



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΡΙΣΤΕΙΑΣ JEAN MONNET
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

JEAN MONNET EUROPEAN CENTRE OF EXCELLENCE
NATIONAL AND KAPODISTRIAN UNIVERSITY OF ATHENS



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

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΔΗΛΩΣΗΣ ΕΕ-ΤΟΥΡΚΙΑΣ ΜΕΧΡΙ ΚΑΙ ΣΗΜΕΡΑ

Άννα - Μαρία Μπουρδούνη



ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2022

Copyright 2022

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

Σε αυτή την εργασία εξετάζεται η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας μέχρι και σήμερα. Αρχικά, παρατίθεται μια ιστορική αναδρομή από την περίοδο που οι εξελίξεις στο μεταναστευτικό-προσφυγικό ανέδειξαν την ανάγκη για την δημιουργία μιας συμφωνίας της Ευρώπης με την Τουρκία μέχρι και την πρακτική εφαρμογή της σήμερα. Παρατίθεται αυτούσιο το κείμενο της κοινής δήλωσης και επεξηγούνται τα βασικά στοιχεία αυτής. Το κύριο μέρος της εργασίας αναφέρεται στην υιοθέτηση και πρακτική εφαρμογή της δήλωσης αφενός από την Ευρώπη και αφετέρου από την Τουρκία για να εξακριβωθεί αν τα μέρη της δήλωσης τήρησαν τα προβλεπόμενα και αν η δήλωση μπορεί να προστατεύσει τα δικαιώματα των προσφύγων και μεταναστών, ιδιαίτερα των ευάλωτων ομάδων. Εξετάζεται αν η δήλωση είχε νομικό και δεσμευτικό χαρακτήρα και κατά πόσο μια χώρα όπως η Τουρκία μπορούσε και είχε την θέληση να αποτελέσει ασφαλή χώρα για τις κατηγορίες των προσφύγων και μεταναστών που συμπεριλαμβάνονται σε αυτήν. Περιλαμβάνονται στατιστικά στοιχεία για την υπηκοότητα, το φύλο και την ηλικία των αιτούντων άσυλο που εξετάστηκε το αίτημά τους με βάση την νέα Κοινή Υπουργική Απόφαση που δημιουργήθηκε για την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης στην Ελλάδα. Συμπερασματικά, η εργασία υπογραμμίζει την ανάγκη επαναπροσδιορισμού των βασικών στοιχείων της δήλωσης με όρους νομικούς και δεσμευτικούς για αμφότερους τους συντελεστές της δήλωσης, με βασικό μέλημα την προστασία των αιτούντων άσυλο, οι οποίοι επηρεάζονται άμεσα από αυτήν και μια ολοκληρωμένη εξέταση του αιτήματος ασύλου που θα φροντίζει για την προστασία των δικαιωμάτων και των ιδιαιτεροτήτων των αιτούντων άσυλο κατά την εφαρμογή της.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

Κοινή δήλωση, προσφυγικό, μεταναστευτικό, Ευρωπαϊκή Ένωση, Τουρκία

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή.....	σελ.3
Η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας	σελ.8
I. Αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Τουρκίας κατά την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης.....	σελ.8
II. Εφαρμογή και αποτελέσματα της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας.....	σελ.10
III. Δημογραφικά στοιχεία αιτούντων άσυλο μετά την υιοθέτηση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας.....	σελ.14
Αξιολόγηση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας	σελ.16
Αντί Επίλογου: Το μέλλον στην διαχείριση του προσφυγικού και του μεταναστευτικού ζητήματος.....	σελ.21
Βιβλιογραφία.....	σελ.24

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το 2015 η Ευρώπη κλήθηκε να διαχειριστεί ένα τεράστιο κύμα αφίξεων μεταναστών¹ και προσφύγων², η οποία δημιούργησε την επονομαζόμενη «προσφυγική κρίση» και κατέδειξε την ανάγκη δημιουργίας ενός κλίματος σύμπνοιας και συμπόρευσης στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με το προσφυγικό με σκοπό την ταχύτερη και όσο το δυνατόν ισότιμα διανεμημένη διαχείριση του προσφυγικού και μεταναστευτικού φαινομένου. Στην συντριπτική πλειοψηφία, οι πρόσφυγες και μετανάστες εισέρχονταν στα ευρωπαϊκά σύνορα παράνομα, μέσω της Τουρκίας, δημιουργώντας ένα επιπλέον πρόβλημα, αυτός της εκμετάλλευσης των μεικτών ροών³ από κυκλώματα λαθραίας διακίνησης με οικονομικά και εγκληματικά κίνητρα (σκλαβιά, sex trafficking, εμπόριο οργάνων).

Δημιουργήθηκε στην Ευρώπη ένα σημείο καμπής. Από την μία μεριά, καταγράφηκε η μεγαλύτερη εισροή ανθρώπων μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, κυρίως με προσφυγικό προφίλ, όπως γυναίκες και παιδιά και από την άλλη δεν υπήρχαν λειτουργικές δομές και κατάλληλα καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό για να υποδεχτούν και να διαχειριστούν τις ροές. (Χριστόπουλος, 2020, 109)

Με βάση το ισχύον τότε νομοθετικό πλαίσιο, κανονισμός Δουβλίνο III, ρυθμίζεται ποια χώρα είναι υπεύθυνη να αναλάβει τον αιτούντα άσυλο⁴. Η χώρα που είναι υπεύθυνη για τον αιτούντα άσυλο είναι η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα στην οποία εισέρχεται. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθεί χωρική ανισότητα, θωρακίζοντας τον Ευρωπαϊκό Βορρά και εγκλωβίζοντας τις προσφυγικές ροές σε χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, όπως η Ιταλία και η Ελλάδα. (Φίλης, 2017, 19)

Η απάνθρωπη μεταχείριση των ροών (μεγάλος χρόνος έκδοσης αποφάσεων, εγκλεισμός αιτούντων σε ακατάλληλες συνθήκες) και η πίεση που δημιουργήθηκε στα κράτη που δέχτηκαν τις μεικτές

¹ Μετανάστες: Σύμφωνα με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ, οι μετανάστες επιλέγουν να μετακινηθούν, όχι εξαιτίας κάποιας άμεσης απειλής διώξης ή θανάτου, αλλά κυρίως για να βελτιώσουν τη ζωή τους αναζητώντας καλύτερες εργασιακές συνθήκες ή, σε κάποιες περιπτώσεις, για να ενωθούν με μέλη της οικογένειάς τους που βρίσκονται ήδη στο εξωτερικό, όπως επίσης για εκπαιδευτικούς ή άλλους λόγους. Σε αντίθεση με τους πρόσφυγες που δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους με ασφάλεια, οι μετανάστες δεν αντιμετωπίζουν αντίστοιχο εμπόδιο στην επιστροφή τους. Εάν επιλέξουν να επιστρέψουν, θα συνεχίσουν να απολαμβάνουν την προστασία της κυβέρνησής τους. (Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ, 2012, 02)

² Πρόσφυγας : Σύμφωνα με το αρ. 1Α § 2 εδ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης, πρόσφυγας θεωρείται «κάθε πρόσωπο το οποίο λόγω δικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύσει την προστασία της χώρας αυτής, ή εάν δεν έχει υπηκοότητα και βρίσκεται, συνεπεία τέτοιων γεγονότων, εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του δεν δύναται ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν».

³ Μεικτές μεταναστευτικές ροές: Μεγάλος αριθμός προσφύγων και αιτούντων άσυλο που επιθυμούν να φτάσουν στην Ευρώπη χρησιμοποιούν τις ίδιες επικίνδυνες οδούς με τους παράνομα εισερχόμενους μετανάστες. Παρότι ο στόχος τους είναι κοινός, οι ανάγκες προστασίας των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο είναι διαφορετικές από αυτές των μεταναστών (Ύπατη Αρμοστεία ΟΗΕ, 2012, 02)

⁴ Αιτών άσυλο: Σύμφωνα με το αρ. 2 § θ της Σύμβασης της Γενεύης, αιτών άσυλο είναι το άτομο που έχει υποβάλει το αίτημα να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, αλλά το αίτημά του δεν έχει αξιολογηθεί οριστικά. Ο όρος αναφέρεται στο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από την υποβολή του αιτήματος μέχρι την οριστική απόφαση και σε καμία περίπτωση δεν προδικάζει την έκβαση της απόφασης, αφού μερικοί αιτούντες άσυλο θα αναγνωρισθούν ως πρόσφυγες και μερικοί άλλοι όχι. «αιτών»: ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο άπατρις που έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας, για την οποία δεν έχει ακόμη ληφθεί οριστική απόφαση (Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, 2013, 6)

ροές οδήγησε την Ευρώπη στην υιοθέτηση των μέτρων της «μετεγκατάστασης⁵» (relocation) και της «επανεγκατάστασης⁶» (resettlement). (Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, 2019) Το συγκεκριμένο μέτρο δεν απέφερε τα επιθυμητά αποτελέσματα, καθώς μέσα σε 3 χρόνια αποχώρησαν 22.000 άνθρωποι, οι οποίοι πληρούσαν τα κριτήρια για την μεταφορά τους, αριθμός πολύ μικρότερος από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα του μέτρου. (Χριστόπουλος, 2016, 29)

Η αδυναμία του μέτρου να ελαφρύνει το βάρος των κρατών του ευρωπαϊκού νότου κατέδειξε την ανάγκη δημιουργίας ενός νέου μοντέλου διαχείρισης του προσφυγικού. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιλήφθηκε πως άπαξ οι πρόσφυγες και μετανάστες εισέλθουν στην Ευρώπη, δύσκολα θα φύγουν. Εκτός από την εθελούσια αποχώρηση⁷, εξίσου δύσκολη είναι και η απέλαση, καθώς πρόκειται για χρονοβόρα διαδικασία που απαιτεί και την συγκατάθεση του κράτους αποστολής.

Η λύση για τον συγκεκριμένο σκόπελο στην διαχείριση του προσφυγικού αποτέλεσε ο έλεγχος των ροών έξω από τα σύνορα, σε τρίτα κράτη που θεωρούνται ασφαλή και μεσολαβούν ανάμεσα στο κράτος προέλευσης και στο κράτος προορισμού⁸. Μια τέτοια χώρα είναι η Τουρκία, η οποία αποτελεί transit χώρα για τις ροές και λόγω του μεγάλου πληθυσμού προσφύγων και ροών που δέχεται, χρειάζεται χρηματοδότηση και διευκολύνσεις για την διαχείρισή τους. (Χριστόπουλος, 2020, 159) Μετά από διαβουλεύσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Τουρκία, στις 18 Μαρτίου 2016, τα δύο μέρη των διαβουλεύσεων εξέδωσαν κοινή δήλωση, καταγράφοντας τα σημεία συμφωνίας τους.

Για την πληρέστερη μελέτη και κατανόηση της Κοινής Δήλωσης, παρατίθεται παρακάτω αυτούσια:

«Προκειμένου να εξαρθρωθεί το επιχειρηματικό μοντέλο των διακινητών και να προσφερθεί στους μετανάστες μια εναλλακτική λύση ώστε να μη βάζουν σε κίνδυνο τη ζωή τους, η ΕΕ και η Τουρκία αποφάσισαν σήμερα να δώσουν τέλος στην παράτυπη μετανάστευση από την Τουρκία προς την ΕΕ.

⁵ Μετεγκατάσταση (Relocation): Η μεταφορά ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας από ένα κράτος – μέλος της ΕΕ σε ένα άλλο, με στόχο την πιο δίκαιη κατανομή των αιτούντων άσυλο (Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, 2009, 32)

⁶ Επανεγκατάσταση (Resettlement) : Η μεταφορά ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας από Τρίτες χώρες στο έδαφος των κρατών – μελών της ΕΕ (στο ίδιο, 66)

⁷ Εθελούσια Επιστροφή: Η επιλογή των προσφύγων να επιστρέψουν στις εστίες τους, μόλις οι συνθήκες το επιτρέψουν και υπάρχει σταθερότητα. Η λύση αυτή προτιμάται από την πλειονότητα των προσφύγων. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ ενθαρρύνει τον εθελοντικό επαναπατρισμό ως την καλύτερη λύση για τους πρόσφυγες. Μάλιστα προσφέρει συχνά τα έξοδα μεταφοράς και ένα αρχικό πακέτο βοήθειας. Σε ορισμένες περιπτώσεις η βοήθεια επεκτείνεται στην ανοικοδόμηση κατοικιών και κοινωτικών υποδομών. Τα προγράμματα αυτά απευθύνονται και στους εσωτερικά εκτοπισμένους και στους επαναπατρισθέντες πρόσφυγες, ακόμη και σε φτωχούς ανθρώπους που ζουν στην περιοχή και δεν έχουν μετακινηθεί ποτέ. (στο ίδιο, 81)

⁸ Ασφαλής Τρίτη Χώρα : Σύμφωνα με το αρ. 20 (Άρθρο 38 της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ) § 1 μια χώρα θεωρείται ως ασφαλής τρίτη χώρα για ένα συγκεκριμένο αιτούντα, όταν πληρούνται σωρευτικά τα εξής κριτήρια: α. δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία του λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, ή πολιτικών πεποιθήσεων, β. η χώρα αυτή τηρεί την αρχή της μη επαναπροώθησης, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, γ. δεν υπάρχει κίνδυνος σοβαρής βλάβης για τον αιτούντα κατά το άρθρο 15 του π.δ. 141/2013,δ. Η χώρα αυτή απαγορεύει την απομάκρυνση κάποιου σε χώρα όπου αυτός κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια ή σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο, ε. υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης και στ. ο αιτών έχει σύνδεσμο με την εν λόγω τρίτη χώρα, βάσει του οποίου θα ήταν εύλογο για αυτόν να μεταβεί σε αυτή.

Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, συμφώνησαν ως προς τα εξής πρόσθετα σημεία δράσης:

1) Όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας από τις 20 Μαρτίου 2016 και έπειτα θα επιστρέφονται σε αυτήν. Αυτό θα συμβαίνει σε πλήρη συμφωνία με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, άρα με αποκλεισμό κάθε είδους ομαδικών απελάσεων. Όλοι οι μετανάστες θα προστατεύονται σύμφωνα με τα σχετικά διεθνή πρότυπα και τηρουμένης της αρχής της μη επαναπροώθησης. Θα πρόκειται για προσωρινό και έκτακτο μέτρο που είναι απαραίτητο προκειμένου να σταματήσει ο ανθρωπίνος πόνος και να αποκατασταθεί η δημόσια τάξη. Οι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά θα καταγράφονται δεόντως και τυχόν αιτήσεις ασύλου θα διεκπεραιώνονται ατομικά από τις ελληνικές αρχές δυνάμει της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Οι μετανάστες που δεν αιτούνται άσυλο ή η αίτηση των οποίων κρίνεται αβάσιμη ή απαράδεκτη βάσει της ως άνω οδηγίας θα επιστρέφονται στην Τουρκία. Η Τουρκία και η Ελλάδα, με τη συνδρομή των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ, θα λάβουν τα αναγκαία μέτρα και θα συνάπτουν εφόσον απαιτείται διμερείς διακανονισμούς, περιλαμβανομένης και της παρουσίας τούρκων αξιωματούχων στα ελληνικά νησιά και Ελλήνων αξιωματούχων στην Τουρκία από τις 20 Μαρτίου 2016, για να εξασφαλίζεται η επικοινωνία και ως εκ τούτου να διευκολύνεται η απρόσκοπτη εφαρμογή των εν λόγω διακανονισμών. Η ΕΕ θα καλύψει τις δαπάνες των επιχειρήσεων επιστροφής παράτυπων μεταναστών.

2) Για κάθε επιστροφή Σύρου στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην ΕΕ, λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων τρωτότητας του ΟΗΕ. Θα συσταθεί μηχανισμός, με τη συνδρομή της Επιτροπής, των οργανισμών της ΕΕ και άλλων κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης και της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ο οποίος θα διασφαλίζει ότι η αρχή αυτή θα εφαρμόζεται από την ίδια ημέρα από την οποία αρχίζουν οι επιστροφές. Θα δοθεί προτεραιότητα στους μετανάστες που δεν έχουν προηγουμένως εισέλθει ή επιχειρήσει να εισέλθουν παρατύπως στην ΕΕ. Από την πλευρά της ΕΕ, η επανεγκατάσταση στο πλαίσιο του μηχανισμού αυτού θα υλοποιηθεί, κατ' αρχήν, με τήρηση των δεσμεύσεων που έχουν λάβει τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των συμπερασμάτων των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου στις 20 Ιουλίου 2015, σύμφωνα με τις οποίες παραμένουν 18.000 θέσεις επανεγκατάστασης. Οι τυχόν περαιτέρω ανάγκες επανεγκατάστασης θα υλοποιούνται μέσω παρόμοιου εθελοντικού διακανονισμού έως του ανώτατου ορίου 54.000 πρόσθετων ατόμων. Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου επικροτούν την πρόθεση της Επιτροπής να προτείνει τροποποίηση στην απόφαση περί μετεγκατάστασης της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, ώστε τυχόν δεσμεύσεις μετεγκατάστασης που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο του εν λόγω διακανονισμού να συμψηφίζονται με μη διατεθείσες θέσεις δυνάμει της απόφασης. Εφόσον

οι διακανονισμοί αυτοί δεν επιτύχουν τον στόχο του τερματισμού της παράτυπης μετανάστευσης και ο αριθμός των επιστροφών πλησιάζει τους αριθμούς που προβλέπονται ανωτέρω, ο μηχανισμός αυτός θα επανεξεταστεί. Εφόσον ο αριθμός των επιστροφών υπερβεί τους αριθμούς που προβλέπονται ανωτέρω, ο μηχανισμός αυτός θα καταργηθεί.

3) Η Τουρκία θα λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα με σκοπό να αποτρέψει το άνοιγμα νέων θαλάσσιων ή χερσαίων οδών παράνομης μετανάστευσης από την Τουρκία προς την ΕΕ και θα συνεργασθεί εν προκειμένω με τις γειτονικές χώρες καθώς και με την ΕΕ.

4) Όταν τείνουν να σταματήσουν οι παράτυπες διελύσεις μεταξύ Τουρκίας και ΕΕ ή, τουλάχιστον μειωθούν σε σημαντικό βαθμό και κατά διατηρήσιμο τρόπο, θα ενεργοποιηθεί το εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους. Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα συνεισφέρουν στο πρόγραμμα εθελοντικά.

5) Η εφαρμογή του χάρτη πορείας για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων θα επισπευσθεί σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη προκειμένου να αρθούν οι υποχρεώσεις θεώρησης για τους τούρκους πολίτες το αργότερο έως τα τέλη Ιουνίου του 2016, με την προϋπόθεση ότι θα έχουν εκπληρωθεί όλα τα κριτήρια. Προς τούτο, η Τουρκία θα προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για να ανταποκριθεί στις εναπομένουσες απαιτήσεις ούτως ώστε να μπορέσει η Επιτροπή, μετά την απαιτούμενη αξιολόγηση της συμμόρφωσης προς τα κριτήρια, να υποβάλει κατάλληλη πρόταση έως τα τέλη Απριλίου, βάσει της οποίας θα λάβουν τελική απόφαση το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

6) Η ΕΕ, σε στενή συνεργασία με την Τουρκία, θα επισπεύσει περαιτέρω την εκταμίευση των 3 δισεκατομμυρίων ευρώ που είχαν αρχικά εγκριθεί στο πλαίσιο της διευκόλυνσης για τους πρόσφυγες στην Τουρκία και θα εξασφαλίσει την χρηματοδότηση περαιτέρω έργων για τα πρόσωπα που τελούν υπό προσωρινή προστασία και έχουν εντοπισθεί με ταχεία συμβολή της Τουρκίας πριν από το τέλος του Μαρτίου. Ένας πρώτος κατάλογος συγκεκριμένων σχεδίων για τους πρόσφυγες, ιδίως στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης, των υποδομών, της διατροφής και άλλων εξόδων διαβίωσης, που μπορούν να χρηματοδοτηθούν ταχέως από τη διευκόλυνση, θα καταρτισθεί από κοινού, εντός μίας εβδομάδας. Όταν θα έχουν σχεδόν εξαντληθεί οι πόροι αυτοί και υπό την προϋπόθεση ότι οι ανωτέρω δεσμεύσεις έχουν εκπληρωθεί, η ΕΕ θα κινητοποιήσει συμπληρωματική χρηματοδότηση της διευκόλυνσης ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ μέχρι το τέλος του 2018.

7) Η ΕΕ και η Τουρκία σημείωσαν με ικανοποίηση τις διεξαγόμενες εργασίες για την αναβάθμιση της τελωνειακής ένωσης.

8) Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Τουρκία επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους για νέα ενεργοποίηση της ενταξιακής διαδικασίας όπως ορίζεται στην κοινή τους δήλωση της 29ης Νοεμβρίου 2015.

Εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για το άνοιγμα του Κεφαλαίου 17 στις 14 Δεκεμβρίου 2015 και αποφάσισαν ως επόμενο βήμα να ανοίξουν το κεφάλαιο 33 κατά τη διάρκεια της ολλανδικής Προεδρίας. Σημείωσαν με ικανοποίηση ότι η Επιτροπή θα υποβάλει σχετική πρόταση τον Απρίλιο. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες για το άνοιγμα άλλων κεφαλαίων θα συνεχιστούν με ταχύτερο ρυθμό, χωρίς να επηρεάζονται οι θέσεις των κρατών μελών σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες.

9) Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα συνεργασθούν με την Τουρκία σε κάθε κοινή προσπάθεια βελτίωσης των ανθρωπιστικών συνθηκών στο εσωτερικό της Συρίας, ιδίως σε ορισμένες περιοχές κοντά στα τουρκικά σύνορα, η οποία θα έδινε την δυνατότητα στον τοπικό πληθυσμό και τους πρόσφυγες να ζήσουν σε ασφαλέστερες περιοχές.» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2016)

Η ΚΟΙΝΗ ΔΗΛΩΣΗ ΕΕ-ΤΟΥΡΚΙΑΣ

I. Αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Τουρκίας κατά την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης.

Η κοινή δήλωση η οποία αφενός αποτελούσε ένα ανακοινωθέν, χωρίς νομική και δεσμευτική ισχύ, αφετέρου ρύθμιζε τις αρμοδιότητες των δύο συμβαλλόμενων και ταυτόχρονα θα λειτουργούσε ως ένα μήνυμα με πολλούς αποδέκτες. (Χριστόπουλος, 2016, 82)

Πιο συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν αρμόδια για να ενεργοποιήσει με συνεχή τρόπο, κατάλληλο για τις ανάγκες που θα προκύψουν, ουσιαστικά και συγκεκριμένα νέα κεφάλαια εκτός των κονδυλίων που διατέθηκαν ή προβλέπονται για την Τουρκία με σκοπό την πρόσθετη στήριξη της χώρας στην αντιμετώπιση της πρόκλησης από την παρουσία Σύρων υπό προσωρινή προστασία. Τα κονδύλια θα διανέμονται με τον πιο ευέλικτο και γρήγορο δυνατό τρόπο, ιδίως μέσω του Καταπιστευματικού Ταμείου της ΕΕ για την Συριακή κρίση. Η κατηγοριοποίηση των προτεραιοτήτων και των τομέων στους οποίους θα πρέπει να κατανεμηθούν θα αποφασιστεί από κοινού με τις τουρκικές αρχές. Προτεραιότητα θα δοθεί στις ενέργειες που παρέχουν άμεση ανθρωπιστική βοήθεια, όπως παροχή νομικής, διοικητικής και ψυχολογικής υποστήριξης, την ενίσχυση της αυτάρκειας και της συμμετοχής στην οικονομία και την κοινωνική τους ένταξη κατά την παραμονή τους στην Τουρκία, διευκόλυνση της πρόσβασης στην εκπαίδευση σε όλα τα επίπεδα, αλλά και δράσεις υποστήριξης των δομών υποδοχής κυρίως σε υλικοτεχνικό εξοπλισμό και ανθρώπινο δυναμικό.

Πέραν των κονδυλίων που θα κινητοποιούνταν βάσει των παραπάνω, η Ευρωπαϊκή Ένωση έπρεπε να συνδράμει τις τουρκικές αρχές, για την παροχή άμεσης και βασισμένης σε αρχές ανθρωπιστικής βοήθειας, όπως εξοπλισμό και ανθρώπινο δυναμικό για την αναγνώριση σχετικών ανθρωπιστικών οργανώσεων στην Τουρκία για την αντιμετώπιση των πιο επειγόντων υποθέσεων, όπως άτομα με ευαλωτότητα σε συνδυασμό με τα προγράμματα συνεργασίας ανάμεσα στα δύο συμβαλλόμενα μέρη που στοχεύουν στην αντιμετώπιση των αναγκών που δημιουργεί η πολυετής προσφυγική κρίση.

Για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική και έγκαιρη χρήση της χρηματοδότησης τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και η Τουρκία θα προχωρήσουν σε συνολική κοινή αξιολόγηση των αναγκών ως βάση του προγραμματισμού. Η αξιολόγηση θα επέτρεπε τον σχεδιασμό κατάλληλων ενεργειών για την αντιμετώπιση των βασικών αναγκών των Σύρων υπό προσωρινή προστασία και των περιοχών που τους φιλοξενούν, προκειμένου να διαχειριστούν τον μεγάλο αριθμό των εισροών, σε

συνδυασμό με την κατάλληλη στελέχωση των δομών φιλοξενίας.

Ένα ακόμα μέτρο αποτελεί η ενίσχυση της χρηματοδότησης σε Σύρους πρόσφυγες που φιλοξενούνται στον Λίβανο, την Ιορδανία και το Ιράκ, καθώς και σε Σύρους εκτοπισμένους εντός της χώρας καταγωγής τους με στόχο να συμβάλει, μεταξύ άλλων, στην αποδυνάμωση των παραγόντων ώθησης που τους αναγκάζουν να κινηθούν προς την Τουρκία και την αντιμετώπιση του φαινομένου λαθραίας διακίνησης ατόμων από την Συρία προς την Ευρώπη.

Τελευταία αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτέλεσε η υποστήριξη υφιστάμενων προγραμμάτων και προγραμμάτων επανεγκατάστασης των κρατών μελών που πλήττονται από την προσφυγική κρίση και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με την σειρά της, η Τουρκία, δεσμεύτηκε και η ίδια να αναλάβει ορισμένες υποχρεώσεις για την αμοιβαία σύμπραξη των δύο μερών της δήλωσης και την διαχείριση των ροών στα εδάφη της.

Βασικό μέλημα η ενίσχυση της αποτελεσματικής εφαρμογής του νόμου για τους αλλοδαπούς και την διεθνή προστασία με τη θέσπιση της απαραίτητης μεταναστευτικής νομοθεσίας και την ευαισθητοποίηση για την ενημέρωση του περιεχομένου της μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων.

Με αυτό τον τρόπο θα διασφαλίζεται ότι οι μετανάστες καταγράφονται και εφοδιάζονται με τα κατάλληλα έγγραφα με στόχο να καταστεί δυνατή η οικοδόμηση μιας ισχυρότερης στρατηγικής και ενός συστήματος ικανού για την διαχείριση της μετανάστευσης.

Αρμοδιότητα της Τουρκίας αποτελούσε η μέριμνα για την υιοθέτηση και εφαρμογή κοινών πολιτικών, νομοθεσίας και προγραμμάτων που διευκολύνουν τους Σύρους υπό προσωρινή προστασία ώστε να έχουν πρόσβαση κατά τη διάρκεια της παραμονής τους στην Τουρκία, σε δημόσιες υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης για μαθητές, των υπηρεσιών υγείας και της συμμετοχής στην εργασία.

Η Τουρκία θα πρέπει να εξασφαλίσει ότι τα ευάλωτα άτομα συνεχίζουν να εντοπίζονται και να λαμβάνουν την βοήθεια που χρειάζονται. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015)

Με αυτό τον τρόπο η δήλωση θα εξασφαλίζει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα προάγει την ενημέρωση των αιτούντων άσυλο στην Τουρκία και την ταυτόχρονη οικονομική βοήθεια και την ενίσχυση της υλικότεχνικής βοήθειας και του ανθρώπινου δυναμικού. Η ανάπτυξη του διαλόγου, της ανταλλαγής πληροφοριών και της συνεργασίας μεταξύ των αρχών των συμβαλλόμενων μερών θα οδηγήσει στην καταπολέμηση της λαθραίας διακίνησης.

Η κοινή δήλωση μεριμνά ότι η Τουρκία θα ενισχύσει την ακτοφυλακή της, με στόχο την

επιστροφή των παράτυπων μεταναστών που δεν δικαιούνται προσφυγικό καθεστώς και την αναγνώριση του προσφυγικού καθεστώτος σε αυτούς που το έχουν ανάγκη χωρίς καθυστέρηση. Η αντιμετώπιση των διακινητών αντιμετωπίζεται μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών της Τουρκίας με την Frontex και την Europol.

Στην ουσία, η Κοινή Δήλωση, αποτέλεσε μια ανακοίνωση προς όλους τους ενδιαφερόμενους. Για τους λαούς του Ευρωπαϊκού Βορρά εξασφαλιζόνταν η ασφάλεια των συνόρων και της ευημερίας τους, καθώς οι ροές θα σταματούσαν στην Τουρκία και στην Ελλάδα.

Η Τουρκία και η Ελλάδα θα λειτουργούν ως buffer states⁹ όσο διαρκέσει η προσφυγική κρίση, αλλά θα τους δωθούν οικονομικά ανταλλάγματα και ενίσχυση του εργασιακού δυναμικού, όσο επιφορτίζονται τον όγκο των ροών.

Για τους εν δυνάμει αιτούντες άσυλο η δήλωση αυτή αποτελούσε μια έμμεση προειδοποίηση να μην εισέρχονται στα εδάφη που αφορά η δήλωση, καθώς ενδέχεται να κινδυνεύσουν με μετακίνησή τους εκτός Ευρώπης και με μια προσημαστική εξέταση του αιτήματος ασύλου τους. (Χριστόπουλος, 2020, 162)

II. Εφαρμογή και αποτελέσματα της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας

Αντίστοιχα για την Τουρκία σύμφωνα με την Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης Μετανάστευσης το άθροισμα των Υπηκόων τρίτων χωρών που επεστράφησαν με βάση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας από την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης το 2016 είναι 2.139 άτομα χωρίς να αναφέρεται στο πόρισμα μέχρι τότε αφορούν αυτές οι καταγραφές. Σε αυτό το σημείο κρίνεται αναγκαίο να παρουσιαστούν και τα δεδομένα από το Υπουργείο Εσωτερικών τα οποία καλύπτουν τα έτη 20 Μαρτίου 2016 έως και 7 Ιουλίου 2017 όπου στα πλαίσια του ελληνοτουρκικού πρωτοκόλλου επανεισδοχής Ελλάδας- Τουρκίας 2001, τη συμφωνία επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας 2013 και της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας 2016, επιστράφηκαν στην Τουρκία 2.578 υπήκοοι τρίτων χωρών. (Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, 2018). Η σχεδόν ταύτιση των αριθμών των επιστροφών και ο μικρός αριθμός του υποδηλώνουν ότι στην πράξη η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας έπαυσε νωρίτερα από τις εξαγγελίες του Προέδρου Ερντογάν.

Ο κανόνας 1:1 αφορά, με βάση την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, την επιστροφή ενός Σύρου

⁹ Buffer states: Ουδέτερα κράτη με ενδιάμεσο προστατευτικό ρόλο (Σαματάς, 2017,19)

πρόσφυγα από τα ελληνικά νησιά στην Τουρκία, όταν η αίτηση ασύλου του κριθεί απαράδεκτη υπό την έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας στον οποίο θα αποδοθεί καθεστώς προσωρινής προστασίας, και αντίστοιχα ένας Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Με βάση τα στοιχεία που υπάρχουν καταγεγραμμένα, 29.184 Σύροι μέχρι τις 23 Ιουνίου 2021 εγκαταστάθηκαν ξανά από την Τουρκία στην ΕΕ, μεγαλύτερο ποσοστό εκ του ανωτέρου συνόλου απορροφήθηκε στην Γερμανία. Το αξιοσημείωτο σε αυτό το σημείο είναι το γεγονός ότι από τα ελληνικά νησιά έχουν καταγραφεί συνολικά 404 επιστροφές Σύρων στην Τουρκία ενώ από την Τουρκία στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν καταγραφεί συνολικά 29 επιστροφές Σύρων. (European Commission, 2017, 79)

Είναι προφανές ότι τα ποσοστά παραμονής Σύρων στα ελληνικά νησιά και στην Τουρκία είναι δυσανάλογα (στην Τουρκία αριθμούν περίπου 3.000.0000) και για αυτό οι επιστροφές από την Τουρκία είναι πολύ μεγαλύτερες και από την άλλη δημιουργείται μια εύλογη απορία κατά πόσο εφαρμόστηκε στην πράξη ο κανόνας 1:1. Σύμφωνα με τις αναφορές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από το 2016 έως και το 2021, σε γενικές γραμμές, αναγνωρίζεται η επιτυχία της Κοινής Δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας καθώς έχουν παραχθεί τα επιθυμητά αποτελέσματα τα οποία εμπερικλείουν ουσιαστικά την μείωση των παράτυπων διελεύσεων από την Τουρκία στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς και την αποδυνάμωση της λειτουργίας του κυκλώματος των διακινητών, το οποίο αποτελούσε βασικό στόχο της Κοινής Δήλωσης.

Συνολικά από τις 16.389 παράτυπες αφίξεις το 2016, οι 14.753 πραγματοποιήθηκαν πριν την εφαρμογή της δήλωσης και μόλις 1.636 μετά την εφαρμογή της. Στα ίδια επίπεδα χαμηλής εισροής κυμάνθηκε και το 2017 αλλά παρατηρείται μια καθυστέρηση σχετικά με τις επιστροφές των υπηκόων τρίτων χωρών στην Τουρκία όπου από την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης μέχρι το 2017 επεστράφησαν 1.896 άτομα, την στιγμή που οι παράτυπες εισροές ήταν υψηλότερες συγκριτικά με τις επιστροφές, αλλά χαμηλότερες σε σύγκριση με το 2016. (European Commission, 2017, 79) Αντιστοίχως, το 2018 η Κοινή Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας συνεχίζει να αποφέρει ικανοποιητικά αποτελέσματα σχετικά με την παράτυπη διέλευση υπηκόων τρίτων χωρών και με την απώλεια ανθρώπινων ζωών που χάθηκαν στο Αιγαίο πέλαγος λόγω παράτυπων προσπαθειών διέλευσης.

Ωστόσο, η εφαρμογή της ρήτρας επανεισδοχής που συμφώνησαν η Ευρωπαϊκή Ένωση με την Τουρκία είναι μη ικανοποιητική και η Τουρκία θέτει ζήτημα σχετικά με την άρση θεώρησης για τους πολίτες της που ταξιδεύουν στον χώρο της Σένγκεν. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017, p.47) Στην αναφορά, καταδικάζονται επίσης οι παράνομες ενέργειες της Τουρκίας στην Ανατολική Μεσόγειο

και το Αιγαίο σχετικά αναζήτηση υδρογονανθράκων στην κυπριακή ΑΟΖ και υπενθυμίζει στην Τουρκία να σέβεται το διεθνές δίκαιο και τις σχέσεις καλής γειτονίας και να εξομαλύνει τις σχέσεις της με όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. (ο.π 9) Το 2019 οι εισροές εξακολουθούν να κυμαίνονται στα ίδια πλαίσια με τα προηγούμενα έτη, η προκλητική και παγιωμένη στάση της Τουρκίας στην Ανατολική Μεσόγειο και στο Αιγαίο συνεχίζει να επικρίνεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και να την θεωρεί υπεύθυνη για την υπονόμευση της περιφερειακής σταθερότητας και ασφάλειας.

Από τα παραπάνω διαφαίνεται ότι τρία χρόνια μετά η κοινή δήλωση συνεχίζει να αποδίδει καρπούς όμως δεν ισχύει το ίδιο για την συμφωνία επανεισδοχής Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας όπου συνεχίζει να μην είναι ικανοποιητική ως προς τα αποτελέσματα. Επισημαίνει επίσης ότι η Τουρκία έχει αναστείλει και ως εκ τούτου δεν εφαρμόζει το διμερές πρωτόκολλο επανεισδοχής μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας. (European Commission, 2019, 47,48) Παρομοίως, οι αναφορές για τα έτη 2020 και 2021, εξακολουθούν να αναγνωρίζουν τις προσπάθειες της Τουρκίας στα πλαίσια δέσμευσης της από την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης και πιο συγκεκριμένα, ότι έχει συμβάλλει θετικά στην μείωση των παράτυπων διελεύσεων υπηκόων τρίτων χωρών. Ωστόσο το 2020, στιγματίστηκε τόσο από την έξαρση του Covid όσο και από τις προκλητικές ενέργειες της Τουρκίας στα σύνορα του Έβρου γεγονός που δεν έμεινε απαρατήρητο από την ετήσια αναφορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς αποτέλεσε απειλή για την σταθερότητα της περιοχής αλλά και την εύθραυστη λειτουργία της Κοινής Δήλωσης.

Αναφορικά με την εφαρμογή της επανεισδοχής, σημειώνει ότι η Τουρκία δεν εφαρμόζει στην πράξη τις διατάξεις που απορρέουν από την εν λόγω δήλωση όπως επίσης ότι η επανεγκατάσταση από την Τουρκία στην Ευρωπαϊκή Ένωση τείνει να είναι μεγαλύτερη από την επανεγκατάσταση από την Ελλάδα στην Τουρκία (2.140 παράτυποι μετανάστες των οποίων το άσυλο έχει κριθεί απαράδεκτο έχουν επιστραφεί από την Ελλάδα στην Τουρκία, ενώ έχουν εγκατασταθεί εκ νέου από την Τουρκία στην Ευρωπαϊκή Ένωση 28.300 Σύροι πρόσφυγες). (European Commission, 2019, 49) Η Κοινή Δήλωση Ευρωπαϊκή Ένωσης-Τουρκίας επομένως, δεν κατάφερε να πλησιάσει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, παρά την μειωμένη προσέλευση των ροών.

Οι μειωμένες ροές οφείλονται εν μέρει στις πολιτικές των κλειστών συνόρων που επιβλήθηκαν λίγο πριν την Κοινή Δήλωση και αφετέρου στους περιορισμούς που επιβλήθηκαν αργότερα λόγω της πανδημίας του κορονοϊού. Παρά την αποστολή αιτημάτων από τις ελληνικές αρχές προς τις τουρκικές αρχές για την επανέναρξη των επιχειρήσεων επιστροφών η Τουρκία δεν έχει ακόμα ανταποκριθεί. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020, 48,49). Ίσως για πρώτη φορά σε αναφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής γίνεται λόγος για το πρόγραμμα εθελοντικής ανθρωπιστικής εισδοχής, το

οποίο προβλέπεται από την Κοινή Δήλωση μόλις μειωθούν οι παράτυπες διελεύσεις σε σημείο βιώσιμο, αλλά η ολιγωρία των κρατών μελών δεν έχει ενεργοποιήσει ακόμη το συγκεκριμένο καθεστώς. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021, 9).

Την περίοδο που ολοκληρώθηκε η παρούσα μελέτη συμπληρώθηκαν έξι χρόνια από την ημέρα που ανακοινώθηκε η Κοινή Δήλωση, η οποία θα αποτελούσε ένα πρόσκαιρο και έκτακτο μέτρο για την διαχείριση της προσφυγικής κρίσης του 2015, λόγω του πολέμου στην Συρία, με σκοπό την αποσυμφόρηση των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου και την ενίσχυση οικονομικά και υλικοτεχνικά της Τουρκίας για να υποδεχθεί και να διαχειριστεί τις ροές που θα επιστρέψουν. Το πρόσκαιρο και έκτακτο μέτρο έχει μετατραπεί σε ένα μέτρο ανατροπής των ροών προς την Ευρώπη και υποδεικνύει την διάθεση της Ευρώπης να αποφύγει την ευθύνη της προστασίας των ανθρώπων που αναζητούν άσυλο. Από την μεριά της, η Τουρκία, από τον Μάρτιο του 2020 σταμάτησε να δέχεται επιστροφές, καθώς όπως ανήγγειλε η Τουρκία, η Ευρώπη δεν ικανοποίησε τις υποχρεώσεις της και τις ανάγκες που χρειάστηκε η χώρα για να δημιουργήσει τις κατάλληλες υποδομές για να διαχειριστεί τον αριθμό των ατόμων που επέστρεφαν.

Τον Ιούνιο του 2021, η Ελλάδα, με μία Κοινή Υπουργική Απόφαση¹⁰, επέκτεινε την εφαρμογή του μέτρου, εκτός από τους πολίτες Συρίας, στους πολίτες Αφγανιστάν, Σομαλίας, Πακιστάν και Μπανγκλαντές. Με την ίδια Κοινή Υπουργική Απόφαση, προβλέπεται ότι, αν και αρχικά η Κοινή Δήλωση θα εφαρμοζόταν στα νησιά, από τον Ιούνιο του 2020, η εφαρμογή της θα ίσχυε σε όλη την Ελλάδα. Επομένως, τόσο στην νησιωτική, όσο και στην ηπειρωτική χώρα, οι πολίτες αυτών των πέντε χωρών, θα εξετάζονται αρχικά επί του παραδεκτού του αιτήματός του, αν δηλαδή κάποιος από τους αιτούντες αυτών των χωρών μπορεί να ζήσει με ασφάλεια στην Τουρκία και μόνο αν κριθεί παραδεκτή η αίτηση, θα εξετάζεται επί της ουσίας σε ελληνικό έδαφος.

Από το 2020 που σταμάτησε η αποδοχή των επιστροφών των αιτούντων στην Τουρκία, οι αιτούντες για τους οποίους το αίτημά τους έχει κριθεί απαράδεκτο και πρέπει να επιστρέψουν εκεί, βρίσκονται εγκλωβισμένοι σε ένα νομικό κενό, χωρίς την παροχή βασικών ανθρώπινων δικαιωμάτων, όπως η πρόσβαση στην στέγαση, στην τροφή και στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

Κατά την εξέταση του παραδεκτού του αιτήματος ασύλου, εξετάζεται για το αν η Τουρκία είναι ασφαλής για τον κάθε αιτούντα άσυλο προσωπικά για να επιστρέψει. Πιο συγκεκριμένα, πρέπει να εξακριβωθεί ότι στην Τουρκία δεν απειλείται η ζωή του και η ελευθερία του λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα.

¹⁰ Κοινή Υπουργική Απόφαση 42799/2021 - ΦΕΚ 2425/Β/7-6-2021

Εξακριβώνεται αν η Τουρκία εφάρμοσε την αρχή της μη επαναπροώθησης για τον εκάστοτε αιτούντα. Δεν θα πρέπει να υπάρχει κίνδυνος σοβαρής βλάβης για τον αιτούντα σε περίπτωση επιστροφής του, ή και διασφάλιση της απαγόρευση της επιστροφής του από την Τουρκία στην χώρα καταγωγής του σε περίπτωση που κινδυνεύει να υποστεί απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση ή βασανιστήρια. Ο αιτών, σε περίπτωση επιστροφής του στην Τουρκία θα πρέπει να έχει πρόσβαση σε αίτημα ασύλου διεθνούς προστασίας ή διαμονής, ανάλογο με αυτά που πρεσβεύει η Σύμβαση της Γενεύης του 1951. Τέλος, ο αιτών θα πρέπει να έχει εγκαταλείψει την Τουρκία λιγότερο από ένα χρόνο νωρίτερα ή να μην διατηρεί υποστηρικτικό δίκτυο εκεί όσο εξετάζεται το παραδεκτό της αίτησής του.

Επιπλέον, τον Δεκέμβριο του 2021, η Ελλάδα πρόσθεσε στον κατάλογο των Ασφαλών Τρίτων Χωρών, την Αλβανία και στην Βόρεια Μακεδονία, μειώνοντας περαιτέρω τα αιτήματα ασύλου που εξετάζονται επί της ουσίας στην χώρα. Πρόσφατη νομοθεσία, εισήγαγε την καταβολή παράβολου της τάξεως των 100 ευρώ για όποιον αιτούντα θέλει να κάνει δεύτερο μεταγενέστερο αίτημα ασύλου. (8 οργανώσεις για την προστασία των προσφύγων, 2022, 1)

III. Δημογραφικά στοιχεία αιτούντων άσυλο μετά την υιοθέτηση της Κοινής Δήλωσης Ευρωπαϊκής Ένωσης- Τουρκίας.

Η κοινή δήλωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Τουρκία απέτυχε να ικανοποιήσει τους στόχους που είχε θέσει και σαν ένα ανακοινωθέν χωρίς νομική και δεσμευτική ισχύ δεν μπόρεσε να αποδώσει κυρώσεις στα μέρη που εν τέλει χρησιμοποίησαν την δήλωση για να επικοινωνήσουν την προσφυγική κρίση και την αδυναμία διαχείρισής της με τρόπο που εξυπηρετούσε τα συμφέροντα της εκάστοτε περιοχής. (Πουλαράκης, 2019, 3)

Από την μία μεριά, η Ευρωπαϊκή Ένωση ανακοίνωσε ότι οι μεταναστευτικές ροές σταμάτησαν. Στην πραγματικότητα, οι μεταναστευτικές ροές εγκλωβίστηκαν μεταξύ της Ελλάδος και της Τουρκίας. Η Τουρκία χρησιμοποίησε τους πρόσφυγες και μετανάστες ως ένα εργαλείο εκφοβισμού της Ευρώπης και του τι μέλει γενέσθαι αν δεν ικανοποιηθούν τα αιτήματά της. Από τους 100.000 πρόσφυγες που ήρθαν στην Ελλάδα μετά την υιοθέτηση της κοινής δήλωσης, η Τουρκία έχει δεχτεί πίσω περί τους 2.000. Η Ελλάδα, και συγκεκριμένα τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, λόγω της γεωγραφίας τους, καταδικάστηκαν στο να μετατραπούν σε χώροι περιορισμού των αιτούντων άσυλο, μεταξύ μιας ξενόφοβης Ευρώπης και μιας Τουρκίας που αντιμετώπιζε τους πρόσφυγες ως μοχλούς πίεσης και εκβιασμού. Από την άλλη μεριά, οι ίδιοι οι πρόσφυγες, λόγω του νομικού

κενού, παρέμειναν σε ένα προβληματικό περιβάλλον, χωρίς τις κατάλληλες υποδομές και μια υποστελεχωμένη Υπηρεσία Ασύλου, η οποία αδυνατούσε να διαχειριστεί τον φόρτο και το μέγεθος των ωφελούμενων. (Χριστόπουλος, 2016, 77)

Τα νούμερα, έπειτα από έρευνα οκτώ οργανώσεων που έχουν σκοπό την προστασία των προσφύγων και των δικαιωμάτων τους, φανερώνουν την αποτυχία της κοινής δήλωσης να εκπληρώσει τους σκοπούς της. Το 60% του συνόλου των αιτημάτων ασύλου αφορούσε αιτούντες που προέρχονταν από τις χώρες που υπάγονται στην εξέταση του αιτήματός του, με βάση της Κοινή Δήλωση. (Αφγανιστάν, Συρία, Σομαλία, Πακιστάν, Μπανγκλαντές). Από τα αιτήματα ασύλου από αυτές τις χώρες, το 62% πρόκειται για ενήλικες, 33% γυναίκες και 67% άντρες, και 38% αποτελούν τα αιτήματα των ανηλίκων.(8 οργανώσεις για την προστασία των προσφύγων, “Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας”, 2022, 12

Τρεις από τις πέντε χώρες που συμπεριλαμβάνονται στην Κοινή Υπουργική Απόφαση για την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης αναγνωρίζονται συχνότερα πρόσφυγες στην Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα, το 2020, πριν την νέα Κοινή Υπουργική Απόφαση, το 92% των Σύρων, το 66% των Αφγανών και το 94% των Σομαλών, αναγνωρίζονταν ως πρόσφυγες μετά από την υποβολή και εξέταση του αιτήματος ασύλου τους στην Ελλάδα.(8 οργανώσεις για την προστασία των προσφύγων, “Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας”, 2022, 12

Με βάση τα παραπάνω, γίνεται εύκολα αντιληπτό, ότι περισσότερα από τα μισά αιτήματα δεν εξετάζονται επί της ουσίας, ενώ άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες, συχνά αποκλείονται από τις πολιτικές μέριμνας που εφαρμόζονται όταν εξετάζονται τα αιτήματά τους επί της ουσίας. (8 οργανώσεις για την προστασία των προσφύγων, “Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας”, 2022, 12

Λόγω της εφαρμογής της δήλωσης από τα κράτη μέλη της Ευρώπης και της Τουρκίας, δημιουργήθηκε έντονος προβληματισμός, λόγω του αριθμού των αιτούντων άσυλο που συγκεντρώθηκαν στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, της μη προστασίας των ευάλωτων ομάδων, της άρνησης της Τουρκίας να δεχτεί τους αιτούντες που είχαν απόφαση επιστροφής στην Τουρκία και της ξενοφοβίας και της αύξησης της επιρροής της ακροδεξιάς λόγω της κακής διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης.

Το πολιτικό μέτρο της Κοινής Δήλωσης απέφερε ισχνά αποτελέσματα, καθώς η Ελλάδα αδυνατεί αφενός να πείσει την Τουρκία να δεχτεί τους αιτούντες και αφετέρου να διαχειριστεί και να εντάξει τους ανθρώπους σε μια αξιοπρεπή διαβίωση όσο εξετάζεται η υπόθεσή τους. Η Κοινή Δήλωση αποτελεί, με βάση τα αποτελέσματα των αιτήσεων, μια άτυπη συμφωνία ήπιου δικαίου μεταξύ των

κρατών μελών της Ευρώπης και της Τουρκίας, προκειμένου να χαραχθεί μια ενιαία μεταναστευτική πολιτική, χωρίς νομικά δεσμευτικά αποτελέσματα και δεσμευτικότητα, δίνοντας την δυνατότητα στα συμβαλλόμενα μέρη να μην τηρήσουν τα συμφωνηθέντα της ανακοίνωσης. (Πουλαράκης, 2019, 4)

Η Κοινή Δήλωση οδήγησε την Ευρώπη και κυρίως τις χώρες που επηρεάστηκαν άμεσα από την επιβολή της, όπως η Ελλάδα, στην επιβολή πολιτικών μέτρων εχθρικών προς τους αιτούντες άσυλο, την αποφυγή της ευθύνης και την καταστρατήγηση Σύμβασης της Γενεύης του 1951, η οποία αποτελεί ορόσημο στην προστασία των προσφύγων μετά από τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο μέχρι και σήμερα και την εξάρτηση από τρίτες χώρες, οι οποίες αντιμετωπίζουν τους πρόσφυγες και μετανάστες ως εργαλείο εκφοβισμού για να ικανοποιήσουν τα δικά τους συμφέροντα. Στα εχθρικά πολιτικά μέτρα προς τους πρόσφυγες εντάσσονται τα κέντρα κράτησης, η αδυναμία πρόσβασης στην διαδικασία ασύλου, οι αργές διαδικασίες εξέτασης αιτήματος ασύλου, ο διαχωρισμός οικογένειας, η χαμηλή ποιότητα διαδικασιών κατά την εξέταση του αιτήματος, αργή εξέταση των προσφύγων επί των αιτημάτων που απορρίφθηκαν, μέτρα τα οποία αποθάρρυναν τους εν δυνάμει αιτούντες άσυλο να υποβάλλουν την αίτησή τους, ενώ επέτρεπαν σε αμιγώς μετανάστες να χρησιμοποιούν την διαδικασία για να νομιμοποιούν προσωρινά την διαμονή τους στην χώρα.

Η Ευρώπη με κάθε της ανακοίνωση, υπογραμμίζει την αποτροπή των προσφύγων, την επιστροφή τους σε τρίτες χώρες και την μείωση των εισερχόμενων ροών, εξαιρώντας από τα κείμενά της, την προστασία των εκτοπισμένων και την πολιτική των κλειστών συνόρων που επιβλήθηκε μετά το 2015, μετατρέποντας την προσφυγική κρίση του 2015 σε ανθρωπιστική κρίση του 2022, μέσω της έξαρση του φασισμού και της ανασφάλειας που αισθάνονται οι πολίτες των χωρών υποδοχής αφενός και οι αιτούντες άσυλο αφετέρου.

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΔΗΛΩΣΗΣ ΕΕ-ΤΟΥΡΚΙΑΣ

Η αδυναμία του πολιτικού μέτρου της εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης απέτυχε να εκπληρώσει τις προσδοκίες της, ωστόσο το συγκεκριμένο μέτρο, βοήθησε στο μέτρο του δυνατού τις επιταγές της Ευρώπης, δηλαδή τη διαχείριση του προσφυγικού και μεταναστευτικού φαινομένου εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων. Για την βελτίωση του συγκεκριμένου μέτρου, είναι ανάγκη ο επαναπροσδιορισμός της δήλωσης και η μετατροπή της σε ένα κείμενο με νομικά και δεσμευτικά αποτελέσματα, καθώς και τις ανάλογες κυρώσεις για τα εμπλεκόμενα κράτη-μέλη, με στόχο την πληρέστερη καταγραφή των αποτελεσμάτων και την καλύτερη διαχείριση του προσφυγικού

φαινομένου.

Με βάση τα αποτελέσματα της μέχρι τώρα εφαρμογής της Κοινής Δήλωσης, διακρίνονται κάποια θετικά στοιχεία από την επιβολή του μέτρου. Στα θετικά, συγκαταλέγονται η εμβάθυνση των σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Τουρκία. Και τα δύο μέρη της δήλωσης εκδήλωσαν το ενδιαφέρον τους όταν ξέσπασε η προσφυγική κρίση να διαπραγματευτούν για να βρουν μια λύση που θα εξυπηρετούσε τα συμφέροντα των κρατών και την ανάληψη των ευθυνών για την προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων και την ενδεχόμενη ευαλωτότητα τους.

Παρατηρήθηκε μείωση στην λαθραία διακίνηση μέσω εγκληματικών οργανώσεων που με οικονομικά κίνητρα έβαζαν σε κίνδυνο την ζωή των προσφύγων, ακόμα και ευαίσθητων κοινωνικά ομάδων, όπως γυναίκες, ηλικιωμένοι και παιδιά. Μέσω αυτού, θα διασαφηνιστεί στους πρόσφυγες και μετανάστες ότι η οργανωμένη και νόμιμη μεταναστευτική δίοδος είναι η καλύτερη λύση για την διαχείριση των προσφυγικών κρίσεων που ξεσπούν ανάλογα με τις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις.

Ανάλογη μείωση παρατηρήθηκε και στις μεικτές ροές προς την Ευρώπη. Η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης με την πολιτική των κλειστών συνόρων κατέδειξαν ότι η Ευρώπη εφαρμόζει μια αυστηρή πολιτική, κυρίως για τα άτομα που δεν δικαιούνται πρόσβαση στο άσυλο και εκμεταλλεύτηκαν τις πολιτικές συγκυρίες και το ταξίδι των προσφύγων για να αναζητήσουν ένα καινούριο μέλλον με παράτυπο τρόπο στην Ευρώπη.

Σημαντική είναι η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών, αλλά και των αρμόδιων φορέων για την πληρέστερη καταγραφή όλων των αιτημάτων διεθνούς προστασίας και την επακόλουθη αξιολόγηση των πραγματικών αριθμών των αιτούντων και την μελέτη τους για να ερευνηθούν τα προσφυγικά ρεύματα που προκύπτουν ανά περιόδους και οι πραγματικές ανάγκες σε εξοπλισμό και ανθρώπινο δυναμικό για την διαχείρισή τους.

Από την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης μέχρι και σήμερα δόθηκε η δυνατότητα στα αρμόδια όργανα και στους φορείς διαβούλευσης να αναγνωρίσουν τα μειονεκτήματα της εφαρμογής του συγκεκριμένου μέτρου. Στα μειονεκτήματα, συγκαταλέγονται η ισχνή νομική και δεσμευτική κάλυψη της δήλωσης. Πολύ σύντομα μετά την εφαρμογή της τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και η Τουρκία βασίστηκαν πάνω στην μικρή νομική κάλυψη και την απουσία κυρώσεων και εργαλειοποίησαν την δήλωση με τρόπο ώστε η κάθε μία να ικανοποιήσει τα μονομερή συμφέροντά της, καθιστώντας υποδεέστερη την σημασία της προστασίας των προσφύγων με βάση την Σύμβαση της Γενεύης του 1951, που ήταν και ο αρχικός σκοπός της

έναρξης των διαλόγων μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών και η εφαρμογή της δήλωσης ως πολιτικό μέτρο διαχείρισης του προσφυγικού φαινομένου.

Λόγω των αναφερθέντων μειονεκτημάτων της Κοινής Δήλωσης, οι αιτούντες των οποίων η αίτηση κρίθηκε απαράδεκτη και κατά συνέπεια ακολούθησε η απόφαση επιστροφής τους εγκλωβίστηκαν σε ένα νομικό κενό. Από την μία, η Ευρώπη και κυρίως η Ελλάδα, διέτασσε την επανεισδοχή τους στην Τουρκία, ενώ από την άλλη, η Τουρκία αρνούνταν ρητά από τον Μάρτιο του 2020 να δεχτεί πρόσφυγες πίσω, λόγω της μη τήρησης των συμφωνηθέντων από την μεριά της Ευρώπης.

Η κατηγοριοποίηση μερικών χωρών¹¹, ως οι μόνες για την οποία εφαρμόζεται η εξέταση του παραδεκτού της αίτησης, περιόρισε την πρόσβαση των πολιτών τους στο δικαίωμα του ασύλου και στοχοποίησε την συγκεκριμένη μερίδα των αιτούντων άσυλο. Αξιοσημείωτο αποτελεί το γεγονός ότι οι συγκεκριμένες χώρες που επιλέχθηκαν αποτελούν περισσότερα από τα μισά αιτήματα διεθνούς προστασίας συνολικά και μεταξύ αυτών των χωρών, βρίσκονται και κράτη¹² τα οποία διαθέτουν ισχυρά προσφυγικά προφίλ, από το ξέσπασμα της προσφυγικής κρίσης το 2015, μέχρι και σήμερα.

Ο επαναπροσδιορισμός της δήλωσης θα οδηγήσει στην δημιουργία ευκαιριών για μια δίκαιη και ίση ανάληψη της ευθύνης στην εξέταση και απόδοση του προσφυγικού καθεστώτος. Μέσω της αξιοποίησης των θετικών και των αρνητικών στοιχείων της Κοινής Δήλωσης θα ερευνηθούν τρόποι για την πρόσδοση κινήτρων στα συμβαλλόμενα μέρη για την ουσιαστική εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης, τόσο από την μεριά της Ευρώπης, όσο και από την μεριά της Τουρκίας.

Αναγκαία είναι και η προστασία της ευαλωτότητας και η εξαίρεσή της από την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης. Η εξαίρεση από το συγκεκριμένο μέτρο, θα γίνεται έπειτα από εξακρίβωση της εκάστοτε ευαλωτότητας και με την χρήση των κατάλληλων εργαλείων στους υπεύθυνους του χειρισμού του αιτήματος ασύλου για μια εφαρμογή της προστασίας, όπως ορίζει η Σύμβαση της Γενεύης του 1951.

Ένα άλλο στοιχείο που προέκυψε μέσω της εφαρμογής της δήλωσης είναι η άνιση και άδικη γεωγραφική κατανομή της εφαρμογής της δήλωσης. Από την μία μεριά έχουμε, προστασία του Ευρωπαϊκού Βορρά και εκμετάλλευση του Ευρωπαϊκού Νότου ως «ασπίδα» της Ευρώπης. Από την άλλη μεριά, έχουμε κυρίως από το 2015 έως το 2021, την προστασία της ηπειρωτικής χώρας της Ελλάδας και την εκμετάλλευση των νησιών του Ανατολικού Αιγαίου, με την πρόφαση ότι είναι ευκολότερο να επιστρέψουν οι αιτούντες από τα νησιά, σε σχέση με την ηπειρωτική χώρα. Τέλος,

¹¹ Αφγανιστάν, Συρία, Σομαλία, Πακιστάν, Μπανγκλαντές

¹² Αφγανιστάν, Συρία, Σομαλία

έχουμε κατηγοριοποίηση με βάση την χώρα καταγωγής των αιτούντων άσυλο, καθιστώντας την Κοινή Δήλωση ως ένα πολιτικό μέτρο δύο ταχυτήτων, όπου ορισμένες χώρες εξετάζονται τα αιτήματά τους επί της ουσίας και άλλες επί του παραδεκτού, αγνοώντας τις δύσκολες συνθήκες που πιθανόν υπάρχουν στις χώρες αυτές για τους ανθρώπους που τις εγκαταλείπουν. Για αυτό το λόγο, χρειάζεται η υιοθέτηση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής για όλες τις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με βάση τα μεγέθη και τα χαρακτηριστικά των χωρών της Ένωσης, σε συνάρτηση με τα μεγέθη των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών που παρατηρούνται εκείνη την εποχή.

Οι ροές έρχονται κυρίως από την Τουρκία, αλλά όχι αποκλειστικά από την Τουρκία. Επομένως, θα ήταν χρήσιμη η επέκταση του μοντέλου της Ασφαλούς Τρίτης Χώρας και η συνεργασία με άλλες γείτονες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως συνέβη στην περίπτωση της Ελλάδας με την Αλβανία και την Βόρεια Μακεδονία, με στόχο την προστασία των συνόρων της Ευρώπης και την απόδειξη ότι η επιβολή του συγκεκριμένου πολιτικού μέτρου δεν έχει δημιουργηθεί με τιμωρητική διάθεση προς την Τουρκία.

Η αναπροσαρμογή της δήλωσης σε ένα κείμενο με δεσμευτικό και νομικό χαρακτήρα θα αντιμετωπίσει και τις απειλές που προκάλεσε η εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης. Η Τουρκία και οι υπόλοιπες Ασφαλείς Τρίτες Χώρες θα παύσουν να χρησιμοποιούν την δήλωση και το προσφυγικό ως μοχλό πίεσης και εκφοβισμού για την προώθηση της δικής τους πολιτικής ατζέντας.

Ταυτόχρονα θα αντιμετωπιστεί και η παγιωμένη άρνηση της Τουρκίας τα τελευταία δύο χρόνια να συνεργαστεί με την Ευρώπη για την καλύτερη διαχείριση του προσφυγικού φαινομένου. Τα τελευταία δύο χρόνια, η Τουρκία αρνείται να δεχτεί πίσω πρόσφυγες ενώ βρίσκεται σε εφαρμογή η Κοινή Δήλωση, δημιουργώντας προστριβές μεταξύ των κρατών μελών της Δήλωσης και την ταλαιπωρία των προσφύγων και των μεταναστών που μένουν σε μια μετέωρη κατάσταση χωρίς πρόσβαση σε βασικά αγαθά, όπως η τροφή, η στέγαση και η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

Η κακομεταχείριση των προσφύγων από την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης από τον Μάρτιο του 2016 είναι ένα μελανό σημείο στην διαχείριση της προσφυγικής κρίσης από μια Ευρώπη που δεχόταν και θα δέχεται προσφυγικά ρεύματα λόγω της γεωγραφικής της θέσης και των οικονομικών και κοινωνικών της συνθηκών. Το προσφυγικό φαινόμενο διέπεται και ρυθμίζεται από την Σύμβαση της Γενεύης του 1951, μέσω της οποίας αναφέρεται ρητά ότι βασικό μέλημα είναι πρωτίστως η προστασία των προσφύγων, των κατατρεγμένων, των εκτοπισθέντων, η οποίοι αναζητούν προστασία και λόγω των βιωμάτων τους βασίζονται σε μια Τρίτη Χώρα για να τους την παρέχει.

Κακομεταχείριση των προσφύγων αποτελεί και ο περιορισμός της πρόσβασης στο αίτημα ασύλου κάποιου αιτούντα, μόνο βάσει της χώρας καταγωγής του και της χώρας μέσω της οποίας ήρθε στην Ευρώπη. Η εξέταση της ουσίας του αιτήματος ασύλου είναι το βασικότερο και αναγκαίο στοιχείο που εξασφαλίζει μια ενδελεχή διερεύνηση του εκάστοτε αιτήματος και μέσω του οποίου αναδεικνύονται όλοι οι λόγοι και οι προσωπικές περιστάσεις για τις οποίες κάποιος αποφάσισε μόνος του ή με την οικογένειά του να εγκαταλείψει την χώρα καταγωγής του και τον πρότερο βίο του και την αναζήτηση κρατικής προστασίας από μια άλλη χώρα.

Η νέα Κοινή Δήλωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Τουρκία θα αποσυμφορήσει την αύξηση της παρουσίας των αιτούντων σε συγκεκριμένες περιοχές μέχρι την εξέταση του αιτήματος ασύλου τους. Με αυτόν τον τρόπο, θα εξασφαλίζεται η διαμονή των αιτούντων ίσα και αναλογικά γεωγραφικά κατανεμημένα, σε καταλληλότερες συνθήκες και θα είναι πιο εύκολα διαχειρίσιμος ο όγκος από το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού της Υπηρεσίας Ασύλου, χωρίς να επιφορτίζονται με αυτό μόνο ορισμένα από τα γραφεία της.

Η εφαρμογή μιας νέας Κοινής Δήλωσης μεταξύ των εμπλεκόμενων χωρών ή η δημιουργία ενός νέου τρόπου διαχείρισης του προσφυγικού φαινομένου και της αναχαίτισης των μεικτών ροών κρίνεται αναγκαία, αφενός για την εξασφάλιση της αξιοπρεπούς συμπεριφοράς και της αλληλεγγύης απέναντι στους αιτούντες άσυλο και αφετέρου την καταπολέμηση της ανασφάλειας και της έξαρσης του φασισμού στους πολίτες της Ευρώπης, μετά την αύξηση των ροών και την επονομαζόμενη «προσφυγική κρίση».

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ: ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΣΤΗΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ

Από την εφαρμογή της Κοινής Δήλωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Τουρκία, τον Μάρτιο του 2016, έχουν αλλάξει πολλά στο προσφυγικό και μεταναστευτικό φαινόμενο μέχρι σήμερα. Οι αρμόδιοι φορείς κατέληξαν στο συμπέρασμα, ότι το προσφυγικό δεν είναι ένα πρόσκαιρο και παροδικό πρόβλημα για να αναζητήσουν μία οριστική λύση, αλλά ένα φαινόμενο, που ανάλογα τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν, θα τροποποιείται και άρα χρειάζεται ένας τρόπος ουσιαστικής και ανθρώπινης διαχείρισης και όχι μία μέθοδος απαλλαγής από αυτό. Επομένως, κατέστη αναγκαίο, όχι μόνο η τροποποίηση της Κοινής Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας, αλλά η τροποποίηση της διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου εν γένει.

Από τον Σεπτέμβριο του 2020, η Ευρωπαϊκή Ένωση άρχισε να εξετάζει την δημιουργία ενός νέου μεταναστευτικού συμφώνου, το οποίο θα ρυθμίζει το προσφυγικό και μεταναστευτικό φαινόμενο ολιστικά. Το νέο Μεταναστευτικό Σύμφωνο, θα περιλαμβάνει όλα τα στάδια της διαχείρισης του φαινομένου τόσο στα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης, όσο και τα στάδια αφότου εισέλθουν οι αιτούντες άσυλο εντός των τειχών της. Το σύμφωνο αυτό, το οποίο θα οικοδομηθεί με όρους εμπιστοσύνης θα διέπεται από την ευθύνη του κράτους μέλους που εξετάζει το αίτημα ασύλου και από την αλληλεγγύη που οφείλουμε να δείχνουμε σε ανθρώπους που το έχουν ανάγκη. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022)

Η εμπιστοσύνη θα ενισχυθεί με την διενέργεια ταχύτερων και αποτελεσματικότερων διαδικασιών. Η μέχρι τώρα πορεία του προσφυγικού κατέδειξε ότι η κακομεταχείρισή των αιτούντων άσυλο, μέσω της μακρόχρονης παραμονής τους σε κακές συνθήκες και της καθυστέρησης έκδοσης των αποτελεσμάτων των αιτήσεων, είναι μία εικόνα που δεν ταιριάζει σε μια δημοκρατική ένωση. (Διεθνής Αμνηστία, 2018) Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και ένας ισχυρότερος και ανθεκτικότερος χώρος Σένγκεν¹³ θα αποδομήσει το αίσθημα ανασφάλειας που διακατέχει τους πολίτες της Ένωσης από την έναρξη της προσφυγικής κρίσης. Τα σύνορα θα φυλάσσονται και θα προστατεύονται, διατηρώντας παράλληλα τις αρχές που αναφέρονται στην Σύμβαση της Γενεύης, όπως η μη επιβολή κυρώσεων λόγω παράνομης εισόδου¹⁴, η μη απέλαση¹⁵ και η αρχή της μη

¹³ Ο χώρος Σένγκεν αποτελεί έναν από τους κύριους πυλώνες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων άρχισε το 1995, δίνοντας στους πολίτες της ΕΕ το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και άρα τη δυνατότητα διαμονής, σπουδών, εργασίας και συνταξιοδότησης οπουδήποτε στην ΕΕ. Οι τουρίστες και οι επιχειρήσεις μπορούν επίσης να επωφεληθούν από τα δικαιώματα αυτά. (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2019)

¹⁴ Η μη επιβολή ποινικών κυρώσεων λόγω παράνομης εισόδου και διαμονής (Σύμβαση της Γενεύης αρ. 31): Η παράνομη είσοδος και διαμονή ενός πρόσφυγα σε ένα από τα συμβαλλόμενα κράτη δεν τιμωρείται ποινικά, εφόσον όμως συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: α. να απειλείται η ζωή ή η ελευθερία του, β. να έρχεται απευθείας από τη χώρα στην οποία υφίσταται η απειλή αυτή, και γ. να εμφανιστεί αμέσως στις αρμόδιες αρχές

επαναπροώθησης.¹⁶ Θα ορίζεται, μετά από πρωτοβουλία ή σχετικό αίτημα της επιτροπής, αν ένα κράτος βρίσκεται υπό απειλή/ κίνδυνο. Η επιτροπή αλληλέγγυα θα λαμβάνει μέτρα για την υποστήριξη του εν λόγω κράτους. Θα ανιχνεύονται και θα αξιοποιούνται τα χαρίσματα και οι δεξιότητες των ανθρώπων που ζητούν άσυλο, ως ένα εργαλείο αντιστάθμισης του δημογραφικού προβλήματος που αντιμετωπίζει η Ένωση. Ένας τρόπος ανάδειξης του στοιχείου της εμπιστοσύνης είναι η εμβάθυνση των διεθνών συμπράξεων, ώστε η Ένωση να γίνει ευέλικτη και να προσαρμόζεται στις ιδιαίτερες συνθήκες που περιβάλλουν το προσφυγικό και μεταναστευτικό φαινόμενο.

Οι ταχύτερες και αποτελεσματικές διαδικασίες θα αφορούν την εξέταση του αιτήματος ασύλου, αλλά και την διαδικασία των επιστροφών. Με βάση τα στατιστικά στοιχεία, παρατηρείται μειωμένος ο αριθμός εκτέλεσης επιστροφών σε σχέση με τον αριθμό αυτών που θα έπρεπε να επιστραφούν στην χώρα καταγωγής τους. Για αυτόν τον λόγο, το νέο Μεταναστευτικό Σύμφωνο θα περιλαμβάνει διαδικασίες ταυτοποίησης και διαπίστωσης ευαλωτότητας πριν από την είσοδο στην χώρα υποδοχής, ακολουθούμενο από διαδικασίες ταχείας επιστροφής στα άτομα που δεν δικαιούνται πρόσβαση στο αίτημα ασύλου. Αλλαγές στο κράτος που θα έχει την ευθύνη εξέτασης του αιτήματος, δυνατότητα του κράτους να μην αναλάβει την ευθύνη μέσω χρηματοδότησης και μετατόπιση της ευθύνης σε άλλο κράτος, διευκόλυνση της μετεγκατάστασης, αλλά και ενίσχυση της οικειοθελούς αποχώρησης θα αποσυμφορίσουν τον φόρτο των κρατών που μέχρι τώρα αναλάμβαναν την εξέταση των αιτημάτων ασύλου, λόγω του κανονισμού Δουβλίνο. Στις νέες διαδικασίες που προβλέπονται με βάση την τροποποίηση του κανονισμού μετανάστευσης είναι η δημιουργία ενός ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης για την διασφάλιση της προστασίας των ανθρώπινων δικαιωμάτων.

Η Κοινή Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας κατέδειξε την πρόθεση της Ένωσης συγκεκριμένες χώρες να θεσπίσουν και να εφαρμόσουν γεωγραφικό περιορισμό και να εγκλωβίσουν τους αιτούντες άσυλο σε μία συνθήκη χωρίς πρόσβαση σε βασικές ανάγκες. Παράλληλα, λόγω του ότι το μέτρο αυτό χαρακτηριζόταν ως πρόσκαιρο και έκτακτο, δεν είχαν προβλεφθεί κίνητρα για να αντέξει μια απλή συμφωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, τον

¹⁵ Η μη απέλαση (αρ. 32 της Σύμβασης της Γενεύης): Πρόσφυγας ο οποίος διαμένει νόμιμα σε ένα από τα συμβαλλόμενα στη Σύμβαση κράτη δεν επιτρέπεται να απελαθεί, παρά μόνο εάν αυτό επιβάλλεται από λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

¹⁶ Η μη επαναπροώθηση (αρ. 33 της Σύμβασης της Γενεύης): Τα συμβαλλόμενα κράτη απαγορεύεται να αποστείλουν πρόσφυγα σε χώρα (είτε πρόκειται για την χώρα καταγωγής του είτε όχι) στην οποία κινδυνεύει η ζωή ή η ελευθερία του για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων. Η μη επαναπροώθηση (nonrefoulement) αποτελεί βασική αρχή του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου και εφαρμόζεται σε κάθε πρόσωπο που emπίπτει στην έννοια του πρόσφυγα κατά τη Σύμβαση της Γενεύης, είτε αυτός έχει αναγνωριστεί ως τέτοιος είτε όχι και ανεξαρτήτως της νόμιμης εισόδου του στη χώρα. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι η αρχή της μη επαναπροώθησης διαμορφώνει ένα πλαίσιο προστασίας από τον κίνδυνο διώξεων καθώς, ακόμη και στις περιπτώσεις που ένα κράτος δεν χορηγεί άσυλο, είναι υποχρεωμένο να μην αποστείλει τα άτομα σε έδαφος που υπάρχει ο παραπάνω κίνδυνος.

μεγάλο αριθμό των αιτημάτων ασύλου εκείνης της περιόδου. Η μικρή δεσμευτική και νομική ισχύς της δήλωσης, έδωσε το έναυσμα στα κράτη να την χρησιμοποιήσουν με τρόπο που θα συνέφερε εκείνα, αγνοώντας ότι με αυτόν τον τρόπο διακινδυνεύεται η εσωτερική συνοχή της Ένωσης, η σχέση της Ένωσης με Τρίτα Κράτη, όπως η Τουρκία και η εξασφάλιση μιας αξιοπρεπούς και αλληλέγγυας διαδικασίας για ανθρώπους σε ανάγκη που ζήτησαν την προστασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το νέο Σύμφωνο για την Μετανάστευση προβλέπεται να αντιμετωπίσει τους σκοπέλους της προηγούμενης μεταναστευτικής ρύθμισης, ενισχύοντας ταυτόχρονα τους δύο πυλώνες που έπληξε περισσότερο η προσφυγική κρίση. Από την μία μεριά, το άναρχα κατανομημένο «γραφειοκρατικό» κομμάτι των διαδικασιών της εξέτασης του αιτήματος ασύλου θα συνδυαστεί και θα διανεμηθεί περισσότερο ισορροπημένα μεταξύ των περιοχών ενός κράτους, αλλά και μεταξύ των κρατών, τόσο της Ένωσης, όσο και σε συνεργασία με Τρίτα Κράτη. Από την άλλη μεριά, οι ίδιοι οι αιτούντες, που λόγω του μεγάλου αριθμού, των μεικτών ροών και της αδυναμίας των κρατών να τους διαχειριστούν, θα μπορέσουν να απεγκλωβιστούν από νομικά κενά και από υποκείμενα εργαλειοποίησης, να αναγνωριστούν ως άτομα που βρίσκονται σε κίνδυνο και χρειάζονται αλληλέγγυα και αξιοπρεπή κρατική προστασία, βασισμένη στις επιταγές της Σύμβασης της Γενεύης για τα δικαιώματα των προσφύγων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Χριστόπουλος, Δ. Σπυροπούλου Γ. (2016) *Προσφυγικό: Θα τα καταφέρουμε;* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Χριστόπουλος, Δ. (2020) *Αν το προσφυγικό ήταν πρόβλημα, θα είχε λύση.* Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις

Φίλης, Κ. (2017) *Πρόσφυγες, Ευρώπη, Ανασφάλεια.* Αθήνα : Εκδόσεις Παπαδόπουλος.

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ,ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ, Βρυξέλλες 13.05.2015 COM(2015) 240 final https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_e1.pdf (05/07/2022)

Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016 <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (05/07/2022)

ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ ΤΟΥ 1951 ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ <https://www.unhcr.org/html/greek/pdf/refugeeconvention-GRE.pdf> (05/07/2022)

ΟΔΗΓΙΑ 2011/95/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 13ης Δεκεμβρίου 2011, 36,

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52a04b754> (05/07/2022)

Διεθνής Μεταναστευτική Νομοθεσία. Γλωσσάριο για την Μετανάστευση, [file:///C:/Users/User/AppData/Local/Packages/microsoft.windowscommunicationsapps_8wekyb3d8bbwe/LocalState/Files/S0/7/iml_20\[1831\].pdf](file:///C:/Users/User/AppData/Local/Packages/microsoft.windowscommunicationsapps_8wekyb3d8bbwe/LocalState/Files/S0/7/iml_20[1831].pdf) (05/07/2022)

EU-Turkey joint action plan http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm (05/07/2022)

Σαματάς Μ. (2017). Ασφάλεια, ελευθερία και δημοκρατία υπό τη συνθήκη Σένγκεν. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 22(1), 106–144. <https://doi.org/10.12681/hpsa> (05/07/2022)

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση ενωσιακού κοινού καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής για τους σκοπούς της οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, και για την τροποποίηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, Βρυξέλλες, 09.09.2015, COM (2015) 452 final, 2015/0211 (COD) https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5874209-56cc-11e5-afb01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF (05/07/2022)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή : ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Έβδομη έκθεση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας (6.9.2017) <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2a71444e-93d6-11e7->

[b92d01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF](https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/koine-upourgike-apophase-42799-2021.html) (05/07/2022)

Κοινή Υπουργική Απόφαση 42799/2021 - ΦΕΚ 2425/Β/7-6-2021 <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/koine-upourgike-apophase-42799-2021.html> (05/07/2022)

ANNEX 6 to the REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL. Progress report on the European Agenda on Migration Relocation {SWD(2017) 372 final}. Brussels, 15.11.2017, COM (2017) 669 final https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20171114_annex_6_relocation_en.pdf (05/07/2022)

Ελλάδα: σε άθλιες συνθήκες οι αιτούντες άσυλο στα νησιά <https://www.amnesty.gr/news/press/article/21019/ellada-se-athlies-synthikes-oi-aitoyntes-asylostania> (05/07/2022)

Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. (2018). Επιστροφή 15 παράτυπων μεταναστών στην Τουρκία. http://www.mopocp.gov.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=6435&Itemid=663 (05/07/2022)

Πουλαράκης Σ. (2019) Η «Κοινή Δήλωση» ΕΕ-Τουρκίας για το προσφυγικό: Απαρέγκλιτη Τήρηση ή Αναθεώρηση (04.10.2019) <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/i-koini-dilosi-e-e-tourkias-gia-to-prosfygiko-aparegliti-tirisi-i-anatheorisi/> (05/07/2022)

8 οργανώσεις για την προστασία των προσφύγων, (2022) Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας. Έξι χρόνια υπονομεύει την προστασία των προσφύγων. <https://www.humanrights360.org/el/dilosi-ee-tourkias-exi-chronia-yponomevei-tin-prostasia-ton-prosfygon/> (05/07/2022)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2022), Νέο Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_el (09/09/2022)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, (26/06/2013), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=BG> (09/09/2022)