



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

Ο Κανονισμός του Δουβλίνου: Θέματα εφαρμογής, αποτίμηση και προοπτικές

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ

Επιβλέπουσα: Σωτηρία Κασνακούδη

Σπουδάστρια: Γεωργία Ευσταθίου

ΑΘΗΝΑ – 2017

Ο Κανονισμός του Δουβλίνου: Θέματα εφαρμογής, αποτίμηση και προοπτικές

Περίληψη

Σκοπός της εργασίας είναι να παρουσιάσει τον Κανονισμό «Δουβλίνο III», να αποτυπώσει τα προβλήματα που προκύπτουν κατά την εφαρμογή του υπό το πρίσμα της τρέχουσας προσφυγικής κρίσης και να εξετασθούν οι προοπτικές βιωσιμότητάς του για το μέλλον, καθώς και η νέα φιλοσοφία στην οποία θα πρέπει να βασιστεί.

Προκειμένου να απαντηθούν αυτά τα ερωτήματα, περιγράφεται αρχικά το διεθνές πλαίσιο προστασίας των προσφύγων και η σταδιακή διαμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Στη συνέχεια αποτυπώνεται ο τρόπος λειτουργίας του Κανονισμού, με έμφαση στην ανάδειξη συγκεκριμένων πτυχών του από τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ακολουθεί η καταγραφή των πρόσφατων εξελίξεων στον τομέα του ασύλου, δηλαδή του προσωρινού μηχανισμού μετεγκατάστασης και της Κοινής Δήλωσης ΕΕ – Τουρκίας. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται το νομοθετικό πλαίσιο για το άσυλο στην Ελλάδα και καταγράφεται η τρέχουσα διοικητική πραγματικότητα αναφορικά με τρία επιμέρους ζητήματα: την εφαρμογή του Κανονισμού από τη χώρα, τους ασυνόδετους ανηλίκους και τις επιστροφές στην Τουρκία υπό το ειδικότερο πρίσμα της διοικητικής κράτησης. Τέλος, παρουσιάζονται τα βασικά σημεία της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Δουβλίνο IV και καταγράφονται τα εξαγόμενα συμπεράσματα και προοπτικές.

Η σύνταξη της εργασίας βασίστηκε κατά κύριο λόγο σε πρωτογενές υλικό, με επισκόπηση της εθνικής, ευρωπαϊκής και διεθνούς νομοθεσίας και μελέτη των επίσημων εγγράφων των οργάνων της ΕΕ. Επίσης σε δευτερογενείς πηγές, με έμφαση σε εκθέσεις Διεθνών Οργανισμών, Ανεξάρτητων Αρχών και ΜΚΟ. Όσον αφορά ειδικότερα στην καταγραφή της τρέχουσας διοικητικής πραγματικότητας, διεξήχθησαν δύο συνεντεύξεις: η πρώτη με την Προϊσταμένη του Τμήματος Εθνικής Μονάδας του Δουβλίνου της Υπηρεσίας Ασύλου κα Δ. Παπαηλιού και η δεύτερη με τον Υποστράτηγο ε.α., τ. Δ/ντή της Διεύθυνσης Δίωξης Παράνομης Μετανάστευσης/Κλάδου Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων κ. Μενέλαο Κωστάρη.

Λέξεις κλειδιά:

Κανονισμός Δουβλίνου, άσυλο, μετεγκατάσταση, Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Abstract

The purpose of this paper is to present the “Dublin Regulation”, deal with the problems arising from its application in the light of the current refugee crisis and examine the prospects of its future sustainability, as well as the new philosophy on which it should be based.

To answer these questions, the international framework for the protection of refugees, as well as the gradual formation of the Common European Asylum System, are described in the first place. Furthermore, the way the Regulation works is presented, with the emphasis given to specific aspects arising from the Court of Justice of the EU and the European Court of Human Rights case law. Afterwards, the latest developments in the field of asylum are analysed, namely the emergency relocation mechanism and the EU-Turkey Statement. The presentation of the legislative framework for the asylum in Greece follows together with the current administrative reality on three separated issues: the application of the Regulation in our country, the unaccompanied minors and the returns to Turkey in the specific light of administrative detention. Finally, the key points of the European Commission Proposal for Dublin IV, as well as the conclusions and prospects are mentioned.

The paper is mainly based on primary research, by overviewing the national, EU and international legislation and studying the official documents of the EU institutions. Moreover, secondary research was conducted, with the emphasis given to Reports of International Organizations, Independent Authorities and NGOs. As far as the description of the current administrative reality is concerned, two interviews have been held: the first one with Mrs D. Papailiou, Head of the Department of the National Dublin Unit of the Asylum Service, and the second one with Mr. Menelaos Kostaris, Major General (retired), former Director of the Directorate for the Prosecution of Illegal Immigration/Aliens and Border Protection Branch.

Key Words:

Dublin Regulation, asylum, relocation, EU-Turkey Statement, Common European Asylum System, European Court of Human Rights

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	7
Εισαγωγή.....	9
Κεφάλαιο 1: Το διεθνές πλαίσιο προστασίας των προσφύγων & το άσυλο στην ΕΕ	10
1.1. Η Σύμβαση της Γενεύης και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1967.....	10
1.2. Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου	13
Κεφάλαιο 2: Το Σύστημα του Δουβλίνου	17
2.1. Το προϊσχύον καθεστώς (Δουβλίνο II).....	17
2.2. Ο Κανονισμός 604/2013/ΕΕ (Δουβλίνο III).....	21
2.3. Η νομολογιακή προσέγγιση του Κανονισμού του Δουβλίνου	25
Κεφάλαιο 3: Πρόσφατες εξελίξεις μετά την προσφυγική κρίση	29
3.1. Ο προσωρινός μηχανισμός μετεγκατάστασης.....	30
3.2. Η Κοινή Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας.....	35
Κεφάλαιο 4: Το σύστημα ασύλου στην Ελλάδα	40
4.1. Το νομοθετικό πλαίσιο για το άσυλο.....	40
4.2 Η τρέχουσα διοικητική πραγματικότητα	45
i) Η εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου.....	45
ii) Ασυνόδετοι Ανήλικοι	47
iii) Το ζήτημα της κράτησης.....	49
Κεφάλαιο 5: Προς το Δουβλίνο IV	51
5.1 Η πρόταση της Επιτροπής.....	52
5.2 Οι αντιδράσεις των εμπλεκόμενων «παικτών πολιτικής»	56
Συμπεράσματα και Προοπτικές.....	59
Αντί Επιλόγου	63
Βιβλιογραφία.....	64
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ.....	78
I. Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου για τις Διαδικασίες Μετεγκατάστασης..	79
II. Στατιστικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή του μηχανισμού μετεγκατάστασης	81
III. Στατιστικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε.-Τουρκίας.....	82

IV. Στατιστικά στοιχεία για τις Διαδικασίες Ασύλου από την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου έως τις 30-9-2017	84
V. Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου από τις 7-6-2013 έως τις 7-10-2017.....	85
VI. Στατιστικά στοιχεία της Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου για την εφαρμογή του Κανονισμού από τις 7-6-2013 έως τις 7-10-2017.....	87
VII. Στατιστικά Στοιχεία για το Άσυλο στην ΕΕ από τη Eurostat	90
Αριθμός Αιτήσεων Ασύλου στα 28 κ-μ της ΕΕ , 2006-2016 (σε χιλιάδες).....	90
Χώρες Ιθαγένειας των Αναζητούντων Άσυλο στα 28 κ-μ της ΕΕ , 2015 & 2016 (σε χιλιάδες)	90
Οι 5 κύριες εθνικότητες αναζητούντων άσυλο στην ΕΕ ανά χώρα, 2016	91
Κατανομή ανά χώρα των πρωτοβάθμιων αποφάσεων επί των αιτήσεων ασύλου, 2016 (%).....	92
Κατανομή ανά χώρα των τελικών αποφάσεων επί των αιτήσεων ασύλου, 2016 (%)..	92

ΕΣΔΔΑ, Γεωργία Ευσταθίου, ©, 2017- Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση:

«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, 27/10/2017

Υπογραφή

Γεωργία Ευσταθίου

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ECtHR	European Court of Human Rights
ECJ	European Court of Justice
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EASO	European Asylum Support Office
FRONTEX	European Border and Coastguard Agency
ICJ	International Commission of Jurists
UNHCR	The United Nations High Commissioner for Refugees
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΓεΔΕΕ	Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔΑ	Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΚ	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΚΚΑ	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΕΛΑΣ	Ελληνική Αστυνομία
ΕΣ	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΠ	Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες
Η.Ε.	Ηνωμένα Έθνη
ΙΜΔΑ	Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΚΕΣΑ	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΥΤ	Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης
Ν.	Νόμος
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ολ	Ολομέλεια

ό.π.	όπως παραπάνω
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΡΟΚΕΚΑ	Προαναχωρησιακά Κέντρα Κράτησης
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑΜΕ	Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης
ΤΕΑ	Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση
ΦΕΚ	Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εισαγωγή

Η Ευρώπη βρίσκεται αντιμέτωπη τα τελευταία χρόνια με μία ακόμα μεγάλη πρόκληση, αυτήν της διαχείρισης των μεικτών μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών που καταφθάνουν στα εξωτερικά της σύνορα, ανθρώπους που ελπίζουν όχι μόνο σε ένα καλύτερο μέλλον, αλλά τις περισσότερες φορές στην ίδια τους την επιβίωση¹. Φαινόμενο που πηγάζει από τη γενικότερη αστάθεια στο άμεσο περιβάλλον της, την κρίση στη Συρία, την Αραβική Άνοιξη, την αποσταθεροποίηση στη Βόρεια Αφρική. Η Ευρώπη για άλλη μία φορά αιφνιδιάστηκε. Ενώ, μάλιστα, οι τεράστιες αυτές ροές είναι αναλογικά πολύ μικρότερες σε σύγκριση με το πλήθος των προσφύγων που αναζητούν προστασία σε οποιαδήποτε άλλη περιοχή του πλανήτη,² η τρέχουσα κατάσταση δεν άργησε να μετατραπεί σε άλλη μία κρίση για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αποτέλεσμα που συνδέεται τόσο με την ευρύτερη περιοριστική μεταναστευτική πολιτική που έχει επιλέξει η ΕΕ, όπως προκύπτει από τα προγράμματα στους τομείς μετανάστευσης και ασύλου που παρατίθενται παρακάτω,³ όσο και με τον τρόπο που έχει δομηθεί το ΚΕΣΑ και, ειδικότερα, ο Κανονισμός του Δουβλίνου. Αλλά και με τα αντανακλαστικά που επέδειξε η Ένωση κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Μέσω της μελέτης αφενός του τρόπου λειτουργίας του Κανονισμού του Δουβλίνου, προϊόντος συγκεκριμένων πολιτικών ζυμώσεων και αντιθέσεων, και αφετέρου των πλέον πρόσφατων εξελίξεων στον τομέα του ασύλου, του προσωρινού μηχανισμού μεταγκατάστασης και της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας, προκύπτουν ενδιαφέροντα συμπεράσματα: Αναφορικά με το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των αναζητούντων διεθνή προστασία, όπως και σε σχέση με την αποτελεσματικότητα του συστήματος ως προς την ταχεία και ορθή διεκπεραίωση των προβλεπόμενων διαδικασιών και τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών στη βάση της αρχής της αλληλεγγύης.⁴

¹ Το 2016 το 53% όσων έφτασαν παράτυπα στις ευρωπαϊκές ακτές προέρχεται από τις 10 χώρες με την τρέχουσα μεγαλύτερη «παραγωγή» προσφύγων παγκοσμίως (UNHCR, 2016a).

² Το 2016 οι αναπτυσσόμενες χώρες φιλοξενούσαν το 84% των προσφύγων της γης (UNHCR, 2017a).

³ Τα μέτρα που έχουν ληφθεί και διαμορφώνουν τους βασικούς άξονες της πολιτικής ασύλου έχουν σκοπό την παρεμπόδιση της πρόσβασης σε ευρωπαϊκό έδαφος, τη μείωση του χρόνου παραμονής στην ΕΕ, τον αποκλεισμό από τις διαδικασίες ασύλου και την παροχή προσωρινής προστασίας (Κόντης, et al., 2005, σελ. 204).

⁴ Η αρχή της αλληλεγγύης προβλέπεται στο άρθρο 80 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης

Ο δρόμος που θα πρέπει να διαβεί η Ένωση προς την έξοδο της τρέχουσας προσφυγικής κρίσης είναι αδιαμφισβήτητα μακρύς, ενώ η έξοδος θα φαίνεται ολοένα και πιο μακρινή όσο συνεχίζουμε να «μικραίνουμε την εικόνα» του προβλήματος: η κρίση δεν είναι (μόνο) ελληνική, είναι πρωτίστως ευρωπαϊκή και διεθνής. Και είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το γεγονός ότι στον τομέα ιδίως της μετανάστευσης «πρωταγωνίστριες» είναι οι εθνικές πολιτικές, ενώ και στον τομέα του ασύλου (παρά τη βαθμιαία κοινοτικοποίησή του) η δύναμη βρίσκεται ακόμα στα χέρια του Συμβουλίου.

Κεφάλαιο 1: Το διεθνές πλαίσιο προστασίας των προσφύγων & το άσυλο στην ΕΕ

1.1. Η Σύμβαση της Γενεύης και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1967

Η Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων (Σύμβαση της Γενεύης) συνιστά το σημαντικότερο διεθνές κείμενο για την προστασία των προσφύγων. Αρχικά αφορούσε τους πρόσφυγες της Ευρώπης που προέκυψαν ως συνέπεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου (πριν από την 1.1.1951) και βρίσκονταν εκτός της χώρας τους, ενώ τον Ιανουάριο του 1967 υιοθετήθηκε το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης με το οποίο καταργούνται ο γεωγραφικός και ο χρονικός περιορισμός της Σύμβασης. Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 1 της Σύμβασης, ως «πρόσφυγας» ορίζεται *«ένα άτομο που βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του ή του τόπου κατοικίας του, έχει δικαιολογημένο φόβο δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων και εξαιτίας αυτού του φόβου δίωξης αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να απολαμβάνει την προστασία αυτής της χώρας ή την επιστροφή σ' αυτήν»*. Το άρθρο αυτό, περί αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα εφαρμόζεται και στους ανιθαγενείς, λόγω της μη δυνατότητας απόλαυσης από τους τελευταίους των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια (Σύμβαση του 1954 για το Καθεστώς των Ανιθαγενών). Στο κείμενο της Σύμβασης του 1951 δεν γίνεται, ωστόσο, αναφορά σε συγκεκριμένες διαδικασίες αξιολόγησης των αιτήσεων ασύλου. Τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν την υποχρέωση να καθορίζουν το σχετικό εφαρμοστικό πλαίσιο προκειμένου να ανταποκρίνονται στις απορρέουσες από τη Σύμβαση υποχρεώσεις τους.

κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών – μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο». Επιπλέον, στο άρθρο 67 παρ. 2 ορίζεται ότι «η 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».

Η σημαντικότερη, ίσως, υποχρέωση των κρατών που προβλέπεται από τη Σύμβαση της Γενεύης, η εφαρμογή της οποίας αποτελεί *sine qua non* προϋπόθεση για την προστασία των προσφύγων, είναι η αρχή της μη επαναπροώθησης που εμπεριέχεται στο άρθρο 33. Σύμφωνα με αυτήν, τα συμβαλλόμενα κράτη «δεν θα απελαύνουν ή δε θα επαναπροωθούν καθ' οιονδήποτε τρόπο πρόσφυγες στα σύνορα εδαφών, όπου η ζωή και η ελευθερία τους απειλούνται, λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων».⁵ Η σημασία, άλλωστε, της εν λόγω αρχής διαφαίνεται και από τη συμπερίληψή της σε διάφορα άλλα διεθνή και περιφερειακά νομικά κείμενα. Στο άρθρο 3 της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων προβλέπεται ότι «απαγορεύεται η απέλαση, επιστροφή ή έκδοση ατόμου σε άλλη χώρα όπου υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια», ενώ στο άρθρο 19 του ΧΘΔΕΕ ορίζεται ότι «κανείς δεν μπορεί να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί προς το κράτος όπου διατρέχει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση».

Ως προς το πεδίο εφαρμογής της αρχής της μη επαναπροώθησης, αυτή αφορά τόσο τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, όσο και τους καταγεγραμμένους αιτούντες άσυλο, αλλά και τους παράτυπα εισελθόντες και διαμένοντες αλλοδαπούς εν αναμονή της αναγνώρισής τους από το κράτος (Νάσκου-Περράκη, et al., 2017, σελ. 134). Περαιτέρω, εφαρμόζεται όχι μόνο στις περιπτώσεις επιστροφής στη χώρα καταγωγής ή στην περίπτωση των ανιθαγενών στη χώρα προηγούμενης συνήθους διαμονής, αλλά σε οποιονδήποτε τόπο, όπου ο ενδιαφερόμενος δικαιολογημένα φοβάται ότι απειλείται η ζωή του ή η ελευθερία του για έναν ή περισσότερους από τους λόγους που ορίζει η Σύμβαση του 1951 ή από όπου κινδυνεύει να επαναπροωθηθεί σε παρόμοιο κίνδυνο (Απέργης, 2016). Επιπλέον, η αρχή αυτή - η οποία θεωρείται *jus cogens* στο διεθνές δίκαιο - εφαρμόζεται και στην ανοιχτή θάλασσα, όπως έχει ρητά διατυπωθεί και στο Ψήφισμα 1821/2011 για την αναχαίτιση και διάσωση στη θάλασσα αιτούντων άσυλο, προσφύγων και παράτυπων μεταναστών της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης (Council of Europe, 2011). Έχει, εξάλλου, απασχολήσει έντονα

⁵ Στο ίδιο άρθρο προβλέπονται δύο εξαιρέσεις στην αρχή της μη επαναπροώθησης: ο πρόσφυγας μπορεί να απελαθεί ή να επαναπροωθηθεί όταν για σοβαρές αιτίες θεωρείται επικίνδυνος για την ασφάλεια της χώρας στην οποία βρίσκεται ή αποτελεί κίνδυνο για τη χώρα αυτή επειδή έχει καταδικαστεί τελεσίδικα για ιδιαίτερα σοβαρό αδίκημα.

και το ΕΔΔΑ, μιας και μεταξύ των κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης η ισχύς της είναι ακόμα μεγαλύτερη λόγω του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ⁶. Δυνάμει, μάλιστα, της απόφασής του ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (27765/09), «καθιερώθηκε νομολογιακά και κατ' ερμηνεία του άρθρου 3 ΕΣΔΑ, η απαγόρευση αναχαιτίσεων και απωθήσεων αλλοδαπών με οποιοδήποτε τρόπο και μέσο από την είσοδο στο έδαφος ενός κράτους, εάν δεν έχει προηγουμένως παρασχεθεί από το εν λόγω κράτος η δυνατότητα σε κάθε αλλοδαπό να εκθέσει καταλλήλως τον τυχόν κίνδυνο απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης που μπορεί να υποστεί στο κράτος επαναπροώθησής του (τρίτη χώρα) ή, κατ' επέκταση, στο κράτος καταγωγής του» (Απέργης, 2016, σελ. 23).⁷

Μείζονος σημασίας – ιδιαίτερα στο πλαίσιο της τρέχουσας ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου – αποτελεί και το άρθρο 31 της Σύμβασης. Σύμφωνα με αυτό, δεν πρέπει να επιβάλλονται ποινικές κυρώσεις σε όσους εισέρχονται παράνομα στη χώρα «απευθείας από το έδαφος όπου η ζωή ή η ελευθερία τους απειλούνταν». Η περιοριστική αυτή διατύπωση οδήγησε στη διεθνή πρακτική να μην γίνονται αποδεκτές αιτήσεις ασύλου σε περιπτώσεις όπου κρίνεται ότι οι αιτούντες είχαν βρει προηγουμένως ή θα έπρεπε να είχαν βρει προστασία σε άλλη χώρα ή ότι είχαν περάσει αρκετό χρόνο σε χώρα διέλευσης. Πρόκειται για τις έννοιες της *πρώτης χώρας ασύλου* και της *ασφαλούς τρίτης χώρας*, όροι που έχουν ενσωματωθεί και στο ενωσιακό δίκαιο με τρόπο που έχει προκαλέσει έντονο νομικό διάλογο σχετικά με τη συμβατότητά τους με την αρχή της μη επαναπροώθησης.⁸

Η πλήρης και συνολική εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης και του Πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης, συμπεριλαμβανομένης της επικουρικής μορφής

⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 3 «Απαγόρευση βασανιστηρίων» της ΕΣΔΑ, «Κανένα πρόσωπο δεν υποβάλλεται σε βασανιστήρια ή σε απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία».

⁷ Στην άνω υπόθεση το ΕΔΔΑ έκρινε ότι «η απομάκρυνση των αλλοδαπών που πραγματοποιείται στο πλαίσιο αναχαιτίσεων στην ανοικτή θάλασσα από τις αρχές ενός κράτους κατά την άσκηση της κυριαρχικής τους εξουσίας, το αποτέλεσμα της οποίας είναι να εμποδιστούν οι μετανάστες από το να φτάσουν στα σύνορα του κράτους ή ακόμα και να τους απωθήσει πίσω σε άλλο κράτος, συνιστά άσκηση [κρατικής] δικαιοδοσίας κατά την έννοια του άρθρου 1 της Σύμβασης [ΕΣΔΑ]» (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, 2012, ΕΔΔΑ, παρ. 76-82).

⁸ Οι έννοιες της *πρώτης χώρας ασύλου* και της *ασφαλούς τρίτης χώρας* έχουν ενσωματωθεί στο ενωσιακό δίκαιο και συγκεκριμένα στην 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.

προστασίας⁹, αποτέλεσαν τη βάση για την εγκαθίδρυση του ΚΕΣΑ, απόφαση που λήφθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε το 1999.

1. 2. Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου

Επιχειρώντας μια σύντομη ιστορική αναδρομή στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, διαπιστώνεται ότι δύο είναι τα βασικά κείμενα που αποτέλεσαν το εναρκτήριο λάκτισμα αυτής: η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) που προβλέπει τη δημιουργία της Κοινής Αγοράς, ενός κοινοτικού χώρου με ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίου, αλλά και η προηγηθείσα Σύμβαση του Schengen (1985), μία εξω-κοινοτική πρωτοβουλία μεταξύ πέντε κρατών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας¹⁰ για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών των κρατών-μελών στον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο. Η δημιουργία ενός τέτοιου χώρου δεν θα ήταν δυνατή χωρίς την ταυτόχρονη ρύθμιση ζητημάτων μετανάστευσης και ασύλου. Φαίνεται, επομένως, ότι η πολιτική μετανάστευσης και ασύλου διαμορφώνεται ως παράγωγη πολιτική άλλων πολιτικών κατά το αποτέλεσμα της διάχυσης (spill over) (Κόντης, et al., 2005, σελ. 47).

Κατά την ίδια περίοδο, τον Ιούνιο του 1990, υιοθετήθηκε η Σύμβαση του Δουβλίνου, το πρώτο ιστορικά δεσμευτικό κείμενο στον τομέα του ασύλου, παρότι συνιστά διακρατικό και όχι κοινοτικό δημιούργημα. Σκοπός του ήταν να ρυθμίσει στη βάση σαφώς προσδιορισμένων κριτηρίων ποιο κράτος μέλος της Ε.Ε. ήταν κάθε φορά υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου, προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι καταχρήσεις από πλευράς των αιτούντων¹¹, αλλά και η αδράνεια των κρατών στην εξέταση

⁹ Ο όρος «επικουρική προστασία» καταλαμβάνει εκείνους που δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα τους γιατί κινδυνεύουν να υποστούν απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση βάσει δεσμευτικών κειμένων άλλων από τη Σύμβαση της Γενεύης, όπως την ΕΣΔΑ. Από κοινού με το «άσυλο» συγκροτούν τη «διεθνή προστασία», όρο που εμφανίζεται στο προσφυγικό δίκαιο μετά τη δεκαετία του 1980 (Νάσκου-Περράκη, et al., 2017, σελ. 145).

¹⁰ Υπογράφηκε στις 14 Ιουνίου 1985 από το Βέλγιο, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και το Λουξεμβούργο.

¹¹ Πρόκειται για το φαινόμενο της «άγρας ασύλου» (asylum shopping), της ταυτόχρονης, δηλαδή, ή διαδοχικής υποβολής αιτήματος ασύλου σε περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες με σκοπό την παράταση της διαμονής στην τότε Κοινότητα.

αιτήσεων επικαλούμενα αναρμοδιότητά τους¹². Ακολούθως, συνεπεία της αδυναμίας επίτευξης των αναμενόμενων αποτελεσμάτων μέσω των άτυπων συνεργασιών, τα κράτη - μέλη αποφάσισαν την υπαγωγή των ζητημάτων ασύλου και μετανάστευσης στον τρίτο πυλώνα της Ε.Ε. και στη διακυβερνητική διαδικασία λήψης αποφάσεων ως «*θεμάτων Κοινού Ενδιαφέροντος*» (ΣΕΕ, Τίτλος VI, άρθρα κ1-κ9).

Η μεγάλη αλλαγή επήλθε, ωστόσο, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), οπότε η πολιτική ασύλου και μετανάστευσης υπήχθη στον πρώτο πυλώνα και «κοινοτικοποιήθηκε»¹³. Παράλληλα εγκαθιδρύθηκε ένας χώρος «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», μέσα στον οποίο «*εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με τα κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας*» (άρθρο 2). Ακολούθως, τον Οκτώβριο του 1999 στο πλαίσιο του Συμβουλίου του Τάμπερε εισήχθη η καινοτομία της «*ανοικτής μεθόδου συντονισμού*» εξαιτίας της πολύπλευρης δράσης που απαιτούνταν για την ολοκλήρωση της πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου, και υιοθετήθηκε η σφαιρική προσέγγιση χειρισμού της διεθνούς μετανάστευσης. Λήφθηκαν αποφάσεις σχετικά με τη δημιουργία μιας σχέσης εταιρικής με τις χώρες προέλευσης μεταναστών, την αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και τη διαμόρφωση πολιτικής ενσωμάτωσης των νομίμων μεταναστών, καθώς, επίσης, αποφασίστηκε η γενικευμένη και απεριόριστη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, με μέτρα που θα επέτρεπαν την εισαγωγή ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος εξέτασης της χορήγησης ασύλου (Κόντης, et al., 2005, σελ. 54). Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεσμεύτηκε για την εναρμόνιση τεσσάρων σημαντικών τομέων (buildingblocks): μία σαφή μέθοδο καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου, κοινούς κανόνες για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου, κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, καθώς και προσέγγιση των κανόνων που αφορούν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα.

¹² Η τακτική αυτή εκ μέρους των ευρωπαϊκών κρατών είχε ως συνέπεια την εισαγωγή του όρου «*πρόσφυγες σε τροχιά*» (refugees in orbit) για να περιγράψει τους δικαιούχους ασύλου που περιπλανιόνταν στην ευρωπαϊκή επικράτεια εωσότου εξετασθεί το αίτημά τους από την αρμόδια εθνική αρχή.

¹³ Το κεκτημένο Σένγκεν ενσωματώθηκε με τη Συνθήκη στο νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. και συνιστά πλέον ενωσιακή νομοθεσία.

Σε συνέχεια των άνω αποφάσεων εκδόθηκε η πρώτη «γενιά» νομοθετικών κειμένων, η οποία περιλαμβάνει: α) τον Κανονισμό 343/2003/EK 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 (Δουβλίνο II), β) την Οδηγία 2003/9/EK σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη – μέλη, γ) την Οδηγία 2004/83/EK για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους και δ) την Οδηγία 2005/85/EK σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Ως μέσο υλοποίησης του Κανονισμού 343/2003/EK θεσπίστηκε το «Σύστημα Eurodac» (Κανονισμός 2725/2000/EK)¹⁴, το οποίο επιτρέπει τη διαπίστωση της ταυτότητας των αιτούντων άσυλο και των προσώπων που συλλαμβάνονται για παράνομη διάβαση των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, με την αντιπαραβολή των δακτυλικών τους αποτυπωμάτων, εφαρμοζόμενο για άτομα ηλικίας 14 ετών και άνω. Δύο σημεία χρήζουν προσοχής στο σημείο αυτό: Πρώτον, με την Οδηγία 2004/83/EK εισήχθη για πρώτη φορά στο ενωσιακό δίκαιο η έννοια της «επικουρικής προστασίας» που είχε ήδη εμφανισθεί στο προσφυγικό δίκαιο, η οποία συνιστά μία εναλλακτική μορφή διεθνούς προστασίας για όσους δεν πληρούν τα κριτήρια της Γενεύης¹⁵. Δεύτερον, κατά τον χρόνο εκείνο έχει ήδη αρχίσει να καθίσταται εμφανής η επίδραση των γεγονότων της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, αφού τις ελπιδοφόρες εξαγγελίες του Συμβουλίου του Τάμπερε διαδέχθηκαν η επιφυλακτικότητα και ο φόβος, με τους όρους «ασφάλεια» και «πάταξη της τρομοκρατίας» να εμφανίζονται στην πρώτη γραμμή του πολιτικού λόγου.

Η μεταβολή του κλίματος αποτυπώθηκε και στα Προγράμματα της Χάγης (2004-2009) και της Στοκχόλμης (2010-2014). Με το πρώτο υπογραμμίστηκε η σημασία της συνεργασίας της ΕΕ με τρίτες χώρες και η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος ελέγχου των συνόρων, μέσω της δημιουργίας του Οργανισμού Frontex. Επιπλέον, συμφωνήθηκε η στήριξη της επιχειρησιακής συνεργασίας σε θέματα ασύλου μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων. Στο δεύτερο προβλέφθηκε η εντατικοποίηση των

¹⁴ Εκδόθηκε στο πλαίσιο υλοποίησης του προγράμματος της Χάγης και αποτελεί σημαντικό βήμα στην εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου.

¹⁵ Αποτελεί τη συνήθη μορφή προστασίας που παρέχεται στους Σύρους αιτούντες διεθνούς προστασίας.

πολιτικών διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων με στόχο την πρόληψη, τον έλεγχο και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Επίσης, προωθήθηκε ακόμα περισσότερο η εξωτερική διάσταση του ασύλου μέσω της δημιουργίας εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες, ενώ αποφασίστηκε η σύσταση του ΚΕΣΑ με χρονικό ορίζοντα το 2012, για την προώθηση του οποίου κρίθηκε απαραίτητη η εγκαθίδρυση μιας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO)¹⁶. Ο εφεξής παγιωμένος προσανατολισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής αφενός προς την περιοριστική προσέγγιση της νόμιμης μετανάστευσης και αφετέρου προς την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης μέσω της επιστροφής των εισερχομένων στη χώρα καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης έγινε εμφανής και στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (2008).

Η μεγάλη «τομή» στον τομέα του ασύλου επήλθε, ωστόσο, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Στόχο δεν αποτελεί πλέον η θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών, αλλά η δημιουργία μίας κοινής πολιτικής. Το άσυλο και η μετανάστευση μετατρέπονται σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας για την Ένωση, ενώ στο άρθρο 78 ΣΛΕΕ προβλέπεται η ανάπτυξη κοινής πολιτικής όχι μόνο στους τομείς του ασύλου, αλλά και της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας *«με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης»*. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναβαθμίζεται με την καθιέρωση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, ενώ στον έλεγχο του ΔΕΕ υπάγονται πλέον όλες οι πράξεις που λαμβάνονται δυνάμει των διατάξεων για τον ΧΕΑΔ. Μάλιστα, ο ΧΘΔΕΕ – στο άρθρο 18 του οποίου ρητά αναγνωρίζεται το άσυλο ως θεμελιώδες δικαίωμα - ενσωματώνεται ως δεσμευτικό και ισότιμο με τη Συνθήκη κείμενο¹⁷, δημιουργώντας μία νέα πηγή νομολογίας για το ΔΕΕ.

Ακολούθησε η δεύτερη «γενιά» νομοθετικών κειμένων, όπου η αντικατάσταση του Κανονισμού 343/2003/ΕΚ από τον Κανονισμό 604/2013/ΕΕ (Δουβλίνο ΙΙΙ), συνοδεύτηκε από αναθεώρηση των νομικών κειμένων και για τους υπόλοιπους πυλώνες του Τάμπερε. Έτσι, εκδόθηκαν: α) η Οδηγία 2011/95/ΕΕ για το καθεστώς των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, β) η Οδηγία 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των

¹⁶ Η EASO ιδρύθηκε με τον Κανονισμό 439/2010/ΕΕ και εδρεύει στη Μάλτα.

¹⁷ Στο άρθρο 6 ΣΕΕ ορίζεται ότι *«η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης [...], ο οποίος θα έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες»*.

αιτούντων διεθνή προστασία, γ) η Οδηγία 2013/32/ΕΕ για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας και δ) ο Κανονισμός 603/2013/ΕΕ, ο οποίος αποτελεί αναδιατύπωση του Eurodac.

Τα γεγονότα «τρέχουν», ωστόσο, πιο γρήγορα από την πολιτική της Ένωσης στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης, με αποτέλεσμα η τρέχουσα προσφυγική κρίση να έχει προκαλέσει την εκ νέου παραγωγή έκτακτου νομοθετικού έργου, καθώς και την εκ νέου αναζήτηση μηχανισμών για την αντιμετώπιση αυτής, ζητήματα που αναλύονται στο Κεφάλαιο 3.

Κεφάλαιο 2: Το Σύστημα του Δουβλίνου

2. 1. Το προϊσχύον καθεστώς (Δουβλίνο II)

Ο Κανονισμός 343/2003/ΕΚ (Δουβλίνο II) εκδόθηκε τον Φεβρουάριο του 2003 προκειμένου να εφαρμοστεί το άρθρο 63 της ΣΕΚ, το οποίο απαιτεί την αντικατάσταση της Σύμβασης του Δουβλίνου με κοινοτική νομική πράξη, καθώς και οι αποφάσεις του Συμβουλίου του Τάμπερε. Εφαρμόζεται από όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, καθώς επίσης και από τη Νορβηγία, την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και την Ελβετία.

Ο Κανονισμός αυτός, ο οποίος θεωρείται ως ο πρώτος ακρογωνιαίος λίθος του ΚΕΣΑ¹⁸, συνιστά έναν μηχανισμό κατανομής των αιτήσεων ασύλου μεταξύ των κρατών στη βάση σαφώς καθορισμένων κριτηρίων. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα νομοθέτημα με περιεχόμενο διαδικαστικής φύσεως, σε αντίθεση με τις Οδηγίες που παρουσιάστηκαν παραπάνω και στοχεύουν στην ουσιαστική σύγκλιση των συστημάτων ασύλου και υποδοχής στα κράτη – μέλη. Στο προοίμιό του γίνεται ρητή αναφορά στην πλήρη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης και του Πρωτοκόλλου της Ν. Υόρκης, και ιδιαίτερα στον σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης, αλλά και στον σεβασμό του ΧΘΔΕΕ (παρ. 2 και 15, αντίστοιχα). Βασίζεται στις ίδιες γενικές αρχές με την προϊσχύουσα Σύμβαση όσον αφορά τα κριτήρια προσδιορισμού του υπεύθυνου για την εξέταση του αιτήματος ασύλου κράτους – μέλους, με την εξαίρεση της εισαγωγής των διατάξεων για την προστασία της ενότητας της οικογένειας. Ειδικότερα, αν ένα κράτος μέλος έχει ήδη χορηγήσει καθεστώς πρόσφυγα σε ένα μέλος της οικογένειας του αιτούντος άσυλο, αυτό

¹⁸ Ο Κανονισμός του Δουβλίνου από κοινού με τον Κανονισμό Eurodac και τους εφαρμοστικούς τους Κανονισμούς, καθώς και τον Κανονισμό 2007/2004/ΕΚ για τη δημιουργία του Frontex αποτελούν το «Σύστημα του Δουβλίνου», βασική συνιστώσα του ΚΕΣΑ.

είναι και το υπεύθυνο κράτος για την εξέταση της αίτησής του (άρθρα 6-8). Ένα κράτος μέλος είναι επίσης υπεύθυνο σε περίπτωση που ο αιτών έχει εν ισχύ άδεια διαμονής ή θεώρηση (visa) σε αυτό (άρθρο 9) ή αν το κράτος μέλος είναι το κράτος πρώτης εισόδου μεταξύ των συμβαλλόμενων σε περίπτωση που ο αιτών εισήλθε παράνομα (άρθρο 10). Σε διαφορετική περίπτωση, υπεύθυνο κράτος για την εξέταση αίτησης ασύλου είναι το κράτος στο οποίο αυτή υποβάλλεται (άρθρο 13). Σχηματικά, επομένως, τα αυστηρώς ιεραρχημένα κριτήρια του Κανονισμού μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις επιμέρους ομάδες: α) κριτήρια που αφορούν στην οικογενειακή ενότητα, β) κριτήρια σχετικά με την εμπλοκή του κράτους στη νόμιμη ή παράνομη είσοδο ή διαμονή του αιτούντα άσυλο και γ) σε περίπτωση που κανένα από τα παραπάνω κριτήρια δεν μπορεί να εφαρμοστεί, υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου είναι το πρώτο κράτος στο οποίο αυτή υπεβλήθη.

Περαιτέρω, δίνεται στα συμβαλλόμενα κράτη η δυνατότητα να κάνουν χρήση δύο ρητρών διακριτικής ευχέρειας: της ανθρωπιστικής ρήτρας (humanitarian clause) και της ρήτρας κυριαρχίας (sovereignty clause). Σύμφωνα με την πρώτη, κάθε κράτος μπορεί να επανενώνει μέλη οικογένειας και άλλους εξαρτώμενους συγγενείς για ανθρωπιστικούς λόγους στη βάση οικογενειακών ή πολιτισμικών κριτηρίων, ακόμα κι αν δεν είναι αρμόδιο βάσει των κριτηρίων του Κανονισμού, υπό την αίρεση της συναίνεσης των αιτούντων (άρθρο 12), ενώ η ίδια δυνατότητα δίνεται και στους ασυνόδευτους ανήλικους.¹⁹ Όσον αφορά στη ρήτρα κυριαρχίας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 3 παρ. 2 του Κανονισμού 343/2003/ΕΚ, παρέχει τη δυνατότητα αυτόβουλης ανάληψης ευθύνης από ένα κράτος μέλος το οποίο δεν είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό κριτήρια, προβλεπόμενη ως ειδικότερη έκφραση της αρχής της κυριαρχίας των κρατών.

Σχετικά με την ακολουθούμενη διαδικασία, «εάν το κράτος μέλος στο οποίο έχει υποβληθεί αίτηση ασύλου θεωρεί ότι άλλη χώρα της ΕΕ είναι υπεύθυνη, μπορεί να απευθύνει προς αυτήν αίτημα αναδοχής της αίτησης (take charge)» εντός προθεσμίας τριών μηνών, διαφορετικά η ευθύνη για την εξέταση του αιτήματος εμπίπτει στο ίδιο το κράτος. Το κράτος προς το οποίο απευθύνεται το αίτημα πρέπει να απαντήσει εντός δύο μηνών, διαφορετικά θεωρείται ότι αποδέχεται το αίτημα. Περαιτέρω, ένα κράτος υποχρεούται να

¹⁹ Το άρθρο 15 παρ. 3 του Κανονισμού προβλέπει ότι εφόσον ο ανήλικος «έχει συγγενή(-είς) σε άλλο κράτος μέλος, που μπορούν να αναλάβουν τη φροντίδα του/της, τα κράτη μέλη επιδιώκουν την επανένωση του ανήλικου με τον/τους συγγενή(-είς) του/της, εκτός εάν αυτό δεν είναι προς το μείζον συμφέρον του ανήλικου».

αναλαμβάνει εκ νέου (take back) αιτούντα άσυλο η αίτηση του οποίου τελεί υπό εξέταση και ο οποίος ευρίσκεται χωρίς να έχει λάβει άδεια στο έδαφος άλλου κράτους μέλους ή πολίτη τρίτης χώρας του οποίου την αίτηση απέρριψε το ίδιο και ο οποίος ευρίσκεται χωρίς να έχει λάβει άδεια στο έδαφος άλλου κράτους μέλους (άρθρα 16-18)²⁰. Κατά τη διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους χρησιμοποιούνται αποδεικτικά στοιχεία και έμμεσες αποδείξεις που καταρτίζει και αναθεωρεί περιοδικά η Επιτροπή μέσω εκτελεστικών πράξεων.

Η βασική ιδέα στην οποία δομείται ο Κανονισμός προκειμένου να εναρμονίζεται και με τις υποχρεώσεις των κρατών που απορέουν από τη Σύμβαση της Γενεύης, είναι ότι *«τα κράτη μέλη, όλα εκ των οποίων σέβονται την αρχή της μη επαναπροώθησης, θεωρούνται ως ασφαλείς χώρες για τους υπηκόους τρίτων χωρών»* (Προοίμιο, παρ. 2). Όλο το «οικοδόμημα», δηλαδή, του συστήματος του Δουβλίνου βασίζεται στην πρόβλεψη ενός «αμάχητου» τεκμηρίου, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη της Ε.Ε. αποτελούν ex ante ασφαλείς χώρες για τους πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίες διασφαλίζουν τα προβλεπόμενα από το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο δικαιώματά τους. Και, μάλιστα, ανεξάρτητα από τις εκάστοτε επικρατούσες στα συστήματα υποδοχής και ασύλου τους συνθήκες, τα οποία, εξάλλου, παραμένουν σε μεγάλο βαθμό διαφοροποιημένα τόσο λόγω των πιέσεων που δέχεται το κάθε κράτος από τις προσφυγικές ροές όσο και λόγω εγγενών αδυναμιών των εθνικών πολιτικών ασύλου. Βέβαια, το κριτήριο αυτό μετατράπηκε εντέλει σε «μαχητό» από τη νομολογία του ΕΔΔΑ - και του ΔΕΕ που το ακολούθησε - με αφορμή την περίπτωση της Ελλάδας, καθότι διαπιστώθηκε σωρεία παραβιάσεων των διατάξεων της ΕΣΔΑ ως συνέπεια της υπέρμετρης επιβάρυνσης των συστημάτων υποδοχής και ασύλου στις χώρες της «πρώτης γραμμής».²¹

Το δεύτερο σημείο του Κανονισμού, το οποίο έχει «γεννήσει» σε πολύ μεγάλο βαθμό την παρούσα κρίση και αποτελεί συνεχές πεδίο εντάσεων μεταξύ των κρατών, είναι αδιαμφισβήτητα το κριτήριο της παράνομης εισόδου και διαμονής του αιτούντος για τον καθορισμό του υπεύθυνου για την εξέταση της αίτησης ασύλου κράτους. Η πρόβλεψη του εν λόγω κριτηρίου, το οποίο έχει αναδειχθεί «πρωταθλητής» στην εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου - αν και εμφανίζεται ιεραρχικά ως τελευταίο στη σειρά,

²⁰ Υποχρεούται, επίσης, να δεχτεί πίσω αιτούντα άσυλο ο οποίος ανακάλεσε την υπό εξέταση αίτησή του και υπέβαλε αίτηση σε άλλο κράτος μέλος.

²¹ Βλ. ιδίως αποφάσεις *MSS v Belgium & Greece, 2011, ΕΔΔΑ* και *C-411/10 – N.S. κλπ του ΔΕΕ*.

εδράζεται σε δύο αλληλένδετες βάσεις: Αφενός, στο γεγονός ότι οι βιομηχανικά αναπτυγμένες χώρες της Βόρειας και της Κεντρικής Ευρώπης αποτελούν διαχρονικά τον επιθυμητό προορισμό των αιτούντων άσυλο (Κόντης, et al., 2005, σελ. 33). Για την περίοδο 2000-2004 (χρόνος θέσπισης του Κανονισμού «Δουβλίνο II»), τέσσερις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Γερμανία, Αυστρία) δέχονταν ετησίως τα δύο τρίτα των αιτήσεων ασύλου παγκοσμίως (UNHCR, 2006). Έτσι, λοιπόν, η επιθυμία των χωρών αυτών να «αναχαιτισθούν» οι ροές προς τα εδάφη τους και να καταπολεμηθεί η «άγρα ασύλου» (asylum shopping) - σε συνδυασμό με το πολιτικό τους εκτόπισμα στην Ένωση - οδήγησαν στην υιοθέτηση αυτού του κριτηρίου, αφού το παρόν σύστημα δεν παρέχει, εξάλλου, δυνατότητα επιλογής στους αιτούντες. Επομένως, με την εξαίρεση της οικογενειακής επανένωσης και της ευθύνης ενός κράτους λόγω νόμιμης διαμονής και εισόδου υπηκόου τρίτης χώρας, περίπτωση εξαιρετικά περιορισμένη, η ευθύνη εμπίπτει στις χώρες παράνομης εισόδου οι οποίες δεν είναι άλλες από τις χώρες της περιφέρειας, και ιδιαίτερα η Ελλάδα και η Ιταλία. Το κριτήριο, όμως, αυτό συνδέεται και με μία ακόμα διάσταση του ΚΕΣΑ: την αναγόρευση της πάταξης της παράτυπης μετανάστευσης ως πρωταρχικού στόχου της ευρωπαϊκής πολιτικής, και κατά συνέπεια την εντατικοποίηση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, και δεδομένου ότι η υποχρέωση φύλαξης των συνόρων εντάσσεται στις κυριαρχικές αρμοδιότητες κάθε κράτους, η χρησιμοποίηση αυτού του κριτηρίου αντανακλά την παραδοχή ότι *«θα πρέπει να υπάρχει σύνδεση μεταξύ της κατανομής της ευθύνης στον τομέα του ασύλου και της τήρησης από τα κράτη μέλη των υποχρεώσεών τους όσον αφορά την προστασία των εξωτερικών συνόρων»*, όπως ρητά έχει διατυπώσει η Επιτροπή σε μεταγενέστερο έγγραφό της (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016, σελ. 4).

Οι παραπάνω αδυναμίες του Κανονισμού δεν άργησαν να φανούν και στην πράξη. Προβλήματα σχετιζόμενα τόσο με την αποτελεσματικότητα του συστήματος όσο και με το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο αναγνωρίστηκαν από την Επιτροπή, η οποία το 2008 κατέθεσε πρόταση για την αναμόρφωση του Κανονισμού «Δουβλίνο II».

2.2. Ο Κανονισμός 604/2013/ΕΕ (Δουβλίνο ΙΙΙ)

Η πρόταση της Επιτροπής για την αναμόρφωση του Κανονισμού «Δουβλίνο ΙΙ» στόχευε αφενός στην αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος και στη διασφάλιση υψηλότερων προτύπων προστασίας για τα πρόσωπα που εμπíπτουν στη διαδικασία, και ταυτόχρονα στην καλύτερη αντιμετώπιση καταστάσεων ιδιαίτερης πίεσης στις εγκαταστάσεις υποδοχής και στα συστήματα ασύλου των κρατών μελών (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008). Όσον αφορά στο πεδίο των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων επιδιώχθηκε, ειδικότερα, η καλύτερη ενημέρωση των αιτούντων άσυλο, η αποτελεσματικότερη διασφάλιση του δικαιώματος στην ελευθερία μέσω του περιορισμού της κράτησης και η ενίσχυση του δικαιώματος πραγματικής άσκησης δικαστικής προσφυγής. Περαιτέρω, η πρόταση στόχευσε στην ενίσχυση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης με την προτεινόμενη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Κανονισμού για να συμπεριλάβει αιτούντες και δικαιούχους επικουρικής προστασίας. Επίσης, προτάθηκε να καταστεί υποχρεωτική η επανένωση εξαρτώμενων συγγενών και ασυνόδευτων ανηλίκων με συγγενείς που μπορούν να μεριμνήσουν για αυτούς, το οποίο θα μπορούσε να επιτευχθεί με την εισαγωγή των σχετικών διατάξεων στο δεσμευτικό κεφάλαιο των ιεραρχικών κριτηρίων.

Το πιο ενδιαφέρον, ωστόσο, σημείο της Πρότασης της Επιτροπής ήταν η θέσπιση νέας διαδικασίας στον Κανονισμό που να επιτρέπει την προσωρινή αναστολή των μεταφορών προς το υπεύθυνο κράτος μέλος, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες κάποιο κράτος αντιμετωπίζει *«ιδιαίτερα επείγουσα κατάσταση λόγω της οποίας ασκείται ιδιαίτερα μεγάλη πίεση στις ικανότητες υποδοχής, το σύστημα ή την υποδομή ασύλου του»* (Προοίμιο, παρ. 21) ή όταν *«η Επιτροπή θεωρεί ότι το επίπεδο προστασίας των αιτούντων διεθνή προστασία σε συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται προς την κοινοτική νομοθεσία για το άσυλο, ιδίως όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής και την πρόσβαση στη διαδικασία του ασύλου, για να εξασφαλίζεται ότι όλοι οι αιτούντες διεθνή προστασία τυγχάνουν επαρκούς επιπέδου προστασίας σε όλα τα κράτη μέλη»* (Προοίμιο, παρ. 22). Η εν λόγω πρόταση αιτιολογήθηκε με όρους αλληλεγγύης προς εκείνα τα κράτη –μέλη που λόγω ιδίως της γεωγραφικής τους θέσης ή της γεωγραφικής τους κατάστασης αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες πιέσεις στα θέματα ασύλου τους. Η Επιτροπή αναγνώρισε τη δυσλειτουργία του συστήματος - του οποίου η ίδια η «επιβίωση» φαινόταν ήδη αμφίβολη, και στην ουσία «διέβλεψε» την αμφισβήτηση

του «αμάχητου τεκμηρίου» της ασφαλούς χώρας που επήλθε λίγα χρόνια μετά, με τις καταδικαστικές αποφάσεις των Δικαστηρίων. Ωστόσο, η πρότασή της αυτή δεν υιοθετήθηκε στον αναμορφωμένο Κανονισμό 604/2013/ΕΕ, διότι –όπως αναγνώρισε και η ίδια, από τη διαδικασία διαβούλευσης προέκυψε ότι η πλειοψηφία των κρατών μελών τασσόταν υπέρ της διατήρησης των θεμελιωδών αρχών του Κανονισμού.

Αντιθέτως, η συμβιβαστική λύση που δόθηκε²² ήταν η εισαγωγή του Μηχανισμού Έγκαιρης Προειδοποίησης (Κανονισμός 604/2013/ΕΕ, άρθρο 33). Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή, όταν διαπιστώνει ότι ελλοχεύει κίνδυνος για την ομαλή λειτουργία του συστήματος «λόγω τεκμηριωμένου κινδύνου ιδιαίτερης πίεσης στο σύστημα ασύλου ενός κράτους μέλους και/ή λόγω προβλημάτων στη λειτουργία του συστήματος ασύλου ενός κράτους μέλους» (άρθρο 33 παρ. 1), διατυπώνει συστάσεις προς το συγκεκριμένο κράτος καλώντας το να καταρτίσει σχέδιο προληπτικής δράσης, ενώ σε σοβαρότερες καταστάσεις το Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει σχέδιο δράσης για διαχείριση της κρίσης. Σε όλη τη διαδικασία κομβικός καθίσταται ο ρόλος της ΕΑΣΟ²³, η οποία συνδράμει τόσο την Επιτροπή όσο και το οικείο κράτος μέλος.²⁴

Όπως καθίσταται εμφανές από την παραπάνω πρόβλεψη, ο Κανονισμός 604/2013/ΕΕ για άλλη μια φορά δεν ανατρέπει ούτε τα κριτήρια καθορισμού του υπεύθυνου κράτους – μέλους, ούτε την ιεραρχία αυτών. Κρίσιμης σημασίας παραμένει το κριτήριο περί παράνομης εισόδου ή διαμονής, με την ευθύνη του οικείου κράτους να παύει μετά την παρέλευση δωδεκαμήνου «από την παράνομη διάβαση των συνόρων», όπως συνέβαινε και υπό το προγενέστερο καθεστώς (άρθρο 13).

²² Στην παραπάνω πρόταση της Επιτροπής οι νότιες χώρες αντέτειναν τη ριζική αλλαγή των κριτηρίων προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους, ενώ οι υπόλοιπες χώρες προέβαλαν ως αίτημα να μην αλλάξει τίποτα.

²³ Η ΕΑΣΟ είναι οργανισμός της Ε.Ε, ο οποίος ιδρύθηκε δυνάμει του Κανονισμού 439/2010/ΕΕ όπως έχει προεκτεθεί, και διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην ουσιαστική εφαρμογή του ΚΕΣΑ. Επιδιώκει την ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας για θέματα ασύλου και τη συνδρομή των κρατών μελών, ώστε να εκπληρώνουν τις σχετικές ευρωπαϊκές και διεθνείς υποχρεώσεις τους. Λειτουργεί ως κέντρο εμπειρογνωμοσύνης σε θέματα ασύλου και παρέχει υποστήριξη στα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις.

²⁴ Ο μηχανισμός αυτός δεν ενεργοποιήθηκε ποτέ, ωστόσο, σύμφωνα με τις απόψεις των κρατών όπως καταγράφηκαν στην Έκθεση Αξιολόγησης για την Εφαρμογή του «Δουβλίνο ΙΙΙ» της Επιτροπής (European Commission, 2016e), η υποστήριξη από την ΕΑΣΟ μπορεί να θεωρηθεί ως αντικατάσταση της ενεργοποίησης του μηχανισμού, είτε για την παρεμπόδιση είτε για τη διαχείριση των κρίσεων.

Ωστόσο, εισάγονται κάποιες σημαντικές τροποποιήσεις σε σχέση με τον προηγούμενο Κανονισμό. Το πεδίο εφαρμογής του διευρύνεται και συμπεριλαμβάνει στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και τους ανιθαγενείς, ενώ και η έννοια της «διεθνούς προστασίας» διαστέλλεται για να προσθέσει στους αιτούντες άσυλο και τους αιτούντες επικουρική προστασία. Σκοπός να διασφαλιστεί η συνοχή με το κεκτημένο της ΕΕ, ιδίως με την Οδηγία 2004/83/ΕΚ, που εισήγαγε τη νομική έννοια της «επικουρικής προστασίας».

Περαιτέρω, οι ρήτρες ανθρωπιστικής ρήτηρας και κυριαρχίας παραμένουν και τίθενται υπό ενιαίο κεφάλαιο με τίτλο «*Ρήτρες διακριτικής ευχέρειας*» (άρθρο 17). Η ρήτρα κυριαρχίας «διευρύνεται», ωστόσο, με το αναθεωρημένο άρθρο 3 παρ. 2, για την περίπτωση που «είναι αδύνατη η μεταφορά αιτούντος στο κράτος μέλος που έχει προσδιορισθεί πρωτίστως ως υπεύθυνο, εξαιτίας βάσιμων λόγων που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου και στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων στο εν λόγω κράτος μέλος, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, κατά την έννοια του άρθρου 4 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Υπό τις συνθήκες αυτές, το κράτος στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση εξετάζει αρχικά αν άλλο κράτος μέλος μπορεί να προσδιοριστεί ως υπεύθυνο, και σε διαφορετική περίπτωση καθίσταται το ίδιο το υπεύθυνο κράτος. Επιβεβαιώνεται, δηλαδή, ο ρόλος της ως «ρήτρας διαφυγής» στο νέο σύστημα.²⁵

Αλλαγές επέρχονται και στο πεδίο της προστασίας των ασυνόδευτων ανήλικων, των εξαρτημένων προσώπων και της οικογενειακής επανένωσης. Η έννοια της «οικογένειας» διευρύνεται, ώστε ειδικά για τους ανήλικους αιτούντες να θεωρείται ως μέλος αυτής και ο ενήλικος υπεύθυνος βάσει νόμου ή της πρακτικής του κράτους μέλους στο οποίο βρίσκεται ο τελευταίος (άρθρο 2 παρ.ζ), ενώ εισάγεται η έννοια του «συγγενούς» στους οποίους συγκαταλέγονται ο θείος ή η θεία και ο παππούς ή η γιαγιά του αιτούντος διεθνή προστασία (άρθρο 2 παρ.η). Ειδική μέριμνα προβλέπεται και για την επανένωση των εξαρτώμενων προσώπων λόγω εγκυμοσύνης, πρόσφατου τοκετού, σοβαρής ασθένειας ή αναπηρίας ή προχωρημένης ηλικίας, με τα τέκνα, τα αδέρφια ή τους

²⁵ Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη την προηγηθείσα νομολογία, ο Κανονισμός υπογραμμίζει ότι τα κράτη μέλη «δεσμεύονται από τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από πράξεις του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων» (Προοίμιο, παρ. 32).

γονείς τους (άρθρο 2 παρ.ια), χωρίς, ωστόσο, τη δημιουργία σχετικής υποχρέωσης των κρατών κατά την πρόταση της Επιτροπής. Ταυτόχρονα, όσον αφορά στους ανήλικες αιτούντες καθιερώνεται υποχρέωση των κρατών μελών να εξασφαλίζουν έναν εκπρόσωπο που θα συνδράμει τον ανήλικο σε όλες τις διαδικασίες σχετικά με την υποβολή και εξέταση της αίτησής του (άρθρο 6)²⁶.

Επιπλέον, εισάγονται πρόσθετες διαδικαστικές εγγυήσεις για τους αιτούντες άσυλο: Ειδικότερα, καθιερώνεται δικαίωμα ενημέρωσής τους σε γλώσσα που κατανοούν σχετικά με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο γύρω από το άσυλο στην Ε.Ε. και την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνου ΙΙΙ (άρθρο 4) και προβλέπεται η διεξαγωγή προσωπικής συνέντευξης προκειμένου να διευκολυνθεί η διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους, και σε κάθε περίπτωση πριν από τη λήψη της απόφασης μεταφοράς (άρθρο 5). Επιπροσθέτως, θεσπίζεται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής του αιτούντος κατά απόφασης μεταφοράς, η οποία πρέπει να καλύπτει τόσο τα πραγματικά όσο και τα νομικά στοιχεία αυτής (άρθρο 27), αλλά και την εξέταση του τρόπου εφαρμογής του Κανονισμού στη συγκεκριμένη περίπτωση (Προοίμιο, παρ. 19). Τα κράτη μέλη οφείλουν να ενσωματώσουν στο εθνικό τους δίκαιο νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες όχι μόνο να εγγυώνται το δικαίωμα άμυνας του αιτούντος άσυλο, αλλά και το ανασταλτικό αποτέλεσμα του ενδίκου μέσου ή επανεξέτασης της απόφασης μεταφοράς. Όσον αφορά στην κράτηση του αιτούντος για τον σκοπό της μεταφοράς του σε άλλο κράτος μέλος (άρθρο 28) ορίζεται ότι μπορεί να λάβει χώρα μόνο κατ' εξαίρεση, όταν κριθεί ότι υπάρχει σημαντικός κίνδυνος διαφυγής, εφόσον η κράτηση είναι αναλογική κι εάν δεν μπορούν να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά λιγότερο αυστηρά εναλλακτικά μέτρα. Οι συνθήκες και εγγυήσεις των προσωρινά κρατούντων ορίζονται από τα άρθρα 9-11 της οδηγίας 2013/33/ΕΕ για την υποδοχή, ενώ στις περιπτώσεις αυτές οι προθεσμίες για την υποβολή αιτήματος αναδοχής, απάντησης και μεταφοράς είναι συντομότερες.

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του νέου συστήματος, ο αναδιαμορφωμένος Κανονισμός 604/2013/ΕΕ²⁷ ούτε έχει καταφέρει να εξαλείψει το φαινόμενο των

²⁶ Όλες οι αποφάσεις και διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα σε σχέση με ανήλικες αιτούντες πρέπει να τηρούν την υποχρέωση σεβασμού του μείζονος συμφέροντος του παιδιού, όπως προβλέπεται από τη Σύμβαση των Η.Ε. του 1989 για τα δικαιώματα του παιδιού και τον ΧΘΔΕΕ.

²⁷ Ο Κανονισμός 604/2013/ΕΕ εφαρμόζεται συνδυαστικά με τον Εκτελεστικό Κανονισμό 118/2014/ΕΕ και τον αναθεωρημένο Κανονισμό Eurodac 603/2013/ΕΕ.

δευτερογενών μετακινήσεων και των πολλαπλών αιτήσεων, αλλά ούτε έχει επιτύχει τον στόχο της ταχείας διεκπεραίωσης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας (European Commission, 2015b). Το μεγαλύτερο «πλήγμα», ωστόσο, δέχτηκε από το ΕΔΔΑ και το ΔΕΕ, τα οποία – στη βάση της διακριτής δικαιοδοσίας τους το καθένα - διαπίστωσαν σωρεία παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσων υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού. Εξαιτίας της νομολογίας, τμήμα της οποίας επιδιώχθηκε να ενσωματωθεί στον νέο Κανονισμό όπως προεκτέθηκε (όχι βέβαια στην αναμενόμενη έκταση), «πάγωσε» το Σύστημα του Δουβλίνου σαν συνέχεια των καταδικαστικών αποφάσεων κατά της Ελλάδας και της αναστολής των επιστροφών σε αυτήν. Ορισμένες βασικές πτυχές του Συστήματος του Δουβλίνου που αμφισβήτησαν οι σημαντικότερες σχετικές αποφάσεις των Δικαστηρίων σχολιάζονται αμέσως παρακάτω.

2.3. Η νομολογιακή προσέγγιση του Κανονισμού του Δουβλίνου

Αδιαμφισβήτητα, δύο είναι οι αποφάσεις – σταθμός για το σύστημα του Δουβλίνου: η απόφαση *MSS κατά Βελγίου & Ελλάδας* του ΕΔΔΑ και η *C-411/10 – N.S. κλπ* του ΔΕΕ. Συνεπεία αυτών ανατράπηκε το «αμάχητο» τεκμήριο της ασφαλούς χώρας για τα συμβαλλόμενα στον Κανονισμό του Δουβλίνου κράτη μέσω της διαπίστωσης παραβιάσεων της ΕΣΔΑ (και) από την Ελλάδα, αναγνωρίστηκε η αυτοτελής ευθύνη του κάθε κράτους μέλους στο να διαπιστώνει αν η μεταφορά του εκάστοτε αιτούντος στο υπεύθυνο κράτος ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο τα θεμελιώδη δικαιώματά του, ενώ επαναπροσδιορίστηκε και η απορρέουσα από το άρθρο 4 παρ. 3α της ΣΕΕ αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, αποκτώντας έναν πιο δυναμικό χαρακτήρα (Ακριβοπούλου, Χ., Παπανδρέου, Μ., 2012). Η αρχή της μη επαναπροώθησης έχει κεντρικό ρόλο στις αποφάσεις των Δικαστηρίων, συνδεδεμένη στενά με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, το οποίο απαγορεύει την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση οποιουδήποτε ανθρώπου και, επομένως, και των αιτούντων άσυλο.

Ειδικότερα, στην απόφαση του ΕΔΔΑ τα πραγματικά περιστατικά συνοψίζονται ως εξής: Ο Αφγανός πολίτης *MSS* εισήλθε στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της Ελλάδας και στη συνέχεια έφθασε μέχρι το Βέλγιο, όπου και υπέβαλε αίτηση χορήγησης ασύλου. Οι Βελγικές αρχές έκριναν ότι σύμφωνα με τον Κανονισμό «Δουβλίνο II» αρμόδια χώρα για να εξετάσει το αίτημά του ήταν η Ελλάδα κατ' εφαρμογή του κριτηρίου

της παράνομης εισόδου, και για το λόγο αυτό τον μετέφεραν εκεί. Στην προσφυγή του ενώπιον του ΕΔΔΑ ο αιτών άσυλο επικαλέστηκε ότι στην Ελλάδα α) υποβλήθηκε σε συνθήκες κράτησης προσβλητικές για τα δικαιώματά του, β) αντιμετώπισε γενικότερες συνθήκες δυσχερούς διαβίωσης και γ) ήρθε σε επαφή με ένα σύστημα χορήγησης ασύλου που δεν ανταποκρινόταν στις εγγυήσεις της ΕΣΔΑ. Το Δικαστήριο, αφού έλαβε υπόψη του αναφορές της Ύπατης Αρμοστείας, της Διεθνούς Αμνηστίας καθώς και των Γιατρών Χωρίς Σύνορα στις οποίες παρουσιάζονταν οι απάνθρωπες και εξευτελιστικές συνθήκες κράτησης και μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο, διαπίστωσε ότι η Ελλάδα πράγματι παραβίασε το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ. Παράλληλα, όμως, καταδίκασε και το Βέλγιο για παραβίαση του ίδιου άρθρου, διότι επαναπροώθησε τον προσφεύγοντα στην Ελλάδα, εκθέτοντάς τον έτσι στις παράνομες πράξεις και παραλείψεις που υπέστη από τις ελληνικές αρχές²⁸. Επιπλέον, το Δικαστήριο έκρινε ότι και τα δύο κράτη παραβίασαν το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ που απαιτεί την ύπαρξη κατάλληλων και αποτελεσματικών μηχανισμών (δικαίωμα πραγματικής προσφυγής) που θα επέτρεπαν στον προσφεύγοντα να κριθεί η επαναπροώθησή του και, ενδεχομένως, να αποτραπεί, προλαμβάνοντας έτσι τις παραβιάσεις τις οποίες υπέστη και τον κίνδυνο στον οποίο εκτέθηκε. Ειδικότερα, όσον αφορά στην Ελλάδα, το Δικαστήριο επισήμανε ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου, συνδεδεμένες με τις δυσχέρειες πληροφόρησης και ενημέρωσης των αιτούντων ασύλου, τις δυσχέρειες πρόσβασής τους στις αρμόδιες αρχές, την έλλειψη νομικής προστασίας, την καθυστέρηση στην έκδοση απόφασης, καθώς και τον στερεότυπο χαρακτήρα των αποφάσεων, ο οποίος παρέπεμπε στην έλλειψη ουσιαστικής δικαστικής προστασίας (*M.S.S. v. Belgium and Greece*, 2011, ΕΔΔΑ, παρ. 300-302)²⁹.

Η απόφαση αυτή «καινοτομεί» σε αρκετά σημεία, τα οποία αξίζουν σχολιασμού. Κατ' αρχάς, και σημαντικότερο, ο θεμέλιος λίθος στον οποίο βασίζεται όλο το σύστημα του Δουβλίνου ανατρέπεται: το «αμάχητο» τεκμήριο της ασφαλούς χώρας που αφορά όλα τα συμβαλλόμενα κράτη προκειμένου να καθίσταται δυνατή η επαναπροώθησή των αιτούντων διεθνή προστασία στις χώρες πρώτης εισόδου καθίσταται «μαχητό». Ενώ, δηλαδή, το ενωσιακό δίκαιο προβλέπει ένα επίπεδο προστασίας των αιτούντων άσυλο και

²⁸ Πρόκειται για τη «θετική» υποχρέωση των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης να μην απελαύνουν τους αιτούντες σε κράτη όπου υπάρχει η βάσιμη υπόνοια ότι θα υποστούν μια μεταχείριση προσβλητική προς τις εγγυήσεις του άρθρου 3 ΕΣΔΑ.

²⁹ Κατά τον ένδικο χρόνο, την αρμοδιότητα εξέτασης των αιτημάτων ασύλου είχε η ΕΛΑΣ.

των προσφύγων υψηλότερο από το διεθνές, η αποτελεσματικότητα και η ουσιαστική του εφαρμογή δεν είναι δυνατό να προϋποτίθεται, αλλά θα πρέπει να ελέγχεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Διότι, υπό το διεθνές δίκαιο απαγορεύεται τόσο η άμεση όσο και η έμμεση επαναπροώθηση, όπως υπενθύμισε και το ΕΔΔΑ (ό.π., παρ. 286). Στην πρώτη περίπτωση υφίσταται βάσιμος φόβος ότι ο αιτών θα υποστεί βάνανυση, εξευτελιστική μεταχείριση ή δίωξη στο κράτος που προωθείται, ενώ στη δεύτερη ο φόβος βασίζεται στο ότι το κράτος όπου ο αιτών άσυλο θα προωθηθεί, θα τον επαναπροωθήσει σε κράτος όπου κινδυνεύει από απάνθρωπη μεταχείριση ή δίωξη. Εν προκειμένω, οι άδικες πράξεις που έλαβαν χώρα ήταν απόρροια της άμεσης επαναπροώθησης του Αφγανού πολίτη στην Ελλάδα.³⁰

Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν καταδίκασε την Ελλάδα για παραβίαση του άρθρου 3 ΕΣΔΑ μόνο λόγω των συνθηκών κράτησης του προσφεύγοντα, αλλά και για το γεγονός ότι δεν του παρείχε υλική αρωγή κατά το διάστημα που εκείνος, όντας άστεγος, περίμενε να κριθεί η αίτηση ασύλου του από τις ελληνικές αρχές. Η νομική βάση στην οποία στηρίχθηκε το ΕΔΔΑ ήταν το ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο, και ειδικότερα η τότε ισχύουσα Οδηγία 2003/09/ΕΚ για τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, η οποία είχε ενσωματωθεί με το ΠΔ 220/2007. Συνέδεσε, δηλαδή, το άρθρο 3 με τις ενωσιακές υποχρεώσεις που είχε αναλάβει η Ελλάδα. Επιλογή η οποία γεννά προβληματισμό, καθότι ενώ σε διαφορετική περίπτωση το ΕΔΔΑ θα αξιολογούσε ποιες κοινωνικές παροχές ήταν σε θέση να προσφέρει το εξεταζόμενο κράτος, παρέλειψε το στάδιο αυτό, ενσωματώνοντας τα υψηλότερα, αντικειμενικά και κοινά για όλα τα κράτη που δεσμεύονται από το «Δουβλίνο II» πρότυπα κοινωνικής προστασίας, αναπαράγοντας στην ουσία την προβληματική κατασκευή του (Καγιαρός, Δ., Τζεβελέκος, Β., 2013). Επιχείρημα το οποίο συνδύασε με το κριτήριο της «ευπαθούς ομάδας» στην οποία ανήκε ο αιτών, για να υπογραμμίσει τις ενέργειες στις οποίες έπρεβε να προβεί η Ελλάδα. Η εν λόγω πτυχή της παραβίασης του άρθρου 3 είναι πολύ ενδιαφέρουσα, καθώς αφενός δημιουργεί το ερώτημα αν το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ θα ερμηνευόταν κατ' αυτόν τον τρόπο σε περίπτωση κράτους μη δεσμευμένου από το σύστημα του Δουβλίνου και αφετέρου δημιουργεί τον προβληματισμό εάν το Δικαστήριο είναι σε θέση να καθορίζει στην ουσία την κοινωνική

³⁰ Στην περίπτωση που η Ελλάδα τον είχε επαναπροωθήσει στο Αφγανιστάν, θα είχε πραγματοποιηθεί και η έμμεση επαναπροώθηση.

πολιτική των κρατών λειτουργώντας αναδιανεμητικά, αφού η υποχρέωση παροχών σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα αφαιρεί πόρους από άλλες (ό.π., σελ. 536-549).

Επιπροσθέτως, μέσω της καταδίκης και του Βελγίου για τις παραβιάσεις των άρθρων 3 και 13 ΕΣΔΑ, στοιχειοθετείται η συντρέχουσα διεθνής ευθύνη περισσοτέρων του ενός κρατών για το ίδιο αποτέλεσμα, αλλά σε διαφορετική νομική βάση για το καθένα. Εν προκειμένω, η Ελλάδα ευθύνεται αντικειμενικά για την παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Αφγανού υπηκόου και ταυτόχρονα το Βέλγιο ευθύνεται υποκειμενικά επειδή δεν απέτρεψε, ενώ μπορούσε και υποχρεούνταν [και υπό το φως της αρχής του διεθνούς δικαίου της δέουσας επιμέλειας], το άδικο αποτέλεσμα που προκλήθηκε στην Ελλάδα.

Και μια τελευταία παρατήρηση που αφορά τη διάδραση του συστήματος της ΕΣΔΑ με τον ενωσιακό χώρο: το ΕΔΔΑ έκρινε ότι τα κράτη μέλη, χάρη της ρήτρας κυριαρχίας που τους παρέχεται με το σύστημα του Δουβλίνου, είναι σε θέση και άρα υποχρεούνται να εφαρμόσουν το ενωσιακό δίκαιο κατά τρόπο σύμφωνο με την ΕΣΔΑ. Επομένως, με αυτή τη διαπίστωση το Δικαστήριο απέφυγε τον σκόπελο της εξέτασης της συμβατότητας του ενωσιακού δικαίου με αυτό της ΕΣΔΑ, εξέταση την οποία δεν θα μπορούσε να αποφύγει σε περίπτωση που το κράτος μέλος υποχρεούνταν να πραγματοποιήσει την επιστροφή του αιτούντος (ό.π., σελ 524-525).

Η απόφαση *C-411/10 – N.S. κλπ* του ΔΕΕ που ακολουθεί «επικυρώνει» στην ουσία την άνω απόφαση του ΕΔΔΑ. Η απόφαση εκδόθηκε κατόπιν δύο προδικαστικών ερωτημάτων που υποβλήθηκαν από τα ανώτατα δικαστήρια του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας με αφορμή τη μεταφορά ενός Αφγανού πολίτη (N.S.) και πέντε αιτούντων άσυλο (από το Αφγανιστάν, το Ιράν και την Αλγερία) (M.E. κ.ά.), αντίστοιχα, στην Ελλάδα ως χώρα πρώτης υποδοχής. Τα προδικαστικά ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο ήταν αν οι αρχές του κράτους μέλους - το οποίο οφείλει να προβεί σε μεταφορά αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα κατ' εφαρμογή του κανονισμού του Δουβλίνου - θα πρέπει να ελέγχει κατά πόσον η μεταχείριση των αιτούντων άσυλο στο κράτος προορισμού αντίκειται στα θεμελιώδη δικαιώματά τους.

Το Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν οι διάδικοι, σύμφωνα με τις οποίες η Ελλάδα αποτέλεσε κατά το 2010 την πύλη εισόδου στο έδαφος της Ένωσης για ποσοστό περίπου 90% των παράνομων μεταναστών, αναγνώρισε ότι «το

βάρος που φέρει το εν λόγω κράτος μέλος εξαιτίας της εισροής αυτής είναι δυσανάλογο σε σχέση με αυτό των λοιπών κρατών μελών, και ότι οι ελληνικές αρχές αδυνατούν πρακτικά να αντιμετωπίσουν την κατάσταση αυτή» (N.S. and others, 2011, ΔΕΕ, παρ.87), αναγνωρίζοντας «συστημική δυσλειτουργία όσον αφορά τη διαδικασία χορήγησης ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο» (ό.π., παρ. 89) κατά τον χρόνο μεταφοράς της υπό κρίση περίπτωσης. Στο πλαίσιο αυτό, και αφού υπενθύμισε ότι κατά το άρθρο 80 ΣΛΕΕ η πολιτική περί ασύλου και η εφαρμογή της διέπεται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (και σε οικονομικό επίπεδο) (ό.π., παρ.93), το Δικαστήριο κατέληξε ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να μη μεταφέρουν αιτούντα άσυλο στο υπεύθυνο κράτος μέλος όταν συστημικές πλημμέλειες στις διαδικασίες ασύλου και υποδοχής τον θέτουν σε κίνδυνο απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης κατά το άρθρο 4 του ΧΘΔΕΕ. Είναι έτσι αναμενόμενο το συμπέρασμα του ΔΕΕ, ότι υπό το φως αυτών των διεθνών υποχρεώσεων της ΕΕ (ό.π., παρ.105) δεν είναι επιτρεπτή η εφαρμογή ως «αμάχητου» του τεκμηρίου του «ασφαλούς» κράτους.

Συνεπεία των άνω αποφάσεων η εφαρμογή του συστήματος του Δουβλίνου αναστάθηκε συνολικά για την Ελλάδα, παρότι μια σειρά από κράτη-μέλη της ΕΕ, αλλά και του χώρου της Σένγκεν, με διακριτές τους αποφάσεις, είχαν ήδη προβεί στην εν λόγω ενέργεια λόγω των διαπιστωθεισών ελλείψεων στα συστήματα ασύλου και υποδοχής της χώρας³¹.

Κεφάλαιο 3: Πρόσφατες εξελίξεις μετά την προσφυγική κρίση

Το έτος 2015 ένα εκατομμύριο άνθρωποι κατέφθασαν παράτυπα στην Ευρώπη, εκ των οποίων ένα ποσοστό 80% δια θαλάσσης, και συγκεκριμένα διασχίζοντας το Αιγαίο από την Τουρκία με κατεύθυνση προς την Ελλάδα (UNCHR Greece, 2015).³² Οι αριθμοί αυτοί, οι καταδικαστικές αποφάσεις που ανέδειξαν τις τεράστιες πιέσεις που δέχτηκαν οι χώρες πρώτης υποδοχής, ιδίως η Ελλάδα και η Ιταλία, η αναστολή των μεταφορών προς την Ελλάδα, οι συνεχείς δευτερογενείς μετακινήσεις των αιτούντων άσυλο, φανέρωσαν για άλλη μια φορά ότι το σύστημα του Δουβλίνου είχε καταρρεύσει. Η απάντηση από πλευράς

³¹ Νορβηγία, Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Σουηδία, Γερμανία.

³² Επιπλέον, και το 2015 και το 2016 κατατέθηκαν περίπου 1,3 εκατομμύρια αιτήσεις ασύλου στην Ένωση, εκ των οποίων το 27,8% από Σύρους, το 15% από Αφγανούς και το 11% από Ιρακινούς πολίτες [Παράρτημα VII].

ΕΕ επιχειρήθηκε να δοθεί μέσω δύο νέων πρωτοβουλιών: της θέσπισης ενός προσωρινού και έκτακτου μηχανισμού μετεγκατάστασης για συγκεκριμένο αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία από την Ελλάδα και την Ιταλία προς τα υπόλοιπα κράτη μέλη, και της υιοθέτησης της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας κάποιους μήνες αργότερα.

3.1. Ο προσωρινός μηχανισμός μετεγκατάστασης

Στις 13 Μαΐου 2015 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015), με το οποίο προτάθηκαν κάποιες άμεσες δράσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης, όπως η οικονομική ενίσχυση των επιχειρήσεων «Τρίτων» και «Ποσειδών» του Frontex για τη διάσωση ανθρώπων στη θάλασσα, αλλά και η αντιμετώπιση της λαθροδιακίνησης. Επιπλέον, οι λύσεις της «μετεγκατάστασης» (relocation) και της «επανεγκατάστασης» (resettlement) προκρίθηκαν στο κείμενο αυτό, ενώ για άλλη μια φορά σχεδιάστηκε η ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες στο πλαίσιο της προώθησης της «εξωτερικής διάστασης» του ασύλου στην Ε.Ε. Όσον αφορά στα κράτη της «πρώτης γραμμής», προβλέφθηκαν αφενός η δημιουργία κομβικών σημείων (hotspots) στα οποία η EASO, ο Frontex και η Ευρώπη θα συνεργάζονται επιτόπου με τα κράτη μέλη για την ταχεία ταυτοποίηση, καταχώριση και λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων των εισερχόμενων μεταναστών, και αφετέρου η κινητοποίηση έκτακτης χρηματοδότησης για την κάλυψη των αναγκών υποδοχής και υγειονομικής περίθαλψης. Προς υλοποίηση της πρόβλεψης αυτής, από τις αρχές του 2015 χορηγήθηκε το ποσό των 352 εκατ. ευρώ είτε απευθείας στις ελληνικές αρχές είτε μέσω οργανισμών της Ένωσης και διεθνών οργανισμών που δρουν στην Ελλάδα για την κάλυψη των προαναφερθεισών αναγκών στα Κέντρα Φιλοξενίας των προσφύγων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016, σελ. 12)³³.

Όσον αφορά ειδικότερα στη «μετεγκατάσταση», η οποία ορίζεται ως η κατανομή μεταξύ των κρατών μελών ατόμων που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας (Νάσκου-Περράκη, et al., 2017, σελ. 171), εμφανίζεται για πρώτη φορά στην ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου. Ειδικότερα, η Επιτροπή πρότεινε -για πρώτη φορά από την έναρξη της προσφυγικής κρίσης - την ενεργοποίηση του άρθρου 78 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το

³³ Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι πέραν της ως άνω επείγουσας συνδρομής, ποσό 509 εκατ. ευρώ χορηγείται στην Ελλάδα για το διάστημα 2014-2020 μέσω των εθνικών προγραμμάτων της στο πλαίσιο των ταμείων TAME και TEA.

οποίο «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 και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών».

Στη βάση της πρότασης της Επιτροπής εκδόθηκαν οι υπ' αριθμ. 2015/1523 και 2015/1601 αποφάσεις του Συμβουλίου, δυνάμει των οποίων 40.000 και 120.000 αιτούντες με σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας, αντίστοιχα, επρόκειτο να μετεγκαταστούν στα υπόλοιπα κράτη – μέλη³⁴ στη βάση μιας συμφωνηθείσας κλείδας κατανομής³⁵. Ο χρονικός ορίζοντας του προγράμματος ήταν διετής, με προβλεπόμενο χρονικό σημείο ολοκλήρωσής του την 26-9-2017³⁶. Πρόκειται για θεσμική απόκλιση από το σύστημα του Δουβλίνου, διότι προβλέπεται προσωρινή παρέκκλιση από τον κανόνα της παράνομης εισόδου (άρθρο 13 παρ. 1 του Κανονισμού), με αποτέλεσμα η αίτηση ασύλου των υπό μετεγκατάσταση ατόμων να εξετασθεί από κράτος μέλος άλλο από το αρμόδιο βάσει των κριτηρίων³⁷.

Ως δικαιούχοι για την υπαγωγή στο εν λόγω πρόγραμμα επιλέχθηκαν οι αιτούντες που άνηκαν σε εθνικότητες για τις οποίες το ποσοστό των αποφάσεων για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας βάσει πρωτοβάθμιων αποφάσεων σε ενωσιακό επίπεδο υπερέβαινε το 75%, ενώ προβλέφθηκε η παροχή προτεραιότητας στους ευάλωτους αιτούντες της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ. Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία, επιλέξιμες εθνικότητες ήταν η Συρία, το Ιράκ, η Ερυθραία, η Κεντροαφρικανική Δημοκρατία και κάποιες άλλες χώρες με πολύ μικρό αριθμό αιτήσεων ασύλου³⁸. Οι εντασσόμενοι στα προγράμματα δεν είχαν δικαίωμα επιλογής του κράτους μέλους στο οποίο επρόκειτο να μετεγκατασταθούν, και για τον λόγο αυτό δικαιούνταν να ασκήσουν προσφυγή μόνο στη βάση πιθανότητας παραβίασεως των

³⁴ Το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία και η Δανία δεν συμμετείχαν στα προγράμματα μετεγκατάστασης.

³⁵ Η κλείδα κατανομής υπολογίστηκε με βάση αντικειμενικά και ποσοτικά προσδιορίσιμα κριτήρια (το 40% του μεγέθους του πληθυσμού, το 40% του ΑΕΠ, το 10% του μέσου αριθμού των προηγούμενων αιτήσεων ασύλου, το 10% του ποσοστού ανεργίας).

³⁶ Κατά τον χρόνο συγγραφής της παρούσας το πρόγραμμα μετεγκατάστασης έχει ολοκληρωθεί, με την εκκρεμότητα της μεταφοράς των ατόμων των οποίων η μετεγκατάσταση είχε ήδη εγκριθεί πριν την 26-9-2017.

³⁷ Ωστόσο, τα κ-μ δεν απαλλάσσονται από την πλήρη εφαρμογή του Κανονισμού, περιλαμβανομένων των διατάξεων για την οικογενειακή επανένωση, την ειδική προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων και την ανθρωπιστική ρήτρα.

³⁸ Αυτό σημαίνει για την Ελλάδα ότι η συντριπτική πλειοψηφία των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα ήταν Σύριοι πολίτες, σε ποσοστό 78% του συνόλου των ατόμων που μετεγκαταστάθηκαν (Υπηρεσία Ασύλου, 2017b) [Παράρτημα Ι].

θεμελιωδών δικαιωμάτων τους στο κράτος μετεγκατάστασης (Απόφαση 2015/1523, Προοίμιο, παρ. 30). Εντούτοις, σύμφωνα με τις ως άνω αποφάσεις του Συμβουλίου κατά την επιλογή του κράτους μετεγκατάστασης *«θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψιν τα ιδιάζοντα προσόντα και χαρακτηριστικά των ενδιαφερόμενων αιτούντων, καθώς και άλλες ενδείξεις βάσει αποδεδειγμένων οικογενειακών, πολιτισμικών ή κοινωνικών δεσμών που θα μπορούσαν να διευκολύνουν την ένταξή τους στο κράτος μέλος της μετεγκατάστασης»* (ό.π., παρ. 28).³⁹

Όσον αφορά στην ακολουθηθείσα διαδικασία, τα κράτη μέλη υποδείκνυαν σε τακτά διαστήματα (ανά τρίμηνο) τον αριθμό των αιτούντων που μπορούσαν να μετεγκατασταθούν στο έδαφός τους, η Ελλάδα και η Ιταλία προσδιόριζαν τους αιτούντες που θα μπορούσαν να μετεγκατασταθούν και ακολουθούσε η έγκριση εκ μέρους των κρατών υποδοχής. Σημειώνεται ότι τα τελευταία μπορούσαν να αρνηθούν τη μετεγκατάσταση μόνο για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης. Η λήψη και διαβίβαση των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων στο σύστημα Eurodac αποτέλεσε απαραίτητη προϋπόθεση για την πραγματοποίηση της διαδικασίας, η οποία έπρεπε να ολοκληρώνεται το αργότερο δύο μήνες μετά την εκάστοτε υπόδειξη εκ μέρους του κράτους μέλους μετεγκατάστασης (ό.π., άρθρο 5).

Όπως τονίζεται στο Προοίμιο των ως άνω αποφάσεων, αυτές θα αποτελούσαν «προσωρινές» και «έκτακτες» λύσεις προκειμένου να ελαφρυνθούν οι χώρες πρώτης εισόδου από τις αυξανόμενες προσφυγικές ροές που δέχτηκαν από το 2014 κι έπειτα. Για το λόγο αυτό, προβλέφθηκε ότι οι δύο επωφελούμενες χώρες θα *«πρέπει να διαμορφώσουν τις δομικές λύσεις που θα οδηγήσουν στην αντιμετώπιση των πιέσεων που δέχονται και να υποβάλουν κατά την έναρξη ισχύος της απόφασης οδικό χάρτη στην Επιτροπή με επαρκή μέτρα στον τομέα του ασύλου, της πρώτης υποδοχής και του επαναπατρισμού»* (ό.π., Προοίμιο, παρ. 14), ενώ στη δεύτερη κατά σειρά απόφαση του Συμβουλίου προστέθηκε η υποχρέωση *«διασφάλισης ενός σθεναρού μηχανισμού για την ταυτοποίηση, την καταχώριση και τη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων προκειμένου να προσδιορίζονται ταχέως τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας και δικαιούνται μετεγκατάστασης και οι μετανάστες που δεν*

³⁹ Τα κράτη υποδοχής θα λάμβαναν το ποσό των 6.000 ευρώ για κάθε άτομο που θα δέχονταν, ενώ η Ιταλία και η Ελλάδα το ποσό των 500 ευρώ για κάθε άτομο προς μετεγκατάσταση, για την κάλυψη των εξόδων μεταφοράς.

πληρούν τις προϋποθέσεις για διεθνή προστασία και πρέπει συνεπώς να επιστρέφονται» (Απόφαση 2015/1601, Προοίμιο, παρ. 37).

Ενδιαφέρον σημείο του μηχανισμού συνιστά και η πρόβλεψη μετεγκατάστασης 54.000 ατόμων από την Ουγγαρία βάσει της δεύτερης απόφασης του Συμβουλίου (2015/1601), στη βάση της υποβολής στην εν λόγω χώρα 98.000 αιτήσεων ασύλου το έτος 2015, καθώς και της διαπίστωσης 78.500 περιπτώσεων παράτυπης διάβασης των συνόρων της. Ωστόσο, δύο βδομάδες μετά, στη συνεδρίαση του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 22/9/2015, η Ουγγαρία δεν συμπεριλήφθηκε εντέλει στο πρόγραμμα διότι ψήφισε κατά του μηχανισμού μετεγκατάστασης εν γένει. Προσέφυγε μάλιστα ενώπιον του ΔΕΕ από κοινού με τη Σλοβακία⁴⁰ κατά της απόφασης του Συμβουλίου, αμφισβητώντας τη νομιμότητα του προγράμματος. Η εν λόγω προσφυγή απορρίφθηκε από το Δικαστήριο με την υπ' αριθ. C-643/15 απόφαση της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2017.

Η προσφυγή αυτή είναι ενδεικτική της γενικότερης στάσης που επέδειξαν τα κράτη μέλη ως προς την εφαρμογή του προγράμματος, και, συνεπώς, του επιπέδου των αποτελεσμάτων που παρήχθησαν. Η έλλειψη πολιτικής θέλησης σε συνδυασμό με γραφειοκρατικά προβλήματα⁴¹ αποτέλεσαν- από πλευράς κρατών - την πηγή της αποτυχίας του προγράμματος. Ειδικότερα, τα τελευταία αποδείχθηκαν πολύ απρόθυμα στο να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους, οι θέσεις που προσέφεραν ήταν πολύ περιορισμένες, ενώ έθεταν μονομερώς πρόσθετους όρους και προϋποθέσεις, καθώς και εκτεταμένους ελέγχους, παραβιάζοντας τις Αποφάσεις του Συμβουλίου (European Parliament, 2016, σελ. 18-19). Τα εν λόγω προβλήματα, και ειδικότερα η απόσυρση από κάποια κράτη θέσεων που είχαν προηγουμένως δηλώσει ως διαθέσιμες, η επισύναψη από άλλα κράτη μέλη λιστών προτιμήσεων και επιπρόσθετων περιοριστικών όρων, όπως γλωσσικές δεξιότητες, καθώς και η διεξαγωγή δικών τους συνεντεύξεων και ελέγχων ασφαλείας πριν την αποδοχή των αιτημάτων, σε αντίθεση με τα προβλεπόμενα στις αποφάσεις, έχουν, άλλωστε, επισημανθεί και από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNCHR, 2016b). Στο πλαίσιο του δημοσίου διαλόγου, άλλωστε, πολύ συχνά γινόταν επίκληση της επιβάρυνσης των συστημάτων ασύλου των χωρών της κεντρικής Ευρώπης ως αποτέλεσμα

⁴⁰ Και με την υποστήριξη της Πολωνίας.

⁴¹ Αρχικά, προβαλλόταν ως εμπόδιο η χρονοβόρα και δύσκολη διαδικασία προετοιμασίας των κέντρων υποδοχής για τα άτομα που θα εγκρίνονταν για μετεγκατάσταση.

της αναστολής μεταφορών προς την Ελλάδα, αλλά και της αποτυχίας των κρατών μελών να αποτρέψουν τις δευτερογενείς μετακινήσεις προς τους επιθυμητούς προορισμούς των αιτούντων, ακόμα και μετά το κλείσιμο του «διαδρόμου» των Δυτικών Βαλκανίων τον Μάρτιο του 2016.

Εκτός, όμως, των κρατών, ούτε οι αιτούντες διεθνή προστασία βρήκαν το πλαίσιο της μετεγκατάστασης ελκυστικό. Ο σημαντικότερος λόγος σχετίζεται με την επιθυμία των αιτούντων να επιλέξουν οι ίδιοι τον τόπο προορισμού τους και, επομένως, του μικρού αριθμού κατάθεσης αιτήσεων συμμετοχής στο πρόγραμμα, όπως και της αποχώρησής τους από τη διαδικασία μόλις μάθαιναν τη (μη επιθυμητή) χώρα που θα τους δεχόταν.⁴² Τα στατιστικά της ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου δείχνουν ότι 392 αιτούντες για τους οποίους βρέθηκε χώρα μετεγκατάστασης δεν μπορούν πλέον να βρεθούν, ενώ 149 αποσύρθηκαν από το σύστημα όταν έμαθαν τη χώρα μετεγκατάστασης (Υπηρεσία Ασύλου, 2017b) [Παράρτημα Ι]. Τις παραπάνω διαστάσεις ανέδειξε και η Διεθνής Αμνηστία, κατόπιν επαφών της με δυνάμει εντασσόμενους στο πρόγραμμα (Διεθνής Αμνηστία, 2016a).

Οι αριθμοί είναι αποκαλυπτικοί: έως τις 19/10 30.976 άτομα έχουν μετεγκατασταθεί συνολικά από Ελλάδα και Ιταλία: 21.027 (από τις 63.302 θέσεις του προγράμματος) από την Ελλάδα και 9.949 (από τις 34.953 θέσεις) από την Ιταλία (European Commission, Migration & Home Affairs, 2017a) [Παράρτημα ΙΙ]. Η Ουγγαρία, η Πολωνία και η Αυστρία δεν έχουν προβεί σε καμία μετεγκατάσταση από την Ελλάδα, και για τον λόγο αυτό στις 26 Ιουλίου η Επιτροπή κίνησε τις διαδικασίες επί παραβάσει και απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στα εν λόγω κράτη μέλη (European Commission, 2017b). Περαιτέρω, η Τσεχία και η Σλοβακία έχουν υλοποιήσει μόλις 12 και 16 μετεγκαταστάσεις, αντίστοιχα⁴³. Ακόμα και η Γερμανία και η Γαλλία, τα κράτη με τους μεγαλύτερους αριθμούς μετεγκαταστάσεων, 8.479 και 4468, αντίστοιχα, υπολείπονται σημαντικά των αριθμών μετεγκαταστάσεων που ήταν υποχρεωμένες να υλοποιήσουν⁴⁴. Στο πλαίσιο αυτό,

⁴² Ως άλλοι λόγοι καταγράφονται η ανεπαρκής πληροφόρηση για τους όρους του προγράμματος και για τους πιθανούς προορισμούς, αλλά και η έλλειψη εμπιστοσύνης προς τη διαδικασία, η οποία ενισχύθηκε εξαιτίας των καθυστερήσεων και των ακυρώσεων της τελευταίας στιγμής (Διεθνής Αμνηστία, 2016a).

⁴³ Αντιθέτως, η Μάλτα και η Λετονία έχουν καλύψει τις κατανομές που τους αναλογούν, η πρώτη όσον αφορά και την Ελλάδα και την Ιταλία, η δεύτερη όσον αφορά την Ελλάδα, ενώ και η Φινλανδία, η Λιθουανία, το Λουξεμβούργο και η Σουηδία προσεγγίζουν τον στόχο μετεγκαταστάσεων από την Ελλάδα.

⁴⁴ Η Γερμανία έχει εκπληρώσει το 30% των υποχρεώσεών της, ενώ η Γαλλία περίπου το 22% [Παράρτημα ΙΙ].

η Ύπατη Αρμοστεία έχει ήδη κάνει έκκληση για συνέχιση του προγράμματος, παρά το πέρας της προβλεπόμενης ημερομηνίας ολοκλήρωσής του (UNCHR, 2017b).

3.2. Η Κοινή Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας

Η αναζήτηση τρόπων αναχαίτισης των ροών από την Τουρκία είναι συνεχώς στο προσκήνιο από την έναρξη της προσφυγικής κρίσης, δεδομένου, άλλωστε, ότι η εντατικοποίηση της φύλαξης των συνόρων συνιστά πρωταρχικό στόχο του ΚΕΣΑ. Στο πλαίσιο αυτό κινείται και η υιοθέτηση της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε.- Τουρκίας. Είχε προηγηθεί η συμφωνία ενός Κοινού Σχεδίου Δράσης τον Οκτώβριο του 2015, οπότε οι δύο πλευρές συμφώνησαν την ενίσχυση της συνεργασίας τους ως προς τους μετανάστες που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας, προλαμβάνοντας τη μετακίνηση προς την Τουρκία και την ΕΕ, διασφαλίζοντας την εφαρμογή των ισχυουσών διμερών διατάξεων επανεισδοχής και μεριμνώντας για την ταχεία επιστροφή τους στις χώρες καταγωγής τους (European Commission, 2015a).

Τα βασικά σημεία της κατ' ουσίαν «συμφωνίας» της ΕΕ με την Τουρκία, η οποία έλαβε τον μανδύα της «δήλωσης», συνοψίζονται στα ακόλουθα: Όλοι όσοι περνούν παράτυπα από την Τουρκία στην Ελλάδα από τις 20 Μαρτίου 2016 κι έπειτα θα επιστρέφονται στην Τουρκία στη βάση διμερούς συμφωνίας Ελλάδας – Τουρκίας. Η πρόβλεψη αφορά όσους δεν υποβάλουν αίτημα ασύλου, τους αιτούντες των οποίων το αίτημα κρίνεται αβάσιμο μετά από την εξέταση από τις ελληνικές αρχές, αλλά και τους αιτούντες των οποίων το αίτημα κρίνεται απαράδεκτο. Ταυτόχρονα, η Τουρκία θα λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα με σκοπό να αποτρέψει το άνοιγμα νέων θαλάσσιων ή χερσαίων οδών παράνομης μετανάστευσης προς την Ε.Ε. Σε «αντάλλαγμα», η ΕΕ δεσμεύεται να επανεγκαθιστά έναν Σύρο πρόσφυγα από την Τουρκία στην Ε.Ε. για κάθε Σύρο πρόσφυγα που επιστρέφεται στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά (σύστημα 1:1), με ανώτατο όριο τους 72.000 ανθρώπους. Επιπλέον, θα παράσχει συνολικά 6 δισεκατομμύρια ευρώ στο πλαίσιο της διευκόλυνσης για τους πρόσφυγες στην Τουρκία και της χρηματοδότησης περαιτέρω έργων για τα πρόσωπα που τελούν υπό προσωρινή προστασία.⁴⁵ Εντέλει, συμφωνείται ότι *«όταν τείνουν να σταματήσουν οι παράτυπες διελύσεις μεταξύ Τουρκίας και ΕΕ ή, τουλάχιστον μειωθούν σε σημαντικό βαθμό και κατά διατηρήσιμο τρόπο, θα*

⁴⁵ Συμφωνείται, επίσης, η απελευθέρωση του καθεστώτος ταξιδιωτικών θεωρήσεων για τους Τούρκους πολίτες και η επανεκκίνηση των διαπραγματεύσεων με τη γείτονα χώρα για την ένταξή της στην Ε.Ε.

ενεργοποιηθεί το εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2016). Αξίζει μνείας και το σημείο 9 της Κοινής Δήλωσης, το οποίο προβλέπει τη συνεργασία της ΕΕ με την Τουρκία προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης στη Συρία, ιδιαιτέρως σε περιοχές κοντά στα τουρκικά σύνορα, προκειμένου να μπορούν να παραμείνουν με ασφάλεια τοπικοί πληθυσμοί και πρόσφυγες. Έχει, επομένως, διατυπωθεί σαφώς η πρόθεση από πλευράς ΕΕ και Τουρκίας να επαναπροωθηθεί, έστω σε δεύτερο χρόνο, μέρος των Σύρων προσφύγων στη Συρία (ΕΕΔΑ, 2016α, σελ 5).

Στις 19 Μαρτίου 2016 η Επιτροπή εξέδωσε ένα συμπληρωματικό σημείωμα για την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας (European Commission, 2016c), το οποίο στην ουσία «έδειξε το δρόμο» προς την ανεύρεση νομικά βάσιμων ερεισμάτων για την υλοποίηση των επιστροφών στην Τουρκία. Πιο συγκεκριμένα, στο σημείωμα παρατίθενται δύο νομικές εκδοχές βάσει των οποίων θα μπορούσαν οι αιτήσεις ασύλου να θεωρηθούνται απαράδεκτες και να επιστρέφεται ο αιτών στην Τουρκία, τα άρθρα 35 και 38, αντίστοιχα, της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ. Το άρθρο 35 αναφέρεται στην «*πρώτη χώρα ασύλου*», στην οποία ο αιτών είτε έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας και απολαμβάνει ακόμη τη σχετική προστασία είτε απολαμβάνει άλλης επαρκούς προστασίας στην εν λόγω χώρα, επωφελούμενος μεταξύ άλλων από την αρχή της μη επαναπροώθησης. Το άρθρο 38 αναφέρεται στην «*ασφαλή τρίτη χώρα*», όπου το πρόσωπο δεν έχει ήδη λάβει προστασία, αλλά η χώρα αυτή μπορεί να του εγγυηθεί αποτελεσματική πρόσβαση στην προστασία. Προκειμένου να κρίνουν οι αρμόδιες αρχές ότι η τρίτη χώρα είναι ασφαλής για τον αιτούντα διεθνή προστασία, πρέπει να εξετάζουν εάν πληρούνται τα σαφώς προσδιορισμένα στο ίδιο άρθρο κριτήρια.⁴⁶

Ο διάλογος που έχει «ανοίξει» σχετικά με το εάν η Τουρκία συνιστά «*πρώτη χώρα ασύλου*» ή «*ασφαλή τρίτη χώρα*» είναι έντονος. Τρία σημεία πρέπει να εξετασθούν συναφώς: α) εάν το νομικό πλαίσιο για την παροχή διεθνούς προστασίας στην Τουρκία

⁴⁶ Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, τα κράτη πρέπει να διασφαλίζουν για τους αιτούντες ότι «α) δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία λόγω φυλής, θρησκείας, ιθαγένειας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, β) δεν υπάρχει κίνδυνος σοβαρής βλάβης, όπως ορίζεται στην οδηγία 2011/95/ΕΕ, γ) τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης, δ) τηρείται η απαγόρευση της απομάκρυνσης κατά παράβαση του δικαιώματος αποφυγής των βασανιστηρίων και της σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο και ε) υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης».

είναι επαρκές, β) εάν τηρείται η ρήτρα μη επαναπροώθησης, και γ) εάν γίνονται σεβαστά τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ως προς το πρώτο ερώτημα, υπενθυμίζεται ότι η Τουρκία έχει διατυπώσει γεωγραφικό περιορισμό στην κύρωση της Σύμβασης της Γενεύης, βάσει του οποίου υποχρεούται να χορηγεί άσυλο σε άτομα προερχόμενα μόνο από την Ευρώπη, γεγονός αποτρεπτικό για να χαρακτηριστεί ασφαλής χώρα (ΕΕΔΑ, 2016α, σελ 8).⁴⁷ Εξάλλου, όσον αφορά στη νέα νομοθεσία περί αλλοδαπών και διεθνούς προστασίας που ισχύει στην Τουρκία από το 2014, για τους Σύρους πολίτες προβλέπεται ένα καθεστώς προσωρινής προστασίας, προκειμένου οι τελευταίοι να αποκτούν με την είσοδό τους στη χώρα πρόσβαση σε βασικές δομές και υπηρεσίες, προσωρινή άδεια παραμονής και δικαίωμα μη επαναπροώθησης. Ωστόσο, δεν τους παρέχεται δικαίωμα να υποβάλουν αίτηση για το καθεστώς του πρόσφυγα, αφού σκοπός της ρύθμισης είναι να παραμείνουν στην Τουρκία μέχρι να βελτιωθεί η κατάσταση στη Συρία ώστε να επιστρέψουν εκεί (Νάσκου-Περράκη, et al., 2017, σελ. 233)⁴⁸. Επομένως, το επίπεδο διεθνούς προστασίας που απολαμβάνουν οι Σύριοι στην Τουρκία είναι αμφίβολο εάν μπορεί να θεωρηθεί ως «επαρκές». Πόσω μάλλον για τις περιπτώσεις των μη Σύρων πολιτών, οι οποίοι υπάγονται σε διαφορετικές διαδικασίες και πρότυπα προστασίας, με αποτέλεσμα την ύπαρξη ευρέων ανισοτήτων μεταξύ των δικαιούχων προστασίας ως προς την πρόσβαση και το περιεχόμενο της προστασίας που τους παρέχεται.

Συνακόλουθα, ανησυχία έχει εκφραστεί και ως προς τον σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης από την Τουρκία. Πρόσφατες αναφορές διεθνών οργανώσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων κάνουν λόγο για συστηματικές επαναπροωθήσεις στο συριακό έδαφος με την επίκληση της οικειοθελούς επιστροφής⁴⁹. Σε πρόσφατη έκθεσή της, η Διεθνής Αμνηστία τονίζει ότι *«υπάρχουν σταθερά και αδιάσειστα στοιχεία ότι οι αιτούντες*

⁴⁷ Παραταύτα, η Επιτροπή με την από 10/02/2016 Ανακοίνωσή της προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, επισημαίνει ότι η έννοια της ασφαλούς χώρας όπως ορίζεται στην Οδηγία «δεν προϋποθέτει απουσία επιφυλάξεων και γεωγραφικών περιορισμών στην εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης, αλλά επί της αρχής δυνατότητα να λάβει κανείς προστασία κατά τα οριζόμενα στη Σύμβαση» (European Commission, 2016c, σελ. 18).

⁴⁸ Περαιτέρω, δεν υπάρχει και χρονικό όριο ισχύος του καθεστώτος, αλλά εναπόκειται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια της τουρκικής κυβέρνησης να το ανακαλέσει όποτε θελήσει.

⁴⁹ Η Διεθνής Αμνηστία έχει εκδώσει κατά το έτος 2016 αρκετά Δελτία Τύπου στα οποία επισημαίνει τα άνω γεγονότα. Ενδεικτικά, τα από 23-3-2016 (Διεθνής Αμνηστία, 2016c) και 1-4-2016 (Διεθνής Αμνηστία, 2016d) Δελτία Τύπου με τίτλους *«Η ψευδαισθηση της «ασφαλούς χώρας» για την Τουρκία καταρρέει»* και *«Τουρκία: οι παράνομες μαζικές επιστροφές Σύριων προσφύγων αποκαλύπτουν τα θανάσιμα λάθη στη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας»*, αντίστοιχα.

άσυλο και οι πρόσφυγες στην Τουρκία κινδυνεύουν με επαναπροώθηση στο Αφγανιστάν, το Ιράκ και τη Συρία, όπου αντιμετωπίζουν σοβαρές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων», ενώ και ως προς το ζήτημα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο τουρκικό έδαφος αναφέρει ότι «ιδιαίτερα Σύροι πρόσφυγες (συμπεριλαμβανομένων παιδιών) που έχουν συμφωνήσει να επιστρέψουν από την Ελλάδα στην Τουρκία, υπό τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας, έχουν υποστεί παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Τουρκία, συμπεριλαμβανομένης της αυθαίρετης κράτησής τους και της άρνησης πρόσβασης σε νομική εκπροσώπηση καθώς και σε εξειδικευμένη ιατρική φροντίδα» (Διεθνής Αμνηστία, 2016b, σελ 16). Εξάλλου, η Τουρκία έχει τον μεγαλύτερο καταδικαστικό αριθμό αποφάσεων του ΕΔΔΑ, ο οποίος αντιστοιχεί στο 20% του συνόλου των καταδικαστικών αποφάσεων του Δικαστηρίου, ξεπερνώντας όλα τα συμβαλλόμενα κράτη της ΕΣΔΑ (Νάσκου-Περράκη, et al., 2017, σελ 235).

Το ΣτΕ εξέφρασε, εντούτοις, αντίθετη γνώμη προσφάτως. Συγκεκριμένα, με τις υπ' αριθ. 2347-2348/2017 (Ολ) αποφάσεις του⁵⁰, το Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας έκρινε αβάσιμους όλους τους ισχυρισμούς δύο Σύρων προσφύγων που ζητούσαν να μην επιστρέψουν στην Τουρκία και να ακυρωθούν οι αποφάσεις της Επιτροπής Ασύλου, με τις οποίες είχαν απορριφθεί ως απαράδεκτα τα αιτήματα ασύλου που είχαν υποβάλει. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι σύμφωνα με την Οδηγία 2013/32/ΕΕ αλλά και τον Ν. 4375/2016 που την ενσωματώνει, ένα κράτος θεωρείται «ασφαλής τρίτη χώρα» για έναν συγκεκριμένο πρόσφυγα όταν πληρούνται σωρευτικά τα κριτήρια του εν λόγω νόμου, η συνδρομή των οποίων εξετάζεται ανά περίπτωση και για κάθε αιτούντα χωριστά. Απομένει, λοιπόν, να διαπιστωθεί πού θα καταλήγουν εφεξής οι εξετάσεις των αιτημάτων από τις επιτροπές ασύλου, εάν οι τελευταίες θα «οχυρωθούν» πίσω από την απόφαση του ΣτΕ κρίνοντας συλλήβδην τα αιτήματα ως απαράδεκτα ή αν θα προκύψει έντονη διαφοροποίηση αναλόγως των εξατομικευμένων συνθηκών της κάθε εξεταζόμενης περίπτωσης (γεγονός το οποίο θα έχει επίδραση και στη βιωσιμότητα της συμφωνίας).⁵¹ Ενδιαφέρον, πάντως, στο πεδίο της νομολογίας αποτελεί και η από 28-2-2017 Διάταξη του ΓεΔΕΕ με την οποία

⁵⁰ Οι άνω αποφάσεις δεν είχαν δημοσιευθεί κατά την ημερομηνία ολοκλήρωσης της παρούσας εργασίας.

⁵¹ Ήδη με τις υπ' αριθ. 14011/2017 και 15602/2017 αποφάσεις της 11^{ης} και της 9^{ης} Επιτροπής Προσφυγών αντίστοιχα, κρίθηκε ότι η Τουρκία δεν συνιστά ασφαλή τρίτη χώρα για τους υπό κρίση Σύρους προσφεύγοντες, με αποτέλεσμα την παραπομπή τους στην κανονική διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων τους (Επίκαιρα ζητήματα μεταναστευτικού δικαίου, 2017a και b, αντιστοίχως).

κρίθηκε απαράδεκτη αίτηση ακυρώσεως Πακιστανού αιτούντος άσυλο, ο οποίος είχε προσφύγει κατά της Κοινής Δήλωσης (υπόθεση T-192/16). Το Δικαστήριο υιοθέτησε τα επιχειρήματα του ΕΣ, πρώτον ότι συνομιλητές ήταν αφενός η Τουρκία και αφετέρου τα κράτη μέλη του Συμβουλίου και όχι το ΕΣ αυτό καθεαυτό, και δεύτερον ότι πρόκειται για ένα απλό κοινό ανακοινωθέν, υπό τη μορφή Δελτιου Τύπου «χωρίς πρόθεση σύναψης δεσμευτικής συμφωνίας» από τα μέρη. Αποδεχόμενο τη φύση της Δήλωσης ως πολιτικής συμφωνίας χωρίς έννομες συνέπειες, το Δικαστήριο απέφυγε να κρίνει μία συμφωνία που γεννά σοβαρότατες έννομες συνέπειες για εκατοντάδες χιλιάδες δικαιούχους διεθνούς προστασίας που καταφθάνουν στην Ευρώπη (Γαμπά, 2017).

Πρέπει να τονισθεί, εντούτοις, ότι εν λόγω συμφωνία δεν αποτελεί κάτι καινοφανές για την Ε.Ε. Αντιθέτως, κινείται σε μια γνωστή λογική που έχει υιοθετηθεί στην ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου ήδη από το πρόγραμμα της Χάγης και αποτυπώνεται και στο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου του 2008. Εν ολίγοις, πρόκειται για την «εξωτερική διάσταση του ασύλου», η οποία εδράζεται στην ιδέα ότι η Ευρώπη θα πρέπει να μοιραστεί την ευθύνη της διαχείρισης των προσφυγικών ροών με τις τρίτες χώρες από τις οποίες διέρχονται οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και να τις υποστηρίξει για να ενισχύσει την ικανότητά τους να παρέχουν οι ίδιες προστασία. Κινούμενη στη λογική αυτή, η ΕΕ έχει αναπτύξει μέχρι σήμερα διάφορες μορφές συνεργασίας με τρίτα κράτη.⁵² Πέρα, όμως, από τα ζητήματα περί θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναλύθηκαν παραπάνω, τέτοιας φύσεως συμφωνίες αντανακλούν τη γενικότερη απροθυμία της ΕΕ να αναλάβει το μερίδιο που της αναλογεί στο πεδίο της προστασίας των προσφύγων. Οι αριθμοί είναι αποκαλυπτικοί: για το 2016 οι αναπτυσσόμενες χώρες φιλοξενούν το 84% των προσφύγων της γης, ενώ η Τουρκία φιλοξενεί σήμερα περίπου 3 εκατομμύρια πρόσφυγες, τον μεγαλύτερο αριθμό παγκοσμίως, εκ των οποίων το 75% είναι Σύροι (UNHCR, 2017a).

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της Κοινής Δήλωσης ως προς τον στόχο της αναχαίτισης των ροών, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία ο αριθμός των ημερήσιων εισροών ανέρχεται στα 93 περίπου άτομα (European Commission, 2017a, σελ. 2), παρουσιάζοντας μια άνοδο της τάξης του 24% σε σχέση με την περίοδο πριν το

⁵² Ενδεικτικά, χρηματοδότηση προσφυγικών καταυλισμών και κέντρων κράτησης στις χώρες αυτές, συμφωνίες επανεισδοχής με αντάλλαγμα διευκολύνσεις στην έκδοση θεωρήσεων, συμφωνίες με ασφαλείς τρίτες χώρες κλπ. Οι συνεργασίες αυτές, μάλιστα, συμφωνούνται είτε σε διμερές επίπεδο μεταξύ κράτους-μέλους και τρίτου κράτους είτε με συμβαλλόμενη την ίδια την ΕΕ με τρίτες χώρες.

καλοκαίρι. Ωστόσο, ο συνολικός αριθμός των αφίξεων έχει μειωθεί κατά 97% από την έναρξη εφαρμογής της Δήλωσης (European Commission, 2017c). Παρά την πρόοδο αυτή, όμως, ο συνολικός αριθμός των επιστροφών από την έναρξη ισχύος της δήλωσης έως τις 19-10-2017 ανέρχεται σε μόλις 1.969 άτομα, υπολειπόμενος κατά πολύ των αφίξεων. Όσον αφορά στον αριθμό των επαναγκαταστάσεων από την Τουρκία στην ΕΕ, 10.610 Σύροι έχουν επανεγκατασταθεί στην Ε.Ε. σύμφωνα με τον μηχανισμό 1:1 έως τις 19-10-2017 (European Commission, Migration & Home Affairs, 2017_b) [Παράρτημα III].

Κεφάλαιο 4: Το σύστημα ασύλου στην Ελλάδα

4.1. Το νομοθετικό πλαίσιο για το άσυλο

Διαχρονικά, η Ελλάδα δεν έχει αναπτύξει οργανωμένη πολιτική και ισχυρό πλαίσιο προστασίας για τους πρόσφυγες, όπως είχε συμβεί σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες με παράδοση υποδοχής και εγκατάστασης προσφύγων. Αντιθέτως, η πολιτική που έχει επιλέξει να ακολουθεί είναι αυτή της χώρας - «ενδιάμεσος σταθμός» (Κόντης, et al., 2005, σελ. 38)⁵³. Φαινόμενο το οποίο εξηγείται - μεταξύ άλλων - από το ότι η χώρα δεν συγκαταλέγεται εξαιτίας των κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών της ανάμεσα στους επιθυμητούς προορισμούς για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας, οι οποίοι την χρησιμοποιούν απλώς ως «πέραςμα» προκειμένου να μεταβούν στις χώρες τις κεντρικής και βόρειας Ευρώπης. Η διάσταση αυτή, εντούτοις, μπορεί να ιδωθεί και από την αντίστροφη όψη, καθώς η έλλειψη συνεκτικής εθνικής πολιτικής για τη διαχείριση των προσφυγικών ροών και την κοινωνική ένταξη των αναγνωρισμένων προσφύγων αναπαράγουν την εν λόγω εικόνα, στη λογική του «φαύλου κύκλου».

Παρόλα αυτά, σταδιακά η χώρα έχει κάνει σημαντικά βήματα στην κατεύθυνση της βελτίωσης των συστημάτων υποδοχής και ασύλου της στο πλαίσιο της οικοδόμησης του ΚΕΣΑ, και ιδιαίτερα μετά τις καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ και του ΔΕΕ, εξαιτίας των οποίων έχουν ανασταλεί ως προς αυτήν οι μεταφορές υπό το σύστημα του Δουβλίνου. Σήμερα, έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική νομοθεσία τα περισσότερα από τη «δεύτερη γενιά» των ενωσιακών νομοθετικών κειμένων, και ειδικότερα: η Οδηγία 2011/95/ΕΕ για

⁵³ Η αντίληψη αυτή φαίνεται να έχει «εμποτίσει» και μεγάλα τμήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, συνοψιζόμενη στην φράση «εφόσον οι άνθρωποι αυτοί ήρθαν εδώ για να φύγουν, η υποχρέωσή μας απέναντί τους περιορίζεται σε τούτο μόνο: να μην πνιγούν καθώς έρχονται, και κατόπιν να τους διευκολύνουμε να φύγουν» (Σπυροπούλου, Γ., Χριστόπουλος, Δ., 2016, σελ. 33).

την αναγνώριση και το καθεστώς των δικαιούχων διεθνή προστασία έχει ενσωματωθεί με το Π.Δ. 141/2013, η Οδηγία 2013/32/ΕΕ για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας έχει ενσωματωθεί με τον Ν.4375/2016, ενώ τμήμα και της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία έχει ενσωματωθεί στον άνω Ν. 4375/2016⁵⁴.

«Τομή» στην ελληνική νομοθετική πραγματικότητα του ασύλου αποτελούν δύο νόμοι: ο Ν. 3907/2011 με τον οποίο ιδρύονται η Υπηρεσία Ασύλου και η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής (και ήδη Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης)⁵⁵ και ενσωματώνεται η Οδηγία 2008/115/ΕΚ σχετικά με τις επιστροφές των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και ο προαναφερθείς Ν. 4375/2016, ο οποίος τροποποιεί εν μέρει τον προγενέστερο Ν. 3907/2011. Ο νόμος του 2011 αφαιρεί την αρμοδιότητα εξέτασης των αιτημάτων ασύλου από την ΕΛΑΣ, εξαλείφοντας κατ' αυτόν τον τρόπο πολλές από τις παθογένειες του προγενέστερου συστήματος προστασίας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για το οποίο η Ελλάδα είχε καταδικαστεί αρκετές φορές από το ΕΔΔΑ. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στη σελ. 1 της Αιτιολογικής Έκθεσης του Ν. 3907/2011, «*Η ανάθεση, βέβαια, της αρμοδιότητας εξέτασης των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας στην Ελληνική Αστυνομία, στις οποίες τα καθήκοντα υπάγεται και η αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι ιδιότητες του «πρόσφυγα» και του «παράνομου μετανάστη» στην πλειοψηφία των περιπτώσεων συμπλέκονται, έχει δημιουργήσει εύλογες αμφιβολίες σχετικά με τη δυνατότητα διαμόρφωσης αντικειμενικής και αμερόληπτης κρίσης εκ μέρους των αποφασίζόντων οργάνων, τα οποία έχουν επιφορτισθεί θεσμικώς με αντιφατικούς στην ουσία τους ρόλους*». Αρμόδια κρατική αρχή για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό ορίζεται εφεξής η Υπηρεσία Ασύλου, ενώ παράλληλα προβλέπεται ότι η Αρχή Προσφυγών είναι αρμόδια για την εξέταση προσφυγών κατά απορριπτικών αποφάσεων του πρώτου βαθμού. Με το Ν. 4399/2016, μάλιστα, άλλαξε η σύνθεση των τριμελών επιτροπών προσφυγών εκ των

⁵⁴ Στον Ν. 4375/2016 έχουν ενσωματωθεί οι διατάξεις οι σχετικές με την εργασία των δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Κατά τα λοιπά, εξαλοκουθεί να ισχύει το Π.Δ. 220/2007 που είχε ενσωματώσει την προγενέστερη Οδηγία 2003/9/ΕΚ.

⁵⁵ Πλέον, οι δύο ως άνω αυτοτελείς Υπηρεσίες υπάγονται στο νεοσύστατο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Π.Δ. 123/2016 και Π.Δ. 122/2017).

οποίων τα δύο μέλη είναι πλέον δικαστές των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, σε συμμόρφωση με το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ⁵⁶.

Ήδη τα αποτελέσματα από το «νέο» σύστημα ασύλου που εφαρμόζεται από τις 7-6-2013⁵⁷ είναι απτά: 121.467 αιτήσεις ασύλου έχουν καταγραφεί συνολικά από την υπηρεσία ασύλου έως τις 30-9-2017, σημειώνοντας αύξηση κατά 587,8% από την αρχή της λειτουργίας της. Το ποσοστό αναγνώρισης των αιτούντων διεθνούς προστασία ανέρχεται σε 35,8% κατά μέσο όρο από τη λειτουργία της Υπηρεσίας, με τους πρώτους 9 μήνες του 2017 να αγγίζει το 44,7% [Παράρτημα IV]⁵⁸, ενώ με το παλαιό σύστημα υπό την αρμοδιότητα της Αστυνομίας, τα ποσοστά αναγνώρισης κυμαίνονταν από 0.86% μέχρι 2.05% για τα έτη από το 2005 έως το 2014 (UNHCR, 2014). Βελτιωμένος είναι κατά πολύ και ο χρόνος έκδοσης απόφασης, ο οποίος ανέρχεται - υπό τις σημερινές πιεστικές για τη χώρα συνθήκες - κατά μέσο όρο σε 102 ημέρες μεταξύ προκαταγραφής⁵⁹ και πλήρους καταγραφής, σε 107 μεταξύ πλήρους καταγραφής και έκδοσης απόφασης σε πρώτο βαθμό και σε 118 ημέρες από την κατάθεση προσφυγής ως την έκδοση απόφασης σε δεύτερο βαθμό, χρόνοι που ανάγουν την διαδικασία ασύλου στην Ελλάδα συντομότερη από την αντίστοιχη πολλών άλλων κρατών μελών, σύμφωνα με την Υπηρεσία Ασύλου (Υπηρεσία Ασύλου, 2017a, σελ 2)⁶⁰.

Εν συνεχεία, δυνάμει του Ν. 4375/2016 επέρχονται περαιτέρω βελτιώσεις στα συστήματα ασύλου και υποδοχής της χώρας, ιδίως μέσω: α) της θεσμικής και λειτουργικής

⁵⁶ Βέβαια, η πρόβλεψη αυτή έχει εγείρει αντιδράσεις στη βάση τόσο της συνταγματικότητας μιας τέτοιας διάταξης που προβλέπει παράλληλη δραστηριότητα για τους διοικητικούς δικαστές όσο και του λόγου θέσπισής της. Η ΕΕΔΑ στην από 17-6-2016 Δημόσια Δήλωσή της «εκφράζει την ιδιαίτερη ανησυχία της για το γεγονός ότι οι αλλαγές στο Ν. 4375/2016, που προτείνονται από την Κυβέρνηση με βάση την ως άνω τροπολογία, συμπίπτουν χρονικά με την έκδοση θετικών αποφάσεων των εν λειτουργία Επιτροπών Προσφυγών (για την κρίση τους επί του παραδεκτού) οι οποίες, στο πλαίσιο εξατομικευμένης εξέτασης προσφυγών, αποφαίνονται ότι η Τουρκία δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα για τους εν λόγω προσφεύγοντες» (ΕΕΔΑ, 2016b, σελ. 2).

⁵⁷ Ημερομηνία έναρξης της λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου.

⁵⁸ Σε ενωσιακό επίπεδο, το ποσοστό αναγνώρισης για το 2016 ανέρχεται στο 61% (συμπεριλαμβανομένων των θετικών αποφάσεων για ανθρωπιστικούς λόγους, δυνατότητα που προβλέπεται στις εθνικές νομοθεσίες κάποιων κρατών-μελών) [Παράρτημα VII].

⁵⁹ Πρόκειται για πρόγραμμα που εφαρμόζει η Υπηρεσία Ασύλου με την υποστήριξη της Ύπατης Αρμοστίας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες και την EASO από τις αρχές του 2016, λόγω της ραγδαίας αύξησης των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, προκειμένου να διασφαλιστεί η ιδιότητά τους ως αιτούντων.

⁶⁰ Οι χρόνοι αυτοί αφορούν την κανονική διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου, η οποία έχει εφαρμογή στους εισερχόμενους στην ελληνική επικράτεια πριν την 20/3/2016, αλλά και σε όσους εξαιρούνται από την εφαρμογή της νεότερης fast track διαδικασίας στα σύνορα του άρθρου 60 του Ν. 4375/2016.

αναβάθμισης της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, η οποία λαμβάνει χώρα με την ίδρυση κεντρικής υπηρεσίας, περιφερειακών υπηρεσιών και ανοιχτών δομών υποδοχής και φιλοξενίας, β) της προσθήκης ως αρμοδιότητας της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης του εντοπισμού ευάλωτων ομάδων, γ) της πλήρους ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, και δ) της αναγνώρισης σε αιτούντες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας καθώς και σε κατόχους άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας (ΕΕΔΑ, 2016α, σελ 13). Κατ' εφαρμογή, μάλιστα, των άρθρων 61 και 62 του ως άνω Νόμου έχει εκδοθεί η σχετική υπ' αριθ. 12205/2016 Κ.Υ.Α. των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Οικονομικών, δυνάμει της οποίας προβλέπεται η παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας για τη διαδικασία των αιτούντων διεθνούς προστασίας στον β' βαθμό, με κονδύλια από τον προϋπολογισμό του ΤΑΜΕ⁶¹.

Ωστόσο, σειρά διατάξεων του άνω νόμου, ο οποίος αποτελεί ταυτόχρονα και υλοποίηση των προβλεπόμενων στην Κοινή Δήλωση ΕΕ - Τουρκίας, έχει εγείρει και συγκεκριμένους σοβαρούς προβληματισμούς και ενστάσεις. Ειδικότερα, κριτική δέχεται η κατά παρέκκλιση fast track διαδικασία των συνόρων της παρ. 4 του άρθρου 60, σύμφωνα με την οποία προβλέπεται εξαιρετικά συντεταγμένη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας συνολικής διάρκειας 15 ημερών, ο περιορισμός του δικαιώματος αυτοπρόσωπης εμφάνισης του αιτούντος σε β' βαθμό, καθώς και η δυνατότητα καταγραφής των αιτημάτων από προσωπικό της ΕΛΑΣ ή των ενόπλων δυνάμεων «σε περιπτώσεις αφίξεων που αφορούν μεγάλο αριθμό πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών [...]»⁶². Η εν λόγω διαδικασία αφορά τους εισερχόμενους στην ελληνική επικράτεια μετά τις 20/3/2016⁶³, με την εξαίρεση των ατόμων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες και των

⁶¹ Σε συμμόρφωση με το άρθρο 23 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας

⁶² Η κατά παρέκκλιση διαδικασία του άρθρου 60 παρ. 4 έχει ήδη ενεργοποιηθεί δυνάμει της υπ' αριθ. 13257/26-10-2016 ΚΥΑ των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Εθνικής Άμυνας (ΦΕΚ Β'/3455/2016).

⁶³ Ο πραγματικός και νομικός διαχωρισμός των ανθρώπων που φτάνουν στην Ελλάδα μετά την ημερομηνία αυτή σε σχέση με όσους είχαν φτάσει πριν τη συμφωνία, με αποτέλεσμα την εντελώς διαφορετική fast track διαδικασία ασύλου στην οποία υποβάλλονται και τις διαφορετικές προς τα χείρω συνθήκες υποδοχής τους, δε μπορούν παρά να δημιουργούν εύλογα ερωτηματικά ως προς τον σεβασμό των κανόνων του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου.

δικαιούχων οικογενειακής επανένωσης σύμφωνα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου. Άλλωστε, και επιχειρησιακά οι προβλεπόμενες στο Νόμο διαδικασίες είναι πολύπλοκες και χρονοβόρες και απαιτούν ιδιαίτερο συντονισμό μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων (ΕΕΔΑ, 2016α, σελ. 10-11).

Περαιτέρω, στο επίκεντρο της κριτικής βρίσκεται και το άρθρο 14 *«Καθεστώς παραμονής και διαδικασίες στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης και στις Κινητές Μονάδες»* του ίδιου Νόμου, το οποίο εισάγει μια συστηματική επιβολή του μέτρου περιορισμού της ελευθερίας - χωρίς εξατομικευμένη αξιολόγηση της αναγκαιότητας αυτού - για το σύνολο των νεοεισερχόμενων πολιτών τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των προσώπων που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες (πχ οικογένειες με παιδιά, ασυνόδευτοι ανήλικοι κτλ) (ΕΣΠ, 2016). Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, σε όλους τους πολίτες τρίτων χωρών που εισέρχονται χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις επιβάλλεται «περιορισμός της ελευθερίας» για την υπαγωγή τους σε διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης για αρχικό διάστημα 3 ημερών, με δυνατότητα παράτασης για διάστημα συνολικά 25 ημερών, και επιπλέον δυνατότητα κράτησης μετά την παρέλευση των 25 ημερών βάσει των διατάξεων για την κράτηση αιτούντων άσυλο και προσώπων υπό διαδικασίες απομάκρυνσης. Για δε τις ευάλωτες ομάδες, στο τελευταίο εδάφιο της παρ 2 του ίδιου άρθρου γίνεται απλή μνεία ότι *«Στο πλαίσιο των άνω διαδικασιών λαμβάνεται ειδική μέριμνα για τα οριζόμενα στην παράγραφο 8 πρόσωπα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες και ειδικότερα για τους ασυνόδευτους ανήλικους»*. Άλλωστε, και στο άρθρο 46 παρ. 10 εδ. β', ενώ αναφέρεται ότι οι ασυνόδευτοι ανήλικοι κατά κανόνα δεν κρατούνται, προβλέπεται ότι σε εξαιρετικές περιπτώσεις δύναται να παραμένουν υπό κράτηση ως έσχατη λύση μέχρι την ασφαλή παραπομπή τους σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας ανηλίκων. Το χρονικό όριο της κράτησης είναι 25 μέρες, όμως και πάλι προβλέπεται δυνατότητα παράτασης για 20 ημέρες στην περίπτωση που *«λόγω εξαιρετικών περιστάσεων, όπως η σημαντική αύξηση της εισόδου ασυνόδευτων ανηλίκων, και παρά τις εύλογες προσπάθειες των αρμόδιων αρχών, δεν έχει καταστεί εφικτή η ασφαλής παραπομπή τους σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας»*. Αυτή η απουσία ρητής απαγόρευσης κράτησης των ασυνόδευτων ανηλίκων έχει μπει στο στόχαστρο της κριτικής και από το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου (ΙΜΔΑ, 2016).

4.2 Η τρέχουσα διοικητική πραγματικότητα

Στην παρούσα ενότητα επιχειρείται μία αποτύπωση της σημερινής πραγματικότητας στα συστήματα ασύλου και υποδοχής της χώρας, υπό το πρίσμα της εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης. Ειδικότερα, δύο επιμέρους ζητήματα εξετάζονται: Πρώτον, η πορεία εφαρμογής του Κανονισμού του Δουβλίνου, τα προβλήματα που προκύπτουν για το αρμόδιο Τμήμα Εθνικής Μονάδας του Δουβλίνου της Υπηρεσίας Ασύλου, και η επίδραση που άσκησε στη διαδικασία η Κοινή Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας. Δεύτερον, η κατάσταση που έχει διαμορφωθεί στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου στην προσπάθεια υλοποίησης της συμφωνίας, ιδίως όσον αφορά στην αντιμετώπιση των ασυνόδευτων ανηλίκων και την κράτηση των προς επιστροφή ατόμων.

ι) Η εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου

Κατ' αρχάς, πρέπει να αναφερθεί ότι Κανονισμός 604/2013/ΕΕ προβλέπει μια «βαριά» διοικητική διαδικασία, η οποία επηρεάζεται άμεσα από την εκάστοτε πολιτική κατάσταση. Υφίσταται συνεχής διάδραση μεταξύ των αρμόδιων για την εφαρμογή του Κανονισμού αρχών των κρατών μελών, ενώ παρουσιάζονται διακυμάνσεις στη συνεργασία τους ανάλογα με τις εκάστοτε συνθήκες αλλά και την κάθε χώρα.⁶⁴ Η επιρροή των σχετικών διαδικασιών από τα εκάστοτε δεδομένα επιβεβαιώθηκε, άλλωστε, και από την υιοθέτηση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ - Τουρκίας. Από την έναρξη ισχύος της στις 20-3-2016, παρουσιάστηκε μια αύξηση της τάξεως του 366% στις αιτήσεις ασύλου που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων για την οικογενειακή επανένωση του Κανονισμού, εκ των οποίων ένας μεγάλος αριθμός καταγράφηκε σύμφωνα με τη *διαδικασία στα σύνορα* του άρθρου 60 του Ν.4375/2016 (EASO, 2016). Εύλογα, αφού οι δικαιούχοι οικογενειακής επανένωσης εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας και της επιστροφής στην Τουρκία. Η αύξηση αυτή, βέβαια, οφείλεται και στη συνολική δραματική αύξηση των αιτήσεων ασύλου στην Ελλάδα από την έναρξη ισχύος της συμφωνίας, σε μια προσπάθεια των αιτούντων να αποφευχθεί η επιστροφή τους στη γείτονα χώρα. Το έτος 2016 υποβλήθηκαν 51.092 αιτήσεις διεθνούς προστασίας, σημειώνοντας αύξηση 287,2% σε

⁶⁴ Συνέντευξη με την Προϊσταμένη του Τμήματος της Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου

σχέση με το 2015, ενώ για το έτος 2017 (μέχρι τις 7/10) έχουν κατατεθεί 42.935 αιτήσεις.⁶⁵ Αναφορικά με τους ασυνόδευτους ανήλικους, το 2016 κατέθεσαν αίτηση 2.352 άτομα και το 2017 (έως τις 7/10) 1.966 άτομα (Υπηρεσία Ασύλου, 2017c) [Παράρτημα V].

Όσον αφορά, ειδικότερα, στις εξερχόμενες διαδικασίες του Κανονισμού του Δουβλίνου, το Τμήμα Εθνικής Μονάδας του Δουβλίνου υπέβαλε 5.587 εξερχόμενα αιτήματα το έτος 2016, αριθμός μεγαλύτερος από αυτόν του έτους 2015 κατά 355%, ενώ το 2017 (έως τις 7/10) έχει υποβάλει 9.381 αιτήματα (Υπηρεσία Ασύλου, 2017d) [Παράρτημα VI]. Στην εκρηκτική αυτή αύξηση (που οφείλεται τόσο στη συνολική αύξηση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας όσο και στην αύξηση των αιτημάτων για οικογενειακή επανένωση, όπως προεκτέθηκε) το Τμήμα ανταποκρίθηκε αρκετά ικανοποιητικά χάρη στην αύξηση του προσωπικού του, ενώ κατάφερε να είναι εν γένει συνεπές και στην τήρηση των προβλεπόμενων από τον Κανονισμό προθεσμιών. Ωστόσο, ο διοικητικός φόρτος ήταν και συνεχίζει να είναι πολύ μεγάλος, ενώ προέκυψαν και τεχνικής φύσεως προβλήματα στο δίκτυο Dublinet⁶⁶ εξαιτίας του μεγάλου όγκου των αιτημάτων που καταχωρούνται σε αυτό, σημειώνει η Προϊσταμένη του Τμήματος. Στην αύξηση των εξερχόμενων αιτημάτων από την Ελλάδα, τα υπόλοιπα κράτη μέλη απαντούν με μείωση αποδοχής των αιτημάτων. Το 2015 έγινε δεκτό το 64% αυτών, το 2016 το 55,6% και το 2017 (έως τις 7/10) το 54,8%. Ωστόσο, το 2016 υλοποιήθηκε μόλις το 30% των εγκεκριμένων αιτημάτων, ενώ για το 2017 έχουν υλοποιηθεί οι μισές εγκεκριμένες μεταφορές (ό.π.). Η τάση αυτή μείωσης αποδοχής των εξερχόμενων αιτημάτων, που αφορά κυρίως περιπτώσεις οικογενειακής επανένωσης, επιβεβαιώνει την πιο αυστηρή στάση που τηρούν τα λοιπά κράτη μέλη την τελευταία διετία εξαιτίας της αύξησης του όγκου των αιτημάτων. Δυνατότητα που δίνεται στα κράτη, καθώς στον Κανονισμό προσδιορίζονται οι άμεσες και έμμεσες αποδείξεις που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη θεμελίωση της ευθύνης του εκάστοτε κράτους, αλλά, αντιθέτως, δεν προσδιορίζεται ποιες δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν, καταλείποντας ένα περιθώριο ερμηνείας στα συμβαλλόμενα κράτη.⁶⁷

⁶⁵ Σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, η Ελλάδα είναι στη 2^η θέση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τον αριθμό των αιτούντων άσυλο ανά εκατομμύριο κατοίκους (Υπηρεσία Ασύλου, 2017a).

⁶⁶ Πρόκειται για ένα ασφαλές ηλεκτρονικό δίκτυο διαύλων μετάδοσης μεταξύ των αρμόδιων για την εφαρμογή του Κανονισμού αρχών, μέσω του οποίου τα κράτη μέλη ανταλλάσσουν πληροφορίες με τη χρήση ηλεκτρονικά υπογεγραμμένων εντύπων.

⁶⁷ Συνέντευξη με την Προϊσταμένη του Τμήματος της Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου.

Ένα άλλο κρίσιμο για τη διαδικασία του Δουβλίνου στοιχείο είναι ο αριθμός των εισερχόμενων αιτημάτων στη βάση του κριτηρίου της «πρώτης χώρας εισόδου», τα οποία αιτήματα είχαν μειωθεί κατά πολύ λόγω της αναστολής των μεταφορών κατόπιν των καταδικαστικών για την Ελλάδα αποφάσεων του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ. Το 2015 υποβλήθηκαν 138 αιτήματα, από τα οποία έγιναν δεκτά τα 67 και πραγματοποιήθηκαν 15 μεταφορές. Το 2016 υποβλήθηκαν 5982 αιτήματα (αύξηση 4.200%), εκ των οποίων έγιναν δεκτά τα 60, οδηγώντας σε 10 μεταφορές. Ήδη για το 2017 έχουν υποβληθεί 822 αιτήματα, χωρίς να έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα κάποια μεταφορά (Υπηρεσία Ασύλου, 2017d) [Παράρτημα VI]⁶⁸. Διάσταση που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον υπό το πρίσμα της από 8-12-2016 σύστασης της Επιτροπής, με την οποία προτείνεται η επανέναρξη των μεταφορών προς την Ελλάδα σταδιακά και βάσει μεμονωμένων διαβεβαιώσεων, λαμβάνοντας υπόψη τις ικανότητες υποδοχής και επεξεργασίας αιτήσεων σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία της ΕΕ. Οι μεταφορές αφορούν τους αιτούντες άσυλο για τους οποίους η Ελλάδα είναι υπεύθυνη από τις 15 Μαρτίου 2017, ενώ η σύσταση δεν αφορά τους ευάλωτους αιτούντες άσυλο, συμπεριλαμβανομένων των ασυνόδευτων ανηλίκων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016). Η Ελλάδα έχει δηλώσει σχετικά ότι θα δεχτεί έναν μικρό συμβολικό αριθμό επιστροφών, ιδίως από τη Γερμανία. Είναι ενδιαφέρον, μάλιστα, ότι η Επιτροπή προβαίνει στην παραπάνω σύσταση, μολονότι στο ίδιο κείμενο αναγράφει ότι *«Οι εγκαταστάσεις των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης στα νησιά δεν είναι μόνο υπερπλήρεις αλλά οι υλικές συνθήκες τους δεν ανταποκρίνονται στα σχετικά πρότυπα από άποψη αποχέτευσης και υγιεινής, πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες όπως η υγειονομική περίθαλψη, ιδίως για τις ευάλωτες ομάδες. Η ασφάλεια είναι ανεπαρκής, ενώ εξακολουθούν να υφίστανται εντάσεις μεταξύ διαφόρων εθνικοτήτων»* (ό.π., σελ 6), διαπιστώσεις που αποδεικνύουν ότι το σύστημα υποδοχής της χώρας παραμένει υπό καθεστώς πίεσης.

ii) Ασυνόδευτοι Ανήλικοι

Το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων είναι ομολογουμένως ένα από τα πιο καίρια και δισεπίλυτα προβλήματα με τα οποία έρχεται αντιμέτωπος ο ελληνικός διοικητικός μηχανισμός. Η αποτελεσματική προστασία τους κατέστη ακόμα πιο δύσκολο εγχείρημα

⁶⁸ Η συντριπτική πλειοψηφία των αιτημάτων μεταφοράς κατατέθηκαν από την Ουγγαρία, ενώ μικρότεροι αριθμοί από το Βέλγιο, την Ελβετία, την Ισλανδία, τη Γερμανία και την Κροατία (EASO, 2016).

μετά το κλείσιμο του «διαδρόμου» των Δυτικών Βαλκανίων τον Μάρτιο του 2016, γεγονός που είχε σαν συνέπεια τον εγκλωβισμό πολλών ασυνόδευτων ανηλίκων στη χώρα, αλλά και την έναρξη ισχύος της Κοινής Δήλωσης.

Η τρέχουσα πρακτική όσον αφορά τα ασυνόδευτα ανήλικα διαμορφώνεται ως εξής: σε πρώτη φάση διαβιούν εντός των ΚΥΤ, σε καθεστώς περιορισμού της ελευθερίας τους στη Μόρια Λέσβου (με δυνατότητα εξόδου) και στο Φυλάκιο Έβρου, και μερικής ή πλήρους ελευθερίας σε όλα τα υπόλοιπα ΚΥΤ, με σκοπό την καταγραφή και ταυτοποίησή τους, αλλά και την προστασία τους μέχρι την παραπομπή τους σε Κέντρα Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων του ΕΚΚΑ ή σε χώρους προσωρινής και εποπτευόμενης φιλοξενίας (safe spaces) εντός των Ανοιχτών Δομών Φιλοξενίας (Συνήγορος του Πολίτη, 2017, σελ 21). Στην παρούσα συγκυρία, ωστόσο, εξαιτίας της αύξησης του χρόνου αναμονής για εύρεση θέσεων στα Κέντρα Φιλοξενίας εξαιτίας των προαναφερθέντων γεγονότων, η πλειονότητα των ασυνόδευτων ανηλίκων – είτε είναι αιτούντες άσυλο⁶⁹ είτε όχι – παραμένουν στα safe zones για μεγάλα χρονικά διαστήματα, τα οποία υπερβαίνουν τα όρια που θέτει ο νόμος (δεδομένου ότι ο χρόνος παραμονής τους σε αυτά λογίζεται σαν χρόνος κράτησης, σύμφωνα με τον Συνήγορο του Πολίτη). Εξάλλου, η εκτεταμένη παραμονή των ασυνόδευτων ανηλίκων στα ΚΥΤ και στα safe zones είτε με καθεστώς ελευθερίας είτε με καθεστώς στέρησης της ελευθερίας αποτελεί αντικείμενο έντονης κριτικής, με το επιχείρημα ότι, ενώ η κράτηση ανηλίκων πρέπει κατά κανόνα να απαγορεύεται, ταυτόχρονα η παραμονή σε τέτοιους χώρους σε καθεστώς ελευθερίας, χωρίς καμία ιδιαίτερη πρόνοια για την ευάλωτη αυτή ομάδα, *«επιτρέπει την ανάπτυξη έκνομων καταστάσεων και φαινομένων εκμετάλλευσης»* (ό.π., σελ 25). Οι συνθήκες διαβίωσης των ασυνόδευτων ανηλίκων επισημαίνονται και στην προαναφερθείσα από 8-12-2016 σύσταση της Επιτροπής, όπου καταγράφεται ότι *«σύμφωνα με διάφορους ενδιαφερόμενους φορείς, η κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων είναι ακόμη εν γένει επισφαλής ενώ υπάρχουν πολλές ανησυχίες σχετικά με την ασφάλειά τους στις εγκαταστάσεις υποδοχής στην ηπειρωτική χώρα και στα νησιά. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 10, η έλλειψη κατάλληλων καταλυμάτων για ανήλικους αποτελεί σημαντικό πρόβλημα, το οποίο πρέπει να αντιμετωπιστεί επειγόντως»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016, σελ. 11).

⁶⁹ Σε εθνικό επίπεδο 4.738 ασυνόδευτοι ανήλικοι έχουν υποβάλει αίτημα ασύλου από το 2015 έως τις 7-10-2017 (Υπηρεσία Ασύλου, 2017c). [Παράρτημα V]. Σε ενωσιακό επίπεδο, 65.000 ασυνόδευτοι ανήλικοι υπέβαλαν αίτημα το έτος 2016, εκ των οποίων το 37% είναι Αφγανοί υπήκοοι (EASO, 2017).

Μεταξύ, ωστόσο, των ελλείψεων που παρουσιάζονται στο ελληνικό σύστημα προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων, το σημαντικότερο είναι η απουσία ενός συστήματος επιτροπείας, με το διορισμό οριστικού επιτρόπου για τον ανήλικο, ο οποίος θα τον εκπροσωπεί, αλλά και θα διαχειρίζεται προβλήματα της καθημερινότητάς του. Το σημερινό σύστημα που προβλέπεται στο άρθρο 19 παρ. 1 του Π.Δ. 220/2007 της ανάθεσης χρεών προσωρινού επιτρόπου στον Εισαγγελέα Ανηλίκων ή στον κατά τόπο αρμόδιο Εισαγγελέα Πρωτοδικών δεν είναι λειτουργικό, καθότι είναι αδύνατη η άσκηση ουσιαστικών καθηκόντων για τόσο μεγάλο αριθμό ασυνόδευτων ανηλίκων που ζουν στην ελληνική επικράτεια⁷⁰. Την πιεστική ανάγκη άμεσης δημιουργίας μιας σχετικής κρατικής δομής για τον χειρισμό των υποθέσεων των ασυνόδευτων ανηλίκων επισήμανε και η Προϊσταμένη του Τμήματος Εθνικής Μονάδας του Δουβλίνου.

iii) Το ζήτημα της κράτησης

Το ζήτημα της κράτησης των ανηλίκων, το οποίο θίχτηκε παραπάνω, συνέχεται με το γενικότερο φαινόμενο της κράτησης των προς επιστροφή ατόμων μετά την υιοθέτηση της Κοινής Δήλωσης⁷¹. Σύμφωνα με την εκτίμηση του Συνηγούρου του Πολίτη⁷², βασική αλλαγή στο ζήτημα της διοικητικής κράτησης επέφεραν και πάλι το το κλείσιμο των συνόρων στον Δυτικό Διάδρομο των Βαλκανίων το 2016⁷³ και η Κοινή Δήλωση, με άμεση συνέπεια την παραμονή των νεοεισερχομένων στα ΚΥΤ των νησιών, υπό κράτηση ή περιορισμό, με σκοπό την επανεισδοχή στην Τουρκία. Η αυστηροποίηση της κράτησης διαδέχτηκε, μάλιστα, την προηγηθείσα σημαντική μείωση των κρατουμένων το 2015, μετά από την τότε ανακοίνωση περί αλλαγής της ασκούμενης πολιτικής στο ζήτημα αυτό (AIDA, 2016, σελ. 16). Η κράτηση θεωρείται παρεπόμενη συνέπεια της Κοινής Δήλωσης,

⁷⁰ Η απουσία αυτή έχει αναδειχθεί και από το ΕΔΔΑ με την από 5.4.2011 απόφασή του στην υπόθεση *Rahimi κατά Ελλάδας* (8687/08), όσο και σε Έκθεση του Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, στην οποία αφενός επισημαίνεται η δυσλειτουργία του θεσμού και αφετέρου παροτρύνονται οι ελληνικές αρχές να επανεξετάσουν τη σχετική νομοθεσία (Συνήγορος του Πολίτη, 2017, σελ. 25-26).

⁷¹ Όπως επισημάνθηκε παραπάνω, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι ως «ευπαθής ομάδα» αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης, και επομένως δεν επιστρέφονται στην Τουρκία.

⁷² Ο Συνήγορος του Πολίτη συνιστά τον εθνικό μηχανισμό εξωτερικού ελέγχου των υλοποιούμενων επιστροφών.

⁷³ Η σταδιακή επιβολή συννοριακών περιορισμών μεταξύ Ελλάδας – FYROM και το οριστικό κλείσιμο της «οδού» των Δυτικών Βαλκανίων τον Μάρτιο του 2016 εγκλώβισε 50.000 άτομα στη χώρα (AIDA, 2016, σελ. 13).

αφού η Ελλάδα υποχρεούται να υλοποιεί τις προβλεπόμενες επιστροφές στην Τουρκία⁷⁴. Τις εν λόγω επιχειρήσεις συνδράμει ο FRONTEX με τη χορήγηση υλικού εξοπλισμού και προσωπικού.

Τα άτομα που προορίζονται για επιστροφή στην Τουρκία βάσει της Κοινής Δήλωσης διαβιούν στα ΠΡΟΚΕΚΑ ή στα ΚΥΤ σε καθεστώς περιορισμού. Επί του παρόντος λειτουργούν δύο ΠΡΟΚΕΚΑ, ένα στη Μόρια Λέσβου χωρητικότητας 210 θέσεων και άλλο ένα στην Κω χωρητικότητας 500 θέσεων (European Commission, 2017a, σελ. 7), ενώ γίνονται προσπάθειες για τη δημιουργία και νέων. Η αύξησή τους είναι απαραίτητη συνθήκη για την υλοποίηση της συμφωνίας, σημειώνει ο τ. Δ/ντής Διεύθυνσης Δίωξης παράνομης μετανάστευσης. Η δημιουργία, μάλιστα, κλειστού τύπου κέντρων στα νησιά αποδίδεται σύμφωνα με την έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη και στην τακτική που ακολουθεί η Τουρκία ως προς την αποδοχή των επιστροφών. Συγκεκριμένα, *«η τουρκική πλευρά φαίνεται ωστόσο τον Νοέμβριο 2016 να αρνείται την επανεισδοχή αλλοδαπών που έχουν μεταφερθεί από τα νησιά σε Προαναχωρησιακά Κέντρα της ενδοχώρας. Η κυβέρνηση εξαγγέλλει τότε κλειστού τύπου κέντρα στα νησιά, ενώ σε ανάλογες εξαγγελίες προβαίνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Δεκέμβριο 2016, με την επίκληση αύξησης της παραβατικότητας στις νησιωτικές περιοχές που τελούν υπό συνθήκες συμφόρησης»* (Συνήγορος του Πολίτη, 2017, σελ 58)⁷⁵. Στις 31-5-2017, εξάλλου, εκδίδεται η υπ' αριθ. 10464 απόφαση της Διευθύντριας Ασύλου (ΦΕΚ Β'/1977/7-6-2017), με την οποία επιβάλλεται περιορισμός της κυκλοφορίας για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας στα νησιά Λέσβο, Ρόδο, Σάμο, Κω, Λέρο και Χίο που εισήλθαν στην ελληνική επικράτεια από τις 20-3-2016⁷⁶. Βέβαια, οι ροές προς την ενδοχώρα παραμένουν διότι οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας θέλουν οπωσδήποτε να φτάσουν στις χώρες της κεντρικής και

⁷⁴Συνέντευξη με τον Υποστράτηγο ε.α., τ. Δ/ντή Διεύθυνσης Δίωξης Παράνομης Μετανάστευσης/ Κλάδου Αλλοδαπών και Προστασίας Συνόρων, κ. Μενέλαο Κωστάρη.

⁷⁵Ειδικά για τους πολίτες τρίτων χωρών που βρίσκονται στα νησιά και επιδεικνύουν παραβατική συμπεριφορά, προβλέπεται με εγκύκλιο της ΕΛΑΣ του Ιουνίου 2016 η παραπομπή τους σε ΠΡΟΚΕΚΑ της ενδοχώρας όπου κρατούνται μέχρι την απέλασή τους (ΑΙΔΑ, 2016, σελ 16).

⁷⁶ Κατά της άνω απόφασης ασκήθηκε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ από το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, επικαλούμενο ότι *«η απόφαση της Υπηρεσίας Ασύλου στερείται ειδικής και ορισμένης εξουσιοδότησης για την έκδοσή της, δεν έχει επαρκή αιτιολογία ως προς τη λήψη του ως άνω μέτρου που περιορίζει την ελευθερία μετακίνησης όλων των αιτούντων διεθνή προστασία, προσβάλλει την αρχή της αναλογικότητας, ενώ είναι επίσης αντίθετη και με την Οδηγία σχετικά με τις ελάχιστες συνθήκες υποδοχής αιτούντων άσυλο»* (ΕΣΠ, 2017).

βόρειας Ευρώπης, επισημαίνει ο τ. Δ/ντής Διεύθυνσης Δίωξης Παράνομης Μετανάστευσης.

Σύμφωνα με τα πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη, η διοικητική κράτηση δεν επιβάλλεται ως εξαιρετικό αλλά ως γενικό μέτρο χωρίς να προηγείται πάντα εξατομικευμένη κρίση, ενώ η διάρκειά της συχνά υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο. Από τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα του άρθρου 22 παρ. 3 του Ν. 3907/2011 εφαρμόζονται ο ορισμός προθεσμίας για αναχώρηση και η τακτική εμφάνιση στις αρχές, σύμφωνα με τον τ. Δ/ντή Διεύθυνσης Δίωξης Παράνομης Μετανάστευσης. Αντιθέτως, το προβλεπόμενο στο Νόμο Π.Δ. για την κατάθεση οικονομικής εγγύησης δεν έχει εκδοθεί, ούτε επίσης τηρείται το μέτρο της κατάθεσης εγγράφων, αφού και τα δύο αυτά μέτρα είναι αμφίβολης αποτελεσματικότητας. Γενικότερα, επισημαίνει ότι τα εναλλακτικά μέτρα είναι προτιμότερα από την κράτηση, ωστόσο επιφέρουν και δυσλειτουργίες, καθώς δυσκολεύει η ανεύρεση των προς επιστροφή ατόμων προκειμένου να εφαρμοσθεί η επανεισδοχή τους. Πάντως, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να εφαρμόζονται σε μεγαλύτερο βαθμό τα εναλλακτικά της κράτησης μέτρα, ώστε η κράτηση να καταστεί εξαίρεση (Συνήγορος του Πολίτη, 2017, σελ 58).

Κεφάλαιο 5: Προς το Δουβλίνο IV

Τον Μάιο του 2016 η Επιτροπή επιδικώνει για άλλη μια φορά τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ, υποβάλλοντας σχετική ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016). Οι στοχεύσεις της συνοψίζονται στα κάτωθι σημεία: α) καθιέρωση ενός βιώσιμου και δίκαιου συστήματος κατανομής των αιτήσεων ασύλου μέσω της πρόβλεψης ενός μόνιμου μηχανισμού κατανομής στον Κανονισμό του Δουβλίνου στη λογική της μετεγκατάστασης, β) αποτροπή των δευτερογενών μετακινήσεων μέσω αφενός της μεγαλύτερης εναρμόνισης των συστημάτων ασύλου⁷⁷ και αφετέρου της επιβολής κυρώσεων σε όσους προβαίνουν σε δευτερογενείς μετακινήσεις, γ) διευκόλυνση της επιστροφής και καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης μέσω της ενίσχυσης του συστήματος Eurodac και δ) αναβάθμιση του ρόλου της EASO.

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται οι βασικές αλλαγές που προτείνει η Επιτροπή για το νέο Κανονισμό του Δουβλίνου (European Commission, 2016b) και οι ουκ

⁷⁷ Για την επίτευξη του στόχου αυτού προτείνεται η αντικατάσταση των Οδηγιών για τις διαδικασίες ασύλου και για το καθεστώς των δικαιούχων διεθνούς προστασίας από Κανονισμούς.

ολίγες αντιδράσεις που έχουν προκύψει - για άλλη μια φορά - σχετικά τόσο με την αποτελεσματικότητα του προτεινόμενου συστήματος και τη δίκαιη κατανομή των βαρών, όσο και με την προάσπιση των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία.

5.1 Η πρόταση της Επιτροπής

Η εκπόνηση δύο μελετών προκειμένου να αξιολογηθεί η εφαρμογή του Κανονισμού 604/2013 προηγήθηκε της κατάθεσης της παρουσιαζόμενης πρότασης του Κανονισμού. Τα βασικά πορίσματα της πρώτης (European Commission, 2015b) συνοψίζονται: α) στην αποτυχία μείωσης των δευτερογενών μετακινήσεων⁷⁸, μεταξύ άλλων λόγω των εθνικών διαφορών στην ποιότητα των συστημάτων υποδοχής και ασύλου, β) στην αποτυχία του συστήματος να κατανείμει δίκαια τους αιτούντες διεθνούς προστασίας στα κράτη μέλη εξαιτίας της δυσανάλογης ευθύνης την οποία αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη στα εξωτερικά σύνορα και του χαμηλού ποσοστού μεταφορών που υλοποιούνται⁷⁹, και γ) στην ύπαρξη υψηλού οικονομικού και κοινωνικού κόστους για την εφαρμογή του Κανονισμού⁸⁰. Εξάλλου, και στην Έκθεση Αξιολόγησης της Εφαρμογής του Κανονισμού που ακολούθησε (European Commission, 2016e), επισημάνθηκε ότι «ο κανονισμός *«Δουβλίνο III» δεν σχεδιάστηκε για την αντιμετώπιση καταστάσεων δυσανάλογης πίεσης»*, ενώ έγινε αναφορά σε ειδικότερα διαδικαστικά προβλήματα όπως η δυσκολία ορισμού του «μείζονος συμφέροντος του ανηλίκου», η δυσκολία συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών για τα στοιχεία που αποδεικνύουν την ευθύνη ενός κράτους σχετικά με τους οικογενειακούς δεσμούς, καθώς και η σπάνια χρήση των ρητρών διακριτικής ευχέρειας από την πλειονότητα των κρατών προκειμένου να αντιμετωπίσουν ανθρωπιστικές κρίσεις⁸¹.

Η ουσία των αλλαγών που προτείνει η Επιτροπή κατόπιν των ανωτέρω διαπιστώσεων δεν είναι η αναμενόμενη. Συγκεκριμένα, ενώ στην προαναφερθείσα Ανακοίνωσή της αναγνωρίζει ότι, παρότι η χρησιμοποίηση του κριτηρίου της παράτυπης εισόδου στηρίχτηκε στην παραδοχή σύνδεσης της κατανομής της ευθύνης με την τήρηση

⁷⁸ Ποσοστό 24% των αιτούντων το 2014 είχε ήδη υποβάλει προηγουμένως αιτήσεις σε άλλα κράτη μέλη.

⁷⁹ Το έτος 2014 το 70 % όλων των νέων αιτήσεων ασύλου υποβλήθηκαν σε πέντε μόνο κράτη μέλη.

⁸⁰ Το τελευταίο συνδέεται με την παράτυπη μετανάστευση, καθώς εκτιμάται ότι έως και 42% των αιτούντων που δεν μεταφέρθηκαν βάσει των διατάξεων του Κανονισμού εξακολουθούν ενδεχομένως να διαμένουν ως παράτυποι μετανάστες στο εσωτερικό της ΕΕ.

⁸¹ Με τις εξαιρέσεις της Ελλάδας, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας.

της υποχρέωσης προστασίας των συνόρων,⁸² εντέλει «η ικανότητα των κρατών μελών να ελέγχουν αποτελεσματικά τις παράτυπες εισροές στα εξωτερικά σύνορα εξαρτάται σε κάποιο βαθμό από τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Εκτός αυτού, η πείρα των τελευταίων ετών έχει καταδείξει ότι, ειδικά σε περιπτώσεις μαζικής εισροής από συγκεκριμένες μεταναστευτικές οδούς, το ισχύον σύστημα αναθέτει την ευθύνη, εκ του νόμου, για τη συντριπτική πλειονότητα των αιτούντων άσυλο σε περιορισμένο αριθμό μεμονωμένων κρατών μελών, κατάσταση η οποία θα εξαντλούσε τις ικανότητες οποιουδήποτε κράτους μέλους» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016, σελ 4). Παρόλα αυτά, η λογική που επέλεξε στην πρόταση που κατέθεσε ήταν αυτή του «εξορθολογισμού» του ισχύοντος συστήματος και της συμπλήρωσής του με έναν διορθωτικό μηχανισμό ισότιμης αντιμετώπισης και όχι η μετάβαση σε ένα νέο σύστημα που θα βασιζόταν σε κλείδα κατανομής, πάγιο αίτημα των χωρών πρώτης εισόδου⁸³. Επακόλουθο της μόνιμης διχογνωμίας μεταξύ των κρατών μελών, τα περισσότερα εκ των οποίων δεν επιθυμούν τη μεταβολή των κανόνων, όπως ανέδειξε και η διαβούλευση που προηγήθηκε (European Commission, 2016b, σελ 13).

Ειδικότερα, τα κριτήρια προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση των αιτημάτων προσδιορισμού παραμένουν τα ίδια. Στο πλαίσιο, ωστόσο, του αποκαλούμενου «εξορθολογισμού» του Κανονισμού, προβλέπονται οι εξής νέες υποχρεώσεις για τις χώρες πρώτης εισόδου: Πρώτον, η αίτηση διεθνούς προστασίας πρέπει υποχρεωτικά να υποβάλλεται στο κράτος μέλος πρώτης παράτυπης εισόδου, στο οποίο και οφείλει να παραμένει ο αιτών μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Διαφορετικά, το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο σύμφωνα με τον Κανονισμό εξετάζει την αίτηση με την ταχεία διαδικασία, ενώ ο αιτών έχει και διαδικαστικές συνέπειες που εκτίθενται παρακάτω.

⁸² Παραδοχή η οποία οδήγησε το Συμβούλιο τον Φεβρουάριο του 2016 να υιοθετήσει σύσταση προς την Ελλάδα σχετικά με τις σοβαρές ελλείψεις που διαπιστώθηκαν κατά την εφαρμογή από την τελευταία του κεκτημένου του Schengen στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων (Council of the EU, 2016). Η σημασία της έγκειται στο ότι για 1^η φορά από την έναρξη της κρίσης η Ένωση αναγνώρισε δημοσίως την ευθύνη της συμμετοχής συγκεκριμένου μεθοριακού κράτους στην κλιμάκωση αυτής (Roots, L., 2017, σελ. 16).

⁸³ Αντιθέτως, οι συντονιστές των πολιτικών ομάδων της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τάχθηκαν είτε υπέρ της ύπαρξης αντικειμενικών κριτηρίων για τον προσδιορισμό της ευθύνης, μεταξύ άλλων με τη μορφή κλείδας κατανομής είτε υπέρ της λήψης υπόψη των προτιμήσεων ή χαρακτηριστικών του αιτούντος με βάση τις προοπτικές ένταξης και στόχο να μειωθούν οι δευτερογενείς μετακινήσεις. Τις ανωτέρω απόψεις εξέφρασαν και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, καθώς και λοιπές μη κυβερνητικές οργανώσεις που αναπτύσσουν δράση στον τομέα του ασύλου.

Δεύτερον, το κράτος υποβολής της αίτησης θα έχει υποχρέωση -πριν από την έναρξη της διαδικασίας για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο - να ελέγχει αν η αίτηση είναι απαράδεκτη, σε περίπτωση που ο αιτών προέρχεται από πρώτη χώρα ασύλου ή από ασφαλή τρίτη χώρα, οπότε ο αιτών θα επιστρέφεται στην τρίτη χώρα και το κράτος που διενήργησε τον έλεγχο του παραδεκτού θα καθίσταται το υπεύθυνο κράτος μέλος. Τρίτον, το κράτος υποβολής της αίτησης θα πρέπει να ελέγχει εάν ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής ή αποτελεί κίνδυνο για την ασφάλεια ή δημόσια τάξη κράτους- μέλους και, στην περίπτωση αυτή, και πάλι θα καθίσταται το υπεύθυνο κράτος, εξετάζοντάς την αίτηση με ταχεία διαδικασία⁸⁴. Τέταρτον, προστίθεται υποχρέωση του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης να δέχεται την επιστροφή δικαιούχου διεθνούς προστασίας ο οποίος υπέβαλε αίτηση ή βρίσκεται παράτυπα σε άλλο κράτος μέλος⁸⁵. Δεδομένης της πρώτης πρόβλεψης, καθίσταται εμφανές ότι και σε όλες τις άλλες περιπτώσεις το κράτος υποβολής της αίτησης στην ουσία ταυτίζεται με το κράτος πρώτης παράτυπης εισόδου.

Σε όλα αυτά έρχεται να προστεθεί η πρόταση για κατάργηση της ρήτρας παύσης της ευθύνης μετά την παρέλευση 12 μηνών από την παράτυπη είσοδο, ενώ και η ρήτρα διακριτικής ευχέρειας καθίσταται λιγότερο ευρεία, ώστε να διασφαλιστεί ότι χρησιμοποιείται μόνο για ανθρωπιστικούς λόγους όσον αφορά την ευρύτερη οικογένεια. Αξιοσημείωτη είναι και η σημαντική μείωση των προθεσμιών για τη διαβίβαση των αιτήσεων, την παραλαβή των απαντήσεων και την εκτέλεση των μεταφορών μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον, η εκπνοή των προθεσμιών δεν θα έχει πλέον ως αποτέλεσμα τη μετάθεση της ευθύνης μεταξύ των κρατών, με την εξαίρεση της προθεσμίας για την απάντηση στα αιτήματα αναδοχής (European Commission, 2016b, σελ. 17-21).

Σε «αντιστάθμισμα» των παραπάνω διατάξεων, προτείνεται η εισαγωγή ενός διορθωτικού μηχανισμού κατανομής, ο οποίος θα λειτουργεί ως εξής: σε ένα αυτοματοποιημένο σύστημα θα καταχωρούνται όλες οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας και

⁸⁴ Η πρόβλεψη στις δύο παραπάνω περιπτώσεις ότι το κράτος υποβολής της αίτησης καθίσταται το υπεύθυνο κράτος είναι κρίσιμης σημασίας διότι παραμένει υπεύθυνο και για την εξέταση τυχόν μελλοντικών αιτήσεων του ίδιου ατόμου, ακόμα κι αν αποχωρήσει από την επικράτεια των κρατών μελών της Ένωσης και στη συνέχεια επιστρέψει.

⁸⁵ Για το λόγο αυτό, τα αιτήματα εκ νέου ανάληψης (take back) μετατρέπονται σε απλές κοινοποιήσεις εκ νέου ανάληψης, δεδομένου δεν θα υπάρχει πλέον περιθώριο για μετάθεση της ευθύνης, ενώ την απάντηση σε αυτές τις κοινοποιήσεις θα αντικαταστήσει η επιβεβαίωση παραλαβής.

θα παρακολουθείται συνεχώς το ποσοστό των αιτήσεων για τις οποίες κάθε κράτος μέλος έχει οριστεί ως υπεύθυνο σε σύγκριση με ένα καθορισμένο ποσοστό αναφοράς βάσει κλείδας⁸⁶. Κάθε φορά που ο αριθμός των αιτήσεων διεθνούς προστασίας για τις οποίες ένα κράτος μέλος είναι υπεύθυνο υπερβαίνει το 150% του αριθμού που προσδιορίζεται στην κλείδα αναφοράς θα ενεργοποιείται αυτόματα ο μηχανισμός, με αποτέλεσμα όλες οι νέες αιτήσεις που υποβάλλονται στο κράτος μέλος που αντιμετωπίζει τις δυσανάλογες πιέσεις, μετά τον έλεγχο παραδεκτού,⁸⁷ να κατανέμονται στα κράτη μέλη με αριθμό αιτήσεων που είναι μικρότερος από τον αριθμό που έχει καθοριστεί στην κλείδα αναφοράς⁸⁸. Μετά τη μεταφορά του αιτούντος βάσει του μηχανισμού αυτού, το κράτος μέλος κατανομής θα διενεργεί τον έλεγχο του Δουβλίνου προκειμένου να εξακριβώσει κατά πόσον υπάρχουν βασικά κριτήρια, όπως η οικογένεια σε άλλο κράτος μέλος, περίπτωση κατά την οποία ο αιτών θα μεταφέρεται στο εν λόγω κράτος, το οποίο θα είναι, ως εκ τούτου, υπεύθυνο (European Commission, 2016b,σελ 21-23).

Όσον αφορά στο επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων, στον προτεινόμενο Κανονισμό περιλαμβάνεται η διεύρυνση των «μελών της οικογένειας» με τη συμπερίληψη αφενός των αδελφών του αιτούντος και αφετέρου των οικογενειακών σχέσεων που δημιουργήθηκαν μετά την αναχώρηση από τη χώρα καταγωγής, αλλά πριν από την άφιξη στο έδαφος του κράτους μέλους⁸⁹. Και οι θετικές υπό το πρίσμα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προτάσεις της Επιτροπής σταματούν κάπου εδώ. Καθορίζονται αναλογικές υποχρεώσεις του αιτούντος σχετικά με την έγκαιρη παροχή όλων των στοιχείων σχετικά με τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο και τη συνεργασία του με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, η

⁸⁶ Η εν λόγω κλείδα θα βασίζεται σε δύο κριτήρια με ίσο συντελεστή βαρύτητας 50 %, το μέγεθος του πληθυσμού και το συνολικό ΑΕΠ του κράτους μέλους

⁸⁷ Επομένως, δεν περιλαμβάνονται οι अपαράδεκτες αιτήσεις και οι αιτήσεις που εξετάστηκαν με ταχεία διαδικασία.

⁸⁸ Οι κατανομές επιμερίζονται αναλογικά μεταξύ αυτών των κρατών μελών βάσει της κλείδας αναφοράς. Ωστόσο, παρέχεται η δυνατότητα για ένα κράτος μέλος να μην συμμετάσχει προσωρινά στο διορθωτικό μηχανισμό για χρονική περίοδο δώδεκα μηνών, προβαίνοντας σε εισφορά αλληλεγγύης ύψους 250.000 ευρώ ανά αιτούντα προς τα κράτη μέλη που προσδιορίστηκαν ως υπεύθυνα για την εξέταση των σχετικών αιτήσεων

⁸⁹ Η εν λόγω διεύρυνση στοχεύει στο «να καλυφθούν οι οικογένειες που σχηματίστηκαν κατά τη διάρκεια της διέλευσης, αντικατοπτρίζοντας πρόσφατα μεταναστευτικά φαινόμενα, όπως είναι οι περιπτώσεις μακράς διαμονής εκτός της χώρας καταγωγής πριν από την άφιξη στην ΕΕ, για παράδειγμα στα στρατόπεδα προσφύγων» (European Commission, 2016b, σελ 19).

παραβίαση των οποίων θα επισύρει διαδικαστικές συνέπειες για τον αιτούντα, καθώς και συνέπειες όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής. Ειδικότερα, όπως προεκτέθηκε, ο αιτών οφείλει να υποβάλει αίτηση στο κράτος μέλος πρώτης παράτυπης εισόδου και να παραμείνει σε αυτό. Διαφορετικά, το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο σύμφωνα με τον κανονισμό εξετάζει την αίτηση με την ταχεία διαδικασία, ενώ ο αιτών δεν δικαιούται τις υλικές συνθήκες υποδοχής που προβλέπονται στα άρθρα 14 έως 19 της οδηγίας 2013/33/ΕΕ⁹⁰ σε οποιοδήποτε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο υποχρεούται να βρίσκεται, με εξαίρεση την επείγουσα ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Επιπλέον, μόνο το κράτος μέλος στο οποίο υποχρεούται να βρίσκεται ο ασυνόδευτος ανήλικος οφείλει να εξασφαλίζει ότι ένας επίτροπος τον εκπροσωπεί και τον συνδράμει όσον αφορά τις σχετικές διαδικασίες που προβλέπονται στον κανονισμό⁹¹. Επιπροσθέτως, εισάγεται η εξαιρετικά περιοριστική προθεσμία των 7 ημερών για την άσκηση προσφυγής κατά απόφαση μεταφοράς (από την κοινοποίηση αυτής), ενώ προτείνεται το πεδίο εφαρμογής της να περιορίζεται μόνο στην αξιολόγηση του κινδύνου παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων.

5.2 Οι αντιδράσεις των εμπλεκόμενων «παικτών πολιτικής»

Οι παραπάνω «διορθώσεις» που προτείνονται για το νέο Κανονισμό του Δουβλίνου κινούνται προφανώς στην αντίθετη κατεύθυνση από αυτή που είχε διακηρύξει η Επιτροπή. Όχι μόνο δεν «ανακουφίζονται» τα κράτη πρώτης εισόδου, αλλά θεσπίζονται και νέες υποχρεώσεις γι' αυτά, οι οποίες θα επιβαρύνουν υπέρμετρα τα ήδη επιβαρυσμένα συστήματα ασύλου των ευρωπαϊκών περιφερειακών κρατών του Νότου, ενώ και η πιθανότητα για τις αρμόδιες αρχές να ανταπεξέλθουν στις νέες υποχρεώσεις τους καθίσταται ιδιαίτερα αμφίβολη.

Σύμφωνα με την Προϊσταμένη του Τμήματος Εθνικής Μονάδας του Δουβλίνου, οι προτάσεις για εξέταση του παραδεκτού όλων των νέων αιτήσεων και η κατάργηση της ρήτρας παύσης της ευθύνης για την χώρα πρώτης παράνομης εισόδου μετά το δωδεκάμηνο

⁹⁰ Μαθητεία και εκπαίδευση των ανηλίκων (άρθρο 14), απασχόληση (άρθρο 15), επαγγελματική κατάρτιση (άρθρο 16), υλικές συνθήκες υποδοχής (άρθρο 18) στις οποίες περιλαμβάνεται και η παροχή χώρου στέγασης και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (άρθρο 19).

⁹¹ Όσον αφορά τους ασυνόδευτους ανηλίκους, η πρόταση διευκρινίζει ότι υπεύθυνο θα είναι το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο υπέβαλε την αίτηση, εκτός αν αποδειχθεί ότι αυτό δεν είναι προς το μείζον συμφέρον του ανηλίκου.

θα αποτελέσουν «δυσβάσταχτο φορτίο» για το ελληνικό σύστημα ασύλου. Εξάλλου, και οι προτεινόμενες προθεσμίες είναι εξαιρετικά ασφυκτικές και η τήρησή τους θεωρείται σχεδόν αδύνατη, με αποτέλεσμα να έχουν διατυπωθεί σχετικές ενστάσεις τόσο από την Ελλάδα όσο και από άλλα κράτη – μέλη. Όσον αφορά στον διορθωτικό μηχανισμό κατανομής, ο τρόπος λειτουργίας του δεν είναι μέχρι στιγμής ξεκάθαρος, ενώ η πρόβλεψη δυνατότητας μεταφοράς του αιτούντος από το κράτος κατανομής σε άλλο κράτος στη βάση των κριτηρίων του Κανονισμού δημιουργεί και περαιτέρω εύλογα ερωτήματα σχετικά με τις μεταφορές των αιτούντων από χώρα σε χώρα. Εντέλει, η Προϊσταμένη του Τμήματος της Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου εκτιμά ότι τα προτεινόμενα μέτρα δεν θα ανακόψουν τις δευτερογενείς μετακινήσεις.

Το ζήτημα του τρόπου λειτουργίας του διορθωτικού μηχανισμού θίγει και η Ύπατη Αρμοστεία, όσον αφορά ειδικότερα τις συνεχείς μεταφορές των αιτούντων που έχουν μέλη της οικογένειάς τους σε κράτος μέλος άλλο από αυτό της κατανομής, αλλά και πρακτικά και οικονομικά ζητήματα που θα αποτελέσουν προκλήσεις για τη λειτουργία του συστήματος. Άλλωστε, τα «επωφελούμενα» από τον διορθωτικό μηχανισμό κράτη θα είναι επιφορτισμένα με την εξέταση του παραδεκτού των αιτήσεων, τη διενέργεια των ελέγχων ασφαλείας – εξαιτίας των οποίων ενδέχεται να προκύπτουν καθυστερήσεις που θα υπονομεύσουν τον διορθωτικό μηχανισμό στην πράξη - και την υλοποίηση των επιστροφών όσων οι αιτήσεις κρίνονται απαράδεκτες (μετά την κρίση επί τυχόν ασκηθείσας προσφυγής) (UNHCR, 2016c). Όπως καθίσταται, επομένως, αντιληπτό, ο όρος «επωφελούμενα» βάσει του διορθωτικού μηχανισμού κράτη πρέπει να τεθεί εντός πολλών εισαγωγικών. Συναφώς, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους, ο διορθωτικός μηχανισμός θα έχει νόημα μόνο αν συμπληρωθεί με την αναστολή των μεταφορών στα «επωφελούμενα» κράτη. Παράλληλα, όπως υποστηρίζει σε πρόσφατη Έκθεσή του, η εντεινόμενη ανισότητα κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών προωθείται και από την κατάργηση της παύσης ευθύνης μετά την πάροδο των προβλεπόμενων προθεσμιών για τις μεταφορές, καθότι μειώνονται τα κίνητρα των κρατών να προβαίνουν σε αυτές (ECRE, 2016).

Όσον αφορά στη διάσταση του επιπέδου προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ασφαλώς οι «τιμωρητικού» τύπου συνέπειες που προτείνονται για τη μη τήρηση της υποχρέωσης παραμονής των αιτούντων στο κράτος υποβολής της αίτησης,

δηλαδή η στέρηση των υλικών συνθηκών υποδοχής αλλά και η απουσία διορισμού εκπροσώπου για τους ασυνόδευτους ανηλίκους, έχουν προκαλέσει αντιδράσεις. Τόσο η Ελλάδα όσο και άλλα κράτη μέλη έχουν ήδη υποβάλει ενστάσεις σχετικά με τα άνω ζητήματα⁹². Άλλωστε, η εφαρμογή αυτών των διατάξεων θα οδηγήσει σε παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ (ό.π.).

Περαιτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία εκφράζει την ανησυχία της για το γεγονός ότι ο έλεγχος του παραδεκτού προηγείται της πιθανότητας οικογενειακής επανένωσης για τον αιτούντα. Επίσης, αναδεικνύει τον «προβληματικό» χαρακτήρα της έννοιας της «ασφαλούς χώρας»⁹³ που εξετάζεται στον σχετικό έλεγχο του παραδεκτού, τονίζοντας ότι ο κάθε αιτών θα πρέπει να έχει την πραγματική ευκαιρία να αμφισβητήσει την εκδοχή της ασφαλούς χώρας υπό το φως των ατομικών του περιστάσεων, ενώ θεωρεί σε κάθε περίπτωση ανεπίτρεπτη την εφαρμογή της έννοιας σε ευπαθείς αιτούντες. Όσον αφορά τους ασυνόδευτους ανηλίκους, διατυπώνει την άποψη ότι θα πρέπει να αποσαφηνιστεί η έννοια του «μείζονος συμφέροντος του παιδιού», υποστηρίζει ότι η επιστροφή όσων από αυτούς δεν έχουν μέλη της οικογένειάς τους ή συγγενείς στο κράτος πρώτης αίτησης δεν εξυπηρετεί τον σκοπό αυτό, ενώ με την πρόβλεψη εκπροσώπου μόνο στο κράτος νόμιμης παρουσίας δημιουργείται ένα κενό προστασίας κατά τη διάρκεια των διαδικασιών επιστροφής (take back) και τις μεταφορές (UNCHR, 2016c). Ειδικότερα σχετικά με το ζήτημα των μεταφορών, η Διεθνής Επιτροπή Νομικών (ICJ) έχει ήδη εκφράσει τις ενστάσεις της για τους προτεινόμενους όρους άσκησης της προσφυγής κατά της απόφασης μεταφοράς εξαιτίας τόσο των στενών χρονικών περιθωρίων που τίθενται⁹⁴ όσο και του περιορισμού του πεδίου εφαρμογής της αποκλειστικά στην αξιολόγηση του κινδύνου παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων⁹⁵, θεωρώντας ότι έρχονται σε αντίθεση με τις διατάξεις της ΕΣΔΑ (ICJ, 2016).

⁹² Συνέντευξη με την Προϊσταμένη του Τμήματος Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου.

⁹³ Υπό την εκδοχή είτε της ασφαλούς τρίτης χώρας είτε της ασφαλούς χώρας καταγωγής.

⁹⁴ Ειδικότερα, το προτεινόμενο χρονικό διάστημα των 7 ημερών δεν λαμβάνει υπόψη τις αναγκαίες διαδικαστικές εγγυήσεις στις διαδικασίες ασύλου, τις διαφορές των νομικών συστημάτων των κρατών μελών όσον αφορά την ικανότητά τους να παράσχουν όλες τις παραπάνω εγγυήσεις στο στενό αυτό χρονικό περιθώριο, αλλά και τις ατομικές περιστάσεις κάθε προσφεύγοντα.

⁹⁵ Σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ ο αιτών δικαιούται να προσφύγει κατά απόφαση μεταφοράς και για το λόγο ότι ένα από τα κριτήρια που καθορίζουν το υπεύθυνο κράτος δεν έχει εφαρμοστεί σωστά

Συμπεράσματα και Προοπτικές

Από την εξέταση του τρόπου αντιμετώπισης της προσφυγικής κρίσης από την Ε.Ε. προκύπτουν δύο βασικά ερωτήματα: αφενός εάν οι ασκούμενες πολιτικές είναι συμβατές με το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο και αφετέρου εάν επιτυγχάνεται αποτελεσματική διαχείριση των εισερχομένων στο ευρωπαϊκό έδαφος, με όρους ισότιμης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών και συναφώς της ισότιμης επιβάρυνσης των συστημάτων ασύλου και υποδοχής τους, σε εκπλήρωση της αρχής της αλληλεγγύης του άρθρου 80 ΣΛΕΕ.

Εκκινώντας από την πρώτη διάσταση, η υποχρέωση προστασίας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας δεν πηγάζει μόνο από τη Σύμβαση της Γενεύης, ακρογωνιαίο λίθο του προσφυγικού δικαίου, από την οποία δεσμεύονται όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Περαιτέρω δεσμεύσεις προκύπτουν τόσο από την ΕΣΔΑ όσο και από τον ΧΘΔΕΕ, δεδομένου ότι η προβλεπόμενη σε αυτά τα κείμενα προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων αφορά όλους όσοι υπόκεινται με οποιονδήποτε τρόπο στην κυριαρχία των συμβαλλομένων κρατών, επομένως και τους δικαιούχους και αιτούντες διεθνούς προστασίας, αλλά και τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες. Ως εκ τούτου, τα κράτη της Ένωσης είναι πολλαπλώς επιφορτισμένα με την εκπλήρωση των σχετικών υποχρεώσεων, όπως, άλλωστε, αποδείχθηκε από τη νομολογία του ΕΔΔΑ και του ΔΕΕ. Σε ένα πρώτο επίπεδο, η ίδια η συμβατότητα του Κανονισμού του Δουβλίνου αμφισβητείται, με το επιχείρημα ότι ενώ το προσφυγικό δίκαιο αφήνει τα άτομα να επιλέξουν τον τόπο υποβολής αιτήματος ασύλου στη βάση των κριτηρίων της προσβασιμότητας, της αξιολόγησης της ασφάλειας ή λόγω προσωπικών τους προτιμήσεων, τα κράτη μέλη έχουν επιλέξει τη μεταξύ τους κατανομή των αιτήσεων για λόγους «αποδοτικότητας». Επιλογή η οποία δε λαμβάνει υπόψη ότι το προσφυγικό δίκαιο δεν είναι μεταναστευτικό δίκαιο, ούτε ότι το κάθε κράτος εξακολουθεί να έχει διακριτές υποχρεώσεις υπό το διεθνές προσφυγικό δίκαιο (Hathaway, J., 2011). Ακόμα κι αν παραμεριστούν οι ενστάσεις αυτές, οι πρόσφατες εξελίξεις είναι αποκαλυπτικές για τις επιλογές που έχει κάνει η ΕΕ αναφορικά με το παρεχόμενο επίπεδο προστασίας στα «κύματα» ανθρώπων που έχουν φτάσει τα τελευταία χρόνια στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Κατ' αρχάς, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις αρνούσαν για χρόνια να δουν την κατάσταση που επικρατούσε στην Ελλάδα όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής και διαβίωσης των αιτούντων άσυλο, αποτέλεσμα της υπερβολικής πίεσης που

δεχόταν (και δέχεται) το σύστημα υποδοχής της, εξαιτίας τόσο των πολυπληθών ροών που καταφτάνουν στη χώρα όσο και των εγγενών δυσλειτουργιών, αγκυλώσεων και αντιλήψεων της δημόσιας διοίκησης. Τον ρόλο αυτό ανέλαβαν τελικά το ΕΔΔΑ και το ΔΕΕ, θέτοντας το Σύστημα του Δουβλίνου «στον πάγο». Ακόμα περισσότερο, όμως, είναι η Κοινή Δήλωση ΕΕ – Τουρκίας που βρίσκεται στο στόχαστρο. Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που έχει θέσει η ΕΕ αναφορικά με τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος, έχουν πραγματοποιηθεί νομικές ακροβασίες που θέτουν σε κίνδυνο βασικές αρχές του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου. Οι διασταλτικές ερμηνείες της «ασφαλούς χώρας», είτε ως χώρας καταγωγής, είτε ως πρώτης ασφαλούς χώρας, είτε ως ασφαλούς τρίτης χώρας απειλούν την αρχή της μη επαναπροώθησης, την πρόσβαση σε πραγματικές και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου και την τήρηση όλων των σχετικών διαδικαστικών εγγυήσεων και δικλείδων ασφαλείας.

Απομένει να εξετασθεί εάν έχει επιτευχθεί η έτερη διάσταση της ευρωπαϊκής προσέγγισης, η επιδιωκόμενη αποτελεσματικότητα του συστήματος, όπως αυτή έχει προσδιοριστεί από τους ασκούντες πολιτική κατά τα ανωτέρω. Σαν πρώτη παρατήρηση σημειώνεται αφενός ότι ο Κανονισμός του Δουβλίνου έχει τροποποιηθεί ήδη δύο φορές, ενώ έχει ήδη κατατεθεί πρόταση εκ νέου αναθεώρησής του, και αφετέρου ότι τα δύο τελευταία χρόνια διαπιστώνεται υπερπαραγωγή νομοθετικού έργου (μηχανισμός μετεγκατάστασης, υιοθέτηση Κοινής Δήλωσης), με το οποίο εισάγονται παρεκκλίσεις στα προβλεπόμενα στον Κανονισμό σε «έκτακτη» και «προσωρινή» βάση. Δεύτερον, παρά τις συνεχείς αποφάσεις, τροποποιήσεις, αναθεωρήσεις, η διάσπαση Βορρά-Νότου και Κέντρου-Περιφέρειας καλά κρατεί, σε ένα «παιχνίδι» συνεχούς μετατόπισης ευθυνών. Όπως φαίνεται, η ΕΕ για άλλη μια φορά δρα σπασμωδικά και με εξαιρετικά βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, διστάζοντας να αναλάβει το μερίδιο που της αναλογεί στη διαχείριση του παγκόσμιου προσφυγικού φαινομένου. Ζήτημα που συνδέεται ευρύτερα με την περιοριστική και κατασταλτική πολιτική μετανάστευσης που ακολουθεί εδώ και χρόνια. Όπως έγινε σαφές από τα ευρωπαϊκά προγράμματα στους τομείς ασύλου και μετανάστευσης που παρουσιάστηκαν παραπάνω, ο σταθερά προτασσόμενος άξονας είναι αυτός της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, της οχύρωσης των ευρωπαϊκών συνόρων και της επιστροφής των ανθρώπων στις χώρες καταγωγής τους ή σε τρίτες χώρες. Η φιλοσοφία αυτή συμπυκνώνεται στην πρόσφατη Πρόταση της Επιτροπής για

αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου, όπου αναγράφεται ότι «*Η προστασία στην περιοχή και από εκεί η επανεγκατάσταση στην ΕΕ θα πρέπει να αποτελέσουν το πρότυπο για το μέλλον, και εξυπηρετεί καλύτερα τα συμφέροντα και την ασφάλεια των προσφύγων*» (European Commission, 2016b, σελ. 2).

Κατόπιν αυτών, δε φαντάζει παράλογο το γεγονός ότι δεν έχουν επιτευχθεί οι στόχοι του ΚΕΣΑ, με προεξάρχοντα αυτόν της αποτροπής των δευτερογενών μετακινήσεων. Διότι, αντί να προωθείται η ουσιαστική εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου, των συνθηκών υποδοχής και των ικανοτήτων ένταξης των κρατών μελών, τα τελευταία έχουν επιλέξει να περιοριστούν αποκλειστικά στην εφαρμογή μιας κοινής πολιτικής σε διαδικαστικό επίπεδο, η οποία δεν είναι άλλη από τον Κανονισμό του Δουβλίνου. Ακόμα κι εκεί, όμως, δεν φαίνεται να τα καταφέρνουν. Αφενός διότι παρά τις συνεχείς αναθεωρήσεις του, η φιλοσοφία του Κανονισμού παραμένει η ίδια, με συνέπειες την υπέρμετρη επιβάρυνση των συστημάτων ασύλου των χωρών πρώτης υποδοχής, την αδυναμία προστασίας των δικαιωμάτων των αιτούντων, αλλά και την αποτυχία αποτροπής των δευτερογενών μετακινήσεων, πάγιο αίτημα των χωρών της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης. Δεύτερον, διότι τα κράτη-μέλη έχουν επιδοθεί σε ένα «παίγνιο μηδενικού αθροίσματος», αναπτύσσοντας μια συμπεριφορά περισσότερο αμυντική παρά συνεργατική, βασιζόμενη στην αμοιβαία έλλειψη εμπιστοσύνης (European Parliament, 2016, σελ 6), αίτιο και αιτιατό ταυτόχρονα της αποτυχίας του συστήματος. Επιπλέον, άλλη μια διάσταση της αναποτελεσματικότητας του συστήματος έγκειται στην έλλειψη «ελκυστικότητας» του για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, δεδομένου ότι στερούνται του δικαιώματος επιλογής του κράτους υποβολής της αίτησης στη βάση δεσμών που μπορεί να έχουν με κάποια χώρα ή των (διαφορετικών) δικαιωμάτων που τους παρέχονται σε καθεμία από αυτές,⁹⁶ συνεπεία της έλλειψης ουσιαστικής εναρμόνισης.⁹⁷ Επομένως, δεν είναι αβάσιμη η

⁹⁶ Υφίστανται ακόμα έντονες αποκλίσεις όσον αφορά στην πρόσβαση στο σύστημα ασύλου, στις διοικητικές διαδικασίες ασύλου, στις συνθήκες υποδοχής, στην πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη, στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων. Επίσης, στις κοινωνικές παροχές που απολαμβάνουν οι πρόσφυγες, στην πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας και στις δυνατότητες κοινωνικής ένταξής τους.

⁹⁷ Οι έντονες αποκλίσεις μεταξύ των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών αντανακλώνται, άλλωστε, και στα διαφορετικά ποσοστά αναγνώρισης των αιτούντων άσυλο ως προσφύγων ή δικαιούχων επικουρικής προστασίας [Παράρτημα VII].

θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο υποστηρίζει ότι η πρόταση της Επιτροπής προσπαθεί να λύσει τα προβλήματα μέσω της φιλοσοφίας «μία από τα ίδια» (ό.π., σελ. 57).

Στον αντίποδα, προτείνει μια εντελώς διαφορετική θεώρηση του τρόπου λειτουργίας του Κανονισμού του Δουβλίνου. Τα κριτήρια προσδιορισμού της ευθύνης μεταξύ των κρατών θα πρέπει να σχετίζονται με «ουσιαστικούς δεσμούς» που διατηρούν οι αιτούντες με αυτά, δηλαδή οικογενειακά κριτήρια, προσωπικά ή κοινωνικά δίκτυα, προηγούμενη διαμονή, κριτήρια τα οποία θα πρέπει να εφαρμόζονται διασταλτικά. Ταυτόχρονα, προκειμένου να επιτυγχάνεται ο στόχος της ισότιμης διανομής των αιτούντων χωρίς να πλήττεται η απλότητα του συστήματος, προτείνεται να τους δίνεται δυνατότητα περιορισμένης επιλογής από λίστα κρατών που επιβαρύνονται λιγότερο, στη λογική του προτεινόμενου διορθωτικού μηχανισμού. (ό.π., σελ. 58). Στην ορθή κατεύθυνση κινείται και το σκέλος της πρότασης του Κοινοβουλίου που αφορά τη χρηματοδότηση. Ειδικότερα, προτείνεται η απευθείας χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την ταυτοποίηση, την καταγραφή, την υποδοχή και τις διαδικασίες του ασύλου από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, οι οποίες τώρα επιβαρύνουν τους εθνικούς προϋπολογισμούς κάποιων κρατών σε όφελος και άλλων (ό.π., σελ.8)⁹⁸.

Προφανώς, με τα σημερινά δεδομένα μια τέτοια πρόταση φαντάζει δύσκολο να γίνει αποδεκτή από τα κράτη που αποτελούν το «όνειρο» για εκατοντάδες χιλιάδες πρόσφυγες, ιδίως τη Γερμανία. Ωστόσο, μια πιο ψύχραιμη αντιμετώπιση του εξεταζόμενου ζητήματος καταδεικνύει ότι με το ισχύον σύστημα ούτε οι στοχεύσεις των χωρών αυτών επιτυγχάνονται. Οι δευτερογενείς μετακινήσεις επιμένουν, το σύστημα του Δουβλίνου έχει εν τοις πράγμασι καταρρεύσει και οι μεταφορές προς την Ελλάδα – παρά τη σύσταση της Επιτροπής- είναι αμφίβολο αν θα επανεκκινήσουν με την πρότερη ροή, δεδομένης της επιβαρυσμένης κατάστασης του συστήματος υποδοχής της χώρας, ιδιαίτερα στα νησιά, μετά την έναρξη εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης. Οι ροές δεν πρόκειται να ανακοπούν όπως έχει φανεί από την πράξη, διότι οι άνθρωποι θα συνεχίσουν να προσπαθούν να φτάνουν

⁹⁸ Άλλη μία από τις αντιφάσεις του συστήματος είναι ότι εναποθέτει μεγάλο οικονομικό φορτίο στα κράτη προκειμένου να παράσχουν τα ελάχιστα επίπεδα προστασίας που προβλέπονται στους ευρωπαϊκούς κανόνες για τους αιτούντες άσυλο. Όταν, μάλιστα τα περιφερειακά κράτη είναι αυτά που έχουν και τα σημαντικότερα δημοσιονομικά προβλήματα. Κάτι το οποίο δε λαμβάνει υπόψη, βέβαια, το διεθνές μοντέλο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων το οποίο έχουν υιοθετήσει τα κράτη- μέλη, όταν κρίνεται η τήρηση των υποχρεώσεών τους στον τομέα αυτό (Roots, L., 2017).

στον επιθυμητό προορισμό, αλλάζοντας διόδους και διαδρομές. Η πρόσφατη αύξηση των ροών στην Ισπανία αποδεικνύει του λόγου το αληθές (FRONTEX, 2017)⁹⁹.

Αντί Επιλόγου

Η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την έναρξη ενός νέου διαλόγου στους κόλπους της Ε.Ε. Μια ριζική αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου αποτελεί *sine qua non* προϋπόθεση για τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος και την αντιμετώπιση της κρίσης. Ωστόσο, δεν αρκεί. Απαιτείται, επιπλέον, η οικοδόμηση ενός ουσιαστικά Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, το οποίο θα εναρμονίσει τα πρότυπα προστασίας και κοινωνικής ένταξης των αιτούντων διεθνούς προστασίας και των προσφύγων όλων των κρατών μελών. Αυτό θα είναι το πρώτο βήμα προκειμένου αφενός να βοηθηθούν οι χώρες που δέχονται δυσανάλοφο φορτίο «στις πλάτες τους» και αφετέρου να διευρυνθεί η λίστα των προορισμών που είναι επιθυμητοί για τους αιτούντες, σε μια προοπτική πιο ισορροπημένης κατανομής των προσφύγων. Σε ένα τελευταίο επίπεδο θα πρέπει να επανεξετασθεί και η ευρύτερη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, η εξαιρετικά περιοριστική λογική της οποίας έχει οδηγήσει στην υπέρμετρη επιβάρυνση των συστημάτων ασύλου.

⁹⁹ Τους επτά πρώτους μήνες του 2017 ο αριθμός των παράτυπα εισερχομένων στην Ισπανία ανήλθε στα 11.000 άτομα, ξεπερνώντας ήδη τον αριθμό για ολόκληρο το 2016.

Βιβλιογραφία

Ελληνική:

Ακριβοπούλου, Χ., Παπανδρέου, Μ., 2012. *Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ)*, στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» (<https://www.constitutionalism.gr>) [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

Απέργης, Σ., 2016. Υποδοχή μεταναστών και προσφύγων – Προβλήματα και προοπτικές. *Επιθεώρηση Μεταναστευτικού Δικαίου*, Ιανουάριος – Απρίλιος, σελ. 20-35

Γαμπά, Δ., 2017. Η Κοινή Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας για την προσφυγική κρίση (Σχολιασμένη Νομολογία). *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, Ιανουάριος – Ιούνιος, σελ. 135-137

Διεθνής Αμνηστία, 2016α. *Έκθεση: Παγιδευμένοι στην Ελλάδα, Μια προσφυγική κρίση που θα μπορούσε να αποφευχθεί*, Απρίλιος 2016, διαθέσιμη σε: https://www.amnesty.gr/sites/default/files/pagideymenoi_stin_ellada_-_ekthesi_diethnis_amnistia_aprilios_2016_0.pdf [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Διεθνής Αμνηστία, 2016β. *Έκθεση «Μη ασφαλές καταφύγιο: οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες στερούνται αποτελεσματικής προστασίας στην Τουρκία»*, διαθέσιμη σε: https://www.amnesty.gr/sites/default/files/pdf/toyrkia_mi_asfales_katafygio_ekthesi_2016.pdf [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Διεθνής Αμνηστία, 2016c. *«Η ψευδαίσθηση της «ασφαλούς χώρας» για την Τουρκία καταρρέει»* [Δελτίο Τύπου], 23 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο σε: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisi-tis-asfaloyshoras-gia-tin-toyrkia-katarreei> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Διεθνής Αμνηστία, 2016d. *«Τουρκία: οι παράνομες μαζικές επιστροφές Σύριων προσφύγων αποκαλύπτουν τα θανάσιμα λάθη στη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας»* [Δελτίο Τύπου], 1 Απριλίου 2016, διαθέσιμο σε: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20251/toyrkia-oi-paranomes-mazikes-epistrofes-syriou-prosfygon-apokalyptoyn-ta> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), 2016α. *Έκθεση για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016*, 25 Απριλίου 2016, διαθέσιμη σε:

http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI_PROSFYGIKO.pdf [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), 2016b. *Δημόσια Δήλωση για την τροπολογία που αλλάζει τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών*, 17 Ιουνίου 2016, διαθέσιμη σε: http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Dimosia%20dilwsi%20EE DA.pdf [προσπελάστηκε στις 20 Οκτωβρίου 2017]

Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ), 2016. *Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016*, 8-4-2016, διαθέσιμο σε: <http://www.gcr.gr/index.php/el/news/press-releases-announcements/item/551-oi-paratiriseis-tou-esp-epi-tou-nomou-4375-2016> [προσπελάστηκε στις 20 Οκτωβρίου 2017]

Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ), 2017. *Το ΕΣΠ καταθέτει Αίτηση Ακύρωσης του περιορισμού κυκλοφορίας στα νησιά του Αν. Αιγαίου* [Δελτίο Τύπου], 26-10-2017, διαθέσιμο σε: <https://www.gcr.gr/index.php/el/news/press-releases-announcements/item/741-to-esp-katathetei-aitisi-akyrosis-tou-periorismoy-kykloforias-sta-nisia-tou-an-aigaiou> [προσπελάστηκε στις 27 Οκτωβρίου 2017]

Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ), 2016. *«Ο Νόμος 4375/2016 και οι προκλήσεις σε σχέση με την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων»*, 29 Σεπτεμβρίου 2016, διαθέσιμο σε: http://www.mfhr.gr/images/pdf/OmN_4375.2016.pdf [προσπελάστηκε στις 20 Οκτωβρίου 2017]

Καγιαρός, Δ., Τζεβελέκος, Β., 2013. *«Απόπειρα «συστημικής» ανάγνωσης της απόφασης MSS του ΕΔΔΑ: Η σύμφωνη με τις επιταγές της ΕΣΔΑ εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ, συντρέχουσα διεθνής ευθύνη και τα όρια της δέουσας επιμέλειας»*, διαθέσιμο στο <http://www.academia.edu/Documents/in/%CE%95%CE%A3%CE%94%CE%91> [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

Κόντης, Α., Πετράκου, Η., Τάτσης, Ν. & Χλέπας, Ν., 2005. *Ευρωπαϊκή και Ελληνική Πολιτική Ασύλου: Κέντρα Υποδοχής Προσφύγων και Αιτούντες Άσυλο με απορριφθείσα αίτηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Νάσκου – Περράκη, Π., Παπαγεωργίου, Γ. & Μπαξεβάνης, Χ., 2017. *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο: Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκουλα

Σπυροπούλου, Γ., Χριστόπουλος, Δ., 2016. *Προσφυγικό: «Θα τα καταφέρουμε»; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Σαράντη, Β., 2017. Sharifi και λοιποί ν. Ιταλίας και Ελλάδας, Οι ανεπάρκειες του Κανονισμού «Δουβλίνο II» και πάλι υπό το πρίσμα του ΕυρΔΔΑ (Σχολιασμένη Νομολογία). *Δικαιώματα του Ανθρώπου*. Τόμος 72/2017, σελ. 405-417

Συνήγορος του Πολίτη, 2017. *Η πρόκληση των μεταναστευτικών ροών και της προστασίας των προσφύγων, Ειδική Έκθεση, Απρίλιος 2017*. Διαθέσιμη σε: https://www.synigoros.gr/resources/docs/greek_ombudsman_migrants_refugees_2017-el.pdf [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Τριανταφυλλίδου, Α., 2011. Η διαχείριση του ασύλου στην Ευρώπη: η αναθεώρηση του Δουβλίνου II και η περίπτωση της Ελλάδας. *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, Ιανουάριος-Απρίλιος, σελ. 22-26

Υπουργείο Εσωτερικών, 2008. *Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο

Ξενόγλωσση:

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 2016. *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270*, October 2016, διαθέσιμο σε: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf> [προσπελάστηκε στις 22 Οκτωβρίου 2017]

Hathaway, J., 2011. E.U. Accountability to International Law: The Case of Asylum. *University of Michigan Law School Scholarship Repository*, [online], Volume 33, διαθέσιμο σε: <http://www.athensjournals.gr/law/2017-3-1-1-Roots.pdf> [προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2017]

International Commission of Jurists, 2016a. *"Procedural rights in the proposed Dublin IV Regulation" Comments of the International Commission of Jurists on specific procedural measures in the Recast of the Dublin Regulation*, 27 September 2016, διαθέσιμο σε: https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/09/EU-Dublin-IV-Regulation_Comment-Advocacy-Analysis-Brief-2016-ENG.pdf [προσπελάστηκε στις 22 Οκτωβρίου 2017]

International Commission of Jurists, 2016b. *"EU-Turkey deal puts human rights at risk, warns ICJ"*, 21 March 2016, διαθέσιμο σε: <https://www.icj.org/eu-turkey-deal-puts-human-rights-at-risk-warns-icj/> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Roots, L., 2017. Burden Sharing and Dublin Rules – Challenges of Relocation of Asylum Seekers. *Athens Journal of Law*, [online], Volume 3, No1, January 2017, διαθέσιμο σε: <http://www.athensjournals.gr/law/2017-3-1-1-Roots.pdf> [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2004. *Η Ελλάδα ως χώρα ασύλου, Παρατηρήσεις της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σχετικά με την παρούσα κατάσταση του ασύλου στην Ελλάδα*, Δεκέμβριος 2014, διαθέσιμο σε: <https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/Greece/UNHCR-CoA-Greece-2014-EL.pdf> [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2006. *Asylum levels and trends in industrialized countries in 2005*, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.org/statistics/country/44153f592/asylum-levels-trends-industrialized-countries-2005.html> [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

UN High Commissioner for Refugees (UNCHR) Greece, 2015. *Ένα εκατομμύριο πρόσφυγες και μετανάστες τράπηκαν σε φυγή προς την Ευρώπη μέσα στο 2015*, 22 Δεκεμβρίου 2015, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/1eef1bb87c343d5d227815b6ce8de38a/ena-ekatommyrio-pr.html> [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2016a. *UNHCR Refugees & Migrants Sea arrivals in Europe*, διαθέσιμο σε: <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447> [προσπελάστηκε στις 2 Οκτωβρίου 2017]

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2016b. *Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively*, UNHCR's Recommendations, January 2016, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.org/569fad556.pdf> [προσπελάστηκε στις 16 Οκτωβρίου 2017]

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2016c. *UNHCR comments on the European Commission 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 (2016) 270*, διαθέσιμο σε: <http://www.refworld.org/pdfid/585cdb094.pdf> [προσπελάστηκε στις 22 Οκτωβρίου 2017]

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2017a. *UNHCR Global Trends – Forced displacement in 2016*, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2017b. *UNHCR calls for the EU relocation scheme to continue*, 26 Σεπτεμβρίου 2017, διαθέσιμο σε: <https://data2.unhcr.org/en/news/16558> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Διαδικτυακές Πηγές:

Asylum Information Database (AIDA), 2016. *Country Report: Greece*, 2016 update (March 2017), διαθέσιμο σε: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece> [προσπελάστηκε στις 25 Οκτωβρίου 2017]

Council of Europe, 2011. Parliamentary Assembly, Resolution 1821 (2011) on *The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*, 21 Ιουνίου 2011, διαθέσιμο σε <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=18006&lang=en> [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

Council of the European Union, 2016. *Council Implementing Decision setting out a Recommendation on addressing the serious deficiencies identified in the 2015 evaluation on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders by Greece*, διαθέσιμο σε: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5985-2016-INIT/en/pdf> [προσπελάστηκε στις 16 Οκτωβρίου 2017]

EASO, 2016. *EASO Annual Report 2016 Matrix - Input by Greece [This report covers mainly developments related to the asylum procedures]*, διαθέσιμο στο <http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/04/EASO-Annual-Report-Matrix-2016-Greek-Input.pdf> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

EASO, 2017. *Βασικά πορίσματα της ετήσιας έκθεσης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) σχετικά με την κατάσταση του ασύλου στην ΕΕ για το έτος 2016 [factsheet]*, διαθέσιμο σε: <https://www.easo.europa.eu/file/ar2016factsheetpdf> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2015a. *EU-Turkey joint action plan [Fact Sheet]*, 15 Οκτωβρίου. Διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm [προσπελάστηκε στις 16 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2015b. *Evaluation of the Dublin III Regulation, Final report*, DG Migration and Home Affairs, 4 December 2015, διαθέσιμο σε: <https://ec.europa.eu/home->

affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2016a. *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Μεταρρύθμιση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και Προώθηση των Νόμιμων Οδών προς την Ευρώπη*, 6.4.2016 COM(2016) 197 final, διαθέσιμη σε: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/1-2016-197-EL-F1-1.PDF> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2016b. *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)*, 4.5.2016 COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD), διαθέσιμη σε: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf [προσπελάστηκε στις 19 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2016c. *EU-Turkey Statement: Questions and Answers* [Fact Sheet], 19 Μαρτίου. Διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2016d. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, 10.2.2016 COM(2016) 85 final, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2016e. *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report, DG Migration and Home Affairs, Executive Summary*, 18 Μαρτίου 2016. Διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_-_executive_summary_en.pdf [προσπελάστηκε στις 19 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2017a. *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, 6.9.2017, COM(2017) 470 final, διαθέσιμο σε: <https://ec.europa.eu/neighbourhood->

enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf [προσπελάστηκε στις 17 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2017b. *Relocation: Commission moves to next stage in infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland* [Press release], 26 Ιουλίου. Διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_en.htm [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, 2017c. *European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows needs to be sustained* [Press release], 6 Σεπτεμβρίου. Διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3081_en.htm [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, Migration & Home Affairs, 2017a. *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (ενημερωμένα έως 19-10-2017)*, διαθέσιμα σε: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf [προσπελάστηκε στις 20 Οκτωβρίου 2017]

European Commission, Migration & Home Affairs, 2017b. *Operational implementation of the EU-Turkey Statement (ενημερωμένα έως 19-10-2017)*, διαθέσιμα σε: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu-turkey_en.pdf [προσπελάστηκε στις 20 Οκτωβρίου 2017]

European Court of Human Rights (ECHR), 2016. *“Dublin cases”* [Factsheet], διαθέσιμο σε: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf [προσπελάστηκε στις 11 Οκτωβρίου 2017]

European Parliament, 2016. *The Reform of the Dublin III Regulation (Study)*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs Civil Liberties, Justice and Home Affairs, διαθέσιμο σε: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) [προσπελάστηκε στις 22 Οκτωβρίου 2017]

Eurostat, 2017. *Asylum quarterly Report-Statistics explained, (ενημερωμένα έως 28-9-2017)*, διαθέσιμα σε: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

FRONTEX, 2017. *Migratory flows in July: Numbers fall in Italy, remain high in Spain*, 14-8-2017, διαθέσιμο στο: <http://frontex.europa.eu/pressroom/news/migratory-flows-in-july-numbers-fall-in-italy-remain-high-in-spain-gYt9f5> [προσπελάστηκε στις 24 Οκτωβρίου 2017]

Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου *Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/EK «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη - μέλη για την επιστροφή των παρα- νόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις*, διαθέσιμη σε: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/I-YPASIL-EIS-SYNOLIKO.pdf> [προσπελάστηκε στις 11 Οκτωβρίου 2017]

Επίκαιρα ζητήματα μεταναστευτικού δικαίου, 2017a. «*Απόφ. 11ης Επιτροπής Προσφυγών 14011/2017: Η Τουρκία δεν συνιστά ασφαλή τρίτη χώρα για τους προσφεύγοντες και τα 4 ανήλικα παιδιά τους*», διαθέσιμη σε: <http://www.immigration.gr/2017/10/11-140112017-4.html> [προσπελάστηκε στις 23 Οκτωβρίου 2017]

Επίκαιρα ζητήματα μεταναστευτικού δικαίου, 2017b. «*Απόφ. 9ης Επιτροπής Προσφυγών 15602/2017: Μη «ασφαλής» η Τουρκία καθόσον δεν συντρέχει το κριτήριο του «συνδέσμου» του προσφεύγοντα με την εν λόγω τρίτη χώρα*», διαθέσιμη σε: <http://www.immigration.gr/2017/10/9-156022017.html> [προσπελάστηκε στις 23 Οκτωβρίου 2017]

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008. *Πρόταση 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 από απάτριδα (Αναδιτύπωση)*, 3.12.2008 COM(2008) 820 τελικό. Διαθέσιμη σε: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/EL/1-2008-820-EL-F1-1.Pdf> [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015. *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση*, 13.5.2015 COM(2015) 240 τελικό. Διαθέσιμη σε: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_el.pdf [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016. *Σύσταση της Επιτροπής της 8.12.2016 προς τα κράτη μέλη σχετικά με την επανέναρξη των μεταφορών προς την Ελλάδα βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013*, 8.12.2016 C(2016) 8525 final, διαθέσιμο σε: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2017/01-12/COM_C\(2016\)8525_EL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2017/01-12/COM_C(2016)8525_EL.pdf) [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2016. *Δήλωση Ε.Ε.-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016* [Δελτίο Τύπου], διαθέσιμο σε: <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Το Πρόγραμμα της Χάγης: *10 προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία, 2004* (Σύνοψη). Διαθέσιμο σε: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:116002> [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης — *Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, 2010*. ΕΕ C 115 της 4.5.2010, σ. 1 έως 38. Διαθέσιμο σε: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01)) [προσπελάστηκε στις 18 Οκτωβρίου 2017]

Υπηρεσία Ασύλου, 2017α. *Δελτίο Τύπου: τέσσερα χρόνια λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου, 19-6-2017*, διαθέσιμο σε: <http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/06/%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF-%CE%A4%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85-%CF%84%CE%B5%CF%84%CF%81%CE%B1%CE%B5%CF%84%CE%AF%CE%B1-%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82-.pdf> [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

Υπηρεσία Ασύλου, 2017β. *Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου – Διαδικασίες Μετεγκατάστασης (ενημερωμένα έως 8-10-2017)*, διαθέσιμα σε: http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/10/Relocation-procedures-up-to-8-10-17_gr.pdf [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

Υπηρεσία Ασύλου, 2017γ. *Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου από 7-6-2013 έως 30-9-2017, (τελευταία ημερομηνία αναθεώρησης 7-10-2017)*, διαθέσιμα σε: http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/10/Greek_Asyllum_Service_Statistical_Data_GR.pdf [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

Υπηρεσία Ασύλου, 2017δ. *Στατιστικά στοιχεία Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου από 7-6-2013 έως 30-9-2017, (τελευταία ημερομηνία αναθεώρησης 7-10-2017)*, διαθέσιμα σε: http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2017/10/Relocation-procedures-up-to-8-10-17_gr.pdf [προσπελάστηκε στις 15 Οκτωβρίου 2017]

Νομικό Πλαίσιο:**α) Διεθνές:**

Ηνωμένα Έθνη, Γενική Συνέλευση, *Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων και το Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων*, διαθέσιμα σε <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

Ηνωμένα Έθνη, Γενική Συνέλευση, *Σύμβαση του 1954 για το καθεστώς των ανιθαγενών*, διαθέσιμη σε <http://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb25729/convention-relating-status-stateless-persons.html> [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

Ηνωμένα Έθνη, Γενική Συνέλευση, *Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας*, 1984. Διαθέσιμη σε <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirotories/nomothesia/symvasi-kata-ton-vasanistirion-kai-allon-tropon-skliris-apanthropis-i> [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

Ηνωμένα Έθνη, Γενική Συνέλευση, *Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού*, 1989. Διαθέσιμη σε: http://ddp.gr/wp-content/uploads/2011/07/diethnis_symvasi_gia_dikaiomata_paidiou.pdf [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

Συμβούλιο της Ευρώπης, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, 1950. Διαθέσιμη σε: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ELL.pdf [προσπελάστηκε στις 10 Οκτωβρίου 2017]

β) Ενωσιακό:

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 1987.

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), 1992.

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), ΕΕ C 326 της 26.10.2012, σ. 47 έως 390.

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2000. ΕΕ C 202 της 7.6.2016, σ. 389 έως 405.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, ΕΕ L 316 της 15.12.2000, σ. 1 έως 10.

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, ΕΕ L 50 της 25.2.2003, σ. 1 έως 10.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ L 349 της 25.11.2004, σ.1.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2010, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, ΕΕ L 132 της 29.5.2010, σ. 11 έως 28.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 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 Ευρώπη 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, ΕΕ L 180 της 29.6.2013, σ. 1 έως 30.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα [αναδιατύπωση], ΕΕ L 180 της 29.6.2013, σ. 31 έως 59

Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 118/2014 της Επιτροπής, της 30ής Ιανουαρίου 2014, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1560/2003 για τα μέτρα εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 343/2003 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, διαθέσιμος σε: ΕΕ L 39 της 8.2.2014, σ. 1 έως 43.

Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, ΕΕ L 31 της 6.2.2003, σ. 18 έως 25.

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, ΕΕ L 304 της 30.9.2004, σ. 12 έως 23

Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, ΕΕ L 326 της 13.12.2005, σ. 13 έως 34

Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, ΕΕ L 348 της 24.12.2008, σ. 98 έως 107

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, ΕΕ L 337 της 20.12.2011, σ. 9 έως 26

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, ΕΕ L 180 της 29.6.2013, σ. 60 έως 95.

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, ΕΕ L 180 της 29.6.2013, σ. 96 έως 116

Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, ΕΕ L 239 της 15.9.2015, σ. 146 έως 156.

Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, ΕΕ L 248 της 24.9.2015, σ. 80 έως 94.

γ) Εθνικό:

N. 3907/2011 «*Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη -μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις»* (ΦΕΚ Α'/7/2011)

N. 4375/2016 «*Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και άλλες διατάξεις»* (ΦΕΚ Α'/51/2016)

N. 4399/2016 «*Τροποποίηση ν. 4375/2016 (αρ.86)*» (ΦΕΚ Α'/117/2016)

Π.Δ. 220/2007 «*Προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα Κράτη-Μέλη»* (ΦΕΚ Α'/251/2007)

Π.Δ. 123/2016 «*Ανασύσταση και μετονομασία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ανασύσταση του Υπουργείου Τουρισμού, **σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής** και Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, μετονομασία Υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.»* (ΦΕΚ Α'/208/2016)

Π.Δ. 141/2013 «*Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας»* (ΦΕΚ Α'/226/2013)

Κ.Υ.Α. 12205/2016 «*Παροχή νομικής συνδρομής σε αιτούντες διεθνή προστασία»* (ΦΕΚ Β'/2864/2016)

Κ.Υ.Α. «*Εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου 4 του άρθρου 60 του Ν. 4375/2016»* (ΦΕΚ Β'/3455/2016)

Απόφαση 10464/31-5-2017 της Διευθύντριας της Υπηρεσίας Ασύλου «*Περιορισμός Κυκλοφορίας των Αιτούντων Διεθνή Προστασία»* (ΦΕΚ Β'/1977/2017)

Νομολογία:

M.S.S. v. Belgium and Greece (GC), no. 30696/09, ECtHR [2011], διαθέσιμη σε <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>

Rahimi v. Greece, no. 8687/08, ECtHR [2011], διαθέσιμη σε:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163386>

Hirsi Jamaa and Others v. Italy (GC), no. 27765/09, ECtHR [2012], διαθέσιμη σε
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>

C-411/10 and C-493/10, *N.S. and others* [2011], ECJ, ECLI:EU:C:2011:865

C-643/15, *Slovakia v. Council* [2017], ECJ, ECLI:EU:C:2017:631

T-192/16, *NF v. European Council* [2017], ECJ, ECLI:EU:T:2017:128

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

I. Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου για τις Διαδικασίες Μετεγκατάστασης

Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου – Διαδικασίες Μετεγκατάστασης

Εξερχόμενα Αιτήματα Μετεγκατάστασης	
Φύλλο	Έως 15.10.2017
Άρρεν	14035
Θήλυ	10834
Σύνολο	24869

Υπηκοότητες	Έως 15.10.2017
Συρία	19554
Ιράκ	4205
Ερυθραία	186
Ανιθαγενείς	230
Υεμένη	88
Κεντροαφρικανική Δημοκρατία	2
Ιράν	2
Παλαιστίνη	601
Μπουρούντι	1
Σύνολο	24869

Ηλικιακές Ομάδες	Έως 15.10.2017	%
0-13	9510	38,2%
14-17	1708	6,9%
18-34	9489	38,2%
35-64	3996	16,1%
65 και άνω	166	0,7%
Σύνολο	24869	100%

Διαδικασίες Μετεγκατάστασης (Έως 15.10.2017)	
Συνολικός αριθμός αιτήσεων μετεγκατάστασης στην Υπηρεσία Ασύλου (έως 15.10.2017)	27445
Εξερχόμενα αιτήματα μετεγκατάστασης (έως 15.10.2017) ¹	24869
Αποδοχές (έως 15.10.2017)	22704

¹Η υπηρεσία ασύλου δεν προωθεί αιτήματα μετεγκατάστασης όταν υπάρχουν αμφιβολίες για θέματα ασφαλείας ή υπηκοότητας

Ανάλυση ολοκλήρωσης αιτημάτων μετεγκατάστασης									
Κράτη - Μέλη	Θέσεις Μετεγκατάστασης που έχουν διατεθεί (από Κ.Μ)	Αριθμός Εξερχομένων Αιτημάτων Μετεγκατάστασης	Αιτήματα για τα οποία εκκρεμεί απάντηση	Απορρίψεις	Αποδοχές	Άτομα που μετεγκαταστάθηκαν	Άτομα για τα οποία εκκρεμεί μεταφορά	Άτομα που διέφυγαν από τη διαδικασία	Άτομα που παραιτήθηκαν ρητώς από τη διαδικασία
ΑΥΣΤΡΙΑ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ΒΕΛΓΙΟ	1055	746	0	4	720	698	0	18	0
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	910	271	0	47	187	50	0	27	45
ΚΡΟΑΤΙΑ	200	62	0	0	62	60	0	1	0
ΚΥΠΡΟΣ	145	143	0	4	120	96	0	6	7
ΤΣΕΧΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	30	31	0	16	15	12	0	3	0
ΕΣΘΟΝΙΑ	382	321	0	171	150	141	0	5	0
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	1349	1287	0	38	1237	1200	1	31	0
ΓΑΛΛΙΑ	5770	5171	0	510	4470	4091	284	87	3
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	6740	5890	84	92	5374	4838	496	29	0
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	1132	1110	0	68	1031	621	392	4	5
ΛΕΤΤΟΝΙΑ	363	342	0	24	318	294	0	7	3
ΛΙΧΤΕΝΣΤΑΙΝ	10	13	0	0	10	10	0	0	0
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	910	488	0	75	396	355	3	15	5
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	298	313	0	29	284	271	11	1	0
ΜΑΛΤΑ	138	120	0	14	106	101	0	3	0
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	1950	1861	0	65	1786	1680	69	18	7
ΝΟΡΒΗΓΙΑ	685	718	0	9	706	693	0	13	0
ΠΟΛΩΝΙΑ	65	73	0	0	0	0	0	0	18
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	2030	1275	0	14	1254	1192	5	31	13
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	1172	924	0	12	903	683	2	72	40
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	50	40	0	21	19	16	0	0	0
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	349	179	0	0	172	172	0	0	0
ΙΣΠΑΝΙΑ	1875	1154	29	2	1120	1096	3	12	3
ΣΟΥΗΔΙΑ	2378	1682	0	7	1665	1619	26	7	0
ΕΛΒΕΤΙΑ	630	655	0	53	599	567	29	2	0
Total	30616	24869	113	1275	22704	20556	1321	392	149

Προσφερόμενες θέσεις Μετεγκατάστασης	Εξερχόμενα Αιτήματα Μετεγκατάστασης	Αποδοχές	Απορρίψεις	Μετεγκατάσταση Αιτούντες που συμπεριλαμβάνονται σε προγραμματισμένες πτήσεις	Δουβλίνο Μέλη Οικογένειας Αιτούντων που συμπεριλαμβάνονται σε προγραμματισμένες πτήσεις (*)
30616	24869	22704	1275	21207	16

Πραγματοποιημένες Μεταφορές Μετεγκατάστασης (Έως 15.10.2017)	
Άρρεν	11556
Θήλυ	9000
Σύνολο	20556

*] Μέλη οικογένειας αιτούντων Μετεγκατάστασης που μεταφέρονται βάσει των Διατάξεων του Κανονισμού Δουβλίνο για Οικογενειακή Επανάμιση.

II. Στατιστικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή του μηχανισμού μεταγκατάστασης

Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism
(As of 19 October 2017)

Member States	Relocation				
	Places Formally Pledged[1]	Relocated from Italy	Relocated from Greece	Commitment legally foreseen[2]	Remaining places from commitment
Austria	50	15	*	1,953	1,938
Belgium	1,530	328	698	3,812	2,786
Bulgaria	1,070	*	50	1,302	1,252
Croatia	316	18	60	968	890
Cyprus	205	47	96	320	177
Czech Republic	50	*	12	2,691	2,679
Denmark	*	*	*	N/A	N/A
Estonia	396	*	141	329	188
Finland	2,128	779	1,200	2,078	99
France	6,940	377	4,322	19,714	15,015
Germany	13,250	3,969	5,019	27,536	18,548
Greece	*	*	*	N/A	N/A
Hungary	*	*	*	1,294	1,294
Ireland	1,152	*	621	600	0
Italy	*	*	*	N/A	N/A
Latvia	627	27	294	481	160
Lithuania	1,160	27	355	671	289
Luxembourg	545	159	271	557	127
Malta	205	67	101	131	0
Netherlands	2,825	807	1,709	5,947	3,431
Poland	100	*	*	6,182	6,182
Portugal	3,218	315	1,217	2,951	1,419
Romania	2,182	45	683	4,180	3,452
Slovakia	60	*	16	902	886
Slovenia	579	60	172	567	335
Spain	2,500	190	1,096	9,323	8,037
Sweden	3,777	1,026	1,649	3,766	1,091
United Kingdom	N/A	*	*	N/A	N/A
Norway	1,500	816	693	N/A	0 [3]
Switzerland	1,530	877	542	N/A	111 [3]
Liechtenstein	10	*	10	N/A	0 [3]
Iceland	*	*	*	N/A	tbc
TOTAL	47,905	9,949 (out of 34,953) [4]	21,027 (out of 63,302) [5]	98,255	67,337 (of initial 98,255) [6]

[1] This reflects the firm commitments made by each country according to the procedure foreseen in Art 5(2) of the Council Decisions.

[2] Commitment legally foreseen in the Council Decisions, which does not include the 7,745 persons still to be allocated under the First Council Decision and the 54,000 places which were made available for the purpose of legally admitting Syrians from Turkey to the EU.

[3] Norway, Liechtenstein and Switzerland have established bilateral arrangements according to Article 11 of the Council Decisions and joined the relocation scheme. As part of these commitments Norway has formally pledged 1500 places, Switzerland 1460 & Liechtenstein 10

[4] Out of 39,600 originally foreseen to be relocated from Italy, 34,953 commitments have been legally foreseen in the Council Decisions.

[5] Out of 66,400 originally foreseen to be relocated from Greece, 63,302 commitments have been legally foreseen in the Council Decisions.

[6] Of the 160,000, 7,745 have yet to be allocated from the 40,000 Decision and 54,000 unallocated places from the 120,000 Decision were made available for the purpose of legally admitting Syrians from Turkey to the EU.

III. Στατιστικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης Ε.Ε.-Τουρκίας

Operational implementation of the EU-Turkey Statement

See separate tables below for returns from Greece to Turkey and FRONTEX and EASO deployments to Greece.
(As of 19 October 2017)

Member States	Resettlement of Syrian refugees from Turkey after 4 April 2016
Austria	183
Belgium	797
Bulgaria	x
Croatia	x
Cyprus	x
Czech Republic	x
Denmark	x
Estonia	20
Finland	984
France	1046
Germany	3562
Greece	x
Hungary	x
Ireland	x
Italy	291
Latvia	42
Lithuania	32
Luxembourg	206
Malta	17
Netherlands	2437
Poland	x
Portugal	46

Romania	11
Slovakia	x
Slovenia	x
Spain	189
Sweden	747
United Kingdom	x
Norway	x
TOTAL	10610 refugees resettled

Returns from Greece to Turkey since 21 March 2017

Total returns under the Greece-Turkey Bilateral protocol since 21 March 2016	Total returns under the EU-Turkey Statement in 2016	Total returns under the EU-Turkey Statement in 2017	Overall total
588	801	580	1969

Returns under the EU-Turkey Statement in 2017

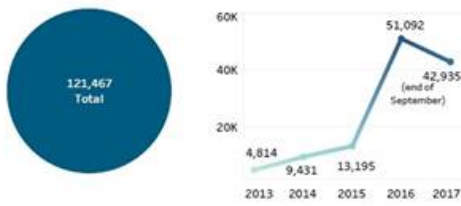
Date of return	Number of people returned from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement	Date of return	Number of people returned from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement
12 January	27	29 March	10
13 January	10	30 March	18
25 January	13	6 April	49
26 January	14	12 April	21
2 February	5	20 April	60
10 February	19	27 April	20
17 February	5	10 May	14
23 February	5	11 May	35
1 March	7	12 May	22
2 March	10	17 May	6

IV. Στατιστικά στοιχεία για τις Διαδικασίες Ασύλου από την έναρξη λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου έως τις 30-9-2017

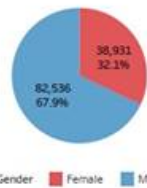


Asylum Procedures from 07.06.2013 to 30.09.2017

Applications by year



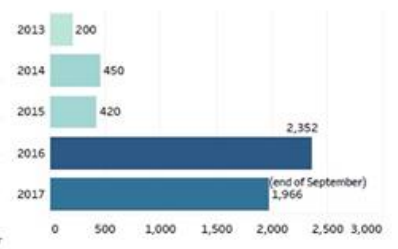
Applications by gender



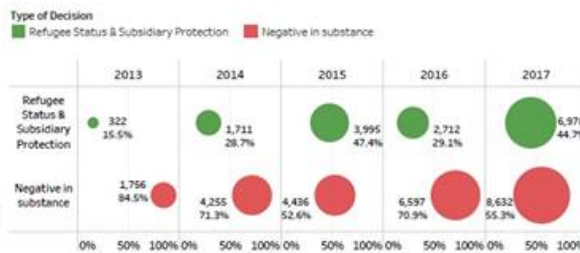
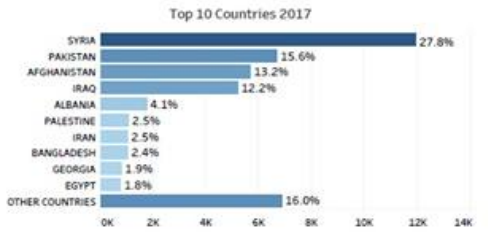
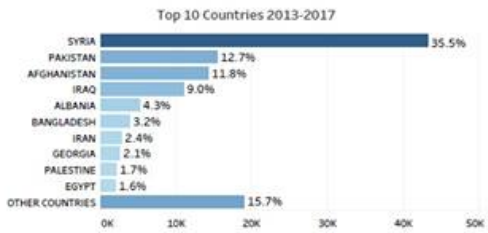
Applications by age range



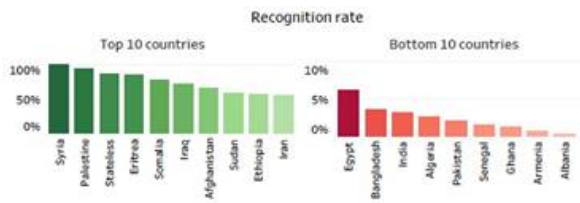
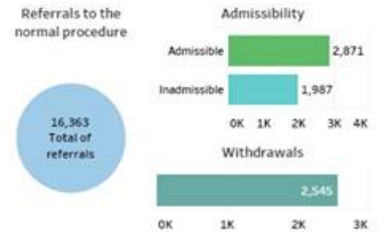
Unaccompanied minors



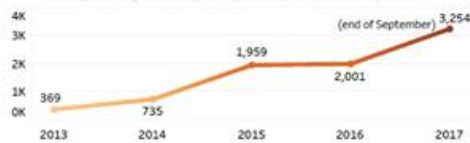
Applications by Country of Origin



Procedures on the greek islands (Art. 60 §4 Law 4375/2016)



Info Requests from MSs (Dublin Regulation-Article 34)



Dublin Regulation III outgoing procedures



Relocation Procedures



V. Στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου από τις 7-6-2013 έως τις 7-10-2017



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Μεταναστευτικής
Πολιτικής

Υπηρεσία Ασύλου

Στατιστικά Στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου (από 7.6.2013 έως 30.9.2017)

Αιτήσεις Ασύλου - Γενική αποτύπωση										
	2013	Μεταβολή % (2013-2014)	2014	Μεταβολή % (2014-2015)	2015	Μεταβολή % (2015-2016)	2016	Μεταβολή % (2016-2017)	2017	Σύνολο
Σύνολο	4814		9431		13195		51092		42935	121467
Μηνιαίος Μέσος Όρος	688	14.3%	786	39.9%	1100	287.2%	4258	12.0%	4771	2336

Αιτήσεις Ασύλου - Φύλο και ηλικία																					
Διάστημα Ηλικίας	2013			2014			2015			2016			Σεπτέμβριος 2017			2017			Σύνολο		
	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο
0-13	255	182	437	389	306	695	920	793	1713	7691	7115	14806	794	725	1519	5567	5005	10572	14822	13401	28223
14-17	272	37	309	575	84	659	615	169	784	3530	1384	4914	437	104	541	3087	806	3893	8079	2480	10559
18-34	2371	600	2971	5161	922	6083	6194	1465	7659	15297	6601	21898	2085	721	2806	15805	5156	20961	44828	14744	59572
35-64	747	338	1085	1513	459	1972	2100	856	2956	5355	3798	9153	668	341	1009	4822	2513	7335	14537	7964	22501
65 και άνω	7	5	12	7	15	22	35	48	83	144	177	321	17	17	34	77	97	174	270	342	612
Σύνολο	3652	1162	4814	7645	1786	9431	9864	3331	13195	32017	19075	51092	4001	1908	5909	29358	13577	42935	82536	38931	121467
Ασυνόδευτοι ανήλικοι (συμπεριλαμβάνονται στο ανωτέρω σύνολο)	188	12	200	414	36	450	367	53	420	2035	317	2352	233	8	241	1853	113	1966	4857	531	5388

Αιτήσεις Ασύλου - Χώρες προέλευσης								
	2013	2014	2015	2016	Σεπτέμβριος 2017	2017	Σύνολο	%
ΣΥΡΙΑ	252	773	3492	26693	1789	11957	43167	35.5%
ΠΑΚΙΣΤΑΝ	610	1618	1823	4695	857	6689	15435	12.7%
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	803	1709	1720	4371	648	5680	14283	11.8%
ΙΡΑΚ	107	174	661	4812	966	5219	10973	9.0%
ΑΛΒΑΝΙΑ	419	569	1003	1420	258	1757	5168	4.3%
ΜΠΑΝΓΚΛΑΝΤΕΣ	230	633	739	1215	115	1038	3855	3.2%
ΙΡΑΝ	131	361	242	1096	93	1052	2882	2.4%
ΓΕΩΡΓΙΑ	342	350	386	688	113	805	2571	2.1%
ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΙΑΚΗ ΑΡΧΗ	17	74	60	853	126	1094	2098	1.7%
ΑΙΓΥΠΤΟΣ	255	280	343	334	95	765	1977	1.6%
ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ	1648	2890	2726	4915	849	6879	19058	15.7%
Σύνολο	4814	9431	13195	51092	5909	42935	121467	100.0%

Διαδικασίες Α' Βαθμού - Γενική αποτύπωση							
	2013	2014	2015	2016	Σεπτέμβριος 2017	2017	Σύνολο
Προσφυγικό καθεστώς	229	1224	3647	2467	912	6369	13936
Επικουρική Προστασία	93	487	348	245	131	609	1782
Απορριπτικές Ουσίες	1756	4255	4436	6597	1195	8632	25676
Αποφάσεις Απαράδεκτου ¹	261	1451	2012	15021	1334	20316	39061
Διακοπές – Παραιτήσεις ²	242	1047	2358	2459	794	5266	11372
Σύνολο	2581	8464	12801	26789	4366	41192	91827
Μηνιαίος Μέσος όρος	369	705	1067	2232		4577	1766
Ποσοστό αναγνώρισης (%) ³	15.5%	28.7%	47.4%	29.1%	46.6%	44.7%	38.0%

Διαδικασίες Α' Βαθμού - Ασυνόδευτοι ανήλικοι																					
	2013			2014			2015			2016			Σεπτέμβριος 2017			2017			Σύνολο		
	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο	Άρρεν	Θήλυ	Σύνολο
Προσφυγικό καθεστώς	7	1	8	48	7	55	64	19	83	67	15	82	21	3	24	143	26	169	329	68	397
Επικουρική Προστασία	4		4	28		28	26		26	21		21	3		3	18		18	97	0	97
Απορριπτικές Ουσίες	56	2	58	151	6	157	107	8	115	279	6	285	65	3	68	461	8	469	1054	30	1084
Αποφάσεις Απαράδεκτου ¹	12	3	15	69	21	90	74	10	84	282	93	375	53	10	63	550	148	698	987	275	1262
Διακοπές – Παραιτήσεις ³	14		14	86		86	113	11	124	71	10	81	29	2	31	196	23	219	480	44	524
Σύνολο	93	6	99	382	34	416	384	48	432	720	124	844	171	18	189	1368	205	1573	2947	417	3364

(1): Η κατηγορία περιλαμβάνει τις αποφάσεις अपαράδεκτου (α) επί των μεταγενέστερων αιτήσεων, (β) λόγω αποδοχής από άλλο Κ-Μ (Πρόγραμμα Μετεγκατάστασης-Κανονισμός Δουβλίνου), (γ) λόγω επιστροφής σε Ασφαλή Τρίτη Χώρα (Διαδικασίες Επανεισοχής)

(2): Η κατηγορία περιλαμβάνει πράξεις διακοπής και αιτήσεις παραίτησης που δεν έχουν ανακληθεί

(3): Οι υπολογισμοί βασίζονται μόνο στις κατ' ουσίαν αποφάσεις (Προσφυγικό καθεστώς, Επικουρική Προστασία, Απορριπτικές Ουσίες)

Διαδικασίες Α' Βαθμού - Ποσοστά Αναγνώρισης (%) ³ (Χώρες με περισσότερες από 150 αποφάσεις)			
10 χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά αναγνώρισης		10 χώρες με τα χαμηλότερα ποσοστά αναγνώρισης	
ΣΥΡΙΑ	99.5%	ΑΙΓΥΠΤΟΣ	6.2%
ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΙΑΚΗ ΑΡΧΗ	93.9%	ΜΠΑΓΚΛΑΝΤΕΣ	3.6%
ΑΝΙΘΑΓΕΝΕΙΣ	86.6%	ΙΝΔΙΑ	3.2%
ΕΡΥΘΡΑΙΑ	85.0%	ΑΛΓΕΡΙΑ	2.6%
ΣΟΜΑΛΙΑ	76.8%	ΠΑΚΙΣΤΑΝ	2.2%
ΙΡΑΚ	72.2%	ΣΕΝΕΓΑΛΗ	1.6%
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	65.9%	ΓΚΑΝΑ	1.3%
ΣΟΥΔΑΝ	59.3%	ΑΡΜΕΝΙΑ	0.7%
ΑΙΘΙΟΠΙΑ	57.7%	ΑΛΒΑΝΙΑ	0.3%
ΙΡΑΝ	55.0%	ΓΕΩΡΓΙΑ	0.0%

Ημερομηνία αναθεώρησης: 07/10/2017

VI. Στατιστικά στοιχεία της Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου για την εφαρμογή του Κανονισμού από τις 7-6-2013 έως τις 7-10-2017



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Μεταναστευτικής
Πολιτικής

Υπηρεσία Ασύλου

Στατιστικά Στοιχεία Εθνικής Μονάδας Δουβλίνου (7.6.2013 -30.9.2017)

Γενική Κατάσταση Εξερχόμενων Διαδικασιών						
	2013	2014	2015	2016	2017	Σύνολο
Εξερχόμενα Αιτήματα	462	1266	1244	5587	9381	17940
Αποδοχές από Κράτη - Μέλη	234	812	798	3106	5146	10096
Απορρίψεις από Κράτη - Μέλη	137	381	438	1001	2640	4597
Μεταφορές που έχουν υλοποιηθεί σε Κράτη - Μέλη	45	572	837	951	2549	4954

Εξερχόμενα Αιτήματα ανά Άρθρο (Κανονισμός Δουβλίνου)						
Κανονισμός Δουβλίνου (άρθρα) ¹	2013	2014	2015	2016	2017	Σύνολο
Αρ.8.	240	221	163	883	848	2355
Αρ.9.	54	230	193	1751	3580	5808
Αρ 10.	5	388	641	2258	2776	6068
Αρ.11.	0	1	0	3	13	17
Αρ.12.	0	1	12	24	11	48
Αρ.13.	0	48	0	10	4	62
Αρ.15.	30	27	0	0	0	57
Αρ.16.	133	93	23	129	121	499
Αρ.17.	0	136	150	388	1660	2334
Αρ.18.	0	121	62	141	368	692
Σύνολο	462	1266	1244	5587	9381	17940

(1): Αρ. 8: Ανήλικτοι / Αρ. 9: Μέλη οικογένειας που είναι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας / Αρ. 10: Μέλη οικογένειας που είναι αιτούντες διεθνή προστασία / Αρ 11.: Οικογενειακή διαδικασία / Αρ 12.: Έκδοση τίτλων διαμονής ή θεωρήσεων / Αρ 13.: Είσοδος και/ή διαμονή / Αρ 15.: Αίτηση σε χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα / Αρ. 16: Εξαρτώμενα πρόσωπα / Αρ. 17: Ρήτρες διακριτικής ευχέρειας / Αρ. 18: Υποχρεώσεις του υπεύθυνου κράτους μέλους (Αίτηση ασύλου που έχει υποβληθεί σε άλλο ΚΜ) – www.asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/Dublin_III_gr.pdf

Εξερχόμενα Αιτήματα ανά Κράτος μέλος						
ΚΜ	2013	2014	2015	2016	2017	Σύνολο
ΑΥΣΤΡΙΑ	11	43	38	262	508	862
ΒΕΛΓΙΟ	20	20	29	129	161	359
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	78	154	12	21	113	378
ΓΑΛΛΙΑ	2	22	13	57	183	277
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	148	399	657	3963	5906	11073
ΔΑΝΙΑ	8	46	30	95	159	338
ΕΛΒΕΤΙΑ	32	70	85	66	255	508
ΕΣΘΟΝΙΑ			3	1	5	9
ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	14	41	28	83	711	877
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	4	6		14	14	38
ΙΣΛΑΝΔΙΑ	1					1
ΙΣΠΑΝΙΑ	2	15	5	19	64	105
ΙΤΑΛΙΑ	5	32	15	42	83	177
ΚΡΟΑΤΙΑ		1		1	3	5
ΚΥΠΡΟΣ	3	1	4	4		12
ΛΕΤΤΟΝΙΑ			1	1	1	3
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ			1	8	3	12
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	1			6	17	24
ΜΑΛΤΑ			3	20	70	93
ΝΟΡΒΗΓΙΑ	19	48	47	143	159	416
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	30	50	43	158	196	477
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	3	19	13	26	28	89
ΠΟΛΩΝΙΑ		2	2	5	6	15
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	1			1	7	9
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	3	10	2	13	11	39
ΣΛΟΒΑΚΙΑ					1	1
ΣΟΥΗΔΙΑ	77	277	196	400	659	1609
ΤΣΕΧΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ			1	1		2
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ		10	16	48	58	132
Σύνολο	462	1266	1244	5587	9381	17940

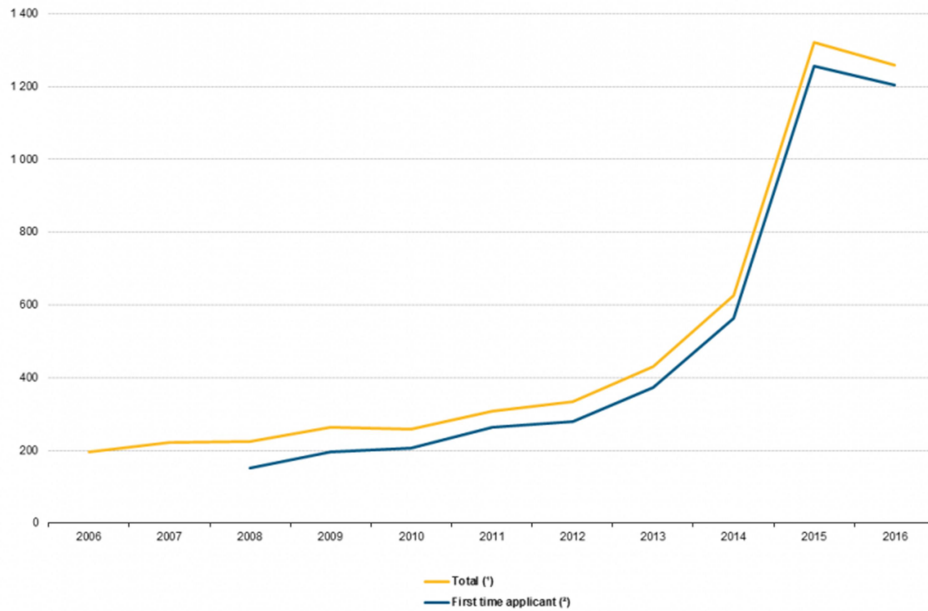
Ημερομηνία Αναθεώρησης: 07-10-2017

Γενική Κατάσταση Εισερχόμενων Διαδικασιών						
	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Εισερχόμενα Αιτήματα	9	50	138	5982	822	7001
Αποδοχές	4	18	67	60	45	194
Απορρίψεις		8	48	3077	762	3895
Μεταφορές		2	15	10		27

Αιτήματα Πληροφοριών από Κράτη Μέλη και Απαντήσεις – (Άρθρο 34 Κανονισμού Δουβλίνου)						
	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Αιτήματα Πληροφοριών από Κράτη Μέλη	369	735	1959	2001	3254	8318
Απαντήσεις σε Κράτη Μέλη		75	1079	2190	3771	7115

VII. Στατιστικά Στοιχεία για το Άσυλο στην ΕΕ από τη Eurostat

Αριθμός Αιτήσεων Ασύλου στα 28 κ-μ της ΕΕ , 2006-2016 (σε χιλιάδες)

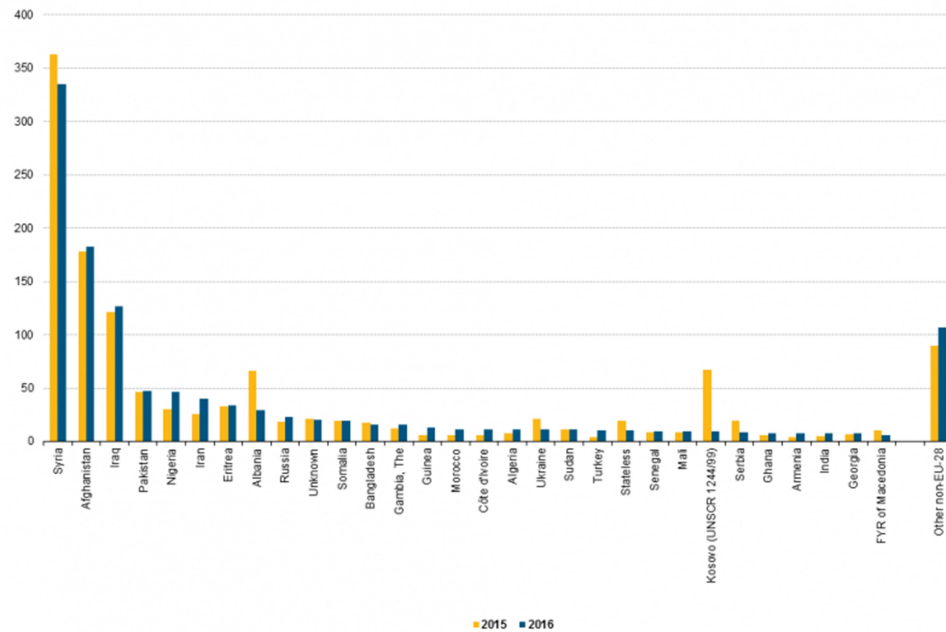


(*) 2006 and 2007: EU-27 and extra-EU-27.

(*) 2006 and 2007: not available.

Source: Eurostat (online data codes: migr_asytzt and migr_asyappctza)

Χώρες Ιθαγένειας των Αναζητούντων Άσυλο στα 28 κ-μ της ΕΕ , 2015 & 2016 (σε χιλιάδες)



Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Οι 5 κύριες εθνικότητες αναζητούντων άσυλο στην ΕΕ ανά χώρα, 2016

Belgium		Bulgaria		Czech Republic		Denmark	
Syria	2 235	Afghanistan	8 645	Ukraine	355	Syria	1 255
Afghanistan	2 225	Iraq	5 240	Iraq	140	Afghanistan	1 110
Iraq	760	Syria	2 585	Cuba	80	Stateless	490
Somalia	725	Pakistan	1 775	Syria	65	Iraq	435
Guinea	720	Iran	440	China (including Hong Kong)	65	Morocco	325
Other	7 585	Other	305	Other	495	Other	2 440
Germany		Estonia (*)		Ireland		Greece	
Syria	266 250	Syria	45	Syria	245	Syria	26 630
Afghanistan	127 010	Iraq	20	Pakistan	235	Iraq	4 770
Iraq	96 115	Albania	10	Albania	220	Pakistan	4 420
Iran	26 425	Iran	10	Zimbabwe	190	Afghanistan	4 295
Eritrea	18 855	Palestine	10	Nigeria	175	Albania	1 300
Other	187 610	Other	55	Other	1 170	Other	8 460
Spain		France		Croatia		Italy	
Venezuela	3 960	Albania	6 850	Afghanistan	685	Nigeria	26 550
Syria	2 920	Afghanistan	6 065	Syria	335	Pakistan	13 470
Ukraine	2 550	Sudan	6 055	Iraq	335	Gambia, The	8 845
Algeria	725	Haiti	5 145	Pakistan	180	Senegal	7 550
Colombia	610	Syria	4 670	Iran	140	Côte d'Ivoire	7 435
Other	4 805	Other	47 205	Other	475	Other	57 335
Cyprus		Latvia		Lithuania		Luxembourg	
Syria	1 165	Syria	150	Syria	165	Syria	330
Somalia	225	Afghanistan	35	Russia	50	Albania	220
Pakistan	205	Russia	25	Iraq	40	Kosovo (UNSCR 1244/99)	195
India	200	India	20	Ukraine	30	Iraq	180
Vietnam	150	Pakistan	20	Afghanistan	30	Serbia	150
Other	895	Other	95	Other	95	Other	990
Hungary		Malta		Netherlands		Austria	
Afghanistan	10 775	Libya	655	Syria	2 865	Afghanistan	11 500
Syria	4 875	Syria	285	Eritrea	1 865	Syria	8 730
Pakistan	3 650	Eritrea	255	Albania	1 665	Iraq	2 735
Iraq	3 355	Somalia	225	Morocco	1 270	Pakistan	2 410
Iran	1 250	Ukraine	85	Afghanistan	1 025	Iran	2 410
Other	4 310	Other	230	Other	10 595	Other	12 075
Poland		Portugal		Romania (*)		Slovenia	
Russia	7 435	Ukraine	140	Syria	805	Afghanistan	410
Tajikistan	830	Congo	50	Iraq	460	Syria	270
Ukraine	595	Guinea	50	Pakistan	95	Iraq	115
Armenia	320	DR Congo	40	Afghanistan	75	Pakistan	105
Vietnam	70	Iraq	35	Eritrea	45	Iran	75
Other	530	Other	395	Other	375	Other	290
Slovakia		Finland		Sweden		United Kingdom	
Pakistan	15	Iraq	1 080	Syria	4 710	Iran	4 780
Ukraine	15	Afghanistan	685	Afghanistan	2 145	Pakistan	3 700
Syria	10	Syria	600	Iraq	2 045	Iraq	3 645
Afghanistan	10	Somalia	425	Somalia	1 280	Afghanistan	3 100
Iraq	10	Eritrea	275	Stateless	985	Bangladesh	2 225
Other	40	Other	2 210	Other	11 165	Other	20 840
Iceland		Liechtenstein (*)		Norway		Switzerland	
FYR of Macedonia	460	Serbia	15	Eritrea	545	Eritrea	5 040
Albania	230	Ukraine	10	Syria	540	Afghanistan	3 185
Iraq	75	China (including Hong Kong)	5	Afghanistan	365	Syria	2 040
Georgia	40	Albania	5	Iraq	205	Somalia	1 530
Syria	35	Belarus	5	Ethiopia	155	Sri Lanka	1 315
Other	265	Other	35	Other	1 430	Other	12 710

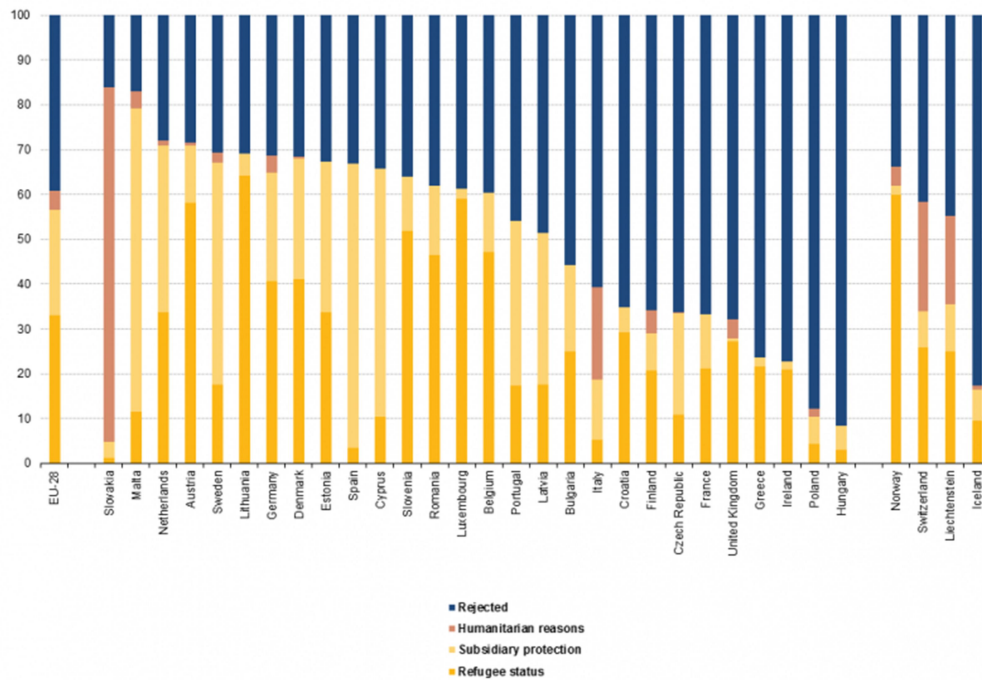
(*) Russia: also 10.

(*) Stateless: also 45.

(*) Eritrea, Georgia, Somalia and Syria: also 5.

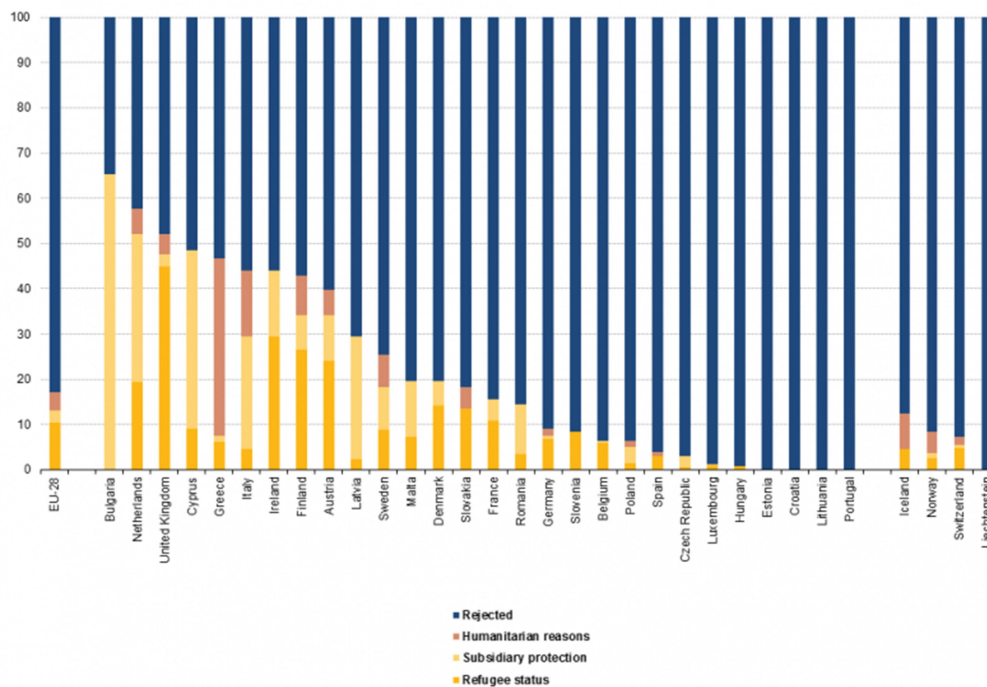
Source: Eurostat (online data code: migr_asyappctza)

Κατανομή ανά χώρα των πρωτοβάθμιων αποφάσεων επί των αιτήσεων ασύλου, 2016 (%)



Note: based on original (not rounded) figures.
Source: Eurostat (online data code: migr_asydcfta)

Κατανομή ανά χώρα των τελικών αποφάσεων επί των αιτήσεων ασύλου, 2016 (%)



Note: based on original (not rounded) figures.
Source: Eurostat (online data code: migr_asydcfta)



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
LOWEY



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