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

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΑΣΥΛΟΥ (ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2020)

ΠΟΛΙΤΙΚΗ, ΝΟΜΙΚΗ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

Μαρία Γ. Φλουράκη

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2021

Copyright 2021

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΡΙΣΤΕΙΑΣ JEAN MONNET
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
Μαρασλή 21-23, 106 76 Αθήνα
Τηλ. 210 7220508
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.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται μία αποτίμηση της πρότασης κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις διαδικασίες ασύλου. Η πρόταση αυτή αποτελεί μέρος μίας δέσμης νομοθετικών προτάσεων που παρουσιάστηκαν στις 23 Σεπτεμβρίου 2020 και φιλοδοξούν να οικοδομήσουν μία ενιαία ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου με την πολυπόθητη ισορροπία μεταξύ ευθύνης και αλληλεγγύης.

Στην πολιτική θεώρηση θα εξετάσουμε τις διαφορετικές οπτικές των διαφόρων ομάδων που έλαβαν μέρος στην διαπραγμάτευση, τα αντικρουόμενα συμφέροντα που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί να συγκεράσει και τις νίκες και ήττες αντίστοιχα των εμπλεκομένων μερών.

Στην νομική θεώρηση θα δούμε τις βασικότερες αλλαγές στην διαδικασία ασύλου που επιφέρει η νέα πρόταση, επιχειρώντας μία αξιολόγηση των αλλαγών και μία διερεύνηση κατά πόσο αυτές συνάδουν με το ευρωπαϊκό κεκτημένο και την νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Θα επικεντρωθούμε στα θέματα της διαδικασίας συνόρων που θα αφορά πολύ μεγαλύτερο ποσοστό αιτούντων, στην κράτηση de facto που ενδεχομένως θα προκύψει από την απαγόρευση εισόδου στο έδαφος της χώρας εξέτασης, στην αποτελεσματική προσφυγή και εάν αυτή εξασφαλίζεται παρά την έλλειψη ανασταλτικού αποτελέσματος των προσφυγών σε πλείστες περιπτώσεις. Θα εξετάσουμε εάν προστατεύονται επαρκώς τα δικαιώματα των ευάλωτων και των ανηλίκων και εάν η πρόταση αυτή δημιουργεί νόμιμες οδούς για την μετανάστευση και το άσυλο.

Στην επιχειρησιακή θεώρηση θα εξετάσουμε κατά πόσο οι αλλαγές αυτές είναι εφαρμόσιμες και στηρίζονται σε ρεαλιστικές βάσεις και εάν θα συντελέσουν στην αποσυμφόρηση των νησιών των Ανατολικού Αιγαίου και σε πιο γρήγορες, δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ **1**
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ **4**

Α. ΕΙΣΑΓΩΓΗ **5**

Β. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ **6**
Ι. ΑΠΟΥΣΙΑ ΝΟΜΙΜΩΝ ΟΔΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ **6**
ΙΙ. ΑΣΚΗΣΕΙΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΤΙΘΕΜΕΝΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ **6**
ΙΙΙ. ΕΛΛΕΙΨΗ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ ΓΙΑ ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ **8**
IV. ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΠΟΥ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΠΟΙΟΥΝΤΑΙ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟΥ **8**

Γ. ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ **10**
Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΤΑ ΣΥΝΟΡΑ **10**
ΙΙ.ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΕΙΣΟΔΟΥ ΣΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ ΟΣΟ ΔΙΑΡΚΕΙ Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΟΡΩΝ **12**
ΙΙΙ. ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΚΡΑΤΗΣΗΣ **14**
IV. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ **16**
V. ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΜΗ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΗΣ **16**
VI. ΤΑΧΥΡΡΥΘΜΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ **17**
VII. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ **18**
VIII. ΑΝΑΣΤΑΛΤΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ **19**
IX. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ **19**

Δ. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ **21**
Ι. ΑΡΝΗΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΚΑΘΕΣΤΩΣ **21**
1.ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΕΩΣ ΤΩΡΑ ΟΔΗΓΙΑΣ ΠΟΥ ΔΕΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΝΤΑΙ **21**
2. ΕΠΙΠΛΕΟΝ ΒΑΡΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗ **21**
3. ΕΠΙΠΛΕΟΝ ΒΑΡΗ ΓΙΑ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΗΣ ΓΡΑΜΜΗΣ **22**
ΙΙ. ΘΕΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΑΠΟ ΘΑ ΕΠΙΦΕΡΕΙ Η ΝΕΑ ΠΡΟΤΑΣΗ **22**
1. ΣΥΓΚΛΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΓΡΑΣ ΑΣΥΛΟΥ **22**
2. ΠΙΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ 23
3. ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΣ ΕΥΑΛΩΤΩΝ ΑΤΟΜΩΝ ΜΕ ΤΟ PRE SCREENING 23
4. ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΗΣΗ ΧΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΝΟΝΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ 23

Ε. ΕΠΙΛΟΓΟΣ 24
ΠΗΓΕΣ 26

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

αρ.	Αριθμός
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΚΑ	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΕΟΚΕ	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΗΑ	Ύπατη Αρμοστεία
ΚΕΔΗΔ	Κέντρο Έρευνας Δημοκρατίας και Δικαίου
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
παρ.	Παράγραφος
πρβλ.	Παράβαλε
σκ.	Σκέψη
στ.	Στοιχείο
τ.μ.	Τετραγωνικά μέτρα
ΥΠΥΤ	Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
RSA	Refugee Support Aegean

Α. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η προσφυγική κρίση του 2015 κατά την οποία περίπου 900.000 άνθρωποι εισήλθαν στην Ευρώπη προκαλώντας τεράστιες πιέσεις στα συστήματα ασύλου των κρατών μελών και κοινωνικές αναταραχές, κατέδειξε την ανάγκη αναδιαμόρφωσης ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ).

Μετά από πολύχρονες διαπραγματεύσεις και μία αρχική πρόταση νέου κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου που παρουσιάστηκε το 2016, στις 23 Σεπτεμβρίου 2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε πανηγυρικά το Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο[1].Ανάμεσα στις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής βρίσκεται και η πρόταση αναθεώρησης του κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου την οποία θα επιχειρήσουμε να αποτιμήσουμε στην παρούσα εργασία.

Με μία πρώτη ανάγνωση, η πρόταση αυτή δεν δείχνει να αποτελεί μία "νέα αρχή" αλλά «Realpolitic». Οι διατάξεις της φαίνεται να υπαγορεύτηκαν από τον φόβο για τους «ξένους» που αυξάνεται στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και από την απροθυμία πολλών ευρωπαϊκών κρατών να συνεισφέρουν στην διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης, το οποίο επειδή λαμβάνει χώρα μακριά από τα εθνικά τους σύνορα αισθάνονται ότι δεν τους αφορά. Παρότι στο προοίμιο της πρότασης γίνονται αναφορές στον επιμερισμό των ευθυνών και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, το ίδιο το κείμενο της πρότασης διαψεύδει τις όποιες προσδοκίες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020).

Υπάρχουν βεβαίως και θετικά σημεία στην νέα πρόταση που έχουν να κάνουν με την δυνατότητα χορήγησης άμεσης προστασίας σε περιόδους κρίσης, την οικογενειακή επανένωση και τον έγκαιρο εντοπισμό των ευάλωτων ομάδων.

[1] *Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2020. « Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.»*

Β. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

Ι. ΑΠΟΥΣΙΑ ΝΟΜΙΜΩΝ ΟΔΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ

Στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής γίνεται συνεχώς αναφορά στις παράνομες εισόδους αλλοδαπών υπηκόων στην Ε.Ε. Το ερώτημα που αναδύεται είναι εάν υπάρχει νόμιμη οδός προς την Ε.Ε. για τους αλλοδαπούς εκείνους που ενδέχεται να έχουν προσφυγικό προφίλ. Ο πολίτης της Συρίας που πιθανολογείται ότι θα υποστεί σοβαρή βλάβη ως άμαχος, ή ο πολίτης του Αφγανιστάν που διώκεται από τους Ταλιμπάν -για να χρησιμοποιήσουμε δύο τρανταχτά παραδείγματα δικαιούχων διεθνούς προστασίας - έχουν την δυνατότητα νομίμως να εισέλθουν στο έδαφος της Ε.Ε;

Η ΕΟΚΕ (Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή) στις παρατηρήσεις της επί του Συμφώνου ορθά επικρίνει το γεγονός ότι το σύμφωνο επικεντρώνεται κυρίως στις επιστροφές και τη διαχείριση των συνόρων, σε βάρος άλλων φλεγόντων ζητημάτων, όπως οι νόμιμες οδοί μετανάστευσης, οι ασφαλείς οδοί για την απόκτηση ασύλου και η ένταξη των μεταναστών/προσφύγων. Επίσης, σύμφωνα με την ΕΟΚΕ, ορισμένες από τις προτεινόμενες λύσεις δεν είναι πρακτικά εφικτές.[2]

Την απουσία νόμιμων οδών επικρίνει και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες στις παρατηρήσεις της για την πρόταση. Εκτός από την ανάγκη δημιουργίας νόμιμων οδών σημειώνει ότι είναι απαραίτητος ο αποτελεσματικός έλεγχος των συνόρων από ανεξάρτητους παρατηρητές ώστε να σταματήσουν οι παράνομες επαναπροωθήσεις οι οποίες λαμβάνουν χώρα.[3]

ΙΙ. ΑΣΚΗΣΕΙΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΤΙΘΕΜΕΝΩΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ

Το νέο σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο είχε ιδωθεί από πολλούς σαν μια ευκαιρία η Ευρώπη να στραφεί σε πιο ρεαλιστικές πολιτικές, οι οποίες θα βασίζονταν στα ανθρώπινα δικαιώματα. Οι αποτυχίες του έως τώρα Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου να διαχειριστεί με όρους ανθρωπισμού και δικαιωμάτων την κρίση που προέκυψε το 2015, θα έπρεπε να αποτελέσει χρήσιμο μάθημα. Μια συνολική επισκόπηση όμως των

---

[2] *ΕΟΚΕ. 2021. «Το νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση στερείται αλληλεγγύης και επιβαρύνει υπερβολικά τα κράτη πρώτης εισόδου.»*

[3] *UNHCR. 2020. "Eu Pact on Migration and Asylum-Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union."*

προτεινόμενων διατάξεων δείχνει ότι προκρίνονται τα μέτρα αποτροπής εισόδου και οι επιστροφές σε σχέση με τις δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου. Φαίνεται πως η Ευρώπη συνεχίζει να εθελοτυφλεί στο αναμφισβήτητο γεγονός ότι οι μετακινήσεις πληθυσμών δεν θα σταματήσουν και μικτά ρεύματα προς την Ευρώπη θα συνεχίσουν να έρχονται.

Η μεγαλύτερη αστοχία του έως τώρα συστήματος ήταν η έλλειψη αλληλεγγύης και η δυσανάλογη επιβάρυνση των κρατών πρώτης υποδοχής από τα μικτά (μεταναστευτικά-προσφυγικά) ρεύματα. Οι πολιτικές εξαγγελίες τα χρόνια προετοιμασίας του νέου συμφώνου έκαναν λόγο για μεγαλύτερη αλληλεγγύη και ισόρροπο μοίρασμα των προσφύγων σε όλα τα κράτη μέλη με κριτήρια οικονομικά και πληθυσμιακά. Αντ' αυτού έχουμε αύξηση της ευθύνης του πρώτου κράτους υποδοχής το οποίο ευθύνεται για τρία χρόνια από την υποβολή αιτήματος ασύλου και "αλληλεγγύη" υπό την μορφή οικονομικής βοήθειας. Θα μπορούσε κάποιος κυνικά να παρατηρήσει ότι "Τα κράτη εξαγοράζουν την ησυχία τους προσφέροντας οικονομικά ανταλλάγματα".

Κατά την πολυετή διαπραγμάτευση διαμορφώθηκαν τρεις ομάδες κρατών μελών. Στην πρώτη ανήκουν οι χώρες του Βίσεγκραντ, (Τσεχία, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία) οι οποίες από την αρχή της διαπραγμάτευσης κράτησαν μία σθεναρή στάση κατά της αλληλεγγύης και των αναγκαστικών μετεγκαταστάσεων. Στην δεύτερη ανήκουν χώρες όπως η Γερμανία και η Γαλλία οι οποίες κατανοούν μεν την αλληλεγγύη αλλά την θέλουν περιορισμένη κυρίως σε οικονομική και τεχνοκρατική υποστήριξη. Η τρίτη ομάδα είναι οι χώρες πρώτης γραμμής οι οποίες απαιτούν ουσιαστική και έμπρακτη αλληλεγγύη στη βάση της μετεγκατάστασης. Η ομάδα αυτή είναι γνωστή και ως «οι πέντε τη Μεσογείου και αποτελείται από την Ελλάδα, την Ιταλία, την Ισπανία, την Μάλτα και την Κύπρο. Η ομάδα των πέντε έχει καταθέσει ήδη πολυσέλιδο κοινό υπόμνημα σε υπουργικό επίπεδο στο οποίο ψέγει το σύμφωνο για την έλλειψη ισορροπίας υποχρεώσεων και αλληλεγγύης, για το αναποτελεσματικό σύστημα των επιστροφών και τον προβλεπόμενο μηχανισμό αντιμετώπισης κρίσεων τον οποίο χαρακτηρίζει βραδύ (Κουμουτσάκος 2021, 20-21).

Ζητούν ενίσχυση της συνεργασίας με χώρες transit για την αποτροπή της διέλευσης, ώστε να διαταράξουν το επιχειρηματικό μοντέλο λαθρεμπόρων που θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή μεταναστών. Επιδιώκουν να διασφαλίσουν ότι όλα τα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα έχουν την ευθύνη τους προκειμένου να φέρουν εις πέρας το ρόλο τους με αποτελεσματικό τρόπο, μέσω της μετεγκατάστασης. Ζητούν οι επιστροφές αιτούντων άσυλο που έχουν απορριφθεί, να γίνεται μέσω ενός ενιαίου μηχανισμού επιστροφών της Ευρώπης

ΙΙΙ. ΕΛΛΕΙΨΗ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ ΓΙΑ ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Οι προτάσεις των οργανώσεων που ασχολούνται με το προσφυγικό μεταναστευτικό θέμα για μία σειρά ελλείψεων της διαδικασίας, δεν φαίνεται να ελήφθησαν υπόψη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Σημαντικά προβλήματα της διαδικασίας δεν αντιμετωπίζονται επαρκώς από την Νέα πρόταση, Κατ΄ αρχήν δεν μεταβάλλεται ουσιαστικά ο κανονισμός 604/2013[4] και παραμένει το πρώτο κράτος άφιξης υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου. Δεν λαμβάνονται μέτρα για να βελτιωθούν οι ακατάλληλες συνθήκες υποδοχής. Δεν υπάρχει πρόβλεψη για να αντιμετωπισθεί η διάσταση μεταξύ των κρατών μελών στην ποιότητα των αποφάσεων ασύλου και στα ποσοστά αναγνώρισης ανά εθνικότητα. Στην πρόταση προβλέπεται ότι η Επιτροπή θα υποβάλλει κάθε 5 χρόνια στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εκθέσεις για την συμμόρφωση των κρατών μελών στον Κανονισμό μέσω του μηχανισμού παρακολούθησης αλλά δεν γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένα μέτρα που θα λαμβάνονται σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Δεν διευκολύνεται η πρόσβαση στην διαδικασία ασύλου και την καταγραφή, οι οποίες είναι εξαιρετικά δύσκολες και χρονοβόρες σε πολλά κράτη μέλη και συνιστούν ένα σοβαρό πρόσκομμα στην αποτελεσματική προστασία. Δεν θίγεται το θέμα των παράνομων επαναπροωθήσεων στην θάλασσα, οι οποίες σύμφωνα με πολλές οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελούν συχνό φαινόμενο και οι οποίες έχουν απασχολήσει και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2020). Δεν λαμβάνονται μέτρα για την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών, με πρόβλεψη για πρόσβαση στην στέγαση, πρόσβαση στην εργασία -καταπολέμηση της εργασιακής εκμετάλλευσης, κοινωνική αρωγή -ψυχολογική βοήθεια, νομική συνδρομή, εκμάθηση γλώσσας κράτους υποδοχής.

ΙV. ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΠΟΥ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΠΟΙΟΥΝΤΑΙ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟΥ

Όλες σχεδόν οι οργανώσεις που ασχολούνται με το προσφυγικό / μεταναστευτικό εξέφρασαν σοβαρές επιφυλάξεις για τις προτεινόμενες διατάξεις (Abitus foundation,

[4] *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο.2013. «Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα.»*

Amnesty International 2020). Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά το ECRE, το νέο σύμφωνο στηρίζεται σε δύο λανθασμένες υποθέσεις. Πρώτον, ότι η πλειοψηφία των αφικνούμενων στην Ευρώπη στερούνται δικαιώματος προστασίας και δεύτερον ότι μία αίτηση ασύλου είναι δυνατόν να εξετασθεί πολύ εύκολα και γρήγορα. Καθώς και οι δύο αυτές υποθέσεις είναι λανθασμένες, το ECRE ανησυχεί ότι η εκτεταμένη διαδικασία συνόρων θα οδηγήσει σε κενά στην προστασία των αιτούντων και κατά συνέπεια σε παράνομες επαναπροωθήσεις, και επίσης ότι θα καταστήσει την κράτηση των αιτούντων άσυλο κανόνα αντί για εξαίρεση (ECRE 2020). Στο ίδιο πνεύμα είναι και οι παρατηρήσεις του RSA (RSA 2020).

Γ. ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

Στο κεφάλαιο αυτό θα επιχειρήσουμε μία επισκόπηση των σημαντικότερων διατάξεων του νέου κανονισμού συγκρίνοντάς τις με τις αντίστοιχες διατάξεις της ήδη ισχύουσας οδηγίας 2013/32 ΕΕ και εξετάζοντας την συνάφειά τους με την νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων και εν γένει με το ευρωπαϊκό κεκτημένο στον τομέα του ασύλου.

Ι. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΤΑ ΣΥΝΟΡΑ

Ήδη από το προοίμιο της πρότασης αναφέρεται ότι το ποσοστό αιτούντων που φτάνουν στην Ε.Ε και έχουν ποσοστό αναγνώρισης κάτω από 20% έχει αυξηθεί από 13% το 2015 σε 55% το 2018. [5]

Για να αξιολογήσουμε αυτή την παραδοχή θα πρέπει να λάβουμε υπόψη τις τεράστιες διαφοροποιήσεις που υπάρχουν στα ποσοστά αναγνώρισης μεταξύ των κρατών μελών. Τρανταχτό - αλλά όχι μοναδικό παράδειγμα η διάσταση στα ποσοστά αναγνώρισης αιτούντων άσυλο από το Αφγανιστάν. Στην Ιταλία κυμαίνεται στο 93,8% ενώ στην Βουλγαρία στο 4,1% (ECRE 2020).

Η ανωτέρω υπόθεση της Επιτροπής διαψεύδεται και από την υπάρχουσα κατάσταση των αφίξεων στην Ελλάδα, όπου, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠΥΤ), άνω των δύο τρίτων του συνόλου των νεοαφιχθέντων το πρώτο εξάμηνο του 2020 ήταν υπήκοοι Αφγανιστάν (36,8%), Συρίας (19,1%) και Τουρκίας (12%). Τα ποσοστά αναγνώρισης σε πρώτο βαθμό στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 2020 κυμάνθηκαν σε 76,4% για το Αφγανιστάν, 91,8% για τη Συρία και 65,6% για την Τουρκία, βάσει των επίσημων στοιχείων που υπέβαλαν οι εθνικές αρχές στη Eurostat. Το δε γενικό ποσοστό αναγνώρισης αιτήσεων ασύλου από την Υπηρεσία Ασύλου κατά την ίδια περίοδο έφθασε το 68,9% (Eurostat 2021). Συνάγεται από τα επίκαιρα στατιστικά στοιχεία ότι, όσον αφορά τα νοτιοανατολικά εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, η πλειοψηφία των αφικνουμένων κατάγονται από χώρες με υψηλές πιθανότητες χορήγησης διεθνούς προστασίας (RSA 2020).

Στηριζόμενη στην ως άνω αμφισβητούμενη παραδοχή, η νέα πρόταση κανονισμού επεκτείνει την διαδικασία συνόρων σε μεγαλύτερο αριθμό αιτούντων άσυλο καθώς

[5] *European commission. 2020. "Amended proposal for a regulation of the european parliament and of the council establishing a common procedure for international protection in the `union and repealing Directive 2013/32/EU.» page 1.*

διευρύνονται οι περιπτώσεις υπαγωγής. Η διαδικασία συνόρων αφορά αιτούντες που υποβάλουν το αίτημά τους στα σύνορα ή σε ζώνη διέλευσης, ή συλλαμβάνονται στα σύνορα, ή αποβιβάζονται εκεί έπειτα από επιχείρηση έρευνας και διάσωσης ή φτάνουν στα σύνορα λόγω μετεγκατάστασης, έχει συντομότερες προθεσμίες σε σχέση με την κανονική διαδικασία και ολοκληρώνεται εντός 12 εβδομάδων. Οι ανήλικοι κάτω των 12 ετών και οι οικογένειές τους μπορούν πλέον να υπαχθούν στην διαδικασία συνόρων, κατηγορία που εξαιρούνταν με την έως τώρα οδηγία.

Σύμφωνα με το αρ. 41 (3) έχουμε υποχρεωτική εφαρμογή της διαδικασίας συνόρων όταν α. ο αιτών συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια β. ο αιτών έχει εξαπατήσει τις αρχές παρουσιάζοντας ψευδείς πληροφορίες ή έγγραφα ή αποκρύπτοντας σχετικές πληροφορίες ή έγγραφα σχετικά με την ταυτότητα ή την εθνικότητά του που θα μπορούσαν να έχουν αρνητική επίπτωση στην αίτησή του. γ. ο αιτών προέρχεται από χώρα καταγωγής με ποσοστό αναγνώρισης μικρότερο από 20% σύμφωνα με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο όπως προκύπτει από τα στοιχεία της Eurostat (εκτός εάν ανήκει σε κατηγορία για την οποία το ποσοστό αυτό δεν είναι αντιπροσωπευτικό). Προαιρετική εφαρμογή της διαδικασίας συνόρων έχουμε α. σε ασυνόδευτους ανήλικους και οικογένειες με παιδιά κάτω των 12 ετών. β. στις περιπτώσεις που δεν είναι πιθανή η απομάκρυνση του αιτούντος σε περίπτωση αρνητικής απόφασης, διότι οι αρχές της χώρας καταγωγής δεν συνεργάζονται στις διαδικασίες απομάκρυνσης. γ. εάν ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής ή ασφαλή τρίτη χώρα.

Ιδιαίτερα προβληματική εμφανίζεται η πρόβλεψη ότι η διαδικασία στα σύνορα εφαρμόζεται σε ασυνόδευτους ανήλικους και οικογένειες με παιδιά κάτω των 12 ετών αν θεωρηθούν επικίνδυνοι για λόγους δημόσιας τάξης.

Το ΕΔΔΑ στην υπόθεση Η.Α. κ.α. κατά Ελλάδας της 28.02.2019 (αρ. 19951/16) κρίνει ότι η τοποθέτηση των προσφευγόντων, εννέα ασυνόδευτων ανηλίκων μεταναστών σε διαφορετικά αστυνομικά τμήματα στην Ελλάδα, για περιόδους μεταξύ 21 και 33 ημερών, μπορούσε να νοηθεί ως στέρηση της ελευθερίας, η οποία δεν ήταν νόμιμη κατά την έννοια του άρθρου 5 § 1. Το ΕΔΔΑ σημείωσε επίσης ότι οι προσφεύγοντες είχαν περάσει αρκετές εβδομάδες προτού το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ) συστήσει την τοποθέτησή τους σε κέντρα υποδοχής για ασυνόδευτους ανηλίκους. Τέλος, ο εισαγγελέας, ο οποίος ήταν και ο νόμιμος κηδεμόνας τους, δεν τους έφερε σε επαφή με δικηγόρο και δεν είχε ασκήσει έφεση εξ ονόματός τους για να επιτευχθεί η διακοπή της κράτησή τους και η μεταφορά τους σε κατάλληλες εγκαταστάσεις. Για όλους αυτούς του λόγους κρίθηκε ότι η Ελλάδα παραβίασε τα άρθρα 3, 13, 5 παρ. 1 και 4 της ΕΣΔΑ (ΕΔΔΑ 2019).

Η εφαρμογή της διαδικασίας συνόρων και σε ανήλικους, προσκρούει στο βέλτιστο συμφέρον του παιδιού και κατά την άποψή μου θα έπρεπε να καταργηθεί.

Όσον αφορά τώρα τις ευάλωτες ομάδες σύμφωνα με το αρ. 41 (9) εξαιρούνται στην εφαρμογή της διαδικασίας συνόρων α. αιτούντες που χρήζουν ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων. β. περιπτώσεις στις οποίες δεν μπορεί να εφαρμοστεί χωρίς κράτηση και δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις για κράτηση. Αυτοί οι αιτούντες εισέρχονται στο έδαφος του κράτους μέλους και παραπέμπονται είτε στην κανονική είτε στην ταχύρρυθμη διαδικασία.

Οι περιορισμοί αυτοί στην εφαρμογή της διαδικασίας συνόρων, δεν είναι επαρκείς για την προστασία των ευάλωτων προσώπων. Η εμπειρία στην εφαρμογή της ισχύουσας οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου δείχνει ότι ακόμη και σε περιπτώσεις ιδιαίτερα ευάλωτων προσώπων όπως τα θύματα βασανιστηρίων, οι αρμόδιες αρχές εξέτασης κρίνουν ότι παρέχεται κατάλληλη υποστήριξη για την κάλυψη των ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων στο πλαίσιο της κατ'εξαίρεση διαδικασίας στα σύνορα που εφαρμόζεται στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου. (Βλ. αποφάσεις 4η Επιτροπή Προσφυγών, 12645/2020, 14η Επιτροπή Προσφυγών 4334/2020). Μόνο η ρητή εξαίρεση όλων των ευάλωτων αιτούντων με ειδικές διαδικαστικές ανάγκες ή ανάγκες υποδοχής από την διαδικασία συνόρων εγγυάται την αποτελεσματική προστασία τους.

ΙΙ.ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΕΙΣΟΔΟΥ ΣΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΜΕΛΟΣ ΟΣΟ ΔΙΑΡΚΕΙ Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΟΡΩΝ

Σύμφωνα με το αρ. 41(6) απαγορεύεται η είσοδος στο έδαφος του κράτους μέλους του αιτούντος άσυλο έως ότου ολοκληρωθεί η διαδικασία συνόρων. Τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να φιλοξενούν τα άτομα αυτά σε δομές που βρίσκονται σε απόσταση από τα εξωτερικά τους σύνορα.

Η πρόβλεψη αυτή αυξάνει τους φόβους για κλειστά κέντρα, de facto κράτηση και στέρηση της ελευθερίας (Κυριακίδου και Κουμποτή 2020). Η διάρκεια της διαδικασίας συνόρων είναι 12 εβδομάδες που σε περίπτωση κρίσης μπορεί να φτάσει έως και τις 20 εβδομάδες. Εάν απορριφθεί το αίτημα, η διαδικασία επιστροφής διαρκεί ακόμα 12 εβδομάδες που μπορεί να παραταθεί έως τις 20 εβδομάδες σε περιόδους κρίσης. Εάν στα διαστήματα αυτά προσθέσουμε και την προθεσμία για την καταγραφή- υποβολή του αιτήματος που είναι 5 μέρες σημαίνει ότι σε κάποιες περιπτώσεις οι αιτούντες θα πρέπει να παραμείνουν στα σύνορα έως και 41 εβδομάδες.

Ο εγκλωβισμός στα σύνορα και η απαγόρευση εισόδου για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα είναι αντίθετα στο ισχύον άρθρο 7 της οδηγίας 2003/9 που έχει ως εξής:

«1. Οι αιτούντες άσυλο μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής ή στην περιοχή την οποία τους ορίζει αυτό το κράτος μέλος. Η οριζόμενη περιοχή δεν θίγει την αναπαλλοτρίωτη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής και αφήνει αρκετά περιθώρια για την εξασφάλιση της πρόσβασης σε όλα τα πλεονεκτήματα στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας.” Οι εξαιρέσεις που προβλέπονται στις επόμενες παραγράφους 2 και 3 προβλέπουν τον περιορισμό του αιτούντος σε συγκεκριμένο τόπο για λόγους δημόσιας τάξης, ή δημόσιου συμφέροντος ή για την ταχύτερη επεξεργασία του αιτήματος. Ενώ δηλαδή με την ισχύουσα οδηγία ο τοπικός περιορισμός συνιστά εξαίρεση για περιοριστικά απαριθμούμενους λόγους, με τον νέο κανονισμό διευρύνεται και καταλήγει να είναι ο κανόνας.

Ο υποχρεωτικός αυτός περιορισμός των αιτούντων άσυλο σε δομές στα σύνορα της χώρας για διάστημα πολλών εβδομάδων σε απομόνωση από τον υπόλοιπο πληθυσμό υπό την συνεχή εποπτεία των οργάνων της τάξης, ομοιάζει με κράτηση σύμφωνα και με την πρόσφατη απόφαση του ΔΕΕ κατά Ουγγαρίας της 17ης Δεκεμβρίου 2020 (ΕΔΔΑ 2020).

Ειδικότερα, στην σκ. 75 της απόφασης “η Επιτροπή παρατηρεί ότι από τα άρθρα 3 και 6 της οδηγίας 2013/32 συνάγεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μεριμνούν ώστε κάθε πρόσωπο το οποίο επιθυμεί να τύχει διεθνούς προστασίας να είναι σε θέση να υποβάλει αίτηση προς τούτο στο έδαφός τους και να έχει πρόσβαση, μετά την άφιξη στο έδαφός τους, στη διαδικασία χορήγησης της προστασίας αυτής. Η απαίτηση αυτή ισχύει όποια και αν είναι η τρίτη χώρα από το έδαφος της οποίας ο αιτών έρχεται στα σύνορα κράτους μέλους.” Στην σκ. 159 επισημαίνεται ότι “η κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία, κατά την έννοια της διάταξης αυτής, είναι αυτοτελής έννοια του δικαίου της Ένωσης η οποία νοείται ως κάθε περιοριστικό μέτρο το οποίο στερεί από τον αιτούντα την ελευθερία μετακίνησης και τον απομονώνει από τον υπόλοιπο πληθυσμό, επιβάλλοντάς του να παραμένει μονίμως εντός περιορισμένης και κλειστής περιμέτρου (πρβλ. απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, σκέψη 223). 160. Εν προκειμένω, από το δικόγραφο της προσφυγής καθώς και από τα παραρτήματά του προκύπτει ότι οι αιτούντες διεθνή προστασία των οποίων τόπος διαμονής είναι η ζώνη διέλευσης της Röszke ή της Tompa υποχρεούνται να παραμένουν μονίμως στην οικεία ζώνη διέλευσης, η οποία περιβάλλεται από περίφραξη και καλύπτεται εκ των άνω από αγκαθωτό συρματόπλεγμα. Οι αιτούντες αυτοί στεγάζονται σε προκατασκευασμένα μεταλλικά κοντέινερ των οποίων η επιφάνεια δεν ξεπερνά τα 13 τ.μ. Δεν μπορούν να έρθουν σε επαφή με πρόσωπα εκτός της οικείας ζώνης διέλευσης, με εξαίρεση τον νόμιμο εκπρόσωπό τους, οι δε μετακινήσεις τους εντός

της ζώνης αυτής είναι περιορισμένες και εποπτεύονται από τα όργανα της τάξης, τα οποία είναι μονίμως παρόντα στην εν λόγω ζώνη και πέριξ αυτής."

Στην συνέχεια στις σκ. 163 επ. αναφέρει ότι εφόσον οι αιτούντες εάν αναχωρήσουν από την ζώνη διέλευσης κινδυνεύουν να απολέσουν κάθε πιθανότητα να τους αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα στην Ουγγαρία, η υποχρέωση των αιτούντων διεθνή προστασία να διαμένουν στις ζώνες διέλευσης της Röszke και της Tompa, πρέπει να θεωρηθεί κράτηση κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο η΄, της οδηγίας 2013/33.

Η ιδέα ότι η υποχρεωτική παραμονή σε ζώνη διέλευσης μπορεί να ισοδυναμεί με κράτηση έχει διατυπωθεί και στην απόφαση Z.A. κ.α. κατά Ρωσίας της 21/11/2019 με αρ. 61411/15 (ΕΔΔΑ 2019). Η υπόθεση αφορούσε την παραμονή τεσσάρων ανδρών για μεγάλο χρονικό διάστημα στη ζώνη διέλευσης του αεροδρομίου της Μόσχας, ενόσω οι αρχές εξέταζαν τις αιτήσεις ασύλου τους. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι το άρθρο 5 εφαρμόζεται στην περίπτωση των προσφευγόντων καθώς η παρουσία τους στην ζώνη διέλευσης δεν ήταν εθελοντική, είχαν αφεθεί χωρίς καμία συνδρομή για όλη τη διάρκεια της διαμονής τους εκεί, η οποία διήρκεσε μεταξύ 5 και 19 μηνών ανάλογα με τον προσφεύγοντα, δεν υπήρχε ρεαλιστική προοπτική να μπορούν να εγκαταλείψουν τη ζώνη και οι αρχές δεν είχαν τηρήσει την εθνική νομοθεσία για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο.

Από την παραπάνω νομολογία διαφαίνεται ότι μία παρατεταμένη υποχρεωτική παραμονή που μπορεί να φτάσει και τις 40 εβδομάδες σε περιορισμένο χώρο υπό συνεχή παρακολούθηση από την αστυνομία χωρίς πραγματική δυνατότητα αποχώρησης -καθώς η αποχώρηση θα έχει δυσμενείς συνέπειες για την αίτηση ασύλου- δύναται υπό προϋποθέσεις να θεωρηθεί κράτηση και να αντίκειται στο αρ. 5 ΕΣΔΑ. Παρότι η προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί αλλά είναι υπό διαπραγμάτευση, το δίκαιο της ΕΕ παραδοσιακά συνάδει με τις διατάξεις της ΕΣΔΑ ως βασικού εργαλείου προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Για τον λόγο αυτό η δριμύτερη κριτική από φορείς και οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην εν λόγω πρόταση αφορά την καθιέρωση της διαδικασίας συνόρων ως τον κανόνα και τον συνακόλουθο εγκλωβισμό των αιτούντων στα σύνορα.

ΙΙΙ. ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΚΡΑΤΗΣΗΣ

Με την νέα πρόταση η κράτηση παραμένει η εξαίρεση και επιβάλλεται εάν α. υπάρχει κίνδυνος ο αιτών να δραπετεύσει β. δεν συνεργάζεται για την προετοιμασία της επιστροφής του γ. υφίσταται κίνδυνος για την δημόσια τάξη και ασφάλεια. Το ανώτερο όριο της κράτησης προβλέπεται σε 6 μήνες που μπορεί να παραταθεί έως 12 μήνες.

Ομως, ο εγκλωβισμός στα σύνορα του αυξημένου αριθμού των αιτούντων που υπάγονται στην διαδικασία συνόρων μπορεί στην πράξη να οδηγήσει στην φύλαξή τους σε κλειστές δομές στα σύνορα των κρατών μελών. Η de facto αυτή κράτηση θα παρατείνεται στην περίπτωση απόρριψης του αιτήματός τους για όσο διαρκεί η διαδικασία επιστροφής.

Η κράτηση για 24 εβδομάδες (διάρκεια εξέτασης συν διάρκεια επιστροφής) που μπορεί να παραταθεί ως 40 εβδομάδες σε περιόδους κρίσεως αντίκειται στην αρχή ότι ο αιτών άσυλο δεν πρέπει να κρατείται μόνο για τον λόγο ότι έχει αιτηθεί διεθνή προστασία ή για τον λόγο ότι εισήλθε παράνομα στην χώρα.

Το άρθρο 26 της έως τώρα ισχύουσας 2013/32/ΕΕ οδηγίας, με τίτλο «Κράτηση», ορίζει:

«1. Τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν σε κράτηση ένα πρόσωπο για το λόγο και μόνο ότι είναι αιτών. Οι λόγοι και οι συνθήκες κράτησης, καθώς και οι εγγυήσεις των οποίων απολαύουν οι αιτούντες που τελούν υπό κράτηση, συνάδουν με την οδηγία 2013/33.

2. Όταν υποβάλλουν έναν αιτούντα σε κράτηση, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να υπάρχει η δυνατότητα ταχείας δικαστικής επανεξέτασης σύμφωνα με την οδηγία 2013/33.»

Στις δύο συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΕ 2020) κρίθηκε ότι δεν επιτρέπεται η κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία σε ζώνη διαμετακόμισης για περισσότερο από 4 εβδομάδες. Στις προτάσεις του Εισαγγελέα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για την υπόθεση αυτή σημειώνεται ότι:

“141. Πράγματι, η παραμονή του αιτούντος διεθνή προστασία στη ζώνη διελεύσεως πέραν του χρονικού διαστήματος των τεσσάρων εβδομάδων και η συνακόλουθη στέρηση του δικαιώματός του να εισέλθει στο ουγγρικό έδαφος που επιτρέπεται από την εθνική νομοθεσία, συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας κυκλοφορίας του ενδιαφερομένου και ο περιορισμός αυτός, λαμβανομένων υπόψη και των συνθηκών παραμονής στην εν λόγω ζώνη που εξετάζονται κατωτέρω, χαρακτηρίζει μια τέτοια κατάσταση ως εν τοις πράγμασι κράτηση (ΔΕΕ 2019).

Η επέκταση της κράτησης δεν συνάδει με το ευρωπαϊκό κεκτημένο. Πολύ πιο αποτελεσματικό και λειτουργικό είναι αντίθετα το μοντέλο της διαβίωσης σε διαμερίσματα το οποίο έχει λειτουργήσει πάρα πολύ καλά σε πολλές χώρες με ευεργετικά αποτελέσματα τόσο για τους αιτούντες όσο και για τις τοπικές κοινωνίες. Αυτή η εναλλακτική πρόταση δεν προκρίνεται δυστυχώς καθόλου στο νέο σύμφωνο. Η διαβίωση σε διαμερίσματα με την ταυτόχρονη κοινωνική και ψυχολογική στήριξη οδηγεί σε μεγαλύτερη ενσωμάτωση των αιτούντων και συνεπάγεται οικονομικά οφέλη και κοινωνική ειρήνη για τις τοπικές κοινωνίες, καθώς και σταδιακή αποδοχή των «ξένων».

Επίσης, σε περιπτώσεις που η επιστροφή είναι έτσι κι αλλιώς ανέφικτη επειδή τα κράτη καταγωγής δεν συνεργάζονται για την επιστροφή, δεν υπάρχει λόγος οι αιτούντες να κρατούνται έως ότου ολοκληρωθεί η εξέταση.

IV. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.

Σύμφωνα με το αρ. 53 (9) του νέου κανονισμού επί των αποφάσεων που εκδίδονται σε β' βαθμό επί των προσφυγών στην διαδικασία συνόρων δεν χωρεί περαιτέρω ένδικο μέσο. π.χ. αίτηση ακύρωσης ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων ενώ με την ισχύουσα οδηγία επιτρέπεται.

Αυτός ο περιορισμός από τον ακυρωτικό έλεγχο δυσμενούς ατομικής διοικητικής πράξης πιθανόν αντίκειται στην νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατίας σύμφωνα με την οποία: «στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται ότι «καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ` αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει». Κατά την έννοια της διατάξεως αυτής επιτρέπεται μεν στον κοινό νομοθέτη η θέσπιση προϋποθέσεων για την παροχή προστασίας από τα δικαστήρια, οι προϋποθέσεις όμως αυτές πρέπει, αφ` ενός μεν να συνάπτονται και να είναι ανάλογες με τη λειτουργία των δικαστηρίων και την ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της δικαιοσύνης, αφ` ετέρου δε να μην υπερβαίνουν τα όρια εκείνα, πέραν των οποίων θα συνεπάγονταν την κατάλυσή του, κατά την εν λόγω διάταξη, δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Εξ άλλου, η συνταγματική αυτή διάταξη δεν κατοχυρώνει μεν την ύπαρξη και δευτέρου βαθμού δικαιοδοσίας, όμως, όταν αυτή προβλέπεται νομοθετικώς, διέπει και την άσκηση ενδίκου μέσου ενώπιον δευτεροβαθμίου δικαστηρίου» (Σ.τ.Ε. Ολομ. 1619/2012, 3470/2007, 647/2004 κ.ά.).

Βεβαίως, λόγω της υπεροχής του Ενωσιακού Δικαίου έναντι των εθνικών συνταγμάτων των ΚΜ οι εθνικοί δικαστές τείνουν να ερμηνεύουν τις συνταγματικές επιταγές υπό το πρίσμα και του Ενωσιακού Δικαίου.

V. ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΜΗ ΕΠΑΝΑΠΡΟΩΘΗΣΗΣ

Ο νέος κανονισμός συνδέει άρρηκτα την διαδικασία ασύλου με την διαδικασία επιστροφής. Σύμφωνα με το αρ. 35(α) μαζί με την απόφαση που απορρίπτει μία αίτηση διεθνούς προστασίας θα εκδίδεται και η απόφαση επιστροφής. Είτε οι δύο αποφάσεις θα ενσωματώνονται σε μία είτε θα εκδίδονται και θα επιδίδονται συγχρόνως. Το ερώτημα που ανακύπτει είναι εάν έτσι κινδυνεύει σε κάποιες περιπτώσεις να παραβιαστεί η αρχή της μη επαναπροώθησης. Η Αρχή της μη επαναπροώθησης η οποία συνιστά πλέον κανόνα

εθιμικού διεθνούς δικαίου, ορίζει ότι κανείς δεν πρέπει να επιστρέφεται σε χώρα όπου απειλείται η ζωή ή η ελευθερία του, ή όπου κινδυνεύει με απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία. Η ταυτόχρονη επίδοση της απορριπτικής απόφασης διεθνούς προστασίας και της απόφασης επιστροφής στις περιπτώσεις που δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα η προσφυγή, ενδέχεται να προσβάλλουν αυτή την αρχή. Για παράδειγμα, εάν κάποιος αποκλείεται από την διεθνή προστασία επειδή εφαρμόζεται ρήτρα αποκλεισμού, αλλά συγχρόνως πρέπει να εφαρμοστεί στο πρόσωπό του η αρχή της μη επαναπροώθησης επειδή κινδυνεύει με θανατική ποινή ή βασανιστήρια εάν επιστρέψει στην χώρα καταγωγής του. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να έχει την δυνατότητα να ασκήσει χωριστή προσφυγή κατά της απόφασης επιστροφής η οποία μάλιστα να έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, ώστε να αποτραπεί τυχόν παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης.

Επίσης, η ταχύτητα και οι συνθήκες πίεσης υπό τις οποίες θα διεξάγεται η διαδικασία συνόρων δημιουργούν ανησυχίες για εσφαλμένες αποφάσεις και παράνομες επαναπροωθήσεις.

VI. ΤΑΧΥΡΡΥΘΜΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Σύμφωνα με το αρ. 39 (α) η ταχύρρυθμη διαδικασία θα εφαρμόζεται σε επιπλέον κατηγορίες αιτούντων όπως: σε αιτούντες που ανήκουν σε εθνικότητα για την οποία το ποσοστό αναγνώρισης είναι μικρότερο από 20% και σε αιτούντες που προέρχονται από ασφαλή χώρα καταγωγής ή από ασφαλή τρίτη χώρα.

Η πρόβλεψη αυτή συνιστά διακριτική μεταχείριση των αιτούντων άσυλο με κριτήριο αποκλειστικά την εθνικότητά τους, η οποία προσκρούει στο αρ. 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ για τη ισότητα σύμφωνα με το οποίο: «Απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών φρονημάτων ή κάθε άλλης άποψης, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.»

Σύμφωνα με τη νέα αυτή πρόταση, μία γυναίκα, θύμα βιασμού, η οποία προέρχεται από χώρα με ποσοστό αναγνώρισης μικρότερο του 20% θα υπαχθεί στην ταχύρρυθμη διαδικασία, με κίνδυνο να μην απολαύσει τις ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις που δικαιούται.

Επίσης, όπως επισημάνθηκε από το ΔΕΕ στην υπόθεση Α κατά Migrationsverket[6], οι διατάξεις για την «ασφαλή χώρα καταγωγής» θεσπίζουν ένα «ειδικό καθεστώς ελέγχου που βασίζεται σε μία μορφή μαχητού τεκμηρίου επαρκούς προστασίας». Προκειμένου τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν το μαχητό τεκμήριο της ασφαλούς χώρας που συνεπάγεται δυσμενείς συνέπειες πρέπει να εφαρμόζουν πλήρως τις απαραίτητες δικονομικές εγγυήσεις για την επίκλησή του.

Στο πλαίσιο αυτό, απόκειται σε κάθε κράτος μέλος να προβεί στον χαρακτηρισμό των ασφαλών χωρών καταγωγής κατά την έννοια της εν λόγω νομοθεσίας, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα άρθρα 36 και 37 και στο παράρτημα Ι της οδηγίας 2013/32, ήτοι, μεταξύ άλλων, με την κατάρτιση από τον εθνικό νομοθέτη καταλόγου τρίτων χωρών σύμφωνα με τα κριτήρια που καθορίζονται στο παράρτημα Ι, με τη θέσπιση πρόσθετων κανόνων και διαδικασιών εφαρμογής, με την κοινοποίηση στην Επιτροπή του καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής ή ακόμη με την περιοδική επανεξέτασή του.

Στην παραπάνω απόφαση το ΔΕΕ έκρινε τη σουηδική πρακτική απόρριψης ως προδήλως αβάσιμων των αιτήσεων ασύλου υπηκόων χωρών που υπάγονταν σε ποσοστό αναγνώρισης κάτω του 20% αντίθετη με την Οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου διότι δεν τηρήθηκαν οι προϋποθέσεις διαφάνειας και οι δικονομικές εγγυήσεις που δεσμεύουν τη χρήση της έννοιας της «ασφαλούς χώρας καταγωγής» (ΔΕΕ 2018).

Επίσης, η διευρυμένη χρήση της ασφαλούς τρίτης χώρας θα έπρεπε να συνοδεύεται με την δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού καταλόγου ασφαλών τρίτων χωρών, καθώς προς το παρόν επιτρέπεται κάθε κράτος μέλος να έχει διακριτική ευχέρεια να καταφεύγει είτε σε εθνικούς είτε σε ευρωπαϊκούς καταλόγους υπονομεύοντας την ασφάλεια δικαίου για τους αιτούντες και για τη διοίκηση.

VII. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ

Με το αρ. 43 εισάγονται πολλές εξαιρέσεις από το δικαίωμα παραμονής των αιτούντων διεθνή προστασία στο έδαφος του κράτους εξέτασης της αίτησης διεθνούς προστασίας. Για πρώτη φορά προβλέπεται η δυνατότητα απομάκρυνσης ακόμα και ενώ εκκρεμεί απόφαση πρώτου βαθμού σε μεταγενέστερες αιτήσεις οι οποίες έχουν εκδοθεί εντός ενός έτους από την απόφαση της πρώτης αίτησης με προϋποθέσεις α. να επίκειται η απομάκρυνση του αιτούντος, β. να μην έχουν προβληθεί νέα στοιχεία, γ. η μεταγενέστερη αίτηση να έχει

[6] *CJEU. 2018. "C-404/17 A v Migrationsverket."*

ασκηθεί με μοναδικό σκοπό να καθυστερήσει την απομάκρυνση δ. η απομάκρυνση να μην προσκρούει στην αρχή της μη επαναπροώθησης.

Το αρ. 43 περ. γ΄ εγείρει σοβαρά ερμηνευτικά ζητήματα, ιδίως ως προς τον τρόπο με τον οποίο θα κριθεί το πανομοιότυπο της αίτησης. Επίσης, η υποκειμενικότητα του στοιχείου της «πρόθεσης του αιτούντος να παρεμποδίσει τη διαδικασία επιστροφής» ελλοχεύει κινδύνους καταχρηστικής επίκλησής του από την εξετάζουσα αρχή.

Επίσης το αρ. 54 (7) δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να απομακρύνουν κάποιον αμέσως μόλις εκδοθεί η απόφαση πρώτου βαθμού επί μεταγενέστερης αίτησης, χωρίς να περιμένουν να κριθεί τυχόν αίτηση παραμονής με το σκεπτικό ότι οι ισχυρισμοί του αιτούντος έχουν ήδη κριθεί 3 φορές (στον πρώτο και δεύτερο βαθμό εξέτασης της πρώτης αίτησης και στην μεταγενέστερη αίτηση). Οι προϋποθέσεις είναι οι ίδιες όπως και στο αρ. 43 (1) εκτός από την προϋπόθεση υπό στ. α που δεν υπάρχει.

VIII. ΑΝΑΣΤΑΛΤΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ

Στο αρ. 54 ορίζονται οι εξαιρέσεις στο δικαίωμα παραμονής ενόσω εκκρεμεί η προσφυγή: α. μεταγενέστερες αιτήσεις, β. προσφυγές κατά αποφάσεων που ανακαλούν καθεστώς διεθνούς προστασίας λόγω ύπαρξης ρήτρας αποκλεισμού, γ. εάν υφίσταται κίνδυνος για την δημόσια τάξη ή ασφάλεια σε περιπτώσεις που ο προσφεύγων έχει διαπράξει ένα ιδιαιτέρως σοβαρό αδίκημα. δ. σε σιωπηρά ανακληθείσες αιτήσεις. Οι υπό β. και δ. περιπτώσεις δεν προβλέπονται στην Οδηγία 2013/32 ΕΕ

Ειδικά στην υπό β. περίπτωση, που ήδη στο παρελθόν ο αιτών έχει κριθεί ως δικαιούχος διεθνούς προστασίας, δεν δικαιολογείται η μη ύπαρξη ανασταλτικού αποτελέσματος, καθώς είχε ήδη κριθεί από την πρώτη απόφαση ότι υφίσταται κίνδυνος δίωξης ή σοβαρής βλάβης εάν επιστρέψει στην πατρίδα του. Επομένως, επιβάλλεται η παραμονή του έως ότου κριθεί τελεσίδικα η υπόθεση του διότι άλλως, εάν επιστρέψει και στην συνέχεια γίνει δεκτή η προσφυγή του μπορεί στο μεταξύ να έχει υποστεί την δίωξη ή την σοβαρή βλάβη.

Είναι αμφίβολο εάν μπορούμε να μιλάμε για ένα ουσιαστικό δικαίωμα στην δικαστική προστασία, εάν δεν έχουμε δικαίωμα παραμονής του αιτούντος έως ότου εκδοθεί τελεσίδικη απόφαση επί της αιτήσεώς του και συγχρόνως ανασταλτικό αποτέλεσμα της προσφυγής σε όλες τις περιπτώσεις.

IX. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Όσον αφορά τα κριτήρια για την εξέταση της ύπαρξης συνδέσμου μεταξύ του αιτούντος και της τρίτης χώρας, βάσει του οποίου η επιστροφή σε αυτή θα ήταν εύλογη, η πρόταση

κανονισμού προβλέπει ότι η διέλευση μπορεί, σε συνδυασμό με την εγγύτητα της τρίτης χώρας με τη χώρα καταγωγής του αιτούντος, να στοιχειοθετεί τέτοιο σύνδεσμο. Η κρίση αυτή έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ, σύμφωνα με την οποία η διέλευση από το έδαφος τρίτης χώρας δεν μπορεί, αφεαυτής, να αποτελεί βάσιμο κριτήριο για την ύπαρξη συνδέσμου του αιτούντος με αυτή.. (ΔΕΕ 2020 C-564/18 LH, 19 Μαρτίου 2020, σκ. 45-50, C-924/19 και C-925/19 FMS, 14 Μαΐου 2020, σκ. 158-159.) Η ύπαρξη υποστηρικτικού περιβάλλοντος, η προηγούμενη διαμονή του αιτούντος στη χώρα αυτή έστω για σύντομο χρονικό διάστημα, η δυνατότητα να εξασφαλίσει τα απολύτως απαραίτητα προς το ζην εκεί, αποτελούν παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη για να κριθεί εάν υφίσταται σύνδεσμος με το εν λόγω κράτος

Δ. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

Ι. ΑΡΝΗΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΚΑΘΕΣΤΩΣ

1. ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΕΩΣ ΤΩΡΑ ΟΔΗΓΙΑΣ ΠΟΥ ΔΕΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΝΤΑΙ

Στο προοίμιο της πρότασης (σελ. 10) αναφέρει ότι από τον έλεγχο της Επιτροπής το 2016 για την αποτελεσματική εφαρμογή της Οδηγίας 2013/32 προέκυψαν αδυναμίες σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη όσον αφορά α. εγγυήσεις της προσωπικής συνέντευξης. β. εγγυήσεις για ασυνόδευτους ανήλικους γ. αδυναμίες της διαδικασίας εξέτασης.

Η επέκταση της διαδικασίας συνόρων, ουδόλως θεραπεύει αυτές τις αδυναμίες, μάλλον τις επιτείνει. Η ταχύτητα και οι μειωμένες διαδικαστικές εγγυήσεις της διαδικασίας συνόρων ελλοχεύουν κινδύνους, όπως παράβλεψη του βέλτιστου συμφέροντος των ασυνόδευτων ανηλίκων, ακόμα και μη εντοπισμός των ασυνόδευτων ανηλίκων, συνεντεύξεις και διαδικασία εξέτασης σε συνθήκες ταχύτητας που μπορεί να οδηγήσουν σε λανθασμένες αποφάσεις.

2. ΕΠΙΠΛΕΟΝ ΒΑΡΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η διαδικασία συνόρων συνεπάγεται διοικητικά βάρη για την Διοίκηση. (Δομές, προσωπικό, εξοπλισμός). Οι προθεσμίες που προβλέπονται για την ολοκλήρωση της διαδικασίας είναι πολύ στενές. Εντός της προθεσμίας των 12 εβδομάδων που προβλέπεται από το αρ. 41 (11) είναι δύσκολο να έχει εκδοθεί και η απόφαση επί της προσφυγής.

Επίσης το αρ. 53 (7) προβλέπει πολύ πιεστικές προθεσμίες για την άσκηση προσφυγής. Μία εβδομάδα για αιτήσεις απαράδεκτες, σιωπηρά ανακληθείσες ή προφανώς αβάσιμες και μεταξύ δύο εβδομάδων και δύο μηνών σε όλες τις λοιπές περιπτώσεις

Επιπλέον, η αίτηση παραμονής στην χώρα, η οποία σε πλείστες περιπτώσεις που η προσφυγή δεν έχει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα πρέπει να κατατίθεται, συνιστά περιττό διαδικαστικό στάδιο στη δευτεροβάθμια εξέταση των αιτήσεων ασύλου. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι επιτροπές προσφυγών κατά το έτος 2020 συχνά απέρριπταν τις αιτήσεις παραμονής λόγω έλλειψης αντικειμένου διότι στο μεταξύ είχε εκδοθεί η απόφαση επί της προσφυγής. (Βλ. 4η Επιτροπή Προσφυγών 12645/2020, 6η Επιτροπή Προσφυγών, 5692/2020, 10η Επιτροπή Προσφυγών, 7465/2020, 13η Επιτροπή Προσφυγών, 2727/2020, 19η Επιτροπή Προσφυγών 19883/2020).

Με δεδομένες τις έτσι κι αλλιώς συντομότατες προθεσμίες της υποβολής και εξέτασης της προσφυγής, το διοικητικό βάρος της αίτησης παραμονής θα μπορούσε να παραλειφθεί, δίνοντας αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα στην προσφυγή.

3. ΕΠΙΠΛΕΟΝ ΒΑΡΗ ΓΙΑ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΗΣ ΓΡΑΜΜΗΣ

Η αύξηση του αριθμού των υποθέσεων που θα υπάγονται στην διαδικασία συνόρων χωρίς πρόβλεψη για μοίρασμα των αιτούντων σε όλα τα κράτη μέλη θα δημιουργήσει τεράστια πίεση στα κράτη που έχουν τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πιεστική κατάσταση στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου την τελευταία πενταετία που τόσο έχει επικριθεί από οργανισμούς προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν φαίνεται εύκολο να βελτιωθεί με την εφαρμογή αυτής της νέας πρότασης. Η προβλεπόμενη απαγόρευση εισόδου έως ότου ολοκληρωθεί η διαδικασία συνόρων θα έχει ως αποτέλεσμα τον εγκλωβισμό χιλιάδων ανθρώπων για μεγάλα χρονικά διαστήματα με τις συνακόλουθες παραβιάσεις στοιχειωδών δικαιωμάτων τους.

ΙΙ. ΘΕΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΑΠΟ ΘΑ ΕΠΙΦΕΡΕΙ Η ΝΕΑ ΠΡΟΤΑΣΗ

1. ΣΥΓΚΛΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΓΡΑΣ ΑΣΥΛΟΥ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας κοινός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Με την σκέψη αυτή, η υποβολή ενός αιτήματος διεθνούς προστασίας σε ένα κράτος-μέλος αποκλείει την υποβολή δεύτερου αιτήματος σε άλλο κράτος-μέλος. Η πρόβλεψη αυτή είναι εύλογη και απαραίτητη για διασφάλιση πόρων, όμως προϋποθέτει ότι «ο κοινός χώρος ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης» ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα.

Η σύγκλιση στις διαδικασίες ασύλου των κρατών μελών που θα επιτευχθεί με την υιοθέτηση του νέου κανονισμού θα συμβάλει στο να βελτιωθεί η ποιότητα των συστημάτων ασύλου και των χωρών που έως τώρα έχουν φτωχές επιδόσεις στον τομέα των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία. Αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει και σε μεγαλύτερη σύγκλιση στα ποσοστά αναγνώρισης μεταξύ των κρατών μελών ανά εθνικότητα τα οποία προς το παρόν αποκλίνουν σημαντικά. Στο προοίμιο της πρότασης (σελ. 14) προβλέπεται ότι η Επιτροπή θα παρακολουθεί την εφαρμογή του κανονισμού από τα κράτη μέλη και θα υποβάλει εκθέσεις προόδου και συμμόρφωσής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εντός δύο ετών από την έναρξη ισχύος του και στην συνέχεια κάθε πέντε χρόνια.

Εάν ο έλεγχος αυτός είναι ουσιαστικός και ενδελεχής και συνοδεύεται από προσφυγές στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης κάποιου κράτους μέλους, πιθανότατα θα συμβάλει στην σταδιακή βελτίωση της ποιότητας των διαδικασιών ασύλου και των εκδιδόμενων αποφάσεων συνολικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

2. ΠΙΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ

Σύμφωνα με τα στοιχεία που επικαλείται η πρόταση 370.000 αιτήσεις διεθνούς προστασίας απορρίπτονται ετησίως στην Ευρωπαϊκή Ένωση και οι άνθρωποι αυτοί πρέπει να επιστραφούν στις χώρες καταγωγής τους. Από αυτούς μόνο το 1/3 τελικά επιστρέφεται.

Με την πρόταση κανονισμού και την ενσωμάτωση της απόφασης επιστροφής στην απορριπτική του ασύλου απόφαση, οι επιστροφές πιθανόν να καταστούν αποτελεσματικότερες.

3. ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΣ ΕΥΑΛΩΤΩΝ ΑΤΟΜΩΝ ΜΕ ΤΟ PRE SCREENING

Η διαδικασία του PRE SCREENING θα συμβάλει στον έγκαιρο εντοπισμό ευάλωτων ομάδων και την προστασία τους. Απαραίτητη προϋπόθεση για να επιτευχθεί αυτό είναι να στελεχωθούν οι υπηρεσίες που θα είναι επιφορτισμένες με αυτό το έργο με ομάδα ειδικών, ιατρών, ψυχολόγων και κοινωνικών λειτουργών και να πραγματοποιείται μία ολιστική προσέγγιση του κάθε ευάλωτου ατόμου ώστε να αντιμετωπίζονται οι ιδιαίτερες ανάγκες του.

4. ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΗΣΗ ΧΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΠΟΡΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΝΟΝΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Καθώς ένα σημαντικό ποσοστό προφανώς αβάσιμων αιτήσεων θα παραπέμπεται στην ταχύρρυθμη διαδικασία ή στην διαδικασία συνόρων, θα εξοικονομούνται χρηματικοί πόροι οι οποίοι θα μπορούσαν να διατεθούν στην κανονική διαδικασία. Η επιτάχυνση της διαδικασίας και η βελτίωση των αδυναμιών της προϋποθέτει επιπλέον στελέχωση των Υπηρεσιών με επαγγελματίες εκπαιδευμένους στα προσφυγικά θέματα, χειριστές, νομικούς, ψυχολόγους και κοινωνικούς λειτουργούς.

Ε. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η επιτροπή με την πρόταση κανονισμού φαίνεται να παραβλέπει την Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά θέματα όπως η κατ΄ εξαίρεση κράτηση των αιτούντων άσυλο, η εφαρμογή του μαχητού κριτηρίου της ασφαλούς τρίτης χώρας, το δικαίωμα στην πραγματική προσφυγή και η εφαρμογή των απαραίτητων διαδικαστικών εγγυήσεων, θίγοντας έτσι το ενωσιακό κεκτημένο για το άσυλο.

Οι όποιες προσδοκίες είχαν καλλιεργηθεί ότι η νέα αυτή πρόταση της Επιτροπής θα έχει ως βάση το μοίρασμα της ευθύνης και την αλληλεγγύη μεταξύ όλων των κρατών μελών, δυστυχώς διαψεύσθηκαν. Η συνολική εντύπωση από την επισκόπηση του συμφώνου είναι ότι προκρίνεται η ιδέα της «Ευρώπης Φρούριο» σε σχέση με τις δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου.

Μία ουσιαστική αναμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου η οποία θα απαντά στα πιεστικά προβλήματα και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη, αλλά συγχρόνως θα στηρίζεται σε όρους κράτους δικαίου και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφύγων θα έπρεπε κατά την άποψη μου:

α) Να εξαιρεί πάντοτε τους ανήλικους από την κράτηση καθώς η κράτηση ουδέποτε είναι προς το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Ομοίως, να εξαιρεί ρητά τους ευάλωτους καθώς οι εξαιρετικές ανάγκες τους δεν μπορούν να καλυφθούν υπό κράτηση. Γενικά η κράτηση να επιβάλλεται αυστηρά σε περιπτώσεις που υπάρχει κίνδυνος για την δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια και στις λοιπές περιπτώσεις να εφαρμόζονται άλλα λιγότερα δυσμενή μέτρα (γεωγραφικός περιορισμός).

β) Η διαδικασία συνόρων να μην εφαρμόζεται ποτέ σε ανήλικους ή ευάλωτους. Γενικά η διαδικασία συνόρων να μην είναι ο κανόνας αλλά η εξαίρεση εφαρμοζόμενη σε περιπτώσεις προφανώς αβάσιμων αιτήσεων (π.χ. σε περιπτώσεις που οι λόγοι που επικαλούνται δεν αποτελούν λόγους χορήγησης διεθνούς προστασίας). Αντιθέτως, να επενδύσουμε σε μία γρήγορη και αποτελεσματική κανονική διαδικασία θωρακισμένη με όλες τις διαδικαστικές εγγυήσεις.

γ) Να αποσυνδεθεί η διαδικασία ασύλου από την διαδικασία επιστροφής ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος των επαναπροωθήσεων. Επιπλέον, να γίνονται ενδελεχείς έρευνες από ανεξάρτητα όργανα ώστε να σταματήσουν οι επαναπροωθήσεις.

δ) Να δοθεί αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα στην προσφυγή σε όλες τις περιπτώσεις ώστε να τηρείται το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή. Με τον τρόπο αυτό θα

φύγει ένα μεγάλο διοικητικό βάρος από τα κράτη που δεν θα χρειάζεται να εξετάζουν και τις αιτήσεις παραμονής.

ε) Να προβλεφθούν νόμιμες δίοδοι για το άσυλο. Οι αιτούντες άσυλο να έχουν την δυνατότητα να αιτηθούν προστασία χωρίς να είναι αναγκασμένοι να καταφύγουν στα δίκτυα των παράνομων διακινητών. Μία πρόταση που έχει γίνει προς αυτή την κατεύθυνση είναι να μπορούν οι αιτούντες άσυλο να υποβάλουν το αίτημά τους στα ευρωπαϊκά προξενεία στην Τουρκία. Το ίδιο θα μπορούσε να γίνει και σε άλλες χώρες που αποτελούν σημείο εκκίνησης του ταξιδιού των προσφύγων (π.χ. Λιβύη, Μαρόκο). Εάν το αίτημα γίνει δεκτό να μπορούν να ταξιδεύουν για την Ευρώπη με ασφάλεια και αξιοπρέπεια και να μοιράζονται στα κράτη μέλη ανάλογα με τις δυνάμεις τους. Επίσης, να υπάρχουν πύλες εισόδου σε όλα τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που να είναι προσβάσιμες με ασφάλεια.

στ) Το μοίρασμα της ευθύνης και η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών να μην μείνουν σε εξαγγελίες αλλά να γίνουν πράξη με δίκαιη κατανομή των αιτούντων σε όλα τα κράτη μέλη.

Συμπερασματικά, η νέα πρόταση της επιτροπής για τον κανονισμό για τις διαδικασίες ασύλου δεν κομίζει κάτι το πραγματικά πρωτοποριακό που να απαντά στις δημιουργηθείσες ανάγκες. Είναι αρκετά διστακτική και στηριγμένη σε παλιές αποτυχημένες συνταγές. Τα κράτη πρώτης υποδοχής, όπως η Ελλάδα, είναι βέβαιο ότι θα συνεχίσουν να πιέζουν προς την κατεύθυνση μίας πιο δίκαιης και αποτελεσματικής λύσης.

ΠΗΓΕΣ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αθήνα 9,84. 2021. «Η ΕΟΚΕ βλέπει προβληματικά σημεία στο Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.» Αθήνα 9,84, Φεβρουάριος 2, 2021. https://www.athina984.gr/2021/02/02/i-eoke-vlepei-quot-provlimatika-simeia-quot-sto-neo-symfono-gia-ti-metanasteysi-kai-to-asylo/

ΔΕΕ. 2020. «Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα της 23ης Απριλίου 2020. Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 924/19 PPU και C-925/19 PPU.» Infocuria, 2020. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=4302AE68D55D07A0C64EE16B306C5C7E?text=&docid=225533&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12512086

ΕΔΔΑ. 2019. «Η.Α. κα κατά Ελλάδος της 28.02.2019 (αρ. 19951/16)» ECHR Caselaw.com, Μάρτιος 1, 2019. https://www.echrcaselaw.com/mi-katigoriopoihmeno/aparadekti-kai-ekseutelistiki-metaxeirisi-asinodeytwn-anilikwn-metanastwn-apo-ellinikes-kratikes-arxes-kai-paranomi-sterisi-tis-eleftherias-tous-kataigismos-paraviaswn-tis-elladas/

ΕΔΔΑ. 2019. «Ζ.Α. κα κατά Ρωσίας της 21.01.2019 (αρ. 61411/15)» ECHR Caselaw.com, Νοέμβριος 25, 2019. https://www.echrcaselaw.com/apofaseis-edda/o-periorismos-ton-aitounton-asulo-se-zoni-dielefsis-aerolimena-gia-megalo-xroniko-diastima-kai-upo-athlies-sunthikes-paraviase-tin-esda/

ΕΔΔΑ. 2020. «Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 17ης Δεκεμβρίου 2020. Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας. Υπόθεση C-808/18.» Eur-lex, Δεκέμβριος, 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0808&qid=1612194126425

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. 2020. « Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.» Επίσημος Ιστότοπος της ΕΕ, Σεπτέμβριος 2020. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_el

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. 2021. «Το νέο Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση στερείται αλληλεγγύης και επιβαρύνει υπερβολικά τα κράτη πρώτης εισόδου.» Επίσημος Ιστότοπος της ΕΕ, Μάρτιος 3, 2021. https://www.eesc.europa.eu/el/news-media/news/neo-symfono-gia-asylo-kai-ti-metanasteysi-stereitai-allileggyis-kai-epivarynei-ypervolika-ta-krati-protis-eisodoy

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γραφείο στην Ελλάδα. 2020. «Έρευνα για παράνομες επαναπροωθήσεις στα ελληνικά σύνορα ζητούν ευρωβουλευτές» Επίσημος ιστότοπος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Γραφείο της Ελλάδος, Ιούλιος 6, 2020. https://www.europarl.europa.eu/greece/el/ειδήσεις-%0A-δράσεις/έρευνα-για-παράνομες-επαναπροωθήσεις-στα-ελληνικά-σύνορα-ζητούν-ευρωβουλευτές.

Κουμουτσάκος, Γεώργιος. 2021. «Μία επιτυχημένη ελληνική πρωτοβουλία.» Εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ, 20-21 Μαρτίου 2021.

Κυριακίδου, Εύα και Κουμποτή, Αντωνία. 2020. «Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου της Ε.Ε: Ένας σύντομος σχολιασμός.» Ιστότοπος ΚΕΔΗΔ, Νοέμβριος 28, 2020. https://kedid.org/eu-asylum-migration-agreement/

Λουτσιάνα, Λαμορτζέζε. 2021. «Προτείνουμε μετεγκατάσταση του 50% των αφίξεων.» Εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ, 20-21 Μαρτίου 2021.

Naftemporiki.gr. 2021. «Med-5 Συμφωνία των χωρών για ενιαία στάση στο νέο σύμφωνο μετανάστευσης.» Ιστότοπος Ναυτεμπορικής, Μάρτιος 20, 2021. https://www.naftemporiki.gr/story/1704797/med-5-sumfonia-ton-xoron-gia-eniaia-stasi-sto-neo-sumfono-metanasteusis

Refugee Support Aegean. 2020. «Νέο σύμφωνο μετανάστευσης και Ασύλου: παλιές "συνταγές" με επικίνδυνα υλικά θεσμοθετούν παρεκκλίσεις από τη νομιμότητα και υπονομεύουν το κράτος δικαίου και τα δικαιώματα των προσφύγων.» Ιστότοπος RSA, Οκτώβριος 26, 2020. https://rsaegean.org/el/neo-symfono-metanastefsis-kai-asylou/

Refugee Support Aegean. 2020. «Η πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο δικαιούνται προστασία, σύμφωνα με τα στατιστικά ασύλου σε πρώτο βαθμό» Ιστότοπος RSA, Σεπτέμβριος 3, 2020. https://bit.ly/3cnHnkv

Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. 2020. «Ροές καταγεγραμμένων ΥΤΧ (ανά Υπηκοότητα).» Ιστότοπος Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, Ιανουάριος –Ιούνιος 2020. https://bit.ly/35ZokvC.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Abitus foundation, Amnesty International. 2020. "The new Pact on Asylum and Migration: An opportunity seized or squandered?" ECRE Pact Statement, February 2020. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/02/PACT-Statement-February-2020.pdf

CJEU. 2018. "C-404/17 A v Migrationsverket." EDAL European Database of Asylum Law, July 25, 2018. https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-40417-v-migrationsverket-25-july-2018

Ecre. 2020. "Ecre comments on the amended proposal for an asylum procedures regulation com. border asylum procedures and border return procedures." Ecre website, December 2020. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/12/ECRE-Comments-COM-2020-611-2-December-2020.pdf

Ecre. 2020. "Ecre Policy Note: Relying on a Fiction: New Amendments to the Asylum Procedures Regulation." ECRE website, December 18, 2020. https://www.ecre.org/ecre-policy-note-relying-on-a-fiction-new-amendments-to-the-asylum-procedures-regulation

Ecre. 2020. "Asylum in Europe 2019: human rights under pressure." ECRE Website, July 27, 2020. https://www.ecre.org/asylum-in-europe-2019-human-rights-under-pressure/

UNHCR. 2020. "Eu Pact on Migration and Asylum-Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union." Refworld, 2020.

https://www.refworld.org/pdfid/5f8838974.pdfhttps:/EU Pact on Migration and Asylum

European commission. 2020. "Amended proposal for a regulation of the european parliament and of the council establishing a common procedure for international protection in the `union and repealing Directive 2013/32/EU.» European commission website, September 23, 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v3_1_0.pdf

Eurostat. 2021. "Asylum Statistics." Eurostat website, April 21, 2021. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics