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 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΤΟΥ 2015: ΜΕΤΑΞΥ «ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ» ΚΑΙ «ΕΘΝΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ»

Δρ. Βασιλική Ανδρ. Ζύγουρα

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 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.

Περιεχόμενα

I. Περίληψη 3

II. Εισαγωγή 4

III. Σύντομη Αναφορά στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
- Εγγενή Προβλήματα 7

IV. Η Προσφυγική Κρίση του 2015 13

α. Η ανάδειξη των δομικών προβλημάτων 14

β. Η θεσμική αντιμετώπιση της κρίσης από την ΕΕ 20

γ. (Μη) Εφαρμογή του Θεσμικού Πλαισίου-Εθνικές Πολιτικές Κρατών Μελών 27

V. Συμπεράσματα: «Εξευρωπαϊσμός» και φυγόκεντρες τάσεις 31

VI. Επίλογος 34

Βιβλιογραφία 36

Η ευρωπαϊκή διαχείριση της προσφυγικής κρίσης του 2015: μεταξύ «θεσμικών αποφάσεων» και «εθνικών πολιτικών»

Βασιλικής Ανδρ. Ζύγουρα, Διδάκτορος Κοινωνικών Επιστημών

Ι. Περίληψη

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να καταγράψει και να αναλύσει τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης του 2015 σε θεσμικό επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, την εφαρμογή των θεσμικών αποφάσεων από τα κράτη-μέλη, αλλά και τα μέτρα που ελήφθησαν από τα τελευταία. Η ΕΕ, παρά το ισχύον Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, αποδείχθηκε ανέτοιμη να διαχειριστεί αποτελεσματικά το προσφυγικό ζήτημα, με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς να λειτουργούν αντιδραστικά (re-active), παρά προληπτικά (pro-active) και τα κράτη-μέλη αφενός μεν να εφαρμόζουν επιλεκτικά και κατά το δοκούν τις εν λόγω αποφάσεις αφετέρου δε να προβαίνουν σε μονομερείς ενέργειες. Παρά τον -αδιαμφισβήτητο- μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο και προσφύγων που εισήλθαν στην Ένωση, η προσφυγική κρίση του 2015 εξέθεσε τις εγγενείς αδυναμίες του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, ακυρώνοντας επί της ουσίας τις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των βαρών, όπως αυτές κατοχυρώνονται στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες.

II. Εισαγωγή

Το 1999, η «*Ένωση και τα κράτη-μέλη*» *(sic)*[1] *της,* συμφώνησαν να εργαστούν προς τη σταδιακή θέσπιση ενός «Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου», με διακηρυγμένο μακροπρόθεσμο στόχο «*μία κοινή διαδικασία ασύλου και μία ενιαία νομική ρύθμιση ασύλου, ισχύουσα σε όλο το έδαφος της Ένωσης*»[2]. Αν και μη δεσμευτικά, τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε έδωσαν ισχυρή πολιτική ώθηση στην «κοινοτικοποίηση» των ζητημάτων ασύλου, η οποία είχε μερικώς ξεκινήσει με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997[3], την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο «πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και την υπαγωγή ζητημάτων, μεταξύ άλλων, ασύλου, ελέγχου των συνόρων και μετανάστευσης στον «πρώτο πυλώνα» της Ένωσης. Στους βραχυπρόθεσμους στόχους της πορείας προς το Κοινό αυτό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (εφεξής ΚΕΣΑ) προβλεπόταν, μεταξύ άλλων, «*μία σαφής και λειτουργική*» *(sic) μέθοδος καθορισμού του υπεύθυνου για την εξέταση αίτησης ασύλου κράτους, κοινοί κανόνες για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου, κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, και προσέγγιση των κανόνων που αφορούν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα*»[4].

Το 2015, η Ευρωπαϊκή Ένωση ήρθε αντιμέτωπη με έναν «*πρωτοφανή*», όπως χαρακτηρίστηκε[5], αριθμό αιτούντων άσυλο: σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας (EUROSTAT)[6] οι αιτούντες για πρώτη φορά διεθνή προστασία[7] στα κράτη-μέλη της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένης της Νορβηγίας και της

[1] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, Συμπεράσματα της Προεδρίας, 15-26 Οκτωβρίου 1999, σημ. 13
[2] *Ibid.* , σημ. 15.
[3] Σε ισχύ από 1ης Μαΐου 1999.
[4] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε .,ο.π. ανωτέρω,υποσημ. 1 σημ. 14.
[5] OECD, Migration Policy Debates, No7, September 2017, προσβάσιμο σε https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf
[6] EUROSTAT, Newsrelease, 14 March 2016, προσβάσιμο σε http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/
[7] «Αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας», βάσει του άρθρ. 2, (η), της Οδηγίας 2011/95/ ΕΕ *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.* Ως αιτούντες διεθνή προστασία για πρώτη φορά ορίζονται τα άτομα τα οποία καταθέτουν αίτηση διεθνούς προστασίας για πρώτη φορά στο συγκεκριμένο κράτος-μέλος την εν λόγω χρονική περίοδο, ανεξαρτήτως εάν έχουν καταθέσει σχετική αίτηση στο παρελθόν σε άλλο κράτος-μέλος της ΕΕ (βλ. Eurostat, Statistics Explained, Glossary: First-time

Ελβετίας οι οποίες συναπαρτίζουν τον χώρο Σένγκεν) έφθασαν τους 1.255.600-αριθμός πάνω από διπλάσιος εν σχέσει προς το 2014, όταν οι εν λόγω αιτούντες δεν ξεπέρασαν τους 562.680. Η κατανομή των αιτημάτων διεθνούς προστασίας μεταξύ των κρατών-μελών υπήρξε κάτι παραπάνω από ανισομερής: ο υψηλότερος αριθμός καταγράφηκε στην Γερμανία[8], με 441.880 αιτούντες άσυλο για πρώτη φορά (ποσοστό που αντιστοιχεί στο 35% του συνόλου των αιτήσεων που κατατέθηκαν σε όλη την ΕΕ), ενώ ακολουθούσαν η Ουγγαρία (174.400 αιτήσεις ή 14% επί του συνόλου της ΕΕ), η Σουηδία (156.100 ή 12%), η Αυστρία (85.500 ή 7%), η Ιταλία (83.200 ή 7%) και η Γαλλία (70.600 ή 6%). Αναλογικώς με τον πληθυσμό του κάθε κράτους μέλους, οι περισσότεροι αιτούντες καταγράφησαν στην Ουγγαρία (17.699 αιτούντες για πρώτη φορά άσυλο ανά ένα εκατομμύριο κατοίκους), τη Σουηδία (16.016), την Αυστρία (9.970), την Φιλανδία (5.876) και τη Γερμανία (5.441)[9]. Η δε μεγαλύτερη αύξηση του αριθμού των αιτούντων διεθνή προστασία για πρώτη φορά το 2015, εν σχέσει με το προηγούμενο έτος καταγράφηκε στη Φιλανδία (+822), την Ουγγαρία (323%), την Αυστρία (233%), το Βέλγιο (178%), την Ισπανία (167%) και την Γερμανία (155%). Βάσει των ανωτέρω στοιχείων, το 2015, η χώρα που εμφανίζεται να έχει επηρεαστεί περισσότερο από την «προσφυγική κρίση» είναι αδιαμφισβήτητα η Ουγγαρία[10], ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι αυξήσεις που καταγράφονται, σε Φιλανδία, Αυστρία και Βέλγιο, χώρες στις οποίες, εν σχέσει προς το προηγούμενο έτος, οι αιτήσεις διεθνούς προστασίας για πρώτη φορά σημείωσαν κατακόρυφη άνοδο.

Δύο χρόνια αργότερα, το τρίτο τετράμηνο του 2017, η εικόνα είναι εντελώς διαφορετική. Ο συνολικός αριθμός αιτήσεων διεθνούς προστασίας που κατατέθηκαν για πρώτη φορά στην ΕΕ «των 28[11]» εμφανίζεται μειωμένος κατά 55% εν σχέσει με το αντίστοιχο τετράμηνο του 2016[12]. Ο συνολικός αριθμός των αιτούντων διεθνή προστασία το συγκεκριμένο διάστημα στα κράτη-μέλη της ΕΕ, ανήλθε στις 164.300,

---

applicant, προσβάσιμο σεhttp://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:First_time_asylum_applicant

[8] *EUROSTAT,* ο.π. ανωτέρω, υποσημ. . 6

[9] ibid.

[10] Γεγονός το οποίο εξηγεί εν μέρει (εκτός των ζητημάτων εσωτερικής πολιτικής) την αμυντική, έως και επιθετική, μονομερή πολιτική που ακολούθησε η συγκεκριμένη χώρα (βλ. κατωτέρω, Κεφ. IV.β και γ).

[11] Δεν συμπεριλαμβάνονται Ελβετία, Ισλανδία, Νορβηγία, Λιχνεστάιν

[12] EUROSTAT, Asylum Quarterly Report, 12 December 2017 προσβάσιμο σε http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report, σελ. 1.

κυμαινόμενος στα ίδια περίπου επίπεδα με το 2014, πριν τις καταγραφές-ρεκόρ του 2015. Η μεγαλύτερη μείωση σε απόλυτους όρους κατεγράφη στην Γερμανία (199.000 λιγότεροι αιτούντες)- παρά το γεγονός ότι η εν λόγω χώρα εξακολουθεί να είναι πρώτη σε αιτήσεις διεθνούς προστασίας, με περισσότερους από 46.000 αιτούντες (28% των συνολικών αιτούντων στα κράτη-μέλη της ΕΕ). Αντιθέτως, οι μεγαλύτερες αυξήσεις το τρίτο τετράμηνο του 2017 εν σχέσει με το αντίστοιχο του 2016 κατεγράφησαν στην Ισπανία (αύξηση κατά 5.200 αιτούντες), την Ελλάδα (κατά 2.200 αιτούντες), την Γαλλία και τη Σουηδία (κατά 2.000 έκαστη). Στον αντίποδα, σε σχετικούς όρους[13], οι μεγαλύτερες μειώσεις κατεγράφησαν στην Βουλγαρία, την Ουγγαρία και την Γερμανία (πάνω από 80% λιγότεροι αιτούντες στην κάθε χώρα). Αναλογικώς δε με τον πληθυσμό των κρατών-μελών[14], η μεγαλύτερη αύξηση αιτούντων διεθνή προστασία για πρώτη φορά σημειώθηκε στην Κύπρο (1.577 αιτούντες ανά ένα εκατομμύριο κατοίκους) και την Ελλάδα (1.316 ανά ένα εκ. κατοίκους). Το 2016[15], η Ελλάδα ήταν δεύτερη (μετά την Γερμανία) σε αύξηση αναλογικώς με τον πληθυσμό της, με 4.625 αιτούντες για πρώτη φορά διεθνή προστασία ανά εκατομμύριο κατοίκους. Την ίδια χρονιά, η χώρα μας κατέγραψε συνολική αύξηση των αιτούντων για πρώτη φορά διεθνή προστασία της τάξεως του 339%, με περισσότερους από 38.500 αιτούντες εν σχέσει με το 2015.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται το συμπέρασμα, αφενός μεν ότι ο διακηρυγμένος στόχος της δημιουργίας του ΚΕΣΑ- η ολοκλήρωση του οποίου προβλεπόταν να έχει υλοποιηθεί έως το 2010[16]- παρέμεινε «κενό γράμμα», αφετέρου δε ότι οι αποφάσεις που ελήφθησαν το 2015 τόσο σε θεσμικό επίπεδο ΕΕ όσο και μονομερώς από τα κράτη-μέλη, συνέβαλαν στην διοχέτευση των προσφυγικών ροών σε συγκεκριμένες χώρες, δημιουργώντας στρεβλώσεις οι οποίες πόρρω απέχουν από τις αρχές της «αλληλεγγύης» και της «δίκαιης κατανομής των ευθυνών», όπως αυτές

[13] ibid., σελ. 9.
[14] ibid.
[15] EUROSTAT, Newsrelease, 46/2017, 16 March 2017, προσβασιμο σε http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1
[16] Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM (2007), 301 τελικό, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/legal content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=EN

κατοχυρώνονται στο άρθρ. 80 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης[17] .

III. Σύντομη Αναφορά στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου-Εγγενή Προβλήματα

Η πολιτική ασύλου αντιμετωπίστηκε για πρώτη φορά ως ζήτημα «κοινού ενδιαφέροντος» της ΕΕ το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Τίτλος VI, άρθρ. K1.1.)[18]. Η εν λόγω συνθήκη ωστόσο δεν εμπεριείχε καμία αναφορά σε «κοινή πολιτική» ασύλου των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης[19]. Ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης ενέπιπταν στον λεγόμενο «τρίτο πυλώνα» Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ και ρυθμίζονταν με τη μέθοδο της «διακυβερνητικής συνεργασίας». Η «κοινοτικοποίηση» των πολιτικών ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης επήλθε μερικώς με την Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 (σε ισχύ από 1ης Μαΐου 1999), δια της μεταφοράς τους από τον τρίτο στον πρώτο «πυλώνα» της ΕΕ.[20] Βάσει της εν λόγω Συνθήκης προβλέπονταν, μεταξύ άλλων, μέτρα με στόχο *την επιδίωξη δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής προσφύγων και εκτοπισθέντων* (άρθρ. 63, παρ. 2β)· Ιδιαίτερης σημασίας υπήρξε εξάλλου η ενσωμάτωση του «κεκτημένου του Σένγκεν» στο «ευρωπαϊκό πλαίσιο». Ο «εξευρωπαϊσμός» των διαφορετικών συστημάτων ασύλου των κρατών-μελών υπαγορεύθηκε εν πολλοίς από την

[17] Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ενωσης , προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EL

[18] "Για τους σκοπούς της επίτευξης των στόχων της Ένωσης, ιδίως της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, και υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τα κράτη μέλη θεωρούν τους κατωτέρω τομείς ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος:
1) πολιτική ασύλου...»,αρθρ. K.1.1, Τίτλος IV, Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ενωση, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992. σελ. 131.

[19] Ζύγουρα, Ανδρ. Βασιλική, *Ευρωπαϊκή Ενωση και Ελληνική Πολιτική Ασύλου και Μετανάστευσης*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2013.

[20] Συνθήκη του Αμστερνταμ, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1997

δημιουργία ενός χώρου «ελεύθερης κυκλοφορίας» με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ και την εκ παραλλήλου ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε την θέσπιση «*ελάχιστων προδιαγραφών*» (*minimum standards*) αναφορικώς με την σύγκλιση των συστημάτων ασύλου.

Σημείο-καμπής για την κοινοτικοποίηση της πολιτικής ασύλου και την δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου θεωρήθηκε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999, κατά το οποίο τα κράτη-μέλη δεσμεύθηκαν να εργαστούν προς τον μακροπρόθεσμο στόχο μιας *κοινής διαδικασίας ασύλου και μίας ενιαίας νομικής ρύθμισης ασύλου, ισχύουσας σε όλο το έδαφος της Ένωσης»*[21]*.* Οι διαπραγματεύσεις για την υλοποίηση του ΚΕΣΑ ξεκίνησαν εντός του Προγράμματος του Τάμπερε (1999-2004), με την πρώτη φάση του να ολοκληρώνεται κατά τη διάρκεια του Προγράμματος της Χάγης (2004-2009)[22].

Παρά τις διακηρύξεις τόσο της Πράσινης Βίβλου για το Μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[23], όσο και του Προγράμματος της Χάγης, περί ολοκληρώσεως της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ έως τα τέλη του 2010, το τελευταίο τέθηκε σε ισχύ μόλις στις 21 Ιουλίου του 2015, μετά από μακροχρόνιες διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών-μελών και εν μέσω της «πρωτοφανούς προσφυγικής κρίσης», η οποία είχε εν τω μεταξύ ενσκήψει στην ΕΕ. Είχαν προηγηθεί η Συνθήκη της Λισσαβώνας (σε ισχύ από 1ης Δεκεμβρίου του 2009) και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014), σε συνέχεια του Προγράμματος της Χάγης.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας εκχώρησε νέες αρμοδιότητες στην ΕΕ αναφορικώς με το άσυλο, πέρα από τις «*ελάχιστες προδιαγραφές*», οι οποίες προβλέπονταν από την Συνθήκη του Άμστερνταμ[24] (άρθρ. 78 ΣΛΕΕ). Νομοθετικά μέτρα για το άσυλο υιοθετούνται πλέον βάσει της «συνήθους διαδικασίας», όπως αυτή προβλέπεται από

[21] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε . ο.π. ανωτέρω, Εισαγωγή, υποσημ. 1.

[22] Archer, Claire*, The EU's Failure to Protect: Violations of the Non-Refoulement Principle in the EU Asylum System and Structural Deficits of the Dublin Regulation,* The University of North Carolina and Chapel Hill, 2014, προσβάσιμο σε http://europe.unc.edu/wp-content/uploads/2014/02/TheEU.pdf

[23] Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 16.

[24] Kaunert, Christian, Léonard, Sarah, The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection? Refugee Survey Quarterly, Volume 31, Issue 4, 1 December 2012

το άρθρ. 294 ΣΛΕΕ, με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ενώ πλήρη αρμοδιότητα για θέματα ασύλου έχει πλέον και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ). Επιπλέον, όπως προβλέπεται από το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, η κοινή πολιτική ασύλου της ΕΕ διέπεται «*από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των βαρών*». Με την κύρωση της Συνθήκης της Λισσαβώνας, τέλος, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων- ο οποίος, σε αντίθεση με τη Συνθήκη της Γενεύης (1951[25]) και το πρόσθετο Πρωτόκολλο αυτής (1967), κατοχυρώνει και διασφαλίζει το δικαίωμα στο άσυλο (άρθρ. 18)[26]- ανήχθη σε νομικά δεσμευτικό κείμενο ανώτερης τυπικής ισχύος (άρθρ. 6, παρ. 1 ΣΕΕ).

Στόχος του Προγράμματος της Στοκχόλμης υπήρξε μεταξύ άλλων η δημιουργία «*ενός κοινού χώρου προστασίας και αλληλεγγύης βάσει μιας κοινής διαδικασίας ασύλου και ενιαίου καθεστώτος για τα άτομα στα οποία χορηγείται διεθνής προστασία*»[27]. Η «αλληλεγγύη» αναφέρεται 19 φορές συνολικά στο κείμενο, ενώ ειδική μνεία γίνεται και στο σχετικό περί αλληλεγγύης άρθρο 222 ΣΛΕΕ. Αναφορικώς με την αρχή της αλληλεγγύης, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης διασαφήνιζε ότι αυτή θα πρέπει να εφαρμοστεί «*για τα κράτη-μέλη τα οποία αντιμετωπίζουν ιδιαίτερη πίεσ*η». Τα μέτρα ωστόσο που προτείνονταν προς αυτήν την κατεύθυνση δεν εμπεριείχαν κανέναν υποχρεωτικό μηχανισμό ισότιμης κατανομής βαρών[28]. Αντ' αυτού, η Επιτροπή καλείτο απλώς να προτείνει διάφορα μέτρα, μεταξύ των οποίων και έναν μηχανισμό «*για τον **οικειοθελή*** (έμφαση της συγγραφέως) *και συντονισμένο καταμερισμό ευθύνης μεταξύ των κρατών-μελών*[29]». Αυξημένος δε ρόλος προβλεπόταν για την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), με την παροχή εμπειρογνωμόνων στα κράτη-μέλη τα οποία αντιμετωπίζουν πιέσεις[30], ενώ ιδιαίτερη έμφαση διδόταν στην «εξωτερική διάσταση του ασύλου», με την δημιουργία υποδομών σε τρίτες-χώρες στη βάση των Περιφερειακών

[25] Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων, προσβάσιμο σε https://www.unric.org/html/greek/pdf/refugeeconvention-GRE.pdf

[26] Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2000/c 364/01 προσβάσιμο σε http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf

[27] The Stockholm Programme: An open and Secure Europe Serving and Protection the Citizen, 17024/09, Brussels, σελ. 69.

[28] Kaunert, Christian, Léonard, Sarah, , ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 24.

[29] *ibid.*

[30] Στην κρίση του 2015- 16 η συγκεκριμένη πρόταση αποδείχθηκε «κενό γράμμα», λογω της απροθυμίας των κρατών-μελών της ΕΕ να αποστείλουν εμπειρογνώμονες εκεί που υφίσταντο μεγάλες πιέσεις, βλ. κατωτέρω.

Προγραμμάτων Στήριξης (Regional Support Programmes), αλλά και την δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού προγράμματος επανεγκατάστασης.

Με οδηγό τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε, αλλά και βάσει του άρθρ. 63 ΣΕΚ, η πρώτη φάση του ΚΕΣΑ ολοκληρώθηκε με την υιοθέτηση πέντε «νομικών πυλώνων»: α) την Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (εφεξής «Οδηγία αναγνώρισης»[31]),β) την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα («Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου»)[32],γ) την Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη-μέλη («Οδηγία υποδοχής»)[33], δ) τον Κανονισμό 343/2003/ΕΚ του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας («Κανονισμός του Δουβλίνου»[34]) και ε) τον Κανονισμό 2725/2000/ΕΚ του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «EURODAC» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου («Κανονισμός EURODAC»[35]).

[31] Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (ΕΕ L 304/12 της 30.9.2004).

[32] Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (ΕΕ L 326/13 της 13.12.2005).

[33] Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη-μέλη (ΕΕ L 31/18 της 6.2.2003).

[34] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας (ΕΕ L 50/1 της 25.2.2003).

[35] Κανονισμός 2725/2000/ΕΚ του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «EURODAC» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου (ΕΕ L 316/1 της 15.12.2000)

Εκτός των πέντε ανωτέρω νομικών κειμένων, έχει υιοθετηθεί, βάσει του άρθρ. 63, παρ. 2β και η 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[36]. Το εν λόγω νομικό κείμενο, ωστόσο, το οποίο προβλέπει *μηχανισμό αλληλεγγύης* (sic) για την δίκαιη κατανομή των βαρών (προοίμιο, σημ. 20), δεν έχει έως σήμερα ενεργοποιηθεί (βλ. κατωτέρω, κεφ.IV.β). Σε επιχειρησιακό επίπεδο και με στόχο την ενίσχυση και τον συντονισμό της συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών όσον αφορά τους συνοριακούς ελέγχους , ιδρύθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004 ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, FRONTEX[37].

Η ολοκλήρωση της πρώτης φάσης του ΚΕΣΑ δεν οδήγησε στους επιθυμητούς στόχους. Το 2008, στο Σχέδιο Πολιτικής για το Άσυλο αξιολογώντας τα νομοθετικά μέσα της πρώτης φάσης του ΚΕΣΑ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεσήμανε ότι «*εντοπίστηκαν ελλείψεις και κατέστη σαφές ότι τα κοινά ελάχιστα πρότυπα δεν έχουν διαμορφώσει τους επιθυμητούς ισότιμους όρους*» [38]. Το πρώτο μέτρο το οποίο προτάθηκε κατά την δεύτερη φάση του ΚΕΣΑ ήταν, το 2009, η δημιουργία μίας μόνιμης δομής για την στήριξη της πρακτικής συνεργασίας των κρατών-μελών στον τομέα του ασύλου, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Στήριξης Ασύλου (EASO)[39]. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε επίσης προτάσεις για την αναθεώρηση της Οδηγίας υποδοχής (2008), της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου (2009), καθώς και της Οδηγίας αναγνώρισης (2009)[40].

[36] 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 (ΕΕ L 212/12 της 7.8.2001).

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

[38] Σχέδιο Πολιτικής για το Ασυλο, Μια Ολοκληρωμένη Προσέγγιση της Προστασίας σε όλη την ΕΕ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2008) 360 τελικό, σελ. 4.

[39] Toscano, Federica, *The Second Phase of the Common European Asylum System: a Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?,* Institute for European Studies, IES Working Paper 7/2013, p.14.

[40] *ibid.,*

. Οι διαβουλεύσεις για την υιοθέτηση των αναθεωρημένων Οδηγιών, οι οποίες δεν περιορίζονταν πλέον, βάσει και της Συνθήκης της Λισαβόνας, σε *«ελάχιστες προδιαγραφές»*, αλλά σε «*κοινές διαδικασίες*»[41] και «*προϋποθέσεις*»[42], αποδείχθηκαν εξαιρετικά χρονοβόρες. Και τούτο, σε αντίθεση με την πρώτη φάση του ΚΕΣΑ και παρά τις εξαγγελίες για την ολοκλήρωση της δεύτερης φάσης έως το 2010 (βλ. ανωτέρω) και κατόπιν το 2012 μετά την σχετική παράταση που δόθηκε με το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο[43]. Το μόνο κείμενο το οποίο υιοθετήθηκε εντός της δεύτερης προθεσμίας του 2012 ήταν η Οδηγία αναγνώρισης (αναδιατύπωση), ενώ τόσο η Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου (αναδιατύπωση), όσο και η Οδηγία υποδοχής (αναδιατύπωση) υιοθετήθηκαν στις 23 Ιουλίου του 2013, μαζί με τον Κανονισμό Δουβλίνο ΙΙΙ και παρά το γεγονός ότι οι δύο Οδηγίες και ο Κανονισμός είχαν διαβιβαστεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για δεύτερη ανάγνωση, ήδη από το 2011 και το 2008 αντιστοίχως[44]. Στην πρότασή της (άρθρ. 31) για την αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου το 2008[45] και με γνώμονα τις αδυναμίες των συστημάτων ασύλου συγκεκριμένων κρατών-μελών και τις παραβιάσεις ζητημάτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αυτές συνεπάγονταν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε συμπεριλάβει την πρόβλεψη μιας διαδικασία *αναστολής*, υπό προϋποθέσεις, των μεταφορών (transfers) προς τα κράτη αυτά. Το Συμβούλιο, ωστόσο, απέρριψε εξ αρχής την συγκεκριμένη πρόταση, επιλέγοντας αντ' αυτής έναν «*μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης*», ο οποίος τελικώς συμπεριελήφθη (άρθρ. 33) στον (αναθεωρημένο) Κανονισμό (ΕΚ) 604/2013.

[41] Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλιου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση τκαι ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση), OJ L 180, 29.6.2013

[42] Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011 , σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, OJ L 337, 20.12.2011

[43] Council of the European Union, European Pact on Immigration and Asylum, 13440/08, Brussels 24 September 2008

[44] Toscano, Federica ο.π. ανωτέρω, υποσημείωση 39 , σελ. 14.

[45] Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast), COM(2008) 820 final, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:EN:PDF

IV. Η Προσφυγική Κρίση του 2015

Το 2015, το σύστημα ασύλου της ΕΕ, αλλά και των κρατών-μελών της δοκιμάστηκε από την μεγαλύτερη προσφυγική κρίση από την εποχή του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου[46]. Η κατακόρυφη αύξηση των προσφυγικών ροών εν σχέσει με το 2014 δεν υπήρξε αποκλειστικώς «ευρωπαϊκό φαινόμενο»: σύμφωνα με στοιχεία της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες[47], το 2015 οι εκτοπισμένοι έφθασαν τα 65,3 εκατομμύρια παγκοσμίως, αριθμός ο οποίος, κατά τον διεθνή οργανισμό, ξεπερνά τον πληθυσμό του Ηνωμένου Βασιλείου. Το συγκεκριμένο έτος, 12,4 εκατομμύρια άνθρωποι αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τα σπίτια τους (8,6 εκατομμύρια παρέμειναν στη χώρα τους και 1,8 εκ. ζήτησαν διεθνή προστασία), ενώ κατατέθηκαν 2 εκατομμύρια περισσότερες αιτήσεις ασύλου εν σχέσει με το 2014[48]. Η ανοδική τάση των προσφυγικών ροών είχε ήδη ξεκινήσει από το 2011, με την λεγόμενη, «Αραβική Άνοιξη», όταν ο αριθμός των εκτοπισθέντων, ο οποίος ήταν σχετικώς σταθερός από το 1999[49], σημείωσε-τότε- ρεκόρ φθάνοντας σε παγκόσμιο επίπεδο τα 42,5 εκατομμύρια. Για την Ευρωπαϊκή Ένωση ωστόσο το 2015 αποδείχθηκε αναμφισβήτητα σημείο-καμπής όσον αφορά το προσφυγικό ζήτημα: σύμφωνα με στοιχεία της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ, οι αφίξεις στην ΕΕ δια θαλάσσης μέσω της λεγόμενης «διαδρομής της ανατολικής Μεσογείου», και συγκεκριμένα μέσω Ελλάδας, έφθασαν τις 885.000, ενώ οι συνολικές αφίξεις δια θαλάσσης ανήλθαν στις 1.015.078[50]. Πρόκειται για τετραπλάσια αύξηση εν σχέσει με το 2014[51], όταν οι αφίξεις δεν ξεπέρασαν τις 216.000. Οι μισές περίπου από τις αφίξεις της διαδρομής της ανατολικής Μεσογείου αφορούσαν άτομα συριακής καταγωγής[52], άτομα τα οποία, εν ολίγοις, δικαιούντο διεθνή προστασία. Όπως

[46] UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2015, σελ. 5 προσβάσιμο σε http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf
[47] ibid.
[48] ibid. σσ 5-6.
[49] *ibid,* σελ. 5.
[50] UNHCR, Operational Portal, Refugee Situations, προσβάσιμο σε https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#
[51] UNHCR, Global Trends. ο.π. ανωτέρω, υποσημείωση 46, σελ. 7.
[52] *ibid.*

προαναφέρθηκε (βλ. εισαγωγή), σύμφωνα με στοιχεία της EUROSTAT, οι νέες αιτήσεις διεθνούς προστασίας στον χώρο Σένγκεν έφθασαν τις 1.255.600[53].

α. Η ανάδειξη των δομικών προβλημάτων

Η κατακόρυφη αύξηση των μεταναστευτικών/προσφυγικών ροών στην ΕΕ εξέθεσε τις υφιστάμενες αδυναμίες του ΚΕΣΑ, αναδεικνύοντας παράλληλα τις βαθιές διαφορές μεταξύ των κρατών-μελών και προκαλώντας ρήξεις στους κόλπους της ίδιας της Ένωσης. Απόντος ενός επαρκούς θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου, η ΕΕ αντέδρασε εκ των υστέρων (re-active), με *ad hoc* συνεδριάσεις και μέτρα, ενώ στην πλειοψηφία τους τα κράτη-μέλη έδρασαν μονομερώς, σχηματίζοντας πολλές φορές συμμαχίες εντός της Ένωσης[54], οι οποίες αντιτάχθηκαν στις επίσημες θεσμικές αποφάσεις των ευρωπαϊκών οργάνων. Εξάλλου, η προσφυγική κρίση του 2015 έδωσε ώθηση σε μέτρα τα οποία συζητούνταν επί μακρόν και άνευ αποτελέσματος, όπως η αναβάθμιση του FRONTEX σε Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, με στόχο την ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, στο πλαίσιο μιας αμυντικής-αποτρεπτικής πολιτικής. Τέλος, με στόχο των περιορισμό των ροών από την Τουρκία μέσω της διαδρομής της ανατολικής Μεσογείου, η ΕΕ προέβη σε αμφισβητούμενου νομικού κύρους «συμφωνίες», όπως η κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας[55] της 18ης Μαρτίου του 2016. Εκ των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η λογική η οποία ακολουθήθηκε για τη διαχείριση της κρίσης, πόρρω απέχει από τις αρχές της «*αλληλεγγύης*» και της «*δίκαιης κατανομής των βαρών*», όπως αυτές κατοχυρώνονται αρχικώς από την Συνθήκη του Άμστερνταμ (άρθρ. 63, παρ. 2β), την Συνθήκη της Λισσαβώνας (άρθρ. 80 ΣΛΕΕ όσον αφορά ειδικώς το άσυλο και 222 ΣΛΕΕ), αλλά και όπως αναφέρει το ίδιο το πρόγραμμα της Στοκχόλμης (βλ. ανωτέρω Κεφ. ΙΙΙ).

Παρά την αναφορά των ευρωπαϊκών Συνθηκών και κειμένων στις εν λόγω αρχές, το ΚΕΣΑ φαίνεται ότι διέπεται από μία εξ' ολοκλήρου διαφορετική «λογική»,

[53] EUROSTAT, Newsrelease, ο.π. ανωτέρω υποσημ. 6.
[54] Οπως η Ομάδα Βίζεγκραντ, βλ. κατωτέρω, Κεφ. IV.γ
[55] Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016, Council of the EU, 144/16 της 18.3.2016 προσβάσιμο σε http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf

τόσο σε θεσμικό όσο και ουσιαστικό επίπεδο. Ο Κανονισμός (ΕΕ) του Δουβλίνου 604/2013 (η εκτός ευρωπαϊκού πλαισίου Συνθήκη του Δουβλίνου του 1990 και ο Κανονισμός 343/2003/ΕΚ, γνωστός ως «Δουβλίνο ΙΙ»), ακρογωνιαίος λίθος, μαζί με τον Κανονισμό EURODAC, του ΚΕΣΑ, στοχεύουν, όπως και ο τίτλος τους δηλοί «*στον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας*», και όχι στην «*δίκαιη κατανομή των βαρών*». Αντιθέτως, καθώς, στην περίπτωση παράνομης εισόδου στην ΕΕ, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης θεωρείται το κράτος πρώτης εισόδου, το βάρος πέφτει- θεωρητικώς τουλάχιστον- εξ ολοκλήρου στα κράτη-μέλη τα οποία βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ενωσης. Με δεδομένο ότι, όπως ήδη προαναφέρθηκε (βλ. ανωτέρω, Κεφ. IV), το 2015 έφθασαν στην ΕΕ μόνον από την διαδρομή της ανατολικής Μεσογείου, δηλαδή μέσω Ελλάδας, 885.000 άτομα, η εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου καθίσταται *de facto* ανέφικτη, ειδικά μάλιστα όταν στο συγκεκριμένο κράτος είχαν διαπιστωθεί σοβαρές «συστημικές αδυναμίες» όσον αφορά την παροχή διεθνούς προστασίας (βλ. κατωτέρω).

Αλλά και πριν την προσφυγική κρίση του 2015, και πέρα από τις θεσμικές αδυναμίες του Κανονισμού του Δουβλίνου, τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία καταδεικνύουν προβλήματα στην εφαρμογή του. Μεταξύ 2008 και 2013, τα κράτη-μέλη αντάλλαξαν περισσότερα από 300.000 αιτήματα αναδοχής (take back) και εκ νέου ανάληψης (take charge) αιτήσεων ασύλου[56]. Σύμφωνα με την έκθεση αξιολόγησης του Κανονισμού του Δουβλίνο ΙΙΙ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[57], το 2014 μόλις το 8% των συνολικών αιτημάτων αναδοχής/εκ νέου ανάληψης υλοποιήθηκαν σε ουσιαστικές μεταφορές ατόμων προς άλλο κράτος μέλος- ποσοστό εξαιρετικά χαμηλό. Το 2012 εξάλλου πάνω από το 40% των συνολικών αιτημάτων αναδοχής/ εκ νέου ανάληψης κατατέθηκε από μόλις δύο κράτη- μέλη, την Γερμανία και την Ελβετία, ενώ το 2013 μόνη η Γερμανία κατέθεσε το 43% των συνολικών αιτημάτων αναδοχής/εκ νέου ανάληψης [58]. Οσον αφορά τους αποδέκτες των αιτημάτων, η Ιταλία και η Πολωνία

[56] Fratzke, Susan, *Not adding Up, The Fading Promise of Europe's Dublin System,* Migration Policy Institute, March 2015, σελ. 6.

[57] Evaluation of the Dublin III Regulation DG Migration and Home Affairs, final report, σελ. 6, προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf

[58] *Fratzke, Susan,* ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 56, σελ. 8.

δέχθηκαν περίπου το 40% του συνόλου αυτών το 2012 και 2013[59] (το συγκεκριμένο διάστημα οι μεταφορές προς την Ελλάδα είχαν ανασταλεί, βλ. κατωτέρω).

Προβληματική εμφανίζεται επίσης και η εφαρμογή των κριτηρίων για τον καθορισμό του υπευθύνου για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας κράτους. Σύμφωνα με τα σχετικά στοιχεία, παρά το γεγονός ότι οι λόγοι οικογενειακής επανένωσης βρίσκονται πολύ υψηλά στα ιεραρχικά κριτήρια του Κανονισμού του Δουβλίνου, το 2013 τα κράτη-μέλη κατέθεσαν μόλις 1.402 αιτήματα εκ νέου ανάληψης για οικογενειακούς λόγους, αριθμός ο οποίος αντιστοιχεί μόλις στο 1,8% των συνολικών αιτημάτων[60]. Στον αντίποδα, άνω του 20% των συνολικών αιτημάτων αφορούσαν αιτήματα εκ νέου ανάληψης λόγω εγγράφων ή παράνομης εισόδου, ενώ πάνω από το 75% ήσαν αιτήματα αναδοχής[61].

Τον Ιανουάριο του 2011, στην «υπόθεση-σταθμός», όπως χαρακτηρίστηκε η *M.S.S v. Belgium and Greece*[62], το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕυρΔΔΑ), προχώρησε στην *de facto* αναστολή του Δουβλίνου και συγκεκριμένα των μεταφορών προς την Ελλάδα. Το σκεπτικό της συγκεκριμένης υπόθεσης επαναλήφθηκε και από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ενωσης (ΔΕΕ) τον Δεκέμβριο του 2011 στις υποθέσεις N.S. v. The United Kingdom και M.E. v. Ireland[63]. Ωστόσο, πριν την απόφαση του ΕυρΔΔΑ, μερίδα κρατών-μελών είχε ήδη προβεί στην αναστολή των μεταφορών προς την Ελλάδα βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου, κάνοντας χρήση της «ρήτρας κυριαρχίας» (άρθρ. 3, παρ. 2) του Δουβλίνου ΙΙ. Στην Γερμανία, την Δανία, την Ισλανδία και το Λουξεμβούργο είχαν εκδοθεί οδηγίες οι οποίες απαγόρευαν τις μεταφορές προς την Ελλάδα, ενώ στην

[59] *ibid.*
[60] *ibid*., σελ. 17.
[61] *ibid*.
[62] Case of M.S.S. v. Belgium and Greece (Application no. 30696/09) Judgement Strasbourg 21 January 2011. Το δικαστήριο έκρινε ότι , επιστρέφοντάς τον στην Ελλάδα, το Βέλγιο είχε παραβιάσει τα δικαιώματα του ενάγοντος , καθώς στη συγκεκριμένη χώρα οι συνθήκες κράτησης και υποδοχής συνιστούσαν απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση. Κατά το δικαστήριο, το Βέλγιο όφειλε να διερευνήσει ότι τα δικαιώματα του ενάγοντος θα τύγχαναν σεβασμού από την Ελλάδα, πριν προβεί στην μεταφορά του στην εν λόγω χώρα.
[63] Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-411/10 και C-493/10 (ΕΕ C 49 της 18.2.2012). Κατά το σκεπτικό της εν λόγω αποφάσεως «Το άρθρο 4 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει την έννοια ότι *απόκειται στα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων και των εθνικών δικαστηρίων, να μη μεταφέρουν αιτούντα άσυλο προς το υπεύθυνο κράτος μέλος κατά την έννοια του κανονισμού 343/2003, οσάκις είναι αδύνατο να αγνοούν ότι οι συστημικές πλημμέλειες όσον αφορά τη διαδικασία χορηγήσεως ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στο κράτος μέλος αυτό αποτελούν σοβαρούς και αποδεδειγμένους λόγους που να πείθουν ότι ο αιτών θα διατρέξει ουσιαστικό κίνδυνο να υποστεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση κατά την έννοια της διατάξεως αυτής*» .

αναστολή των μεταφορών προς την συγκεκριμένη χώρα είχαν προβεί με μεμονωμένες αποφάσεις τους εθνικά δικαστήρια της Αυστρίας, της Γαλλίας, της Ουγγαρίας, της Ιταλίας και της Ρουμανίας[64]. Η πρόταση της Επιτροπής εξάλλου για την αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου το 2008 εμπεριείχε (άρθρ. 31) πρόβλεψη για την αναστολή, υπό όρους, των αποφάσεων μεταφοράς, η οποία τελικώς δεν έγινε αποδεκτή (βλ. ανωτέρω, κεφ. ΙΙΙ). Τόσο η συγκεκριμένη πρόβλεψη, όσο και η προαναφερθείσα απόφαση του ΕυρΔΔΑ θέτουν εν αμφιβόλω τις αρχές της «*αμοιβαίας εμπιστοσύνης*» (βλ. Δουβλίνο ΙΙΙ, προοίμιο, σημ. 22), αλλά και της «*ασφαλούς χώρας*» (βλ. Δουβλίνο ΙΙ, προοίμιο, σημ. 2), στις οποίες στηρίζεται όλο το οικοδόμημα του Δουβλίνου.

Οι «συστημικές αδυναμίες» των διαδικασιών ασύλου των κρατών-μελών, έχουν κατά καιρούς στηλιτευθεί από διεθνείς οργανώσεις και οργανισμούς (ενδεικτικώς, στις 2 Ιανουαρίου 2014 η Ύπατη Αρμοστεία πρότεινε την αναστολή των αποφάσεων μεταφορών προς την Βουλγαρία[65]) αλλά και το ίδιο το ΕυρΔΔΑ (βλ. υπόθεση *Tarakhel v Switzerland*[66], παρά το γεγονός ότι, κατά το σκεπτικό, δεν διαπιστώθηκαν «συστημικές αδυναμίες» όσον αφορά την Ιταλία, αλλά ζητήθηκε η εξασφάλιση εγγυήσεων από τη χώρα- αποστολέα πριν την μεταφορά προς το συγκεκριμένο κράτος-μέλος). Οι διαφοροποιήσεις στα συστήματα ασύλου των κρατών-μελών, τόσο όσον αφορά τον βαθμό ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών Οδηγιών, όσο και τις συνθήκες υποδοχής και παροχής διεθνούς προστασίας είναι εξάλλου πρόδηλες, παρά την λειτουργία του ΚΕΣΑ, από τον ανισομερή καταμερισμό των αιτημάτων διεθνούς προστασίας μεταξύ των κρατών-μελών, με κυριότερο αποδέκτη τους την Γερμανία (βλ. ανωτέρω, κεφ. ΙΙ, Εισαγωγή), αλλά και τις ουσιαστικές αποκλίσεις των ποσοστών αναγνώρισης αιτούντων βάσει υπηκοότητες μεταξύ των κρατών-μελών. Η Συνθήκη του Δουβλίνου (και ακολούθως οι δύο Κανονισμοί), στόχευε στην εξάλειψη δύο φαινομένων[67]: ι) του λεγόμενου «asylum shopping», της τάσεως των αιτούντων διεθνούς προστασίας να καταθέτουν την αίτησή τους στο κράτος-μέλος που θεωρούσαν ότι είχαν τις περισσότερες πιθανότητες να γίνει αποδεκτή ή που οι

[64] Library of the European Parliament, *Transfer of Asylum-Seekers and Fundamental Rights*, Library Briefing, 30/11/2012., σελ. 4.
[65] EDAL, *UNHCR calls for the suspension of Dublin transfers to Bulgaria,* προσβάσιμο σε http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/unhcr-calls-suspension-dublin-transfers-bulgaria
[66] ECtHR, Case of Tarakhel v. Switzerland (Application no. 29217/12)
[67] Fratzke, Susan, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 56, σελ. 4.

συνθήκες υποδοχής ήταν οι ευνοϊκότερες, και ιι) των «προσφύγων σε τροχιά» (refugees in orbit), πρόσφυγες των οποίων την αίτηση διεθνούς προστασίας δεν αναλάμβανε κανένα κράτος-μέλος. Το 2013, ωστόσο, σύμφωνα με στοιχεία του συστήματος EURODAC,άνω του ενός τρίτου των εγγεγραμμένων σε αυτό είχε ήδη καταθέσει αίτηση διεθνούς προστασίας σε άλλο κράτος-μέλος της ΕΕ[68]. Η πλειοψηφία των προηγούμενων αιτήσεων είχαν κατατεθεί στην Ιταλία, σε ποσοστό 11% του συνόλου, την Πολωνία και την Σουηδία (περίπου 9% αμφότερες). Είναι δε χαρακτηριστικό ότι όσοι είχαν καταθέσει για πρώτη φορά αίτηση διεθνούς προστασίας στην Ιταλία, κατέθεσαν ακολούθως σε ποσοστό 32% δεύτερη αίτηση στην Γερμανία. Αναφορικώς με τα ποσοστά αναγνώρισης προσφυγικού καθεστώτος, το 2014 για τους ιρακινούς και τους αφγανούς αιτούντες κυμαίνονταν μεταξύ 13% με 94% για τους πρώτους και 20% με 95% για τους δεύτερους, αναλόγως με το κράτος-μέλος στο οποίο είχε κατατεθεί η αίτηση διεθνούς προστασίας[69].

Το 2015, κατά τη διάρκεια των προσφυγικών ροών προς την ΕΕ και δη μέσω της διαδρομής της ανατολικής Μεσογείου, ο Κανονισμός του Δουβλίνου, όσον αφορά την Ελλάδα, χώρα πρώτης εισόδου για την συντριπτική πλειοψηφία των εισερχομένων, είχε ανασταλεί. Επιπλέον, έως το φθινόπωρο του 2015 και παρά τις υποχρεώσεις της χώρας μας βάσει του Κανονισμού EURODAC, η Ελλάδα είχε σταματήσει να ταυτοποιεί και να δακτυλοσκοπεί όσους εισέρχονταν παράτυπα στην ΕΕ[70]. Ο μηχανισμός ασύλου της χώρας εμφάνιζε άλλωστε «συστημικά προβλήματα» πολύ πριν το 2015. Τον Αύγουστο του 2015 εξάλλου, η γερμανίδα Καγκελάριος Ανγκελα Μέρκελ κάλεσε στη χώρα της τους Σύρους πρόσφυγες, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους από το οποίο αυτοί είχαν εισέλθει καταργώντας ουσιαστικά το «Δουβλίνο ΙΙΙ».

Το συγκεκριμένο έτος οι ροές προς την Ελλάδα παρουσίασαν αύξηση 1.820% εν σχέσει με το 2014 (το αντίστοιχο ποσοστό για την Βουλγαρία ήταν 20%)[71]. Η

[68] *ibid*., σελ. 14.

[69] EASO, Annual Report on the Situation of Asylum in the EU, 2014, σε Heijer, Maarten, den, Rijpma, Jorrit, Spijkerboer, Thomas, Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System, *Common Market Law Review*, 53, 2016, σελ. 2, υποσημ. 7, προσβάσιμο σε https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2756709

[70] Συρίγος, Μ. Αγγελος, «Η Ελλάδα και τα Μεταναστευτικά Ρεύματα», σε Καζάκος, Π., Κούμας, Μ., Παπασωτηρίου, Χ., Συρίγος, Α.Μ., Χατζηβασιλείου, Ε., (εκδ.), *Η Ελλάδα στον Κόσμο της: Μεταξύ Ρεαλισμού και Ανεδαφικότητας στο Διεθνές Σύστημα*, Πατάκης, 2016, σελ. 183.

[71] *ibid*., σελ. 182.

χώρα δέχθηκε σφοδρά πυρά από τους εταίρους της για μη επαρκή φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ- απαραίτητη προϋπόθεση για την λειτουργία του χώρου Σένγκεν –αλλά και για την απροθυμία της να ζητήσει βοήθεια από τον FRONTEX[72], με αποτέλεσμα να απειληθεί με έξοδο από το «σύστημα Σένγκεν[73]». Το 2015 ωστόσο, ο FRONTEX δεν είχε ακόμα αναβαθμιστεί σε «ευρωπαϊκή συνοριοφυλακή», όπως πλέον προβλέπει ο Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624[74].(βλ. κατωτέρω, κεφ. V). Οι συζητήσεις για την δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαφύλαξης των εξωτερικών συνόρων και μιας «ευρωπαϊκής ακτοφυλακής»[75] χρονολογούνται από το 2001, οπότε και κατεγράφησαν ακροθιγώς στη «Διακήρυξη του Λάακεν» (σημ. 42)[76]. Ελαβαν «σάρκα και οστά» μόνον μετά την προσφυγική κρίση του 2015, η οποία έδωσε την αναγκαία πολιτική ώθηση για την υλοποίησή τους.

Τον Απρίλιο του 2011 εξάλλου είχε ήδη υπογραφεί το πρώτο επιχειρησιακό σχέδιο της EASO με στόχο την στήριξη του ελληνικού συστήματος ασύλου, το οποίο ξεκίνησε τον Μάιο του 2011 με διετή ορίζοντα και επεκτάθηκε αργότερα με ένα σχέδιο δεύτερης φάσης καθώς και ένα σχέδιο ειδικής στήριξης[77]. Ο ρόλος της EASO ωστόσο αναβαθμίστηκε κατά την προσφυγική κρίση του 2015, με την υπηρεσία να διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην λειτουργία των επονομαζόμενων “hotspots” (βλ. κατωτέρω, κεφ. V). Προβληματική τέλος, όσον αφορά τις επιστροφές των παρατύπως εισερχομένων, αποδείχθηκε η εφαρμογή του Πρωτοκόλλου Επανεισδοχής Ελλάδας-Τουρκίας (σε ισχύ από τον Απρίλιο του 2002). Σύμφωνα με

[72] Ο υπουργός Μεταναστευτικής Πολιτικής κ. Γιάννης Μουζάλας έχει υποστηρίξει ότι η Ελλάδα αρνήθηκε μεν την συμβολή του FRONTEX όσον αφορά τη φύλαξη των συνόρων με την πΓΔΜ, έχει δε ζητήσει την συμβολή του ευρωπαϊκού οργανισμού σε άλλους τομείς, βλ. eKathimerini.com, Greece asks EU for help with refugees following threats, προσβάσιμο σε http://www.ekathimerini.com/204021/article/ekathimerini/news/greece-asks-eu-for-help-with-refugees-following-threats

[73] Financial Times, *Greece warned EU will reimpose border controls*, 1 December 2015, προσβάσιμο σε https://www.ft.com/content/463dc7a0-982b-11e5-9228-87e603d47bdc

[74] Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 ΤΟΥ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου, Ο JL 251, 16.9.2016.

[75] Θέση την οποία από ελληνικής πλευράς είχε υποστηρίξει αργότερα και ο υφυπουργός Εξωτερικών κ. Γιάννης Βαληνάκης.

[76] Blockmans, Steven, *New Thrust for the CSDP from the refugee and migrant crisis*, CEPS Special Report, No. 142/July 2016, p. 10.

[77] Tsourdi, Evangelia, Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office, *European Papers*, *Vol.1, 2016*, pp 1009-1010.

στοιχεία του υπουργείου Εξωτερικών[78], από την έναρξη ισχύος του Πρωτοκόλλου έως τον Ιανουάριο του 2015 είχαν υποβληθεί από τις ελληνικές αρχές προς την Τουρκία 6.393 αιτήματα για την επανεισδοχή 137.722 μεταναστών. Οι τουρκικές αρχές δέχθηκαν την επανεισδοχή 13.314, ενώ τελικώς παρέλαβαν μόλις 3.838 άτομα. Η δε Συμφωνία επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας της 7ης Μαΐου 2014, βάσει της αποφάσεως 2014/252/ΕΕ της 14ης Απριλίου του 2014 (σε ισχύ από 1ης Οκτωβρίου 2014), προέβλεπε ως ημερομηνία έναρξης της επανεισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών στην γείτονα την 1η Οκτωβρίου του 2017, δεν ήταν ως εκ τούτου ενεργή όσον αφορά μη τούρκους υπηκόους κατά την μεγάλη προσφυγική κρίση του 2015.

β. Η θεσμική αντιμετώπιση της κρίσης από την ΕΕ

Σε θεσμικό επίπεδο, δεδομένων των εγγενών ανεπαρκειών του ΚΕΣΑ και του όγκου των προσφυγικών/μεταναστευτικών ροών, η ΕΕ προέβη σε μία σειρά πρωτοβουλιών και αποφάσεων «διαχειριστικής λογικής» μέσω «έκτακτων» και «ειδικών συνόδων[79]». Το Μάρτιο του 2015 συνεκλήθη το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων (το πρώτο, μετά από μία δεκαετία στο οποίο συζητήθηκαν ζητήματα μετανάστευσης), με αντικείμενο την προετοιμασία μίας έκτακτης κοινής συνόδου υπουργών Εξωτερικών και Εσωτερικών των κρατών μελών της ΕΕ. Η πρώτη στα χρονικά[80] κοινή υπουργική σύνοδος προετοίμασε με ένα σχέδιο δράσης δέκα σημείων[81] (μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβανόταν και η δέσμευση για έναν έκτακτο μηχανισμό μετεγκατάστασης) την πρώτη «ειδική» Ευρωπαϊκή Σύνοδο με αντικείμενο την προσφυγική κρίση, η οποία έλαβε χώρα στις 23 Απριλίου. Η εν λόγω σύνοδος, κατά την οποία ανελήφθησαν τέσσερις δεσμεύσεις, α) η ενίσχυση της

[78] ΤΟ ΒΗΜΑ, *ΥΠΕΞ*: *Απογοητευτικά τα στοιχεία επανεισδοχής μεταναστών στην Τουρκία*, προσβάσιμο σε http://www.tovima.gr/society/article/?aid=696663

[79] Τσάκωνας, Παναγιώτης, *Η διαχείριση της Μεναστευτικής-Προσφυγικής Κρίσης: Ευρωπαϊκές Προσλήψεις και Στρατηγικές και ο ρόλος της Τουρκίας*, παρουσίαση στο πλαίσιο του σεμιναρίου «Η Ευρωπαϊκή Διαχείριση του Μεταναστευτικού στην Ανατολική Μεσόγειο: η ΕΕ, η Τουρκία και η Ελλάδα, το οποίο διοργανώθηκε από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet του Πανεπιστημίου Αθηνών, 30.10.2017-11.12.2017,

[80] Blockmans, Steven, ο.π. ανωτέρω υποσημ. 76, σελ.3.

[81] Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration, Luxembourg, 20 April 2015, προσβάσιμο σε http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_el.htm

παρουσίας της ΕΕ στη θάλασσα, β) η καταπολέμηση των διακινητών βάσει του διεθνούς δικαίου, γ) η αποτροπή των παράτυπων μεταναστευτικών ροών και δ) η ενίσχυσης της εσωτερικής αλληλεγγύης και ευθύνης[82], πραγματοποιήθηκε λίγες ημέρες μετά από πολύνεκρο ναυάγιο της Μεσογείου, ανοιχτά της Λιβύης, στο οποίο έχασαν τη ζωή τους περισσότεροι από 900 μετανάστες/πρόσφυγες.

Η τραγωδία της Μεσογείου έδωσε πολιτική ώθηση στα σχέδια ενίσχυσης του ρόλου του FRONTEX και των θαλασσίων επιχειρήσεων της ΕΕ, όπως η «Επιχείρηση Τρίτων», μία αναγκαιότητα την οποία οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των χωρών της ΕΕ είχαν αναγνωρίσει ήδη από το 2014[83]. Η εντολή της ευρωπαϊκής επιχείρησης με την επωνυμία «Τρίτων» άλλωστε στην κεντρική και νότια Μεσόγειο, η οποία είχε διαδεχθεί την ιταλική επιχείρηση Mare Nostrum[84], ήταν σαφώς περιορισμένη σε έκταση, αντικείμενο, αλλά και χρηματοδότηση εν σχέσει με την τελευταία. Στις 22 Ιουνίου, σε χρόνο-ρεκόρ για τα δεδομένα της ΕΕ και δύο μόλις μήνες από το πολύνεκρο ναυάγιο ανοικτά της Λιβύης, η Ενωση αποφάσισε ομοφώνως την ανάπτυξη της κοινής στρατιωτικής επιχείρησης (sic) στην νότια-κεντρική Μεσόγειο με αρμοδιότητα την «*αναγνώριση, κατάληψη και καταστροφή σκαφών και περιουσιακών στοιχείων που χρησιμοποιούνται ή υπάρχουν υπόνοιες ότι χρησιμοποιούνται από τους διακινητές ή τους λαθρεμπόρους*[85]». Η εντολή της EUNAVFOR MED (μετέπειτα «Επιχείρηση Σοφία»), όπως ονομάστηκε, έλαβε την έγκριση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ με το ψήφισμα 2240 της 9ης Οκτωβρίου του 2015. Στις 7 Οκτωβρίου του 2015 η «Επιχείρηση Σοφία» εισήλθε στο δεύτερο της στάδιο (στις 20 Ιουνίου του 2016 το Συμβούλιο αποφάσισε την παράτασή της για ένα έτος, με την παράλληλη ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της)[86]. Στις 11 Φεβρουαρίου του 2015, οι υπουργοί Άμυνας των χωρών του ΝΑΤΟ συμφώνησαν στην ανάπτυξη δυνάμεων στο Αιγαίο, με στόχο την ενίσχυση της Ελλάδας, της Τουρκίας και του FRONTEX. Το πεδίο δράσης των νατοϊκών δυνάμεων ωστόσο

[82] Statement, Special Meeting of the European Council, 23 April 2015, προσβάσιμο σε http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/

[83] *ibid*., σελ. 4.

[84] Η επιχείρηση Mare Nostrum είχε αναπτυχθεί και αυτή μετά πολύνεκρο ναυάγιο ανοιχτά της ιταλικής νήσου Λαμπεντούζα τον Οκτώβριο του 2013 στο οποίο είχαν χάσει τη ζωή τους πάνω από 300 άνθρωποι

[85] Απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2015/778 του Συμβουλίου της 18ης Μαΐου 2015 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (Eunavfor MED), , OJ 2015 L 122/31, της 19.5.2015, αρθρ. 1, παρ. 1.

[86] Για μία λεπτομερή ανάλυση της επιχείρησης EUNAVFOR MED βλ. Blockmans, Steven, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 76.

ήταν σαφώς περιορισμένο εν σχέσει με την επιχείρηση EUNAVFOR MED (το ΝΑΤΟ δεν είχε εξουσιοδοτηθεί με την «*επιβίβασ*η, *αναγνώριση, κατάληψη και καταστροφή σκαφών και τη σύλληψη των διακινητών»*, ενώ η όποια συνεργασία μεταξύ ΝΑΤΟ, ελληνικής ακτοφυλακής και FRONTEX ελάμβανε χώρα εκτός πλαισίου ΚΕΠΠΑ-ΝΑΤΟ[87]).

Τον Μάιο του 2015 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή[88] υιοθέτησε την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, κείμενο πολιτικής δέκα σημείων, ήτοι έξι «άμεσης δράσης» και τεσσάρων «μεσοπρόθεσμων». Στις άμεσες δράσεις[89] συμπεριλαμβάνονταν η δημιουργία α) ενός προσωρινού έκτακτου μηχανισμού μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο από κράτη-μέλη τα οποία αντιμετωπίζουν τις μεγαλύτερες ροές, β) ένας μηχανισμός επανεγκατάστασης 20.000 προσφύγων εκτός ΕΕ, γ) ο τριπλασιασμός των δυνατοτήτων και της χρηματοδότησης των κοινών επιχειρήσεων του FRONTEX και τις Επιχειρήσεις «Τρίτων» και «Ποσειδών», δ) η ανάπτυξη κοινών επιχειρήσεων στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (ΚΠΑΑ) που θα έχουν ως στόχο τον συστηματικό εντοπισμό, τη δέσμευση και την καταστροφή των σκαφών που χρησιμοποιούνται από τους λαθροδιακινητές, ε) η οικονομική ενίσχυση των κρατών μελών στα σύνορα της ΕΕ και η δημιουργία «hotspots» (κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης στα ευρωπαϊκά σύνορα) με τη συνδρομή των FRONTEX EUROPOL και EASO με στόχο την «*ταχεία ταυτοποίηση, καταχώρηση και λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων των εισερχόμενων μεταναστών*» στ) η ενίσχυση της Κοινής επιχείρησης θαλάσσιων πληροφοριών (JOT MARE) από την EUROPOL.

Το μέτρο το οποίο συνδέθηκε με το σύστημα της μετεγκατάστασης (relocation) και άλλαξε τα δεδομένα όσον αφορά στην διαχείριση των ροών, ήταν η επονομαζόμενη «προσέγγιση κομβικών σημείων» («hotspot approach»). Πρόκειται ουσιαστικώς για κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης σε σημεία εισόδου τα οποία δέχονται ισχυρές πιέσεις σε Ελλάδα και Ιταλία- στην Αουγκούστα, την Λαμπεντούζα,

[87] *ibid*., σελ. 9.

[88] Στις 4 Μαρτίου του 2015 το σώμα των Επιτρόπων είχε διεξάγει συζήτηση προσανατολισμού με αντικείμενο την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Μετανάστευση: Η Κατάσταση στις 14 Οκτωβρίου 2015, προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20151014_migration_priority_el.pdf

[89] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση COM(2015) 240 final, Βρυξέλλες, 13.5.2015.

το λιμάνι Εμπεδοκλή στον Ακράγαντα, το Ποτσάλο, το Ταράντο και το Τραπάνι στην Ιταλία και τις νήσους Λέσβο, Χίο, Λέρο, Σάμο και Κω στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο του συντονισμού τους εντάσσεται η λειτουργία κεντρικών γραφείων της Περιφερειακής Ομάδας Δράσης της ΕΕ (EURTF), αποτελούμενης από στελέχη των FRONTEX, EASO, EUROPOL, με έδρα τον Πειραιά στην Ελλάδα και την Κατάνια της Σικελίας στην Ιταλία. Παρά τις κοινές πολιτικές σε Ελλάδα και Ιταλία, οι δομές των hotspot, διαφέρουν σημαντικά τόσο από απόψεως χωρητικότητας, όσο και εμπειρογνωμόνων από την ευρωπαϊκή ακτοφυλακή (βλ. κατωτέρω), την EASO και τον FRONTEX[90]. Στην Ελλάδα οι εν λόγω εγκαταστάσεις εμφανίζονται σήμερα υπερ-κορεσμένες καθώς μόνον το κέντρο υποδοχής και ταυτοποίησης στη Λέσβο φιλοξενούσε τον Νοέμβριο του 2017 6.500 άτομα[91], γεγονός που καταδεικνύει την αστοχία των ευρωπαϊκών σχεδιασμών με την υποτίμηση της κατάστασης που έχει διαμορφωθεί στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ[92]. Οι ανισομερείς πιέσεις που δέχονται τα ελληνικά hotspot αντανακλώνται και στον αριθμό των αποσπασμένων εξειδικευμένων στελεχών: στην Λαμπεντούζα η ευρωπαϊκή παρουσία περιοριζόταν σε δεκατρία μέλη της Ευρωπαϊκής Ακτοφυλακής, έναν εμπειρογνώμονα της EASO, καθώς και δύο πολιτιστικούς διαμεσολαβητές, τη στιγμή που οι αντίστοιχοι αριθμοί στη Λέσβο είναι 110 υπάλληλοι της Ευρωπαϊκής Ακτοφυλακής, 45 βάσει της Διακήρυξης ΕΕ-Τουρκίας, 45 εμπειρογνώμονες της EASO, 37 διερμηνείς, 6 υπάλληλοι της EASO και 10 προσωρινοί υπάλληλοι της υπηρεσίας αποσπασμένοι στην ελληνική Υπηρεσία Ασύλου[93].

Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για τη Μετανάστευση προέβλεπε, όπως αναφέρθηκε, τον τριπλασιασμό των δυνατοτήτων των κοινών επιχειρήσεων του FRONTEX στη Μεσόγειο («Επιχείρηση Τρίτων» και «Ποσειδών»), με την αύξηση του προσωπικού κατά 60 άτομα και την ανάπτυξη 291 αξιωματούχων από τα κράτη-μέλη στα hotspot

[90] European Commission, Hotspot State of Play, (last updated 18 December, 2017), προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf

[91] Η Καθημερινή, *Εκτός Ελέγχου η Κατάσταση στη Λέσβο*, 15.11.2017, προσβάσιμο σε http://www.kathimerini.gr/934573/article/epikairothta/ellada/ektos-elegxoy-h-katastash-sth-lesvo

[92] Η υπερσυγκέντρωση στις ελληνικές δομές οφείλεται αφενός μεν στις αυξημένες ροές μέσω της διαδρομής της ανατολικής Μεσογείου, αφετέρου δε στο κλείσιμο της λεγόμενης «βαλκανικής οδού» τον Φεβρουάριο του 2016 (βλ. κατωτέρω), αλλά και την εφαρμογή της αμφιλεγόμενης Διακήρυξης ΕΕ-Τουρκίας.

[93] European Commission, Hotspot State of Play, ο.π ανωτέρω, υποσημ. 90.

(είχαν αρχικώς ζητηθεί από τον FRONTEX 775 αξιωματούχοι[94]). Ομοίως η EASO αύξησε το προσωπικό της κατά 30 άτομα, ενώ ζήτησε την απόσπαση 370 εμπειρογνωμόνων για την στήριξη των αρχών διαχείρισης ασύλου σε Ελλάδα και Ιταλία. Η ανταπόκριση ωστόσο των κρατών-μελών ως προς το τελευταίο σκέλος ήταν μικρή[95]: έως τον Φεβρουάριο του 2016 είχαν αποσπαστεί μετά βίας 201 εμπειρογνώμονες. Οσον αφορά τον FRONTEX, η ενίσχυσή του ήταν όντως εντυπωσιακή: μόνο το 2015 με τρεις διαδοχικές τροποποιήσεις ο τελικός προϋπολογισμός του οργανισμού ανήλθε στα 143 εκ. ευρώ[96]. Στον αντίποδα, τα κράτη-μέλη αύξησαν σημαντικά τον προϋπολογισμό της EASO μόλις το 2016, στα 56,9 εκ. ευρώ[97], γεγονός το οποίο καταδεικνύει σαφή προτίμηση προς μία κατασταλτικής λογικής πολιτική. Παρά την επέκταση του FRONTEX και την ενεργότερη εμπλοκή του στον τομέα των επιστροφών, το 2015 από τις 72.839 αναγκαστικές επιστροφές, μόλις 5% ήταν αποτέλεσμα κοινής ευρωπαϊκής επιχείρησης[98].

Τον Σεπτέμβριο του 2015 η Επιτροπή παρουσίασε πρόταση κανονισμού για τη δημιουργία κοινής για όλα τα κράτη-μέλη λίστας ασφαλών τρίτων χωρών για τις ανάγκες της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ[99]. Ο εν λόγω κανονισμός στοχεύει στον χαρακτηρισμό συνοριακών της ΕΕ κρατών όπως η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η πΓΔΜ, η Σερβία και η Τουρκία ως «ασφαλείς τρίτες χώρες», με αποτέλεσμα οι εισερχόμενοι εντός της Ένωσης μέσω αυτών να μην θεωρούνται *a priori* πρόσφυγες[100]. Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία, ωστόσο, ελλείψει πολιτικής συμφωνίας, παραμένει έως

[94] Carrera, Sergio, Blockmans, Steve, Gros, Daniel, Guild, Elspeth, The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities, CEPS Essay, No.20/16 December 2015, σελ. 7, προσβάσιμο σε https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities

[95] Carrera, Sergio, Hertog ,Leonhard, den , *A European Border and Coast Guard: What's in a Name*?, CEPS Paper, No.88, March 2016, προσβάσιμο σε https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2088%20SC%20and%20LdH%20EBCG.pdf

[96] Tsourdi, Evangelia, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 77, σελ. 1006.

[97] *ibid*., σελ. 1007

[98] Slominski, Peter, Trainer, Florian, How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non)-use of "Europe" during the Migration Crisis, *Journal of Common Market Studies, Special Issue, EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis*, January 2018, σελ. 108.

[99] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU, COM(2015) 452 final, Brussels, 9.9.2015, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5874209-56cc-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

[100] Carrera, Sergio, Blockmans, Steve, Gros, Daniel, Guild, Elspeth, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 94, σελ. 7.

σήμερα «στα χαρτιά». Εν τούτοις, στις 8 Οκτωβρίου του 2015 η ΕΕ φιλοξένησε την πρώτη διάσκεψη υψηλού επιπέδου για την διαδρομή ανατολικής Μεσογείου/ δυτικών Βαλκανίων, κατά την οποία υιοθετήθηκε σχετικό σχέδιο συλλογικής δράσης[101]. Μία δεύτερη, πιο κλειστή, διάσκεψη πραγματοποιήθηκε στις 25 Οκτωβρίου του 2015[102], με τη συμμετοχή ηγετών από την Αυστρία, την Βουλγαρία, την Κροατία, την Γερμανία, την Ελλάδα, την Ουγγαρία, την Ρουμανία, την Σλοβενία, με τις Αλβανία, Σερβία και πΓΔΜ προσκεκλημένες στις εργασίες. Αποτέλεσμα της εν λόγω διάσκεψης ήταν η υιοθέτηση σχεδίου 17 σημείων πρακτικής και επιχειρησιακής φύσεως, με την ενίσχυση της διαχείρισης των συνόρων και την εφαρμογή του Σχεδίου Δράσης ΕΕ-Τουρκίας (συμφωνηθέν τον Οκτώβριο του 2015), να κατέχουν κεντρική θέση[103]. Κατά τη συγκεκριμένη μίνι-σύνοδο, η Ελλάδα δεσμεύθηκε να δημιουργήσει 50.000 θέσεις υποδοχής προσφύγων, ενώ άλλες 50.000 προβλέπονταν να δημιουργηθούν κατά μήκος της «βαλκανικής οδού[104]».

Αναφορικώς με την Τουρκία, πραγματοποιήθηκαν στις Βρυξέλλες, κατόπιν ευρωπαϊκού αιτήματος[105] δύο έκτακτες σύνοδοι ΕΕ-Τουρκίας, η πρώτη με τη συμμετοχή του τούρκου προέδρου Ρετζέπ Ταγίπ Ερντογάν, στις 5 Οκτωβρίου και η δεύτερη με τον τούρκο πρωθυπουργό Νταβούτογλου στις 29 Νοεμβρίου, κατά την οποία ενεργοποιήθηκε το Κοινό Σχέδιο Δράσης ΕΕ-Τουρκίας. Η συνεργασία επισφραγίστηκε τελικώς με την Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016, βάσει της οποίας προβλέπεται μηχανισμός επιστροφών των παρανόμως εισερχομένων μέσω Τουρκίας μεταναστών μετά την 20η Μαρτίου του ιδίου έτους, με παράλληλο σύστημα επανεγκατάστασης δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε κράτη-μέλη της ΕΕ. Η κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, συμφωνήθηκε εκτός «ευρωπαϊκού πλαισίου» και κατά τον τότε πρέσβη της γείτονος στην ΕΕ Σελίμ Γενέλ απετέλεσε προϊόν απευθείας διαβουλεύσεων μεταξύ Γερμανίας-Τουρκίας πριν παρουσιαστεί έτοιμη «στους 28[106]». Σε πρακτικό επίπεδο, πέρα από τα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και

[101] *ibid.,* σελ. 8.
[102] *ibid.,* βλ. επίσης Τσάκωνας, Παναγιώτης, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 79.
[103] *ibid.,*
[104] Η Καθημερινή, *50.000 πρόσφυγες θα μείνουν στην Ελλάδα*, 27.10.2015, προσβάσιμο σε http://www.kathimerini.gr/836316/article/epikairothta/politikh/50000-prosfyges-8a-meinoyn-sthn-ellada
[105] Carrera, Sergio, Blockmans, Steve, Gros, Daniel, Guild, Elspeth, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 94, σελ. 8.
[106] Slominski, Peter, Trainer, Florian, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 98, σελ. 109.

της προβληματικής του κατά πόσον αποτελεί η Τουρκία «ασφαλή τρίτη χώρα[107]», η δήλωση μείωσε μεν τις ροές από την γείτονα, οδήγησε δε στον υπερκορεσμό των δομών στα νησιά του ανατολικού Αιγαίου. Στο δε ζήτημα των επιστροφών υπήρξε αναποτελεσματική: από τους συνολικά 44.239 μετανάστες/πρόσφυγες που έφθασαν στα ελληνικά νησιά (Λέσβο, Χίο, Σάμο, Λέρο, Κω) μεταξύ Απριλίου 2016 και Σεπτεμβρίου 2017 επέστρεψαν στην Τουρκία 1.360 μετανάστες[108].

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη Μετανάστευση[109] με στόχο την κοινή διαχείριση των συνόρων και την ενίσχυση του FRONTEX, η Επιτροπή παρουσίασε στα τέλη του 2015 πρόταση Κανονισμού για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής[110]. Ο Κανονισμός εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 16 Σεπτεμβρίου του 2016 και στις 6 Οκτωβρίου του 2016, μέσα σε λιγότερο από ένα έτος από την αρχική πρόταση της Επιτροπής, η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή τέθηκε επισήμως σε λειτουργία[111].

Στις 14 και 22 Σεπτεμβρίου του 2015 και βάσει του σχεδίου δράσης της έκτακτης κοινής συνόδου της 20ης Απριλίου του ιδίου έτους (βλ. ανωτέρω) και των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25ης -26ης Ιουνίου, το Συμβούλιο έλαβε δύο αποφάσεις, οι οποίες δεν έτυχαν της αποδοχής της ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής. Πρόκειται για τις Αποφάσεις (ΕΕ) 2015/1523[112] και 2015/1601[113],

[107] Τον Μάιο του 2016 η δευτεροβάθμια επιτροπή προσφυγών έκρινε ότι η Τουρκία δεν αποτελεί ασφαλή χώρα, ενώ η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με την υπ' αριθμ. 2348/2017 απόφαση της Ολομελείας έκρινε ότι η Τουρκία είναι ασφαλής τρίτη χώρα. Βλ επίσης αποφάσεις NF, NG and NM v European Council, T-192/16, T-193/16 and T-257/16 της 28ης Φεβρουαρίου 2017, κατά τις οποίες το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί για την δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, καθώς η τελευταία δεν αποτελεί διεθνή συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αλλά πράξη μεταξύ των ηγετών των κρατών μελών της ΕΕ και της Τουρκίας (περισσότερες λεπτομέρειες στο Carrera, Sergio, Hertog, den Leonhard, Stefan, Marco,It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal, CEPS Policy Insights, No 2017-15/April 2017, προσβάσιμο σε https://www.ceps.eu/publications/it-wasn%E2%80%99t-me-luxembourg-court-orders-eu-turkey-refugee-deal

[108] Η Καθημερινή, *Αγκάθια στην κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας*, 22.10.2017, προσβάσιμο σε http://www.kathimerini.gr/931670/article/epikairothta/ellada/agka8ia-sthn-koinh-dhlwsh-ee---toyrkias

[109] European Agenda on Migration, COM(2015), 240, 13.5.2015, σελ. 17.

[110] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC, COM(2015) 671 final, Strasbourg, 15.12.2015

[111] Η Ναυτεμπορική, *Πρεμιέρα για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή-Ακτοφυλακή*, 6.10.2016, προσβάσιμο σε http://www.naftemporiki.gr/story/1156339/premiera-gia-tin-europaiki-sunoriofulaki-aktofulaki

[112] Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011

οι οποίες προέβλεπαν μέσω ενός έκτακτου και προσωρινού μηχανισμού την μετεγκατάσταση από την Ελλάδα και την Ιταλία 40.000 και 120.000 αντιστοίχως δικαιούχων διεθνούς προστασίας (η δεύτερη απόφαση συμπεριελάμβανε αρχικώς και την Ουγγαρία η οποία επέλεξε να μην συμμετάσχει[114]). Οι αποφάσεις εγκρίθηκαν με αυξημένη πλειοψηφία, με την Ουγγαρία, την Τσέχικη Δημοκρατία, τη Ρουμανία και την Σλοβακία να τις καταψηφίζουν (η Φιλανδία απείχε[115]). Οι δύο αποφάσεις, σύμφωνα με το προοίμιό τους, κινούνταν στη βάση της «*δίκαιης κατανομής των βαρών*», της «*αλληλεγγύης*» και της «*ευθύνης*». Η ΕΕ διέθετε ήδη από το 2001 (Οδηγία 2001/55/ΕΚ) έναν «*μηχανισμό αλληλεγγύης*» για την κατανομή των δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε περίπτωση «*μαζικής εισροής*[116]». Ο εν λόγω μηχανισμός δεν είχε ενεργοποιηθεί ποτέ. Το 2011, κατά την «Αραβική Ανοιξη», η Ιταλία είχε ζητήσει την ενεργοποίησή του, χωρίς αποτέλεσμα[117]. Στις 9 Οκτωβρίου του 2013, σε ψήφισμά του για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν λόγω της εισροής προσφύγων από τη Συρία[118], το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προέβαλε μεταξύ άλλων την «*πιθανότητα εφαρμογής της Οδηγίας προσωρινής προστασίας*» (σημ. 14), χωρίς οι συζητήσεις να προχωρήσουν περαιτέρω.

γ. (Μη) Εφαρμογή του Θεσμικού Πλαισίου-Εθνικές Πολιτικές Κρατών Μελών.

Οι θεσμικές αποφάσεις για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης του 2015 οι οποίες ελήφθησαν στο πλαίσιο της «αλληλεγγύης» και της «δίκαιης κατανομής των βαρών», εφαρμόστηκαν στην καλύτερη περίπτωση πλημμελώς, ενώ στη χειρότερη συνάντησαν σφοδρότατες αντιδράσεις μερίδας κρατών μελών, της

[113] Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015D1601

[114] Selanec, Bačić, Nika, A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralization, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol.11, 2015,

[115] *ibid.,*

[116] Οδηγία 2001/55/ΕΚ, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 36.

[117] Selanec, Bačić, Nika , ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 114, σελ. 108.

[118] European Parliament resolution of 9 October 2013 on EU and Member State measures to tackle the flow of refugees as a result of the conflict in Syria (2013/2837(RSP))

επονομαζόμενης «Ομάδας Βίζεγκραντ[119]». Ουγγαρία και Σλοβακία προσέφυγαν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υποθέσεις C-643/15 και C-647/15) κατά των αποφάσεων 2015/1523 και 2015/1601 του Συμβουλίου, αμφισβητώντας επί της ουσίας τη νομική βάση του άρθρ. 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ στο οποίο αυτές βασίστηκαν. Στις 6 Σεπτεμβρίου του 2017, με απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης απορρίφθηκαν οι προσφυγές των εν λόγω κρατών μελών[120]. Η Σουηδία και η Αυστρία ζήτησαν την προσωρινή αναστολή των υποχρεώσεών τους, βάσει των ανωτέρω αποφάσεων περί μετεγκατάστασης. Τον Δεκέμβριο του 2015 η Επιτροπή υιοθέτησε πρόταση για την προσωρινή αναστολή των υποχρεώσεων της Σουηδίας και το Φεβρουάριο του 2016 πρόταση για Εκτελεστική Απόφαση (Council Implementing Decision) περί προσωρινής αναστολής του 30% του αριθμού των αιτούντων άσυλο προς μετεγκατάσταση στην Αυστρία, βάσει της Αποφάσεως 2015/1601 του Συμβουλίου[121]. Η απόφαση αναφορικώς με την Αυστρία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 10 Μαρτίου 2016.

Ενδεικτικό της απροθυμίας των κρατών μελών να εφαρμόσουν τις Αποφάσεις 2015/1523 και 2015/1601 του Συμβουλίου είναι το γεγονός ότι, σύμφωνα με στοιχεία της Ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου, έως την 7η Ιανουαρίου 2018 οι προσφερόμενες θέσεις μετεγκατάστασης ανέρχονταν σε 30.836, ενώ τα εξερχόμενα αιτήματα και οι πραγματοποιημένες μεταφορές σε 24.906 και 21.704 αντιστοίχως[122]. Επιπλέον, η διαφωνία για το σύστημα μετεγκατάστασης εξελίχθηκε τον Δεκέμβριο του 2017 σε ανοικτή θεσμική αντιπαράθεση μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Επιτροπής[123].

Το άνοιγμα των συνόρων από την Γερμανία εξάλλου (βλ. ανωτέρω κεφ. IV.α) οδήγησε αρκετά κράτη-μέλη (με πρώτη τη Γερμανία) στο να εφαρμόσουν επιλεκτικά την υιοθέτηση συγκεκριμένων προβλεπομένων από τις Συνθήκες μέτρων, όπως η

[119] Αποτελούμενης από την Πολωνία, την Τσεχική Δημοκρατία, την Ουγγαρία και την Σλοβακία βλ. επίσημη ιστοσελίδα: http://www.visegradgroup.eu/)
[120] CJEU, *Slovakia and Hungary v Council*, Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15, 6.9.2017.
[121] First Report on Relocation and Resettlement, COM 2016, 165 final
[122] Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Στατιστικά Στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, Διαδικασίες Μετεγκατάστασης, προσβάσιμο σε http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2018/01/Relocation-procedures-up-to-7-1-2018_gr.pdf
[123] Η Καθημερινή, Σύγκρουση στην ΕΕ λόγω μεταναστευτικού, 13.12.2017, προσβάσιμο σε http://www.kathimerini.gr/938981/article/epikairothta/politikh/sygkroysh-sthn-ee-logw-metanasteytikoy

προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα[124] βάσει του άρθρ. 25 και του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν (ΚΣΣ)[125]. Στις 13 Σεπτεμβρίου ο υπουργός Εσωτερικών της Γερμανίας ενημέρωσε τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου ότι η χώρα του προβαίνει στην άμεση προσωρινή επαναφορά των ελέγχων βάσει του άρθρ. 25[126], ενώ στις 12 Οκτωβρίου υπήρξε σχετική ενημέρωση για την επέκταση των ελέγχων. Στις 15 Σεπτεμβρίου έπραξε το ίδιο και η Αυστρία (με παράταση των ελέγχων), στις 16 Σεπτεμβρίου η Σλοβενία (ομοίως με παράταση), στις 12 Νοεμβρίου η Σουηδία, στις 25 Νοεμβρίου η (εκτός ΕΕ, αλλά εντός χώρου Σένγκεν) Νορβηγία, με παράταση. Τόσο η Γαλλία όσο και η Μάλτα εξάλλου επανέφεραν τους συνοριακούς ελέγχους, όχι όμως βάσει του άρθρ. 25, αλλά του άρθρ. 23 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, η πρώτη για τις ανάγκες της διοργάνωσης της διάσκεψης για το κλίμα[127] και η δεύτερη για τη σύνοδο για τη μετανάστευση στη Βαλέτα καθώς και αυτή των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της Κοινοπολιτείας. Από τον Σεπτέμβριο του 2015, επτά από τις 26 συνολικά κράτη του Σένγκεν επανέφεραν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν[128]. Επιπλέον, στις αρχές Ιανουαρίου του 2016 και μετά τους ελέγχους από πλευράς Σουηδίας, η Δανία υιοθέτησε προσωρινούς ελέγχους στα σύνορά της με την Γερμανία[129]. Η επαναφορά των ελέγχων συνδεόταν με «*μαζική και ανεξέλεγκτη εισροή υπηκόων-τρίτων χωρών*», κατά τη γερμανική αιτιολογία, και τα ζητήματα δημοσίας τάξης και ασφάλειας τα οποία εγείρονταν, παρά το γεγονός ότι βάσει του άρθρ.3 του ΚΣΣ ο σκοπός του εν λόγω Κανονισμού δεν πρέπει επηρεάζει «*τα δικαιώματα των προσφύγων και των ατόμων που ζητούν διεθνή προστασία, κυρίως όσον αφορά την αρχή της μη-επαναπροώθησης*[130]». Στα μέσα Νοεμβρίου του 2015, ο ολλανδός

[124] Η συγκεκριμένη τροποποίηση είχε ενσωματωθεί στον αναθεωρημένο Κώδικα Σένγκεν μετά από διαμάχη μεταξύ Ιταλίας και Γαλλίας με αφορμή την άφιξη Τυνήσιων υπηκόων στην Ιταλία και την μετάβασή τους στη Γαλλία, με την τελευταία να επαναφέρει μονομερώς τους συνοριακούς ελέγχους.

[125] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1051/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013 για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 με σκοπό τη θέσπιση κοινών κανόνων σχετικά και με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις, JO L 295/1, 6.11.2013.

[126] Guild, Elspeth, Brouwer, Evelien, Groenendijk, Carrera, Sergio, *What is Happening to the Schengen Borders*?, CEPS Paper, No.86/December 2015, σελ. 5, προσβάσιμο σε https://www.ceps.eu/system/files/No%2086%20Schengenland_0.pdf

[127] Οι έλεγχοι επεκτάθηκαν μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις του Νοεμβρίου του 2015

[128] Guild, Elspeth, Brouwer, Evelien, Groenendijk, Carrera, Sergio, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 126.

[129] Financial Times, *Denmark tightens border controls with Germany*, 4.01.2016, προσβάσιμο σε https://www.ft.com/content/7ae022f2-b2cd-11e5-8358-9a82b43f6b2f

[130] Guild, Elspeth, Brouwer, Evelien, Groenendijk, Carrera, Sergio, ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 126, σελ. 10

Μαρκ Ρούτε και ο υπουργός Οικονομικών Γερούν Ντάισελμπλουμ πρότειναν την υιοθέτηση ενός «Μίνι Σένγκεν» όπου θα συμμετείχαν το Βέλγιο, η Ολλανδία, το Λουξεμβούργο, η Γερμανία και η Αυστρία. Η συγκεκριμένη πρόταση θεωρήθηκε ως ράπισμα κατά της Ελλάδας, παρά το γεγονός ότι το συγκεκριμένο σχέδιο απέκλειε εξίσου τη Γαλλία και όλες τις χώρες του επονομαζόμενου «ευρωπαϊκού νότου[131]». Τον Δεκέμβριο του 2015, η Ελλάδα εξέδωσε non-paper με το οποίο ζητούσε την τροποποίηση του συστήματος ανάληψης ευθύνης για τους αιτούντες διεθνή προστασία κατά τρόπο ο οποίος να ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα των προσφυγικών ροών, σε συνδυασμό με την αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ και της ελεύθερης διακίνησης προσφύγων εντός της Ενώσεως[132].

Ταυτοχρόνως με την επαναφορά των ελέγχων βάσει του άρθρ. 25 ΚΣΣ, χώρες οι οποίες βρίσκονταν στο μέσον της λεγόμενης «βαλκανικής οδού», όπως η Αυστρία, η Ουγγαρία, η (εκτός ΕΕ) πΓΔΜ και η Σλοβενία ύψωσαν η μία μετά την άλλη φράκτες κατά μήκος των συνόρων τους με στόχο την ανακοπή των ροών. Στις 20 Αυγούστου του 2015 η πΓΔΜ ανέπτυξε στρατιωτικές δυνάμεις κατά μήκος των συνόρων με την Ελλάδα και κήρυξε τη χώρα σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης[133]. Η επαναφορά των ελέγχων από την Αυστρία (βλ. ανωτέρω) στα σύνορα με την Ουγγαρία καθώς και η ανάπτυξη στρατιωτικών δυνάμεων, οδήγησε την Ουγγαρία στην κατασκευή στις 15 Σεπτεμβρίου φράκτη 175 χλμ. στα σύνορά της με τη Σερβία, με στόχο την αποτροπή των προσφυγικών/μεταναστευτικών ροών. Ομοίως, η Κροατία έκλεισε προσωρινώς τα σύνορά της με την Σερβία[134]. Στις 16 Οκτωβρίου του 2015 η Ουγγαρία ολοκλήρωσε την κατασκευή φράκτη στα σύνορά της με την Κροατία[135], στις 11 Νοεμβρίου 2015 η Σλοβενία ξεκίνησε την κατασκευή φράκτη στα σύνορα με την Κροατία, ενώ δύο ημέρες αργότερα, στις 13 Νοεμβρίου του 2015, η Αυστρία άρχισε να κατασκευάζει φράκτη στα σύνορα με την Σλοβενία[136]. Εως τον Μάρτιο του 2016, η «βαλκανική οδός» είχε τυπικώς κλείσει, εγκλωβίζοντας χιλιάδες ανθρώπους στην Ελλάδα.

[131] *ibid*., σελ. 15
[132] *ibid.,* σελ. 14
[133] Skleparis, Dimitris, European Governments' Response to the "Refugee Crisis": The Interdependence of EU Internal and External Controls*, Southeastern Europe*, *Vol. 41, Issue 3, 2017*, σελ. 286.
[134] *ibid.,*
[135] *ibid.*
[136] *ibid.*

Παράλληλα, η προσφυγική κρίση του 2015 οδήγησε στην αυστηροποίηση του συστήματος ασύλου σε (πρώην) φιλελεύθερες χώρες. Η Γερμανία περιόρισε το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας και τον Οκτώβριο του 2015 συμπεριέλαβε στη λίστα των «ασφαλών τρίτων χωρών» την Αλβανία, το Κοσσυφοπέδιο και το Μαυροβούνιο[137]. Ομοίως, τον Νοέμβριο του ιδίου έτους, η Σουηδία περιόρισε το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης και μείωσε την διάρκεια των αδειών διαμονής στα τρία χρόνια για τους πρόσφυγες και το ένα έτος για τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας. Η κυβέρνηση της Δανίας παρουσίασε τον Νοέμβριο νομοθετικό πακέτο 34 μέτρων για την αυστηροποίηση του πλαισίου ασύλου, στα οποία συμπεριελαμβανόταν και η κατάσχεση των τιμαλφών των αιτούντων διεθνή προστασία προκειμένου να καλυφθούν τα έξοδα διαβιώσεώς τους[138]. Τον Ιανουάριο του 2016, η Αυστρία πρότεινε τη θέσπιση ανώτατου ορίου 127.500 προσφύγων σε διάστημα τετραετίας- αναγκάστηκε σε υπαναχώρηση μετά από αντιδράσεις. Τέλος, η Ουγγαρία ποινικοποίησε τις αφίξεις εκτός των νομίμων σημείων εισόδου της χώρας, τιμωρώντας την με έως και οκταετή φυλάκιση.

V. Συμπεράσματα: «Εξευρωπαϊσμός» και φυγόκεντρες τάσεις

Η προσφυγική κρίση του 2015 έθεσε υπό δοκιμασία τον ευρωπαϊκό μηχανισμό ασύλου, προκάλεσε έντονες φυγόκεντρες τάσεις των κρατών μελών, ενώ ταυτοχρόνως επιτάχυνε τη λήψη νέων θεσμικών μέτρων, κυρίως αποτρεπτικού-κατασταλτικού χαρακτήρα. Οι τριγμοί στο «ευρωπαϊκό οικοδόμημα» υπήρξαν αποτέλεσμα διενέξεων όχι μόνον μεταξύ των κρατών μελών, αλλά και των ιδίων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (βλ. Συμβούλιο-Επιτροπή). Η ΕΕ εξάλλου απέφυγε να ενεργοποιήσει, σε ορισμένες περιπτώσεις, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, όπως επί παραδείγματι την «Οδηγία Προσωρινής Προστασίας» 2001/55/ΕΚ, η οποία προέβλεπε «μηχανισμό αλληλεγγύης» για την «δίκαιη κατανομή των βαρών» σε περίπτωση «μαζικής εισροής», επιλέγοντας αντ' αυτού την λήψη έκτακτων και

[137] *ibid.*, σελ. 283
[138] *Ibid*.

προσωρινών μέτρων μετεγκατάστασης[139] Τα συγκεκριμένο μέτρο ωστόσο αποδείχθηκε στην πράξη μη λειτουργικό, με την «Ομάδα Βίζεγκραντ» να αρνείται την εφαρμογή των επισήμων αποφάσεων του Συμβουλίου και τα υπόλοιπα κράτη-μέλη να μην ανταποκρίνονται ουσιαστικώς στην εφαρμογή του. Από την άλλη, το «ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο» εφαρμόστηκε «κατά το δοκούν» με κάποια κράτη-μέλη να προχωρούν, υπό το φόβο των «μαζικών εισροών», στην ενεργοποίηση του άρθρ. 25 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν επαναφέροντας τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης. Κομβικό ρόλο σε αυτό έπαιξε η διφορούμενη στάση της Γερμανίας, η οποία άνοιξε αρχικώς τα σύνορά της στους Σύρους πρόσφυγες, καταργώντας ουσιαστικώς τον (ήδη υπό αναστολή) «Κανονισμό του Δουβλίνου» για να τα κλείσει μόλις έναν μήνα αργότερα, λόγω σφοδρών εσωτερικών αντιδράσεων.

Σε «εθνικό επίπεδο» κράτη-μέλη της λεγόμενης «βαλκανικής οδού» ύψωσαν φράκτες στα σύνορά τους, αναπτύσσοντας παράλληλα στρατιωτικές δυνάμεις κατά μήκος τους, ενώ η πλειονότητα των χωρών, ακόμα και οι θεωρούμενες ως «φιλελεύθερες», αυστηροποίησαν το πλαίσιο απόδοσης προσφυγικού καθεστώτος.

Στον αντίποδα, όσον αφορά τις θεσμικές αποφάσεις της ΕΕ, έντονη υπήρξε η «κοινοτικοποίηση» ζητημάτων κατασταλτικού/αποτρεπτικού χαρακτήρα, όπως η αναβάθμιση του FRONTEX σε Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή, η οποία υιοθετήθηκε εντός ενός μηνός από την σχετική πρόταση της Επιτροπής. Επιπλέον, η «κοινοτικοποίηση» ζητημάτων προσφυγικού ενδιαφέροντος επιταχύνθηκε με την αναβάθμιση υπηρεσιών όπως η EASO, την ενεργή εμπλοκή EASO και FRONTEX σε ζητήματα υποδοχής και ταυτοποίησης και την ενίσχυση της διϋπηρεσιακής συνεργασίας στα επονομαζόμενα hotspot- τάση η οποία όπως όλα δείχνουν αναμένεται να εντατικοποιηθεί το προσεχές διάστημα[140]. Ενδεικτικώς, η αύξηση του αριθμού των επιστροφων των παρατύπως εισερχομένων αλλοδαπών, όπως διατυπώθηκε σαφώς και στη Διακήρυξη της Μάλτας της 3ης Φεβρουαρίου του 2017[141], αποτελεί πλέον διακεκηρυγμένη κυρίαρχη ενωσιακή πολιτική[142]. Στο

[139] Αποφάσεις (ΕΕ) 2015/1523 και 2015/1601

[140] βλ. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, COM(2016) 271 final, Brussels, 4.5.2016, στην οποία προβλέπεται ο αναβαθμισμένος ρόλος της EASO.

[141] European Council, Malta Declaration by the members of the European Council on the External Aspect of migration: addressing the Central Mediterranean Route, προσβάσιμο κείμενο σε http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/

συγκεκριμένο πλαίσιο, ενισχυμένος εμφανίζεται ο ρόλος του FRONTEX- με την Ελλάδα[143] να υποστηρίζει την αναβάθμιση του οργανισμού σε κεντρικό ευρωπαϊκό φορέα υλοποίησης των εν λόγω επιστροφών σε τρίτες χώρες[144].

Η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, ωστόσο, η οποία συνέβαλε καθοριστικά, μαζί με το κλείσιμο της «βαλκανικής οδού» στη μείωση των ροών, ήταν αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης εκτός ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου, με το νομικό καθεστώτος της να παραμένει έως σήμερα ασαφές. Επιπλέον, στη διαχείριση της κρίσης κλήθηκε προσωρινώς να συμβάλει ένας «εξωθεσμικός» διεθνής οργανισμός, το ΝΑΤΟ.

Τέλος, η προσφυγική κρίση του 2015 σηματοδότησε μία ουσιαστική στροφή της ενωσιακής πολιτικής με την προσαρμογή της στις προσφυγικές/μεταναστευτικές διαδρομές (αντί της προσαρμογής των διαδρομών στις πολιτικές της Ε.Ε. όπως συνέβαινε στο παρελθόν) και την μετατροπή της Ελλάδας σε «πιλοτικό μοντέλο», όσον αφορά ζητήματα όπως τα «hotspots», η σύσταση γραφείων επιστροφών του FRONTEX κλπ[145].

Απότοκος των ευρωπαϊκών αποφάσεων, θεσμικών και μη, υπήρξε η υπερσυγκέντρωση προσφύγων/μεταναστών στις χώρες πρώτης εισόδου και η εκεί εξέταση των αιτημάτων τους, όπως η λογική του «Δουβλίνου» επιτάσσει, και δη στην Ελλάδα. Η επιλεκτική εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανονισμών εξάλλου, αλλά και οι μονομερείς ενέργειες των κρατών μελών κατήργησαν *de facto* την αρχή της «αλληλεγγύης», αλλά και της «ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων», η οποία αποτελεί έναν από τους τέσσερις πυλώνες της Ενωσης.

---

[142] Τσιριγώτη, Ζαχαρούλα, *Ο ειδικός ρόλος της Ελλάδας*, παρουσίαση στο πλαίσιο του σεμιναρίου «Η Ευρωπαϊκή Διαχείριση του Μεταναστευτικού στην Ανατολική Μεσόγειο: η ΕΕ, η Τουρκία και η Ελλάδα", το οποίο διοργανώθηκε από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet του Πανεπιστημίου Αθηνών, 30.10.2017- 11.12.2017

[143] ibid. : Το 2017 η Ελλάδα συμμετείχε σε 17 κοινές επιχειρήσεις, κατά τις οποίες επέστρεψαν στις χώρες τους 182 συνολικά άτομα, εκ των οποίων τα 130 πακιστανικής υπηκοότητας.

[144] ibid.

[145] Δημητριάδη, Αγγελική, *Ιστορικό πλαίσιο μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών προς την ΕΕ,* παρουσίαση στο πλαίσιο του σεμιναρίου «Η Ευρωπαϊκή Διαχείριση του Μεταναστευτικού στην Ανατολική Μεσόγειο: η ΕΕ, η Τουρκία και η Ελλάδα", το οποίο διοργανώθηκε από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet του Πανεπιστημίου Αθηνών, 30.10.2017- 11.12.2017

VI. Επίλογος

Κατόπιν τούτων, η Επιτροπή πρότεινε το 2016 την αναθεώρηση του ΚΕΣΑ. Η προτεινόμενη αναμόρφωση του ΚΕΣΑ, η οποία αναμένεται να υλοποιηθεί με την αντικατάσταση των Οδηγιών με Κανονισμούς[146] και την αναθεώρηση του Δουβλίνου III[147] με την εισαγωγή μηχανισμού υποχρεωτικής μετεγκατάστασης βάσει συγκεκριμένης κλείδας, είναι μεν καλοδεχούμενη, κινείται όμως στο πλαίσιο μιας παρωχημένης λογικής. Η αντικατάσταση των Οδηγιών με Κανονισμούς και η άμεση πλέον εφαρμογή των τελευταίων στο εθνικό νομικό πλαίσιο προσεγγίζει μεν τον στόχο της πλήρους εναρμονίσεως των εθνικών πολιτικών με απώτερη ωστόσο επιδίωξη όχι την παροχή μεγαλύτερης νομικής προστασίας προς τους εμπλεκομένους, αλλά μάλλον την αποφυγή των «δευτερογενών κινήσεων[148]». Στον αντίποδα, η πρόταση του αναθεωρημένου Κανονισμού του Δουβλίνου[149], η οποία εξακολουθεί να διέπεται από την λογική της αποτροπής των αιτούντων άσυλο από την υποβολή των αιτήσεών τους σε κράτη-μέλη με τις ευνοϊκότερες ισχύουσες προϋποθέσεις, θέτει *de facto* εν αμφιβόλω την δημιουργία ενός πραγματικού Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, με κοινές αρχές και συνθήκες. Ομοίως, η εμμονή στην αρχή της «χώρας πρώτης εισόδου», αντίκειται ουσιαστικώς στην «αρχή της

[146] βλ. την πρόταση Κανονισμού για τις Διαδικασίες (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/) προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-467-EN-F1-1.PDF και πρόταση «Κανονισμού Αναγνώρισης» Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_beneficiaries_of_international_protection_-_subsidiary_protection_eligibility_-_protection_granted_en.pdf

[147] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) , COM(2016) 270 final, Brussels, 4.5.2016

[148] Για μία πληρέστερη ανάλυση των συγκεκριμένων προτάσεων, η οποία είναι εκτός του αντικειμένου της συγκεκριμένης μελέτης, βλ. ε.π. Peers, Stevens, *The new EU law on refugees takes shape: More harmonization but less protection?,* EU Law Analysis, 23 July 2017, προσβάσιμο σε http://eulawanalysis.blogspot.gr/2017/07/the-new-eu-law-on-refugees-takes-shape.html

[149] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible...ο.π. ανωτέρω, υποσημ. 151.

αλληλεγγύης», διατηρώντας τις ισχυρές πιέσεις στις χώρες οι οποίες βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Επιπλέον, ο προτεινόμενος **υποχρεωτικός** μηχανισμός μετεγκατάστασης, πέρα από την πολυπλοκότητα του σχετικού αλγορίθμου για τον υπολογισμό του, έχει αποτελέσει σημείο έντονης αντιπαράθεσης μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ, με αποτέλεσμα τη σημαντική καθυστέρηση της συνολικής αναθεώρησης του ΚΕΣΑ[150].

Καθίσταται σαφές, ότι για την δημιουργία ενός ουσιαστικού Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, η ΕΕ θα πρέπει να προβεί σε γενναίες αποφάσεις, μακριά από παρελθοντικές λογικές. Οι όποιες αποφάσεις για τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος πρέπει να ληφθούν εντός του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου, με την υιοθέτηση αντίστοιχων κυρώσεων για τη μη εφαρμογή τους και γνώμονα τις αρχές της «αλληλεγγύης», αλλά και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, όπως αυτές κατοχυρώνονται στις ευρωπαϊκές και διεθνείς Συνθήκες.

[150] Σύμφωνα με πηγές της νομικής υπηρεσίας της Γενικής Διεύθυνσης Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ε, , η Ελλάδα επιδιώκει την έγκριση του αναθεωρημένου Κανονισμού του Δουβλίνου σε ένα συνολικό «πακέτο» με τις υπόλοιπες προτάσεις για την αναθεώρηση του ΚΕΣΑ.

Βιβλιογραφία

Πρωτογενείς πηγές

Ελληνική βιβλιογραφία

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση COM(2015) 240 final, Βρυξέλλες, 13.5.2015

Απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2015/778 του Συμβουλίου της 18ης Μαΐου 2015 για στρατιωτική επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νότια Κεντρική Μεσόγειο (Eunavfor MED), 19.5.2015, OJ 2015 L 122/31

Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ενωσης , προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EL

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, Συμπεράσματα της Προεδρίας, 15-26 Οκτωβρίου 1999

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1051/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013 για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 με σκοπό τη θέσπιση κοινών κανόνων σχετικά και με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις, JO L 295/1, 6.11.2013

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

Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 ΤΟΥ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου, Ο JL 251, 16.9.2016.

Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλιου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση τκαι ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση), OJ L 180, 29.6.2013

Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011 , σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, OJ L 337, 20.12.2011

Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM (2007), 301 τελικό, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0301&from=EN

Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των Προσφύγων, προσβάσιμο σε https://www.unric.org/html/greek/pdf/refugeeconvention-GRE.pdf
Σχέδιο Πολιτικής για το Ασυλο, Μια Ολοκληρωμένη Προσέγγιση της Προστασίας σε όλη την ΕΕ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2008) 360 τελικό

Συνθήκη του Αμστερνταμ, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1997

Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Στατιστικά Στοιχεία της Υπηρεσίας Ασύλου, Διαδικασίες Μετεγκατάστασης, προσβάσιμο σε http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2018/01/Relocation-procedures-up-to-7-1-2018_gr.pdf

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενωσης, 2000/C 364/01), προσβάσιμο σε http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

CJEU, *Slovakia and Hungary v Council*, Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15, 6.9.2017.

ECtHR, Case of M.S.S. v. Belgium and Greece (Application no. 30696/09) Judgement Strasbourg 21 January 2011

ECtHR, Case of Tarakhel v. Switzerland (Application no. 29217/12) Judgement Strasbourg 4 November 2014

Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011

Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015D1601

European Agenda on Migration, COM(2015), 240, 13.5.2015,

European Commission, Hotspot State of Play, (last updated 18 December, 2017), προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf

European Parliament resolution of 9 October 2013 on EU and Member State measures to tackle the flow of refugees as a result of the conflict in Syria (2013/2837(RSP))

EDAL, *UNHCR calls for the suspension of Dublin transfers to Bulgaria,* προσβάσιμο σε http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/unhcr-calls-suspension-dublin-transfers-bulgaria

European Pact on Immigration and Asylum, 13440/08, Brussels 24 September 2008

EUROSTAT, Newsrelease, 14 March 2016, προσβάσιμο σε http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/

EUROSTAT, Asylum Quarterly Report, 12 December 2017 προσβάσιμο σε http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report

EUROSTAT, Newsrelease, 46/2017, 16 March 2017, προσβασιμο σε http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1

Evaluation of the Dublin III Regulation DG Migration and Home Affairs, final report, σελ. 6, προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf

FRONTEX, *Trends and Routes, Eastern Mediterranean Route*, προσβάσιμο σε http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/

Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration, Luxembourg, 20 April 2015, προσβάσιμο σε http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_el.htm
OECD, Migration Policy Debates, No7, September 2017, προσβάσιμο σε https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU, COM(2015) 452 final, Brussels, 9.9.2015, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5874209-56cc-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for

examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (Recast), COM(2008) 820 final, προσβάσιμο σε http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:EN:PDF

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC, COM(2015) 671 final, Strasbourg, 15.12.2015

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/ προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-467-EN-F1-1.PDF

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_beneficiaries_of_international_protection_-_subsidiary_protection_eligibility_-_protection_granted_en.pdf

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) , COM(2016) 270 final, Brussels, 4.5.2016

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, COM(2016) 271 final, Brussels, 4.5.2016,

Statement, Special Meeting of the European Council, 23 April 2015, προσβάσιμο σε http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/

The Stockholm Programme: An open and Secure Europe Serving and Protection the Citizen, 17024/09, Brussels

UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2015, σελ. 6 προσβάσιμο σε http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf

UNHCR, Operational Portal, Refugee Situations, προσβάσιμο σε https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#

Δευτερογενείς πηγές

Ελληνική Βιβλιογραφία

Δημητριάδη, Αγγελική, *Ιστορικό πλαίσιο μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών προς την ΕΕ,* παρουσίαση στο πλαίσιο του σεμιναρίου «Η Ευρωπαϊκή Διαχείριση του Μεταναστευτικού στην Ανατολική Μεσόγειο: η ΕΕ, η Τουρκία και η Ελλάδα", το οποίο διοργανώθηκε από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet του Πανεπιστημίου Αθηνών, 30.10.2017- 11.12.2017

Ζύγουρα, Ανδρ. Βασιλική, *Ευρωπαϊκή Ενωση και Ελληνική Πολιτική Ασύλου και Μετανάστευσης*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2013

Η Καθημερινή, *Αγκάθια στην κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας*, 22.10.2017, προσβάσιμο σε http://www.kathimerini.gr/931670/article/epikairothta/ellada/agka8ia-sthn-koinh-dhlwsh-ee---toyrkias

Η Καθημερινή, *Εκτός Ελέγχου η Κατάσταση στη Λέσβο*, 15.11.2017, προσβάσιμο σε http://www.kathimerini.gr/934573/article/epikairothta/ellada/ektos-elegxoy-h-katastash-sth-lesvo

Η Καθημερινή, *50.000 πρόσφυγες θα μείνουν στην Ελλάδα*, 27.10.2015, προσβάσιμο σε http://www.kathimerini.gr/836316/article/epikairothta/politikh/50000-prosfyges-8a-meinoyn-sthn-ellada

Η Καθημερινή, Σύγκρουση στην ΕΕ λόγω μεταναστευτικού, 13.12.2017, προσβάσιμο σε http://www.kathimerini.gr/938981/article/epikairothta/politikh/sygkroysh-sthn-ee-logw-metanasteytikoy

Καζάκος, Π., Κούμας, Μ., Παπασωτηρίου, Χ., Συρίγος, Α.Μ., Χατζηβασιλείου, Ε., (εκδ.), *Η Ελλάδα στον Κόσμο της: Μεταξύ Ρεαλισμού και Ανεδαφικότητας στο Διεθνές Σύστημα*, Πατάκης.

Τσάκωνας, Παναγιώτης, *Η διαχείριση της Μεναστευτικής-Προσφυγικής Κρίσης: Ευρωπαϊκές Προσλήψεις και Στρατηγικές και ο ρόλος της Τουρκίας*, παρουσίαση στο πλαίσιο του σεμιναρίου «Η Ευρωπαϊκή Διαχείριση του Μεταναστευτικού στην Ανατολική Μεσόγειο: η ΕΕ, η Τουρκία και η Ελλάδα, το οποίο διοργανώθηκε από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet του Πανεπιστημίου Αθηνών, 30.10.2017-11.12.2017.

Τσιριγώτη, Ζαχαρούλα, *Ο ειδικός ρόλος της Ελλάδας*, παρουσίαση στο πλαίσιο του σεμιναρίου «Η Ευρωπαϊκή Διαχείριση του Μεταναστευτικού στην Ανατολική Μεσόγειο: η ΕΕ, η Τουρκία και η Ελλάδα", το οποίο διοργανώθηκε από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet του Πανεπιστημίου Αθηνών, 30.10.2017-11.12.2017ΤΟ ΒΗΜΑ, *ΥΠΕΞ*: *Απογοητευτικά τα στοιχεία επανεισδοχής μεταναστών στην Τουρκία*, προσβάσιμο σε http://www.tovima.gr/society/article/?aid=696663

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Archer, Claire*, The EU's Failure to Protect: Violations of the Non-Refoulement Principle in the EU Asylum System and Structural Deficits of the Dublin Regulation,* The University of North Carolina and Chapel Hill, 2014, προσβάσιμο σε http://europe.unc.edu/wp-content/uploads/2014/02/TheEU.pdf

Blockmans, Steven, *New Thrust for the CSDP from the refugee and migrant crisis*, CEPS Special Report, No. 142/July 2016

Carrera, Sergio, Blockmans, Steve, Gros, Daniel, Guild, Elspeth, The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities, CEPS Essay, No.20/16 December 2015, σελ. 7, προσβάσιμο σε https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities

Carrera, Sergio, Hertog ,Leonhard, den , *A European Border and Coast Guard: What's in a Name*?, CEPS Paper, No.88, March 2016, προσβάσιμο σε https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2088%20SC%20and%20LdH%20EBCG.pdf

Guild, Elspeth, Brouwer, Evelien, Groenendijk, Carrera, Sergio, *What is Happening to the Schengen Borders*?, CEPS Paper, No.86/December 2015

eKathimerini.com, Greece asks EU for help with refugees following threats, προσβάσιμο σε http://www.ekathimerini.com/204021/article/ekathimerini/news/greece-asks-eu-for-help-with-refugees-following-threats

Financial Times, *Denmark tightens border controls with Germany*, 4.01.2016, προσβάσιμο σε https://www.ft.com/content/7ae022f2-b2cd-11e5-8358-9a82b43f6b2f

Financial Times, *Greece warned EU will reimpose border controls*, 1 December 2015, προσβάσιμο σε https://www.ft.com/content/463dc7a0-982b-11e5-9228-87e603d47bdc

Fratzke, Susan, *Not adding Up, The Fading Promise of Europe's Dublin System,* Migration Policy Institute, March 2015

Heijer, Maarten, den,, Rijpma, Jorrit, Spijkerboer, Thomas, Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System, *Common Market Law Review*, 53, 2016

Kaunert, Christian, Léonard, Sarah, The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?
Refugee Survey Quarterly, Volume 31, Issue 4, 1 December 2012

Library of the European Parliament, *Transfer of Asylum-Seekers and Fundamental Rights*, Library Briefing, 30/11/2012

Peers, Stevens, *The new EU law on refugees takes shape: More harmonization but less protection?,* EU Law Analysis, 23 July 2017, προσβάσιμο σε http://eulawanalysis.blogspot.gr/2017/07/the-new-eu-law-on-refugees-takes-shape.html

Reuters, *Border checks to stay in Europe weary of attacks, migration*, 13.10.2017, προσβάσιμο σε https://www.reuters.com/article/us-europe-security-borders/border-checks-to-stay-in-europe-weary-of-attacks-migration-idUSKBN1CI1FN

Selanec, Bačić, Nika, A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralization, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol.11, 2015

Skleparis, Dimitris, European Governments' Response to the "Refugee Crisis": The Interdependence of EU Internal and External Controls*, Southeastern Europe*, *Vol. 41, Issue 3, 2017*

Slominski, Peter, Trainer, Florian, How do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non)-use of "Europe" during the Migration Crisis, *Journal of Common Market Studies, Special Issue, EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis*, January 2018

Toscano, Federica, *The Second Phase of the Common European Asylum System: a Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?,* Institute for European Studies, IES Working Paper 7/2013

Tsourdi, Evangelia, Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office, *European Papers*, *Vol.1, 2016*