ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΡΙΣΤΕΙΑΣ JEAN MONNET
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
JEAN MONNET EUROPEAN CENTRE OF EXCELLENCE
NATIONAL AND KAPODISTRIAN UNIVERSITY OF ATHENS

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΕΥΘΥΝΩΝ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ, ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ (άρθρο 80 της ΣΛΕΕ)

Όλγα – Μαρία Τσιούτρα

ΜΑΡΤΙΟΣ 2018

Copyright 2018

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΡΙΣΤΕΙΑΣ JEAN MONNET

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Κλεομένους 22Α, 106 75 Αθήνα
Τηλ. 210 7220508 Fax: 210 3617711
Email: jmcenter-athens@pspa.uoa.gr, www.jmce.gr

All rights reserved

Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet δεν υιοθετεί πολιτικές ή άλλες θέσεις. Καταβάλλει, μάλιστα, προσπάθεια να παρουσιάζονται στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται σε όλες τις εκδόσεις του Ευρωπαϊκού Κέντρου Αριστείας Jean Monnet θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους ίδιους τους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του Κέντρου, του Διοικητικού Συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων (άρθρο 80 της ΣΛΕΕ)

Τσιούτρα Όλγα-Μαρία

Δικηγόρος, κάτοχος μεταπτυχιακού διπλώματος του Πανεπιστημίου Capitole I της Τουλούζης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ 5

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ
Προστασία των προσφύγων βάσει του Διεθνούς και του Ευρωπαϊκού Δικαίου... 7
1.1 Σύμβαση της Γενεύης..... 7
1.2 Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου..... 9
1.3 Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων..... 11
1.4 Άλλες διεθνείς συμφωνίες..... 13

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ
Έννοια της αλληλεγγύης- Πώς ερμηνεύεται στο τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων. – Η ευθύνη του βάρους κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών. 14
2.1 Έννοια της αρχής της αλληλεγγύης και εφαρμογή του πεδίου της- άρθρο 80 ΣΛΕΕ..14
2.2 Αλληλεγγύη και δίκαιη κατανομή των ευθυνών στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων 16

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ
Μέθοδοι εφαρμογής της έννοιας της αλληλεγγύης στον τομέα του ασύλου. 21
3.1 Εσωτερική αλληλεγγύη 23
3.1.1. Χρηματοδότηση
3.1.2 Μετεγκατάσταση
3.1.3 Κέντρα καταγραφής προσφύγων –hotspots
3.1.4 Αμοιβαία αναγνώριση εθνικών αποφάσεων στο τομέα του ασύλου.
3.1.5 Προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων
3.2 Εξωτερική αλληλεγγύη 29
3.2.1 Επανεγκατάσταση (resettlement)
3.2.2 Προγράμματα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους
3.2.3 Επιχειρησιακή απόκριση της ΕΕ στην Κεντρική Μεσόγειο για τη διάσωση ανθρώπινων ζωών, την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και τη στήριξη της προστασίας των προσφύγων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ
Μέθοδοι εφαρμογής της έννοιας της αλληλεγγύης στους τομείς των εξωτερικών συνόρων και της μετανάστευσης. 36
4.1 Μέθοδοι εφαρμογής της έννοιας της αλληλεγγύης στον τομέα του ασύλου. 37
4.2 Μέθοδοι εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης στον τομέα της μετανάστευσης 38

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ 40

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ 43

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 44

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αλληλεγγύη αποτελεί μια από τις βασικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και έχει αναγνωριστεί ως κατευθυντήρια αρχή της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής του ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήδη από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ.[1] Η αρχή αυτή καταρχάς αποτελεί θεμελιώδη αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου και ορόσημο για το θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης. Δεύτερον, περιέχει εγγυήσεις υπό την έννοια της κοινωνικής αλληλεγγύης για όφελος των πολιτών των κρατών μελών της Ένωσης. Και, τρίτον, συνθέτει σύμπλεγμα αρνητικών και θετικών υποχρεώσεων των κρατών μελών τόσο στις μεταξύ τους σχέσεις όσο και στις υποχρεώσεις τους έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτυπώνεται ρητά στο άρθρο 80 της Σύμβασης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής (ΣΛΕΕ), το οποίο προβλέπει ότι το άσυλο και η μετανάστευση πρέπει να «διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο».[2] Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 67 της ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να θεσπίσει κοινή πολιτική για το άσυλο, τη μετανάστευση και τα εξωτερικά σύνορα με βάση την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών.

Η προσφυγική κρίση, καθώς και οι συνεχιζόμενες μεταναστευτικές ροές βρήκαν απροετοίμαστη την Ευρωπαϊκή Ένωση, χωρίς ενότητα και έμπρακτη αλληλεγγύη, ενώ παράλληλα κλόνισαν σε σημαντικό βαθμό την εσωτερική της ενότητα. Η ανάγκη για αλληλεγγύη στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης οφείλεται στο γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη έχουν περισσότερους αιτούντες άσυλο από άλλα κράτη μέλη, κάποια έχουν περισσότερους πρόσφυγες ή μετανάστες από άλλα, και μερικά αντιμετωπίζουν περισσότερες δυσκολίες εξαιτίας γεωγραφικών, οικονομικών

[1] Γ-Ε Φ. Καλαβρός, Θ.Γ. Γεωργόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ουσιαστικό Δίκαιο, Τόμος ΙΙ, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.

[2] Μ.Δ. Χρυσομάλλης, *Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης- Έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη*, Εκδ. Σάκκουλα, 2017.

και άλλων λόγων. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο έχουν ληφθεί πρακτικά μέτρα για την εφαρμογή της αλληλεγγύης στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, μερικά από τα οποία εφαρμόζονται με επιτυχία και άλλα με λιγότερη, αποδεικνύοντας την ανάγκη ύπαρξης μιας πιο απτής και πιο διευρυμένης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Άλλωστε, η Επιτροπή στην πρόταση Κανονισμού για τη θέσπιση μιας κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας, κατά την έννοια της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, τόνισε ότι η αρχή της αλληλεγγύης αποτελεί τη βάση για την μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη μάλιστα και την οικονομική διάσταση της εφαρμογής της αρχής αυτής και τις τυχόν οικονομικές συνέπειες για τα κράτη-μέλη.[3]Σε γενικές γραμμές, η βασική ιδέα της αλληλεγγύης είναι να θεμελιωθεί ένας κοινός μηχανισμός που σέβεται και προασπίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα και δύναται να ανταποκριθεί σε όλες τις πιέσεις τις σχετικές με τη μετανάστευση και το άσυλο σε ολόκληρη την Ε.Ε. Παράλληλα, ο μηχανισμός αυτός καλείται να βοηθήσει τα κράτη μέλη να ανταπεξέλθουν σε περιόδους παγκόσμιων κρίσεων και αυξημένης μετανάστευσης, ειδικά τα κράτη μέλη πρώτης εισόδου, τα οποία λόγω γεωγραφικών κριτηρίων έχουν επωμιστεί το μεγαλύτερο βάρος της κρίσης αυτής.

Η παρούσα εργασία θα πραγματευτεί τις δυνατότητες εφαρμογής ορισμένων από τα μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Πιο συγκεκριμένα, σ' ένα πρώτο στάδιο θα γίνει ανάλυση των υποχρεώσεων των κρατών μελών απέναντι τους πρόσφυγες βάσει του Διεθνούς Δικαίου και του Ευρωπαϊκού Δικαίου, καθώς επίσης θα γίνει αναφορά στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη και στο υπάρχον ευρωπαϊκό δικαστικό σύστημα. Εν συνεχεία, θα αναλυθεί η έννοια της αλληλεγγύης, η αξία της, καθώς και τα μέτρα αλληλεγγύης που καλούνται να λάβουν τα κράτη-μέλη στους τομείς των εξωτερικών συνόρων, της μετανάστευσης και του ασύλου. Τέλος, στις συμπερασματικές παρατηρήσεις θα γίνει αναφορά στην προβληματική σχέση μεταξύ του κριτηρίου του κράτους της πρώτης εισόδου, βάσει του κανονισμού «Δουβλίνο» και της εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης, καθώς, επίσης θα τεθεί η προβληματική του αν εφαρμόζεται ή όχι η θεμελιώδης αυτή αρχή στους εν λόγω τομείς της Ένωσης.

[3] 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.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Προστασία των προσφύγων βάσει του Διεθνούς και του Ευρωπαϊκού Δικαίου

Η μεταναστευτική πολιτική και το δίκαιο του ασύλου είναι συνυφασμένα με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Τα δικαιώματα και οι αρχές που κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν κριτήριο για τον δικαστικό έλεγχο της νομοθεσίας της Ε.Ε. Η ερμηνεία του Χάρτη της Ε.Ε. από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) συνήθως ακολουθεί τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) σχετικά με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), αν και το ΔΕΕ δεν είναι υποχρεωμένο να ακολουθήσει το Δικαστήριο του Στρασβούργου. Σε αντίθεση με το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τη Σύμβαση της Γενεύης, οι διεθνείς συμφωνίες των κρατών μελών στις οποίες δεν έχει προσχωρήσει επίσημα η ΕΕ δεν αποτελούν μέρος της έννομης τάξης της Ε.Ε. Στο παρόν κεφάλαιο θα επικεντρωθούμε στα κατοχυρωμένα δικαιώματα στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης στο πλαίσιο της έννομης τάξης της Ε.Ε. Η έννομη αυτή τάξη θα μπορούσε να βελτιωθεί αν όλα τα κράτη μέλη εφάρμοζαν τους κανόνες του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)[4] με το ίδιο συνεκτικό τρόπο.

1.1 Σύμβαση της Γενεύης

Η Σύμβαση της Γενεύης[5], μαζί με το Πρωτόκολλο του 1967,[6] αποτελεί το κυρίαρχο κείμενο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου και το κεντρικό σημείο

[4] Από το 1999, η ΕΕ έχει εργαστεί για να δημιουργήσει ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) και να βελτιώσει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Η θέση σε λειτουργία του ΚΕΣΑ συνιστά ιστορικό επίτευγμα, έναν στόχο που η ΕΕ, τα κράτη μέλη και το Κοινοβούλιο επιδιώκουν να επιτύχουν από το 1999. Το ΚΕΣΑ έχει ως στόχο να διευκολύνει την πρόσβαση στις διαδικασίες χορήγησης ασύλου για όσους χρήζουν προστασίας· να συμβάλλει στη λήψη δικαιότερων, ταχύτερων και καλύτερων αποφάσεων σχετικά με τη χορήγηση ασύλου· να παρέχει εγγυήσεις σε όσους φοβούνται διώξεις ότι δεν θα επιστρέψουν εκεί όπου θα κινδύνευαν· και να εξασφαλίσει αξιοπρεπείς συνθήκες τόσο στα πρόσωπα που ζητούν άσυλο όσο και σε εκείνα στα οποία χορηγείται διεθνής προστασία στο εσωτερικό της ΕΕ., διαθέσιμο σε: http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/Greek_CEAS_brochure.pdf

[5] Σύμβαση για το καθεστώς των προσφύγων (που υιοθετήθηκε στις 28 Ιουλίου 1951, τέθηκε σε ισχύ 22 Απριλίου 1954), (Σύμβαση του 1951). Πρωτόκολλο σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων (που εγκρίθηκε στις 31 Νοεμβρίου 1967 και τέθηκε σε ισχύ στις 4 Οκτωβρίου 1967).

αναφοράς για το κεκτημένο του ασύλου της Ε.Ε.[7] Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης, όπως τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο του 1967, ως πρόσφυγας ορίζεται:

"Ένα άτομο που λόγω βάσιμου φόβου δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειάς του και δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου, δεν επιθυμεί να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας, ή που δεν έχει υπηκοότητα και είναι εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, ως αποτέλεσμα των γεγονότων αυτών, δεν είναι σε θέση ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτή."

Σε αντίθεση, όμως με τα κράτη μέρη, τα οποία προσχώρησαν επισήμως στη Σύμβαση της Γενεύης, μέχρι σήμερα η Σύμβαση δεν επιτρέπει τη προσχώρηση της Ε.Ε., σύμφωνα με το άρθρο 39 παράγραφος (2).[8] Εντούτοις, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εκπροσωπούν τη θέση της ΕΕ στα όργανα των συνθηκών.[9]

Στα πλαίσια του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου η Ε.Ε. δεσμεύεται, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, μόνο από τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης που απορρέουν από το διεθνές εθιμικό δίκαιο. Παρά την απουσία διεθνούς υποχρέωσης τήρησης της Σύμβασης της Γενεύης και του Πρωτόκολλου του 1967, η Ε.Ε. έχει δεσμευτεί κατηγορηματικά στο άρθρο 78 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ να τηρεί τις διατάξεις της κατά την ίδρυση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.[10] Κρίνεται[11], επίσης σκόπιμο να σημειωθεί πως δεδομένου ότι η Ε.Ε. δεν έχει

---

[6] Η Ελλάδα κύρωσε αμφότερες τις εν λόγω διεθνείς συμβάσεις, τη μεν Σύμβαση της Γενεύης με το ν.δ 3989/1959, το δε Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης με τον α.ν. 389/1968.

[7] Π. Νάσκου- Περράκη, «Η Σύμβαση της Γενεύης για τη Νομική κατάσταση των Προσφύγων», στο Π. Νάσκου Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο- Παγκόσμια Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 4 επ.

[8] Μόνον τα κράτη μπορούν να προσχωρήσουν σύμφωνα με το άρθρο 39 (2) της Σύμβασης της Γενεύης . Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης , σελ. 32 είχε καλέσει τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να επιδιώξουν την προσχώρηση στη Σύμβαση και στο Πρωτόκολλο του 1967,αλλά δεν φαίνεται να έχει ληφθεί κανένα βήμα προς αυτή την κατεύθυνση.

[9] ΔΕΕ, Επιτροπή κατά Ελλάδας, C 45/07, ΕΕ: C: 2009: 81, παράγραφοι 30 ,31 σχετικά με το Διεθνή Οργανισμό Ναυσιπλοΐας (ΙΜΟ).

[10] Για μια αναλυτική παρουσίαση του ζητήματος, βλ. Γ. Παπαγεωργίου, «Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Άσυλο», στο Π. Νάσκου Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο- Παγκόσμια Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2017, σ.145 επ.

[11] Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, 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. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο

υπογράψει τη Σύμβαση της Γενεύης βάσει του Διεθνούς Δικαίου, το ΔΕΕ δεν έχει πλήρη δικαιοδοσία για την ερμηνεία της Σύμβασης της Γενεύης όσον αφορά καταστάσεις που δεν εμπίπτουν άμεσα στους κανόνες της νομοθεσίας της Ε.Ε., αφήνοντας έτσι περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη. Εντούτοις, όπως συμβαίνει και με άλλες διεθνείς συμφωνίες, το ΔΕΕ και τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να αναγνωρίζουν ότι η Σύμβαση της Γενεύης επιβάλλεται να ερμηνευτεί σύμφωνα με την καθιερωμένες αρχές του Διεθνούς Δικαίου και τη Σύμβαση της Βιέννης[12] για το Δίκαιο των Συνθηκών.

1.2 Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Τέσσερις είναι οι διατάξεις της ΕΣΔΑ που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την πολιτική της μετανάστευσης και του ασύλου. Αναλυτικότερα, το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, το οποίο απαγορεύει ρητά τα βασανιστήρια, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κακομεταχείριση η εξευτελιστική συμπεριφορά, το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ για το δικαίωμα στην ελευθερία και στην ασφάλεια, το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ προκειμένου για την προστασία της ιδιωτική ή οικογενειακής ζωής των μεταναστών και των προσφύγων και το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ για το δικαίωμα της πραγματικής προσφυγής και τη λήψη διαδικαστικών και δικαστικών αποφάσεων. Βάσει των άρθρων αυτών, το ΕΔΔΑ μετέτρεψε αποτελεσματικά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση σε ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την προστασία των προσφύγων. Ειδικά, το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ έχει μετατραπεί σε μέσο προστασίας των προσφύγων ακόμη και σε περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από τη Σύμβαση της Γενεύης ratione materiae.[13]

Επιπροσθέτως, σε αντίθεση με τη Σύμβαση της Γενεύης, η ΕΣΔΑ καθιερώνει ένα υποχρεωτικό δικαστικό σύστημα που παρέχει αυθεντική ερμηνεία και επιτρέπει σε οποιονδήποτε να ζητήσει αποκατάσταση κατά της φερόμενης παραβίασης των δικαιωμάτων του που αντλούνται από τη Σύμβαση, ενώπιον του ΕΔΔΑ στο

της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις..

[12] Σύμβαση της Βιέννης της 23ης Μάιου 1969, όπως κυρώθηκε από τη Ελλάδα με το Ν.Δ. 402 της 2/23 Μαΐου 1974.

[13] Για μια περαιτέρω ανάλυση των διατάξεων της ΕΣΔΑ βλ. Σισιλιάνος Λ.-Α. (επιμ.) *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου- Ερμηνεία κατ' άρθρο- Δικαιώματα-Παραδεκτό-Δίκαιη Ικανοποίηση- Εκτέλεση*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2η Έκδοση,2017.

Στρασβούργο.[14] Πράγματι, ένας μεγάλος αριθμός αιτούντων άσυλο έχουν προσφύγει πρόσφατα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σε θέματα ασύλου και σε ζητήματα σχετικά με ζητήματα έκδοσης. Αναλυτικότερα, στην απόφαση ορόσημο Soering κατά Ηνωμένου Βασιλείου, το ΕΔΔΑ καθιέρωσε ότι η έκδοση ενός γερμανικού υπηκόου στις ΗΠΑ, όπου και επρόκειτο να καταδικαστεί σε θανατική ποινή παραβιάζει το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ.[15] Ακολούθησαν και πολλές άλλες περιπτώσεις, όπως η απόφαση Jabari κατά Τουρκίας (απόφαση περί απελάσεως της κ. Jabari στο Ιράν, η οποία δημιούργησε πραγματικό κίνδυνο να καταδικαστεί η ίδια σε θάνατο δια λιθοβολισμού στη χώρα καταγωγής της)[16], η απόφαση YP και LP κατά Γαλλίας (η απέλαση ενός αντιπάλου του καθεστώτος και της οικογένειάς του στη Λευκορωσία)[17],η απόφαση Hirsi Jamaa και άλλοι κατά Ιταλίας (μετανάστες της Σομαλίας και της Ερυθραίας, οι οποίοι είχαν ταξιδέψει από τη Λιβύη, είχαν συλληφθεί εν πλω και απεστάλησαν πίσω στη Λιβύη από τις Ιταλικές αρχές. Εν προκειμένω, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η Ιταλία παραβίασε το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, καθώς επέκειτο κίνδυνος κατά την επιστροφή στις χώρες καταγωγής τους)[18] και η απόφαση M.S.S κατά Βελγίου και Ελλάδας [19](Στην εν λόγω υπόθεση που αφορούσε ένταλμα επιστροφής ανηλίκου από το Βέλγιο στην Ελλάδα, το Βέλγιο καταδικάστηκε, διότι επρόκειτο να επιστρέψει ανήλικο σε χώρα, όπου κινδύνευε η ζωή του. Έτσι, προβλέπεται ότι αν σ' ένα κράτος κυριαρχούν ακατάλληλες συνθήκες κράτησης και

---

[14] Η Σύμβαση της Γενεύης, εντούτοις και η εφαρμογή της από τα κράτη μέρη, επιβλέπεται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (αγγλ. *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, *UNHCR*), που αποτελεί Υπηρεσία του ΟΗΕ , η οποία παρέχει βοήθεια και προστασία στους πρόσφυγες. Ιδρύθηκε στις 14 Δεκεμβρίου 1950 από την Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ και άρχισε να λειτουργεί το 1951 με έδρα τη Γενεύη της Ελβετίας. Σκοπός της Οργάνωσης σύμφωνα με την ιδρυτική της Διακήρυξη καθώς και τη Σύμβαση σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων η οποία εγκρίθηκε στις 25 Ιουλίου 1951 από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, είναι "να διασφαλίζει ότι κάθε άτομο έχει το δικαίωμα να ζητήσει άσυλο και να βρει καταφύγιο σε μια άλλη χώρα, με την προοπτική του εθελοντικού επαναπατρισμού, της τοπικής ένταξης στη χώρα ασύλου ή της μετεγκατάστασης σε τρίτη χώρα".

[15] Soering κατά Ηνωμένου Βασιλείου (ΕΔΔΑ, 7 Ιουλίου 1989), παράγραφος 91.
[16] Jabari κατά Τουρκίας (ΕΔΔΑ, 11 Ιουλίου 2000)
[17] YP και LP κατά Γαλλίας, (ΕΔΔΑ, 2 Σεπτεμβρίου 2000)
[18] Hirsi Jamaa και άλλοι κατά Ιταλίας (ΕΔΔΑ, 23 Φεβρουαρίου 2012)
[19] M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας, παράγραφοι 235 264; και ΕΔΔΑ, απόφαση της 4ης Νοεμβρίου 2014. Φαίνεται ότι το ΕΔΔΑ συγχέει εσφαλμένα την ερμηνεία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με τις νομοθετικές υποχρεώσεις βάσει της οδηγίας 2013/33 / ΕΕ για τις συνθήκες υποδοχής του ασύλου.

υποδοχής που συνεπάγονται απάνθρωπες κα εξευτελιστικές συνθήκες διαβίωσης ή κίνδυνο για τη ζωή, δεν θα επιστρέφονται οι αιτούντες άσυλο)[20].

Συνεπώς, παρατηρείται ότι ενώ η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) δεν έχει ρητές διατάξεις για τις υποθέσεις ασύλου, ωστόσο κάποιες διατάξεις της, όπως ερμηνεύθηκαν από το ΕΔΔΑ έχουν σημαντική επίδραση στην προστασία των αιτούντων άσυλο, των προσφύγων και των μεταναστών, με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ να παραμένει το πιο σημαντικό άρθρο.[21] Αν και η Ε.Ε. δεν έχει επισήμως προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ, η παράλληλη ερμηνεία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εξασφαλίζει ίσους όρους προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αν και η θέση του ΔΕΕ επικρατεί έναντι της ερμηνείας του ΕΔΔΑ για όλα τα θέματα που σχετίζονται με το δίκαιο της Ένωσης σε μία ενδεχομένως σπάνια περίπτωση ύπαρξης διαφοράς μεταξύ των δύο Δικαστηρίων.

1.3 Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Η πανηγυρική διακήρυξη του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, και την Επιτροπή πραγματοποιήθηκε το 2000 στη Νίκαια. Μετά την τροποποίησή του, ο Χάρτης διακηρύχθηκε εκ νέου το 2007. Ωστόσο, ο Χάρτης απέκτησε άμεση νομική ισχύ με τη θέσπιση της Συνθήκης της Λισαβόνας, την 1η Δεκεμβρίου 2009. Είναι δεσμευτικός για τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. κατά τη θέσπιση νέων μέτρων και δεσμεύει τα κράτη μέλη όταν αυτά ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ.

Ο κατάλογος των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη μπορεί να θεωρηθεί ως ένα εκμοντερνισμένο κείμενο και συνάμα αποτελεί σημαντικό κείμενο για τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.[22] Έτσι, ο Χάρτης εμπερικλείει ένα συγκεκριμένο αριθμό θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών που δεν συναντώνται στις μεγάλες κλασσικές συμβάσεις, όπως για παράδειγμα η προστασία των δεδομένων προσωπικού

[20] Για την εν λόγω υπόθεση βλ. Ακριβοπούλου, Χρ. Παπανδρέου Μ. « Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα άσυλο και το τεκμήριο της ασφαλούς τρίτης χώρας», *Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, 2011, σ σ 591-614.

[21] Το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ αποκτά ισχύ αναγκαστικού κανόνος δικαίου (ius cogens), δεδομένου ότι δεν πρέπει να παραβιάζεται σε καμία περίπτωση βάσει του άρθρου 15 , παράγραφος 1 της ΕΣΔΑ.

[22] Μ.Ν Μαρούδα-Β. Σαράντη, *Προσφυγικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016

χαρακτήρα, η προστασία της τέχνης και των επιστημών, η απαγόρευση της ανθρώπινης κλωνοποίησης, το δικαίωμα στο άσυλο, καθώς και μια σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων κτλ. Ωστόσο, το άρθρο 52 επιτρέπει περιορισμούς στην άσκηση δικαιωμάτων, εφόσον οι περιορισμοί αυτοί προβλέπονται από το νόμο, δεν θίγουν το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων, τηρούν την αρχή της αναλογικότητας και είναι απαραίτητοι για την προστασία των δικαιωμάτων τρίτων και τίθεται για λόγους γενικού συμφέροντος. Πρέπει να σημειωθεί σ' αυτό το σημείο, ότι οι περιορισμοί που προβλέπονται στο άρθρο 52 παράγραφος 1 του Χάρτη της Ε.Ε. δεν δύνανται να εφαρμοστούν σε ανθρώπινα δικαιώματα, τα οποία η ΕΣΔΑ θεωρεί απόλυτα, όπως το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ,[23] ενώ σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, τα άρθρα 4, 7 και 19 του Χάρτη της Ε.Ε. πρέπει να ερμηνευθούν σύμφωνα με την καθιερωμένη νομολογία του ΕΔΔΑ.

Στον τομέα του ασύλου, το άρθρο 18 του Χάρτη εγγυάται το δικαίωμα ασύλου , το κείμενο του οποίου επιβάλλει στην Ένωση την τήρηση της Σύμβασης της Γενεύης για τους πρόσφυγες και τηρεί το Πρωτόκολλο σχετικά με το άσυλο, το οποίο είναι προσαρτημένο στη Συνθήκη της Ε.Ε. Σε αντίθεση, όμως με την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όπου αναφέρεται ότι «όλοι έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν άσυλο, η διατύπωση της διάταξης του άρθρου 18 είναι αφηρημένη. Στην πράξη, ωστόσο, αυτή η διαφορά δεν έχει καμιά σημασία, δεδομένου ότι η οδηγία για την αναγνώριση του ασύλου 2011/95 / ΕΕ καθιερώνει ατομικό δικαίωμα σχετικά με τις αιτήσεις ασύλου που εξετάζονται όσον αφορά το καθεστώς του πρόσφυγα και την επικουρική προστασία.[24]

Τέλος, αναφορικά με τον Χάρτη της Ε.Ε., το 2014 η Επιτροπή κίνησε διαδικασία παράβασης κατά ενός κράτους μέλους σχετικά με την οδηγία περί επιστροφής και εξέτασε τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη εφάρμοσαν τον Χάρτη κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ε.Ε. στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, ιδίως την τήρηση ή μη της αρχής της μη επαναπροώθησης[25] (άρθρα 4, 6, 18 και 19).[26] Στα ζητήματα που προκαλούν ανησυχία συγκαταλέγονται η εφαρμογή και η διάρκεια της

[23] Όπως επιβεβαιώθηκε, τουλάχιστον ως αρχή από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις αποφάσεις C 411/10 & C 493/10, παράγραφοι 86, 88 και 109, 114 όταν οι δικαστές απέρριψαν υψηλότερο επίπεδο προστασίας βάσει του Χάρτη της ΕΕ.
[24] Μ.-Ν. Μαρούδα- Β. Σαράντη, Προσφυγικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σσ 15-22.
[25] Π. Νάσκου- Περράκη, «Η Σύμβαση της Γενεύης για τη Νομική κατάσταση των Προσφύγων», στο Π. Νάσκου Περράκη, Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο- Παγκόσμια Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2017.
[26] Οδηγία 2008/115/ΕΚ, ΕΕ L 348 σ .98

κράτησης, οι συνθήκες κράτησης, η ειδική κατάσταση των ανηλίκων, η δωρεάν νομική συνδρομή, και τα αποτελεσματικά ένδικα μέσα στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης ασύλου σε ορισμένα κράτη μέλη (άρθρα 6, 24 και 47 του Χάρτη).[27]14

1.4 Άλλες διεθνείς συμφωνίες

Άλλες διεθνείς συνθήκες για τα ανθρώπινα δικαιώματα σχετικά με θέματα ασύλου και μετανάστευσης αποτελούν η Σύμβαση του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού[28] και η Σύμβαση του ΟΗΕ κατά των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας [29], καθώς συμπληρώνουν τις εγγυήσεις της ΕΣΔΑ σχετικά με την μη επαναπροώθηση ή, στην περίπτωση των δικαιωμάτων του παιδιού, μπορούν να επηρεάσουν τη διαδικασία ασύλου.

[27] Έκθεση του 2014 της Επιτροπής για την εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.(COM(2015)191final), Βρυξέλλες, 8.5.2015

[28] Η Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού υιοθετήθηκε ομόφωνα από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 20 Νοεμβρίου του 1989. Έως σήμερα έχει επικυρωθεί από 193 χώρες, ενώ δεν την έχουν επικυρώσει δύο. Η Ελλάδα την επικύρωσε στις 2 Δεκεμβρίου του 1992.

[29] Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας.(10 Δεκεμβρίου 1984, τέθηκε σε ισχύ στις 26 Ιουνίου 1987) , άρθρο 3 (1). Για μια πλήρης ενημέρωση για λοιπές συμβάσεις προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, βλ. Νάσκου Περράκη Π., *Δικαιώματα του Ανθρώπου-Παγκόσμια και περιφερειακή προστασία*, εκδ. Σάκκουλα, 2016.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Έννοια της αλληλεγγύης- Πώς ερμηνεύεται στο τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων. – Η ευθύνη του βάρους κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών

2.1 Έννοια της αρχής της αλληλεγγύης και εφαρμογή του πεδίου της- άρθρο 80 ΣΛΕΕ

Το άρθρο 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) ορίζει ότι:

> *" Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής. "*[30]

Η έννοια της αλληλεγγύης μνημονεύτηκε για πρώτη φορά στο προοίμιο της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)[31], όπως υπογράφηκε στο Παρίσι στις 18 Απριλίου 1951 και σταδιακά απέκτησε νομικό περιεχόμενο στο πλαίσιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ την 7η Φεβρουαρίου 1992.[32] Στη Συνθήκη αυτή, πέραν του προοιμίου, η αλληλεγγύη απαντάται ρητώς και στο κείμενο των άρθρων των νομικά δεσμευτικών Συνθηκών, ως βασική αποστολή τόσο της νεοσυσταθείσας

---

[30] Χρυσομάλλης Μ-Δ., *Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης- Έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση*, Digesta Online, Δημοσιεύματα Digesta- www.digestaonline.gr (accessed on 18 April 2018).

[31] Η συνθήκη ΕΚΑΧ, η οποία υπεγράφη στο Παρίσι το 1951, συνενώνει τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία και τις χώρες της Μπενελούξ σε μία Κοινότητα που έχει ως αποστολή την οργάνωση της ελεύθερης κυκλοφορίας άνθρακα και χάλυβα, καθώς και την ελεύθερη πρόσβαση στις πηγές παραγωγής. Επίσης, μια κοινή Ανώτατη Αρχή εποπτεύει την αγορά, την τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού, καθώς και τη διαφάνεια των τιμών. Τα θεσμικά όργανα, με τη σημερινή τους μορφή, προέρχονται από τη συνθήκη ΕΚΑΧ.

[32] Η Συνθήκη του Μάαστριχτ τροποποίησε τις προηγούμενες ευρωπαϊκές συνθήκες και δημιούργησε μια Ευρωπαϊκή Ένωση που βασιζόταν σε τρεις πυλώνες: τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Ενόψει της διεύρυνσης της Ένωσης, η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε τις απαραίτητες προσαρμογές για να διασφαλιστεί η πιο αποτελεσματική και δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης.

Ένωσης όσο και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Πλέον, μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας συνιστά βασική νομική αρχή του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου και αποτελεί βασικό συνεκτικό δεσμό τόσο μεταξύ των κρατών-μελών όσο και των πολιτών των κρατών-μελών μεταξύ τους, αποκτώντας έτσι δομική σημασία για το θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την ενότητα και την βιωσιμότητά του.[33] Ωστόσο, η έννοια της αλληλεγγύης έχει αναφερθεί και σε άλλα έγγραφα της Ε.Ε., όπως είναι τα Συμπεράσματα του Τάμπερε το 1999[34], το Πρόγραμμα της Χάγης το 2004,[35] το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση το 2008[36] και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης το 2010[37]. Εντούτοις, το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ αποτελεί τη ρητή διατύπωση της αρχής της αλληλεγγύης.

Η αλληλεγγύη μπορεί να αντιμετωπισθεί αφενός ως ηθική αξία ή επιταγή συνδρομής σε κάποιον που βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης και αφετέρου ως συμβατική υπόσχεση αμοιβαίας συνδρομής, που συνδέει τα μέλη μιας κοινότητας.[38] Η αλληλεγγύη στο ευρωπαϊκό δίκαιο διαδραματίζει διάφορους ρόλους σε ποικίλα πεδία και αναφέρεται στις Συνθήκες πολλάκις και σε διάφορους τομείς της πολιτικής της Ε.Ε, όπως οικονομική πολιτική, η πολιτική ενέργειας, η πολιτική για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας (χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης) και οι Ευρωπαϊκές και Εξωτερικές Σχέσεις. Χαρακτηρίζεται ως μία από τις αξίες πάνω στις οποίες ιδρύθηκε το οικοδόμημα της Ε.Ε. και μία από τις αξίες που καθορίζουν την δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή.

Το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ τυγχάνει εφαρμογής τόσο στα κράτη μέλη όσο και στα θεσμικά όργανα, αφού η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει οριζόντια οργάνωση, γεγονός που συνεπάγεται ότι τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι, ως υποκείμενα δικαίου, de jure καταρχήν ισότιμα με τα κράτη μέλη. Επιπροσθέτως, κρίνεται δέον να τονιστεί ότι το ΔΕΕ αναγνωρίζει την αρχή της αλληλεγγύης, η οποία βασίζεται στην αμοιβαία

[33] Θ. Γαλάνης, Φαραντούρης Ν., *Η Αλληλεγγύη στην Ενωσιακή Δικαιοταξία: Απόπειρα προσέγγισης μιας θεμελιακής αξιακής αρχής του ενωσιακού δικαίου*. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017 σσ 30-33.
[34] Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999.
[35] Το πολυετές πρόγραμμα της Χάγης, που εγκρίθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004, περιλαμβάνει 10 προτεραιότητες της Ένωσης για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης κατά την προσεχή πενταετία. Η ανακοίνωση περιλαμβάνει σε παράρτημα τα ειδικά μέτρα και το χρονοδιάγραμμα για την έγκρισή τους.
[36] Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο προτίθεται να αποτελέσει τη βάση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για τη μετανάστευση και το άσυλο, σε πνεύμα αμοιβαίας ευθύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και μιας ανανεωμένης σύμπραξης με τρίτες χώρες.
[37] Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης παρέχει έναν οδικό χάρτη για το έργο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στον χώρο δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας για την περίοδο 2010-14.
[38] Για μια εξαντλητική προσέγγιση της έννοιας και των εφαρμογών της αλληλεγγύης βλ. *A.Laitinen, A.B. Pessi (ed.),* Solidarity: Theory and Practice, Lexington Books 2015.

εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών-μελών και της συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών. Εξάλλου, η έννοια της συνεργασίας στο πλαίσιο της αρχής της αλληλεγγύης δεν σημαίνει μόνο την εκπλήρωση συγκεκριμένων υποχρεώσεων που προέρχονται από το ενωσιακό δίκαιο, αλλά και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων σε τομείς, όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει ακόμη καταφέρει να επιτύχει τη θέσπιση νομοθεσίας.

2.2 Αλληλεγγύη και δίκαιη κατανομή των ευθυνών στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και των εξωτερικών συνόρων

Το άρθρο 67 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι η Ένωση εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων και των ιθαγενών. Το άρθρο 67 οριοθετεί, δηλαδή τους στόχους προκειμένου για την εύρυθμη λειτουργία και δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, οι οποίοι εξασφαλίζουν την απουσία ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα, την καταπολέμηση της εγκληματικότητας και της ξενοφοβίας, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία. Η παρούσα έρευνα θα διαπραγματευτεί το δεύτερο από τα πέντε επιμέρους τμήματα του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (άρθρα 77-80).[39]

Πιο αναλυτικά, σχετικά με το ζήτημα των συνόρων, η Ένωση αναπτύσσει πολιτική με στόχο την απουσία οποιουδήποτε ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα, την εποπτεία και τον έλεγχο προσώπων στα εξωτερικά σύνορα και τη δημιουργία ενός συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Η έννοια της ελεύθερης διέλευσης των εσωτερικών συνόρων θεμελιώνεται με τη συμφωνία Σένγκεν. [40]

[39] Αναγνωστοπούλου Δ. «Άρθρο 77 ΣΛΕΕ» στο Β. Χριστιανός, *Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ- Κατ' άρθρον ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σσ 444-450.

[40] Ο χώρος και η συνεργασία Σένγκεν βασίζονται στη συνθήκη του Σένγκεν του 1985. Ο χώρος Σένγκεν αποτελεί έδαφος όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Οι χώρες που έχουν υπογράψει τη συμφωνία κατήργησαν τα εσωτερικά σύνορα , αντικαθιστώντας τα με ενιαία εξωτερικά σύνορα. Εντός του χώρου αυτού εφαρμόζονται κοινοί κανόνες και διαδικασίες όσον αφορά τις θεωρήσεις για διαμονές σύντομης διάρκειας, τις αιτήσεις ασύλου και τους ελέγχους στα σύνορα. Ταυτόχρονα, για τη διασφάλιση της ασφάλειας εντός του χώρου Σένγκεν, ενισχύθηκαν η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών. Η συνεργασία Σένγκεν ενσωματώθηκε στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με τη συνθήκη του Αμστερνταμ, το 1997. Ωστόσο, δεν είναι όλες οι χώρες που συμμετέχουν στη συνεργασία Σένγκεν μέλη του χώρου Σένγκεν, είτε γιατί δεν επιθυμούν την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα με τις υπόλοιπες χώρες του χώρου αυτού είτε γιατί δεν πληρούν ακόμα τους απαιτούμενους όρους για την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 άρχισε η συζήτηση σχετικά με τη σημασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

Επίσης, η FRONTEX[41] έχει αναλάβει τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών και η EUROSUR έχει αναλάβει την επιτήρηση των συνόρων των κρατών μελών.[42] Επίσης, σημαντικοί είναι ο Κανονισμός 225/2004 για τα πρότυπα ασφαλείας [43], τα βαρομετρικά στοιχεία στα διαβατήρια και τα εξωτερικά έγγραφα, ο Κανονισμός 526/2006[44] σχετικά με το καθεστώς διέλευσης από τα σύνορα (Κώδικας Συνόρων Σένγκεν), ο Κανονισμός 539/2001[45] για τους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι οφείλουν να διαθέτουν θεώρηση εισόδου, καθώς και ποιοι υπήκοοι εξαιρούνται από την εν λόγω υποχρέωση.

Όσον αφορά στον τομέα του ασύλου, η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, 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 αρχή της μη επαναπροώθησης.

Σχετικά με τον τομέα της μετανάστευσης, η Ένωση έχει στόχο να εξασφαλίσει τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την ενίσχυση της καταπολέμησής της.

Η αρχή της αλληλεγγύης αναδεικνύεται, σε μεγάλο βαθμό, ως καθοριστικής σημασίας μηχανισμός αποτελεσματικής εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για

Για ορισμένα κράτη μέλη, η έννοια αυτή θα έπρεπε να εφαρμόζεται μόνο στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), πράγμα που σήμαινε τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα και το διαχωρισμό μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και των υπηκόων τρίτων χωρών. Αλλα κράτη μέλη, αντίθετα, επιθυμούσαν την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλους και, κατά συνέπεια, την κατάργηση αυτών των συνοριακών ελέγχων. Επειδή δεν επιτεύχθηκε συμφωνία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες αποφάσισαν, το 1985, να δημιουργήσουν μεταξύ τους ένα χώρο χωρίς σύνορα, το χώρο «Σένγκεν», από το όνομα της πόλης του Λουξεμβούργου στην οποία υπογράφηκαν οι πρώτες συμφωνίες. Μετά την υπογραφή της συνθήκης του Αμστερνταμ, αυτή η διακυβερνητική συνεργασία ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) την 1η Μαΐου 1999. Σαχπεκίδου Ευγενία, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσαλονίκη, 2013, σ.σ 319-322.

[41] Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX) Ο Frontex βοηθά τα κράτη μέλη της ΕΕ και τις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων τους. Επίσης, συμβάλλει στην εναρμόνιση των συνοριακών ελέγχων σε ολόκληρη την ΕΕ. Ο οργανισμός αυτός διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των τελωνειακών αρχών όλων των χωρών της ΕΕ, παρέχοντας τεχνική βοήθεια και εμπειρογνωσία. Έδρα Οργανισμού: Πολωνία, Βαρσοβία https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_el

[42] Επιτήρηση Εξωτερικών Συνόρων. ΕΕ 2013, L. 295/13 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/eurosur_en

[43] Ε.Ε 2004, L 385/1

[44] ΕΕ 2006, L 105/1 , όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 1051/13. Για τον Κώδικα Συνόρων Σέγκεν, μεταξύ άλλων βλ. Χ. Μπαξεβάνης Κώδικας Θεωρήσεων και Κώδικας Συνόρων Σέγκεν-Μια συνολική προσέγγιση, *ΤΟΣ*, 1-2/2014, σσ 279-291.

[45] ΕΕ 2001, L 81/1, όπως αυτός τροποποιήθηκε (ΕΕ 2006, L 405/43).

την Μετανάστευση και το Άσυλο, η οποία ισχύει από τον Οκτώβριο του 2008, πλην όμως χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία, όπως καταδεικνύει η τρέχουσα ευρωπαϊκή συγκυρία. Η Επιτροπή στη πρόταση Κανονισμού για την θέσπιση μιας κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας, κατά την έννοια της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, τόνισε ότι η αρχή της αλληλεγγύης αποτελεί την βάση για την μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη μάλιστα και την οικονομική διάσταση της εφαρμογής της αρχής αυτής και τις τυχόν οικονομικές συνέπειες για τα κράτη μέλη.[46]

Συγκεκριμένα, στον τομέα του ασύλου και της μεταναστευτικής πολιτικής, η αλληλεγγύη θα πρέπει να αποδίδεται σε μέσα και πρωτοβουλίες που θα υποστηρίζουν τα κράτη μέλη που επιβαρύνονται περισσότερο λόγω ορισμένων συγκεκριμένων παραγόντων, όπως είναι τα γεωγραφικά κριτήρια, η πολιτική φήμη κτλ. Σ' αυτό το σημείο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχουν κάποιοι παράγοντες που προκαλούν ανομοιογενή κατανομή του ασύλου. Έτσι, κάποιες χώρες είναι πιο θελκτικές από κάποιες άλλες για την υποβολή αίτησης ασύλου για πολλούς και διάφορους λόγους. Οι λόγοι αυτοί ονομάζονται παράγοντες έλξης ή pull factors και είναι οι κάτωθι: η πρόσβαση στην αγορά εργασίας, η κοινωνική πρόνοια, το ποσοστό αναγνώρισης, η φήμη της χώρας προορισμού, δηλαδή το αν σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα, η γλώσσα, ο πολιτισμός και οι αποικιακοί δεσμοί.

Συνεπώς, η αλληλεγγύη θα πρέπει να θεωρείται ως η δέσμευση των κρατών μελών να βοηθήσουν το ένα το άλλο, προκειμένου να επιτευχθεί μια δίκαιη κατανομή του βάρους ευθυνών. Ιστορικά, το άσυλο αποτελεί βαρόμετρο για την κατανομή των ευθυνών μεταξύ των μελών, καθώς η υποδοχή και η προστασία των εκτοπισθέντων αποτελεί βάρος για τις χώρες υποδοχής . Ο γεωγραφικός παράγοντας είναι απόλυτα καθοριστικός για το πού πηγαίνουν οι αιτούντες διεθνή προστασία ή οι μετανάστες, γεγονός που αποδεικνύει ότι η μαζική ροή των μεταναστών και των προσφύγων διαφεύγει από τον έλεγχο της χώρας υποδοχής. Αυτοί οι παράγοντες γεννούν τις ανάγκες για τη δημιουργία ενός μηχανισμού δίκαιης κατανομής ευθυνών που δύναται να πραγματοποιηθεί με την εγκαθίδρυση ενός status quo που επιτυγχάνει την επίτευξη μιας δίκαιης εξάπλωσης, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές ικανότητες υποδοχής των κρατών μελών. Συνεπώς, αυτό συνεπάγεται ότι η πολιτική της Ένωσης

[46] Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

πρέπει να βασίζεται σε ένα μέσο που προβλέπει τη δίκαιη κατανομή ευθυνών, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 78 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ.

Στο πλαίσιο της δίκαιης κατανομής των ευθυνών και υπό το πλαίσιο του νομοθεσίας της Ε.Ε., στα Συμπεράσματα του Τάμπερε το 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε μεταξύ άλλων την μεγάλη σημασία που αποδίδεται στην προστασία κατά την διαδικασία εναρμόνισης στον τομέα του ασύλου, επιβεβαιώνοντας «την σημασία που η Ένωση και τα Κράτη Μέλη προσδίδουν στον απόλυτο σεβασμό του δικαιώματος του ασύλου» και «συμφώνησε να εγκαθιδρύσει ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου[47], βασισμένο στην πλήρη και απόλυτη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης[48] Έτσι, τα κράτη- μέλη της Ε.Ε. αποφάσισαν να δημιουργήσουν ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) που θα μείωνε το μεγάλο χάσμα μεταξύ των συστημάτων ασύλου και των πρακτικών τους και με σκοπό να καθιερωθούν κοινές ελάχιστες προδιαγραφές για το άσυλο. Συνεπώς, στο πλαίσιο του ΚΕΣΑ εγκρίθηκαν ορισμένες νομοθετικές πράξεις, οι σημαντικότερες από τις οποίες είναι: η Οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής,[49] η Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου,[50] η Οδηγία αναγνώρισης[51], ο Κανονισμός Δουβλίνο[52] και ο Κανονισμός EURODAC.[53]

---

[47] Από το 1999, η Ε.Ε. έχει εργαστεί για να δημιουργήσει ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) και να βελτιώσει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Η θέση σε λειτουργία του ΚΕΣΑ συνιστά ιστορικό επίτευγμα, έναν στόχο που η ΕΕ, τα κράτη μέλη και το Κοινοβούλιο επιδιώκουν να επιτύχουν από το 1999. Το ΚΕΣΑ έχει ως στόχο να διευκολύνει την πρόσβαση στις διαδικασίες χορήγησης ασύλου για όσους χρήζουν προστασίας· να συμβάλλει στη λήψη δικαιότερων, ταχύτερων και καλύτερων αποφάσεων σχετικά με τη χορήγηση ασύλου· να παρέχει εγγυήσεις σε όσους φοβούνται διώξεις ότι δεν θα επιστρέψουν εκεί όπου θα κινδύνευαν· και να εξασφαλίσει αξιοπρεπείς συνθήκες τόσο στα πρόσωπα που ζητούν άσυλο όσο και σε εκείνα στα οποία χορηγείται διεθνής προστασία στο εσωτερικό της ΕΕ. http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/Greek_CEAS_brochure.pdf

[48] Συμπεράσματα Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε, Φιλανδία, 15-16 Οκτωβρίου 1999, Έγγραφο Συμβουλίου, SN 200/99.

[49] Οδηγία 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.

[50] 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.

[51] Οδηγία 2011/95/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΫ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΊΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΊΟΥ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας

[52] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ 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.

[53] 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

Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου (ΚΕΣΑ) ορίζει κοινά ελάχιστα πρότυπα για τη μεταχείριση όλων των αιτούντων άσυλο και των αιτήσεων. Στην πράξη, η μεταχείριση των αιτούντων άσυλο, και τα ποσοστά αναγνώρισης διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών, ενθαρρύνοντας τις δευτερογενείς μετακινήσεις και το φαινόμενο της αναζήτησης του ευνοϊκότερου κράτους υποδοχής. Τον Μάιο και τον Ιούνιο του 2016, η Επιτροπή παρουσίασε δύο δέσμες προτάσεων για την περαιτέρω εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου και των προτύπων. Οι νομοθετικές προτάσεις συζητούνται επί του παρόντος από το Συμβούλιο.

Υπάρχει μέλλον για το ΚΕΣΑ; Αναμφισβήτητα, όσο διατηρείται η ελεύθερη κυκλοφορία στο πλαίσιο της Σύμβασης Σένγκεν, ο έλεγχος της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων τρίτων χωρών και των αιτούντων άσυλο καθίσταται αναγκαίος. Ο στόχος της τελικής απόκτησης ενός κοινού καθεστώτος ασύλου σε ολόκληρη την Ένωση φαίνεται ωστόσο ότι δεν μπορεί να επιτευχθεί στο εγγύς μέλλον, αν λάβουμε υπόψη την αντιπολίτευση των χωρών του Βίσεγκραντ (αγγ. Visegrad)[54] και την απροθυμία των κρατών μελών να συνεισφέρουν ουσιαστικά στην εδραίωση της αρχής της αλληλεγγύης στον τομέα του ασύλου. Επίσης, ο Κανονισμός Δουβλίνο με το κριτήριο της πρώτης χώρας υποδοχής θέτει ισχυρά εμπόδια προς την εξέλιξη του ΚΕΣΑ. Ωστόσο, μέσω της εναρμόνισης και της συνεργασίας των κρατών μελών και υπό το φάσμα της αλληλεγγύης θα μπορούσε επιτευχθεί ένα κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο για το άσυλο.

νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

[54] Χώρες του Βίσεγκραντ ή 4 του Βίσεγκραντ είναι μια συμμαχία η οποία απαρτίζεται από τέσσερα κράτ-μέλη της Κεντρικής Ευρώπης, την Τσεχία, την Ουγγαρία, την Πολωνία και τη Σλοβακία, με σκοπό την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσής, καθώς και την υποστήριξη της στρατιωτικής, οικονομικής και ενεργειακής μεταξύ τους συνεργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Μέθοδοι εφαρμογής της έννοιας της αλληλεγγύης στον τομέα του ασύλου

Η αλληλεγγύη μπορεί να εκφραστεί με δύο ειδών μορφές: την εσωτερική διάσταση της αλληλεγγύης και την εξωτερική διάσταση της αλληλεγγύης, οι οποίες βρίσκονται σε αλληλεξάρτηση. Με άλλα λόγια, η αλληλεγγύη συνεισφέρει στη δημιουργία και ενίσχυση του συστήματος της Ένωσης μέσω της αλληλεγγύης των πολιτών και των κρατών μελών της (αλληλεγγύη εντός της Ευρώπης), και από την άλλη, στην προώθηση των στόχων της Ένωσης στο τομέα των διεθνών σχέσεων. (εξωτερική αλληλεγγύη).

Αναλυτικότερα, στον τομέα του ασύλου, η εσωτερική διάσταση της αλληλεγγύης αφορά την αλληλεγγύη που δείχνει ένα κράτος μέλος σε άλλο κράτος μέλος ή η Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της προς ένα μέλος της ή η αλληλεγγύη που παρέχεται από πολίτες της Ε.Ε. προς υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι βρίσκονται σε ευρωπαϊκό έδαφος. Από την άλλη, η εξωτερική διάσταση της αλληλεγγύης συνίσταται στην αλληλεγγύη της Ε.Ε. έναντι αυτών των ανθρώπων, οι οποίοι εξαιτίας του πολέμου, των διώξεων , την πείνας ή τις βίαιων συγκρούσεων, αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους. Επίσης, η αλληλεγγύη αυτού του είδους μεταφράζεται και στη βοήθεια της Ε.Ε. προς τις τρίτες χώρες που λαμβάνουν στην επικράτειά τους τεράστιους αριθμούς προσφύγων.

Εντούτοις, τα πρόσφατα γεγονότα στην περιοχή της Μεσογείου έχουν δείξει ότι χρειάζεται μια πιο πρακτική και απτή μορφή αλληλεγγύης. Στόχος του παρόντος κεφαλαίου αποτελεί κυρίως η εξέταση πρακτικών μορφών αλληλεγγύη, οι οποίες πρέπει να στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας και της λειτουργίας του Κοινού Ευρωπαϊκού Ασύλου με παράλληλο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

3.1 Εσωτερική αλληλεγγύη

3.1.1. Χρηματοδότηση

Η χρηματοδότηση αποτελεί την πλέον πιο απτή μορφή αλληλεγγύης στην Ε.Ε., καθώς προκειμένου να λειτουργήσει το οικοδόμημα της μεταναστευτικής πολιτικής και του ασύλου χρειάζεται έμπρακτη βοήθεια από την Ε.Ε., ειδικά στις χώρες της πρώτης υποδοχής, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία. Έτσι, η Ε.Ε. παρέχει στα κράτη μέλη χρηματοδοτικούς πόρους για να υποστηρίξει τις προσπάθειες στους τομείς της νόμιμης και της παράτυπης μετανάστευσης, της επιστροφής, του ασύλου, της διαχείρισης των συνόρων και της ένταξης.[55] Συγκεκριμένα, τα κύρια χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ για την παροχή στήριξης στους εν λόγω τομείς για την περίοδο 2014-2020 είναι το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας — Σύνορα και θεωρήσεις, στο πλαίσιο των οποίων χορηγούνται απευθείας στα κράτη μέλη 3,6 δισ. ευρώ. Καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της νέας περιόδου χρηματοδότησης διατίθεται στα κράτη μέλη βοήθεια έκτακτης ανάγκης, η οποία μεταφράζεται σε βοήθεια για τη λειτουργία των δομών μονάδων φιλοξενίας, αλλά και χρηματοδότηση για την παροχή υγειονομικής περίθαλψης και ψυχολογικής στήριξης σε νεοαφιχθέντες υπηκόους τρίτων χωρών.[56]

3.1.2 Μετεγκατάσταση

Η μετεγκατάσταση αποτελεί έναν ευρωπαϊκό μηχανισμό εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης στον τομέα του ασύλου και θεωρείται ως η πιο απτή μορφή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών- μελών στον τομέα αυτόν, αποδεικνύοντας την προσπάθεια των κρατών- μελών για μια κοινή ευθύνη στη χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής της ένωσης. Επί της ουσίας πρόκειται για ένα μηχανισμό, όπου γίνεται μεταφορά ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας (άσυλο και επικουρική προστασία) από ένα κράτος μέλος σε ένα άλλο. Έτσι, ο αιτών διεθνούς προστασίας αν και υποβάλλει αίτηση π.χ. στην ελληνική Υπηρεσία Ασύλου, αν και εφόσον πληροί τους όρους και τις προϋποθέσεις μετεγκατάστασης η αίτηση του θα

[55] Γλωσσάριο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μετανάστευση και τις εσωτερικές υποθέσεις <https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary_en#europeanrefugee-fund> πρόσβαση στις 5 Φεβρουαρίου 2018 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/...we.../funding_country_sheet_cy_el.pdf
[56] *Balancing responsibility and solidarity on migration and asylum*, European Commission

εξεταστεί από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους όπου θα μετεγκατασταθεί και από το κράτος αυτό θα λάβει την άδεια διαμονής του.[57]

Το πρόγραμμα Μετεγκατάστασης αφορά υπηκόους χωρών για τις οποίες το ποσοστό χορήγησης διεθνούς προστασίας είναι πάνω από 75% βάσει του ευρωπαϊκού μέσου όρου αναγνώρισης, όπως αυτός προκύπτει από τα στοιχεία του τριμήνου της Eurostat. Βέβαια, οι αιτούντες δεν έχουν δικαίωμα επιλογής της χώρας μετεγκατάστασης τους. Τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη προκειμένου για τη μετεγκατάσταση ενός αιτούντα από το κράτος μέλος είναι ad hoc βάσει των ατομικών χαρακτηριστικών της κάθε περίπτωσης, όπως οι οικογενειακοί ή άλλοι δεσμοί με τη χώρα, οι γλωσσικές δεξιότητες του αιτούντα, οι σπουδές του κ.α. Εφόσον ο αιτών πληροί τα ως άνω κριτήρια μεταφέρεται στη χώρα μετεγκατάστασής του μέσω του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (IOM), ο οποίος θα φροντίσει για την ασφαλή και δωρεάν μεταφορά του.[58]

Τον Μάιο του 2015, η Επιτροπή πρότεινε ως λύση την Απόφαση του Συμβουλίου για μηχανισμό έκτακτης μετεγκατάστασης προκειμένου να μετεγκατασταθούν 40.000 άνθρωποι που χρήζουν διεθνούς προστασίας από την Ιταλία και την Ελλάδα [59] που ως κράτη πρώτης γραμμής καλούνται να διαχειριστούν μια πρωτοφανούς έντασης και έκτασης προσφυγική και ανθρωπιστική κρίση. Στις 18 Μαΐου 2017, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε ψήφισμα, καλώντας τα κράτη μέλη να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά τη μετεγκατάσταση. [60]Το Κοινοβούλιο αναγνώρισε ότι έχει σημειωθεί κάποια πρόοδος, αλλά εξέφρασε την απογοήτευσή του για τις ανεκπλήρωτες δεσμεύσεις των κρατών μελών όσον αφορά την αλληλεγγύη και την κατανομή των ευθυνών. Παράλληλα, κάλεσε τα κράτη μέλη να δώσουν προτεραιότητα στη μετεγκατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων και αιτούντων διεθνούς προστασίας με κριτήρια ευαλωτότητας.[61]

Επιπλέον, στη δωδέκατη έκθεση προόδου που δημοσίευσε στις 13 Ιουνίου 2017, η Επιτροπή εξέφρασε τη δυσαρέσκειά της για το γεγονός ότι η Τσεχική Δημοκρατία,

---

[57] eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_el.pdf, European Commission
[58] http://asylo.gov.gr/?page_id=1886 (accessed on 12 April 2018)
[59] Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας προς όφελος της Ιταλίας και της Ελλάδας
[60] ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1523 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, διαθέσιμο σε: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN
[61] Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ψήφισμα της 18ης Μαΐου 2017 σχετικά με την πραγματοποίηση της μετεγκατάστασης, 2017/2685

η Ουγγαρία και η Πολωνία δεν είχαν ακόμη λάβει τα απαραίτητα μέτρα σχετικά με την επανεγκατάσταση στα πλαίσια της αλληλεγγύης για το βάρος κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών. Γι' αυτό τον λόγο η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει διαδικασίες κατά των τριών αυτών κρατών μελών. Έτσι, στις 7 Δεκεμβρίου 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέπεμψε την Τσεχική Δημοκρατία, την Ουγγαρία και την Πολωνία στο Δικαστήριο της ΕΕ για μη συμμόρφωση με τις νομικές υποχρεώσεις τους όσον αφορά τη μετεγκατάσταση.[62] Στην απόφασή του της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, το Δικαστήριο της ΕΕ (ΔΕΕ) απέρριψε στο σύνολό τους τις προσφυγές που άσκησε η Σλοβακία και η Ουγγαρία για να αμφισβητήσουν τη μετεγκατάσταση. Στην απόφαση αυτή το ΔΕΕ έκρινε ότι η υποχρεωτική μετεγκατάσταση αποτελεί κατάλληλο μέτρο για την επίτευξη του στόχου της υποστήριξης της Ιταλίας και της Ελλάδας για την αντιμετώπιση των αυξημένων αφίξεων το 2015. Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι το ΔΕΕ παρατηρεί επίσης ότι υπάρχουν διάφοροι παράγοντες που εξηγούν τον μικρό αριθμό μετεγκαταστάσεων, αλλά «κυρίως ανάγονται στην έλλειψη συνεργασίας εκ μέρους ορισμένων κρατών μελών»[63]

Επιπρόσθετα, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι οι νομικές υποχρεώσεις των κρατών μελών στον τομέα της μετεγκατάστασης δεν πρόκειται να σταματήσουν με το τέλος του προγράμματος έκτακτης ανάγκης τον Σεπτέμβριο του 2017, αλλά θα συνεχιστούν περαιτέρω. Στην έκθεση προόδου για την ευρωπαϊκή ατζέντα για τη μετανάστευση που δημοσιεύθηκε στις 15 Νοεμβρίου 2017, η Επιτροπή σημείωσε ότι συνεχίζεται η μετεγκατάσταση των επιλέξιμων αιτούντων από τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή επέμεινε ότι αποτελεί κρίσιμο το γεγονός να μεταφερθούν γρήγορα όλα τα εναπομείναντα επιλέξιμα άτομα που έφθασαν στην Ελλάδα και την Ιταλία μέχρι τις 26 Σεπτεμβρίου (περίπου 37.000 άτομα). Μέχρι τον Δεκέμβριο του 2017, έχουν διατεθεί ουσιαστικά 32.326 αιτούντες άσυλο (10.842 από την Ιταλία και 21.524 από την Ελλάδα)[64].

Στον τομέα της μετεγκατάστασης, η Ε.Ε. διαθέτει έναν ειδικό οργανισμό, υπεύθυνο να προωθεί, να διευκολύνει και να συντονίζει την ανταλλαγή πληροφοριών και άλλων δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τη μετεγκατάσταση και ειδικά για

[62] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση σχετικά με την υλοποίηση της ευρωπαϊκής ατζέντας για τη μετανάστευση, COM (2017) 558 final
[63] https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091en.pdf

[64] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση προόδου για την ευρωπαϊκή ατζέντα για τη μετανάστευση, COM (2017) 669 final

εκείνα τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν δυσανάλογες πιέσεις εξαιτίας της γεωγραφικής τους θέσης. Ο οργανισμός αυτός ονομάζεται EASO (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο) [65]και είναι μεταξύ άλλων επιφορτισμένος να υποστηρίζει την αλληλεγγύη στην Ε.Ε. και να προωθεί καλύτερες συνθήκες μετεγκατάστασης, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι τα συστήματα υποδοχής και ασύλου των κρατών-μελών δεν παραβιάζονται.

3.1.3 Κέντρα καταγραφής προσφύγων –hotspots

Οι πρόσφυγες όταν φτάνουν στην Ευρώπη επιβάλλεται να κάνουν αίτηση για διεθνή προστασία στην πρώτη χώρα υποδοχής σύμφωνα με τον Κανονισμό «Δουβλίνο ΙΙΙ». Λόγω της γεωγραφικής θέσης της Ιταλίας και της Ελλάδας, οι δύο αυτές χώρες αποτελούν την πρώτη χώρα υποδοχής για τους περισσότερους πρόσφυγες. Συνεπώς, προκειμένου να βοηθηθούν οι δύο αυτές χώρες στην αντιμετώπιση των μεγάλων αριθμών προσφύγων που δέχονται στην επικράτειά τους έχουν δημιουργηθεί τα κέντρα καταγραφής προσφύγων, τα λεγόμενα ***hotspots.***

Στα ειδικά αυτά κέντρα καταγραφής διεξάγεται η ταυτοποίηση, οι συνεντεύξεις και η καταγραφή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των νεοαφιχθέντων προσφύγων. Οι διαδικασίες αυτές πραγματοποιούνται με τη βοήθεια της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX) και της Αστυνομικής Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας (EUROPOL)[66]. Οι υπηρεσίες αυτές εργάζονται στενά μεταξύ τους. Συγκεκριμένα, η EASO παρέχει υποστήριξη και βοήθεια για την ταχύτερη διεξαγωγή των διαδικασιών ασύλου. Για εκείνους, οι οποίοι δε χρήζουν διεθνούς προστασίας, η FRONTEX έχει αναλάβει να βοηθήσει τα κράτη-μέλη στην επιστροφή των παράτυπων μεταναστών. Επίσης, η EUROPOL και η EUROJUST (Οργανισμός για την καταπολέμηση των

[65] Η EASO είναι Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) ο οποίος ιδρύθηκε δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην ουσιαστική εφαρμογή του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ). Η EASO ιδρύθηκε με σκοπό να ενισχύσει την πρακτική συνεργασία για θέματα ασύλου και να συνδράμει τα κράτη μέλη ώστε να εκπληρώνουν την ευρωπαϊκή και διεθνή υποχρέωσή τους να παρέχουν προστασία σε όσους την έχουν ανάγκη. Η EASO λειτουργεί ως κέντρο εμπειρογνωμοσύνης σε θέματα ασύλου. Παρέχει, επίσης, υποστήριξη στα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ELC3.pdf

[66] Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (EUROPOL) είναι ο αρμόδιος οργανισμός της ΕΕ για την επιβολή του νόμου. Αποστολή του είναι να συμβάλει στη δημιουργία μιας ασφαλέστερης Ευρώπης, βοηθώντας τις αρχές επιβολής του νόμου στα κράτη μέλη της ΕΕ. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_el

σοβαρών μορφών οργανωμένου εγκλήματος)[67] έχουν επιμεριστεί να βοηθήσουν τα κράτη μέλη με έρευνες για την εξάρθρωση των δικτύων του λαθρεμπορίου και της διακίνησης ανθρώπων. Τα κεντρικά γραφεία έχουν συσταθεί στην Κατάνια (Σικελία, Ιταλία) και στον Πειραιά (Αθήνα) προκειμένου για την εφαρμογή των κέντρων καταγραφής προσφύγων.

Στα κέντρα καταγραφής προσφύγων είναι απαραίτητο να υπάρχει απόλυτος σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ανθρώπων. Επί της ουσίας, όμως, κατά πόσο κάτι τέτοιο συμβαδίζει με την πραγματική πορεία των πραγμάτων; Σύμφωνα με τη έκθεση των Γιατρών χωρίς Σύνορα « *Κατάσταση έκτακτης ανάγκης για την ψυχική υγεία στη Σάμο και στη Λέσβο»,* επικρατούν απολύτως ακατάλληλες συνθήκες διαβίωσης, υπάρχει αποτυχία εντοπισμού των ευάλωτων ατόμων, σημαντική επιδείνωση της ψυχικής υγείας των αιτούντων διεθνή προστασία, μεγάλη συχνότητα περιστατικών σεξουαλικής βίας.[68] Θα πρέπει συνεπώς να ληφθούν μέτρα ως προς την κατάσταση των συνθηκών φιλοξενίας αιτούντων διεθνή προστασία στην ενδοχώρα με στόχο την ανακούφιση των προβλημάτων των αιτούντων διεθνή προστασία και κυρίως την προστασία των ευάλωτων ομάδων.

3.1.4 Αμοιβαία αναγνώριση εθνικών αποφάσεων στο τομέα του ασύλου.

Ήδη από τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε το 1999 είχε σημειωθεί ότι «μακροπρόθεσμα, οι κοινοτικοί κανόνες θα πρέπει να οδηγήσουν σε κοινή διαδικασία χορήγησης ασύλου και ενιαίο καθεστώς για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο σε ολόκληρη την Ένωση». Εντούτοις, μέχρι σήμερα, οι αιτήσεις ασύλου εξετάζονται από τα επιμέρους κράτη μέλη. Επομένως, η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης δεν ακολουθήθηκε από την ενοποίηση του ευρωπαϊκού δικαίου για το άσυλο. Έτσι, μερικά κράτη μέλη διαθέτουν ευνοϊκότερα συστήματα ασύλου από κάποια άλλα, γεγονός που αποτελεί πόλο έλξης για ορισμένους πρόσφυγες. Επί του παρόντος, υπάρχει αμοιβαία αναγνώριση μόνο για τις αρνητικές αποφάσεις του ασύλου. Αυτό συμβαίνει όταν εφαρμόζουν τον κανόνα του Δουβλίνου για να ζητήσουν την

[67] Η EUROJUST, που θεσπίστηκε το 2002, είναι οργανισμός της ΕΕ, υπεύθυνος για την ενίσχυση της καταπολέμησης των σοβαρών μορφών εγκληματικότητας μέσω της στενότερης δικαστικής συνεργασίας εντός της ΕΕ. Η έδρα της βρίσκεται στη Χάγη. Αποτελείται από συλλογικό σώμα 28 εθνικών μελών από κάθε χώρα της ΕΕ, που είναι πεπειραμένοι δικαστές, εισαγγελείς ή αξιωματικοί της αστυνομίας με ισοδύναμες αρμοδιότητες. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eurojust.html?locale=el

[68] Γιατροί Χωρίς Σύνορα, *Κατάσταση έκτακτης ανάγκης για την ψυχική υγεία στη Σάμο και στη Λέσβο,* Οκτώβριος 2017, διαθέσιμη στη διεύθυνση report_2017_final_gr_lowresspeads.pdf

επιστροφή κάποιου αιτούντος διεθνή προστασία, ο οποίος είχε απορριφθεί ήδη σε άλλο κράτος μέλος. Κρίνεται δέον να σημειωθεί ότι η αμοιβαία αναγνώριση θετικών αποφάσεων για το άσυλο θα αποτελούσε λογικό βήμα για την ορθή εφαρμογή του άρθρου 78 παράγραφος 2 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ, το οποίο απαιτεί ένα ενιαίο καθεστώς ασύλου που να ισχύει σε ολόκληρη την Ένωση. Ένα τέτοιο μέτρο θα είχε ως αποτέλεσμα να θέσει γερά θεμέλια για την ανάπτυξη της εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών και θα μπορούσε να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο για την ενθάρρυνση της εσωτερικής αλληλεγγύης στο πλαίσιο ενός μελλοντικού μόνιμου μηχανισμού μετεγκατάστασης.

3.1.5 Προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων

Οι περιπτώσεις μαζικής εισροής εκτοπισθέντων που δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους έχουν αυξηθεί σημαντικά κατά τα τελευταία έτη στην Ευρώπη. Στις περιπτώσεις αυτές, μπορεί να είναι απαραίτητο να τεθούν σε εφαρμογή έκτακτα συστήματα για την παροχή άμεσης προσωρινής προστασίας σ αυτούς.

Η Οδηγία 2001/55/ΕΚ που περιλαμβάνει τους κανόνες και τα μέτρα για την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων εφαρμόζεται από τις 7 Αυγούστου 2001, εντούτοις το σύστημα που θεσπίζεται στην οδηγία δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή έκτοτε. [69]Τα μέτρα αυτά στοχεύουν στη δίκαιη κατανομή του βάρους ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε., όπως προκύπτει και από το πέμπτο Κεφάλαιο της Οδηγίας και δη από τα άρθρα 25 και 26 της Οδηγίας, τα οποία κάνουν λόγο για την πρακτική και οικονομική αλληλεγγύη του μηχανισμού αυτού σε περίπτωση ενεργοποίησής του[70].

Γιατί, όμως δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή ακόμη; Η απάντηση έγκειται κατά κύριο λόγο στο ότι τα κράτη μέλη είναι φειδωλά ως προς την εκχώρηση των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους από τη στιγμή μάλιστα που το Συμβούλιο δεν έχει εκτενώς κατηγοριοποιήσει με ειδική πλειοψηφία τα κριτήρια που θα συνιστούσαν τι σημαίνει μαζική εισροή. Άλλωστε, η Οδηγία αφήνει τη διακριτική ευχέρεια στις Ευρωπαϊκές

[69] Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων

[70] Οδηγία 2001/55/ΕΚ — κανόνες για την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ χωρών της ΕΕ, διαθέσιμο σε: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al33124

αρχές αναφορικά με τον καθορισμό της έννοιας για τη μαζική εισροή, εφόσον σύμφωνα με την Οδηγία μόνο η Επιτροπή μπορεί να ενεργοποιήσει το μηχανισμό αυτό. Από την άλλη, η κάλυψη του κατώτατου ορίου της ειδικής πλειοψηφίας δεν είναι προφανής και ενδέχεται να υπάρξουν δυσκολίες, δεδομένου ότι η αύξηση της μεταναστευτικής πίεσης έχει συχνά σοβαρές συνέπειες σε λίγα μόνο κράτη μέλη, κυρίως αυτά τα κράτη της πρώτης υποδοχής και ειδικά από τη στιγμή που στην ουσία δεν υπάρχει απτή αλληλεγγύη, λαμβάνοντας υπόψη τις χώρες Βίσεγκραντ για παράδειγμα. Επιπλέον, είναι λογικό ότι η ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτού θα οδηγήσει σε ακόμη μεγαλύτερη αύξηση των μεταναστευτικών εισροών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, γεγονός που ίσως τα κράτη μέλη δεν είναι ακόμη σε θέση να αντιμετωπίσουν. Τέλος, εφόσον δεν υπάρχει ένα κοινό σύστημα ασύλου με γερά θεμέλια και δοκιμασμένο, η Ε.Ε. θα ήταν δύσκολο να αντιμετωπίσει μια επικείμενη μαζική εισροή εκτοπισθέντων.

3.2 Εξωτερική αλληλεγγύη

Στο σημείο αυτό, κρίνεται απαραίτητο να επισημανθεί για ακόμη μία φορά τι σημαίνει ο όρος εξωτερική αλληλεγγύη. Η εξωτερική διάσταση της αλληλεγγύης συνίσταται στην αλληλεγγύη της Ε.Ε. έναντι των εκτοπισθέντων ανθρώπων, οι οποίοι εξαιτίας του πολέμου, των διώξεων, την πείνας ή τις βίαιων συγκρούσεων, αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους. Επίσης, η αλληλεγγύη αυτού του είδους μεταφράζεται με την αρωγή της Ε.Ε. προς τις τρίτες χώρες που λαμβάνουν στην επικράτειά τους τεράστιους αριθμούς προσφύγων. Έτσι, αφού προηγουμένως αναλύθηκαν οι μηχανισμοί που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέρη για τη δίκαιη κατανομή των ευθυνών στον τομέα του ασύλου υπό το πρίσμα της εσωτερικής αλληλεγγύης, ήρθε η σειρά να εκτεθούν εκτενώς οι μηχανισμοί υπό το φάσμα της εξωτερικής αλληλεγγύης.

3.2.1 Επανεγκατάσταση (resettlement)

Αρχικά κρίνεται σημαντικό στο σημείο αυτό να γίνει διάκριση μεταξύ της μετεγκατάστασης (relocation) και της επανεγκατάστασης (resettlement). Ο ορισμός του όρου επανεγκατάσταση απαντάται στο εγχειρίδιο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, όπου ορίζεται ως εξής: «Επανεγκατάσταση είναι η επιλογή και μεταφορά προσφύγων από ένα κράτος, στην επικράτεια του οποίου έχουν ζητήσει

προστασία σ' ένα τρίτο κράτος, το οποίο έχει συμφωνήσει να τους δεχτεί ως πρόσφυγες, αλλά με καθεστώς μόνιμης διαμονής. Το καθεστώς που παρέχεται εξασφαλίζει προστασία έναντι της επαναπροώθησης και παρέχει στον επανεγκατεστημένο πρόσφυγα και την οικογένειά του δικαιώματα παρόμοια με εκείνα που απολαμβάνουν οι υπήκοοι.» Η επανεγκατάσταση είναι μια πρωτοβουλία που συντονίζεται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και αποσκοπεί να παρέχει βοήθεια στα άτομα που έχουν αναγνωριστεί ως πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, συγκεκριμένα σ' εκείνα που δεν μπορούν να επιστρέψουν στις χώρες προέλευσής τους και τα οποία, επιπλέον, δεν λαμβάνουν επαρκή προστασία και δεν έχουν προοπτικές ένταξης στη χώρα του πρώτου ασύλου. [71] Ειδικότερα, σε *καταστάσεις* "*παρατεταμένων* προσφυγικών κρίσεων", όπου ο εθελοντικός επαναπατρισμός δεν είναι εφικτός στο εγγύς μέλλον και η τοπική επανένταξη δε μπορεί να πραγματοποιηθεί, η επανεγκατάσταση αποτελεί την πιο ασφαλή λύση.[72]

Από την άλλη, ο όρος μετεγκατάσταση έχει πιο ευρεία έννοια, αφού δικαιούχοι να κάνουν αίτηση για μετεγκατάσταση είναι οι πρόσφυγες που έχουν λάβει καθεστώς διεθνούς προστασίας από ένα κράτος-μέλος, καθώς και οι αιτούντες διεθνούς προστασίας. Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ των δύο εννοιών έγκειται στο ότι στην επανεγκατάσταση δικαιούχοι μπορεί να είναι μόνο αναγνωρισμένοι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας. Επιπρόσθετα, μία άλλη κρίσιμη διαφορά μεταξύ των δύο έγκειται στο εδαφικό πεδίο εφαρμογής. Ενώ η επανεγκατάσταση είναι ένα πρόγραμμα στο οποίο συμμετέχουν χώρες από όλο τον κόσμο, η μετεγκατάσταση μπορεί να εφαρμοστεί μόνο όταν η χώρα του πρώτου ασύλου είναι κράτος μέλος της Ε.Ε. Η μετεγκατάσταση αποτελεί σαφή έκφραση της αλληλεγγύης εντός της Ε.Ε. γιατί, σε αντίθεση με την επανεγκατάσταση, η οποία επικεντρώνεται πρωτίστως στις ανάγκες και την προστασία των μεμονωμένων προσφύγων, η μετεγκατάσταση επικεντρώνεται τόσο στις κρατικές όσο και στις ατομικές ανάγκες.

Αναφορικά με τη διαδικασία επανεγκατάστασης, κρίνεται δέον να τονιστεί ότι προκειμένου για την επανεγκατάσταση ενός πρόσφυγα θα πρέπει σε αρχικό στάδιο να

[71] Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ΣΤ' Έκδοση

[72] Περίπου 6,7 εκατ. Άνθρωποι βρίσκονται σε «καταστάσεις παρατεταμένων προσφυγικών κρίσεων», έχοντας ζήσει στην εξορία για πάνω από πέντε χρόνια και υπάρχει μικρή πιθανότητα να επιλυθεί η κατάστασή τους στο εγγύς μέλλον. *(See UNHCR Global Trends Forced Displacement in2015).*

εξεταστούν τα κριτήρια εισδοχής του κράτους επανεγκατάστασης καθώς και του κράτους όπου είχε ζητήσει διεθνή προστασία. Ωστόσο, η επανεγκατάσταση πρέπει να αποτελεί συμπλήρωμα - και όχι υποκατάστατο - της παροχής προστασίας όταν απαιτείται για άτομα που υποβάλλουν αίτηση ασύλου. Τέλος, όσον αφορά στη χρηματοδότηση, τα κράτη οφείλουν να καλύψουν το κόστος της επανεγκατάστασης.

Μιλώντας με αριθμούς, το πρόγραμμα επανεγκατάστασης της Ε.Ε. που εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2015 αναμένεται να ολοκληρωθεί επιτυχώς, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη έχουν ήδη επανεγκαταστήσει 17 305 άτομα από τα 22 504 που συμφωνήθηκε, ενώ 22 518 άτομα έχουν επανεγκατασταθεί συνολικά. Επίσης, στις 4 Ιουλίου 2017, η Επιτροπή ένα πρόγραμμα για επανεγκατάσταση για το έτος 2018, ώστε να διασφαλιστεί η συνέχεια των συλλογικών προσπαθειών επανεγκατάστασης με ιδιαίτερη έμφαση να δίνεται στην επανεγκατάσταση από τη Βόρεια Αφρική και το Κέρας της Αφρικής, ενώ θα συνεχιστούν οι επανεγκαταστάσεις από την Τουρκία. Η Επιτροπή έχει δεσμεύσει 377,5 εκατ. EUR για τη στήριξη της μετεγκατάστασης τουλάχιστον 37 750 ατόμων (10 000 EUR ανά άτομο)[73].

3.2.2 Προγράμματα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους

Η ανθρωπιστική εισδοχή είναι η διαδικασία με την οποία οι χώρες δέχονται ομάδες από ευάλωτους πληθυσμούς προσφύγων σε τρίτες χώρες, ώστε να τους παρέχουν προσωρινή προστασία για ανθρωπιστικούς λόγους. Η ανθρωπιστική εισδοχή δεν πρέπει να συγχέεται με το καθεστώς ανθρωπιστικής ή επικουρικής προστασίας που χορηγείται στους αιτούντες άσυλο εντός της χώρας ή με τις ανθρωπιστικές θεωρήσεις που χορηγούνται σε άτομα εκτός των χωρών υποδοχής μέσω των εθνικών πρεσβειών τους σε τρίτες χώρες. Οι δικαιούχοι της ανθρωπιστικής εισδοχής λαμβάνουν βραχυπρόθεσμη διαμονή στις χώρες υποδοχής, με την προσδοκία να επανεξετάσουν τη συνεχιζόμενη ανάγκη για προστασία στο μέλλον. Αποτελεί συμπλήρωμα των προγραμμάτων επανεγκατάστασης των κρατών και απευθύνεται σε αναγνωρισμένους πρόσφυγες και με κριτήρια ευαλωτότητας.

---

[73] Ευρωπαϊκή Επιτροπή- Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση: Η ικανοποιητική πρόοδος ως προς τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών πρέπει να διατηρηθεί, Βρυξέλλες, 6 Σεπτεμβρίου 2017, διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3081_el.htm

Στις 18 Μαρτίου 2016[74] η Τουρκία και η Ευρωπαϊκή Ένωση επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους για την εφαρμογή του κοινού τους σχεδίου δράσης, δηλαδή του εθελοντικού προγράμματος εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους, που ενεργοποιήθηκε στις 29 Νοεμβρίου 2015 (δήλωση Ε.Ε.- Τουρκίας), η οποία μεταξύ άλλων περιλαμβάνει τα ακόλουθα βασικά σημεία[75]:

• Όλοι οι «παράτυποι μετανάστες» που θα φθάνουν από την Τουρκία στην Ελλάδα μετά τις 20 Μαρτίου 2016 θα επιστρέφονται στην Τουρκία.

• Όλοι όσοι δεν καταθέτουν αίτημα ασύλου και όσων η αίτηση κρίνεται αβάσιμη ή απαράδεκτη θα επιστρέφονται στην Τουρκία.

• Για κάθε Σύρο που θα επιστρέφει στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας Σύρος θα εγκαθίσταται στην Ε.Ε.

• Προτεραιότητα επανεγκατάστασης (resettlement) στην Ε.Ε. έχουν πλέον Σύριοι από την Τουρκία και όχι από την Ελλάδα, καθώς προτεραιότητα επανεγκατάστασης στην Ε.Ε. δίδεται σε μετανάστες που δεν έχουν στο παρελθόν εισέλθει ή προσπαθήσει να εισέλθουν στην Ε.Ε.[76]. Οι επιστροφές αυτής της φύσεως επιβάλλεται να είναι σύμφωνες με το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο, καθώς και με την Οδηγία της Ε.Ε. για τις διαδικασίες ασύλου, ειδικότερα όσον αφορά την έννοια της «πρώτης χώρας ασύλου» και την έννοια της «ασφαλούς τρίτης χώρας».

Οι έννοιες της «ασφαλούς τρίτης χώρας», της «ασφαλούς χώρας καταγωγής» και «πρώτη χώρα ασύλου» προσδιορίζονται 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 και η οποία ενσωματώθηκε στο δίκαιό μας με τον σχετικά πρόσφατο ν. 437/2016.[77] Η εν

---

[74] European Commission, Factsheet in the EU-Turkey agreement
http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-16-963_en.htm
[75] European Council, Foreign Affairs& International Relations, 18.3.2016,
http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu turkey-statement

[76] For every Syrian being returned to Turkey from Greek islands, another Syrian will be resettled from Turkey to the EU taking into account the UN Vulnerability Criteria. A mechanism will be established, with the assistance of the Commission, EU agencies and other Member States, as well as the UNHCR, to ensure that this principle will be implemented as from the same day the returns start. *Priority will be given to migrants who have not previously entered or tried to enter the EU irregularly."*
[77] Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους πρόσφυγες σχετικά με τον ν. 4375/2016, το ΕΣΠ επισημαίνει τα εξής: 1) Τη συστηματική επιβολή του μέτρου «περιορισμού της

λόγω Οδηγία προβλέπει τέσσερις κατηγορίες ασφαλών χωρών, ήτοι για την πρώτη χώρα ασύλου (άρθρο 35), τις ασφαλείς τρίτες χώρες (άρθρο 38), τις ασφαλείς χώρες καταγωγής (άρθρο 37) και τις ευρωπαϊκές ασφαλείς τρίτες χώρες (άρθρο 39). Μεταξύ των άρθρων αυτών, το άρθρο 39 παρέχει την υψηλότερη προστασία, καθώς αναφέρεται σε χώρες που έχουν κυρώσει τη Σύμβαση της Γενεύης και δεν έχουν κάποιον γεωγραφικό περιορισμό. Το άρθρο 35 της Οδηγίας αρκείται σε προστασία του πρόσφυγα με βάσει την αρχή της μη επαναπροώθησης. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 56 του Ν. 4375/2016, μια χώρα θεωρείται ως ασφαλής τρίτη χώρα για ένα συγκεκριμένο αιτούντα, όταν πληρούνται σωρευτικά τα εξής κριτήρια: α) δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία του λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, ή πολιτικών πεποιθήσεων, β) η χώρα αυτή τηρεί την αρχή της μη επαναπροώθησης, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, γ) δεν υπάρχει κίνδυνος σοβαρής βλάβης για τον αιτούντα κατά το άρθρο 15 του Π.Δ. 141/2013, δ) η χώρα αυτή απαγορεύει την απομάκρυνση κάποιου σε χώρα όπου κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο, 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 και στ) ο αιτών έχει σύνδεσμο με την εν λόγω τρίτη χώρα, βάσει του οποίου θα ήταν εύλογο για αυτόν να μεταβεί σε αυτή. Συνεπώς, όταν οι αρμόδιες ελληνικές αρχές κρίνουν ότι μια χώρα, όπως η Τουρκία, χαρακτηρίζεται πρώτη χώρα ασύλου για έναν αιτούντα, τότε απορρίπτουν με σχετική απόφασή τους την αίτηση διεθνούς προστασίας ως απαράδεκτη, χωρίς να εισέλθουν στην επί της ουσίας εξέτασή της. Στις 22 Σεπτεμβρίου 2017 δημοσιεύθηκαν οι υπ' αριθμ. 2347/2017 και 2348/2017 Αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας[78], με τις οποίες

ελευθερίας», 2) τη θεσμοθέτηση σειρά παρεκκλίσεων από την διαδικασία Ασύλου οι οποίες υπονομεύουν την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, συνέπεια του ανωτέρου είναι α) η δυνατότητα καταγραφής και εξέτασης αιτήματος διεθνούς προστασίας από προσωπικό που δεν ανήκει στην Υπηρεσία Ασύλου, β) η εξαιρετικά συντετμημένη διαδικασία και γ) ο περιορισμός του δικαιώματος αυτοπρόσωπης εμφάνισης του αιτούντα διεθνούς προστασίας, 3)την τροποποίηση διάταξης του ΠΔ 113/ 2013 που αφορά τον χαρακτηρισμό μιας χώρας ως «πρώτης χώρας ασύλου» ενσωματώνοντας τα ελάχιστα όρια προστασίας της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, 4)την μη διασφάλιση του δικαιώματος παροχής δωρεάν νομικής συνδρομής, 5)τη δυνατότητα μετατροπής των προσωρινών χώρων φιλοξενίας σε κέντρα κράτησης, 5) ο νομοθέτης δεν προβαίνει σε ρητή απαγόρευση της κράτησης ασυνόδευτων παιδιών. διαθέσιμο σε : http://www.gcr.gr/index.php/el/news/press-releases-announcements/item/551-oi-paratiriseis-tou-esp-epi-tou-nomou-4375-2016

[78] Σε κανένα σημείο των Αποφάσεων της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν φαίνεται να λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση που έχει διαμορφωθεί στην Τουρκία, ιδίως μετά την αποτυχημένη

απορρίφθηκαν δύο Αιτήσεις Ακυρώσεως πολιτών Συρίας, που ζητούσαν την ακύρωση των κανονιστικών και ατομικών πράξεων της Διοίκησης, με την οποίες είχαν απορριφθεί αιτήσεις διεθνούς προστασίας ως απαράδεκτες, χωρίς την επί της ουσίας εξέτασή τους, καθότι τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης έκαναν δεκτό ότι η Τουρκία πληροί της προϋποθέσεις της «ασφαλούς τρίτης χώρας» κατ' άρθρο 56 του Νόμου 4375/2016 (άρθρο 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ).

Όσον αφορά στην έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας έχουν διατυπωθεί αρκετές γνώμες, καθώς η κατάσταση που έχει διαμορφωθεί στην Τουρκία, ιδίως μετά την αποτυχημένη απόπειρα πραξικοπήματος τον Ιούλιο 2016 και τις επιπτώσεις της σε ό,τι αφορά τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου αποτελεί ερωτηματικό για τον αν η Τουρκία αξίζει το χαρακτηρισμό της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας.[79] Ως προς το χαρακτηρισμό αυτό, η ΕΕΔΑ έχει επισημάνει το εξής: «Είναι προβληματικός […]ο ενδεχόμενος χαρακτηρισμός της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας, στο μέτρο που η Τουρκία έχει διατυπώσει γεωγραφικό περιορισμό (geographical reservation). Η Τουρκία είναι συμβαλλόμενο μέρος στην Συνθήκη της Γενεύης του 1951 για τους πρόσφυγες και στο συμπληρωματικό της πρωτόκολλο. Εντούτοις, έχει θέσει επιφυλάξεις γεωγραφικού περιορισμού. Συγκεκριμένα, η Τουρκία έχει θέσει τον περιορισμό να εξετάζει αιτήσεις ασύλου μόνο για γεγονότα που συνέβησαν στην Ευρώπη. Η Τουρκία δηλαδή υποχρεούται να χορηγεί άσυλο σε άτομα προερχόμενα μόνο από την Ευρώπη βάσει του γεωγραφικού περιορισμού που έχει διατυπώσει στη κύρωση του Πρωτοκόλλου του 1967.[80] Ο χαρακτηρισμός της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας αντίκειται και στο ίδιο το ευρωπαϊκό κεκτημένο και ειδικότερα στο άρθρο 38 της ευρωπαϊκής Οδηγίας 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς

απόπειρα πραξικοπήματος τον Ιούλιο 2016 και τις επιπτώσεις της σε ό,τι αφορά τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου.

[79] Μπαξεβάνης Χ., Η Αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (άρθρο 80 ΣΛΕΕ) στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων, 2017, Εκδ. Ανικούλα.

[80] The instrument of accession stipulates that the Government of Turkey maintains the provisions of the declaration made under section B of article 1 of the Convention relating to the Status of Refugees, done at Geneva on 28 July 1951, according to which it applies the Convention only to persons who have become refugees as a result of events occurring in Europe, and also the reservation clause made upon ratification of the Convention to the effect that no provision of this Convention may be interpreted as granting to refugees greater rights than those accorded to Turkish citizens in Turkey.
http://www.unhcr.org/protection/convention/4dac37d79/reservations-declarations-1967-protocol-relating-status-refugees.html

προστασίας»[81]. Επίσης, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες υπογραμμίζει ότι η συμπερίληψη γεωγραφικού περιορισμού στην κύρωση της Σύμβασης της Γενεύης είναι ασυμβίβαστη με τον χαρακτηρισμό της Τουρκίας ως ασφαλούς τρίτης χώρας.[82] Επιπλέον το καθεστώς προσωρινής προστασίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά «προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης» εφόσον πρόκειται για μαζικό, μη εξατομικευμένο και άρσιμο ανά πάσα στιγμή καθεστώς που δεν αναγνωρίζει στους δικαιούχους του όλα τα δικαιώματα που προβλέπονται από την Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες.

Όσον αφορά τη συνεργασία της Ε.Ε. με τις τρίτες χώρες, πρέπει να σημειωθεί ότι η ΕΕ παρέχει επίσης στήριξη σε άλλες χώρες που αντιμετωπίζουν πιέσεις λόγω της συνεχιζόμενης προσφυγικής κρίσης, όπως στην Ιορδανία και στον Λίβανο. Συγκεκριμένα, το Περιφερειακό Καταπιστευματικό Ταμείο της Ε.Ε. για την Αντιμετώπιση της Συριακής Κρίσης έχει μέχρι στιγμής παράσχει 290 εκατ. EUR στον Λίβανο και 141 εκατ. EUR στην Ιορδανία, προκειμένου αυτές οι δύο χώρες να συνεχίσουν να μετέχουν στον βιοπορισμό προσφύγων στην επικράτεια τους.[83]

3.2.3 Επιχειρησιακή απόκριση της ΕΕ στην Κεντρική Μεσόγειο για τη διάσωση ανθρώπινων ζωών, την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης μεταναστών και τη στήριξη της προστασίας των προσφύγων.

Δυστυχώς, η Μεσόγειος αποτελεί υγρό τάφο για εκατοντάδες προσφύγων που προσπαθούν να εισέλθουν σε ευρωπαϊκό έδαφος. Σύμφωνα με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε και συγκεκριμένα βάσει των άρθρων 1 και 2, η ανθρώπινη αξιοπρέπεια και το δικαίωμα στη ζωή αποτελούν θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, φορέας των οποίων είναι όλοι οι άνθρωποι ανεξαρτήτως καταγωγής η τόπου διαμονής. Επίσης, βάσει του άρθρου 98 της Σύμβασης των ΗΕ για το δίκαιο της Θάλασσας, η οποία έχει κυρωθεί από όλα τα κράτη-μέλη, καθώς και από την ίδια την Ε.Ε, η διάσωση των ατόμων στη Μεσόγειο που βρίσκονται σε κίνδυνο αποτελεί

---

[81] ΕΕΔΑ, *Έκθεση για τη συμφωνία Ε.Ε.-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του ν. 4375/2016*, http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI_PROSFYGIKO.pdf (25 Απριλίου 2016).

[82] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 March 2016, http://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html.

[83] ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 11.1.2016 για εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους με την Τουρκία, διαθέσιμο σε: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EL/C-2015-9490-F1-EL-MAIN-PART-1.PDF

υποχρέωση για όλα τα συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης. Συνεπώς, αποτελεί καθήκον της Ε.Ε. που απορρέει από το διεθνές δίκαιο η θέσπιση και η δημιουργία μηχανισμών και η θεμελίωση επιχειρήσεων προκειμένου να σωθούν δεκάδες άνθρωποι, οι οποίοι χρησιμοποιούν την οδό της Μεσογείου για να βρουν μια καλύτερη ζωή. Επί του παρόντος έχουν αναπτυχθεί οκτώ μέσα για την επιχείρηση «Τρίτων» και πέντε ναυτικές μονάδες για την επιχείρηση «Σοφία». Μάλιστα, χάρη στις δράσεις αυτές, συνελήφθησαν 119 ύποπτοι για παράνομη διακίνηση και εμπορία ανθρώπων. Ταυτόχρονα, συνεχίστηκαν οι προσπάθειες της Ε.Ε. για τη στήριξη της λιβυκής ακτοφυλακής[84]

[84] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό θεματολόγιο για τη μετανάστευση: Απαιτούνται συνεχείς προσπάθειες για τη διατήρηση της προόδου, Βρυξέλλες, 14 Μαρτίου 2018, διαθέσιμο σε: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1763_el.htm

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Μέθοδοι εφαρμογής της έννοιας της αλληλεγγύης στους τομείς των εξωτερικών συνόρων και της μετανάστευσης

4.1 Μέθοδοι εφαρμογής της έννοιας της αλληλεγγύης στον τομέα του ασύλου.

Η ανάγκη για αλληλεγγύη στον τομέα των εξωτερικών συνόρων πηγάζει από τη Συνθήκη Σέγκεν. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αποτελεί "βασικό επίτευγμα της Ένωσης", όπως προβλέπεται στη Συμφωνία του Σένγκεν του 1985 και στη Σύμβαση του Σένγκεν του 1990. Η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και η επακόλουθη εστίαση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ στο σύνολό της σημαίνει ότι ορισμένα κράτη μέλη έχουν μεγαλύτερες ευθύνες από άλλα, κάποια έχουν μεγαλύτερα χερσαία ή θαλάσσια σύνορα, μερικά περισσότερους ανθρώπους που διασχίζουν τα σύνορά τους ή περισσότερο ή λιγότερο «δύσκολους» γείτονες εκτός της Ε.Ε. κλπ. Τα εν λόγω κράτη μέλη πρέπει να συνεχίσουν να στηρίζουν τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων τους, ακόμη και αν βρίσκονται σε χαμηλά επίπεδα μεταναστευτικών ροών δεδομένου ότι οι μεταναστευτικές διαδρομές υπόκεινται σε συνεχείς αλλαγές. Η Συνθήκη Σένγκεν αποδεικνύει την ανάγκη των κρατών μελών να συνεργαστούν και να μοιραστούν τα βάρη και τις ευθύνες, καθώς και την ανάγκη ύπαρξης επιπλέον αρωγής στα κράτη της πρώτης γραμμής, τα οποία λόγω της γεωγραφικής τους θέσης προσελκύουν περισσότερους ανθρώπους στην επικράτειά τους. Συνεπώς η ορθή διαχείριση των συνόρων σημαίνει περισσότερη ασφάλεια για τα εξωτερικά σύνορα.

Οργανισμοί της Ε.Ε, όπως είναι η FRONTEX για τα εξωτερικά σύνορα ή η EASO για την πολιτική ασύλου αποτελούν εργαλεία και μεθόδους που συνεισφέρουν στην ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Στόχος τους αποτελεί η υποστήριξη των κρατών-μελών, ώστε να μπορέσουν να εφαρμόσουν καλύτερα τους κανόνες και τις πολιτικές της Ένωσης στους εν λόγω τομείς. Οι προαναφερόμενοι οργανισμοί λαμβάνουν τη χρηματοδότηση που απαιτείται προκείμενου για την

εύρυθμη λειτουργία τους από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε., στον οποίο συνεισφέρουν τα κράτη μέλη.

Όσον αφορά τη συνεργασία μέσω της ανάπτυξης υπηρεσιών σε επίπεδο ΕΕ, τα περισσότερα κράτη μέλη φαίνεται να είναι ικανοποιημένα με το συντονιστικό έργο της FRONTEX μέχρι σήμερα. Η FRONTEX παρέχει συγκεντρωτική υποστήριξη και συντονίζει τους πόρους που προέρχονται από τα κράτη μέλη, αν και θα ήταν σκόπιμο η FRONTEX να είναι σε θέση να παράσχει υποστήριξη με ιδίους της πόρους. Ταυτόχρονα, ο οργανισμός δεν μπορεί να αναλάβει την αποκλειστική ευθύνη για τη διαχείριση των συνόρων: αυτό είναι έργο των κρατών μελών. Η FRONTEX προσφέρει αξιολογήσεις κινδύνου, κατάρτιση των συνοριοφυλάκων και αποτελεί παράγοντα συνεργασίας για τα κράτη μέλη, μετέχει στον συντονισμό των επιχειρήσεων σε περιπτώσεις μεγάλων ροών μεταναστών και αιτούντων άσυλο προς ένα ή περισσότερα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα δεν μπορούν να αντεπεξέλθουν στις εν λόγω ροές.

Όσον αφορά τα χρηματοπιστωτικά μέσα, κρίνεται επιτακτική η ενίσχυση της οικονομικής αλληλεγγύης στον τομέα των εξωτερικών συνόρων, καθώς σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης τα διαθέσιμα κεφάλαια δεν επαρκούν για την κάλυψη των πραγματικών αναγκών. Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων προβλέπει επενδύσεις (αυτοκίνητα, κτίρια), ωστόσο ο μισθός του προσωπικού δεν καλύπτεται από τους πόρους αυτούς, κάτι το οποίο μπορεί να είναι προβληματικό για την εύρυθμη λειτουργία της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Προκειμένου, εν κατακλείδι για τη σωστή και εύρυθμη λειτουργία των εξωτερικών συνόρων, κρίνεται αναγκαίο η ύπαρξη συνεργασίας και οικονομικής βοήθειας, ιδίως των κρατών μελών της πρώτης-γραμμής. Επίσης, το κόστος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων είναι αρκετά μεγάλο και γεννιέται το εξής ερώτημα. Δεν θα ήταν πιο εύκολο να καταργηθούν πρακτικά τα εσωτερικά σύνορα και να αναδειχτεί η έμπρακτη αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών με τον τρόπο αυτόν;

4.2 Μέθοδοι εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης στον τομέα της μετανάστευσης

Η Ένωση στο πεδίο της μετανάστευσης έχει στόχο να εξασφαλίσει τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών,

καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, ταυτόχρονα με την ενίσχυση της καταπολέμησής της.

Πιο συγκεκριμένα, στο πεδίο της καταπολέμησης της εμπορίας ανθρώπων, ένα δίκαιο σύστημα κατανομής ευθυνών βασίζεται στην παράλληλη στήριξη των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων και της αναγνώρισης και καταδίωξης του δράστη. Συνεπώς, τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν κοινό στόχο για τη καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Πιο συγκεκριμένα, στόχος πρέπει να είναι η ανθρώπινη μεταχείριση των θυμάτων, των οποίων τα δικαιώματα έχουν παραβιαστεί και η εξάλειψη του φαινομένου της εμπορίας ανθρώπων σε ολόκληρη την επικράτεια της Ε.Ε., ώστε να υπάρξει μείωση της «άγρας μεταναστών» (αγγλ. country-shopping). Όσον αφορά την περίπτωση εντοπισμού και δίωξης των δραστών, στόχος πρέπει είναι η συστηματική δίωξη των δραστών. Κρίνεται επίσης σκόπιμο να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή και παροχή βοήθειας σε ορισμένα κράτη μέλη, είτε επειδή είναι ιδιαίτερα ευάλωτα στο φαινόμενο της εμπορία ανθρώπων λόγω της γεωγραφικής τους θέσης είτε επειδή έχουν λιγότερους πόρους ή υποδομές για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα. Σ' αυτήν την περίπτωση, η συνδρομή της κοινωνίας των πολιτών διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, ιδιαίτερα προς την αποκατάσταση θυμάτων εμπορίας ανθρώπων με γνώμονα την ανθρωπιστική πλευρά του θέματος και την επανένταξή τους στην κοινωνία.

Επίσης, η ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην πολιτιστική και κοινωνική ζωή του εκάστοτε κράτους μέλους δε συνεπάγεται μηχανισμός κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, εντούτοις μπορεί να συμβάλλει στη διάδοση ενός συλλογικού στόχου που είναι η πολιτιστική κληρονομιά της Ευρώπης. Συνεπώς, με την κατάλληλη χρηματοοικονομική υποστήριξη θα μπορούσε να επιτευχθεί ο στόχος της κοινωνικής συνοχής και να υπάρξει αρωγή σε χώρες με μεγάλες μεταναστευτικές ροές, με χαμηλές υποδομές ή με χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα. Σ' αυτό το εγχείρημα, καθοριστικό ρόλο καλείται να διαδραματίζει η κοινωνία των πολιτών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ απαιτεί οι πολιτικές της Ένωσης για τους συνοριακούς ελέγχους, το άσυλο και τη μετανάστευση και την εφαρμογή τους να διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών. Μια ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου που βασίζεται στην αλληλεγγύη και τη δικαιοσύνη αποτελεί επίσης μια λειτουργική αναγκαιότητα που απορρέει από τον γενικό στόχο της ενιαίας αγοράς χωρίς εσωτερικά σύνορα, στην οποία πραγματοποιείται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Εγείρονται όμως ερωτήματα γύρω από την ύπαρξη ή μη της αλληλεγγύης εντός της Ένωσης, ιδιαίτερα στην κυκλοφορία των προσώπων.

Αρχικά, ο Κανονισμός του Δουβλίνου, με το κριτήριο της πρώτης χώρας υποδοχής θέτει σοβαρά προβλήματα όσον αφορά την ύπαρξη ή όχι της αλληλεγγύης εντός της ένωσης, αφού τα κράτη μέλη της πρώτης υποδοχής δέχονται άνισο αριθμό προσφύγων σε σχέση με τα βόρεια κράτη. Είναι φανερό ότι κατά την αναθεώρηση του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, το κριτήριο της πρώτης χώρας για την κατάθεση αίτησης ασύλου δεν άλλαξε, αποδεικνύοντας ακόμη μια φορά ότι αυτός μηχανισμός δεν λειτουργεί ως κατανομή του βάρους ευθυνών (burden sharing), αλλά ως μετατόπιση του βάρους ευθύνης (burden shifting). Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν παραχωρούν εύκολα τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, ενώ οι χώρες Βισεγκραντ, μια συμμαχία χωρών, απαρτιζόμενη από τέσσερα κράτη της Κεντρικής Ευρώπης, την Τσεχία, την Ουγγαρία, την Πολωνία και τη Σλοβακία εφαρμόζουν μια λίγο ως πολύ αντι-μεταναστευτική πολιτική. Αξιοσημείωτη είναι η στάση τους απέναντι στην μετεγκατάσταση και στην επανεγκατάσταση, όπου οι αριθμοί διαθέσεως ατόμων κυμαίνεται σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα. Βέβαια, Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε διαδικασίες επιβολής κυρώσεων εναντίον των χωρών αυτών για τη μη συμμόρφωσή τους με τη νομοθεσία της Ε.Ε. σχετικά με τις ποσοστώσεις προσφύγων. Ωστόσο, η παρούσα κατάσταση αποδεικνύει ότι στην ουσία δεν υφίσταται αλληλεγγύη στο εσωτερικό της Ένωσης, κάτι που κλονίζει το θεσμικό οικοδόμημά της και καταδεικνύει για ακόμη μια φορά την αποτυχία του εσωτερικού της συστήματος ασύλου.

Επίσης, ο Κανονισμός Δουβλίνο και η απουσία αμοιβαίας αναγνώρισης θετικών αποφάσεων στον τομέα του ασύλου μπορούν να θεωρηθούν σημαντικοί λόγοι που προκαλούν άνιση κατανομή μεταξύ των κρατών μελών, καθώς όσο οι διαδικασίες ασύλου παραμένουν υπό τη δικαιοδοσία των κρατών-μελών, το ΕΔΔΑ μπορεί να επέμβει μόνο μετά από την εξάντληση των εσωτερικών ένδικων μέσων. Επίσης, ενώ οι εθνικές αρχές μπορούν να μοιραστούν πληροφορίες σχετικά με τις χώρες προέλευσης με την ενεργό υποστήριξη της EASO, αυτό δεν μπορεί να δεσμεύσει τους ανεξάρτητους δικαστές, γεγονός που αφήνει στα εθνικά δικαστήρια τελευταίας δικαιοδοσίας την ευθύνη για την εφαρμογή του κεκτημένου της ΕΕ για το άσυλο.

Έτσι, η Ε.Ε. προσπάθησε να ξεπεράσει την αποτυχία του εσωτερικού της συστήματος ασύλου με τη συμμετοχή της στην εξωτερική ανάθεση, η οποία οδήγησε στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας. Το σκεπτικό πίσω από αυτή τη πολιτική είναι να μειωθούν οι μεταναστευτικές ροές και να υπάρξει αντιμετώπιση στην ανθρωπιστική κρίση και να εξαλειφθούν οι εκατοντάδες θάνατοι στη θάλασσα της Μεσογείου. Όμως, γεννιούνται πολλά ερωτήματα σχετικά με τον σεβασμό ή όχι των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς η Τουρκία καταστρατηγεί πολλές φορές τα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα σε μία δίκαιη δίκη.

Ως εκ τούτου, τίθεται το ερώτημα πώς πρέπει να προχωρήσει η Ένωση. Πιο συγκεκριμένα, αυτό συνεπάγεται πώς πρέπει να γίνει η κατανομή των βαρών στο τρέχον πλαίσιο της Ένωσης. Αρχικά, ο κανονισμός του Δουβλίνου αποτελεί εμπόδιο, καθώς υπονομεύει την επίτευξη των στόχων της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Είναι σημαντικό για τη λειτουργία οποιασδήποτε μελλοντικής πολιτικής ασύλου να αντικατασταθεί το Δουβλίνο από ένα σύστημα πιο λειτουργικό που να καταργεί το κριτήριο της πρώτης εισόδου και να μη θέτει σε κίνδυνο την κατάρρευση των εθνικών συστημάτων υπό πίεση, με παράλληλο, όμως, σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επίσης, ένας μόνιμος μηχανισμός μετεγκατάστασης, στηριζόμενος στις δυνατότητες του κάθε κράτους-μέλους θα μπορούσε να ισορροπήσει την κατάσταση.

Ανεξάρτητα από το μοντέλο που θα επιλέξει η Ένωση προκειμένου να εφαρμοστεί η αρχή της αλληλεγγύης σ' όλο το θεσμικό πλαίσιο του συστήματος ασύλου και της μετανάστευσης, θα πρέπει να θέσει τις βάσεις προκειμένου να δημιουργήσει νόμιμη πρόσβαση στην επικράτειά της, με απώτερο σκοπό να σταματήσουν οι περισσότεροι

αιτούντες άσυλο να ταξιδεύουν μέσω παράνομων και μη ασφαλών διαδρομών. Η Ε.Ε. θα πρέπει να δημιουργήσει νέες νομικές οδούς με στόχο την προάσπιση και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επιπρόσθετα, η Ε.Ε. κρίνεται σημαντικό να βρει τους μηχανισμούς εκείνους που θα βοηθήσουν στην ταχύτερη ένταξη των προσφύγων και των μεταναστών στην νέα κοινωνική τους δράση, ώστε να αντιμετωπίζονται από τους γηγενείς σαν ισότιμα μέλη μιας ομάδας και όχι σαν κίνδυνος αλλοίωσης της πολιτισμικής ταυτότητας της Ευρώπης. Σ' αυτό σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η συνεργασία της Ε.Ε. με την κοινωνία των εθνών και τους διάφορους ιδιωτικούς φορείς της εκάστοτε χώρας.

Εν κατακλείδι, είναι επιτακτική η μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, καθώς και της πολιτικής της μετανάστευσης. Η μεταρρύθμιση αυτή πρέπει να στηρίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης, όπως άλλωστε επιτάσσει και το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ και να προάγει παράλληλα τα θεμελιώδη δικαιώματα.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ε.Δ.Α.	Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΟΜ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
ΚΕΣΑ	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
Μ.Κ.Ο.	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΣΛΕΕ	Σύμβαση Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
EASO	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο
EUROPOL	Αστυνομική Ευρωπαϊκή Υπηρεσία
FRONTEX	Frontières Extérieures- Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ακριβοπούλου Χρ. – Παπανδρέου Μ., 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» (http://www.constitutionalism.gr/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asyl/).
- Αναγνωστοπούλου Δ., «Άρθρο 80 ΣΛΕΕ» στο Β. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 471-474.
- Γαλάνης Θ., Φαραντούρης Ν., *Η Αλληλεγγύη στην Ενωσιακή Δικαιοταξία: Απόπειρα προσέγγισης μιας θεμελιακής αξιακής αρχής του ενωσιακού δικαίου*. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017 σσ 30-33
- Battjes H., *European Asylum Law and International Law*, Leiden:Martinus Nijhoff, 2006, σσ.27-36, 215 επ.
- Γιατροί Χωρίς Σύνορα, *Κατάσταση έκτακτης ανάγκης για την ψυχική υγεία στη Σάμο και στη Λέσβο,* Οκτώβριος 2017
- Γαλάνης Θ., *Η αλληλεγγύη στην ενωσιακή δικαιοταξία - Απόπειρα προσέγγισης μιας θεμελιακής αξιακής αρχής του ενωσιακού δικαίου*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.
- De Bruycker et al., *Setting up a Common European Asylum System: Report on the Application of Existing Instruments and Proposals for the New System, Study*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Doc PE 425.622, 2010.
- De Bruycher et al., *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Université Libre de Bruxelles, 26-27 February 2016.
- Διεθνής Αμνηστία, *Η ψευδαίσθηση της «ασφαλούς χώρας» για την Τουρκία καταρρέει*, 23 Μαρτίου 2016.

- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016*, Αθήνα, 8 Απριλίου 2016.
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016*, 8.4.2016.
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *ΕΚΘΕΣΗ για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν.4375/2016*, 25 Απριλίου 2016.
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ,* Αθήνα, 7 Μαρτίου 2016.
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016*, Αθήνα, 8 Απριλίου 2016.
- John Wiley & Sons Ltd., *The principle on solidarity and faireness in sharing responsibility:More than window dressing?*, first published: 23 December 2016 https://doi.org/10.1111/eulj.12185 (accessed on 13/04/2018)
- Καλαβρός Φ., Γεωργόπουλος Θ.Γ., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο*, Τόμος ΙΙ, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.
- Karagewrgiou E., *The law and practice of Solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFUE and its added value,* SIEPS, Νοέμβριος 2016.
- Κερασιώτης Β., Μεταχείριση αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ - ΕΔΔΑ, απόφαση της 21.1.2011, M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδος, στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», (http://www.constitutionalism.gr/1886-metaheirisi-aitoyntwn-asylo-stin-ellada-kai-kanoni/).

- Kris, P., *ENHANCING INTRA-EU SOLIDARITY TOOLS TO IMPROVE QUALITY AND FUNDAMENTAL RIGHTS PROTECTION IN THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM,* ECRE, January 2013
- Μαργαρίτης, Κ., *Η Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ και η Συνθήκη της Λισαβόνας,* Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
- Μαρούδα Ν.- Σαραντή Β., Προσφυγικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016
- Μπαξεβάνης Χ., Η Αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (άρθρο 80 ΣΛΕΕ) στο πεδίο του ασύλου, της μετανάστευσης και των συνόρων, 2017, Εκδ. Ανικούλα.
- Νάσκου- ΠερράκηΠ., Παπαγεωργίου Γ., Μπαξεβάνης Χ., *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο- Παγκόσμια Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2017.
- Νάσκου-Περράκη Π., «Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και πρόσφυγες: Χορήγηση δίκαιης ικανοποίησης κατά το άρθρο 50 ΕυρΣΔΑ», στο *Η ΕυρΣΔΑ και ο ρόλος της στην προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο*, έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1999, σ.26.

  Νάσκου Περράκη Π., *Δικαιώματα του Ανθρώπου-Παγκόσμια και περιφερειακή προστασία.* Εκδ. Σάκκουλα, 2016.
- Νάσκου-Περράκη Π., «Η πορεία για την εναρμόνιση του Ασύλου στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο *Η Προστασία των Προσφύγων*, Έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1995.
- Νάσκου-Περράκη Π., *Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη – Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων*, Αντ. Σάκκουλας, 1991.
- Νάσκου-Περράκη Π. και Χρ. Α. Μπαξεβάνης, Πρόσφυγες: Κώδικας Νομοθεσίας και Νομολογίας, Θεσσαλονίκη: Εκδ. Ανικούλα, 2016.

- Nicolosi S. F., "Going Unnoticed? Diagnosing the Right to Asylum in the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *European Law Journal*, 2017, 23 (1-2): 94–117.
- Peers St. Guild, E., Acosta, D., Groenendijk, K., and Moreno Lax, V., EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Vol. 2: EU Immigration Law, 2nd edn., Brill, 2012, σελ.387 επ.
- Σαχπεκίδου Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013.
- Σαχπεκίδου Ε., Πρόσφατη Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) για το άσυλο και τους πρόσφυγες, *Αρμενόπουλος*, 2015.
- Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, *Εγχειριδίου για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων.*
- Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, *Επίκαιρα Ζητήματα Προσφυγικής Προστασίας στην Ελλάδα*, Ιούλιος 2013.
- Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων,* στ' έκδοση, Αθήνα 2009.
- Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, *Ερμηνευτικό Σημείωμα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες Το βάρος της απόδειξης και η αποδεικτική ισχύς των ισχυρισμών κατά την εξέταση των αιτημάτων ασύλου*.
- UNHCR, *Global Resettlement needs*, 23th Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva, 2018.
- Σισιλιάνος Λ.-Α.(Επιμ) Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου-Ερμηνεία κατ' άρθρο- Δικαιώματα-Παραδεκτό-Δίκαιη Ικανοποίηση-Εκτέλεση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2η Έκδοση,2017.
- Χρυσομάλλης Μ-Δ., *Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης- Έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2017.