



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΑΣ

Π.Μ.Σ. ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΑΣ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: “ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ”

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

“Η αρχή της αλληλεγγύης σε δοκιμασία: Η αντιμετώπιση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών στην Ευρώπη”

Φοιτήτρια: Κοκαλιάρη Δήμητρα (Α.Μ 1115Μ001)

Επιβλέπων Καθηγητής Δημήτρης Χριστόπουλος

Αθήνα, Οκτώβριος 2017

“Η αλληλεγγύη πρέπει να είναι περίπλοκη
και να έχει κριτική διάθεση στις πράξεις και
τα λόγια των ανθρώπων”
Fred Halliday

Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εργασία με τίτλο “Η αρχή της αλληλεγγύης σε δοκιμασία: Η αντιμετώπιση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών” εκπονήθηκε στο τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας, στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, κατά το έτος 2017.

Η ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής εργασίας θα ήταν αδύνατη χωρίς την πολύτιμη βοήθεια του καθηγητή μου, κ. Δημήτρη Χριστόπουλο. Θα ήθελα να του εκφράσω ένα βαθύ ευχαριστώ για την άριστη συνεργασία μας, τις εύστοχες παρατηρήσεις του καθώς και τον χρόνο και την προθυμία του να με βοηθήσει κατά την συγγραφή της εργασίας.

Επίσης, χρωστάω ένα μεγάλο ευχαριστώ στον ευρωβουλευτή και πρώην Υφυπουργό Εξωτερικών Νίκο Χουντή για την άμεση ανταπόκριση του στο αίτημα συνέντευξης που του έκανα και τον χρόνο που αφιέρωσε απαντώντας σε όλα τα ερωτήματα μου με μεγάλη υπομονή.

Περίληψη

Η παρούσα μελέτη αναδεικνύει τις πτυχές της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Εκκινεί από το εννοιολογικό πλαίσιο της εν λόγω αρχή.

Στην συνέχεια αναφέρεται στην συμβατική, θεσμική και πρακτική αποτύπωση της σε μηχανισμούς, ταμεία (χρηματοδοτική πτυχή), στην σημασία της σε ό,τι αφορά τρίτες χώρες αλλά και την εφαρμογή της στη νομολογία.

Τέλος, παρουσιάζονται τα προβληματικά σημεία της εφαρμογής της, όπως είναι το Δουβλίνο, η έννοιες “ασφαλούς χώρας”, η Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας, η Σένγκεν, τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Κλείνοντας, παρουσιάζονται οι προοπτικές και οι λύσεις, επιχειρώντας να αναδείξουμε τους λόγους αποτυχίας της στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Λέξεις κλειδιά:

Αλληλεγγύη, χρηματοδοτική αλληλεγγύη, άσυλο, καταμερισμός βαρών/ ευθύνης

Abstract

This study highlights the aspects of European solidarity. It starts from the conceptual framework of this principle.

Moreover, it refers to its contractual, institutional and practical depiction of mechanisms and funds (financial aspect), its importance in relation to third countries and its application in case law.

Finally, it depicts the problematic points of its implementation, such as Dublin, the concepts of "safe country", the EU-Turkey Declaration, Schengen and human rights.

Finally, we present the perspectives and solutions, highlighting the reasons for its failure in the European context.

Key words:

Solidarity, Financial Solidarity, Asylum, Burden-Sharing/ Responsibility sharing

Περιεχόμενα

Ευχαριστίες	3
Περίληψη	4
Abstract	5
Κεφάλαιο 1ο: Η αρχή της αλληλεγγύης : Εννοιολογικό πλαίσιο	14
1.1. Ορισμός αλληλεγγύης: Έννοια, περιεχόμενο και συναφείς έννοιες	14
Κεφάλαιο 2ο: Συμβατική αποτύπωση της	23
2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	23
2.2. Πρώτες συμβατικές αναφορές	26
2.3. Τάμπερε 1999	28
2.4. Πρόγραμμα της Χάγης του 2004	29
2.5. Ευρωπαϊκή Πράξη για Μετανάστευση και Άσυλο το 2008	30
2.6. Πρόγραμμα της Στοκχόλμης το 2010	32
2.7 Λισαβόνα 2013	33
2.8. GAMM 2005	34
Κεφάλαιο 3ο: Θεσμική αποτύπωση της	40
3.1. Χρηματοδοτική αλληλεγγύη	40
3.1.1. Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής (European Return Fund-ERF)	43
3.1.2. Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (European Refugee Fund-ERF)	46
3.1.3. Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (External Borders Fund- EBF)	49
3.1.4. Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (Integration fund- IF)	50
3.1.5. Ταμείο για Άσυλο, Μετανάστευση και Ένταξη (AMIF)	55
3.1.6. Ταμείο για την Εσωτερική Ασφάλεια (ISF)	56
3.2. Χρηματοδοτική αλληλεγγύη προς τρίτες χώρες	56
3.3. Όργανα και Οργανισμοί	59
3.3.1. EASO	60
3.3.2. EUROPOL	62
3.3.3. FRONTEX	64
3.3.4. EURODAC και άλλα πληροφοριακά συστήματα	70
3.3.5. EUROSUR	72
3.4. Διαδικασίες: Μετεγκατάσταση (relocation), Επανεγκατάσταση (resettlement)	73
3.4.1. Μετεγκατάσταση (relocation)	74
3.4.2. Επανεγκατάσταση (resettlement)	81
3.5. Νομολογιακή αποτύπωση της αλληλεγγύης	91
Κεφάλαιο 4ο: Συμπεράσματα	95

4.1. Προβλήματα	95
4.1.1 Δουβλίνο	95
4.1.2. Ασφαλής τρίτη χώρα και επιστροφές	99
4.1.3. Συριακή κρίση	100
4.1.4. Σένγκεν	102
4.1.5. Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας	104
4.2. Προοπτικές και Λύσεις	106
5. Βιβλιογραφία	113
Α. Ξένη βιβλιογραφία	113
Β. Ελληνική Βιβλιογραφία	121
Γ. SITES	121
Δ. Κείμενα ΕΕ	123
Δ. 1α. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	123
Δ. 1β. Ερωτήσεις Κοινοβουλίου	125
Δ. 2. Ευρωπαϊκή Επιτροπή	127
Δ. 3 Συμβούλιο	130
Δ. 4 ECRE	132
Ε. Άλλα ευρωπαϊκά κείμενα	133

Συντομογραφίες

αρ. άρθρο

παρ. παράγραφος

ΔΕΕ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΚ Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΔΕΥ Δικαιοσύνη και Εσωτερικών Υποθέσεων

ΔΟΜ Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

ΕΔΔΑ Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΕ Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚ Ευρωπαϊκή Κοινότητα

ΕΟΚ Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΕΣΔΑ Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΥΥΑ Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης Ασύλου

Η.Β. Ηνωμένο Βασίλειο

ΗΕ Ηνωμένα Έθνη

ΗΠΑ Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

ΚΕΣΑ Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

ΜΚΟ Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί

ΟΑΣΕ- Οργανισμός για Ασφάλεια και Συνεργασία στην Ευρώπη

ΟΗΕ Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΣΕΕ Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΛΕΕ Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ

ΥΑΗΕΠ Ύπατη Αρμοστεία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες

AMIF Asylum, Migration and Integration Fund

ASEAN Association of South East Asian Nations

ASEM Asia–Europe Meeting

CBRN Chemical, Biological, Radiological And Nuclear Terrorist Threats

CEAS Common European Asylum System

CEPOL European Union Agency for Law Enforcement Training

CIA- Committee on immigration and Asylum

CIREA Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum

CIWIN Critical Infrastructure Warning Information Network

COI Country of Origin Information

CSDP Common Security and Defence Policy

EAMOC European Agency for Management of Operational Cooperation

EASO European Asylum Support Office

EBF External Borders Fund

EMN European Migration Network

ENIL European Network for Intergenerational Learning

EPCIP European Programme for the Protection of Critical Infrastructure

ERIN European Reintegration Network

EURINT - European Integrated Approach on Return towards Third Countries

ERF - European Refugee Fund

EUBAM EU Border Assistance Mission

EURLO European Return Liaison Officers

EURODAC European Automated Fingerprint Identification System

G5 Group 5
IF Integration Fund
ILO Network of Immigration Liaison Officers
IPA Instrument for Pre-Accession Assistance
IRMA Integrated Return Management Application
ISF Internal Security Fund
JHA Justice and Home Affairs
LIMES Land and Sea Integrated Monitoring for European Security)
MFA EU macro-financial assistance
MIS Migrants' Information Strategy Task Force
NCCs Δικτύου Εθνικών Κέντρων Συντονισμού
NCPs- National Contact Points on Integration
ODA Official Development Aid
OLAF European Anti-Fraud Office
PHARE Poland and Hungary Assistance for Reconstruction of Economy
PCAs Partnership and Cooperation Agreements
RABITs Rapid Border Intervention Teams
RF Return Fund
SAA Stabilisation and Association Agreements
TAIEX Technical Assistance and Information Exchange Instrument
TCAST Transfer of acquired competences and technical skills
UCPM Union Civil Protection Mechanism
UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees
UNRWA United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

Εισαγωγή

Τίτλος της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι «Η αρχή της αλληλεγγύης σε δοκιμασία: Η αντιμετώπιση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών». Στόχος αυτής είναι να αναδειχθεί ο ρόλος που διαδραματίζει η έννοια της αλληλεγγύης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, η μακροχρόνια παρουσία της, έμμεσα ή άμεσα, σε πληθώρα ευρωπαϊκών κειμένων και τέλος, ο τρόπος που αυτή αντιμετωπίζεται και εφαρμόζεται υπό το πρίσμα της προσφυγικής κρίσης αλλά και των αυξημένων μεταναστευτικών ροών προς την ευρωπαϊκή ήπειρο. Ένα πρώτο ερώτημα αφορά στο κατά πόσο η αρχή της αλληλεγγύης αποτελεί ευχολόγιο, υφίσταται δηλαδή μόνο στο γράμμα των ευρωπαϊκών κειμένων αλλά δεν εφαρμόζεται, ή εάν έχει νομική και πολιτική βάση, δηλαδή εάν εφαρμόζεται σε νομικό επίπεδο και αποτυπώνεται σε πολιτικό. Ένα δεύτερο ερώτημα που θέτω είναι ποιες οι τομές που επέφεραν την ανάπτυξη πολιτικών σε αυτόν τον τομέα, τι οδήγησε σε περαιτέρω εμβάθυνση και ποιος ο ρόλος της αρχής της αλληλεγγύης σε αυτή την εξέλιξη (λειτουργήσε ως επιταχυντής, ως πολλαπλασιαστής ή διαφορετικά). Επειδή η εν λόγω αρχή προϋπήρχε της πρόσφατης προσφυγικής κρίσης θα προσπαθήσουμε να ανατρέξουμε σε τυχόν μεταλλάξεις ή αντεγκλήσεις που εντοπίζονται τόσο σε επίπεδο ρητορείας όσο και σε επίπεδο πρακτικής εφαρμογής της αρχής στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Ο λόγος ο οποίος με παρακίνησε να ασχοληθώ με την εν λόγω θεματική είναι η νεφελώδης φύση της αρχής της αλληλεγγύης, η οποία ενώ αναγνωρίζεται ως σημαντική στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, στην πράξη υπάρχουν πολλές αντιφάσεις, όπως η ρητορική των ιθύνοντων και οι αντιφατικές πολιτικές, λόγου χάρη στην πρόσφατη προσφυγική “κρίση” παρατηρήθηκε η οικονομική ενίσχυση μεν αλλά και το κλείσιμο των συνόρων δε. Επιπλέον, με παρότρυναν οι εικόνες προσφύγων που εισρέουν προσδοκώντας μία καλύτερη ζωή, σε μία Ελλάδα απροετοίμαστη και μία Ευρώπη αμήχανη και πολλές φορές αντιφατική, όπως προανέφερα. Η θεσμική απάντηση της ΕΕ για αυτό και οι προβληματισμοί που δημιουργήθηκαν σχετικά με το εν λόγω ζήτημα αποτελούν μία ενδιαφέρουσα πλευρά του ζητήματος γιατί αναδεικνύουν συνολικά την σημασία της αρχής της αλληλεγγύης και τις προοπτικές της Ένωσης στον τομέα του ασύλου¹. Ακόμη, επειδή προσωπικά θεωρώ πως η μοναδική λύση στη διαχείριση αυτών των «προκλήσεων» είναι η αλληλεγγύη, η οποία διέπει τον πυρήνα της ίδιας της ίδρυσης της Ένωσης και συνεπώς προσφέρει αποτελεσματικά εργαλεία ακόμη και στον τομέα της μεταναστευτικής/προσφυγικής πολιτικής, επέλεξα να αναδείξω αυτήν την πλευρά των ευρωπαϊκών πολιτικών η οποία υποτιμάται ιδίως, μετά τις πρόσφατες προκλήσεις ασφάλειας. Με βάσει αυτό, είναι σαφές πως η μετανάστευση θα κυριαρχεί στα ζητήματα που απασχολούν την Ένωση για τις επόμενες δεκαετίες αφού οι άνθρωποι θα αναζητούν ασφάλεια και ευημερία εξ’ αιτίας των ζητημάτων οικονομικής ανάπτυξης, κλιματικής αλλαγής, παγκοσμιοποίησης, πολέμου και αποσταθεροποίησης².

¹ Μπροστά στην αυξανόμενη προσφυγική κρίση στη Μεσόγειο η Επιτροπή στήριξε τις προσπάθειες των κρατών μελών στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, στην προστασία των εξωτερικών συνόρων, στην διατήρηση του κεκτημένου Σένγκεν, στις αποφάσεις για μετεγκατάσταση, για hotspots, για επιστροφές και επανεισδοχές, με απώτερο στοχο την δημιουργία μίας ανθρώπινης και αποτελεσματικής πολιτικής ασύλου με γνώμονα την αλληλεγγύη και την εύθυνη. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Towards A Reform Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe, Brussels, 6.4.2016 COM(2016) 197 final: 2

² ibid: 2

Επιπρόσθετα, συνολικά η συμμετοχή πολλαπλών δρώντων³ (ΚτΠ, ΜΚΟ, κυβέρνηση, τοπική αυτοδιοίκηση, κλπ.) προσφέρει μεν διάδοση της τεχνογνωσίας, προσθετικότητα των μέσων και ενίσχυση της συνεργασίας/αλληλεγγύης, ωστόσο, κάποιες φορές, ο συντονισμός όλων αυτών αποτελεί τροχοπέδη. Επιπλέον, πρόβλημα μπορεί να ανακύψει με τις αντιφάσεις που προκύπτουν λόγω πολιτικών σκοπιμοτήτων και της γενικότερης επιφυλακτικότητας των ευρωπαϊκών κοινωνιών, οι οποίες στρεβλώνουν σε επίπεδο ρητορικής τουλάχιστον την εικόνα που έχει κανείς για την αρχή της αλληλεγγύης.

Ως, προς την δομή της εργασίας, η εργασία χωρίζεται σε τρία μέρη.

Στο πρώτο μέρος, θα αναδείξω το εννοιολογικό πλαίσιο σχετικά με την αλληλεγγύη. αλλά και συναφείς προς αυτήν έννοιες όπως *burden-sharing*, *responsibility sharing* κλπ.

Στο δεύτερο μέρος, θα αναδείξω την συμβατική αποτύπωση της, ανατρέχοντας σε συμβατικά κείμενα της ΕΕ. Η δημιουργία μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε ένας μακροπρόθεσμος στόχος, ο οποίος θεσπίστηκε στο Πρόγραμμα του Τάμπερε. Σήμερα, η «κοινή» ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική θεωρείται μια από τις πιο σημαντικές προτεραιότητες της ΕΕ. Στη συνέχεια, θα επιχειρήσω μία ιστορική αναδρομή του θεσμικού πλαισίου που αφορά το εξεταζόμενο ζήτημα που διέπει την ευρωπαϊκή ήπειρο αναδεικνύοντας τις μεταβολές που υφίσταται σε κάθε χρονική περίοδο με ιδιαίτερη έμφαση στην περίοδο 2008 και μετά που υπό το πρίσμα της κρίσης υπήρξαν εντονότερες διεργασίες στον τομέα αυτό. Τέλος, θα εξετάσω πως ενσταλάζει στην ευρωπαϊκή νομολογία. Συνεπώς, θα επιχειρήσω να αναδείξω πως αποτυπώνεται η αρχή αυτή συμβατικά, θεσμικά αλλά και πως αυτή εφαρμόζεται μέσα από την ευρωπαϊκή νομολογία.

Στο τρίτο μέρος θα αναδείξω τα προβλήματα που ενυπάρχουν στον τομέα της μεταναστευτικής και προσφυγικής πολιτικής, τις πρόσφατες εξελίξεις και τις προοπτικές. Η εργασία ολοκληρώνεται με την παράθεση αποτίμησης της αρχής της αλληλεγγύης στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική και την πολιτική του ασύλου, με έμφαση στις αποτυχίες της.

Η μεθοδολογία βασίζεται κυρίως στην έρευνα πρωτογενών πηγών τεκμηρίωσης. Ιδιαίτερα χρήσιμα στοιχεία αντλήθηκαν από ξένα κυρίως αρθρογραφία και βιβλιογραφία, ενώ μελετήθηκαν σχετικά νομοθετικά κείμενα της Ένωσης και των θεσμικών της οργάνων. Συγκεκριμένα, για την εξέταση του ζητήματος αυτού, ανέτρεξα σε ακαδημαϊκή έρευνα σε βιβλιογραφία που άπτεται του πεδίου των Ευρωπαϊκών Σπουδών αλλά και των Πολιτικών Επιστημών στην ελληνική, αγγλική, γαλλική και ιταλική γλώσσα, μέσω των οποίων θα εξετάσω την διαδρομή της αρχής της αλληλεγγύης διαχρονικά. Στην πρωτογενή έρευνα συγκαταλέγονται κείμενα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, όπως του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κείμενα νομοθεσίας-οδηγίες, κανονισμούς κλπ, αναδεικνύοντας έτσι όλο το θεσμικό πλαίσιο για το ζήτημα που θα εξετάσω. Επίσης, θα κάνω πρωτογενή έρευνα στη νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ με σκοπό να αναδειχθεί η εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης. Σημαντική συνεισφορά θα έχει και η διαδικτυακή έρευνα στην ανάδειξη των θέσεων ευρωπαίων ιθυνόντων ως προς την

³ Λόγου χάρι, ο ρόλος των ΜΜΕ και στη Ιταλία αποδείχθηκε σημαντικός αφού αναδεικνύοντας ιστορίες αλληλεγγύης και ανθρωπιάς του τοπικού πληθυσμού, της ανάμειξης στην τοπική αυτοδιοίκηση έδρασαν θετικά στην υποδοχή των προσφύγων. Το ίδιο συνέβη και στην Ελλάδα. Βλ. Raffaella Puggioni in Guild, E., Minderhoud, P. (eds.). (2006). *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings, Immigration And Asylum Law And Policy In Europe*, Volume 9, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pbl. : pp. 182-183

λογική επιμερισμού ευθύνης στη βάση της αρχής της αλληλεγγύης αλλά και εκθέσεις της ECRE. Τέλος, μου δόθηκαν σημαντικές πληροφορίες από μία συνέντευξη από τον ευρωβουλευτή και πρώην Αναπληρωτή Υπουργό Εξωτερικών για Ευρωπαϊκές Υποθέσεις κ. Νίκο Χουντή.

Μέρος Α΄
Η έννοια της αλληλεγγύης

Κεφάλαιο 1ο: Η αρχή της αλληλεγγύης : Εννοιολογικό πλαίσιο

1.1. Ορισμός αλληλεγγύης: Έννοια, περιεχόμενο και συναφείς έννοιες

Η αρχή της αλληλεγγύης απαντάται στην κοινωνική σφαίρα και η αλληλεγγύη ως κοινωνικό φαινόμενο βρίσκεται ευκολότερα όταν εξετάζει κανείς ομάδες παρά άτομα⁴. Η αλληλεγγύη παραδοσιακά εκλαμβάνεται ως ο κοινωνικός δεσμός που δένει συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Εντούτοις, πρόκειται για πολλαπλά θολή έννοια⁵ και συχνά εκλαμβάνεται ως ηθοπλαστική⁶ αρχή⁷. Στην περίπτωση της ΕΕ, μπορεί κανείς εύκολα να αναγνωρίσει πως η αλληλεγγύη είναι μία αρκετά θολή έννοια⁸, τόσο σε πρακτικό επίπεδο όσο και σε θεωρητικό, η οποία όμως επαναλαμβάνεται καθημερινά σε πολιτικές συζητήσεις⁹ χωρίς ξεκάθαρη ερμηνεία¹⁰. Η θολή αυτή έννοια δημιουργεί διαμάχες γύρω από τα ζητήματα της συνεργασίας και της κοινωνικής ισότητας¹¹ ενώ λαμβάνει την

⁴ Ο Hechter αναφέρει πως οι άνθρωποι ενώνονται γιατί έτσι επιτυγχάνεται καλύτερα ένας σκοπός και η αλληλεγγύη νοείται μόνο στο συλλογικό επίπεδο, εμπεριέχει δηλαδή την λογική της κοινότητας, προσδιορίζεται από δύο παράγοντες: την έκταση των υποχρεώσεων και τον βαθμό συμμόρφωσης των μελών και απαντάται τόσο ως λύση στα προβλήματα της κοινωνικής τάξης και αλλαγής όσο και σε νόμους, θεσμούς και δράσεις. Βλ. Hechter, M. (1987). *Principles of group solidarity*, London, UCP: 15, 18-19 και 33

⁵ Η αλληλεγγύη αποκαλύπτεται στην πολιτική ρητορική αλλά είναι και μία έννοια που απαιτεί διαλεύκανση και ένταξη σε ιστορικό πλαίσιο εντός ενός εξεταζόμενου συγκεκριμένου πολιτικού φάσματος (Liedman, 2002; Wilde, 2007). Βλ. Kontochristou, M., Mascha, E. (2014). The Euro Crisis and the Question of Solidarity in the European Union: Disclosures and Manifestations in the European Press, *Review of European Studies* Vol. 6. 2: p. 51

⁶ Κατά τον Durkheim, όταν ο ατομισμός συναντήσει την αλληλεγγύη τότε δημιουργείται μία ενεργός ηθοπλαστική δύναμη. Βλ. May T. (2002). *Social solidarities*, Graham Crow: ix. Ηθοπλαστική με προεκτάσεις στη θεολογία. Κατά τον Fiegle, η αλληλεγγύη είναι απότοκο της συναλλαγής της θεολογίας με την πολιτική. Βλ. Hoelzl M. (2004). Recognizing the sacrificial victim: The problem of solidarity in social critical theory, *JCRT*, vol. 6.1: 50
Σύμφωνα με τον Brunkhorst (2005), η εν λόγω αρχή έχει ρίζες στην ιουδεοχριστιανική έννοια της αδελφοσύνης που εκμοντερνίστηκε με την Γαλλική Επανάσταση. Βλ. Delanty, G. (2009). *The Cosmopolitan Imagination: The Renewal of Critical Social Theory*, New York, Cambridge University Press: 104

⁷ Ο Honneth το 1996 διευκρίνισε πως η αλληλεγγύη αποτελεί ηθικό προσανατολισμό προς τους άλλους και πραγματώνει έναν τύπο κοινωνικής ενσωμάτωσης, συνυφασμένη με δικαιώματα. Βλ. Delanty, G. (2009). *The Cosmopolitan Imagination: The Renewal of Critical Social Theory*, New York, Cambridge University Press: 104 και Mason, A. (2000). *Community, Solidarity and Belonging: Levels of Community and Their Normative Significance*, Cambridge, Cambridge University Press: p. 27

Ενώ και ο August Comte χρησιμοποιεί τον όρο για να αναφερθεί σε κοινωνικοοικονομικές αλληλεξαρτήσεις αλλά χωρίς να αγνοεί τις οικουμενικές-ηθικές διαστάσεις της. Βλ. Pensky, M. (2008). *The Ends of Solidarity Discourse: Theory in Ethics and Politics*, New York, State University Of New York Press: p. 7

⁸ Στην έλλειψη ορισμού της έννοιας στις συνθήκες αντιπαρέρχεται η ύπαρξη σταθερής παρουσίας της και ανα- δεικνύει πως εμφυσάται από διαφορετικές συνιστώσες και προοπτικές. Βλ. Pantazatou, K. (2015). Promoting solidarity in crisis times: Building on the EU Budget and the EU Funds, Italy, Perspectives on Federalism, Vol. 7, issue 3: 52

⁹ Η έλλειψη αλληλεγγύης επισημαίνεται και από τα ΜΜΕ είτε αφορούν στην οικονομική χρεοκοπία, είτε στην εξωτερική πολιτική ή στην μετανάστευση. Βλ. Kontochristou, M., Mascha, E. (2014). The Euro Crisis and the Question of Solidarity in the European Union: Disclosures and Manifestations in the European Press, *Review of European Studies*; Vol. 6, No. 2: p. 57

¹⁰ Hoelzl M., Recognizing the sacrificial victim: The problem of solidarity in social critical theory, *JCRT*, vol. 6.1, 2004, p. 45

¹¹ Η αλληλεγγύη δεν είναι μία εύκολη έννοια να την ορίσει κανείς, οι σαντινίστας έχουν ένα ρητό που λέει πως η “Αλληλεγγύη είναι η τρυφερότητα των ανθρώπων”, παρόλα αυτά οι εκφράσεις και οι δεσμεύσεις για αλληλεγγύη ποικίλουν σημαντικά. Βλ. Power, M., Charlip, J., Introduction: On Solidarity, *Latin American Perspectives*, Vol. 36, No. 6, SOLIDARITY (November 2009): 3, Sage Publications, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20684682>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC

μορφή πότε της ηθικής αξίας, πότε της νομικής αρχής¹², άλλοτε είναι πολιτική επιλογή και άλλοτε απλά ευχολόγιο¹³. Ωστόσο, οι έρευνες του Ευρωβαρόμετρου¹⁴ αναδεικνύουν την αλληλεγγύη στις υψηλότερες αξίες που αντιπροσωπεύουν την Ένωση στα μάτια των πολιτών της¹⁵.

Ποια είναι όμως η προέλευση της έννοιας της αλληλεγγύης; Προέρχεται από την λατινική έκφραση *in solidum*, που σημαίνει στο ακέραιο και αποτελούσε τεχνικό όρο στο ρωμαϊκό δίκαιο¹⁶. Αρχικά, ήταν περισσότερο οικονομική έννοια, διάσταση την οποία διατηρεί και σήμερα, και αναφερόταν στην διατήρηση χρημάτων ως συλλογικό όργανο, ως συλλογική ευθύνη απέναντι σε ένα χρέος ανάγοντας το καθένα στην συλλογικότητα¹⁷. Αλλά και στα τέλη του 18ου αιώνα στη Γαλλία η αλληλεγγύη ήταν νομική έννοια και αναφερόταν στην κοινή ευθύνη για χρέη¹⁸. Πτυχές της θεωρούνται επίσης η εμπιστοσύνη, η πίστη στην δικαιοσύνη και η αναγκαιότητα¹⁹.

Συχνά, συνοδεύεται από την αρχή της επικουρικότητας²⁰, την αρχή της συμπληρωματικότητας²¹ αλλά και την αρχή της αναλογικότητας²², θέτοντας όρια στην ένδειξη αλληλεγγύης ιδίως σε τομείς

¹² Στο ευρωπαϊκό δίκαιο η αλληλεγγύη νοείται ως νομική έννοια. Στην ΣΕΕ, η αλληλεγγύη στο αρ 2 συνδέεται με την οικονομική και κοινωνική συνοχή, συνδεδεμένη με την λογική της ανακατανομής και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Αλλά το δικαστήριο έδωσε Παρόλο που η αλληλεγγύη είναι νομική έννοια στο ευρωπαϊκό δίκαιο και εξέχουσας σημασίας στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν επέφερε λύσεις στην παρούσα κρίση. Βλ. Στο σημείο αυτό η συγγραφέας αναφέρεται στην οικονομική κρίση αλλά τα ίδια συνέβησαν και με την προσφυγική Βλ. Pantazatou, K. (2015). Promoting solidarity in crisis times: Building on the EU Budget and the EU Funds, Italy, Perspectives on Federalism, Vol. 7, issue 3: 64

¹³ Gerrits, A. M. W. (2015). Solidarity and the European Union: From the welfare state to the Euro crisis. Shaping a different Europe: Contributions to a critical debate. Bonn: Dietz Verlag JHW Nachf. Google Scholar, <http://media.leidenuniv.nl/legacy/solidarity-and-the-european-union.pdf> , retrieved on 1-1-2016

¹⁴ Ενδεικτικά, βλ. Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 392, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_392_en.pdf , σελ. 4

¹⁵ Hayward, J., Wurzel, R.(eds). (2012). European Disunion: Between Sovereignty and Solidarity, New York, Palgrave Macmillan: 320

¹⁶ Hoelzl M. (2004). Recognizing the sacrificial victim: The problem of solidarity in social critical theory, *JCRT*, vol. 6.1: 51

¹⁷ Κατά τον Andrea Wildt δεν είναι απλά τα χρήματα που πρέπει να πληρωθούν αλλά η αναγνώριση του δανείου. βλ. Pensky, M.(2008). *The Ends of Solidarity Discourse: Theory in Ethics and Politics*, New York, State University Of New York Press: p. 5

¹⁸ Stjerno, St. (2005). *Solidarity in Europe: the history of an idea*, Cambridge University Press:1

¹⁹ Goldner Long, I. (2013) , Is there a solidarity on Asylum and Migration at EU? , *Croatian Yearbook of European Law and Policy* Vol. 9: 2

²⁰ Η Ένωση επικουρεί σε εθνικές, περιφερειακές και άλλες τοπικές δραστηριότητες. Για παράδειγμα το ERF, Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And The Council establishing the European Refugee Fund for the period 2008-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0046 (COD): 27

²¹ Ενδεικτικό παράδειγμα ο Κανονισμός του Συμβουλίου 2016/369, που διομολογήθηκε στις 15 Μαρτίου 2016, σχετικά με την πρόβλεψη για έκτακτη στήριξη εντός της Ένωσης, L 70, 16.3.2016, p. 2

²² Ενδεικτικά, Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And The Council establishing the European Refugee Fund for the period 2008-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0046 (COD): 22

που ανάγονται εύκολα στο εθνικό, όπως η μεταναστευτική πολιτική²³. Η αρχή της αλληλεγγύης συνυπάρχει με την αρχή της συμπληρωματικότητας στις εθνικές πολιτικές, όπου προσπαθεί να αναπτύξει κοινές προσεγγίσεις²⁴ σε ζητήματα εθνικού πεδίου δράσης, με απώτερο στόχο την ενιαία εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη και την ταυτόχρονη προώθηση μηχανισμών συνεργασίας και συντονισμού²⁵. Ιδίως στο ζήτημα της μεταναστευτικής πολιτικής, η αρχή της αναλογικότητας δημιουργεί προβληματισμούς, όταν το αποτέλεσμα βαρύνει τους μετανάστες, υπό μορφή ασφαλειοποίησης και αυστηρών κριτηρίων εισόδου, ενώ η αρχή της επικουρικότητας αναζητά την ισορροπία μεταξύ ευρωπαϊκής εναρμόνισης και κρατικών πολιτικών²⁶. Αποτέλεσμα αυτών είναι η αρχή να εντοπίζεται τόσο στο κρατικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο της Ένωσης. Αρχικά, η εν λόγω αρχή εφαρμοζόταν σε εθνικό επίπεδο²⁷, στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, ενώ γίνεται σαφής ο εθιμικός χαρακτήρας της αρχής της αλληλεγγύης, η οποία απολαμβάνει πλήρη εφαρμογή στο εσωτερικό των κρατών-μελών της Ένωσης, με την παρουσία αντίστοιχων συμβατικών προβλέψεων²⁸. Επιπρόσθετα, υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές νομικό και θεσμικό πλαίσιο²⁹, αναγνωρίζονται συνήθως και ως ευρωπαϊκό κεκτημένο και διέπουν το πλαίσιο αυτό εξίσου με τις καθαρά ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες. Αντίστοιχα, η αλληλεγγύη πρέπει να διέπει μία σειρά επιπέδων όπως το κοινωνικό, το οικονομικό, το πολιτικό, το εκπαιδευτικό και το πολιτισμικό λαμβάνοντας υπόψιν την διασύνδεση και την αλληλεξάρτηση των

²³ Η ευθύνη του ελέγχου και της παρακολούθησης των συνόρων ανήκει στα κράτη μέλη και η υλοποίηση πολιτικών πρέπει να ορίζεται ξεκάθαρα, να συνδέονται με αντικειμενικές συνθήκες σε κάθε κράτος μέλος και να επιφέρει προσθετική αξία στην Ένωση συνολικά. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013 Proposal for a Decision Of The European Parliament And The Council establishing the External Borders Fund for the period 2007-2013 as part of the general programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0047 (COD): 59

²⁴ Η εν λόγω αρχή, όχι σπάνια, διαπλέκεται με την διαδικασία της εναρμόνισης των πολιτικών των κρατών μελών, που κρίνεται πως θα αυξήσει την επιρροή της Ένωσης συνολικά, θα ευνοήσει τον πολιτικό διάλογο, θα κατανείμει την ευθύνη μεταξύ των κρατών εντός και εκτός της Ένωσης, ενώ οι ίδιες οι πολιτικές θα επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης. Βλ. Για παράδειγμα την περίπτωση της επανεγκατάστασης. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD): 6-7

²⁵ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Establishing A Framework Programme On "Security And Safeguarding Liberties" For The Period 2007-2013, Proposal For A Council Decision Establishing The Specific Programme "Prevention, Preparedness And Consequence Management Of Terrorism", For The Period 2007-2013, General Programme "Security And Safeguarding Liberties", Proposal For A Council Decision, Establishing the specific Programme "Prevention of and Fight against Crime" for the Period 2007-2013, General Programme "Security and Safeguarding Liberties", (presented by the Commission) {SEC(2005) 436}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 124 final, 2005/0034 (CNS) 2005/0035 (CNS): 5

²⁶ Toner, H. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 120

²⁷ Εξ' αιτίας της παγκοσμιοποίησης, η αλληλεγγύη δέχεται χτυπήματα και ορισμένοι πιστεύουν πως δεν θα μπορέσει να διατηρηθεί σε εθνικό επίπεδο αλλά θα πρέπει να αναζητηθεί σε υπερεθνικά σχήματα. Βλ. Eriksen, E.-O., Joerges, C., Rödl, F. (2008). *Law, Democracy and Solidarity in a Post-national Union: The unsettled political order of Europe*, London/NY, Routledge: 7

²⁸ Thielemann, E. (2003). Between interests and norms: explaining patterns of burden-sharing in Europe, *JRS*, vol.16. 3: 162

²⁹ Όπως και στο διεθνές δίκαιο η αρχή της αλληλεγγύης εμφανίζεται ως πρακτική εφαρμογή για την ελάφρυνση των βαρών. Στο ευρωπαϊκό σύστημα σε αντιδιαστολή με το παγκόσμιο, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση είναι βασισμένη στην ιδέα της αλληλεγγύης αλλά είναι σε εξέλιξη η τακτική της αντίδρασης τρίτων κρατών όταν άλλο κράτος δεν συμμορφώνεται με θεμελιώδεις κανόνες που βασίζονται στην αλληλεγγύη. Βλ. Goodwin-Gill, Guy S., McAdam, J. (2007). *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press: 360 και Βλ. Dann in Wolfrum, R., Kojima, C., (eds.). (2009). *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg Dordrecht London New York, Springer: 48

κρατών παγκοσμίως, με ξεχωριστή σημασία στην μετανάστευση, την ολοκλήρωση και την δημογραφική αλλαγή³⁰.

Σε επίπεδο ΕΕ, πρώτη φορά διατυπώθηκε από τον Σούμαν το 1950 ως “de facto solidarity” και από τότε αποτυπώθηκε σε πολλά νομικά κείμενα της ΕΕ³¹. Στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του 1951, το προοίμιο αναφέρεται σε “πραγματική αλληλεγγύη” ενώ με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποκτά χαρακτήρα οικουμενικής αξίας³². Στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 και στο Μάαστριχτ το 1992 η αλληλεγγύη ταυτίζεται με την συνοχή, έναν από τους κεντρικούς στόχους της Ένωσης³³, οπότε και εξευρωπαϊστική χάρη στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Χαρακτηριστική προς αυτή την κατεύθυνση είναι η φράση του Giscard Estaing “ανάγκη για αλληλεγγύη και προστασία των φτωχότερων και πιο αδύναμων”³⁴.

Σε μία προσπάθεια να ορίσουμε την αρχή της αλληλεγγύης³⁵ καταφεύγουμε στο γεγονός πως αποτελεί μία αρχή γενικευμένης αμοιβαιότητας³⁶, η οποία επιτυγχάνεται τόσο με αλτρουιστικά

³⁰ Council decision of 3 December 2013 establishing the specific programme implementing Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020) and repealing Decisions 2006/971/EC, 2006/972/EC, 2006/973/EC, 2006/974/EC and 2006/975/EC, 20.12.2013, L 347: 1023-1024

³¹ Gerrits, A. M. W. (2015). Solidarity and the European Union: From the welfare state to the Euro crisis. Shaping a different Europe: Contributions to a critical debate. Bonn: Dietz Verlag JHW Nachf. Google Scholar, <http://media.leidenuniv.nl/legacy/solidarity-and-the-european-union.pdf> , retrieved on 1-1-2016

³² “Η σημασία της αλληλεγγύης είναι εκ των ουκ άνευ για μια Ένωση βασισμένη στα δικαιώματα, στην δημοκρατία, στους κανόνες δικαίου και στην περαιτέρω νομιμοποίηση της Ένωσης που εφαρμόζει τις θεμελιώδεις αρχές της δικαιοσύνης.” Βλ. Eriksen, E.-O., Joerges, C., Rödl, F. (2008). *Law, Democracy and Solidarity in a Post-national Union: The unsettled political order of Europe*, London/NY, Routledge: 1

³³ Sangiovanni, A. (2012). *Solidarity in the EU: Problems and Prospects*, Oxford, , OUP: 1, http://andrea-sangiovanni.org.uk/Main/publications_files/Sangiovanni-ProspectsFINAL_1.pdf , retrieved on 1.1.2016

³⁴ Nicolaidis- Hartwig. (2003). *Elusive Solidarity in an Enlarged EU*, EIPA: 20, http://aei.pitt.edu/5920/1/scop_3_2b.pdf , retrieved on 1-1-2016

³⁵ Από πλευράς ΕΕ, ένας ορισμός της αρχής εμπεριέχεται στο Πρόγραμμα Δράσης του 2006 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αναφέρεται ως εξής: “Αλληλεγγύη σημαίνει να αναπτύσσεις μία συνεκτική Ένωση που να αναγνωρίζει κοινές ευθύνες και να ενδυναμώνει την ευημερία. Απαιτείται επίσης από εμάς να εργαζόμαστε μαζί για να ανταποκριθούμε στις μακροπρόθεσμες προκλήσεις όπως οι δημογραφικές μεταβολές και η κλιματική αλλαγή.”. Επιπλέον, αναγνωρίζεται ως στρατηγικός στόχος μαζί με την ευημερία και την ασφάλεια. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Unlocking Europe’s full potential Commission Legislative and Work Programme 2006, Brussels, 25.10.2005 COM(2005) 531 final: 2- 3

³⁶ Υπάρχει η τάση να περιορίζεται η έννοια της αλληλεγγύης σε αυτήν της αλληλεξάρτησης και στην αμοιβαιότητα μεταξύ ατόμων, ομάδων ή κρατών, με την Hannah Arendt να χρησιμοποιεί στην συντριπτική τους πλειοψηφία όρους που να συνδυάζουν την συναισθηματική δύναμη με την πνευματική συνοχή, έτσι εννοιολογικά η αλληλεγγύη είναι μία αρχή που εμπνεύει και καθοδηγεί την δράση. Ως προς την αμοιβαιότητα διακρίνεται σε μονομερή και αμοιβαία ή αλλιώς κάθετη και οριζόντια, ως προς την οργάνωση σε επίσημη και ανεπίσημη/ αυθόρμητη, εθελοντική ή υποχρεωτική, ως προς το πεδίο εφαρμογής σε τοπική, εθνική και παγκόσμια και ως προς τον τύπο της σε χρόνο, χρήματα και είδος, συναισθηματική και αλτρουιστική έναντι εκείνης που προκύπτει από υπολογισμό συμφέροντος ή σκοποτυνισμό. Βλ. Reshaur , K. (Dec., 1992). Concepts of Solidarity in the Political Theory of Hannah Arendt, *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Canadian Political Science Association and the Société québécoise de science politique, Vol. 25. 4: 723-724, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3229685>, Accessed: 20-03-2017 06:36 UTC και De Beer, P., Koster, F. (2009). *Sticking Together or Falling Apart? Solidarity in an Era of Individualization and Globalization*, Amsterdam, Amsterdam University Press: 19-24

κίνητρα, όσο και με ορθολογικά³⁷. Κατά τον Stjernø Steinar³⁸, υπάρχουν τέσσερις παράγοντες³⁹ που προσδιορίζουν την αλληλεγγύη και είναι τα όρια της (ποιους περιλαμβάνει, ποιους αποκλείει)⁴⁰, οι πηγές της (αλτρουισμός, ορθολογική επιλογή, συμφωνία, ισότητα, αλληλεξάρτηση, θρησκεία, ταξική συνείδηση), οι στόχοι της (ταξικοί⁴¹, κοινωνική αλλαγή⁴², ενοποίηση) και η διάκριση ατομισμού-συλλογικότητας⁴³.

Η αρχή της αλληλεγγύης έχει τόσο περιεκτικό χαρακτήρα, όσο και αποκλειστικό. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εμπεριέχει τα κράτη μέλη και τους λαούς της, ενώ ταυτόχρονα αποκλείει τους πολίτες τρίτων κρατών. Ενδέχεται να αποκλείει και ευρωπαϊκά κράτη όπως για παράδειγμα κάνοντας διάκριση όσων είναι εντός Σένγκεν από αυτά που δεν είναι. Βρίσκει εφαρμογή και στους ίδιους τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, έχει κυρίως διακρατικό χαρακτήρα αλλά αφήνει κάποιες νησίδες πολιτικής στην ευχέρεια των ευρωπαϊκών θεσμών, είτε με δεσμευτικό τρόπο, είτε σε μορφή γνωμοδότησης. Η αρχή της αλληλεγγύης βρίσκεται έμπρακτη εφαρμογή κυρίως σε πρόσφυγες αλλά και σε εκτοπισμένους πληθυσμούς⁴⁴. Επιπλέον,

37 Brusis M., *Solidarity in an enlarged EU: political constraints and options*: 40

38 Stjernø, St. (2005). *Solidarity in Europe: the history of an idea*, Cambridge University Press: 2-3

39 Σύμφωνα με τον Quentin Skinner (1980) η εξέταση μίας ιδέας περιλαμβάνει την εξέταση της κοινωνίας στην οποία σχηματίστηκε, την χρήση παρόμοιων ή συναφών ιδεών, στην περίπτωση μας αδελφότητα, ενότητα κλπ. και το πλαίσιο, είτε εννοιολογικό, ή ιστορικό, ή πολιτικό ή δομικό. Βλ. Kontochristou, M., Mascha, E. (2014). The Euro Crisis and the Question of Solidarity in the European Union: Disclosures and Manifestations in the European Press, *Review of European Studies* Vol. 6. 2: 51

⁴⁰ Παράλληλα, η Hannah Arendt την διακρίνει στην αποκλειστική (“exclusive solidarity”), αυτήν που μοιράζονται μία κοινή κατάσταση και προσπαθούν να εξαλείψουν όσα τους βάζουν σε κίνδυνο, στην περιεκτική (“inclusive”) που αφορά όσους προσπαθούν να στηρίξουν αυτούς που υποφέρουν ακόμη και εάν οι ίδιοι δεν είναι στην ίδια κατάσταση, στην παγκόσμια (‘universal solidarity’), που είναι αυτή που η Arendt χαρακτηρίζει ως προ-πολιτική και αφορά στην εθνική ταυτότητα των ανθρώπων και στην φυσική (“natural solidarity”) που αφορά στο είδος. Βλ. Reshaur, K. (Dec., 1992). Concepts of Solidarity in the Political Theory of Hannah Arendt, *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Canadian Political Science Association and the Société québécoise de science politique, Vol. 25. 4: 725-726, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3229685>, Accessed: 20-03-2017 06:36 UTC

⁴¹ Η αλληλεγγύη φαίνεται να έχει ρίζες και στο εργατικό κίνημα ενώ κατά τον Engels η αλληλεγγύη πηγάζει από την ύπαρξη κοινών συμφερόντων και την ταξική συνείδηση. Βλ. Nicolaidis- Hartwig. (2003). *Elusive Solidarity in an Enlarged EU*, EIPA: 21 http://aei.pitt.edu/5920/1/scop_3_2b.pdf, retrieved on 1-1-2016

⁴² Η αλληλεγγύη υπήρξε το κλειδί της πολιτικής θεολογίας στην Γαλλική αντι-Επανάσταση, με άλλα λόγια λειτουργήσε αρχικά ως αντίσταση στις κοινωνικές και πολιτικές αλλαγές. Στη Γαλλική Επανάσταση, συχνά εξομοιωνόταν με την αδελφοσύνη (fraternité), ως πολιτική και κοινωνική έννοια, ανιχνεύοντας την έτσι στον τρίτο όρο της τριάδας του “μόττο” της Γαλλικής Επανάστασης (Ελευθερία, Ισότητα, Αδελφότητα). Βλ. Hoelzl M. (2004). Recognizing the sacrificial victim: The problem of solidarity in social critical theory, *JCRT*, vol. 6.1: 52 και Colàs, A. (September 2011). Taking sides: cosmopolitanism, internationalism and 'complex solidarity' in the work of Fred Halliday, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Vol. 87. 5: 1056,, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41306941>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC

⁴³ O Leroux ήταν ο πρώτος που επεξεργάστηκε συστηματικά την έννοια στο έργο του De l'Humanité του 1840 και άσκησε κριτική στο γεγονός ότι η αλληλεγγύη αντιμετωπιζόταν ως συνάρτηση της χριστιανικής φιλανθρωπίας και του κοινωνικού συμβολαίου που οδήγησαν στη δημιουργία της κοινωνίας αλλά στην πρώτη εμφανιζόταν ως υποχρέωση και όχι ως πραγματική αντίληψη ισότητας, ενώ στην δεύτερη προϋπέθετε την ιδέα του ατομισμού και επομένως θεωρούσε την αλληλεγγύη αυτούσια ως την πιο κατάλληλη έννοια για να προάγει μια δίκαια οργανωμένη κοινωνία. Βλ. Stjernø, St. (2005). *Solidarity in Europe: the history of an idea*, Cambridge University Press: 2

44 Goodwin-Gill, Guy S., McAdam, J. (2007). *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press: 9

βρίσκει εφαρμογή και σε μη ευρωπαϊκούς λαούς⁴⁵. Ενώ, προγράμματα⁴⁶ όπως το “Αλληλεγγύη και Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών” είναι ανοιχτά για συμμετοχή κρατών που διέπονται από το πλαίσιο την Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτνίασης⁴⁷ αλλά όχι για άλλα κράτη. Το στοιχείο της αλληλεγγύης προς μη ευρωπαϊκά κράτη επανέρχεται και στους Στόχους της Χιλιετίας και την συνεισφορά της Ευρώπης σε αυτούς⁴⁸.

Μία άλλη αποτύπωση της ίδιας αρχής, με συναφές νόημα, είναι ο όρος “καταμερισμός προβλήματος” (burden sharing) ή καταμερισμός ευθύνης (responsibility sharing)⁴⁹. Παράλληλα, σημαντική συνεισφορά στον ορισμό της έννοιας της αλληλεγγύης έχει η νομική έννοια της “ευθύνης να προστατεύσεις” (responsibility to protect)⁵⁰ αφού προέρχεται όχι μόνο από την κρατική ανασφάλεια αλλά και από την ανθρώπινη που δικαιολογεί την δράση των ΗΕ⁵¹.

Θεωρητικά ο καταμερισμός των βαρών (burden-sharing) αναδύεται από την συλλογική δράση όπου ομάδες συνασπίζονται για έναν κοινό σκοπό⁵². Η σημασία του αναδεικνύεται από την Skran που αναφέρει πως το άσυλο, η βοήθεια και ο καταμερισμός των βαρών είναι οι κανόνες του προσφυγικού δικαίου και είναι αυτοί που διαμορφώνουν το προσφυγικό καθεστώς που απαγορεύει την επαναπροώθηση και ορίζει την προσφυγική μεταχείριση⁵³.

⁴⁵ Για παράδειγμα όπως συμβαίνει με τις χώρες της Καραϊβικής. Βλ. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, An EU-Caribbean Partnership For Growth, Stability and Development, SEC(2006) 268, Brussels, 2.3.2006 COM(2006) 86 final.

⁴⁶ Αλλά και το πρόγραμμα PRIMA που συμπεριλαμβάνει πρωτοβουλίες σε διάφορες πολιτικές, όπως της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτνίασης, της Μετανάστευσης κ.α. ενώ εγκαθιδρύει ένα πλαίσιο συνεργασίας υπό την μορφή συμβάσεων σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Μετανάστευση με στόχο να αντιμετωπίσει τα αίτια που προκαλούν την μετανάστευση κάνοντας χρήση όλων των διαθέσιμων πολιτικών. Βλ. Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the participation of the Union in the Partnership for Research and Innovation in the Mediterranean Area (PRIMA) jointly undertaken by several Member States, 2016/0325 (COD): 6

⁴⁷ Communication From The Commission To The Council And To The European Parliament on the general approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes, Brussels, 4.12.2006 COM(2006) 724 final: 10

⁴⁸ Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee, Speeding up progress towards the Millennium Development Goals The European Union's contribution, SEC(2005) 452, SEC(2005) 456, Brussels, 7.10.2005 COM(2005) 132 final/2: 4 και 23

⁴⁹ Σύμφωνα με τον Jérôme Vignon (2011) κάθε πράξη αλληλεγγύης έχει ένα στοιχείο ευθύνης ως απόκριση. Βλ. Kontochristou, M., Mascha, E. (2014). The Euro Crisis and the Question of Solidarity in the European Union: Disclosures and Manifestations in the European Press, *Review of European Studies* Vol. 6. 2: p. 52

⁵⁰ Σε μια άλλη εκδοχή της, ο Hans Jonas, σε ένα κλασσικό έργο του 1984, βασισμένο στην καντιανή παράδοση, υπερασμύεται της πιθανότητας ύπαρξης μίας οικουμενικής ηθικής της συλλογικής ευθύνης, αφού η τελευταία θα δώσει λύσεις στα προβλήματα που ταλανίζουν την διεθνή κοινότητα. Βλ. Delanty, G. (2009). *The Cosmopolitan Imagination: The Renewal of Critical Social Theory*, New York, Cambridge University Press: 95 και Boisson de Chazournes in Wolfrum, R., Kojima, C., (eds.). (2009). *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg Dordrecht London New York, Springer: 93 και Durieux, J-F. (2016). The Duty to Rescue Refugees, *International Journal of Refugee Law*, 2016, Vol. 28. 4: 650-652 doi:10.1093/ijrl/ew037

⁵¹ Boisson de Chazournes in Wolfrum, R., Kojima, C., (eds.). (2009). *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg Dordrecht London New York, Springer: 104

⁵² Forster, P. K., Cimbala, S., (2005). *The US, NATO And Military Burden-Sharing*, London/New York, Frank Cass: 9

⁵³ Skran, Cl. (Jan., 1996). Review, Beck. Refugees in Inter-war Europe: The Emergence of a Regime. *The American Journal of International Law*, American Society of International Law, Vol. 90. 1: 177, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2203775>, Accessed: 28-03-2017 07:49 UTC

Προτάσεις για καταμερισμό των βαρών⁵⁴ έγιναν και από τους James Hathaway and Peter Schuck⁵⁵. Οι προτάσεις αφορούν στην επέκταση του δικαιώματος της προσωρινής προστασίας και στην προώθηση της εθελοντικής και σε καμία περίπτωση της αναγκαστικής επιστροφής, αλλά και στην δημιουργία ενός νέου συστήματος επίσημης συνεργασίας μεταξύ των κρατών⁵⁶.

Στην ίδια λογική και η έννοια του καταμερισμού της ευθύνης, που βασίζεται είτε στη λογική της δικαιοσύνης⁵⁷, είτε στη λογική της αποτελεσματικότητας και σημαντικό ρόλο παίζουν τα αίτια, τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις⁵⁸. Αυτή αποτυπώθηκε πρώτη φορά⁵⁹ στην παράγραφο 4 του προοιμίου της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το καθεστώς των προσφύγων το 1951⁶⁰, στην Συνδιάσκεψη που κατέληξε σε αυτή την Σύμβαση κυριαρχούμενη από ευρωπαϊκά κράτη⁶¹. Από εκεί, όπως θα δούμε αναλυτικά σε επόμενο κεφάλαιο, πέρασε σε πολλά συμβατικά κείμενα της ΕΕ, ενώ, χρήση της έγινε και από το NATO στις αρχές τις δεκαετίας του 1950, στη λογική καταμερισμού του αμυντικού κόστους και στην αγωνιώδη προσπάθεια των ΗΠΑ να πληρώσουν περισσότερα οι Ευρωπαίοι για τις αμυντικές δαπάνες⁶².

Επιπρόσθετα, το ζήτημα του καταμερισμού της ευθύνης απασχόλησε θεωρητικά το 1965 τον Grah-

⁵⁴ Στο πνεύμα του καταμερισμού ευθύνης ήταν και οι συζητήσεις το 1979, όταν ο ΓΓ των ΗΕ προσπάθησε να διαχειριστεί το Ινδοκινεζικό προσφυγικό πρόβλημα οργανώνοντας συνάντηση για αυτό, με παρόμοιες συζητήσεις να έχουν λάβει χώρα πριν και μετά την Γενεύη και να έχουν αποδειχθεί καρποφόρες όπως επίσης και στην Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας των ΗΕ για τους Πρόσφυγες ενώ και η εισαγωγή από κάποιες χώρες συστήματος ποσοστώσεων για αποδοχή προσφύγων για επανεγκατάσταση αποτελεί ακόμη έναν τρόπο. Βλ. Melander G. (Summer, 1986). Responsibility for Examining an Asylum Request, *The International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, Inc. Special Issue: Refugees: Issues and Directions, Vol. 20. 2: 228, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546032>, Accessed: 20-03-2017 06:32 UTC

⁵⁵ Arulanantham, A. (Feb., 2000). Restructured Safe Havens: A Proposal for Reform of the Refugee Protection System, *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, Vol. 22.1: 25, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4489266> Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC

⁵⁶ Σύμφωνα με τον Hathaway “μία εγγύηση κοινής ευθύνης θα βοηθήσει τα κράτη του Νότου που αντιμετωπίζουν μαζικές ροές να παραμείνουν ανοιχτά στις προσφυγικές αφίξεις, διασφαλισμένα αφού θα γνωρίζουν πως θα υπάρξει μία άμεση απόφαση για καταμερισμό των ευθυνών προστασίας αλλά και ότι θα λάβουν χρηματοδοτική βοήθεια, με αποτέλεσμα τόσο οι πρόσφυγες όσο και τα κράτη να οφελούνται. Βλ. Ibid: 27-28

⁵⁷ Η αλληλεγγύη είναι πέρα από πολιτική επιβεβαίωση και θρησκευτική δήλωση, παρέχοντας νέες σκέψεις με βάση την οπτική της δικαιοσύνης ως αλληλεγγύη. Βλ. Sturm, D. (1996 - 1998). A Vision of Justice as Solidarity, *Journal of Law and Religion*, Vol. 13. 1: 5, Cambridge University Press, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1051364>, Accessed: 20-03-2017 06:43 UTC

⁵⁸ European Parliament. (2011). “The implementation of art 80 TFEU”, Directorate-General for Internal Policies: 10

⁵⁹ Αλλά συνεχίζει να καταλαμβάνει σημαντική αξία, ενδεικτικό παράδειγμα η χρήση της από τον Ύπατο Αρμοστή για τους Πρόσφυγες των ΗΕ Antonio Guterres που αναδεικνύει την ανάγκη για περισσότερο καταμερισμό των βαρών, ευχαριστώντας παράλληλα τις χώρες-δωρητές και αναζητώντας νέες. Βλ. Roper St., Barria L. (August 2010). Burden Sharing in the Funding of the UNHCR: Refugee Protection as an Impure Public Good, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54. 4: 616, Published Sage Publications, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20773710>, Accessed: 20-03-2017 06:31 UTC και Statement By Mr Antonio Guterres, United Nations High Commissioner For Refugees, To The League Of Arab States Cairo, 4 March 2007, (2008). *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27. 2, UNHCR, DOI:10.1093/rsq/hdn018, πρόσβαση Αύγουστος 2017

⁶⁰ Thielemann, E. (2009). *Towards a common EU Asylum Policy: the political economy of refugee burden sharing*, EUSA, UK, Routledge: 2 και Fitzpatrick, J. (Apr., 2000). Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime, *American Society of International Law, The American Journal of International Law*, Vol. 94. 2: 290, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2555293>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC

⁶¹ Zimmermann, A., Mahler, Cl. (2011). “Article 1A, para 2, The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary”, Oxford, OUP: 113

⁶² Thielemann, E. (2009). *Towards a common EU Asylum Policy: the political economy of refugee burden sharing*, EUSA, UK, Routledge: 3

Madsen, ο οποίος με άρθρο του το 1979 πρότεινε έναν μηχανισμό καταμερισμού της ευθύνης για τις εκβιομηχανισμένες χώρες μέλη του ΟΟΣΑ⁶³.

Καταλήγουμε έτσι, σε μία συστάδα ορισμών που αφορά στον καταμερισμό ή μοίρασμα και κοινή αντιμετώπιση ζητημάτων που ενέχουν παρόμοιες αδυναμίες. Για παράδειγμα, ο όρος καταμερισμός των βαρών (burden sharing) είναι προβληματικός γιατί παρουσιάζει την προστασία των προσφύγων ως βάρος και μπορεί να γίνει αντιληπτός μόνο βραχυπρόθεσμα ή σε περίπτωση αυξημένων μαζικών εισροών⁶⁴, ενώ πολλές φορές καταλήγει να εμπορευματοποιεί τους πρόσφυγες⁶⁵. Η ευθύνη από μόνη της εμπεριέχει εναπόθεση βάρους και η σύνδεση της με την αρμοδιότητα έχει ως αποτέλεσμα την δυνατότητα υπεκφυγών από μέρους ορισμένων κρατών. Τέλος, η έννοια της αλληλεγγύης είναι σε μεγάλο βαθμό νεφελώδης και ενέχει μεγάλο εύρος διακριτικής ευχέρειας τόσο στην επίκληση της όσο και στην εφαρμογή της, αποδίδοντας σε αυτήν μία χροιά εθελοντισμού⁶⁶.

⁶³ Melander G. (Summer, 1986). Responsibility for Examining an Asylum Request, *The International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, Inc. Special Issue: Refugees: Issues and Directions, Vol. 20. 2: 227, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546032>, Accessed: 20-03-2017 06:32 UTC

⁶⁴ Σε περίπτωση μεγάλης κλίμακας ροών, εάν δοθεί το δικαίωμα σε αιτούντες ασύλου να επιλέξουν την χώρα που επιθυμούν ένα μεγάλο ποσοστό θα περιοριστεί σε συγκεκριμένες χώρες και θα απαιτείται πρόβλεψη για καταμερισμό των βαρών, σε πρώτη φάση μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών αλλά αργότερα και με τρίτα κράτη. Οι ευκαιρίες επανεγκατάστασης θα προσδιορίσουν την ευθύνη εξέτασης του αιτήματος, ενώ ταυτόχρονα, θα αποφευχθεί το πρόβλημα των δευτερεύουσων μετακινήσεων, το λεγόμενο “orbiting refugees” και θα προωθηθούν οι τρεις καλύτερες λύσεις για το προσφυγικό: ο εθελοντικός επαναπατρισμός, η ένταξη και η επανεγκατάσταση σε τρίτη χώρα. Βλ. Noll, G. (2003). Risky games? A theoretical approach to burden-sharing in the asylum field, *Journal of refugee studies*, vol. 16.3: 237 και Melander G. (Summer, 1986). Responsibility for Examining an Asylum Request, *The International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, Inc. Special Issue: Refugees: Issues and Directions, Vol. 20. 2: 225 και 228, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546032>, Accessed: 20-03-2017 06:32 UTC

⁶⁵ Κάτι που παρά τα φαινόμενα δεν ισχύει όταν βασίζεται στην αντιστοιχία των επιλογών των ίδιων των προσφύγων με εκείνων των κρατών φιλοξενείας. Βλ. Jones, W., Teytelboym, A. (2017). The International Refugee Match: A System that Respects Refugees’ Preferences and the Priorities of States, *Refugee Survey Quarterly*, 36: 108, doi: 10.1093/rsq/hdx004, Advance Access Publication Date: 15 May 2017

⁶⁶ Η Sangiovanni διακρίνει την αλληλεγγύη σε κρατική-μη εθελοντική, σε αντίθεση με την ευρωπαϊκή εθελοντική και σε μετα-εθνική, δηλαδή σε μια ιδεατή μορφή αλληλεγγύης, η οποία αποτυπώνεται ως κοινωνική αλληλεγγύη που μεταφέρεται από το εθνικό επίπεδο στο ευρωπαϊκό και στην αλληλεγγύη ως έννοια αδελφότητας. Βλ. Sangiovanni, A. (2012). *Solidarity in the EU: Problems and Prospects*, Oxford, OUP: 9, 21 και 24, http://andrea-sangiovanni.org.uk/Main/publications_files/Sangiovanni-ProspectsFINAL_1.pdf, retrieved on 1.1.2016 και Pantazatou, K. (2015). Promoting solidarity in crisis times: Building on the EU Budget and the EU Funds, Italy, *Perspectives on Federalism*, Vol. 7, issue 3: 52

Μέρος Β'
**Η αποτύπωση της αρχή της αλληλεγγύης
στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική
πολιτική και πολιτική ασύλου**

Κεφάλαιο 2ο: Συμβατική αποτύπωση της

2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Την έννοια μπορεί να βρει κανείς σε περισσότερα από 200 ευρωπαϊκά κείμενα, σε κανονιστικές οδηγίες αλλά και ως ηθική αρχή, ενώ από το 2002 συνδέεται με την αντίληψη για ασφάλεια ή σταθερότητα, με την οικονομική κρίση αλλά και με την αντίληψη κοινωνικών προβλημάτων και συμφερόντων⁶⁷. Παρουσιάζεται ως πτυχή της ευρωπαϊκής ταυτότητας⁶⁸ αλλά και ιδεολογικό ρεύμα στην Ευρώπη⁶⁹. Έμμεσα εμφανίζεται σε κάθε τομέα που απαιτεί την συνέργια των κρατών μελών αλλά και στην ίδια την Ενιαία Αγορά⁷⁰. Αποτυπώνεται σε πληθώρα πολιτικών μεταξύ άλλων στην αγροτική πολιτική⁷¹, την περιβαλλοντική πολιτική⁷², την ενέργεια⁷³ και την κλιματική αλλαγή⁷⁴, την ίδια την διεύρυνση⁷⁵, ενώ για το εύρος των πολιτικών που καλύπτει η αρχή μπορεί να δει κανείς ενδεικτικά τον απολογισμό της ίδιας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την επίτευξη πολιτικών

⁶⁷ Nicolaidis- Hartwig. (2003). *Elusive Solidarity in an Enlarged EU*, EIPA: 20, http://aei.pitt.edu/5920/1/scop_3_2b.pdf, retrieved on 1-1-2016

⁶⁸ Η δράση της Ένωσης πρέπει να καθοδηγείται από τις αρχές που ενέπνευσαν την δημιουργία της, μεταξύ των οποίων και αυτήν της αλληλεγγύης. Βλ. Manners, I. (Jan., 2008). *The Normative Ethics of the European Union*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 84. 1, *Ethical Power Europe? Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs*: 48,, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/25144714>, Accessed: 20-03-2017 06:43 UTC

⁶⁹ Stjerbo, St. (2005). *Solidarity in Europe: the history of an idea*, Cambridge University Press: 1

⁷⁰ Brusis M., *Solidarity in an enlarged EU: political constraints and options*, https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Brusis_FIT_2005.pdf : 40, retrieved on 1-1-2016

⁷¹ Heinrich- Boll Stiftung Foundation (2012). *Solidarity and Strength-The future of EU*, vol. 6, Brussels: 51

⁷² Regulation (EU) no 1293/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the establishment of a Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) and repealing Regulation (EC) No 614/2007, 20.12.2013, L347: 185

⁷³ Ως προς την αλληλεγγύη στην Ενέργεια δημιουργείται ασάφεια στον ορισμό της και εξαρτάται εν πολλοίς από την λειτουργική εσωτερική ενεργειακή αγορά. Βλ. ενδεικτικά, Regulation (EU) no 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009, 25.4.2013, L115: 39 και στο Green Paper towards a secure, sustainable and competitive European Energy Network, 13.11.2008, COM(2008) 782 final και Question for written answer E-010039/13 to the Commission, Marc Tarabella (S&D), (10 September 2013), 26.6.2014, C 197: 170

⁷⁴ Regulation (EU) no 1293/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the establishment of a Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) and repealing Regulation (EC) No 614/2007, 20.12.2013, L 347: 185 και 204.

⁷⁵ Brusis M., *Solidarity in an enlarged EU: political constraints and options*, https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Brusis_FIT_2005.pdf : 40, retrieved on 1-1-2016

αλληλεγγύης στους διάφορους τομείς⁷⁶, καθώς και στο Πρόγραμμα Δράσης του 2006, όπου συνδέεται η Αλληλεγγύη με την κοινωνική δικαιοσύνη και την επίδραση τους στις κοινές ευθύνες για ποιότητα ζωής και προστασία του περιβάλλοντος, αναγνωρίζεται πως με την αλληλεγγύη θα αντιμετωπιστούν μακροχρόνια προβλήματα, όπως το δημογραφικό, το μεταναστευτικό (η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης παράλληλα με τον σεβασμό της ευρωπαϊκής ανθρωπιστικής παράδοσης), η κλιματική αλλαγή, η ενέργεια και η βιώσιμη διαχείριση των πόρων, η συνοχή και η ισότητα, τα εργασιακά και η δικαιοσύνη⁷⁷.

Η αρχή της αλληλεγγύης αποτυπώνεται στα διάφορα συμβατικά κείμενα με διάφορες μορφές, όπως καταμερισμό ευθύνης, καταμερισμό προβλήματος (burden sharing), δίκαιος καταμερισμός ευθύνης (fair responsibility sharing), ισορροπία ευθύνης (balance of responsibility) και άμεσα με τον όρο αλληλεγγύη (solidarity)⁷⁸.

Αρχικά, χρησιμοποιήθηκε ο όρος μοίρασμα προβλήματος (burden sharing), ενώ αργότερα αντικαταστάθηκε από τους όρους καταμερισμός ευθύνης (responsibility sharing) και ισότιμη ισορροπία προσπαθειών (equal balance of efforts) χωρίς ουσιαστική αλλαγή⁷⁹. Η αρχή της

⁷⁶ Συγκεκριμένα, γίνεται αναφορά στην Κοινωνική Πολιτική ως κοινωνική αλληλεγγύη με μία σειρά από πολιτικές και ταμεία σχετικά με τα εργασιακά, την παγκοσμιοποίηση, τον κοινωνικό αποκλεισμό, κ.α. Επίσης, στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της Πολιτικής Δικαιοσύνης με ειδική μνεία στα δικαιώματα του παιδιού σε εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές, στην ισότητα των δύο φύλων, κ.α. Ακόμη, αναφορά γίνεται στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής με διαπραγματεύσεις να λαμβάνουν χώρα για περίπου 450 επιχειρησιακά προγράμματα, και στην πολιτική Περιβάλλοντος, Κλιματικής Αλλαγής και Βιώσιμης Διαχείρισης Πόρων με μνεία σε διάφορες πολιτικές όπως το πλαίσιο εμπορίας ρύπων, την πολιτική αλιείας όπου έγιναν συμφωνίες με τρίτες χώρες, π.χ. γροιλανδία και Μαυριτανία, την κοινή ναυτική πολιτική και την κοινή αγροτική πολιτική με έμφαση στην ανάπτυξη των μη αστικών περιοχών. Ενώ, ξεχωριστή αναφορά γίνεται στην μετανάστευση με αναφορά στη δράση της Ένωσης στην Μεσόγειο και τον Ατλαντικό Ωκεανό, την συνεισφορά της στις συζητήσεις για την μετανάστευση και την ανάπτυξη στα ΗΕ, την στήριξη της σε Σενεγάλη και Μαυριτανία για τον έλεγχο των θαλάσσιων συνόρων και την ανάπτυξη περαιτέρω συνεργασίας στην Αφρική, τα μέτρα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης στα εξωτερικά της σύνορα, κ.α. Βλ. Communication from The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee Of The Regions, Policy Achievements in 2006, Brussels, 28.2.2007 COM(2007) 67 final: 8

⁷⁷ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Unlocking Europe's full potential Commission Legislative and Work Programme 2006, Brussels, 25.10.2005 COM(2005) 531 final: 6-7

⁷⁸ Gerrits, A. M. W. (2015). Solidarity and the European Union: From the welfare state to the Euro crisis. Shaping a different Europe: Contributions to a critical debate. Bonn: Dietz Verlag JHW Nachf. Google Scholar., <http://media.lei-denuniv.nl/legacy/solidarity-and-the-european-union.pdf> , retrieved on 1-1-2016

⁷⁹ Thielemann, E. (2009). *Towards a common EU Asylum Policy: the political economy of refugee burden sharing*, EUSA, UK, Routledge: 3

αλληλεγγύης εμφανίζεται διαφορετικά στην Συνθήκη της Λισαβώνας⁸⁰, στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁸¹, στο δευτερογενές δίκαιο και τέλος στη νομολογία⁸².

Ότι αφορά στην αλληλεγγύη στην μεταναστευτική πολιτική⁸³, είναι φανερό πως διέπει διάφορους τομείς, όπως τα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, την πολιτική της μετανάστευσης⁸⁴, συμπεριλαμβανομένης της “παράνομης”⁸⁵.

Η αλληλεγγύη είναι “μία αρχή με μακροχρόνια παρουσία και στον πυρήνα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος” και αποτελεί κατευθυντήρια αρχή ιδίως για την ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου⁸⁶ και απαντάται σε διάφορες μορφές⁸⁷, όπως οικονομικής/χρηματοδοτική αλληλεγγύης μέσω των ταμείων, της πρακτικής/ θεσμικής μέσω της relocation, resettlement ⁸⁸, της στήριξης της EASO,

⁸⁰ Χαρακτηριστική αναφορά της αρχής ενυπάρχει στη Συνθήκη Λειτουργίας της ΕΕ (στο εξής ΣΛΕΕ), όπου στο άρθρο 1 αναφέρει πως είναι μία από τις κοινές αξίες της ΕΕ, στο αρ. 4 παρ. 3 αναφέρεται σε αμοιβαία αλληλεγγύη και σε δικαιο καταμερισμό ευθύνης στο αρ. 80 ΣΛΕΕ. Ο καταμερισμός ευθύνης, που απόρρέει από το αρ. 632β της ΣΕΕ μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, εκ των οποίων ο χρηματοδοτικός (για τα κόστη) και ο φυσικός (για τους ανθρώπους), στο πρώτο σημαντικό ρόλο διαδραματίζει το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες και δεν έχει επιπτώσεις στο διεθνές δίκαιο όπως μπορεί να έχει το δεύτερο σκέλος καταμερισμού. Βλ. Battjes, H. (2006). *European Asylum Law and International Law, Immigration And Asylum Law And Policy In Europe*, Volume 8, Leiden / Boston, Martinus Nijhoff Pbl.: 154

Στην ίδια συνθήκη βρίσκουμε το άρθρο 222, γνωστό ως Solidarity Clause, το οποίο αναφέρεται στην παροχή βοήθειας από τα κράτη-μέλη σε κάποιο άλλο που θα την ζητήσει, σε περίπτωση που υπάρξει τρομοκρατικό χτύπημα, φυσική ή ανθρώπινη καταστροφή. Η σημασία του αρ. 222 ΣΛΕΕ, το οποίο προήλθε από το αρ. 42 παρ. 7 της ΣΕΕ, είναι εξαιρετική γιατί καλύπτει πλέον και την Ένωση καθ' εαυτού, την αναδεικνύει αρμόδια για την ασφάλεια, ενεργοποιεί το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, συνδέεται με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, επεκτείνει την έννοια της απειλής, εμπλέκει όλα τα όργανα και τέλος διαμορφώνει συγκεκριμένη διαδικασία ενώ ταυτόχρονα, σχεδόν απαιτεί εθνική προετοιμασία. Βλ. Rhynard, M. Mydral, S., (2010). EU'S Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/the-european-unions-solidarity-clause-empty-letter-or-effective-tool-min.pdf> , retrieved on 1-1-2016.

⁸¹ Κεφάλαιο IV, που αφορά στην κοινωνική χροιά της αλληλεγγύης και τα εργασιακά δικαιώματα. Στο σημείο αυτό, βέβαια, είναι εμφανές πως τα δικαιώματα δεν εξασφαλίζονται αυτόματα αλλά όπως επισημαίνει ο John Rawls (1971) η αλληλεγγύη αγηγά τα ανθρώπινα δικαιώματα αλλά επιτάσσει στάσεις και κανόνες που αποκαλύπτουν τις αξίες που εκφράζουν τα δικαιώματα. Βλ. Colàs , A. (September 2011). Taking sides: cosmopolitanism, internationalism and 'complex solidarity' in the work of Fred Halliday, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Vol. 87. 5: 1057, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41306941>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC

⁸² Dagilyte, E.(2011). PHD, *Solidarity after the Lisbon Treaty: a new general principal of eu law?*, IUC Dubrovnik

⁸³ Heinrich- Boll Stiftung Foundation (2012). *Solidarity and Strength-The future of EU*, vol. 6, Brussels: 77

⁸⁴ Χαρακτηριστικό παράδειγμα το κοινό ανακοινωθέν υπουργών Γαλλίας, Ιταλίας, Γερμανίας για μία Ευρωπαϊκή Ένωση των αξιών και της αλληλεγγύης το 2014 με απτές λύσεις, διπλωματικές πρωτοβουλίες, συνεργασία, ισχυροποίηση θεσμών, συνεργατικά δίκτυα και αύξηση των ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης. Βλ. <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/germany-france-and-italy-unite-to-boost-eu-growth/> , πρόσβαση 30/08/2016

⁸⁵ European Parliament (2011). “*The implementation of art 80 TFEU*”, Directorate-General for Internal Policies: 10

⁸⁶ Η κοινή ευθύνη για το άσυλο εμπεριέχεται στις συνθήκες της ΕΚ, στο αρθρο 63.2.B της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και στο 63 B της αναθεωρημένης, και βρίσκεται στο πρόγραμμα πλαίσιο “Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών” βλ. ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*: 26

⁸⁷ Ο καταμερισμός ευθύνης μπορεί να γίνει από δύο απόψεις, χρηματοδοτικώς και διοικητικώς, και όσο περισσότερη διοικητική ευθύνη συγκεντρώνεται τα κράτη μέλη, τόσο πιο εύκολος γίνεται ο καταμερισμός της χρηματοδοτικής ευθύνης και η προαγωγή της αλληλεγγύης. Ibid: 31

⁸⁸ Goodwin-Gill , Guy S., McAdam , J.(2007). *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press: 11

των διμερών δράσεων στήριξης⁸⁹ και των joint processing⁹⁰.

Αλλά τι οδηγεί στην αλληλεγγύη στον τομέα της μεταναστευτικής και προσφυγικής πολιτικής; Θα μπορούσαμε να πούμε πως υφίσταται εξ' αιτίας διαφόρων παραγόντων. Οι λόγοι μπορεί να είναι γεωγραφικοί, οικονομικοί κ.α. Κίνητρα έχουν κυρίως όσα κράτη βρίσκονται σε εξωτερικά σύνορα για οικονομικούς, πολιτικούς, κοινωνικούς και διοικητικούς λόγους. Ενώ τα υπόλοιπα κράτη κινητοποιούνται για να διασφαλίσουν σταθερότητα και ασφάλεια, να αποφύγουν απροσδόκητες καταστάσεις και αρνητικές εξωτερικότητες⁹¹. Τα κράτη ζητούν την εφαρμογή της εν λόγω αρχής είτε βάσει ορθολογικής επιλογής, είτε ως απότοκο της συνεργασίας για περιορισμό ή απόλαυση αρνητικών και θετικών εξωτερικοτήτων⁹². Σε κάθε περίπτωση χαρακτηρίζεται από την έννοια της αμοιβαιότητας και τη λογική μίας win-win κατάστασης η οποία εξηγεί την υποστήριξη της⁹³.

Σήμερα, το ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου χαρακτηρίζεται, κάθε άλλο παρά από αλληλεγγύη, από έλεγχο της μετανάστευσης, απότοκο των υψηλών ποσοστών ανεργίας, της ανυπαρξίας εσωτερικών συνόρων και της κοινής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, της συζήτησης για την μετανάστευση σε συνάρτηση με την δημογραφία, τις πιέσεις στις πιο αδύναμες οικονομικά χώρες, το ξέσπασμα νέων προσφυγικών κρίσεων στον λεγόμενο Τρίτο Κόσμο, την αύξηση της ξενοφοβίας και τις υπερφορτωμένες διαδικασίες⁹⁴.

2.2. Πρώτες συμβατικές αναφορές

Ένα από τα πρώτα κείμενα στα οποία καταγράφεται η αρχή της αλληλεγγύης είναι ένα ψήφισμα του Συμβουλίου, στις 25 Σεπτεμβρίου 1995, για την κατανομή των βαρών όσων αφορά την υποδοχή και την προσωρινή διαμονή των ακουσίως μετακινούμενων ατόμων, που βασίζεται στο άρθρο K1 της ΣΕΕ⁹⁵ και μία απόφαση του Συμβουλίου, στις 4 Μαρτίου 1996, σχετικά με μια διαδικασία εγρήγορσης και έκτακτης ανάγκης όσων αφορά την κατανομή των βαρών σε θέματα υποδοχής και προσωρινής διαμονής των ακουσίως μετακινούμενων ατόμων, βασισμένη στο άρθρο K3-2 ης

⁸⁹ Garlick, M (2014). Policy Brief Series, no 5, *Refugee EU's next steps on asylum*, MPI: 5

⁹⁰ Μία επιλογή που ενισχύει την αλληλεγγύη, είναι η κοινή διαδικασία (joint processing), με προσοχή ώστε να μην θέτει σε κίνδυνο την ένταξη για να ευνοήσει την αλληλεγγύη, λαμβάνοντας υπόψη τα κοινωνικά δίκτυα και άλλους παράγοντες που διαμορφώνουν τις επιλογές των ίδιων των αιτούντων, όπως οι αποικιοκρατικοί δεσμοί, η γλώσσα, η εγγύτητα στην χώρα προέλευσης, η ύπαρξη αντίστοιχης κοινότητας συμπατριωτών, που σε αντίθεση με όσα προβλέπει το Σύστημα του Δουβλίνου για την χώρα πρώτης υποδοχής ή διαμονής του αιτούντα, δεν απαιτούν σπατάλη πόρων, διευκολύνουν την ένταξη και αποθαρρύνουν τις δευτερεύουσες μετακινήσεις, ανάγοντας την ελεύθερη επιλογή χώρας διαμονής από τον ίδιο τον αιτούντα ασύλου, την πιο πρόσφορη επιλογή. βλ. ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*: 27- 29

⁹¹ Goldner Long, I. (2013) , Is there a solidarity on Asylum and Migration at EU? , *Croatian Yearbook of European Law and Policy* Vol. 9: 9

⁹² European Parliament (2011). "The implementation of art 80 TFEU", Directorate-General for Internal Policies: 9

⁹³ Nicolaidis- Hartwig. (2003). *Elusive Solidarity in an Enlarged EU*, EIPA: 20 http://aei.pitt.edu/5920/1/scop_3_2b.pdf , retrieved on 1-1-2016

⁹⁴ Widgren, J. (Autumn, 1989). Asylum Seekers in Europe in the Context of South-North Movements, *The International Migration Review*, Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's, Center for Migration Studies of New York, Inc., Vol. 23.3: 603, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546430>, Accessed: 20-03-2017 06:36 UTC

⁹⁵ Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis , C 262, 7.10.95, pp.1-2

Ακολουθεί η Συνθήκη του Άμστερνταμ 1997 με το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου και την αναφορά έμμεσα στην αρχή της αλληλεγγύης ως ισορροπία προσπάθειας (balance of efforts)⁹⁷ στο άρθρο 63⁹⁸. Με την Συνθήκη του Άμστερνταμ η Επιτροπή⁹⁹ αποκτά μία σειρά από αρμοδιότητες στον τομέα της μετανάστευσης με φυσικό επακόλουθο την υιοθέτηση μίας σειράς νομοθετικών εργαλείων για τις συνθήκες υποδοχής και διαμονής των υπηκόων τρίτων κρατών (οδηγίες για την οικογενειακή επανένωση, τους φοιτητές, τους ερευνητές, και την μακροχρόνια παραμονή¹⁰⁰) βάζοντας έτσι τους θεμέλιους λίθους στην πολιτική ένταξης, με επιταγές για ισότιμη μεταχείριση¹⁰¹.

Εν τέλει, σε ότι αφορά στο άσυλο και στην μετανάστευση, η Συνθήκη του Άμστερνταμ ήταν το σημείο αιχμής στην ανάπτυξη πολιτικών αφού ενέταξε την μεταναστευτική πολιτική στον κοινοτικό προϋπολογισμό και προώθησε την συνεργασία των διοικήσεων των κρατών μελών¹⁰², παρά τη ύπαρξη των opt-outs του Η.Β και της Ιρλανδίας που αποτελούν εξαιρέσεις στην κοινοτική διαδικασία και απόκλιση από την αρχή της αλληλεγγύης¹⁰³.

⁹⁶ Council Decision of 4 March 1996 on an alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis (96/198/JHA), No L 63/10, 13. 3. 96 , p. 10

⁹⁷ Συγκεκριμένα στην Συνθήκη του Άμστερνταμ για την υιοθέτηση κοινών κριτηρίων τέθηκε ως “ισορροπία των προσπαθειών στην υποδοχή και ανάληψη των επιπτώσεων της υποδοχής” στο αρ. 63,2β, απαιτώντας έναν αποτελεσματικό μηχανισμό καταμερισμού των βαρών από το κόστος των αιτούντων ασύλου για τα κράτη που δέχονται μεγάλο αριθμό αιτούντων Βλ. Boswell, Chr. (Jul., 2000). European Values and the Asylum Crisis, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 76.3, Europe: Where Does It Begin and End?, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs: 555, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2625953>, Accessed: 20-03-2017 06:39 UTC

⁹⁸ Thielemann, E. (2003). Between interests and norms: explaining patterns of burden-sharing in Europe, *JRS*, vol.16. 3: 261

⁹⁹ Ενώ το Συμβούλιο με σεβασμό στην Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες λαμβάνει μέτρα σχετικά με την προσωρινή προστασία και τον καταμερισμό των βαρών και είναι από τα λίγα μέτρα που μαζί με εκείνα για την νόμιμη μετανάστευση δεν απαιτούν πέντε χρόνια για την δράση του Συμβουλίου. Βλ. Baldaccini, A and Toner, H. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 2

¹⁰⁰ Έτσι, αυτό που ξεκίνησε την Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1993 σε μια σειρά κανόνων όπως την οικογενειακή επανένωση, την αποδοχή φοιτητών και εθελοντών, την χρηματοδοτική και τεχνική βοήθεια σε τρίτες χώρες που αντιμετωπίζουν πιέσεις από την μετανάστευση και κρίσεις ασύλου, προσωρινή προστασία σε άτομα που έχουν εκτοπιστεί, τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση του αιτήματος ασύλου και τα κριτήρια για την μεταχείριση των αιτούντων ασύλου, τα οποία δεν υπήρχαν πριν, μετουσιώθηκε με την Συνθήκη του Άμστερνταμ. Βλ. Hix, S., Noury, A. (Spring, 2007). Politics, Not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union, *The International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, Inc., Vol. 41. 1: 183, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/27645657> Accessed: 28-03-2017 07:30 UTC

¹⁰¹ Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final: 12

¹⁰² Μια από τις καινοτομίες της συνθήκης του Μαστριχτ ήταν ότι εναπόθεσε τα ζητήματα του τρίτου πυλώνα υπό την ενωσιακή “ομπρέλα”, δίνοντας έτσι την δυνατότητα στα κράτη μέλη να χρησιμοποιήσουν τους ευρωπαϊκούς πόρους και αποφέροντας τον επακόλουθο καταμερισμό του κόστους των εκτοπισμένων πληθυσμών και των προσφύγων Βλ. Papagianni, G. (2006). *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Immigration And Asylum Law And Policy In Europe, schengen maasticht, Volume 10, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pbl.: 20-21 και 129

¹⁰³ Harvey, C. (Spring, 2003). Review: Justice, Migration and Human Rights, European Community Law from a Migrant's Perspective by Elspeth Guild; EU Justice and Home Affairs Law by Steve Peers, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23. 1: 149, Published by: Oxford University Press, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3600649>, Accessed: 28-03-2017 07:49 UTC

2.3. Τάμπερε 1999

Το 1999 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε ελήφθησαν μέτρα έκτακτης ανάγκης, ενώ την ίδια εποχή η Επιτροπή καλούσε σε πειραματικά όργανα που θα έκαναν πράξη την αλληλεγγύη¹⁰⁴. Με το Δουβλίνο I στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε του 1999, χάρη στην αρχή της αλληλεγγύης, μπαίνουν τα θεμέλια της διακρατικής συνεργασίας για τη διαδικασία ασύλου¹⁰⁵.

Αποτέλεσμα αυτών ήταν η υιοθέτηση της Οδηγίας για την προσωρινή προστασία και τον καταμερισμό των βαρών το 2001¹⁰⁶. Ενώ, στα συμπεράσματα της Συνόδου του Λάακεν αναγνωρίστηκε η αμοιβαία αλληλεγγύη, όντας στο κέντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής, ως δίκαιη διανομή του όφελους¹⁰⁷. Παράλληλα, με τις αποφάσεις της Συνόδου, έχουμε την δημιουργία της Επιτροπής για την Μετανάστευση και το Άσυλο (CIA- Committee on immigration and Asylum), αποτελούμενη από εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών και εκπροσώπους της Κοινωνίας των πολιτών¹⁰⁸. Επίσης, έχουμε την δημιουργία των Εθνικών Σημείων Αναφοράς σχετικά με την Ένταξη (NCPs- National Contact Points on Integration) που φροντίζουν εθνικές και κοινοτικές προσπάθειες στον τομέα της ένταξης να αλληλοϋποστηριχθούν¹⁰⁹ αποτυπώνοντας τα πρώτα βήματα υποστήριξης και ένδειξης αλληλεγγύης με πιο έμπρακτο τρόπο.

Παρά τα όσα επεδίωκε το Τάμπερε δεν σημειώθηκε παρά ελάχιστη πρόοδος, εκτός από δύο τομείς: αυτόν των ελάχιστων διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως η οικογενειακή επανένωση και η άδεια των επί μακρόν διαμένοντων, και εκείνον της επέκτασης της αρχής αμοιβαίας αναγνώρισης των μεταναστευτικών αποφάσεων¹¹⁰. Απόκλιση και πάλι από την αλληλεγγύη αποτελεί η *à la carte* συμμετοχή του Η.Β., της Ιρλανδίας και της Δανίας¹¹¹. Τέλος, τόσο η Συνθήκη του Άμστερνταμ όσο και το Τάμπερε έδειξαν προτίμηση σε *soft-law* παραγωγή και άλλες ασαφείς νομοθετικές

¹⁰⁴ Thielemann, E. (2003). Between interests and norms: explaining patterns of burden-sharing in Europe, *JRS*, vol.16. 3: 261

¹⁰⁵ Mitsilegas, V. (2014). Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, <http://www.law.qmul.ac.uk/media/law/docs/staff/departement/Solidarity-and-Trust-in-the-Common-European-Asylum-System.pdf> CMS, Vol. 2.2: 182, retrieved on 15-1-2016

¹⁰⁶ Council Directive of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ 2001 L21)

¹⁰⁷ Nicolaides- Hartwig. (2003). *Elusive Solidarity in an Enlarged EU*, EIPA: 19 http://aei.pitt.edu/5920/1/scop_3_2b.pdf , retrieved on 1-1-2016

¹⁰⁸ Έτσι, στον τομέα του Ασύλου, προωθήθηκε ένα σύστημα κοινών εμπειρογνομώνων, πόρων και γνώσεων, ώστε να ενισχυθεί η πρακτική συνεργασία και οι κοινές προσεγγίσεις στην υλοποίηση του πρώτου σταδίου νομοθετικών οργάνων του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, ακουμπώντας σε προϋπάρχοντες μηχανισμούς όπως η ομάδα EURASIL. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice, {SEC(2006) 815}, Brussels, 28.6.2006 COM(2006) 332 final: 93

¹⁰⁹ Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final: 13

¹¹⁰ Ωστόσο με μεγαλύτερη σύμπνοια και αποδοχή να υπάρχει στις αποφάσεις απόρριψης του ασύλου. Βλ. O'Dowd, J. in Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*, Hague, ASSER PRESS: 74 και 76

¹¹¹ Baldaccini, A and Toner, H. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 4

πρωτοβουλίες, απογοητεύοντας ως προς τις προσδοκίες που είχαν καλλιεργήσει¹¹² και παρόλο που έφεραν την μετανάστευση και το άσυλο στην ευρωπαϊκή ατζέντα κατέδειξαν παράλληλα την ευαισθησία των κρατών σε αυτά τα ζητήματα, με την τάση τους για μυστικοπάθεια και την έλλειψη αμοιβαίας εμπιστοσύνης¹¹³.

2.4. Πρόγραμμα της Χάγης του 2004

Το Πρόγραμμα της Χάγης για το 2005-2010 έθεσε προτεραιότητες τα θεμελιώδη δικαιώματα και την ιθαγένεια, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, τον κοινό χώρο ασύλου, την διαχείριση της μετανάστευσης, την ένταξη, τα εσωτερικά σύνορα, το απόρρητο και την ασφάλεια, τα εξωτερικά σύνορα¹¹⁴, τις θεωρήσεις εισόδου, το οργανωμένο έγκλημα, την πολιτική και ποινική δικαιοσύνη και τον καταμερισμό της ευθύνης και την αλληλεγγύη¹¹⁵. Με κύριους στόχους την επίτευξη σταθερότητας και συνοχής ζητά την υιοθέτηση κοινών κανόνων και συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών στις πολιτικές ένταξης¹¹⁶.

Όπως προβλέπει το πρόγραμμα της Χάγης, τα κράτη μέλη σε πνεύμα αλληλεγγύης θα πρέπει να συνεργαστούν με τρίτες χώρες για να διαχειριστούν την μετανάστευση¹¹⁷, ενώ παράλληλα προτείνει την υιοθέτηση πολιτικής επιστροφών και επανεισδοχής μέσω ανάπτυξης των περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας¹¹⁸, μέσω της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτνίασης, με ανάπτυξη ελάχιστων κριτηρίων στις διαδικασίες επιστροφής, μέσω της έγκαιρης κατάληξης σε

¹¹² Για μια Ευρώπη που απεικονίζεται ως ήπιος αλληλεγγύης. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice, {SEC(2006) 815}, Brussels, 28.6.2006 COM(2006) 332 final: 93

¹¹³ Papagianni, G. (2006). *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Immigration And Asylum Law And Policy In Europe, Volume 10, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pbl.: 201-202

¹¹⁴ Ειδική αναφορά γίνεται στα εξωτερικά σύνορα όπου δίνεται έμφαση στην διαχείριση τους σε μία λογική καταμερισμού των βαρών, αφού η πλειοψηφία των πόρων και των δεσμεύσεων προέρχεται από χώρες χωρίς εξωτερικά σύνορα, με ένα συνονθύλευμα εργαλείων (νομοθετικών, συνεργατικών δραστηριοτήτων, χρηματοδοτικών, λειτουργικών Υπηρεσιών και συστημάτων πληροφορικής). Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice, {SEC(2006) 815}, Brussels, 28.6.2006 COM(2006) 332 final: 13-14

¹¹⁵ Van Oers, R., Ersbøll, E., Kostakopoulou, D. (2010). *A Re-definition of Belonging?: Language and Integration Tests in Europe*, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, VOLUME 20 LEIDEN/BOSTON, Martinus Nijhoff Pbl: 14

¹¹⁶ Ωστόσο, αδρή είναι η σύνδεση της επιστροφής με την επανένταξη στη Ενωσιακή πολιτική και η προσπάθεια ήταν μεγάλη κυρίως για να υπογραφούν οι συμφωνίες επανεισδοχής. Βλ. Baldaccini, A and Toner, H. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 13 και Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Council Decision Establishing the European Fund for the Integration of Third-country nationals for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0048 (CNS) 2005/0049 (COD): 112

¹¹⁷ Συγκεκριμένα καλεί σε συνεργασία με τρίτες χώρες, με χώρες και περιοχές προέλευσης, με χώρες διαμετακόμισης πέρα από την συνεργασία με γειτονικές χώρες. Βλ. Baldaccini, A and Toner, H. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 282 και 292.

¹¹⁸ Το πρόγραμμα της Χάγης προήγαγε το πνεύμα αλληλεγγύης μέσα από την συνεργασία με τρίτες χώρες, με χρηματοδοτική και τεχνική βοήθεια από την ΕΕ και άλλες πρωτοβουλίες όπως τα περιφερειακά προγράμματα προστασίας, ενώ το πιο αποτελεσματικό μέσο θα ήταν η εύκολη πρόσβαση στην ΕΕ. Βλ. ECRE (September 2009). *Time to Show Your Cards: The need for a genuine commitment to establish a Common European Asylum System based on high standards of protection*, ECRE's recommendations for the Stockholm Programme: 10

συμφωνίες επανεισδοχής¹¹⁹.

Ο διάλογος για την αξιολόγηση της υλοποίησης του θα γίνεται σε πνεύμα συνεργασίας¹²⁰, δημιουργώντας ένα μηχανισμό όπου η αλληλεγγύη αποτυπώνεται κυρίως στο σύστημα συλλογής και ανταλλαγής πληροφοριών¹²¹.

Απότοκο των επιταγών του προγράμματος της Χάγης ήταν το Πλάνο Πολιτικής για την νόμιμη μετανάστευση που συμπεριλαμβάνει και τις διαδικασίες υποδοχής μεταναστών για εργασία στην ΕΕ το 2005 και το οποίο θα συνεισφέρει με την σειρά του στην κοινή ευρωπαϊκή πολιτική για την οικονομική μετανάστευση και την συνεκτική ανάπτυξη πολιτικών για την νόμιμη μετανάστευση, αναπτύσσοντας παράλληλα συνεργασίες με τις χώρες προέλευσης¹²² και δίνοντας απάντηση στις δημογραφικές ανάγκες¹²³. Το 2007 στα πλαίσια του προγράμματος της Χάγης η Επιτροπή εξέδωσε την Πράσινη Βίβλο, αναφερόμενη στον στόχο της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ για υψηλότερο κοινό επίπεδο προστασίας και σαφή αναφορά σε υψηλότερο βαθμό αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών¹²⁴.

Παρ' όλες αυτές τις προθέσεις τόσο το επίπεδο της προστασίας όσο και η αλληλεγγύη έμειναν νεκρό γράμμα, το μεν πρώτο γιατί υπηρέτησε τις ανάγκες των ευρωπαϊκών κρατών με αποτέλεσμα η προστασία να αντιπαραβάλλεται με την ασφάλεια και η εκπλήρωση της πρώτης να αναιρείται για την επίτευξη της δεύτερης. Ενώ σε ότι αφορά την αλληλεγγύη, δεν εκπληρώθηκε παρά μόνο υπό την αίρεση αποδοχής των συμφωνιών επανεισδοχής και συνήθως λάμβανε κυρίως οικονομική μορφή.

2.5. Ευρωπαϊκή Πράξη για Μετανάστευση και Άσυλο το 2008

Στο Συμβούλιο των Βρυξελλών το 2008 εγκρίθηκε η Ευρωπαϊκή Πράξη για την Μετανάστευση και

¹¹⁹ Η αποδοχή των οποίων είναι αντιστρόφως ανάλογη προς το πρόγραμμα επανεγκατάστασης. Βλ. Baldaccini, A and Toner, H. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 283-284

Στο ίδιο πλαίσιο συνίσταται και ο μηχανισμός επανεγκατάστασης, με πρωτοβουλίες επανεγκατάστασης των Ιρακινών. Βλ. ECRE (September 2009). *Time to Show Your Cards: The need for a genuine commitment to establish a Common European Asylum System based on high standards of protection*, ECRE's recommendations for the Stockholm Programme: 11

¹²⁰ Το πρόγραμμα της Χάγης καλεί στην δημιουργία κατάλληλων δομών σχετικά με το άσυλο σε εθνικό επίπεδο με στόχο όμως να αναμοχλύνει την "πρακτική και συλλογική συνεργασία". Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice, {SEC(2006) 815}, Brussels, 28.6.2006 COM(2006) 332 final: 5 και Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And The Council establishing the European Refugee Fund for the period 2008-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0046 (COD): 9

¹²¹ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice, {SEC(2006) 815}, Brussels, 28.6.2006 COM(2006) 332 final: 7

¹²² Η συνεργασία που προτείνεται με τις χώρες προέλευσης αντικατοπτρίζει την αλληλεγγύη προς τρίτες χώρες, με πρωτοβουλίες χρηματοδοτικής βοήθειας για εκπαίδευση και ενίσχυση της ενσωμάτωσης τους πριν την είσοδο τους στην ΕΕ αλλά και για την ανάπτυξη άλλων πρωτοβουλιών στήριξης της κυκλικής μετανάστευσης και της επιστροφής. Βλ. Communication From The Commission, Policy Plan on Legal Migration {SEC(2005)1680}, Brussels, 21.12.2005 COM(2005) 669 final: 10-11

¹²³ Ibid: 3-4

¹²⁴ Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM (2007)0301final

το Άσυλο, που θέτει τα θεμέλια της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής του ασύλου, καθοδηγούμενη από πνεύμα αλληλεγγύης¹²⁵ μεταξύ των κρατών μελών και συνεργασίας με τρίτες χώρες, με κύριο ζήτημα την αποτελεσματικότητα και την αλληλεγγύη στην μεταναστευτική πολιτική¹²⁶.

Η Επιτροπή αποφάσισε τη δημιουργία ενός Κοινού Προγράμματος Επανεγκατάστασης, σε εθελοντική όμως βάση, που να αποβλέπει στις ανάγκες των προσφύγων και στην ένδειξη αλληλεγγύης προς τρίτες χώρες πρώτης υποδοχής¹²⁷. Έτσι, το Συμβούλιο στις 18 Ιουλίου 2008 υιοθέτησε το πρόγραμμα αυτό ενώ περίπου τρεις μήνες μετά υιοθέτησε και την Ευρωπαϊκή πράξη για την Μετανάστευση και το Άσυλο, όπου αποφασίστηκε η επιπλέον χρηματοδότηση επανεγκατάστασης προσφύγων που ταυτοποιούνται ως ομάδα προτεραιότητας¹²⁸ με απόφαση της Επιτροπής, μετά από διαβούλευση με την Ύπατη Αρμοστεία των ΗΕ για τους Πρόσφυγες, εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και άλλους φορείς σε ετήσιες συναντήσεις¹²⁹.

Με την Ευρωπαϊκή Πράξη για την Μετανάστευση και το Άσυλο ξεδιπλώνεται το θεσμικό οπλοστάσιο της Ένωσης, όπως είναι προτεραιότητες πρακτικής συνεργασίες, με την ΕΑΣΟ να έχει πρωταγωνιστικό ρόλο αλλά με έμφαση πάντα στην διαχείριση των συνόρων. Έτσι, ενώ τα θεμέλια πρακτικής συνεργασίας τέθηκαν με την εν λόγω Πράξη, τα αποτελέσματα θα τα αξιολογήσουμε σε επόμενο κεφάλαιο που αναλύεται η θεσμική μετουσίωση της αλληλεγγύης.

¹²⁵ Η σημασία της αλληλεγγύης στον τομέα του ασύλου καταγράφηκε στην Ευρωπαϊκή Πράξη για το Άσυλο και την Μετανάστευση και αργότερα στην προσπάθεια να προωθήσουν την ενδοευρωπαϊκή αλληλεγγύη μέσω του μηχανισμού μετεγκατάστασης και του ERF. Βλ. ECRE (September 2009). *Time to Show Your Cards: The need for a genuine commitment to establish a Common European Asylum System based on high standards of protection*, ECRE's recommendations for the Stockholm Programme: 9

¹²⁶ Απότοκο αυτής, ήταν η δημιουργία της ΕΑΣΟ με στόχο την διευκόλυνση ανταλλαγής πληροφοριών, αναλύσεων και εμπειριών αλλά και την ανάπτυξη πρακτικής συνεργασίας μεταξύ των διοικήσεων εξέτασης αιτημάτων ασύλου ενώ παράλληλα, υπήρχε πρόοδος στο σύστημα διαχείρισης των συνόρων με ένα σύστημα παρακολούθησης των νότιων και ανατολικών εξωτερικών συνόρων, την λεγόμενη EUROSUR. Βλ. Raitio, J. in Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*, Hague, ASSER PRESS: 118-119 και Van Hövell, W. in Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*, Hague, ASSER PRESS: 68- 69

¹²⁷ Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council of amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, {COM(2009) 447 final} {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}, Brussels, 2.9.2009 COM(2009) 456 final, 2009/0127 (COD): 3

¹²⁸ Οι αυξημένες ροές Σύριων και Παλαιστινίων οδήγησαν στο Πρόγραμμα Επανεγκατάστασης, ωστόσο εγείρονται ανησυχίες για το εύρος των προτεινόμενων θέσεων για τους Σύριους, για την συμπερίληψη των προσφύγων από τον Ιρακινό Πόλεμο που είχαν εγκατασταθεί στη Συρία, την συμπερίληψη των Παλαιστινίων που εγκαταστάθηκαν σε συριακό έδαφος, με απότοκο αυτών την δημιουργία του Προγράμματος Περιφερειακής Προστασίας πέρα από το πρόγραμμα επανεγκατάστασης ως απάντηση στην Συριακή κρίση, στενό συντονισμό με διεθνείς οργανισμούς και ανάπτυξη προγραμμάτων βοήθειας ιδίως με όμορες στη Συρία χώρες, αναδεικνύοντας την αλληλεγγύη σε αυτές. Βλ. Question for written answer E-000238/13 to the Council, Cornelis de Jong (GUE/NGL), (10 January 2013), 27.11.2013, C 346 E: 362

¹²⁹ Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council of amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, {COM(2009) 447 final} {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}, Brussels, 2.9.2009 COM(2009) 456 final, 2009/0127 (COD): 3-4

2.6. Πρόγραμμα της Στοκχόλμης το 2010

Μία σειρά πρωτοβουλιών μας φέρνει στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης¹³⁰ που ψηφίστηκε το 2009 στο Συμβούλιο των Βρυξελλών¹³¹, με προτεραιότητες την λειτουργία μηχανισμού αξιολόγησης των συμφωνιών επανεισδοχής και σύναψη τέτοιων με χώρες όπως το Ιράκ και το Αφγανιστάν, χρηματοδότηση υποδομών για καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και ενίσχυση του διαλόγου με τρίτες χώρες για αποφυγή ανθρωπιστικών τραγωδιών¹³². Παράλληλα, η Επιτροπή Δικαιοσύνης και Ανθρώπινων Υποθέσεων εξέδωσε το πόρισμα 2998 το 2010¹³³ αναφερόμενη σε καταμερισμό των βαρών, η οποία πρότεινε μέτρα για διαχείριση των συνόρων, εκ των οποίων τα πέντε έκαναν σαφή μνεία στην αρχή της αλληλεγγύης¹³⁴. Αυτές οι πρωτοβουλίες αναδεικνύουν για άλλη μια φορά τις προθέσεις της Ένωσης για ασφαλειοποίηση των πολιτικών αφού ασαφώς επιβεβαιώνεται πως ο καταμερισμός της ευθύνης και η αλληλεγγύη θα πρέπει να αναπτυχθούν με έμφαση στα κριτήρια προστασίας στην ΕΕ¹³⁵ και ενώ επαναλαμβάνεται η προσπάθεια για μετεγκατάσταση, αυτή δεν συνοδεύεται από την επιταγή να έχει την συναίνεση των ατόμων προς μετεγκατάσταση και την λήψη μέτρων ένταξης¹³⁶ και επιπλέον είναι έκδηλη η απουσία του δικαιώματος της ελεύθερης μετακίνησης¹³⁷. Στο ίδιο πνεύμα ακουμπά και η ενίσχυση της Frontex, με έμφαση στην ανάγκη συνεργασίας εντός της Ένωσης υπό όρους ασφάλειας, στην βελτίωση των χρηματοδοτικών μέσων¹³⁸ και στην συνεργασία με τρίτες χώρες¹³⁹, ως μία μορφή επέκτασης της

¹³⁰ Με το πρόγραμμα της Στοκχόλμης προβλέφθηκε η δημιουργία ενός συστήματος που θα αποφεύγει τα ελαττώματα του Δουβλίνου και θα στοχεύει στην ένταξη και την αλληλεγγύη. Βλ. ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*: 25

¹³¹ Σχετικά με την αλληλεγγύη στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Βλ. Kaunert, Ch. and Leonard, S. (2012). The European Union Asylum Policy After The Treaty Of Lisbon And The Stockholm Programme: Towards Supranational Governance In A Common Area Of Protection? *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31.4:18, DOI:10.1093/rsq/hds018

¹³² Καλοφωλιάς, Κ. (2011). *Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα)*, Εκδ. ΣΙΔΕΡΗ: 19

¹³³ Thielemann, E. (2009). *Towards a common EU Asylum Policy: the political economy of refugee burden sharing*, EUSA, UK, Routledge: 15

¹³⁴ European Parliament. (2011). *“The implementation of art 80 TFEU”*, Directorate-General for Internal Policies: 75

¹³⁵ Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης αντανάκλα μία θεμελιωμένη συμμετρία στην ευρωπαϊκή πολιτική για το άσυλο και την μετανάστευση με την εντατικοποίηση της συνεργασίας και της αποτελεσματικότητας, με αποτέλεσμα οι αποφάσεις να αποκλείουν μετανάστες από την ΕΕ από τη μία και να επιτυγχάνεται εναρμόνιση των κριτηρίων που εφαρμόζονται για να παρθούν αυτές οι αποφάσεις για το άσυλο και άλλα μέτρα προστασίας. Βλ. O’Dowd, J. in Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*, Hague, ASSER PRESS: 82

¹³⁶ Το ζήτημα της ένταξης πρέπει να συνδέεται με τη επιλογή του κράτους που θα πρέπει να αναλάβει την ευθύνη για την χορήγηση ασύλου, αφού οι διάφοροι δεσμοί, όπως οι γλωσσικοί, η ύπαρξη κοινότητας, η παιδεία, οι συγγενικοί δεσμοί και άλλοι, βοηθούν στην ένταξη. Βλ. ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*: 25

¹³⁷ Το ζήτημα της ελεύθερης μετακίνησης όσων λαμβάνουν καθεστώς προστασίας έχει απασχολήσει πολύ, ιδίως τον κόσμο των δικαιωμάτων. Ο σεβασμός του δικαιώματος αυτού θα ήταν πραγματική ένδειξη αλληλεγγύης με σεβασμό στις επιταγές της επίτευξης υψηλότερου επιπέδου προστασίας. Βλ. ECRE (September 2009). *Time to Show Your Cards: The need for a genuine commitment to establish a Common European Asylum System based on high standards of protection*, ECRE’s recommendations for the Stockholm Programme: 9

¹³⁸ Heinrich- Boll Stiftung Foundation (2012). *Solidarity and Strength-The future of EU*, vol. 6, Brussels: 78

¹³⁹ Ibid: 90

αλληλεγγύης και εκτός των ευρωπαϊκών κρατών¹⁴⁰.

2.7 Λισαβόνα 2013

Με την Συνθήκη της Λισαβόνας, έχουμε την αποκρυστάλλωση της αλληλεγγύης, αφού με το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ έχουμε την απόλυτη εκδήλωση της αρχής¹⁴¹. Το άρθρο 80 ΣΛΕΕ αναφέρεται σε αλληλεγγύη και σε δίκαιο καταμερισμό της ευθύνης, περιλαμβάνοντας αλλά όχι αποκλειστικά την χρηματοδοτική βοήθεια¹⁴², στους τομείς των ευρωπαϊκών συνόρων, της μετανάστευσης και των πολιτικών ασύλου¹⁴³.

Παράλληλα, με την Οδηγία 32 τροποποιείται η Οδηγία 2005/85/EC ¹⁴⁴ της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα και αναφέρει πως μία κοινή πολιτική ασύλου πρέπει να εμφορείται από την αρχή της αλληλεγγύης και του δίκαιου καταμερισμού της ευθύνης, συμπεριλαμβανομένης της οικονομικής, μεταξύ των κρατών μελών¹⁴⁵. Με την Οδηγία 33 τροποποιείται η Οδηγία 2003/9/EC της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη¹⁴⁶, με σαφή αναφορά στην αλληλεγγύη¹⁴⁷ και τον δίκαιο καταμερισμό των ευθυνών¹⁴⁸.

Εν τέλει, η Συνθήκη της Λισαβόνας αποδείχθηκε πολύ φιλόδοξη για τις δυνατότητες της Ένωσης. Η αποτύπωση της αρχής της αλληλεγγύης είτε γενικά στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής

¹⁴⁰ Το Πλάνο Δράσης για την Μετανάστευση μεταξύ ΕΕ και Λιβυή και ένα πιλοτικό πρόγραμμα με την Τανζανία, τα οποία μετουσιώνουν την αρχή της αλληλεγγύης και ο διάλογος με την Αφρικανική Ένωση, υλοποιείται η συμφωνία Κοτονού με τις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής, μπαίνει σε εφαρμογή το σχέδιο δράσης με το Μαρόκο, από τις πρώτες ωφελούμενες χώρες της Αφρικής. Βλ. Gil-Bazo, M-T. (2006). The Practise of Mediterranean States in the Context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension: The Safe Third Country Concept Revisited, *IJRL*, vol. 18: 584 και 586

¹⁴¹ Η σημασία του αρ. 80 ΣΛΕΕ είναι ιδιαίτερη. Η αρχή της αλληλεγγύης βρίσκει εφαρμογή μέσω αυτού του άρθρου σε θεσμικά όργανα και κράτη μέλη. Αποκτά εργαλειακή χρήση και κάνει αποτελεσματική τη Συνθήκη ενώ παράλληλα ενισχύει την κοινωνική και οικονομική συνοχή. Η αποτύπωση της αρχής στην Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί καινοτομία αν και υπέρμετρα φιλόδοξη και θολή ως έννοια. Βλ. Martino, Antonio-Maria (2016). The "Solidarity Clause" of the European Union – Dead Letter or Enabling Act?, *SIAC-Journal – Journal for Police Science and Practice*, International Edition Vol. 6: 40-51, Online: http://dx.doi.org/10.7396/IE_2016_D.

¹⁴² Garlick, M (2014). Policy Brief Series, no 5, *Refugee EU's next steps on asylum*, MPI 5

¹⁴³ Mitsilegas, V. (2014). Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, <http://www.law.qmul.ac.uk/media/law/docs/staff/departement/Solidarity-and-Trust-in-the-Common-European-Asylum-System.pdf> CMS, Vol. 2.2: 189, retrieved on 15-1-2016

¹⁴⁴ Οδηγία 2005/85/EK του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, L 326/13, 13.12.2005, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=EN>, πρόσβαση στις 12.06.2017

¹⁴⁵ Directive 2013/32/EU Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) L180/60, 29.6.2013

¹⁴⁶ Οδηγία 2003/9/EK του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, L 31/18, 6.2.2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=EN>, πρόσβαση στις 12.06.2017

¹⁴⁷ Η εκ νέου μη συμμετοχή του Η.Β., της Ιρλανδίας και της Δανίας επισημαίνεται, ως απόκλιση από την αρχή της αλληλεγγύης. Directive 2013/33/EU Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), L180/99, 29.6.2013

¹⁴⁸ Ibid: 96

πολιτικής είτε στην μεταναστευτική, αν και καινοτομική, παρέμεινε ευχολόγιο αφού στην πράξη συνέχισε να εμφορείται από την λογική της ασφάλειας και μετουσιώνεται κυρίως οικονομικά, όπως θα δούμε σε επόμενο κεφάλαιο.

2.8. GAMM 2005

Η αλληλεγγύη με τρίτες χώρες είναι σημαντικό κεφάλαιο στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ασύλου¹⁴⁹, για αυτό επέλεξα να την εξετάσω στο ξεχωριστό αυτό υποκεφάλαιο. Η σύνδεση της μετανάστευσης με την εξωτερική πολιτική δεν είναι νέο ζητούμενο, ανέκαθεν ήθελε η ΕΕ να αντιμετωπίσει τα αίτια της μετανάστευσης, ενώ πρόσφατα η έμφαση δόθηκε στον κατευνασμό και περιορισμό των προσφύγων στις περιοχές προέλευσης τους ή διαμετακόμισης, εξωτερικεύοντας την ευθύνη για αυτούς¹⁵⁰. Η συνεργασία με την ΕΕ και τις χώρες διαμετακόμισης είναι σημαντική για την ανάπτυξη της ικανότητας τους να προστατεύσουν τους πρόσφυγες, για αυτό και τα Πλάνα Δράσης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής της Γειτνίασης συμπεριλαμβάνουν συστατικά στοιχεία του άσυλου και της μετανάστευσης, αν και στοχεύουν κυρίως στους συννοριακούς ελέγχους¹⁵¹ και τις επιστροφές¹⁵², χωρίς επαρκείς εγγυήσεις για τους αιτούντες ασύλου και τους πρόσφυγες¹⁵³.

Το πλαίσιο¹⁵⁴ ορίζεται από την Παγκόσμια Προσέγγιση για την Μετανάστευση και την Κινητικότητα (Global Approach to Migration and Mobility - GAMM), το οποίο ενισχύει τον

¹⁴⁹ Συμπεριλαμβάνουν πολιτικές αλληλεγγύης στα τρίτα κράτη που σηκώνουν μεγάλο βάρος του προσφυγικού, οι πολιτικές επανεγκατάστασης, η ενίσχυση του διαλόγου, οι πολιτικές καταπολέμησης των αιτιών που προκαλούν την μετανάστευση. Βλ. N. Albayrak in Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*, Hague, ASSER PRESS: 18-20

¹⁵⁰ Baldaccini, A. Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 278

¹⁵¹ Έτσι, η παράνομη μετανάστευση, όντας ιδιαίτερα αυξημένη προκαλεί ερωτήματα, σχετικά με τα μέτρα που θα μπορούσε να λάβει η ΕΕ, αναδεικνύοντας την ως σημαντική προτεραιότητα για την Ένωση, ως μέρος της GAMM, σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής για την καταπολέμηση των παράνομων ροών, δείχνοντας στήριξη και αλληλεγγύη στα κράτη μέλη που δέχονται τις μεγαλύτερες πιέσεις με έμφαση στην εξωτερική διάσταση των πολιτικών ασύλου. Βλ. Question for written answer E-009163/12 to the Commission (Vice-President/High Representative), Sergio Paolo Francesco Silvestris (PPE), (11 October 2012), 16.10.2013, C 300 E: 204 και παρά τις προβλέψεις για αλληλεγγύη και δίκαιο καταμερισμό της ευθύνης στις προκλήσεις της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, οι ροές συνεχίζονται εντατικά και η ανάγκη για μέτρα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης θα συνεχίσει να είναι προτεραιότητα. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of The Regions, *Unlocking Europe's full potential Commission Legislative and Work Programme 2006*, Brussels, 28.3.2006, COM(2005) 531 final /3: 2

¹⁵² Σχετικά με την πολιτική της επιστροφής, περιλαμβάνει έντονη επιχειρησιακή δραστηριότητα συμπεριλαμβάνοντας συνεργασία με αξιωματούχους μετανάστευσης, επιβολής του νόμου στα κράτη-μέλη και αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων απέλασης, βοήθεια στη διαμετακόμιση για αεροπορικές επιστροφές και διοργάνωση κοινών πτήσεων. Βλ. Phuong, C. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 320

¹⁵³ Baldaccini, A. in, Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 297

¹⁵⁴ Συνολικά, με την Global Approach to Migration γίνεται προσπάθεια να ενωθούν η μεταναστευτική πολιτική, η εξωτερική και η αναπτυξιακή, έτσι ώστε να ανταποκριθεί η ΕΕ στην μετανάστευση με έναν ενιαίο, ολοκληρωμένο και δίκαιο τρόπο, συμπεριλαμβάνοντας όλες τις θεματικές της μετανάστευσης: νόμιμη και παράνομη, διακίνηση ανθρώπων, προστασία προσφύγων και δικαιώματα μεταναστών, σύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, με γνώμονα πάντα των θεμελιωδών δικαιωμάτων της συνεργασίας, της αλληλεγγύης και της κατανομημένης ευθύνης στην ανάπτυξη και υλοποίηση των πολιτικών. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007 COM(2007) 247 final: 18

διάλογο και την επιχειρησιακή συνεργασία με τρίτες χώρες¹⁵⁵, επιτυγχάνοντας την ουσιαστική συνεργασία των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού¹⁵⁶.

Η αλληλεγγύη καταλαμβάνει σημαντική θέση και στην GAM (Global Approach to Migration) και αφορά τόσο την συνεργασία των ευρωπαϊκών κρατών μεταξύ τους αλλά και την ένδειξη αλληλεγγύης προς μη ευρωπαϊκά κράτη¹⁵⁷, αρχικά της Αφρικής¹⁵⁸ και της Μεσογείου¹⁵⁹ και αργότερα ανατολικές και νοτιοανατολικές περιοχές όπως τα Δυτικά Βαλκάνια, την Τουρκία, την Ανατολική Ευρώπη, τον Νότιο Καύκασο και την Ρωσία¹⁶⁰. Συγκεκριμένα, βασίζεται σε τρεις αρχές: αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, συνεργασία με τρίτα κράτη¹⁶¹, προστασία μεταναστών και ιδίως ευπαθών ομάδων όπως οι γυναίκες και τα ασυνόδευτα¹⁶² ανήλικα¹⁶³.

Σημαντικά είναι τα επιτεύγματα της GAM, όπως ο διάλογος¹⁶⁴ που διεξήχθη για παράδειγμα στο

¹⁵⁵ Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Towards A Reform Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe, Brussels, 6.4.2016 COM(2016) 197 final: 19

¹⁵⁶ Καλοφωλιάς, Κ. (2011). *Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα)*, Εκδ. ΣΙΑΕΡΗ: 19

¹⁵⁷ Η προσέγγιση από πλευράς Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν η απτή αλληλεγγύη, βασισμένη σε καταμερισμό της ευθύνης όχι μόνο μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ αλλά και με τρίτα κράτη. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final: 2

¹⁵⁸ Με τις χώρες της Αφρικής, αναγνωρίζεται η αλληλεγγύη και η επικουρικότητα ως κύρια στοιχεία της Στρατηγικής για την Αφρική, με δράση σε όλα τα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό και panaφρικανικό). Για την Β. Αφρική υπάρχουν τα Σχέδια Δράσης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής της Γειτνίασης, ενώ για την Υποσαχάρια Αφρική η ΕΕ συνεπικουρεί στα εθνικά σχέδια αναπτυξιακών και καταπολέμησης της φτώχειας πολιτικών (PRSPs) και σε τοπικό επίπεδο υποστηρίζει πολιτικές ενοποίησης και ανάπτυξης και προγράμματα διαφόρων Τοπικών Οικονομικών Κοινοτήτων (Regional Economic Communities - RECs). Ωστόσο, η ΕΕ θα πρέπει να βοηθήσει τις αφρικανικές προσπάθειες να καλλιεργήσουν ενδοαφρικανική αλληλεγγύη σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, αλληλεγγύη που περιλαμβάνει την αναγνώριση ότι η ειρήνη, η ασφάλεια και η κυβερνησιμότητα είναι συνολική ευθύνη ολόκληρης της ηπείρου. Βλ. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, SEC(2005)1255, Brussels, 12.10.2005 COM(2005) 489 final: 18-19

¹⁵⁹ Υπάρχει ανάγκη ολοκληρωτικής αντιμετώπισης του φαινομένου και άρση του γεωγραφικού περιορισμού σε Μεσόγειο και Αφρική.

¹⁶⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final: 3

¹⁶¹ Στο σημείο αυτό παρατηρείται μία ποιοτική διαφορά όπου μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών έχουμε την αλληλεγγύη (solidarity), ενώ μεταξύ αυτών και τρίτων κρατών έχουμε την συνεργασία (partnership), ως μία πιο ελαστική εκδοχή της αλληλεγγύης.

¹⁶² Για την περίπτωση της Ισπανίας Βλ. Barbulescu, R, Grugel, J. (febr 2016). Unaccompanied minors, migration control and human rights at the EU's southern border: The role and limits of civil society activism, *Migration Studies*, 4.2: 265-266

¹⁶³ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final: 4

¹⁶⁴ Ο διάλογος και η συνεργασία με όμορες με την Ε.Ε. χώρες επιτρέπουν στην Ένωση να αποκτήσει αξιοπιστία στα μάτια των όμορων εταίρων της και έτσι να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ τους, διατηρώντας την συνοχή και την συμπληρωματικότητα στις ήδη υπάρχουσες πρωτοβουλίες που διέπουν συνολικά το πλαίσιο της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final: 15-16

Ευρωπαϊκό Υπουργικό Συνέδριο για την Μετανάστευση και την Ανάπτυξη στη Λιβυή τον Νοέμβριο του 2006, εγκαινιάζοντας μία κοινή πολυεπίπεδη προσέγγιση της μετανάστευσης των δύο ηπείρων, βασισμένη στα Σχέδια Δράσης που προσφέρει το πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτνίασης¹⁶⁵ και της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας¹⁶⁶.

Ένα άλλο αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία διαφόρων συμβατικών πλαισίων, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση των Δυτικών Βαλκανίων τα Σύμφωνα Σταθερότητας και Εταιρικής Σχέσης (SAA-Stabilisation and Association Agreements) ή οι συμφωνίες σύνδεσης όπως έγινε με την Τουρκία, την Κροατία και άλλες υποψήφιες χώρες¹⁶⁸, στην περίπτωση των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης και του Ν. Καύκασου έχουμε τις συμφωνίες Συνεργασίας (PCAs- Partnership and Cooperation Agreements) που διομολογούνται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Πολιτικής της Γειτνίασης με Προγράμματα Δράσης να αφορούν συγκεκριμένες χώρες όπως η Ουκρανία, Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Γεωργία και Μολδαβία, στην βάση μάλιστα scoreboards, όπως και στην Κεντρική Ασία (Κιργιστάν, Καζακστάν και Ουζμπεκιστάν), παράλληλα με το Στρατηγικό Πλαίσιο για Ενισχυμένη Συνεργασία, που υφίσταται από το 2001, με απώτερο στόχο την ανάπτυξη πέρα από διμερή διάλογο και συζητήσεις σε περιφερειακά fora όπως ο ASEAN και ο ASEM¹⁶⁹, όπως η πρωτοβουλία EUBAM-EU Border Assistance Mission, που παρέχει από πλευράς ΕΕ τεχνική υποστήριξη σε θέματα φύλαξης συνόρων και καταπολέμησης οργανωμένου εγκλήματος στα Μολδαβοουκρανικά σύνορα¹⁷⁰.

Ένα άλλο πλαίσιο είναι οι συμφωνίες επανεισδοχής¹⁷¹, με έμφαση να δίνεται στην Κίνα, αφού η ανάγκη υψηλού επιπέδου διαπραγματεύσεων για την επίλυση του ζητήματος της παράνομης

¹⁶⁵ Κατά την διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής της Γειτνίασης υπήρχε έντονη η αντίληψη της “δικαιοσύνης” για προσφορά τεχνικής και οικονομικής βοήθειας. Βλ. Barbé, Est., Johansson-Nogués, E. (Jan., 2008). The EU as a Modest 'Force for Good': The European Neighbourhood Policy, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Ethical Power Europe? Vol. 84.1: 88, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/25144716>, Accessed: 28-03-2017 07:30 UTC

¹⁶⁶ Η Ευρωμεσογειακή Συνεργασία αποτελεί κοινή δέσμευση για συνεργασία στον τομέα της ασφάλειας, της περιφερειακής ανάπτυξης, του καταμερισμού των βαρών, της πολιτισμικής προσέγγισης, της οικονομικής συνδρομής και του πολιτικού εκσυγχρονισμού, προσπαθώντας να ενισχύσει τις σχέσεις Ευρώπης και Β. Αφρικής. Βλ. Kausch, K., Youngs R. (Sep., 2009). The End of the 'Euro-Mediterranean Vision', *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, North Africa in Transition, Vol. 85.5: 963, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40388918>, Accessed: 28-03-2017 07:45 UTC και Gil-Bazo, M-T. (2006). The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited, *Oxford University Press*: 584-585

¹⁶⁷ Παρά την μη αναμενόμενη πρόοδο, η ευρωμεσογειακή συνεργασία έχει ακόμη μέλλον, το Μαρόκκο, η Αλγερία και η Λιβυή ανταποκρίνονται στις πρωτοβουλίες της ΕΕ. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final: 29

¹⁶⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final: 5

¹⁶⁹ Παρόλα αυτά αναδεικνύεται η ανάγκη για περαιτέρω αλληλεγγύη και συνεργασία, εντείνοντας τον διάλογο στα διμερή και περιφερειακά fora, δημιουργώντας πλατφόρμες διαλόγου για την μετανάστευση, δημιουργώντας ευκαιρίες για κυκλική μετανάστευση και πλέκοντας ένα δίχτυ ασφαλείας χάρη στη νομοθεσία για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες. Βλ. Ibid: 6-7 και 12

¹⁷⁰ Ibid: 9

¹⁷¹ Πολιτικές επανεισδοχής υπάρχουν με Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Αφγανιστάν, ενώ, στρατηγικές ενσωμάτωσης αναπτύσσονται με το Ιράν. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 17

μετανάστευσης και διακίνησης ανθρώπων είναι επιτακτική, όπως συνέβη με το Χονγκ Κονγκ, το Μακάο, την Σρι Λάνκα ή βρίσκεται στο τελικό στάδιο με το Πακιστάν¹⁷², ή με την Αλβανία από το 2006, με την Βοσνία, με την Σερβία, την ΠΓΔΜ¹⁷³.

Η ανάπτυξη των εν λόγω πολιτικών συνεχίστηκε. Ωστόσο, η επιλογή της ΕΕ να δημιουργήσει ένα πιλοτικό κέντρο πολλαπλών χρήσεων, αδιαφορεί για τις επισιτιστικές ανάγκες που έχει ο Νίγηρας¹⁷⁴ και τις διαμάχες στις γειτονικές χώρες της Λιβυής, του Μάλι¹⁷⁵ και της Νιγηρίας¹⁷⁶, αλλά επιδιώκεται να καταστεί ασφαλής ζώνη για παράνομους μετανάστες και εκτοπισμένους πληθυσμούς με τις παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που παρατηρούνται¹⁷⁷. Συμπερασματικά, αναδεικνύεται η τάση διαχείρισης της ΕΕ του μεταναστευτικού φαινομένου όχι για ανθρωπιστικούς λόγους και σε καμία κοινή βάση αλλά για ιδιοτελείς σκοπούς και ίδιον όφελος, αδιαφορώντας για τα προβλήματα που αυτές οι επιδιώξεις επιφέρουν. Έτσι, βλέπουμε στο Κέρας της Αφρικής, μετά την Διαδικασία του Χαρτούμ¹⁷⁸, να δημιουργείται πρόγραμμα 46 εκ € με αποκαλυπτικό τίτλο “Καλύτερη Μεταναστευτική Διαχείριση”, το ίδιο και με την Διαδικασία Ραμπάτ¹⁷⁹ υπάρχουν πρωτοβουλίες για εγκαταστάσεις μεταναστευτικής διαχείρισης¹⁸⁰. Και με την Σύνοδο Κορυφής στη Βαλλέττα¹⁸¹ τον Νοέμβριο του 2015, η μετανάστευση βρέθηκε στο επίκεντρο των σχέσεων ΕΕ-

¹⁷² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final, pp. 12-13

¹⁷³ Ibid: 7

¹⁷⁴ Προτεραιότητα δόθηκε στην Αφρική, με τον Νίγηρα ως σημαντική χώρα διέλευσης και την ΕΕ να τον στηρίζει στην διαχείριση των συνόρων και τη δράση για την καταπολέμηση εγκληματικών δικτύων, καθώς και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της παράτυπης μετανάστευσης και μέσω του Καταπιστευματικού Ταμείου έκτακτης ανάγκης της ΕΕ για τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της παράτυπης μετανάστευσης και του εκτοπισμού ατόμων στην Αφρική («Καταπιστευματικό Ταμείο της ΕΕ για την Αφρική») Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Πρώτη έκθεση προόδου για το πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες βάσει του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση, Βρυξέλλες, 18.10.2016 COM(2016) 700 final: 5 και 7

¹⁷⁵ Ακόμη, το Μάλι, ως χώρα καταγωγής και διέλευσης, είναι μία από τις σημαντικότερες δικαιούχους έργων που χρηματοδοτούνται από το Καταπιστευματικό Ταμείο της ΕΕ για την Αφρική. Βλ. Ibid: 10

¹⁷⁶ Με την Νιγηρία το 2005 υπογράφηκε η Κοινή Ατζέντα για την Μετανάστευση και την Κινητικότητα (Common Agenda on Migration and Mobility - CAMM), προωθείται ο διάλογος με την Σενεγάλη, με το Μάλι υπάρχουν πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, με τον Νίγηρα ενισχύονται προϋπάρχουσες πρωτοβουλίες σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 14 και Ibid: 8-9

¹⁷⁷ Gözde-Yildiz, A., (2016). *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*, London, The European Union in International Affairs, Palgrave Macmillan: 82

¹⁷⁸ Βλ. <http://www.africa-eu-partnership.org/en/newsroom/all-news/khartoum-process-website-goes-live>, πρόσβαση 19.06.2017

¹⁷⁹ Βλ. <https://processus-de-rabat.org/en/>, πρόσβαση 19.06.2017

¹⁸⁰ Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 15

¹⁸¹ Δρομολογήθηκαν πρωτοβουλίες και έργα για την υλοποίηση των 16 δράσεων προτεραιότητας και σημειώθηκε σημαντική πρόοδος σε άλλες 89 δράσεις του σχεδίου δράσης της Βαλέτας. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Παράρτημα της Ανακοίνωσης της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Πρώτη έκθεση προόδου για το πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες βάσει του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση, Βρυξέλλες, 18.10.2016 COM(2016) 700 final: 2

Αφρικανικών χωρών και πλαισίωσε τις προτεραιότητες με ένα πνεύμα “κοινής ευθύνης και στενής συνεργασίας”¹⁸², με στόχο την μακροπρόθεσμη διαχείριση της μετανάστευσης αποφασίστηκε η δημιουργία εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες, αν και περιορισμένο αριθμό αυτών¹⁸³. Η συνεργασία στόχο έχει να υλοποιηθούν σαφείς στόχοι και κοινές δεσμεύσεις με πρώτιστες τις συμφωνίες επανεισδοχής¹⁸⁴. Έτσι, εάν και δόθηκε η ευκαιρία να έρθουν σε επαφή οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων σε Ευρώπη και Αφρική και να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των κρατών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού, ουσιαστικά αυτό που έγινε ήταν να ανανεωθούν οι προσπάθειες καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και να δημιουργήθηκε το Ταμείο Καταπιστεύσεως για την Αφρική, με στόχο να ανταποκριθεί στα αιτήματα σταθερότητας και στις αιτίες της παράνομης μετανάστευσης, με ξεκάθαρη υπεροχή από την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση παρά από την εθνική¹⁸⁵, αναδεικνύοντας την μόνιμη προσήλωση της ΕΕ στις επιδιώξεις της και την ένδειξη αλληλεγγύης μόνο ως χρηματοδοτική και μόνο εκεί που δρα κατευναστικά στα μεταναστευτικά ρεύματα. Συνεπώς, παρά τα κάποια επιτεύγματα, η GAMM πάσχει και στο ζήτημα της προστασίας των προσφύγων. Η στήριξη των τρίτων κρατών με την συνεργασία και τις πολιτικές ανθρωπιστικής βοήθειας, όταν υφίσταται, πάσχει από συνοχή, ορατότητα και ξεκάθαρη στρατηγική, ενώ, παρά τις προσπάθειες δεν υπάρχει ακόμη ξεκάθαρη και κοινή πολιτική στόχων¹⁸⁶ για την προστασία των προσφύγων, αφού οι επιδιώξεις διαφέρουν, καθώς και κάθε συνεργασία θα πρέπει να βασίζεται στην λογική καταμερισμού της ευθύνης και να μην έχει ως στόχο την μετακύλιση των ευθυνών σε τρίτες χώρες που συμβαίνει στην πραγματικότητα¹⁸⁷. Αλλά και με την περίφημη *Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Μετανάστευση το 2015* με στόχους όπως η προστασία ζωής στη θάλασσα¹⁸⁸ με ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της Frontex με τις επιχειρήσεις Τρίτων και

¹⁸² Με αξιοποίηση των ευκαιριών που προσφέρονται για διαύλους νόμιμης μετανάστευσης, ευκαιριών στο πλαίσιο του ERASMUS και άλλων πολιτικών και εργαλείων. Βλ. Ibid: 2 και Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 2-3

¹⁸³ Το πλαίσιο εταιρικής σχέσης αποτελεί φιλόδοξη και μακρόπνοη ευρωπαϊκή προσέγγιση για την εμβάθυνση της συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής, διέλευσης και προορισμού. Και η επιτυχία του εξαρτάται από την πλήρη δέσμευση όλων των μερών. Ibid: 2

¹⁸⁴ Ibid: 3

¹⁸⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 7

¹⁸⁶ Αυτό που χρειάζεται είναι ξεκάθαροι στόχοι και όχι ένα άλλο πλαίσιο, αφού αυτό της συνεργασίας είναι το ιδανικό, με το άσυλο να είναι μέρος στον διάλογο για τα ανθρώπινα δικαιώματα ενώ και ένα πρόγραμμα επανεγκατάστασης θα μπορούσε να βοηθήσει πολύ στις εν λόγω πολιτικές. Η εν λόγω πολιτική μπορεί να γίνει η αρχή για μία προσέγγιση πιο επικεντρωμένη στα ανθρώπινα δικαιώματα, με χρήση των εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών, με την μετανάστευση στο επίκεντρο. Ωστόσο, η πολιτική επιστροφών είναι ανησυχητική γιατί μπορεί αντί να προωθεί την προστασία των αιτούντων να καταλήγει να στοχεύει στην απομάκρυνση τους από το ευρωπαϊκό έδαφος Βλ. ECRE (2011). *Comments to the Commission Communication on the Global Approach to Migration and Mobility COM (2011) 743 final* : 11

¹⁸⁷ Ibid: 9

¹⁸⁸ Με την αύξηση των θανάτων καθημερινά στην Μεσόγειο και τις προβλέψεις να θέλουν αύξηση των μεταναστευτικών ροών τα επόμενα χρόνια η Ευρώπη αναγκάστηκε να λάβει αποφάσεις και αποτέλεσμα αυτών είναι το νέο πλαίσιο Συνεργασίας με τρίτες χώρες σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Μετανάστευση, με στόχο την σωτηρία ανθρώπινων ζωών, την αύξηση των επιστροφών στις χώρες προέλευσης και διέλευσης, την εγκατάσταση των μεταναστών και προσφύγων κοντά στην πατρίδα τους χωρίς επικίνδυνες επιλογές, βελτίωση νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση, παροχή βοήθειας για διαχείριση συνόρων και μεταναστευτικών ροών, αύξηση της εθελοντικής επιστροφής με πολιτικές επανενσωμάτωσης, προσφορά νόμιμων οδών μετανάστευσης και προσπαθειών επανεγκατάστασης. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 2 και 6

Ποσειδών, τον στόχο της μετεγκατάστασης, που πλέον θα εφαρμόζεται υποχρεωτικά σύμφωνα με το αρ.78, παρ 3 της ΣΛΕΕ και βάσει κριτηρίων ποσόστωσης, τον στόχο της επανεγκατάστασης που επίσης θα λάβει μόνιμο χαρακτήρα με αρχικά τη δημιουργία 20.000 θέσεων φιλοξενίας, την συνεργασία με τρίτες χώρες, μέσω της GAMM, την σφαιρική ευρωπαϊκή προσέγγιση της μετανάστευσης και τη Νέα πολιτική για νόμιμη μετανάστευση 2012-25, μαζί με τη χρηματοδότηση μέσω του Horizon 2020¹⁸⁹. Η πολιτική συμφωνία στο Συμβούλιο για επανεγκατάσταση και μετεγκατάσταση, υιοθέτησε κοινές προσεγγίσεις στην επίσης αμφιλεγόμενη λογική της ασφαλούς τρίτης χώρας και υιοθέτησε την δαχτυλοσκόπηση των μεταναστών εκκινώντας μία αξιολόγηση του συστήματος Δουβλίνο ενώ παράλληλα αναθεώρησε τις οδηγίες ασύλου του 2013 και προέβη σε προσαρμογή των εθνικών πολιτικών στα απαιτούμενα του ευρωπαϊκού δικαίου¹⁹⁰. Ο αυξημένος αριθμός αιτούντων ασύλου στην ΕΕ οδήγησε στην λήψη μέτρων από τα ευρωπαϊκά κράτη¹⁹¹, που θέτουν σε αμφισβήτηση τις παγκόσμιες και στοχευμένες στα ανθρώπινα δικαιώματα αρχές, στις οποίες βασίστηκε το προσφυγικό δίκαιο ενώ ταυτόχρονα ανοίγουν την συζήτηση για την βιωσιμότητα του, προτείνοντας την αντικατάσταση του από ένα πιο αυστηρό σύστημα, βασισμένο σε ποσοτώσεις ή άλλα μέτρα συγκράτησης των ροών στις χώρες προέλευσης, διαμορφώνοντας τα κριτήρια αποκλεισμού ή συμπερίληψης στα ευρωπαϊκά κράτη¹⁹². Αποτέλεσμα, ο ευρωπαϊκός μηχανισμός για την μετανάστευση να μην είναι ανθρωπιστικός αλλά ένα αμάλγαμα πολιτικών και υπηρεσιών, με ανθρωπιστικό προσωπείο που ορίζει την “κρίση” σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές πολιτικές και οικονομικές ανάγκες, αδιαφορώντας για τους μετανάστες¹⁹³. Έτσι, η περίφημη και πολυαναμενόμενη Ατζέντα για την Μετανάστευση, δεν έκανε ριζικές αλλαγές στην ευρωπαϊκή προσέγγιση της μετανάστευσης και του ασύλου και οι καινοτομίες παρατηρούνται μόνο σε ότι έχει να κάνει με τα τραγικά συμβάντα στην Μεσόγειο που απαιτούσαν άμεση δράση ενώ και η διαδικασία που ακολουθήθηκε είχε τρεις ταχύτητες, αυτήν της “άμεσης δράσης” για βραχυπρόθεσμη ανταπόκριση, ώστε να σωθούν ζωές και να δοθούν νόμιμοι τρόποι μετανάστευσης στην ΕΕ, “τέσσερις πυλώνες για καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης” για μεσοπρόθεσμες πρωτοβουλίες και ένα κομμάτι για το “τι μέλλει γενέσθαι” για μακροπρόθεσμες συζητήσεις¹⁹⁴.

Συμπεράσματα

¹⁸⁹ Με την Στρατηγική 2020 η βοήθεια προς τις φτωχότερες χώρες θα συνεχίσει να δίνεται και εμφανίζεται η ανάγκη βελτιώσεων ώστε η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη να μην βρίσκει εμπόδια. Βλ. Question for written answer E-009830/12 to the Council, Vilija Blinkevičiūtė (S&D), (26 October 2012), 25.10.2013, C 310 E: 329

¹⁹⁰ ECRE, AIDA (2015). Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe’s solidarity crisis, *annual report 2014-2015*: 10

¹⁹¹ Αν και στο παρελθόν υπήρχαν καταγεγραμμένα αντίστοιχες περιπτώσεις. Τα κέντρα κράτησης παράνομων μεταναστών στην Ιταλία ανέδειξαν όπως το έθεσε ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής José Manuel Durão Barroso την ανάγκη για “αληθινό πνεύμα αλληλεγγύης και καταμερισμού των βαρών σε αυτό το ζήτημα” και ενώ η Αφρική αντιμετωπίζεται με ανθρωπισμό από την ΕΕ, όταν μιλάμε για μετανάστευση αποκτά άλλη διάσταση, εκείνη της ανάγκης να σταθεροποιηθούν οι χώρες αποστολής και να κατευναστούν τα ευρωπαϊκά ξενοφοβικά συναισθήματα. Βλ. Feldman, G. (Winter 2011). Europe’s Border Control with a Humanitarian Face, *Middle East Report*, No. 261, Illicit Crossings, 15, Middle East Research and Information Project, Inc. (MERIP), Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41408027>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC

¹⁹² Boswell, Chr. (Jul., 2000). European Values and the Asylum Crisis, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 76. 3, Europe: Where Does It Begin and End?: 538, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2625953>, Accessed: 20-03-2017 06:39 UTC

¹⁹³ Feldman, G. (Winter 2011). Europe’s Border Control with a Humanitarian Face, *Middle East Report*, No. 261, Illicit Crossings, 17, Middle East Research and Information Project, Inc. (MERIP), Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41408027>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC

¹⁹⁴ ECRE, AIDA (2015). Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe’s solidarity crisis, *annual report 2014-2015*: 32

Συνοψίζοντας, οι ευρωπαϊκές χώρες, παρά το πνεύμα του Τάμπερε, έδειξαν ελάχιστη αλληλεγγύη και ιδίως κατά την πρώτη πενταετία ασχολήθηκαν με την στενή εθνική τους ατζέντα και εις βάρος των προσφύγων¹⁹⁵. Ο καταμερισμός της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ δεν έχει επιτευχθεί και ουσιαστικά δυσανάλογη ευθύνη βαρύνει τα διάφορα κράτη με το μεγαλύτερο βάρος να σηκώνουν όσα βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα¹⁹⁶. Ο καταμερισμός της ευθύνης στην πρώτη φάση ανάπτυξης των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης στην ΕΕ επικεντρώθηκε στην αναθεώρηση της Σύμβασης του Δουβλίνου 1990 με την υιοθέτηση του γνωστού μας Κανονισμού Δουβλίνου II, ο οποίος θέτει τα κριτήρια του υπεύθυνου κράτους να εξετάσει ένα αίτημα ασύλου, όπως η οικογενειακή επανένωση, η είσοδος ή παρουσία κάποιου σε ένα κράτος με εξαίρεση τα ασυνόδευτα ανήλικα, με αποτέλεσμα τα κράτη στα εξωτερικά σύνορα να σηκώνουν το μεγαλύτερο βάρος, ενώ εάν υπήρχε πραγματική αλληλεγγύη στην ΕΕ τότε θα είχε δημιουργηθεί ένας μηχανισμός που θα βελτιώνει την κατάσταση και για τους πρόσφυγες και για τα κράτη¹⁹⁷. Αλλά η συνολική εξέλιξη είναι απογοητευτική, αφού εκτός από έλλειψη αλληλεγγύης υπήρχε και έλλειψη πολιτικής βούλησης να αναχθούν οι δεσμεύσεις του Τάμπερε σε δεσμευτικές υποχρεώσεις και οι συζητήσεις έφερναν πάντα αποτέλεσμα στον χαμηλότερο κοινό συντελεστή και σε περιοριστικές εθνικές πολιτικές με στόχο πάντα τον περιορισμό εισόδου στην ΕΕ και έτσι η πρώτη περίοδος ανάγεται ως μία χαμένη ευκαιρία για την ανάπτυξη του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, με χαμηλή εναρμόνιση¹⁹⁸.

Κεφάλαιο 3ο: Θεσμική αποτύπωση της

Έχουμε μία σειρά πρωτοβουλιών στον χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης που έχουν να κάνουν με την συνεργασία, τον συντονισμό δράσεων, την ανταλλαγή πληροφοριών, καλών πρακτικών και τεχνικών και την δημιουργία μηχανισμών αλληλεγγύης¹⁹⁹.

3.1. Χρηματοδοτική αλληλεγγύη

Η χρηματοδοτική αλληλεγγύη στόχο έχει να υποστηρίξει την περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου βασισμένη στο κεκτημένο Σένγκεν που εγκαθίδρυσε κοινή, ενοποιημένη συνοριακή διαχείριση στην ΕΕ και την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για Επανεισδοχή το 2002 όπου συλλογικά είναι αποτελεσματικότερο, στην υλοποίηση των

¹⁹⁵ ECRE. (2004). Broken Promises - Forgotten Principles. *An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection*, Tampere 1999, Brussels, ECRE: 3

¹⁹⁶ Ibid: 5

¹⁹⁷ Μόνο το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες έχει κάνει κάποια βήματα προς αυτή την κατεύθυνση. Βλ. ECRE. (2004). Broken Promises - Forgotten Principles. *An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection*, Tampere 1999, Brussels: 21- 22

¹⁹⁸ Ibid: 28-29

¹⁹⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing for the period 2007-2013 a framework programme on Fundamental Rights and Justice, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing for the period 2007-2013 the specific programme "Fight against violence (Daphne) and drugs prevention and information" as part of the General programme "Fundamental Rights and Justice" and Proposal for a Council Decision establishing for the period 2007-2013 the specific programme "Fundamental rights and citizenship" as part of the General programme "Fundamental Rights and Justice", Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 122 final, 2005/0037 (COD) 2005/0038 (CNS) 2005/0039 (CNS) 2005/0040 (COD): 93

πολιτικών ένταξης²⁰⁰, την αποτροπή δημιουργίας του φαινομένου “asylum shopping” με τον καταμερισμό των προσπαθειών να διαχειριστούν τα κράτη-μέλη τις εισροές, με ποιότητα στην χορήγηση ασύλου και αποφυγή των αποκλίσεων παροχής του μεταξύ των κρατών-μελών²⁰¹. Η χρηματοδοτική αλληλεγγύη υπηρετεί ξεκάθαρα διατυπωμένους στόχους -ξεκάθαρα ευρωπαϊκούς- και επιτρέπει την συγχρηματοδότηση δράσεων που έχουν θετικό αντίκτυπο σε όλη την Ένωση²⁰². Ουσιαστικά, η χρηματοδοτική αλληλεγγύη αποτυπώνεται ξεκάθαρα στα ταμεία, τα οποία χωρίζονται σε δύο δέσμες μέτρων: Το Πρόγραμμα 2007-2014 και το Πρόγραμμα 2014-2020.

A. Πρόγραμμα 2007-2013

Ένα σημαντικό κεφάλαιο, στον τομέα της μετανάστευσης που φέρει και στον τίτλο του την λέξη “αλληλεγγύη” είναι το πρόγραμμα-πλαίσιο “Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών” (Framework Programme For Solidarity and the Management of Migration Flows) για την περίοδο 2007-2013, το οποίο αναγνωρίζει πως οι Ευρωπαίοι επιθυμούν από την ΕΕ να υιοθετήσει μία πιο αποτελεσματική²⁰³, κοινή προσέγγιση στα συννοριακά προβλήματα, όπως η παράνομη μετανάστευση, η διακίνηση, το οργανωμένο έγκλημα και η τρομοκρατία²⁰⁴.

Συγκεκριμένα, το Πρόγραμμα “Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών” καλύπτει 4 τομείς²⁰⁵ με τέσσερα ξεχωριστά χρηματοδοτικά εργαλεία, με διαφορετικούς στόχους: το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, το Ταμείο Επανεισδοχής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες και το Ταμείο Ένταξης, μαζί με εργαλεία συμπληρωματικά στην άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής από την Ένωση, όπως τα εργαλεία περιφερειακής πολιτικής (regional policy instruments) που είναι

²⁰⁰ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λισαβόνας 2000: Η ένταξη των μεταναστών με δικαιώματα σαν τους Ευρωπαίους αποτελεί στρατηγικό στόχο της ΕΕ και καθρεφτίζεται στις μετέπειτα μεταναστευτικές πολιτικές. Βλ. Παύλου, Μ. (2004) στο συλλογικό τόμο “Η Ελλάδα της μετανάστευσης: Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη, εκδ. Κριτική: 55

²⁰¹ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final: 5-6

²⁰² Τα ταμεία συνεχίζουν και αναπτύσσουν το έργο προπαρασκευαστικών δράσεων όπως η INTI, ARGO, τα προγράμματα επιστροφής και τα πεπραγμένα του ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες. Ibid: 8-9

²⁰³ Οι νομοθετικές ελλείψεις στις μεταναστευτικές και προσφυγικές πολιτικές της ΕΕ γίνονται γνωστές, μετά μάλιστα και την δυστυχία στην Λαμπεντούζα, επισημαίνοντας την έλλειψη στατιστικών στοιχείων σχετικά με τους πρόσφυγες που διαβιούν στην ΕΕ και την προσπάθεια κάλυψης των ανεπαρκειών με νομοθετικό πακέτο μέτρων το 2013 και μία σειρά οδηγιών. Βλ. Question for written answer E-010173/13 to the Commission, Nuno Melo (PPE), (11 September 2013), 26.6.2014, C 197: 311

²⁰⁴ Στόχοι του προγράμματος είναι η περαιτέρω ανάπτυξη των κοινών πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου και η εγκαθίδρυση ενός ενοποιημένου συστήματος διαχείρισης ελέγχων και παρακολούθησης των εξωτερικών συνόρων, ορώμενο μέσα από την γενική αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής της ευθύνης (συμπεριλαμβανομένης και της οικονομικής) μεταξύ των κρατών-μελών, αρχές αναγνωρισμένες από την Συνταγματική συνθήκη ως κυρίαρχουσες στην ανάπτυξη κοινών πολιτικών για τα σύνορα, την μετανάστευση και το άσυλο. Σημαντικός στόχος της Επιτροπής ήταν να ανταποκριθεί στο ζήτημα του δίκαιου καταμερισμού των ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών, ο οποίος σχετίζεται με τα οικονομικά βάρη που καλούνται να σηκώσουν λόγω της εισαγωγής ενιαίας διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της υλοποίησης κοινών πολιτικών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, που εναποθέτουν διαφοροποιημένα και με δυσανάλογο τρόπο τα βάρη στα μέλη. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013(presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final: 3-4

²⁰⁵ Πρώτον, τον έλεγχο και παρακολούθηση των εξωτερικών συνόρων, μαζί με την πολιτική θεώρησης εισόδου (visas), συμπληρωματικά στις αρμοδιότητες της FRONTEX, δεύτερον, τον επιστροφή των παράνομα διαμένοντων στην ΕΕ, τρίτον, την ένταξη όσων διαμένουν νόμιμα, το άσυλο βασισμένο στο ήδη υπάρχον Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες. Βλ. Ibid: 6

υποστηρικτικά σε εθνικά μέτρα. Σε κάθε περίπτωση στόχος του προγράμματος είναι μία ενιαία μεταναστευτική πολιτική με την χρηματοδότηση πρακτικής συνεργασίας και την ανάπτυξη κοινών εργαλείων και εγγράφων αναφοράς, καινοτόμων πιλοτικών προγραμμάτων και παροχή δυνατότητας σε φορείς να συνεισφέρουν με την τεχνογνωσία τους και όλα αυτά με την μελλοντική συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων²⁰⁶.

Κατά την περίοδο 2007-2013, η ΕΕ διέθεσε σχεδόν 4 δισ. ευρώ για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και την εφαρμογή κοινών πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης μέσω του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» (SOLID). Συγκεκριμένα, το (EBF)²⁰⁷ Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων αφορά τις χώρες Σέγκεν και ιδίως όσες βρίσκονται υπό πίεση μεταναστευτικών ροών, διέθεσε 1,820 εκ. ευρώ την περίοδο 2007-13. Βοήθησε στους συνοριακούς ελέγχους, στην εναρμόνιση των κριτηρίων, στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων παρακολούθησης αλλά από νωρίς ήταν έκδηλη η ανάγκη βελτίωσης του²⁰⁸. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής (RF)²⁰⁹ διέθεσε 676 εκατ. ευρώ στα κράτη μέλη της ΕΕ για την εκούσια αλλά και την υποχρεωτική επιστροφή μεταναστών, καθώς και για κοινές επιχειρήσεις επιστροφής, χρηματοδότησε δραστηριότητες που βελτίωσαν την ποιότητα των παρεχόμενων πληροφοριών σε παράνομους μετανάστες σχετικά με τη βοήθεια που χορηγείται σε περίπτωση εκούσιας επιστροφής και τους κινδύνους που ενέχει η παράνομη μετανάστευση και στήριξε τη συνεργασία των κρατών μελών της με τις χώρες επιστροφής, ώστε να διευκολυνθεί η επανένταξη των επαναπατριζόμενων στη χώρα καταγωγής. Το (ERF) Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες²¹⁰, χρηματοδοτεί κράτη μέλη για μετεγκατάσταση, μέτρα έκτακτης ανάγκης, υποδομές, εκπαίδευση, γλωσσική εκμάθηση και νομική/κοινωνική στήριξη σε πρόσφυγες και διακρατικά προγράμματα (κατά 4%).

Απότοκο της κρίσης ήταν και η κινητοποίηση με τον Κανονισμό του Συμβουλίου 1311/2013 στις 2 Δεκεμβρίου 2013 του Μέσου Ευελιξίας για το 2017 έως 2020 διαθέτοντας 530 εκ € για μέτρα διαχείρισης της μεταναστευτικής, προσφυγικής και κρίσης ασφαλείας, που προέκυψαν από έκτακτες ανάγκες²¹¹. Συνολικά τα χρήματα που διατέθηκαν για την περίοδο 2007-2013 ήταν 5.866 εκ ευρώ, όπου τα 1.184 προβλέπονταν για το άσυλο, τα 759 για τον επιστροφή, τα 1.771 για την ένταξη και τα 2.152 για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, ενώ, επιπλέον 285.1 δόθηκαν στην FRONTEX, παρόλο που το κόστος της υλοποίησης των εκτεταμένων πληροφοριακών συστημάτων προβλεπόταν σε πάνω από 900 εκ, και 62.3 ήταν το ενδεικτικό ποσό για την

²⁰⁶ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final: 11

²⁰⁷ Βλ. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund_en, retrieved 15/1/2016

²⁰⁸ European Parliament. (2011). *“The implementation of art 80 TFEU”*, Directorate-General for Internal Policies: 14

²⁰⁹ Βλ. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund_en, retrieved 15/1/2016

²¹⁰ Βλ. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund_en, retrieved 15/1/2016

²¹¹ Proposal for a Decision Of The European Parliament And Of The Council on the mobilisation of the Flexibility Instrument to finance immediate budgetary measures to address the on-going migration, refugee and security crisis, Brussels, 30.6.2016 COM(2016) 313 final: 2

δημιουργία Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Μετανάστευση²¹². Παρατηρούμε έτσι, την αλληλεγγύη με όρους οικονομικούς και την σύνδεση της με την έννοια της κρίσης αλλά και τα ζητήματα ασφαλείας, αναδεικνύοντας τους λόγους που παρακινούν την Ένωση να δραστηριοποιηθεί.

3.1.1. Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής (European Return Fund-ERF)

α. Στόχοι

Το Ταμείο, απαίτηση του Προγράμματος της Χάγης, έχει τους εξής στόχους: την δημιουργία και βελτίωση της οργάνωσης και υλοποίησης ενιαίας διαχείρισης επιστροφής²¹³, την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών, την προαγωγή μίας αποτελεσματικής και ενιαίας εφαρμογής κοινών κριτηρίων για επιστροφή²¹⁴. Στηρίχθηκε σε προπαρασκευαστικές δράσεις κατά τα έτη 2005-2007 από όπου αποκτήθηκε πρακτική εμπειρία²¹⁵. Το Ταμείο έγινε με στόχο τον δίκαιο καταμερισμό των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών ως προς τα χρηματοδοτικά βάρη που προέκυψαν από την εισαγωγή ενιαίας διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και από την υλοποίηση κοινών πολιτικών για το άσυλο και την μετανάστευση, με ομάδα στόχο όσους υπηκόους τρίτων κρατών έλαβαν αρνητική απάντηση σε αιτήσεις ασύλου ή μετανάστευσης και σε

²¹² Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And The Council establishing the European Refugee Fund for the period 2008-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0046 (COD): 11

²¹³ Το Ταμείο επιπλέον υποστηρίζει την εύρυθμη και εναρμονισμένη εφαρμογή του ευρωπαϊκού κεκτημένου για την επανεισδοχή όπως αποτυπώνεται στην Οδηγία 2008/115 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the results achieved and on qualitative and quantitative aspects of implementation of the European Return Fund for the period 2008-2009 (report submitted in accordance with Article 50 (3) (b) of Decision No 575/2007/EC of the Parliament and the Council of 23 May 2007), Brussels, 11.5.2012 COM(2011) 858 final/2: 3 και Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, 24.12.2008, OJ L348, 24.12.2008: 98

²¹⁴ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And Council establishing the European Return Fund for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0049 (COD): 150

²¹⁵ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the results achieved and on qualitative and quantitative aspects of implementation of the European Return Fund for the period 2008-2009 (report submitted in accordance with Article 50 (3) (b) of Decision No 575/2007/EC of the Parliament and the Council of 23 May 2007), Brussels, 11.5.2012 COM(2011) 858 final/2: 3

συλληφθέντες μετανάστες²¹⁶ που εισήλθαν παράνομα στην Ένωση²¹⁷.

Η πολιτική επιστροφής, εθελοντική και αναγκαστική, είναι μεγάλη πρόκληση για τα κράτη-μέλη, ιδίως για τα μικρά και όσα δεν διαθέτουν προηγούμενη εμπειρία, αφού απαιτεί καλές σχέσεις με τα κράτη προέλευσης, οι οποίες είναι αποτέλεσμα μακροχρόνιων διαδικασιών, τρόπους συνεργασίας με τις προξενικές αρχές των χωρών προέλευσης και ανάπτυξη προγραμμάτων ένταξης τους μετά την επιστροφή τους²¹⁸.

Β. Συμμετοχή

Στο εν λόγω Ταμείο έχουμε και την εμφάνιση μίας *à la carte* αλληλεγγύης, με το *opt-out* του Η.Β.²¹⁹ και της Ιρλανδίας, καθώς και με την μη συμμετοχή της Δανίας²²⁰. Όλα τα κράτη μέλη εκτός από την Ιρλανδία, τόσο το 2008 όσο και το 2009, ανέπτυξαν στρατηγική προσέγγιση επιστροφής, δηλαδή προγράμματα στήριξης της εθελούσιας επανεισδοχής, μέτρα επανένταξης, ταυτοποίησης και απελάσεων, ενώ δέκα επτά από τα κράτη μέλη επικεντρώθηκαν σε συνεργατικές

²¹⁶ Επιπλέον, ανθρωπισμός και ανθρώπινα δικαιώματα οφείλουν εξισορροπούνται σε αυτές τις περιπτώσεις με την ασφάλεια και την επιβολή του νόμου. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And Council establishing the European Return Fund for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0049 (COD): 149

²¹⁷ Το ταμείο είχε ως στόχο να υποστηρίξει τα κράτη μέλη να βελτιώσουν την διαχείριση της επανεισδοχής σε όλες τις διαστάσεις της, συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας μεταξύ τους με απώτερο σκοπό τη δημιουργία οικονομικών κλίμακας και καλύπτει το φάσμα της εθελοντικής επανεισδοχής σε συνεργασία και με το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες. Βλ. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the results achieved and on qualitative and quantitative aspects of implementation of the European Return Fund for the period 2008-2009 (report submitted in accordance with Article 50 (3) (b) of Decision No 575/2007/EC of the Parliament and the Council of 23 May 2007), Brussels, 11.5.2012 COM(2011) 858 final/2: 2-3

²¹⁸ Το κόστος κράτησης των παράνομα εισελθέντων δεν είναι αμελητέο και οι όποιες δυσκολίες όμως μπορούν να ξεπεραστούν με συλλογική δράση, με ανταλλαγή εμπειριών και πληροφοριών και επιχειρησιακή συνεργασία. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And Council establishing the European Return Fund for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0049 (COD): 157

²¹⁹ Ως προς την συμμετοχή, αποδίδεται έμφαση στην αρχή της αλληλεγγύης ως μέσο πρόληψης των εξαιρέσεων της Μ.Β. από τις ευρωπαϊκές μεταναστευτικές πολιτικές. Βλ. Question for written answer E-009040/12 to the Commission, Auke Zijlstra (NI), (9 October 2012), 10.10.2013, C 294 E: 252

²²⁰ Σημαντική εξαίρεση στην αλληλεγγύη αυτή προσέγγιση αποτελεί η Δανία. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And Council establishing the European Return Fund for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005, COM(2005) 123 final, 2005/0049 (COD): 151 και Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the results achieved and on qualitative and quantitative aspects of implementation of the European Return Fund for the period 2008-2009 (report submitted in accordance with Article 50 (3) (b) of Decision No 575/2007/EC of the Parliament and the Council of 23 May 2007), Brussels, 11.5.2012, COM(2011) 858 final/2: 3

προσεγγίσεις²²¹ όπως οι κοινές πτήσεις απελασθέντων²²² και σχεδόν όλα επένδυσαν σε καινοτόμα εργαλεία με πρωτοπόρα το Βέλγιο, την Σουηδία και την Γερμανία²²³.

Γ. Κατανομή πόρων

Η κατανομή των πόρων, ως ένδειξη της χρηματικής αλληλεγγύης, λαμβάνει υπόψιν ότι ορισμένα κράτη θα χρειαστεί να προβούν σε δομικές μεταρρυθμίσεις για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις επιστροφής, επομένως το ποσό θα είναι υψηλότερο για όσα κράτη εντάχθηκαν μετά το 2004 στην Ένωση και η κατανομή θα γίνεται λαμβάνοντας υπόψιν τον αριθμό όσων τίθενται σε διαδικασία επιστροφής κατά 70% και τον αριθμό των παρελθόντων επιτυχημένων επαναπατρισμών κατά 30%²²⁴.

Η μέθοδος που ακολουθείται είναι αυτή της κοινής διαχείρισης από τα κράτη μέλη, μέσω ετήσιων προγραμμάτων των κρατών-μελών²²⁵, χρηματοδοτείται, κατά 50%, μία δομική παρέμβαση (capacity building) ή άλλες δραστηριότητες σχετικές με την επανεισδοχή, με έμφαση στις προτεραιότητες που τέθηκαν από το ευρωπαϊκό στρατηγικό πλαίσιο και είναι οι εξής: η ανάπτυξη στρατηγικής προσέγγισης, η συνεργασία των κρατών μελών, τα ειδικά καινοτόμα εργαλεία και τα

²²¹ Σχετικά με τις συνεργατικές προσεγγίσεις, πέρα από την Ιρλανδία η κατανομή πόρων ήταν μικρή και κατά 70% επικεντρώθηκε στις κοινές πτήσεις, με κάποια κράτη μέλη, όπως το Βέλγιο, η Κύπρος, η Γαλλία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο και η Ρουμανία, να χρηματοδοτούν αποκλειστικά τέτοιες πτήσεις, κάποια άλλα, όπως η Βουλγαρία, η Πολωνία και η Σλοβενία να εμπλέκονται σε λογικές, πέρα των πτήσεων, συνεργασίας και ενδυνάμωσης δομών και ανάπτυξης ικανοτήτων (capacity building) και τέλος όσα στόχευαν κυρίως στην ανταλλαγή καλών πρακτικών με άλλα κράτη μέλη και προπαρασκευαστικά μέτρα για καλύτερη συνεργασία με τρίτα κράτη, όπως η Τσεχία, η Λετονία και το Η.Β. Εκτός από τις κοινές πτήσεις υπήρξαν και άλλες μορφές συνεργασίας. Για παράδειγμα στην Εσθονία ένα πρόγραμμα όπου ενίσχυε την επιχειρησιακή συνεργασία στην απόκτηση ταξιδιωτικών εγγράφων μεταξύ των προξενικών αρχών στην Λετονία, την Λιθουανία και την Εσθονία από την μία και μεταναστευτικές υπηρεσίες σε τρίτες χώρες από την άλλη. Βλ. Ibid: 20

²²² Σχετικά με την συγχρηματοδότηση κοινών πτήσεων απελασθέντων, όλα τα κράτη μέλη εκτός από την Αυστρία, την Φινλανδία, την Γερμανία, την Πορτογαλία την Σουηδία και την Ολλανδία συμμετείχαν σε τέτοιες πολιτικές, ενώ στο Η.Β. πραγματοποιήθηκε μόνο ένα μικρό πρόγραμμα αναγκαστικών επιστροφών και οι κύριες δράσεις επικεντρώθηκαν μόνο σε εθελοντικές επιστροφές.
Βλ. Ibid: 19

²²³ Είκοσι τρία κράτη μέλη, με εξαίρεση του Η.Β. και της Ιρλανδίας που δεν συμμετέχουν στην Οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και επομένως δεν υλοποίησαν αυτές τις προτεραιότητες αλλά και την Τσεχία, που τα ενέταξε μέσα σε άλλες προτεραιότητες, ανέπτυξαν δράσεις, από την φύση τους ελάχιστα δαπανηρές, για την υιοθέτηση κοινών κριτηρίων και καλών πρακτικών, με κάποια από αυτά να εναποθέτουν σχετικά μεγάλο όμως ποσοστό των πόρων τους. Βλ. Ibid: 10-11.

²²⁴ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And Council establishing the European Return Fund for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0049 (COD): 151

²²⁵ Τα πολυετή προγράμματα των κρατών μελών στοχεύουν σε πιο αποτελεσματικές διαδικασίες απέλασης, συμπεριλαμβανομένων και των κοινών πτήσεων απέλασης, σε αποτελεσματικότερη συνεργασία με τρίτα κράτη στην διαδικασία της ταυτοποίησης, με κοινές προσπάθειες των κρατών μελών, και στην αύξηση του αριθμού της εθελοντικής επανεισδοχής με βελτίωση ατομικής και εξατομικευμένης παροχής συμβουλών και της διαχείριση των υποθέσεων μεμονωμένα, με εισαγωγή ή / και επέκταση των υποβοηθούμενων εθελοντικών προγραμμάτων επιστροφής, των χρηματικών κινήτρων και των μέτρων επανένταξης. Αλλά και άλλους στόχους όπως η δημιουργία συγκεκριμένων προγραμμάτων επανεισδοχής για συγκεκριμένες χώρες στόχους, η πλήρωση οργανωτικών κενών, η απόκτηση εξοπλισμού και τεχνολογίας πληροφοριών και επικοινωνιών, η έρευνα για νέες δυνατότητες, η ενίσχυση της συμμετοχής ΜΚΟ Βλ. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the results achieved and on qualitative and quantitative aspects of implementation of the European Return Fund for the period 2008-2009 (report submitted in accordance with Article 50 (3) (b) of Decision No 575/2007/EC of the Parliament and the Council of 23 May 2007), Brussels, 11.5.2012 COM(2011) 858 final/2: 7-8

ευρωπαϊκά κριτήρια και καλές πρακτικές²²⁶.

δ. Αποτελέσματα

Συνολικά, κατά την αξιολόγηση του Ταμείου, αποδείχθηκε πως τα περισσότερα κράτη ανέπτυξαν ένα καλό σύστημα και στο τέλος του 2010 το 83% των συστημάτων κρίθηκε ανεπιφύλακτα καλό, στο 15% σημειώθηκαν κάποιες αδυναμίες αλλά με περιορισμένη επίδραση και μόνο ένα σύστημα για ετήσιο πρόγραμμα σε ένα κράτος μέλος κρίθηκε ότι χρειάζεται σημαντικές βελτιώσεις που συμπεριελήφθησαν σε μελλοντικά ετήσια προγράμματα²²⁷.

Ως προς την συνεργασία με τρίτες χώρες, η χρηματοδοτική στήριξη υπήρξε καινοτόμος και αποτελεσματική, με παράδειγμα την Ρουμανία, όπου αναπτύχθηκε μηχανισμός συνεργασίες με τρίτες χώρες που δεν είχαν προξενικές αρχές στην χώρα²²⁸, αναδεικνύοντας στην πράξη πως όταν η Ευρώπη θέλει να αναχαιτίσει τις ροές είναι τόσο αποτελεσματική όσο και καινοτόμα.

3.1.2. Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (European Refugee Fund-ERF)

α. Στόχοι

Το Ταμείο για τους Πρόσφυγες προτάθηκε το 1992²²⁹ ενώ το 1995 πάρθηκε απόφαση για καταμερισμό της ευθύνης²³⁰. Το ERF, το οποίο πηγάζει από την συνθήκη για την δημιουργία της ΕΚ με το αρ.62.2.β και αποτελεί μέρος της Κοινής Πολιτικής Ασύλου στη Βάση της Συνθήκης του

²²⁶ Η κατανομή των πόρων βασίστηκε σε δύο κριτήρια, αντανακλώντας την κατάσταση των κρατών μελών με βάση τις υποχρεώσεις που τους απονέμονται ή το συνολικό όφελος της Ένωσης, και είναι ο αριθμός των αποφάσεων για επιστροφή και ο αριθμός των ιδίων των επιστροφών. Το ποσοστό ανέρχεται στα 75% εάν εμπλέκεται και Το Ταμείο Συνοχής και οι δράσεις ανήκουν στις στρατηγικές προτεραιότητες που αναφέρθηκαν προηγουμένως. Πέραν αυτών όμως ετησίως διατίθεται και ένα 7% για διεθνικά προγράμματα, μελέτες και άλλες δράσεις επανεισδοχής, που διαχειρίζεται απευθείας η Επιτροπή. Το 2008 τα χρήματα διανεμήθηκαν στα κράτη μέλη ενώ το 2009 4,6 εκ € κατανεμήθηκαν σε τρία διεθνικά πιλοτικά προγράμματα και τρεις συγκριτικές μελέτες για καλές πρακτικές. Το 2010 στόχευαν στην ανάπτυξη δικτύου για εθελοντική επανεισδοχή ενώ το 2011 χρηματοδότησαν έκτακτες ανάγκες στην Νότια Μεσόγειο. Στα δύο πρώτα κιόλας χρόνια εγκρίθηκαν 52 προγράμματα με κύριους δικαιούχους το Ηνωμένο Βασίλειο (με 16,9 εκ €), την Ελλάδα (με 12,8 εκ €), την Γαλλία (με 12,3 εκ €), την Ιταλία (με 11,8 εκ €), την Ισπανία (με 10,7 εκ €) και την Γερμανία (με 7,8 εκ €) ενώ ως το 2011 η κατάταξη αλλάζει με την Ελλάδα να ανέρχεται στην πρώτη θέση των δικαιούχων, ενώ ακολουθούν σε δεύτερη κατηγορία το Βέλγιο με 6,1 εκ €, η Ολλανδία με 5,8 εκ € και η Πολωνία με 3,7 εκ € και κλείνουμε με όσους καταμέσο όρο λαμβάνουν κάτω από το 3% και είναι 18 κράτη μέλη με το Λουξεμβούργο να λαμβάνει τα λιγότερα και Αυστρία τα περισσότερα. Ibid: 3-5

²²⁷ Η απορρόφηση των κονδυλίων ήταν αρκετά υψηλή περίπου στο 85% το 2008 και 80% το 2009 με πολλούς κύριους δικαιούχους να απορροφούν το σύνολο των κονδυλίων. Ibid: 5 και 7

²²⁸ Σχετικά με την εξειδίκευση και την ανταλλαγή εμπειριών υπήρξαν αρκετά επιμορφωτικά προγράμματα αστυνομικών για αναγκαστικές απελάσεις σε Κύπρο, Λιθουανία, Ιταλία, Σλοβακία, Ρουμανία, προγράμματα για άλλες εθνικές αρχές, προγράμματα εκμάθησης γλωσσών ή σεβασμού ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κριτηρίων επιστροφής, προγράμματα που έδωσαν την δυνατότητα ανταλλαγής καλών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών. Τα προγράμματα συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των χωρών επιστροφής επέφεραν μία αύξηση στον αριθμό των επιστροφών με την βελτίωση των συνεννοήσεων με τις τρίτες χώρες στην ταυτοποίηση και έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων, ενώ παράλληλα παρήγαγε ευκαιρίες για περαιτέρω ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των κρατών μελών και μεταφορά τεχνογνωσίας από τα κράτη με εμπειρία σε τέτοια ζητήματα στα λιγότερο έμπειρα και βελτιστοποίησε τα μέτρα εθελοντικής επιστροφής, μείωσε τον χρόνο παραμονής σε κέντρα κράτησης και υπηρεσίες υποδοχής, βελτίωσε την διάχυση πληροφοριών στον στοχευόμενο πληθυσμό, αύξησε τον αριθμό των ωφελουμένων από τον εθελοντικό επιστροφή. Ibid: 22-23 και 26.

²²⁹ Απόφαση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 18 Νοεμβρίου 1992, L19, 28.01.93

²³⁰ Απόφαση, Καταμερισμός Βαρών σχετικά με την αποδοχή και διαμονή εκτοπισμένων ατόμων σε προσωρινή βάση ('Burden sharing with Regard to the Admission and Residence of Displaced persons on a Temporary Basis'), (95/C 262/01), C 262, 7 October 1995

Άμστερνταμ, δημιουργήθηκε με στόχο να επιτύχει μία ισορροπία των προσπαθειών των κρατών-μελών να υποδεχτούν και να ανταπεξέλθουν στις επιπτώσεις της υποδοχής προσφύγων και εκτοπισμένων πληθυσμών καθώς επίσης και την ένδειξη αλληλεγγύης σε ενωσιακό επίπεδο, ώστε να ανακουφίσει τα κράτη που είχαν ζητήματα υποδοχής και κατά συνέπεια κακές διαδικασίες χορήγησης ασύλου²³¹.

Η δεύτερη φάση του ξεκίνησε το 2010 και επεκτάθηκε ως το 2013. Με το ERF II έχουμε την δημιουργία ενός πλαισίου Επανεγκατάστασης (Resettlement) το οποίο χρηματοδοτείται από αυτό²³², με στόχο μία κοινή διαχείριση μεταξύ των κρατών μελών, η οποία δεν μπορεί να επεκταθεί και σε τρίτα κράτη, δημιουργώντας μία αποκεντρωμένη ομάδα διαχείρισης²³³ στα κράτη που βάσει του κεκτημένου Σένγκεν ελέγχουν τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Η διαχείριση του ταμείου θα γίνει μέσω πολυετών στρατηγικών προγραμμάτων (2007-2010 και 2011-2013) βασισμένα στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, με ετήσια κατανομή των πόρων και του επιχειρησιακού προγραμματισμού και πολυετείς αξιολογήσεις²³⁴. Επιπλέον, η πρόβλεψη για αύξηση του προϋπολογισμού σταδιακά αποτελεί σημαντική έκφραση της κοινοτικής αλληλεγγύης²³⁵.

²³¹ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And The Council establishing the European Refugee Fund for the period 2008-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', Proposal for a Decision Of The European Parliament And The Council establishing the External Borders Fund for the period 2007-2013 as part of the general programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', Proposal for a Council Decision Establishing the European Fund for the Integration of Third-country nationals for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' Proposal for a Decision Of The European Parliament And Council establishing the European Return Fund for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0046 (COD) 2005/0047 (COD) 2005/0048 (CNS) 2005/0049 (COD): 191

²³² Στο ζήτημα της επανεγκατάστασης παρά τα σημαντικά ποσά που χορηγεί, θέτει αρκετούς φραγμούς, αφού χρηματοδοτεί συγκεκριμένες κατηγορίες προσφύγων με πολύ αυστηρά κριτήρια. Η σύνδεση του Ταμείου για τους Πρόσφυγες με τον μηχανισμό επανεγκατάστασης αποδεικνύεται και στην απόφαση της Επιτροπής να συνδέσει την υιοθέτηση του ενός με το άλλο. Βλ. Ibid: 3 και Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council of amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, {COM(2009) 447 final} {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}, Brussels, 2.9.2009 COM(2009) 456 final, 2009/0127 (COD): 2

²³³ Παράλληλα, έχουμε την αναγνώριση πως η συλλογική, κοινή διαχείριση παρέχει καλύτερες εγγυήσεις για την επιτυχή αντιμετώπιση των συνθηκών και υλοποίηση των πολιτικών. Βλ. Proposal for a Council Decision establishing the European Refugee Fund for the period 2005-2010, presented by the Commission, SEC(2004) 161, Brussels, 12.02.2004 COM(2004) 102 final, 2004/0032 (CNS): 39-40

²³⁴ Το συνολικό ποσό που προβλέφθηκε ήταν 5.866 εκατ. ευρώ για την περίοδο 2007-2013 εκ των οποίων τα 1.184 ήταν για το άσυλο. Με την δεύτερη φάση έχουμε την αύξηση του προϋπολογισμού, πράγμα που αναφέρεται σαν "κάτι παραπάνω από 'συμβολική' κοινοτική αλληλεγγύη. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Decision Of The European Parliament And The Council establishing the European Refugee Fund for the period 2008-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0046 (COD): 10-11

²³⁵ Το Ταμείο αυτό αποτελεί την πρώτη αποτύπωση της αλληλεγγύης, το πρώτο ενωσιακό χρηματοδοτικό εργαλείο, στη βάση των τριών ετών προπαρασκευαστικών δράσεων, με έμφαση στην συλλογική δράση και την συνολική προσέγγιση για την υποδοχή των αιτούντων ασύλου και όσων χρήζουν διεθνούς προστασίας αλλά και στην δημιουργία μηχανισμών καταμερισμού των προσπαθειών μεταξύ των κρατών-μελών στην υποδοχή προσφύγων και εκτοπισμένων πληθυσμών και στις επιπτώσεις της. Βλ. Ibid: 15-17 και 20

Β. Συμμετοχή

Το 2002 με την απόφαση του Συμβουλίου για δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων μετουσιώνεται η αρχή της αλληλεγγύης, η ισορροπία προσπάθειας και η δίκαιη κατανομή των πόρων. Δημιουργούνται έτσι ήπιοι (soft) μηχανισμοί αλληλεγγύης για την επίτευξη ισότιμου καταμερισμού²³⁶ με ότι αυτό αναδεικνύει για την δέσμευση των κρατών και την συμμετοχή τους. Είναι εμφανές πως ενώ τα κονδύλια αυξάνονται η συμμετοχή παραμένει εθελοντική και αφορά μόνο αλληλεγγύη προς ευρωπαϊκά κράτη. Το συγκεκριμένο Ταμείο μάλιστα έτρεξε το πιλοτικό πρόγραμμα διευρωπαϊκής και διεθνικής μετεγκατάστασης στην Μάλτα (EUREMA), το οποίο ωστόσο διεξήχθη σε εθελοντική βάση και δεν είχε την ίδια απήχηση στην Ευρώπη, όπως στις ΗΠΑ²³⁷.

Γ. Κατανομή πόρων

Ο προϋπολογισμός του ERF είναι ανεπαρκής για να ανταποκριθεί στις ανάγκες. Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους πρόσφυγες για την περίοδο 2005-2010 βασίστηκε στην προηγούμενη τετραετή εμπειρία και στην ανάγκη για περαιτέρω αλληλεγγύη που αναδείχθηκε μέσα από την αύξηση των κονδυλίων που του διατέθηκαν²³⁸.

δ. Αποτελέσματα

Το ζήτημα καταμερισμού των βαρών για τους πρόσφυγες έχει και άλλη μία παράμετρο, την ίδια την αντίληψη πως οι πρόσφυγες επιβάλλουν βάρη²³⁹. Η δημιουργία ενός κεντρικού μηχανισμού ελέγχου της μετανάστευσης δεν βοηθά τους πρόσφυγες αλλά τα ξενοφοβικά στοιχεία της κοινής γνώμης²⁴⁰. Σημαντικό βήμα για να οδηγηθούμε στον καταμερισμό των βαρών²⁴¹ είναι να γνωρίζουμε την φύση και τον σκοπό των υποχρεώσεων μας στους πρόσφυγες²⁴². Σήμερα, γίνεται λόγος για την μετακύλιση του καταμερισμού των βαρών μεταξύ του Βορρά και του Νότου και όχι μόνο, υποβαθμίζοντας την προστασία των προσφύγων, αφού ο Βορράς προσπαθεί να περιορίσει τις

²³⁶ Thielemann, E. (2009). *Towards a common EU Asylum Policy: the political economy of refugee burden sharing*, EUSA, UK, Routledge: 162

²³⁷ “EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges”. http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/eu-fra-solidarity-frontex.pdf , retrieved on 15-1-2016 p. 5

²³⁸ ECRE. (2004). Memorandum to the Irish Presidency, *Countdown for the Amsterdam Treaty deadline: ECRE's Recommendations for an EU Asylum Policy*, AD2/01/2004/EXT/MTGB: 3

²³⁹ Ωστόσο, όποιες πολιτικές καταμερισμού της ευθύνης θα πρέπει να είναι συνυφασμένες με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να μην βασίζονται σε οικονομικούς υπολογισμούς. Βλ. ECRE (1997). Position of the European Council on Refugees and Exiles, *Sharing the Responsibility: Protecting Refugees and Displaced Persons in the context of Large Scale Arrivals* , ECRE: 1 και 4

²⁴⁰ ECRE (1997). Position of the European Council on Refugees and Exiles, *Sharing the Responsibility: Protecting Refugees and Displaced Persons in the context of Large Scale Arrivals* , ECRE: par 7

²⁴¹ Ωστόσο, το μεγαλύτερο ποσό να τίθεται σε κράτη που λάμβαναν για χρόνια πρόσφυγες και δεν επιφέρει ουσιαστικά καταμερισμό των βαρών αφού τα συτήματα ασύλου τους είναι ιδιαίτερα εξελιγμένα σε σχέση με άλλα κράτη αλλά ανησυχία προκαλεί και ο εκ των προτέρων προσδιορισμός του ποσού που μπορεί να είναι αντικίνητρο για τα κράτη να επενδύσουν στο άσυλο για αυτό θα ήταν καλύτερο να χρηματοδοτούνται στόχοι υλοποίησης των οδηγιών. Βλ. ECRE (2004). CO1/03/2004/Ext/HM, *Comments by the European Council on Refugee and Exiles on the Commission Proposal for a Council Decision establishing the European Refugee Fund for the period 2005-2010*: 2-4

²⁴² Lister , M. (September 2013). *WHO ARE REFUGEES? Law and Philosophy*, Vol. 32. 5: 647, Springer, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/24572417>, Accessed: 28-03-2017 07:41 UTC

ανθρωπιστικές κρίσεις στον Νότο, οδηγώντας σε πολιτικές κράτησης και αποκλεισμού²⁴³. Το ζήτημα των προσφύγων είναι ευεπίφορο σε ανθρωπιστικές ρητορικές αλλά στην πραγματικότητα τις ανθρωπιστικές ευαισθησίες τις διαχειρίζονται ad hoc και εθελοντικά και συνήθως με απώτερο σκοπό να αποτρέψουν την εξάπλωση της ανθρωπιστικής κρίσης στην Ευρώπη και όχι να αντιμετωπίσουν τις ανθρωπιστικές και πραγματικές ανάγκες που προκύπτουν.

3.1.3. Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (External Borders Fund- EBF)

α. Στόχοι

Το εν λόγω ταμείο δημιουργήθηκε για να εγγυηθεί πως οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα είναι αποτελεσματικοί στην πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης, να διευκολύνει την νόμιμη μετανάστευση και να εμποδίσει την παράνομη, να επιτύχει την ενιαία εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου, να ενισχύσει την αποτελεσματική χορήγηση των θεωρήσεων εισόδου και την υλοποίηση των προσυνοριακών ελέγχων, με σεβασμό στο κεκτημένο για τις θεωρήσεις εισόδου, ενσωματώνοντας σε αυτό δύο προϋπάρχοντα χρηματοδοτικά εργαλεία, τις δομές Σένγκεν ('Schengen Facility') και τις δομές Καλίνινγκραντ ('Kaliningrad Facility')²⁴⁴.

β. Συμμετοχή

Η Μ.Β και η Ιρλανδία δεν συμμετέχουν ούτε εδώ, ενώ η Δανία κλήθηκε να αποφασίσει σε διάστημα έξι μηνών²⁴⁵ και τελικά αποφάσισε να συμμετάσχει.

γ. Κατανομή πόρων

Η κατανομή των πόρων γίνεται με βάση το σχετικό βάρος που σηκώνουν τα διάφορα κράτη και λαμβάνοντας υπόψη πως ένα ελάχιστο βάρος υπάρχει πάντα στην φύλαξη των εξωτερικών συνόρων και το οποίο ποικίλλει βάση του μήκους της ακτογραμμής και του μήκους των χερσαίων συνόρων, τον αριθμό των εξουσιοδοτημένων νόμιμων σημείων διάβασης των συνόρων και τον αριθμό των προξενικών αρχών, ενώ το βάρος καθορίζεται από τον αριθμό όσων διασχίζουν τα σύνορα, όσων τους αρνείται η είσοδος, όσων συλλαμβάνονται και τον αριθμό χορήγησης βίζας και συνεπώς αναγνωρίζεται ένα 40% στην κατανομή των πόρων για τα σταθερά στοιχεία και ένα 60% για τα έκτακτα, μεταβλητά²⁴⁶.

²⁴³ Holzer, El. (DECEMBER 2013). What Happens to Law in a Refugee Camp?, *Law & Society Review*, Vol. 47. 4: 846, Wiley on behalf of the Law and Society Association, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/43670361>, Accessed: 28-03-2017 07:42 UTC

²⁴⁴ Ως προαπαιτούμενο για την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων στον χώρο της Σένγκεν, με αποτέλεσμα ένα μέρος των κρατών-μελών να σηκώνει δυσανάλογο και με διάρκεια βάρος, ιδίως οικονομικό, των ελέγχων γιατί διαθέτει θαλάσσια ή χερσαία εξωτερικά σύνορα. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013 Proposal for a Decision Of The European Parliament And The Council establishing the External Borders Fund for the period 2007-2013 as part of the general programme 'Solidarity and Management of Migration Flows', (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0047 (COD): 54-55

²⁴⁵ Ibid: 60

²⁴⁶ Ibid: 58

δ. Αποτελέσματα

Η δημιουργία του εν λόγω ταμείου αποτελεί απόφαση για καταμερισμό των βαρών στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων το 2002²⁴⁷. Κεντρικός στόχος η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, με προβληματική όμως την απορρόφηση των κονδυλίων, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της Ελλάδας με ποσοστό της τάξεως του 17%, ενώ οι εκθέσεις για την αξιολόγηση της υλοποίησης των προγραμμάτων καθυστερούν αρκετά, περίπου δύο χρόνια μετά²⁴⁸. Ως προς της Ομάδα Κρούσης για την Μεσόγειο (Task Force Mediterranean) συζητάται η αποτελεσματικότητα της στην πάταξη της παράνομης μετανάστευσης και το ενδεχόμενο δημιουργίας υποχρεωτικού μηχανισμού καταμερισμού των βαρών, χωρίς πολλές ελπίδες εφαρμογής, αφού ελήφθησαν αρκετά μέτρα όπως πρωτοβουλίες συνεργασίας με τρίτες χώρες, ενδυνάμωση νόμιμων οδών προς την ΕΕ, αγώνα κατά της διακίνησης ανθρώπων, ενίσχυση της επιτήρησης των συνόρων, της συνεργασίας και της αλληλεγγύης στα κράτη-μέλη στην πρώτη γραμμή²⁴⁹, αλλά χωρίς ουσιαστική διάθεση συνεργασίας αλλά περισσότερο αποφυγή διάχυσης του φαινομένου και σε άλλες χώρες.

3.1.4. Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (Integration fund- IF)

α. Στόχοι

Από την επαύριο του Προγράμματος της Χάγης, αναγνωρίστηκε η ανάγκη συντονισμού των πολιτικών και στον τομέα της ένταξης²⁵⁰, με την υιοθέτηση το 2004 των Κοινών Κριτηρίων για ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Κρατών και την ανάπτυξη μίας συνεκτικής Ευρωπαϊκής Προσέγγισης για την Ένταξη²⁵¹. Επομένως, η σημασία της ένταξης για την ευρωπαϊκή πολιτική είναι εμφανής και απότοκο αυτής είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης με στόχο την συνεισφορά στις εθνικές προσπάθειες των κρατών μελών να αναπτύξουν και να υλοποιήσουν τις

²⁴⁷ Communication, by the Commission, of 7 .05.02, ‘Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final, και Council Document, ‘Plan of the management of the external borders of the Member States of the European Union’, 10019/02, 14 .06 02.

²⁴⁸ Question for written answer E-003002/13 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (18 March 2013), 15.1.2014, C 11 E: 110

²⁴⁹ Question for written answer E-002095/14 to the Commission, Marlene Mizzi (S&D), (21 February 2014), 16.9.2014, C 317: 259

²⁵⁰ Ένταξη είναι η διαδικασία αμοιβαίας συμβίωσης των κοινωνιών φιλοξενείας και των μεταναστών και ένας σημαντικός παράγοντας για την εκπλήρωση όλων των ωφελειών της μετανάστευσης. Βλ. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration, Brussels, 11.9.2007 COM(2007) 512 final: 3

²⁵¹ Ωστόσο, οι πολιτικές δεν συνοδεύονταν από τους απαραίτητους πόρους παραμόνο μετά το χρηματοδοτικό πλαίσιο 2007-2013, όπου έχουμε την δημιουργία του Ταμείου για την Ένταξη Υπηκόων Τρίτων Χωρών, το οποίο βασίστηκε στα κοινά κριτήρια που προαναφέρθηκαν. Βλ. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final: 3-4

ενταξιακές πολιτικές²⁵², ενώ αποτελεί επίσημη αναγνώριση των εξωτερικών διαστάσεων της ένταξης στην ευρωπαϊκή νομοθεσία²⁵³. Το Ταμείο βασίστηκε σε πιλοτικά προγράμματα (INTI) από το 2002 έως το 2006, τα οποία ήταν πολύ επιτυχημένα²⁵⁴.

Έτσι, με το Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Κρατών δημιουργείται μία νέα μορφή αλληλεγγύης, που προάγει τις προσπάθειες των κρατών μελών να βοηθήσουν τους μετανάστες να ενσωματωθούν²⁵⁵, ενώ παράλληλα τα βοηθάει να μοιραστούν καλές πρακτικές, ενισχύοντας την συνεργασία σε ευρωπαϊκό επίπεδο²⁵⁶.

β. Συμμετοχή

Η εξαίρεση του Η.Β και της Ιρλανδίας ισχύει και σε αυτήν την περίπτωση²⁵⁷.

γ. Κατανομή πόρων

Η ΕΕ υποστηρίζει τις πολιτικές ένταξης με μία σειρά από χρηματοδοτικά εργαλεία, από το 2003 ακόμη συγχρηματοδοτήθηκαν διεθνικά προγράμματα ένταξης που προάγουν την συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, τοπικών αρχών και άλλων φορέων με τις Προπαρασκευαστικές Δράσεις

²⁵² Συγκεκριμένα πέρα όμως από μηχανισμό αλληλεγγύης, στόχοι του είναι προσφέρει και το πολιτικό πλαίσιο που υποστηρίζει την ανταλλαγή εμπειριών, συνεργασίας και καλών πρακτικών μεταξύ των κρατών-μελών, είναι η διευκόλυνση και υλοποίηση των διαδικασιών ένταξης, η συνεισφορά σε οργάνωση και υλοποίηση προγραμμάτων ένταξης των αλλοδαπών, η αύξηση της πολιτικής τους συμμετοχής, η ενδυνάμωση ιδιωτικών και δημοσίων υπηρεσιών ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες τους, η ενδυνάμωση της δυνατότητας των κρατών-μελών να προσαρμόζονται στην διαφορετικότητα, η ενδυνάμωση της δυνατότητας των κρατών-μελών να αναπτύσσουν, παρακολουθούν και αξιολογούν πολιτικές ένταξεις. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Council Decision Establishing the European Fund for the Integration of Third-country nationals for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0048 (CNS) 2005/0049 (COD): 105

²⁵³ Carrera, S. (2009). *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Volume 17, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pbl.: 94-95

²⁵⁴ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Council Decision Establishing the European Fund for the Integration of Third-country nationals for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0048 (CNS) 2005/0049 (COD): 105

²⁵⁵ Αναπτύσσει στόχους, μη εξαντλητικούς που συνδυάζουν πολιτικές σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Βλ. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final: 5-13

²⁵⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration, Brussels, 11.9.2007 COM(2007) 512 final: 7

²⁵⁷ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Council Decision Establishing the European Fund for the Integration of Third-country nationals for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0048 (CNS) 2005/0049 (COD): 105

Το ταμείο αυτό δρα συμπληρωματικά²⁵⁹ με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο²⁶⁰, η κινητοποίηση του οποίου γίνεται για μη μεταναστευτικούς όμως σκοπούς²⁶¹ αλλά με την δημιουργία του και την επακόλουθη στόχευση σε υπηκόους τρίτων κρατών²⁶², υιοθετείται η αρχή της αλληλεγγύης και με μη Ευρωπαίους που διαμένουν στην Ένωση²⁶³.

Η χρηματοδοτική αλληλεγγύη του ταμείου έγκειται στο γεγονός ότι αναγνωρίζει πως ορισμένα κράτη-μέλη πρέπει να κάνουν δομικές μεταρρυθμίσεις για να καταφέρουν να ανταποκριθούν στις ανάγκες ένταξης των υπηκόων τρίτων κρατών, η δε κατανομή των πόρων βασίζεται στον αριθμό αφενός των νόμιμα διαμένωντων, δηλαδή των νεοεισερχόμενων, για τρία χρόνια στην Ένωση κατά 40% και αφετέρου όσων έχουν νόμιμα λάβει άδεια και μπορούν να διαμείνουν τα τελευταία τρία χρόνια στην ένωση κατά 60%²⁶⁴.

δ. Αποτελέσματα

Η μετανάστευση από τρίτες χώρες είναι μία πραγματικότητα που ανέδειξε σήμερα την Ευρώπη από ήπειρο αποστολής μεταναστών που ήταν στο παρελθόν σε μία ήπειρο υποδοχής τους. Παρ' όλα αυτά η κατανομή των εισερχομένων δεν είναι ίδια για όλα τα κράτη-μέλη παρά την υιοθέτηση

²⁵⁸ Στην ίδια λογική περιφερειακά όργανα πολιτικής ανταποκρίνονται σε ζητήματα μετανάστευσης και ένταξης όπως το URBAN II και το URBACT. Βλ. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration, Brussels, 11.9.2007 COM(2007) 512 final: 7-8

²⁵⁹ Επίσης, υπάρχει συντονισμός με τα άλλα ταμεία που προβλέπονται από το ίδιο πρόγραμμα (External Borders Fund, European Refugee Fund, European Return Fund) αλλά και το πρόγραμμα PROGRESS. Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες υποστηρίζει εξατομικευμένα μέτρα ένταξης για πρόσφυγες και δικαιούχους επικουρικής προστασίας. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Council Decision Establishing the European Fund for the Integration of Third-country nationals for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0048 (CNS) 2005/0049 (COD): 113

²⁶⁰ Επίσης, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης χρηματοδοτεί κάποιες δράσεις σχετικά με την ένταξη. Βλ. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final: 4

²⁶¹ Πρακτικά, Minutes of Monday 9 February 2004, OJ C 97E , 22.4.2004, P5_TA(2004)0196

²⁶² Οι στόχοι του ταμείου είναι συμπληρωματικοί του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου με στόχο την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, με έμφαση στις γυναίκες και τα παιδιά, που βασίστηκε στις εμπειρίες που αποκομίστηκαν από το πρόγραμμα EQUAL. Από το πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, η Επιτροπή αντλεί από την πρωτοβουλία EQUAL καινοτόμες καλές πρακτικές, ενώ το πρόγραμμα PROGRESS συμβάλει στην ίδια κατεύθυνση. Βλ. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final, p. 4 και Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration, Brussels, 11.9.2007 COM(2007) 512 final: 8

²⁶³ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Council Decision Establishing the European Fund for the Integration of Third-country nationals for the period 2007-2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0048 (CNS) 2005/0049 (COD): 106

²⁶⁴ Ibid: 107

κοινών κανόνων το 2004, οι οποίες επισημαίνουν πως η αποτυχία ενός κράτους μπορεί να επιφέρει επιπτώσεις σε άλλα κράτη-μέλη να ασκήσουν πολιτικές ένταξης²⁶⁵. Η Ένταξη έχει αναχθεί σημαντική στην ΕΕ αλλά συνδέεται με την πολιτική νόμιμης μετανάστευσης και καταπολέμηση της παράνομης. Δεδομένου ότι οι ευκαιρίες για νόμιμη μετανάστευση είναι πενιχρές, οι πολιτικές ένταξης εμφανίζονται ως ανταπόδοση για τις χώρες που θα συνεργαστούν στο ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης που είναι υψηλά στις ευρωπαϊκές προτεραιότητες.

Συνολική Αποτίμηση

Το Πρόγραμμα (Solid) κατέβαλε μεγάλα ποσά στην Ελλάδα για το 2013, με το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων να καταβάλλει 44 033 646 € (με το 20% να μπαίνει ως αποθεματικό), το Ταμείο Επιστροφής 35 544 340 €, το Ταμείο Προσφύγων 3 163 323€ και το Ταμείο για την Ένταξη Υπηκόων Τρίτων Κρατών 4 178 416 €²⁶⁶. Τα δε κύματα προσφύγων στην ΕΕ απαιτούν κινητοποίηση πόρων από την ΕΕ για προετοιμασία της Ελλάδας, του μηχανισμού έκτακτης ανάγκης, με κατανομή της ευθύνης, με αποφυγή της κράτησης²⁶⁷. Στην περίπτωση της Ελλάδας για την χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα Πλαίσιο παρατηρείται μείωση²⁶⁸ στις αρχικές προβλέψεις των πόρων που θα δινόταν από 90 εκ € το 2012 σε 85 εκ € το 2013²⁶⁹. Η Ελλάδα θεωρήθηκε αρχικά ως χώρα διαμετακόμισης²⁷⁰ αλλά καθώς οι άλλες ευρωπαϊκές χώρες κατέφευγαν σε περιοριστικές πρακτικές γινόταν ολοένα και πιο ελκυστική²⁷¹, λόγω της γεωγραφικής της θέσης, των δικτύων διακίνησης, της έλλειψης εμπειρίας στην μετανάστευση και της ύπαρξης “μαύρης οικονομίας” που παρείχε εργασία στους παράνομους μετανάστες, με τα μικροσκοπικά νησιά να λαμβάνουν μεγάλο όγκο μεταναστών, όπως σε όλη την Μεσόγειο, από τα Κανάρια έως την Λαμπεντούζα και την Χίο²⁷².

Πέρα από την Ελλάδα και η Κροατία έλαβε χρηματοδότηση από το πρόγραμμα Πλαίσιο SOLID , αφού αντιμετώπισε μεγάλο πρόβλημα με την διακίνηση μεταναστών και η ΕΕ συνέδραμε στις

²⁶⁵ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, Proposal for a Council Decision Establishing the European Fund for the Integration of Third-country nationals for the period 2007-2013 as part of the General programme ‘Solidarity and Management of Migration Flows’ (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final, 2005/0048 (CNS) 2005/0049 (COD): 105

²⁶⁶ Question for written answer E-002827/13 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (11 March 2013), 10.1.2014, C 6 E: 380

Question for written answer E-008405/12 to the Commission, Nikos Chrysogelos (Verts/ALE), (25 September 2012), 26.9.2013, C 277 E: 190

²⁶⁸ Η ανεπάρκεια της χρηματοδότησης της Ελλάδας εμφανίζεται εκ νέου, αφού το έλλειμμα για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών αγγίζει τα 80 εκ € και ενώ προβλέπεται έκτακτη χρηματοδότηση, τα χρήματα δεν καλύπτουν το ποσό που χρειάζεται. Βλ. Question for written answer E-007393/13 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (24 June 2013), 26.02.2014, C 55 E: 119

²⁶⁹ Question for written answer E-006240/12 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (25 June 2012), 28.6.2013, C 183 E: 84

²⁷⁰ Προβλήματα με την παράνομη μετανάστευση έχει κι η Ελλάδα, που σε συνδυασμό με τον άδικο Κανονισμό του Δουβλίνου II κάνει την κατάσταση έκρυθμη. Βλ. Question for written answer E-004514/13 to the Commission, Nikolaos Salavrakos (EFD), (22 April 2013), 5.2.2014, C 33 E: 587

²⁷¹ Okólski, M. (2012). *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, IMISCOE Research, Amsterdam, Amsterdam University Press: 118

²⁷² Peixoto, J. Et Al in Okólski, M. (2012). *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, IMISCOE Research, Amsterdam, Amsterdam University Press: 130

προσπάθειες της, με επιπλέον χρηματοδότηση για την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων²⁷³. Ενώ και η Βουλγαρία, δεχόμενη μεγάλο μέρος προσφύγων, αναζητά ευρωπαϊκή αλληλεγγύη, η οποία θα δοθεί πρακτικά από την Frontex και την EASO, ενώ εξετάστηκε και η χρηματοδότηση της²⁷⁴. Τέλος, στην Ιταλία²⁷⁵, οι αυξημένες ροές αναδεικνύουν τον ανισοκαταμερισμό των αιτούντων ασύλου στα ευρωπαϊκά κράτη, όντας μόνο πέντε αυτά που σηκώνουν τον κύριο όγκο των βαρών²⁷⁶.

Η χρηματοδοτική αλληλεγγύη είναι ίσως η μόνη αλληλεγγύη που δείχνει η ΕΕ, αφού η αλληλεγγύη ερμηνεύεται ουσιαστικά ως χρηματοδότηση της αποφυγής των μεταναστευτικών ροών. Ωστόσο, ακόμη και αυτή η χρηματοδοτική αλληλεγγύη χαρακτηρίζεται από ανεπάρκεια πόρων στα Ταμεία, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες²⁷⁷ και από την έκδηλη απουσία της συνδρομής της EASO στα κριτήρια χρηματοδότησης πέρα από ένα προκαθορισμένο, πάγιο ποσό, με κριτήρια την επικουρικότητα, τον πληθυσμό, το ΑΕΠ, τις συνθήκες διαβίωσης, ενώ και η μη επέκταση του καταμερισμού των πόρων²⁷⁸ πέρα από τους χρηματικούς για κοινές δράσεις όπως η στέγαση και οι διαδικασίες φαίνεται επιβεβλημένη²⁷⁹.

B. Πρόγραμμα 2014-2020

Η δεύτερη δέσμη μέτρων έρχεται με το Πρόγραμμα 2014-2020 οπότε και τα ταμεία περιορίζονται σε δύο²⁸⁰, ένα για Άσυλο, Μετανάστευση και Ένταξη και ένα για Εσωτερική Ασφάλεια²⁸¹, που

²⁷³ Question for written answer E-005707/13 to the Commission, Mario Borghezio (EFD), (22 May 2013), 12.2.2014, C 41 E: 290 και 361

²⁷⁴ Question for written answer E-010639/13 to the Commission, Marc Tarabella (S&D), (18 September 2013), 2.7.2014, C 206: 148

²⁷⁵ Η Ιταλία έλαβε χρήματα από το Πρόγραμμα Πλαίσιο, βοήθεια από την Frontex που συντόνισε και συγχρηματοδότησε τις επιχειρήσεις EPMHΣ και ΑΙΝΕΙΑΣ, με την Eurosur να τίθεται σε λειτουργία το 2014 και την EASO να παρέχει επιπλέον στήριξη, ενώ η δημιουργία μία Ομάδας Κρούσης για την Μεσόγειο θα βοηθήσει να αποφευχθούν οι τραγωδίες στην Μεσόγειο ενισχύοντας τον διάλογο με τις χώρες της Β. Αφρικής. Βλ. Question for written answer P-011358/13 to the Commission, Matteo Salvini (EFD), (4 October 2013), 9.7.2014, C 216: 205

²⁷⁶ Question for written answer E-003728/14 to the Commission, Mara Bizzotto (EFD), (26 March 2014), 2.10.2014, C 346: 135

²⁷⁷ ECRE. (March 2008). Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered: 31

²⁷⁸ Ωστόσο, ένα πρόβλημα φαίνεται να είναι ο υπολογισμός της απορρόφησης των κονδυλίων αφού η αργοπορία στα στατιστικά στοιχεία και τις εκθέσεις χρήσης των πόρων, αναγνωρίζεται από την Επιτροπή σε ερώτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Βλ. Written Question by Ioannis Varvitsiotis (PPEDE) and Georgios Papastamkos (PPEDE) to the Commission, E-4884/08 στις 15 September 2008, 18/02/2009 και η απάντηση E-4884/2008, 16 Octobre 2008. Ενώ σταδιακά από το 2012 και μετά άρχισαν να υπάρχουν στατιστικά για την κατανομή των πόρων για το Πρόγραμμα Πλαίσιο Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών Βλ. Question for written answer E-002061/12 to the Commission, Sonia Alfano (ALDE), (22 February 2012), 24.7.2013, C 210 E: 32

²⁷⁹ Σημαντική πρωτοβουλία είναι και η δημιουργία ευρωπαϊκών εθελοντικών σωμάτων ως εκδήλωση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, όπως η συμμετοχή των ψαράδων στις επιχειρήσεις διάσωσης. Βλ. ECRE. (March 2008). Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered: 32 και Question for written answer E-008331/12 to the Commission, Marc Tarabella (S&D), (21 September 2012), 26.9.2013, C 277 E: 58 και Question for written answer P-005927/12 to the Commission (Vice-President/High Representative), Cristiana Muscardini (PPE), (14 June 2012), 27.6.2013, C 182 E: 24

²⁸⁰ Ανησυχία προκλήθηκε από την αλλαγή στα Ταμεία από 4 σε 2 και την άμεση υλοποίησή τους ώστε να μην υπάρξει κενό στην χρηματοδότηση. Βλ. Question for written answer E-004708/14 to the Commission, Roberta Metsola (PPE), (15 April 2014), 13.11.2014, C 402: 105

²⁸¹ Βλ. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing_en, retrieved 15/1/2016

αφορά τα εξωτερικά σύνορα, τη βίζα αλλά και την αστυνομική συνεργασία²⁸². Τα νέα ταμεία έχουν πλέον έντονη την εξωτερική παράμετρο, με δύο καινοτομίες, την αρχή της “διαφοροποίησης”, δηλαδή περισσότερα κονδύλια εκεί όπου έχουμε καλύτερη επίδραση και την αρχή “περισσότερο για περισσότερο” για όσους υλοποιούν καλύτερα τις πολιτικές²⁸³. Παράλληλα, η συγχώνευση των ταμείων αναδεικνύει τις κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής αφού στοχεύουν στην ασφάλεια-φυσικά της ΕΕ και όχι των προσφύγων- και στην χρηματοδότηση συνεργασιών που οδηγούν στην ενίσχυση αυτής ακριβώς της λογικής.

3.1.5. Ταμείο για Άσυλο, Μετανάστευση και Ένταξη (AMIF)

Με την δημιουργία του Ταμείου για το Άσυλο και την Μετανάστευση, συνενώνονται τα τρία Ταμεία²⁸⁴, αλλά εγείρονται αμφιβολίες στην αξιοπιστία του τρόπου υπολογισμού των κονδυλίων που αντιστοιχούν για κάθε κράτος μέλος²⁸⁵. Το AMIF²⁸⁶ αφορά πρωτοβουλίες των κρατών μελών, σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, καθώς και την εφαρμογή μιας κοινής ενωσιακής προσέγγισης για τη μετανάστευση. Σκοπό έχει να συμβάλλει στην υλοποίηση των ακόλουθων τεσσάρων στόχων: την στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης προς τα κράτη μέλη της ΕΕ, ανάλογα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας καθώς και της αποτελεσματικής ένταξης υπηκόων χωρών εκτός ΕΕ, την ανάπτυξη δίκαιων και αποτελεσματικών στρατηγικών επιστροφής μεταναστών, οι οποίες συμβάλλουν στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την εξασφάλιση αλληλεγγύης εκ μέρους των άλλων κρατών μελών της ΕΕ προς τα κράτη μέλη της ΕΕ που πλήττονται περισσότερο από τις εισροές αιτούντων άσυλο και την ευθύνη μετεγκατάστασης και τέλος την ενίσχυση και ανάπτυξη του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου μέσω της διασφάλισης της αποτελεσματικής και ομοιόμορφης εφαρμογής της νομοθεσίας. Στο AMIF έγιναν σημαντικές βελτιώσεις, αφού έχει πλέον ένα πιο ευέλικτο σύστημα χρηματοδότησης σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης και μία ελάχιστη συγχρηματοδότηση ΜΚΟ²⁸⁷ και το οποίο στο μέλλον θα ενωθεί με τον Μηχανισμό Έγκαιρης Προειδοποίησης, καθιστώντας την χρηματοδότηση πιο αποτελεσματική και εκεί όπου

²⁸² EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/eu-fra-solidarity-frontex.pdf , retrieved on 15-1-2016

²⁸³ Gözde-Yıldız, A., (2016). *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*, London, The European Union in International Affairs, Palgrave Macmillan: 80

²⁸⁴ Η συνένωση των Ταμείων για τους Πρόσφυγες, για την Ένταξη και για την Επιστροφή στο Ταμείο για το Άσυλο και την Μετανάστευση για την περίοδο 2014-2020 θα καλύπτει πιο ολοκληρωμένα τις διάφορες πλευρές των κοινών ενωσιακών πολιτικών για το άσυλο και την μετανάστευση, προβλέποντας και ένα μεγάλο φάσμα πολιτικών επανεγκατάστασης, σύμφωνα με το αρ. 17, με ενίσχυση των υποδομών, εκπαίδευση προσωπικού, κοινές αποστολές, προαναχωρησιακά μέτρα και βοήθεια μετά την άφιξη των προσφύγων, καθιστώντας το ελκυστικό στα κράτη μέλη ώστε να εμπλακούν σε πολιτικές επανεγκατάστασης. Βλ. KNOW RESET, Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States, Research Report KNOW RESET RR 2013/04, *Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do it Better and to Do it More*, Elona Bokshi, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 2013, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies: 43

²⁸⁵ Question for written answer P-004205/14 to the Commission, Dimitar Stoyanov (NI), (3 April 2014), 22.10.2014, C 375: 95

²⁸⁶ Βλ. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm , retrieved 15/1/2016.

²⁸⁷ Για την σημασία της Κοινωνίας των πολιτών, ως απάντηση στην παγκόσμια συρρίκνωση της προστασίας αυτών που την χρειάζονται περισσότερο. Βλ. Cholewinski, R., Taran, P. (2010). Migration, Governance And Human Rights: Contemporary Dilemmas In The Era Of Globalization, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28.4: 6-7, UNHCR. DOI: 10.1093/rsq/hdq019

χρειάζεται περισσότερο²⁸⁸.

3.1.6. Ταμείο για την Εσωτερική Ασφάλεια (ISF)

Το Ταμείο για την Εσωτερική Ασφάλεια (ISF) χρηματοδοτεί πρωτοβουλίες των κρατών μελών και της Ένωσης κατά του οργανωμένου εγκλήματος και ιδίως τις περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης.

Συνολική αποτίμηση ταμείων

Κλείνοντας, θα ήθελα να επισημάνω πως η χρηματοδοτική αλληλεγγύη είναι εξαιρετικά σημαντική σε ότι αφορά τις έκτακτες ανάγκες, όπως έγινε με την περίπτωση της Ελλάδας²⁸⁹ και της Ιταλίας²⁹⁰ το 2016. Παρατηρείται μάλιστα μία αύξηση της χρηματοδοτικής αλληλεγγύης κατά την διάρκεια της κρίσης. Αποτύπωση της αρχής αποτελεί το Αποθεματικό Βοήθειας σε Κατάσταση Ανάγκης (Emergency Aid Reserve), το οποίο χρηματοδοτεί διεθνείς οργανισμούς, φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών, την Frontex, την Europol και την EASO²⁹¹. Ωστόσο, η όποια αύξηση της χρηματοδότησης, όσο σημαντική και εάν είναι για κάποιες χώρες, ουσιαστικά στοχεύει στην αναχαίτιση των μεταναστών, αδιαφορώντας για τα δικαιώματά τους και τις συνθήκες μέσα στις οποίες λαμβάνει χώρα αυτή η αναχαίτιση.

3.2. Χρηματοδοτική αλληλεγγύη προς τρίτες χώρες

Το ζήτημα της χρηματοδοτικής αλληλεγγύης προς τρίτες χώρες εμφανίζεται ως σημαντική παράμετρος της ευρωπαϊκής πολιτικής²⁹². Για λόγους ενίσχυσης των ικανοτήτων των κρατών να ανταποκριθούν στις επιταγές του προσφυγικού δικαίου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προώθησε το πρόγραμμα PHARE (Poland and Hungary Assistance for Reconstruction of Economy) από το 1999 έως το 2000 που μεταξύ άλλων υποστήριξε και το άσυλο, ενώ παράλληλα προώθησε αντίστοιχα

²⁸⁸ Joint Comments Paper by: Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Council for Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Red Cross EU office. (13 July 2016). *European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council*, COM(2016) 468: 5-6

²⁸⁹ Η Ελλάδα έλαβε 90 εκ € για την χρηματοδότηση των κέντρων υποδοχής και για υγειονομική περίθαλψη τόσο για πρόσφυγες όσο και για μετανάστες, ενώ από την αρχή του 2015 δόθηκαν 352 εκ € μέσω του Ταμείου για το Άσυλο, την Μετανάστευση και την Ένταξη (Asylum, Migration and Integration Fund- AMIF), και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (Internal Security Fund- ISF). Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 11

²⁹⁰ Το ίδιο και στην Ιταλία, 3,2 εκ € από το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (Internal Security Fund- ISF) προς την ιταλική ακτοφυλακή και το Ιταλικό Ναυτικό και άλλα 244,9 εκ € για εθνικά προγράμματα, ενώ από το Ταμείο για το Άσυλο, την Μετανάστευση και την Ένταξη (Asylum, Migration and Integration Fund- AMIF) δόθηκαν 347,7 εκ €. Βλ. Ibid: 12

²⁹¹ EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/eu-fra-solidarity-frontex.pdf : 4, retrieved on 15-1-2016.

²⁹² Οι χρηματοδοτικές συναλλαγές εγείρουν όμως ανησυχία για απουσία της πραγματικής προστασίας των προσφύγων ιδίως όταν κατευθύνονται από τα ανεπτυγμένα κράτη στα αναπτυσσόμενα οδηγώντας στο λεγόμενο "burden shifting", μετάθεση των βαρών δηλαδή. Βλ. Fitzpatrick, J. (Apr., 2000). Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime, American Society of International Law, *The American Journal of International Law*, Vol. 94. 2: 291, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2555293>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC

προγράμματα σε χώρες προέλευσης, στην Αφρική, στην Μέση Ανατολή και την Νότια Ασία²⁹³.

Από το 2001 η Ένωση παρέχει χρηματοδοτική στήριξη στο πλαίσιο του Προϋπολογισμού B7-667²⁹⁴ για δράσεις που προετοιμάζουν την συνεργασία της Ένωσης με τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, δράσεις που δεν αφορούν μόνο στην χρηματοδοτική συνεισφορά της Ένωσης αλλά και σε τεχνογνωσία²⁹⁵. Μετά το Τάμπερε, η συνεργασία με τρίτες χώρες υπήρξε στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής με τα ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης να καταλαμβάνουν όλο και περισσότερο την ατζέντα της εξωτερικής πολιτικής²⁹⁶. Η συνεργασία αυτή εναπόθεσε ένα βάρος στην ΕΕ, το οποίο αρχικά χρηματοδοτήθηκε από τον προϋπολογισμό (B7-667²⁹⁷) το 2001²⁹⁸, εξελίχθηκε στον Κανονισμό ΑΙΝΕΙΑΣ το 2004 και σε θεματικό πρόγραμμα και τέλος το 2006, για την περίοδο 2007-2013, σε ευρωπαϊκή εξωτερική βοήθεια²⁹⁹.

Μία εξίσου σημαντική πρωτοβουλία της Ένωσης είναι ο ρόλος του διαμεσολαβητή, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων³⁰⁰, ώστε να διευκολύνει την πρόσβαση των μικρών χρηματοδοτικών θεσμών σε μεγάλους πιστωτικούς οργανισμούς, αλλά και το Ευρωπαϊκό

²⁹³ Loescher, G., Milner, J. (May, 2003). The Missing Link: The Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origin, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 79. 3: 609, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3569365>, Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC

²⁹⁴ Η B7-667 ήταν προπαρασκευαστική δράση και έτσι είχε αρχικά περιορισμένα κονδύλια, τα οποία όμως αυξήθηκαν στα πρώτα τρία χρόνια φέρνοντας τις πολιτικές σχετικά με την μετανάστευση στα χέρια της Επιτροπής. Ενώ, από το 2005 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβεβαίωσε την πρόθεση της να αυξήσει την χρηματοδοτική στήριξη σε τρίτες χώρες που εμπλέκονται στη μετανάστευση, με επιδότηση πάνω από 3% από το Εργαλείο Ευρωπαϊκής Πολιτικής της Γειτνίασης και αντίστοιχα χρηματοδοτικά όργανα. Βλ. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Migration and Development: Some concrete orientations, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 390 final: 21

²⁹⁵ Ibid: 13

²⁹⁶ Coleman, N. (2009). *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, VOLUME 16, LEIDEN/BOSTON, Martinus Nijhoff Pbl.: 112

²⁹⁷ Σχετικά με την χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής της Γειτνίασης. Βλ. Betts, A. (2006). Towards a Mediterranean Solution? Implications for the Region of Origin, *Oxford University Press*: 661-662, doi:10.1093/ijrl/eel023, Advance Access published on October 3, 2006

²⁹⁸ Σχετικά με τα προγράμματα που χρηματοδοτήθηκαν το 2001 η έμφαση δόθηκε στον έλεγχο της μετανάστευσης και στην ανάπτυξη της προστασίας στις χώρες διαμετακόμισης, τον επόμενο χρόνο εξισορροπήθηκε και ανέλαβε πολιτικές καταπολέμησης των αιτιών που την προκαλούν και την οικονομική μετανάστευση ενώ, το 2003 επεκτάθηκε στις χώρες προέλευσης και τέλος χρηματοδότησε τις πολιτικές επανεισδοχής. Βλ. Coleman, N. (2009). *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, VOLUME 16, LEIDEN/BOSTON, Martinus Nijhoff Pbl.: 123-124

²⁹⁹ Το 2003 υιοθετήθηκε ο κανονισμός ΑΙΝΕΙΑΣ που έθεσε τις νομικές βάσεις για την συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες, σε οικονομικό και τεχνικό επίπεδο στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου για την περίοδο 2004-2008 και αποτελούνταν από κονδύλια της τάξεως των 250εκ€ χρηματοδοτώντας πολιτικές όπως ο προκάτοχος του B7-667 μεταξύ των οποίων και η επανεισδοχή, προσφέροντας ωστόσο μεγαλύτερη ορατότητα από το B7-667 αλλά η χρηματοδότηση του αφορούσε κυρίως οργανισμούς παρά κράτη. Βλ. Ibid: 122, 125-127

³⁰⁰ Παράλληλα, διαχειρίστηκε την επένδυση εγκαταστάσεων στις χώρες της Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού, τις μεικτές επενδύσεις και δραστηριότητες εξωτερικού δανεισμού. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 11

Εξωτερικό Επενδυτικό Σχέδιο³⁰¹. Συγκεκριμένα, η διπλωματική, τεχνική και χρηματοδοτική συνεργασία με τρίτες χώρες είναι σημαντική και εδράζεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής για την εγκαθίδρυση ενός Πλαισίου Συνεργασίας με τρίτες χώρες σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Μετανάστευση που αποτελεί μέρος της προσπάθειας για επανεγκατάσταση, κάνοντας την μετακίνηση ασφαλή και σώζοντας ζωές, αλλά και άμεση ένδειξη της δέσμευσης της Ένωσης να βοηθήσει χώρες που πλήττονται από μεταναστευτικές ροές³⁰², ως ένδειξη αλληλεγγύης.

Ένα άλλο χρηματοδοτικό εργαλείο είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης που έχει αναλάβει την ανάπτυξη προγραμμάτων σχετικά με την μετανάστευση³⁰³ ενώ, το χρηματοδοτικό πρόγραμμα Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια (Official Development Aid - ODA) διαθέτει 4,4 δις κατά μέσο όρο το έτος και σε συνέργεια με το ΔΝΤ και την Ευρωπαϊκή Μακροοικονομική Βοήθεια (EU macro-financial assistance - MFA) πολλά κράτη δέχονται βοήθεια με μορφή δανείων, που αν και δεν είναι εργαλείο μεταναστευτικής πολιτικής, βοηθά στην αντιμετώπιση των αποσταθεροποιητικών επιπτώσεων της, όπως για παράδειγμα σε Τυνησία και Ιορδανία³⁰⁴. Επίσης, η επιδότηση επιτοκίου είναι ένα εργαλείο που χρησιμοποιεί η Ένωση σε προγράμματα με πολιτικούς στόχους³⁰⁵.

Μεταξύ των επιμέρους ταμείων που αναδεικνύουν την αλληλεγγύη προς τρίτα κράτη είναι το *Ταμείο Αλληλεγγύης για την Λατινική Αμερική* το 2006, με σημαντικό στοιχείο αιρεσιμότητας, αφού οι χώρες αυτές και συγκεκριμένα η πολιτική και οικονομική ηγεσία τους πρέπει να κάνουν οι ίδιες περισσότερα από μόνες τους, πριν συζητηθεί η όποια ευρωπαϊκή βοήθεια, ιδίως σε ό,τι αφορά την αναδιανομή εισοδήματος³⁰⁶. Με το ξέσπασμα της Συριακής κρίσης, η ΕΕ ανέδειξε την χρηματοδοτική αλληλεγγύη³⁰⁷ με την δημιουργία του *Περιφερειακού Καταπιστευματικού Ταμείου της*

³⁰¹ Πρόκειται για μια νέα προσέγγιση του τρόπου με τον οποίο η Ένωση υποστηρίζει τη βιώσιμη ανάπτυξη, την χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και την περιφερειακή ολοκλήρωση εκτός Ευρώπης, ενώ παράλληλα αντιμετωπίζει ειδικότερα τα βαθύτερα αίτια της μετανάστευσης. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Πρώτη έκθεση προόδου για το πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες βάσει του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση, Βρυξέλλες, 18.10.2016 COM(2016) 700 final: 16

³⁰² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD): 5

³⁰³ Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης έχει χρηματοδοτήσει μία σειρά από προγράμματα στις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ACP). Βλ. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Migration and Development: Some concrete orientations, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 390 final: 34

³⁰⁴ Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 10

³⁰⁵ Όπως είναι η επίδειξη αλληλεγγύης σε φυσικές καταστροφές, δάνεια στις υπό ένταξη χώρες, για προώθηση της περιφερειακής σταθερότητας στα Βαλκάνια και η ενίσχυση της ευρωπαϊκής παρουσίας στην Αφρική και στην περιοχή του Ειρηνικού και της Καραϊβικής. Βλ. Report from the Commission to the Council and the European Parliament concerning Interest-Rate Subsidies, Brussels, 15.02.2001, COM(2001) 86 final: 15

³⁰⁶ Πρακτικά, Minutes of Tuesday 12 April 2005, OJ C 33E, 9.2.2006, π. 18

³⁰⁷ Ως προς την Συρία, οι διπλωματικές προσπάθειες συνεχίζονται για την κατάπαυση του πυρός και η ανθρωπιστική βοήθεια βαίνει αμείωτη, τόσο στην Συρία όσο και στις γειτονικές χώρες όπως είναι ο Λίβανος, η Τουρκία, η Ιορδανία και το Ιράκ. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 7

ΕΕ για την αντιμετώπιση της συριακής κρίσης³⁰⁸, γνωστό ως MADAD, όπου απαντά στις μακροπρόθεσμες ανάγκες επιβίωσης των συριακών προσφύγων στις γειτονικές χώρες, καθώς και στην υποστήριξη των κοινοτήτων υποδοχής όσον αφορά την εκπαίδευση, τα μέσα διαβίωσης και την υγεία, με την διάθεση αρχικά 1,88 δις €³⁰⁹. Επίσης, υπάρχει το *Το Καταπιστευματικό Ταμείο της ΕΕ για την Αφρική* (EU Emergency Trust Fund for Africa)³¹⁰ που επέτρεψε πιο ευέλικτη, συντονισμένη και ταχύτερη χρηματοδότηση στοχευμένων προγραμμάτων³¹¹.

Τέλος, σημαντική είναι η οικονομική βοήθεια στην Τουρκία στο πνεύμα αλληλεγγύης και κοινής ανάληψης ευθυνών³¹². Η Τουρκία έλαβε κονδύλια από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, 1,61 δις για το 2016-2017 και τα πρώτα 77 εκ € για τις Δομές Προσφύγων στην Τουρκία αλλά και ανθρωπιστική βοήθεια στη μορφή χορήγησης πόρων σε πρώτη φάση για κατάλυμα, τροφή, παιδεία και υγεία μέσω ηλεκτρονικής κάρτας αλλά και για μη φαγώσιμα πράγματα, όπως σκηνές, στρώματα, κλπ, και σε δεύτερη φάση για εκπαίδευση, ψυχοκοινωνική υποστήριξη κι υγεία, στήριξη όσων επιστρέφονται στην Τουρκία ³¹³.

Σχετικά με την χρηματοδοτική αλληλεγγύη προς τρίτες χώρες, υπάρχει έντονη κριτική πως η χρηματοδοτική βοήθεια δεν εξυπηρετεί ούτε την διαχείριση της μετανάστευσης ούτε τις ανάγκες των τρίτων χωρών αλλά την αύξηση του χώρου προστασίας της ΕΕ με εναπόθεση της ευθύνης στα τρίτα κράτη παρά σε αληθινό πνεύμα καταμερισμού της ευθύνης. Σε επίπεδο πολιτικής, οι πολιτικές εξυπηρετούν πρωτίστως τα ενωσιακά συμφέροντα και μάλιστα τις περισσότερες φορές έχουμε την εναπόθεση ευθύνης αντί τον καταμερισμό³¹⁴.

3.3. Όργανα και Οργανισμοί

Η αλληλεγγύη παρήγαγε συνεργασίες και θεσμικά πλαίσια, προωθώντας την διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης σε γειτνιάζουσες αλλά και σε απομακρυσμένες περιοχές, με σημαντική

³⁰⁸ Ταμείο MADAD, βλ. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en, πρόσβαση στις 16.06.2017

³⁰⁹ Ενώ δόθηκαν επιπλέον 0,5 δις από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης, στη δε Συρία διατέθηκε 1 δις και 2,4 δις δόθηκαν στη Συνδιάσκεψη του Λονδίνου για Λίβανο, Ιορδανία και Συρία. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 9-10

³¹⁰ Ιδρύθηκε κατά τη διάσκεψη κορυφής της Βαλέτας με αντικείμενο τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης, καλύπτοντας συνολικά 23 χώρες. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Πρώτη έκθεση προόδου για το πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες βάσει του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση, Βρυξέλλες, 18.10.2016 COM(2016) 700 final: 16 και https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en, πρόσβαση 19.06.2017

³¹¹ Η ΕΕ έχει δημιουργήσει ένα ευρύ φάσμα χρηματοδοτικών μέσων για τη στήριξη του πλαισίου εταιρικής σχέσης, στα οποία περιλαμβάνονται ιδίως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης, ο Μηχανισμός Αναπτυξιακής Συνεργασίας, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτνίασης και ο Μηχανισμός Συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη. Βλ. Ibid: 15

³¹² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 8

³¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 20.4.2016 COM(2016) 231 final: 9-10

³¹⁴ Gözde-Yıldız, A., (2016). The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco, London, The European Union in International Affairs, Palgrave Macmillan: 86

συνεισφορά τη δημιουργία ενός δικτύου ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ ευρωπαϊκών και άλλων θεσμών όπως η FRONTEX, Europol, ο IOM, ICMPD, ILO, υπηρεσίες των ΗΕ όπως UNDP, UNCHR, UNODC καθώς και περιφερειακές οργανώσεις όπως το SECI³¹⁵. Σημαντική παρουσία της υπάρχει και σε αμιγώς ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, την οποία θα αναλύσουμε αμέσως παρακάτω.

3.3.1. EASO

Η αλληλεγγύη³¹⁶ αποτυπώνεται στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), για να βοηθήσει τα κράτη στην υλοποίηση του ΚΕΣΑ³¹⁷, η οποία άρχισε να λειτουργεί το 2010³¹⁸ στην Βαλλέττα της Μάλτας, παρέχοντας επιστημονική και τεχνική βοήθεια στα κράτη και σε συνεργασία με την ΥΑΗΕΠ φροντίζει να υλοποιείται σωστά η νομοθεσία³¹⁹. Το 2016³²⁰ αποκτά νέο ρόλο για την υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Επανεγκατάστασης, όπου θα προσφέρει τεχνική βοήθεια στα κράτη-μέλη και θα βοηθήσει στην κοινή χρήση υλικοτεχνικής βοήθειας³²¹.

³¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final: 14

³¹⁶ Goodwin-Gill, G. (2016). The Mediterranean Papers: Athens, Naples, and Istanbul. Three papers addressing some of the legal and practical issues raised by the movement of people across the Mediterranean in search of protection, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28.2: 287 doi:10.1093/ijrl/eww030

³¹⁷ Στόχο, πέρα από την υλοποίηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, έχει την πρακτική συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών, την ανταλλαγή πληροφορήσης, την εκπαίδευση αξιωματούχων επιφορτισμένων με αρμοδιότητες στην πολιτική ασύλου, την στήριξη κρατών υπό πίεση μεταναστευτικών ροών, την βελτίωση των υποδομών και την υλοποίηση ενός συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης. Επιπλέον, μπορεί να παρέχει το πλαίσιο για πρακτική συνεργασία για δραστηριότητες που σχετίζονται με το άσυλο, όπως είναι και η επανεγκατάσταση, με κοινές δράσεις και επιχειρήσεις μεταξύ των κρατών μελών που δεν έχουν ακόμη εμπλακεί στην επανεγκατάσταση και εκείνων που έχουν εμπειρία, διαμορφώνοντας το πολιτικό πλαίσιο συνεργασίας, κοινές προτεραιότητες και το χρηματοδοτικό πλαίσιο. Βλ. Commission Staff Working Document accompanying the Communication of the Commission on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, Summary of the Impact Assessment, {COM(2009) 447 final} {COM(2009) 456 final} {SEC(2009) 1127}, Brussels, 2.9.2009 SEC(2009) 1128 final: 4

³¹⁸ Δημιουργείται με την οδηγία 439/2010 αλλά εφαρμόζεται στα μέσα του 2011. Η Επιτροπή με την EASO προωθεί το όραμα για το ευρωπαϊκό δίκαιο ασύλου. Βλ. Mitsilegas, V. (2014). Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, <http://www.law.qmul.ac.uk/media/law/docs/staff/departments/Solidarity-and-Trust-in-the-Common-European-Asylum-System.pdf> CMS, Vol. 2.2: 189, retrieved on 15-1-2016

³¹⁹ Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights, Hague, Asser Press: 10

³²⁰ Επεκτάθηκε στην Ελλάδα στην υλοποίηση της Δήλωσης EE- Τουρκίας και στον συντονισμό της τακτικής hotspot. Ενώ ανέπτυξε χρήσιμα εργαλεία που βελτιώνουν την ποιότητα των συστημάτων ασύλου στα κράτη μέλη ωστόσο αμφιταλαντεύεται στο διπλό ρόλο της ως παροχέα υπηρεσιών στα κράτη από τη μια και ως ανεξάρτητο κέντρο εμπειρογνωμοσύνης για το άσυλο από την άλλη. Βλ. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, COM(2016) 271 final

³²¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD): 5

Προοπτικές- Αποτίμηση

Η σημασία της πρακτικής συνεργασίας έγινε εμφανής πολλές φορές πρόσφατα³²². Η EASO έχει επιφορτιστεί με την ευθύνη της ανάπτυξης της πρακτικής συνεργασίας³²³, ενώ η κρίση ασύλου ήταν ένα τεστ για αυτή³²⁴, η οποία διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην παρακίνηση των κρατών μελών να διαθέσουν εμπειρογνώμονες για τον μηχανισμό μετεγκατάστασης³²⁵. Επιπλέον, βοήθησε στην συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και εάν και δεν έχει αποφασιστική αρμοδιότητα³²⁶ πήρε μία σειρά σημαντικών πρωτοβουλιών, όπως την ανάπτυξη δραστηριοτήτων και εργαλείων σχετικά με την εκπαίδευση, την εκπαίδευση πάνω από 8.000 αξιωματούχοι από το 2012 έως το 2016 και την πληροφόρηση για τις χώρες προέλευσης, τα λεγόμενα COI, ώστε να βοηθήσει στην σύγκλιση των αποφάσεων, την διάθεση ομάδων υποστήριξης ασύλου όπου υπήρχαν πιέσεις αναπτύσσοντας πιλοτικά προγράμματα κοινής διαχείρισης των αιτημάτων³²⁷. Η EASO αρχικά παρείχε κυρίως πληροφορίες σχετικά με την μετεγκατάσταση ενώ σταδιακά εμπλέκεται περισσότερο στη διαδικασία ασύλου³²⁸. Μέσα από την εκπαίδευση και πληροφόρηση για τις χώρες προέλευσης η EASO βοηθά στην μεθοδολογία³²⁹ ακόμη και τους διερμηνείς, ενώ η κοινή διεξαγωγή της εξέτασης των αιτημάτων αποτελεί έναν από τους πιο προηγμένους τρόπους καταμερισμού της ευθύνης, όπου ιδανικά η καλύτερη λύση³³⁰ θα ήταν ένας συγκεντρωτικός τρόπος

³²² Βοήθεια προσέφερε στα hotspots σε Ελλάδα και Ιταλία και πέρα από τα σημαντικά βήματα με τον μηχανισμό μετεγκατάστασης, η Επιτροπή εγκαθίδρυσε την Ομάδα Κρούσης για τη Στρατηγική Πληροφόρησης των Μεταναστών (Migrants' Information Strategy Task Force - MIS) για την ενημέρωση των αιτούντων ασύλου για το άσυλο και την μετεγκατάσταση, ενώ η διαδοχή των πληροφοριών γίνεται από την EASO στα hotspots σε 14 γλώσσες. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 5-6

³²³ ECRE. (January – June 2011). Memorandum on the Occasion of the Hungarian Presidency of the EU: 1

³²⁴ Ibid: 8

³²⁵ Αποτέλεσμα να σταλούν στην Ελλάδα το 2006 27 εμπειρογνώμονες ασύλου και άλλοι τόσοι διερμηνείς, ενώ στην Ιταλία στάλθηκαν 33 εμπειρογνώμονες ασύλου και 35 πολιτισμικοί διαμεσοληβητές. Ωστόσο ανεπαρκείς ποσότητες και στις δύο περιπτώσεις για τις ανάγκες που προέκυψαν και με ζητήματα αποτελεσματικότητας και προσαρμογής λόγω των περιορισμένου χρονικού διαστήματος που αποσπώνται. Η EASO ανέλαβε πρωτοβουλίες να αυξηθεί η δυνατότητα καταγραφής σε Ελλάδα και Ιταλία. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 7 και 12

³²⁶ Η ανυπαρξία αποφασιστικών αρμοδιοτήτων έχει σταθεί τροχοπέδη στην εναρμόνιση των πολιτικών ασύλου και την πλήρη σύγκλιση των αποφάσεων. Βλ. ECRE. (July 2016). Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 COM(2016) 271: 4

³²⁷ Ibid: 3

³²⁸ ECRE (2016 update). *AIDA, Country Report: Greece: 27*

³²⁹ Με την Κοινή Ατζέντα για την Ένταξη δημιουργείται το θεσμικό οπλοστάσιο που συνδράμει στην διαμόρφωση κοινής πολιτικής για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων κρατών. Έτσι έχουμε το δίκτυο Εθνικών Σημείων Επαφής, με την συμμετοχή όλων των κρατών μελών, ως αποτελεσματικό μηχανισμό ανταλλαγής πληροφοριών και ταυτοποίησης τομέων προτεραιότητας, που ενισχύει τις προσπάθειες σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Μαζί με αυτό το δίκτυο, έχουμε τα εγχειρίδια για την Ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες ως οδηγό ανταλλαγής πληροφοριών και καλών πρακτικών. Βλ. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration, Brussels, 11.9.2007 COM(2007) 512 final: 5 και <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/handbook-on-integration-for-policy-makers-and-practitioners-2nd-edition>, πρόσβαση στις 11.06.2017

³³⁰ Η συνεργατική διαδικασία που θα παρέχει καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών και καταγραφή στατιστικών, αποφεύγοντας ταυτόχρονα τόσο μία συγκεντρωτική διαδικασία όσο και μία εναία αποφασιστική αρχή, αλλά που θα εμπλέκει την EASO αποτελεί μία καλή επιλογή σύμφωνα με την ECRE. Βλ. ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered: 33*

λήψης αποφάσεων, με όσο το δυνατόν ελάχιστη εμπλοκή των εθνικών αρχών³³¹. Η ανάμειξη της ανέδειξε την ανάγκη ελέγχου των κρατών μελών και αξιολόγησης των συστημάτων ασύλου τους³³².

Ωστόσο, δέχθηκε επικρίσεις για το ζήτημα της κράτησης των παράνομων μεταναστών, την επάρκεια της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης και την μη ανεύρεση εναλλακτικών στην κράτηση³³³. Επιπρόσθετα, περιχαρακώθηκε σε ζητήματα σημαντικά μεν αλλά δευτερεύοντα, με διάθεση διαχείρισης και όχι ουσιαστικής ένδειξης αλληλεγγύης. Η EASO θα πρέπει να βοηθήσει στην καταπολέμηση των αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών, να οδηγήσει σε επιπλέον καταμερισμό ευθύνης μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ και στην ανάπτυξη μίας έγκυρης προσέγγισης ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην πρόκληση των μεικτών ροών³³⁴. Σημαντική στο τελευταίο είναι η τριμερής συνεργασία της με ΥΑΗΕΠ και ΜΚΟ³³⁵, άλλωστε ο Κανονισμός για την EASO απονείμει σημαντικό ρόλο στην ΥΑΗΕΠ και σχετικούς διεθνείς οργανισμούς, ώστε να εξαλειφθούν οι ανεπάρκειες της, ιδίως στην δραστηριοποίηση της ως ανεξάρτητο όργανο εμπειρογνωμοσύνης³³⁶ και κυρίως σε ότι αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα.

3.3.2. EUROPOL

Η παλαιότερη των θεσμών είναι η EUROPOL που δημιουργήθηκε το 1995, ενώ θεωρείται ευρωπαϊκή υπηρεσία (European agency) από το 2010³³⁷. Στόχο έχει την καταπολέμηση της διεθνικής σωματεμπορίας (trafficking)³³⁸ και άλλες εγκληματικές ενέργειες και θεσμικά η αρχή της αλληλεγγύης βρίσκει εφαρμογή στον τομέα καταπολέμησης του trafficking με συλλογική

³³¹ Επειδή το πρωτο είναι μη ρεαλιστικό πολιτικά, ένα πιο ρεαλιστικό σενάριο είναι η διεξαγωγή από τις υποστηρικτικές ομάδες της EASO. Βλ. Joint Comments Paper by: Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Council for Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Red Cross EU office. (13 July 2016). *European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council*, COM(2016) 468: 5-6

³³² Question for written answer E-010174/12 to the Commission, Monika Flašíková Beňová (S&D), (8 November 2012), 6.11.2013, C 320 E: 439

³³³ Question for written answer E-000041/12 to the Commission, Nikolaos Salavrakos (EFD), (11 January 2012), 8.3.2013, C 68 E: 33

³³⁴ Memorandum to the JHA Council With a view to the meeting on 26 and 27 February 2009, AD/23/02/2009-AB/AP/MDM: 1

³³⁵ ECRE. (April 2009). *Comments From The European Council On Refugees And Exiles on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office*: 4

³³⁶ Velluti, S. (2014). *Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*, Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London, Springer: 20

³³⁷ Η Europol συστήθηκε ως οργανισμός της Ένωσης με την Απόφαση του Συμβουλίου 2009/371/JHA, με σκοπό την στήριξη των αρχών των κρατών μελών και την αμοιβαία τους συνεργασία στην πρόληψη και καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας και άλλων σοβαρών προβλημάτων, με ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών και άλλες επιχειρησιακές δράσεις. Βλ. Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, 24.5.2016, L 135: 53 και 55

³³⁸ Η Europol συμβάλει σημαντικά στην καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων, το γνωστό trafficking. Βλ. Obokata, T. in Guild, E., Minderhoud, P. (eds.). (2006). *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings*, Immigration And Asylum Law And Policy In Europe, Volume 9, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pbl. : 388

ευρωπαϊκή χρηματοδότηση³³⁹.

Από το 2007, η EUROPOL ως ένδειξη αλληλεγγύης προς τρίτα κράτη παρέχει επιχειρησιακή και εκπαιδευτική συνδρομή για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης³⁴⁰. Επομένως, έκανε σημαντική δουλειά στην καταπολέμηση της διακίνησης μεταναστών, δημιουργώντας μία αξιοσημείωτη βάση δεδομένων και το Ευρωπαϊκό Κέντρο Διακίνησης Μεταναστών³⁴¹, αναδεικνύοντας την αλληλεγγύη της μέσα από την συνεργασία με άλλες υπηρεσίες όπως η Eurojust και το Γραφείο κατά της Πλαστογραφίας (the European Anti-Fraud Office -OLAF) αλλά και με τις αρχές τρίτων κρατών³⁴², διεθνείς οργανισμούς και πολλές φορές ιδιώτες για να επιτύχει τους σκοπούς της³⁴³.

Προοπτικές

Η συνέργεια αποφέρει καλύτερα αποτελέσματα, εμφανές και με την Europol που θα παίζει ενεργό ρόλο στην πρόληψη, ανίχνευση και έρευνα του εγκλήματος, συμπεριλαμβανόμενης της τρομοκρατίας καθώς και με την συνεισφορά του European Police College (CEPOL)³⁴⁴. Παρόλα αυτά, όπως σημειώνει ο Ευρωπαίος Επίτροπος για θέματα μετανάστευσης, Δ. Αβραμόπουλος, υπάρχει μία δυστοκία από τα κράτη μέλη να αποκαλύψουν στοιχεία που θα μπορούσαν να βοηθήσουν πολύ σε ευρωπαϊκό επίπεδο³⁴⁵. Έτσι, επεισέρχεται το εθνικό αλλά και ζητήματα ασφαλείας που δρουν περιοριστικά στην λογικής συνεργασίας και αλληλεγγύης. Αλλά και η συνεργασία που αναπτύσσεται είναι επιφανειακή και η αλληλεγγύη γίνεται αντιληπτή μόνο ως οικονομική και δευτερευόντως ως πρακτική, αφού η πρακτική συνεργασία πηγάζει από οικονομικές συνεργασίες σε κοινά συμφέροντα και όχι από την ανάγκη να βοηθηθούν κράτη που έχουν ανάγκη.

³³⁹ European Parliament. (2011). *“The implementation of art 80 TFEU”*, Directorate-General for Internal Policies: 23

³⁴⁰ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy , Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final: 9

³⁴¹ Βλ. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre> , πρόσβαση 20.06.2017 ενώ για την δράση και τις επιτυχίες του βλ. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc> , πρόσβαση 20.06.2017

³⁴² Η επιβολή του νόμου για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος απαιτεί την συνεργασία με μη ευρωπαϊκά κράτη τόσο μέσω της EUROPOL όσο και του Κέντρου SECI στο Βουκουρέστι. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final: 7

³⁴³ Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, 24.5.2016, L 135: 56

³⁴⁴ Τόσο η EUROPOL, όσο και το CEPOL μετατρέπονται σε όργανα της Ένωσης και παύουν πια να χρηματοδοτούνται διακυβερνητικά. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Establishing A Framework Programme On “Security And Safeguarding Liberties” For The Period 2007-2013, Proposal For A Council Decision Establishing The Specific Programme “Prevention, Preparedness And Consequence Management Of Terrorism”, For The Period 2007-2013, General Programme “Security And Safeguarding Liberties”, Proposal For A Council Decision, Establishing the specific Programme “Prevention of and Fight against Crime” for the Period 2007-2013, General Programme “Security and Safeguarding Liberties”, (presented by the Commission) {SEC(2005) 436}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 124 final, 2005/0034 (CNS) 2005/0035 (CNS): 6 και 11

³⁴⁵ Αν αναλογιστεί κανείς τα κράτη που πέρασαν οι τζιχανιστές για τις τρομοκρατικές επιθέσεις, τότε αντιλαμβάνεται πως η ανταλλαγή πληροφοριών έχει προβλήματα. Διάλεξη του Επιτρόπου Δημήτρη Αβραμόπουλου στο ΙΔΙΣ. (16 Μαρτίου 2017). Μετανάστευση, Ασφάλεια και πως επηρεάζουν το μέλλον της Ευρώπης.

3.3.3. FRONTEX

Η γνωστή FRONTEX ή αλλιώς Ευρωπαϊκή Οργάνωση Διαχείρισης Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα (European Agency for Management of Operational Cooperation - EAMOC) λειτουργεί από το 2004³⁴⁶, ενώ το 2007 αναλαμβάνει νέες αρμοδιότητες, βάση του αναθεωρημένου νομικού πλαισίου του 2007/2004/EC με τον Κανονισμό 1168/2011/EU στα άρθρα 1 και 26α³⁴⁷, όπως η κοινή δράση, η εκπαίδευση, η ανάλυση κινδύνου, η έρευνα, η μετατροπή της ως δύναμη άμεσης ανταπόκρισης, η συμμετοχή της σε κοινές επιχειρήσεις³⁴⁸ απέλασης και η συλλογή στατιστικών. Αργότερα, με τον Κανονισμό 2016/1624³⁴⁹ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στις 14 Σεπτεμβρίου 2016 σχετικά με την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Λιμενικό επεκτάθηκαν οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας³⁵⁰ για την διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών, με την υιοθέτηση ενεργούς, τεχνικής και επιχειρησιακής συνεργασίας με τρίτα κράτη³⁵¹, με ανταλλαγή πληροφοριών, έρευνα και ανάπτυξη, εξειδίκευση, διασωστικές επιχειρησιακές δράσεις, δράσεις φύλαξης των συνόρων και πιλοτικά προγράμματα³⁵². Όπως συμβαίνει με την δημιουργία Ομάδων Έγκαιρης Συνοριακής Παρέμβασης (RABITs)³⁵³ που θα συνδράμουν όταν τους ζητηθεί από ένα κράτος μέλος για παροχή τεχνικής και

³⁴⁶ Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders- EAMOC) ιδρύθηκε το 2004. Βλ. Council Regulation no 2007/2004, 26.10.2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, , 25.11.2004, OJ L 349, 25.11.2004

³⁴⁷ EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/eu-fra-solidarity-frontex.pdf, retrieved on 15-1-2016

³⁴⁸ Η επέκταση ωστόσο σε κοινές επιχειρήσεις βάζει το όλο εγχείρημα σε ερωτήματα για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ibid: 6

³⁴⁹ Regulation (Eu) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, 16.9.2016, L 251 και http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/European_Border_and_Coast_Guard.pdf , πρόσβαση 12.06.2017

³⁵⁰ Η αναβαθμισμένη Frontex, που ονομάζεται πλέον Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή (European Border and Coast Guard) στηρίζει τα κράτη στα εξωτερικά σύνορα, μέσω κοινών επιχειρήσεων σε διάφορες περιοχές, όπως η ΤΡΙΤΩΝ, η ΠΟΣΕΙΔΩΝ και άλλες δραστηριότητες στα Δυτικά Βαλκάνια, καθώς και την υποστήριξη των επιστροφών. Οι αριθμοί είναι αποκαλυπτικοί, 760 αξιωματούχοι στην Ελλάδα βοηθούν στον συνοριακό έλεγχο και στην υλοποίηση της Δήλωσης με την Τουρκία, 600 στην Ιταλία βοηθούν στα hotspots και τις επιχειρήσεις στην Κεντρική Μεσόγειο, 130 στην Βουλγαρία συνδράμουν στον έλεγχο των χερσαίων συνόρων και στην καταπολέμηση των παράνομων δευτερευουσών μετακινήσεων, 70 στα Δυτικά βαλκάνια για την συνοριακή διαχείριση. Βλ. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, 25.1.2017 COM(2017) 42 final: 3

³⁵¹ Σημαντική είναι η συνεισφορά της και στην συνεργασία με τρίτες χώρες, όπου ξεκίνησε διμερείς συνεργασίες με 18 χώρες, ενώ έστειλε και αξιωματούχο στην Τουρκία και σε επιπλέον 10 χώρες, ξεκινώντας από τον Νίγηρα και την Σερβία με στόχο να καλύψει όλα τα Δυτικά Βαλκάνια. Βλ. Ibid: 9

³⁵² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Model status agreement as referred to in Article 54(5) of Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, Brussels, 22.11.2016 COM(2016) 747 final: 2

³⁵³ Η ενδυνάμωση της σε προσωπικό ταχεία αντίδρασης είναι σημαντική, αφού αριθμεί 1500 συνοριοφυλακές και σχετικό προσωπικό με 14 διαφορετικές ειδικότητες, με εξοπλισμό διαθέσιμο από τις πρώτες κιόλας 10 ημέρες με στόχο τον προληπτικό έλεγχο της λειτουργίας της Σένγκεν και στην πρόβλεψη των μελλοντικών προκλήσεων. Βλ. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, 25.1.2017 COM(2017) 42 final: 5-6

επιχειρησιακής βοήθειας, παραδείγματος χάριν η βοήθεια στην Ελλάδα³⁵⁴ στην διαχείριση των αυξημένων ροών³⁵⁵ συνεισφέροντας στην πρακτική αλληλεγγύη³⁵⁶. Επιπλέον, θα μπορεί να οργανώνει³⁵⁷ και να συντονίζει επιχειρήσεις επιστροφής, ενισχύοντας την συνεργασία με τα κράτη μέλη και ιδίως σε ότι αφορά την προαναχωρησιακή συνεργασία με σημαντική πρωτοβουλία αυτήν της Επιτροπής για την δημιουργία ενός Ενοποιημένου Συστήματος Διαχείρισης των Επιστροφών, με επιχειρησιακές συνέργιες για επιστροφή και επανεισδοχή των κρατών μελών και χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων από την ΕΕ όπως το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Επανεισδοχής (ERIN - European Reintegration Network), η Ευρωπαϊκή Ενιαία Προσέγγιση της Επιστροφής προς Τρίτες Χώρες (EURINT - European Integrated Approach on Return towards Third Countries) και οι Ευρωπαίοι Αξιωματούχοι (EURLO - European Return Liaison Officers) μαζί με την Πλατφόρμα που διευκολύνει της επιστροφές και συλλέγει τις πληροφορίες, την Εφαρμογή Ενιαίας Διαχείρισης της Επιστροφής (Integrated Return Management Application -IRMA)³⁵⁸.

Η ανάγκη για καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της διακίνησης ανθρώπων³⁵⁹ φέρνει την FRONTEX στο προσκήνιο, καθώς αποτελεί αποτελεσματικό εργαλείο στην καλλιέργεια συνεργασίας, μέσω τεχνικής και επιχειρησιακής βοήθειας, συγκεντρώνοντας πόρους και εξοπλισμούς που μπορούν να διατεθούν σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη, τόσο σε επίπεδο ανάπτυξης των

³⁵⁴ Διεξήγαγε μία σειρά από κοινές επιχειρήσεις για να βοηθήσει τα κράτη-μέλη του Νότου, δράση της οποίας ήταν το πρώτο τεστ και η ένδειξη αλληλεγγύης στα κράτη όπου καθημερινά συνέρρεε μεγάλος αριθμός μεταναστών. Μεταξύ των επιχειρήσεων ήταν και η HPA II στις Κανάριες Νήσους και τις βορειοδυτικές ακτές της Αφρικής και ο NAYTILIOS στην κεντρική Μεσόγειο, με απώτερο στόχο να ελέγξουν τα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα της Ένωσης, καταπολεμώντας την παράνομη μετανάστευση μεταξύ άλλων, να επιχειρήσουν για έρευνα και διάσωση, σώζοντας ζωές, εμπλέκοντας μάλιστα και τρίτες χώρες σε συνεργασία. Πέρα από τις επιχειρήσεις εκπαιδύσε και απέστειλε αξιωματούχους από άλλα κράτη-μέλη στην Ισπανία και την Μάλτα ώστε να βοηθήσουν στην αναγνώριση εθνικότητας και τον επαναπατρισμό όσων δεν έλαβαν άσυλο. Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final:15-16

³⁵⁵ Υπήρξε επιτακτική ανάγκη για άμεσο και αποτελεσματικό μηχανισμό ανταπόκρισης στις αυξημένες ροές παράνομων μεταναστών από την Αίγυπτο με αποτελεσματική την επιχειρησιακή δράση της Frontex. Βλ. Question for written answer E-008292/13 to the Commission, Mario Borghezio (NI), (10 July 2013), , 5.3.2014, C 65 E: 536

³⁵⁶ ECRE. (January – June 2011). Memorandum on the Occasion of the Hungarian Presidency of the EU: 1

³⁵⁷ Οι αποκλίσεις στα κριτήρια επιστροφής οδηγούν στην ανάθεση στην FRONTEX την επίβλεψη των κοινών επιχειρήσεων επιστροφής αλλά και άλλων αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται σταδιακά. Βλ. Baldaccini, A., Toner, H. in, Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 13

³⁵⁸ Η στήριξη των επιστροφών αποτελεί προτεραιότητα για την Υπηρεσία και καλύπτει τόσο την εθελοντική όσο και την αναγκαστική επιστροφή, με την οργάνωση επιχειρήσεων επιστροφής, συνδρομή σε συνεργασία με προξενικές αρχές για την ταυτοποίηση των παράνομων μεταναστών, ενώ από τον Ιανουάριο του 2017 διαθέτει τρεις νέες ομάδες καταγραφής αναγκαστικής επιστροφής, συνοδείας αναγκαστικής επιστροφής και ειδικό επιστροφής, η πλήρωση των οποίων έγινε από τα κράτη μέλη με 395 από τους 690 που ήταν αναγκαίοι. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Model status agreement as referred to in Article 54(5) of Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, Brussels, 22.11.2016 COM(2016) 747 final: 3 και Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, 25.1.2017 COM(2017) 42 final: 3 και 7-8

³⁵⁹ Στις δράσεις της FRONTEX πέρα από αυτές σε Ατλαντικό και Μεσόγειο (πλην της συνδρομής σε Σενεγάλη και Μαυριτανία για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης) συγκαταλέγεται η ολοκλήρωση της ανάληψης κινδύνου για την Αφρική, οι μελέτες για την δημιουργία του Μεσογειακού Δικτύου Παράκτιων Περιπολιών (Mediterranean Coastal Patrols Network-MEDSEA) και του συστήματος παρακολούθησης των νοτίων θαλάσσιων συνόρων της ΕΕ και της Μεσογείου (BORTEC), σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των τοπικών δικτύων αξιωματούχων επιφορτισμένων με μεταναστευτικές αρμοδιότητες (ILOs). Βλ. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final: 3-4

προϋπάρχουσων σχέσεων³⁶⁰, όσο και σε επίπεδο παροχής τεχνικής υποστήριξης, δηλαδή εκπαίδευσης συνοριοφυλάκων και άλλων αξιωματούχων σχετικά με την μετανάστευση αλλά και δημιουργίας ασφαλών στατιστικών καταγραφών με χρήση εργαλείων³⁶¹, όπως IPA, την διδυμοποίηση (twinning) και TAIEX³⁶².

Αναγνωρίζοντας τον κεντρικό ρόλο της Λιβικής Ακτοφυλακής, μέσω της επιχείρησης ΣΟΦΙΑ³⁶³ και της Αποστολής Συνοριακής Βοήθειας (EU Border Assistance Mission - EUBAM)³⁶⁴ συντονίζει και εκπαιδεύει προσωπικό μαζί με άλλες πρωτοβουλίες³⁶⁵ όπως το Πρόγραμμα Μεσογειακό Δίκτυο ΙΠΠΟΚΑΜΠΟΣ³⁶⁶ που ενισχύει την λιβική ικανότητα παρακολούθησης των συνόρων υπό την ηγεσία της Ισπανίας και την συμμετοχή 7 κρατών μελών (Ισπανία, Ιταλία, Μάλτα, Γαλλία, Ελλάδα, Κύπρος, Πορτογαλία), με επιπλέον χρηματοδότηση που φτάνει το 1 εκ € και άλλα 2,2 εκ € από την Ιταλία, κάνοντας σαφές πως ενώ δεν προβλέπεται ευρωπαϊκή χρηματοδότηση των λιβικών επιχειρήσεων υπάρχει εντούτοις χρηματοδότηση μέσω της εκπαίδευσης του προσωπικού αλλά και με έμμεση χρηματοδότηση στην Ιταλία³⁶⁷. Για πρώτη φορά η Υπηρεσία είναι εξουσιοδοτημένη να ανα-

³⁶⁰ Η συμβολή της Frontex, της Europol και των ευρωπαϊκών περιφερειακών προγραμμάτων, όπως το Euromed Migration IV και το Mediterranean City to City Migration Profiles που δίνουν ευκαιρίες διαλόγου έχουν καθοριστική σημασία. Βλ. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Migration on the Central Mediterranean Route Managing Flows, Saving Lives, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final: 13

³⁶¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final: 6

³⁶² Το TAIEX είναι ένα εργαλείο βραχυπρόθεσμης τεχνικής βοήθειας που παρέχεται σε τρίτες χώρες από την ΕΕ, δυστυχώς περιορίζεται σε υποψήφιες χώρες ενώ θα μπορούσε να επεκταθεί ως ένδειξη συνεργασίας και σε άλλες. Βλ. Ibid: 15

³⁶³ Με την εξουσιοδότηση των ΗΕ, Απόφαση 2240/2015, η ΕΕ λαμβάνει μέτρα κατά της διακίνησης μεταναστών και ανθρώπων από τις ακτές της Λιβύης, με ανθρωπιστικό πρόσημο. Βλ. Decisions, Political And Security Committee Decision (CFSP) 2016/118 of 20 January 2016 concerning the implementation by EUNAVFOR MED operation SOPHIA of United Nations Security Council Resolution 2240 (2015), (EUNAVFOR MED operation SOPHIA/1/2016), 63, 29.1.2016, L 23: 63

³⁶⁴ Υπάρχουν διάφορες πρωτοβουλίες, με κορυφαία την επιτυχία του Σχεδίου Δράσης της Βαλλέττα και του Πλαισίου συνεργασίας, όπως οι αποστολές της Κοινής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας (Common Security and Defence Policy -CSDP). Παράλληλα, υφίστανται πρωτοβουλίες μαζί με την εν λόγω αποστολή για την Συνοριακή Βοήθεια στη Λιβυή (EU Border Assistance Mission - EUBAM) που επεκτάθηκε στην Τυνησία και σταδιακά στην Τρίπολη, όπως η ευρωπαϊκή στήριξη σε προγράμματα κατάπαυσης του πυρός, η συνεργασία ασφάλειας Σάχελ στο πλαίσιο του G5, η αποστολή Εκπαίδευσης και την EUCAP Sahel στο Μάλι, τον Νίγηρα και η επικείμενη βοήθεια σε Μαυριτανία, Μπουρκίνα Φάσο, Τσάντ για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης. Βλ. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Migration on the Central Mediterranean Route Managing Flows, Saving Lives, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final: 12

³⁶⁵ Όπως η βοήθεια που προσέφεραν στα hotspots σε Ελλάδα και Ιταλία οι 518 εμπειρογνώμονες της Frontex. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 5

³⁶⁶ Σχετικά με το Πρόγραμμα ΙΠΠΟΚΑΜΠΟΣ, που τίθεται σε λειτουργία το 2017 και στόχο έχει να ενδυναμώσει τις συνοριακές αρχές των βορειοαφρικανικών κρατών και να αναπτύξει την ικανότητα τους να ανταλλάσσουν πληροφορίες και να συντονίζουν δράσεις με ευρωπαϊκά και μεσογειακά κράτη, η δημιουργία ασφαλούς δικτύου πληροφόρησης επιτεύχθηκε με ενοποίηση των εθνικών συντονιστικών κέντρων του Eurosur με το δίκτυο του εν λόγω προγράμματος και την αποτελεσματική συνεργασία με την Frontex και την Europol. Βλ. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Migration on the Central Mediterranean Route Managing Flows, Saving Lives, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final: 8-9

³⁶⁷ Ibid: 6-7

πτύξει τις δυνάμεις της στο έδαφος τρίτων χωρών, μετά από συμφωνία της ΕΕ με αυτές, με αποτέλεσμα η οικονομική ενίσχυση της να αυξηθεί, η πρόβλεψη είναι από 250 το 2016 σε 320 το 2020 όπως και το προσωπικό θα αυξηθεί από 400 το 2016 σε 1000 το 2020³⁶⁸.

Η καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης ανθρώπων (trafficking) είναι άλλος ένας στόχος της ΕΕ. Σε αυτό, η επιχειρησιακή δράση της Ένωσης έχει τον πρώτο λόγο, με την έως σήμερα συνεργασία στην Δυτική Μεσόγειο και τον Ατλαντικό να είναι αποτελεσματική και ίσως πρότυπο για παρόμοιες επιχειρήσεις³⁶⁹.

Οι απώλειες ζωών στην Μεσόγειο αυξήθηκαν μετά την λήξη της Ιταλικής επιχείρησης Mare Nostrum στο τέλος του 2014 και παρά την κοινή επιχείρηση TPITΩΝ³⁷⁰ τον Νοέμβριο του 2014, υπό την αιγίδα της Frontex, άνθρωποι συνέχισαν να χάνονται στη Μεσόγειο και κινητοποιήθηκαν μία σειρά ΜΚΟ και ιδιωτικών οργανώσεων, όπως οι Γιατροί χωρίς Σύνορα, κ.α.³⁷¹. Έως τώρα, ο στόχος της διάσωσης ζωών οδήγησε στις κοινές επιχειρήσεις της FRONTEX, πέρα από την TPITΩΝ³⁷² και την ΠΟΣΕΙΔΩΝ, με σημαντικά αποτελέσματα στο Αιγαίο αφού ανίχνευσε 1 εκ. παράνομους μετανάστες και συνέλαβε πάνω από 900 διακινητές³⁷³. Στην Νότια και Κεντρική Μεσόγειο, με την Επιχείρηση ΣΟΦΙΑ/ EUNAVFORMED³⁷⁴ φτάσαμε στην σύλληψη 71

³⁶⁸ Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, 25.1.2017 COM(2017) 42 final: 10

³⁶⁹ Στο Αιγαίο και την Κεντρική Μεσόγειο, η συνεργασία Frontex και NATO, υπό την επιχείρηση EUNAVFORMED Sophia, υπήρξε καθοριστική στα θέματα ασφαλείας και προστασίας ανθρώπινων ζωών. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 4

³⁷⁰ Στην επιχείρηση TPITΩΝ συμμετείχαν μία σειρά κρατών όπως η Ισλανδία, η Νορβηγία και η Ελβετία αλλά και 24 κράτη μέλη της ΕΕ είτε με ουσιαστική συμμετοχή είτε με προσφορά εξοπλισμού και εμπειρογνομόνων και μάλιστα στην επιχείρηση ενεπλάκησαν και ευρωπαϊκές υπηρεσίες όπως η Europol, Eurojust και η EASO. Βλ. ECRE (annual report 2014-2015). AIDA, *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis: 35*

³⁷¹ Ibid: 27

³⁷² Η επιχείρηση TPITΩΝ ξεκίνησε τον Νοέμβριο του 2014, με στόχο την προστασία των συνόρων, υποστηρικτικές δράσεις έρευνας και διάσωσης και στήριξη της Ιταλίας στην καταγραφή των μεταναστών, με επέκταση των στόχων για καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος, της διακίνησης ναρκωτικών, της παράνομης αλιείας και της θαλάσσιας μόλυνσης, υπό την εποπτεία της ιταλικής κυβέρνησης αλλά με την υποστήριξη 28 ευρωπαϊκών κρατών σε εξοπλισμό και προσωπικό ενώ και η συνεισφορά ΜΚΟ ήταν σημαντική στη διάσωση ζωών. Η επιχείρηση TPITΩΝ, αρχικά έδινε έμφαση στην παρακολούθηση των συνόρων και όχι την διάσωση ζωών ενώ ο κανονισμός της απαιτούσε τον σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης και έτσι τον Απρίλιο του 2015 τόσο η επιχείρηση TPITΩΝ στην Ιταλία όσο και η επιχείρηση ΠΟΣΕΙΔΩΝ στην Ελλάδα επιφορτίστηκαν και με αρμοδιότητες έρευνας και διάσωσης παράλληλα με τον τριπλασιασμό της χρηματοδότησης της Frontex για την επίτευξη τους. Βλ. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Migration on the Central Mediterranean Route Managing Flows, Saving Lives, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final: και ECRE (annual report 2014-2015). AIDA, *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis: 33*

³⁷³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 4

³⁷⁴ Ωστόσο, ως προς την Επιχείρηση ΣΟΦΙΑ, επικρίσεις σημειώθηκαν σχετικά με την αποτελεσματικότητα της και την αναλογικότητα που δημιουργεί μία σειρά από ερωτήματα: αφού είχε ως αποτέλεσμα στην εξεύρεση πιο επικίνδυνων διαδρομών για την Ευρώπη, χωρίς ουσιαστικά αποτελέσματα στην διακίνηση ανθρώπων και αύξηση των βαρών και της πίεσης στις αρχές της Λιβύης. Το οξύμωρο στην όλη επιχείρηση είναι πως μία στρατιωτική επιχείρηση που στρέφεται εναντίον των πλοίων, διασφαλίζει την ασφάλεια των μεταναστών και προσφύγων. Βλ. Letta, E., Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E. (2017) CEPS TASK FORCE REPORT, *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, Brussels, CEPS: 36- 37 και Βλ. ECRE, AIDA (2015). *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, annual report 2014-2015: 35*

διακινητών και την ακινητοποίηση 129 πλοίων διακίνησης, σώθηκαν 14.857 άνθρωποι και 31.096 σώθηκαν από άλλους με την βοήθεια όμως της Επιχείρησης³⁷⁵. Έτσι, η ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων από την Frontex, στο πλαίσιο της ενιαίας διαχείρισης των συνόρων και στο πνεύμα της κοινής ευθύνης, ενδυναμώνεται η δράση της, οι κοινές επενδύσεις και η κοινή δέσμευση για την πλήρη λειτουργία της είναι η “πρακτική έκφραση της δέσμευσης των κρατών μελών να μοιραστούν την ευθύνη και να υποδείξουν αλληλεγγύη στο κοινό συμφέρον”³⁷⁶.

Προοπτικές

Η κρίση έδωσε περισσότερους πόρους και ανθρώπινο δυναμικό στην Frontex, συντονιστικές αρμοδιότητες που πέρα των συνοριακών αρχών επεκτάθηκαν και στις λιμενικές και στρατιωτικές αρχές ως προς τους συνοριακούς ελέγχους και τις συνοριακές παρακολουθήσεις και την συνδρομή στην καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών³⁷⁷ και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών αλλά και τρίτων κρατών³⁷⁸. Η ανάγκη παροχής των απαραίτητων κονδυλίων³⁷⁹ σε αυτή είναι αναγκαία και η ανάδειξη κατάλληλων μεθοδολογιών στην ανάλυση κινδύνου στη συμμετοχή της αυτοδύναμα σε σχέδια, συναντήσεις, συνέδρια και εκπαιδεύσεις με τρίτες χώρες³⁸⁰ θα μπορούσε να καταστήσει την αλληλεγγύη και την συνεργασία πιο χρήσιμη από ποτέ. Ωστόσο, περιορισμοί στην λειτουργία της και ιδίως στον τομέα της παρέμβασης της συνεχίζουν να υπάρχουν, αφού απαιτείται συμφωνία με κράτη και συμμετέχοντες³⁸¹.

Η δράση της FRONTEX θα μπορούσε να καταστεί αποτελεσματική εάν επεκταθεί σε κοινές επιχειρήσεις με τρίτες χώρες³⁸² και σε τοποθέτηση αξιωματούχων σε όλες τις αφρικανικές χώρες

³⁷⁵ Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 5

³⁷⁶ Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, 25.1.2017 COM(2017) 42 final: 2

³⁷⁷ Letta, E., Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E. (2017) CEPS TASK FORCE REPORT, *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, Brussels, CEPS: 44

³⁷⁸ Ibid: 46

³⁷⁹ Οι ελλείψεις που σημειώνονται είναι στους πόρους και τις υλικοτεχνικές ανάγκες των επιχειρήσεων που πρέπει να διατεθούν στην Frontex, όπως ελικόπτερα, οχήματα, σκυλιά και άλλος εξοπλισμός. Βλ. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, 25.1.2017 COM(2017) 42 final: 3

³⁸⁰ Όπως για παράδειγμα η συνεργασία με τη Ρωσική συνοριοφυλακή. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final: 11 και 14.

³⁸¹ Είναι σημαντικό να αποσυνδεθεί η έρευνα και ανάπτυξη από τον καταμερισμό της ευθύνης και να καταστεί η πρώτη κοινή δράση της Ένωσης καθώς και η δημιουργία ασφαλών και νόμιμων οδών μετανάστευσης. Βλ. Letta, E., Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E. (2017) CEPS TASK FORCE REPORT, *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, Brussels, CEPS: 5051 και 55

³⁸² Προβλήματα σημειώνονται με την επιχειρησιακή συνεργασία με τρίτες χώρες, ιδίως στα ζητήματα επιστροφής, τα οποία χρήζουν βελτίωσης ενώ και ο καλύτερος συντονισμός είναι αναγκαίος. Βλ. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, 25.1.2017 COM(2017) 42 final: 4

κλειδιά, είτε προέλευσης, είτε διαμετακόμισης³⁸³. Παράλληλα, η ανάπτυξη των Αξιωματούχων επιφορτισμένων με θέματα μετανάστευσης (ILOs- Immigration Liaison Officers) θα ήταν καλό να ενταθεί ιδίως σε περιοχές κλειδιά των μεταναστευτικών οδών για την καλύτερη διαχείριση των συνόρων. Μία εντατικοποίηση της συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών θα ήταν η δημιουργία κέντρων απόδοσης βίζας όπως αυτό στην Μολδαβία με την συνεργασία Αυστρίας, Ουγγαρίας, Λετονίας και Σλοβενίας³⁸⁴.

Ωστόσο, η FRONTEX έχει απασχολήσει επανειλημμένα τις οργανώσεις δικαιωμάτων για παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων³⁸⁵ καθιστώντας την υιοθέτηση μηχανισμού αξιολόγησης των επιχειρήσεων³⁸⁶ περισσότερο από αναγκαία. Επίσης, διαπιστώνεται η ανάγκη συνεργασίας της FRONTEX με τις εθνικές αρχές, ενώ, ο συνοριακός έλεγχος δεν θα πρέπει να στρατιωτικοποιηθεί³⁸⁷, αλλά αντίθετα να σώζει ζωές³⁸⁸. Έτσι κι αλλιώς, σαφής απόκλιση από την αρχή της αλληλεγγύης είναι οι παρεμποδίσεις (και από την FRONTEX) πλοιαρίων να εισέλθουν στην Ευρώπη, αναδεικνύοντας την αδυναμία των κρατών στα εξωτερικά σύνορα να εγγυηθούν την ασφαλή πρόσβαση στο ευρωπαϊκό έδαφος με διαδικασίες ασύλου, νομική παρέμβαση και ευρύτερη ευρωπαϊκή υποστήριξη, με αποτέλεσμα τέτοιες μέθοδοι να κρίνονται αναποτελεσματικές, αφού δεν αντιμετωπίζουν τα αίτια και τις συνθήκες που προκαλούν την μετανάστευση στις χώρες προέλευσης³⁸⁹. Συ-

³⁸³ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final: 9

³⁸⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final: 15

³⁸⁵ Η καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως σχετικά με την αρχή της μη επαναπροώθησης, η οποία θα πρέπει να σταματήσει. Ανησυχία υπάρχει και για τις επαναπροωθήσεις που διαπιστώθηκαν από την κυβέρνηση της Μάλτας προς την Λιβυή. Πέρα από το εσωτερικό των συνόρων η ευθύνη της προστασίας των εξωτερικών συνόρων είναι πια υπόθεση της FRONTEX και ενώ δεν υπάρχει κοινή πολιτική στο ποιος θα εισέλθει, υπάρχει ωστόσο κοινή πολιτική στην όλη διαδικασία μετά από την καταγραφή έως την επιστροφή, χωρίς δυστυχώς όμως πάντα να εγγυάται η αρχή της μη επαναπροώθησης. Βλ. Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 768/2005 establishing a Community Fisheries Control Agency', (COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)) the 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders' (COM(2015) 673 final) and the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC' (COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)), (2016/C 303/15), 19.8.2016, C 303/109: 111 και Question for written answer E-008898/13 to the Commission, 26.3.2014, C 87 E: 383 και Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*, Hague, Asser Press: 11

³⁸⁶ ECRE. (January – June 2011). Memorandum on the Occasion of the Hungarian Presidency of the EU: 6

³⁸⁷ Αλγεινή εντύπωση προκαλούν και οι μεγάλης έκτασης επιχειρήσεις των ενόπλων δυνάμεων στα νησιά της Μάλτας το 2013 απότοκο της αποτυχίας του καταμερισμού των βαρών των παράνομων μεταναστών δημιουργώντας σκληρό έκτακτης ανάγκης και οδηγώντας στην υιοθέτηση του μηχανισμού μετεγκατάστασης. Βλ. Question for written answer E-008245/13 to the Commission, Joseph Cuschieri (S&D), (10 July 2013), , 5.3.2014, C 65 E: 454

³⁸⁸ Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 768/2005 establishing a Community Fisheries Control Agency', (COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)) the 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders' (COM(2015) 673 final) and the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC' (COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)), (2016/C 303/15), 19.8.2016, C 303: 110

³⁸⁹ O' Nions, H. (2014). *Asylum – A Right Denied A Critical Analysis of European Asylum Policy*, Ashgate: 42

νολικά, η δράση της κρίνεται αποτελεσματική στις ευρωπαϊκές επιδιώξεις αλλά με πολλές θυσίες στο ευρωπαϊκό κεκτημένο προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων και σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των ανθρωπίνων ζώων αφού έχει οδηγήσει σε πολλές απώλειες ανθρωπίνων ζώων και ελάχιστη πρόσβαση σε διαδικασίες ασύλου.

3.3.4. EURODAC και άλλα πληροφοριακά συστήματα

Με την συριακή κρίση και το Πρόγραμμα “Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών” έχουμε μία σειρά συστημάτων τεχνολογίας που συνεπικουρούν στην υλοποίηση της πολιτικής των εξωτερικών συνόρων και θεωρήσεων εισόδου (visa), όπως είναι το Πληροφοριακό Σύστημα Θεωρήσεων (VIS) και το Πληροφοριακό Σύστημα Σέγκεν (SIS), αλλά και της πολιτικής ασύλου, όπως είναι η EURODAC, τα οποία συμβάλλουν στην κοινοτική αλληλεγγύη³⁹⁰ μέσω της παγίωσης της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών-μελών³⁹¹ με στόχο και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης³⁹².

Η EURODAC, μία βάση δαχτυλοσκοπικών δεδομένων, δημιουργείται το 2000³⁹³. Η υιοθέτηση της δεν έγινε χωρίς προβλήματα, αφού σημειώθηκε ανησυχία με την δημιουργία βάσης δεδομένων για δαχτυλικά αποτυπώματα και ακολούθησε η άρνηση της Επιτροπής να έχουν πρόσβαση σε αυτήν

³⁹⁰ Η EURODAC είναι από τους πλέον αποδεκτούς Κανονισμούς αφού τον έχουν αποδεχτεί και το Η.Β και η Ιρλανδία αλλά και η Δανία. Βλ. Brouwer, E. (2008). *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, VOLUME 15, LEIDEN/BOSTON, Martinus Nijhoff Pbl.: 121

³⁹¹ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013 (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final: 8

³⁹² Γίνεται έτσι αντιληπτό πως η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης δεν μπορεί να λάβει χώρα με τις ενέργειες μόνο ενός κράτους ενώ η χρήση νέων τεχνολογιών ήταν συμπαραστάτης σε όλη αυτή την συλλογική προσπάθεια (SIS, VIS and Eurodac). Βλ. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 272 final, 2016/0132 (COD): 92

³⁹³ Η EURODAC δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό Νο 2725/2000 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου. Βλ. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ 2725/2000 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 11ης Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, 15.12.2000, L 316, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=EN>, πρόσβαση στις 12.06.2017

όργανα της τάξης³⁹⁴. Η πρώτη αναθεώρηση της έγινε τον Ιούνιο 2013³⁹⁵ που ενίσχυσε την λειτουργικότητα της και έθεσε τους όρους για πρόσβαση από τα όργανα επιβολής του νόμου, σημειώνοντας επιτυχίες στην ταυτοποίηση του ποιο κράτος είναι αρμόδιο να κρίνει ένα αίτημα ασύλου, σύμφωνα με το λεγόμενο “σύστημα του Δουβλίνου”³⁹⁶. Η δεύτερη αναθεώρηση της EURODAC απαντά στις ανάγκες των κρατών μελών που προέκυψαν από την μεταναστευτική και προσφυγική κρίση³⁹⁷ και την συνεπαγόμενη αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου³⁹⁸.

Παράλληλα έχουμε το πληροφοριακό σύστημα θεωρήσεων (Visa Information System- VIS)³⁹⁹ και το Πληροφοριακό σύστημα για την Σένγκεν (SIS) ένα χρόνο μετά⁴⁰⁰. Επίσης, με την κρίση έχουμε

³⁹⁴ Question for written answer E-001998/12 to the Commission, Angelika Werthmann (NI), (21 February 2012), C 109 E, 16.4.2013, p. 259

³⁹⁵ Η μεταρρύθμιση της Eurodac το 2013 έδωσε πρόσβαση σε σώματα ασφαλείας για την αποτροπή τρομοκρατικών επιθέσεων και άλλων απειλών, ενώ η τελευταία τροποποίηση έγινε για να βοηθήσει στον έλεγχο της παράνομης μεταναστεύσης, στις δευτερεύουσες μετακινήσεις και την ταυτοποίηση παράνομων μεταναστών προς επιστροφή. Βλ. ECRE. (July 2016). *Comments on the Commission Proposal to recast the Eurodac Regulation COM(2016) 272*: 3 και Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), 29.6.2013, L180/1.

³⁹⁶ Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 272 final, 2016/0132 (COD): 1

³⁹⁷ Με το ξεσπάσμα της μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης το 2015, κάποια κράτη τα κατάφεραν να δαχτυλοσκοπούν όσους εισέρρεαν στην ΕΕ ενώ άλλα όχι και για αυτό η Επιτροπή καθοδήγησε τα κράτη στην συστηματική δαχτυλοσκόπηση, με πρακτική συνεργασία και ανταλλαγή καλών πρακτικών, ενώ εισήγαγε και την χρήση βιομετρικών στοιχείων, με ψηφιακές φωτογραφίες για να διευκολύνει τα κράτη που αντιμετώπιζαν προβλήματα με τις δαχτυλοσκοπήσεις, για να αποφευχθούν οι δευτερεύουσες μετακινήσεις στην ΕΕ. Συγκεκριμένα, έχουμε την ενδυνάμωση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων για να συγκρατηθούν καλύτερα οι αυξανόμενες ροές παράνομης μετανάστευσης, την προώθηση της υλοποίησης της οδηγίας για την επιστροφή, την καταγραφή όλων όσων διέρχονται τα σύνορα της Ένωσης στα hotspots, με σεβασμό στην Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων. Βλ. Ibid: 2, 4 και 13.

³⁹⁸ Επειδή δεν υπάρχει η δυνατότητα ταυτοποίησης όσων διαμένουν παράνομα στην ΕΕ και το σύστημα EURODAC περιορίζεται στην ανεύρεση όσων έκαναν αίτηση ασύλου σε παραπάνω από ένα κράτη η Επιτροπή αποφάσισε την αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου για να αποκτήσει η Ένωση ένα βιώσιμο και δίκαιο σύστημα προσδιορισμού του κράτους μέλους, υπεύθυνου για κάθε αίτημα ασύλου, διατηρώντας ένα υψηλό επίπεδο αλληλεγγύης και δίκαιου καταμερισμού της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών. Βλ. Ibid: 3 και 8-9

³⁹⁹ Απόφαση που οριοθετεί τους σκοπούς, τις λειτουργίες και τις αρμοδιότητες του. Βλ. Council Decision 2004/512/EC of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS), 15/06/2004, OJ L 213: 5 και Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas {SEC(2004) 1628} COM(2004) 835

⁴⁰⁰ Council Decision amending Decision 2001/886/JHA on the development of the second generation Schengen information System (SIS II), 2006/0126 (CNS) Brussels, 12.7.2006 COM(2006) 383 final.

την ενίσχυση ή δημιουργία νέων θεσμών με χαρακτηριστικό παράδειγμα το eu-LISA⁴⁰¹, το οποίο θα συνδέσει το κεντρικό σύστημα με τα βιομετρικά δεδομένα⁴⁰². Η σύνδεση των αποφάσεων επιστροφής με το Πληροφοριακό Σύστημα Σένγκεν θα δώσει τη δυνατότητα ενημέρωσης των κρατών μελών για την έξοδο του από την Ένωση, είτε εθελοντικά είτε καταναγκαστικά, μειώνοντας τους απαιτούμενους πόρους για την ανίχνευση όσων έχουν ήδη φύγει και την χρήση τους μόνο εάν δεν έχει επιβεβαιωθεί η αποχώρηση τους στο χρονικό διάστημα που τους ζητήθηκε, ενώ παράλληλα θα βοηθήσει στην διαδικασία της ταυτοποίησης και επαναπόδοσης τους επίσημα έγγραφα καθώς και στην εναρμόνιση των αποφάσεων μεταξύ των κρατών μελών αφού θα μειωθούν οι αποκλίσεις⁴⁰³.

Προοπτικές

Είναι αμφισβητήσιμο το κατά πόσο η χρήση της Eurodac μαζί με τα κριτήρια του Δουβλίνο επιφέρουν κάποιο καταμερισμό των βαρών και αλλάζουν τον αριθμό των αιτούντων ασύλου, ωστόσο μπορεί να πει κανείς πως αποτρέπει τους αιτούντες να καταθέσουν πολλαπλές αιτήσεις ασύλου, οδηγώντας όμως σε χρονοβόρες διαδικασίες και παρέχοντας στα κράτη λόγους για άρνηση ενός αιτήματος ασύλου⁴⁰⁴. Συνολικά, η υιοθέτηση τέτοιων μηχανισμών πηγάζει από την ανάγκη της Ένωσης για ασφαλειοποίηση και αποτελεσματικότητα σε αυτές τις ενωσιακές επιδιώξεις αδιαφορώντας για την διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

3.3.5. EUROSUR

Μία άλλη θεσμική αποτύπωση της αρχής⁴⁰⁵ είναι το Ευρωπαϊκό Σύστημα Παρακολούθησης των Συνόρων (EUROSUR), που από το 2013 με την οδηγία 1052/2013 αποτελεί το πλαίσιο ανταλλαγής πληροφοριών για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, με την ανάπτυξη του Δικτύου Εθνικών Κέντρων Συντονισμού (NCCs) που συλλέγει τοπικές και εθνικές πληροφορίες για παράνομη είσοδο

⁴⁰¹ Η αναθεώρηση του Κανονισμού 1077/2015 σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την λειτουργική διαχείριση των μεγάλης κλίμακας πληροφοριακών συστημάτων στον χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (eu-LISA) είναι προς αυτή την κατεύθυνση, για την βελτίωση και επέκταση της χρήσης του Πληροφοριακού Συστήματος Σένγκεν για την επιστροφή των παράνομα εισελθόντων υπηκόων τρίτων χωρών, προσφέροντας ειδοποιήσεις σε περιπτώσεις όπου υπάρχει αρνητική απάντηση εισόδου και κατα συνέπεια ενισχυοντας την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης παράλληλα με την ανάπτυξη συνεργασίας με τρίτες χώρες. Βλ. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third- country nationals, Brussels, 21.12.2016 COM(2016) 881 final, 2016/0407 (COD): 2-3

⁴⁰² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person] , for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 272 final, 2016/0132 (COD): 92

⁴⁰³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third- country nationals, Brussels, 21.12.2016, COM(2016) 881 final, 2016/0407 (COD): 4-5

⁴⁰⁴ Brouwer, E. (2008). *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, VOLUME 15, LEIDEN/BOSTON, Martinus Nijhoff Pbl.: 126

⁴⁰⁵ Αναπτύσσεται παράλληλα με την νομική αναγνώριση της αλληλεγγύης. Βλ. European Parliament. (2011). *"The implementation of art 80 TFEU"*, Directorate-General for Internal Policies: 15

και εγκληματικές ενέργειες⁴⁰⁶. Με το Δουβλίνο μετατρέπεται σε θεσμό αλληλεγγύης σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης⁴⁰⁷. Σκοπός του είναι να ανταλλάσσει πληροφορίες με τα κράτη-μέλη της Ένωσης και την FRONTEX για να υπάρχει η εξαγωγή κοινών συμπερασμάτων.

Προοπτικές

Προβληματισμός υπήρξε με την δράση της Eurosur⁴⁰⁸ και ερωτήματα σχετικά με την ανεπάρκεια χρηματοδότησης της⁴⁰⁹. Και η δημιουργία αυτής αποτυπώνει την επιλογή της Ένωσης να καταστεί φρούριο, όχι δικαιωμάτων, ούτε αλληλεγγύης αλλά οχυρό απέναντι στους μετανάστες και αποθάρρυνση όλων των μεταναστευτικών ροών αδιαφορώντας για τα δικαιώματά τους.

3.4. Διαδικασίες: Μετεγκατάσταση (relocation), Επανεγκατάσταση (resettlement)

Πρακτικά αποτυπώνεται και μέσω των πολιτικών επιλογών όπως οι μετεγκατάσταση (relocation), επανεγκατάσταση (resettlement) και κατά κάποιον τρόπο στα hotspots.

Μετεγκατάσταση (relocation) είναι η μεταφορά, που χαρακτηρίζεται αποκλειστικά από διευρωπαϊκή κινητικότητα. Επιτυχής εφαρμογή της είναι το πιλοτικό πρόγραμμα EUREMA, φάση I και II, όπου 255 άτομα μεταφέρθηκαν από τη Μάλτα⁴¹⁰.

Επανεγκατάσταση (resettlement) είναι η αποδοχή, στο έδαφος των κρατών μελών υπηκόων τρίτης χώρας που χρήζουν διεθνούς προστασίας⁴¹¹ και έχουν εκτοπιστεί από ή εντός της χώρας εθνικότητας τους, απάτριδες και εκτοπισμένους από προηγούμενη μόνιμη διαμονή, με στόχο τη

⁴⁰⁶ Βλ. <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/>, πρόσβαση στις 10.08. 2017.

⁴⁰⁷ Mitsilegas, V. (2014). Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, <http://www.law.qmul.ac.uk/media/law/docs/staff/departement/Solidarity-and-Trust-in-the-Common-European-Asylum-System.pdf> CMS, Vol. 2.2: 188, retrieved on 15-1-2016

⁴⁰⁸ Ερωτήματα σχετικά με την υλοποίηση του. Βλ. Question for written answer P-003645/14 to the Commission, Giovanni Barbagallo (S&D), (25 March 2014), 1.10.2014, C 343:283

⁴⁰⁹ Question for written answer E-011617/13 to the Commission, Marc Tarabella (S&D) and Jean Louis Cottigny (S&D), (10 October 2013), 10.7.2014, C 218: 55 ενώ για την περίπτωση της Ιταλίας βλ. Question for written answer E-011619/13 to the Commission, Claudio Morganti (EFD), (10 October 2013), 10.7.2014, C 218: 58

⁴¹⁰ Η συγκυρία συνηγορούσε προς την υιοθέτηση του αφού πρόσφατη δημοσκόπηση του Γερμανικού Ταμείου Μάρσαλ ως προς τον καταμερισμό της ευθύνης στον τομέα της μετανάστευσης κατέγραψε πως το 80% των ερωτηθέντων στην Ευρώπη θεωρεί πως η ευθύνη πρέπει να καταμεριστεί δίκαια σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και όχι μόνο στις χώρες εισόδου και η Επιτροπή με την σειρά της αναγνώρισε πως υπάρχει ανάγκη αυξημένης αλληλεγγύης των ευάλωτων ομάδων που καταφεύγουν στην Ευρώπη αναζητώντας άσυλο μετά την Αραβική Άνοιξη και προώθησε το πιλοτικό πρόγραμμα μετεγκατάστασης από την Μάλτα. Βλ. Question for written answer E-000951/12 to the Commission, Monika Flašíková Beňová (S&D), (3 February 2012), 21.3.2013, C 82 E: 227

⁴¹¹ Όπως προσφύγων, αναγνωρισμένων από την Ύπατη Αρμοστεία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) ως δικαιούχους διεθνούς προστασίας, από την πρώτη χώρα που ζήτησαν άσυλο (συνήθως αναπτυσσόμενη) σε μία άλλη χώρα όπου θα λάβουν μόνιμη προστασία προσφέροντας λύσεις σε πρόσφυγες που δεν μπορούν να επιστρέψουν στην χώρα προέλευσής τους ή δεν μπορούν να ενσωματωθούν στην χώρα πρώτης υποδοχής. Η επανεγκατάσταση υπηκόων τρίτων χωρών είναι ο δρόμος που προσφέρεται σε όσους χρήζουν διεθνούς προστασίας, είναι ένα “εργαλείο διεθνούς αλληλεγγύης και καταμερισμού της ευθύνης με τρίτες χώρες”, συστατικό στοιχείο στην επίτευξη του στόχου της ασφαλούς οδούς για παροχή διεθνούς προστασίας. Βλ. Commission Staff Working Document accompanying the Communication of the Commission on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, Summary of the Impact Assessment, {COM(2009) 447 final} {COM(2009) 456 final} {SEC(2009) 1127}, Brussels, 2.9.2009 SEC(2009) 1128 final: 2 και Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD): 2

χορήγηση διεθνούς προστασίας⁴¹². Δηλαδή, αφορά την μεταφορά από τρίτη χώρα στην ΕΕ413 και είναι κυρίως διακρατική διαδικασία⁴¹⁴.

Τα **Hotspots** αφορούν περιοχές με μεγάλη πίεση ροών, προάγουν την συνεργασία στην καταγραφή των αιτούντων ασύλου και στην μετέπειτα επανεγκατάσταση τους στις χώρες της ΕΕ.

3.4.1. Μετεγκατάσταση (relocation)

Μία αποτύπωση της αρχής είναι η απόφαση για μετεγκατάσταση (resettlement). Πρώτη καταγραφή αυτής της πρότασης γίνεται 1992 και υπάρχει η σχετική απόφαση του 1994 όπου προβλέπεται και υποχρεωτικός μηχανισμός μετεγκατάστασης⁴¹⁵, που δυστυχώς δεν ευοδώθηκε γιατί δεν κάμφθηκαν οι αντιστάσεις κάποιων κρατών μελών, αλλά παρόμοια πρόταση θα επανέλθει αργότερα και θα μετουσιωθεί. Κατά την γιουγκοσλαβική κρίση, μετά από πολλές υπεκφυγές, υπήρξαν οι πρώτοι αναπροσανατολισμοί στην εφαρμογή του δικαιώματος ασύλου, όπως η μεταφορά των προσφύγων σε ζώνες ασφαλείας (μετεγκατάσταση δηλαδή εντός της χώρας προέλευσης), ή υποδοχή στην κοντινή περιοχή, αναδεικνύοντας την προσπάθεια της ΕΕ, να αναλάβει μόνο το οικονομικό βάρος της ευθύνης της για την συνδρομή των προσφύγων⁴¹⁶.

Η Επιτροπή αποφάσισε στις 2 Δεκεμβρίου 2012⁴¹⁷ να προωθήσει ένα μνημόνιο μετεγκατάστασης. Το μνημόνιο μετεγκατάστασης ξεκίνησε από τις σοβαρές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξ' αιτίας της ανεπάρκειας του Κανονισμού του Δουβλίνου. Ενώ, το Συμβούλιο στα Καταληκτικά του Συμπεράσματα σχετικά με το Κοινό Πλαίσιο για πραγματική και πρακτική αλληλεγγύη προς τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σημαντική πίεση στο σύστημα ασύλου στις 8 Μαρτίου 2012⁴¹⁸, προώθησε τον στόχο της Επιτροπής. Και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη σειρά του υιοθέτησε την απόφαση της Επιτροπής τον Σεπτέμβριο του 2012⁴¹⁹, προχωρώντας ένα βήμα παρακάτω και ζητώντας ποσόστωση για μετεγκατάσταση αναγνωρίζοντας έμπρακτα τόσο την αλληλεγγύη όσο και την ανάγκη μεταρρύθμισης του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.

Αργότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέφρασε πως η μετεγκατάσταση προσφύγων από την Ιταλία

⁴¹² Ibid: 10

⁴¹³ Παραδείγματα αυτής είναι οι 25.000 θέσεις φιλοξενίας το χρόνο από χώρες της Αρκτικής και οι 10.000 Σύριοι πρόσφυγες που θα φιλοξενηθούν στη Γερμανία. Βλ. Garlick, M (2014). Policy Brief Series, no 5, *Refugee EU's next steps on asylum*, MPI: 3

⁴¹⁴ ECRE (annual report 2014-2015). AIDA, *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis*: 42

⁴¹⁵ Thielemann, E. (2009). *Towards a common EU Asylum Policy: the political economy of refugee burden sharing*, EUSA, UK, Routledge: 18

⁴¹⁶ Lassalle, D. (Jan. - Feb., 2000). Le droit d'asile au Royaume-Uni: Évolutions et perspectives dans le contexte européen, *Population* (French Edition), Vol. 55. 1: 158, Institut National d'Etudes Démographiques, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1534768> Accessed: 28-03-2017 07:45 UTC

⁴¹⁷ Communication on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum, 2.12.2012, COM (2011) 835 final

⁴¹⁸ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 7010/12, ASILE 36 CODEC 505, 2.03.2016 (8.03), Βλ. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EL&f=ST%207010%202012%20INIT>, πρόσβαση 10.08.2017.

⁴¹⁹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2012 σχετικά με την ενίσχυση της αλληλεγγύης εντός της ΕΕ στον τομέα του ασύλου (2012/2032(INI)), Ενίσχυση της αλληλεγγύης εντός της ΕΕ στον τομέα του ασύλου, P7_TA-PROV (2012) 0310, 11.09.2012.

και την Ελλάδα⁴²⁰ θα είναι μία από τις προτεραιότητες της για το 2016-17⁴²¹. Συγκεκριμένα, η πρώτη δέσμη μέτρων της ΕΕ⁴²² στις αυξημένες μεταναστευτικές ροές είναι η μετεγκατάσταση, με το πρόγραμμα EUREMA, και οι ποσοτώσεις ενώ αποφασίστηκε να δοθούν περισσότεροι πόροι⁴²³. Στο πνεύμα της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης προτρέπεται η μετεγκατάσταση σύμφωνα με το Αρ.7⁴²⁴ της οδηγίας για την δημιουργία του Ταμείου των Εξωτερικών Συνόρων. Τέλος, αναγνωρίζεται πως οι πιέσεις συνεχίζονται αμείωτες και ο μηχανισμός θα πρέπει να εξακολουθήσει να λειτουργεί για να προσφέρει βοήθεια στις χώρες, ενώ σε άλλο σημείο αναφέρεται πως ο μηχανισμός μετεγκατάστασης και η ανάγκη υλοποίησης του αναγνωρίζεται ως “αλληλεγγύη στην πράξη”⁴²⁵.

Άτομα

Ως προς τα άτομα που μετεγκαταστάθηκαν υπάρχουν διακυμάνσεις. Με τις δύο αποφάσεις για μετεγκατάσταση το 2015⁴²⁶, θα μεταφέρονταν 106.000 αιτούντες ασύλου από την Ιταλία και την Ελλάδα έως τον Σεπτέμβριο του 2017, οι εναπομείναντες 54.000 θα μεταφέρονταν ήδη ως τον Σεπτέμβριο του 2016 ενώ θα έπρεπε να υπάρξουν θέσεις για άλλους 7.744⁴²⁷. Στην πρώτη ακόμη έκθεση για την μετεγκατάσταση, εμφανίζονται αργά αλλά σταθερά βήματα όσο υπάρχει καλή συνεργασία και βούληση των κρατών μελών να συνεισφέρουν, με 937 ανθρώπους να μετεγκαθίστανται ως τον Μάρτιο του 2016, 6.884 θέσεις να είναι διαθέσιμες, με μόνο όμως τις 3.723 να είναι άμεσα έτοιμες για μετεγκατάσταση, ενώ θετικό σημείο είναι η διάθεση και κινητοποίηση Σύνδεσμων Αξιωματούχων, με σημαντική συνεισφορά στην όλη διαδικασία⁴²⁸.

Τα βήματα προχωρούν γοργά και μετά από οκτώ μήνες εφαρμογής της, διαπιστώνεται πως παρά την αύξηση των ροών στην Ελλάδα, περισσότερα άτομα μετεγκαταστάθηκαν, λόγω της εμπλοκής αρκετών κρατών μελών στην μετεγκατάσταση, της αύξησης της ικανότητας της ελληνικής

⁴²⁰ Ωστόσο, είναι ειρωνεία πως μία πρόταση που στόχο είχε να οργανώσει ουσιαστική αλληλεγγύη προς δύο κράτη μέλη, με μετριοπαθείς στόχους ως προς τον αριθμό των θέσεων μετεγκατάστασης, ουσιαστικά προκάλεσε αυξημένη απέχθεια και δυσπιστία στα κράτη μέλη σε πολιτικό επίπεδο, με λήψη μονομερών μέτρων επανεισαγωγής των συνοριακών ελέγχων ή αρνήσεις επιστροφών σύμφωνα με το Σύστημα Δουβλίνο προκαταβάλλοντας αρνητικά την δημιουργία μελλοντικά ενός μόνιμου μηχανισμού μετεγκατάστασης. Βλ. ECRE, AIDA (2015). Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, *annual report 2014-2015*: 99

⁴²¹ Communication from the commission to the European parliament, the European council and the council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 3

⁴²² Η δεύτερη όπως θα δούμε παρακάτω είναι τα hotspots και η συνεργασία με τρίτες χώρες και ιδιαίτερα με την Τουρκία.

⁴²³ Goldner Long, I. (2013) , Is there a solidarity on Asylum and Migration at EU? , *Croatian Yearbook of European Law and Policy* Vol. 9: 11

⁴²⁴ EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/eu-fra-solidarity-frontex.pdf : 5, retrieved on 15-1-2016

⁴²⁵ Communication from the commission to the European parliament, the European council and the council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 3

⁴²⁶ Τον Σεπτέμβριο του 2015 λόγω της έκτακτης ανάγκης να διαχειριστούν τις ροές έχουμε τις δύο νομικά δεσμευτικές αποφάσεις του Συμβουλίου για προσωρινό μηχανισμό μετεγκατάστασης για 106.000 ανθρώπων από Ιταλία και Ελλάδα, ως “εκφραση της αρχής της αλληλεγγύης που βρίσκεται στην καρδιά του ευρωπαϊκού κεκτημένου”. Βλ. Communication from the commission to the European parliament, the European council and the council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 2

⁴²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 3

⁴²⁸ Ibid: 5-6

υπηρεσίας ασύλου να διεκπεραιώνει τα αιτήματα μετεγκατάστασης, την αυξανόμενη προθυμία των αιτούντων ασύλου να συμμετάσχουν και την συνέργια της Επιτροπής, της ελληνικής υπηρεσίας ασύλου, της EASO, της ΥΑΗΕΠ και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, ενώ στην Ιταλία τα ευρήματα ήταν απογοητευτικά λόγω της σχετικής απροετοιμασίας για την διαδικασία μετεγκατάστασης και της ανεπαρκούς συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών ιδίως σε θέματα ασφαλείας⁴²⁹. Λίγους μήνες μετά, αναγνωρίζεται πως κατέστη δυνατή η διαχείριση της κρίσης σχεδόν στο 100% της συλλογής δαχτυλικών αποτυπωμάτων, της εξασφάλισης της ασφάλειας και της αποτελεσματικής λειτουργίας του μηχανισμού μετεγκατάστασης, αφού 5.651 άτομα μετεγκαταστάθηκαν⁴³⁰. Μετά την αύξηση των μετεγκαταστάσεων, τον Οκτώβριο παρατηρήθηκε καθίζηση λόγω του χαμηλού αριθμού των προσφερόμενων θέσεων του Αυγούστου, της διάλυσης στην Γαλλία των εγκαταστάσεων στο Καλαί, με την Ελλάδα να βελτιώνει την ικανότητα καταγραφής της και την Ιταλία τους ελέγχους ασφάλειας με την βοήθεια της Europol⁴³¹.

Τέλος, ένα μήνα πριν την ολοκλήρωση των διαδικασιών ακόμη 1.237 άτομα μετεγκαταστάθηκαν αυτόν τον μήνα⁴³². Συνολικά, μετεγκαταστάθηκαν 8.451 άτομα από Ιταλία και 19.244 από Ελλάδα⁴³³.

Αιτήσεις

Αλλά διακυμάνσεις υπάρχουν και στην καταγραφή των αιτήσεων. Παρατηρείται αύξηση του αριθμού των αιτήσεων, αγγίζοντας και τους 300 ανθρώπους την ημέρα στην Ελλάδα, λόγω του κλεισίματος των Ελληνο-ΠΓΔΜιανών συνόρων, της καλύτερης πρόσβασης⁴³⁴ στην πληροφόρηση, της δράσης της EASO και της εμπιστοσύνης που χτίστηκε σταδιακά στον μηχανισμό μετεγκατάστασης⁴³⁵, καθώς και της αύξησης του αριθμού των εθνικοτήτων που πληρούσαν τα κριτήρια της μετεγκατάστασης αλλά και της ανασφάλειας των μεταναστών λόγω της απόκλισης τους από αυτά, αφού ανά τέσσερις μήνες η λίστα ανανεώνεται, όπως έγινε για παράδειγμα με την

⁴²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Report on relocation and resettlement, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 480 final: 3

⁴³⁰ Communication from the commission to the European parliament, the European council and the council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 2

⁴³¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh report on relocation and resettlement, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 720 final: 3

⁴³² Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eighth report on relocation and resettlement, Brussels, 8.12.2016 COM(2016) 791 final: 5-6

⁴³³ European Commission - Press release. (6 September 2017). European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows needs to be sustained, Brussels.

⁴³⁴ Αλλά και στην πρόσβαση στο άσυλο. Βλ. Karamanidou, L., Schuster, L. (2011). Realizing One's Rights under the 1951 Convention 60 Years On: A Review of Practical Constraints on Accessing Protection in Europe, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 25.2, Oxford University Press., doi:10.1093/jrs/fer053, πρόσβαση 20.08.2007

⁴³⁵ Η συμμετοχή προσωπικού άλλων αρχών στην διαδικασία καταγραφής είναι πολύ καλή, αφού ανακουφίζει στα βάρη της καταγραφής και κάνει τη όλη διαδικασία πιο ρεαλιστική. Βλ. ECRE. (September 2011). *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)*: 14

Σουαζιλάνδη και την Υεμένη⁴³⁶. Αρνητικό, όμως, αντίκτυπο έχει η μη άμεση απάντηση⁴³⁷ στις αιτήσεις μετεγκατάστασης, καθώς είναι μία διαδικασία που κρατάει δύο μήνες κυρίως λόγω των ελέγχων ασφαλείας⁴³⁸ και δυστυχώς επιφέρει απώλεια εμπιστοσύνης στον μηχανισμό μετεγκατάστασης από τους αιτούντες ιδίως εξ' αιτίας της αναιτιολόγητης απόρριψης των αιτήσεων για λόγους ασφαλείας⁴³⁹, δημόσιας τάξης και της έλλειψη προαναχωρησιακής πληροφόρησης από τα κράτη μέλη⁴⁴⁰. Ταυτόχρονα, αργεί η αποστολή εμπειρογνομόνων στην ΕΑΣΟ⁴⁴¹ για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα απόσπασης με τα προσόντα που χρειάζονται που θα έλυνε το ζήτημα των καθυστερήσεων⁴⁴².

Ασυνόδευτα ανήλικα

Η μετεγκατάσταση ευάλωτων ομάδων αιτούντων ασύλου, ιδίως ασυνόδευτων ανηλίκων υπήρξε προβληματική⁴⁴³. Εξαιρετικά μικρός⁴⁴⁴, επομένως παρόλο που αναδεικνύεται ως προτεραιότητα της Ένωσης, ήταν ο αριθμός ασυνόδευτων ανηλίκων που μετεγκαταστάθηκαν, λόγω της απροθυμίας των κρατών μελών να αναλάβουν τέτοια ευθύνη, της εκ φύσεως περίπλοκης διαδικασίας και της

⁴³⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 6-7

⁴³⁷ Αργότερα βελτιώνεται σημαντικά ο χρόνος απόκρισης στα αιτήματα για επανεγκατάσταση αλλά χρειάζεται ακόμη προσπάθεια ενώ και η αιτιολόγηση των απορριπτικών αποφάσεων επίσης ακολουθεί τα δέοντα. Ενώ ένα μήνα μετά ξανα αυξάνεται ο χρόνος απόκρισης στα αιτήματα μετεγκατάστασης εξ' αιτίας των επιπρόσθετων συνεντεύξεων για λόγους ασφαλείας που απαιτούν τα κράτη μέλη, παρά την εισαγωγή των οποίων η θετική απόκριση είναι περίπου στο 93%, ενώ οι αρνητικές απαντήσεις θα πρέπει να μην βασίζονται σε ζητήματα ασφαλείας αλλά να ενισχυθεί το εν λόγω ζήτημα με ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh report on relocation and resettlement, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 720 final: 6 και Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eighth report on relocation and resettlement, Brussels, 8.12.2016 COM(2016) 791 final: 7

⁴³⁸ Το ζήτημα παραμένει για μήνες, αφού με αργούς ρυθμούς πραγματοποιείται η διεκπεραίωση των αιτήσεων τόσο λόγω των επιπρόσθετων ελέγχων, όσο και για επιχειρησιακούς και υλικοτεχνικούς λόγους, όπως συγκεκριμένα κριτήρια για τις πτήσεις μετεγκατάστασης από τα κράτη μέλη. Βλ. Ibid: 8

⁴³⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Report on relocation and resettlement, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 480 final: 5-6

⁴⁴⁰ Με συστηματικές συνεντεύξεις, δαχτυλοσκόπησης και διασταύρωση με βάσεις δεδομένων των αστυνομικών αρχών, ελέγχων σε διάφορες διεθνείς βάσεις δεδομένων, έλεγχος με ακτίνες X, ασφάλεια σε διαδίκτυο. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 9-10

⁴⁴¹ Η συνεισφορά της ΕΑΣΟ παραμένει σημαντική, διευθετώντας το ζήτημα του κόστους απασχόλησης των εμπειρογνομόνων. Αρνητική είναι όμως η ανεπάρκεια ανταπόκρισης στο αίτημα της ΕΑΣΟ για εμπειρογνώμονες, μόλις 201 από 374 που ζητήθηκαν, καθώς και περιορισμένος χρόνος που αποσπώνται. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eighth report on relocation and resettlement, Brussels, 8.12.2016 COM(2016) 791 final: 8 και Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 11

⁴⁴² Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh report on relocation and resettlement, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 720 final: 7

⁴⁴³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Report on relocation and resettlement, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 480 final: 3

⁴⁴⁴ Συγκεκριμένα 1 ή 2 από Ελλάδα σε Φινλανδία. Βλ. Ibid: 4

άρνησης των ίδιων προς μετεγκατάσταση ανηλίκων που δηλώνουν ενήλικοι⁴⁴⁵ για να μην αποκοπούν από την ομάδα με την οποία έφτασαν⁴⁴⁶. Στη συνέχεια, παρατηρείται μία κάποια βελτίωση στο ζήτημα μετεγκατάστασης των ασυνόδευτων παιδιών⁴⁴⁷, ενώ ήδη γίνεται η καταγραφή τους και συνολικά 118 φαίνεται να έχουν μετεγκατασταθεί⁴⁴⁸ αλλά ο αριθμός μειώθηκε εκ νέου, εξ' αιτίας των επιπλέον εγγυήσεων που όρισε το Συμβούλιο με απόφαση του για την μεταφορά τους⁴⁴⁹.

Ο μηχανισμός προσφέρει σημαντική στήριξη στις βαλλόμενες χώρες και είναι θετικό ότι τις βοηθά να βελτιώσουν τα συστήματα ασύλου τους και να λάβουν υπόψη τους αιτούντες με ειδική ευαλωτότητα, ωστόσο, η μη δυνατότητα επιλογής των αιτούντων της χώρας που θα μετεγκατασταθούν και συνεπώς και των συνθηκών υποδοχής τους, δεδομένων των αποκλίσεων σε αυτές από χώρα σε χώρα, καθώς και τα κριτήρια μετεγκατάστασης που επιλέχθηκαν από την Επιτροπή, δημιουργούν σοβαρά προβλήματα⁴⁵⁰.

β. Συμμετοχή

Το ζήτημα της αλληλεγγύης στα μεταναστευτικά ζητήματα επαναφέρεται στο προσκήνιο και προβάλλεται η έλλειψη σύμπνοιας από όλα τα κράτη μέλη στο εν λόγω ζήτημα αφού μόνο 5 κράτη αναλαμβάνουν το 70 % των αιτούντων προς μετεγκατάσταση⁴⁵¹. Εξαίρεση σε αυτές τις αποφάσεις αποτελούν για άλλη μία φορά το Η.Β. και η Ιρλανδία⁴⁵², οι χώρες του Συστήματος Δουβλίνο αποφάσισαν να συμμετάσχουν (Ελβετία, Νορβηγία και Λιχτενστάιν), αντίθετα η Αυστρία και η Ουγγαρία δεν υλοποίησαν τις δεσμεύσεις τους, με την Σλοβακία και την Ουγγαρία να προσφεύγουν κατά του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για την δεύτερη απόφαση μετεγκατάστασης χωρίς όμως

⁴⁴⁵ Το ζήτημα προσπαθούν να λύσουν οι εθνικές αρχές και η FRONTEX, έχοντας διαθέσει ειδικούς στην αξιολόγηση της ηλικίας ενώ πολλές οργανώσεις προσπαθούν να αυξήσουν τις δομές υποδοχής όπως η UNICEF στην Ελλάδα. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 7

⁴⁴⁶ Ibid: 7

⁴⁴⁷ Ενώ μόνο ένα παιδί και μάλιστα όχι ασυνόδευτο μετεγκαταστάθηκε από Ιταλία, από την Ελλάδα έχουμε είκοσι τέσσερα ασυνόδευτα ανήλικα. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh report on relocation and resettlement, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 720 final:7 και Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eighth report on relocation and resettlement, Brussels, 8.12.2016 COM(2016) 791 final: 7

⁴⁴⁸ Ibid: 4

⁴⁴⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eighth report on relocation and resettlement, Brussels, 8.12.2016 COM(2016) 791 final: 7

⁴⁵⁰ ECRE, Weekly Bulletin of 29 May 2015, EUROPEAN DEVELOPMENTS: Commission's relocation plan: first step to show concrete solidarity but fundamental questions remain. <http://us1.campaign-archive2.com/?u=8e3ebd297b1510becc6d6d690&id=171d2fa280>, πρόσβαση στις 15.07. 2017

⁴⁵¹ Question for written answer P-012309/13 to the Commission, Claudette Abela Baldacchino (S&D), (29 October 2013), 11.7.2014, C 221: 463

⁴⁵² Με την τελευταία όμως να αποφασίζει να εισέλθει στον μηχανισμό στις 6 Οκτωβρίου 2015.

αποτέλεσμα, ενώ τέλος, Σουηδία και Αυστρία⁴⁵³ ζήτησαν παράταση⁴⁵⁴, εξ' αιτίας των μεταναστευτικών πιέσεων που υπέστησαν, στην υλοποίηση των δεσμεύσεων⁴⁵⁵.

Σε αυτές τις αποκλίσεις από την ένδειξη αλληλεγγύης από τα κράτη-μέλη η Επιτροπή στέλνει επιστολές στις 10 Φεβρουαρίου 2016 για την επιτάχυνση της υλοποίησης των αποφάσεων του Συμβουλίου⁴⁵⁶. Ενώ, ανησυχία στην πρόοδο του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου καταγράφεται με έμφαση στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και σαφής υπαινιγμός γίνεται στο γεγονός πως μόνο δέκα κράτη⁴⁵⁷ συμμετέχουν στην μετεγκατάσταση των προσφύγων, ενώ κράτη όπως η Ρουμανία και η Σλοβακία δεν έλαβαν ούτε έναν⁴⁵⁸. Αυστρία και Ουγγαρία επιμένουν να μην εκπληρώνουν τις δεσμεύσεις τους, ενώ η Πολωνία συνεχίζει μία *de facto* παράταση και μία σειρά χώρες όπως η Κροατία, η Τσεχία, η Γερμανία, η Πολωνία και Σλοβακία έχουν ζητήσει θέσεις που δεσμεύουν μόνο το 1-2% των κονδυλίων τους⁴⁵⁹. Ένα μήνα πριν την ολοκλήρωση των διαδικασιών γίνονται αντιληπτά τα εξής: Γερμανία, Γαλλία, Ολλανδία, Πορτογαλία και Φινλανδία προχωρούν την διαδικασία σε μηνιαία βάση από Ελλάδα και Ιταλία, ενώ Ελβετία και Νορβηγία εκδήλωσαν την επιθυμία να κάνουν το ίδιο, αντίθετα, Εσθονία, Ιρλανδία, Λετονία, Λιθουανία και Ρουμανία συνεχίζουν μηνιαία μόνο από την Ελλάδα και κάποια άλλα κράτη συνεχίζουν πιο απρογραμμάτιστα ανά δύο ή τρεις μήνες⁴⁶⁰. Το πρόβλημα της ανεπάρκειας θέσεων παραμένει με Βουλγαρία, Κροατία, Τσεχία και Λουξεμβούργο να μην παραχωρούν θέσεις για πάνω από 3 μήνες ενώ Αυστρία, Ουγγαρία και Πολωνία να μην συμμετέχουν καθόλου στην διαδικασία⁴⁶¹.

⁴⁵³ Η Αυστρία εξήγησε επακριβώς πως για λόγους έκτακτης αυξημένης ροής υπηκόων τρίτων κρατών στο έδαφος της ζήτησε παράταση ενός έτους. Η αύξηση ξεπέρασε το 230% στις αιτήσεις ασύλου. Βλ. Council Implementing Decision (EU) 2016/408 of 10 March 2016 on the temporary suspension of the relocation of 30% of applicants allocated to Austria under Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, 19.3.2016, L 74: par. 6, p. 36

⁴⁵⁴ Προσωρινή παράταση δόθηκε στην Αυστρία για την μετεγκατάσταση πάνω του 30% των αιτούντων, με την απόφαση του Συμβουλίου 2016/408 στις 10 Μαρτίου 2016 και παρά του γεγονότος πως η απόφαση της μετεγκατάστασης ήταν μία πράξη αλληλεγγύης και δίκαιου καταμερισμού της ευθύνης από τα κράτη μέλη και απαιτεί την τακτική, χωρίς καθυστερήσεις και επαρκή συνεργασία των κρατών μελών. Βλ. Ibid: par. 2, p. 36

⁴⁵⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 3

⁴⁵⁶ Είναι χαρακτηριστική η ανεπάρκεια και ο περιορισμένος αριθμός των θέσεων μετεγκατάστασης που προτάθηκαν από τα κράτη, αφού ως την 15η Μαρτίου 2016 ανταποκρίνονταν στο 2,33% των συνολικών 160.000 μετεγκαταστάσεων που έπρεπε να υλοποιηθούν, η κακή χρήση των προτιμήσεων των κρατών μελών με μακρά λίστα κριτηρίων ή αποκλεισμό εθνικοτήτων, άγαμων, ασυνδεδετων ανηλίκων για διάφορους λόγους, όπως έλλειψη διερηνών, προγραμμάτων ενταξης ή ικανότητα υποδοχής. Βλ. Ibid: 7-9

⁴⁵⁷ Στα αρχικά δέκα κράτη προστέθηκαν και άλλα. Η Γερμανία έδωσε από 500 θέσεις σε Ελλάδα και Ιταλία και άλλες χώρες όπως η Εσθονία, η Λετονία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Ολλανδία, η Ρουμανία, η Ελβετία και η Νορβηγία παρέχουν θέσεις σε μηνιαία βάση ενώ, το Λουξεμβούργο, η Πορτογαλία, η η Λιθουανία, η Σλοβενία σε διμηνιαία βάση και τέλος, Αυστρία και Ουγγαρία συνεχίζουν να μην προσφέρουν θέσεις καθώς και η Πολωνία ενώ Τσεχία και Σλοβακία δεν προσέφεραν καθόλου θέσεις. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh report on relocation and resettlement, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 720 final: 6

⁴⁵⁸ Question for written answer E-005472/12 to the Commission, Auke Zijlstra (NI), (31 May 2012), 10.7.2013, C 197 E: 225

⁴⁵⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Report on relocation and resettlement, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 480 final: 5

⁴⁶⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eighth report on relocation and resettlement, Brussels, 8.12.2016 COM(2016) 791 final: 5-6

⁴⁶¹ Ibid: 6

Γενικότερα, το ζήτημα της συμμετοχής στον μηχανισμό της μετεγκατάστασης, σημαντικό στοιχείο απτής αλληλεγγύης, είναι πολύπαθο. Δεν είναι ασήμαντη η απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο κατά της Τσεχίας, Ουγγαρίας και Πολωνίας για την μη τήρηση των δεσμεύσεων τους⁴⁶². Μετά από τις πιέσεις που ασκήθηκαν, η Αυστρία ξεκίνησε να μετεγκαθιστά από την Ιταλία και λίγο αργότερα και η Σλοβακία, ενώ Τσεχία, Ουγγαρία και Πολωνία συνεχίζουν να παραμελούν τις δεσμεύσεις τους⁴⁶³, με επιχειρήματα την αναποτελεσματικότητα του μηχανισμού ή ανθρωπιστικές ρητορείες περί επιθυμιών των προσφύγων.

Προοπτικές.

Συμπερασματικά, η απροθυμία των κρατών να εμπλακούν, οι προτάσεις τους για εθελοντική μόνο συμμετοχή⁴⁶⁴ και ο αριθμός των θέσεων που τελικά προσέφεραν⁴⁶⁵, η μετέπειτα υιοθέτηση υποχρεωτικού μηχανισμού μετεγκατάστασης από την Ελλάδα και την Ιταλία, με εξαίρεση του Η.Β. και της Δανίας και η επίμονη άρνηση Αυστρίας και Ουγγαρίας να μετεγκαταστήσουν άτομα φανερώνει τον δύσκολο δρόμο επίτευξης της αλληλεγγύης, αν όχι την απουσία της⁴⁶⁶. Γενικά τα ευρωπαϊκά κράτη, που δεν πλήττονται άμεσα από τις μεταναστευτικές ροές προτιμούν την εναρμόνιση πολιτικών, την παροχή τεχνικής και οικονομικής βοήθειας αντί για την μετεγκατάσταση. Ενδεικτική είναι η ερώτηση που κατατέθηκε πρόσφατα από βουλευτές προς τον Ευρωπαϊκό Επίτροπο Δημήτρη Αβραμόπουλο, εκτιμώντας το πρόγραμμα μετεγκατάστασης 160.000 προσφύγων, στο διάστημα από το Σεπτέμβριο του 2015 μέχρι το Σεπτέμβριο του 2017, δεν τηρήθηκε γιατί οι περισσότερες χώρες ήταν απρόθυμες να δεχθούν τον αριθμό προσφύγων που τους αναλογούσε⁴⁶⁷.

Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο του μηχανισμού μετεγκατάστασης είναι η παράλληλη λειτουργία του συστήματος του Δουβλίνου, με αποτέλεσμα από την μία να βοηθούν τις χώρες με την μετεγκατάσταση και από την άλλη να επιστρέφουν αιτούντες με βάση το Δουβλίνο, δημιουργώντας ένα ιδιόμορφο καθεστώς αλληλεγγύης⁴⁶⁸. Αυτό συμβαίνει κυρίως λόγω της ιεράρχησης των

⁴⁶²European Commission - Press release. (7 December 2017). Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice, Brussels.

⁴⁶³ European Commission - Press release. (6 September 2017). European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows needs to be sustained, Brussels.

⁴⁶⁴ Αναγνωρίζεται πως η Αλληλεγγύη είναι προαιρετική αποτελεί προβληματικό ζήτημα. Βλ. Question for written answer E-009685/13 to the Commission, Mario Borghezio (NI), (28 August 2013), 12.6.2014, C 179: 87

⁴⁶⁵ Αφού δεν επιτεύχθηκε καν ο αρχικός στόχος των 40.000. Βλ. ECRE (annual report 2014-2015). AIDA, *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis*: 40

⁴⁶⁶ Η άλλη οπτική της μετεγκατάστασης είναι η πρόληψη δευτερευουσών μετακινήσεων, που αποκαλύπτει την έλλειψη εμπιστοσύνης ενός κράτους μέλους στο σύστημα ασύλου ενός άλλου. Βλ. Ibid: 39-40 και 45

⁴⁶⁷ Ερώτηση 64 E/B. (26 Σεπτεμβρίου 2017) . Εφαρμογή των αποφάσεων μετεγκατάστασης 2015/1523 και 2015/1601 πριν από την ημερομηνία λήξης τους

⁴⁶⁸ Το προσωρινό σύστημα μετεγκατάστασης δέχθηκε πολλές επικρίσεις από την σύλληψη του ακόμη, αφού δεν επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές στο σύστημα του Δουβλίνου αλλά αποτελεί απλά παρέκκλιση από το άρθρο 13 του Δουβλίνου III για την Ελλάδα και την Ιταλία και η οποία πραγματοποιήθηκε με αργούς ρυθμούς, ενώ κάποια από τα κράτη δεν αποδέχθηκαν πρόσφυγες. Βλ. ECRE Report. (September 2016). AIDA, *Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures*: 27 και Letta, E., Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E. (2017) CEPS TASK FORCE REPORT, *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, Brussels, CEPS: 5

κριτηρίων κατανομής που δεν λαμβάνει υπόψιν την ικανότητα ανάληψης ευθύνης αλλά κυρίως την πρώτη είσοδο, παράλληλα με τις λίγες μεταφορές που πραγματοποιούνται, ενώ δεν λαμβάνονται καθόλου υπόψιν και οι προτιμήσεις των αιτούντων⁴⁶⁹.

3.4.2. Επανεγκατάσταση (resettlement)

Η επανεγκατάσταση, ως εργαλείο διεθνούς προστασίας για να ανταποκριθεί στις ανάγκες των προσφύγων των οποίων η ζωή τους, η ελευθερία, η ασφάλεια, η υγεία και άλλα θεμελιώδη δικαιώματα είναι σε κίνδυνο στην χώρα που αναζητούσαν καταφύγιο καταλήγει να είναι η μόνη βιώσιμη λύση για κάποιον που δεν μπορεί να ενταχθεί στην χώρα πρώτης υποδοχής ή δεν υπάρχει δυνατότητα επιστροφής μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα⁴⁷⁰ καθώς και αποτελεί μία διαρκή λύση, μία έκφραση διεθνούς αλληλεγγύης και όχι εργαλείο διαχείρισης των ροών και εργαλείο ανταπόκρισης στα ελαττώματα των συστημάτων ασύλου, ενώ ο καταμερισμός των βαρών είναι αναγκαίος για την πραγμάτωση όσων ορίζει η Σύμβαση της Γενεύης του 1951⁴⁷¹. Τα συστατικά στοιχεία της επανεγκατάστασης είναι η πρακτική συνεργασία, η πολιτική και χρηματοδοτική συνιστώσα⁴⁷².

Η επανεγκατάσταση έχει τις ρίζες της στον Ψυχρό πόλεμο, αφού η Ευρώπη κλήθηκε να διαχειριστεί τους εκτοπισμένους πληθυσμούς του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και προσέφερε επανεγκατάσταση ως εργαλείο προστασίας των προσφύγων, αν και όχι όπως οι ΗΠΑ, ο Καναδάς ή η Αυστραλία⁴⁷³. Ενώ, την ίδια εποχή σημαντική πρωτοβουλία ήταν αυτή του Συμβουλίου της Ευρώπης όταν η *Ad Hoc* Επιτροπή Εμπειρογνομόνων στα Νομικά Ζητήματα για το Άσυλο, τους Πρόσφυγες και τους Απάτριδες (*Ad Hoc* Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons -CAHAR) που από το 1977 έχει προετοιμάσει σωρεία κειμένων και συμφωνιών, με αποκορύφωμα το 1986 που προετοίμασε σχέδιο συμφωνίας, το οποίο συμπεριελάμβανε μηχανισμό καταμερισμού των βαρών που θα υλοποιούνταν από τον ΓΓ του Συμβουλίου της Ευρώπης και το οποίο επανήλθε στο προσκήνιο το 1989, με επιφυλάξεις από τις

⁴⁶⁹ Ibid: 7

⁴⁷⁰ ECRE. (April 2007). *Guidelines On The Treatment Of Iraqi Asylum Seekers And Refugees In Europe*, PP2/04/2007/extSHPC: 8

⁴⁷¹ Η επανεγκατάσταση δεν πρέπει να θεωρείται μόνο μέσο ανταπόκρισης στις ανάγκες των προσφύγων αλλά μέρος μία συνολικής προστασίας και βιώσιμη λύσης που θα οφελούσε όλους τους πρόσφυγες. Βλ. Loescher, G., Milner, J. (May, 2003). *The Missing Link: The Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origin, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 79. 3: 603, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3569365>, Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC και ECRE. (April 2007). *Guidelines On The Treatment Of Iraqi Asylum Seekers And Refugees In Europe*, PP2/04/2007/extSHPC: 10 και Feller, E. (2006). *Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come*, Oxford University Press: 525, doi:10.1093/ijrl/eel016

⁴⁷² Commission Staff Working Document accompanying the Communication of the Commission on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, Summary of the Impact Assessment, {COM(2009) 447 final} {COM(2009) 456 final} {SEC(2009) 1127}, Brussels, 2.9.2009 SEC(2009) 1128 final: 4

⁴⁷³ KNOW RESET (2013). *Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Research Report KNOW RESET RR 2013/04, Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do it Better and to Do it More, Elona Bokshi, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies: 1

κυβερνήσεις του Νότου, ιδίως την Τουρκία, την Ελλάδα και την Ιταλία⁴⁷⁴!

Στην Ευρώπη σήμερα κάθε χώρα υποστηρίζει πρωτοβουλίες της ΥΑΗΕΠ με διαφορετικό τρόπο ενώ μόνο επτά κράτη ως το 2013 είχαν κάποιο πρόγραμμα επανεγκατάστασης ενώ άλλα είχαν κάποια ad hoc συμμετοχή ενώ μετά από χρόνια μεμονωμένων πρωτοβουλιών, το 2008, η Ευρώπη ήταν πια έτοιμη για μία συλλογική προσέγγιση στο ζήτημα της επανεγκατάστασης, η πρώτη κοινή προσπάθεια των κρατών μελών της ΕΕ, αφού αποφάσισε να επανεγκαταστήσει 10.000 Ιρακινούς πρόσφυγες, μετά από έκκληση της ΥΑΗΕΠ⁴⁷⁵. Αλλά και στο παρελθόν, λειτούργησε σχετικά καλά στην κρίση του Κοσόβου⁴⁷⁶.

Με την κρίση στην Λιβυή και την Τυνησία, και αργότερα στη Συρία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διοργάνωσε μία συνδιάσκεψη για την επανεγκατάσταση τον Μάιο του 2011 ενώ ακολούθησαν πλάνα επανεγκατάστασης με συλλογική ανταπόκριση και αυτά οδήγησαν στην υιοθέτηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Προγράμματος Επανεγκατάστασης, συντονίζοντας τις έως τότε εθνικές πολιτικές και εμπλέκοντας την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση που ήδη χρησιμοποιούνταν σε διεθνικά προγράμματα⁴⁷⁷ όπως αυτά της διδυμοποίησης⁴⁷⁸. Η δημιουργία ενός δομημένου προγράμματος επανεγκατάστασης είναι η απόδειξη της δέσμευσης της ΕΕ για κοινή προσέγγιση στο ζήτημα της ασφαλούς και νόμιμης έλευσης στην Ένωση όσων χρήζουν διεθνούς προστασίας και για παροχή βοήθειας σε τρίτες χώρες που δέχονται πολλές μεταναστευτικές πιέσεις ενώ σημαντικό εργαλείο είναι η πολιτική θεωρήσεων εισόδου (Visa)⁴⁷⁹. Η Ένωση προσπαθεί για μία “ενιαία, βιώσιμη και ολιστική μεταναστευτική πολιτική, βασισμένη στην αλληλεγγύη και τον δίκαιο καταμερισμό των

⁴⁷⁴ Τραγική ειρωνεία της τύχης όταν χρόνια αργότερα οι ίδιες χώρες θα δέχονται κύματα προσφύγων και θα επιθυμούν οι ίδιες τον καταμερισμό της ευθύνης, τότε θεώρησαν πως θα σηκώσουν δυσανάλογο βάρος. Βλ. Loescher, G. (Autumn, 1989). The European Community and Refugees, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 65.4: 628, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2622576>, Accessed: 28-03-2017 07:34 UTC

⁴⁷⁵ KNOW RESET (2013). *Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Research Report KNOW RESET RR 2013/04, Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do it Better and to Do it More, Elona Bokshi, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies: 1

⁴⁷⁶ Σχετικά με την μεταφορά αιτούντων ασύλου μέσω του μηχανισμού επανεγκατάστασης, όπως για παράδειγμα στην κρίση του Κοσόβου βλ. Levy, C. (2010). Refugees, Europe, Camps/State Of Exception: “Into The Zone”, The European Union And Extraterritorial Processing Of Migrants, Refugees, And Asylum-Seekers (Theories And Practice), *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29.1: 99, DOI:10.1093/rsq/hdq013, πρόσβαση Αύγουστος 2017 και Fitzpatrick, J. (Apr., 2000). Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime, *The American Journal of International Law*, Vol. 94.2: 290, *American Society of International Law*, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2555293>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC και Barutciski, M, Suhrke A. (2001). Lessons from Kosovo refugee crisis: Innovations in protection and burden-sharing, *Journal of Refugee Studies*, vol. 14.2 OUP: 95-134

⁴⁷⁷ KNOW RESET (2013). *Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Research Report KNOW RESET RR 2013/04, Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do it Better and to Do it More, Elona Bokshi, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies: 2

⁴⁷⁸ Διδυμοποίηση είναι εργαλείο της ΕΕ που προωθεί την θεσμική συνεργασία των δημόσιων διοικήσεων των ευρωπαϊκών κρατών μελών και των ωφελούμενων ή συνεργαζόμενων χωρών, φέρνοντας σε επαφή τους δημόσιους τομείς εμπειρογνομosύνης των ευρωπαϊκών κρατών με τις ωφελούμενες χώρες με στόχο την επίτευξη συγκεκριμένων υποχρεωτικών επιχειρησιακών αποτελεσμάτων με ομότιμες δραστηριότητες. βλ. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en, πρόσβαση 8.07.2017

⁴⁷⁹ Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 8

ευθυνών”, τόσο σε περιόδους κρίσης όσο και σε κατάσταση ηρεμίας⁴⁸⁰. Η θέσπιση ενός πλαισίου Επανεγκατάστασης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εκτός της ενοποιητικής διαδικασίας, θα ευνοήσει και στην αποφυγή αποκλίσεων μεταξύ των εθνικών πρακτικών επανεγκατάστασης και την πολιτική ισχυροποίηση της Ένωσης παγκοσμίως⁴⁸¹. Με το Ενωσιακό Πλαίσιο Επανεγκατάστασης εγκαθίσταται ένα σύνολο κοινών κανόνων αποδοχής υπηκόων τρίτων χωρών, κοινές διαδικασίες, κοινό καθεστώς αναγνώρισης, κοινές διαδικασίες απόφασης και ενιαίες συνθήκες υλοποίησης του⁴⁸². Κεντρικό στοιχείο του ευρωπαϊκού προγράμματος Επανεγκατάστασης ήταν ο μηχανισμός κοινών προτεραιοτήτων για το 2013 και η χρήση πιο αποτελεσματικής χρηματοδότησης από το ERF III⁴⁸³, επιτρέποντας παράλληλα πιο στενή πολιτική και πρακτική συνεργασία και παρέχοντας κίνητρα στα κράτη-μέλη να συμμετάσχουν, αυξάνοντας τις προτεινόμενες θέσεις επανεγκατάστασης και οδηγώντας στην θεσμοποίηση του όλου σχήματος⁴⁸⁴, σε εθελοντική όμως βάση, που να αποβλέπει στις ανάγκες των προσφύγων και στην ένδειξη αλληλεγγύης προς τρίτες χώρες πρώτης υποδοχής⁴⁸⁵.

Η εμπλοκή της Ένωσης σε ζητήματα ασύλου εδράζεται στη ανάγκη αλληλεγγύης⁴⁸⁶ μεταξύ των κρατών μελών στην αντιμετώπιση από κοινού στην πρόκληση μίας Ένωσης χωρίς εσωτερικά σύνορα κάνοντας σαφή την ανάγκη για ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου με στόχο την στήριξη της διεθνούς προστασίας των προσφύγων μέσω της επανεγκατάστασης, την ενίσχυση των ευρωπαϊκών προσπάθειών για επιπλέον συμμετοχή στην επανεγκατάσταση, την εδραίωση της αλληλεγγύης της ΕΕ με τρίτες χώρες, την συμμετοχή περισσότερων κρατών μελών στην επανεγκατάσταση, την καλύτερη στόχευση στους προς επανεγκατάσταση πληθυσμούς, την στρατηγική χρήση της επανεγκατάστασης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, την ενίσχυση του διεθνούς ρόλου της ΕΕ ιδίως μέσω της επανεγκατάστασης ως συστατικό στοιχείο της εξωτερικής πολιτικής, την βελτίωση της ποιότητας των διαδικασιών επανεγκατάστασης, την μείωση των οικονομικού και χρηματοδοτικού κόστους επανεγκατάστασης μέσω της συνεργασίας και τέλος την μείωση των

⁴⁸⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD): 2

⁴⁸¹ Ibid: 3

⁴⁸² Ibid: 9

⁴⁸³ Αποφασίστηκε η επιπλέον χρηματοδότηση επανεγκατάστασης προσφύγων που ταυτοποιούνται ως ομάδα προτεραιότητας με απόφαση της Επιτροπής, μετά από διαβούλευση με την Υπάτη Αρμοστεία των ΗΕ για τους Πρόσφυγες, εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και άλλους φορείς σε ετήσιες συναντήσεις. Βλ. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council of amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, {COM(2009) 447 final} {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}, Brussels, 2.9.2009 COM(2009) 456 final, 2009/0127 (COD): 3-4

⁴⁸⁴ KNOW RESET, Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States, Research Report KNOW RESET RR 2013/04, *Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do it Better and to Do it More*, Elona Bokshi, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 2013, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies: 3-4

⁴⁸⁵ Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council of amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, {COM(2009) 447 final} {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}, Brussels, 2.9.2009 COM(2009) 456 final, 2009/0127 (COD): 3

⁴⁸⁶ Η ευρωπαϊκή πολιτική επανεγκατάστασης αντικατοπτρίζει την κοινή αλληλεγγύη της διεθνούς κοινότητας να προσφέρει ασφαλές καταφύγιο στους πρόσφυγες και μία καλά δομημένη τέτοια πολιτική είναι σαφής ένδειξη ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Βλ. Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Towards A Reform Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe, Brussels, 6.4.2016 COM(2016) 197 final: 15

διαφορών μεταξύ των κρατών μελών στα κριτήρια προστασίας και συνεπώς την αύξηση της αποτελεσματικότητας με την σύγκλιση των κριτηρίων επανεγκατάστασης⁴⁸⁷. Έτσι, αντιλαμβανόμαστε πως ο οικονομικός παράγοντας λειτουργεί καθοριστικά και σε όποιες πρωτοβουλίες για επανεγκατάσταση.

Άτομα

Ως προς την επανεγκατάσταση 8.268 άτομα μετακινήθηκαν με έμφαση σε Σύριους πρόσφυγες αλλά όχι αποκλειστικά, το ίδιο αυξάνονται και οι επανεγκαταστάσεις από την Τουρκία⁴⁸⁸. Ενώ, ως ένδειξη αλληλεγγύης σε τρίτες χώρες, αποφασίστηκε στις 20 Ιουλίου του 2015 να επαναγκατασταθούν 22.504 ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας από την Μέση Ανατολή, το Κέρας Αφρικής και τη Βόρεια Αφρική⁴⁸⁹ εντός δύο ετών, αποτελώντας ουσιαστικά την πρώτη κοινή ευρωπαϊκή προσπάθεια για επανεγκατάσταση με πολλά από τα κράτη μέλη να συμμετέχουν πρώτη φορά σε μία τέτοια, με αποτέλεσμα 4.555 άτομα να επανεγκαθίστανται ως τις 15 Μαρτίου 2016 σε Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Γαλλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Ολλανδία, Η.Β., Νορβηγία, Λιχτενστάιν και Ελβετία⁴⁹⁰.

Δύο μήνες μετά, ο αριθμός των ατόμων που επανεγκαταστάθηκαν είναι 11.852 σε είκοσι ένα κράτη, τη Αυστρία, το Βέλγιο, την Τσεχία, την Δανία, την Εσθονία, την Φινλανδία, την Γαλλία, την Γερμανία, την Ισλανδία, την Ιρλανδία, την Ιταλία, την Λετονία, την Λιθουανία, την Ολλανδία, την Νορβηγία, την Πορτογαλία, την Ισπανία, την Σουηδία, την Ελβετία και το Η.Β, εκ των οποίων έξι εκπλήρωσαν πλήρως τις δεσμεύσεις τους⁴⁹¹ και ως τον Δεκέμβριο του 2016, 13.887 άνθρωποι επανεγκαταστάθηκαν σε είκοσι ένα κράτη. Ο συνολικός αριθμός ατόμων που επανεγκαταστάθηκαν ήταν 17.305 από τους 22.504 που ήταν προγραμματισμένο⁴⁹².

Συμμετοχή

Ως το 2009 μόνο δέκα κράτη μέλη συμμετείχαν ετησίως σε πολιτικές επανεγκατάστασης (εκ των οποίων Σουηδία, Δανία, Φινλανδία, Ολλανδία, Μ.Β. και Ιρλανδία είχαν αντίστοιχο πρόγραμμα

⁴⁸⁷ Commission Staff Working Document accompanying the Communication of the Commission on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, Summary of the Impact Assessment, {COM(2009) 447 final} {COM(2009) 456 final} {SEC(2009) 1127}, Brussels, 2.9.2009 SEC(2009) 1128 final: 3-4

⁴⁸⁸ Ως τον Ιούλιο του 2015, 10.695 άτομα, κυρίως από Ιορδανία, Λίβανο και Τουρκία, ωφελήθηκαν από αυτόν τον μηχανισμό. Βλ. Communication to the European parliament, the European council and the council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 3 και Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council, Fifth report on relocation and resettlement, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 480 final: 10

⁴⁸⁹ Communication from the commission to the European parliament, the European council and the council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 2

⁴⁹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 16

⁴⁹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh report on relocation and resettlement, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 720 final: 13 και Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eighth report on relocation and resettlement, Brussels, 8.12.2016 COM(2016) 791 final: 15

⁴⁹² European Commission - Press release. (6 September 2017). European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows needs to be sustained Brussels.

κάποια χρόνια πριν, ενώ Πορτογαλία, Γαλλία, Ρουμανία και Τσεχία αποφάσισαν να εισάγουν αντίστοιχο πρόγραμμα μόλις το 2007), χάρη στην σημαντική χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες (ERF III) από το 2007, στα σχετικά προγράμματα φορέων σε διάφορες χώρες και στο τεράστιο πολιτικό ενδιαφέρον που παρατηρήθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁴⁹³.

Σε αντίθεση με την μετεγκατάσταση, η συμμετοχή εδώ είναι εθελοντική και δεν δημιουργεί ακριβώς κοινούς κανόνες, αλλά εδράζεται σε εθνικά σχέδια και διαδικασίες, σε ορισμένα κράτη προπαρασκευαστικές, ενώ η αλληλεγγύη που έδειξαν κάποια κράτη μέλη ήταν αξιοσημείωτη: Φινλανδία, Γαλλία, Ιρλανδία, Σουηδία και Η.Β. αποδέχθηκαν μεγαλύτερο από τον καθορισμένο αριθμό⁴⁹⁴. Συνολικά, είκοσι ένα κράτη συμμετέχουν στον μηχανισμό επανεγκατάστασης (Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ισλανδία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία, Λιχτενστάιν, Λιθουανία, Ολλανδία, Νορβηγία, Πορτογαλία, Ισπανία, Σουηδία, Ελβετία και Η.Β.) με την Σουηδία και το Η.Β. να πληρούν τις δεσμεύσεις τους πρώτοι, καθώς και η Ελβετία και το Λιχτενστάιν από τα κράτη εκτός ΕΕ⁴⁹⁵.

Προοπτικές

Αρνητικό ρόλο παίζει ο μη υποχρεωτικός χαρακτήρας γιατί οδηγεί σε μη δίκαιη κατανομή των βαρών⁴⁹⁶, η ανυπαρξία χρονοδιαγράμματος που δημιουργεί ένα χαλαρά συντονισμένο πλαίσιο⁴⁹⁷, η ύπαρξη πολλών αποκλίσεων σε κριτήρια, διαδικασίες, προγράμματα και πρακτικές μεταξύ των διαφόρων συμμετεχόντων κρατών⁴⁹⁸ και τέλος, η μεγάλη διάρκεια της διαδικασίας που μπορεί να φτάσει και τον ένα χρόνο και μάλιστα με διακοπή στις διαδικασίες λόγω αυξημένης έκτακτης ροής

⁴⁹³ Το 2008 έχουμε την απόφαση για επανεγκατάσταση προσφύγων από το Ιράκ, με συνεισφορά στην προστασία τόσο στην Συρία όσο και στην Ιορδανία. JHA Council 2008. Βλ. Commission Staff Working Document accompanying the Communication of the Commission on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, Summary of the Impact Assessment, {COM(2009) 447 final} {COM(2009) 456 final} {SEC(2009) 1127}, Brussels, 2.9.2009 SEC(2009) 1128 final: 2

⁴⁹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 17

⁴⁹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 13

⁴⁹⁶ Με την λογική της ασφαλούς τρίτης χώρας, προστίθεται βάρος σε χώρες με χαμηλό επίπεδο υποδομών καθώς και με τις συμφωνίες επανεισδοχής. Βλ. Position of the European Council on Refugees and Exiles. (March 1997). *Sharing the Responsibility: Protecting Refugees and Displaced Persons in the context of Large Scale Arrivals*: par. 13-14

⁴⁹⁷ Πρόβλημα είναι η έλλειψη δομημένης πρακτικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στο ζήτημα της επανεγκατάστασης, η απουσία ανταλλαγής πληροφόρησης και συντονισμού σε δράσεις επανεγκατάστασης με απότοκο επιπτώσεις στην ποιότητα της επανεγκατάστασης και την απώλεια της δημιουργίας οικονομιών κλίμακας καθώς και ανυπαρξίας υλικοτεχνικής προετοιμασίας. Βλ. Commission Staff Working Document accompanying the Communication of the Commission on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, Summary of the Impact Assessment, {COM(2009) 447 final} {COM(2009) 456 final} {SEC(2009) 1127}, Brussels, 2.9.2009 SEC(2009) 1128 final: 3

⁴⁹⁸ Η ποικιλία στην χορήγηση προσωρινής προστασίας στην Ευρώπη δεν βοηθά στον καταμερισμό της ευθύνης μέσω επανεγκατάστασης. Βλ. Position of the European Council on Refugees and Exiles. (March 1997). *Sharing the Responsibility: Protecting Refugees and Displaced Persons in the context of Large Scale Arrivals*: par. 9

μεταναστών και αιτούντων ασύλου, ελλείψεων⁴⁹⁹ σε δομές υποδοχής, άδειες εξόδου από τα φιλοξενούνται κράτη, ανεπαρκούς εξειδίκευση προσωπικού πρεσβειών και έλλειψης προσωπικού γενικότερα⁵⁰⁰. Για την αποτελεσματικότερη χρήση του μηχανισμού επανεγκατάστασης, θα πρέπει να εκλαμβάνεται υπόψιν η ΥΑΗΕΠ, θα πρέπει να αυξηθούν σε αριθμό και σε ποιότητα οι θέσεις για επανεγκατάσταση, να υπάρχει αριθμητικός στόχος και όχι πλαφόν σύμφωνα με τις ανάγκες που καταγράφονται από την ΥΑΗΕΠ ετησίως, συμπερίληψη ποσοστού επί των παγκόσμιων αναγκών σε θέσεις, αξιολόγηση των προγραμμάτων και δεν θα πρέπει να εξαρτάται από την συνεργασία με τις τρίτες χώρες γιατί έτσι ανάγεται σε εργαλείο διαχείρισης της μετανάστευσης και αποτροπής των ροών, εναποθέτοντας τα βάρη αλλού⁵⁰¹.

Η συνεργασία⁵⁰² μεταξύ των κρατών με εμπειρία και όσων συμμετέχουν πρώτη φορά σε ένα τέτοιο πλαίσιο είναι σημαντική και θα πρέπει να γίνει πρακτική με μοίρασμα των εφοδίων, οργάνωση πτήσεων, ανταλλαγή πληροφοριών για έκαστη περίπτωση, διοργάνωση διμερών επισκέψεων, ενώ μπορεί να αναπτυχθεί η πρακτική αλληλεγγύη μέσω του, χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ και διοργανωμένο από την Υπηρεσία Ασύλου της Σουηδίας, πλαισίου EU-FRANK, με στόχο την διευκόλυνση της επανεγκατάστασης και της αποδοχής των προσφύγων και των Forums που διοργανώνει η Επιτροπή για την μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση⁵⁰³.

Παράλληλα, θα πρέπει να υπάρχει ευελιξία ώστε να επιτρέπει στον αιτούντα άσυλο να αναζητά άσυλο σε κάποια χώρα αντί άλλης⁵⁰⁴. Ενώ, οι προτάσεις για διενέργεια των διαδικασιών εξέτασης των αιτημάτων ασύλου στις χώρες προέλευσης, βρετανικής έμπνευσης, ευνοούν τα συμφέροντα των δυτικών κρατών και έρχονται σε αντιδιαστολή με τα ανθρώπινα δικαιώματα και όσα επιτάσσει η προσφυγική προστασία, αγνοώντας τον κίνδυνο στον οποίο θέτουν τους πρόσφυγες⁵⁰⁵.

Μία εναλλακτική στην επανεγκατάσταση είναι και η επιλογή των προστατευμένων ζωνών, την

⁴⁹⁹ Δυστυχώς παρά την εμπλοκή πολλών κρατών στην διαδικασία η πολιτική βούληση λείπει πολλές φορές με δικαιολογία την οικονομική κρίση και τους ελλείψεις πόρους. Βλ. KNOW RESET (2013). *Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Research Report KNOW RESET RR 2013/04, Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do it Better and to Do it More, Elona Bokshi, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies: 41

⁵⁰⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 17-18

⁵⁰¹ Joint Comments Paper by: Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Council for Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Red Cross EU office (13 July 2016). *European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council*, COM(2016) 468: 3

⁵⁰² Ως προς το πρόγραμμα Επανεγκατάστασης, υπάρχουν αμφιβολίες για το αν είναι το πλέον κατάλληλο εργαλείο και αναγνωρίζεται η ανάγκη για καλύτερη συνεργασία ώστε να υπάρξει ένα αποτελεσματικό και βιώσιμο πρόγραμμα που θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες των προσφύγων. Βλ. Question for written answer E-007302/13 to the Commission, Diogo Feio (PPE), (20 June 2013), 20.3.2014, C 81 E: 533

⁵⁰³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 18-19

⁵⁰⁴ ECRE (1997). Position of the European Council on Refugees and Exiles, *Sharing the Responsibility: Protecting Refugees and Displaced Persons in the context of Large Scale Arrivals*, ECRE: 10

⁵⁰⁵ Loescher, G., Milner, J. (May, 2003). The Missing Link: The Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origin, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 79. 3: 601, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3569365>, Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC

οποία προτιμούν πολλά κράτη ασκώντας μάλιστα πίεση στα ΗΕ να αποκρύψει τις αποτυχίες της, όπως είναι τα προβλήματα αποστρατικοποίησης και διασφάλισης της προστασίας των αμάχων που ενυπάρχουν στις εν λόγω ζώνες⁵⁰⁶. Η τραυματική εμπειρία του εκτοπισμού, η αποκοπή από τα κοινωνικά δίκτυα, η εγκατάσταση σε κέντρα υποδοχής με εμφανή την ευαλωτότητα τους αποφεύγονται, με αποτέλεσμα η ΥΑΗΕΠ να στοχεύει τις δράσεις της στην πρόληψη των μεταναστευτικών ροών⁵⁰⁷.

Η επανεγκατάσταση, είναι ο τομέας όπου η ΕΕ μπορεί να δείξει αλληλεγγύη στις χώρες που φιλοξενούν μεγάλο μέρος των προσφύγων⁵⁰⁸. Η συμμετοχή όμως της Ένωσης σε προγράμματα επανεγκατάστασης είναι ντροπιαστική, αφού διαθέτει πολύ λίγες προσφερόμενες θέσεις⁵⁰⁹. Το βασικό πρόβλημα που παρατηρείται είναι το χαμηλό επίπεδο αλληλεγγύης από την ΕΕ προς τρίτες χώρες στην ανάληψη ευθύνης για τους πρόσφυγες και κατ' επέκταση ο ανεπαρκής διεθνής ρόλος της Ένωσης στο εν λόγω ζήτημα, ενώ, ένα δεύτερο πρόβλημα είναι ο μικρός αριθμός κρατών που συμμετέχουν στη διαδικασία επανεγκατάστασης και ο ελάχιστος συντονισμός μεταξύ των κρατών μελών που συμμετέχουν, ακόμη και στις προτεραιότητες που τίθενται από το καθένα, σε εθνικό επίπεδο αλλά με στενές διμερείς επαφές με την Ύπατη Αρμοστεία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) , σχετικά με τις εθνικότητες που θα επανεγκατασταθούν, στερώντας από την Ένωση την δυνατότητα αποτελεσματικής παρέμβασης⁵¹⁰. Σημαντικό στοιχείο είναι το γεγονός πως εγκαθίσταται μηχανισμός δικαιοσύνης⁵¹¹ που θα διευκολύνει την επανεγκατάσταση με αποτελεσματικότητα και θα επιτευχθεί ο στόχος των ασφαλών διαδρομών στην ΕΕ⁵¹².

Τέλος, για την επιτυχία του εγχειρήματος είναι αναγκαία η συμμετοχή των ΜΜΕ, με κατάλληλη ενημέρωση για τα προγράμματα επανεγκατάστασης, ώστε να αποφευχθούν τα αρνητικά στερεότυπα που υποβόσκουν⁵¹³. Η επανεγκατάσταση σε γενικές γραμμές κρίνεται πιο

⁵⁰⁶ Arulanantham, A. (Feb., 2000). Restructured Safe Havens: A Proposal for Reform of the Refugee Protection System, *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, Vol. 22.1: 21, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4489266> Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC

⁵⁰⁷ Ibid: 21-22

⁵⁰⁸ ECRE. (July – December 2010). *Memorandum on the Occasion of the Belgian Presidency of the EU*: 7

⁵⁰⁹ ECRE (annual report 2014-2015). AIDA, *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis*: 36

⁵¹⁰ Commission Staff Working Document accompanying the Communication of the Commission on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, Summary of the Impact Assessment, {COM(2009) 447 final} {COM(2009) 456 final} {SEC(2009) 1127}, Brussels, 2.9.2009 SEC(2009) 1128 final: 2-3

⁵¹¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) , Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 270 final, 2016/0133 (COD) .

⁵¹² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD): 4

⁵¹³ KNOW RESET (2013). *Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Research Report KNOW RESET RR 2013/04, Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do it Better and to Do it More, Elona Bokshi, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies: 44

αποτελεσματική καθώς όλα δείχνουν την πρόθεση της Επιτροπής να επεξεργαστεί νέο μηχανισμό για το 2018, με έμφαση στην Β. Αφρική, στο Κέρας της Αφρικής και στην Τουρκία με 37.750 θέσεις και αντίστοιχη χρηματοδότηση που αγγίζει τα 10.000 ευρώ κατ' άτομο⁵¹⁴, σε αντίθεση με την μετεγκατάσταση όπου όπως διαβεβαίωσε ο Ευρωπαίος επίτροπος για την μετανάστευση Δ. Αβραμόπουλος, η Επιτροπή δεν θεωρεί σκόπιμο στην παρούσα φάση να παρουσιάσει νέα πρόταση μετεγκατάστασης⁵¹⁵.

Κλείνοντας, η αλληλεγγύη αποτυπώνεται και στην βοήθεια που δόθηκε στις χώρες όπως η Ελλάδα και η Ιταλία να αναπτύξουν τα *hotspots* που μαζί με την συνεργασία με τρίτες χώρες και ιδιαίτερα με την Τουρκία αποτελούν την δεύτερη δέσμη μέτρων για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης. Η δημιουργία των *hotspots* έγινε και σε περιοχές πέρα των αρχικά προσδιοριζόμενων⁵¹⁶. Ως απάντηση στην μαζική εισροή προσφύγων στην Ευρώπη και σε συνεργασία με τις ευρωπαϊκές υπηρεσίες (EASO, the European Border and Coast Guard -Frontex, Europol και Eurojust, υιοθετήθηκε η προσέγγιση των '*hotspots*' το 2015, ώστε να βοηθήσει τα κράτη στα εξωτερικά σύνορα, συγκεκριμένα την Ελλάδα και την Ιταλία, να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους, που απορρέουν από το ευρωπαϊκό δίκαιο και να ταυτοποιήσουν, καταγράψουν και δαχτυλοσκοπήσουν τους μετανάστες, να εξετάσουν το αίτημα ασύλου τους και να διεξάγουν τυχόν επιστροφές⁵¹⁷. Έτσι, η προσέγγιση των *hotspot* επιφέρει ανακούφιση στις τοποθεσίες που δέχονται την μεγαλύτερη πίεση από ακανόνιστες αυξημένες ροές και πρέπει να τεθούν σε λειτουργία γιατί αλλιώς οι ροές θα κατευθυνθούν στα πιο αδύναμα σημεία⁵¹⁸.

Ελλάδα

Στην περίπτωση της Ελλάδας, το 2016, έκθεση της Επιτροπής αναφέρεται στην πρόοδο της Ελλάδας στην δημιουργία *hotspots*, κατά την οποία διαδικασία, οι εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και ευρωπαϊκές υπηρεσίες συνεργάζονται για να υλοποιηθούν οι αποφάσεις μετεγκατάστασης, να εγκαθιδρυθούν τα *hotspots*, να επιστραφούν αποτελεσματικά όσοι δεν δικαιούνται διεθνή προστασία, να βελτιωθεί η συνοριακή διαχείριση και να υπάρχει η υλικοτεχνική υποδομή για την υποδοχή⁵¹⁹.

Η Ελλάδα σε όλες τις διαδικασίες υποστηρίχθηκε από την Επιτροπή, με ορισμό ακόμη και προτεραιοτήτων αλλά και έκθεση για την υλοποίηση αυτών⁵²⁰, δείχνοντας της αλληλεγγύη με

⁵¹⁴ European Commission - Press release. (6 September 2017). European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows needs to be sustained Brussels.

⁵¹⁵ Απάντηση Αβραμόπουλου στην Ερώτηση 64 Ε/Β. (26 Σεπτεμβρίου 2017)). Εφαρμογή των αποφάσεων μετεγκατάστασης 2015/1523 και 2015/1601 πριν από την ημερομηνία λήξης τους

⁵¹⁶ Communication from the commission to the European parliament, the European council and the council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final: 2

⁵¹⁷ ECRE (2016 update). *AIDA, Country Report: Greece*: 22

⁵¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 8

⁵¹⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece, Brussels, 4.3.2016 COM(2016) 141 final: 2

⁵²⁰ Τα προγράμματα στην Ελλάδα δεν αξιολογήθηκαν άμεσα, προκαλώντας ανησυχία που πηγάζουν από ερωτήματα, τα οποία όμως αποδείχθηκαν άκαιρα για τα μετέπειτα προγράμματα, ιδίως μετά το 2008. Βλ. Question for written answer E-000201/12 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (18 January 2012), 20.3.2013, C 81 E: 63

σημαντική χρηματοδοτική στήριξη που έφτασε στο σύνολο της τα 509 εκ € ⁵²¹.

Πιο συγκεκριμένα η Ελλάδα κλήθηκε να δημιουργήσει πέντε *hotspots*, με τα τέσσερα να λειτουργούν και το ένα να ολοκληρώνεται τελευταίο στην Κω στους πρώτους πέντε μήνες, με τις διαδικασίες να είναι αποτελεσματικές αλλά βελτιώσεις⁵²² να γίνονται στο κεντρικό σύστημα για να ανταποκριθεί στις αυξημένες ανάγκες για δαχτυλοσκόπηση, στα προβλήματα με τον έλεγχο πλαστογραφιών, το ζήτημα της επιστροφής που παρατηρείται μικρή αύξηση της επανεισδοχής προς Τουρκία ενώ γενικά είναι περιορισμένη, τα προβλήματα στις δομές, στις συνθήκες κράτησης και στο γενικότερο σύστημα ασύλου στην χώρα⁵²³.

Η Ελλάδα αύξησε την ικανότητα καταγραφής των αιτούντων ασύλου, όμως η ανάγκη αύξησης της υλικοτεχνικής υποδομής υποδοχής υφίσταται⁵²⁴ ενώ ένα από τα προβλήματα που προέκυψαν ήταν το κόστος της ιατρικής περίθαλψης των παράνομων μεταναστών στην Ελλάδα⁵²⁵. Αναγνωρίζεται πως έγιναν σημαντικές βελτιώσεις στις συνθήκες υποδοχής, σε οργανωτικό επίπεδο στα γραφεία ασύλου και με πρόσληψη προσωπικού⁵²⁶ ωστόσο πρέπει να γίνουν περισσότερα για να υπάρχουν δομές υποδοχής και στη συνέχεια με αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, να διευκολύνει την πρόσβαση στο άσυλο και την διάθεση πόρων και προσωπικού, την νομική βοήθεια, την εφαρμογή της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας την ειδική μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων και την χρήση των ευρωπαϊκών κονδυλίων που διαθέτουν τα ταμεία AMIF και ISF⁵²⁷.

Ιταλία

Η Ιταλία έπρεπε να δημιουργήσει έξι *hotspots*, εκ των οποίων πέντε στην Σικελία και ένα στην Απούλια, με τα πρώτα τέσσερα να έχουν τεθεί σε λειτουργία στους πρώτους πέντε μήνες εφαρμογής, ένα ακόμη να γίνεται ο κεντρικός άξονας της μετεγκατάστασης και ένα να εκκρεμεί ως το Μάρτιο του 2016 με την συνεισφορά της EASO⁵²⁸ σε όλη αυτή την διαδικασία, ενώ προβλήματα

⁵²¹ Report From The Commission To The European Parliament And The Council, Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece, Brussels, 4.3.2016 COM(2016) 141 final: 3

⁵²² Όπως, η εμπλοκή του στρατού και η χρηματοδοτική συνεισφορά της ΕΕ καθώς και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας παράλληλα με την συνεισφορά της EASO στην ικανότητα καταγραφής της Ελλάδας με δική της επιχειρησιακή δράση. Η Ελλάδα αρχικά είχε μόνο ένα *hotspot* σε πλήρη λειτουργία αλλά με την βοήθεια του στρατού τα πράγματα κινήθηκαν σύντομα παρά τις ελλείψεις σε υποδομές, προσωπικό και συντονισμό και την απουσία των υπηρεσιών σε αρκετά νησιά. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 9

⁵²³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 5

⁵²⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh report on relocation and resettlement, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 720 final: 8-9

⁵²⁵ Question for written answer E-009854/13 to the Commission, Nikolaos Salavrakos (EFD), (4 September 2013), 12.6.2014, C 179: 407

⁵²⁶ Commission Recommendation (EU) 2016/1871 of 28 September 2016 addressed to the Hellenic Republic on the specific urgent measures to be taken by Greece in view of the resumption of transfers under Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council, L 286/75, 21.10.2016: 77-78

⁵²⁷ Ibid: 81-83

⁵²⁸ Ουσιαστικά, μόνο δύο ήταν σε πλήρη λειτουργία και παρόλο που υπήρχαν διοικητικά προβλήματα και προβλήματα ασφάλειας, η κινητή μονάδα στην Ανατολική Σικελία από την Frontex και την EASO διευκόλυνε τα πράγματα. Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 9

παρατηρούνται στην διαδικασία μεταφοράς ασυνόδευτων ανηλίκων και στις εγκαταστάσεις υποδοχής τους, ιδίως στην μετάβαση από την πρώτη στην δεύτερη, με την μη διασπορά των αιτούντων ασύλου σε όλη την επικράτεια, τον περιορισμένο αριθμό επιστροφών, την ανάγκη για αναθεώρηση του ασύλου στην Ιταλία ώστε να διασφαλιστεί η ποιότητα στην χορήγηση του⁵²⁹. Αλλά και αργότερα, υπήρχαν προβλήματα λειτουργίας των *hotspots*, έλλειψη συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων και βελτίωσης της καταγραφής των προς μετεγκατάσταση αιτούντων, αδυναμία ανταπόκρισης στα αιτήματα μετεγκατάστασης και στην ανάγκη να ελεγχθούν τα βόρεια σύνορα, ώστε να αποφευχθεί η μετακίνηση παράνομων μεταναστών στην Ευρώπη⁵³⁰.

Προοπτικές

Με βάση τις παρελθούσες εμπειρίες τα σημερινά προσφυγικά ρεύματα στην Ευρώπη δείχνουν μικρά, αφού στο παρελθόν διαχειρίστηκε 12 με 15 εκ. κατά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και πολλαπλάσια ρεύματα την μεταπολεμική περίοδο⁵³¹. Ωστόσο, στην σημερινή συγκυρία, παρατηρείται σημαντική ανεπάρκεια δομών υποδοχής⁵³². Τόσο η Ελλάδα όσο και η Ιταλία⁵³³ πρέπει να αναπτύξουν καλύτερα τις δομές υποδοχής, τις διαδικασίες καταγραφής, ενώ μόνο η Ιταλία θα πρέπει να φροντίσει να λειτουργήσουν όλα τα *hotspots*⁵³⁴.

Παρατηρήθηκε επίσης δυστοκία στο να λειτουργήσουν όλα τα *hotspots*, να συντονιστούν όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς, να γίνεται ενημέρωση των αιτούντων για την εξέλιξη της αίτησης τους, ενώ ιδίως η Ελλάδα θα πρέπει να βελτιώσει την ικανότητα υποδοχής και καταγραφής της⁵³⁵. Οι δύο χώρες ενισχύθηκαν με χρηματοδότηση μέσω AMIF και ISF τροποποιώντας το πρόγραμμα δράσης του 2016 από 188.98 εκ σε 464,48 εκ €, ενώ παράλληλα αναπτύχθηκε Ειδική Ομάδα Στρατηγικής Πληροφοριών Μεταναστών (MIS) για την καλύτερη πληροφόρηση των μεταναστών καθώς και μία ομάδα αποκλειστικά επιφορτισμένη με την επίβλεψη και συνδρομή στα *hotspots*, μαζί με την FRONTEX, την EASO⁵³⁶ και την Europol⁵³⁷.

⁵²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 4-5

⁵³⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh report on relocation and resettlement, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 720 final: 10 και 12

⁵³¹ Loescher, G. (Autumn, 1989). The European Community and Refugees, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 65.4: 618, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2622576>, Accessed: 28-03-2017 07:34 UTC

⁵³² 705 ECA, Special Report no 6 (2017). *EU response to the refugee crisis: the 'hotspot' approach* (pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU): 25

⁵³³ Για τις συνθήκες στα κέντρα υποδοχής προσφύγων στην Ιταλία και συγκεκριμένα στις Συρρακούσες. Βλ. Kersch, A., Mishtal J. (2016). Asylum in Crisis: Migrant Policy, Entrapment, and the Role of Non-Governmental Organisations in Siracusa, Italy. *Refugee Survey Quarterly*. 35: 97–121, doi: 10.1093/rsq/hdw017, πρόσβαση Αυγούστος 2017.

⁵³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Report on relocation and resettlement, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 480 final: 7

⁵³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 12

⁵³⁶ Αναπτύσσει διάφορα εργαλεία όπως ενημερωτικά φυλλάδια, ενημέρωσεις προαναχώρησης, εργαλεία ταυτοποίησης ευάλωτων περιπτώσεων και αντιστοίχισης, καθώς και πλαίσιο εξειδίκευσης ιδίως για τις ανάγκες των ασυνόδευτων ανηλίκων και των *hotspots*.

⁵³⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final: 8

Τελικά, η καταγραφή καθ' αυτήν μπορεί να μην θεωρείται στοιχείο αλληλεγγύης αλλά ο μηχανισμός των hotspots, έτσι όπως λειτούργησε, αναδεικνύοντας συνεργατικό πνεύμα και βοήθεια, παρουσιάστηκε από την ΕΕ ως πράξη αλληλεγγύης και ως ένα βαθμό λειτούργησε έτσι τουλάχιστον σε επίπεδο τεχνικής και οικονομικής συνεισφοράς με απώτερο πάντα σκοπό τον περιορισμό των ροών.

3.5. Νομολογιακή αποτύπωση της αλληλεγγύης

Δύο σημαντικές αναφορές της αρχής αυτής γίνονται από το Ευρωπαϊκό δικαστήριο (στο εξής ΔΕΕ) σε δύο αποφάσεις. Αυτή στην υπόθεση της Επιτροπής εναντίον της Ιταλίας το 1973 και εκείνη της Επιτροπής εναντίον του Ηνωμένου Βασιλείου το 1978. Η καινοτομία έγκειται στο γεγονός ότι αναγνωρίζεται η αρχή της αλληλεγγύης ως νομική αρχή⁵³⁸. Η αρχή της αλληλεγγύης αποτελεί ερμηνευτικό οδηγό για το δικαστήριο και ιδίως εάν πρόκειται για τον τομέα ασύλου. Εντυπωσιακή είναι η αλλαγή στη στάση του που έγινε τελευταία, με την απομάκρυνση από τον κρατοκεντρισμό, την ασφάλεια και την αποκλειστικότητα και τονίστηκε πως η αλληλεγγύη συνεπάγεται την υποχρέωση της Ένωσης για σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ότι πρέπει να επιτευχθεί η προστασία του ατόμου δια μέσου της διακρατικής αλληλεγγύης⁵³⁹.

Δύο αποφάσεις προδικαστικής διαδικασίας αποτελούν κόλαφο στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Η απόφαση N.S για την Ελλάδα 411/10 και M.E. 493/10, όπου το 2011 αναγνώρισε την ένδειξη αλληλεγγύης ως καταμερισμό ευθύνης ενώ παράλληλα προήγαγε την έννοια της αλληλεγγύης ως ανθρωποκεντρική⁵⁴⁰, σημαντική στιγμή για την ΕΕ που νομικά πια κατοχυρώνει την διακρατική συνεργασία για το άσυλο. Εξέδωσε απόφαση παρόμοια με εκείνη του ΕΔΔΑ⁵⁴¹ και με έμφαση στον σεβασμό του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων⁵⁴², με πρωτοπόρα και καθοδηγητική της περαιτέρω εξέλιξης όμως την N.S για την Ελλάδα⁵⁴³.

Συγκεκριμένα, η εν λόγω υπόθεση αφορά τον N.S, αφγανικής καταγωγής, που καταγράφηκε από την Ελλάδα στην EURODAC αλλά δεν υπέβαλε αίτημα ασύλου, ξανασυλλήφθηκε μετά την πάροδο 30 ημερών και επαναπροωθήθηκε στην Τουρκία, από όπου και διέφυγε στην Αγγλία και κατέθεσε αίτημα ασύλου στο Η.Β. αυθημερόν⁵⁴⁴.

⁵³⁸ Mitsilegas, V. (2014). Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, <http://www.law.qmul.ac.uk/media/law/docs/staff/departement/Solidarity-and-Trust-in-the-Common-European-Asylum-System.pdf> CMS, Vol. 2.2: 197, retrieved on 15-1-2016

⁵³⁹ Ibid: 189

⁵⁴⁰ Ibid: 186

⁵⁴¹ Αποφάσισε πως σύμφωνα με : “Το άρθρο 4 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει την έννοια ότι υπόκειται στα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων και των εθνικών δικαστηρίων, να μη μεταφέρουν αιτούντα άσυλο προς το «υπεύθυνο κράτος μέλος», κατά την έννοια του κανονισμού 343/2003, οσάκις είναι αδύνατο να αγνοούν ότι οι συστημικές πλημμέλειες όσον αφορά τη διαδικασία χορηγήσεως ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στο κράτος μέλος αυτό αποτελούν σοβαρούς και αποδεδειγμένους λόγους που να πείθουν ότι ο αιτών θα διατρέξει ουσιαστικό κίνδυνο να υποστεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση κατά την έννοια της διατάξεως αυτής”, Βλ. Απόφαση, Υπόθεση C-411/10: 29

⁵⁴² Velluti, S. (2014). *Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*, Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London, Springer: 92

⁵⁴³ Moine, S.Y.(2015). UNCHR: Preventing Indirect Refoulement in Europe, *IJRL*, vol 27.3: 468 και Υπόθεση C-411/10, www.ecj.org

⁵⁴⁴ C 411/10 par. 35. www.ecj.org

Η υπόθεση M.E. 493/10, που το δικαστήριο αποφάσισε να εκδικάσει μαζί με την προηγούμενη λόγω συνάφειας, αφορά πέντε προσφεύγοντες από Αφγανιστάν, Ιράν και Αλγερία, που εισήλθαν παράνομα στην ελληνική επικράτεια και μετέβησαν στην Ιρλανδία όπου κατέθεσαν αίτημα ασύλου⁵⁴⁵. Στην απόφαση γίνεται ρητή μνεία στο αρ. 78 της ΣΛΕΕ για το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου αλλά και στο αρ. 80 που αναφέρεται στην αρχή της αλληλεγγύης και τον καταμερισμό ευθυνών⁵⁴⁶. Επίσης αναγνωρίζεται η οδηγία 2001/55/EK για ελάχιστες προδιαγραφές και τα μέτρα δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κρατών μελών εάν υπάρξει μαζική εισροή⁵⁴⁷. Η εν λόγω οδηγία συμβάλλει στην επίτευξη δίκαιης κατανομής. Έτσι το Δικαστήριο αποφάσισε ότι όταν υπάρχουν σοβαρές πλημμέλειες⁵⁴⁸, όπως η μη προσεκτική εξέταση των αιτήσεων ασύλου, η ανεπάρκεια των ένδικων μέσων, άσχημες συνθήκες υποδοχής, ανεπάρκειες σε υποδομές, τότε τίθεται σε ισχύ το Δίκαιο της Ένωσης που περιλαμβάνει τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την αρχή της διακριτικής ευχέρειας των κρατών να συνδράμουν. Έτσι, εάν ένα άλλο κράτος μέλος αποφασίσει να εξετάσει την αίτηση ασύλου κρίνεται υπεύθυνο και απλά οφείλει να ενημερώσει τα άλλα. Για να σταλεί στο προηγούμενο κράτος (κράτος πρώτης υποδοχής) θα πρέπει να επιβεβαιώσει πως εκεί εφαρμόζεται πλήρως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και ότι τηρούνται οι ελάχιστες προδιαγραφές, αλλιώς δεν μπορεί να το κάνει ακόμη και εάν εκείνο βρίσκεται στον κατάλογο ασφαλών κρατών⁵⁴⁹. Στην παρ. 87 αναγνωρίζει το βάρος που αντιμετωπίζει η Ελλάδα λόγω της αυξημένης ροής. Καταγράφει την προσπάθεια της για άγωμα του Δουβλίνου σύμφωνα με τον κανονισμό έκτακτης ανάγκης 343/2003. Καταγράφει και τις αναφορές ΜΚΟ και διεθνών οργανισμών που δραστηριοποιούνται στην περιοχή. Μνεία για αλληλεγγύη και συνεργασία με ΜΚΟ γίνεται από το 1991 και αφορούσε στις αναπτυσσόμενες χώρες, επισημαίνοντας την χρηματοδοτική αλληλεγγύη της Ένωσης σε αυτές την περίοδο 1976-1989 ξεπέρασε τα 410 εκ. ECU και μαζί με τις κοινές επιχειρήσεις κάλυψαν ποικίλους τομείς⁵⁵⁰, επισημαίνοντας την αμοιβαία αλληλεγγύη για την Ευρώπη και τις χώρες του Νότου⁵⁵¹. Καταλήγει πως η μαζική ροή θεωρείται εξαιρετική συνθήκη και άρα το Αρ. 80 ΣΛΕΕ και η οδηγία 2001/55, τα οποία αποτελούν σημαντικό παράδειγμα αλληλεγγύης, τίθενται αυτόματα σε εφαρμογή. Μετά την απόφαση αυτή, το Δουβλίνο II για να συμμορφωθεί, ως όφειλε με το Δικαστήριο, έπρεπε να ορίσει τον τρόπο παγώματος του, την ρήτρα εξαίρεσης λόγω έκτακτης ανάγκης. Αν και απογοητευτικό το Δουβλίνο III η αναθεώρηση του ήταν μία καινοτομία⁵⁵² αφού αναγνωρίζεται πλέον πως δεν είναι αποτελεσματικό.

Μία άλλη απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ, είναι η 179/2011 που αφορά την προσφυγή ενός

⁵⁴⁵ Ibid: par. 51

⁵⁴⁶ Ibid: par. 10. www.ecj.org. Σχετικά με την νομική επίδραση του αρ. 80. Βλ. McDonough, P., Tsourdi, L. (2012). The “Other” Greek Crisis: Asylum And EU Solidarity, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31. 4: 75, DOI:10.1093/rsq/ahs019, πρόσβαση Αύγουστος 2017

⁵⁴⁷ C 411/10 par. 12

⁵⁴⁸ Ibid: par. 86

⁵⁴⁹ Ibid: par. 123

⁵⁵⁰ *Commission Report on Cooperation with European Non-Governmental Organizations (NGOs) in Fields Concerning Developing Countries*, COM/91/52FINAL, 22/02/1991, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1481482401785&uri=CELEX:51991DC0052> : 2

⁵⁵¹ Ibid: 3

⁵⁵² Mitsilegas, V. (2014). Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, <http://www.law.qmul.ac.uk/media/law/docs/staff/departement/Solidarity-and-Trust-in-the-Common-European-Asylum-System.pdf> CMS, Vol. 2.2: 195, retrieved on 15-1-2016

ατόμου του CIMADE με τη βοήθεια του GISTI (ομάδα πληροφόρησης και υποστήριξης μεταναστών) κατά του Συμβουλίου του Κράτους της Γαλλίας με αίτημα ακύρωσης μίας εγκυκλίου της 3ης Νοεμβρίου 2009 γιατί αυτή αντιβαίνει στην οδηγία 2003/9 για χρηματική ενίσχυση, επίδομα διαμονής, των μεταναστών και η Γαλλία ζήτησε αποδοχή ή εκ νέου ανάληψη της εξέτασης του αιτήματος ασύλου από το πρώτο κράτος υποδοχής και την υποχρέωση να δώσει επίδομα διαμονής⁵⁵³. Το Δικαστήριο αποφάσισε την αναγνώριση όσων προβλέπει το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων και το Γενικό πρόγραμμα Αλληλεγγύη και Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών⁵⁵⁴, πως η υποχρέωση για τήρηση των ελάχιστων προδιαγραφών και απόδοση του επιδόματος⁵⁵⁵ αφορά το κράτος όπου υποβλήθηκε η αίτηση ασύλου, δηλαδή το κράτος όπου επιτελέστηκε αναδοχή ή ανάληψη. Η υπόθεση Cimade and Gisti, αφορά στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων ασύλου που υπόκεινται στη διαδικασία μεταφοράς του Δουβλίνου, αναδεικνύοντας τις αποκλίσεις και τις διαφορές ερμηνείας του ευρωπαϊκού δικαίου, διασφαλίζοντας την ανθρώπινη αξιοπρέπεια⁵⁵⁶.

Το ίδιο και στην υπόθεση C-528/11, που αφορά τον Z. Halaf, ιρακινής ιθαγένειας και την απόφαση της Βουλγαρίας να μην κινηθεί διαδικασία χορηγήσεως του καθεστώτος πρόσφυγα και να επιτρέψει τη μεταφορά του στην Ελλάδα⁵⁵⁷.

Ωστόσο, πέντε χρόνια μετά την απόφαση που δικαίωσε την αρχή της αλληλεγγύης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα προσπαθήσει να επαναφέρει το σύστημα του Δουβλίνου εντός έξι μηνών, ως “επαναφορά της κανονικότητας και λήψη μέτρων που χρειάζεται η Ελλάδα για να επανέλθουν οι μεταφορές σύμφωνα με το Δουβλίνο στην Ελλάδα”⁵⁵⁸.

Προοπτικές

Ελάχιστες φορές υπάρχει αναφορά στο Ευρωπαϊκό δικαστήριο από τα εθνικά δικαστήρια σχετικά με την μετανάστευση και το άσυλο ενώ, εκπληκτικό είναι ότι το ίδιο ισχύει και για τους κανόνες καταμερισμού του Δουβλίνου II ενώ εφαρμόζεται από το 2003⁵⁵⁹. Η υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Δικαιωμάτων, και η απόδοση ίδιας νομικής αξίας σε αυτόν με τις ευρωπαϊκές συμβάσεις είχε και έχει σημαντική επίδραση στην ανάπτυξη του ΚΕΣΑ, αφού σε μία σειρά αποφάσεων του ΔΕΕ, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης αποδείχθηκε ζωτικό ερμηνευτικό εργαλείο που διαμόρφωσε την

⁵⁵³ Υπόθεση Cimade and Gisti, C179/2012, par. 34-35, www.ecj.org

⁵⁵⁴ Ibid, par. 60, www.ecj.org

⁵⁵⁵ Ibid, par. 62

⁵⁵⁶ ECRE, REPORT. (March 2017). *Preliminary Deference? The impact of judgments of the Court of Justice of the EU in cases X.Y.Z., A.B.C. and Cimade and Gisti on national law and the use of the EU Charter of Fundamental Rights*: 10

⁵⁵⁷ Έχοντας γίνει σαφής αναφορά στην αρχή της αλληλεγγύης, το Δικαστήριο αποφάσισε: “Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ’ ουσίαν να διευκρινιστεί αν το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού έχει την έννοια ότι επιτρέπει σε κράτος μέλος το οποίο δεν είναι το οριζόμενο ως υπεύθυνο δυνάμει των κριτηρίων του κεφαλαίου III του κανονισμού να εξετάζει αίτηση χορηγήσεως ασύλου όταν δεν συντρέχει καμία περίπτωση η οποία να καθιστά εφαρμοστέα την ανθρωπιστική ρήτρα του άρθρου 15 του ίδιου κανονισμού, εξυπακουσμένου ότι το κράτος μέλος που ορίζεται ως υπεύθυνο βάσει των εν λόγω κριτηρίων δεν έχει απαντήσει σε αίτηση με την οποία του ζητείται να αναλάβει εκ νέου το ενδιαφερόμενο πρόσωπο που υπέβαλε την αίτηση χορηγήσεως ασύλου.” Βλ. C-528/11, παρ. 33, σελ 28

⁵⁵⁸ ECRE. (February 2016). *Comments on the European Commission Recommendation relating to the reinstatement of Dublin transfers to Greece*, C (2016) 871: 2

⁵⁵⁹ Steve Peers in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice?* EU Immigration and Asylum Law and Policy, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 102

ευρωπαϊκή νομολογία, ενώ ο δικαστικός ακτιβισμός που επέδειξε το ΔΕΕ και η λειτουργία του ΕΔΔΑ κάλυψαν τα κενά της νομοθεσίας της ΕΕ⁵⁶⁰. Έτσι συνολικά ως προς το άσυλο, μετά την ανεπάρκεια του Κανονισμού του Δουβλίνου, έχουμε την απόφαση των θεσμών για προσωρινή αναστολή⁵⁶¹, για εξαιρέσεις σε κατάσταση ανάγκης και για μετεγκατάσταση. Όλα αυτά επετεύχθησαν χάρη στις αποφάσεις του δικαστηρίου. Σημαντική ήταν και η υιοθέτηση του Προγράμματος-Πλαισίου για Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών-Framework Programme on solidarity and management of migration flows με την δημιουργία των ταμείων (EBF, ERF, EIF, Return Fund) , που αναφέραμε προηγουμένως, μέσα από τα οποία ισχυροποιήθηκε η αρχή της αλληλεγγύης⁵⁶². Έτσι, έγιναν πασιφανείς οι προβληματισμοί σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή του Δουβλίνου και ταυτόχρονα την συμβατότητα με το διεθνές δίκαιο με αποτέλεσμα η ίδια η Επιτροπή να αναγκαστεί να αναγνωρίσει τα προβλήματα και να προτείνει την αναθεώρηση του το 2007⁵⁶³. Συνοψίζοντας, το ΔΕΕ εμφανίζεται να μην βάζει περισσότερες προϋποθέσεις για την παράκαμψη του Δουβλίνου από το ΕΔΔΑ αλλά αναγνωρίζει πως οι αυξημένες ροές δεν είναι εξ' ορισμού πρόβλημα εάν είναι προβλέψιμες⁵⁶⁴. Ωστόσο, οι αποφάσεις αυτές κατάφεραν να προστατεύσουν τους αιτούντες άσυλο ενώ, παράλληλα ενίσχυσαν την συνοχή και την αμοιβαία εμπιστοσύνη εντός της ΕΕ⁵⁶⁵.

⁵⁶⁰Velluti, S. (2014). *Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*, Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London, Springer: 99- 100

⁵⁶¹ Η μεταφορά αιτούντων ασύλου με τον Κανονισμό του Δουβλίνου 604/2013 αναστάλθηκε από το 2011, σύμφωνα με τις αποφάσεις του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ που επισήμαναν τις συστηματικές ελλείψεις του ελληνικού συστήματος ασύλου και τις παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Βλ. Commission Recommendation (EU) 2016/1871 of 28 September 2016 addressed to the Hellenic Republic on the specific urgent measures to be taken by Greece in view of the resumption of transfers under Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council, 21.10.2016, L 286: 75

⁵⁶² European Parliament. (2011). *“The implementation of art 80 TFEU”*, Directorate-General for Internal Policies: 20

⁵⁶³ Hofmann, R., Lohr, T. (2011). *Requirements for Refugee Determination Procedures*, Oxford, OSAIL: 95-6

⁵⁶⁴ Lubbe, A.(2015). *«Systemic Flaws» and the Dublin Transfers: Incompatible Tests before the CJEU and the EctHR?*, *IJRL*: 139

⁵⁶⁵ Bank, R. (2015). *The Potential and Limitations of the Court of Justice of the European Union in Shaping International Refugee Law*, *IJRL*, vol.27.2: 238

Μέρος Γ΄

Συμπεράσματα:

Αναζητώντας την αλληλεγγύη σήμερα: Προβλήματα, προκλήσεις και προοπτικές

Κεφάλαιο 4ο: Συμπεράσματα

4.1. Προβλήματα

4.1.1 Δουβλίνο

Ένα ζήτημα είναι οι μεγάλες αποκλίσεις⁵⁶⁶ που έχουν ως συνέπεια την άδικη και διακριτική μεταχείριση των προσφύγων από την περίοδο 1980-1999 ακόμη, οι οποίες έγιναν εξαιρετικά προβληματικές με την Σύμβαση του Δουβλίνου το 1997, που απαιτεί την κατάθεση αίτησης στην χώρα πρώτης υποδοχής⁵⁶⁷, με αποτέλεσμα να ενισχύουν το “asylum shopping”⁵⁶⁸, καταφέροντας πλήγμα τόσο στην Σύμβαση της Γενεύης, όσο και στις ηθικές αξίες της δίκαιης και χωρίς διακρίσεις διαδικασίας χορήγησης ασύλου, με τις σύγχρονες τάσεις να θέλουν την χορήγηση χαμηλότερης προστασίας⁵⁶⁹ σε πρόσφυγες⁵⁷⁰, σε περίπτωση οικονομικής κρίσης ή υπερβολικών πιέσεων⁵⁷¹.

Η Οδηγία 2001/55/EC για τα ελάχιστα κριτήρια για προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισμένων πληθυσμών, πέρα από την εναρμόνιση, δημιουργεί την βάση για καταμερισμό των οικονομικών βαρών μεταξύ των κρατών μελών στην υποδοχή των ανθρώπων

⁵⁶⁶ Επιπλέον, υπάρχει μεγάλη απόκλιση στις συνθήκες υποδοχής από ένα κράτος μέλος- σε άλλο ενώ ο Κανονισμός Δουβλίνου επικρίθηκε και λόγω του ότι υπήρξε κίνητρο για χώρες να κάνουν εκτεταμένη χρήση της πολιτικής της κράτησης ώστε να διασφαλίσουν τις επιστροφές ενώ τέλος, η λειτουργία του αποδείχθηκε αναποτελεσματική, δαπανηρή και χρονοβόρα και απέτυχε να πιάσει τον στόχο της μείωσης των πολλαπλών αιτημάτων. Βλ. Velluti, S. (2014). *Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*, Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London, Springer: 42 και ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*: 7

⁵⁶⁷ Ο Goodwin-Gill αμφισβητεί την ευθύνη με βάση την σημαία που αναδύεται από το συμβατικό διεθνές δίκαιο, αλλά σημειώνει την ίδια την παρουσία του πρόσφυγα σε συγκεκριμένο έδαφος και αναγνωρίζει την ανάγκη για δίκαιο καταμερισμό των βαρών. Βλ. Barnes, R. (Jan., 2004). *Refugee Law at Sea, The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53.1: 67, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3663136>, Accessed: 28-03-2017 07:46 UTC

⁵⁶⁸ Το Δουβλίνο στηρίζεται στην άποψη πως οι αιτούντες άσυλο θα απολαύσουν την ίδια πρόσβαση σε προστασία σε οποιοδήποτε κράτος μέλος, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη και μεταξύ των κρατών μελών, επιπλέον, η λειτουργία του Δουβλίνου οδηγεί σε άνιση κατανομή των εκτοπισμένων στην Ευρώπη και η επιβολή των συνοριακών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα εναποθέτει περισσότερο βάρος σε κάποια κράτη λόγω της γεωγραφικής τους θέσης, καθιστώντας το όλο εγχείρημα εναντίον της αρχής της αλληλεγγύης και του δίκαιου καταμερισμού της ευθύνης με αποτέλεσμα κράτη-μέλη να καταλήγουν σε περιοριστικές πολιτικές αρνούμενα την πρόσβαση σε μία δίκαιη και αποτελεσματική διαδικασία ασύλου. Βλ. Velluti, S. (2014). *Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*, Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London, Springer: 39 και 41-42 και Clayton, G. (2011). *Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece*, *Human Rights Law Review* 11.4: 760, Oxford University Press, doi:10.1093/hrlr/ngr037

⁵⁶⁹ Ένα πρόβλημα είναι η αυξημένη χρήση της περιορισμένης προστασίας και η στόχευση στην ταχύτατη επιστροφή, που μπορεί να την καθιστά μη εθελοντική και καταναγκαστική σε μεγάλο ποσοστό, επίσης μειώνουν τα κίνητρα των κρατών μελών να φιλοξενήσουν πρόσφυγες και μειώνοντας το δικό τους κοινωνικό και οικονομικό κόστος εναποθέτουν το βάρος στις γειτονικές χώρες. Ενώ, μεγάλο πρόβλημα είναι η εθελοντική συνεισφορά και συμμετοχή στα προγράμματα προστασίας των προσφύγων. Βλ. Arulanantham, A. (Feb., 2000). *Restructured Safe Havens: A Proposal for Reform of the Refugee Protection System*, *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, Vol. 22.1: 33-35, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4489266> Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC

⁵⁷⁰ Μία σημαντική παράμετρος του περιορισμού χορήγησης δικαιώματος ασύλου είναι ο περιοριστικός και αναχρονιστικός τρόπος ερμηνείας του ορισμού του πρόσφυγα. Βλ. Paludan, A. (Spring - Summer, 1981). *Refugees in Europe*, *The International Migration Review*, Vol. 15.1/2: 71, *Refugees Today*, Center for Migration Studies of New York, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2545325>, Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC

⁵⁷¹ Η προσωρινή προστασία προσφέρει λύσεις σε περίπτωση μαζικών ροών επεκτείνοντας την προστασία σε όσους δεν καλύπτονται από την σύμβαση της Γενεύης, προσφέρουν συλλογική προστασία όταν είναι αδύνατη η εξατομικευμένη εξέταση του αιτήματος αλλά εγείρει ανησυχία σε περίπτωση παρατεταμένης χρήσης της για αποστέωση της μόνιμης προστασίας των προσφύγων. Βλ. Fitzpatrick, J. (Apr., 2000). *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, *The American Journal of International Law*, Vol. 94.2: 280 και 288-289, *American Society of International Law*, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2555293>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC και Neumayer, E. (Feb., 2005). *Asylum Recognition Rates in Western Europe: Their Determinants, Variation, and Lack of Convergence*, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49.1: 43-44 και 63, Sage Publications, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/30045098>, Accessed: 28-03-2017 07:29 UTC

αυτών⁵⁷². Το ζήτημα της προσωρινής προστασίας⁵⁷³ αντανακλά, όπως το θέτει ο Fitzpatrick “την σύγχρονη πραγματικότητα του αναγκαστικού εκτοπισμού”, ενώ παράλληλα διευκολύνει τον συμβιβασμό μεταξύ των αντιτιθέμενων συμφερόντων, πρόσφυγα και κράτους υποδοχής, με την επέκταση της προστασίας και πέρα της Σύμβασης της Γενεύης του 1951⁵⁷⁴.

Παρά την αναθεώρηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το άσυλο τον Ιούνιο του 2013 υπάρχει ένταση μεταξύ της ασφάλειας και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁵⁷⁵. Η ίδια η αναθεώρηση του Δουβλίνου II δέχθηκε πολλές επικρίσεις σχετικά με αποτυχία του στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων ασύλου⁵⁷⁶. Το Δουβλίνο II απαγορεύει σε κάποιον να υποβάλει αίτημα ασύλου σε παραπάνω από μία χώρες⁵⁷⁷. Η επόμενη αναθεώρηση του Δουβλίνου⁵⁷⁸ είχε ως στόχο τον πιο δίκαιο καταμερισμό των αιτούντων ασύλου στην Ευρώπη, με την αναθεώρηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου το 2016 και με έμφαση στην νόμιμη μετανάστευση, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση του Δουβλίνου ενισχύοντας την αλληλεγγύη⁵⁷⁹ και τον δίκαιο καταμερισμό της ευθύνης⁵⁸⁰, με καταπολέμηση του λεγόμενου “asylum-

⁵⁷² Brouwer, E. (2008). *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, VOLUME 15, LEIDEN/BOSTON, Martinus Nijhoff Pbl.: 283

⁵⁷³ Την οποία είναι άδικο να την ζητάμε από τα φτωχά κράτη να την προσφέρουν, ενώ θα μπορούσαν να το κάνουν τα πλούσια. Βλ. Lister, M. (September 2013). *Who Are Refugees?*, Law and Philosophy, Vol. 32.5: 671, Springer, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/24572417>, Accessed: 28-03-2017 07:41 UTC

⁵⁷⁴ Βλ. Barnes, R. (Jan., 2004). *Refugee Law at Sea*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53.1: 72, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3663136>, Accessed: 28-03-2017 07:46 UTC

⁵⁷⁵ Velluti, S. (2014). *Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*, Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London, Springer: vii

⁵⁷⁶ Ως προς τους πρόσφυγες, δημιουργεί το φαινόμενο “refugees in orbit”, πρόσφυγες που καταφεύγουν σε ένα είδος “asylum lottery”, αναζητώντας την κατάλληλη χώρα που θα εγγυηθεί καλύτερα τα δικαιώματά τους και αυτό γιατί οι διαδικασίες και οι συνθήκες υποδοχής διαφέρουν από το ένα κράτος σε ένα άλλο, η ίδια η διαδικασία του Δουβλίνου και οι μεταφορές αποτελούν τροχοπέδη στην απόφαση για χορήγηση του δικαιώματος ασύλου, η αναγνώριση του καθεστώτος δεν είναι ομοιομορφή και συνολικά η εναρμόνιση είναι ανεπαρκής και καταλήγει σε πολιτικές κρίτησης ή ταχείες διαδικασίες (fast track) που δεν εγγυόνται την δίκαιη και ασφαλή εξέταση του αιτήματος. Βλ. ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*: 14-16

⁵⁷⁷ Brouwer, E. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 65

⁵⁷⁸ Το σύστημα του Δουβλίνου είναι εμπόδιο σε ένα αποτελεσματικό, εναρμονισμένο και ανθρώπινο ΚΕΣΑ. Βλ. ECRE. (January – June 2011). *Memorandum on the Occasion of the Hungarian Presidency of the EU*: 3

⁵⁷⁹ Ως προς το ζήτημα της αλληλεγγύης και του δίκαιου καταμερισμού της ευθύνης παρατηρείται πως το Σύστημα του Δουβλίνου οξύνει την πίεση στα εθνικά συστήματα ασύλου αφού οι κανόνες καταμερισμού της ευθύνης δεν λαμβάνουν υπόψη τις μεγαλύτερες εισροές που δέχονται κάποια κράτη μέλη από άλλα και δεν υπήρχε στο ημιτελές Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου μηχανισμός που να προβλέπει την αμοιβαία συνδρομή σε τέτοιες περιπτώσεις. Βλ. ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*: 23-24

⁵⁸⁰ Παρόλο που δεν καταγράφεται στο προοίμιο ή στο κυρίως μέρος της Σύμβασης του Δουβλίνου, αυτή στοχεύει μεταξύ άλλων και στον δίκαιο καταμερισμό της ευθύνης για τις αιτήσεις σύλου στην Ευρώπη, κάτι που είναι απίθανο να συμβεί, αφού η γεωγραφική θέση διαμορφώνει την είσοδο των αιτούντων ασύλου με βάσει τις μεταναστευτικές διαδρομές και επειδή η υλοποίηση των κριτηρίων καταλήγει σε αμοιβαία ανταλλαγή ισοδύναμου αριθμού αιτούντων ασύλου μεταξύ των κρατών. Βλ. ECRE. (1997). *Position on the Implementation of the Dublin Convention, in the Light of Lessons Learned from the Implementation of the Schengen Convention*: par. 15

shopping”⁵⁸¹.

Ωστόσο, μία νέα αναθεώρηση του Δουβλίνου κρίνεται ακόμη επιτακτική, παρόλο που το Δουβλίνο ΙΙΙ προσπαθεί να αυξήσει την αποτελεσματικότητα του Συστήματος Δουβλίνου και να εμπλουτίσει το επίπεδο της προστασίας για τους αιτούντες⁵⁸², διαφαίνεται η ανάγκη για εντατικοποίηση των μεταφορών⁵⁸³ και χρήση των προβλέψεων της οικογενειακής επανένωσης⁵⁸⁴, με στόχο την ανακούφιση των κρατών⁵⁸⁵ στα εξωτερικά σύνορα⁵⁸⁶ και την αύξηση των εγγυήσεων προστασίας για τους αιτούντες ασύλου⁵⁸⁷. Η απογοήτευση για τους πρόσφυγες είναι τα κριτήρια που ορίζουν το υπεύθυνο κράτος αφού η προσωπική τους επιλογή είναι το τελευταίο κριτήριο που λαμβάνεται υπόψη ενώ και τα κράτη υφίστανται αδικία με ελάχιστη εξισορρόπηση από προγράμματα οικονομικής κυρίως βοήθειας, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες⁵⁸⁸. Όπως παραδέχθηκε πρόσφατα η Επιτροπή “Η μεταρρύθμιση του συστήματος του Δουβλίνου αποτελεί τη μοναδική λύση διαρθρωτικού χαρακτήρα. Επείγει η επίτευξη προόδου στην κατεύθυνση πολιτικής συμφωνίας στο θέμα αυτό” ενώ σε άλλο σημείο αναφέρει πως “Η Επιτροπή δεν σκοπεύει να μεταβάλει την πολιτική της σχετικά με τις μεταφορές επιστροφής στην Ιταλία και την Ελλάδα βάσει του καθεστώτος του Δουβλίνου”, συνοψίζοντας γλαφυρά τις αντιφάσεις τις ευρωπαϊκής πολιτικής που αναγνωρίζει μεν πως το Δουβλίνο πρέπει να αναθεωρηθεί αλλά βασικές πτυχές του που σχετίζονται με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τον καταμερισμό των βαρών δεν υπάρχει ζωνή επιθυμία να τις αγγίζουν⁵⁸⁹.

⁵⁸¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), Brussels, 4.5.2016, COM(2016) 272 final, 2016/0132 (COD): 90-91

⁵⁸² Question for written answer E-011462/13 to the Commission, Sergio Paolo Francesco Silvestris (PPE), (7 October 2013), 9.7.2014, C 216: 412

⁵⁸³ Ένα ζήτημα που πρέπει να λυθεί άμεσα είναι αυτό των μεταφορών και θα πρέπει να υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις για την ολοκλήρωση της διαδικασίας και πλήρης σεβασμός της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων όπως προέβλεψε και το ΕΔΔΑ, με διακοπή των μεταφορών, εάν δεν υπάρχουν επαρκείς συνθήκες υποδοχής για τον μεταφερόμενο αιτούντα ασύλου, καθώς και εάν υπάρχει εκτεταμένη χρήση της κράτησης. Βλ. ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*: 17-18

⁵⁸⁴ Σημαντικά είναι τα ζητήματα της οικογενειακής επανένωσης, που δυστυχώς ορίζονται πολύ περιορισμένα και δεν περιλαμβάνουν αδέρφια και ενήλικα παιδιά, την προστασία ευάλωτων ομάδων με μνεία στα ασυνόδευτα ανήλικα, τα οποία χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας και ειδικών συνθηκών υποδοχής. Βλ. Ibid: 20

⁵⁸⁵ Mallia, P. (2011). Case Of M.S.S. V. Belgium And Greece: A Catalyst In The Re-Thinking Of The Dublin II Regulation , *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 30.3: 115, DOI:10.1093/rsq/hdr008, πρόσβαση Αύγουστος 2017

⁵⁸⁶ Η πρόσφατη προσφυγική κρίση ανέδειξε πως οι χώρες στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, ανατολικά και νότια, δέχονται μαζικές ροές αιτούντων ασύλου και το σύστημα του Δουβλίνου που προβλέπει το κριτήριο της πρώτης χώρας υποδοχής εναποθέτει δυσανάλογο βάρος και ευθύνη στα κράτη αυτά, ενώ, το έως τότε σύστημα ασύλου στην Ευρώπη δεν παρέχει κανενός είδους προστασίας στα κράτη μέλη που επωμίζονται αυτό το βάρος και συνήθως είναι αυτά με το λιγότερο εξελιγμένο σύστημα ασύλου και τα λιγότερο εύρρωστα, με αποτέλεσμα να αδιαφορεί το εν λόγω σύστημα και για το συμφέρον των αιτούντων ασύλου και για τις δυσκολίες των κρατών μελών στα εξωτερικά σύνορα. Βλ. ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*: 12- 14

⁵⁸⁷ ECRE (annual report 2014-2015). AIDA, *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis*: 50

⁵⁸⁸ Andrew, N. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 275

⁵⁸⁹ Ερώτηση 64 E/B. (26 Σεπτεμβρίου 2017). Εφαρμογή των αποφάσεων μετεγκατάστασης 2015/1523 και 2015/1601 πριν από την ημερομηνία λήξης τους

4.1.2. Ασφαλής τρίτη χώρα και επιστροφές

Η λογική της ασφαλούς τρίτης χώρας⁵⁹⁰ προήλθε από την πρώτη χώρα ασύλου και αναδύθηκε το 1986 στην Δανία κερδίζοντας αμέσως έδαφος⁵⁹¹. Η έννοια της “ασφαλούς τρίτης χώρας” ακουμπά στο άλλοθι του καταμερισμού της ευθύνης ή για να δικαιολογήσει την περιστολή της προστασίας, εντάσσοντας χώρες σε αυτή την λίστα⁵⁹². Οι έννοιες “ασφαλούς τρίτης χώρας”⁵⁹³ και “πρώτης χώρας ασύλου”⁵⁹⁴ είναι τρομερά προβληματικές από την σκοπιά των δικαιωμάτων του αιτούντα ασύλου⁵⁹⁵. Ακόμη πιο αμφιλεγόμενη είναι η έννοια της “ασφαλούς χώρας προέλευσης”⁵⁹⁶ που παραβιάζει την ίδια την Σύμβαση της Γενεύης και πρώτη υιοθέτησε η Ελβετική έννομη τάξη⁵⁹⁷ και από πλευράς διεθνούς προσφυγικού δικαίου⁵⁹⁸.

Προβληματικό είναι το ζήτημα των επιστροφών, καθώς σπάνια παρατηρείται διάκριση μεταξύ του εθελοντικού επαναπατρισμού και της υποχρεωτικής επιστροφής, καθώς και στις κατηγορίες των ατόμων προς υποχρεωτική επιστροφή με κίνδυνο να υποβληθούν σε επαναπροώθηση που θα διασφαλιζόταν εάν γινόταν αυτές οι διακρίσεις⁵⁹⁹. Η δε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης, σε

⁵⁹⁰ Η ασφάλεια βασίζεται στα ελάχιστα κριτήρια της ζωής και της ελευθερίας, σεβασμός της αρχής μη επαναπροώθησης και δυνατότητα κατάθεσης αιτήματος ασύλου και απόδοσης εφόσον το δικαιούται. Βλ. Costello, C. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 163

⁵⁹¹ Ibid: 155

⁵⁹² O’ Nions, H. (2014). *Asylum – A Right Denied A Critical Analysis of European Asylum Policy*, Ashgate: 63

⁵⁹³ Με την αναπόθεση της ευθύνης στην χώρα πρώτης υποδοχής, έχουμε το αποτέλεσμα της μείωσης των επιπέδων και κριτηρίων προστασίας στο ευρωπαϊκό δικαιο, ενώ και η επαρκής προστασία είναι αμφιλεγόμενη γιατί τα τρίτα κράτη δεν έχουν σίγουρα το ίδιο επίπεδο προστασίας με όσα επιτάσσει το ευρωπαϊκό δικαιο και δεν μπορεί να αποτελεί επαρκές κριτήριο για την μεταφορά ενός αιτούντα εκεί. Βλ. ECRE. (November 2016). *Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016) 467: 52-53*

⁵⁹⁴ Η λογική της χώρας πρώτης εισόδου εναποθέτει το βάρος στις εμπροσθοφυλακή της ένωσης, δηλαδή στα κράτη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα και ιδίως στα Μεσογειακά, με αποτ’λεσμα το σύστημα Δουβλίνο να χαρακτηρίζεται από διπλό έλλειμμα αλληλεγγύης, σε πρώτη φάση μεταξύ των κρατών μελών και σε δεύτερη ως προς τους ίδιους τους αιτούντες ασύλου. Βλ. Letta, E., Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E. (2017) CEPS TASK FORCE REPORT, *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, Brussels, CEPS: 4

⁵⁹⁵ ECRE. (October 2016). *Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation, COM(2016) 270: 6-7*

⁵⁹⁶ Η έννοια της “ασφαλούς χώρας προέλευσης” είναι αμφιλεγόμενη αν και μέρος του ευρωπαϊκού κεκτημένου, αφού διαχωρίζει τις χώρες σε κατηγορίες ανάλογα με την μεταχείριση τους στους αιτούντες ασύλου και η οποία λήφθηκε υπόψη ως ευκαιρία εναρμόνισης αλλά ενέχει νομικές επιπτώσεις στην διαδικασία εξέτασης του ασύλου. Βλ. ECRE (September 2015). AIDA Legal Briefing No. 3, “*Safe countries of origin”: A safe concept?*: 2

⁵⁹⁷ Costello, C. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 156

⁵⁹⁸ Η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας για επιστροφή όχι μόνο στην χώρα προέλευσης αλλά και στην χώρα πρώτης εισόδου, αδιαφορώντας για την ικανότητα των χωρών αυτών να αναλάβουν την ευθύνη για αυτούς, αφού η ΕΕ επιδιώκει να μεταθέσει την ευθύνη σε κράτη εκτός ΕΕ σε μία λογική ασφαλειοποίησης. Βλ. Gözde-Yıldız, A., (2016). *The European Union’s Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*, London, The European Union in International Affairs, Palgrave Macmillan: 78 και ECRE. (November 2016). *Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016) 467: 51*

⁵⁹⁹ ECRE (October 2003). *Position on Return by the European Council on Refugees and Exiles*, PO1/10/2003/Ext/MP:3

πνεύμα αλληλεγγύης οδηγεί σε διαρκείς λύσεις επιστροφής⁶⁰⁰, ενώ θα πρέπει να υπάρξει πολιτική, οικονομική και χρηματοδοτική στήριξη στις χώρες προέλευσης, ιδίως εάν βγαίνουν από μία εμπόλεμη κατάσταση, με επαρκείς εγγυήσεις προστασίας και αναπτυξιακή κατεύθυνση ώστε να προσφέρουν επανένταξη με εμπλοκή των χωρών φιλοξενίας σε έναν διάλογο με τις χώρες προέλευσης, ώστε να ερευνήσουν εάν θα δεχόντουσαν τα άτομα με εθελοντικό επαναπατρισμό ή υποχρεωτικά προγράμματα επιστροφής και συνεργασία για την ταυτοποίηση, ενώ τιμωρητικά μέτρα, όπως διακοπή της αναπτυξιακής βοήθειας και στήριξης, για να ασκήσουν πίεση στις χώρες προέλευσης θα πρέπει να αποφευχθούν τόσο για αποδοχή υποχρεωτικών επιστροφών όσο και εθελοντικών⁶⁰¹.

Αλλά και ως προς την αλληλεγγύη⁶⁰² και την δικαιοσύνη, οι έννοιες αυτές εντατικοποιούν τον καταμερισμό των ανισοτήτων, αφού τα κράτη στα εξωτερικά σύνορα καθίστανται υπεύθυνα για την εξέταση όλων αυτών των περιπτώσεων και ο καταμερισμός της ευθύνης επιτυγχάνεται μόνο για όσους δεν εμπίπτουν στις κατηγορίες τις “ασφαλούς χώρας” ή στην περίπτωση κινδύνου για την ασφάλεια⁶⁰³.

4.1.3. Συριακή κρίση

Η συνεχιζόμενη προσφυγική κρίση στην Συρία, στην Ερυθραία και σε άλλες περιοχές με ολόένα αυξανόμενο αριθμό εκτοπισμένων πληθυσμών και πολύνεκρες τραγωδίες στην Μεσόγειο⁶⁰⁴ θέτουν νέες βάσεις την συζήτηση για το άσυλο στην Ευρώπη. Η Ευρωπαϊκή ανθρωπιστική προσφυγική κρίση, έθεσε την πολιτική ασύλου υπό το πρίσμα των αρχών της Ένωσης. Η προσφυγική κρίση ανέδειξε πως το σύστημα Δουβλίνο και η κατανομή ευθυνών που αποφέρει οδηγεί σε ασυμμετρία στην ΕΕ, σε άδικη κατανομή των νομικών ευθυνών και σε λάθος κίνητρα στα κράτη μέλη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης να απαξιώνουν και να μην συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο και τα ανθρώπινα δικαιώματα καθώς και

⁶⁰⁰ Όπως για παραδειγμα, με τον Κανονισμό 2016/1953 στις 26 Οκτωβρίου 2016 υιοθετείται ευρωπαϊκό ταξιδιωτικό έγγραφο για την επιστροφή παράνομα διαμένοντων υπηκόων τρίτων κρατών με στόχο την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την διευκόλυνση των επιστροφών όσων δεν έχουν ταξιδιωτικά έγγραφα, η αναβάθμιση του εγγράφου αυτού θα το κάνει αποδεκτό από περισσότερες χώρες γιατί θα ανταποκρίνεται στα κριτήρια ασφάλειας που θέτουν. Βλ. Regulation (EU) 2016/1953 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the establishment of a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals, and repealing the Council Recommendation of 30 November 1994, 17.11.2016, L 311:13

⁶⁰¹ ECRE (October 2003). *Position on Return by the European Council on Refugees and Exiles*, PO1/10/2003/Ext/MP: 10-11

⁶⁰² Η διοικητική όμως ενατένιση του παραβλέπει τα θεμελιώδη δικαιώματα των αιτούντων ασύλου και την ανάγκη να βασίζεται το Κοινό ευρωπαϊκό Σύστημα ασύλου στην αλληλεγγύη και την ενοποίηση, ενώ, ο καταμερισμός ευθύνης θα πρέπει να είναι κάτι παραπάνω από χρηματοδοτικός, να προωθεί την συνεργασία και τη διοικητική αλληλεγγύη. Βλ. ECRE. (April 2009). *Comments From The European Council On Refugees And Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*: 9

⁶⁰³ Έτσι πέρα από την παύση των μεταφορών με βάσει το Δουβλίνο, η ύπαρξη ενός ποσοστού με βάσει την ικανότητα της εκάστοτε χώρας να διαχειριστεί τους αιτούντες θα πρέπει να υπάρξει ώστε να τίθεται σε λειτουργία και να σταματά όταν δεν υπάρχει ανάγκη ο μηχανισμός καταμερισμού. Συνεπώς, ούτε η Τέταρτη τροποποίηση του Δουβλίνο δεν κατάφερε να φέρει δικαιοσύνη στον καταμερισμό των βαρών. Βλ. ECRE. (October 2016). *Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation*, COM(2016) 270: 35 και 38

⁶⁰⁴ Για την περίπτωση της Λαμπεντούζα. Βλ. Klug, A. (2014). Strengthening the Protection of Migrants and Refugees in Distress at Sea through International Cooperation and Burden-Sharing, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 26.1: 63, doi:10.1093/ijrl/euu008

σε μία σειρά από νομοθετικές πρωτοβουλίες για αναθεώρηση του Δουβλίνου⁶⁰⁵. Συγκεκριμένα, όπως εκθέσαμε στο οικείο κεφάλαιο, η κρίση επέφερε την εντατικοποίηση των προσπαθειών σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, με υιοθέτηση ταχείων⁶⁰⁶ διαδικασιών επιστροφής και επανεισδοχής, αποκλειστική διάθεση πόρων για τον εντοπισμό και την καταδίωξη ομάδων παράνομης διακίνησης μεταναστών, νέες αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX) και πρόσληψη ευρωπαίων αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης προκειμένου να τοποθετηθούν σε βασικές τρίτες χώρες⁶⁰⁷.

Έτσι, στις 4 Μαΐου 2016 είχαμε τον Κανονισμό για το πρώτο πακέτο νομοθετικών μεταρρυθμίσεων που προέκυψαν από τα νέα δεδομένα και ως απότοκο της ευρωπαϊκής εμβάθυνσης στις πολιτικές και περιλαμβάνει την αναθεώρηση του Δουβλίνου III, της EURODAC⁶⁰⁸ και την πρόταση για δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για το Άσυλο⁶⁰⁹, ενώ ένα δεύτερο πακέτο μεταρρυθμίσεων αφορά στις διαδικασίες ασύλου, τις συνθήκες υποδοχής και τις οδηγίες αναγνώρισης⁶¹⁰. Και ενόσω η Συριακή κρίση μαίνεται και η ανάγκη επίδειξης περισσότερης αλληλεγγύης διαφαίνεται, τόσο η Frontex όσο και η EASO συνεισφέρουν με πρακτική συνεργασία, συμπληρώνοντας την ανθρωπιστική προσπάθεια⁶¹¹. Οι αυξημένες ροές επιφέρουν βάρη στα εθνικά συστήματα υποδοχής, στα συστήματα ασύλου και στις υποδομές καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη για επείγουσα δράση της ΕΕ, με αποτέλεσμα συγκεκριμένα κράτη⁶¹² που δεν λάμβαναν μεγάλες ροές να δέχονται σημαντικές πιέσεις⁶¹³.

Συμπερασματικά, αναγνωρίζεται η μείωση των θανάτων στη Μεσόγειο, η επανεγκατάσταση σχεδόν 10.000 Σύριων (8.834 μεταγκαταστάθηκαν και μένουν άλλοι 2.518) και η μείωση της

⁶⁰⁵ Letta, E., Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E. (2017) CEPS TASK FORCE REPORT, *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, Brussels, CEPS: 1-2

⁶⁰⁶ Για τις ταχείες διαδικασίες βλ. Reneman, M. (2014). Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance Between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant's EU Right to an Effective Remedy. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 25.4: 717–748, Oxford University Press, doi:10.1093/ijrl/eet055

⁶⁰⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Πρώτη έκθεση προόδου για το πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες βάσει του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση, Βρυξέλλες, 18.10.2016 COM(2016) 700 final: 4

⁶⁰⁸ Η Eurodac που λειτουργήσε καλά με την καταγραφή και δαχτυλοσκόπηση, επεκτείνεται και στην καταγραφή όσων βρίσκονται παράνομα στην Ένωση, ωστόσο αυτό πρέπει να γίνει με πλήρη σεβασμό των προσωπικών δεδομένων. Βλ. Summary of the Opinion of the European Data Protection Supervisor on the first reform package on the Common European Asylum System (Eurodac, EASO and Dublin regulations), (2017/C 9/04), 12.1.2017, C 9: 3

⁶⁰⁹ Με την Ευρώπη να αντιμετωπίζει τις προκλήσεις της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου ώστε να προσαρμοστεί στις τρέχουσες συνθήκες, με την δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου, που θα βοηθήσει τα κράτη μέλη στα καθήκοντα τους σχετικά με το άσυλο. Βλ. Ibid 3

⁶¹⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD) : 4

⁶¹¹ Question for written answer P-009709/13 to the Commission, Lara Comi (PPE), (29 August 2013), 12.6.2014, C 179: 135

⁶¹² Όπως η Ελλάδα που η κατάσταση ήταν τραγική, η χορήγηση ασύλου γινόταν με μεγάλες καθυστερήσεις, ενώ η κράτηση ήταν ο κανονας και οι συνθήκες κράτησης ήταν απαράδεκτες. Βλ. ECRE. (February 2015). *AIDA Fact-Finding Visit in Greece, What's in a name? The reality of First "Reception" at Evros*: 9

⁶¹³ Question for written answer E-012677/13 to the Commission, Lucas Hartong (NI), (8 November 2013), 17.7.2014, C 228: 287

παράνομης μετανάστευσης ενώ συνολικά οι εισροές μειώθηκαν κατά 97%⁶¹⁴.

4.1.4. Σένγκεν

Σε πρώτη φάση με την έλευση της κρίσης σημειώθηκαν έλεγχοι και περιορισμοί της μετακίνησης. Η Αυστρία δέχθηκε μεγάλη πίεση στο σύστημα ασύλου της⁶¹⁵. Το 2015 κάποια κράτη μέλη επανεισήγαγαν τους συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα⁶¹⁶ και για να μην μπει το κεκτημένο Σένγκεν σε κίνδυνο το Συμβούλιο αποφάσισε πως τα πέντε κράτη που πλήττονται περισσότερο, δηλαδή η Αυστρία⁶¹⁷, η Γερμανία, η Δανία, η Σουηδία και η Νορβηγία, θα διατηρήσουν ορισμένο προσωρινό συνοριακό έλεγχο σε περιορισμένο αριθμό εσωτερικών συνόρων για έξι μήνες, σύμφωνα με το αρ. 29 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν⁶¹⁸. Η παράταση των συνοριακών ελέγχων βασίστηκε στην προηγούμενη απόφαση του Συμβουλίου 2016/894 στις 12 Μαΐου 2016, το οποίο έθετε τους αυστηρούς όρους⁶¹⁹ για την χρήση των συνοριακών ελέγχων⁶²⁰. Ενώ το ίδιο αυστηρούς όρους⁶²¹ περιλαμβάνει και η σύσταση της Επιτροπής, επισημαίνοντας πως

⁶¹⁴ European Commission - Press release. (6 September 2017). European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows needs to be sustained Brussels.

⁶¹⁵ ECRE. (December 2015). Report, *Navigating the Maze: Structural Barriers to Accessing Protection in Austria*: 6

⁶¹⁶ Όπως και η Ελβετία κάποια χρόνια νωρίτερα. Ανησυχία προκαλούν οι περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία ευρωπαίων πολιτών στην Ελβετία, με απουσία ένδειξης αλληλεγγύης δεδομένης της τρέχουσας κρίσης αφού δεν υπάρχει κάποιος σοβαρός λόγος δημόσιας εσωτερικής ασφάλειας, δημόσιας τάξης ή δημόσιας υγείας που να τους δικαιολογεί. Βλ. Question for written answer P-004892/13 to the Commission, Lorenzo Fontana (EFD), (30 April 2013), 19.3.2014, C 80 E: 99.

⁶¹⁷ Η επανεισαγωγή των συνοριακών ελέγχων πραγματοποιήθηκαν μέσα στο 2015 από την Αυστρία στα σύνορα Σένγκεν, προσωρινά, με διαβεβαιώσεις πως μία ανύψωση τείχους στα Αυστροσλοβενικά σύνορα δεν θα είναι σαν εκείνον της Ουγγαρίας ενώ παράλληλα αυστηριοποίησε τις προϋποθέσεις ασύλου. ECRE. (December 2015). Report, *Navigating the Maze: Structural Barriers to Accessing Protection in Austria*: 12

⁶¹⁸ Proposal for a Council Implementing Decision setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk, Brussels, 30.1.2017 COM(2017) 40 final/2, Corrigendum, Annule et remplace le document COM (2017) 40 final du 25.1.2017. Concerne la version EN uniquement. Erreur administrative sur la page de couverture: ajout du numéro interinstitutionnelle. 2017/0014 (NLE): 2

⁶¹⁹ Η Αυστρία παρείχε όλες τις πληροφορίες σχετικά με τους ελέγχους και επιβεβαίωσε πως οι έλεγχοι διεξάγονται με βάση τους αυστηρούς όρους που τέθηκαν, το ίδιο και η Γερμανία η Δανία, η Σουηδία και η Νορβηγία. Βλ. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Council Implementing Decision of 12 May 2016 setting out a Recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk, Brussels, 28.9.2016, COM(2016) 635 final: 3-5

⁶²⁰ Για τους όρους βλ. Council Implementing Decision (EU) 2016/894 of 12 May 2016 setting out a recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk, 8.6.2016, L 151: 11

⁶²¹ Είναι πολύ σημαντικό να υπάρχουν κριτήρια, όροι και κανόνες στην διεξαγωγή συνοριακών ελέγχων, με σεβασμό πάντα της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, και γίνεται μέσα από Το Πληροφοριακό Σύστημα Σένγκεν SIS και το Πληροφορικό Σύστημα Θεωρήσεων Εισόδου VIS ενώ, η μετανάστευση και η διέλευση μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων κρατών δεν είναι από μόνη της απειλή για την δημόσια τάξη και ασφάλεια. Βλ. Ibid: 2-4

οι συνοριακοί έλεγχοι θα πρέπει να είναι περιορισμένοι και στοχευμένοι⁶²². Επιπλέον, η Επιτροπή, μπροστά στην απειλή τρομοκρατίας, επέτρεψε την αύξηση των αστυνομικών ελέγχων κοντά στα σύνορα και ενθάρρυνε την διασυνοριακή αστυνομική συνεργασία, ενώ παράλληλα επήλθαν και άλλα μέτρα, όπως ήταν η λειτουργικότητα της FRONTEX, η δημιουργία των *hotspots* και οι συστηματικοί έλεγχοι όσων διέρχονται τα σύνορα μέσα από βάσεις δεδομένων⁶²³.

Το 2016 σημαδεύτηκε και από το κλείσιμο των συνόρων⁶²⁴. Στις 7 Μαρτίου 2016 έκλεισαν τα σύνορα της διαδρομής των δυτικών Βαλκανίων αυξάνοντας το βάρος υποδοχής και προστασίας στη διαχείριση των προσφύγων στις χώρες των εξωτερικών συνόρων, με την Κροατία ανάμεσα σε αυτές⁶²⁵. Συγκεκριμένα, η Ουγγαρία, η οποία εξ' αιτίας των πιέσεων που δέχθηκε το σύστημα ασύλου της ανέπτυξε μία σειρά από εχθρικά μέτρα προς τους αιτούντες ασύλου⁶²⁶.

Ένα από τα αποτελέσματα του κλεισίματος των συνόρων ήταν η επιδείνωση στις συνθήκες υποδοχής και η εκτεταμένη χρήση της διοικητικής κράτησης⁶²⁷. Αγνοήθηκε η ευαλωτότητα των ανθρώπων που κατέφυγαν σε ευρωπαϊκό έδαφος ενώ σημειώθηκαν και πολυάριθμα περιστατικά βιαιοπραγίας, κακομεταχείρισης, βίαιης επαναπροώθησης και κλοπών⁶²⁸. Το κλείσιμο των συνόρων το 2016 από κάποια κράτη μέλη βάζει σε κίνδυνο το ευρωπαϊκό κεκτημένο και ιδιαίτερα την ελεύθερη μετακίνηση. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή διαφώνησε με την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να υπάρχουν έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα της Σένγκεν, σε Ευρωπαίους

⁶²² Τα έως τώρα δεδομένα φανερώνουν την χρήση ελέγχων μόνο όταν είναι απαραίτητοι, με σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας, στοχευμένα και περιορισμένα σε ένταση και σε επιπτώσεις παρεμπόδισης διέλευσης από τα σύνορα, η επαναφορά, ωστόσο, στην προηγούμενη κατάσταση δεν είναι ακόμη δεδομένη και η κατάσταση ιδίως στην Ελλάδα και τα Δυτικά Βαλκάνια δικαιολογεί ακόμη την λήψη τέτοιων μέτρων, συνεπώς η παράταση των ελέγχων είναι αποδεκτή από την Επιτροπή αλλά δεν πρέπει να ξεπερνά τους τρεις μήνες. Βλ. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Council Implementing Decision of 12 May 2016 setting out a Recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk, Brussels, 28.9.2016, COM(2016) 635 final: 2 και Proposal for a Council Implementing Decision setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk, Brussels, 30.1.2017 COM(2017) 40 final/2, Corrigendum, Annule et remplace le document COM (2017) 40 final du 25.1.2017. Concerne la version EN uniquement. Erreur administrative sur la page de couverture: ajout du numéro interinstitutionnelle. 2017/0014 (NLE): 4- 5

⁶²³ Ibid: 3

⁶²⁴ Βασίστηκε στον κανονισμό 1053/2013 που αποτελεί την “κερκόπορτα” του κεκτημένου της Σένγκεν αφού προσφέρει τους κοινούς κανόνες για την προσωρινή επανεισαγωγή συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις και την επακόλουθη αξιολόγηση του κεκτημένου Σένγκεν, επισημαίνοντας πως τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης πρέπει να διαχειρίζονται αποτελεσματικά και με συνέπεια, στη βάση “κοινής ευθύνης, αλληλεγγύης και συνεργασίας”. Βλ. Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen, 6.11.2013, L 295; 27 και 37

⁶²⁵ ECRE (2016). *AIDA, Report to Croatia 2016, Balkan route reversed, the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin system*: 6

⁶²⁶ ECRE (2015). *AIDA, Report, October 2015, Crossing Boundaries The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary*: 7

⁶²⁷ ECRE. (March 2017). *Asylum systems in 2016, Overview of developments from selected European countries*, AIDA (Asylum information Database): 10

⁶²⁸ Σπυροπούλου, Γ., Χριστόπουλος, Δ. (2016). Προσφυγικό: Θα τα καταφέρουμε; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, εκδ. Παπαζήση: 69

πολίτες⁶²⁹, αντίθετα πρότεινε τη δημιουργία μίας Ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής,⁶³⁰. Πρόσφατα, διαπιστώθηκε από τον Frans Timmermans πως οι μονομερείς ενέργειες είναι ακριβές, πλήττουν την αμοιβαία εμπιστοσύνη, διαλύουν το κεκτημένο Σένγκεν και είναι “καταδικασμένες σε αποτυχία”⁶³¹

4.1.5. Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας

Το 2016 σηματοδεύτηκε και από την Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας στις 18 Μαρτίου 2016. Η επίδραση της συμφωνίας επιφέρει έναν *de facto* διαχωρισμό των διαδικασιών ασύλου που λαμβάνουν χώρα στην Ελλάδα, αφού όσοι αιτούντες εισέρχονται πλέον στη χώρα υποβάλλονται σε ταχύτατες (*fast-track*) διαδικασίες, που γίνονται στα νησιά Λέσβος, Χίος, Κως, Λέρος και Σάμος για να διερευνηθεί αν η Τουρκία είναι ασφαλής τρίτη χώρα ή χώρας πρώτης εισόδου και δυστυχώς αποκλείονται από την μετεγκατάσταση στην πράξη⁶³². Αυτή ακολούθησε την υιοθέτηση τον Ιούλιο του 2015 από το Συμβούλιο της απόφασης επανεγκατάστασης 22.504 ατόμων καθώς και την πρόταση της Επιτροπής τον Δεκέμβριο 2015 για εθελοντικό πλαίσιο επανεγκατάστασης από Τουρκία για λόγους αλληλεγγύης και καταμερισμού των ευθυνών, που αργότερα μετουσιώθηκε μεγάλο μέρος της στη Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας στις 18 Μαρτίου 2016⁶³³, μαζί με την απόφαση της Επιτροπής τον Μάρτιο του 2016 για μέτρα προς όφελος της Ελλάδας και της Ιταλίας δημιουργώντας 54.000 θέσεις επανεγκατάστασης. Ωστόσο, επειδή δεν υπήρχε εναρμόνιση στο τι συνιστά το καθεστώς του πρόσφυγα, υπήρξαν δυσκολίες⁶³⁴. Η Τουρκία δεν αναγνωρίζει πρόσφυγες⁶³⁵. Άρα, είναι αδιανόητο

⁶²⁹ Με την αναγνώριση των εξωτερικών συνόρων Σένγκεν ως κοινά θα πρέπει να έρθει και ο καταμερισμός της ευθύνης στην διαχείρισή τους. Βλ. Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 768/2005 establishing a Community Fisheries Control Agency’, (COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)) the ‘Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — A European Border and Coast Guard and effective management of Europe’s external borders’ (COM(2015) 673 final) and the ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC’ (COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)), (2016/C 303/15), 19.8.2016, C 303: 112

⁶³⁰ Η ενίσχυση της FRONTEX με εξοπλισμό και συνοριοφύλακες θα πρέπει να γίνει με όρους διαφάνειας των δράσεων της. Βλ. Ibid: 110

⁶³¹ European Commission, Speech . (7 December 2017). Opening Remarks of First Vice-President Frans Timmermans: Press Conference on the way forward for EU migration policy, Brussels.

⁶³² ECRE. (March 2017). *Asylum systems in 2016, Overview of developments from selected European countries*, AIDA (Asylum information Database): 9

⁶³³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD): 3-4

⁶³⁴ Για αυτό και η EESC διαφωνεί με τον προσδιορισμό της Τουρκίας ως ασφαλής τρίτη χώρα. Βλ. Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 768/2005 establishing a Community Fisheries Control Agency’, (COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)) the ‘Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — A European Border and Coast Guard and effective management of Europe’s external borders’ (COM(2015) 673 final) and the ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC’ (COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)), (2016/C 303/15), 19.8.2016, C 303: 113

⁶³⁵ Σπυροπούλου, Γ., Χριστόπουλος, Δ. (2016). Προσφυγικό: Θα τα καταφέρουμε; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, εκδ. Παπαζήση: 76

να αναγνωρίζεται ως ασφαλή χώρα⁶³⁶. Στον χαρακτηρισμό της Τουρκίας ως ασφαλή τρίτη χώρα⁶³⁷ στις 18 Μάρτιου του 2016 ακολούθησαν πολλές επικρίσεις που έγιναν αρχικά ως προς την μη επαναπροώθηση, αφού η Τουρκία φέρεται να χρησιμοποιεί τακτικές μη εισόδου στα σύνορα με την Συρία με επαναπροωθήσεις εάν δεν υπάρχουν έγγραφα καθώς και απελάσεις στα αεροδρόμια χωρίς να τους δοθεί η δυνατότητα για προστασία αφού δεν διαθέτουν βίζα⁶³⁸.

Συνολικά, η συνεργασία με την Τουρκία θα μπορούσε να φέρει αποτελέσματα, όπως έγινε και στο παρελθόν με τις εισροές Ιρανών⁶³⁹ καθώς είναι επιβεβλημένη από το γεγονός ότι αποτελεί χώρα διαμετακόμισης για μεγάλο αριθμό μεταναστών και προσφύγων⁶⁴⁰. Η Δήλωση με την Τουρκία στις 20 Μαρτίου 2016, που έβαλε σε νέο πλαίσιο την συνεργασία των δύο πλευρών, προβλήθηκε να έχει στόχο να βάλει τέλος στις ανεξέλεγκτες ροές μεταναστών και προσφύγων⁶⁴¹ που δημιουργούσαν μία άνευ προηγουμένου ανθρωπιστική κρίση, επαναφέροντας ένα νόμιμο και οργανωμένο σύστημα υποδοχής, που προβλέπει την επιστροφή στην Τουρκία όσων δεν δικαιούνται άσυλο⁶⁴². Επίσης επισημαίνεται η εντατικοποίηση των ελέγχων στα σύνορα της Ελλάδας μαζί με την ανάπτυξη της στήριξης της FRONTEX με τεχνικής βοήθεια και ανθρώπινο δυναμικό για την αποτελεσματική εκτέλεση των κοινών επιχειρήσεων εκδηλώθηκε ως ξεκάθαρη ένδειξη αλληλεγγύης⁶⁴³. Συγκεκριμένα, η ΕΕ θα επανεγκαθιστά έναν Σύριο από την Τουρκία στην ΕΕ για κάθε Σύριο που θα επιστρέφει στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, με κοινή προσπάθεια των ευρωπαϊκών κρατών μελών αναδεικνύοντας την αλληλεγγύη⁶⁴⁴ τους σε παροχή υλικοτεχνικής

⁶³⁶ Συνέντευξη δια ζώσης του Νίκου Χουντή που μου δόθηκε στις 27 Ιουλίου 2017.

⁶³⁷ Αποδίδεται συνήθως όταν η ζωή και ελευθερία κάποιου δεν απειλούνται λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, μέλους κοινωνικής ομάδας ή πολιτικής άποψης, δεν υπάρχει περίπτωση σοβαρής βλάβης σύμφωνα με την οδηγία 2011/95/EU10, υπάρχει σεβασμός στην αρχή της μη επαναπροώθησης, απαγορεύονται τα βασανιστήρια και εξευτελιστική και απάνθρωπη συμπεριφορά, υπάρχει η δυνατότητα αιτήματος ασύλου και γίνεται αποδοχή του στο κράτος για να του χορηγηθεί άσυλο ενώ ο χαρακτηρισμός ως πρώτης χώρας ασύλου γίνεται όταν έχει χορηγηθεί άσυλο σε έναν αιτούντα, δεν υπόκειται σε επαναπροώθηση, θα γίνει εκ νέου αποδεκτός και σε περίπτωση αρνητικής απόφασης θα υπάρχει διαδικασία έφεσης. Βλ. Roman, E., Baird, Th., Radcliffe, T. (February 2016). *Analysis: Why Turkey is Not a "Safe Country"*, Statewatch: 2-4.

⁶³⁸ Βλ. σχετικά με την πρόσβαση στο άσυλο στην Τουρκία και στην νομική προστασία τους Ibid: 14

⁶³⁹ Widgren, J. (Autumn, 1989). Asylum Seekers in Europe in the Context of South-North Movements, *The International Migration Review*, Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's, Center for Migration Studies of New York, Inc., Vol. 23. 3: 605, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546430>, Accessed: 20-03-2017 06:36 UTC

⁶⁴⁰ ECRE (annual report 2014-2015). AIDA, *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis*: 54

⁶⁴¹ Ενδεικτική της ανησυχίας των αυξημένων μεταναστευτικών ροών από την Τουρκία είναι η ερώτηση που κατατέθηκε στην Επιτροπή με πρόταση για ενεργοποίηση της FRONTEX ενώ αναδεικνύεται και η συνεργασία με την Τουρκία. Βλ. Question for written answer E-008018/12 to the Commission, Auke Zijlstra (NI), (11 September 2012), 23.10.2013, C 308 E: 380

⁶⁴² Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 20.4.2016 COM(2016) 231 final: 2

⁶⁴³ Question for written answer E-002496/12 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (5 March 2012), 24.7.2013, C 210 E: 224

⁶⁴⁴ Επιπλέον, η αυξημένη παρουσία Σύριων στην Τουρκία εγείρει ανησυχία αφού η τελευταία ζητά επιτακτικά βοήθεια από την ΕΕ, με αποτέλεσμα η ΕΕ να παρέχει από νωρίς βοήθεια στην Τουρκία και σε άλλες γειτονικές χώρες μέσω του Εργαλείου Σταθερότητας ενώ η ΕΕ είναι έτοιμη να παρέχει χρηματοδοτική βοήθεια και εμπειρογνωμοσύνη μέσω της EASO σε περίπτωση που κάποια κράτη μέλη αντιμετωπίσουν προβλήματα. Βλ. Question for written answer E-009416/12 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (17 October 2012), 13.11.2013, C 329 E:126

βοήθειας και προσωπικού⁶⁴⁵, με την Frontex να διαθέτει μέσα μεταφοράς για τις επιστροφές, συγκεκριμένα, 24 λεωφορεία, 5 φέρρυ, 1 αεροπλάνο αλλά και 339 άτομα προσωπικό, ενώ η EASO παρείχε 67 διερμηνείς, μαζί με την χρηματοδοτική αλληλεγγύη που είναι αποκαλυπτική, αφού 280 εκ € δόθηκαν για τις επιχειρήσεις επιστροφής, με άλλα 66,5 εκ € στην Frontex, με δυνατότητα επιπλέον κονδυλίων εάν υπάρξει ανάγκη⁶⁴⁶. Η ΕΕ προσέφερε και χρηματοδοτική αλληλεγγύη στην Τουρκία αφού για τις Δομές Υποδοχής Προσφύγων έλαβε 3 δις € την περίοδο 2016-2017 και αναμένεται να λάβει το ίδιο ποσό μετά το 2018⁶⁴⁷.

Ωστόσο, για να εφαρμοστεί αυτή η Συμφωνία πρέπει να μην εφαρμοστούν όσα επιτάσσει το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο αλλά για την ΕΕ αυτό που έχει σημασία είναι η ασφαλειοποίηση, η θωράκιση των συνόρων της, η μείωση των ροών και ιδίως της παράνομης μετανάστευσης και όλα αυτά τα δικαιολογούν μεταξύ άλλων με την μείωση των θανάτων στην Μεσόγειο και την καταπολέμηση των διακινητών. Τα ανθρώπινα δικαιώματα θυσιάζονται στον βωμό της ασφάλειας αλλά η τελευταία αφορά μόνο στην Ευρώπη, αδιαφορώντας ουσιαστικά για την ευαλωτότητα των προσφύγων.

Παρατηρούμε, νέους τρόπους διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, με μόνο θετικό την σωτηρία πολλών ζωών⁶⁴⁸, με άμεσο θετικό αντίκτυπο στα φλέγοντα ευρωπαϊκά ζητήματα (π.χ. ασφάλεια) με την υιοθέτηση της⁶⁴⁹ και δημιουργία μίας στενής συνεργασίας χωρίς προηγούμενο για την ΕΕ⁶⁵⁰.

4.2. Προοπτικές και Λύσεις

Η ΕΕ για να βοηθήσει τα κράτη-μέλη που επηρεάζονται περισσότερο από τις εισροές, αναθεωρεί το ευρωπαϊκό χρηματοδοτικό πλαίσιο και την επιχειρησιακή στήριξη της Frontex⁶⁵¹ αλλά όχι σε βαθμό που να αποτυπώνεται σημαντικά η ένδειξη αλληλεγγύης. Δυστυχώς, η πορεία δεν είναι σταθερή και πολλές φορές υπάρχει οπισθοδρόμηση, η οποία συντελείται χάρη πολιτικών σκοπιμοτήτων και πιέσεων των ευρωπαϊκών κοινωνιών λόγω της ραγδαίας αύξησης της ξενοφοβίας σε τέτοια φαινόμενα. Ένα μεγάλο πρόβλημα ήταν πως για πολλά κράτη ο διοικητικός φόρτος εργασίας ήταν μη αναλογικός προς την αποτελεσματικότητα υπό το πρίσμα των κονδυλίων, ενώ δεν υπήρξε πάντα η αναμενόμενη ανταπόκριση στα καλέσματα για προγράμματα και πολλές

⁶⁴⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 20.4.2016 COM(2016) 231 final: 2-3

⁶⁴⁶ Ibid: 6

⁶⁴⁷ Ibid: 4

⁶⁴⁸ Αφού η υιοθέτηση της Συμφωνίας καταλήγει να καταστρατηγεί κανόνες που υπήρξαν στον υρηνά της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και σχετίζονταν με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ανοίγοντας τον δρόμο στην υιοθέτηση παρόμοιων συμφωνιών με άλλες χώρες αποστολής ή διαμετακόμισης μεταναστών, όπως για παράδειγμα η Λιβυή.

⁶⁴⁹ Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final: 2

⁶⁵⁰ Ibid: 3

⁶⁵¹ EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/eu-fra-solidarity-frontex.pdf : 16 , retrieved on 15-1-2016

φορές τα κράτη ένιωθαν περιορισμένα στην αναθεώρηση των προγραμμάτων⁶⁵².

Μία πρόκληση είναι αυτή που συνοψίζεται στα λόγια του Υπατου Αρμοστή των ΗΕ για τους Πρόσφυγες το 2004, ότι “μία κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου θα είναι δύσκολο να επιτευχθεί όταν ρίχνεις την ευθύνη στα κράτη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, τα οποία έχουν μικρή ικανότητα παροχής ασύλου”⁶⁵³. Αποτύπωσε έτσι εύγλωττα την άνιση συνεισφορά των ευρωπαϊκών κρατών στην μεταναστευτική κρίση. Στο ίδιο κλίμα και ο ΟΑΣΕ που αναφέρει πως “οι μικρές χώρες του Νότου σηκώνουν το μεγαλύτερο βάρος”⁶⁵⁴. Υπό το πρίσμα της “χειρότερης”⁶⁵⁵ - όπως αυτή παρουσιάστηκε- μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης⁶⁵⁶ που βίωσε η Ευρώπη το τελευταίο διάστημα, έγιναν εμφανείς οι ελλείψεις, η απροετοίμασία και η ανεπάρκεια ενός συνεκτικού πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ασύλου⁶⁵⁷. Αυτό οδήγησε σε βαθιά χάσματα εντός της ΕΕ και στράγγιξε την όποια εκδήλωση ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, με την Ιταλία και την Ελλάδα να σηκώνουν μεγαλύτερο βάρος από αυτό που τους αναλογεί ή μπορούν να σηκώσουν, ενώ σε δοκιμασία τίθεται και το κεκτημένο της Σένγκεν⁶⁵⁸. Ο Noll συνοψίζει εξαιρετικά όλα τα παραπάνω, λέγοντας πως η αλληλεγγύη αναφέρεται στον καταμερισμό ευθύνης για κανόνες, ανθρώπους και χρήματα⁶⁵⁹. Σε όλα υπήρξε προσπάθεια καταμερισμού αλλά η ανυπαρξία πολιτικής βούλησης στάθηκε τροχοπέδη.

Παρόλο που η μετανάστευση αποτελεί φαινόμενο όλων των περιόδων και ακόμη και εάν οι σημερινές ροές δεν είναι μεγαλύτερες από άλλες περιόδους της ιστορίας, ωστόσο για την Ευρώπη η μετανάστευση καθίσταται ολοένα και πιο σημαντική⁶⁶⁰. Η οικοδόμηση των πολιτικών γίνεται ανορθόδοξα, με κάθε ξέσπασμα κρίσης εμφανίζονται νέες ανάγκες και καλύπτονται κενά πολιτικής, σαν μία πολυκατοικία που χτίζεται σταδιακά και χωρίς σχέδιο. Έτσι, με το ξέσπασμα των

⁶⁵² Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the results achieved and on qualitative and quantitative aspects of implementation of the European Return Fund for the period 2008-2009 (report submitted in accordance with Article 50 (3) (b) of Decision No 575/2007/EC of the Parliament and the Council of 23 May 2007), Brussels, 11.5.2012 COM(2011) 858 final/2: 24-25

⁶⁵³ Βλ. <http://www.unhcr.org/news/latest/2004/11/418b5f864/eu-needs-fair-efficient-asylum-system-says-lubbers.html>, retrieved 1-2-2016

⁶⁵⁴ Βλ. <http://www.osce.org/networks/166526?download=true> , retrieved 1-2-2016

⁶⁵⁵ Πως οι ροές μεταφράστηκαν σε εισβολή και πλημμύρα, παρατηρεί ο Brochmann, με αποτέλεσμα η “διεθνής μεταναστευτική κρίση” να επικρατεί στις πολιτικές συζητήσεις. Βλ. Ο’ Nions, H. (2014). *Asylum – A Right Denied A Critical Analysis of European Asylum Policy*, Ashgate: 25

⁶⁵⁶ Η πρόσφατη προσφυγική κρίση εκτόπισε εκατομμύρια και εάν συχνά αναφέρεται ως η χειρότερη κρίση στην Ευρώπη, οι αριθμοί καταγράφουν το αντίθετο. Το ποσοστό είναι ασήμαντο μπροστά στον πληθυσμό της Ευρώπης, με αποτέλεσμα η κρίση ορθά να χαρακτηρίζεται ως υποδοχής ή αλληλεγγύης, βλ. Σπυροπούλου, Γ., Χριστόπουλος, Δ. (2016). Προσφυγικό: Θα τα καταφέρουμε; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, εκδ. Παπαζήση: 24 και Gilbert, G. (2017). Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis, *International Journal of Refugee Law*, 2015, Vol. 27.4: 531–535, doi:10.1093/ijrl/eev049, πρόσβαση 1.08.2017

⁶⁵⁷ Archick, K. *EU: Current challenges and future prospects*, <https://www.fas.org/sqp/crs/row/R44249.pdf>: 9, retrieved on 1-2-2016

⁶⁵⁸ *ibid*: 10

⁶⁵⁹ Thielemann, E. (2003). Between interests and norms: explaining patterns of burden-sharing in Europe, *JRS*, vol.16. 3 : 259

⁶⁶⁰ Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy , Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final: 2

μεταναστευτικών ροών στα νότια σύνορα η ανάγκη για νέες πολιτικές ήταν πια ορατή⁶⁶¹.

Η συνήθης επιλογή της ΕΕ σε περιόδους κρίσης είναι συνήθως η δημιουργία περισσότερης Ένωσης, ενισχύοντας το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο, δημιουργώντας νέους θεσμούς ή ισχυροποιώντας τους ήδη υπάρχοντες, ενισχύοντας τους κανονιστικούς και εποπτικούς μηχανισμούς και τέλος, μεταφέροντας περισσότερες αρμοδιότητες στην Ένωση από τα κράτη-μέλη, αναμοχλεύοντας θα λέγαμε το ενοποιητικό εγχείρημα⁶⁶². Αυτό που ονομάζεται με άλλα λόγια θετική ενοποίηση και χάρη στην Συνθήκη της Λισαβώνας θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού⁶⁶³. Όποιο δρόμο κι αν επιλέξει κανείς, τα στοιχεία φανερώνουν την ανάγκη για απτές λύσεις στη λογική του καταμερισμού ποσοστώσεων και όχι απλά στην επιτάχυνση της εναρμόνισης⁶⁶⁴.

Τροχοπέδη αποτελεί και το γεγονός πως πολλά κράτη προβάλλουν τον ηθικό κίνδυνο ένα κράτος να μην έχει κίνητρα να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του και να επαναπαυτεί ζητώντας αλληλεγγύη. Η λύση σε αυτό είναι η επίδειξη εμπράκτως σεβασμού των υποχρεώσεων του και η ενεργοποίηση της όταν δεν επαρκούν οι δικοί του πόροι ή όταν υπάρχει μία κρίση που ξέσπασε και είναι μη προβλέψιμη⁶⁶⁵. Σε αυτό η ΕΑΣΟ θα μπορούσε να δώσει πρακτική βοήθεια και εξειδίκευση στα βαλλόμενα κράτη⁶⁶⁶, συνεισφέροντας απτά στην επίλυση του προβλήματος. Φυσικό είναι πάντως να υπάρχει κριτική της αλληλεγγύης ιδίως από τις χώρες που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης αφού θεωρούν πως η συνεργασία νοείται απλά ως κοινός συνοριακός έλεγχος και όχι ένδειξη αλληλεγγύης. Κίνδυνο να αλλοιωθεί η αρχή αποτελεί και η άνοδος ακροδεξιών κομμάτων στην Ευρώπη, εκμεταλλευόμενα το “παράθυρο ευκαιρίας”, κατά Ignazi⁶⁶⁷, που τους προσφέρει η ξενοφοβία που εκδηλώνεται λόγω των αυξημένων μεταναστευτικών ροών. Η αλληλεγγύη στην ευρωπαϊκή ρητορική εμφανίζεται ως το σημείο κλειδί για το μέλλον της ΕΕ ενώ αναδεικνύεται η συνεργατική της δύναμη και εν δυνάμει μπορεί να αποτελέσει την διέξοδο της ΕΕ από την οικονομική κρίση αλλά και την κρίση χρέους⁶⁶⁸. Ωστόσο, πρέπει να συνδεθεί ξανά με τα

⁶⁶¹ Ibid: 11

⁶⁶² Gerrits, A. M. W. (2015). Solidarity and the European Union: From the welfare state to the Euro crisis. Shaping a different Europe: Contributions to a critical debate. Bonn: Dietz Verlag JHW Nachf. Google Scholar., <http://media.lei-denuniv.nl/legacy/solidarity-and-the-european-union.pdf> : 5 , retrieved on 1-1-2016

⁶⁶³ Brusi M., *Solidarity in an enlarged EU: political constraints and options*, https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Brusi_FIT_2005.pdf: 44

⁶⁶⁴ Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης είναι ακόμη σε εξέλιξη. Ο εξευρωπαϊσμός επέφερε περαιτέρω βάρος στα κράτη μέλη με τα λιγότερο ανέπτυγμένα συστήματα ασύλου. Η υλοποίηση της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας και του υπερεθνικού καταμερισμού ευθύνης εκλήφθηκε ως μέσο απόκτησης κυριαρχίας, ως ανάκτηση του χαμένου ελέγχου μέσω της επιβολής τους στα σύνορα αλλά και την αποφυγή νομικών και πολιτικών περιορισμών. Γενικά, η εναρμόνιση εξυπηρετεί ελάχιστα τον καταμερισμό των βαρών για τους πρόσφυγες. Βλ. Prümm, K., Alscher, S. in Faist, T., Ette, A. (eds.). (2007). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan: 61-62 και Okólski, M. (2012). *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, IMISCOE Research, Amsterdam, Amsterdam University Press: 254 και Thielemann, E. (2009). *Towards a common EU Asylum Policy: the political economy of refugee burden sharing*, EUSA, UK, Routledge: 4

⁶⁶⁵ Garlick, M (2014). Policy Brief Series, no 5, *Refugee EU's next steps on asylum*, MPI: 6

⁶⁶⁶ Goldner Long, I. (2013) , Is there a solidarity on Asylum and Migration at EU? , *Croatian Yearbook of European Law and Policy* Vol. 9: 14

⁶⁶⁷ Βλ Ignazi (1996) *New Challenges: Post materialism and the extreme right*, Estudio

⁶⁶⁸ Heinrich- Boll Stiftung Foundation , Solidarity and Strength- The future of EU, vol. 6, 2012, Brussels, p. 7,8,17

ανθρώπινα δικαιώματα⁶⁶⁹.

Επιπλέον, διαφαίνεται η ανάγκη συντονισμού όλων των επιπέδων⁶⁷⁰: εθνικό, τοπικό, περιφερειακό, ευρωπαϊκό και διεθνές καθώς και η πολιτική κατανόηση της αρχής, η ένδειξη εμπιστοσύνη και η ανάγκη για δέσμευση. Η όποια εναρμόνιση απλά δεν αρκεί και επιπλέον θέλει χρόνο για να υλοποιηθεί. Πρέπει το άσυλο να επεκταθεί πέρα του Δουβλίνου, σε ποσοστώςεις, μετεγκατάσταση ως πυρήνα της αλληλεγγύης, αλλιώς η αντιστοιχία και απ-αλληλεγγυοποίηση θα είναι αναπόφευκτες. Χρειάζονται περισσότεροι πόροι, πολιτικός διάλογος με τρίτες χώρες και ενίσχυση τοπικών πρωτοβουλιών και μέσω κοινοβουλίων. Πρέπει να υπάρξει πρόσβαση και απόδοση καθεστώτος, αξιοπρεπείς συνθήκες υποδοχής, βιώσιμες λύσεις και συνεργασίες, χρηματοδότηση, δέσμευση και πολιτική βούληση⁶⁷¹. Η παράταση της κατάστασης που βιώνουν οι πρόσφυγες στον ευρωπαϊκό Νότο και ιδίως στην Ελλάδα μπορεί να οδηγήσει σε ανεξέλεγκτες καταστάσεις⁶⁷².

Η άποψη πως η αλληλεγγύη έχει αποτύχει είναι διάχυτη⁶⁷³. Ουσιαστικά όμως, τα αποτελέσματα τις περισσότερες φορές δικαιώνουν τις οι φωνές που αναφέρουν πως το μεταναστευτικό δεν αντιμετωπίστηκε στην λογική της αλληλεγγύης, αλλιώς συνευθύνες, όπως πηγάζει από τις συνθήκες αλλά ως βοήθεια σε κάποιον που βρίσκεται σε αδυναμία, η γνωστή φιλανθρωπία. Το μεγάλο πρόβλημα είναι η μη απόδοση της ιδιότητας του πολίτη στους πρόσφυγες και κάθε αναφορά στην αλληλεγγύη την καθιστά υποκριτική⁶⁷⁴. Η αλληλεξάρτηση χωρίς αλληλεγγύη οδηγεί σε μία Ένωση στον χαμηλότερο παρονομαστή, παρά την επίκληση για αλληλεγγύη⁶⁷⁵. Ως προς τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων κρατών αποδεικνύεται πως η δημιουργία μίας κοινωνικής Ευρώπης βασισμένης στην αλληλεγγύη και στον καταμερισμό παραμένει μία φιλοδοξία παρά

⁶⁶⁹ Sachs, A. (2012). Liberty, Equality, Fraternity: Bringing Human Solidarity Back Into the Rights Equation, Lecture by former Justice Albie Sachs, delivered at the Centre for Applied Human Rights, University of York, 6 October 2011, *Journal of Human Rights Practice* Vol 4.3: 365–383 DOI:10.1093/jhuman/hus021 Oxford University Press

⁶⁷⁰ Κατά τον Durieux, είναι λιγότερο πολωμένο το ζήτημα εάν η επίλυση στοχεύει στο συλλογικό, παρά στο περιφερειακό.

Βλ. Durieux, J-F. (2009). Opinion Protection Where? – or When? First asylum, deflection policies and the significance of time, *Oxford University Press*: 80, doi:10.1093/ijrl/een043

⁶⁷¹ Türk, Vr and Garlick, M. (2016). From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28.4: 674- 677 doi:10.1093/ijrl/een043

⁶⁷² Σπυροπούλου, Γ., Χριστόπουλος, Δ. (2016). Προσφυγικό: Θα τα καταφέρουμε; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου, εκδ. Παπαζήση: 73

⁶⁷³ Δεν είναι λίγες οι φορές που αμφισβητείται η ύπαρξη της αλληλεγγύης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ερώτημα που τίθεται προς το Συμβούλιο όπου επισημαίνεται πως η αλληλεγγύη χρήζει πρακτικής εφαρμογής και δεν πρέπει να μένει στα χαρτιά. Το Συμβούλιο απαντάει μέτρα πρακτικής αλληλεγγύης από το 2010 με έμφαση στην Μεσόγειο, και για το 2012 που υιοθετήθηκε το Κοινό Πλαίσιο για πραγματική και πρακτική αλληλεγγύη, η οποία περιλαμβάνει αλληλεγγύη μέσω της ευθύνης και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, μέσω ενός μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης, προετοιμασίας και διαχείρισης κρίσης στο Σύστημα Δουβλίνου, μέσω προληπτικής συνεργασίας, αλληλεγγύη σε έκτακτες περιπτώσεις, μέσω ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ της EASO και της Frontex, με χρηματοδοτική αλληλεγγύη, μέσω της μετεγκατάστασης, μέσω της Οδηγίας Προσωρινής Προστασίας, με την Κοινή Διαχείριση των αιτήσεων ασύλου ως πιθανό εργαλείο αλληλεγγύης, αλληλεγγύη στον τομέα των επιστροφών, μέσω της συνεργασίας με τις χώρες διαμετακόμισης, προέλευσης και πρώτης εισόδου αλλά και με νομοθετικές προβλέψεις. Βλ. Question for written answer E-011379/13 to the Council, Lara Comi (PPE), (4 October 2013), 9.7.2014, C 216: 237

⁶⁷⁴ “Ως υπουργός εξωτερικών, αυτό που εισέπραξα στα διάφορα συμβούλια που πραγματοποιήθηκαν, ήταν μία υποκριτική στάση και στο αξιακό φορτίο, με υπεροχή οικονομικών κριτηρίων, καμία αντίληψη της συνευθύνης και των αιτιών των υφιστάμενων προβλημάτων”. Συνέντευξη δια ζώσης του Νίκου Χουντή που μου δόθηκε στις 27 Ιουλίου 2017.

⁶⁷⁵ Hayward, J., Wurzel, R.(eds). (2012). *European Disunion: Between Sovereignty and Solidarity*, New York, Palgrave Macmillan: 12

πραγματικότητα⁶⁷⁶. Η αποτυχία των κυβερνήσεων για αλληλεγγύη έγκειται και στο γεγονός πως επεδίωξαν κάθε συμφωνία να μην αναμειγνύεται στην εθνική πολιτική τους, με ελάχιστα θετικά βήματα την δημιουργία του ERF και της προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικών ροών⁶⁷⁷. Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου παρουσίασε μία τριπλή απειλή στην ευρωπαϊκή αλληλεγγύη: Πρώτον, εναποθέτει δυσανάλογο βάρος στα κράτη στα νότια εξωτερικά σύνορα, Ελλάδα, Ιταλία και Μάλτα, που αντιμετωπίζουν παράλληλα και τα μέτρα λιτότητας ενώ ταυτόχρονα ο κανόνας της πρώτης εισόδου του Δουβλίνου II δημιουργεί ασύμμετρες υποχρεώσεις. Δεύτερον, μειονέκτημα είναι η αποτυχία επίτευξης κοινών κριτηρίων με αποτέλεσμα μεγάλες αποκλίσεις στα καθεστώτα ασύλου και τις συνθήκες αυτών και τρίτον, το καθεστώς εμποδίζει την δράση της Frontex να χτίσει την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών αφού πάσχει από ανεξαρτησία και σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁶⁷⁸. Το μεγάλο εμπόδιο επίτευξης αλληλεγγύης είναι το Δουβλίνο, το οποίο ενώ θεωρητικά έπρεπε να αυξήσει την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, να επισπεύσει την εναρμόνιση και να χτίσει εμπιστοσύνη και συνεργασία, πρακτικά εμποδίστηκε από την ιεράρχηση των κριτηρίων για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους για εξέταση του αιτήματος ασύλου⁶⁷⁹.

Λύσεις στα προβλήματα που αντιμετωπίζει η ΕΕ αποτελούν η καταπολέμηση των αιτιών που προκαλούν μετανάστευση, οι πολιτικές επανεγκατάστασης που θα ελαφρύνουν το βάρος από τις χώρες πρώτης υποδοχής, η διατήρηση της νομοθεσίας για τους πρόσφυγες που παρέχει σημαντική προστασία στους αιτούντες ασύλου, η διευθέτηση μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών του καταμερισμού της ευθύνης, η επιτάχυνση των διαδικασιών χορήγησης ασύλου με επίγνωση των επιπτώσεων αρνητικής απάντησης στο αίτημα, η καταδίκη κατάχρησης των διαδικασιών και παραποίησης στοιχείων, οι προσπάθειες για εθελοντικό επαναπατρισμό, η καταπολέμηση της ξενοφοβίας και η ενημέρωση του ευρωπαϊκού κοινού για την τραγική κατάσταση των προσφύγων, η δημιουργία μηχανισμών μεταξύ των κρατών, ευρωπαϊκών και προέλευσης, υποδοχής ή διαμετακόμισης για ανταλλαγή καλών πρακτικών και η επίλυση προβλημάτων από κοινού⁶⁸⁰.

Η επίλυση των προσφυγικών ζητημάτων εξαρτάται εν πολλοίς από την διεθνή αλληλεγγύη και τον καταμερισμό των βαρών παράλληλα με τις εξελίξεις που εξετάζουν τα αίτια τους και τα μέτρα που αποκλείουν νέες ροές⁶⁸¹, ενώ επιλύουν το ζήτημα της κράτησης στις περιπτώσεις μαζικών εισροών και προτείνουν πιο κατάλληλες λύσεις, όπως ο εθελοντικός επαναπατρισμός⁶⁸², η ένταξη και

⁶⁷⁶ Ibid: 112

⁶⁷⁷ ECRE (November 2001). *The Promise of Protection: Progress towards a European Asylum Policy since the Tampere Summit 1999*: 8

⁶⁷⁸ Langford, L. M. (2013). The Other Euro Crisis: rights violations under the Common European Asylum System and the unraveling of EU solidarity. *Harv. Hum. Rts. J.*, 26: 217-218

⁶⁷⁹ Ibid: 223-224

⁶⁸⁰ Widgren, J. (Autumn, 1989). Asylum Seekers in Europe in the Context of South-North Movements, *The International Migration Review*, Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's, Center for Migration Studies of New York, Inc., Vol. 23. 3: 604, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546430>, Accessed: 20-03-2017 06:36 UTC

⁶⁸¹ Goodwin-Gill, G. (Summer, 1986). International Law and the Detention of Refugees and Asylum Seekers, *The International Migration Review*, Vol. 20.2: 194, Special Issue: Refugees: Issues and Directions, Center for Migration Studies of New York, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546031>, Accessed: 28-03-2017 07:42 UTC

⁶⁸² Αν και η αποστολή πίσω δεν μπορεί να θεωρηθεί καταμερισμός βαρών αφού αυξάνει το βάρος για τις αναπτυσσόμενες χώρες και επομένως η εξέταση των αιτήσεων ασύλου εκεί είναι μακριά από την αρχή της αλληλεγγύης και του καταμερισμού ευθύνης αλλά και του θεμελιώδους δικαιώματος του ασύλου όπως καταγράφεται στην Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του 1948 και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ το 2000.

επανεγκατάσταση⁶⁸³, όντας οι τρεις πιο αποτελεσματικοί τρόποι διευθέτησης των αιτούντων ασύλου: ο επαναπατρισμός όταν δεν υπάρχει ανάγκη για προστασία, η ένταξη στην χώρα υποδοχής και η επανεγκατάσταση σε τρίτο κράτος εάν οι πρώτες δύο δεν είναι εφικτές⁶⁸⁴.

Η αλληλεγγύη συνοδεύεται από την εμπιστοσύνη και αυτή θα επιτευχθεί μέσα από τον μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης, προετοιμασίας και διαχείρισης των κρίσεων ασύλου που θα ενεργοποιήσουν πρακτικά μέτρα αλληλεγγύης και θα βοηθήσουν τα βαλλόμενα κράτη⁶⁸⁵. Τα δύο αυτά βρίσκονται στο επίκεντρο των συζητήσεων στην ΕΕ και συνολικά στην ευρωπαϊκή ρητορική από τότε που ξεκίνησε η εναρμόνιση στον τομέα του ασύλου με το αρ. 80 της ΣΛΕΕ να αναφέρεται ξεκάθαρα σε αυτή και όχι μοναχά με όρους χρηματοδοτικής αλληλεγγύης, αλλά και με πρακτική (με βασικό όργανο να την προωθεί η EASO η οποία θα πρέπει να λειτουργήσει ως ανεξάρτητο όργανο εμπειρογνωμοσύνης παράλληλα με την συνεισφορά των ΜΚΟ και τη δράση της FRON-TEX)⁶⁸⁶.

Χρειάζεται όμως πραγματικός καταμερισμός της ευθύνης και όχι αυτό που ουσιαστικά συμβαίνει και είναι η αποτροπή των προσφύγων⁶⁸⁷. Στοιχεία συνεργασίας μεταξύ των κρατών είναι η κοινή επάνδρωση με προσωπικό και η πρόσληψη του με βάση τις καλύτερες πρακτικές, η εκπαίδευση, η ανταλλαγή πληροφοριών μέσω της Πληροφόρησης της Χώρας Προέλευσης, οι μηχανισμοί αξιολόγησης της ποιότητας⁶⁸⁸ και η κοινή επεξεργασία των αιτημάτων στην ΕΕ⁶⁸⁹. Στο διεθνές δίκαιο, ο καταμερισμός της ευθύνης βασίζεται σε κίνητρα αλληλεγγύης αλλά και λειτουργίας αναδεικνύοντας στην περίπτωση αθρόων εισροών προσφύγων πως είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία της πολιτικής της μη επαναπροώθησης⁶⁹⁰. Η διεθνής αλληλεγγύη όμως πρέπει να μην περιοριστεί στην εύκολη λύση της χρηματοδοτικής βοήθειας από πλούσια κράτη που επηρεάζονται από το προσφυγικό αλλά να μετουσιωθεί στην επανεγκατάσταση από τρίτες χώρες⁶⁹¹. Η μεγάλη πρόκληση για την αρχή της αλληλεγγύης είναι να γίνει πιο διαδεδομένη μέσα από έναν αποτελεσματικό, θεσμοθετημένο μηχανισμό για την εφαρμογή της, που θα της προσδώσει όλο και πιο λειτουργικό αντίκτυπο για να ξεπεράσει τους εγγενείς

⁶⁸³ Ibid: 219

⁶⁸⁴ Gözde-Yıldız, A., (2016) *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*, London, The European Union in International Affairs, Palgrave Macmillan:77

⁶⁸⁵ ECRE. (March 2015). *Comments on Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast):* 7

⁶⁸⁶ Joint Comments Paper by: Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Council for Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Red Cross EU office. (13 July 2016). *European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council*, COM(2016) 468: 3

⁶⁸⁷ ECRE (November 2001). *The Promise of Protection: Progress towards a European Asylum Policy since the Tampere Summit 1999:* 8

⁶⁸⁸ ECRE. (Sept 2005). *The Way Forward Europe's role in the global refugee protection system: Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe:* 3

⁶⁸⁹ Ibid: 5

⁶⁹⁰ Wellens in Wolfrum, R., Kojima, C., (eds.). (2009). *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg Dordrecht London New York, Springer: 33

⁶⁹¹ Ibid: 34

περιορισμούς της αφού η επιβολή κατανομής με ποσοστώσεις μπορεί να οδηγήσει τα κράτη να «θέσουν υπό αμφισβήτηση την ουσιαστική, αν και κάπως άμορφη, γενική αρχή της διεθνούς αλληλεγγύης»⁶⁹².

Μία βιώσιμη λύση είναι ένας μόνιμος μηχανισμός καταμερισμού της ευθύνης για έναν μεγάλο αριθμό προσφύγων και αιτούντων ασύλου⁶⁹³. Ενώ πολλές πρωτοβουλίες έχουν γίνει, αρκετές προθεσμίες δεν έχουν πιαστεί, δεσμεύσεις δεν έχουν υλοποιηθεί και πολιτικές ευθύνες δεν έχουν αναληφθεί σε υψηλό επίπεδο σε όλα τα κράτη μέλη, με προτεραιότητα την επαναφορά της διαχείρισης των συνόρων στην Ανατολική Μεσόγειο και τα Δυτικά Βαλκάνια και έπειτα τον καταμερισμό της ευθύνης για τους αιτούντες ασύλου και συγκεκριμένα την συνέργεια για τη δημιουργία *hotspots* σε Ελλάδα και Ιταλία, την εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων⁶⁹⁴, την επιτάχυνση του μηχανισμού μετεγκατάστασης, την συνεκτικότερη χρήση των προβλέψεων για επιστροφή αιτούντων ασύλου σε ασφαλείς τρίτες χώρες, την καλύτερη συνεργασία στα Δυτικά Βαλκάνια, την καταπολέμηση των αιτιών που προκαλούν τα κύματα προσφύγων και μεταναστών, την υλοποίηση της Δήλωσης με την Τουρκία, την διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων με την επιχειρησιακή δράση της FRONTEX, την προώθηση της συνεργασίας της ΕΕ με τρίτες χώρες για παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, την στήριξη στην Συρία με υλοποίηση του μηχανισμού επανεγκατάστασης και προώθηση πολιτικών νόμιμης οδού⁶⁹⁵ και πάντα με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα που αγνοούνται συχνά τα τελευταία χρόνια.

Εν κατακλείδι, όπως λέει και ένας Αργεντίνος ψυχοθεραπευτής, “η διαπαιδαγώγηση που μας έδωσαν λέει ότι πρέπει να μάθουμε να είμαστε αλληλέγγυοι. [...] πως πρέπει να την αφήσουμε να βγει προς τα έξω [...] δίχως να πιέζουμε κανέναν για να δείξει αλληλέγγυος. Αυτό είναι σαν να σπρώχνεις το ποτάμι για να κυλήσει”⁶⁹⁶. Έτσι και στην ΕΕ, η αλληλεγγύη εμφανίζεται εκεί που οι κοινωνίες αυθορμητώς αποφασίζουν πως πρέπει να σταθούν αλληλέγγυες και όχι στα όργανα τις ΕΕ με τις αντιφάσεις των πολιτικών τους. Ή όπως ο Carens αναφέρει εύγλωττα “η αλληλεγγύη που πρέπει να επεκτείνει την συμπόνια μας στους πρόσφυγες και τους αιτούντες ασύλου θα επιτευχθεί όχι με απαίτηση αλλά με ευρηματικότητα, την ικανότητα να βλέπει κανείς τους ξένους ως συνοδοιπόρους που υποφέρουν”, έτσι η αλληλεγγύη δεν ανακαλύπτεται⁶⁹⁷ αλλά δημιουργείται⁶⁹⁸.

⁶⁹² Ibid: 35

⁶⁹³ ECRE, AIDA (2015). Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe’s solidarity crisis, *annual report 2014-2015*: 45

⁶⁹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final: 3

⁶⁹⁵ Ibid: 4

⁶⁹⁶ Μπουκάι Χ. (2011). *Να σου πω μια ιστορία: Διηγήσεις που μ’έμαθαν να ζω*, μτφρ Ηλιόπουλος Κρίτων, Αθήνα, opera animus: 97

⁶⁹⁷ Για τον Rorty η αλληλεγγύη είναι ένας στόχος, μία ουτοπία, γενικά κάτι που πρέπει να επινενοηθεί, βλ. Maldonado, C.E. (2004). Human Rights, Solidarity and Subsidiarity: Essays toward a Social Ontology, *Cultural Heritage and Contemporary Change Series V, Latin America, Volume V*: 9, available at: <http://216.25.45.103/book/Series05/V-5/contents.htm>, accessed on 22/7/2004 και Hooker, J. (2009). *Race and the Politics of Solidarity*, New York, Oxford University Press: 27

⁶⁹⁸ Parker O., Brassett, J. (Jun., 2005). Contingent Borders, Ambiguous Ethics: Migrants in (International) Political Theory, *International Studies Quarterly*, 49. 2: 246, Wiley on behalf of The International Studies Association, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3693513> Accessed: 28-03-2017 07:33 UTC. Ως φιλόσοφος ο Patocka συνεισέφερε στην έννοια της αλληλεγγύης, καταγράφοντας πως η αλληλεγγύη δεν είναι απλά ένα παροδικό φαινόμενο αλλά δομικό στοιχείο της ανθρώπινης ύπαρξης. Βλ. Maldonado, C.E. (2004). Human Rights, Solidarity and Subsidiarity: Essays toward a Social Ontology, *Cultural Heritage and Contemporary Change Series V, Latin America, Volume V*: 4, available at: <http://216.25.45.103/book/Series05/V-5/contents.htm>, accessed on 22/7/2004

5. Βιβλιογραφία

A. Ξένη βιβλιογραφία

1. Albayrak in Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights, Hague, ASSER PRESS: 18-20
2. Archick, K. *EU: Current challenges and future prospects*, <https://www.fas.org/sqp/crs/row/R44249.pdf>: 9, retrieved on 1-2-2016
3. Arulanantham, A. (Feb., 2000). Restructured Safe Havens: A Proposal for Reform of the Refugee Protection System, *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, Vol. 22.1: 25, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4489266> Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC
4. Bade, K. (2003). *Migration in European History*, Blackwell
5. Baldaccini, A and Toner, H. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh: 2
1. Balleix, C. (2014), From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European Solidarity in the Field of Migration, Egmont Institute, Brussels.
6. Bank, R. (2015). The Potential and Limitations of the Court of Justice of the European Union in Shaping International Refugee Law, *IJRL*, vol.27.2
7. Barbé, Est., Johansson-Nogués, E. (Jan., 2008). The EU as a Modest 'Force for Good': The European Neighbourhood Policy, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Ethical Power Europe? Vol. 84.1: 88, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/25144716>, Accessed: 28-03-2017 07:30 UTC
8. Barbulescu, R, Grugel, J. (febr 2016). Unaccompanied minors, migration control and human rights at the EU's southern border: The role and limits of civil society activism, *Migration Studies*, 4.2: 253-272
9. Barnes, R. (Jan., 2004). Refugee Law at Sea, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53.1: 67, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3663136>, Accessed: 28-03-2017 07:46 UTC
10. Barutciski, M, Suhrke A. (2001). Lessons from Kosovo refugee crisis: Innovations in protection and burden-sharing, *Journal of Refugee Studies*, vol. 14.2 OUP: 95-134
11. Battjes, H. (2006). *European Asylum Law and International Law*, Immigration And Asylum Law And Policy In Europe, Volume 8, Leiden / Boston, Martinus Nijhoff Pbl
12. Bellamy, A. in Coicaud, J-M., Wheeler, N. (eds). (2008). *National interest and international solidarity: Particular and universal ethics in international life*, Tokyo/ New York/ Paris, New York, United Nations University
13. Béland, D., Lecours, A. (2008). *Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity*, New York, Oxford University Press
14. Betts, A. (2003). Public Goods theory and the provision of refugee protection: the role of the joint-product model in burden sharing theory. *Journal of refugee studies*, vol. 16.3: 274-296
15. Betts, A. (2010). The Refugee Regime Complex, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29.1: 12-37, UNHCR [2010]. DOI:10.1093/rsq/hdq009
16. Betts, A. (2006). Towards a Mediterranean Solution? Implications for the Region of Origin, *Oxford University Press*: 652-676, doi:10.1093/ijrl/eel023, Advance Access published on October

17. Boisson de Chazournes in Wolfrum, R., Kojima, C., (eds.). (2009). *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg Dordrecht London New York, Springer
18. Boswell, Chr. (Jul., 2000). European Values and the Asylum Crisis, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 76.3, Europe: Where Does It Begin and End?, *Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs*: 543 και 554-555, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2625953>, Accessed: 20-03-2017 06:39 UTC
19. Brekke, Jan-Paul and Brochmann, Gr. (2015). Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences and the Dublin Regulation, *JRF*
20. Brunkhorst, H., Flynn, J. (trsl). (2005). *Solidarity: From Civic Friendship to a Global Legal Community*, Cambridge, The MIT Press:
21. Brusis M., *Solidarity in an enlarged EU: political constraints and options*, https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Brusis_FIT_2005.pdf
22. Brouwer, E. (2008). *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, VOLUME 15, LEIDEN/BOSTON, Martinus Nijhoff Pbl.
23. Carrera, S. (2009). *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Volume 17, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pbl.
24. Cholewinski, R., Taran, P. (2010). Migration, Governance And Human Rights: Contemporary Dilemmas In The Era Of Globalization, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28.4: 6-7, UNHCR. DOI:10.1093/rsq/hdq019
25. Clayton , G. (2011). Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece , *Human Rights Law Review* 11.4: 759-773, Oxford University Press, doi:10.1093/hrlr/ngr037
26. Colàs , A. (September 2011). Taking sides: cosmopolitanism, internationalism and 'complex solidarity' in the work of Fred Halliday, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Vol. 87. 5: 1056, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41306941>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC
27. Coleman, N. (2009). *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, VOLUME 16, LEIDEN/BOSTON, Martinus Nijhoff Pbl
28. Coleman, N. in Guild, E., Niessen, J. (2007). Terrorism and the Foreigner: A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe, *Immigration And Asylum Law And Policy In Europe*, Volume 11, Leiden/ Boston, Martinus Nijhoff Publ.
29. Costello, C, Mouzourakis, M. (2016). EU Law and the Detainability of Asylum-Seekers, *Refugee Survey Quarterly*, 35: 47–73 doi: 10.1093/rsq/hdv020
30. Dagilyte, E.(2011). PHD, *Solidarity after the Lisbon Treaty: a new general principal of eu law?*, IUC Dubrovnik
31. Dann in Wolfrum, R., Kojima, C., (eds.). (2009). *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg Dordrecht London New York, Springer
32. De Beer, P., Koster, F. (2009). *Sticking Together or Falling Apart? Solidarity in an Era of Individualization and Globalization*, Amsterdam, Amsterdam University Press
33. Delanty, G. (2009). *The Cosmopolitan Imagination: The Renewal of Critical Social Theory*, New York, Cambridge University Press
34. Dorussen, H., Kirchner , E., Sperling, J. (2009). Sharing the Burden of Collective Security in the European Union, *International Organization*, Cambridge University Press on behalf of the International Organization Foundation, Vol. 63.4: 807, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40345956>, Accessed: 20-03-2017 06:31 UTC

35. Durieux , J-F. (2016). The Duty to Rescue Refugees, *International Journal of Refugee Law*, 2016, Vol. 28. 4: 637-655, doi:10.1093/ijrl/eww037
36. Durieux, J-F. (2009). Opinion Protection Where? – or When? First asylum, deflection policies and the significance of time , *Oxford University Press*: 75-80, doi:10.1093/ijrl/een043
37. Durkheim, E. (1978). *Institutional Analysis*, University of Chicago Press
38. Eriksen, E.-O., Joerges, C., Rödl, F. (2008). *Law, Democracy and Solidarity in a Post-national Union: The unsettled political order of Europe*, London/NY, Routledge
39. European Parliament. (2011). “*The implementation of art 80 TFEU*”, Directorate-General for Internal Policies
40. Executive Committee Of The EC/55/SC/CRP.14 High Commissioner’s Programme Standing Committee 7 June 2005 33rd meeting International Cooperation And Burden And Responsibility Sharing In Mass Influx Situations, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 25: 133, Issue 1 DOI:10.1093/rsq/hdi0113 , (2006), πρόσβαση Αύγουστο 2017.
41. Feldman, G. (2011). *Europe's Border Control with a Humanitarian Face*, *Middle East Report*, No. 261, Illicit Crossings, Middle East Research and Information Project, Inc. (MERIP): 15, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41408027>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC
42. Feller , E. (2006). Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come, *Oxford University Press*: 509-536, doi:10.1093/ijrl/eel016, Advance Access published on November 8, 2006
43. Fetchenhauer, D., Flache, A., Buunk, B., Lindenberg, S. (eds). (2006). *Solidarity and Prosocial Behavior: An Integration of Sociological and Psychological Perspectives*, New York, Springer
44. Fischer-Lescano, A., Löhr, T., Tohidipur, T. (2009). *Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law*, Oxford University Press.
45. Fitzpatrick , J. (Spring, 1996). Commentary: Ethical Refugee Policy and the Moral Relevance of Numbers: Response to Adelman and Churgin, *The International Migration Review*, Special Issue: Ethics, Migration, and Global Stewardship , Vol. 30. 1: 331, Center for Migration Studies of New York, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2547473>, Accessed: 28-03-2017 07:39 UTC
46. Fitzpatrick, J. (Apr., 2000). Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime, American Society of International Law, *The American Journal of International Law*, Vol. 94. 2: 290, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2555293>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC
47. Forster, P. K., Cimbala, S., (2005). *The US, NATO And Military Burden-Sharing* , London/New York, Frank Cass
48. Garlick, M (2014). Policy Brief Series, no 5, *Refugee EU's next steps on asylum*, MPI
49. Gerrits, A. M. W. (2015). *Solidarity and the European Union: From the welfare state to the Euro crisis. Shaping a different Europe: Contributions to a critical debate*. Bonn: Dietz Verlag JHW Nachf. Google Scholar., <http://media.leidenuniv.nl/legacy/solidarity-and-the-european-union.pdf> , retrieved on 1-1-2016
50. Gil-Bazo, M-T. (2006). The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited , *Oxford University Press*: 571-600
51. Gil-Bazo, M-T. (2006). The Practise of Mediterranean States in the Context of the European Union’s Justice and Home Affairs External Dimension: The Safe Third Country Concept Revisited, *IJRL*, vol.18:
52. Gilbert, G. (2017). Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis, *International Journal of Refugee Law*, 2015, Vol. 27.4: 531–535, doi:10.1093/ijrl/eev049, πρόσβαση 1.08.2017
53. Giuffré, M. (2013). State Responsibility Beyond Borders: What Legal Basis for Italy’s Push-

- backs to Libya? *International Journal of Refugee Law*, Vol. 24. 4: 692–734
54. Goldner Long, I. (2013) , Is there a solidarity on Asylum and Migration at EU? , *Croatian Year-book of European Law and Policy* Vol. 9: 2
 55. Goodwin-Gill , Guy S., McAdam , J.(2007). *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press
 56. Goodwin-Gill, G. (2016). The Mediterranean Papers: Athens, Naples, and Istanbul. Three papers addressing some of the legal and practical issues raised by the movement of people across the Mediterranean in search of protection, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28.2: 276–309 doi:10.1093/ijrl/eew030
 57. Goodwin-Gill, G. (Summer, 1986). International Law and the Detention of Refugees and Asylum Seekers, *The International Migration Review*, Vol. 20.2: 194, Special Issue: Refugees: Issues and Directions, Center for Migration Studies of New York, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546031>, Accessed: 28-03-2017 07:42 UTC
 58. Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights, Hague, Asser Press
 59. Gözde-Yıldız, A., (2016). *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*, London, The European Union in International Affairs, Palgrave Macmillan
 60. Habermas, J.(1984). *Αυτονομία και αλληλεγγύη*, εκδ. ΨΥΛΑΟΝ
 58. Habermas J.(1992) *Autonomy and solidarity*, London, NY, Verso: 232
 59. Harvey , C. (Spring, 2003). Review: Justice, Migration and Human Rights, European Community Law from a Migrant's Perspective by Elspeth Guild; EU Justice and Home Affairs Law by Steve Peers, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23. 1: 149, Published by: Oxford University Press, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3600649>, Accessed: 28-03-2017 07:49 UTC
 60. Hatton, T. (Feb., 2009). The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?, *The Economic Journal*, Vol. 119.535: 203, Wiley on behalf of the Royal Economic Society, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20485316>, Accessed: 28-03-2017 07:42 UTC
 61. Hayward, J., Wurzel, R.(eds). (2012). *European Disunion: Between Sovereignty and Solidarity*, New York, Palgrave Macmillan
 62. Hechter, M. (1987). *Principles of group solidarity*, London, UCP.
 63. Heinrich- Boll Stiftung Foundation (2012). *Solidarity and Strength-The future of EU*, vol. 6, Brussels
 64. Hix, S., Noury , A. (Spring, 2007). Politics, Not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union , *The International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, Inc., Vol. 41. 1: 183, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/27645657> Accessed: 28-03-2017 07:30 UTC
 65. Hoelzl M. (2004). Recognizing the sacrificial victim: The problem of solidarity in social critical theory, *JCRT*, vol. 6.1
 2. Hofmann, R., Lohr, T. (2011). *Requirements for Refugee Determination Procedures*, Oxford, OSAIL
 66. Holzer, El. (DECEMBER 2013). What Happens to Law in a Refugee Camp?, *Law & Society Review*, Vol. 47. 4: 846, Wiley on behalf of the Law and Society Association, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/43670361>, Accessed: 28-03-2017 07:42 UTC
 67. Hooker, J. (2009). *Race and the Politics of Solidarity*, New York, Oxford University Press: 14
 68. Ippolito, F, Velluti, S. (2011). The Recast Process Of The Eu Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency And Fairness , *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 30.3, DOI:10.1093/rsq/hdr009, πρόσβαση Αύγουστος 2017
 69. Jones, W., Teytelboym, A. (2017). The International Refugee Match: A System that Respects

- Refugees' Preferences and the Priorities of States , *Refugee Survey Quarterly*, 36: 84-109, doi: 10.1093/rsq/hdx004, Advance Access Publication Date: 15 May 2017
70. Karamanidou, L., Schuster, L. (2011). Realizing One's Rights under the 1951 Convention 60 Years On: A Review of Practical Constraints on Accessing Protection in Europe, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 25.2 , Oxford University Press., doi:10.1093/jrs/fer053, πρόσβαση 20.08.2007
 71. Kaunert, Ch. and Leonard, S. (2012). The European Union Asylum Policy After The Treaty Of Lisbon And The Stockholm Programme: Towards Supranational Governance In A Common Area Of Protection? *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31.4:1-20, DOI:10.1093/rsq/hds018
 72. Kausch , K., Youngs R. (Sep., 2009). The End of the 'Euro-Mediterranean Vision', *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, North Africa in Transition, Vol. 85.5: 963, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40388918>, Accessed: 28-03-2017 07:45 UTC
 73. Kerber , K. (1997). Temporary Protection: An Assessment of the Harmonisation Policies of European Union Member States, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 9.3: 453-471, Oxford University Press
 74. Kersch, A. , Mishtal J. (2016). Asylum in Crisis: Migrant Policy, Entrapment, and the Role of Non-Governmental Organisations in Siracusa, Italy. *Refugee Survey Quarterly*. 35: 97–121, doi: 10.1093/rsq/hdw017, πρόσβαση Αυγούστος 2017.
 75. Klug, A. (2014). Strengthening the Protection of Migrants and Refugees in Distress at Sea through International Cooperation and Burden-Sharing, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 26.1: 48–64 doi:10.1093/ijrl/eeu008, Advance Access publication March 24, 201
 76. Kneebone, S., McDowell, C And Morrell, G. (2006). A Mediterranean Solution? Chances of Success, *Oxford University Press: 501-502*, doi:10.1093/ijrl/eel020
 77. Kontochristou, M., Mascha, E. (2014). The Euro Crisis and the Question of Solidarity in the European Union: Disclosures and Manifestations in the European Press, *Review of European Studies* Vol. 6. 2:
 78. Lahav, G. (2004). *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders* , NY, Cambridge University Press
 79. Langford, L. M. (2013). The Other Euro Crisis: rights violations under the Common European Asylum System and the unraveling of EU solidarity. *Harv. Hum. Rts. J.*, 26: 217
 80. Lassalle , D. (Jan. - Feb., 2000). Le droit d'asile au Royaume-Uni: Évolutions et perspectives dans le contexte européen, *Population (French Edition)*, Vol. 55. 1: 156 Published by: Institut National d'Etudes Démographiques , Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1534768> Accessed: 28-03-2017 07:45 UTC
 81. Letta, E., Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J-P., Gros, D., Guild, E. (2017) CEPS Task Force Report, *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?*, Brussels, CEPS
 82. Levy, C. (2010). Refugees, Europe, Camps/State Of Exception: “Into The Zone”, The European Union And Extraterritorial Processing Of Migrants, Refugees, And Asylum-Seekers (Theories And Practice), *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29.1: 99, DOI:10.1093/rsq/hdq013 , πρόσβαση Αύγουστος 2017
 83. Lister , M. (September 2013). *Who Are Refugees? Law and Philosophy*, Vol. 32. 5: 647, Springer, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/24572417>, Accessed: 28-03-2017 07:41 UTC
 84. Loescher , G. (Autumn, 1989). The European Community and Refugees, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 65.4: 628, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2622576>, Accessed:

28-03-2017 07:34 UTC

85. Loescher , G., Milner, J. (May, 2003). The Missing Link: The Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origin, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 79. 3: 609, Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3569365>, Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC
86. Lubbe, A.(2015). «Systemic Flaws» and the Dublin Transfers: Incompatible Tests before the CJEU and the EctHR?, *IJRL*
87. Lyra Jubilut, L. , Pereira Carneiro, W. (2011). Resettlement In Solidarity: A New Regional Approach Towards A More Humane Durable Solution, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 30. 3: 70, DOI:10.1093/rsq/hdr010 , πρόσβαση Αύγουστος 2017
88. Mallia, P. (2011). Case Of M.S.S. V. Belgium And Greece: A Catalyst In The Re-Thinking Of The Dublin II Regulation , *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 30.3: 107–128, DOI:10.1093/rsq/hdr008, p. 113- 117, πρόσβαση Αύγουστος 2017
89. Manners, I. (Jan., 2008). The Normative Ethics of the European Union, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 84. 1, Ethical Power Europe? *Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs*, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/25144714>, Accessed: 20-03-2017 06:43 UTC
90. Martino, Antonio-Maria (2016). The "Solidarity Clause" of the European Union – Dead Letter or Enabling Act?, *SIAC-Journal – Journal for Police Science and Practice*, International Edition Vol. 6: 40-51, Online: http://dx.doi.org/10.7396/IE_2016_D.
91. Marx, R., Lumpp, K. (1996). The German Constitutional Court's Decision of 14 May 1996 on the Concept of Safe Third Countries' — A Basis for Burden-Sharing in Europe? , *International Journal of Refugee Law*, Vol. 8.3: 419-439, Oxford University Press,
92. Mason, A. (2000). *Community, Solidarity and Belonging: Levels of Community and Their Normative Significance*, Cambridge, Cambridge University Press
93. May T. (2002). *Social solidarities*, Graham Crow
94. Melander G. (Summer, 1986). Responsibility for Examining an Asylum Request, *The International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, Inc. Special Issue: Refugees: Issues and Directions, Vol. 20. 2: 228 , Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546032>, Accessed: 20-03-2017 06:32 UTC
95. Michalski, K. (2006). *What Holds Europe Together?* , Volume I, Budapest/ New York, Central European University Press
96. Mitsilegas, V. (2014). Solidarity and Trust in the Common European Asylum System, <http://www.law.qmul.ac.uk/media/law/docs/staff/department/Solidarity-and-Trust-in-the-Common-European-Asylum-System.pdf> CMS, Vol. 2.2: 182, retrieved on 15-1-2016
97. Moine, S.Y.(2015). UNCHR: Preventing Indirect Refoulement in Europe, *IJRL*, vol 27.3
98. Moreno-Lax, V. (2011) Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 23.2: 174–220, Oxford University Press
99. Neumayer, E. (Feb., 2005). Asylum Recognition Rates in Western Europe: Their Determinants, Variation, and Lack of Convergence, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49.1:43-44 και 63, Sage Publications, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/30045098>, Accessed: 28-03-2017 07:29 UTC
100. Noll, G. (2003). Risky games? A theoretical approach to burden- sharing in the asylum field, *Journal of refugee studies*, vol. 16.3
101. Obokata, T. in Guild, E., Minderhoud, P. (eds.). (2006). *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member*

- States on Trafficking and Smuggling in Human Beings*, Immigration And Asylum Law And Policy In Europe, Volume 9, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pbl
- 102.Okólski, M. (2012). *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, IMISCOE Research, Amsterdam, Amsterdam University Press
 - 103.O' Nions, H. (2014). *Asylum – A Right Denied A Critical Analysis of European Asylum Policy*, Ashgate
 - 104.O'Dowd, J. in Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*, Hague, ASSER PRESS
 - 105.Paludan, A. (Spring - Summer, 1981). Refugees in Europe, *The International Migration Review*, Vol. 15.1/2: 71, Refugees Today, Center for Migration Studies of New York, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2545325>, Accessed: 28-03-2017 07:38 UTC
 - 106.Pantazatou, K. (2015). Promoting solidarity in crisis times: Building on the EU Budget and the EU Funds, Italy, *Perspectives on Federalism*, Vol. 7. 3
 - 107.Papadimitriou , P. Papageorgiou , I. (2005). The New 'Dubliners': Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 18.3: 313, Oxford University Press
 - 108.Papagianni, G. (2006). *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Immigration And Asylum Law And Policy In Europe, schengen maastricht ,Volume 10, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pbl
 - 109.Parker O., Brassett, J. (Jun., 2005). Contingent Borders, Ambiguous Ethics: Migrants in (International) Political Theory, *International Studies Quarterly*, Vol. 49.2: 238, Wiley on behalf of The International Studies Association, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3693513> Accessed: 28-03-2017 07:33 UTC
 - 110.Peixoto, J. Et Al in Okólski, M. (2012). *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, IMISCOE Research, Amsterdam, Amsterdam University Press
 - 111.Pensky, M.(2008). *The Ends of Solidarity Discourse: Theory in Ethics and Politics*, New York, State University Of New York Press: 5
 - 112.Phuong, C. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh
 - 113.Power, M., Charlip, J. (November 2009). Introduction: On Solidarity, *Latin American Perspectives*, Vol. 36. 6: 4, Sage Publications, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20684682>, Accessed: 20-03-2017 06:34 UTC
 - 114.Prümm, K., Alscher, S. in Faist, T., Ette, A. (eds.). (2007). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*, New York, Palgrave Macmillan
 - 115.Puggioni, R. in Guild, E., Minderhoud, P. (eds.). (2006). *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings*, Immigration And Asylum Law And Policy In Europe, Volume 9, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pbl
 - 116.Raitio, J. in Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*, Hague, ASSER PRESS
 - 117.Reneman, M. (2014). Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance Between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant's EU Right to an Effective Remedy. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 25.4: 717–748, Oxford University Press, doi:10.1093/ijrl/eet055
 - 118.Reshaur , K. (Dec., 1992). Concepts of Solidarity in the Political Theory of Hannah Arendt, *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Canadian Political Science Association and the Société québécoise de science politique, Vol. 25. 4: 723

- and 724, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3229685>, Accessed: 20-03-2017 06:36 UTC
119. Rhynard, M. Mydral, S., (2010). EU'S Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/the-european-unions-solidarity-clause-empty-letter-or-effective-tool-min.pdf> , retrieved on 1-1-2016.
 120. Roman, E., Baird, Th., Radcliffe, T. (February 2016). *Analysis: Why Turkey is Not a "Safe Country"* , Statewatch
 121. Roper St., Barria L. (August 2010). Burden Sharing in the Funding of the UNHCR: Refugee Protection as an Impure Public Good, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54. 4, pp. 616, Published Sage Publications, Inc., Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20773710>, Accessed: 20-03-2017 06:31 UTC
 122. Sachs, A. (2012). Liberty, Equality, Fraternity: Bringing Human Solidarity Back Into the Rights Equation, Lecture by former Justice Albie Sachs, delivered at the Centre for Applied Human Rights, University of York, 6 October 2011 *Journal of Human Rights Practice* Vol 4.3: 365–383 DOI:10.1093/jhuman/hus021 Oxford University Press
 123. Sangiovanni, A. (2012). *Solidarity in the EU: Problems and Prospects*, Oxford, OUP: 24 , http://andrea-sangiovanni.org.uk/Main/publications_files/Sangiovanni-ProspectsFINAL_1.pdf , retrieved on 1.1.2016
 124. Silveira A, Canotilho M, Madeira Fr (2013). *Citizenship and solidarity in the EU*, Euroclio, vol 77
 125. Sinisa Malesević and Mark Haugaard (eds). (2002). *Making Sense of Collectivity: Ethnicity, Nationalism and Globalisation*, London, Pluto Press: 5
 126. Skran, Cl. (Jan., 1996). Review, Beck. Refugees in Inter-war Europe: The Emergence of a Regime. *The American Journal of International Law*, American Society of International Law, Vol. 90. 1: 177, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2203775>, Accessed: 28-03-2017 07:49 UTC
 127. Statement By Mr Antonio Guterres, United Nations High Commissioner For Refugees, To The League Of Arab States Cairo, 4 March 2007, (2008). *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27. 2 , UNHCR, DOI:10.1093/rsq/hdn018 , πρόσβαση Αυγούστου 2017
 128. Stjerno, St. (2005). *Solidarity in Europe: the history of an idea*, Cambridge University Press
 129. Sturm, D. (1996 - 1998). A Vision of Justice as Solidarity, *Journal of Law and Religion*, Vol. 13. 1: 5 , Cambridge University Press, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1051364> , Accessed: 20-03-2017 06:43 UTC
 130. Suhrke, A. (1998). Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action , *Journal of Refugee Studies* Vol. 11.4: 396-416
 131. Tazzioli, M. (2016). Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton, *Migration Studies*, VOLUME 41: 1-19
 132. Thielemann, E. (2003). Between interests and norms: explaining patterns of burden-sharing in Europe, *JRS*, vol. 16. 3
 133. Thielemann, E. (2009). *Towards a common EU Asylum Policy: the political economy of refugee burden sharing*, EUSA, UK, Routledge
 134. Toner, H. in Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). (2007). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford/Portland/Oregon, Hart Pblsh
 135. Traugott M. (1994). *Emile Durkheim on institutional analysis*, The University of Chicago Press
 136. Tsourdi, L., De Bruycker, Ph. (May 2015). *EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection*, Migration Policy Centre, Florence, EUI
 137. Türk, Vr and Garlick, M. (2016). From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28.4: 656- 678, doi:10.1093/ijrl/eew043

138. Turner, B., Rojek, C. (2001). *Society And Culture: Principles of Scarcity and Solidarity*, London/Thousand Oaks/New Delhi, SAGE Publications
139. Van Hövell, W. in Goudappel, F., Raulus, H. (eds). (2011). *The future of asylum in the European Union: Problems, proposals and human rights*, Hague, ASSER PRESS
140. Van Oers, R., Ersbøll, E., Kostakopoulou, D. (2010). *A Re-definition of Belonging?: Language and Integration Tests in Europe*, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, VOLUME 20 LEIDEN/BOSTON, Martinus Nijhoff Pbl
141. Van Vugt, J., Peet, J. (2000). *Social Security and Solidarity in the European Union: Facts, Evaluations, and Perspectives*, Berlin/Heidelberg, Springer-Verlag
142. Velluti, S. (2014). *Reforming the Common European Asylum System - Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts*, Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London, Springer
143. Wellman, C. (Aug., 2000). Solidarity, the Individual and Human Rights, *Human Rights Quarterly*, Vol. 22.3: 639, The Johns Hopkins University Press, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4489297>, Accessed: 20-03-2017 06:43 UTC
144. Widgren, J. (Autumn, 1989). Asylum Seekers in Europe in the Context of South-North Movements, *The International Migration Review*, Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's, Center for Migration Studies of New York, Inc., Vol. 23. 3: 599, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546430>, Accessed: 20-03-2017 06:36 UTC
145. Zimmermann, A., Mahler, Cl. (2011). "Article 1A, para 2, The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary", Oxford, OUP
146. Zolberg, A., R., Suhrke A., Aguayo S. (Summer, 1986). International Factors in the Formation of Refugee Movements, *The International Migration Review*, Special Issue: Refugees: Issues and Directions, Center for Migration Studies of New York, Inc., Vol. 20. 2:155 Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2546029>, Accessed: 28-03-2017 07:42 UTC

B. Ελληνική Βιβλιογραφία

1. Ιωακειμίδης, Π.Κ. (2010) *Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, εκδόσεις Θεμέλιο.
2. Καλοφωλιάς, Κ. (2011). *Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα)*, Εκδ. ΣΙΔΕΡΗ
3. Μαραβέγιας, Ν., Τσινισιζέλης, Μ., επιμ. (2007), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*, εκδόσεις Θεμέλιο.
4. Μούσης, Ν. (2011). *Ευρωπαϊκή Ένωση», Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, εκδόσεις Παπαζηση.
5. Μπαμπαλιούτας, Λ., Μητσόπουλος, Κ. (2014), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και περιφερειακή πολιτική της ΕΕ*, εκδόσεις Σάκκουλα.
6. Παπαδάκη, Γ., Παπαδάκη, Ε. (2010). *Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης*, εκδόσεις Κριτική.
7. Παύλου, Μ. (2004) στο συλλογικό τόμο " Η Ελλάδα της μετανάστευσης: Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη, εκδ. Κριτική
8. Σπυροπούλου, Γ., Χριστόπουλος, Δ. (2016). *Προσφυγικό: Θα τα καταφέρουμε; Ένας απολογισμός διαχείρισης και προτάσεις διεξόδου*, εκδ. Παπαζήση

Γ. SITES

1. Nicolaides- Hartwig. (2003). *Elusive Solidarity in an Enlarged EU*, EIPA: 19 ,http://aei.pitt.edu/5920/1/scop_3_2b.pdf , retrieved on 1-1-2016
2. Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 392, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_392_en.pdf , retrieved on 1-1-2016
3. EU contribution to active ageing and solidarity between generations, <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en> , retrieved on 1-8-2016
4. Πρόγραμμα Δράσης επιστροφής https://ec.europa.eu/europeaid/aeneas-programme-programme-financial-and-technical-assistance-third-countries-area-migration-and_en, πρόσβαση 30-8-2016
5. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en , πρόσβαση 8.07.2017
6. <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/germany-france-and-italy-unite-to-boost-eu-growth/> , πρόσβαση 30/08/201
7. <http://www.africa-eu-partnership.org/en/newsroom/all-news/khartoum-process-website-goes-live>, πρόσβαση 19.06.2017
8. <https://processus-de-rabat.org/en/> , πρόσβαση 19.06.2017
9. EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/eu-fra-solidarity-frontex.pdf , retrieved on 15-1-2016
10. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing_en , retrieved 15/1/2016
11. https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en , πρόσβαση 19.06.2017
12. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en, πρόσβαση στις 16.06.2017
13. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund_en , retrieved 15/1/2016
14. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund_en , retrieved 15/1/2016
15. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/handbook-on-integration-for-policy-makers-and-practitioners-2nd-edition>, πρόσβαση στις 11.06.2017
16. https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund_en , retrieved 15/1/2016
17. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre> , πρόσβαση 20.06.2017 http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/European_Border_and_Coast_Guard.pdf , πρόσβαση 12.06.2017
18. <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> , πρόσβαση στις 10.08. 2017.
19. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc> , πρόσβαση 20.06.2017
20. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm , retrieved 15/1/2016.
21. ECRE, Weekly Bulletin of 29 May 2015, EUROPEAN DEVELOPMENTS: Commission's relocation plan: first step to show concrete solidarity but fundamental questions remain. <http://us1.campaign-archive2.com/?u=8e3ebd297b1510becc6d6d690&id=171d2fa280>, πρόσβαση στις 15.07. 2017
22. http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/eu-fra-solidarity-frontex.pdf
23. www.unchr.org/print/418b5f864.html , retrieved 1-2-2016
24. [Http://www.osce.org/networks/166526?download=true](http://www.osce.org/networks/166526?download=true) , retrieved 1-2-2016

Α. Κείμενα ΕΕ

Α. 1α. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

1. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Migration on the Central Mediterranean Route Managing Flows, Saving Lives, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final
2. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third- country nationals, Brussels, 21.12.2016 COM(2016) 881 final, 2016/0407 COD
3. Regulation (EU) 2016/1953 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the establishment of a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals, and repealing the Council Recommendation of 30 November 1994, 17.11.2016, L 311
4. Regulation (Eu) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, 16.9.2016, L 251
5. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD)
6. Proposal for a Decision Of The European Parliament And Of The Council on the mobilisation of the Flexibility Instrument to finance immediate budgetary measures to address the on-going migration, refugee and security crisis, Brussels, 30.6.2016 COM(2016) 313 final
7. Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, 24.5.2016, L 135
8. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person] , for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 272 final, 2016/0132 (COD)
9. Council Implementing Decision (EU) 2016/408 of 10 March 2016 on the temporary suspension of the relocation of 30% of applicants allocated to Austria under Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, 19.3.2016, L 74: par. 6, p. 36
10. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD)
11. Question for written answer P-004205/14 to the Commission, Dimitar Stoyanov (NI), (3 April

2014), 22.10.2014, C 375

12. Regulation (EU) no 1293/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the establishment of a Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) and repealing Regulation (EC) No 614/2007, 20.12.2013, L347
13. Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), 29.6.2013, L180/1.
14. Directive 2013/33/EU Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), 29.6.2013, L 180.
15. Regulation (EU) no 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009, 25.4.2013, L115
16. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2012 σχετικά με την ενίσχυση της αλληλεγγύης εντός της ΕΕ στον τομέα του ασύλου (2012/2032(INI)), Ενίσχυση της αλληλεγγύης εντός της ΕΕ στον τομέα του ασύλου, P7_TA- PROV (2012) 0310, 11.09.2012.
17. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, COM(2016) 271 final
18. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council of amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, {COM(2009) 447 final} {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}, Brussels, 2.9.2009 COM(2009) 456 final, 2009/0127 (COD)
19. Νομοθεσία, Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L348, 24.12.2008
20. European Parliament legislative resolution of 14 March 2007 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection (COM(2005)0375 - C6-0279/2005 - 2005/0156(COD)) , P6_TA(2007)0065
21. Proposal for a Decision Of The European Parliament And Of The Council, establishing for the period 2007-2013 the programme "Citizens for Europe" to promote active European citizenship, presented by the Commission, SEC(2005) 442, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 116 final, 2005/0041 (COD)
22. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation and economic cooperation, Brussels, 29.9.2004, COM/2004/0629 final, COD 2004/0220
23. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, Brussels, 29.9.2004, COM(2004) 628 final, COD 2004/0219 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange

of data between Member States on short stay-visas {SEC(2004) 1628}COM(2004) 835

24. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity - PROGRESS {SEC(2004) 936}, COM/2004/0488 final, Brussels, 14.7.2004, COD 2004/0158
25. Απόφαση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 18 Νοεμβρίου 1992, L19, 28.01.93

Α. 1β. Ερωτήσεις Κοινοβουλίου

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ

26. Question for written answer E-004708/14 to the Commission, Roberta Metsola (PPE), (15 April 2014), 13.11.2014, C 402
27. Question for written answer E-003728/14 to the Commission, Mara Bizzotto (EFD), (26 March 2014), 2.10.2014, C 346
28. Question for written answer P-003645/14 to the Commission, Giovanni Barbagallo (S&D), (25 March 2014), 1.10.2014, C 343
29. Question for written answer E-002095/14 to the Commission, Marlene Mizzi (S&D), (21 February 2014), 16.9.2014, C 317: 259
30. Question for written answer E-011617/13 to the Commission, Marc Tarabella (S&D) and Jean Louis Cottigny (S&D), (10 October 2013), 10.7.2014, C 218
31. Question for written answer E-011619/13 to the Commission, Claudio Morganti (EFD), (10 October 2013), 10.7.2014, C 218
32. *Question for written answer E-011462/13 to the Commission, Sergio Paolo Francesco Silvestris (PPE), (7 October 2013), 9.7.2014, C 216*
33. *Question for written answer P-011358/13 to the Commission, Matteo Salvini (EFD), (4 October 2013), 9.7.2014, C 216*
34. Question for written answer P-012309/13 to the Commission, Claudette Abela Baldacchino (S&D), (29 October 2013), 11.7.2014, C 221
35. Question for written answer E-012677/13 to the Commission, Lucas Hartong (NI), (8 November 2013), 17.7.2014, C 228
36. *Question for written answer E-011379/13 to the Council, Lara Comi (PPE), (4 October 2013), 9.7.2014, C 216*
37. Question for written answer E-010039/13 to the Commission, Marc Tarabella (S&D), (10 September 2013), 26.6.2014, C 197
38. *Question for written answer E-010173/13 to the Commission, Nuno Melo (PPE), (11 September 2013), 26.6.2014, C 197*
39. *Question for written answer E-009854/13 to the Commission, Nikolaos Salavrakos (EFD), (4 September 2013), 12.6.2014, C 179*
40. *Question for written answer P-009709/13 to the Commission, Lara Comi (PPE), (29 August 2013), 12.6.2014, C 179*
41. Question for written answer E-008292/13 to the Commission, Mario Borghezio (NI), (10 July 2013), , 5.3.2014, C 65 E
42. Question for written answer P-004892/13 to the Commission, Lorenzo Fontana (EFD), (30 April 2013), 19.3.2014, C 80 E
43. Question for written answer E-008245/13 to the Commission, Joseph Cuschieri (S&D), (10 July 2013), 5.3.2014, C 65 E
44. Question for written answer E-008898/13 to the Commission, 26.3.2014, C 87 E
45. Question for written answer E-008256/13 to the Commission, Nuno Melo (PPE), (10 July

- 2013), , 5.3.2014, C 65 E
46. Question for written answer E-007302/13 to the Commission, Diogo Feio (PPE), (20 June 2013), 20.3.2014, C 81 E
47. Question for written answer E-007393/13 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (24 June 2013), 26.02.2014, C 55 E
48. Question for written answer E-004514/13 to the Commission, Nikolaos Salavrakos (EFD), (22 April 2013), 5.2.2014, C 33 E
49. Question for written answer E-005707/13 to the Commission, Mario Borghezio (EFD), (22 May 2013), 12.2.2014, C 41 E
50. Question for written answer E-002827/13 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (11 March 2013), 10.1.2014, C 6 E
51. Question for written answer E-003002/13 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (18 March 2013), 15.1.2014, C 11 E: 110
52. Question for written answer E-009416/12 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (17 October 2012), 13.11.2013, C 329
53. Question for written answer E-009963/12 to the Commission, Lorenzo Fontana (EFD), (31 October 2012), 6.11.2013, C 320 E
54. Question for written answer E-000238/13 to the Council, Cornelis de Jong (GUE/NGL), (10 January 2013), 27.11.2013, C 346 E: 362
55. Question for written answer E-010174/12 to the Commission, Monika Flašíková Beňová (S&D), (8 November 2012), 6.11.2013, C 320 E
56. Question for written answer E-010086/12 to the Commission, Mathieu Grosch (PPE), (7 November 2012), 6.11.2013, C 320 E
57. 'Question for written answer P-010025/12 to the Commission, Eva Ortiz Vilella (PPE), (6 November 2012) , 6.11.2013, C 320 E
58. Question for written answer E-000472/13 to the Commission, Marc Tarabella (S&D), (17 January 2013), , 28.11.2013, C 347 E
59. Question for written answer E-010158/12 to the Commission, Monika Flašíková Beňová (S&D), OJ C 320 E, 06/11/2013
60. Question for written answer E-009830/12 to the Council, Vilija Blinkevičiūtė (S&D), (26 October 2012), 25.10.2013, C 310 E:
61. Question for written answer E-009040/12 to the Commission, Auke Zijlstra (NI), (9 October 2012), 10.10.2013 , C 294 E
62. Question for written answer E-009163/12 to the Commission (Vice-President/High Representative), Sergio Paolo Francesco Silvestris (PPE), (11 October 2012), 16.10.2013, C 300 E: 204
63. Question for written answer E-008018/12 to the Commission, Auke Zijlstra (NI), (11 September 2012), 23.10.2013, C 308 E
64. Question for written answer E-008331/12 to the Commission, Marc Tarabella (S&D), (21 September 2012), 26.9.2013, C 277 E: 58
65. Question for written answer E-008405/12 to the Commission, Nikos Chrysogelos (Verts/ALE), (25 September 2012), 26.9.2013, C 277 E
66. Ερώτηση με αίτημα γραπτής απάντησης E-007187/12 προς την Επιτροπή, Georgios Stavrakakis (S&D), (17 Ιουλίου 2012), 1.8.2013, C 220 E
67. Question for written answer P-007318/12 to the Commission, Claudio Morganti (EFD), (20 July 2012), 7.8.2013, C 228 E
68. Question for written answer E-002061/12 to the Commission, Sonia Alfano (ALDE), (22 February 2012), 24.7.2013, C 210 E

69. Question for written answer E-002496/12 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (5 March 2012), 24.7.2013, C 210 E
70. Question for written answer E-005472/12 to the Commission, Auke Zijlstra (NI), (31 May 2012), 10.7.2013, C 197 E
71. Question for written answer P-005927/12 to the Commission (Vice-President/High Representative), Cristiana Muscardini (PPE), (14 June 2012), 27.6.2013, C 182 E: 24
72. Question for written answer E-006240/12 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (25 June 2012), 28.6.2013, C 183 E
73. Question for written answer E-004314/12 to the Commission, Nikos Chrysogelos (Verts/ALE), (25 April 2012), 6.6.2013, C 160 E
74. Question for written answer E-003726/12 to the Commission (Vice-President/High Representative), Sergio Paolo Frances Silvestris (PPE), (12 April 2012), 16.5.2013, C 137 E
75. Question for written answer E-000201/12 to the Commission, Georgios Papanikolaou (PPE), (18 January 2012), 20.3.2013, C 81 E
76. *Question for written answer E-000041/12 to the Commission, Nikolaos Salavrakos (EFD), (11 January 2012), 8.3.2013, C 68 E*
77. *Oral question (O-0092/2008) by Gerardo Galeote (B6-0472/2008) Gerardo Galeote, 5.2.2009, C 29 E*
78. *Written Question by Ioannis Varvitsiotis (PPEDE) and Georgios Papastamkos (PPEDE) to the Commission, E-4884/08 στις 15 September 2008, 18/02/2009 και η απάντηση E-4884/2008, 16 Octobre 2008*

Δ. 2. Ευρωπαϊκή Επιτροπή

79. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, 25.1.2017 COM(2017) 42 final
80. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Migration on the Central Mediterranean Route Managing Flows, Saving Lives, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 25.1.2017 JOIN(2017) 4 final
81. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eighth report on relocation and resettlement, Brussels, 8.12.2016 COM(2016) 791 final
82. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Model status agreement as referred to in Article 54(5) of Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, Brussels, 22.11.2016 COM(2016) 747 final
83. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Seventh report on relocation and resettlement, Brussels, 9.11.2016 COM(2016) 720 final
84. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Πρώτη έκθεση προόδου για το πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες βάσει του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση, Βρυξέλλες, 18.10.2016 COM(2016) 700 final
85. Commission Recommendation (EU) 2016/1871 of 28 September 2016 addressed to the Hellenic Republic on the specific urgent measures to be taken by Greece in view of the resumption of transfers under Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council,

21.10.2016, L 286

86. Communication from the commission to the European parliament, the European council and the council, Sixth report on relocation and resettlement, Brussels, 28.9.2016 COM(2016) 636 final
87. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Council Implementing Decision of 12 May 2016 setting out a Recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk, Brussels, 28.9.2016, COM(2016) 635 final
88. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Report on relocation and resettlement, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 480 final
89. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016 COM(2016) 385 final
90. Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Towards A Reform Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe, Brussels, 6.4.2016 COM(2016) 197 final
91. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 20.4.2016 COM(2016) 231 final
92. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, Brussels, 16.3.2016 COM(2016) 165 final
93. Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece, Brussels, 4.3.2016 COM(2016) 141 final
94. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, Brussels, 10.2.2016 COM(2016) 85 final
95. ANNEX to the REPORT FROM THE COMMISSION European Union Solidarity Fund Annual Report 2012, 4.12.2013, Brussels, COM(2013) 856 final
96. Report from the Commission to the European Parliament , the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the implementation, results and overall assessment of the 2012 European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations, COM(2014) 562 final, 15.9.2014 και Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘The involvement and participation of older people in society’ (own-initiative opinion), 15.1.2013 , C 11
97. Communication on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum, 2.12.2012, COM (2011) 835 final
98. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the results achieved and on qualitative and quantitative aspects of implementation of the European Return Fund for the period 2008-2009 (report submitted in accordance with Article 50 (3) (b) of Decision No 575/2007/EC of the Parliament and the Council of 23 May 2007), Brussels, 11.5.2012 COM(2011) 858 final/2
99. Commission Staff Working Document accompanying the Communication of the Commission on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of

- Migration Flows" and repealing Council Decision 2004/904/EC, Summary of the Impact Assessment, {COM(2009) 447 final} {COM(2009) 456 final} {SEC(2009) 1127}, Brussels, 2.9.2009 SEC(2009) 1128 final
- 100.Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Implementation Report for the Community Lisbon Programme 2008 – 2010, Brussels, 16.12.2008 COM(2008) 881 final
- 101.Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration, Brussels, 11.9.2007 COM(2007) 512 final
- 102.Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final
- 103.Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration, Brussels, 11.9.2007 COM(2007) 512 final
- 104.Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, Brussels, 16.5.2007, COM(2007) 247 final
- 105.Communication from The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee Of The Regions, Policy Achievements in 2006, Brussels, 28.2.2007 COM(2007) 67 final
- 106.Πράσινη Βίβλος σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM (2007)0301final
- 107.Communication From The Commission To The Council And To The European Parliament on the general approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes, Brussels, 4.12.2006 COM(2006) 724 final
- 108.Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy , Brussels, 30.11.2006 COM(2006) 735 final
- 109.Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice, {SEC(2006) 815}, Brussels, 28.6.2006 COM(2006) 332 final
- 110.Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of The Regions, *Unlocking Europe's full potential Commission Legislative and Work Programme 2006*, Brussels, 28.3.2006, COM(2005) 531 final /3
- 111.Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, An EU-Caribbean Partnership For Growth, Stability and Development, SEC(2006) 268, Brussels, 2.3.2006 COM(2006) 86 final
- 112.Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee, Speeding up progress towards the Millennium Development Goals The European Union's contribution, SEC(2005) 452, SEC(2005) 456, Brussels, 7.10.2005 COM(2005) 132 final/2
- 113.Communication From The Commission, Policy Plan on Legal Migration {SEC(2005)1680}, Brussels, 21.12.2005 COM(2005) 669 final

114. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Unlocking Europe's full potential Commission Legislative and Work Programme 2006, Brussels, 25.10.2005 COM(2005) 531 final,
115. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, SEC(2005)1255, Brussels, 12.10.2005 COM(2005) 489 final
116. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Migration and Development: Some concrete orientations, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 390 final
117. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Common Agenda for Integration, Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final
118. Communication From The Commission To The Council on European policies concerning youth, Addressing the concerns of young people in Europe – implementing the European Youth Pact and promoting active citizenship, {SEC (2005) 693}, Communication from Mr. Figel' in association with Mr. Špidla, Brussels, 30.05.2005 COM(2005) 206 final
119. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Healthier, safer, more confident citizens: a Health and Consumer Protection Strategy, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Programme of Community action in the field of Health and Consumer protection 2007-2013 , COM(2005) 115 final, 2005/0042 (COD), 6.4.2005, Brussels
120. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013, (presented by the Commission) {SEC(2005) 435}, Brussels, 6.4.2005 COM(2005) 123 final 2005/0048 (CNS) 2005/0049 (COD)
121. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Migration and Development: Some concrete orientations, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 390 final
122. Commission Work Programme For 2005, Communication from the President in agreement with Vice-President Wallström, Brussels, 26.1.2005 COM(2005) 15 final
123. Communication, by the Commission, of 7 .05.02, 'Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final, και Council Document, 'Plan of the management of the external borders of the Member States of the European Union', 10019/02, 14 .06 02.
124. Report from the Commission to the Council and the European Parliament concerning Interest-Rate Subsidies, Brussels, 15.02.2001, COM(2001) 86 final
125. Commission Report on Cooperation with European Non-Governmental Organizations (NGOs) in Fields Concerning Developing Countries, COM/91/52FINAL, 22/02/1991, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1481482401785&uri=CELEX:51991DC0052>

Α. 3 Συμβούλιο

126. Proposal for a Council Implementing Decision setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning

- of the Schengen area at risk, Brussels, 30.1.2017 COM(2017) 40 final/2, Corrigendum, Annule et remplace le document COM (2017) 40 final du 25.1.2017. Concerne la version EN uniquement. Erreur administrative sur la page de couverture: ajout du numéro interinstitutionnelle. 2017/0014 (NLE)
127. Council Implementing Decision (EU) 2016/894 of 12 May 2016 setting out a recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk, 8.6.2016, L 151
128. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 7010/12, ASILE 36 CODEC 505, 2.03.2016 (8.03), Βλ. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EL&f=ST%207010%202012%20INIT> , πρόσβαση 10.08.2017.
129. Κανονισμός του Συμβουλίου 2016/369, που διομολογήθηκε στις 15 Μαρτίου 2016, σχετικά με την πρόβλεψη για έκτακτη στήριξη εντός της Ένωσης, L 70, 16.3.2016
130. Council Regulation (EU) 2016/369 of 15 March 2016 on the provision of emergency support within the Union, 16.3.2016, L 70 Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen, 6.11.2013, L 295
131. Council Decision amending Decision 2001/886/JHA on the development of the second generation Schengen information System (SIS II), 2006/0126 (CNS) Brussels, 12.7.2006 COM(2006) 383 final
132. Οδηγία 2005/85/EK του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, L 326/13, 13.12.2005, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0085&from=EN> , πρόσβαση στις 12.06.2017
133. Council Regulation (EU) 2016/369 of 15 March 2016 on the provision of emergency support within the Union, 16.3.2016, L 70
134. Proposal for a Council Regulation establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies, (presented by the Commission) {SEC(2005) 439, Brussels, 6.4.2005, COM(2005) 113 final, 2005/0052 (CNS)}
135. Council Regulation no 2007/2004, 26.10.2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, , 25.11.2004, OJ L 349
136. Council decision of 3 December 2013 establishing the specific programme implementing Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020) and repealing Decisions 2006/971/EC, 2006/972/EC, 2006/973/EC, 2006/974/EC and 2006/975/EC, 20.12.2013, L 347 Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity - PROGRESS {SEC(2004) 936}, COM/2004/0488 final , Brussels, 14.7.2004, COD 2004/0158 Council Decision 2004/512/EC of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) , 15/06/2004, OJ L 213
137. Οδηγία 2003/9/EK του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, L 31/18, 6.2.2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=EN> , πρόσβαση στις 12.06.2017
138. Council Directive of 20 July, 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ 2001 L21)

139.ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ 2725/2000 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 11ης Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, 15.12.2000, L 316, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=EN> , πρόσβαση στις 12.06.2017

Α. 4 ECRE

1. ECRE. (March 2017). *Asylum systems in 2016, Overview of developments from selected European countries*, AIDA (Asylum information Database)
- 140.ECRE (2016 update). *AIDA, Country Report: Greece*
- 141.ECRE, AIDA (2015). *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis, annual report 2014-2015*
- 142.ECRE. (July 2016). *Comments on the Commission Proposal to recast the Eurodac Regulation COM(2016) 272*
- 143.Joint Comments Paper by:Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Council for Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Red Cross EU office. (13 July 2016). *European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council ,COM(2016) 468*
- 144.ECRE. (July 2016). *Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 COM(2016) 271*
- 145.ECRE (2016). *AIDA, Report to Croatia 2016, Balkan route reversed, the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin system*
- 146.ECRE. (December 2015). *Report, Navigating the Maze: Structural Barriers to Accessing Protection in Austria:*
- 147.ECRE. (November 2016). *Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016) 467*
- 148.ECRE Report. (September 2016). *AIDA, Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures*
- 149.Joint Comments Paper by:Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Council for Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Red Cross EU office (13 July 2016). *European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council ,COM(2016) 468*
- 150.ECRE (2015). *AIDA, Report, October 2015, Crossing Boundaries The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary*
- 151.ECRE. (February 2015). *AIDA Fact-Finding Visit in Greece, What's in a name? The reality of First "Reception" at Evros*
- 152.ECRE (annual report 2014-2015). *AIDA, Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis*
- 153.ECRE (Jan 2013). *Enhancing intra-EU solidarity tools to improve quality and fundamental rights protection in the Common European Asylum System: 1-53*
- 154.KNOW RESET (2013). *Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States*, Research Report KNOW RESET RR 2013/04, Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do it Better and to Do it More,

Elona Bokshi, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies:

- 155.ECRE. (January – June 2011). *Memorandum on the Occasion of the Hungarian Presidency of the EU*
- 156.ECRE. (September 2011). *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)*
- 157.ECRE *Comments to the Commission Communication on the Global Approach to Migration and Mobility COM (2011) 743 final*
- 158.ECRE. (April 2009). *Comments From The European Council On Refugees And Exiles on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office*
- 159.ECRE (September 2009). *Time to Show Your Cards: The need for a genuine commitment to establish a Common European Asylum System based on high standards of protection, ECRE's recommendations for the Stockholm Programme*
- 160.ECRE. (March 2008). *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*
- 161.ECRE. (April 2007). *Guidelines On The Treatment Of Iraqi Asylum Seekers And Refugees In Europe*, PP2/04/2007/extSHPC
- 162.ECRE. (March 2006). European Council On Refugees And Exiles, Conseil Européen sur les Réfugiés et les Exilés, *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe AD3/3/2006/EXT/MH*, European Legal Network on Asylum
163. ECRE. (Sept 2005). *The Way Forward Europe's role in the global refugee protection system: Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe*
- 164.ECRE (2004). CO1/03/2004/Ext/HM, *Comments by the European Council on Refugee and Exiles on the Commission Proposal for a Council Decision establishing the European Refugee Fund for the period 2005-2010*
- 165.ECRE. (2004). *Broken Promises - Forgotten Principles. An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection*, Tampere 1999, Brussels
- 166.ECRE. (2004). Memorandum to the Irish Presidency, *Countdown for the Amsterdam Treaty deadline: ECRE's Recommendations for an EU Asylum Policy*, AD2/01/2004/EXT/MTGB
- 167.ECRE, CO4/06/2003/ext/AS, *Comments of the European Council on Refugees and Exiles on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Towards a more accessible, equitable and managed international protection regime, (COM(2003) 315 final)*
- 168.ECRE (1997). Position of the European Council on Refugees and Exiles, *Sharing the Responsibility: Protecting Refugees and Displaced Persons in the context of Large Scale Arrivals*, ECRE
- 169.ECRE. (1997). *Position on the Implementation of the Dublin Convention, in the Light of Lessons Learned from the Implementation of the Schengen Convention*

E. Άλλα ευρωπαϊκά κείμενα

1. Summary of the Opinion of the European Data Protection Supervisor on the first reform package on the Common European Asylum System (Eurodac, EASO and Dublin regulations), (2017/ C 9/04), 12.1.2017, C 9
2. ECA, Special Report no 6 (2017). *EU response to the refugee crisis: the 'hotspot' approach* (pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU)

3. Πρακτικά, Minutes of Monday 9 February 2004, OJ C 97E , 22.4.2004, P5_TA(2004)0196
4. Decisions, Political And Security Committee Decision (CFSP) 2016/118 of 20 January 2016 concerning the implementation by EUNAVFOR MED operation SOPHIA of United Nations Security Council Resolution 2240 (2015), (EUNAVFOR MED operation SOPHIA/1/2016), 63, 29.1.2016, L 2
5. Απόφαση, Καταμερισμός Βαρών σχετικά με την αποδοχή και διαμονή εκτοπισμένων ατόμων σε προσωρινή βάση ('Burden sharing with Regard to the Admission and Residence of Displaced persons on a Temporary Basis), (95/C 262/01), C 262, 7 October 1995
6. Memorandum to the JHA Council With a view to the meeting on 26 and 27 February 2009 , AD/23/02/2009-AB/AP/MDM
7. Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 768/2005 establishing a Community Fisheries Control Agency', (COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)) the 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders' (COM(2015) 673 final) and the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC' (COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)), (2016/C 303/15), C 303/109, 19.8.2016
8. Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity — Progress', 23.12.2009, C 318, SEC(2009) 1396 final
9. Families, work and intergenerational solidarity' network , OJ C 214, 24.7.1996, 24/07/1996, Official Journal of the European Communities, C 214
10. Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the participation of the Union in the Partnership for Research and Innovation in the Mediterranean Area (PRIMA) jointly undertaken by several Member States, 2016/0325 (COD)
11. Green Paper towards a secure, sustainable and competitive European Energy Network, 13.11.2008, COM(2008) 782 final

