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

Αποτίμηση της πρότασης αναθεώρησης του κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου (Σεπτ. 2020) Πολιτική, νομική, επιχειρησιακή θεώρηση

Γεώργιος Α. Ράγκος

ΙΟΥΝΙΟΣ 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.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή: Το μεταναστευτικό – προσφυγικό πρόβλημα και πως οδηγηθήκαμε στην ανάγκη για ένα νέο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύμφωνο Ασύλου. 5

ΕΝΟΤΗΤΑ 1η: Ανάλυση της προτεινόμενης νέας μορφής του νομοθετήματος σχετικά με τις διαδικασίες ασύλου. 13

ΕΝΟΤΗΤΑ 2η: Οι πολιτικές, νομικές και επιχειρησιακές πλευρές του ζητήματος. 17

ΕΝΟΤΗΤΑ 3η: Συμπεράσματα και προτάσεις. 25

ΕΠΙΛΟΓΟΣ 28

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 29

ΕΙΣΑΓΩΓΗ
Το μεταναστευτικό – προσφυγικό πρόβλημα και πως οδηγηθήκαμε στην ανάγκη για ένα νέο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύμφωνο Ασύλου.

Στις 23 Σεπτεμβρίου του 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με δημόσια ανακοίνωσή της, έθεσε σε κίνηση την διαδικασία διαβούλευσης για ένα νέο ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου. Στην πραγματικότητα, η ανάγκη για μια συνολική αναθεώρηση του συστήματος εξέτασης των αιτήσεων ασύλου είχε διαφανεί πολύ νωρίτερα, από το 2015 και την τότε προσφυγική κρίση[1], οπότε και οι χώρες μέλη της «πρώτης γραμμής» (Ελλάδα, Ιταλία και Ισπανία) αντιμετώπισαν σημαντικά κύματα προσφύγων και μεταναστών, τα οποία κατέκλυσαν τις χώρες αυτές, οδηγώντας τους διοικητικούς μηχανισμούς τους σε αδιέξοδο.

Οι ταχέως εξελισσόμενες καταστάσεις στα νότια και νοτιοανατολικά εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., οδήγησαν στην αναγνώριση του μεταναστευτικού-προσφυγικού προβλήματος, ως ενός από τους πέντε κύριους παράγοντες που επηρέαζαν το διεθνές περιβάλλον, και συνιστούσαν απειλή για την Ένωση. Στην νέα Ευρωπαϊκή Παγκόσμια Στρατηγική (European Union Global Strategy – EUGS)[2], έγινε εκτενής αναφορά στο θέμα της μετανάστευσης, σε μια προσπάθεια ολιστικής αντιμετώπισής του[3], παράλληλα με δράσεις σταθεροποίησης των γειτονικών (και όχι μόνο χωρών) της Ε.Ε., από τις οποίες προερχόταν ο κύριος όγκος των μεταναστών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το 2015 είχε προχωρήσει σε βολιδοσκόπηση μιας πιθανότητας άμεσης αντιμετώπισης του ζητήματος. Τα κόμματα όμως στο εσωτερικό του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου δεν εμφανίστηκαν διατεθειμένα να συζητήσουν σε βάθος το θέμα[4]. Η μη προώθηση της διαδικασίας τότε, θεωρήθηκε ως μείζονα αποτυχία της θητείας Juncker, διαιώνισε δε το ζήτημα, μη παρέχοντας την πρέπουσα υποστήριξη στα πληττόμενα κράτη μέλη και κλυδωνίζοντας σημαντικά το ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Την φορά αυτή, η ευρωπαϊκή επιτροπή, υπό την νέα σύνθεσή της και την ηγεσία της Ursula von der Layen, εμφανίζεται πιο αποφασιστική στο να κατορθώσει

[1] Μια κατάσταση χαρακτηρίζεται σαν κρίση όταν πληροί κάποια χαρακτηριστικά, τα οποία έχουν να κάνουν με το απρόσμενο μιας ταχέως εξελισσόμενης κατάστασης, η οποία κρίνεται απειλητική για την εύρυθμη λειτουργία και συνοχή ενός οργανισμού (πχ ενός κράτους). Η αντιμετώπιση της κρίσης προϋποθέτει την άμεση λήψη σημαντικών αποφάσεων, μέσα σε ασφυκτικά χρονικά περιθώρια και την υλοποίησή τους συνήθως χωρίς να είναι άμεσα διαθέσιμο το σύνολο του απαραίτητου προσωπικού και των μέσων. (Πηγή: http://www.teiath.gr/userfiles/laloumis/krisi.pdf).

[2] Ένα θεσμικό κείμενο της Ε.Ε. το οποίο αποσκοπούσε να δώσει τις βασικές κατευθύνσεις αντιμετώπισης των κύριων απειλών για την ασφάλεια της Ε.Ε., όπως η εκ νέου εμφάνιση της Ρωσίας ως απειλής, η διασπορά ψευδών ειδήσεων (fake news), η κλιματική αλλαγή, η ενεργειακή ανεξαρτησία και επάρκεια και το οποίο αντικατέστησε την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας του 2003. Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο στην διεύθυνση: eugs_review_web_0.pdf (europa.eu)

[3] Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas (unibo.it)

[4] The Commission's 'new migration pact': Handle with care | Centre for European Reform (cer.eu)

ν' αντιμετωπίσει σε μια ολιστική βάση το μεταναστευτικό/προσφυγικό πρόβλημα, αφού έχει καταστεί συνείδηση στην ευρωπαϊκή ηγεσία ότι το μεταναστευτικό θα συνεχίσει να εξελίσσεται, ακολουθώντας κύκλους ύφεσης και έξαρσης.

Χαρακτηριστικά είναι τα γεγονότα της 17 Μαΐου 2021 στην ισπανική πόλη Θέουτα, όπου εντός λίγων ορών συνέρρευσαν περίπου 6.000 μετανάστες[5]. Ο μεγάλος αριθμός τους, καθώς και το αναπάντεχο της εισροής τους στον ισπανικό αυτό θύλακα, οδήγησε μέχρι και σε εμπλοκή των ισπανικών ενόπλων δυνάμεων, προκειμένου για τον έλεγχο της κατάστασης[6].

Ευθύς εξ αρχής, το κύριο σημείο ενδιαφέροντος ήταν ο διαχωρισμός των πραγματικών προσφύγων (δηλαδή των προσώπων που πραγματικά χρήζουν διεθνούς προστασίας) και των οικονομικών μεταναστών, οι οποίοι είναι μεν ευπρόσδεκτοι και αυτοί, αλλά υπό τελείως άλλο καθεστώς παραμονής, εργασίας και ενδεχόμενης κτήσης, μελλοντικά, της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

Η διάκριση μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών αποδεικνύεται εξαιρετικά δυσχερής, αφού οι μεταναστευτικές ροές αποτελούνται από άτομα ετερόκλητης προέλευσης και καταγωγής, με μεγάλη δυσκολία πραγματικής εξακρίβωσης της προέλευσης του κάθε αιτούντος άσυλο.

Ένα άλλο σημείο που χρήζει προσοχής είναι το γεγονός ότι η προσφυγική κρίση των ετών 2015-2016, ανέδειξε με εμφατικό τρόπο τις εγγενείς αδυναμίες των μηχανισμών λήψης αποφάσεων στο εσωτερικό της Ε.Ε. Η ανταπόκριση των ευρωπαϊκών μηχανισμών δεν υπήρξε όσο άμεση απαιτούσαν οι περιστάσεις, παρά τα μέσα που είχε ήδη από τότε στη διάθεσή της η ΕΕ[7], με το θέμα της αντιμετώπισης της κρίσης να εκτρέπεται σε παρασκηνιακές διαβουλεύσεις, σε διμερές επίπεδο μεταξύ κυβερνήσεων κάποιων κρατών μελών[8], ή πρωτοβουλίες συγκεκριμένων ηγετών που επιδίωκαν πολιτικές που ξέφευγαν από το όλο ευρωπαϊκό πλαίσιο[9].

Στείρα και αντιπαραγωγική άρνηση τόσο της δυσάρεστης πραγματικότητας, όσο και των συμβατικών υποχρεώσεων όπως αυτές απορρέουν από τις βασικές θεσμικές συνθήκες της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ) από άλλα μέλη, καθώς επίσης, ενέργειες μη κρατικών φορέων, οι οποίοι με την δράση τους επιδείνωναν την κατάσταση[10], δημιούργησαν μια δυσάρεστη ατμόσφαιρα και επέτειναν τις δυσμενείς επιπτώσεις της

[5] Περίπου 6.000 μετανάστες έφθασαν στον ισπανικό θύλακα Θέουτα μέσα σε μια ημέρα | Euronews
[6] Ισπανία: Τεθωρακισμένα οχήματα και στρατιώτες στη Θέουτα για την απώθηση παράνομων μεταναστών (βίντεο) - Πτήση & Διάστημα (ptisidiastima.com)
[7] Πέραν της FRONTEX, η οποία ήταν διαθέσιμη, και η οποία δεν δραστηριοποιήθηκε όσο άμεσα απαιτούνταν, η ΕΕ είχε στη διάθεσή της και την Ευρωπαϊκή Δύναμη Χωροφυλακής (EUROGENDFOR), μια συνεκτική δύναμη, αποτελούμενη από εξειδικευμένες αστυνομικές δυνάμεις που εισέφεραν κ-μ της ΕΕ, και η οποία θα μπορούσε κάλλιστα να έχει δραστηριοποιηθεί στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, ειδικά σε αυτά της Ελλάδας, που ήταν και το κ-μ με το μεγαλύτερο φορτίο μεταναστών και προσφύγων.
[8] The Odd Couple: Merkel, Tsipras Fate Tied to EU Refugee Deal - Bloomberg
[9] Merkel takes high-risk bet on Turkey in refugee crisis | Reuters
[10] Βλ. την παρέμβαση γνωστής ΜΚΟ στο θέμα της μεταφοράς μεταναστών από την Βουδαπέστη προς την Αυστρία. Πηγή: UNHCR - 2015: The year of Europe's refugee crisis.

κρίσης, οδηγώντας σε ένα αυξανόμενο αίσθημα αβεβαιότητας στο εσωτερικό των κρατών μελών της Ένωσης. Ιδίως στα κράτη μέλη που βρίσκονταν επί των νότιων εξωτερικών συνόρων, οι κοινωνίες των οποίων είδαν την καθημερινότητά τους να ανατρέπεται, το επίπεδο διαβίωσής τους να υποβαθμίζεται και όλ' αυτά χωρίς ορατό τέλος.

Πράγματι, το νομικό καθεστώς της Ένωσης είναι ξεκάθαρο σε ότι αφορά στην συλλογική αντιμετώπιση των περιστατικών κρίσης, που απειλούν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, όπως αποτέλεσε και συνεχίζει ν' αποτελεί το μεταναστευτικό. Με το άρθρο 78 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ε.Ε. (γνωστότερης ως «Συνθήκη της Λισσαβόνας» ή κατά συντομογραφία ΣΛΕΕ), η Ε.Ε. ανέλαβε την ευθύνη για την συγκρότηση ενός ενιαίου συστήματος παροχής ασύλου ή επικουρικής προστασίας (για τους μη δικαιούμενους άσυλο), με τα κράτη μέλη να εκχωρούν αυτή τους την αρμοδιότητα (άρθρο 67)[11]. Γενικότερα, με τα άρθρα, και 77 έως και 80[12] τίθενται οι «συνταγματικές» βάσεις για τον ενιαίο έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και την από κοινού αντιμετώπιση όλων των ζητημάτων που αφορούν στην μεταναστευτική πολιτική και την χορήγηση ασύλου, με ευθεία αναφορά, στο άρθρο 80, στην αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών (και στο οικονομικό πεδίο).

Επιπλέον των παραπάνω, με το άρθρο 222 της ΣΛΕΕ, μέσω του οποίου καθιερώνεται η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη, γίνεται μνεία και στην περίπτωση «ανθρωπογενούς» καταστροφής. Η μεταναστευτική κρίση του 2015 είχε ακριβώς τα χαρακτηριστικά ανθρωπογενούς καταστροφής, δικαιολογώντας για έναν ακόμη λόγο την συνολική επέμβαση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Το άρθρο 222 της ΣΛΕΕ εισάγει την ρήτρα της «Αλληλεγγύης» (Solidarity clause), την υποχρέωση δηλαδή των υπολοίπων κρατών μελών να παράσχουν βοήθεια στο πληττόμενο κράτος μέλος από τρομοκρατική ενέργεια ή φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή. Στην βοήθεια αυτή προβλέπεται η κινητοποίηση όλων των μέσων που η Ένωση έχει στη διάθεσή της, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών. Οπωσδήποτε, η ανθρωπιστική κρίση του 2015, όπως αυτή εκδηλώθηκε με το άνευ προηγουμένου κύμα προσφύγων και μεταναστών, είχε σαφώς τα χαρακτηριστικά μιας ανθρωπογενούς καταστροφής. Το προσφυγικό/μεταναστευτικό αυτό κύμα ήταν σαφώς απόρροια της συνεχιζόμενης εμφύλιας σύγκρουσης στη Συρία και της απόγνωσης των προσφυγικών πληθυσμών που είχαν καταφύγει στο εσωτερικό της Τουρκίας, έναντι της μη διαφαινόμενης επίλυσης του συριακού προβλήματος.

---

[11] Με το άρθρο 67 συγκροτείται ο ενιαίος «χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» και αποφασίζονται η συγκρότηση της Ζώνης Shenghen και η κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Το κείμενο του άρθρου είναι διαθέσιμο στη διεύθυνση: EUR-Lex - 12016E067 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

[12] Το πλήρες κείμενο της Συνθήκης είναι διαθέσιμο στην διεύθυνση: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης | Νομοθεσία | Lawspot, πρόσβαση στις 18/5/21.

Η ρήτρα αλληλεγγύης που καθιερώνει το άρθρο 222 της ΣΕΕ είναι από πλευράς κανονιστικής ισχύος πλήρης «lege perfectae» [13], δηλαδή απολύτως δεσμευτική στην εφαρμογή της, εφόσον ζητηθεί, κατά το γράμμα της συνθήκης, από το θιγόμενο κράτος μέλος. Σύμφωνα με σχετική απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης [14], η ρήτρα αλληλεγγύης ενεργοποιείται όταν η κρίση εξελίσσεται στην ξηρά, τα εσωτερικά ύδατα και την χωρική θάλασσα καθώς και στον εναέριο χώρο κάποιου κράτους μέλους.

Ακολουθούν κάποιοι ενδιαφέροντες ορισμοί, όπως ότι ως «καταστροφή» λογίζεται κάθε κατάσταση η οποία έχει ή ενδέχεται να έχει σοβαρές επιπτώσεις σε πρόσωπα, στο περιβάλλον ή σε περιουσίες, περιλαμβανομένης της πολιτιστικής κληρονομιάς, ενώ ως «κρίση» θεωρείται κάθε καταστροφή ή τρομοκρατική επίθεση με επιπτώσεις ή πολιτική σημασία τέτοιου μεγέθους που να απαιτείται έγκαιρος συντονισμός αντίδρασης σε ενωσιακό πολιτικό επίπεδο.

Ομοίως, σε σχετική διευκρινιστική σύνοψη σχετικά με την εφαρμογή της ρήτρας αλληλεγγύης[15], τονίζεται ότι η ρήτρα ισχύει ανεξάρτητα από το εάν η κρίση έχει ξεκινήσει εντός ή εκτός της ΕΕ, προσθέτοντας άλλο ένα χαρακτηριστικό που συνηγορούσε προς την κατεύθυνση του χαρακτηρισμού του προσφυγικού φαινομένου το 2015, ως ανθρωπογενούς καταστροφής. Παρά ταύτα, καμία ενέργεια δεν έγινε στην κατεύθυνση ενεργοποίησης της ρήτρας του 222 ΣΕΕ, οδηγώντας στην δημιουργία εξαιρετικά δυσάρεστων εντυπώσεων εις βάρος της Ε.Ε., σε ότι αφορά στην εσωτερική της συνοχή, αλλά και σε ότι αφορά στην γενικότερη αποτελεσματικότητά της να διαχειριστεί ταχέως εξελισσόμενες δυσάρεστες καταστάσεις.

Εν τέλει, η αντιμετώπιση της κρίσης κατέληξε σε μια άτυπη συμφωνία μεταξύ Επιτροπής και Τουρκίας, του κύριου κράτους εκτός ΕΕ, από το οποίο προέρχονταν το μεγαλύτερο ποσοστό μεταναστών. Η συμφωνία αυτή, η οποία ονομάστηκε ως «άτυπη δήλωση»[16], δεν έδωσε ουσιαστική λύση στο πρόβλημα, έδωσε δε την εντύπωση ενός κακού συμβιβασμού, από τον οποίο ωφελήθηκε περισσότερο η τουρκική πλευρά[17].

---

[13] Άποψη του τέως πρέσβη κ Αλ .Μαλλιά, όπως δημοσιεύθηκε σε άρθρο διαθέσιμο στη διεύθυνση: Κεραυνοί Αλ. Μαλλιά κατά Μαξίμου: Κανένας συμβιβασμός με την Τουρκία! | Pentapostagma, πρόσβαση στις 19/9/21.

[14] Το πλήρες κείμενό της διαθέσιμο στη διεύθυνση: EUR-Lex - 32014D0415 - EN - EUR-Lex (europa.eu), πρόσβαση στις 19/9/21.

[15] Το πλήρες κείμενό της διαθέσιμο στη διεύθυνση: Εφαρμογή στην πράξη της ρήτρας αλληλεγγύης της ΕΕ (europa.eu) , πρόσβαση στις 19/9/21. Ομοίως ενδιαφέρουσα παραπομπή: Γλωσσάριο σύνοψης - EUR-Lex (europa.eu).

[16] Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016 - Consilium (europa.eu)

[17] Ένα χαρακτηριτικό παράδειγμα είναι η ναυπήγηση εξόδοις της ΕΕ έξι σκαφών έρευνας και διάσωσης επ' ωφελεία της τουρκικής ακτοφυλακής [Search and Rescue Vessel 1906 "TCSG 901", "TCSG 902" (damen.com)], την ίδια στιγμή που για την ελληνική ακτοφυλακή ναυπηγούνταν μόλις ένα («ΓΑΥΔΟΣ ΛΣ 090»: Το νέο σκάφος του Λιμενικού που εγκαινιάστηκε σημερα στον Πειραιά (βίντεο) | e-Nautilia.gr | Το Ελληνικό Portal για την Ναυτιλία. Τελευταία νέα, άρθρα, Οπτικοακουστικό Υλικό).

Πράγματι, στις 18 Μαρτίου 2016 εξεδόθη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ένα ανακοινωθέν σχετικά με την επίτευξη μιας άτυπης συμφωνίας μεταξύ Ε.Ε. και Τουρκίας. Από την ανάγνωση του κειμένου [18] αυτού προκύπτουν οι βασικές κατευθυντήριες γραμμές της υποτιθέμενης συμφωνίας, οι οποίες ήταν η ανάληψη από τουρκικής πλευράς της υποχρέωσης να δέχεται πίσω όσους μετανάστες δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας και μεταβαίνουν από την Τουρκία στην Ελλάδα. Επίσης δέχεται να κάνει δεκτούς στο έδαφός της όλους τους παράτυπους μετανάστες που συλλαμβάνονται σε τουρκικά ύδατα κατά την προσπάθειά τους να διαπεραιωθούν από την τουρκική επικράτεια προς τις απέναντι ελληνικές νήσους.

Ο σκοπός της συμφωνίας αυτής ήταν η αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, μέσω της εξάρθρωσης, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, του επιχειρηματικού μοντέλου των διακινητών, καθώς και της αποτροπής των μεταναστών στην χρήση παράνομων μεθόδων μετανάστευσης, οι οποίες έθεταν σε κίνδυνο τη ζωή τους.

Σε αντάλλαγμα, η Τουρκία θα ελάμβανε χρηματοδότηση ύψους 3 δις. ευρώ καθώς και ενεργοποίηση εκ νέου της ενταξιακής πορείας της Τουρκίας στην Ε.Ε. Έγινε επίσης προσπάθεια καθορισμού κάποιων ποσοτικών κριτηρίων σχετικά με τον αριθμό των μεταναστών που θα επιστρέφονταν στο τουρκικό έδαφος, όσο και στην μετεγκατάσταση αριθμού προσφύγων απευθείας από το τουρκικό έδαφος, στο έδαφος της Ε.Ε.

Αν και η συμφωνία, υπό το βάρος των ραγδαίων και χαοτικών εξελίξεων στο μεταναστευτικό ζήτημα, χαιρετίστηκε ως μια κάποια λύση, εν τούτοις από την εφαρμογή της αποδείχθηκε μια θνησιγενής διευθέτηση, αφού υπέβοσκαν σημαντικές αιτίες που θα την καθιστούσαν ουσιαστικά ανενεργή. Ως κυριότερες αβελτηρίες μπορούν να επισημανθούν οι παρακάτω:

- Απαιτούσε την συγκρότηση ειδικών μηχανισμών καταγραφής και εξέτασης των υποβαλλομένων αιτημάτων ασύλου εκ μέρους των αφικνουμένων στην ελληνική επικράτεια. Μηχανισμό ο οποίος τελικά απαίτησε τουλάχιστον 3 με 4 χρόνια ώστε να συγκροτηθεί και ν' αρχίσει να λειτουργεί με αξιόπιστο τρόπο.
- Η ανωτέρω αδυναμία άφησε ακάλυπτες τόσο τις ελληνικές αρχές διαχείρισης του μεταναστευτικού, όσο και τις αντίστοιχες ενωσιακές, οι οποίες βρέθηκαν υπόλογες για παραβάση της συνθήκης του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, αφού ειδικά στην περίπτωση των επαναπροωθούμενων δημιουργούνταν έντονα η εντύπωση της παράνομης επαναπροώθησής τους (παραβίαση της αρχής του non refoullement)[19].

Οι εντυπώσεις για την υπόψη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας κατέστησαν πλέον αλγεινές, δεδομένου ότι απ' ότι αποδείχτηκε, η Τουρκία δεν σκόπευε να την τηρήσει ουσιαστικά, έφθασε δε σε σημείο να εργαλειοποιήσει το μεταναστευτικό για να εκβιάζει οικονομική βοήθεια.

[18] Το πλήρες κείμενό της διαθέσιμο στη διεύθυνση: Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016 - Consilium (europa.eu) , πρόσβαση στις 19/9/21.

[19] Κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας - R.S.A. (rsaegean.org)

- Μια αιτία της παραπάνω ανώμαλης κατάστασης ήταν η μη κήρυξη εξ αρχής της Τουρκίας σε ασφαλή χώρα, τουλάχιστον σε ότι αφορούσε τους Σύρους μετανάστες. Την κατάσταση επιδείνωσαν οι εσωτερικές εξελίξεις στο τουρκικό κράτος, οι οποίες υπήρξαν άμεση συνέπεια του πραξικοπήματος της 15ης Ιουλίου 2016, οπότε στην Τουρκία επιβλήθηκε στρατιωτικός νόμος, επακολούθησαν δε ακραίες ενέργειες εσωτερικών διώξεων και καταστολής[20], εν πολλοίς μη συνάδουσες με μια δυτικού τύπου δημοκρατία, δίνοντας την εντύπωση ότι ούτε και η ίδια η Τουρκία ήταν ασφαλής χώρα πλέον.
- Σε κάθε περίπτωση, το θεμελιώδες σφάλμα της κοινής δήλωσης Ε.Ε. – Τουρκίας, ήταν η αντιμετώπιση της Τουρκίας ως κράτους με σύγχρονους δημοκρατικούς θεσμούς και ως έντιμου και ισότιμου εταίρου της 'Ενωσης, με τον οποίο θα μπορούσε αυτή να καταλήξει σε μια σοβαρή συμφωνία. Αγνοήθηκαν κατ' αυτόν τον τρόπο όλες οι ενδείξεις τόσο συνεργασίας του τουρκικού κρατικού μηχανισμού με τους διακινητές, επί τη βάσει μιας παράνομης επιχειρηματικής δραστηριότητας τύπου μαφίας[21], όσο και η εργαλειοποίηση του μεταναστευτικού από πλευράς του καθεστώτος Ερντογάν[22], με σκοπό την αποσταθεροποίηση της παλιάς γεωπολιτικής αντιπάλου Ελλάδας και του εκβιασμού της Ε.Ε. με σκοπό τον προσπορισμό χρηματοδοτικών κονδυλίων και την ευνοϊκή αντιμετώπιση των γενικότερων τουρκικών διεκδικήσεων.

Η όλη κατάσταση κινήθηκε σε άλλα πλαίσια από αυτά που καθορίζονταν στην κοινή δήλωση, με το μεταναστευτικό ζήτημα να οδηγεί στη παρολίγον θερμή αντιπαράθεση μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας την άνοιξη του 2020, οπότε και κατόπιν σαφούς αιτήματος της ελληνικής κυβέρνησης, ενεργοποιήθηκε με καθυστέρηση 4 ετών, η ρήτρα αλληλεγγύης, μέσω της εσπευσμένης αποστολής στα ελληνικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα ευρωπαϊκών δυνάμεων συνοριοφυλακής. Το διαφαινόμενο αδιέξοδο, το οποίο αδυνατούσε να καλύψει η άτυπη συμφωνία του Μαρτίου 2016, κατέδειξε έτι περαιτέρω την αναγκαιότητα για ένα νέο ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, ώστε, και με δεδομένο ότι, όπως αποδείχθηκε το καλοκαίρι του 2021 στο Αφγανιστάν, η Ένωση θα συνεχίσει και στο απώτερο μέλλον ν' αποτελεί έναν «παράδεισο» ασφάλειας, προς τον οποίον θα υπάρχει ένα αέναο μεταναστευτικό ρεύμα.

Το νέο λοιπόν νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο έλαβε την ονομασία «Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου» ή «ΚΕΣΑ» (Common European Asylum System -

[20] World Report 2020: Turkey | Human Rights Watch (hrw.org)
[21] GRETA publishes first report on Turkey - News (coe.int)
[22] Αναθεωρώντας τις σχέσεις ΕΕ-Τουρκίας: μεταξύ συνεργασίας και αντιπαραθέσεων | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (europa.eu)

CEAS) επιχειρεί ν' αντιμετωπίσει το ζήτημα της μετανάστευσης με έναν ολιστικό τρόπο, αποτελείται δε από τα παρακάτω προτεινόμενα θεσμικά κείμενα[23]:

- Πρόταση κανονισμού για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης.
- Πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα.
- Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση.
- Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac».
- Πρόταση κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.
- Σύσταση της Επιτροπής σχετικά με έναν ενωσιακό μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων.
- Σύσταση της Επιτροπής σχετικά με την προώθηση της επανεγκατάστασης, της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και άλλων συμπληρωματικών οδών.
- Σύσταση της Επιτροπής σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από σκάφη που ανήκουν σε ιδιωτικούς φορείς ή τελούν υπό τη διαχείρισή τους με σκοπό δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης.

Επιπλέον των ανωτέρω θεσμικών κειμένων, στο σύνολο των κειμένων που εκδόθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιλαμβάνονται και τα εξής[24]:

- Την αρχική ανακοίνωση με την οποία η Επιτροπή γνωστοποίησε την πρόθεσή της να εκκινήσει η διαδικασία για το νέο ΚΕΣΑ.
- Έναν χάρτη πορείας, δηλαδή ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα.
- Ένα κείμενο εργασίας.
- Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τον ορισμό και την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής.

Τα κείμενα αυτά επιχειρούν την αντιμετώπιση ορισμένων πτυχών που δεν αντιμετωπίζονταν μέχρι τούδε, όπως επί παραδείγματι η συμμετοχή ιδιωτικών πλοίων σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης ή η μέριμνα για την κύρωση ενός νέου κανονισμού, ο οποίος θ' αντιμετωπίζει το μεταναστευτικό επί τη βάσει των αρχών διαχείρισης κρίσεων, καθιερώνοντας δηλαδή μια νέα αντίληψη η οποία αναγνωρίζει

[23] Άπαντα διαθέσιμα στην διεύθυνση: Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020 | Ευρωπαϊκή Επιτροπή (europa.eu), πρόσβαση στις 10/5/21.
[24] Διαθέσιμα επίσης στην διεύθυνση: Publications | European Commission (europa.eu).

ότι το μεταναστευτικό και η διαχείρισή του είναι δυνατόν να λάβουν διαστάσεις κρίσεως.

Το νέο ΚΕΣΑ αποτελεί μια υψίστης σημασίας νομοθετική πρωτοβουλία, η οποία καλείται να επιλύσει με βιώσιμο, άρα και διαχρονικό τρόπο, ένα πολύ σημαντικό ζήτημα, η έως τώρα εξέλιξη του οποίου επηρέασε σημαντικά και με δυσμενή τρόπο, την ευρωπαϊκή συνοχή και απείλησε το ίδιο το ευρωπαϊκό κεκτημένο[25] σημαντικών τμημάτων του σώματος των Ευρωπαίων πολιτών.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη των παραπάνω κειμένων, στα οποία αποτυπώνεται η βούληση της Επιτροπής, ώστε να καταγραφούν οι διαφαινόμενες πολιτικές, νομικές και επιχειρησιακές συνιστώσες του νέου ΚΕΣΑ και να διατυπωθούν κρίσεις επί της τελικής αποτελεσματικότητάς του.

[25] Glossary of summaries - EUR-Lex (europa.eu).

ΕΝΟΤΗΤΑ 1η
Ανάλυση της προτεινόμενης νέας μορφής του νομοθετήματος σχετικά με τις διαδικασίες ασύλου.

Ο πλήρης τίτλος του προτεινόμενου νομοθετήματος συγκεκριμένα είναι:

«Τροποποιημένη πρόταση[26]: Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ»[27].

Από τον τίτλο συμπεραίνεται κατ' αρχήν ότι πρόκειται για την θέσπιση ενός νέου κανονισμού, ο οποίος θ' αντικαταστήσει μια οδηγία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Πρόκειται δηλαδή για ένα νέο νομοθέτημα, το οποίο θα είναι υποχρεωτικό για τα κράτη μέλη, το οποίο αντικαθιστά μια οδηγία, δηλαδή ένα θεσμικό κείμενο που απαιτούσε την ενσωμάτωσή του στις εσωτερικές έννομες τάξεις μέσα από την αποδοχή και νομοθέτησή του από τα εθνικά κοινοβούλια. Η ενέργεια αυτή της Επιτροπής κινείται στην κατεύθυνση της αποτελεσματικότερης ενιαιοποίησης του νομικού πλαισίου.

Γενικά πρόκειται για ένα νομοθέτημα που περιορίζεται κυρίως στο νομικό πλαίσιο χωρίς ευθεία αναφορά σε επιχειρησιακές πτυχές του προβλήματος, ρυθμίζει δε αρκετά διεξοδικά το δικαίωμα άσκησης προσφυγής κατά απόφασης κράτους μέλους, απορριπτικής μιας αίτησης ασύλου. Ασχολείται μάλιστα αρκετά λεπτομερειακά με τις προθεσμίες που προβλέπονται για την υποβολή προσφυγής, σε μια προσπάθεια αφενός να μην αδικηθεί ο αιτών, αφετέρου να περιοριστούν οι δυνατότητες καταστρατήγησης του δικαιώματος προσφυγής. Παρά ταύτα, εκ της εφαρμογής του, ειδικά σε ότι αφορά στα κέντρα στα οποία συγκεντρώνονται και κρατούνται οι εισερχόμενοι στην Ε.Ε. προκύπτουν επιχειρησιακές απαιτήσεις.

Όπως εξηγείται στην αιτιολογική έκθεση, σκοπός είναι να συσταθεί ένα ενιαίο σύστημα χορήγησης ασύλου, το οποίο θα εξασφαλίζει την ταχεία εξέταση της αίτησης και το οποίο θα οδηγεί σε μια γρήγορη διαδικασία επιστροφής των μη δικαιούμενων ασύλου. Ως επιχειρησιακός βραχίονας των επιστροφών ορίζεται η FRONTEX, ενώ αναγνωρίζεται ότι δεν υφίσταται ένα αποτελεσματικό πλαίσιο αλληλεγγύης.

Σε κάθε περίπτωση, η εφαρμογή του συναρτάται με την ανάλογη αποτελεσματική εφαρμογή και των υπολοίπων νομοθετημάτων που προτείνει η Επιτροπή, ιδιαίτερα του κανονισμού για το Eurodac, δηλαδή την ενιαία ευρωπαϊκή

[26] Ο όρος «τροποποιημένη πρόταση» προέρχεται από το γεγονός ότι είχαν προηγηθεί δύο ακόμη ανάλογες προτάσεις, η πρώτη του 2016 (κατά την αρχική αποτυχημένη προσπάθεια της Επιτροπής Juncker και η δεύτερη το 2018, σε ένα ενδιάμεσο στάδιο ενδοκοινοτικών διαπραγματεύσεων).
[27] Το πλήρες κείμενο της πρότασης τροποποίησης είναι διαθέσιμο στην διεύθυνση: EUR-Lex - 52020PC0611 - EN - EUR-Lex (europa.eu), με πρόσβαση στις 12/6/21.

πλατφόρμα καταγραφής σωματομετρικών και άλλων χαρακτηριστικών τα οποία οδηγούν σε ασφαλή ταυτοποίηση της ταυτότητας ενός προσώπου. Η πραγματική ταυτοπροσωπία ενός ατόμου που αιτείται διεθνούς προστασία κρίνεται ως βασική προϋπόθεση για την ορθή λειτουργία του συστήματος ασύλου.

Ένας από τους σκοπούς του νέου κανονισμού είναι η ταχεία διαλογή των αιτήσεων ασύλου (εντός 12 μόλις εβδομάδων) με την προοπτική την ταχύτερη δυνατή επιστροφή των μη δικαιουμένων ασύλου στις χώρες προέλευσης, αποσκοπώντας στην αποσυμφόρηση της κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα αλλά και την αποτροπή περεταίρω μεταναστευτικών ρευμάτων. Η απρόσκοπτη λειτουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος παροχής ασύλου σε όσους το δικαιούνται και επιστροφής στις χώρες προορισμού τους όσων η αίτησή τους του απορρίπτεται, πολύ σωστά συσχετίζεται και με το κοινοτικό κεκτημένο της ελεύθερης κυκλοφορίας στη Ζώνη Schengen.

Σε ότι αφορά στη νομική βάση του κανονισμού, γίνεται επίκληση των σχετικών άρθρων της ΣΛΕΕ (άρθρο 78 §2 στοιχείο δ και αρ. 79 §2 στοιχείο γ). Επίσης γίνεται αναφορά στις έννοιες της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, οι οποίες αποτελούν γενικώς παραδεδεγμένες αρχές του δημοσίου δικαίου, είτε διεθνούς είτε εθνικού, προκειμένου να δικαιολογηθούν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις.

Συγκεκριμένα, η αναφορά στην αρχή της επικουρικότητας γίνεται δεδομένης της συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης στο ζήτημα του ασύλου, προκειμένου να διασφαλίζεται η ισότιμη και ομοιόμορφη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο, ασχέτως του κράτους μέλους στην επικράτεια του οποίου υποβάλλεται η σχετική αίτηση, αλλά και προκειμένου να εφαρμόζονται παντού οι ίδιες χρονικές προθεσμίες και επιδιώξεις, ώστε να επιτυγχάνονται οι σκοποί του νέου ΚΕΣΑ.

Αντίστοιχα η αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας γίνεται προκειμένου να τεκμηριωθεί το ότι η σοβαρότητα των λαμβανομένων μέτρων είναι ανάλογη των προστατευόμενων έννομων αγαθών που είναι τόσο το κοινοτικό κεκτημένο όσο και η παροχή διεθνούς προστασίας σε όσους την δικαιούνται.

Εν ολίγοις καθιερώνονται δύο διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, η κανονική και η ταχεία η οποία διενεργείται στα σύνορα του κράτους μέλους υποδοχής. Η δεύτερη διενεργείται όταν η υποβαλλόμενη αίτηση είναι προδήλως καταχρηστική, ή η χώρα προέλευσης του αιτούντος **αναγνωρίζεται ως ασφαλής (χώρα δηλαδή της οποίας η εσωτερική** σταθερότητα και ασφάλεια δεν δικαιολογούν το καθεστώς του πρόσφυγα) είτε τέλος γιατί κρίνεται ως δυνητικά επικίνδυνος για το κράτος μέλος υποδοχής.

Πολύ σημαντικές είναι οι προβλέψεις του Κανονισμού σε ότι αφορά στην παραμονή των αιτούντων μέχρι να εξεταστεί η αίτηση, διευθετώντας ένα ζήτημα που ειδικά στην Ελλάδα αποτελεί αντικείμενο πολύ φορτισμένης πολιτικής συζήτησης.

Συγκεκριμένα, στο κείμενο της τροποποιημένης πρότασης αναφέρεται [28] ότι προκειμένου να επιτυγχάνεται ο σκοπός της νέας διαδικασίας εξέτασης ασύλου, τα κράτη μέλη θα πρέπει να είναι σε θέση να απαιτήσουν από τους αιτούντες, την παραμονή τους είτε πλησίον των εξωτερικών συνόρων, είτε σε ειδικές ζώνες διέλευσης. Οι εγκαταστάσεις φιλοξενίας αυτές θα πρέπει να δημιουργούνται επί των σημείων διελεύσεως, στα οποία στατιστικά υποβάλλεται μεγάλος αριθμός αιτήσεων ασύλου ή σε άλλη περίπτωση, όσο πιο πλησίον γίνεται τόσο στα σημεία αυτά διέλευσης και σε κάθε περίπτωση πλησίον των εξωτερικών συνόρων.

Τις τοποθεσίες πλησίον των εξωτερικών συνόρων όπου θα δημιουργούνται οι σχετικές υποδομές παραμονής, η Επιτροπή τις αφήνει στην διακριτική ευχέρεια των κ-μ, όπως επίσης και την μεταφορά αριθμού εξ αυτών στα ενδότερα του κ-μ, για λόγους που θα αποφασίσει το κ-μ. Επισημαίνεται όμως η οδηγία ότι τα κ-μ θα πρέπει να περιορίζουν όσο το δυνατόν τον αριθμό των όσων προωθούν στο εσωτερικό τους, με την πλειοψηφία να παραμένουν σε εγκαταστάσεις στα εξωτερικά σύνορα.

Σε περίπτωση που το κ-μ δεν καταφέρει να τηρήσει την προθεσμία των 12 εβδομάδων τότε καθορίζεται ότι το κ–μ θα πρέπει να δώσει την άδεια στον αιτούντα να εισέλθει στο έδαφός του, μόνο όμως στην περίπτωση που έχει γενικά το δικαίωμα εισόδου στην Ε.Ε. Στην εναντία περίπτωση, όπως και στην περίπτωση που δικαστήριο δεν επιτρέψει την είσοδο, ο αιτών θα παραμένει στα εξωτερικά σύνορα.

Η τόση σπουδή που επιδεικνύεται στο θέμα της παραμονής[29] των αιτούντων άσυλο οφείλεται στο γεγονός ότι στην ουσία η Επιτροπή επιδιώκει την ταχύτερη δυνατή εκκαθάριση των αιτήσεων ασύλου επί των εξωτερικών συνόρων, χωρίς να επιτρέπεται η είσοδος των αιτούντων στο εσωτερικό των κ-μ, οπότε κρίνεται ποιο δύσκολος τόσο ο περιορισμός των μετακινήσεών τους όσο και η επιστροφή τους στην χώρα προέλευσης. Αυτή άλλωστε είναι και μια από τις κύριες αιτιάσεις πολλών εκ των κ-μ που δεν βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα, ότι δηλαδή σε πολλούς από τους αιτούντες επιτρέπεται η εγκατάσταση στο εσωτερικό του κ-μ πρώτης υποδοχής, αυτοί όμως παραβιάζουν τους όρους αυτής της άδειας παραμονής και μετακινούνται σε άλλο κ-μ, καθιστώντας τον εντοπισμό και την επιστροφή τους στο αρχικό κ-μ δυσχερή όσο και πηγή επιπλέον επιβάρυνσης των εσωτερικών μηχανισμών ασφαλείας.

Ομοίως, για τους ίδιους λόγους, η παραμονή του αιτούντα άσυλο, του οποίου η αίτηση έχει απορριφθεί, δεν θα είναι δυνατόν να παραταθεί είτε στην περίπτωση που η όποια **προσφυγή έχει ασκηθεί κατά** πρωτοβάθμιας απόφασης είναι προδήλως αβάσιμη (δεν προσκομίζονται νέα στοιχεία) ή στην περίπτωση που έχει μεν εκδοθεί πρωτόδικη απορριπτική απόφαση επί προσφυγής, εκκρεμεί δε η εξέταση προσφυγής σε δεύτερο βαθμό. Στις δύο αυτές περιπτώσεις, ο αιτών άσυλο είναι δυνατόν ν' απομακρύνεται από το έδαφος του κ-μ, χωρίς να θεωρηθεί ότι το κ-μ παραβιάζει το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο.

[28] Στις παραγράφους 40α εως και γ της αιτιολογικής σκέψης 40.
[29] Γίνεται μάλιστα ευθέως αναφορά του όρου κράτηση (υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις).

Η Επιτροπή παραδέχεται ότι επιπλέον της προθεσμίας των 12 εβδομάδων για την εξέταση της αίτησης ασύλου και εν συνεχεία άλλων 12 εβδομάδων για την επιστροφή των μη δικαιουμένων αυτού, επιδίωξε να τεθεί και προθεσμία εντός της οποίας θα αποφασίζουν τα δικαστήρια των κ-μ, απέτυχε όμως να το πετύχει.

Σε κάθε περίπτωση και προκειμένου για την επίτευξη ενός εκ των αντικειμενικών σκοπών του Κανονισμού, που αποτελεί η επιτάχυνση της διαδικασίας εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, παράλληλα με την ομοιόμορφη αντιμετώπιση των αιτούντων ασύλου από όλα τα κ-μ, επιβάλλεται η έγγραφη έκδοση της σχετικής ατομικής διοικητικής πράξης, είτε σε ενιαίο έγγραφο (δηλαδή η απόφαση απόρριψης της αίτησης μαζί με την απόφαση επαναπατρισμού) είτε σε περίπτωση έκδοσης δύο ξεχωριστών πράξεων, η εξασφάλιση ότι ο ενδιαφερόμενος τυγχάνει της δέουσας ενημέρωσης τόσο για το περιεχόμενο αυτών, όσο και επί των δικαιωμάτων του ν' ασκήσει τις προβλεπόμενες προσφυγές καθώς και σε ότι αφορά σε κάθε άλλη δυνατή βοήθεια που μπορεί να του παρασχεθεί (πχ πρόσβαση σε μεταφραστή).

Καθίσταται φανερό λοιπόν ότι η Επιτροπή αποβλέπει ουσιαστικά στην όσο το δυνατόν ταχύτερη εκκαθάριση των αιτήσεων ασύλου επί της γραμμής των εξωτερικών συνόρων και στην κατά το δυνατόν ταχύτερη ενεργοποίηση των διαδικασιών επιστροφής των μη δικαιουμένων ασύλου στις χώρες προέλευσής τους.

ΕΝΟΤΗΤΑ 2η
Οι πολιτικές, νομικές και επιχειρησιακές πλευρές του ζητήματος.

Προκειμένου για την επιχειρησιακή, πολιτική και νομική θεώρηση του νέου Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου, είναι αναγκαίο να συσχετιστεί αυτός με το σύνολο του νέου ΚΕΣΑ, ώστε να κατανοηθούν οι ευρύτερες προεκτάσεις αλλά και οι συνολικές προθέσεις της Επιτροπής.

Ένα πρώτο σημείο ενδιαφέροντος, που αξίζει ν' αναφερθεί είναι η διαπίστωση ότι κατά το διάστημα 2015-2019 ο αριθμός μεταναστών μειώθηκε κατά 92%[30]. Αντίθετα όμως με αυτή την εξέλιξη της μείωσης του γενικού αριθμού, μεταναστών, σημειώθηκε μια αύξηση των αιτήσεων ασύλου. Η αύξηση αυτή εκτιμάται ότι οφείλεται σε έναν βαθμό στην ουσιαστικά ελεύθερη μετακίνηση των εισελθόντων, από την αρχική χώρα εισόδου σε άλλη χώρα της Ε.Ε., όπου υποβάλλουν νέα αίτηση χορήγησης ασύλου, με αποτέλεσμα να «διπλοκαταχωρείται» αυτή[31]. Το γεγονός αυτό επιβαρύνει ιδιαίτερα την λειτουργία συνολικά του συστήματος ασύλου, αφού αποτελεί σαφή βούληση της Επιτροπής ο σεβασμός της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement)[32].

Αυτή η διαπίστωση εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο της συνειδητοποίησης ότι συνολικά το ευρωπαϊκό πλαίσιο διαχείρισης και απονομής του ασύλου είναι αρκετά χαλαρό, λόγω της μη καλής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών[33]. Μια διαπίστωση που διατρέχει συνολικά το υπό μελέτη κείμενο, και η θεραπεία της οποίας δηλώνεται ως βασική προτεραιότητα του νέου Κανονισμού. Γι αυτόν ακριβώς το λόγο επιχειρείται η ομογενοποίηση των διαδικασιών χορήγησης του καθεστώτος του ασύλου και η δημιουργία ενός μηχανισμού ταυτοποίησης των εισερχομένων πολιτών τρίτων χωρών.

Επίσης η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν εξαντλούνται όλες οι δυνατότητες συνεργασίας με τις τρίτες χώρες (εκτός Ε.Ε.), πολίτες των οποίων είναι οι αιτούντες άσυλο, είτε σε ότι αφορά στην διαδικασία εξακρίβωσης των πραγματικών στοιχείων

[30] Πηγή: Κείμενο εργασίας της Επιτροπής (Commission Staff Working Document), σ. 4, διαθέσιμο στην διεύθυνση: EUR-Lex - 52020SC0207 - EN - EUR-Lex (europa.eu).
[31] Βλ. οπ. ανωτέρω, σ. 4.
[32] Μια βασική αρχή της συνθήκης για τους πρόσφυγες του 1951 [άρθρο 33(1)], όπως αυτή συμπληρώθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης, της 31/1/1967, σύμφωνα με την οποία κανένα κράτος δεν δύναται να απελάσει άτομο που δικαιούται διεθνούς προστασίας προς κράτος όπου κινδυνεύει η σωματική του ακεραιότητα λόγω διώξεων και βασανιστηρίων [πηγή: Non-refoulement and the Scope of its Application (unhcr.org)], δεσμεύσεις που έχουν ενσωματωθεί και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (βλ. άρθρο 19).
Το πλήρες κείμενο της Συνθήκης και του Πρωτοκόλλου είναι διαθέσιμα στη διεύθυνση: ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ 1951 ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ (unhcr.org).
Το πλήρες κείμενο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. είναι διαθέσιμο στην διεύθυνση: EUR-Lex - 12012P/TXT - EN - EUR-Lex (europa.eu).
[33] Βλ. οπ. ανωτέρω, σ. 5.

τους, είτε σε ότι αφορά στην διαδικασία επιστροφής των μη δικαιουμένων ασύλου στις χώρες προέλευσης.

Την ανάγκη ρύθμισης του μεταναστευτικού υποδεικνύει και ο πλέον αρμόδιος παγκοσμίως φορέας, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR), η οποία τον Ιανουάριο του 2021, εν όψει της διαπραγμάτευσης για το νέο ΚΕΣΑ, εξέδωσε ένα θεσμικό κείμενο, με τίτλο: «Συστάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους πρόσφυγες προς την πορτογαλική και τη σλοβενική προεδρία στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης»[34].

Το κείμενο αυτό κινείται σε πολύ εποικοδομητική κατεύθυνση, επικροτώντας την προσπάθεια της Επιτροπής για την εισαγωγή σε διαπραγμάτευση του νέου ΚΕΣΑ. Αξιοσημείωτο είναι ότι η UNHCR αποδέχεται το ενδεχόμενο αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών που επιδιώκουν την είσοδο και παραμονή τους στην Ε.Ε. να μην δικαιούνται διεθνούς προστασίας αλλά να είναι οικονομικοί μετανάστες, αποδέχεται δε την ύπαρξη ενός συστήματος επαναπατρισμού, με μόνη προϋπόθεση να εξασφαλίζονται τα δικαιώματα των προσφευγόντων στα ευρωπαϊκά σύνορα, οι οποίοι πρέπει να υφίστανται αξιοπρεπή και ανθρώπινη συμπεριφορά από τα όργανα της Ε.Ε. καθώς και να υπάρχει ένα ορθολογικά λειτουργούν σύστημα εξέτασης των αιτήσεων ασύλου[35].

Πράγματι, το θέμα των αιτήσεων ασύλου είναι πολύ σημαντικό, αφού τέλη του 2019 εκκρεμούσαν 540.000 αιτήσεις ασύλου, κατά 20% αυξημένες σε σχέση με το προηγούμενο έτος, το 50% εκ των οποίων εκκρεμούσε πέραν του εξαμήνου[36]. Παρά ταύτα, ενώ ετησίως απορρίπτονται περί τις 370.000 αιτήσεις ασύλου, μόνον το 1/3 των ατόμων αυτών επιστρέφουν στις πατρίδες τους[37]. Το γεγονός αυτό υπονομεύει το κύρος συνολικά της Ε.Ε. και των κ-μ, υπό την έννοια ότι δίδεται η εντύπωση αδυναμίας εφαρμογής των αποφάσεων περί ασύλου[38].

---

[34] Το πλήρες κείμενο, στα ελληνικά, είναι διαθέσιμο στην διεύθυνση: opendocpdf.pdf (refworld.org), πρόσβαση στις 18/5/21.

[35] Χαρακτηριστική είναι η δήλωση του Gonzalo Vargas Llosa, Αντιπροσώπου Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Ύπατης Αρμοστείας: *«Σε ένα εύθραυστο παγκόσμιο περιβάλλον, μια Ευρωπαϊκή Ένωση που σώζει ζωές, προστατεύει τους πρόσφυγες στην Ευρώπη και παγκοσμίως και βρίσκει λύσεις για να μπει ένα τέλος στον αναγκαστικό εκτοπισμό και να οικοδομηθούν ανθεκτικές κοινωνίες είναι πιο απαραίτητη από ποτέ» και «Ελπίζουμε ότι το 2021 θα αποτελέσει ένα νέο κεφάλαιο για την προσφυγική προστασία και η Ευρωπαϊκή Ένωση θα επιδείξει ηγετικό πνεύμα στην Ευρώπη και σε όλο τον κόσμο» (πηγή:* Η Ύπατη Αρμοστεία καλεί την Ε.Ε. να ανοίξει ένα νέο κεφάλαιο για την προσφυγική προστασία – UNHCR Greece), πρόσβαση στις 18/5/21.

[36] Αν και με βάση τα πιο πρόσφατα στοιχεία του ελληνικού Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, ο αριθμός των αιτούντων ασύλου, που διαμένουν πλεον στα ελληνικά νησιά του Ανατολικού Αιγαίου (Απρίλιος 2021), έχει μειωθεί κάτω των 10.000 συνολικά [πηγές: Ενημερωτικό Μαρτίου – Λιγότεροι από 60.000 αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες ζουν πλέον στην Ελλάδα. Στα νησιά διαμένουν 13.495 από 40.300 που διέμεναν τον Μάρτιο του 2020 | Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (migration.gr) καθώς και Για πρώτη φορά από το 2015 κάτω από τους 10.000 οι αιτούντες άσυλο στα νησιά | Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου (migration.gr)].

[37] Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, βλ. οπ. παρ., σ. 2.

[38] EU adopts strategy on sending irregular migrants back – EURACTIV.com

Κύριο εργαλείο στην ταυτοποίηση είναι το σύστημα Eurodac, μια βάση δεδομένων στην οποία καταχωρούνται στοιχεία, με σκοπό τόσο την εξακρίβωση της πραγματικής προέλευσης των αιτούντων άσυλο[39]. Το Eurodac θα συνδυάζεται με ένα πλέγμα πιο εξειδικευμένων βάσεων δεδομένων, όπως το αποθετήριο δεδομένων ταυτότητας το οποίο περιέχει «λογικά διαχωρισμένα» τα δεδομένα ταυτότητας, τα δεδομένα ταξιδιωτικού εγγράφου και τα βιομετρικά δεδομένα που έχουν καταγραφεί στο σύστημα εισόδου/εξόδου (ΣΕΕ), το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (Visa Information System - VIS)[40], το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS)[41], και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου για υπηκόους τρίτων χωρών (στο εξής: ECRIS-TCN)[42].

Ως χρονικό όριο επίτευξης της ενοποίησης των επιμέρους συστημάτων και της πλήρους διαλειτουργικότητάς τους, ορίζεται το τέλος του 2023. Επόμενο χρονικό ορόσημο, θα είναι η πλήρης ψηφιοποίηση της διαδικασίας θεωρήσεων μέχρι το 2025[43], ώστε συν τοις άλλοις να εξαλειφθούν τα φαινόμενα υποκλοπής ταυτότητας.

Το ζήτημα βέβαια του μεταναστευτικού παραμένει βαθιά πολιτικό, αναγκάζοντας την Επιτροπή να συμβιβάσει τις ανάγκες της Ένωσης σαν σύνολο, αυτές των κ-μ, καθώς και πολλούς άλλους παράγοντες. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα σχετικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) ή μονομερείς ενέργειες κ-μ.

Μια από αυτές τις αποφάσεις, η οποία έθεσε το όλο ζήτημα σε νέα βάση υπήρξε μια σημαντική απόφαση του ΕΔΔΑ[44], η οποία εκδόθηκε στις 13 Φεβρουαρίου 2020 και η οποία αφορούσε στην προσφυγή δύο υπηκόων τρίτων κρατών, οι οποίοι προσέφυγαν κατά της Ισπανίας, διότι αμέσως μετά την είσοδό τους σε ισπανική επικράτεια (στον θύλακα της ισπανικής πόλης Μελίλα στην απέναντι αφρικανική

[39] Κριτική έχει ασκηθεί στην διαδικασία καταγραφής των εισερχομένων προσώπων, από ελληνικές Μ.Κ.Ο., σύμφωνα με την οποία εκφράζεται ανησυχία σχετικά με την ορθή καταγραφή των στοιχείων τους, κυρίως λόγω εμπλοκής της FRONTEX. Επίσης εκφράζεται η διαμαρτυρία για την επί 25 ημέρες κράτηση των εισελθόντων στις ειδικές δομές, με το πρόσχημα της ολοκλήρωσης της διαδικασίας καταγραφής, χρονικό διάστημα που οι Μ.Κ.Ο. κρίνουν ως υπερβολικό. Εν ολίγοις, ασκείται κριτική στο όλο σύστημα, τονίζεται δε ότι οι προβλέψεις του νέου ΚΕΣΑ ταυτίζονται με τις προβλέψεις των ελληνικών νόμων (Ν. 4375/16 & 4636/19). Η σχετική αναφορά των συνεργαζόμενων Μ.Κ.Ο. είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: The Workings of the Screening Regulation: Juxtaposing proposed EU rules with the Greek reception and identification procedure – Legal Centre Lesvos και σε μορφή pdf απευθείας στην διεύθυνση: Screening_Greece_Correlation-1-3.pdf.

[40] Visa Information System (VIS) (europa.eu)

[41] Ένα ειδικό σύστημα διευκόλυνσης επισκεπτών της ΕΕ από χώρες που δεν απαιτείται visa (ETIAS News & Information for Visitors coming to the EU - ETIAS.COM)

[42] eu-LISA - ECRIS-TCN (europa.eu).

[43] Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, σ. 15-16, διαθέσιμο στην διεύθυνση: EUR-Lex - 52020DC0609 - EN - EUR-Lex (europa.eu) , πρόσβαση στις 19/5/21.

[44] Το πλήρες κείμενο της απόφασης είναι διαθέσιμο στη διεύθυνση: N.D. AND N.T. v. SPAIN (coe.int).

ακτή, ο οποίος συνορεύει με το κράτος του Μαρόκου), επαναπροωθήθηκαν στην χώρα προέλευσης, δηλαδή το Μαρόκο.[45]

Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι καλώς οι ισπανικές αρχές εξεδίωξαν τους δύο προσφεύγοντες, επαναπροωθώντας τους, διότι αυτοί μπορούσαν ν' ακολουθήσουν την νόμιμη οδό υποβολής αιτήματος ασύλου προς τις αρχές του κ-μ της Ε.Ε. και όχι να επιλέξουν την οδό της παράνομης εισόδου. Η ενέργειά τους αυτή, έκρινε το δικαστήριο, τους στέρησε το όποιο δίκαιο του αιτήματός τους. Οι συνέπειες της υπόψη απόφασης είναι ακόμη ευρύτερες, αν ληφθεί υπόψη ότι οι δύο προσφεύγοντες ανήκαν σε μια ομάδα 75 συνολικά ατόμων, τα οποία συνολικά επαναπροωθήθηκαν. Με την απόφαση αυτή ουσιαστικά παρασχέθηκε στα αρχές των κ-μ ένα πλαίσιο πιο ελεύθερο, σχετικά με τον χειρισμό τέτοιων μαζικών εισόδων[46], αποκτά δε ακόμη μεγαλύτερη σημασία υπό το φως των προσφάτων εξελίξεων.

Το θέμα αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία, αφού την χρονική περίοδο που εκδόθηκε η σύσταση της UNHCR προς την Ε.Ε., βρισκόταν σε εξέλιξη έρευνα από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (European Anti-Fraud Office

---

[45] Η σχέση ανάμεσα στην νομολογία του ΕΣΔΑ και το κοινοτικό δίκαιο διέπεται από μια ξεχωριστή περιπλοκότητα η οποία πηγάζει από το γεγονός ότι ενώ στο σύνολό τους τα κράτη μέλη της Ε.Ε. έχουν προσχωρήσει και αποδεχθεί την ΕΣΔΑ, εν τούτοις η Ε.Ε. ως πολυεθνικός οργανισμός δεν δύναται να μετάσχει σε αυτήν. Πράγματι, κατά περιόδους η Ένωση εξέτασε την προοπτική της προσχώρησής της στην ΕΣΔΑ, ώστε ν΄ αντιμετωπιστούν κατ' αρχήν δικονομικά και νομολογιακά ζητήματα, το οποία είχαν προκύψει από σχετικές αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) όταν αυτό νομολόγησε την καθολική υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι κάθε άλλης μορφής δικαίου, απόφαση που θορύβησε τα συνταγματικά δικαστήρια ορισμένων κρατών μελών (Ιταλία, Γερμανία). Κατόπιν σχετικού ερωτήματος προς το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο το 1996, εκδόθηκε σχετική γνωμοδότηση με την οποία το Δικαστήριο υποδείκνυε ότι οι καταστατικές συνθήκες της μέχρι τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν προέβλεπαν πεδίο νομοθέτησης σχετικό με τα ανθρώπινα δικαιώματα. Προκειμένου να καταστεί δυνατή η μετεξέλιξή της Ε.Ε. σε έναν ενιαίο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) επιχειρήθηκε η ενσωμάτωση στις συνθήκες της Ε.Ε. διατάξεων που να παραπέμπουν στις διεθνείς συνθήκες περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η αρχή έγινε με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία συμπεριέλαβε την ΕΣΔΑ και τις «κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών» στις γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, ενώ στη Συνθήκη του Άμστερνταμ γίνεται αναφορά στις ευρωπαϊκές αξίες, όπως αυτές καταγράφονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Το κενό επιχειρήθηκε να καλυφθεί οριστικά με την εισαγωγή του άρθρου 6 στην Συνθήκη της Λισαβόνας, με το οποίο αποφασίστηκε η προσχώρηση της Ε.Ε. στην ΕΣΔΑ. Και πάλιν όμως, το ΔΕΕ με νεότερη γνωμοδότησή του αποφάνθηκε αρνητικά σχετικά με την εισδοχή της Ε.Ε. ως συνόλου στην ΕΣΔΑ αφού έκρινε ότι η εξέλιξη αυτή θα επηρέαζε αρνητικά την αυτονομία δικαίου της Ε.Ε., διαιωνίζοντας ούτως πως την μέχρι εκείνη στιγμή κατάσταση.
Στην ουσία, συνεχίστηκε μια μορφή «παρεμπίπτοντος» ελέγχου του ενωσιακού δικαίου από το ΕΔΔΑ, μέσω του ελέγχου εφαρμογής των προβλέψεων της ΕΣΔΑ μεμονωμένα από κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε.
Πηγές: Η προστασία των αξιών του άρθρου 2 της ΣΕΕ στην ΕΕ | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (europa.eu)
Γνωμοδότηση ΔΕΕ υπ' αριθμ. 2/94: resource.html (europa.eu)
Γνωμοδότηση ΔΕΕ υπ' αριθμ. 2/13: EUR-Lex - 62013CV0002 - EL - EUR-Lex (europa.eu)
Κείμενο Συνθήκης Λισαβόνας (ΣΕΕ & ΣΛΕΕ): EUR-Lex - - EL (europa.eu)
Σχετικά με τον παρεμπίπτοντα έλεγχο του ευρωπαϊκού δικαίου από το ΕΔΔΑ: prevedourou-timitikos tomos taktikon dikastirion-anatipo.pdf
Η συνθήκη της Λισαβόνας και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (didaktorika.gr)

[46] Οι μαζικές απελάσεις κατά το ΕΔΔΑ: Υπόθεση N.D. & N.T. κατά Ισπανίας – ΟΜΙΛΟΣ ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ (odeth.eu)

- OLAF)[47], σχετικά με καταγγελίες για παράνομες επαναπροωθήσεις βαρκών με μετανάστες στα ελληνικά θαλάσσια σύνορα[48]. Μάλιστα οι καταγγελίες προέρχονταν από όργανα της UNHCR επί ευρωπαϊκού εδάφους[49].

Του θέματος επιλήφθηκε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο[50], έλαβε δε μεγάλες διαστάσεις, λόγω και της καταδίκης ενός κ-μ, της Ουγγαρίας, από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) για μη τήρηση των ευρωπαϊκών νόμων περί ασύλου[51]. Το ΔΕΕ έκρινε ότι η Ουγγαρία παραβίαζε τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από το ευρωπαϊκό δίκαιο περί ασύλου, αφού[52]:

- Οι πρόσφυγες και μετανάστες που έφθαναν μέχρι τα σύνορα μεταξύ Σερβίας και Ουγγαρίας γίνονταν δεκτοί από την ουγγρική πλευρά μόνο μέσα σε δύο σαφώς καθορισμένες ζώνες υποδοχής (transit zones), στις οποίες όμως η πρόσβαση ήταν απόλυτα ελεγχόμενη από τις ουγγρικές αρχές, οι οποίες επέτρεπαν την είσοδο σε αυτές περιορισμένου αριθμού ατόμων ημερησίως, εμποδίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο έμπρακτα την δυνατότητα των αιτούντων άσυλο, να υποβάλουν την σχετική αίτηση, κάτι που αποτελεί βασική προϋπόθεση του ενωσιακού δικαίου και αναφαίρετο δικαίωμα του αιτούντος το άσυλο.
- Το ΔΕΕ έκρινε ότι η υποχρεωτική παραμονή των αιτούντων διεθνή προστασία στο εσωτερικό αυτών των ζωνών, υπερέβαινε το όριο της καλώς εννοούμενης φιλοξενίας, δυνάμενο να θεωρηθεί ως παράνομη κράτησή τους (detention), παραβιάζοντας την σχετική οδηγία της Ε.Ε. Ένα άτομο που αιτείται αιτούμενος διεθνούς προστασίας θα πρέπει να τίθεται σε καθεστώς κράτησης κατόπιν γραπτής αναγγελίας αυτής και λαμβανομένων όλων των αναγκαίων μέτρων ανακούφισης του συγκεκριμένου προσώπου, για όλο το διάστημα που διαρκεί η κράτηση. Ειδικότερα στην περίπτωση των ανηλίκων, η κράτηση θα πρέπει ν' αποτελεί την έσχατη λύση.
- Επίσης, το δικαστήριο απέρριψε την επίκληση από ουγγρικής πλευράς ότι λόγω του έκτακτου χαρακτήρα των γεγονότων, δικαιολογούνταν η απόλκλιση από τις προβλέψεις του ενωσιακού δικαίου, κατά την διάταξη του άρθρου 72 της ΣΛΕΕ.
- Τέλος, το ΔΕΕ έκρινε ότι η απομάκρυνση των τελικώς κριθέντων ως παρανόμως εισελθόντων από την ουγγρική επικράτεια, με την απλή προώθηση και εγκατάλειψή τους σε μια συνοριακή ζώνη «γυμνή» από κάθε εγκατάσταση[53], συνιστούσε παράβαση της πρόβλεψης ότι ακόμη και οι

[47] European Anti-Fraud Office | European Commission (europa.eu), πρόσβαση στις 19/5/21.
[48] Προσφυγικό : Έρευνα της Κομισιόν για τη Frontex και τις επαναπροωθήσεις στα ελληνοτουρκικά σύνορα | in.gr, πρόσβαση στις 18/5/21.
[49] Asylum 'under attack' at Europe's borders, UN refugee agency says | Euronews.
[50] Lawmakers bash EU border agency over alleged migrant pushbacks – EURACTIV.com.
[51] Hungary asylum policies 'failed' to fulfill EU obligations, ECJ rules | Euronews.
[52] Hungary has failed to fulfil its obligations under EU law in the area of procedures for granting international protection and returning illegally staying third-country nationals (europa.eu)
[53] How Hungary is violating EU law on refugees | Europe | News and current affairs from around the continent | DW | 08.02.2021

παρανόμως εισελθόντες θα πρέπει να επαναπροωθούνται βάσει συγκεκριμένης διαδικασίας, όπως αυτή προβλέπεται από τις σχετικές ευρωπαϊκές οδηγίες.

Ως άμεσο αποτέλεσμα της καταδίκης ήταν η αναστολή των δραστηριοτήτων της FRONTEX στην Ουγγαρία [54] , σε συνδυασμό δε και με άλλης μορφής μεταγενέστερες παραβιάσεις του συνολικού ενωσιακού δικαίου σε ότι αφορά στο κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα, η Ουγγαρία βρίσκεται υπό την απειλή κυρώσεων από ευρωπαϊκής πλευράς, σε εφαρμογή του άρθρου 7 της ΣΛΕΕ. Ατυχώς, η τελική υποβολή κυρώσεων κατά της Ουγγαρίας ενδεχομένως να μην καταστεί ποτέ εφικτή, αφού για να ευδοκιμήσει μια τέτοια ενέργεια, θα πρέπει να συμφωνήσουν όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη, πράξη στην οποία άλλα κράτη όπως η Πολωνία ή η Βουλγαρία δεν θα συναινέσουν, αφού κινούνται και αυτά σε παράλληλες κατευθύνσεις[55].

Από την μεριά της η Ουγγαρία, δια της υπουργού δικαιοσύνης Judit Varga, δήλωσε ότι δεν δύναται να επιτρέψει την ύπαρξη διαδρόμων μέσω των οποίων οι μετανάστες θα κινούνται προς το κέντρο της Ευρώπης, και ότι θα συνέχιζε την υπόψη πολιτική της. Η αντιπαράθεσή αυτή μεταξύ ενός κ-μ και ενός κορυφαίου θεσμού της Ε.Ε., όπως είναι το ΔΕΕ, δείχνει τις εσωτερικές εντάσεις στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, οι οποίες φθάνουν μέχρι το σημείο ν' απειλείται αυτή καθεαυτή η συνοχή του.

Η FRONTEX καλείται να διαδραματίσει κυρίαρχο ρόλο στη διαχείριση του όλου συστήματος διαχείρισης του μεταναστευτικού, είναι δε αξιοσημείωτο ότι δίδεται ιδιαίτερη έμφαση στις επιστροφές των μη δικαιουμένων ασύλου στις χώρες απ' όπου προήλθαν.

Μάλιστα της δίδεται ξεκάθαρη εξουσιοδότηση να εμπλακεί στην διαδικασία επιστροφής των ατόμων αυτών, παρέχοντας κάθε δυνατή υποστήριξη στα κ-μ., είναι δε τόση η σημασία που δίδεται στην διαδικασία των επιστροφών ώστε η Επιτροπή δίνει εντολή στην FRONTEX να ορίσει και αυτή, αναπληρωτή εκτελεστικό διευθυντή, αρμόδιο ειδικά γι' αυτό το ζήτημα[56].

Μεγάλη σημασία έχει η αναγνώριση μιας άλλης πολύ σημαντικής πτυχής του μεταναστευτικού. Αυτή είναι η περίπτωση των διασωζώμενων ατόμων μέσα από διαδικασίες έρευνας και διάσωσης (Search and Rescue – SAR). Το 50% των εισερχομένων δια της θαλάσσιας οδού, είτε από την Κεντρική Μεσόγειο, είτε από τις τουρκικές ακτές προς τα ελληνικά νησιά, είναι άτομα που περισυλλέγονται μέσα από επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης. Το γεγονός αυτό τους προσδίδει το καθεστώς του

[54] EU migration chief welcomes Frontex suspension of operations in Hungary | Euronews
[55] EU Court Tosses Hungary Challenge to Sanctions | Courthouse News Service
[56] Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, βλ. οπ. παρ., σ. 12.

ναυαγού, οπότε δικαιούνται αυξημένης προστασίας, βάσει των διεθνών συνθηκών που ρυθμίζουν τα θέματα της θαλάσσιας ναυσιπλοΐας[57].

Το ζήτημα με όσους διασώζονται στη θάλασσα, είτε από πολεμικά πλοία των κρατών μελών της Ε.Ε., είτε από διερχόμενα εμπορικά, είτε από πλοία που ανήκουν σε Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.) είναι η μετέπειτα τύχη των διασωθέντων, αφού η υποχρέωση του διασώζοντος εξαντλείται στο στάδιο τη διάσωσης. Δηλαδή, σε ότι αφορά στους διασωθέντες, δεν υφίσταται κάποια υποχρέωση κάποιου κράτους να τους δεχθεί και να τους παράσχει πολιτικό άσυλο. Πράγματι, αυτό το ζήτημα άπτεται μέχρι στιγμής της κοινοτικής αλληλεγγύης, όχι όμως χωρίς προβλήματα, που οφείλονται στην απροθυμία πολλών κρατών μελών να αποδεχθούν στο έδαφός τους διασωθέντες.

Η στρατιωτικού χαρακτήρα επιχείρηση «EUNAVFORMED SOPHIA», η οποία αφορούσε στην ανάπτυξη ναυτικών μονάδων επιφανείας από πολεμικά ναυτικά διαφόρων κρατών μελών της Ένωσης, είχε σαν αρχική αποστολή, επί τη βάσει σχετικής απόφασης της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφαλείας[58] (της 28 Σεπτεμβρίου 2015) να ξεκινήσει από τις 7 Οκτωβρίου 2015 περιπολίες στην κεντρική Μεσόγειο με σκοπό την αντιμετώπιση της παράνομης διακίνησης μεταναστών (human trafficking) μέσα από την σύλληψη στα διεθνή ύδατα παράνομων σκαφών που χρησιμοποιούντο γι' αυτό το σκοπό.

---

[57] Τρεις διεθνείς συνθήκες (UNCLOS, SOLAS, Σύμβαση του Αμβούργου για την έρευνα και διάσωση), που διέπουν την ναυσιπλοΐα στην θάλασσα, προβλέπουν την υποχρέωση των πλοιάρχων πάσης φύσης πλοίων, να σπεύσουν άμεσα σε βοήθεια πλωτού μέσου που εκπέμπει σήμα έκτακτης ανάγκης. Η πρόβλεψη αυτή επιτρέπει στα κυκλώματα παράνομης διακίνησης μεταναστών να καταστρατηγούν την ουσία του διεθνούς νομικού καθεστώτος, επιβιβάζοντας τους μετανάστες σε πλοία επικίνδυνα, εγκαταλείποντάς τους αβοήθητους μεσοπέλαγα. Φυσικά, παρά το γεγονός αυτό, τα πλοία που θα λάβουν το σήμα κινδύνου υποχρεούνται να σπεύσουν άμεσα σε βοήθεια. Δυστυχώς, η πολύνεκρη κατάληξη πολλών από αυτά τα περιστατικά, με αποκλειστική ευθύνη των διακινητών, οι οποίοι χρησιμοποιούν επικίνδυνα σκάφη, επιβαρύνει την ατμόσφαιρα γύρω από το θέμα, οδηγώντας την σχετική συζήτηση στα άκρα. Πηγές:

1. Who is responsible for helping out migrants at sea? - BBC News.
2. file://C:\Documents and Settings\M.Ventura\Local Settings\Temp\ (utl.pt) (το πλήρες κείμενο της Συνθήκης SOLAS – Convention for the Safety Of Life At Sea).
   Η υποχρέωση διάσωσης περιλαμβάνεται στο Κανονισμό υπ' αριθμ. 33 (το κείμενο της SOLAS αποτελείται από ένα σύνολο κανονισμών που αφορούν μια πληθώρα θεμάτων από την επιθεώρηση των μηχανολογικών τμημάτων ενός πλοίου μέχρι την επιθεώρηση των σωστικών του μέσων).
3. "Rescue at Sea, A Challenge for the Shipping Industry", διαθέσιμο στην διεύθυνση: ICS (unhcr.org).
4. Regulation 33 : Distress Situations: Obligations and procedures - ONBOARD SOS MEDITERRANEEONBOARD SOS MEDITERRANEE (το κείμενο του Κανονισμού υπ' αριθμ. 33 της SOLAS). Χαρακτηριστικά αξίζει ν' αναφερθεί ότι η συγκεκριμένη ιστσελίδα είναι το διαδικτυακό προφίλ ενός πλοίου ιδωτικών συμφερόντων (ανήκει σε Μη Κυβερνητική Οργάνωση) το οποίο ασχολείται ακριβώς με την έρευνα και διάσωση ναυαγών μεταναστών στην κεντρική Μεσόγειο.

[58] Γλωσσάριο σύνοψης - EUR-Lex (europa.eu).

Η διάρκεια της επιχείρησης παρατεινόταν συνεχώς[59], σε μια προσπάθεια να ελεγχθεί η όλη δυσμενής κατάσταση στην θαλάσσια περιοχή του Λιβυκού Πελάγους, παρά το ότι δεν εξελισσόταν όπως προβλεπόταν, αφού στην ουσία τα πλοία της αποτελούσαν πόλο έλξης για τα πλοία στα οποία οι διακινητές επιβίβαζαν πλέον μόνους τους εξαθλιωμένους μετανάστες, με άμεσο κίνδυνο ναυαγίου και απώλειας της ζωής τους, αναγκάζοντας τα πλοία της EUNAVFORMED SOPHIA να διασώζουν αυτούς. Αποτέλεσμα της διάσωσής τους ήταν μια νέα εμπλοκή, αφού η κοντινότερη χώρα της Ε.Ε., η Ιταλία δεν δεχόταν ν' αποβιβαστούν στο έδαφός της. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε έντονες αντεγκλήσεις εντός του ενωσιακού οικοδομήματος, με άλλα μέλη κράτη να ζητούν την παύση της επιχείρησης[60], ακριβώς επειδή δεν επιτύγχανε τον κύριο σκοπό της, που ήταν η αντιμετώπιση του human trafficking. Τελικά επήλθε συμβιβασμός, με την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού να αφαιρείται από την αποστολή της δύναμης, οπότε αυτή επικεντρώθηκε στην επιβολή του embargo όπλων και εξαγωγών πετρελαίου από την Λιβύη.

Παρά ταύτα, η πρόεδρος της Επιτροπής κα Ursula von der Layen επανέφερε το θέμα στην ομιλία της για την κατάσταση της Ένωσης[61], αναφέροντας χαρακτηριστικά:

«Θα ακολουθήσουμε μια ανθρώπινη και ανθρωπιστική προσέγγιση. Η διάσωση ζωών στη θάλασσα δεν είναι προαιρετική. Και οι χώρες που εκπληρώνουν τα νομικά και ηθικά καθήκοντά τους ή που είναι περισσότερο εκτεθειμένες από άλλες πρέπει να μπορούν να βασίζονται στην αλληλεγγύη ολόκληρης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ... Όλοι πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους και να αναλάβουν τις ευθύνες τους.»

Η ομιλία είναι γενικότερα ενδιαφέρουσα για το θέμα του νέου ΚΕΣΑ, καθώς καταγράφει, δια στόματος της προέδρου τις προτεραιότητες. Η χορήγηση ασύλου συνδέεται με τις επιστροφές των μη δικαιούμενων ασύλου στις χώρες προέλευσης αλλά και με την ομαλή ενσωμάτωση των όσων το δικαιούνται στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, μέσω της ανάπτυξης των ταλέντων και δεξιοτήτων τους[62].

---

[59] Αναφέρονται ενδεικτικά οι εξής αποφάσεις παράτασης του Συμβουλίου της Ευρώπης: Επιχείρηση Sophia της EUNAVFOR MED: παράταση εντολής έως τις 31 Μαρτίου 2019 - Consilium (europa.eu) και Επιχείρηση Sophia της EUNAVFOR MED: παράταση εντολής έως τις 31 Μαρτίου 2020 - Consilium (europa.eu), πρόσβαση στις 18/5/21.

[60] Σχετικά δημοσιεύματα είναι διαθέσιμα στις διευθύνσεις: Επιχείρηση Σοφία: «Ναυάγιο» λόγω άρνησης της Αυστρίας για τη θαλάσσια επιτήρηση της Λιβύης | in.gr και Ζέχοφερ: Η επιχείρηση «Σοφία» της ΕΕ να μην γίνει υπηρεσία ταξί για μετανάστες - CNN.gr, πρόσβαση στις 18/5/21.

[61] Το πλήρες κείμενο της ομιλίας είναι διαθέσιμο στη διεύθυνση: Ομιλία της προέδρου κ. φον ντερ Λάιεν για την κατάσταση της Ένωσης στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου | Greece (europa.eu).

[62] Υπάρχει και μια πολύ ενδιαφέρουσα αναφορά στον καταυλισμό της Μόριας, που είναι ενδεικτικό του γεγονότος ότι η ευρωπαϊκή ηγεσία είχε ενημέρωση για τα τεκταινόμενα εκεί. Είναι ενδεικτική δε η αναφορά αφού προδιέγραφε τις εξελίξεις στο θέμα της αντιμετώπισης του μεταναστευτικού ειδικότερα στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, με την χρηματοδότηση της ανέγερσης νέων δομών φιλοξενίας. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, αποφασίστηκε η διάθεση ενός σημαντικού ποσού στην κατεύθυνση αυτή: Brussels allocates €276 million to Greece for migrant camps on its islands | Euronews.

ΕΝΟΤΗΤΑ 3η
Συμπεράσματα και προτάσεις.

Είναι δεδομένο ότι λόγω εσφαλμένων αντιλήψεων και εκτιμήσεων μέρους της ευρωπαϊκής ελίτ[63], συνέρρευσαν στην ευρωπαϊκή ήπειρο πολύ μεγαλύτεροι αριθμοί μεταναστών από αυτούς που η Ευρώπη «ένιωθε» πραγματικά έτοιμη να απορροφήσει. Ο ασύντακτος τρόπος με τον οποίο σημειώθηκε αυτή η εισροή και η εικόνα ανεξέλεγκτων καταστάσεων που επικοινωνήθηκε προς τα έξω, από το ευρωπαϊκό διοικητικό οικοδόμημα, οδήγησαν σε προοδευτική απαρέσκεια των κοινωνιών[64].

Το κλίμα παραμένει ιδιαίτερα φορτισμένο, όπως διαπίστωσε και η αρμόδια επίτροπος κα Ylva Johansson σε επίσκεψή της στα πληττόμενα νησιά του Αν. Αιγαίου, όπου έγινε αποδέκτης σοβαρών διαμαρτυριών τόσο από τους μόνιμους κατοίκους, όσο και από τους μετανάστες[65], με την παραμικρή είδηση που αναφέρεται στην διαιώνιση του μεταναστευτικού προβλήματος και στην μη απορρόφηση των μεταναστών αναλογικά από όλες τις χώρες της ΕΕ, σύμφωνα με τις συμβατικές προβλέψεις του ενωσιακού οικοδομήματος των συνθηκών, να διαδίδεται και να επιβαρύνει περαιτέρω το κλίμα[66].

Επιπρόσθετα, η ελληνοτουρκική κρίση, όπως αυτή εκτυλίχθηκε με την στρατιωτική κλιμάκωση του καλοκαιριού του 2020, επιτείνει τις ανασφάλειες τόσο των κατοίκων των νησιών του Αιγαίου όσο και των ελληνικών στρατιωτικών αρχών. Καθίσταται έτσι προφανές, γιατί και κατ' αρχήν σωστές πρωτοβουλίες, όπως το πρόγραμμα κάλυψης των ενοικίων και χορήγησης οικονομικών βοηθημάτων HELIOS [67] ή τα προϋπολογιζόμενα, αρκετά σημαντικά κονδύλια στήριξης των τοπικών κοινωνιών δεν γίνεται ευμενώς αποδεκτά[68].

Ήδη, και παρά την εκπεφρασμένη θέληση της Επιτροπής όπως επιτυγχανόταν κατ' αρχήν συμφωνία, τουλάχιστον στις γενικές αρχές του νέου ΚΕΣΑ, κάτι τέτοιο δεν διαφαίνεται στον ορίζοντα, αναγκάζοντας διάφορα κράτη μέλη να προβαίνουν σε μεμονωμένες ενέργειες, όπως η Δανία, η οποία ενέκρινε νόμο που δίνει τη δυνατότητα να επανεγκαθιστά αιτούντες άσυλο σε χώρες εκτός Ευρώπης[69] ή η πρωτοβουλία της ελληνικής κυβέρνησης να θεωρεί την Τουρκία ως ασφαλή χώρα σε

[63] Elites and the public in EU integration: the case of the refugee crisis | The JCMS Blog (ideasoneurope.eu).
[64] Resentment Builds as Migrants Spread Across France (breitbart.com)
Επίσης, η ανησυχία για το μεταναστευτικό, θεωρήθηκε ως μια από τις κύριες αιτίες της θετικής προς το Brexit ψήφου [Why immigration was key to Brexit vote (irishtimes.com)].
[65] EU commissioner gets cold shoulder promoting migrant camps in Greece – POLITICO
[66] Αναλαμβάνουν τα έξοδα για πρόσφυγες στην Ελλάδα (dw.com)
[67] Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection (HELIOS) | International Organization for Migration (iom.int)
[68] '2nd-class citizens': migrant camp plans angers Lesbos islanders - France 24
[69] Δανία: Εγκρίθηκε ο νόμος για την αποστολή αιτούντων άσυλο εκτός Ευρώπης (naftemporiki.gr).

ότι αφορά στους προερχόμενους από Συρία, Αφγανιστάν, Μπαγκλαντές και Σομαλία[70], τουτέστιν, αυτοί, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Συνθήκης του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, δεν θα δύνανται να υποβάλλουν αιτήσεις ασύλου στην ελληνική επικράτεια.

Ομοίως η ιταλική κυβέρνηση κινείται στην κατεύθυνση του να προωθούνται σε άλλες χώρες της ΕΕ τουλάχιστον το 50% των αιτούντων άσυλο και διεθνή προστασία[71], συνέπηξε δε συμμαχία πέντε μεσογειακών χωρών (Ελλάδας, Ιταλίας, Μάλτας, Κύπρου και Ισπανίας) ώστε να προωθήσουν τις απόψεις τους σχετικά με το νέο ΚΕΣΑ. Ταυτόχρονα η Ελλάδα επιζητά την επαναφορά της συμφωνίας Ε.Ε.-Τουρκίας[72], σε μια κίνηση η οποία δεδομένων των καταστάσεων που επικρατούν στις σχέσεις γενικότερα με την Τουρκία δεν φαίνεται εφικτή. Χαρακτηριστική υπήρξε η απαίτηση των κρατών αυτών να καταστεί υποχρεωτική η επίδειξη της κοινοτικής αλληλεγγύης στο θέμα[73], άλλη μια ένδειξη της αυξανόμενης δυσαρέσκειας των χωρών πρώτης εισόδου.

Η ανησυχία αλλά και η σύγχυση επιτείνονται από διάφορες άλλες εξελίξεις που δίνουν την εντύπωση μιας προϊούσας σύγχυσης στο όλο ζήτημα αντιμετώπισης του μεταναστευτικού, με χαρακτηριστικότερη περίπτωση αυτή της FRONTEX, η οποία από την μια καλείται να αυξήσει και αυστηροποιήσει τους ελέγχους και ότι δεν αίρεται στο ύψος της αποστολής της και των περιστάσεων[74], αλλά από την άλλη πλευρά εγκαλείται ν' απολογηθεί ότι δεν σέβεται τα δικαιώματα προσφύγων και μεταναστών, με θεσμικά σώματα ν' αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες οι οποίες είναι τουλάχιστον διφορούμενες, όπως η εξέταση του γενικού διευθυντή της FRONTEX από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο[75], ενέργεια η οποία απάδει της κοινοτικής δεοντολογίας, αφού σε τελική ανάλυση ο υπόψη κοινοτικός αξιωματούχος καλείται να επιτελέσει ένα σημαντικό έργο, από τη μια μεριά της συνέχισης των καθημερινών επιχειρήσεων αναχαίτισης του μεταναστευτικού και της από την άλλη μεριά αναδιοργάνωσης της FRONTEX σε μια πρωτοφανή νέα βάση, από έναν οργανισμό περιορισμένων και επικουρικών δυνατοτήτων σε έναν οργανισμό με πλήρη διοικητική και επιχειρησιακή αυτοτέλεια.

Εν ολίγοις, καταληκτικά, μπορούν να διατυπωθούν οι εξής προτάσεις σχετικά με την εν εξελίξει διαπραγμάτευση του νέου ΚΕΣΑ:

---

[70] Αλλαγές στο Μεταναστευτικό: Ποιοι δεν θα μπορούν πλέον να αιτηθούν άσυλο στην Ελλάδα | ΠΟΛΙΤΙΚΗ | iefimerida.gr.
[71] Italy hopeful on reviving EU migrant burden sharing deal – EURACTIV.com.
[72] Μηταράκης: Η ΕΕ να επιβάλει στην Τουρκία ορθή εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης | Defence-point.gr.
[73] Med 5 request 'mandatory solidarity' on migration - Greek City Times.
[74] Χαρακτηριστικότατη περίπτωση σημαντικού ευρωπαϊκού θεσμού που εγκαλεί την FRONTEX για αναποτελεσματικότητα είναι αυτή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου [European Court of Auditors (ECA) | Ευρωπαϊκή Ένωση (europa.eu)], το οποίο σε έκθεσή του τονίζει την γενικότερη εικόνα ως μη ικανοποιητική. Η πλήρης έκθεση διαθέσιμη στην διεύθυνση: Special Report 08/2020: Frontex's support to external border management (europa.eu), πρόσβαση στις 8/6/21.
[75] EU Parliament pressing for inquiry into Frontex (euobserver.com)

- Να συμφωνηθεί το ταχύτερο δυνατόν το νέο ΚΕΣΑ. Να τονιστεί η υπαρξιακή, για το όλο ενωσιακό οικοδόμημα, απειλή που συνιστά η ανεξέλεγκτη διαχείριση του μεταναστευτικού, αφού τροφοδοτείται ολοένα και περισσότερο ο ευρωσκεπτικισμός, υφίσταται δε ο κίνδυνος η τελική έκβαση να είναι η ακριβώς αντίθετη από την επιδιωκόμενη, δηλαδή η ΕΕ να «σφραγίσει» τα εξωτερικά της σύνορα, στερώντας και από αυτούς που πραγματικά το δικαιούνται, το άσυλο και την διεθνή προστασία.
- Να θεωρηθεί η επίδειξη κοινοτικής αλληλεγγύης υποχρεωτική, μέσω της υποχρεωτικής μετεγκατάστασης προσφύγων και μεταναστών, ακόμη και παρά τις όποιες αντιδράσεις των όποιων κ-μ επιθυμούν να εξαιρεθούν. Σε περίπτωση άσκησης εκ νέου εκβιαστικών πολιτικών, να επιβληθούν οι δέουσες κυρώσεις μέχρις επίτευξης του σκοπού.
- Ν' αναληφθούν οι δέουσες διπλωματικές ενέργειες προς τις χώρες προέλευσης, ιδίως αυτές που δεν αντιμετωπίζουν προβλήματα εσωτερικής και εξωτερικής σταθερότητας (Πακιστάν, Μπαγκλαντές κα), ώστε αφενός να καταπολεμήσουν τα κυκλώματα λαθρομεταναστών που δρουν στις επικράτειές τους, αφετέρου να δέχονται πίσω τους πολίτες τους, που κρίνεται από τις αρμόδιες ευρωπαϊκές αρχές ότι δεν δικαιούνται ασύλου [76]. Εν ανάγκη ν' απειληθούν κυρώσεις, οι οποίες εκτιμάται ότι θα έχουν αποτέλεσμα, αφού οι χώρες αυτές έχουν πολύ περισσότερα να ωφεληθούν από την γενικότερη συνεργασία με την ΕΕ[77].

  Στην κατεύθυνση αυτή είναι απαραίτητη η συμβολή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης [78], η οποία να εξουσιοδοτηθεί να δράσει αναλόγως, προς πάσα κατεύθυνση προκειμένου γα την επίτευξη του σκοπού του ελέγχου των μεταναστευτικών ροών, οι οποίες γίνονται εργαλεία ανελεύθερων καθεστώτων για την επίτευξη των σκοπών τους.
- Να ξεκαθαριστεί η νομική και πολιτική θέση συνολικά της Ένωσης και να παρασχεθεί συνολικά σε ενωσιακό επίπεδο η απαραίτητη νομική κάλυψη στα ευρωπαϊκά όργανα περιφρούρησης των εξωτερικών συνόρων, λαμβανομένων υπόψη, πρωτίστως, των πραγματικών και ουσιαστικών επιχειρησιακών απαιτήσεων επιτέλεσης της αποστολής τους.
- Να συνεχιστεί η πάση δυνάμει ενίσχυση της FRONTEX και η ενδυνάμωση του συντονισμού και της συνεργασίας της με όλες τις αστυνομικές και στρατιωτικές δυνάμεις των κ-μ, ιδιαίτερα των άμεσα θιγόμενων χωρών.

[76] Pakistan says it won't take back migrants with 'criminal record' | Asia| An in-depth look at news from across the continent | DW | 09.11.2015.
[77] Pakistan and the EU - European External Action Service (europa.eu).
[78] Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) - European External Action Service (europa.eu)

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Όπως διαπιστώνουμε λοιπόν, ο δρόμος προς ένα νέο ΚΕΣΑ είναι ακόμη μακρύς και δύσκολος, παρά τις ευγενείς προθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπό την νέα σύνθεσή της, με επικεφαλής την κα von der Layen. Οι κινήσεις στις οποίες πρέπει να προβεί η Επιτροπή στο θέμα της παροχής ασύλου είναι λεπτές μεν, οφείλουν να είναι όμως αποφασιστικές στην κατεύθυνση της ολιστικής και τελικής επίλυσης του προβλήματος.

Αυτό που πρέπει οπωσδήποτε να καταστεί κατανοητό είναι ότι μεταναστευτικό είναι αφενός πρόβλημα του διεθνούς δικαίου που άπτεται της απαίτησης για χορήγηση ασύλου αλλά αφετέρου αποτελεί και μια ευθεία απειλή για το κοινοτικό κεκτημένο, την βασική δηλαδή συνθήκη ύπαρξης τη Ένωσης και για την επίτευξη του οποίου οι λαοί των κυρίαρχων ευρωπαϊκών κρατών παραιτήθηκαν σημαντικών εξουσιών και παραμέτρων που πηγάζουν από την εθνική τους κυριαρχία.

Εκ πρώτης όψεως, η ανανεωμένη προσπάθεια της Επιτροπής εμφανίζεται ως καλών προθέσεων και αρκούντως φιλόδοξη, πλην όμως απ' ότι φαίνεται, οι βασικές προβλέψεις που διέπουν το καθεστώς του Δουβλίνο ΙΙΙ, παραμένουν εν πολλοίς ανέγγιχτες. Η επίκληση μιας ασαφούς και ομιχλώδους διαδικασίας αλληλεγγύης, καθώς και η επινόηση ασαφών υποκατάστατων της απλής ανάγκης για μετεγκατάσταση των υπεράριθμων προσφύγων, οδηγούν στην νίκη και παγίωση εσωτερικών στρατοπέδων στην Ένωση, εγγράφοντας δυσοίωνες προοπτικές για το μέλλον. Όπως παραδέχθηκε ο αρμόδιος επίτροπος Μαργαρίτης Σχοινάς, οι χώρες του Visegrad αποτελούν έναν ξεχωριστό πόλο στο θέμα του μεταναστευτικού[79].

Η αλληλεγγύη αποτελεί μια από τις βάσεις της Ένωσης, όπως και πολλές άλλες κατακτήσεις του ευρωπαϊκού πολιτισμού, οι οποίες συγκροτούν τον ευρωπαϊκό τρόπο ζωής. Αυτόν τον οποίο άλλωστε επιδιώκουν να προσεγγίσουν οι μάζες των μεταναστών. Αν και το ενωσιακό οικοδόμημα φαίνεται ν' αντιλαμβάνεται την ανάγκη καθορισμού του μελλοντικού προσανατολισμού του[80], εν τούτοις «οἱ καιροὶ οὐ μενετοί»[81].

[79] Overcoming the Migration Deadlock: What Can the New EU Migration Pact Achieve? – Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit Brüssel – Friedrich Naumann Foundation for Freedom Brussels (fnf-europe.org).

[80] Προς τούτο συγκλήθηκε και σχετική σύνοδος σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης: What is the Conference on the Future of Europe? – POLITICO.

[81] Λεξικό της κοινής νεοελληνικής (greek-language.gr)

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αντωνίου Αικ., Παπαιωάννου Αλεξ., «Οι κανονισμοί Δουβλίνο ΙΙ και Δουβλίνο ΙΙΙ», Απρίλιος 2016, διαθέσιμο στην διεύθυνση: 13.04 ΕΡΓΑΣΙΑ ΧΕΑΔ.pdf (uoa.gr), πρόσβαση στις 19/5/21.

Βογά Σοφία, «N.D. και N.T. κατά Ισπανίας», 24/2/20, διαθέσιμο στην διεύθυνση: N.D. και N.T. κατά Ισπανίας | offlinepost, πρόσβαση στις 18/5/21.

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, απόφαση επί της προσφυγής των N.T. και N.D. κατά Ισπανίας, 13/2/21, διαθέσιμη στη διεύθυνση: N.D. AND N.T. v. SPAIN (coe.int), πρόσβαση στις 19/5/21.

Ευρωπαϊκή Ένωση, «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση («Συνθήκη Μάαστριχτ» - ΣΕΕ), πλήρες κείμενο, διαθέσιμο στην διεύθυνση: EUR-Lex - 11992M/TXT - EN - EUR-Lex (europa.eu) , πρόσβαση στις 19/5/21.

Ευρωπαϊκή Ένωση, Geneva Convention of 1951 and Protocol of 1967 | Migration and Home Affairs (europa.eu) , πρόσβαση στις 19/5/21.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020 | Ευρωπαϊκή Επιτροπή (europa.eu), πρόσβαση στις 20/4/21.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, «Πολιτική Ασύλου» , διαθέσιμο στην διεύθυνση: Πολιτική ασύλου | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (europa.eu) , πρόσβαση στις 19/5/21.

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», Ιούνιος 2016, διαθέσιμο στην διεύθυνση: eugs_review_web_0.pdf (europa.eu), πρόσβαση στις 16/6/21.

Ζωγραφάκης Σταύρος, Κασίμης Χαράλαμπος, «Ελληνική οικονομία και μετανάστες: Χτες… σήμερα… αύριο», διαθέσιμο στην διεύθυνση: 381-396 Zografakis 2014.pdf (hba.gr), πρόσβαση στις 14/6/21.

ΟΗΕ, ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ 1951 ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ (unhcr.org), πρόσβαση στις 19/5/21.

Λαλούμης Δημήτριος, δημοσίευση σχετικά με τον χειρισμό κρίσεων σε εταιρικό πλαίσιο, διαθέσιμη στην διεύθυνση: www.teiath.gr/userfiles/laloumis/krisi.pdf, πρόσβαση στις 16/6/21.

Πουλαράκης, Στάθης, «ΕΔΔΑ: Η επαναπροώθηση μεταναστών στον φράχτη της Ισπανίας στη Μελίγια δεν παραβιάζει την ΕΣΔΑ», 13/2/21, διαθέσιμο στην διεύθυνση: Immigration.gr: ΕΔΔΑ: Η επαναπροώθηση μεταναστών στον φράχτη της Ισπανίας στη Μελίγια δεν παραβιάζει την ΕΣΔΑ , πρόσβαση στις 18/5/21.

Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης | Νομοθεσία | Lawspot

Charter of Fundamental Rights of the European Rights, πλήρες κείμενο, διαθέσιμο στην διεύθυνση: EUR-Lex - 12012P/TXT - EN - EUR-Lex (europa.eu) , πρόσβαση στις 19/5/21.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE)/Asylum Information Database (AIDA), αναφορά σχετικά με τις διαδικασίες έρευνας και διάσωσης, διαθέσιμη στην διεύθυνση: Regular procedure - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles (asylumineurope.org), πρόσβαση στις 14/6/21.

Centre for European Reform, «The Commission's "New Migration Pact": Handle with care"», 26/10/20, διαθέσιμο στην διεύθυνση: The Commission's 'new migration pact': Handle with care | Centre for European Reform (cer.eu), πρόσβαση στις 16/6/21.

International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR), πλήρες κείμενο, διαθέσιμο στην διεύθυνση: International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR) (imo.org) , πρόσβαση στις 19/5/21.

Michela Ceccorulli & Sonia Lucarelli, «Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas», δημοσίευση στο The International Spectator – Italian Journal of International Affairs, 18/8/2017, διαθέσιμο στη διεύθυνση: Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas (unibo.it), πρόσβαση στις 16/6/21.

Mortera-Martinez, Camino, Scazzieri, Luigi, Center for European Reform, «The Commission's "New Migration Pact": Handle with Care», 26/10/20, διαθέσιμο στη διεύθυνση: The Commission's 'new migration pact': Handle with care | Centre for European Reform (cer.eu) , πρόσβαση στις 19/5/21.

SOLAS, πλήρες κείμενο, διαθέσιμο στην διεύθυνση: file://C:\Documents and Settings\M.Ventura\Local Settings\Temp\ (utl.pt) , πρόσβαση στις 19/5/21.

UNCLOS, πλήρες κείμενο, διαθέσιμο στην διεύθυνση: UNCLOS+ANNEXES+RES.+AGREEMENT, πρόσβαση στις 19/5/21.

UNHCR, «Σύσταση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες προς την πορτογαλική και τη σλοβενική προεδρία στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ιανουάριος-Δεκέμβριος 2021», Ιανουάριος 2021 , διαθέσιμο στην διεύθυνση: opendocpdf.pdf (refworld.org) , πρόσβαση στις 19/5/21.

UNHCR, «Διακήρυξη για το άσυλο, 1967» πλήρες κείμενο, διαθέσιμο στην διεύθυνση: Declaration Teritorial Asylum (refugeestudies.org) , πρόσβαση στις 19/5/21.

UNHCR, «Background note on the protection of asylum-seekers and refugees rescued at sea», διαθέσιμο στην διεύθυνση: UNHCR GUIDELINES ON APPLICABLE CRITERIA AND STANDARDS RELATING TO THE PROTECTION OF REFUGEES AND ASYLUM-SEEKERS RESCUED AT SEA, πρόσβαση στις 14/6/21.

Spindler William, «2015: The year of Europe's refugee crisis», 8/12/2015, δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα της UNHCR, στη διεύθυνση: UNHCR - 2015: The year of Europe's refugee crisis, πρόσβαση στις 12/6/21.

Publications | European Commission (europa.eu).