford Journal of Legal Studies, 33(2), σ. 213–241. DOI: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqs033>.

Thielemann, E. (2012). *Burden-Sharing*. Oxford Handbooks Online. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199546282.013.0056.

Thym, D. (2016). *The «refugee crisis» as a challenge of legal design and institutional legitimacy*. Common Market Law Review, Vol. 53, no. 6, σελ. 1545— 1573. Διαθέσιμο στο: https://www.researchgate.net/publication/317029854_The_refugee_crisis_as_a_challenge_of_legal_design_and_institutional_legitimacy.

Visegrad Group (2015). *Joint statement of the heads of governments of the Visegrad group countries*. Prague. Διαθέσιμο στο: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/jointstatement-of-the-150904>.

Visegrad Group (2016). *Joint statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*. Bratislava. Διαθέσιμο στο: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Bratislava-V4-Joint-Statement-final-15h30.pdf>.

von der Leyen, U. (2019). *Μια Ένωση που επιδιώκει περισσότερα - Πολιτικές κατευθύνσεις για την επόμενη Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019-2024*. [online] Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_el.pdf [Πρόσβαση: 2/9/2020].

www.europarl.europa.eu. (2020). *Πολιτική ασύλου | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*. [online]. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/yyg2t58b> [Πρόσβαση 22/8/2020].

Ελληνικές

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001α). *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Εξαμηνιαία ενημέρωση του πίνακα αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά τη δημιουργία χώρου «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» στην Ευρωπαϊκή Ένωση (δεύτερο εξάμηνο 2001)*. COM (2001) 628. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EL/1-2001-628-EL-F1-1.Pdf>.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001β). *Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας*. COM (2001) 447. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EL/1-2001-447-EL-F1-1.Pdf>.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007). *Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου*. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=EN>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013). *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 294 παράγραφος 6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τη θέση του Συμβουλίου επί της έκδοσης πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή απάτριδα*. COM (2013) 416. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0416&qid=1598540506150&from=EN>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016). *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και προώθηση των νόμιμων οδών προς την Ευρώπη*. COM(2016) 197 final. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=en>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019). *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2020. Μια Ένωση που επιδιώκει περισσότερα*. COM(2020) 37 final. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020_en.pdf.

Μπαξεβάνης, Χ. (2017). *Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (Άρθρο 80 ΣΛΕΕ) στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων*. Εκδ. ΑΝΙΚΟΥΛΑ.

Νάσκου-Περράκη, Π., Παπαγεωργίου, Γ. και Μπαξεβάνης, Χ. (2017). *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα.

Σαχπεκίδου, Ε. (2013). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα.

Χρυσομάλλης, Μ. (2017). *Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδ. Σάκκουλα.

Λοιπά σχετιζόμενα έγγραφα και νομοθετικά κείμενα (ανά έτος)

Κανονισμός 2725/2000/ΕΚ του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου. (2000). *Επίσημη Εφημερίδα L 316*. Διαθέσιμος στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=el>.

Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων. (2001). *Επίσημη Εφημερίδα L 212*. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/yyegvrgl>.

Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη. (2003). *Επίσημη Εφημερίδα L 31*. Διαθέσιμη στο: <https://tinyurl.com/y5m6m854>.

Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας. (2003). *Επίσημη Εφημερίδα L 050*. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>.

Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους. (2004). *Επίσημη Εφημερίδα L 304*. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=EN>.

Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις στοιχειώδεις προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες χορηγείται και ανακαλείται το καθεστώς του πρόσφυγα στα κράτη μέλη. (2005). *Επίσημη Εφημερίδα L 326*. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32005L0085>.

Το Πρόγραμμα της Χάγης: Ενίσχυση της Ελευθερίας, της Ασφάλειας και της Δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. (2005). *Επίσημη Εφημερίδα C 53*. Διαθέσιμο στο: <https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/%CE%9317.-GR-hague-programme.pdf>.

Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. (2008). 13440/08. Διαθέσιμο στο: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης: Μια Ανοικτή και Ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες. (2010). *Επίσημη Εφημερίδα C 115*. Διαθέσιμο στο: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN).

Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση). (2011). *Επίσημη Εφημερίδα L 337*. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>.

Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση). (2013). *Επίσημη Εφημερίδα L 180*. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>.

Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση). (2013). *Επίσημη Εφημερίδα L 180*. Διαθέσιμη στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

Κανονισμός (ΕΕ) 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

(αναδιατύπωση). (2013). *Επίσημη Εφημερίδα L 180*. Διαθέσιμος στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32013R0603>.

Κανονισμός (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση). (2013). *Επίσημη Εφημερίδα L 180*. Διαθέσιμος στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>.

Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση). (2016). COM (2016) 270 final. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/yxpspx2o>.

Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010. (2016). COM(2016) 271 final. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y6avupr7>.

Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του [κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα], για την ταυτοποίηση παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων και σχετικά με αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου (αναδιατύπωση). (2016). COM (2016) 272 final. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/yxff3nsk>.

Πρόταση για Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση). (2016). COM (2016) 465 final. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=EN>.

Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που

δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας και για την τροποποίηση της οδηγίας του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες. (2016). COM (2016) 466 final. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0466&from=EN>.

Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ. (2016). COM (2016) 467 final. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0467&from=EN>.

Πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου της Ένωσης για την επανεγκατάσταση και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. (2016). COM (2016) 468 final. Βρυξέλλες. Διαθέσιμο στο: <https://tinyurl.com/y56r229l>.



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr