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

Δίκαιο Ασύλου και Προσφύγων: Σύγχρονες Ευρωπαϊκές Εξελίξεις

Σκάντζας Θεόδωρος

ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2019

Copyright 2019

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.

Πίνακας Περιεχομένων

_Toc27493864

Συντομογραφίες 4

Εισαγωγή **5**

1. Διεθνής Προστασία Προσφύγων **7**

Α. Ιστορικά στοιχεία 7

Β. Ορισμός του πρόσφυγα 10

Γ. Δικαιώματα 13

2. Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου **16**

Α. Δημιουργία 16

Β. Θεμελιώδεις αρχές 19

Γ. Περιεχόμενο 20

3. Μεταρρύθμιση ΚΕΣΑ **24**

Α. Σύγχρονες εξελίξεις 24

Β. Προτεινόμενη αναθεώρηση 27

4. Εφαρμογή σε ιδιαίτερες ομάδες **32**

Α. Παιδί 33

Β. ΛΟΑΤΚΙ 37

Γ. Ανιθαγενείς στερούμενοι διαβατηρίου 40

5. Έλεγχος Εφαρμογής **43**

Α. Από τις εθνικές δικαιοδοτικές αρχές 43

Β. Από τα ενωσιακά δικαιοδοτικά όργανα 48

Γ. Από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 52

Συμπεράσματα **56**

Ενδεικτική Βιβλιογραφία **58**

Συντομογραφίες

- **Α.** = Άρθρο
- **ΑΕΠ** = Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών
- **ΑΝ** = Αναγκαστικός Νόμος
- **ΔΕΕ** = Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- **ΔΕΦ** = Διοικητικό Εφετείο
- **ΕΔΔΑ** = Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- **ΕΣΔΑ** = Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
- **ΚΕΣΑ** = Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
- **κλπ.** = και λοιπά
- **Ν.** = Νόμος
- **ΝΔ** = Νομοθετικό Διάταγμα
- **ΟΗΕ** = Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
- **ΟλΣτΕ** = Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας
- **παρ.** = παράγραφος
- **ΠΔ** = Προεδρικό Διάταγμα
- **π.χ.** = παραδείγματος χάριν
- **ΣΕΕ** = Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
- **σελ.** = σελίδα
- **σκ.** = σκέψη
- **ΣΛΕΕ** = Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- **ΣτΕ** = Συμβούλιο της Επικρατείας
- **Συνθήκη/-ες** = ΣΕΕ και ΣΛΕΕ
- **Χάρτης** = Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

Εισαγωγή

Το δικαίωμα στο άσυλο κατοχυρώνεται στο Άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ήδη από την αρχαιότητα υπήρχε ο θεσμός της προσφοράς προστασίας στο ξένο διωκόμενο. Το ζήτημα αυτό πέρα από ανθρωπιστικό είναι κατά βάση ζήτημα αρχής, υπό την έννοια ότι ικανοποιείται η ανάγκη προστασίας των ίδιων των αρχών μας με την παροχή διεθνούς προστασίας στον ξένο που διώκεται επειδή υποστηρίζει τις αρχές αυτές στον τόπο καταγωγής ή προέλευσής του. Η έννοια του ασύλου έχει ιδιαίτερη σημασία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς είναι σύμφυτη με την ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης. Εξάλλου, η Ευρώπη αποτελεί παραδοσιακά προορισμό για τους πρόσφυγες, ως προνομιακός χώρος δημοκρατίας, ασφάλειας και ειρήνης. Για αυτό ο τομέας του ασύλου απασχόλησε από αρκετά νωρίς την Ένωση, και πλέον αποτελεί ειδική πολιτική που εντάσσεται στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Α.67 έως 89 ΣΛΕΕ). Στο πλαίσιο αυτό θεσπίστηκε το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου.

Ωστόσο, η κρίση που ξέσπασε το 2015 εξαιτίας των αθρόων ροών προσώπων προς την Ευρώπη έφερε στο πολιτικό προσκήνιο το προσφυγικό δίκαιο, έναν περισσότερο τεχνικό κλάδο δικαίου που έως τότε δεν απασχολούσε ιδιαίτερα. Πρόσθετες προκλήσεις δημιούργησε η μικτή φύση των ροών αυτών, δεδομένου ότι πρόσφυγες και μετανάστες χρησιμοποιούν τις ίδιες οδούς για να εισέλθουν στην Ευρώπη. Πράγματι, σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο, όταν κάποιος εισέρχεται νόμιμα ή παράνομα στο έδαφος κράτους μέλους και ζητάει να του παρασχεθεί διεθνής προστασία, μέχρι την εξέταση της αίτησής του πρέπει να αντιμετωπίζεται ως αιτών διεθνή προστασία με σεβασμό όλων των προβλεπόμενων διαδικαστικών εγγυήσεων και νομίμων δικαιωμάτων του.

Στην πράξη, επιβαρύνθηκαν υπέρμετρα τα συστήματα ασύλου των κρατών μελών πρώτης εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τα οποία κρίνονται στις περισσότερες περιπτώσεις ως υπεύθυνα βάσει του Κανονισμού 604/2013 (Δουβλίνο ΙΙΙ) για τη

θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα. Φάνηκαν λοιπόν οι αδυναμίες του ισχύοντος κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, το οποίο άλλωστε δεν ήταν σχεδιασμένο για την αντιμετώπιση μαζικών ροών προσφύγων αλλά για μεμονωμένες περιπτώσεις αιτούντων διεθνή προστασία, γεγονός που το καθιστά πρακτικώς αναποτελεσματικό ως προς τις σύγχρονες εξελίξεις. Η Επιτροπή ήδη από τον Μάιο του 2016 έχει καταθέσει πρόταση τροποποίησης του συστήματος ασύλου, ώστε να καταστεί βιώσιμο και να υπάρχει περισσότερη αλληλεγγύη και δικαιότερος επιμερισμός των ευθυνών στο εσωτερικό της Ένωσης. Εν τούτοις η αναθεώρησή του δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης και διάστασης απόψεων μεταξύ των κρατών μελών του Βορρά και του Νότου.

Στην παρούσα εργασία θα γίνει προσπάθεια να παρουσιαστεί αφενός το ισχύον δίκαιο ασύλου και προσφύγων, και αφετέρου οι προκλήσεις που αντιμετώπισε το σύστημα λόγω της προσφυγικής κρίσης καθώς και ορισμένες λύσεις που προτάθηκαν. Ειδικότερα, θα εξεταστεί το διεθνές πλαίσιο, με έμφαση στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για τους πρόσφυγες, το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου και η προτεινόμενη τροποποίησή του, η εφαρμογή του δικαίου ασύλου σε ιδιαίτερες ομάδες όπως τα παιδιά, οι ανιθαγενείς κλπ. και τέλος ο δικαιοδοτικός έλεγχος της εφαρμογής από τα εθνικά και τα διεθνή δικαιοδοτικά όργανα.

1. Διεθνής Προστασία Προσφύγων

Α. Ιστορικά στοιχεία

Οι προσφυγικές μετακινήσεις δεν αποτελούν νέο φαινόμενο, αλλά υπήρχαν ανέκαθεν. Κατά τη διάρκεια του Α' Παγκόσμιου Πολέμου, αναγνωρίζονταν ομάδες προσώπων ως πρόσφυγες (π.χ. Ρώσοι, Γερμανοί). Αντίθετα, οι πρόσφυγες από τη Μικρά Ασία που έφτασαν στην Ελλάδα μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή το 1922 δεν χαρακτηρίστηκαν ως πρόσφυγες, παρόλο που διέτρεχαν σοβαρούς κινδύνους δίωξης και διακυβευόταν η ζωή και η σωματική τους ακεραιότητα. Σε κάθε περίπτωση, η συγκεκριμένη μετακίνηση πληθυσμών έχει καταγραφεί αρκετά στο πλαίσιο της τότε Κοινωνίας των Εθνών.

Μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, είχε διαμορφωθεί μια νέα πραγματικότητα. Έγινε τότε αντιληπτό ότι η Κοινωνία των Εθνών δεν είχε και δεν μπορούσε να λειτουργήσει αποτελεσματικά, για αυτό αποφασίστηκε διεθνής συνδιάσκεψη για τη σύναψη μιας διεθνούς σύμβασης. Έως το 1951, ψηφίστηκε ο Καταστατικός Χάρτης του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η Σύμβαση της Γενεύης, το βασικό κείμενο για την προστασία των προσφύγων, την οποία έχουν πλέον υιοθετήσει 145 συμβαλλόμενα κράτη.

Το δικαίωμα στο άσυλο κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά στο άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Στη διεθνή συνδιάσκεψη για τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 μετείχαν όλα τα κράτη του ΟΗΕ. Τα λεγόμενα δυτικά κράτη επεδίωκαν την επίτευξη διεθνούς συμφωνίας για την προστασία των προσφύγων, ενώ τα κράτη του πρώην Ανατολικού Μπλοκ για τους ανιθαγενείς, με αποτέλεσμα να προσχωρήσουν στη Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες μετά το 1990. Οι διαφορετικές αυτές επιδιώξεις εξηγούνται από τις διαφορετικές μετακινήσεις πληθυσμών με τις οποίες έρχονταν τότε αντιμέτωπα τα μεν και τα δε κράτη.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 αρχικά είχε χρονικό περιορισμό ως προς το πεδίο εφαρμογής της, δηλαδή αφορούσε

γεγονότα επελθόντα προ της 1ης Ιανουαρίου 1951 (ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το ΝΔ 3989/1959). Εντούτοις, ο περιορισμός αυτός ήρθη με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 (ενσωματώθηκε με τον ΑΝ 389/1968), διότι έγινε αντιληπτό ότι αφορά διαρκή ζητήματα. Επίσης, η Σύμβαση άφησε στη διακριτική ευχέρεια των συμβαλλόμενων κρατών να θέσουν γεωγραφικούς περιορισμούς ως προς την εφαρμογή της, δηλαδή να ορίσουν ότι θα εφαρμόζεται μόνο για υπηκόους που προέρχονται από συγκεκριμένα κράτη.

Αργότερα, το 1990, ο πόλεμος στη Γιουγκοσλαβία έφερε την Ευρώπη σε δύσκολη θέση ως προς τη διαχείριση των μετακινήσεων πληθυσμών. Ενώ προτάθηκε η αναθεώρηση της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, η λύση που υιοθετήθηκε ήταν η θέσπιση ενός ειδικού καθεστώτος επικουρικής διεθνούς προστασίας, το οποίο ουσιαστικά προστατεύει το θεμελιώδες δικαίωμα στη ζωή.

Το προσφυγικό δίκαιο δεν περιορίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951. Έκτοτε έχει εξελιχθεί και συμπληρωθεί με την υιοθέτηση του Συμφώνου ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, του Συμφώνου για τα οικονομικά, πολιτισμικά και κοινωνικά δικαιώματα του ΟΗΕ, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ορισμένες ρυθμίσεις των οποίων παρέχουν υψηλότερη προστασία σε κάποια σημεία (π.χ. ο Χάρτης κατοχυρώνει δικαίωμα σε δίκαιη δίκη και για διοικητικές διαδικασίες).

Τα τελευταία χρόνια, οι σύγχρονες προσφυγικές εξελίξεις δημιούργησαν νέες προκλήσεις και προβληματισμούς. Οι αναγκαστικώς εκτοπισμένοι ανέρχονται σε 70 εκατομμύρια παγκοσμίως, εκ των οποίων τα 2/3 βρίσκονται εντός της χώρας καταγωγής τους, άρα μόνο το 1/3 είναι (όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια) πρόσφυγες με την έννοια της Σύμβασης της Γενεύης του 1951. Από αυτούς, το 85% βρίσκονται σε αναπτυσσόμενες χώρες, ενώ μόνο 10 χώρες φιλοξενούν το 60% των προσφύγων,[1] δεδομένου ότι η φιλοξενία αναλαμβάνεται από χώρες όμορες στην κρίση. Υπάρχει λοιπόν ανάγκη για ταχείες και δίκαιες διαδικασίες λόγω του μεγάλου αριθμού των εκτοπισμένων, κάτι που στην πράξη συχνά έχει ως αποτέλεσμα τη συρρίκνωση των διαδικαστικών εγγυήσεων των αιτούντων διεθνή προστασία. Πάντως, πρέπει να

[1] Στοιχεία από τα μέσα Ιουνίου 2018

διασφαλίζεται ένα ελάχιστο όριο διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως είναι η ύπαρξη προσωπικής συνέντευξης για την αξιολόγηση της αξιοπιστίας του προσώπου. Επίσης, απαραίτητη είναι και η ενίσχυση των μέτρων ένταξης των προσφύγων.

Η απάντηση της διεθνούς κοινότητας στις νέες εξελίξεις δόθηκε με το Παγκόσμιο Σύμφωνο για του Πρόσφυγες, μια διεθνή προσπάθεια αντιμετώπισης των αναγκών των αναγκαστικά μετακινούμενων προσώπων. Το Σύμφωνο αυτό, που προτάθηκε τον Ιούλιο του 2018 και υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ τον Δεκέμβρη του 2018, δεν είχε ως στόχο να αναθεωρήσει τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, αλλά την ενίσχυση της αλληλεγγύη και τον επιμερισμό των ευθυνών, κυρίως για τις όμορες στις κρίσεις χώρες οι οποίες πρέπει να ενισχυθούν ως πρώτες χώρες υποδοχής προσφύγων.

Βασικοί στόχοι του Παγκόσμιου Συμφώνου για του Πρόσφυγες είναι η αποφόρτιση των πιέσεων των συστημάτων των χωρών που φιλοξενούν πολύ μεγάλο αριθμό προσφύγων, η ενίσχυση της αυτονομίας των προσφύγων, η διεύρυνση της δυνατότητας πρόσβασης σε τρίτες χώρες (π.χ. μέσω μετεγκατάστασης) και η βελτίωση των συνθηκών στις χώρες καταγωγής ώστε να είναι εφικτή η επιστροφή των προσφύγων σε αυτές με ασφάλεια και αξιοπρέπεια. Μάλιστα, το Σύμφωνο εμπεριέχει πλαίσιο συνολικής αντιμετώπισης των προσφυγικών μετακινήσεων με πρόγραμμα δράσης αφενός για τον επιμερισμό των βαρών και ευθυνών και αφετέρου για την ενίσχυση των διαδικασιών ασύλου, της πρόσβασης σε κοινωνικές παροχές, στην εκπαίδευση και στην υγεία, αλλά και της μετεγκατάστασης και των νόμιμων οδών εισόδου.

Η προστιθέμενη αξία του Παγκόσμιου Συμφώνου για τους Πρόσφυγες έγκειται στο ότι αποτελεί την πρώτη διεθνή συμφωνία για πρακτική συνεργασία και βοήθεια στις χώρες υποδοχής προσφύγων και για μέτρα προαγωγής της αυτονομίας και της ένταξης των προσφύγων. Μέχρι τότε είχαν υπάρξει μόνο διμερείς ή περιφερειακές διεθνείς συμφωνίες τέτοιου είδους. Ιδιαίτερη σημασία έχει και η παρατήρηση ότι μόνο 2 κράτη μέλη του ΟΗΕ δεν υπέγραψαν το συγκεκριμένο Σύμφωνο, γεγονός που υποδεικνύει το ενδιαφέρον και τη σύμπνοια των απόψεων σε διεθνές επίπεδο για την αναγκαιότητα μιας συνολικής αντιμετώπισης του προσφυγικού ζητήματος.

Β. Ορισμός του πρόσφυγα

Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 ορίζει ποια στοιχεία πρέπει να πληρούνται για να θεωρηθεί κάποιος πρόσφυγας και να υπαχθεί στο καθεστώς προστασίας που θεσπίζει. Ωστόσο, δεν προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία αναγνώρισης των προσφύγων, αλλά αφήνει τα συμβαλλόμενα κράτη να ρυθμίσουν το ζήτημα με τις εθνικές τους νομοθεσίες. Βέβαια, από τη στιγμή που υπάρχουν σε ορισμένο πρόσωπο τα στοιχεία της έννοιας του πρόσφυγα, αυτός είναι πρόσφυγας, δηλαδή η διαδικασία αναγνώρισης δεν του απονέμει αλλά του αναγνωρίζει την ιδιότητα του πρόσφυγα, ώστε να μπορεί να απολαύσει τα δικαιώματα που του απονέμονται από τη Σύμβαση. Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη υποχρεούνται να θέτουν τις συνθήκες που είναι κατάλληλες και απαραίτητες για να εκφραστούν οι ανάγκες της διεθνούς προστασίας.

Σύμφωνα λοιπόν με τη Σύμβαση της Γενεύης, ο πρόσφυγας είναι ένα πρόσωπο εκτός της χώρας καταγωγής του, ο οποίος δεν δύναται ή δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτή, διότι δεν μπορεί να απολαύσει της προστασίας της χώρας καταγωγής του, εξαιτίας βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου βλάβης που συνιστά δίωξη λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων.

Επειδή η διάγνωση της ανάγκης προστασίας των αιτούντων άσυλο γίνεται χωρίς αποδεικτικά στοιχεία και στηρίζεται κατά κύριο λόγο στην ιστορία που διηγούνται, μεγάλη σημασία έχει η εκτίμηση της αξιοπιστίας του προσώπου. Στα πλαίσια αυτά, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες έχει αναλύσει τα εννοιολογικά στοιχεία του ορισμού της Σύμβασης για την ορθότερη εφαρμογή του από τα συμβαλλόμενα κράτη.

Ως προς τον όρο του φόβου δίωξης, γίνεται δεκτό ότι πρέπει να αφορά αποκλειστικά έναν από τους πέντε λόγους που αναφέρονται εξαντλητικά στη Σύμβαση και εμπεριέχει δύο όψεις, την υποκειμενική και την αντικειμενική. Η πρώτη έχει να κάνει με το πώς το πρόσωπο εκφράζει άμεσα ή έμμεσα τον φόβο δίωξης, ενώ η δεύτερη με τις συνθήκες στη χώρα καταγωγής και το ενδεχόμενο να υποστεί βλάβη σε περίπτωση επιστροφής. Επιπλέον, αποτελεί κοινή παραδοχή ότι αρκεί ακόμη και φόβος για μελλοντική βλάβη, εφόσον είναι βάσιμος και δικαιολογημένος.

Πιο συγκεκριμένα, οι λόγοι δίωξης ερμηνεύονται υπό ευρεία έννοια για να περιλάβουν όσο το δυνατόν περισσότερες περιπτώσεις. Για παράδειγμα, ο όρος φυλή καλύπτει κάθε μορφή εθνικής ομάδας που αναφέρεται ως φυλή, ενώ η εθνικότητα δεν αναφέρεται μόνο στην ιθαγένεια ή στην υπηκοότητα, αλλά και σε ομάδες προσώπων που προσδιορίζονται με κριτήριο κάποια πραγματική ή αποδιδόμενη εθνοτική ταυτότητα. Αντίστοιχα, η θρησκεία αφορά τόσο τις θρησκευτικές πεποιθήσεις και τη συμμετοχή σε μια θρησκευτική κοινότητα όσο και την έκφρασή τους στην καθημερινότητα μέσω της συμπεριφοράς, της ενδυμασίας κλπ. Ως προς τη συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, πρόκειται για συμμετοχή σε ομάδα προσώπων με όμοιο υπόβαθρο, συνήθειες, κοινωνικό καθεστώς και κάποια κοινά χαρακτηριστικά εγγενή στην ομάδα, τα οποία δεν επιδέχονται αλλαγές και είναι θεμελιώδη για την ταυτότητα του προσώπου (π.χ. γυναίκες, παιδιά, ομοφυλόφιλοι). Τέλος, οι πολιτικές πεποιθήσεις περιλαμβάνουν κάθε άποψη για ζητήματα που αφορούν τη λειτουργία του κράτους, της κυβέρνησης και της κοινωνίας. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις διερευνάται αν το πρόσωπο έχει ή αν του αποδίδονται αυτές οι ιδιότητες ή απόψεις που αποτελούν λόγο δίωξης.

Το στοιχείο της δίωξης δεν ορίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951. Ερμηνευτικά υποστηρίζεται ότι πρόκειται για παραβίαση δικαιωμάτων του ανθρώπου όπως κατοχυρώνονται σε διεθνή κείμενα. Βέβαια δεν αρκεί οποιαδήποτε παραβίαση για να υπάρχει δίωξη. Κατ' αρχήν το στοιχείο της δίωξης πληρούται όταν παραβιάζονται απόλυτα δικαιώματα, δηλαδή δικαιώματα των οποίων η προστασία είναι ανεπίδεκτη εξαιρέσεων και περιορισμών, όπως η ζωή και η απαγόρευση δουλείας, βασανιστηρίων, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης. Αντίθετα, όταν πρόκειται για σχετικά δικαιώματα, απαιτείται η προσβολή τους να είναι συστηματική και κατ' επανάληψη, ώστε να καταλήγει να καθιστά τις συνθήκες διαβίωσης του θύματος αφόρητες. Ομοίως, ούτε η ποινική δίωξη αποτελεί αφ' εαυτού δίωξη με την έννοια της Σύμβασης, παρά μόνο αν γίνεται στο πλαίσιο διωκτικού σκοπού για έναν από τους προαναφερθέντες πέντε λόγους και η επιβαλλόμενη ποινή είναι υπερβολική ή δυσανάλογα αυστηρή. Επισημαίνεται ότι η δίωξη μπορεί να ασκείται είτε από το κράτος και τις αρχές του είτε από μη κρατικούς φορείς, όταν το κράτος αδιαφορεί ή αδυνατεί να παράσχει προστασία.

Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει μια διάκριση μεταξύ εσωτερικά εκτοπισμένων, προσφύγων, αιτούντων άσυλο και μεταναστών. Πρώτον, από τον ίδιο τον ορισμό του πρόσφυγα προκύπτει ότι οι εσωτερικά εκτοπισμένοι δεν εμπίπτουν στη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, διότι βρίσκονται εντός της χώρας καταγωγής τους. Δεδομένου ότι κατά την εξέταση της αίτησης ασύλου προβλέπεται υποχρέωση αξιολόγησης της εγχώριας προστασίας και της δυνατότητας μετεγκατάστασης εντός της χώρας καταγωγής, καθώς και ότι τα 2/3 των αναγκαστικώς εκτοπισμένων βρίσκονται εντός της χώρας καταγωγής τους, η εντολή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες έχει επεκταθεί και για τους εσωτερικά εκτοπισμένους. Δεύτερον, αιτούντες άσυλο είναι όσοι ζητούν διεθνή προστασία είτε πληρούν τους όρους του ορισμού του πρόσφυγα είτε όχι, και απολαμβάνουν τα βασικά δικαιώματα της Σύμβασης της Γενεύης και ιδίως της αρχής της μη επαναπροώθησης μέχρι την εξέταση της αίτησης ασύλου τους, όταν πλέον αξιολογείται εάν πράγματι είναι πρόσφυγες. Τρίτον, η διάκριση μεταναστών και προσφύγων είναι σημαντική διότι οι σύγχρονες ροές πληθυσμών είναι μικτές. Βέβαια η διάκριση δεν έχει αξιολογική χροιά, αλλά στηρίζεται στους λόγους της μετακίνησης, οι οποίοι διαφέρουν για μετανάστες (οικονομικοί, κλιματικοί λόγοι) και πρόσφυγες (φόβος δίωξης) και άρα διαφέρει και η ανάγκη προστασίας στις δύο περιπτώσεις.

Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η προσφυγική προστασία δεν είναι απόλυτη. Ειδικότερα, προβλέπονται ρήτρες αποκλεισμού από το καθεστώς του πρόσφυγα για πρόσωπα που δεν έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας, επειδή έχουν την υπηκοότητα άλλης ασφαλούς χώρας και για πρόσωπα που δεν αξίζουν προστασία. Δηλαδή στη δεύτερη περίπτωση ένα κράτος μπορεί να αρνηθεί την παροχή διεθνούς προστασίας σε αιτών που ναι μεν πληροί τον ορισμό του πρόσφυγα, όμως έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, σοβαρό αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου ή ενέργεια αντίθετη προς τους σκοπούς του ΟΗΕ. Ομοίως προβλέπονται ρήτρες παύσης του καθεστώτος του πρόσφυγα, για παράδειγμα σε περίπτωση που σταματήσουν να συντρέχουν οι λόγοι για τους οποίους κάποιος αναγνωρίστηκε ως πρόσφυγας ή αν εκούσια επιστρέψει στη χώρα όπου υπήρχε φόβος δίωξης.

Γ. Δικαιώματα

Η Σύμβαση της Γενεύης αναγνωρίζει δικαιώματα στους πρόσφυγες, χρησιμοποιώντας κάθε φορά διαφορετικούς όρους για να τους προσδιορίσει, δηλαδή ορισμένα δικαιώματα απονέμονται σε κάθε πρόσφυγα, μερικά σε όσους διαμένουν νόμιμα, ενώ κάποια άλλα σε κάθε ευρισκόμενο στη χώρα. Ακόμη, για ορισμένα δικαιώματα η παρεχόμενη προστασία εξομοιώνεται με την προστασία που επιφυλάσσει η χώρα στο έδαφος της οποίας βρίσκονται στους αλλοδαπούς, ενώ για άλλα δικαιώματα εξομοιώνεται με την προστασία των πολιτών της χώρας. Επίσης, η Σύμβαση δεν προσδιορίζει τον τρόπο παροχής των προβλεπόμενων δικαιωμάτων από τα συμβαλλόμενα κράτη, με αποτέλεσμα όταν δεν υπάρχει πολιτική βούληση ένταξης των προσφύγων να εξαρτάται από το επίπεδο και τη νοοτροπία της κοινωνίας αν θα γίνουν σεβαστοί.

Βασικές αρχές της προσφυγικής προστασίας είναι η ίση μεταχείριση και η μη επαναπροώθηση. Αφενός, η αρχή της αμεροληψίας και ο σεβασμός του κράτους δικαίου επιβάλλουν σε ένα κράτος να μεταχειρίζεται με ισότητα όλους τους πρόσφυγες που βρίσκονται στο έδαφός του ανεξαρτήτως των ιδιαίτερων γνωρισμάτων τους. Αφετέρου, η αρχή της μη επαναπροώθησης επιτάσσει την μη επιστροφή αιτούντα διεθνή προστασία στη χώρα καταγωγής ή προέλευσής του έως ότου εξεταστεί η αίτηση ασύλου του. Βέβαια η αρχή αυτή κάμπτεται στην περίπτωση που ο αιτών αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια.

Ειδικότερα ως προς τους αιτούντες άσυλο, τα δικαιώματα που τους αναγνωρίζονται από τη Σύμβαση είναι τα αυτονόητα, δηλαδή στέγη και τροφή. Επίσης κάθε αιτών δικαιούται να λάβει ένα δελτίο ταυτότητας με τα στοιχεία που δηλώνει στις εθνικές αρχές, ανεξαρτήτως αν αυτά αντιστοιχούν στην πραγματικότητα. Ομοίως, ως προς την αστική τους κατάσταση γίνεται δεκτό ό,τι δηλώνουν οι ίδιοι στις αρχές και στο εξής όσο βρίσκονται στη χώρα μας η αστική τους κατάσταση διέπεται από το ελληνικό δίκαιο. Αξιοσημείωτο είναι ότι οι ελληνικές αρχές ουδέποτε αρνήθηκαν την καταγραφή ληξιαρχικών γεγονότων προσφύγων. Βεβαίως προβλέπεται δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη, ενώ από το 1990 ελληνικός νόμος όριζε ότι όλα τα παιδιά που βρίσκονται στη χώρα έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε στοιχειώδη εκπαίδευση. Ακόμη, έχουν δικαίωμα ασφάλισης, το οποίο δεν εξαρτάται από την

άδεια παραμονής στη χώρα αλλά από την εργασιακή σχέση, επομένως σε περίπτωση απέλασης δικαιούνται να ζητήσουν επιστροφή των ασφαλιστικών εισφορών που έχουν καταβάλει ως αχρεωστήτως καταβληθέντων. [2] Τέλος, δικαιούνται ίση μεταχείριση με τους πολίτες της χώρας ως προς τη δημοσιονομική αντιμετώπιση, καθώς σημασία για φορολογικά ζητήματα έχει το γεγονός ότι παράγεται εισόδημα στη χώρα και όχι η ιδιότητα του πρόσφυγα.

Οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες έχουν αυξημένα δικαιώματα. Εκτός από όσα αναφέρθηκαν, έχουν δικαίωμα πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση εφόσον είναι κάτοχοι απολυτηρίου, ενώ τυγχάνουν πιο εύκολης αναγνώρισης των επαγγελματικών τους προσόντων. Επίσης, έχουν δικαίωμα να ζητήσουν χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων, πρόνοια και συνδρομή και διοικητική αρωγή. Μάλιστα, σύμφωνα με την ερμηνεία που έδωσε το ΕΔΔΑ στο σχετικό άρθρο της Σύμβασης της Γενεύης, οι πρόσφυγες έχουν δικαίωμα σε πρόνοια και συνδρομή όπως ακριβώς οι πολίτες της χώρας ασύλου. Για παράδειγμα στην Ελλάδα, έως το 2010 γινόταν νομολογιακά δεκτό ότι και οι πρόσφυγες μπορούν να ζητήσουν απαλλαγή από το φόρο μεταβίβασης για αγορά πρώτης κατοικίας, ενώ αργότερα αυτό προβλέφθηκε ρητώς με τροποποίηση του νόμου. Αντίθετα, το ΣτΕ είχε κρίνει ότι οι πρόσφυγες δεν δικαιούνταν πολυτεκνικό επίδομα ελλείψει ρητής νομοθετικής πρόβλεψης, όμως κρίθηκε από τα διεθνή δικαιοδοτικά όργανα ότι η απόφαση αυτή παραβιάζει τη Σύμβαση της Γενεύης. Όσον αφορά τη διοικητική αρωγή, ένας αναγνωρισμένος πρόσφυγας μπορεί να ζητήσει από το κράτος ασύλου πιστοποιητικά που κανονικά θα έπαιρνε από τη χώρα καταγωγής του. Το κράτος ασύλου εκδίδει τα πιστοποιητικά αυτά με βάση τα στοιχεία που έχει συγκεντρώσει, κυρίως από τους ισχυρισμούς του πρόσφυγα, και τα οποία ισχύουν έως της απόδειξης του αντιθέτου, διευκολύνοντας έτσι την καθημερινότητα των προσφύγων.[3] Επιπλέον, οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες έχουν δικαίωμα σε πολιτογράφηση[4], δικαίωμα μεταφοράς της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους σε περίπτωση που φύγουν από τη χώρα ασύλου και πάνε σε κάποια άλλη χώρα, καθώς και ελευθερία κυκλοφορίας, δηλαδή ελευθερία να επιλέγουν τον τόπο εγκατάστασής τους, η οποία βέβαια υπόκειται σε περιορισμούς. Τέλος, πολύ

[2] Το συγκεκριμένο ζήτημα έχει κριθεί νομολογιακά από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

[3] Για παράδειγμα, εγκύκλιος του 1983 όριζε ότι για το γάμο αναγνωρισμένων προσφύγων, αντί για πιστοποιητικό αγαμίας αρκεί υπεύθυνη δήλωση των ενδιαφερομένων.

[4] Πλέον απαιτούνται λιγότερα χρόνια διαμονής και μικρότερο παράβολο για την πολιτογράφηση.

σημαντικό είναι το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης ενός αναγνωρισμένου πρόσφυγα με τα μέλη της οικογένειάς του, για το οποίο η ΕΣΔΑ και το ενωσιακό δίκαιο κατοχυρώνουν πρόσθετες εγγυήσεις.

Κλείνοντας, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι οι πρόσφυγες εκτός από δικαιώματα έχουν και υποχρεώσεις. Πράγματι το άρθρο 2 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 ορίζει ότι οι πρόσφυγες υποχρεούνται να σέβονται τους κανόνες και τους κανονισμούς της χώρας στην οποία ζητάνε άσυλο.

2. Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

Α. Δημιουργία

Το άσυλο έχει μεγάλη σημασία για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την ιδέα της ενοποίησης. Ο Robert Schuman, εμπνευστής της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οραματιζόταν μια Ευρώπη ενωμένη, ώστε να αποτραπούν μελλοντικές πολεμικές συρράξεις μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών και να διασφαλιστεί η ειρήνη. Πράγματι, για τους πρόσφυγες η Ευρώπη αντιπροσωπεύει μια ήπειρο ειρήνης και ευημερίας, ενώ υπάρχουν ορισμένες χώρες που έχουν χτίσει την εθνική τους ταυτότητα πάνω στην ιδέα του ασύλου, όπως η Ολλανδία, όπου η έννοια της ανοχής και του σεβασμού της διαφορετικότητας κατέχουν μεγάλη αξία.

Από νωρίς, η Ευρωπαϊκή Ένωση έδειξε ενδιαφέρον για τα ζητήματα του ασύλου. Το 1985, πέντε κράτη μέλη (Βέλγιο, Γερμανία, Γαλλία, Λουξεμβούργο και Ολλανδία) αποφάσισαν να εξασφαλίσουν την ελεύθερη κυκλοφορία όλων των προσώπων, δηλαδή τόσο των ευρωπαίων πολιτών όσο και των πολιτών τρίτων χωρών, με την κατάργηση των πολιτικών ελέγχων στα εσωτερικά τους σύνορα και τη μετατόπιση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα. Πρόκειται για τη γνωστή Συμφωνία Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985, την οποία ακολούθησε η Συμφωνία Εφαρμογής της Συνθήκης Σένγκεν του 1990. Στις δύο αυτές περιπτώσεις τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη επέλεξαν λύση από το πεδίο του διεθνούς δικαίου, ήτοι τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας. Με άλλα λόγια η συνεργασία στο συγκεκριμένο στάδιο ήταν εκτός του πλαισίου του ενωσιακού δικαίου, σε καθαρά διακυβερνητικό επίπεδο.

Παράλληλα, με τη διεθνή Συμφωνία του Δουβλίνου το 1990, τα περισσότερα κράτη μέλη της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας αποφάσισαν να θέσουν κάποιους κανόνες για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα. Πιο συγκεκριμένα, έκριναν ότι ένα μόνο κράτος πρέπει να είναι υπεύθυνο και έθεσαν ορισμένα κριτήρια προσδιορισμού, ώστε να αποτρέπεται η κυκλοφορία των προσφύγων από το ένα κράτος μέλος στο άλλο με διαδοχικές

αιτήσεις ασύλου (refugees in orbit). Και σε αυτή την περίπτωση πρόκειται για διακρατική συνεργασία διεθνούς δικαίου, εκτός του ενωσιακού πεδίου.

Στη συνέχεια όμως με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και ειδικότερα με το Πρωτόκολλο 2 το κεκτημένο Σένγκεν ενσωματώθηκε στο ενωσιακό δίκαιο, πιο συγκεκριμένα στον τότε τρίτο πυλώνα, που αφορούσε τη συνεργασία στη δικαιοσύνη και στις εσωτερικές υποθέσεις. Επίσης, αναγνωρίστηκε η μεταναστευτική πολιτική ως ζήτημα «κοινού ενδιαφέροντος». Παρέμεινε βέβαια ο διακυβερνητικός χαρακτήρας, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη δεν ήταν έτοιμα να δεχτούν την πλήρη εκχώρηση της αρμοδιότητας στην Ένωση. Οι αποφάσεις λοιπόν λαμβάνονταν με ομοφωνία, ενώ ο δικαιοδοτικός έλεγχος που μπορούσε να ασκήσει το Δικαστήριο της Ένωσης ήταν σχεδόν ανύπαρκτος.

Ακολούθως, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 τέθηκε ως στόχος η Ευρώπη των κρατών να γίνει και Ευρώπη των πολιτών, με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Στο πλαίσιο αυτό κοινοτικοποιήθηκαν ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής (από τον τρίτο πυλώνα μεταφέρθηκαν στον πρώτο), για τα οποία στο εξής εκδίδονταν πράξεις κατά κανόνα με πλειοψηφία, ενώ το ΔΕΕ απέκτησε δικαιοδοσία για ορισμένα θέματα.

Έτσι λοιπόν, στη σύνοδο που πραγματοποίησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Ταμπερέ το 1999 αποφασίστηκε ότι τα ζητήματα του ασύλου και της μετανάστευσης έπρεπε να αποτελέσουν αντικείμενο ειδικών κοινοτικών πολιτικών και να μην αντιμετωπίζονται πλέον ως συμπλήρωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Το Πρόγραμμα του Ταμπερέ που προέκυψε από τη σύνοδο αυτή θεωρείται ότι αποτελεί την πρώτη φάση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, ενώ το Πρόγραμμα της Χάγης που ακολούθησε το 2004 αποτελεί τη δεύτερη φάση του, καθώς σε αυτό προβλέφθηκε η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών και η δημιουργία ενός ενιαίου καθεστώτος για τους πρόσφυγες.

Στο μεταξύ είχε μεσολαβήσει η θέσπιση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2000, δύο άρθρα του οποίου παρουσιάζουν ενδιαφέρον επί του θέματος. Πιο συγκεκριμένα, το Α.18 κατοχυρώνει το δικαίωμα ασύλου, τονίζοντας μάλιστα ότι το δικαίωμα διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και του Πρωτόκολλου του 1967 περί του

καθεστώτος των προσφύγων και σύμφωνα με τις Συνθήκες (ΣΕΕ και ΣΛΕΕ). Ακολούθως, το Α.19 του Χάρτη κατοχυρώνει την αρχή της μη επαναπροώθησης.

Στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο κρίσιμες είναι οι διατάξεις των άρθρων 78 και 80 της ΣΛΕΕ. Στο πρώτο προβλέπεται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας, ενώ στο δεύτερο κατοχυρώνεται η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών ως οριζόντια ρήτρα που διέπει τις πολιτικές του ασύλου και της μετανάστευσης.

Με βάσει όλα αυτά και για την επίτευξη των στόχων που αναφέρθηκαν, έχουν εκδοθεί μια σειρά από νομοθετήματα του παραγώγου ενωσιακού δικαίου που αποτελούν το λεγόμενο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. Πρόκειται για τους Κανονισμούς Δουβλίνο και Eurodac, και τις Οδηγίες για την προσωρινή προστασία, για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα, για τις διαδικασίες ασύλου και για τις συνθήκες υποδοχής.

Αξίζει τέλος να επισημανθεί ότι με την Συνθήκη της Λισαβόνας το 2009 αποφασίστηκε η κατάργηση των πυλώνων και η εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας στα ζητήματα του ΧΕΑΔ, ο οποίος πλέον αποτελεί συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης και των κρατών μελών (Α.4, παρ.2 στοιχείο ι ΣΛΕΕ). Επιπλέον, υπογραμμίστηκε ο εξέχων ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τα σχετικά ζητήματα, δεδομένου ότι πρόκειται για ευαίσθητους τομείς (Α.68 ΣΛΕΕ, Α.15 ΣΕΕ) και επιβεβαιώθηκε ότι το κεκτημένο Σένγκεν εξακολουθεί να ισχύει (περιελήφθη στο Πρωτόκολλο 19). Ακόμη, προβλέφθηκε ενιαίο καθεστώς διεθνούς προστασίας και πλήρης δικαιοδοσία του ΔΕΕ για όλες τις ενωσιακές πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ.

Β. Θεμελιώδεις αρχές

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η κοινή πολιτική ασύλου της ΕΕ εντάσσεται στις διατάξεις για τη εγκαθίδρυση ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Α.67-89 ΣΛΕΕ) και η αρμοδιότητα της Ένωσης για αυτά τα ζητήματα είναι συντρέχουσα (Α.4,παρ.2 στοιχείο ι ΣΛΕΕ), δηλαδή κατά κανόνα δρουν τα κράτη μέλη εκτός αν η Ένωση επικαλεστεί και αποδείξει ότι η μονομερής τους δράση δεν θα ήταν αρκούντως αποτελεσματική, ενώ η δική της δράση θα ήταν πιο αποτελεσματική (αρχή της επικουρικότητας). Από τη στιγμή όμως που η Ένωση ασκήσει την συντρέχουσα αρμοδιότητά της και ρυθμίσει κάποιο ζήτημα, στο εξής η αρμοδιότητα καθίσταται αποκλειστική, με συνέπεια τα κράτη μέλη να μην μπορούν πλέον να ρυθμίσουν μονομερώς διαφορετικά το συγκεκριμένο ζήτημα κατά παρέκκλιση των κοινών κανόνων. Στη διαδικασία εμμέσως συμμετέχουν και τα εθνικά κοινοβούλια, καθώς προβλέπεται ότι πριν τη λήψη ενωσιακών μέτρων σε τομέα συντρέχουσας αρμοδιότητας πρέπει να ενημερώνονται και να ελέγχουν αν θίγεται η αρχή της επικουρικότητας. Για την παραγωγή ενωσιακών πράξεων σε αυτόν τον τομέα εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία, δηλαδή η Επιτροπή προτείνει και αποφασίζουν από κοινού το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία (55% των κρατών μελών που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 65% του πληθυσμού της Ένωσης).

Στο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, πρωταρχική σημασία έχει η αρχή της μη επαναπροώθησης (Α.78,παρ.1 ΣΛΕΕ), η οποία απαγορεύει την επιστροφή, έκδοση ή απέλαση αιτούντων διεθνή προστασία έως την εξέταση της αίτησής τους. Επίσης, θεμελιώδεις είναι αφενός η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών (Α.80 ΣΛΕΕ), που αποτελεί οριζόντια επιταγή όχι μόνο στην προπαρασκευή των νομοθετημάτων αλλά και κατά την εφαρμογή τους, και αφετέρου η αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών ως ειδικότερη έκφανση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας του Α.4, παρ.3 ΣΕΕ. Ακόμη, μεγάλη βαρύτητα έχει ο στόχος της αποφυγής των φαινομένων της επιλογής εκ μέρους των αιτούντων του ευνοϊκότερου συστήματος ασύλου (asylum shopping) και των «προσφύγων σε τροχιά» (refugees in orbit), δεδομένου ότι η αίτηση διεθνούς

προστασίας πρέπει να εξετάζεται μια φορά εφόσον ο χώρος είναι ενιαίος. Τέλος, διασφαλίζεται η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων προστασία.

Γ. Περιεχόμενο

Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου περιλαμβάνει κανόνες για τη θέσπιση ενός ενιαίου καθεστώτος ασύλου και επικουρικής προστασίας, με κοινές διαδικασίες χορήγησης ή ανάκλησης του καθεστώτος και ορισμένες ελάχιστες προδιαγραφές ως προς τις συνθήκες υποδοχής. Επιπλέον, προβλέπονται κριτήρια και μηχανισμοί για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που θεωρείται υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας, καθώς και κανόνες για τη συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, ιδίως δακτυλοσκοπήσεων, προς διευκόλυνση της εφαρμογής των κριτηρίων αυτών. Ακόμη, το ΚΕΣΑ περιέχει κοινό σύστημα προσωρινής προστασίας των εκτοπισμένων και διεθνείς συνθήκες συνεργασίας με τρίτες χώρες.

Πιο συγκεκριμένα, η Οδηγία 2001/55/ΕΚ σχετικά με την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων, θεσπίζει ένα σύστημα για τη διαχείριση μαζικών αφίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλοδαπών που δεν μπορούν να επιστρέψουν στις χώρες τους (ιδίως λόγω πολέμου, βίας ή παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων), σύμφωνα με το οποίο παρέχεται άμεση προσωρινή προστασία στα εν λόγω εκτοπισθέντα άτομα, ώστε να μην επιβαρυνθούν τα συστήματα ασύλου. Επίσης προωθεί την κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή ατόμων, χωρίς ωστόσο να απαιτεί την υποχρεωτική κατανομή των αιτούντων στα κράτη μέλη. Βέβαια στην πράξη η Οδηγία ουδέποτε εφαρμόστηκε, διότι οι λύσεις που προβλέπει απαιτούν ομοφωνία.

Η Οδηγία 2011/95/ΕΚ [5] για την αναγνώριση του καθεστώτος του δικαιούχου διεθνούς προστασίας, καθορίζει ποιος πληροί τις προϋποθέσεις ώστε να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας ή δικαιούχος επικουρικής προστασίας, καθώς και το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (μη επαναπροώθηση, προστασία της οικογενειακής ενότητας, πρόσβαση στην απασχόληση και στην εκπαίδευση, εκπροσώπηση ασυνόδευτων ανήλικων, ελεύθερη κυκλοφορία εντός της ΕΕ όπως ένας αλλοδαπός με

[5] Μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το ΠΔ 141/2013.

άδεια διαμονής). Επιπλέον, προβλέπονται κριτήρια αξιολόγησης των αιτήσεων, τα οποία ουσιαστικά αποτελούν ερμηνευτικές αρχές ως προς την ερμηνεία της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, αλλά και ορισμένες περιπτώσεις απώλειας ή αποκλεισμού από το καθεστώς. Μάλιστα, εκτός από δυνατότητα ανάκλησης του καθεστώτος προβλέπεται και δυνατότητα ανάκλησης μόνο της άδειας διαμονής.

Όσον αφορά την Οδηγία 2013/32/ΕΚ [6] για τις διαδικασίες ασύλου, καθορίζει σαφέστερους κανόνες για τον τρόπο υποβολής αιτήσεων για διεθνή προστασία. Κατά κανόνα, η αρχική διαδικασία υποβολής αίτησης (μη συμπεριλαμβανομένης της άσκησης ένδικων μέσων) δεν πρέπει να διαρκεί περισσότερο από 6 μήνες. Κατ' εξαίρεση εφαρμόζονται ειδικές διαδικασίες για αιτήσεις στα σύνορα και για αιτήσεις που είναι προδήλως αβάσιμες (ταχύρρυθμη διαδικασία, π.χ. όταν ο αιτών προέρχεται από ασφαλή τρίτη χώρα). Επιπλέον, στην Οδηγία προβλέπονται ορισμένες βασικές εγγυήσεις για τη διαδικασία (π.χ. μη επαναπροώθηση έως την εξέταση της αίτησης, χορήγηση προσωρινής άδειας παραμονής στο έδαφος της χώρας, πραγματοποίηση τουλάχιστον μίας προσωπικής συνέντευξης), πρόσθετες εγγυήσεις για ευάλωτα άτομα, αλλά και κανόνες για την αποφυγή επανειλημμένων αιτήσεων.

Στα ίδια πλαίσια, η Οδηγία 2013/33/ΕΚ για τις συνθήκες υποδοχής επιδιώκει την εναρμόνισή τους σε όλα τα κράτη μέλη, προβλέποντας κάποιες ελάχιστες προδιαγραφές, οι οποίες περιλαμβάνουν πρόσβαση σε στέγαση, τροφή και ρουχισμό, οικονομικά βοηθήματα, αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, ιατρική και ψυχολογική περίθαλψη. Επίσης, προβλέπεται πρόσβαση σε απασχόληση εντός 9 μηνών, ώστε να γίνεται δυνατή η αυτονόμηση των προσφύγων από τα συστήματα υποδοχής, και πρόσβαση στην εκπαίδευση για τα παιδιά κάτω των 18 ετών. Ομοίως, η Οδηγία επιφυλάσσει ειδική μέριμνα για ευάλωτα άτομα και μέριμνα για τον αποκλεισμό των περιπτώσεων αυθαίρετης κράτησης, με την υιοθέτηση εξαντλητικού καταλόγου των λόγων κράτησης. Βέβαια στην πράξη οι προβλέψεις της Οδηγίας πολλές φορές δεν εφαρμόζονται.

Πολύ σημαντικός είναι ο Κανονισμός 604/2013 (Δουβλίνο ΙΙΙ) για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι

[6] Μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν.4375/2016.

υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα. Ο εν λόγω Κανονισμός επιφέρει ορισμένες τροποποιήσεις στον προηγούμενο Κανονισμό 343/2003 (Δουβλίνο ΙΙ), που έθεσε σε ενωσιακό πλέον επίπεδο τους κανόνες που αρχικώς είχαν προβλεφθεί με τη διεθνή σύμβαση του Δουβλίνου (Δουβλίνο Ι). Ο Κανονισμός αυτός επιδιώκει τον εξορθολογισμό και την επιτάχυνση της εξέτασης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, την αποτροπή συμφόρησης των συστημάτων ασύλου, την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου και την αποτροπή του φαινομένου του "asylum shopping". Κατά συνέπεια, βασική αρχή είναι ότι ένα μόνο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου. Το υπεύθυνο κράτος μέλος προσδιορίζεται κατά περίπτωση με βάση τα κριτήρια του Κανονισμού. Εάν δεν είναι δυνατόν να καθορισθεί το υπεύθυνο κράτος μέλος βάσει των κριτηρίων που αναφέρονται στον παρόντα Κανονισμό, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης είναι το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση διεθνούς προστασίας. Βέβαια το κυρίαρχο στην πράξη κριτήριο είναι αυτό της παράνομης εισόδου, σύμφωνα με το οποίο υπεύθυνο είναι το κράτος μέλος από όπου ο αιτών διέβη παράνομα τα σύνορα και εισήλθε στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πάντως, στον Κανονισμό Δουβλίνο ΙΙΙ προβλέπεται η δυνατότητα του κράτους μέλους στο οποίο έχει υποβληθεί αίτηση διεθνούς προστασίας να κρατήσει την εξέταση της αίτησης ακόμη και αν δεν είναι το ίδιο υπεύθυνο βάσει των κριτηρίων προσδιορισμού (ρήτρα κυριαρχίας), καθώς και η δυνατότητα να ανατραπεί η λογική των κριτηρίων όταν πρόκειται για άτομο που μπορεί να επανενωθεί με μέλη της οικογένειάς του, εφόσον συναινούν οι ενδιαφερόμενοι (ανθρωπιστική ρήτρα). Τα σημεία στα οποία διαφοροποιείται ο Κανονισμός από τον προκάτοχό του είναι η εισαγωγή μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης, προετοιμασίας και διαχείρισης κρίσεων σε κράτος μέλος υπό την εποπτεία της Ένωσης και η επιβεβαίωση της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ[7] ότι το τεκμήριο σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το υπεύθυνο κράτος μέλος είναι μαχητό, υπό την έννοια ότι κατά την εφαρμογή του κανονισμού τα κράτη μέλη πρέπει να ελέγχουν αν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου και στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων στο κράτος μέλος που έχει προσδιορισθεί πρωτίστως ως υπεύθυνο, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος απάνθρωπης ή

[7] Απόφαση του ΔΕΕ στις συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-411/10 και C-493/10 (N.S. κλπ.), όπου ακολούθησε τη γνώμη που διατύπωσε το ΕΔΔΑ στην Απόφαση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας.

εξευτελιστικής μεταχείρισης. Σε περίπτωση θετικής απάντησης, καθίσταται αδύνατη η μεταφορά αιτούντος στο εν λόγω κράτος μέλος και το προσδιορίζον κράτος μέλος εξακολουθεί να εξετάζει τα κριτήρια του Κανονισμού, ώστε να διαπιστώσει αν άλλο κράτος μέλος μπορεί να προσδιοριστεί ως υπεύθυνο, ενώ όταν η μεταφορά δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί, σε κάποιο κράτος μέλος που έχει προσδιορισθεί σύμφωνα με τα κριτήρια προσδιορισμού ή στο πρώτο κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση, το προσδιορίζον κράτος μέλος καθίσταται το υπεύθυνο κράτος μέλος (Α.3, παρ.2). Η ρύθμιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα το πάγωμα των επαναπροωθήσεων στην Ελλάδα έως το 2016.

Στην εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ συμβάλει ο Κανονισμός 603/2013 για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων (Eurodac). Σύμφωνα με τον εν λόγω Κανονισμό, κάθε κράτος μέλος πρέπει να λαμβάνει τα δακτυλικά αποτυπώματα όλων των αιτούντων άσυλο και όσων συλλαμβάνονται ενώ προσπαθούν να διασχίσουν παρανόμως τα σύνορα, εφόσον είναι άνω των 14 ετών, και στη συνέχεια να διαβιβάζει εντός 72 ωρών τα δεδομένα στην πανευρωπαϊκή βάση βιομετρικών δεδομένων Eurodac. Επιπλέον, ο Κανονισμός παρέχει, υπό αυστηρές προϋποθέσεις, τη δυνατότητα στις αρχές επιβολής του νόμου να πραγματοποιούν αναζητήσεις στο Eurodac για τη διερεύνηση, εξακρίβωση και πρόληψη σοβαρών αξιόποινων πράξεων.

Τέλος, με τον Κανονισμό 439/2010 ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΥΥΑ ή EASO), η οποία έχει ως αποστολή να ενισχύει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα ασύλου, να υποστηρίζει τα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις, καθώς και να βελτιώνει την εφαρμογή του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.

3. Μεταρρύθμιση ΚΕΣΑ

Α. Σύγχρονες εξελίξεις

Το 2015 η Ευρώπη βρέθηκε αντιμέτωπη με μία καινοφανή ως προς το μέγεθος εισροή προσφύγων, η οποία κορυφώθηκε τους καλοκαιρινούς μήνες. Υπολογίζεται ότι περίπου 1 εκατομμύριο άτομα με προσφυγικό προφίλ κατέφτασαν το εν λόγω έτος στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκ των οποίων σχεδόν 800 χιλιάδες εισήλθαν μέσω της Ελλάδας. Αυτή η μαζική μετακίνηση πληθυσμών έφερε τα συστήματα ασύλου των χωρών πρώτης γραμμής, ιδίως της Ιταλίας και της Ελλάδας, στα όριά τους, καθώς σύμφωνα με το ισχύον σύστημα είναι υπεύθυνες για την εξέταση των αιτήσεων όλων των προσώπων που εισέρχονται για πρώτη φορά παράνομα στην Ένωση μέσω των συνόρων τους. Ορισμένοι μάλιστα κατηγόρησαν την Ελλάδα και την Ιταλία ότι δεν έλεγχαν επαρκώς τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.

Η προσφυγική κρίση ανέδειξε τις αδυναμίες του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Πιο συγκεκριμένα, το ισχύον σύστημα του Δουβλίνου ΙΙΙ ρίχνει το μεγαλύτερο βάρος στα κράτη μέλη πρώτης γραμμής χωρίς να λαμβάνει υπόψη σε ποιο βαθμό έχουν δυνατότητα να διαχειριστούν τις προσφυγικές ροές. Επίσης, παρά την ύπαρξη κοινών κανόνων για ζητήματα ασύλου, στην πράξη υπάρχουν μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών ως προς τα ποσοστά αναγνώρισης, το καθεστώς προστασίας που χορηγείται, τις συνθήκες υποδοχής κλπ., κάτι που οδηγεί τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα σε δευτερογενείς μετακινήσεις. Τέλος, έγινε προφανής η έλλειψη αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής των βαρών, αλλά και η διάσταση απόψεων των κρατών μελών του Βορρά και του Νότου. Πράγματι, παρά την εξαγγελία της Συνθήκης για μια κοινή πολιτική της Ένωσης στον τομέα του ασύλου, στην πραγματικότητα τα κράτη μέλη δεν ήταν πρόθυμα να συμφωνήσουν μία κοινή ευρωπαϊκή λύση, αλλά κατέφυγαν σε μονομερείς ενέργειες υποκινούμενες από φυγόκεντρες τάσεις.

Σε κάθε περίπτωση, η Ευρωπαϊκή Ένωση ενεργοποιήθηκε άμεσα για να αντιμετωπίσει τις εξελίξεις. Ειδικότερα, τριπλασιάστηκαν οι επιχειρησιακές

δυνατότητες του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex) κυρίως για τη διάσωση προσώπων στη Μεσόγειο, και αποφασίστηκε η εφαρμογή της προσέγγισης των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspot), όπου όλες οι εμπλεκόμενες αρχές (εθνικές αρχές, FRONTEX, EASO) εργάζονται από κοινού. Στην Ελλάδα, η προσέγγιση hotspot εφαρμόζεται στα νησιά Λέσβο, Χίο, Σάμο, Λέρο και Κω.

Επιπλέον, εφαρμόστηκε για πρώτη φορά η αρχή της αλληλεγγύης του Α.80 της ΣΛΕΕ, βάσει της οποίας δόθηκε αφενός έντονη χρηματοδότηση και αφετέρου επιχειρησιακή συνδρομή από την EASO προς τα κράτη μέλη πρώτης γραμμής. Ομοίως, η αρχή της αλληλεγγύης και του δίκαιου επιμερισμού των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών οδήγησε το Συμβούλιο στη λήψη προσωρινών μέτρων βάσει του Άρθρου 78, παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ υπέρ της Ελλάδας και της Ιταλίας, για την εθελοντική μετεγκατάσταση περίπου 150.000 αιτούντων διεθνή προστασία με προσφυγικό προφίλ σε άλλα κράτη μέλη. Βέβαια, μόνο το 30% από αυτούς έχουν πράγματι μετεγκατασταθεί, λόγω απροθυμίας των κρατών μελών να τους υποδεχτούν. Το ΔΕΕ πάντως στήριξε τη νομιμότητα των μέτρων του Συμβουλίου, απορρίπτοντας τις προσφυγές ακύρωσης της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας (C-643/15 και C-647/15), ενώ στη συνέχεια η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες προσφυγής λόγω παραβάσεως κατά της Τσεχίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας επειδή αρνήθηκαν να συμμετάσχουν στην μετεγκατάσταση.

Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε τον Μάρτιο του 2016 ένα εξαιρετικά φιλόδοξο πακέτο προτάσεων για αναθεώρηση όλου του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, προκειμένου να διορθωθούν οι αδυναμίες που το καθιστούν πρακτικώς αναποτελεσματικό στην περίπτωση των μαζικών ροών. Ωστόσο, η διαδικασία αναθεώρησης δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί διότι δεν μπορεί να επιτευχθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία στο Συμβούλιο λόγω διαφωνίας των κρατών μελών ως προς την προτεινόμενη τροποποίηση του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ. Ακόμη, εντατικοποιήθηκε η συνεργασία της Ένωσης με τρίτες χώρες. Στο πλαίσιο αυτό προέκυψε το Κοινό Ανακοινωθέν ΕΕ και Τουρκίας, η Συμφωνία με το Αφγανιστάν, καθώς και συνεργασία με τη Λιβύη και την Αφρική, με στόχο τον περιορισμό των μετακινήσεων πληθυσμών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση ήδη πριν την αναχώρηση.

Αντιθέτως, η κινητοποίηση των κρατών μελών δεν ακολούθησε μία κοινή γραμμή. Ορισμένα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τις σχετικές διατάξεις για εξαιρετικά προσωρινά μέτρα για να εισάγουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός του ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, όπως οι συνοριακοί έλεγχοι προσώπων σε συγκεκριμένα σημεία και για συγκεκριμένους λόγους (ύψωσαν «φράχτες») για να αποθαρρύνουν τις δευτερογενείς μετακινήσεις προσφύγων στο έδαφός τους. Κάποια κράτη μέλη προσέγγισαν τις χώρες πρώτης γραμμής προσφέροντας θέσεις μετεγκατάστασης [8], ώστε να υπάρξει έμπρακτη έκφραση αλληλεγγύης, ενώ άλλα αρνήθηκαν να συμμετέχουν στη μετεγκατάσταση που προέβλεπαν τα μέτρα του Συμβουλίου. Επίσης, γίνονται συζητήσεις για πλατφόρμες αποβίβασης και επιχειρήσεις διάσωσης στη Μεσόγειο, κατά τις οποίες ναι μεν θα παρέχεται βοήθεια σε όσους έχουν ανάγκη όμως δεν θα μεταφέρονται στην Ευρώπη αλλά κάπου αλλού, π.χ. σε ασφαλείς τρίτες χώρες.

Τέλος, διεφάνη μια τάση ορισμένων κρατών μελών να ρυθμίσουν τα ζητήματα ασύλου στο περιθώριο του ενωσιακού δικαίου, το οποίο δεν μπορεί να εξυπηρετήσει τους πολιτικούς τους στόχους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι διμερείς συμφωνίες της Γερμανίας με την Πορτογαλία, την Ισπανία και την Ελλάδα. Η Γερμανία, ως παραδοσιακή χώρα υποδοχής προσφύγων και μεταναστών δέχτηκε το μεγαλύτερο αριθμό αιτήσεων διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο της προσφυγικής κρίσης. Αντίθετα, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία για τους πρόσφυγες είναι απλώς πύλη εισόδου στην ΕΕ, όχι ο τελικός τους προορισμός. Η Γερμανία λοιπόν προσπάθησε να περιορίσει τις δευτερογενείς μετακινήσεις προς το έδαφός της συνάπτοντας διμερείς συμφωνίες με τα προαναφερθέντα κράτη μέλη. Εντούτοις, οι εν λόγω διμερείς συμφωνίες παγιώνουν εναλλακτικά συστήματα εξέτασης των αιτήσεων ασύλου σε μόνιμη βάση (προβλέπεται ότι θα εφαρμόζονται έως την ολοκλήρωση της αναθεώρησης του ΚΕΣΑ) που αφενός παρακάμπτουν τις ρυθμίσεις και τις εγγυήσεις του ισχύοντος κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και αφετέρου δεν είναι σύμφωνες με τις ρυθμίσεις της πρότασης τροποποίησης. Επομένως, μπορεί να προκύψει ευθύνη των συμβαλλόμενων κρατών μελών για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου, δεδομένου ότι η Συνθήκη απαγορεύει στα κράτη μέλη να συνάπτουν διμερείς ή πολυμερείς διεθνείς συμφωνίες για ζητήματα ρυθμισμένα από την Ένωση.

[8] Π.χ. Συμφωνία Ελλάδας και Πορτογαλίας για εθελοντική μετεγκατάσταση 1000 προσώπων.

Εξάλλου, σε πρόσφατη απόφασή του το ΔΕΕ στήριξε τη νομιμότητα του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, υποστηρίζοντας ότι ο Κανονισμός εξακολουθεί να ισχύει και δεν παρακάμπτεται λόγω εξαιρετικών συνθηκών.[9]

Εμφανίζεται λοιπόν επείγουσα η ανάγκη αναθεώρησης του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου προς μία εξομάλυνση των υφιστάμενων προβλημάτων και προς μία εμβάθυνση της ενοποιητικής διαδικασίας.

Β. Προτεινόμενη αναθεώρηση

Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου αποτελεί ένα εξελισσόμενο σύστημα και για αυτό στα νομοθετήματα που το αποτελούν προβλέπεται καθήκον της Επιτροπής να παρακολουθεί την εφαρμογή τους και να εξετάζει κάθε ενδεχόμενη ανάγκη για περαιτέρω τροποποιήσεις. Ανταποκρινόμενη στο εν λόγω καθήκον της, η Επιτροπή υπέβαλε ένα πακέτο προτάσεων για αναθεώρηση όλου του ΚΕΣΑ, προκειμένου να ξεπερασθούν οι πρακτικές αδυναμίες ως προς τη διαχείριση των προσφυγικών ροών, τονίζοντας ότι λύσεις μπορούν να δοθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει στη δήλωσή του ο Επίτροπος μετανάστευσης, εσωτερικών υποθέσεων και ιθαγένειας της ΕΕ (06.04.2016) , η αναθεώρηση του Δουβλίνου πρέπει να είναι μια καθαρά ευρωπαϊκή λύση στη νέα πραγματικότητα που θα συμβάλει στην εμβάθυνση της ενοποιητικής διαδικασίας, στη θεμελίωση και διατήρηση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών και στη δυναμική της συνοχής του ενοποιητικού εγχειρήματος.

Οι βασικοί στόχοι της προτεινόμενης τροποποίησης είναι η εξασφάλιση της δίκαιης κατανομής των ευθυνών στη βάση της αρχής της αλληλεγγύης, η καταπολέμηση της καταχρηστικής άσκησης εκ μέρους των αιτούντων διεθνή προστασία των

[9] Πρόκειται για την Απόφαση στην Υπόθεση C-646/16, όπου έγινε δεκτό ότι η ανοχή εισόδου αιτούντος διεθνή προστασία από τις αρχές του κράτους μέλους πρώτης εισόδου δεν συνιστά χορήγηση θεώρησης εισόδου, άρα πρέπει να θεωρείται ότι ο αιτών διέβη παρανόμως τα σύνορα.

δικαιωμάτων που απορρέουν από το ΚΕΣΑ και ο περιορισμός των δευτερογενών μετακινήσεων.

Η Επιτροπή πρότεινε λοιπόν την αντικατάσταση των προηγούμενων Οδηγιών με Κανονισμούς, προκειμένου να ικανοποιηθεί η ανάγκη ομοιομορφίας του ΚΕΣΑ σε όλα τα κράτη μέλη και η ανάγκη αυστηρότητας των κανόνων, ιδίως για τις προθεσμίες. Βέβαια, το πακέτο προτάσεων που υπέβαλε η Επιτροπή είναι εξαιρετικά φιλόδοξο, καθώς επιδιώκει να θεσπίσει δεσμευτικούς κανόνες για τη διοικητική διαδικασία παροχής διεθνούς προστασίας εντός των κρατών μελών, κάτι που ορισμένα κράτη μέλη θεωρούν ευθεία παρέμβαση στην κρατική τους κυριαρχία. Όπως ήδη αναφέρθηκε, είναι πολύ δύσκολο να υπάρξει συμφωνία ως προς τις ειδικότερες ρυθμίσεις, λόγω της διάστασης απόψεων μεταξύ των κρατών μελών του Βορρά και του Νότου. Ωστόσο, η επίτευξη συμφωνίας είναι απαραίτητη, διότι για ορισμένα κράτη μέλη η προτεινόμενη αναθεώρηση των νομοθετημάτων του ΚΕΣΑ πρέπει για πρακτικούς λόγους να υιοθετηθεί ως δέσμη μέτρων (τα κείμενα αλληλοσυμπληρώνονται και παραπέμπουν το ένα στο άλλο).

Ένα από τα σημαντικότερα θέματα της πρότασης τροποποίησης αποτελεί η εξισορρόπηση της υπευθυνότητας του κράτους μέλους για την εξέταση αίτησης ασύλου με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των βαρών. Πιο συγκεκριμένα, αφενός διατηρείται το βασικό δόγμα του Δουβλίνου ότι υπεύθυνο κράτος μέλος είναι μόνο ένα, και προτείνεται ότι εφόσον αυτό προσδιοριστεί δεν θα πρέπει να αλλάζει. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποδέχεται αυτή την άποψη, ενώ τα κράτη μέλη δεν έχουν καταλήξει ακόμα για ποιο διάστημα (5-10 έτη) πρέπει να παραμένει σταθερή η ευθύνη του υπεύθυνου κράτους μέλους. Αφετέρου, προτείνεται η εισαγωγή ενός αυτόματου διορθωτικού μηχανισμού κατανομής, ώστε κάθε κράτος μέλος να αναλαμβάνει ένα δίκαιο μέρος αιτούντων και να μην επιβαρύνονται υπέρμετρα τα συστήματα ορισμένων μόνο κρατών μελών. Πρόκειται για έναν υποχρεωτικό μόνιμο μηχανισμό επιμερισμού αιτούντων διεθνή προστασία βάσει κλείδας κατανομής που λαμβάνει υπόψη τον αριθμό των υποβληθέντων αιτήσεων, τον πληθυσμό και τον ακαθάριστο εθνικό πλούτο, και ο οποίος θα εφαρμόζεται κατόπιν κατάρτισης ετήσιου σχεδίου από τα κράτη μέλη. Με αυτόν τον τρόπο θα υπάρξει έμπρακτη πραγμάτωση της αρχής της αλληλεγγύης του Α.80 της ΣΛΕΕ. Βέβαια προβλέπεται δυνατότητα σε κράτος μέλος να αρνηθεί να συμμετέχει στο

μηχανισμό για 12 μήνες, όμως σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να εισφέρει 250.000 ευρώ για κάθε αιτών που κανονικά θα είχε αναλάβει στο κράτος μέλος που τελικά ανέλαβε την εξέταση της αίτησής του. Το ποσό αυτό προβλέπεται ως οικονομική πραγμάτωση της αρχής της αλληλεγγύης, ωστόσο ορισμένοι υποστηρίζουν ότι στην πραγματικότητα αποτελεί οικονομική κύρωση.

Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει μια σύντομη αναφορά στη συζήτηση που γίνεται τα τελευταία χρόνια σχετικά με την έννοια της αλληλεγγύης. Η νομική έννοια της εν λόγω αρχής προκύπτει από το Α.80 της ΣΛΕΕ. Πρόκειται για μία οριζόντια υποχρεωτική ρήτρα που διέπει μεταξύ άλλων και την πολιτική ασύλου της Ένωσης, τόσο κατά την παραγωγή όσο και κατά την εφαρμογή των σχετικών νομοθετημάτων. Σε πολιτικό όμως επίπεδο γίνεται προσπάθεια να βρεθεί ένας άλλος τρόπος να εκφραστεί για να μπορέσει να προχωρήσει η τροποποίηση του ΚΕΣΑ. Ειδικότερα, ορισμένα κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι η αλληλεγγύη νοείται ως η ενοποίηση και ολοκλήρωση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και η παροχή τεχνικής βοήθεια μεταξύ των κρατών μελών, κάποια θεωρούν ότι αρκεί η οικονομική βοήθεια και η οικονομική στήριξη μέσω του ταμείου ασύλου (οικονομική αλληλεγγύη), ενώ άλλα προκρίνουν την κατανομή των βαρών μέσω της ανάληψης αιτημάτων ασύλου (έμπρακτη αλληλεγγύη).

Συνεπώς υπάρχει αντιπαράθεση στο Συμβούλιο ως προς το αν ο μηχανισμός κατανομής αιτούντων πρέπει να είναι υποχρεωτικός ή προαιρετικός, αλλά και για το ποια πρέπει να είναι η κλείδα κατανομής. Η θέση της Ελλάδας είναι ότι πρέπει να υπάρχει οπωσδήποτε ένας υποχρεωτικός μηχανισμός κατανομής, αλλά δεν χρειάζεται να εξαντλείται σε αυτόν η έννοια της αλληλεγγύης. Στο ίδιο πλαίσιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε να έχουν τη δυνατότητα οι αιτούντες να υποβάλλουν αίτηση σε ένα από τα τέσσερα κράτη μέλη με το μικρότερο αριθμό αιτήσεων, ενώ υποστήριξε ότι ο μηχανισμός αποτελεί ανθρωπιστικό μέτρο και για αυτό δεν πρέπει να χρησιμοποιείται επιπρόσθετα ως εργαλείο μεταναστευτικής πολιτικής, όπως πρότειναν ορισμένα κράτη μέλη.

Παράλληλα, η Επιτροπή πρότεινε την τροποποίηση του Κανονισμού Eurodac ώστε να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής του και να καταστεί δυνατή η χρήση του συστήματος Eurodac και για σκοπούς μεταναστευτικής πολιτικής, όπως η παρακολούθηση των δευτερογενών μετακινήσεων. Επίσης, στην προτεινόμενη

τροποποίηση του Κανονισμού προβλέπεται η λήψη και αποθήκευση πρόσθετων προσωπικών δεδομένων πέρα των δακτυλικών αποτυπωμάτων, δηλαδή εικόνας προσώπου και βιομετρικών στοιχείων, αλλά και η μείωση του ορίου ηλικίας για τη συλλογή προσωπικών δεδομένων από τα 14 έτη στα 6 έτη, προκειμένου να είναι πιο εύκολος ο εντοπισμός των αγνοούμενων ανηλίκων. Τα κράτη μέλη δυσκολεύονται να συμφωνήσουν το χρονικό διάστημα αποθήκευσης των προσωπικών δεδομένων στη βάση, διότι το συνδέουν με την περίοδο κατά την οποία παραμένει σταθερή η ευθύνη του υπεύθυνου κράτους μέλους. Πάντως η προτεινόμενη περίοδος ορίζεται σε 10 έτη για τους αιτούντες διεθνή προστασία και 5 έτη για τους παράτυπους μετανάστες.

Επιπλέον, προτάθηκε η μετατροπή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΥΥΑ) σε αυτόνομο Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο με διευρυμένη εντολή και ενισχυμένο ρόλο στο νέο σύστημα. Δηλαδή, η αρμοδιότητα του Οργανισμού δεν θα είναι απλώς συμβουλευτική, αλλά θα είναι επιφορτισμένος με την επίβλεψη και την παρακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων και ιδίως του μηχανισμού κατανομής, την έκδοση συστάσεων για βελτίωση, καθώς και την ανάληψη επιχειρησιακών δράσεων για τη στήριξη των κρατών μελών. Πολλά από αυτά που προβλέπονται στο Κανονισμό για την Ίδρυση του Οργανισμού της ΕΕ για το Άσυλο εφαρμόζονται ήδη στα ελληνικά νησιά, όπου η διεθνοποίηση του ασύλου αποτελεί πραγματικότητα. Ακόμη, για την περαιτέρω σύγκλιση των ποσοστών αναγνώρισης, η Επιτροπή πρότεινε τη θέσπιση υποχρέωσης των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη την ευρωπαϊκή ανάλυση και την καθοδήγηση του Οργανισμού.

Ένα άλλο σημαντικό θέμα στην προτεινόμενη τροποποίηση είναι η θέσπιση σύντομων και λογικών προθεσμιών για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας. Σύμφωνα με την άποψη της Επιτροπής, αυτό θα ευνοήσει τους αιτούντες καθώς θα υπάρχει περισσότερη νομική βεβαιότητα ως προς το αποτέλεσμα της εξέτασης, αλλά και τα κράτη μέλη διότι το κόστος διαχείρισης των αιτήσεων θα είναι μικρότερο. Εντούτοις, τα κράτη μέλη είναι αρκετά επιφυλακτικά λόγω ενδεχόμενων αδυναμιών να διαχειριστούν μεγάλο αριθμό αιτήσεων σε σύντομο χρονικό διάστημα και πιθανής αύξησης του διοικητικού κόστους, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε ανησυχίες για τον αντίκτυπο της σύντμησης των προθεσμιών στον σεβασμό των δικαιωμάτων των αιτούντων.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τις αιτήσεις από πρόσωπα που προέρχονται από ασφαλείς τρίτες χώρες, οι οποίες στο νέο σύστημα θα εξετάζονται κατά προτεραιότητα και θα κρίνονται άμεσα ως απαράδεκτες. Μάλιστα, για την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή της διαδικασίας απόρριψης τέτοιων αιτήσεων, η Επιτροπή πρότεινε την αντικατάσταση των επιμέρους εθνικών λιστών περί ασφαλών και μη ασφαλών τρίτων χωρών από μία πανευρωπαϊκή κατηγοριοποίηση. Η εν λόγω πρόταση προκάλεσε συζήτηση στο Συμβούλιο ως προς το αν η ευρωπαϊκή κατηγοριοποίηση των χωρών πρέπει να εφαρμόζεται υποχρεωτικά ή προαιρετικά και αν οι εθνικές λίστες μπορούν να συνυπάρχουν με την ευρωπαϊκή, δεδομένου ότι δεν έχουν όλα τα κράτη μέλη την ίδια άποψη ως προς το ποιες τρίτες χώρες θεωρούνται ασφαλείς.

Τέλος, στην πρόταση αναθεώρησης του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου προβλέπονται αυξημένες εγγυήσεις για τους ανηλίκους, όπως η διεύρυνση του ορισμού των μελών της οικογένειας, η μείωση του ορίου ηλικίας δακτυλοσκόπησης στα 6 έτη, ο διορισμός επιτρόπου εντός 5 ημερών από την άφιξή τους, η απαγόρευση κράτησης ανηλίκου για μεταναστευτικούς σκοπούς κλπ.

Στο παρόν στάδιο, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν σχεδόν ολοκληρώσει τις διαπραγματεύσεις για πέντε από τις επτά προτεινόμενες τροποποιήσεις που υπέβαλε η Επιτροπή. Το Κοινοβούλιο έχει επίσης καταθέσει τις θέσεις του σχετικά με τις διαδικασίες ασύλου και τις αλλαγές στον Κανονισμό Δουβλίνο ΙΙΙ, ενώ το Συμβούλιο όχι ακόμα καθώς δεν μπορεί να επιτευχθεί η απαιτούμενη ειδική πλειοψηφία. Επομένως, για την ολοκλήρωση της αναθεώρησης του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου απαιτείται ισχυρή πολιτική βούληση ώστε να υπάρξει μια συνολική ευρωπαϊκή λύση που θα διασφαλίζει την ισορροπία και τη βιωσιμότητα του νέου συστήματος.

4. Εφαρμογή σε ιδιαίτερες ομάδες

Όπως ήδη αναφέρθηκε, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων, ως πρόσφυγας ορίζεται κάθε πρόσωπο που βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή δεν επιθυμεί να απολαμβάνει της προστασίας της χώρας αυτής εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων. Η συμμετοχή σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα αποτελεί λοιπόν έναν από τους πέντε λόγους διώξεως που προβλέπονται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951.

Στην Οδηγία 2011/95/ΕΕ για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας παρέχονται περαιτέρω υποδείξεις στα κράτη μέλη σχετικά με την αξιολόγηση του συγκεκριμένου λόγου διώξεως. Ειδικότερα, το Α.10 της Οδηγίας προβλέπει ότι μια ομάδα θεωρείται ως ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα όταν, μεταξύ άλλων, τα μέλη της έχουν κοινά εγγενή χαρακτηριστικά ή κοινό ιστορικό παρελθόν το οποίο δεν μπορεί να μεταβληθεί ή έχουν από κοινού χαρακτηριστικά ή πεποιθήσεις τόσο θεμελιώδους σημασίας για την ταυτότητα ή τη συνείδηση ώστε ένα πρόσωπο να μην πρέπει να αναγκάζεται να τις αποκηρύξει, και όταν η ομάδα έχει ιδιαίτερη ταυτότητα στην οικεία χώρα, διότι γίνεται αντιληπτή ως διαφορετική ομάδα από τον περιβάλλοντα κοινωνικό χώρο.

Παρουσιάζει λοιπόν ενδιαφέρον η εξέταση της εφαρμογής του δικαίου παροχής διεθνούς προστασίας σε μέλη τέτοιων ιδιαίτερων κοινωνικών ομάδων, ήτοι η εξέταση των ειδικότερων νομοθετικών προβλέψεων που εξυπηρετούν τις αυξημένες ανάγκες προστασίας των εν λόγω προσώπων. Πιο συγκεκριμένα, θα εξεταστούν οι ιδιαίτερες ομάδες των παιδιών, των ΛΟΑΤΚΙ [10] και των ανιθαγενών που αδυνατούν να εφοδιαστούν με ταξιδιωτικά έγγραφα.

[10] Πρόκειται για ακρωνύμιο που προέρχεται από τις λέξεις Λεσβία, Ομοφυλόφιλος, Αμφιφυλόφιλος, Τρανσέξουαλ, Κ από το Queer/Questioning, Ίντερσεξ, το οποίο αντιστοιχεί στο αγγλικό LGTBQI.

Α. Παιδί

Η προστασία του υπέρτερου συμφέροντος του παιδιού αποτελεί γενική αρχή του δικαίου που διέπει μεταξύ άλλων και το δίκαιο παροχής διεθνούς προστασίας. Κατά συνέπεια, έχουν θεσπιστεί πολλά νομοθετικά κείμενα που αφορούν την προστασία του παιδιού. Μάλιστα, θεωρείται ότι ο ιδανικός και πιο αποτελεσματικός τρόπος προστασίας του παιδιού επιτυγχάνεται μέσω της προστασίας της οικογένειας.

Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι ο χρησιμοποιούμενος όρος «παιδί» κρίνεται πιο δόκιμος από τον όρο «ανήλικος», διότι είναι νομικός αποφορτισμένος, ενώ το όριο ανηλικότητας μπορεί να διαφέρει από έννομη τάξη σε έννομη τάξη.

Θεμελιώδης διάταξη του διεθνούς δικαίου αποτελεί το Α.8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής. Πρόκειται για σχετικό δικαίωμα, υποκείμενο υπό συγκεκριμένους όρους σε περιορισμούς εφόσον τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, το οποίο επιτάσσει στα συμβαλλόμενα κράτη αφενός να απέχουν από παρεμβάσεις στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή των προσώπων και αφετέρου να τις προστατεύουν κατά θετικό τρόπο. Η θετική προστασία περιλαμβάνει μεταξύ άλλων και την οικογενειακή επανένωση.

Η έννοια της οικογένειας ορίζεται διασταλτικά, με σκοπό τη διεύρυνση του εύρους της παρεχόμενης προστασίας. Συνεπώς, ως οικογένεια νοείται όχι μόνο η πυρηνική, αλλά και οι υπόλοιπες μορφές οικογένειας, ακόμα και η απλή συμβίωση. Περιλαμβάνει σχέσεις μεταξύ ατόμων διαφορετικού ή ιδίου φύλου, ενώ το κρίσιμο είναι ο πραγματικός δεσμός μεταξύ των προσώπων. Επιπλέον, πρόκειται για μία πραγματική και όχι μια προκαθορισμένη νομική έννοια, επομένως είναι δυνατό να νοείται μια οικογένεια και μετά τη λύση του γάμου.

Βέβαια, από τη διάταξη του Α.8 της ΕΣΔΑ δεν προκύπτει ρητή υποχρέωση προστασίας της οικογένειας ως προς τους αλλοδαπούς. Πράγματι, το δίκαιο αλλοδαπών αφορά ζητήματα κρατικής κυριαρχίας, ωστόσο κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους για τα συγκεκριμένα ζητήματα τα κράτη υπέχουν από τις διεθνείς τους υποχρεώσεις ορισμένους περιορισμούς υπέρ της προστασίας της οικογενειακής ζωής των αλλοδαπών. Μάλιστα, υπάρχει πλούσια νομολογία του ΕΔΔΑ σχετικά με

το κατά πόσο αλλοδαπός δικαιούται να αναπτύξει οικογενειακή ζωή σε κράτος διαφορετικό από το κράτος καταγωγής του, σύμφωνα με την οποία απαιτείται κατά περίπτωση εξέταση της κάθε υπόθεσης. Σε κάθε περίπτωση, το Α.8 της ΕΣΔΑ έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως σε περιπτώσεις απομάκρυνσης αλλοδαπών, καθώς θέτει όρια στην κρατική αρμοδιότητα χάριν της προσπάθειας προστασίας των παιδιών και των νέων ενηλίκων.

Πολλή σημαντική επί του θέματος είναι η Σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού, η οποία υιοθετήθηκε ομόφωνα από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 20 Νοεμβρίου του 1989.[11] Πιο συγκεκριμένα, ευθύς εξαρχής στο Α.3 της Σύμβασης προβλέπεται ως κατευθυντήρια γραμμή ότι σε όλες τις αποφάσεις που αφορούν στα παιδιά, είτε αυτές λαμβάνονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς οργανισμούς κοινωνικής προστασίας είτε από τα δικαστήρια, τις διοικητικές αρχές ή από τα νομοθετικά όργανα, πρέπει να λαμβάνεται πρωτίστως υπόψη το συμφέρον του παιδιού. Φαίνεται λοιπόν ότι η συγκεκριμένη διάταξη απευθύνεται σε πολύ μεγάλο εύρος αποδεκτών.

Στη συνέχεια, το Α.9 αναφέρεται στην περίπτωση του χωρισμού του παιδιού από την οικογένειά του, προβλέποντας ότι όταν ο χωρισμός είναι αποτέλεσμα μέτρων που έχει πάρει ένα συμβαλλόμενο κράτος, όπως η κράτηση, η φυλάκιση, η εξορία, η απέλαση ή ο θάνατος των δύο γονέων ή του ενός από αυτούς ή του παιδιού, το κράτος δίνει μετά από αίτηση, στους γονείς, στο παιδί ή, εάν χρειαστεί, σε ένα άλλο μέλος της οικογένειας, τις ουσιώδες πληροφορίες σχετικά με τον τόπο όπου βρίσκεται το απόν ή τα απόντα μέλη της οικογένειας, εκτός εάν η αποκάλυψη των πληροφοριών αυτών θα είναι επιζήμια για την ευημερία του παιδιού, ενώ πρέπει να λαμβάνεται πρόνοια από τα συμβαλλόμενα κράτη ώστε η υποβολή ενός τέτοιου αιτήματος να μην επισύρει δυσμενείς συνέπειες για τους ενδιαφερομένους. Το άρθρο αυτό έχει σημασία για την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ και ειδικότερα ως προς το δικαίωμα των αιτούντων διεθνή προστασία να ζητούν πληροφορίες από τα κράτη μέλη αναφορικά με το πού βρίσκονται μέλη της οικογενείας τους.

Στο ίδιο πνεύμα, το Α.10 ορίζει ότι κάθε αίτηση από ένα παιδί ή από τους γονείς του για την είσοδο σε ένα συμβαλλόμενο κράτος ή την έξοδο από αυτό με σκοπό την

[11] Η Ελλάδα την επικύρωσε στις 2 Δεκεμβρίου του 1992 με το Ν.2101/1992.

οικογενειακή επανένωση αντιμετωπίζεται από τα συμβαλλόμενα κράτη με θετικό πνεύμα, ανθρωπισμό και ταχύτητα, ενώ επιπλέον τα τελευταία φροντίζουν ώστε η υποβολή μιας τέτοιας αίτησης να μην επισύρει δυσμενείς συνέπειες για τον αιτούντα ή για τα μέλη της οικογένειάς του. Ακόμη, προβλέπεται ότι το παιδί του οποίου οι γονείς διαμένουν σε διαφορετικά κράτη έχει το δικαίωμα να διατηρεί, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων, προσωπικές σχέσεις και τακτική άμεση επαφή με τους δύο γονείς του. Τέλος, το Α.22 της Σύμβασης αναφέρεται ειδικώς στο παιδί πρόσφυγα, προβλέποντας ότι πρέπει να λαμβάνει την κατάλληλη προστασία και ανθρωπιστική βοήθεια που θα του επιτρέψουν να απολαμβάνει τα δικαιώματα που του αναγνωρίζουν η εν λόγω Σύμβαση και τα άλλα σχετικά διεθνή κείμενα.

Ανάλογες λύσεις ως προς την προστασία του παιδιού υιοθετούνται από την ενωσιακή έννομη τάξη. Καταρχάς, μεταξύ των αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκαταλέγεται η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως των δικαιωμάτων του παιδιού.[12] Επιπλέον, στον Χάρτη κατοχυρώνεται αφενός το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (Α.7) και αφετέρου τα δικαιώματα του παιδιού (Α.24). Ειδικότερα, το Α.24 του Χάρτη ορίζει ότι κάθε παιδί έχει δικαίωμα στην προστασία και την φροντίδα που απαιτούνται για τη καλή διαβίωσή του, δικαίωμα να εκφράζει ελεύθερα τη γνώμη του, καθώς και δικαίωμα να διατηρεί τακτικά προσωπικές σχέσεις και απ' ευθείας επαφές με τους δύο γονείς του, εκτός αν είναι αντίθετο προς το συμφέρον του. Μάλιστα, επισημαίνεται ότι σε όλες τις πράξεις που αφορούν τα παιδιά, είτε επιχειρούνται από δημόσιες αρχές είτε από ιδιωτικούς οργανισμούς, πρέπει να δίνεται πρωταρχική σημασία στο υπέρτερο συμφέρον του παιδιού.

Περαιτέρω εξειδίκευση των ρυθμίσεων υπάρχει στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο. Ενδιαφέρον επί του θέματος παρουσιάζουν ο Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ για τα κριτήρια προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας και η Οδηγία 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση.

Αφενός, στον Κανονισμό Δουβλίνο ΙΙΙ δίνεται μεγάλη σημασία στο μείζον συμφέρον του παιδιού. Στην ιεράρχηση των κριτηρίων προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας η αρχή γίνεται από

[12] Α.3,παρ.5 ΣΕΕ

τους ανηλίκους. Προβλέπονται επίσης αυξημένες διαδικαστικές εγγυήσεις για τους ασυνόδευτους ανηλίκους καθώς και διαδικασία οικογενειακής επανένωσης, ενώ αξιοσημείωτος είναι ο διευρυμένος ορισμός των μελών της οικογένειας. Μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις διαδικαστικής φύσεως παραβάσεων του Κανονισμού τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη αποφάσισαν να τις παραβλέψουν με σκοπό την καλύτερη προστασία του παιδιού και των συμφερόντων του.

Αφετέρου, η Οδηγία για την οικογενειακή επανένωση αφορά τους μετανάστες, αλλά προβλέπεται δυνατότητα εφαρμογής της και στους πρόσφυγες. Εξαιρούνται ωστόσο από το πεδίο εφαρμογής της οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας, ρύθμιση για την οποία έχει ασκηθεί έντονη κριτική, δεδομένου ότι οι συνθήκες απομάκρυνσης από τη χώρα καταγωγής τους είναι ανάλογες, επομένως υφίσταται αθέμιτη διάκριση. Επιπλέον, η έννοια της οικογένειας ορίζεται στενά (πατέρας, μητέρα, παιδιά), ενώ για την απόδειξη της οικογενειακής σχέσης απαιτείται προσκόμιση εγγράφων, κάτι που δεν είναι πάντοτε εφικτό.

Τέλος, στο εθνικό δίκαιο και συγκεκριμένα στο Α.21 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η προστασία της οικογένειας ως θεμέλιο συντήρησης και προαγωγής του Έθνους, ενώ επιμέρους διατάξεις για την προστασία της οικογένειας και του παιδιού εμπεριέχονται στις ρυθμίσεις του μεταναστευτικού κώδικα (Ν.4375/2016).

Β. ΛΟΑΤΚΙ

Ο όρος αποτελεί ακρωνύμιο για τις λέξεις λεσβία, ομοφυλόφιλος, αμφιφυλόφιλος, τρανς (δηλαδή διαφυλικά άτομα). Το γράμμα Κ αναφέρεται στα άτομα που αυτοπροσδιορίζονται ως queer ή questioning (πρόκειται για άτομα που δεν επιθυμούν να ταυτιστούν με αναφορά στις παραδοσιακές έννοιες του φύλου και του σεξουαλικού προσανατολισμού), ενώ το γράμμα Ι δηλώνει ότι συμπεριλαμβάνονται και τα Ίντερσεξ άτομα. Συνεπώς, ο όρος ΛΟΑΤΚΙ χρησιμοποιείται για να περιγράψει την ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα αυτών των προσώπων.

Σύμφωνα με το Α.10 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα καταγωγής μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα μπορεί να περιλαμβάνει ομάδα που βασίζεται στο κοινό χαρακτηριστικό του γενετήσιου προσανατολισμού. Ο γενετήσιος προσανατολισμός δεν μπορεί να νοηθεί ως περιλαμβάνων πράξεις θεωρούμενες αξιόποινες κατά το εθνικό δίκαιο των κρατών μελών. Λαμβάνονται δεόντως υπόψη πτυχές συνδεόμενες με το φύλο, συμπεριλαμβανόμενης της ταυτότητας του φύλου, κατά τον καθορισμό της ιδιότητας μέλους ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας ή τον προσδιορισμό χαρακτηριστικού αυτής της ομάδας.

Στο σημείο αυτό είναι χρήσιμο να δοθεί ένας σύντομος ορισμός των εννοιών του γενετήσιου προσανατολισμού και της ταυτότητας φύλου, ώστε να γίνει αντιληπτό το διαφορετικό περιεχόμενο των όρων. Ο σεξουαλικός προσανατολισμός αναφέρεται στην ικανότητα κάθε ατόμου να αισθάνεται βαθιά συναισθηματική και σεξουαλική έλξη προς άτομα διαφορετικού φύλου από το δικό του, ιδίου φύλου ή και των δύο φύλων, καθώς και στην ικανότητα να διατηρεί προσωπικές και σεξουαλικές σχέσεις με αυτά τα άτομα. Αντίθετα, η ταυτότητα φύλου αναφέρεται στον ατομικό και εσωτερικό τρόπο που βιώνεται το φύλο από κάθε άτομο και μπορεί να συμπίπτει ή όχι με το φύλο που του αποδίδεται κατά τη γέννησή του. Περιλαμβάνει επίσης το πώς βιώνεται προσωπικά το σώμα και άλλες εκφράσεις του φύλου, όπως η ενδυμασία, η ομιλία και η συμπεριφορά.

Βασικό ζήτημα κατά την εξέταση αίτησης ασύλου βάσει του συγκεκριμένου λόγου δίωξης αποτελεί το αν έχει ποινικές συνέπειες να ανήκει κάποιος στην ομάδα των ΛΟΑΤΚΙ στη χώρα καταγωγής του. Το 2017 η ομοφυλοφιλία αποτελούσε ποινικό αδίκημα σε 72 χώρες, ενώ σε 8 από αυτές η προβλεπόμενη ποινή ήταν ο θάνατος.[13] Η ποινικοποίηση στοχεύει κυρίως στον σεξουαλικό προσανατολισμό (για παράδειγμα, ποινικοποιείται η σεξουαλική δραστηριότητα μεταξύ συναινούντων ενηλίκων του ίδιου φύλου), ωστόσο σε ορισμένες περιπτώσεις στοχεύει και στην ταυτότητα φύλου, π.χ. ποινικοποίηση της παρενδυσίας. Μάλιστα, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, η ποινικοποίηση της ομοφυλοφιλίας είναι αρκετή για να αναγνωριστεί κάποιος ως πρόσφυγας, ακόμη και αν δεν υπάρχουν ενδείξεις ότι εφαρμόζεται ο ποινικός κολασμός στην πράξη, διότι μπορεί τα ανθρώπινα δικαιώματα να παραβιάζονται σε τέτοιο βαθμό ώστε να μην είναι δυνατή η καταγραφή των παραβιάσεων μέσω αναφορών. Ομοίως, υπάρχει κίνδυνος οι νόμοι που ποινικοποιούν τα ΛΟΑΤΚΙ άτομα να εφαρμόζονται με ανεπίσημο τρόπο (π.χ. συστηματική κακοποίηση από τα αστυνομικά όργανα ή παράνομη κράτηση). Στην περίπτωση κατά την οποία η δίωξη ασκείται από μη κρατικό φορέα, εξετάζεται κατά πόσο το κράτος λαμβάνει εύλογα μέτρα για να εξασφαλίσει μια αποτελεσματική και μόνιμη προστασία στα διωκόμενα πρόσωπα. Η πρακτική δείχνει ότι τα κράτη προέλευσης προσφύγων συχνά αδυνατούν να παράσχουν τέτοια προστασία.

Βέβαια, σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπεται να απαιτηθεί από αιτούντα διεθνή προστασία να παραμείνει στη χώρα καταγωγής του αλλάζοντας ή αποκρύπτοντας τον σεξουαλικό του προσανατολισμό ή την ταυτότητα φύλου, προκειμένου να αποφύγει τη δίωξη. Πράγματι, κανένα άτομο δεν υποχρεούται να επιδεικνύει «διακριτική» συμπεριφορά (π.χ. να ζει απομονωμένο ή να αποφεύγει τη δημιουργία και διατήρηση στενών προσωπικών σχέσεων), διότι η μη ελεύθερη έκφραση της σεξουαλικής προτίμησης συνιστά αποστέρηση θεμελιωδών ανθρώπινων δικαιωμάτων και ισοδυναμεί με συνθήκη διαβίωσης απάνθρωπη ή εξευτελιστική. Άλλωστε ελλοχεύει ανά πάσα στιγμή ο κίνδυνος να δημοσιοποιηθεί ο σεξουαλικός προσανατολισμός του ατόμου χωρίς τη θέλησή του και να υποστεί διώξεις.

[13] Πηγή: International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association -ILGA

Αναφορικά με τη δυνατότητα εσωτερικής μετεγκατάστασης, πρέπει να επισημανθεί ότι η προτεινόμενη περιοχή μετεγκατάστασης θα πρέπει να αξιολογηθεί προσεκτικά και η λύση της μετεγκατάστασης να είναι εύλογη και εφικτή. Η λειτουργία μη κυβερνητικών οργανώσεων στη χώρα για την υποστήριξη των ΛΟΑΤΚΙ δεν εγγυάται την προστασία από τη δίωξη. Βέβαια, σε χώρες όπου υπάρχει ποινικοποίηση η δυνατότητα προστασίας εντός των εθνικών συνόρων δεν αποτελεί λύση. Σε κάθε περίπτωση, η αποφαίνουσα αρχή φέρει το βάρος απόδειξης της δυνατότητας εσωτερικής μετεγκατάστασης και πρέπει να υποδείξει την περιοχή που πληροί τις σχετικές προϋποθέσεις.

Μεγάλη σημασία κατά τη διαδικασία ασύλου έχει η αξιολόγηση της αξιοπιστίας του αιτούντος, δεδομένου ότι η προσωπική συνέντευξη είναι ο βασικός τρόπος απόδειξης. Οι αιτήσεις που στηρίζονται στο σεξουαλικό προσανατολισμό ή την ταυτότητα φύλου παρουσιάζουν επιπλέον προκλήσεις. Αφενός, είναι δύσκολο να παραδεχτεί κάποιος ότι ανήκει σε αυτή την ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Συχνά συντρέχουν παράλληλοι λόγοι δίωξης και τα ΛΟΑΤΚΙ άτομα είναι λιγότερα πρόθυμα να υποβάλλουν αίτημα διεθνούς προστασίας με βάση το σεξουαλικό προσανατολισμό ή την ταυτότητα φύλου, είτε λόγω φόβου, ντροπής, ανασφάλειας είτε επειδή δεν γνωρίζουν ότι έχει νομικές συνέπειες. Επομένως χρειάζεται η δημιουργία ενός ασφαλούς χώρου ώστε να μπορέσουν να μιλήσουν για τέτοια ευαίσθητα θέματα. Αφετέρου, πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσο συνέβησαν τα γεγονότα που επικαλείται ο αιτών και αν όντως είναι μέλος της ιδιαίτερης κοινωνικής ομάδας στην οποία ισχυρίζεται ότι ανήκει. Αν η αφήγηση στο σύνολό της φαίνεται αξιόπιστη παρά την ύπαρξη ορισμένων κενών ή ασαφειών, πρέπει να αναγνωριστεί στον αιτούντα το ευεργέτημα της αμφιβολίας. Τέλος, κατά την αξιολόγηση των ισχυρισμών των ΛΟΑΤΚΙ πρέπει να αποφεύγονται τα στερεότυπα που έχουν δημιουργηθεί για τα εν λόγω άτομα (π.χ. δεν θα πρέπει να αναμένεται από έναν ομοφυλόφιλο γυναικείοι τρόποι ούτε από μια λεσβία αρρενωπή εμφάνιση). Βέβαια, είναι σύνηθες στην πράξη οι χειριστές ασύλου να χρησιμοποιούν κατάλογο ερωτήσεων για να εκπέμψουν συγκεκριμένες απαντήσεις, οι οποίες ερωτήσεις πολλές φορές στηρίζονται σε στερεότυπα, ενώ συχνά και η εξωτερική εμφάνιση εκτιμάται στερεοτυπικά.

Γ. Ανιθαγενείς στερούμενοι διαβατηρίου

Στο μέρος αυτό θα εξεταστεί η ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα των ανιθαγενών, οι οποίοι για αντικειμενικούς λόγους αδυνατούν να εφοδιαστούν με ταξιδιωτικά έγγραφα της χώρας προέλευσής τους. Είναι γεγονός ότι η ανιθαγένεια συνιστά μια νομική ανωμαλία που οδηγεί σε στέρηση ατόμων από πολιτικά, κοινωνικά και ατομικά δικαιώματα ενσωματωμένα στην έννοια του πολίτη, η οποία πλήττει άνω των 10 εκατομμυρίων ατόμων στο κόσμο, εκ των οποίων περίπου 600 χιλιάδες βρίσκονται στην Ευρώπη. Τα άτομα αυτά ζουν σε καθεστώς περιθωριοποίησης και διακρίσεων, αντιμετωπίζοντας σοβαρές δυσχέρειες στην καθημερινότητά τους. Πιο συγκεκριμένα, δεν έχουν πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, στην αγορά εργασίας, σε εκπαιδευτικά προγράμματα, ενώ αντιμετωπίζουν δυσχέρειες ως προς τη σύναψη γάμου αλλά και στις τραπεζικές τους συναλλαγές, καθώς είναι αόρατοι στο διοικητικό σύστημα. Το φαινόμενο της ανιθαγένειας ρυθμίζεται από τη Σύμβαση του 1954 για το καθεστώς των ανιθαγενών, η οποία επικυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν.139/1975.

Ως ανιθαγενής ορίζεται κάθε πρόσωπο που κανένα κράτος δεν θεωρεί πολίτη του κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας του. Μάλιστα, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να αποδείξει την έλλειψη δεσμού, με την προσκόμιση εγγράφου της αρμόδιας κρατικής αρχής που βεβαιώνει ότι δεν είναι πολίτης κάποιου κράτους. Στην πράξη αυτό δεν είναι πάντοτε εφικτό, διότι π.χ. οι αρχές του κράτους προηγούμενης διαμονής του ενδιαφερομένου ενδέχεται να αρνούνται τη χορήγηση της σχετικής βεβαίωσης.

Η διαδοχή κρατών, η σύγκρουση νόμων, η παραβίαση των διατάξεων για τη σύναψη γάμου, η παράλειψη ληξιαρχικής δήλωσης των τέκνων και η μεταγενέστερη απώλεια της υφιστάμενης ιθαγένειας χωρίς απόκτηση νέας είναι ορισμένοι λόγοι που οδηγούν στην ανιθαγένεια. Επιπλέον, μπορεί να υπάρξει εκ των πραγμάτων ανιθαγένεια στην περίπτωση που κάποιος εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους του οποίου ήταν πολίτης και πλέον δεν απολαμβάνει την κρατική προστασία.

Το κράτος διαμονής των ανιθαγενών δύναται να τους χορηγήσει ταξιδιωτικά έγγραφα από τα οποία συνάγεται ότι είναι ανιθαγενείς. Στην ελληνική έννομη τάξη δεν υπήρχε έως τον Ν.4375/2016 εξειδικευμένο νομικό πλαίσιο σχετικά με τους

όρους και προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για τον χαρακτηρισμό κάποιου ως ανιθαγενούς, αλλά προβλεπόταν ένα εθνικό προστατευτικό καθεστώς υπό συγκεκριμένη διαδικασία της Ελληνικής Αστυνομίας. Με τον Ν.4375/2016 η αρμοδιότητα μεταφέρεται στην Υπηρεσία Ασύλου.

Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει μια διάκριση. Ο ανιθαγενής ως πρόσφυγας εμπίπτει στο πεδίο της διεθνούς προστασίας, διότι υπερισχύει η ιδιότητα του πρόσφυγα. Συνεπώς, όταν κάποιος ανιθαγενής εμφανίζεται ως αιτών διεθνή προστασία, η αρμόδια υπηρεσία που του αναγνωρίζει το καθεστώς διεθνούς προστασίας στο οποίο υπάγεται, παράλληλα του χορηγεί ταξιδιωτικά έγγραφα και άδεια διαμονής τριετούς διάρκειας. Αντίθετα, ο ανιθαγενής ως αλλοδαπός εμπίπτει στις διατάξεις του δικαίου αλλοδαπών και άρα του κώδικα μετανάστευσης, όπου προβλέπεται η ειδική κατηγορία των στερούμενων διαβατηρίου και ταξιδιωτικών εγγράφων.

Πιο συγκεκριμένα, στον κώδικα μετανάστευσης προβλέπεται ότι το δικαίωμα διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται νόμιμα στη χώρα τελεί υπό την προϋπόθεση κατοχής έγκυρου ταξιδιωτικού εγγράφου. Εντούτοις, για τους αλλοδαπούς που πληρούν όλες τις υπόλοιπες προϋποθέσεις για χορήγηση άδειας διαμονής πλην της συγκεκριμένης, προβλέπεται δυνατότητα θεραπείας της έλλειψης ταξιδιωτικού εγγράφου με την υποβολή αίτησης βάσει της διαδικασίας των αντικειμενικά στερούμενων διαβατηρίου.

Ως αντικειμενικά στερούμενος διαβατήριο ορίζεται κάθε πολίτης τρίτης χώρας, ο οποίος έχει αντικειμενική αδυναμία εφοδιασμού με διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο, λόγω ιδιαίτερων συνθηκών ή καταστάσεων. Πρόκειται για έναν αρκετά γενικό ορισμό, σε αντίθεση με τον αυστηρό ορισμό της έννοιας του ανιθαγενούς.

Στην πράξη, στην κατηγορία αυτή εντάσσονται κυρίως αλλοδαποί που διαμένουν επί μακρόν στην Ελλάδα ως μετανάστες σε περίπτωση διάλυσης ή διαδοχής κρατών, αλλοδαποί που παραπέμπονται στις αρχές προσφυγών για ανθρωπιστικούς λόγους από το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, και αλλοδαποί δεύτερης γενιάς γεννηθέντες στην Ελλάδα αλλά μη δηλωθέντες στα ληξιαρχεία της χώρας τους.

Η διαδικασία ξεκινάει με την υποβολή αίτησης και την παραπομπή σε επιτροπή γνωμοδοτικού χαρακτήρα. Στο παρελθόν η εν λόγω επιτροπή λειτουργούσε σε

κεντρικό επίπεδο, πλέον όμως λειτουργούν αποκεντρωμένες επιτροπές στην έδρα όλων των κεντρικών διευθύνσεων αλλοδαπών και μετανάστευσης. Η επιτροπή εκτιμά αφενός κατά πόσο οι λόγοι αδυναμίας εφοδιασμού με διαβατήριο είναι αντικειμενικοί και αφετέρου τον βαθμό ένταξης του αιτούντος. Για την εκτίμηση του βαθμού ένταξης, η οποία πλέον είναι υποχρεωτική, λαμβάνονται υπόψη ορισμένα κριτήρια, όπως ο συνολικός χρόνος διαμονής στη χώρα, η ανάπτυξη οικογενειακών δεσμών στην Ελλάδα, ο χρόνος φοίτησης του ίδιου του αιτούντα ή των παιδιών του σε ελληνικά σχολεία, η ασφάλιση σε εγχώριο φορέα κοινωνικής ασφάλισης κλπ.

Για τη θετική έκβαση της διαδικασίας, ο αιτών δεν πρέπει να συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια. Πάντως, ακόμα και αν δεν πληρούται αυτή η προϋπόθεση, εφόσον ο αιτών αποδεικνύει ισχυρούς δεσμούς με τη χώρα, η υπόθεση δύναται να παραπεμφθεί στην επιτροπή, η οποία θα σταθμίσει την αδυναμία εφοδιασμού με διαβατήριο, τη σοβαρότητα των λόγων για τους οποίους ο αιτών αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια, και τους υφιστάμενους δεσμούς του με τη χώρα. Ανάλογα με την έκβαση της στάθμισης, ακόμη και σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης, ενδέχεται να χορηγηθεί καθεστώς αναστολής απομάκρυνσης από τη χώρα.

Αντιθέτως, στην περίπτωση αποδοχής της αίτησης χορηγείται στον αιτούντα άδεια διαμονής και ταξιδιωτικά έγγραφα, ενώ επίσης αποκτά πληθώρα δικαιωμάτων, όπως είναι η πρόσβαση στην εργασία, στην ασφάλιση, στην υγεία, στην εκπαίδευση, στην ιθαγένεια, σε τραπεζικές συναλλαγές, εκτός της κινητικότητας. Δηλαδή αποκτά πρόσβαση σε αυτά τα δικαιώματα μόνο εντός της ελληνικής επικράτειας, χωρίς να έχει δικαίωμα μετακίνησης σε άλλο κράτος μέλος.

Κλείνοντας, επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1954 για το καθεστώς των ανιθαγενών, τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να χορηγούν νομιμοποιητικά και ταξιδιωτικά έγγραφα στους ανιθαγενείς που βρίσκονται στο έδαφός τους. Εντούτοις, στην Ελλάδα τα έγγραφα αυτά χορηγούνται μόνο σε ανιθαγενείς που είχαν υπάρξει στο παρελθόν Έλληνες πολίτες. Το πρόβλημα του νομικού κενού που υπάρχει ως προς τους υπόλοιπους ανιθαγενείς καλύπτεται από το ιδιαίτερο προστατευτικό πλέγμα της διαδικασίας των αντικειμενικώς στερούμενων διαβατηρίου αλλοδαπών, ενώ θα επιλυθεί οριστικά με το σχετικό προεδρικό διάταγμα το οποίο βρίσκεται υπό επεξεργασία.

5. Έλεγχος Εφαρμογής

Α. Από τις εθνικές δικαιοδοτικές αρχές

Στην Ελλάδα υπήρξε μεγάλη αμφισβήτηση τα τελευταία χρόνια ως προς τη νομική φύση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών που ιδρύθηκαν με τον Ν. 4399/2016. Ο εν λόγω νόμος προβλέπει για τους αιτούντες διεθνή προστασία των οποίων το αίτημα απορρίπτεται σε πρώτο βαθμό δικαίωμα προσφυγής ενώπιον των ΑΕΠ, δευτεροβάθμιων οργάνων, που συγκροτούνται από δύο τακτικούς διοικητικούς δικαστές και ένα μέλος υποδεικνυόμενο από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες. Το ζήτημα έφτασε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με την προσβολή υπουργικών αποφάσεων που αφορούσαν τη συγκρότηση και τη σύνθεση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών.

Το ΣτΕ με διαδοχικές αποφάσεις[14] απεφάνθη ότι οι Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών ιδρύθηκαν για να διασφαλιστεί ως προς τους αιτούντες διεθνή προστασία το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου σύμφωνα με τις επιταγές του Α.46 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, του Α.47 του Χάρτη της ΕΕ και του Α.13 της ΕΣΔΑ. Ως προς την έννοια του δικαστηρίου διευκρινίστηκε ότι πρόκειται για έννοια του ενωσιακού δικαίου και επομένως κρίνεται βάσει των κριτηρίων[15] που διαμόρφωσε νομολογιακά το ΔΕΕ πότε ένα εθνικό όργανο ασκεί δικαιοδοτικά καθήκοντα. Κατά συνέπεια, παρόλο που οι ΑΕΠ δεν είναι δικαστήρια σύμφωνα με το ελληνικό Σύνταγμα, οι αποφάσεις τους είναι αποφάσεις οργάνου με αρμοδιότητες δικαιοδοτικού χαρακτήρα, άρα νομίμως συμμετέχουν σε αυτές δικαστές. Επιπλέον, το ΣτΕ έκρινε ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της αμεροληψίας των δικαστών από το ενδεχόμενο οι δικαστές που είναι μέλη των ΑΕΠ να κληθούν να δικάσουν διαφορές

[14] ΟλΣτΕ 1237-1238/2017 (σκ.16-20), 2347-2348/2017 (σκ.20-24), 1694/2018 (σκ.16)

[15] Τα εν λόγω κριτήρια είναι τα εξής: εκ του νόμου ίδρυση του οργάνου, μονιμότητα, υποχρεωτική δικαιοδοσία, τήρηση της αρχής της κατ' αντιμωλία διεξαγωγής της δίκης, δεσμευτικότητα των αποφάσεων, εφαρμογή κανόνων δικαίου, ανεξαρτησία.

άλλων αιτούντων, διότι είναι τρίτοι σε σχέση με την εκάστοτε διαφορά που εκδικάζεται στις ΑΕΠ. Τέλος, η τήρηση της εμπιστευτικότητας και ο περιορισμός της δημοσιότητας αναγνωρίστηκαν ως ιδιαιτερότητες της διαδικασίας ενώπιον των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών.

Ένα άλλο ζήτημα που απασχόλησε τις εθνικές δικαιοδοτικές αρχές είναι το δικαίωμα ακρόασης των αιτούντων διεθνή προστασία. Το ΣτΕ[16] διευκρίνισε ότι το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής δεν επιβάλλει απόλυτη υποχρέωση διεξαγωγής επ' ακροατήριο συζήτησης, αλλά αντίθετα υπό προϋποθέσεις είναι δυνατή η απόρριψη της προσφυγής χωρίς να κληθεί ο ενδιαφερόμενος σε ακρόαση. Πιο συγκεκριμένα, πρέπει α) τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης να μην αφήνουν κανένα περιθώριο αμφιβολίας ως προς το βάσιμο της απόφασης, β) κατά την πρωτοβάθμια διαδικασία να έχει δοθεί στον αιτούντα η δυνατότητα να δώσει προσωπική συνέντευξη, γ) το πρακτικό της συνέντευξης να έχει συμπεριληφθεί στον φάκελο της υπόθεσης και δ) να υπάρχει ευχέρεια της αρχής να διατάξει ακρόαση εφόσον το θεωρεί αναγκαίο. Εφόσον πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις, δεν παραβιάζεται ούτε το Α.6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ούτε το Α. 20 παρ. 2 του Συντάγματος σχετικά με το δικαίωμα ακρόασης. Στο ίδιο πλαίσιο, το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών[17] έκρινε ότι δεν χρειάζεται να υπάρχει ακρόαση των αιτούντων ενώπιον των ΑΕΠ, διότι έχουν ενημερωθεί με την πράξη κατά της οποίας προσφεύγουν ότι έχουν δυνατότητα να προσκομίσουν συμπληρωματικά στοιχεία στις ΑΕΠ και να καταθέσουν υπόμνημα, ενώ εξάλλου μπορούσαν να εκθέσουν αναλυτικά τις απόψεις τους στην αίτηση διεθνούς προστασίας και στην πρωτοβάθμια διαδικασία.

Αμφισβήτηση έχει υπάρξει επίσης για ορισμένα διαδικαστικά ζητήματα. Αναφορικά με τη συνέντευξη των αιτούντων άσυλο, αμφισβητήθηκε η διενέργεια συνεντεύξεων στα νησιά βάσει της διαδικασίας συνόρων από προσωπικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), οι οποίες γίνονται στα αγγλικά με παρουσία διερμηνέα. Το ΣτΕ[18] υποστήριξε ότι ο Κανονισμός της EASO προβλέπει ως αποστολή της την παροχή επιχειρησιακής και τεχνικής συνδρομής στα

[16] ΟλΣτΕ 2347-2348/2017 (σκ.34)

[17] ΔΕΦ Αθηνών 754/2019 (σκ.9)

[18] ΟλΣτΕ 2347-2348/2017 (σκ.33)

κράτη μέλη, και επομένως, εφόσον δεν υπάρχει διάταξη που να απαγορεύει τη συμμετοχή προσωπικού της EASO στη συνέντευξη των αιτούντων διεθνή προστασία, δεν απαγορεύεται. Στις ίδιες αποφάσεις το ΣτΕ επεσήμανε ότι οι πράξεις της EASO (πρακτικό της συνέντευξης και συμπερασματικές παρατηρήσεις) δεν έχουν νομική πλημμέλεια απλώς και μόνο επειδή είναι γραμμένες στην αγγλική γλώσσα. Ομοίως, αμφισβητήθηκε η διεξαγωγή της συνέντευξης στα αγγλικά σε περίπτωση κατά την οποία δεν υπήρχε διερμηνέας και ο αιτών ρητά συναίνεσε, ενώ στη συνέχεια προσέβαλε την απόφαση επικαλούμενος ότι δεν μπόρεσε να δώσει εξηγήσεις. Το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών[19] απέρριψε την προσφυγή, διότι ο αιτών δεν προσδιόρισε ποιες εξηγήσεις θα έδινε, καθώς κατά πάγια νομολογία για την αποδοχή σχετικού αιτήματος πρέπει να γίνεται επίκληση συγκεκριμένης νομικής πλημμέλειας και βλάβης. Συνεπώς ισχυρισμοί που αφορούν τη διαδικασία της συνέντευξης απορρίπτονται ως απαράδεκτοι αν ο αιτών δεν προσδίδει συγκεκριμένη πλημμέλεια στη συνέντευξη και δεν αποδεικνύει βλάβη. Επιπλέον, γίνεται δεκτό[20] ότι εφόσον έχει υπάρξει εξειδικευμένη ενημέρωση του αιτούντος για τα δικαιώματά του και δεν ζήτησε ρητά να λάβει νομική συνδρομή στη δευτεροβάθμια διαδικασία, σχετικοί προβαλλόμενοι λόγοι απορρίπτονται ως απαράδεκτοι. Μάλιστα, για τη λυσιτέλεια του λόγου της έλλειψης νομικής συνδρομής και εκπροσώπησης μολονότι το είχε ζητήσει ρητά, πρέπει να επικαλείται βλάβη.[21]

Επιπλέον, αμφισβητήθηκε κατά πόσο ασκήθηκε νομίμως αίτηση ακύρωσης από τον Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής κατά της απόφασης της 3ης ΑΕΠ για το θέμα των Τούρκων αξιωματικών. Το ΣτΕ[22] έκρινε ότι η ελληνική νομοθεσία επιτρέπει την άσκηση αίτησης ακύρωσης για λόγους αναγόμενους στην εξωτερική νομιμότητα της προσβαλλόμενης απόφασης, στην ορθότητα της ερμηνείας του νόμου και στην νομιμότητα της αιτιολογίας της απόφασης. Σχετικά με την αιτιολογική σκέψη 51 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ υποστήριξε ότι δεν αφορά τη δυνατότητα των δημοσίων αρχών να προσβάλλουν δικαστικώς διοικητικές αποφάσεις, αλλά αναφέρεται στη διατήρηση της αρμοδιότητας των κρατών μελών στον τομέα της δημόσιας τάξης και ασφάλειας.

[19] ΔΕΦ Αθηνών 855/2019 (σκ.8-9)

[20] ΔΕΦ Αθηνών 400/2019 (σκ.8), 477/2019 (σκ.8)

[21] ΔΕΦ Πειραιά 401/2019 (σκ.10)

[22] ΟλΣτΕ 1694/2019 (σκ.17)

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση της 17ης ΑΕΠ 7006/2019, η οποία ασχολήθηκε με το πώς συνεχίζεται η διαδικασία ασύλου μετά από πράξη διακοπής. Ειδικότερα, στην Οδηγία για τις διαδικασίες προβλέπονται ορισμένες περιπτώσεις διακοπής της διαδικασίας, π.χ. όταν ο αιτών δεν προσέλθει στη συνέντευξη. Ο ελληνικός νόμος θεσπίζει προθεσμία 9 μηνών για υποβολή αίτησης συνέχειας, όμως απαιτείται ο αιτών να επικαλείται και να αποδεικνύει λόγους αντικειμενικής αδυναμίας που οδήγησαν στη διακοπή. Η ΑΕΠ έκρινε ότι η συγκεκριμένη εθνική διάταξη αντίκειται στην Οδηγία, διότι περιορίζει υπέρμετρα το δικαίωμα των αιτούντων να ζητήσουν συνέχιση της αρχικής διαδικασίας. Συνεπώς, έγινε δεκτό ότι ο αιτών μπορεί να υποβάλει αίτηση συνέχισης της διαδικασίας, χωρίς να απαιτείται για το παραδεκτό της αίτησης να επικαλεστεί συγκεκριμένα στοιχεία που αποδεικνύουν ότι η πράξη διακοπής εκδόθηκε υπό συνθήκες αντικειμενικής αδυναμίας, δηλαδή ανεξάρτητες από τη βούλησή του.

Εκτός από διαδικαστικά ζητήματα, οι εθνικές δικαιοδοτικές αρχές έχουν ασχοληθεί και με ζητήματα ουσίας. Πιο συγκεκριμένα, γίνεται δεκτό ότι δεν υπάρχει υποχρέωση ειδικότερης αιτιολογίας της απορριπτικής απόφασης, όταν ο αιτών δεν επικαλείται λόγους της Σύμβασης της Γενεύης του 1951.[23] Συνεπώς, ισχυρισμοί που αναφέρονται στην αρχή της αναλογικότητας και στην προστασία της ιδιωτικής ζωής απορρίπτονται, διότι δεν σχετίζονται με το δίκαιο ασύλου.[24] Ομοίως, απορρίπτονται ισχυρισμοί που αφορούν οικονομικούς λόγους, εκτός αν ο αιτών επικαλεστεί και αποδείξει στη συγκεκριμένη περίπτωση διάκριση ή δίωξη, ενώ για να γίνουν δεκτοί λόγοι υγείας βάσει του Α.3 της ΕΣΔΑ πρέπει η κατάσταση υγείας του αιτούντος να είναι τόσο σοβαρή ώστε να πλησιάζει το θάνατο.[25] Αναφορικά με τις πολιτικές πεποιθήσεις ως λόγο δίωξης, το ΣτΕ επιβεβαίωσε ότι δεν είναι απαραίτητο ο αιτών να έχει εκδηλώσει ρητώς τις πολιτικές του πεποιθήσεις, αλλά αρκεί να καταλογίζονται σε αυτόν από τον φορέα της δίωξης.[26] Σε κάθε περίπτωση, απορρίπτονται υποθέσεις όπου τα πραγματικά περιστατικά απέχουν πάρα πολύ από τον χρόνο κατάθεσης της αίτησης ασύλου.[27] Ακόμα, έχει κριθεί ότι δεν υπάρχει απόλυτη ταύτιση που

[23] ΔΕΦ Αθηνών 696/2018 (σκ.10)

[24] ΔΕΦ Αθηνών 541/2019 (σκ.10)

[25] Απόφαση της 3ης ΑΕΠ 24576/2019 (σκ.2)

[26] ΟλΣτΕ 1694/2019 (σκ.23-27)

[27] ΔΕΦ Αθηνών 928/2019 (σκ.7)

απαιτείται για το παραδεκτό του λόγου της αντιγραφής, όταν η ΑΕΠ η οποία κρίνει την υπόθεση σε δεύτερο βαθμό απλώς υιοθετεί τις σκέψεις και την κρίση της πρωτοβάθμιας απόφασης.[28] Επίσης, γίνεται δεκτό ότι για τον αποκλεισμό από τη διεθνή προστασία προβλέπονται συγκεκριμένες προϋποθέσεις και απαιτείται πολύ υψηλό επίπεδο απόδειξης, καθώς δεν αρκούν απλώς ενδείξεις. Επομένως, το ΣτΕ[29] έκρινε ότι δεν υπήρχαν σοβαροί λόγοι να πιστεύεται ότι οι Τούρκοι αξιωματικοί έχουν διαπράξει σοβαρό πολιτικό έγκλημα, επισημαίνοντας ότι οι αρχές ασύλου δεν δεσμεύονται από αποφάσεις περί έκδοσης αλλοδαπών.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί η προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς το ζήτημα της ασφαλούς τρίτης χώρας.[30] Σύμφωνα με το Α.56 του Ν.4375/2016 που ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη το Α.38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, μια χώρα θεωρείται ως ασφαλής τρίτη χώρα για ένα συγκεκριμένο αιτούντα, όταν πληρούνται σωρευτικά ορισμένα κριτήρια, το πρώτο εκ των οποίων είναι να μην απειλείται η ζωή και η ελευθερία του λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων. Το ΣτΕ επικύρωσε την απορριπτική απόφαση της 3ης ΑΕΠ θεωρώντας νόμιμη και πλήρη την αιτιολογία ότι δεν πληρούνται τα κριτήρια του Α.38 της Οδηγίας, διότι δεν προκύπτει ορατός κίνδυνος για τον αιτούντα σε περίπτωση επιστροφής του στην Τουρκία. Επίσης, υπενθύμισε ότι οι ΑΕΠ κρίνουν εξατομικευμένα κάθε υπόθεση και συνεπώς δεν υποχρεούνται να λάβουν υπόψη τους περιστατικά τα οποία συνέβησαν σε οποιονδήποτε άλλο αιτούντα π.χ. ίδιας εθνικότητας σε περίπτωση επιστροφής του στην υπό εξέταση ασφαλή τρίτη χώρα. Μάλιστα, το Συμβούλιο της Επικρατείας υποστήριξε ότι δεν είναι απαραίτητο η τρίτη χώρα να έχει επικυρώσει τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 ούτε να κατοχυρώνει νομοθετικά την αρχή της μη επαναπροώθησης, αλλά αντίθετα πρέπει να τηρεί στην πράξη την αρχή της μη επαναπροώθησης και να παρέχει επαρκή προστασία. Ακόμα, έγινε δεκτό ότι δύναται να επιστρέφεται οποιοσδήποτε αιτών σε ασφαλή τρίτη χώρα εφόσον υπάρχει σύνδεσμος του αιτούντα με την εν λόγω χώρα (διέλευση, παραμονή, γειτνίαση με χώρα προέλευσης), ενώ συστάσεις και γνώμες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες ως προς το αν μια τρίτη χώρα

[28] ΔΕΦ Αθηνών 467/2019 (σκ.7)

[29] ΟλΣτΕ 1694/2019

[30] ΟλΣτΕ 2347-2348/2017 (σκ.53-62)

θεωρείται ή όχι ασφαλής ουδεμία επιρροή ασκούν στην απόφαση των ΑΕΠ, δεδομένου ότι καμία διάταξη δεν της χορηγεί αρμοδιότητα για αυθεντική ερμηνεία της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 ή για διατύπωση δεσμευτικής γνώμης.

Β. Από τα ενωσιακά δικαιοδοτικά όργανα

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη νομολογία του εξασφαλίζει την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Υποθέσεις που αφορούν το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου έχουν υποβληθεί σε αυτό προς εκδίκαση και με τους τρεις τρόπους δικαιοδοσίας που προβλέπονται στις Συνθήκες, δηλαδή με προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά κράτους μέλους (Α.258 ΣΛΕΕ),[31] με προσφυγή ακυρώσεως κατά ενωσιακής πράξης (Α.263 ΣΛΕΕ)[32] και ιδίως με προδικαστικά ερωτήματα στο πλαίσιο της συνεργασίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα (Α.267 ΣΛΕΕ).

Όσον αφορά τον Κανονισμό Δουβλίνο ΙΙΙ, παρουσιάζουν ενδιαφέρον οι αποφάσεις του ΔΕΕ στις υποθέσεις C-63/15 και C-646/16. Η πρώτη υπόθεση αφορούσε δίκη στην Ολλανδία, στην οποία προέκυψε το ερώτημα κατά πόσο ο αιτών άσυλο μπορεί να επικαλεστεί, στο πλαίσιο προσφυγής ασκηθείσας κατά αποφάσεως μεταφοράς, την εσφαλμένη εφαρμογή των κριτηρίων καθορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους στην περίπτωσή του. Το ΔΕΕ υποστήριξε ότι ο Κανονισμός 604/2013 διαφέρει ουσιωδώς από τον προγενέστερο Κανονισμό 343/2003, επομένως το περιεχόμενο της προβλεπόμενης στο Α.27, παρ.1 προσφυγής πρέπει να προσδιοριστεί υπό το φως του γράμματος των διατάξεων του Κανονισμού, της γενικής οικονομίας του, των σκοπών και του πλαισίου του, ιδίως της εξελίξεως την οποία έχει σημειώσει σε σχέση με το σύστημα εντός του οποίου εντάσσεται. Εφόσον στην εν λόγω διάταξη προβλέπεται ότι η προσφυγή πρέπει να είναι αποτελεσματική και να αφορά τόσο τα πραγματικά όσο και τα νομικά ζητήματα, ενώ δεν φαίνεται πρόθεση του ενωσιακού νομοθέτη να

[31] Π.χ. η προσφυγή παραβάσεως που ασκήθηκε από την Επιτροπή κατά της Ουγγαρίας, της Πολωνίας και της Τσεχίας λόγω της μη συμμόρφωσής τους προς τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις Αποφάσεις του Συμβουλίου του 2015 αναφορικά με τη μετεγκατάσταση αιτούντων άσυλο.

[32] Π.χ. η προσφυγή ακυρώσεως που ασκήθηκε από την Ουγγαρία και τη Σλοβακία κατά της Απόφασης του Συμβουλίου του 2015 για υποχρεωτική μετεγκατάσταση, την οποία το ΔΕΕ απέρριψε ως προς όλους τους προβαλόμενους λόγους ακύρωσης.

θυσιάσει την δικαστική προστασία των αιτούντων χάριν της ταχύτητας της διαδικασίας, το ΔΕΕ απεφάνθη ότι οι αιτούντες άσυλο μπορούν να επικαλεστούν εσφαλμένη εφαρμογή των κριτηρίων του Κανονισμού στην περίπτωσή τους. Στην δεύτερη υπόθεση τέθηκε το ερώτημα κατά πόσο η αθρόα είσοδος την οποία ανέχτηκε ένα κράτος μέλος συνιστά νόμιμη είσοδο και αν η ανοχή αυτή θεωρείται χορήγηση θεώρησης εισόδου. Το ΔΕΕ έκρινε ότι η ανοχή της εισόδου δεν ισοδυναμεί με χορήγηση θεώρησης εισόδου και συνεπώς η είσοδος εξακολουθεί να είναι παράνομη, ενώ τόνισε ότι ο Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ δεν επηρεάστηκε από την πραγματική κατάσταση αλλά παραμένει σε ισχύ.

Πολύ σημαντικές είναι επίσης οι αποφάσεις του ΔΕΕ που αφορούν τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή του δικαίου ασύλου, μέσα από τις οποίες το Δικαστήριο ανέδειξε τον απόλυτο χαρακτήρα του Α.4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προσπάθησε να κρατήσει ισορροπίες μεταξύ του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της διατήρησης της ακεραιότητας της ενωσιακής νομοθεσίας.

Πιο συγκεκριμένα, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-411/10 και C-493/10 (N.S.) αιτούντες άσυλο που είχαν εισέλθει παράνομα στην Ένωση από την Ελλάδα υπέβαλαν αιτήσεις ασύλου στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία, οι οποίες απορρίφθηκαν, καθώς το υπεύθυνο κράτος για την εξέτασή τους σύμφωνα με τον Κανονισμό Δουβλίνο ΙΙ ήταν η Ελλάδα. Στη συνέχεια, οι αιτούντες προσέβαλαν τις αποφάσεις μεταφοράς τους στην Ελλάδα επικαλούμενοι τις συστημικές ελλείψεις του ελληνικού συστήματος ασύλου εξαιτίας των οποίων θα κινδύνευαν να υποστούν απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Το ερώτημα που υποβλήθηκε στο ΔΕΕ αφορούσε κατά πόσο ένα κράτος μέλος υποχρεούται να μη μεταφέρει αιτούντες άσυλο στο υπεύθυνο κράτος μέλος που προκύπτει από την εφαρμογή των κριτηρίων του Κανονισμού, εφόσον λόγω συστημικών ελλείψεων υπάρχει κίνδυνος απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης. Το ΔΕΕ στην απόφασή του υποστήριξε ότι το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου στηρίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη και στο τεκμήριο ότι όλα τα κράτη μέλη σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ωστόσο, το τεκμήριο αυτό δεν είναι αμάχητο, δεδομένου ότι δεν αποκλείεται το σύστημα ασύλου κάποιου κράτους μέλους να αντιμετωπίζει στην πράξη σοβαρές δυσχέρειες και άρα να διατρέχουν πράγματι οι αιτούντες σοβαρό κίνδυνο παραβίασης

των δικαιωμάτων τους. Βέβαια, το ΔΕΕ διευκρίνισε ότι για τη μη μεταφορά στο υπεύθυνο κράτος μέλος δεν αρκεί οποιαδήποτε παραβίαση διατάξεων Οδηγιών του ΚΕΣΑ ή οποιουδήποτε δικαιώματος. Ωστόσο, το εύρος της προσβολής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα είχε ήδη καταδειχθεί από την απόφαση του ΕΔΔΑ MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας και από εκθέσεις διεθνών οργανισμών και μη κυβερνητικών οργανώσεων. Επομένως, το ΔΕΕ έκρινε ότι 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, εφόσον είναι αδύνατο να αγνοούν ότι οι συστημικές πλημμέλειες όσον αφορά τη διαδικασία χορηγήσεως ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στο συγκεκριμένο κράτος μέλος αποτελούν σοβαρούς και αποδεδειγμένους λόγους που πείθουν ότι ο αιτών θα διατρέξει ουσιαστικό κίνδυνο να υποστεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Η συγκεκριμένη απόφαση είχε πολύ σημαντικές συνέπειες. Αφενός ανεστάλησαν οι επιστροφές αιτούντων στην Ελλάδα έως το 2016 και αφετέρου η ρύθμιση ενσωματώθηκε ως ρητή εξαίρεση στον τροποποιημένο Κανονισμό Δουβλίνο ΙΙΙ.

Η υπόθεση C-578/16 αφορούσε ένα ζευγάρι αιτούντων που εισήλθαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση με θεώρηση εισόδου από την Κροατία και στη συνέχεια κατευθύνθηκαν στη Σλοβενία, όπου υπέβαλαν αίτηση διεθνούς προστασίας. Διαρκούσης της διαδικασίας εξέτασης της αίτησης η γυναίκα γέννησε και ζητήθηκαν εγγυήσεις από την Κροατία ότι σε περίπτωση μεταφοράς θα τύχει κατάλληλης ιατρικής περίθαλψης. Κατά της απόφασης μεταφοράς προβλήθηκε ότι η γυναίκα έπασχε από επιλόχεια κατάθλιψη και αυτοκτονικές τάσεις. Το Συνταγματικό δικαστήριο ακύρωσε την απόφαση μεταφοράς και ανέπεμψε την υπόθεση στο ανώτατο δικαστήριο, επειδή δεν εκτίμησε την κατάσταση υγείας της συγκεκριμένης γυναίκας. Το δικαστήριο αυτό έστειλε λοιπόν προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ κατά πόσο μπορεί να γίνει μεταφορά αιτούντος υπό τέτοιες συνθήκες. Το ΔΕΕ ξεκίνησε την ανάλυσή του επισημαίνοντας ότι το ΚΕΣΑ στηρίζεται στον αμοιβαίο σεβασμό και στο ίδιο επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε όλα τα κράτη μέλη. Εντούτοις, υποστήριξε ότι ακόμη και αν δεν συντρέχουν συστημικές ελλείψεις στο υπεύθυνο κράτος μέλος, η μεταφορά αιτούντος διεθνή προστασία μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο υπό συνθήκες που αποκλείουν το ενδεχόμενο η μεταφορά να

συνεπάγεται πραγματικό και αποδεδειγμένο κίνδυνο ο ενδιαφερόμενος να υποστεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Μάλιστα, έκρινε ότι επαφίεται στις αρμόδιες εθνικές αρχές να εξασφαλίσουν ότι δεν θα υπάρξει μη αναστρέψιμη επιδείνωση της κατάστασης της υγείας του αιτούντος από τη μεταφορά. Αν αυτό δεν είναι δυνατόν, το κράτος μέλος όπου υποβλήθηκε η αίτηση διεθνούς προστασίας οφείλει να την εξετάσει το ίδιο.

Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C-163/17, όπου τέθηκε το ερώτημα αν για την εκτίμηση της νομιμότητας της απόφασης μεταφοράς πρέπει να ληφθούν υπόψη οι μελλοντικές συνθήκες διαβίωσης του αιτούντος άσυλο στο κράτος μέλος όπου θα μεταφερθεί εφόσον του αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα. Ειδικότερα, η υπόθεση αφορούσε έναν υπήκοο της Γκάμπιας, ο οποίος εισήλθε στην Ευρωπαϊκή Ένωση από την Ιταλία και ακολούθως υπέβαλε αίτηση ασύλου στη Γερμανία. Η αίτησή του απερρίφθη και εκδόθηκε απόφαση μεταφοράς στην Ιταλία. Το ΔΕΕ ακολουθώντας την προηγούμενη νομολογία του, υπενθύμισε ότι το ΚΕΣΑ στηρίζεται στην ιδέα ότι όλα τα κράτη μέλη σέβονται τις ίδιες αξίες και παρέχουν ίδιο επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όμως, δεν υπάρχει αμάχητο τεκμήριο ως προς το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, διότι κάποιο κράτος μέλος μπορεί να αντιμετωπίζει σοβαρές πρακτικές δυσχέρειες. Στη συνέχεια, υποστήριξε ότι το δικαίωμα του Α.4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ είναι απόλυτο και κατά συνέπεια είναι αδιάφορο αν ο αιτών άσυλο θα διατρέξει κίνδυνο απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείριση στο πλαίσιο της διαδικασίας παροχής διεθνούς προστασίας ή μετά το πέρας αυτής. Μάλιστα, τόνισε ότι απαιτείται αυξημένος βαθμός σοβαρότητας, ο οποίος συντρέχει για παράδειγμα όταν η αδιαφορία των αρμόδιων αρχών ενός κράτους μέλους θα είχε ως συνέπεια να περιέλθει ένα άτομο απόλυτα εξαρτώμενο από την κρατική αρωγή, ανεξάρτητα από τη θέληση και τις προσωπικές επιλογές του, σε τέτοια κατάσταση έσχατης υλικής στέρησης, η οποία θα τον εμπόδιζε να αντιμετωπίσει ακόμη και τις πλέον στοιχειώδεις ανάγκες του (π.χ. τροφή, στέγαση, προσωπική καθαριότητα) και θα έβλαπτε την ψυχική ή σωματική υγεία του ή θα τον περιήγαγε σε κατάσταση εξευτελισμού ασυμβίβαστη με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Βέβαια, το ΔΕΕ επεσήμανε ότι αυτός ο βαθμός σοβαρότητας δεν μπορεί να καλύπτει καταστάσεις που χαρακτηρίζονται από μεγάλη ανασφάλεια ή επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης του αιτούντος διεθνή προστασία, εφόσον δεν συνεπάγονται έσχατη υλική στέρηση.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C- 661/17, στην οποία αιτούντες άσυλο στην Ιρλανδία προσέφυγαν κατά της απόφασης μεταφοράς τους στο Ηνωμένο Βασίλειο επικαλούμενοι την επικείμενη αποχώρησή του από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τον ενδεχόμενο κίνδυνο να μην τύχουν των εγγυήσεων του ενωσιακού δικαίου. Το ΔΕΕ έκρινε ότι η υποβολή αιτήματος αποχώρησης εκ μέρους κράτους μέλους βάσει του Α.50 της ΣΕΕ δεν του στερεί την ιδιότητα του κράτους μέλους έως την τελική αποχώρηση. Συνεπώς, η διαδικασία ασύλου πρέπει να συνεχιστεί κανονικά, καθώς το Ηνωμένο Βασίλειο παραμένει κράτος μέλος έως την οριστική του αποχώρηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Γ. Από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, τα συμβαλλόμενα κράτη έχουν αρμοδιότητα να θεσπίζουν και να απονέμουν καθεστώτα διεθνούς προστασίας, καθώς και να καθορίζουν τις προϋποθέσεις παροχής και τους όρους αποκλεισμού από τη διεθνή προστασία. Εντούτοις, κατά την άσκηση αυτής της κρατικής αρμοδιότητας πρέπει να σέβονται και να εφαρμόζουν την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όπως την έχει ερμηνεύσει το ΕΔΔΑ με τη νομολογία του.

Η προστασία της ΕΣΔΑ είναι αφενός γενική υπό την έννοια ότι απονέμεται στον καθένα, δηλαδή σε οποιονδήποτε βρεθεί έστω και για περιορισμένο χρόνο σε έδαφος συμβαλλόμενου κράτους εφόσον είναι θύμα παραβιάσεων, και αφετέρου σχετική στο μέτρο που αφορά σχετικά δικαιώματα, όπως είναι για παράδειγμα το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια. Αντίθετα, η προστασία είναι απόλυτη στην περίπτωση απόλυτων δικαιωμάτων, όπως η απαγόρευση βασανιστηρίων και απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, όπου δεν επιτρέπεται καμία εξαίρεση.

Όσον αφορά το δίκαιο ασύλου, από την ΕΣΔΑ απορρέουν θετικές και αρνητικές υποχρεώσεις για τα συμβαλλόμενα κράτη. Στις θετικές υποχρεώσεις εντάσσονται τα θετικά μέτρα που πρέπει να λάβουν τα κράτη για να εκπληρωθεί ο σκοπός των ρυθμίσεων της Σύμβασης, όπως είναι η υποχρέωση να εξασφαλίζουν πρόσβαση σε

αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου και επαρκείς συνθήκες υποδοχής για τους αιτούντες άσυλο καθώς και σε αποτελεσματικά μέσα δικαστικής προστασίας. Αντίθετα, ορισμένες αρνητικές υποχρεώσεις είναι η απαγόρευση επαναπροώθησης των αιτούντων διεθνή προστασία (Α.2, Α.3, Α.8 ΕΣΔΑ), η απαγόρευση των μαζικών απελάσεων (Α.4 του 4ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ) και η απαγόρευση των αυθαίρετων κρατήσεων (Α.5 ΕΣΔΑ).

Στην υπόθεση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας (2011) τέθηκε το ζήτημα κατά πόσο ήταν σύμφωνη με την ΕΣΔΑ η μεταφορά του συγκεκριμένου αιτούντος άσυλο από το Βέλγιο προς την Ελλάδα, η οποία βάσει του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙ κρίθηκε ως το αρμόδιο κράτος μέλος για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Το ΕΔΔΑ υποστήριξε ότι η Ελλάδα δεν διέθετε αποτελεσματικό σύστημα ασύλου και ότι οι συνθήκες κράτησης και διαβίωσης των αιτούντων διεθνή προστασία ήταν απάνθρωπες, ενώ δεν προβλεπόταν αποτελεσματικός μηχανισμός δικαστικής προστασίας για τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων των αιτούντων. Συνεπώς, καταδίκασε την Ελλάδα για παραβίαση των άρθρων 3 και 13 της ΕΣΔΑ, επιβεβαιώνοντας ότι τα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να εξασφαλίζουν αποτελεσματικές διαδικασίες και ικανοποιητικές συνθήκες υποδοχής για τους αιτούντες διεθνή προστασία. Ως προς το Βέλγιο, το ΕΔΔΑ υποστήριξε ότι, δεδομένων των ευρέως γνωστών γενικευμένων ελλείψεων του συστήματος ασύλου στην Ελλάδα, οι βελγικές αρχές γνώριζαν ή όφειλαν να γνωρίζουν ότι ο προσφεύγων δεν είχε καμία εγγύηση ότι η αίτηση ασύλου του θα εξεταζόταν σοβαρά στην Ελλάδα. Μάλιστα, υποστήριξε ότι οι βελγικές αρχές είχαν υποχρέωση να επιβεβαιώσουν τον τρόπο εφαρμογής του δικαίου ασύλου στην ελληνική πραγματικότητα. Επομένως, απεφάνθη ότι η μεταφορά του αιτούντος άσυλο από το Βέλγιο προς την Ελλάδα συνιστά παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης σε χώρα με απάνθρωπες ή εξευτελιστικές συνθήκες διαβίωσης. Επίσης έκρινε ότι στη βελγική διαδικασία δεν προβλεπόταν αποτελεσματικό μέσο προσφυγής κατά της απόφασης μεταφοράς.

Αναφορικά με την αρχή της μη επαναπροώθησης, το ΕΔΔΑ έχει κρίνει ότι απαγορεύεται η επαναπροώθηση αιτούντων διεθνή προστασία εξαιτίας φόβου δίωξης για λόγους που προβλέπονται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, εφόσον υφίσταται απειλή παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα προέλευσης. Στο

πλαίσιο αυτό μεγάλη σημασία έχει η έννοια του κινδύνου, καθώς σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ απαγορεύεται η διακινδύνευση των αιτούντων. Ο κίνδυνος πρέπει να είναι πραγματικός, προβλέψιμος και προσωπικός, ενώ μελλοντικοί κίνδυνοι λαμβάνονται υπόψη για την κρίση του ΕΔΔΑ, εφόσον υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις. Το ΕΔΔΑ υποστηρίζει ότι η εκτίμηση του κινδύνου πρέπει να είναι εξατομικευμένη, υπό την έννοια ότι εκτός από τη γενική κατάσταση που επικρατεί στη χώρα προέλευσης πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και οι ειδικές περιστάσεις της κάθε περίπτωσης, όπως η προσωπικότητα του αιτούντος, η ενδεχόμενη προηγούμενη κακή μεταχείριση, η οικογενειακή του κατάσταση, πιθανά σοβαρά προβλήματα υγείας κλπ.

Χαρακτηριστική επί του θέματος είναι η απόφαση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση J.K. και λοιποί κατά Σουηδίας. Η υπόθεση αφορούσε μία οικογένεια Ιρακινών πολιτών που είχαν υποβάλει αίτηση ασύλου στη Σουηδία. Ο πατέρας στο Ιράκ ήταν επιχειρηματίας και συνεργαζόταν με την προσωρινή διακυβέρνηση, γεγονός για το οποίο είχε αποδεδειγμένα δεχθεί απειλές και επιθέσεις από την Al Kaida. Ισχυρίστηκε λοιπόν ότι σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος ασύλου και επιστροφής του στο Ιράκ είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα υπάρξει κίνδυνος για τη ζωή του ή κίνδυνος να υποστεί βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση (Α.2, Α.3 ΕΣΔΑ). Το ΕΔΔΑ επαναλαμβάνοντας τη σχετική νομολογία του τόνισε ότι πρέπει να γίνει αυστηρός έλεγχος από τις κρατικές αρχές αν ο κίνδυνος είναι πραγματικός. Για τον σκοπό αυτό, δεν αρκεί μόνο η διαβεβαίωση της χώρας όπου θα επιστραφεί ο αιτών ότι σέβεται και προστατεύει τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά συνεκτιμώνται αποδεικτικά στοιχεία από άλλα κράτη, διεθνείς οργανισμούς και μη κυβερνητικές οργανώσεις που καταδεικνύουν τη γενική κατάσταση στην υπό εξέταση χώρα. Επιπλέον, πρέπει να εξεταστεί αν ο ενδιαφερόμενος είχε υποστεί στο παρελθόν κακή μεταχείριση και κατά πόσο συντρέχουν ισχυρές ενδείξεις μελλοντικής διακινδύνευσης. Τέλος, το ΕΔΔΑ διευκρίνισε ότι στην περίπτωση που ο κίνδυνος προέρχεται από ιδιώτες και όχι από τις κρατικές αρχές, εξετάζεται κατά πόσο το κράτος μπορεί να προσφέρει επαρκή και αποτελεσματική προστασία στον ενδιαφερόμενο υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις. Δεδομένου ότι το Ιράκ δεν μπορεί να ελέγξει την Al Kaida και τις απειλές που δέχεται ο προσφεύγων, το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος ασύλου, η επιστροφή του προσφεύγοντος στο Ιράκ συνιστά παραβίαση της ΕΣΔΑ.

Ως προς την απαγόρευση των μαζικών απελάσεων ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ στις υποθέσεις Hirsi Jamaa κατά Ιταλίας (2012) και Γεωργία κατά Ρωσίας (2014). Στην πρώτη υπόθεση, τέθηκε το ερώτημα κατά πόσο η ιταλική πρακτική κράτησης ομάδας αλλοδαπών στην ανοικτή θάλασσα και επαναπροώθησής τους στο κράτος προέλευσης είναι σύμφωνη με την απαγόρευση των μαζικών απελάσεων. Παρά τους ισχυρισμούς της Ιταλίας ότι η υπό εξέταση πρακτική δεν συνιστά απέλαση, αλλά άρνηση εισόδου των αλλοδαπών στα χωρικά ύδατα της χώρας, το ΕΔΔΑ υποστήριξε ότι η απαγόρευση των ομαδικών απελάσεων ισχύει και στην ανοιχτή θάλασσα, υπό την προϋπόθεση ότι τα πρόσωπα βρίσκονται υπό τη δικαιοδοσία του συμβαλλόμενου κράτους. Κατά συνέπεια, έκρινε ότι η Ιταλία παραβίασε το Α.4 του 4ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Στη δεύτερη υπόθεση, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η διοικητική πρακτική της Ρωσίας, βάσει της οποίας απελάθηκαν χιλιάδες πολίτες της Γεωργίας από το ρωσικό έδαφος με συνοπτικές διαδικασίες και χωρίς να υπάρχει δυνατότητα για εύλογο και αντικειμενικό έλεγχο των αποφάσεων απέλασης, αντίκειται στην απαγόρευση των μαζικών απελάσεων.

Τέλος, όσον αφορά την απαγόρευση αυθαίρετων κρατήσεων, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ πρέπει αρχικά να ελέγχεται στο εθνικό δίκαιο αν η κράτηση κατά τη διάρκεια διαδικασίας απέλασης ή έκδοσης είναι ορισμένη και προβλέψιμη. Στη συνέχεια, πρέπει να εξετάζεται κατά πόσο η κράτηση γίνεται καλόπιστα και αν εξυπηρετεί άλλο σκοπό πέρα από την προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Οποιαδήποτε κράτηση γίνεται κακόπιστα ενδέχεται να είναι αυθαίρετη. Ο αυθαίρετος χαρακτήρας της κράτησης κρίνεται κατά περίπτωση βάσει των ειδικών περιστάσεων. Πιο συγκεκριμένα, αξιολογούνται τα εξής στοιχεία: αν ο τόπος και οι συνθήκες κράτησης είναι ικανοποιητικές, αν ο χρόνος κράτησης είναι εύλογος ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό, αν ο στόχος της απομάκρυνσης είναι ρεαλιστικός και αν προβλέπεται αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα επί της νομιμότητας της κράτησης. Στην υπόθεση S.Z. κατά Ελλάδας (2018), η οποία αφορούσε την κράτηση ενός Σύριου υπηκόου σε αστυνομικό τμήμα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας απέλασης, παρόλο που εκείνη δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί λόγω του πολέμου στη Συρία, το ΕΔΔΑ έκανε δεκτούς τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος αφενός ως προς τις ανεπαρκείς συνθήκες κράτησης (Α.3 ΕΣΔΑ) και αφετέρου ως προς τον αυθαίρετο χαρακτήρα της κράτησης και την έλλειψη αποτελεσματικού ενδίκου βοηθήματος επί της νομιμότητας της κράτησης (Α.5, παρ.1 και παρ.4 ΕΣΔΑ).

Συμπεράσματα

Σε νομικό επίπεδο το δίκαιο ασύλου και προσφύγων, όπως κατοχυρώνεται από τα διεθνή κείμενα και εξειδικεύεται στα ενωσιακά νομοθετήματα, παρέχει ένα ολοκληρωμένο σύστημα προστασίας των προσώπων που αναγκάζονται να εκτοπιστούν εξαιτίας βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων. Ειδικότερα ως προς την Ευρωπαϊκή Ένωση το άσυλο έχει μεγάλη σημασία, καθώς συνδέεται αφενός με την ιδέα της ενοποίησης και αφετέρου με την ταυτότητα της Ευρώπης ως ήπειρο ειρήνης, δημοκρατίας και διαφωτισμού.

Με τη δημιουργία και την εγκαθίδρυση ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν απαραίτητο να θεσπιστεί ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου. Δεδομένου ότι ο χώρος είναι ενιαίος, κάθε αιτών μπορεί να υποβάλει μόνο μία αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας, ενώ σε κάθε περίπτωση αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης είναι κατ' αρχήν μόνο ένα κράτος μέλος, το οποίο προσδιορίζεται βάσει των κριτηρίων του Κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ. Ο σκοπός της ρύθμισης είναι ο αποκλεισμός της καταχρηστικής επιλογής συστήματος ασύλου από τους αιτούντες διεθνή προστασία και η αντιμετώπιση του φαινομένου των προσφύγων σε τροχιά. Το ΚΕΣΑ στηρίζεται στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης των κρατών μελών και στον αμοιβαίο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και διέπεται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον, περιλαμβάνει κανόνες για την εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου και των συνθηκών υποδοχής στα κράτη μέλη.

Εντούτοις, η έξαρση της προσφυγικής κρίσης το 2015 και οι μαζικές εισροές προσώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση ανέδειξαν τις αδυναμίες του συστήματος. Πιο συγκεκριμένα, τα συστήματα ασύλου των κρατών μελών πρώτης εισόδου στην ΕΕ έφτασαν στα όριά τους, διότι έπρεπε να διαχειριστούν δυσανάλογο αριθμό αιτήσεων. Επιπλέον, έγινε αντιληπτό ότι παρά την ύπαρξη κοινών κανόνων στην πράξη υπάρχουν τεράστιες αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών αναφορικά με τα ποσοστά αναγνώρισης, το καθεστώς που χορηγείται, τις συνθήκες υποδοχής κλπ., οι οποίες ενθαρρύνουν τις δευτερογενείς μετακινήσεις των αιτούντων διεθνή προστασία.

Ομοίως, διεφάνη ότι έχουν ελαχιστοποιηθεί οι νόμιμες οδοί μετανάστευσης, με αποτέλεσμα οποιοσδήποτε καταφτάνει στην Ευρωπαϊκή Ένωση να εισέρχεται στη διαδικασία ασύλου.

Προκειμένου να ξεπεραστεί το πρόβλημα της πρακτικής αναποτελεσματικότητας του ΚΕΣΑ, το οποίο άλλωστε δεν είχε σχεδιαστεί για μαζικές εισροές προσώπων αλλά για συνήθεις περιπτώσεις μεμονωμένων αιτούντων διεθνή προστασία, τον Μάιο του 2016 η Επιτροπή κατέθεσε ένα φιλόδοξο πακέτο προτάσεων για αναθεώρηση όλου του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Βασικές επιδιώξεις του νέου συστήματος είναι ο ταχύτερος προσδιορισμός του υπεύθυνου κράτους μέλους, η αποτελεσματική προστασία των προσώπων που έχουν ανάγκη, η αποτροπή των δευτερογενών μετακινήσεων και ο δικαιότερος επιμερισμός των ευθυνών στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προς την κατεύθυνση της έμπρακτης πραγμάτωσης της αρχής της αλληλεγγύης προτάθηκε ένας μόνιμος διορθωτικός μηχανισμός υποχρεωτικής κατανομής αιτούντων διεθνή προστασία βάσει κλείδας κατανομής, όταν τα συστήματα ασύλου ορισμένων κρατών μελών υφίστανται δυσανάλογες πιέσεις. Η εν λόγω ρύθμιση αποτελεί το βασικότερο σημείο διαφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και έναν από τους λόγους που δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα η διαδικασία αναθεώρησης του ΚΕΣΑ, καθώς δεν επιτυγχάνεται η απαραίτητη πλειοψηφία στο Συμβούλιο.

Εν τω μεταξύ, εμφανίστηκε η τάση ορισμένων κρατών μελών να ρυθμίζουν ζητήματα ασύλου στο περιθώριο του ενωσιακού δικαίου, το οποίο δεν εξυπηρετεί τους πολιτικούς τους στόχους, π.χ. με τη σύναψη διμερών συμφωνιών. Ωστόσο, με αυτόν τον τρόπο παγιώνονται εναλλακτικά συστήματα ασύλου που αφενός παρακάμπτουν το ισχύον ΚΕΣΑ και τις διαδικαστικές του εγγυήσεις και αφετέρου δεν είναι σύμφωνα με την προτεινόμενη αναθεώρηση.

Συνεπώς εμφανίζεται επείγουσα η ανάγκη της ολοκλήρωσης της νομοθετικής διαδικασίας για την τροποποίηση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου προς εξομάλυνση των υφιστάμενων προβλημάτων και προς εμβάθυνση του ενοποιητικού εγχειρήματος. Αυτό όμως μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν υπάρξει ισχυρή πολιτική βούληση και σύμπνοια των κρατών μελών.

Ενδεικτική Βιβλιογραφία

• Ακριβοπούλου Χρ. – Παπανδρέου Μ., Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ), στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» (http://www.constitutionalism.gr/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asyl/).

• Anagnostopoulou D. (ed.), Developments and Challenges of the EU Area of Freedom, Security and Justice, PROCEEDINGS OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE IN THE MEMORY OF DIMITRIOS EVRIGENIS, CENTRE OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN ECONOMIC LAW (CIEEL)THESSALONIKI BAR ASSOCIATION, 2015, Thessaloniki, University of Macedonia Press.

• Αναγνωστοπούλου Δ., «Άρθρο 80 ΣΛΕΕ» στο Β. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σσ. 471-474.

• Αυδή Β., Η απόδειξη στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2010, σ.417 επ.

• Battjes H., 'The Systematic Nature of the Common European Asylum System', in F. Julien-Laferrière, H. Labayle and Ö. Edström (eds.), The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty, Brussels, 2005, pp. 263-277.

• Bethlenfalvy von P., Reflection on the contemporary problems of the mass influx of asylum seekers and refugees, στο International Solidarity and Humanitarian Actions, International Institute of Humanitarian Law, San Remo, 10-13 Sept. 1980.

• Bettati M., L' asile politique en question. Un statut pour les réfugiés, Perspectives Internationales, P.U.F., Paris, 1985.

• Bettati M., Le statut juridique du réfugié en Droit International, στο The Refugee problem on universal, regional and national level, Thesaurus Acroasium, vol. XIII, Thessaloniki 1987, σ. 89 επ.

• Borger V., How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area, European Constitutional Law Review, 2013, 9 (1): 7-36.

• Γαλάνης Θ., Η αλληλεγγύη στην ενωσιακή δικαιοταξία - Απόπειρα προσέγγισης μιας θεμελιακής αξιακής αρχής του ενωσιακού δικαίου, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

• Carillo J., La Convention Européenne des Droits de l' Homme et les demandeurs d' asile, στο Actes du 16ème Colloque de droit européen: Le droit d'asile et des réfugiés:

Tendances actuelles et perspectives d' avenir, Lund 15-17 Sept. 1986, Council of Europe, Strasbourg 1987, σ. 28 επ.

• Carlier J-Y, and others (eds), Who is a Refugee?, Kluwer Law International, the Hague, 1997.

• Casini L., Solidarity between States in the Global Legal Space, SSRN 2013.

• Cherubini, F., Asylum Law in the European Union, Routledge, 2015.

• Chetail V., 'Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law', in R. Rubio-Marín (ed.), Human Rights and Immigration, Collected Courses of the Academy of European Law, OUP, 2014, pp. 19-72.

• Coles G., Temporary refuge and the large scale influx of refugees, Australian Yearbook of International Law, 1983, σ.189 επ.

• Cox Tr. N., Well-founded fear of persecution: The sources and application of a criterion of refugee status, Brooklyn Journal of International Law, 1984, σ.325 επ.

• Christopoulos Dimitris, Greece: Refugee Crisis on a Knife's Edge, στο Anazlyze Greece! News and Left Politics, 15.11.2015.

• De Bruycker et al., Setting up a Common European Asylum System: Report on the Application of Existing Instruments and Proposals for the New System, Study, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Doc PE 425.622, 2010.

• Durkheim E., The Division of Labor in Society [1893], Free Press, New York, 2013.

• Δημητροπούλου Γ., Παπαγεωργίου Ι., Ασυνόδευτοι Ανήλικοι Αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα, Μελέτη σχετικά με την αντιμετώπιση από την Πολιτεία των αλλοδαπών ασυνόδευτων ανηλίκων που ζητούν άσυλο στην Ελλάδα Κατόπιν ανάθεσης από το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, Απρίλιος 2008.

• Διεθνής Αμνηστία, Η ψευδαίσθηση της «ασφαλούς χώρας» για την Τουρκία καταρρέει, 23 Μαρτίου 2016.

• Δον. Παπαγιάννης, Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2001.

• Δον. Παπαγιάννης, "Ο Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας", ΕΕΕυρΔ 2010, σ.345επ.

• Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΕΚΘΕΣΗ για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν.4375/2016, 25 Απριλίου 2016.

• Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Παρατηρήσεις επί του Σ/Ν που τροποποιεί τους Ν. 3907/2011 και 4251/2014 και προσαρμόζει την Ελληνική νομοθεσία στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, Αθήνα, 7 Μαρτίου 2016.

• Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Σχόλια – κριτικές παρατηρήσεις επί των διατάξεων και της εφαρμογής του Ν. 4375/2016, Αθήνα/Θεσσαλονίκη, 21 Απριλίου 2016.

• Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016, Αθήνα, 8 Απριλίου 2016.

• Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Παρατηρήσεις του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες επί του Νόμου 4375/2016, 8.4.2016.

• Feliciano F., The principle of non-refoulement: A note on international legal protection of refugees and displaced persons, Philippine Law Journal, 1982, σ. 598 επ.

• Fonteyne J.P.L., Burden-sharing: An analysis of the nature and function of international solidarity in cases of Mass influx of refugees, Australian Yearbook of International Law, 1983, σ. 162 επ.

• Gil-Bazo M.-T., 'The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to Be Granted Asylum in the Union's Law', RSQ, 2008, pp. 33-52.

• Goodwin-Gill G., The limits of the power of expulsion in Public International Law, British Yearbook of International Law, 1974-75, σ. 55 επ.

• Goodwin-Gill G., Non refoulement and the new asylum seekers, Virginia Journal of International Law, 1986, σ. 897 επ.

• Goodwin-Gill G.S., and Lambert, H. (eds.), The Limits of Transnational Law: Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union, CUP, 2010.

• Goudappel F.A.N.J., and Raulus, H.S.R. (eds.), The Future of Asylum in the European Union: Problems, Proposals and Human Rights, TMC Asser Press, 2011.

• Grahl-Madsen A., Refugees in Orbit: Some constructive proposals, AWR Bulletin 1979, σ. 118 επ.

• Grahl-Madsen A., Political rights and freedom of refugees, στο African Refugees and the Law, SIAL, Uppsala, 1978, σ. 47 επ.

• Hailbroner K., Non-refoulement and "humanitarian" refugees: Customary International law or wishful legal thinking?, Virginia Journal of International Law, 1986, σ. 857 επ.

• Harvey, C., 'The Right to Seek Asylum in the European Union', European Human Rights Law Review, 2004, pp. 17-36.

• Hathaway J., The Law of Refugees Status, Cambridge University Press, 2014.

• Hathaway J., The rights of refugees under international law, Cambridge University Press, 2005.

• Heuven-Goehard G. J., The problem of refugees, RCADI 1951-1, σ. 265 επ.

• Hyndman P., Refugees under International Law with a reference to the concept of asylum, Australian Yearbook of International Law, 1986.

• Julien-La ferriére F., Extradition et droit d'asile. La coopération des États, Etudes Polémologiques, 1987.

• Ippolito F., and Velluti, S., 'The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act between Efficiency and Fairness', RSQ, 2011, pp. 24-62.

• Καλαβρός Γ. -Ε. Φ. και Θ. Γ. Γεωργόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο, Τόμος ΙΙ, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.

• Κερασιώτης Β., Μεταχείριση αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα και Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ - ΕΔΔΑ, απόφαση της 21.1.2011, M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδος, στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», (http://www.constitutionalism.gr/1886-metaheirisi-aitoyntwn-asylo-stin-ellada-kai-kanoni/).

• Κουλοχέρης Σπ., Η συνέντευξη με τους αιτούντες άσυλο για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2008, σ.571 επ.

• Koroma A.G., Solidarity: Evidence of an Emerging International Legal Principle, στο H. P. Hestermeyer, D. König, P.-T. Stoll & (eds), Coexistence, Cooperation and Solidarity, Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum (Vol I), BRILL/ Nijhoff, 2012, pp. 103-130.

• Leuterpacht P., Le droit d' asile en Europe, στο F. Rigaux (ed), Droit d' asile, Story Scientia, Bruxelles, 1988, σ. 69 επ.

• Μαργαρίτης Κ., Η Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ και η Συνθήκη της Λισαβόνας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.

• Μαρούδα Μ.-Ν. – Β. Σαράντη, Προσφυγικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.

• Mariño Menéndez, F.M., 'Recent Jurisprudence of the United Nations Committee against Torture and the International Protection of Refugees', RSQ, 2015, pp. 61-78.

• Martin S., Non refoulement of refugees, United States compliance with international obligations, Harvard International Law Journal, 1983, σ. 357 επ.

• Μάζου Ηλ., Η απαλλαγή των προσφύγων από τον φόρο μεταβίβασης ακινήτων για την αγορά πρώτης κατοικίας, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2007, σ. 655 επ.

• McAdam, J., 'Interpretation of the 1951 Convention', in A. Zimmermann (ed.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, OUP, 2011, pp. 75-115.

• Melander G., Responsibility for examining an asylum request, IMR, 1986, σ. 220 επ.

• Molinier J., Les principes fondateurs de l'Union européenne, Toulouse, Mission de recherche Droit et Justice de l'Université de Toulouse, 2004.

• Μπάγκαβος Χρ., Παπαδοπούλου Δ., 2003, Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική, σειρά μελέτες 15, εκδόσεις ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Αθήνα.

• Μπαντή-Μαρκούτη Β., Η συνέντευξη για το καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα στις υποθέσεις φόβου δίωξης λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2014, σ. 489 επ.

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

• Μπαξεβάνης Χ., Η Ε.Ε. σε προσφυγική κατάσταση έκτακτης ανάγκης: 10 + 1 Προτάσεις για το Μεταναστευτικό, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Εκδ. Παπαζήση, Μάρτιος-Οκτώβριος 2015, Διπλό Τεύχος 34-35, σσ. 95-100.

• Μπαξεβάνης Χ., Η αξιολόγηση της παραβίασης των κοινωνικοοικονομικών δικαιωμάτων κατά την εξέταση των αιτημάτων ασύλου, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 2/2014, Τόμος 34, Απρίλιος-Ιούνιος, σσ. 157-159 .

• Μπαξεβάνης Χ., Η έννοια της «ένοπλης συρράξεως» σε σχέση με τον ορισμό που έχει διατυπωθεί στο διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο και η προβολή της στο πεδίο του προσφυγικού δικαίου. Διεθνείς Σχέσεις, Εκδόσεις του Επιστημονικού Κέντρου Αναλύσεως και Σχεδιασμού Πολιτικής (Ε.Κ.Α.Σ) του Υπουργείου Εξωτερικών, Μάρτιος 2014, σσ. 71-82.

• Μπαξεβάνης Χ., Η Προσφυγική Κρίση στην Ευρώπη: Μετά την "Αραβική Άνοιξη" και στη σκιά του ISIS.", Foreign Affairs. The Hellenic Edition, 39 (2016): 97-115.

• Μπαξεβάνης Χ., Ο δικαστικός έλεγχος της κράτησης αλλοδαπών, ΔΕΕ C-146/14 PPU, Mahdi, 05.06.2014, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 1/2015, σσ. 82-90.

• Μπαξεβάνης Χ., Το χρονικό της προσφυγικής κρίσης: από την agenda της ΕΕ για τη μετανάστευση στη Συμφωνία της 18ης Μαρτίου, Η Ελλάδα, η Ευρώπη και ο Κόσμος, Τεύχος 6, Έκδοση της Μονάδας Έρευνας για την Ευρωπαϊκή και Διεθνή Πολιτική, Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών, Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μάιος 2016, Εκδ. Παπαζήση, σσ.19-35.

• Μπρεδήμας Α., Η αρχή του non-refoulement. Θεωρητικές όψεις και ελληνική πρακτική, Νομικό Βήμα, 38, σ. 561 επ.

• Νάσκου-Περράκη Π., Γ. Παπαγεωργίου, Χ. Μπαξεβάνης, Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο-Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.

• Νάσκου-Περράκη Π., "Η Προστασία του Πρόσφυγα», στο Π. Νάσκου-Περράκη, Δικαιώματα του Ανθρώπου: Παγκόσμια και περιφερειακή προστασία. Θεωρία-Νομολογία, Εκδόσεις Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 56επ.

• Νάσκου-Περράκη Π., Η Έννοια και η λειτουργία του θεσμού του ασύλου στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Αρμενόπουλος, 2015, σ. 367 επ.

• Νάσκου-Περράκη Π., «Ανάλεκτα περί Ασύλου και Προσφύγων», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.

• Νάσκου-Περράκη Π., «Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και πρόσφυγες: Χορήγηση δίκαιης ικανοποίησης κατά το άρθρο 50 ΕΣΔΑ», στο Η ΕΣΔΑ και ο ρόλος της στην προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1999, σ.26.

• Νάσκου-Περράκη Π., «Αίτηση χορήγησης ασύλου και διαδικασία αναγνώρισης προσφυγικής ιδιότητας στην Ελλάδα – Μια σφαιρική θεώρηση υπό το φως των νεοτέρων εξελίξεων», 'Αρθρα 24 και 25 του Ν. 1975/91, όπως τροποποιήθηκαν από τα άρθρα 1 και 2 του Ν. 2452/96, ΕΕΕυρΔ, 1, σ.39επ.

• Νάσκου-Περράκη Π., «Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και πρόσφυγες: Χορήγηση δίκαιης ικανοποίησης κατά το άρθρο 50 ΕυρΣΔΑ», στο Η ΕυρΣΔΑ και ο ρόλος της στην προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1999.

• Νάσκου-Περράκη Π., «Η διαδικασία αναγνώρισης προσφυγικής ιδιότητας σύμφωνα με το Π.Δ. 61/1999», ΕυρΔ, 4, σ.725επ.

• Naskou-Perraki P., «Who is a refugee? (Greece) », στο Who is refugee? Comparative Case-Law Study, 1997, The Hague: Kluwer Law International, σ.441επ.

• Νάσκου-Περράκη Π., «Η προσφυγική ιδιότητα: Κριτήρια και διαδικασίες για την αναγνώρισή της, Παρουσίαση περιπτώσεων από την διεθνή και ελληνική πρακτική» στο Η Προστασία των Προσφύγων, Έκδοση Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1995.

• Νάσκου-Περράκη Π., «Η πορεία για την εναρμόνιση του Ασύλου στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Η Προστασία των Προσφύγων, Έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Αθήνα, 1995.

• Νάσκου-Περράκη Π., Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη – Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων, Αντ. Σάκκουλας, 1991.

• Νάσκου-Περράκη Π. και Χρ. Α. Μπαξεβάνης, Πρόσφυγες: Κώδικας Νομοθεσίας και Νομολογίας, Θεσσαλονίκη: Εκδ. Ανικούλα, 2016.

• Newland K., Τα ταραγμένα νερά. Διάσωση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στη θάλασσα, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2002, σ.149 επ.

• Nicolosi S. F., “Going Unnoticed? Diagnosing the Right to Asylum in the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, European Law Journal, 2017, 23 (1-2): 94–117.

• Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η., “Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου σε συνθήκες κρίσης”, ΕΕΕυρΔ 1:2016, σσ. 9-11.

• Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η., “Η Ευρωπαϊκή αλληλεγγύης στα πεδία της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου – Από την διακήρυξη στην υλοποίηση”, ΔτΑ, Νο 48/2010, σσ. 1017-1035.

• Ντάλης Σ., Η "δύσκολη" Ευρώπη - Σε αναζήτηση της νέας ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, Αθήνα, Εκδ. Παπαζήση, 2017.

• Παπαγεωργίου Ι., (2015). Η διοικητική κράτηση των αλλοδαπών: Διεθνής νομοθεσία και πρακτική. Αθήνα. Νομική Βιβλιοθήκη.

• Παπαγεωργίου Ι, Δημητροπούλου Γ., (2008). Ασυνόδευτοι ανήλικοι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα. Έκδοση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα.

• Παπαγεωργίου Ι., (2015). Η πολιτική ασύλου και ο Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ και ΙΙΙ. Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ. Επιμέλεια: ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ. σ.457-474. Θεσσαλονίκη - Ελλάδα.

• Παπαγεωργίου Ι., (2015). Διοικητική κράτηση αλλοδαπών: το ιστορικό και νομικό πλαίσιο. Επιθεώρηση Μεταναστευτικού Δικαίου. vol.2014 no.2-3 σ.148-151.

• Παπαγεωργίου Ι.: Η πρόληψη και η μείωση της ανιθαγένειας ως απαιτητό δικαίωμα – Σχολιασμός της απόφασης του Διαμερικανικού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση Απελαθέντων Δομινικανών και Αϊτινών κατά Δομινικανής Δημοκρατίας, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2014 σ. 286 επ.

• Παπαγεωργίου Ι., (2013). Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης: από την 'κοινοτικοποίηση' στην συλλογική επιτήρηση;. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης. no.40.

• Papageorgiou I., (2013). The Europeanization of immigration and asylum in Greece (1990-2012). The International Journal of Sociology. vol.43 no.3 σ.72-90.

• Παπαγεωργίου Ι., Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 2010, 499 επ.

• Παπαδοπούλου Δ., 2007, «Η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών: Από μία στερεοτυπική σε μία συμμετοχική πραγματικότητα», αφιέρωμά στη Μετανάστευση στο περιοδικό Γεωγραφίες.

• Παπασιώπη-Πασιά Ζ., Δίκαιο Αλλοδαπών, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015.

• Παπασιώπη-Πασιά Ζ.-Καλαντζή Ε. Το νομικό πλαίσιο τέλεσης γάμου στην Ελλάδα στην περίπτωση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Με αφορμή την απόφαση 390/2013 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Κω, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών,2013,σ.371 επ.

• Περράκης Στ., Η προστασία των προσφύγων στη διάρκεια των διεθνών ενόπλων συρράξεων, στο Σ. Περράκης (επιμ.), Το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο των ενόπλων συρράξεων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989, σ. 121 επ.

• Περράκης Στ. (επιμ.), Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ε.Ε., Πρακτικά Ημερίδας, Εκδ. Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2007.

• Peers S., 'The Second Phase of the Common European Asylum System: A Brave New World — or Lipstick on a Pig?', Statewatch, 2013.

• Peers S., Guild, E., Acosta, D., Groenendijk, K., and Moreno Lax, V., EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Vol. 2: EU Immigration Law, 2nd edn., Brill, 2012.

• Πιταροκοίλη Β., "Το δικαίωμα στο άσυλο: ένα «κενό» δικαίωμα; Επιθεώρηση Μεταναστευτικό Δικαίου, Τεύχος 2-3/2014, Μάιος Δεκέμβριος, σ.141 επ.

• Πουλαράκης, Ε., Η Προσωρινή Δικαστική Προστασία του Αλλοδαπού από την Πράξη της Διοικητικής Απέλασης, 2014, Νομική Βιβλιοθήκη.

• Σαχπεκίδου Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Σακκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σσ.107-108.

• Σαχπεκίδου Ε., Πρόσφατη Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) για το άσυλο και τους πρόσφυγες, Αρμενόπουλος, 2015, 390 επ.

• Serbos S. & Baxevanis Chr., Aligning Europe: The Syrian Refugee Crisis and the Geopolitics of the Region, International Relations and Diplomacy, Volume 4, Number 6, June 2016 (Serial Number 33), pp. 390-406.

• Sherif-Bassiouni C., International extradition and world public order, Lyeden, 1974.

• Σιταρόπουλος Ν., Το ζήτημα της σύγχρονης ερμηνείας της διεθνούς νομικής έννοιας "πρόσφυγας". Σχετικοί ζωτικοί προβληματισμοί και προτάσεις για μια μεθοδολογία βασισμένη σε γενικές δικαιικές διατάξεις, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 1999, σ.17 επ..

• Skordas A. &Sitaropoulos N., Why Greece is not a safe host country for refugees, International Journal of Refugee Law, 1/2004, pp. 25-52.

• Σπυροπούλου Α.Μ., Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι ως πρόσφυγες και μετανάστες, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.

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

• Σταυροπούλου Μ., Οι πρόσφυγες στην Ελλάδα πριν τριάντα χρόνια, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2006, σ.417 επ.

• Σταυροπούλου Μ., Η προστασία των προσφύγων και το έργο της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2000, 125 επ.

• Stjernø S., Solidarity in Europe: The History of an Idea, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

• Stenberg G., Non expulsion and non-refoulement, Studies in International Law, vol.9, IustusForlag, Uppsala, 1989.

• Στεφανάκη Κ., Ποιος είναι πρόσφυγας – Μικτές Μεταναστευτικές ροές και νέες τάσεις – Η διάκριση μεταξύ προσφύγων και μεταναστών για οικονομικούς ή άλλους λόγους, στην έκδοση του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες, Η διοικητική κράτηση των αλλοδαπών – Διεθνής Νομοθεσία και Εθνική Πρακτική, (Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου, 15-16 Σεπτεμβρίου 2014), Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, 11 επ.

• Τάκης Ανδρ., "Μακροχρόνια διαμένοντες χωρίς χαρτιά: Το «καταραμένο απόθεμα» των ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου", στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» (http://www.constitutionalism.gr/%CF%84%CE%AC%CE%BA%CE%B7%CF%82-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7/).

• Τάκης Ανδρ., "Πέρα από το Δουβλίνο ΙΙ", στο Συμβιώνοντας με τη μετανάστευση, εκδ. Ιανός, Αθήνα 2011, σ.25επ.

• Τάκης Αθ., Διεθνής Προστασία και σεξουαλικός προσανατολισμός στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2013, σ.423 επ.

• Takkenberg A. and Tahbaz Ch., The Collected Travaux Preparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the States of Refugees, Dutch Refugee Council under the auspices of the European Legal Network on Asylum, Amsterdam 1988.

• Thomas W-I & Znaniecki F., The Polish Peasant in Europe and America, Chicago University Press, 1918-1920.

• Tomuschat Chr., 'Pactasuntservanda' στο Andreas Fischer-Lescano et al. (eds), Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburstag (Baden-Baden: Nomos, 2088), 1047-1065.

• Toscano F., 'The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers?', Institute for European Studies Working Papers, No 7, 2013.

• Triantafyllidoy Anna, In Europe, a Need for Bold Decisions, The Huffington Post, 21.09.2015.

• Triantafyllidoy Anna, Irregular migration in the Mediterranean: four key principles for solving crisis, LSE EUROPP, 21 April 2015.

• ΤσαπούληΕμ. Γενική επισκόπηση της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών,2006, σ.397 επ.

• Τσολάκη Δ., "Μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές: Αποτίμηση του σχετικού νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσής και προτάσεις για την βελτίωσή του", Μεταναστευτικό Δίκαιο, Νοέμβριος 2016, σσ. 13-21.

• Τσέκερη Ν.: Η απόφαση Lubanga και η «ενεργός συμμετοχή σε εχθροπραξίες» στην περίπτωση των κοριτσιών μελών ενόπλων ομάδων, Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων & Αλλοδαπών, 2014, σ.509 .

• Τσιτσελίκης Κ., "Σκέψεις για μια δικαιοκρατική προσέγγιση του προσφυγικού", στο Θέσεις, τ. 134, Ιαν.-Μαρ. 2016.

• Τσιτσελίκης Κ., "Το μεταναστευτικό ως μεταβλητή γεωμετρία δικαιωμάτων και αποκλεισμών", στην ιστοσελίδα του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης» (http://www.constitutionalism.gr/tsitselikis-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C/).

• Tsitselikis K., "Greece", Transnational Migration in Transition: State of the Art Report on Temporary Migration, Collected Working Papers from the EURA-NET PROJECT (P. Pitkänen and S. Carrera, eds.), pp. 142-167.

• Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, Θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την Επικουρική Προστασία της Οδηγίας της ΕΕ για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα στις περιπτώσεις σοβαρής και προσωπικής απειλής κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας.

• Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων.

• Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, Επίκαιρα Ζητήματα Προσφυγικής Προστασίας στην Ελλάδα, Ιούλιος 2013.

• Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, στ' έκδοση, Αθήνα 2009.

• Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, Ερμηνευτικό Σημείωμα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Το βάρος της απόδειξης και η αποδεικτική ισχύς των ισχυρισμών κατά την εξέταση των αιτημάτων ασύλου.

• Walker Neil, Europe's Area of Freedom, Security and Justice, Oxford University Press, Oxford 2004.

• Vanheule Dirk, Jianne van Selm and Christina Boswell, The Implementation of the Article 80 TFEU on the Principle of Solidarity and Fair Sharing of Responsibility, including its financial Implications, between the Member States in the field of Border Checks, Asylum and Immigration, Study for the European Parliament DG Internal Policies – Policy, Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affaires – Civil Liberties, Justice and Home Affairs. European Parliament, Brussels 2011.

• Weis P., The International Potection of Refugees, American Journal of International Law, 1954, σ. 193 επ.

• Weis P., Legal aspects of the problem of asylum, International Law Association, 1964.

• Κ. Φίλης, Πρόσφυγες, Ευρώπη, Ανασφάλεια, Αθήνα, Εκδ. Παπαδόπουλος, 2017.

• Χοτούρας Δ., Περιβαλλοντικοί Πρόσφυγες, Μελέτη δημοσιευμένη από το Institut pour la Sécurité Environnementale et Humaine, Université des Nations Unies (UNU, Bonn), 11 Οκτωβρίου 2005.

• Χριστιανός Βασίλειος, Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Κατ΄ άρθρο ερμηνεία, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

• Χριστόπουλος Δ., Στο Ρίσκο της Κρίσης, εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 2013.

• Alfred M de Zayas, International law and mass population transfers, Harvard International Law Journal, 1975, σ. 207 επ.

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

• Zwamborn M., The scope for a refugee policy of the European Communities as part of an overall Human Rights Policy, στο Refugees in the World: The European Community’s Response, Report of the International Conference, the Hague, 7-8 December 1989, Netherlands IHR, σ. 87 επ.