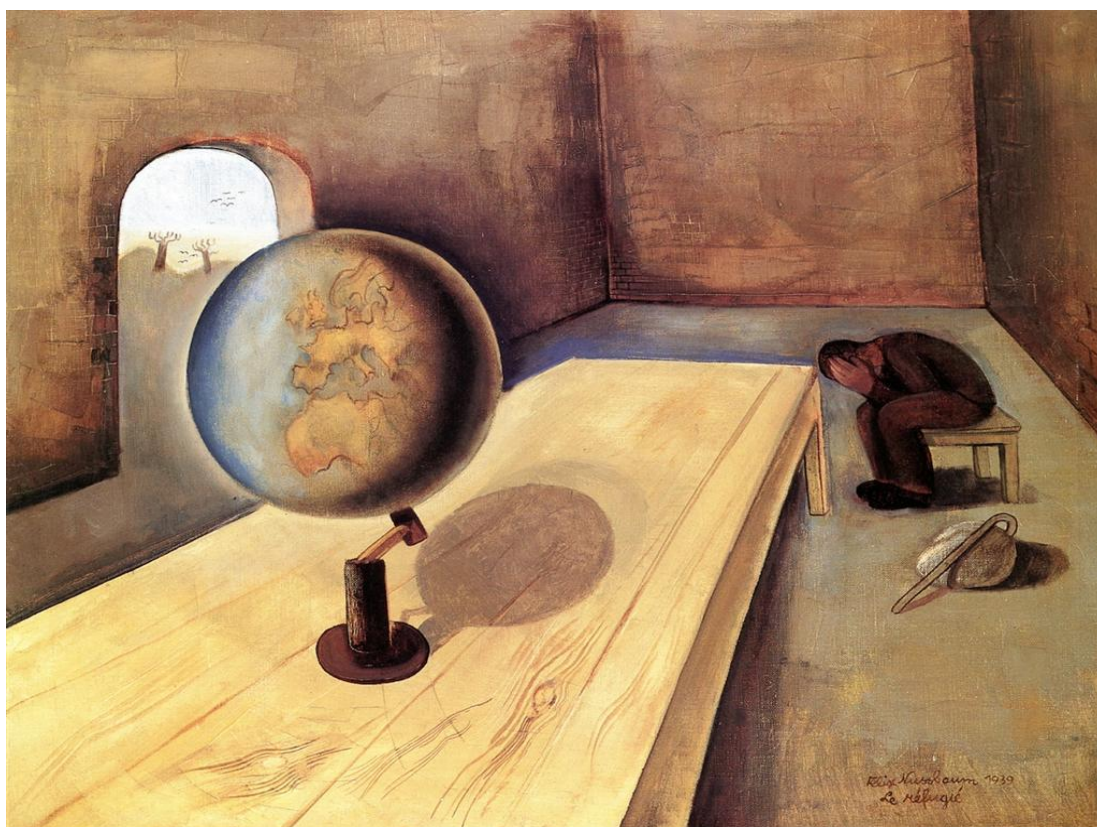




**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών: Δημόσια Διοίκηση**  
**Κατεύθυνση: Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση**



Felix Nussbaum (1904-1944), *The Refugee*, Brussels, 1939

**Διπλωματική εργασία**

***«Η εξέλιξη του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και η οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας»***

**Επιβλέπων καθηγητής: Μάρκος Παπακωνσταντής**

**Φοιτήτρια: Ζωή Μαθιού (Α.Μ. 7115Μ128)**

**ΑΘΗΝΑ 2016**

## Πρόλογος

Η παρούσα διπλωματική εργασία με τίτλο «Η εξέλιξη του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και η οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας» πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, με κατεύθυνση «Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση», υπό την καθοδήγηση της επιβλέποντος καθηγήτη κ.Μάρκου Παπακωνσταντή, τον οποίο ευχαριστώ θερμά για την καθοδήγηση που μου προσέφερε στο πλαίσιο εκπόνησης αυτής της εργασίας.

Η επιλογή του θέματος έγινε διότι τα τελευταία δύο χρόνια, με την προσφυγική κρίση να εντείνεται, η πολιτική ασύλου βρίσκεται στη κορυφή του θεματολογίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περισσότεροι από ένα εκατομμύριο πρόσφυγες έχουν εισέλθει εντός των συνόρων της Γηραιάς Ηπείρου-κυρίως μέσα από την Ελλάδα- ζητώντας να τους χορηγηθεί άσυλο, θέτοντας την Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμέτωπη με τη διαχείριση μιας από τις μεγαλύτερες κρίσεις στην ιστορία της.

## Πίνακας Περιεχομένων

Πρόλογος .....	1
Περίληψη .....	4
Abstract .....	5
Πίνακας Συντιμήσεων και Συντομογραφιών .....	6
Εισαγωγή.....	7
<b>Κεφάλαιο 1: Το γενικό πλαίσιο παροχής διεθνούς προστασίας .....</b>	<b>12</b>
1.1. Βασικοί ορισμοί και εννοιολογικές αποσαφηνίσεις.....	12
1.1.1. Ο ορισμός του «μετανάστη» .....	12
1.1.2. Ο ορισμός του «πρόσφυγα» .....	13
1.1.3. Ο ορισμός του «δικαιούχου επικουρικής προστασίας» .....	15
1.2. Ιστορική επισκόπηση στην εξέλιξη της διεθνούς προστασίας .....	15
1.3. Το νομικό πλαίσιο της προστασίας υπό το διεθνές δίκαιο .....	16
1.3.1. Η Οικουμενική Διακήρυξη για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου .....	16
1.3.2. Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων .....	17
1.3.3. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) .....	19
<b>Κεφάλαιο 2: Η ευρωπαϊκή πολιτική για το άσυλο .....</b>	<b>21</b>
2.1. Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου .....	21
2.2. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ και το Πρόγραμμα του Τάμπερε θεμέλιο για το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου .....	24
2.3. Το πρόγραμμα της Χάγης και οι νέες προοπτικές για το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου .....	28
2.4. Η συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας στην εξέλιξη της πολιτικής ασύλου της ΕΕ και το πρόγραμμα της Στοκχόλμης .....	32
2.5. Η μετά Στοκχόλμη εποχή: προτεραιότητες και δράσεις .....	36
2.5.1. Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη .....	36
2.5.2. Το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση .....	37
<b>Κεφάλαιο 3: Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου μέσω του παράγωγου δικαίου .....</b>	<b>43</b>
3.1. Η οδηγία σχετικά με τις διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας .....	43
3.2. Η οδηγία σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία .....	44

3.3.	Η οδηγία σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση δικαιούχων διεθνούς προστασίας.....	46
3.4.	Ο κανονισμός του Δουβλίνου .....	48
3.5.	Ο κανονισμός σχετικά με τη θέσπιση του “Eurodac” για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων .....	52
3.6.	Τα μέσα υλοποίησης της πολιτικής ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης .....	54
3.6.1.	Τα χρηματοδοτικά εργαλεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	54
3.6.2.	Η επιχειρησιακή συνεργασία στα θέματα ασύλου.....	56
<b>Κεφάλαιο 4: Η οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας .....</b>		<b>60</b>
4.1.	Η οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες ασύλου .....	60
4.1.1.	Γενικές διατάξεις της οδηγίας .....	61
4.1.2.	Βασικές αρχές και εγγυήσεις .....	62
4.1.3.	Διαδικασίες σε πρώτο βαθμό .....	65
4.1.4.	Διαδικασίες ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα .....	68
4.1.5.	Διαδικασίες άσκησης ένδικου μέσου .....	69
4.2.	Κριτική θεώρηση της πρώτης οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου .....	69
4.3.	Η αναδιατυπωμένη οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες ασύλου..	73
4.3.1.	Γενικές διατάξεις της οδηγίας .....	76
4.3.2.	Βασικές αρχές και εγγυήσεις .....	77
4.3.3.	Διαδικασίες σε πρώτο βαθμό .....	85
4.3.4.	Διαδικασίες ανάκλησης διεθνούς προστασίας.....	92
4.3.5.	Διαδικασίες άσκησης ένδικου μέσου .....	93
4.4.	Κριτική θεώρηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ .....	95
4.5.	Η ενσωμάτωση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ στην ελληνική έννομη τάξη .....	96
4.6.	Η πρόταση της Επιτροπής για την αντικατάσταση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ με κανονισμό.....	103
<b>Επίλογος.....</b>		<b>106</b>
<b>Βιβλιογραφία.....</b>		<b>109</b>

## Περίληψη

Η παρούσα εργασία αποσκοπεί στην παρουσίαση της πολυεπίπεδης διάρθρωσης που διέπει το καθεστώς χορήγησης ασύλου σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Στόχος της είναι να καταδείξει την εξελικτική πορεία αυτής της πολιτικής μέχρι την υλοποίηση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου.

Στο πρώτο κεφάλαιο, δίνεται ο ορισμός κάποιων βασικών εννοιών σχετικών με τη θεματική του ασύλου, γίνεται μια σύντομη ιστορική επισκόπηση στην εξέλιξη της διεθνούς προστασίας και παρουσιάζεται το νομικό πλαίσιο της προστασίας υπό το διεθνές δίκαιο.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρουσιάζεται η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο μέσα από τις Συνθήκες και τα προγράμματα πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο τρίτο κεφάλαιο, παρουσιάζεται η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο μέσα από το παράγωγο δίκαιο. Συγκεκριμένα παρουσιάζονται οι πέντε βασικές νομοθετικές πράξεις που αποτελούν και τους πυλώνες του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου καθώς και τα μέσα υλοποίησης της συγκεκριμένης πολιτικής.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, αρχικά παρουσιάζεται η οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου 2005/85/EK, και στη συνέχεια η οδηγία 2013/32/EE σχετικά με τις διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώσ διεθνούς προστασίας, καθώς και η ενσωμάτωσή της στην ελληνική έννομη τάξη. Τέλος, γίνεται αναφορά στην πρόταση της Επιτροπής για την κατάργηση της οδηγίας και την αντικατάστασή της με κανονισμό.

## Abstract

This thesis aims to present the layered structure governing asylum regime at European and international level. Its aim is to demonstrate the evolution of this policy to the implementation of the Common European Asylum System.

In the first chapter, given the definition of some basic concepts related to the subject of asylum, a brief historical overview of the development of international protection and presenting the legal framework of protection under international law.

The second chapter, presents the development of European policy on asylum through the Treaties and EU policy agendas.

In the third chapter, the development of European policy on asylum through secondary legislation is presented. Specifically, the five basic acts which are the pillars of the Common European Asylum System and the means of implementation of this policy.

In the fourth chapter, initially, is presented the Directive on Asylum Procedures 2005/85/EC and then Directive 2013/32/EU on procedures for granting and withdrawing international protection status and the integration into Greek legal order. Finally, reference is made to the Commission proposal to repeal the Directive and replace it with a Regulation.

## Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΤΠ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων
ΚΕΣΑ	Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΑΣΟ	European Asylum Support Office- Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees - Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες

## Εισαγωγή

Σε όλο τον πλανήτη και σε όλες τις ιστορικές περιόδους οι άνθρωποι μετανάστευαν από τον ένα τόπο στον άλλο, είτε για να βελτιώσουν τις συνθήκες της ζωής τους, είτε λόγω αναγκαστικού εκτοπισμού εξαιτίας πολεμικών συγκρούσεων, πολιτικών, φυλετικών και θρησκευτικών διωγμών, φυσικών καταστροφών και γενικότερα βίαιων γεγονότων που λάμβαναν χώρα στις κοινωνίες τους.

Στους ανθρώπους που έχουν υποχρεωθεί σε φυγή εξαιτίας διώξεων, η πρακτική της χορήγησης ασύλου αποτελεί ένα θεσμό που έχει τις ρίζες του σε πολλούς αρχαίους πολιτισμούς.

Ο όρος «άσυλο» χρησιμοποιείται από την αρχαία ελληνική γραμματεία μέχρι σήμερα με σχεδόν ταυτόσημο περιεχόμενο. Άσυλο σημαίνει ιερό και απαραβίαστο τόπο<sup>1</sup>. Αρχικά η έννοια του ασύλου ήταν άμεσα συνδεδεμένη με την παροχή προστασίας κυρίως σε θρησκευτικούς χώρους όπου ο διωκόμενος μπορούσε να ζητήσει προστασία και ο διώκτης απαγορευόταν να εισέλθει εντός του ιερού χώρου αυτού<sup>2</sup>. Το περιεχόμενο της έννοιας του ασύλου παραμένει ίδιο και στις μέρες μας, με τη διαφορά ότι με τη γέννηση του έθνους-κράτους, η έννοια διευρύνεται και πλέον ως προστατευόμενος χώρος νοείται το σύνολο της επικράτειας του κράτους που χορηγεί άσυλο. Πρόκειται για ένα θεσμό με προέχοντα ανθρωπιστικό χαρακτήρα, που παρέχεται από το κράτος σε ένα άτομο του οποίου η ζωή κινδυνεύει.

Ήδη από τις αρχές του 20ου αιώνα, ο οποίος σηματοδεύτηκε από δύο παγκόσμιους πολέμους παρατηρούνται μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών από τα κράτη ιθαγένειας ή διαμονής τους με προορισμό αλλά κράτη, είτε εξαιτίας διώξεων είτε με το όραμα μιας καλύτερης οικονομικής κατάστασης. Αυτή η μετακίνηση πληθυσμών οδήγησε στην ανάγκη δημιουργίας ενός μηχανισμού προστασίας που

---

<sup>1</sup> Π.ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ, «Η έννοια και η λειτουργία του θεσμού του ασύλου στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο», εργασία που παρουσιάστηκε στο πλαίσιο της Ημερίδας "Πρόσφυγες και άσυλο: Από τη Θεωρία στην Πράξη" στις 5 Φεβρουαρίου 2014, σελ.1, διαθέσιμη στο: <http://www.naskouperraki.gr/%CE%B7-%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%8D-%CF%84%CE%BF/>

<sup>2</sup> Α.ΚΟΝΤΗΣ, «Ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική ασύλου», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005, σελ.15.



θα μπορούσε να βοηθήσει αυτούς τους ανθρώπους. Στη δεκαετία του 1950, δημιουργήθηκε η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), αντικαθιστώντας τα προηγούμενα γραφεία των προσφύγων που υπήρχαν στο πλαίσιο της Κοινωνίας των Εθνών. Η εντολή της ήταν να προσφέρει στους πρόσφυγες διεθνή προστασία<sup>3</sup> καθώς και να αναζητήσει «μόνιμες λύσεις στο πρόβλημα των προσφύγων, συνδράμοντας τις Κυβερνήσεις (...) για την διευκόλυνση του εθελοντικού επαναπατρισμού αυτών των Προσφύγων ή της ενσωμάτωσής τους στις εθνικές κοινωνίες».<sup>4</sup>

Οι δεκαετίες που ακολουθούν χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα παραγμένες και σημαδεύονται από κρίσεις σε πολλές περιοχές του πλανήτη.

Με την προϊούσα παγκοσμιοποίηση από το τέλος της δεκαετίας του '80, η Δυτική Ευρώπη δέχεται υψηλή προσφυγική και μεταναστευτική πίεση, απόρροια των πολιτικοοικονομικών μεταβολών στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, της συνεχιζόμενης οικονομικής καθυστέρησης στις όμορες περιφέρειές της και των διεθνών και περιφερειακών συρράξεων.<sup>5</sup>

Στις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα, τα δραματικά γεγονότα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, ρίχνουν τη σκιά τους στο ζήτημα της προστασίας προσφύγων και προσθέτουν φραγμούς στην πρόσβαση στο άσυλο. Με τις ακολουθούμενες ένοπλες συρράξεις σε Αφγανιστάν και Ιράκ, στα πλαίσια του "πολέμου κατά της τρομοκρατίας", οδηγούμαστε πλέον προ νέων δεδομένων και καταστάσεων.

Ο αναγκαστικός εκτοπισμός συνιστά ένα φαινόμενο που παρουσιάζει αλματώδη αύξηση από το 2011 όταν ξέσπασε ο πόλεμος στη Συρία, που έγινε η

---

<sup>3</sup> Ο όρος «διεθνής προστασία» εμφανίζεται στο προσφυγικό δίκαιο σταδιακά μετά την δεκαετία του 1980 για να καλύψει όχι μόνο την προστασία που τα κράτη χορηγούν σε πρόσφυγες που διώκονται από τη χώρα τους και προστατεύονται βάσει της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για την Νομική Κατάσταση των Προσφύγων αλλά και για όσους λαμβάνουν τις λεγόμενες επικουρικές μορφές προστασίας γιατί δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα τους γιατί κινδυνεύουν να υποστούν απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση βάσει άλλων δεσμευτικών κειμένων, ιδίως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Στην ευρωπαϊκή νομοθετική πραγματικότητα, ο όρος εμφανίζεται με τις πρώτες οδηγίες για θέματα ασύλου που εγκρίθηκαν μετά την υιοθέτηση του Προγράμματος του Τάμπερε. Στην Ελλάδα, ο όρος εισήχθη για πρώτη φορά επίσημα με το π.δ. 220/2007 (ΦΕΚ 251/13-11-2007) που ενσωμάτωσε οδηγία 2003/9/ΕΚ για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, βλ. Γ. Παπαγεωργίου, «Η πολιτική ασύλου και ο κανονισμός Δουβλίνο II και III», Κεφάλαιο σε συλλογικό τόμο και εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα «Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο, Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας. Έδρα Jean Monnet. Θεσσαλονίκη 14-16/2/2013, διαθέσιμο σε: <http://ikee.lib.auth.gr/record/280318>

<sup>4</sup> UNHCR, Καταστατικό του γραφείου του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, Απόφαση 428 (V) της Γενικής Συνέλευσης της 14.12.1950, Κεφ.1, παρ.1., διαθέσιμο σε : <https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/UNHCRstatute.pdf>

<sup>5</sup> Α.ΚΟΝΤΗΣ, «Ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική ασύλου», ο.π. , σελ.31.

μεγαλύτερη αιτία εκτοπισμού στον κόσμο.

Σήμερα υπάρχουν 65,3 εκατομμύρια εκτοπισμένοι άνθρωποι σε όλο τον κόσμο, εκ των οποίων 21,3 εκατομμύρια είναι πρόσφυγες, 40,8 εκατομμύρια είναι εσωτερικά εκτοπισμένα άτομα και 3,2 εκατομμύρια αιτούντες άσυλο οι οποίοι περιμένουν να κριθεί η αίτησή τους<sup>6</sup>.

Από το 2011, όταν η UNHCR ανακοίνωσε το νέο παγκόσμιο ρεκόρ των 42,5 εκατομμυρίων αναγκαστικά εκτοπισμένων ανθρώπων, υπήρξε ραγδαία ετήσια αύξηση του αριθμού των ανθρώπων που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τις εστίες τους, από 42,5 εκατομμύρια το 2012, στα 51,2 εκατομμύρια το 2013 και στα 59,5 εκατομμύρια το 2014. Πρόκειται για μια αύξηση πάνω από 50% μέσα σε πέντε χρόνια<sup>7</sup>.

Το 2015, πάνω από ένα εκατομμύριο άνθρωποι έφτασαν στην Ευρώπη, οι οποίοι διακινδύνευαν τη ζωή τους διασχίζοντας τη Μεσόγειο Θάλασσα, προς αναζήτηση ασφάλειας και προστασίας. Η πλειοψηφία των νέων αφίξεων-τουλάχιστον 850.000 άνθρωποι-διέσχισε το Αιγαίο από την Τουρκία και έφτασε στην Ελλάδα.

Περισσότεροι από τους μισούς πρόσφυγες παγκοσμίως προέρχονται από μόλις τρεις χώρες: τη Συρία, το Αφγανιστάν και τη Σομαλία. Πολλοί από αυτούς φεύγουν σε γειτονικές χώρες για να βρουν προστασία. Ωστόσο, άλλοι, επιδιώκοντας ένα υψηλότερο βιοτικό επίπεδο, προτιμούν ως προορισμούς δυτικές χώρες.

Ωστόσο, όπως η άφιξη μεταναστών επηρεάζει ορισμένα κράτη μέλη περισσότερο από άλλα, έτσι και ο αριθμός των αιτούντων άσυλο δεν είναι ισομερώς κατανεμημένος μεταξύ των κρατών. Το 2015, από το σύνολο των αιτήσεων ασύλου, το 75% καταχωρίστηκε σε πέντε μόλις κράτη μέλη (Γερμανία, Ουγγαρία, Σουηδία, Αυστρία και Ιταλία)<sup>8</sup>. Επιπρόσθετα, περισσότερες από δύο εκατομμύρια αιτήσεις κατατέθηκαν σε 38 χώρες της Ευρώπης το 2015, σχεδόν τριπλάσιες από το 2014.<sup>9</sup>

Η χώρα στην περιοχή της Ευρώπης που φιλοξενεί τους περισσότερους

---

<sup>6</sup> UNHCR “*Global trends: forced displacement in 2015*”, Έκθεση της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2016, σελ.2, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

<sup>7</sup> Ibid, σελ.5.

<sup>8</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Η ΕΕ και η προσφυγική κρίση*», Ιούλιος 2016, διαθέσιμο σε:

<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/el/>

<sup>9</sup> UNHCR “*Global trends: forced displacement in 2015*”, ο.π. σελ.34.

πρόσφυγες είναι η Γερμανία, ακολουθούμενη από τη Γαλλία, τη Σουηδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιταλία, οι περισσότεροι από τους οποίους προέρχονται από τη Συρία, το Αφγανιστάν και το Ιράκ.

Βάσει του πρωτογενούς και δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έχει νομική και ηθική υποχρέωση να προστατεύσει αυτούς που έχουν ανάγκη, ενώ τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου και για την απόφαση όσον αφορά το ποιοι θα λάβουν προστασίας.

Ωστόσο, οι προσεγγίσεις που λαμβάνονται από τους φορείς χάραξης πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ και εκείνων σε εθνικό είναι πολύ διαφορετικές. Ενώ η ΕΕ τονίζει ότι μόνο μια ΕΕ που δρα με αλληλεγγύη θα μπορούσε να επωμιστεί τις πρωτοφανείς μαζικές αφίξεις, πολυάριθμα κράτη μέλη, όπως η Σλοβενία, η Αυστρία και η Ουγγαρία, από το Σεπτέμβριο του 2015, κατέφυγαν στην επαναφορά προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά τους σύνορα, λαμβάνοντας εθνικά μέτρα που αποθαρρύνουν τους αιτούντες άσυλο, ενώ δείχνουν απρόθυμα να δεσμευτούν στα μέτρα αλληλεγγύης<sup>10</sup>.

Το Φεβρουάριο του 2016, τρεις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, η ΠΓΔΜ, η Κροατία και η Σλοβενία, επέβαλαν αυστηρούς περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση στο έδαφός τους, αυξάνοντας τους συνοριακούς ελέγχους και τοποθέτησαν φράχτες κατά μήκος των συνόρων τους, σε μια προσπάθεια να ματαιωθεί η μετακίνηση των προσφύγων προς αυτές, προσφέροντας με τον τρόπο αυτό υπηρεσίες και σε άλλα κράτη της ΕΕ.

Είναι σαφές ότι το ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου δοκιμάζεται από την τρέχουσα προσφυγική κρίση. Αλλά πώς αντιμετωπίζει η ΕΕ τους πρόσφυγες και το δικαίωμά τους να ζητήσουν άσυλο;

Από το ξεκίνημα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος στις αρχές της δεκαετίας του

---

<sup>10</sup> “*The Implementation of the Common European Asylum System*”, Study, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ rights and constitutional affairs, European Parliament 2016, σελ.10, διαθέσιμο σε: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556953/IPOL\\_STU\(2016\)556953\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556953/IPOL_STU(2016)556953_EN.pdf)

1950, η πολιτική μετανάστευσης και ασύλου δεν αποτέλεσε αντικείμενο απασχόλησης για την τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Για εκείνους που πετύχαιναν τη διέλευση των ευρωπαϊκών συνόρων, οι διαδικασίες που ακολουθούνταν προκειμένου να τους χορηγηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα σε μία από τις χώρες της ΕΕ ήταν μερικές φορές πολύπλοκες και χρονοβόρες. Αυτό οφείλεται στις διαφορετικές πολιτικές για το άσυλο που υπήρχαν μεταξύ των κρατών μελών.

Κατά τα τελευταία χρόνια, όμως, η ΕΕ έχει κάνει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης των διαδικασιών χορήγησης ασύλου και έχει συμφωνήσει σε ένα σύνολο κανονισμών και αρχών. Αυτό έχει οδηγήσει στην ανάπτυξη του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) με την εισαγωγή των κοινών κανονισμών και διαδικασιών, αποδεικνύοντας ότι η ΕΕ επιδεικνύει ιδιαίτερη σπουδή να βρει λύσεις για την αντιμετώπιση των προσφύγων και αιτούντων άσυλο.

Ιδιαίτερα από τις αρχές του 2015, όπου τα συστήματα ασύλου των κρατών μελών αντιμετωπίζουν ισχυρές πιέσεις, η ΕΕ απαντά με ένα μεγάλο όγκο νομοθετικών προτάσεων και έκτακτων μέτρων.

## Κεφάλαιο 1: Το γενικό πλαίσιο παροχής διεθνούς προστασίας

### 1.1. Βασικοί ορισμοί και εννοιολογικές αποσαφηνίσεις

#### 1.1.1. Ο ορισμός του «μετανάστη»

Σύμφωνα με το Διεθνή Οργανισμό Μεταναστεύσεως<sup>11</sup>, ως μετανάστευση ορίζεται η διαδικασία της μετακίνησης είτε διαμέσου των διεθνών συνόρων, είτε εντός ενός κράτους. Πρόκειται για τη μετακίνηση πληθυσμού, περικλείοντας κάθε είδος μετακίνησης ανθρώπων. Αφορά τη μετανάστευση προσφύγων, εκτοπισμένων προσώπων και οικονομικών μεταναστών. Σε διεθνές επίπεδο, δεν υπάρχει ένας οικουμενικά αποδεκτός προσδιορισμός της έννοιας του «μετανάστη». Ο όρος συνήθως γίνεται κατανοητός, προκειμένου να καλύψει τις περιπτώσεις όπου η απόφαση για μετανάστευση λαμβάνεται ελεύθερα από το άτομο, δίχως την μεσολάβηση εξωγενών παραγόντων. Συνεπώς, αυτός ο όρος αναφέρεται στα άτομα και τα μέλη της οικογένειας που μετακινούνται σε μια άλλη χώρα ή περιοχή για να αναζητήσουν καλύτερες υλικές και κοινωνικές συνθήκες για τους ίδιους και τα μέλη των οικογενειών τους.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)<sup>12</sup>, ως μετανάστης μπορεί να οριστεί «κάθε πρόσωπο το οποίο ζει προσωρινά ή μόνιμα σε μια χώρα στην οποία δεν γεννήθηκε και έχει αποκτήσει κάποιους σημαντικούς κοινωνικούς δεσμούς στη χώρα αυτή».

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης<sup>13</sup>, ο ορισμός της μετανάστευσης περιλαμβάνει τη μεταβολή του τόπου διαμονής ενός προσώπου είτε σε άλλο κράτος (διεθνής μετανάστευση), είτε εντός ενός κράτους (εσωτερική μετανάστευση) για διάστημα περισσότερο από ένα χρόνο ανεξαρτήτως αιτιών, εθελοντικής ή μη μετακίνησης, μέσων που χρησιμοποιούνται για την πραγμάτωσή της και νόμιμης ή παράτυπης διέλευσης.

Σε επίπεδο ΕΕ η μετανάστευση αποτελεί μια πράξη η οποία σχετίζεται με τη μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός προσώπου (που προηγουμένως διέμενε

---

<sup>11</sup> Διεθνής Οργανισμός Μεταναστεύσεως (ΔΟΜ), «Γλωσσάριο για την Μετανάστευση», Νο 20, 2009, σελ.49-50, διαθέσιμο σε: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_20.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_20.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/>

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary/index\\_m\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_m_en.htm).

είτε σε άλλο κράτος μέλος, είτε σε τρίτη χώρα) στην επικράτεια ενός κράτος μέλους για ένα διάστημα όχι μικρότερο των 12 μηνών<sup>14</sup>.

### 1.1.2. Ο ορισμός του «πρόσφυγα»

Ο ορισμός του πρόσφυγα υιοθετείται διεθνώς με τη Σύμβαση για το καθεστώς των προσφύγων που υπογράφηκε στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951<sup>15</sup> και συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 1<sup>A</sup> παρ.2: «ο όρος “πρόσφυγας” εφαρμόζεται επί παντός προσώπου, το οποίο εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύει της προστασίας της χώρας αυτής ή, εφόσον δεν έχει υπηκοότητα και εξαιτίας τέτοιων γεγονότων ευρίσκεται εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, δεν δύναται ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτή».

Από τη στιγμή που το άτομο αιτηθεί τη χορήγηση ασύλου και μέχρι να εκδοθεί η απόφαση για την αναγνώρισή του ή μη ως δικαιούχου διεθνούς προστασίας, χαρακτηρίζεται ως «αιτών άσυλο».

Αν το αίτημα γίνει δεκτό, το άτομο αναγνωρίζεται ως πρόσφυγας ή δικαιούχος επικουρικής προστασίας, ενώ αν απορριφθεί, η ιδιότητα του αιτούντος παύει και συχνά καλείται να εγκαταλείψει τη χώρα.

Δεν αναγνωρίζεται ως πρόσφυγας κάθε αιτών άσυλο, αλλά κάθε πρόσφυγας είναι κατ' αρχήν αιτών άσυλο<sup>16</sup>. Ωστόσο, ορισμένες διατάξεις της Σύμβασης του 1951 για τους Πρόσφυγες μπορεί να ισχύουν και για τους αιτούντες άσυλο, όπως είναι η αρχή της μη επαναπροώθησης.

Οι πρόσφυγες μπορούν να κατηγοριοποιηθούν με διάφορα κριτήρια<sup>17</sup>. Αν

---

<sup>14</sup> ΕΛΙΑΜΕΠ, «Αλφαβητάρι της Μετανάστευσης», Επιμέλεια: Έντα Γκέμη και Άννα Τριανταφυλλίδου, Κείμενο εργασίας Νο 64/2015, Ιούνιος 2015, σελ. 14, διαθέσιμο σε: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2015/06/Alvafitari.pdf>

<sup>15</sup> Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων, διαθέσιμη σε: <https://www.unhcr.org/html/greek/pdf/refugeeconvention-GRE.pdf>

<sup>16</sup> UNHCR, «Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία, Προστατεύοντας τους πρόσφυγες εντολής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο αυτοδιδασκαλίας», 2005, σελ. 17, διαθέσιμο στο: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba87e572>

<sup>17</sup> Ν.ΣΑΡΡΗΣ, «Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο», Έρευνα-Μελέτη, Κείμενα εργασίας 2008/18, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα 2008.

τεθεί ως κριτήριο ο φορέας αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας, διακρίνονται σε «πρόσφυγες της Σύμβασης», όταν αναγνωρίζονται από το κράτος υποδοχής σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης και σε «πρόσφυγες εντολής» όταν αναγνωρίζονται από την Ύπατη Αρμοστεία σε περιπτώσεις διαφωνίας της με την απόφαση του κράτους υποδοχής βάσει των αρχών της και των αποφάσεων του ΟΗΕ ή σε χώρες που δεν είναι μέλη της Σύμβασης της Γενεύης. Εκείνοι που διώκονται εξαιτίας γεγονότων που συνέβησαν στη χώρα προέλευσης μετά την αναχώρησή τους από αυτήν και αδυνατούν αντικειμενικά να επιστρέψουν στην πατρίδα τους ονομάζονται «επί τόπου πρόσφυγες». Τέλος, σημαντική κατηγορία είναι οι «de facto πρόσφυγες», οι οποίοι δεν καλύπτονται, με τη στενή έννοια του όρου, από τη Σύμβαση της Γενεύης, αλλά η πραγματική τους κατάσταση τους εντάσσει στην κατηγορία των προσφύγων<sup>18</sup>.

Τα επόμενα χρόνια, στις κατηγορίες αυτές αναμένεται να προστεθεί και ένας νέος τύπος προσφύγων, οι «πρόσφυγες λόγω κλιματικής αλλαγής», οι οποίοι πιθανόν να αναζητήσουν καταφύγιο σε σταθερότερες περιβαλλοντικά περιοχές, όπως είναι ο ευρωπαϊκός χώρος<sup>19</sup>.

Αφού δόθηκε ο ορισμός του πρόσφυγα, στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει αναφορά και στη διαφορά της έννοιας του πρόσφυγα και του οικονομικού μετανάστη, έννοιες που συγχέονται, παρότι η διαφορά του καθεστώτος αυτών των δύο ομάδων είναι αρκετά σαφής. Οι πρόσφυγες δεν επιλέγουν να εγκαταλείψουν τις χώρες τους, αλλά αναγκάζονται λόγω του φόβου δίωξης. Αντίθετα, οι μετανάστες απολαμβάνουν την προστασία των πατρίδων τους, αλλά επιλέγουν με τη βούλησή τους να αναχωρήσουν από αυτές. Μπορεί δε να ωθούνται από την επιθυμία για αλλαγή ή για περιπέτεια ή από οικογενειακούς ή άλλους προσωπικούς λόγους. Εάν ωθούνται αποκλειστικά από οικονομικά κίνητρα, είναι οικονομικοί μετανάστες.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Α.ΚΟΝΤΗΣ, «Ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική ασύλου», ο.π., σελ.17.

<sup>19</sup> Β.ΤΣΕΒΡΕΝΗΣ, «Το άσυλο στην Ευρώπη της “μετανεωτερικής” εποχής: “ultimum refugium” ή “οχυρό απόρθητο” για τους πρόσφυγες του 21<sup>ου</sup> αιώνα;», Άρθρο στην εφημερίδα διοικητικού δικαίου, τεύχος 3/2012, σελ.398.

<sup>20</sup> UNHCR, «Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων», Στ' έκδοση, Αθήνα 2009, σελ. 23.

### 1.1.3. Ο ορισμός του «δικαιούχου επικουρικής προστασίας»

Ως δικαιούχος επικουρικής προστασίας<sup>21</sup>, θεωρείται ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, αλλά σε σχέση με τον οποίο υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι, εάν ο ενδιαφερόμενος επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του ή, στην περίπτωση ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, θα αντιμετωπίσει πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη, η οποία συνίσταται σε: (α) θανατική ποινή ή εκτέλεση, ή (β) βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του, ή (γ) σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης.

Συνεπώς, ο πρόσφυγας αναχωρεί από τη χώρα καταγωγής ή διαμονής λόγω δικαιολογημένου φόβου δίωξης, ενώ ο δικαιούχος επικουρικής προστασίας δεν επιστρέφει σε αυτή λόγω δικαιολογημένου φόβου ότι θα υποστεί δίωξη<sup>22</sup>.

## 1.2. Ιστορική επισκόπηση στην εξέλιξη της διεθνούς προστασίας

Στις δεκαετίες του 1920 και του 1930 η Κοινωνία των Εθνών<sup>23</sup>, ο πρόδρομος του ΟΗΕ, ανέλαβε σειρά πρωτοβουλιών με στόχο την παροχή βοήθειας στους πρόσφυγες στην Ευρώπη, ιδρύοντας το 1921 την Ύπατη Αρμοστεία για τους Ρώσους και Αρμένιους πρόσφυγες και το 1933 την Ύπατη Αρμοστεία για τους Γερμανούς πρόσφυγες. Όμως η Κοινωνία των Εθνών διαλύθηκε αφού απέτυχε να προλάβει το ξέσπασμα του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου και το 1944 οι Σύμμαχοι ιδρύουν τον Οργανισμό Αρωγής και Αποκατάστασης των Ηνωμένων Εθνών (UNRRA<sup>24</sup>). Το 1947

---

<sup>21</sup> ΕΕ 2011, L 337/9, Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, Άρθρο 2, ορισμοί.

<sup>22</sup> Μ.ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΗΣ, «Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική», Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016, σελ.207-208.

<sup>23</sup> UNHCR, «Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία, Προστατεύοντας τους πρόσφυγες εντολής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο αυτοδιδασκαλίας», ο.π., σελ.9 έως 12.

<sup>24</sup> United Nations Relief and Rehabilitation Administration.



τα Ηνωμένα Έθνη ιδρύουν Διεθνή Οργανισμό Προσφύγων(ΙΡΟ<sup>25</sup>) που αποτέλεσε και τον πρώτο οργανισμό που ασχολήθηκε με το σύνολο των πτυχών της ζωής των προσφύγων, συμπεριλαμβανομένων της καταγραφής τους, του καθορισμού του καθεστώτος τους, του επαναπατρισμού τους και της μετεγκατάστασής τους.

Ο Διεθνής Οργανισμός Προσφύγων υπέπεσε σε οικονομική δυσμένεια περί τα τέλη της δεκαετίας του 1940 και διαλύθηκε το 1951, αλλά ήταν σαφές ότι χρειαζόταν μια οργάνωση προστασίας και αρωγής των προσφύγων. Μετά από πολλές έντονες συζητήσεις στον ΟΗΕ για τη μορφή αυτής της οργάνωσης, τον Δεκέμβριο του 1949 ιδρύεται με την απόφαση 319 (IV) της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες(UNHCR), ως επικουρικό όργανο της Γενικής Συνέλευσης. Αντανακλώντας τις διαφωνίες των κρατών για τις πολιτικές επιπτώσεις της δημιουργίας ενός μόνιμου οργάνου, η απόφαση προβλέπει τριετή διάρκεια της λειτουργίας της UNHCR αρχής γενομένης από τον Ιανουάριο του 1951. Εντολή της UNHCR είναι να παρέχει σε μη πολιτική και ανθρωπιστική βάση διεθνή προστασία στους πρόσφυγες και να αναζητά διαρκείς λύσεις για το πρόβλημά τους. Η εντολή της UNHCR παρατείνεται με διαδοχικές αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης έως το 2003 οπότε της δίνεται η αρμοδιότητα να συνεχίσει το έργο της έως την επίλυση του προσφυγικού προβλήματος.

Από το 1950 με τις αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης και του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου του ΟΗΕ έχουν διευρυνθεί οι αρμοδιότητες της UNHCR που πλέον δραστηριοποιείται στη διανομή της ανθρωπιστικής βοήθειας και στην προστασία όσων δεν είναι πρόσφυγες, όπως για παράδειγμα των ανιθαγενών και, περιστασιακά, των εσωτερικά εκτοπισμένων.

Το 1951 αποτελεί έτος σταθμό γιατί εκτός από την ίδρυση της UNHCR οι κυβερνήσεις υιοθετούν τη Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων που μέχρι σήμερα παραμένει το θεμέλιο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου.

### **1.3. Το νομικό πλαίσιο της προστασίας υπό το διεθνές δίκαιο**

#### **1.3.1. Η Οικουμενική Διακήρυξη για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου**

Σε επίπεδο διεθνούς δικαίου, το «δικαίωμα στο άσυλο» κωδικοποιείται στο

---

<sup>25</sup> International Refugee Organization.

άρθρο 14, παράγραφος 1, της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο ορίζει ότι: «Κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά άσυλο και του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες».<sup>26</sup>

Η Διακήρυξη, που υιοθετείται από τη Γενική Συνέλευση το 1948, καθορίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες, για όλες τις γυναίκες και όλους τους άντρες. Μεταξύ αυτών, είναι το δικαίωμα στη ζωή, την ελευθερία και την ιθαγένεια, στην ελευθερία της σκέψης, της συνείδησης και της θρησκείας, στην εργασία, στην εκπαίδευση, το δικαίωμα στην τροφή και την κατοικία και το δικαίωμα συμμετοχής στη διακυβέρνηση<sup>27</sup>.

Παρότι, η ισχύ της Οικουμενικής Διακήρυξης δεν είναι δεσμευτική, μπορεί να διαμορφώνει ηθικές δεσμεύσεις, να δημιουργεί και να προτείνει πολιτικές. Άλλωστε, έθεσε τις βάσεις για περισσότερες από 80 συνθήκες και διακηρύξεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

### 1.3.2. Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων

Η Σύμβαση του 1951 συνιστά το πρώτο κείμενο προστασίας των προσφύγων και αποτελεί ένα πρωτοποριακό κείμενο, επειδή για πρώτη φορά στο διεθνές δίκαιο αποτυπώνεται σε διεθνές κείμενο ο ορισμός του πρόσφυγα.<sup>28</sup> Ρυθμίζει ειδικώς το θέμα της προστασίας των προσφύγων και παρέχει μια ολοκληρωμένη δέσμη δικαιωμάτων σε όσους εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.<sup>29</sup>

Η Σύμβαση περιλαμβάνει τρεις τύπους διατάξεων<sup>30</sup>:

- i. Διατάξεις που δίνουν τον βασικό ορισμό για το ποιος είναι και ποιος

<sup>26</sup> Οικουμενική Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα της 10<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1948, διαθέσιμη σε: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/grk.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/grk.pdf)

<sup>27</sup> UNRIC, Περιφερειακό κέντρο πληροφόρησης των Ηνωμένων Εθνών, Ανθρώπινα Δικαιώματα, [http://www.unric.org/el/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19&Itemid=33](http://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=33)

<sup>28</sup> UNHCR, «Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία, Προστατεύοντας τους πρόσφυγες εντολής της Υπατης Αρμοσθείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο αυτοδιδασκαλίας», ο.π., σελ.29.

<sup>29</sup> COUNCIL OF EUROPE, «Asylum and the European Convention on Human Rights», Human rights files, No. 9, Council of Europe Publishing 2010, σελ. 10, διαθέσιμο σε: <http://www.refworld.org/pdfid/4ee9b0972.pdf>

<sup>30</sup> UNHCR, «Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων», ο.π., σελ.9.

δεν είναι πρόσφυγας, και για το ποιος, ενώ ήταν πρόσφυγας, έχει παύσει να είναι (Κεφάλαιο Ι).

- ii. Διατάξεις που καθορίζουν το νομικό καθεστώς των προσφύγων καθώς επίσης τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στη χώρα καταφυγής (Κεφάλαια II-V).
- iii. Άλλες διατάξεις που αφορούν την εφαρμογή της Σύμβασης (Κεφάλαια VI-VII).

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η αρχή της «μη επαναπροώθησης», η οποία εξαγγέλλεται στο άρθρο 33 παρ.1 της Σύμβασης και αποτελεί τον πυρήνα του καθεστώτος προστασίας των προσφύγων. Πιο συγκεκριμένα, καμιά συμβαλλόμενη χώρα δεν μπορεί να απελαύνει ή να επαναπροωθεί, με οποιονδήποτε τρόπο, πρόσφυγες, στα σύνορα εδαφών όπου η ζωή ή η ελευθερία τους απειλούνται για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων.

Οι μόνες επιτρεπτές εξαιρέσεις στην αρχή της μη επαναπροώθησης είναι όταν ο πρόσφυγας συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια της χώρας όπου ζει ή όταν μετά την καταδίκη του για ιδιαιτέρως σοβαρό έγκλημα είναι επικίνδυνος για την κοινωνία της χώρας όπου ζει.

Σχετικά με το άρθρο 33 η UNHCR έχει σημειώσει ότι εισάγει μια κεντρική για τη Σύμβαση αρχή, η οποία μάλιστα έχει φτάσει να αποτελεί αρχή του εθιμικού διεθνούς δικαίου, δηλαδή δεσμευτική για όλα τα κράτη της διεθνούς κοινότητας, ανεξάρτητα αν έχουν επικυρώσει ή όχι τη Σύμβαση της Γενεύης.<sup>31</sup>

Αντικατοπτρίζοντας τις πολιτικές ανησυχίες της εποχής, το πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 περιορίστηκε κατ' αρχήν σε όσους κατέστησαν πρόσφυγες λόγω των γεγονότων<sup>32</sup> που είχαν λάβει χώρα πριν το 1951<sup>33</sup>. Δόθηκε όμως στα

---

<sup>31</sup> Χ.Μ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ και Μ. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, “Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνο II)”, 2012, άρθρο διαθέσιμο σε: <http://www.constitutionalism.gr/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asylo/>

<sup>32</sup> Η λέξη «γεγονότα» δεν ορίζεται στη Σύμβαση του 1951, σημαίνει πάντως κατά κοινή παραδοχή «συμβάντα μείζονος σπουδαιότητας που αφορούν εδαφικές ή βαθιές πολιτικές μεταβολές, καθώς επίσης και συστηματικά προγράμματα δίωξης που είναι μεταγενέστερα αποτελέσματα προηγούμενων μεταβολών». Το ορόσημο αυτό αναφέρεται στα «γεγονότα» συνεπεία των οποίων ένα πρόσωπο έγινε πρόσφυγας και όχι στην ημερομηνία κατά την οποία του αναγνωρίστηκε η σχετική ιδιότητα ούτε και στην ημερομηνία κατά την οποία εγκατέλειψε τη χώρα του. Ένας πρόσφυγας μπορεί να εγκατέλειψε τη χώρα του πριν ή μετά τα κρίσιμα χρονικά σημεία, υπό την προϋπόθεση ότι ο φόβος δίωξης οφείλεται σε «γεγονότα» που συνέβησαν πριν το ορόσημο ή σε μεταγενέστερα αποτελέσματα που συνέβησαν σε μεταγενέστερη ημερομηνία σαν αποτέλεσμα τέτοιων γεγονότων. βλ. UNHCR,

κράτη η δυνατότητα να επιλέξουν τον περιορισμό της εφαρμογής της Σύμβασης στους Ευρωπαίους πρόσφυγες. Όμως, σύντομα κατέστη σαφές ότι οι προσφυγικές κρίσεις ήταν συνεχείς και δεν περιορίζονταν σε μια μόνον ήπειρο. Η διεθνής κοινότητα ανταποκρίθηκε στις νέες καταστάσεις υιοθετώντας το Πρωτόκολλο του 1967 στη Σύμβαση του 1951<sup>34</sup>.

Το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 έχει σχέση με τη νομική κατάσταση των προσφύγων και σκοπός του είναι η αναγνώριση της εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 στα σύγχρονα προσφυγικά ρεύματα.<sup>35</sup> Η μόνη τροποποίηση που επέφερε στην αρχική Σύμβαση είναι η αφαίρεση των γεωγραφικών και χρονικών περιορισμών που έθετε αυτή, σύμφωνα με τους οποίους μόνο άτομα που εμπλέκονταν στα γεγονότα που συνέβησαν στην Ευρώπη πριν την 1η Ιανουαρίου του 1951, μπορούσαν να υποβάλλουν αίτηση ασύλου.<sup>36</sup>

Πρόκειται δηλαδή για διεύρυνση του όρου «πρόσφυγας», δεδομένου ότι με το πέρασμα των χρόνων εμφανίστηκε η ανάγκη να ενταχθούν στο καθεστώς του πρόσφυγα και άλλα άτομα, πέραν εκείνων που όριζε η Σύμβαση του 1951.

### 1.3.3. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)

Το νομικό πλαίσιο που προαναφέρθηκε ισχύει ειδικά για την προστασία των προσφύγων σε διεθνές επίπεδο. Όμως και το γενικό διεθνές δίκαιο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εφαρμόζεται παράλληλα και συμπληρωματικά, αφού οι πρόσφυγες αλλά και οι αιτούντες άσυλο είναι επίσης και αυτονόητα υποκείμενα προστασίας των συμβάσεων που τους προστατεύουν ως φορείς ανθρωπίνων

---

*«Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων», ο.π., σελ.15-16.*

<sup>33</sup> Το χρονικό όριο του 1951 θεσπίστηκε λόγω της επιθυμίας των κυβερνήσεων να περιορίσουν, κατά το χρόνο που υιοθετήθηκε η Σύμβαση, τις υποχρεώσεις τους σε προσφυγικές καταστάσεις γνωστές εκείνη την εποχή ή σ' αυτές που θα μπορούσαν ν' ανακύψουν στο μέλλον εξαιτίας γεγονότων που είχαν ήδη συντελεστεί. βλ. UNHCR, *«Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων»*, ο.π., σελ.8.

<sup>34</sup> UNHCR, *«Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία, Προστατεύοντας τους πρόσφυγες εντολής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο αυτοδιδασκαλίας»*, ο.π., σελ.13.

<sup>35</sup> Ibid, σελ.30.

<sup>36</sup> UNHCR, Σύμβαση της Γενεύης του 1951: Ερωτήσεις και Απαντήσεις, διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/Geneva1951faq.pdf>

δικαιωμάτων.<sup>37</sup>

Το Συμβούλιο της Ευρώπης, υιοθέτησε το 1950 την ΕΣΔΑ<sup>38</sup> με σκοπό την κατοχύρωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Δυνάμει της ΕΣΔΑ, δεν προβλέπεται καθεαυτού δικαίωμα ασύλου. Ωστόσο, η απομάκρυνση ενός προσώπου, είτε στα σύνορα είτε αλλού εντός της επικράτειας ενός κράτους, η οποία μπορεί να συνεπάγεται κίνδυνο να υποβληθεί το πρόσωπο αυτό σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση, απαγορεύεται δυνάμει του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ. Σε ακραίες περιπτώσεις, η απομάκρυνση, η έκδοση ή η απέλαση ενδέχεται επίσης να εγείρει ζητήματα δυνάμει του άρθρου 2 της ΕΣΔΑ, το οποίο διασφαλίζει το δικαίωμα στη ζωή.<sup>39</sup>

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), που επιβλέπει την ορθή εφαρμογή της ΕΣΔΑ έχει συνεισφέρει σε υψηλό βαθμό στην προστασία των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη, διότι σύμφωνα με το άρθρο 34 της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ μπορεί να επιληφθεί της εξέτασης προσφυγής που υποβάλλεται από κάθε φυσικό πρόσωπο, μη κυβερνητικό οργανισμό ή ομάδα ατόμων, που ισχυρίζεται ότι είναι θύμα παραβίασης, από ένα από τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη, των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στη Σύμβαση ή στα Πρωτόκολλά της.

Η συνεισφορά του ΕΔΔΑ κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, διότι ενώ η UNHCR παρακολουθεί συνεχώς τον τρόπο με τον οποίο οι εθνικές αρχές συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τη Σύμβαση της Γενεύης, δεν έχει κάποια επίσημη διαδικασία διεθνούς εποπτείας για να επανεξετάζει την ορθότητα των ατομικών αποφάσεων που αναγνωρίζουν ή απορρίπτουν την προσφυγική ιδιότητα σε αιτούντες άσυλο. Δεν υπάρχει, δηλαδή, το δικαίωμα της ατομικής προσφυγής σε δικαστική αρχή, συγκρίσιμο με εκείνο που υπάρχει σύμφωνα με τα άρθρα 34 και 35 της ΕΣΔΑ.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Χ.Μ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ και Μ. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, “Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνο II)”, ο.π.

<sup>38</sup> Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, διαθέσιμη στο: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ELL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ELL.pdf)

<sup>39</sup> Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ-Συμβούλιο της Ευρώπης, «Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης», Λουξεμβούργο 2014, Υπηρεσία εκδόσεων της ΕΕ, σελ.42.

<sup>40</sup> COUNCIL OF EUROPE, «Asylum and the European Convention on Human Rights», ο.π., σελ.17.

## Κεφάλαιο 2: Η ευρωπαϊκή πολιτική για το άσυλο

### 2.1. Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου

Όταν η ΕΟΚ δημιουργείται με τη Συνθήκη της Ρώμης το 1957, τα κράτη μέλη εστιάζουν το ενδιαφέρον τους ουσιαστικά στην προοπτική της οικονομικής ενοποίησης, ενώ τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου ρυθμίζονται μέσω διμερών ή πολυμερών συμβάσεων μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών. Για τα κράτη της τότε ΕΟΚ, αν και όλα είχαν προσχωρήσει στην Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων, η πολιτική ασύλου, όπως και η μεταναστευτική πολιτική, θεωρούνταν παραδοσιακά ένας τομέας αυστηρά εθνικού ενδιαφέροντος που σχεδιάζονταν από τα κράτη, στενά συνδεδεμένος με ζητήματα εθνικής κυριαρχίας.

Ωστόσο, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, τα κράτη μέλη της ΕΟΚ αρχίζουν σταδιακά να διαμορφώνουν από κοινού πολιτικές για την μετανάστευση και το άσυλο, ως συνέπεια της εγκαθίδρυσης της ελεύθερης κυκλοφορίας και της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων. Ο κύριος λόγος αυτής της εξέλιξης είναι η ανάγκη παροχής «αντισταθμιστικών» μέτρων για τη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας σε μια Ευρώπη χωρίς σύνορα<sup>41</sup>. Η προσέγγιση αυτή αποκτά αρχικά ένα άτυπο κοινοτικό περίβλημα με την δημιουργία των διαφόρων διακυβερνητικών δομών διακρατικής συνεργασίας, όπως η ομάδα Τρενί<sup>42</sup>, το σύστημα Σένγκεν και η ad hoc ομάδα Μετανάστευσης<sup>43</sup>. Στο πλαίσιο των συνεργασιών αυτών – που παρέμεναν αποκλειστικά διακρατικές, χωρίς δηλαδή οποιαδήποτε κοινοτική νομοθετική διάσταση και χωρίς αλλαγή της Συνθήκης της Ρώμης– ξεκινούν οι συζητήσεις για τη σταδιακή διαμόρφωση ομοιόμορφων ή συγκλινουσών πολιτικών.

---

<sup>41</sup> Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: Από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη», σελ. 75, Άρθρο στην Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 40, Ιούλιος 2013.

<sup>42</sup> Η ομάδα Τρενί αναπτύχθηκε προοδευτικά από το 1975 και συμμετείχαν οι Υπουργοί Εσωτερικών. Είχε ως στόχο να καταπολεμήσει την τρομοκρατία και να συντονίσει την αστυνομική συνεργασία στην Κοινότητα για το πρόβλημα αυτό. Οι Υπουργοί Εσωτερικών εξέταζαν θέματα δημόσιας τάξης και τρομοκρατίας και υπό την αιγίδα αυτής της ομάδας συστάθηκαν διάφορες ομάδες και επιμέρους ομάδες εργασίας. Ωστόσο, τα κοινοτικά όργανα δεν συμμετείχαν στη διαδικασία αυτή, η οποία ακολουθούσε τους κανόνες της διακυβερνητικής συνεργασίας. Πηγή: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Aa11000>

<sup>43</sup> Η ad hoc ομάδα μετανάστευσης συστάθηκε το 1986 και συμμετείχαν οι αρμόδιοι Υπουργοί για τη Μετανάστευση, όπως και η CELAD (Ευρωπαϊκή Επιτροπή Καταπολέμησης των Ναρκωτικών).

Παρότι οι δομές αυτές δεν υπάγονται στο ευρωπαϊκό σύστημα ενοποίησης της ΕΟΚ/ΕΚ προαναγγέλλουν και διαμορφώνουν τις μεταγενέστερες κοινές ευρωπαϊκές πολιτικές και την προσπάθεια διαμόρφωσης κοινών προσεγγίσεων στους τομείς αυτούς<sup>44</sup>.

Από τις παραπάνω δομές που δημιουργούνται, η **Συμφωνία του Σένγκεν** αποτελεί τη σημαντικότερη, η οποία υπογράφεται το 1985 από τα κράτη εκείνα που συμφωνούν σε μια κοινή αντιμετώπιση του προβλήματος των συνοριακών ελέγχων (κυρίως τα ιδρυτικά μέλη της ΕΟΚ πλην Ιταλίας). Η Συμφωνία αυτή συμπληρώνεται με μία δεύτερη το 1990, γνωστή ως «σύμβαση εφαρμογής»<sup>45</sup> και αρχίζει να ισχύει το 1995. Η Συμφωνία, στην οποία σταδιακά προσχωρούν τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, προβλέπει την κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα μεταξύ των κρατών και τη δημιουργία ενιαίων εξωτερικών συνόρων. Οι βασικές υποχρεώσεις που συνεπάγεται η συμμετοχή των κρατών μελών στο χώρο Σένγκεν σχετίζονται με τον αποτελεσματικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και από αυτή την άποψη το σύστημα Σένγκεν προϋποθέτει την συνεργασία των κρατών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου<sup>46</sup>.

Η συνεργασία των κρατών στο πλαίσιο του Σένγκεν συνιστά από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής της μία από τις μεγαλύτερες επιτυχίες του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Αποτέλεσμα της επιτυχούς λειτουργίας είναι η σταδιακή αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων κρατών μελών και η χωρίς διαπραγμάτευση ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της ΕΕ, δυνάμει του πρωτοκόλλου που επισυνάπτεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αποτελώντας έκτοτε, μέρος του κοινοτικού κεκτημένου<sup>47</sup>.

Ένα χρόνο μετά την υπογραφή της Συμφωνίας του Σένγκεν, το πρώτο βήμα,

---

<sup>44</sup> Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «Η πολιτική ασύλου και ο κανονισμός Δουβλίνο II και III», Κεφάλαιο σε συλλογικό τόμο και εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα «Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο, Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας. Έδρα Jean Monnet. Θεσσαλονίκη 14-16/2/2013, σελ.3.

<sup>45</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922(02))

<sup>46</sup> Ι. ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, Κάποια πράγματα για το Σένγκεν, 2015 [http://www.huffingtonpost.gr/yiannis-papageorgiou/k-b\\_6839716.html](http://www.huffingtonpost.gr/yiannis-papageorgiou/k-b_6839716.html)

<sup>47</sup> Μ.ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΗΣ, «Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική», ο.π., σελ.243.

εντός του πλαισίου της ΕΕ, προς τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου χωρίς σύνορα εντοπίζεται στην **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη**<sup>48</sup>, η οποία υπογράφεται το 1986 και τίθεται σε ισχύ το 1987. Η Συνθήκη αυτή δεσμεύει τα κράτη μέλη της ΕΟΚ να δημιουργήσουν μια ενιαία εσωτερική αγορά έως τα τέλη του 1992, ενός χώρου με ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, δηλαδή τις τέσσερις βασικές θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες.

Άρρηκτα συνδεδεμένη με τη Συμφωνία του Σένγκεν είναι και η **Σύμβαση του Δουβλίνου**, η οποία υπογράφεται το 1990 και τίθεται σε ισχύ το 1997<sup>49</sup>.

Με την εφαρμογή της Συμφωνίας του Σένγκεν υπήρξαν φόβοι για δημιουργία πολλαπλών προβλημάτων που θα μπορούσε να επιφέρει η εσωτερική αγορά, όπως:

- Η «άγρα ασύλου»( asylum shopping), η πρακτική δηλαδή των προσφύγων να υποβάλλουν, ταυτόχρονα ή διαδοχικά, αιτήματα ασύλου από χώρα σε χώρα με στόχο είτε την παράταση της διαμονής τους στην Κοινότητα είτε την εκμετάλλευση ευνοϊκότερων προϋποθέσεων για εξέταση του αιτήματος ασύλου τους στα διάφορα κράτη μέλη.
- Η δημιουργία «προσφύγων σε τροχιά»(refugees in orbit), δηλαδή προσφύγων που υποβάλλουν αιτήματα ασύλου και τα οποία δεν εξετάζονται επί της ουσίας από κανένα κράτος μέλος γιατί κανένα δεν αναγνωρίζει την σχετική αρμοδιότητά του.

Η Σύμβαση του Δουβλίνου, καθιερώνει την αρχή σύμφωνα με την οποία ένα και μόνο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο να εξετάζει μία αίτηση ασύλου που έχει υποβληθεί από υπήκοο τρίτης χώρας.

Η θέση σε ισχύ της Σύμβασης του Δουβλίνου αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα προς την εντατικοποίηση της συνεργασίας των κρατών μελών στα ζητήματα ασύλου

---

<sup>48</sup> ΕΕ 1987, L 169, Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Τμήμα II, Διατάξεις για τις βάσεις και την πολιτική της Κοινότητας, Ενότητα I-Εσωτερική Αγορά, Άρθρο 13, «*Η Κοινότητα εκδίδει τα μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς κατά τη διάρκεια χρονικής περιόδου η οποία λήγει την 31η Δεκεμβρίου 1992(...). Η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης.*».

<sup>49</sup> ΕΕ 1997, C 254, «*Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*».



παρόλο που η απόσταση μέχρι την επίτευξη μίας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου με ενιαία διαδικασία και ενιαίο καθεστώς φάνταζε μακρινή. Παρά το ότι όλα τα κράτη μέλη της ΕΚ αποτελούσαν συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης, το κείμενο αυτό συνιστά ένα καθαρά διακρατικό διεθνές κείμενο, εξωκοινοτικό ως προς τη νομική του υπόσταση<sup>50</sup>.

Πριν τη θέση σε ισχύ της Σύμβασης του Δουβλίνου, η **Συνθήκη του Μάαστριχτ** (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή ΣΕΕ)<sup>51</sup> αλλάζει ριζικά το θεσμικό πλαίσιο και θεσπίζει ενωσιακή αρμοδιότητα για τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου, αποτελώντας έτσι τη βάση περαιτέρω νομοθετικών εξελίξεων. Η ΣΕΕ θέτει για πρώτη φορά τις βάσεις για τη συνεργασία των κρατών μελών στο πλαίσιο του λεγόμενου «τρίτου πυλώνα» στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, μέσα σε ένα σχεδόν αποκλειστικά διακυβερνητικό πλαίσιο που προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη θεωρούν τους ... τομείς [αυτούς] ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος», γεγονός που τους επιβάλλει να «αλληλοενημερώνονται και συνεννοούνται στα πλαίσια του Συμβουλίου, προκειμένου να συντονίσουν τη δράση τους». Η πολιτική για το άσυλο παραμένει θέμα εθνικής αρμοδιότητας, ενώ η Ένωση προσφέρει εποπτεία και ασφάλεια σε ένα υπερεθνικό πλαίσιο.

## 2.2. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ και το Πρόγραμμα του Τάμπερε θεμέλιο για το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ υπογράφεται το 1997 και τίθεται σε ισχύ το 1999, σηματοδοτώντας τη μεταφορά της πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση από τον τρίτο (διακυβερνητικό) στον πρώτο (υπερεθνικό) πυλώνα. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα των ζητημάτων του ασύλου, τα οποία πια αποτελούν κοινή ευθύνη της ΕΕ και των κρατών μελών.

<sup>50</sup> Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «Η πολιτική ασύλου και ο κανονισμός Δουβλίνο II και III», ο.π.

<sup>51</sup> ΕΕ 1992, C 191, «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» (Συνθήκη του Μάαστριχτ), Τίτλος VI - Διατάξεις σχετικά με τη συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, Άρθρα Κ1 –Κ9.

Οι πολιτικές αυτές, πέρα από την «κοινοτικοποίηση» τους, αποτελούν και στόχο της Συνθήκης<sup>52</sup>.

Με πρωτόκολλο που προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ οι Συμφωνίες Σένγκεν ενσωματώνονται στο πλαίσιο της ΕΕ. Αναγνωρίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο, ότι οι συμφωνίες συμβάλλουν στην ενίσχυση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ιδίως στην ταχύτερη ανάπτυξη της ΕΕ σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης<sup>53</sup>. Το σύστημα Σένγκεν αποτελεί τον τίτλο IV του πρώτου πυλώνα: «Θεωρήσεις, Άσυλο, Μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων»<sup>54</sup>.

Με τις προαναφερθείσες πράξεις παρατηρείται μια σταδιακή εκχώρηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την πολιτική ασύλου από τα κράτη μέλη προς την Ένωση.

Η πολιτική για τη δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος Ασύλου στην ΕΕ χαράσσεται κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999 στο Τάμπερε της Φιλανδίας.

Έχοντας ως βάση της τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που αυτή προσφέρει, η σύνοδος στο Τάμπερε θέτει ως στόχο τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην ΕΕ. Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε θέτουν τις βάσεις για τη μετέπειτα δημιουργία του ΚΕΣΑ. Ακολούθως, υιοθετείται το πενταετές πρόγραμμα του Τάμπερε, το οποίο ρυθμίζει μια σειρά θεμάτων.

Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, οι ηγέτες των κρατών και των κυβερνήσεων συμφωνούν να συνεργαστούν για την υιοθέτηση ενός ΚΕΣΑ βασισμένου αποκλειστικά στη Σύμβαση της Γενεύης, διασφαλίζοντας έτσι τον απόλυτο σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης.

---

<sup>52</sup> ΕΕ 1997, C 340, «Συνθήκη του Άμστερνταμ», Άρθρο 1, «*Η Ένωση θέτει ως στόχους ....να διατηρήσει και να αναπτύξει την Ένωση ως χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας*».

<sup>53</sup> Δ.ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, «*Ευρωπαϊκό Δίκαιο*», Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2011, σελ.519.

<sup>54</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 63 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η εναρμονισμένη πολιτική για το άσυλο θα πρέπει να περιλαμβάνει: ελάχιστες εγγυήσεις όσον αφορά τις διαδικασίες του ασύλου, ελάχιστα κοινά κριτήρια για την ερμηνεία του ορισμού του πρόσφυγα, ελάχιστες εγγυήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και ορισμό του κράτους που θα είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου και ελάχιστα κριτήρια για την παροχή προσωρινής προστασίας σε εκτοπισμένα άτομα από τρίτες χώρες.

Τα Συμπεράσματα του Τάμπερε προβλέπουν δύο φάσεις εναρμονισμού της πολιτικής ασύλου: μία βραχυπρόθεσμη και μία μακροπρόθεσμη.

Στην πρώτη φάση, *«Το σύστημα αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει, βραχυπρόθεσμα μια σαφή και λειτουργική μέθοδο καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου, κοινούς κανόνες για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου, κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, και την προσέγγιση των κανόνων που αφορούν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα. Θα πρέπει επίσης να συμπληρωθεί με μέτρα επικουρικών μορφών προστασίας, οι οποίες προσφέρουν το προσήκον εκάστοτε καθεστώς σε κάθε άτομο το οποίο χρειάζεται τέτοια προστασία.»*

Στην δεύτερη φάση, *«Οι κοινοτικοί κανόνες θα πρέπει μακροπρόθεσμα να οδηγήσουν σε μια κοινή διαδικασία ασύλου και μια ενιαία νομική ρύθμιση ασύλου, ισχύουσα σε όλο το έδαφος της Ένωσης.»*

Σύμφωνα με τον πολιτικό βηματισμό που ορίζει η Σύνοδος στο Τάμπερε, υιοθετούνται μια σειρά από πράξεις με στόχο να θέσουν τις βάσεις για την ολοκλήρωση του πρώτου σταδίου<sup>55</sup>.

Έτσι, ακολουθώντας τη χρονική σειρά υιοθέτησης, θεσπίζεται η Οδηγία 2001/55/ΕΚ, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων. Στη συνέχεια, υιοθετείται η οδηγία 2003/9/ΕΚ<sup>56</sup> σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη. Ακολουθεί ο Κανονισμός 343/2003<sup>57</sup> (Δουβλίνο II) για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου, ο οποίος

---

<sup>55</sup> Μ.ΑΝΑΓΝΟΥ, *«Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης(1999-2013), Αποτιμώντας τα προγράμματα δράσης του: Τάμπερε- Χάγη- Στοκχόλμη»*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ.53 έως 57.

<sup>56</sup> ΕΕ 2003, L 31, ΟΔΗΓΙΑ 2003/9/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.

<sup>57</sup> ΕΕ 2003, L 50, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 343/2003 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

αποτελεί βασικό στοιχείο της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου. Περαιτέρω, το Συμβούλιο εγκρίνει την οδηγία 2004/83/ΕΚ<sup>58</sup> για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

Αν και οι αποφάσεις του Τάμπερε συνάδουν με το πνεύμα μιας καθολικής εφαρμογής της διεθνούς προστασίας των προσφύγων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν<sup>59</sup>(14-15.12.2001) επισημαίνει τον αργό ρυθμό υλοποίησης των αποφάσεων του Τάμπερε και οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης<sup>60</sup>(21-22.06.2002) δίνουν έμφαση στη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης, προσαρμοζόμενες στο κλίμα των γεγονότων της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2001.

Έκτοτε σε πολλά Ευρωπαϊκά Συμβούλια, σε αντίθεση με το παρελθόν, τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου συμπεριλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης<sup>61</sup>(19-20.06.2003) ανακηρύσσει τη μετανάστευση σε πολιτική πρώτης προτεραιότητας για την ΕΕ.

Αποτιμώντας το πρόγραμμα του Τάμπερε, οι επιτυχίες που καταγράφονται είναι σημαντικές. Εντούτοις, ο βαθμός της αρχικής φιλοδοξίας περιορίζεται από εμπόδια θεσμικού χαρακτήρα, αλλά μερικές φορές και από ανεπαρκή πολιτική συμφωνία. Η σταδιακή προσέγγιση αποτελεί συχνά τη μόνη δυνατή εναλλακτική δράση για να υπάρξει πρόοδος.<sup>62</sup>

Παρά τις δυσκολίες και τις καθυστερήσεις, η υλοποίηση του προγράμματος, εκτιμάται σε γενικές γραμμές ως θετική. Με το πρόγραμμα του Τάμπερε προωθείται (αν και δεν ολοκληρώνεται) η πρώτη φάση, στην πορεία προς την

---

<sup>58</sup> ΕΕ 2004, L 304, ΟΔΗΓΙΑ 2004/83/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 29ης Απριλίου 2004 για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

<sup>59</sup> Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, διαθέσιμα σε: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/el/ec/68835.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/68835.pdf)

<sup>60</sup> Συμβούλιο της ΕΕ, Διαβιβαστικό σημείωμα με θέμα: «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης 21 και 22 Ιουνίου 2002, Συμπεράσματα της Προεδρίας», Αρ. εγγράφου 13463/02, 24.10.2002.

<sup>61</sup> Συμβούλιο της ΕΕ, Διαβιβαστικό σημείωμα με θέμα: «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης 19 και 20 Ιουνίου 2003, Συμπεράσματα της Προεδρίας», Αρ. εγγράφου 11638/03, 1.10.2003.

<sup>62</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: απολογισμός του προγράμματος Τάμπερε και μελλοντικές κατευθύνσεις, COM(2004) 401 τελικό, 2.6.2004, σελ.5.

καθιέρωση ενός ΚΕΣΑ.

### 2.3. Το πρόγραμμα της Χάγης και οι νέες προοπτικές για το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

Πέντε χρόνια μετά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, θεσπίζεται νέο πρόγραμμα ώστε να μπορέσει η Ένωση να στηριχτεί στα επιτεύγματα του Τάμπερε και να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις νέες προκλήσεις που θα παρουσιάζονταν. Προς τούτο, στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Χάγης, στις 4 και 5 Νοεμβρίου 2004, εγκρίνεται νέο πολυετές πρόγραμμα για τα επόμενα πέντε έτη, αποκαλούμενο Πρόγραμμα της Χάγης<sup>63</sup>.

Το Πρόγραμμα της Χάγης ασχολείται με όλες τις πτυχές των πολιτικών που αφορούν τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής τους διάστασης.

Στις προτεραιότητες του προγράμματος, όπως εγγράφονται στο δεύτερο μέρος του υπό τον τίτλο «Γενικοί Προσανατολισμοί» περιλαμβάνεται και το ΚΕΣΑ, με στόχο, στη δεύτερη φάση του, τη θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου και ενιαίου καθεστώτος για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία. Θα βασίζεται στην πλήρη και άνευ αποκλεισμών εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες, καθώς και άλλων σχετικών Συνθηκών, και θα ερείδεται σε διεξοδική και πλήρη αξιολόγηση των νομικών πράξεων οι οποίες θα έχουν εκδοθεί στην πρώτη φάση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παροτρύνει τα κράτη μέλη να υλοποιήσουν πλήρως και αμελλητί την πρώτη φάση.<sup>64</sup>

Το πρόγραμμα της Χάγης προβλέπει την ολοκλήρωση και αξιολόγηση, από την Επιτροπή, των νομικών πράξεων της πρώτης φάσης μέχρι το 2007 και την προετοιμασία της δεύτερης φάσης μέχρι το 2010.

Επιπρόσθετα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να παρουσιάσει το 2005 στο Συμβούλιο ένα σχέδιο δράσης, στο οποίο οι στόχοι και οι

<sup>63</sup> Συμβούλιο της ΕΕ, Διαβιβαστικό σημείωμα με θέμα: «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 4-5 Νοεμβρίου 2004, Συμπεράσματα της Προεδρίας», Αρ. εγγράφου 14292/04, 5.11.2004, σελ.5.

<sup>64</sup> ΕΕ 2005, C 53, «Το Πρόγραμμα της Χάγης: Ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση», σελ. 3-4.

προτεραιότητες του Προγράμματος της Χάγης θα μετατρέπονται σε συγκεκριμένες ενέργειες.

Πράγματι, στις 10 Μαΐου 2005<sup>65</sup>, η Επιτροπή εκδίδει ανακοίνωση θέτοντας δέκα ειδικές προτεραιότητες, στις οποίες θα πρέπει να επικεντρωθούν οι προσπάθειες της Ένωσης για τα επόμενα χρόνια και παρουσιάζει αναλυτικό κατάλογο των μέτρων και χρονοδιάγραμμα για την υιοθέτηση και την εφαρμογή τους<sup>66</sup>.

Ως προς τα ζητήματα ασύλου περιλαμβάνει:

- α) Την έκδοση της οδηγίας σχετικά με τις διαδικασίες ασύλου.
- β) Την αξιολόγηση των νομοθετικών πράξεων της πρώτης φάσης.
- γ) Κατά τη δεύτερη φάση, την καθιέρωση κοινής διαδικασίας ασύλου και ενιαίου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία.
- δ) Μελέτες για τις επιπτώσεις, την καταλληλότητα και το εφικτό της από κοινού διεκπεραίωσης των αιτήσεων ασύλου.
- ε) Συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά το ΚΕΣΑ μετά την καθιέρωση κοινής διαδικασίας ασύλου.
- στ) Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων 2005-2013 για την παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη κατά τη διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου και την υποδοχή ορισμένων κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών.

Υπό το πρόγραμμα της Χάγης ολοκληρώνεται τελικά η πρώτη φάση προς ένα ΚΕΣΑ, με την υιοθέτηση της οδηγίας 2005/85/ΕΚ, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

Το 2006, η Επιτροπή<sup>67</sup> ξεκινά την αξιολόγηση των μέτρων που υιοθετήθηκαν από τα κράτη μέλη, κατά την πρώτη περίοδο του ΚΕΣΑ και προβλέπει την έκδοση μιας πράσινης βίβλου για την πολιτική ασύλου, μετά την οποία θα ακολουθήσει ένα

---

<sup>65</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία. Η εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης. COM(2005)184 τελικό, 10-5-2005.

<sup>66</sup> ΕΕ 2005, C 198, «Σχέδιο δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνη στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

<sup>67</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση εκ μέρους της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης: η μελλοντική πορεία, COM(2006) 331 τελικό, 28.6.2006.

σχέδιο πολιτικής σχετικά με την πολιτική ασύλου, που θα περιγράφει λεπτομερώς τα διάφορα στάδια της δεύτερης φάσης της ολοκλήρωσης του ΚΕΣΑ.

Το 2007, η Επιτροπή εκδίδει την **Πράσινη Βίβλο**<sup>68</sup> για το ΚΕΣΑ, προϊόν ευρείας δημόσιας διαβούλευσης. Το κείμενο αυτό αποτελεί τη βάση για την εκπόνηση των μέτρων και εργαλείων της δεύτερης φάσης και τον προσδιορισμό της μελλοντικής αρχιτεκτονικής του ΚΕΣΑ. Στην Πράσινη Βίβλο η Επιτροπή καταδεικνύει τις αδυναμίες των υφισταμένων νομικών εργαλείων της ΕΕ σχετικά με το άσυλο, τη σημασία για τον προσδιορισμό των ευάλωτων ατόμων που ζητούν διεθνή προστασία και τα θέματα της ένταξης των προσφύγων. Αναφορικά με την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το άσυλο, έμφαση δίνεται στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών διοικήσεων προκειμένου να επέλθει η σύγκλιση των εθνικών πρακτικών. Η οικονομική αλληλεγγύη, μέσω καλύτερης χρήσης των πόρων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων και άλλων πιθανών χρηματοδοτήσεων, όπως και μηχανισμών ανταλλαγής πληροφοριών, συνιστά μία ακόμη πρωτοβουλία, η οποία προωθείται μέσω της Πράσινης Βίβλου. Τέλος, στην εν λόγω Πράσινη Βίβλο, αναδεικνύεται και το θέμα της εξωτερικής διάστασης του ασύλου (υποστήριξη των τρίτων χωρών στην αντιμετώπιση προσφυγικών κρίσεων, επανεγκατάσταση κλπ.).

Με βάση λοιπόν τα συμπεράσματα της Πράσινης βίβλου αξιολογείται η πρώτη φάση του ΚΕΣΑ και στις 17 Ιουνίου 2008 η Επιτροπή ανακοινώνει το **Σχέδιο Πολιτικής για το Άσυλο**<sup>69</sup>, με στόχο τη δημιουργία ενός πιο ολοκληρωμένου και πιο γρήγορου συστήματος παροχής διεθνούς προστασίας σε όποιον τη δικαιούται.

Το εν λόγω σχέδιο προσδιορίζει ένα χάρτη πορείας για τα προσεχή έτη και απαριθμεί τα μέτρα που σκοπεύει να προτείνει η Επιτροπή για την ολοκλήρωση της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ.

Για την επίτευξη των στόχων του σχεδίου πολιτικής η Επιτροπή προτείνει μια

---

<sup>68</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM(2007) 301 τελικό, 6.6.2007.

<sup>69</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Σχέδιο Πολιτικής για το άσυλο, Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ», COM(2008) 360 τελικό, 17.6.2008.

τρισιχιδή πολιτική που θα βασίζεται στα ακόλουθα:

- Καλύτερα και πιο εναρμονισμένα πρότυπα προστασίας μέσω της περαιτέρω ευθυγράμμισης της νομοθεσίας των κρατών μελών για το άσυλο.
- Αποτελεσματική και ικανοποιητικά υποστηριζόμενη έμπρακτη συνεργασία και
- Υψηλότερο βαθμό αλληλεγγύης και υπευθυνότητας μεταξύ των κρατών μελών καθώς και μεταξύ της ΕΕ και των τρίτων χωρών.

Υπό το πρίσμα της ανακοίνωσης της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2008, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει, στις 24 Σεπτεμβρίου 2008, να προβεί στην έγκριση του **Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο**<sup>70</sup> και αναλαμβάνει πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις, εκ των οποίων η τέταρτη έχει να κάνει με τη συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαπιστώνει ότι εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την παροχή της προστασίας στους πρόσφυγες και των μορφών που λαμβάνει η προστασία αυτή. Υπενθυμίζοντας ότι η παροχή προστασίας και ιδίως η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα αποτελεί αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναλαμβάνει πρωτοβουλίες ώστε να υπάρξουν πολιτικές υψηλότερων ακόμα προδιαγραφών για τη μετανάστευση και το άσυλο, που θα βασίζονται στις πολιτικές δεσμεύσεις και στρατηγικές κατευθύνσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Για την υλοποίηση αυτής της προσπάθειας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφωνεί στα παρακάτω:

- α) Δημιουργία ευρωπαϊκού γραφείου στήριξης.
- β) Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας ασύλου μέχρι το 2012.
- γ) Δημιουργία ειδικών διαδικασιών βοήθειας από τα κράτη μέλη που ενεργοποιούνται, όταν κάποιο από αυτά βρίσκεται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης εξαιτίας της μαζικής εισροής αιτούντων άσυλο. Η βοήθεια αυτή, που βασίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης, παραμένει μεταξύ των κρατών σε επίπεδο εθελοντικό.
- δ) Ενίσχυση της συνεργασίας με το Γραφείο του Υπατου Αρμοστή ΟΗΕ για τους

---

<sup>70</sup> Συμβούλιο της ΕΕ, Σχέδιο κειμένου σχετικά με το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Αρ. εγγράφου 13440/08, 24.9.2008.



πρόσφυγες.

ε) Πρόσκληση των κρατών μελών για εξασφάλιση κατάρτισης για το προσωπικό των εξωτερικών συνόρων.

Συνολικά, η πρόοδος που σημειώνεται την προαναφερθείσα χρονική περίοδο στο πεδίο της πολιτικής ασύλου, είναι αμφίσημη. Αν και σημειώνονται βήματα προόδου, εντούτοις ο στόχος ενός ΚΕΣΑ δεν επιτυγχάνεται όπως είχε προγραμματιστεί και μετατίθεται για το 2012<sup>71</sup>.

#### 2.4. Η συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας στην εξέλιξη της πολιτικής ασύλου της ΕΕ και το πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Οι τροποποιήσεις που εισάγει η **Συνθήκη της Λισαβόνας**<sup>72</sup> στο νομικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα του ασύλου αποτελούν σταθμό στην εξέλιξη του ΚΕΣΑ. Η μεταρρυθμιστική συνθήκη διευρύνει σημαντικά τις αρμοδιότητες της ΕΕ στο πεδίο του ασύλου και σε θέματα μετανάστευσης, ορίζοντας συγκεκριμένους στόχους για την ανάπτυξη κοινών πολιτικών για το άσυλο και τη μετανάστευση<sup>73</sup>.

Με τη Συνθήκη αυτή, που υπογράφεται το 2007 και τίθεται σε ισχύ το 2009, η Ένωση θέτει ως στόχο<sup>74</sup> τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο θα κυκλοφορούν ελεύθερα οι πολίτες της Ένωσης αλλά και πολίτες τρίτων χωρών<sup>75</sup>.

Το άρθρο 67 παρ.2 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση «εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών

<sup>71</sup> Μ.ΑΝΑΓΝΟΥ, «Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης(1999-2013), Αποτιμώντας τα προγράμματα δράσης του: Τάμπερε- Χάγη- Στοκχόλμη», ο.π., σελ. 99.

<sup>72</sup> ΕΕ 2007, C 306.

<sup>73</sup> Migration Watch UK, «The Lisbon European Reform Treaty impact on Asylum and Migration», 2011, διαθέσιμο σε: <http://www.migrationwatchuk.org/Briefingpaper/document/82>

<sup>74</sup> Άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

<sup>75</sup> Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας», Άρθρο στην ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου, τεύχος 4/2010, σελ.499.

*συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Για τους σκοπούς του παρόντος τίτλου, οι ανιθαγενείς εξομοιώνονται με τους υπηκόους των τρίτων χωρών.»*

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει το άρθρο 78 ΣΛΕΕ, που αποτελεί τη νομική βάση για το δικαίωμα στο άσυλο σε επίπεδο ΕΕ. Το εν λόγω άρθρο αναφέρει πως η Ένωση οφείλει να αναπτύξει μια κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας, με στόχο την παροχή του κατάλληλου καθεστώτος σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και την εξασφάλιση της τήρησης της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή οφείλει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις. Η Ένωση μπορεί πλέον να νομοθετεί, υιοθετώντας ενιαία πρότυπα πολιτικών ασύλου, σε αντίθεση με τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, «ελάχιστες προδιαγραφές» όπως και να καλύπτει τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν επικουρικής προστασίας, κάτι που επίσης δεν καλύπτεται ρητά από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης, το άσυλο και η μετανάστευση μετατρέπονται σε τομείς συντρέχουσας<sup>76</sup> αρμοδιότητας για την ΕΕ, με την υπαγωγή των σχετικών αρμοδιοτήτων σε ένα τίτλο και υπό ενιαίες διαδικασίες. Επίσης, τα ζητήματα του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης εντάσσονται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία με ισότιμη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Επιπλέον, ο ρόλος του ΔΕΕ ενισχύεται σημαντικά σχετικά με τις υποθέσεις ασύλου καθώς δίδεται η δυνατότητα σε όλα τα δικαστήρια των κρατών μελών (συμπεριλαμβανομένων και αυτών που κρίνουν πρωτοδίκως) να αποστέλλουν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ για υποθέσεις που εμπίπτουν στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης δίνοντας έτσι έναυσμα για την παραγωγή εκτεταμένης νομολογίας στο τομέα του ασύλου.

Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η αναγνώριση στο άρθρο 6 ΣΕΕ, του **Χάρτη**

---

<sup>76</sup> ΕΕ 2007, C 306, ΣΛΕΕ, Άρθρο 4.

**Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης** της 7ης Δεκεμβρίου 2000, ο οποίος υιοθετήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας ως πανηγυρική δήλωση, αλλά πλέον έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες, ανάγοντας τα δικαιώματα που εγγυάται σε πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο.

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο κείμενο, για πρώτη φορά στην ιστορία της ΕΕ, το σύνολο των αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών, καθώς και όλων των προσώπων που διαμένουν στην επικράτειά της. Είναι η πρώτη φορά που γίνεται ρητή αναφορά σε Συνθήκη για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ο εν λόγω χάρτης βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στα δικαιώματα που αναγνωρίζουν τα συντάγματα των κρατών μελών, η ΕΣΔΑ και οι οικουμενικές συνθήκες των δικαιωμάτων του ανθρώπου όπως η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα του παιδιού<sup>77</sup>.

Το άρθρο 18 του Χάρτη αναφέρεται-για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο- στο δικαίωμα ασύλου. Σύμφωνα με αυτό, πρόκειται για ενισχυμένο δικαίωμα: «το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης (...) και σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (...)». Το άρθρο 19 του Χάρτη προβλέπει την απαγόρευση της επιστροφής ενός προσώπου στην περίπτωση όπου υπάρχει δικαιολογημένος φόβος διώξεως ή πραγματικός κίνδυνος να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη και εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση (αρχή της μη επαναπροώθησης).<sup>78</sup>

Υπό το φως και της θέσεως σε ισχύ, της Συνθήκης της Λισαβόνας, που επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις στις διατάξεις για το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, το **Πρόγραμμα της Στοκχόλμης**<sup>79</sup>, το οποίο διαδέχεται τα πολυετή προγράμματα του Τάμπερε (1999) και της Χάγης (2004), καθορίζει το πλαίσιο της πολιτικής ασύλου, για τη περίοδο από το 2010 έως το 2014.

---

<sup>77</sup> Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ-Συμβούλιο της Ευρώπης, «Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία κατά των διακρίσεων», Λουξεμβούργο 2011, Υπηρεσία εκδόσεων της ΕΕ, σελ.16.

<sup>78</sup> Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ-Συμβούλιο της Ευρώπης, «Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης», ο.π., σελ.14.

<sup>79</sup> ΕΕ 2010, C 115.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, παρέχει στην Ένωση εξουσίες ικανές να μετατρέψουν το άσυλο και τη μετανάστευση σε πραγματική ενωσιακή δραστηριότητα- κάτι που υποδηλώνεται στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης<sup>80</sup>, το οποίο εγκρίνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη σύνοδο κορυφής του Δεκεμβρίου του 2009.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης επικεντρώνεται στις ακόλουθες πολιτικές προτεραιότητες:

- α) Την προαγωγή της ιθαγένειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.
- β) Τη δημιουργία μιας Ευρώπης του δικαίου και της δικαιοσύνης.
- γ) Τη δημιουργία μιας Ευρώπης που προστατεύει.
- δ) Την πρόσβαση στην Ευρώπη σε μια παγκοσμιοποιημένη υφήλιο.
- ε) Τη δημιουργία μιας Ευρώπης ευθύνης, αλληλεγγύης και σύμπραξης σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου.
- ζ) Το ρόλο της Ευρώπης σε μια παγκοσμιοποιημένη υφήλιο-η εξωτερική διάσταση.

Όσον αφορά στην πολιτική ασύλου, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης- σύμφωνα με τη νέα νομική βάση, του άρθρου 78 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 18 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ-, δίνει έμφαση σε τρία κύρια σημεία<sup>81</sup>, επιδιώκοντας τη δημιουργία ενός ΚΕΣΑ (που με το άρθρο 78 ΣΛΕΕ μετατρέπεται πλέον σε νομική υποχρέωση), βασισμένου σε υψηλές προδιαγραφές προστασίας, με ταυτόχρονη σημασία σε διαδικασίες ικανές να προλαμβάνουν τις καταχρήσεις. Τα σημεία αυτά έχουν ως εξής:

- Η διαφοροποιημένη και άνιση-μέχρι τη στιγμή της έναρξής του-εφαρμογή του καθεστώτος παροχής ασύλου, εν όψει της δημιουργίας ενός κοινού χώρου προστασίας, από τα κράτη μέλη της ΕΕ,
- Ο επιμερισμός των ευθυνών και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, αλλά και
- Η εξωτερική διάσταση.

---

<sup>80</sup> Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας», ο.π., σελ.508-509.

<sup>81</sup> Μ.ΑΝΑΓΝΟΥ, «Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης(1999-2013), Αποτιμώντας τα προγράμματα δράσης του: Τάμπερε- Χάγη- Στοκχόλμη», ο.π., σελ.183.

## 2.5. Η μετά Στοκχόλμη εποχή: προτεραιότητες και δράσεις

### 2.5.1. Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη

Λίγους μήνες πριν τη λήξη του προγράμματος της Στοκχόλμης και ενόψει του επερχόμενου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου του 2014—το οποίο θα θέσπιζε στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για την περαιτέρω ανάπτυξη του τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης— η Επιτροπή εκδίδει ανακοίνωση με τίτλο «Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη: από τη θεωρία στην πράξη»<sup>82</sup>, με την οποία παρουσιάζει το μελλοντικό πρόγραμμά της για τις εσωτερικές υποθέσεις με τις ακόλουθες πολιτικές προτεραιότητες:

- α) Μια αποτελεσματική πολιτική για τη μετανάστευση και την κινητικότητα.
- β) Σένγκεν, θεωρήσεις και εξωτερικά σύνορα.
- γ) Ένα ΚΕΣΑ στην πράξη.
- δ) Περαιτέρω ενίσχυση της συνολικής προσέγγισης της μετανάστευσης και της κινητικότητας.
- ε) Μια Ευρώπη που προστατεύει.

Όσον αφορά στην πολιτική ασύλου, έμφαση δίνεται στην εδραίωση του ΚΕΣΑ, με αποτελεσματική μεταφορά των υφιστάμενων ενωσιακών νομικών πράξεων στο εθνικό δίκαιο και συνεκτική εφαρμογή, η οποία θα επιτρέψει στα κράτη μέλη να ανταποκριθούν στις προκλήσεις της διεθνούς προστασίας. Επίσης, τονίζεται ότι η ευθύνη και η αλληλεγγύη πρέπει να συμβαδίζουν, ότι δεν αρκεί δηλαδή η συμμόρφωση των κρατών μελών με τους κανόνες του κεκτημένου της Ένωσης αλλά απαιτείται και η υποστήριξη όσων κρατών μελών αντιμετωπίζουν υψηλή προσωρινή πίεση στα συστήματα ασύλου τους. Επιπλέον, γίνεται αναφορά στην σημασία της ύπαρξης προληπτικών μέτρων και σχεδίων αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών, έτσι ώστε να αποφεύγονται οι ελλείψεις στα συστήματα ασύλου των κρατών μελών. Τέλος, γίνεται αναφορά στην υποχρέωση της ΕΕ να επιδιώξει να εξασφαλίσει την ομαλότερη άφιξη των ατόμων με δικαιολογημένη ανάγκη προστασίας, περιορίζοντας την παράνομη διακίνηση ανθρώπων και τις ανθρώπινες τραγωδίες, αλλά και στην ανάγκη ανάληψης μεγαλύτερου μεριδίου

<sup>82</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη: από την θεωρία στην πράξη», COM(2014) 154 τελικό, 11.3.2014.

ευθύνης από τα κράτη μέλη, με τη συμμετοχή τους σε δραστηριότητες επανεγκατάστασης.

Βάσει της ανωτέρω ανακοίνωσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει στα συμπεράσματα της 26ης και 27ης Ιουνίου 2014, τις «στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό για τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» για την περίοδο 2014-2020. Επισημαίνεται εδώ πως δεν πρόκειται πλέον για ένα πρόγραμμα αλλά για κατευθυντήριες γραμμές που επικεντρώνονται στην συνεκτική μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, στην αποτελεσματική εφαρμογή και στην ενοποίηση των υφιστάμενων νομικών πράξεων και μέτρων πολιτικής<sup>83</sup>.

### 2.5.2. Το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση

Τις 13 Μαΐου του 2015<sup>84</sup> η Επιτροπή, επιθυμώντας να θέσει τη μετανάστευση στο κέντρο των προτεραιοτήτων της, δημοσιεύει το ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση.

Το πρόγραμμα χωρίζεται σε δύο μέρη. Το πρώτο καθορίζει μέτρα για την ανάληψη άμεσων πρωτοβουλιών με σκοπό τον δραστικό περιορισμό των ανθρωπίνων τραγωδιών σε ολόκληρη τη Μεσόγειο. Το δεύτερο μέρος του προγράμματος καθορίζει τέσσερις πυλώνες για την καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης, με δράσεις που πρέπει να αναληφθούν κατά τα επόμενα χρόνια. Τα μέτρα που απαριθμούνται στο πρώτο μέρος έχουν ως εξής:

1. Διάσωση ανθρωπίνων ζωών στη θάλασσα.
2. Στόχευση στα εγκληματικά δίκτυα λαθραίας διακίνησης ανθρώπων.
3. Ανταπόκριση στο μεγάλο όγκο αφίξεων εντός της ΕΕ: Μετεγκατάσταση.
4. Κοινή προσέγγιση για τη χορήγηση προστασίας σε εκτοπισμένα άτομα που χρήζουν προστασίας: Επανεγκατάσταση.
5. Συνεργασία με τρίτες χώρες για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών στο αρχικό τους σημείο.

<sup>83</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συμπεράσματα 26/27 Ιουνίου 2014», EUCO 79/14, σελ.2.

<sup>84</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση», COM(2015) 240 τελικό, 13.5.2015.

6. Χρησιμοποίηση των μέσων που διαθέτει η ΕΕ για βοήθεια στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή.

Οι δράσεις που τίθενται ως προτεραιότητες κατά τα επόμενα χρόνια έχουν ως εξής:

1. Μείωση των κινήτρων για παράτυπη μετανάστευση.
2. Διαχείριση των συνόρων – διάσωση ζωών και διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων.
3. Η παροχή προστασίας, καθήκον της Ευρώπης: μια ισχυρή κοινή πολιτική χορήγησης ασύλου.
4. Μια νέα πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση.

Όσον αφορά τον τρίτο πυλώνα, προτεραιότητα της Επιτροπής τίθεται η διασφάλιση της πλήρους και συνεκτικής εφαρμογής του ΚΕΣΑ. Προς τον σκοπό αυτό, μια νέα συστηματική διαδικασία παρακολούθησης θα εξετάζει την υλοποίηση και την εφαρμογή των κανόνων για το άσυλο και θα ενισχύει την αμοιβαία εμπιστοσύνη. Επιπλέον, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, η Επιτροπή θα παράσχει περαιτέρω καθοδήγηση για τη βελτίωση των προτύπων όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής και τις διαδικασίες ασύλου, ενώ θα μεριμνά για την πλήρη εφαρμογή των κανόνων που διέπουν το άσυλο, κατά την εξέταση του ενδεχομένου κίνησης διαδικασιών παράβασης.

Επίσης, η Επιτροπή εστιάζει στη βελτίωση του συστήματος του Δουβλίνου και στον καλύτερο επιμερισμό της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών. Θεωρεί ότι, όταν προβεί στην αξιολόγηση του συστήματος του Δουβλίνου το 2016, θα είναι σε θέση να αξιοποιήσει την πείρα που θα έχει αποκομίσει από τους μηχανισμούς μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης. Αυτό θα βοηθήσει στο να καθοριστεί κατά πόσο θα απαιτηθεί η αναθεώρηση των νομικών παραμέτρων του Δουβλίνου ώστε να επιτευχθεί δικαιότερη κατανομή των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη.

Στη συνέχεια, τον Ιούνιο του 2015<sup>85</sup>, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφωνεί να προωθήσει τις προτάσεις της Επιτροπής δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη

---

<sup>85</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συμπεράσματα 25/26 Ιουνίου 2015», EUCO 22/15.

μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση, την επιστροφή και τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης.

Το δεύτερο εξάμηνο του 2015, η Επιτροπή αναλαμβάνει αποφασιστική δράση με την υποβολή μιας σειράς προτάσεων οι οποίες έχουν σκοπό να εφοδιάσουν τα κράτη μέλη με τα εργαλεία που είναι αναγκαία για τη διαχείριση του μεγάλου αριθμού αφίξεων.

Μεταξύ άλλων, προτείνει<sup>86</sup> δύο προσωρινά προγράμματα μετεγκατάστασης. Συγκεκριμένα, στις 14 Σεπτεμβρίου, το Συμβούλιο εγκρίνει την πρόταση της Επιτροπής για τη μετεγκατάσταση<sup>87</sup>, από την Ιταλία και την Ελλάδα, 40.000 ατόμων που χρήζουν σαφώς διεθνούς προστασίας. Ακολουθεί η απόφαση<sup>88</sup> μετεγκατάστασης από την Ιταλία, την Ελλάδα και άλλα κράτη μέλη που έχουν άμεσα επηρεαστεί από την προσφυγική κρίση, 120.000 ατόμων που χρήζουν σαφώς διεθνούς προστασίας.

Στις 23 Σεπτεμβρίου 2015<sup>89</sup>, λόγω της συνεχιζόμενης προσφυγικής κρίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει αναλυτική δέσμη δράσεων για την υλοποίηση του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση που πρέπει κατά προτεραιότητα να αναληφθούν εντός του επομένου εξαμήνου. Σε αυτές περιλαμβάνονται τόσο βραχυπρόθεσμες δράσεις για τη σταθεροποίηση της τρέχουσας κατάστασης όσο και πιο μακροπρόθεσμα μέτρα για τη δημιουργία ενός σταθερού συστήματος που θα αντέχει στον χρόνο.

Ο κατάλογος των δράσεων προτεραιότητας ορίζει τα βασικά μέτρα που απαιτούνται άμεσα όσον αφορά: i) τα επιχειρησιακά μέτρα, ii) τη δημοσιονομική ενίσχυση και iii) την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ.

---

<sup>86</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, COM(2015) 286 τελικό, 27.5.2015 και

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας, της Ελλάδας και της Ουγγαρίας COM(2015) 451 τελικό, 9.9.2015.

<sup>87</sup> ΕΕ 2015, L 239, “ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1523 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας”.

<sup>88</sup> ΕΕ 2015, L 248, “ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1601 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 22ας Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας”.

<sup>89</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Διαχείριση της προσφυγικής κρίσης: άμεσα επιχειρησιακά, δημοσιονομικά και νομικά μέτρα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση, COM(2015)490 τελικό, 23.9.2015.



Τρεις εβδομάδες αργότερα, στις 14 Οκτωβρίου 2015, η Επιτροπή με ανακοίνωσή της<sup>90</sup> παρουσιάζει την πρόοδο που σημειώθηκε κατά την εφαρμογή των δράσεων προτεραιότητας και καλεί όλα τα κράτη μέλη να δεσμευτούν ως προς τον αριθμό των ατόμων που θα μετεγκαταστήσουν και θα επαναγκαταστήσουν το επόμενο εξάμηνο. Επίσης, τονίζει ότι βασικό στοιχείο όσον αφορά τη διασύνδεση των μηχανισμών που απαρτίζουν το σύστημα ασύλου της ΕΕ είναι η διασφάλιση ότι για τα άτομα που δεν δικαιούνται διεθνούς προστασίας πραγματοποιείται επιστροφή, και θέτει ως άμεση προτεραιότητα την εφαρμογή στην πράξη των υπαρχουσών συμφωνιών επανεισδοχής. Όσον αφορά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, τονίζει την ανάγκη να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην Ελλάδα, διότι τα κράτη μέλη δεν είναι σε θέση να επιστρέψουν στην Ελλάδα αιτούντες άσυλο από το 2010-11, και δηλώνει ότι θα προβεί σε αξιολόγηση έως τις 30 Νοεμβρίου της κατάστασης όσον αφορά τις μεταφορές βάσει του Δουβλίνου προς την Ελλάδα. Τέλος, υπογραμμίζει τη σημασία της εξωτερικής διάστασης της μεταναστευτικής πολιτικής και θέτει ως στόχο την ολοκλήρωση του σχεδίου δράσης με την Τουρκία.

Στις 10 Φεβρουαρίου 2016<sup>91</sup>, η Επιτροπή με ανακοίνωσή της προβαίνει σε απολογισμό της εφαρμογής των δράσεων που συμφωνήθηκαν για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης και επισημαίνει τις δράσεις προτεραιότητας που αναλήφθηκαν στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη μετανάστευση, με στόχο να αντιμετωπισθεί η άμεση πρόκληση της αποκατάστασης της τάξης στη διαδρομή Ανατολικής Μεσογείου/Δυτικών Βαλκανίων. Συγκεκριμένα, τονίζει ότι απαιτείται η ανάληψη δράσης για τη σταθεροποίηση της κατάστασης στα κράτη μέλη που υφίστανται τη μεγαλύτερη πίεση και ότι η δράση αυτή προϋποθέτει τη στήριξη όλων των κρατών μελών με ιδιαίτερη έμφαση στην παροχή βοήθειας προς την Ελλάδα και την Ιταλία. Όσον αφορά στη περίπτωση της Ελλάδας,

---

<sup>90</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Διαχείριση της προσφυγικής κρίσης: η κατάσταση όσον αφορά την εφαρμογή των δράσεων προτεραιότητας στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση, COM(2015) 510 τελικό, 14.10.2015.

<sup>91</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «σχετικά με την πορεία υλοποίησης των δράσεων προτεραιότητας στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για την μετανάστευση», COM(2016) 85 τελικό, 10.2.2016.

η Επιτροπή εκδίδει σύσταση<sup>92</sup> στην οποία απαριθμούνται συγκεκριμένα μέτρα που απαιτούνται ώστε να επανέλθει η Ελλάδα στο σύστημα του Δουβλίνου. Επίσης, η Επιτροπή καλεί όλα τα κράτη μέλη, να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους επιταχύνοντας την εφαρμογή των αποφάσεων μετεγκατάστασης, να δώσουν ιδιαίτερη προσοχή στις ανάγκες των ασυνόδευτων ανηλίκων κατά τη δημιουργία των κέντρων πρώτης υποδοχής και τη μετεγκατάσταση, να εκτελούν τις διαδικασίες επιστροφής με συστηματικότητα και ταχύτητα και να προβλέπουν στο πλαίσιο της εθνικής τους νομοθεσίας την έννοια των ασφαλών τρίτων χωρών και να την εφαρμόζουν όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις.

Στις 18 Μαρτίου 2016, ακολουθεί η Συμφωνία ΕΕ και Τουρκίας<sup>93</sup>, ως το κλειδί για μια αποτελεσματική απάντηση στην προσφυγική κρίση, η οποία στηρίζεται στις εξής έξι αρχές:

- 1) Επιστροφή όλων των νέων παράτυπων μεταναστών που περνούν από την Τουρκία στα ελληνικά νησιά.
- 2) Για κάθε Σύριο που θα επιστρέφει στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύριος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των υφιστάμενων δεσμεύσεων.
- 3) Επίσπευση της εφαρμογής του χάρτη πορείας για την ελευθέρωση των θεωρήσεων με σκοπό την άρση της υποχρέωσης θεώρησης για τους Τούρκους πολίτες έως το τέλος Ιουνίου του 2016.
- 4) Επιτάχυνση της εκταμίευσης των πόρων της Διευκόλυνσης για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία.
- 5) Προετοιμασία για να ληφθούν αποφάσεις σχετικά με το άνοιγμα των νέων κεφαλαίων στο πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων όσο το δυνατόν συντομότερα, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Οκτωβρίου 2015.
- 6) Συνεργασία για τη βελτίωση των ανθρωπιστικών συνθηκών στη Συρία.

---

<sup>92</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σύσταση της Επιτροπής της 10.2.2016 προς την Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα ενόψει της επανέναρξης των μεταφορών δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ.604/2013, COM(2016) 871 τελικό.

<sup>93</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Επόμενα επιχειρησιακά βήματα στη συνεργασία ΕΕ-Τουρκίας στον τομέα της μετανάστευσης, COM(2016)166 τελικό, 16.3.2016.

Σε συνέχεια της ανωτέρω συμφωνίας και ύστερα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17<sup>ης</sup>-18<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016<sup>94</sup>, στο οποίο επισημαίνεται η ανάγκη να σημειωθεί πρόοδος όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του ισχύοντος πλαισίου της ΕΕ, ώστε να εξασφαλίζει μια ανθρώπινη και αποτελεσματική πολιτική ασύλου, η Επιτροπή παρουσιάζει στις 6 Απριλίου 2016<sup>95</sup>, προτάσεις για τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ και την ανάπτυξη ασφαλών και νόμιμων οδών προς την Ευρώπη. Θεωρώντας ότι υπάρχουν σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες και ελλείψεις στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης, τις οποίες η κρίση κατέστησε εμφανείς, ορίζει πέντε τομείς προτεραιότητας, στους οποίους το ΚΕΣΑ θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διαρθρωτικής βελτίωσης:

- α) Καθιέρωση ενός βιώσιμου και δίκαιου συστήματος προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για τους αιτούντες άσυλο.
- β) Ενίσχυση του συστήματος Eurodac.
- γ) Επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης στο σύστημα ασύλου της ΕΕ.
- δ) Αποφυγή δευτερογενών μετακινήσεων εντός της ΕΕ.
- ε) Μια νέα εντολή για την Υπηρεσία της ΕΕ για το άσυλο.

Με βάση τις παραπάνω προτεραιότητες ακολουθεί μια σειρά νομοθετικών προτάσεων από την Επιτροπή, οι οποίες θα παρουσιαστούν στα επόμενα κεφάλαια.

---

<sup>94</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συμπεράσματα 17/18 Μαρτίου 2016», EUCO 12/1/16.

<sup>95</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και προώθηση των νομίμων οδών προς την Ευρώπη», COM(2016) 197 τελικό, 6.4.2016.

## Κεφάλαιο 3: Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου μέσω του παράγωγου δικαίου

Με το πρόγραμμα του Τάμπερε το 1999, τίθεται ως στόχος η καθιέρωση του ΚΕΣΑ σε δύο φάσεις. Η πρώτη φάση επικεντρώνεται στην εναρμόνιση των εθνικών δικαίων με σκοπό την επίτευξη ελάχιστων κοινών προδιαγραφών και ολοκληρώθηκε στο πλαίσιο του πενταετούς προγράμματος της Χάγης.

Η δεύτερη φάση, που έχει ως στόχο ένα ομοιόμορφο καθεστώς που θα ισχύει σε όλη την ΕΕ, ξεκινάει το 2004 με την έγκριση του προγράμματος της Χάγης. Δεδομένου ότι ο στόχος του προγράμματος της Χάγης για την ολοκλήρωση της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ, το 2010, δεν επιτυγχάνεται, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης επιβεβαιώνει την ανάγκη της δημιουργίας μιας μοναδικής διαδικασίας ασύλου και ενός ομοιόμορφου καθεστώς διεθνούς προστασίας και ορίζει το τέλος του 2012 ως το «βασικό στόχο της πολιτικής αυτής για την Ένωση». Η ΕΕ υιοθετεί όλη τη νομοθεσία για τη θέσπιση της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ μέχρι το Μάρτιο του 2013.

Παρακάτω παρουσιάζονται οι πράξεις που υιοθετήθηκαν τόσο κατά την πρώτη φάση του ΚΕΣΑ, όσο και οι τροποποιήσεις που επήλθαν σε αυτές κατά τη δεύτερη φάση καθώς οι πρόσφατες προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την τροποποίηση αυτών, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του ΚΕΣΑ.

### **3.1. Η οδηγία σχετικά με τις διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας**

Η οδηγία για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, ορίζει κανόνες για το σύνολο της διαδικασίας υποβολής αίτησης ασύλου, μεταξύ άλλων, σχετικά με: τον τρόπο υποβολής της αίτησης, τον τρόπο εξέτασης της αίτησης, τι είδους βοήθεια θα δοθεί στον αιτούντα άσυλο, την άσκηση της προσφυγής και το ανασταλτικό αποτέλεσμα αυτής, τι μπορεί να γίνει εάν ο αιτών διαφεύγει, ή πώς να αντιμετωπίζονται οι επαναλαμβανόμενες αιτήσεις.

Καθώς η οδηγία για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, αποτελεί το αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας, εκτενής αναφορά σε αυτή θα γίνει στο επόμενο κεφάλαιο.

### 3.2. Η οδηγία σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία

Η οδηγία **2003/9/ΕΚ**<sup>96</sup> καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο από τα κράτη μέλη, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι θα έχουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης και συγκρίσιμες συνθήκες διαβίωσης σε όλα τα κράτη μέλη. Αποσκοπεί επίσης στον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο που θα μπορούσαν να επηρεάζονται από την ανομοιογένεια των συνθηκών υποδοχής στα κράτη μέλη.

Η οδηγία διασφαλίζει στους αιτούντες άσυλο ορισμένα δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος στην ενημέρωση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνονται σε σχέση με τις συνθήκες υποδοχής, το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής ή εντός του χώρου που τους έχει δοθεί από το κράτος μέλος, το δικαίωμα να διατηρήσουν την ενότητα της οικογένειας και το δικαίωμα των ανηλίκων στην εκπαίδευση. Επίσης, η οδηγία διασφαλίζει το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας, το δικαίωμα σε συνθήκες υποδοχής επαρκείς ώστε να εξασφαλίσουν ένα βιοτικό επίπεδο κατάλληλο από άποψης υγείας και ικανές ώστε να διασφαλίζουν τα προς το ζην, καθώς και το δικαίωμα στην έκτακτη υγειονομική περίθαλψη και κάθε απαραίτητη θεραπευτική αγωγή.

Η οδηγία επιπλέον προσδιορίζει τις περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη δύνανται να περιορίζουν ή να ανακαλούν τις συνθήκες υποδοχής. Σχετικά με τα πρόσωπα με ειδικές ανάγκες, προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για τους ανήλικους, για τους ασυνόδευτους ανήλικους και για τα θύματα βασανιστηρίων και βίας.

---

<sup>96</sup> ΕΕ 2003, L 31, ΟΔΗΓΙΑ 2003/9/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.

Η αναδιατυπωμένη οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής, **2013/33/ΕΕ**<sup>97</sup> εγκρίνεται στις 26 Ιουνίου 2013 και έχει ως στόχο να εξασφαλίσει καλύτερα και πιο εναρμονισμένα πρότυπα συνθηκών υποδοχής σε όλη την ΕΕ. Το πεδίο εφαρμογής της επεκτείνεται σε κάθε πρόσωπο που έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας (προσφυγικού καθεστώτος και επικουρικής προστασίας) και επίσης βελτιώνει τα πρότυπα σε σύγκριση με την προηγούμενη οδηγία, ιδίως όσον αφορά την απασχόληση. Συγκεκριμένα, η αναδιατυπωμένη οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν από τον αιτούντα άσυλο να περιμένει έως και εννέα μήνες για την πρόσβαση στην απασχόληση, ενώ η πρώτη οδηγία επεκτείνει τον χρόνο αυτό στους δώδεκα μήνες<sup>98</sup>. Επιπροσθέτως, εισάγονται λεπτομερείς κανόνες όσον αφορά την κράτηση των αιτούντων άσυλο προς προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Στις 13 Ιουλίου 2006, η Επιτροπή υποβάλει αναθεωρημένη πρόταση οδηγίας σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, δεδομένου ότι η μεταναστευτική κρίση έχει καταδείξει την ανάγκη, αφενός, να διασφαλιστεί μεγαλύτερη συνοχή στις συνθήκες υποδοχής σε όλη την ΕΕ, και αφετέρου, να είναι καλύτερα προετοιμασμένα τα κράτη μέλη για να αντιμετωπίσουν το δυσανάλογα μεγάλο αριθμό μεταναστών<sup>99</sup>. Η πρόταση έχει ως στόχους:

α) Την περαιτέρω εναρμόνιση των συνθηκών υποδοχής στην ΕΕ. Ο στόχος αυτός θα επιτευχθεί με τη μείωση των συναφών με την υποδοχή κινήτρων για τους αιτούντες να μετακινηθούν παράτυπα προς την ΕΕ και εντός αυτής, ιδίως στα κράτη μέλη όπου οι συνθήκες υποδοχής είναι γενικά υψηλού επιπέδου. Για την περίπτωση στην οποία ο αιτών ευρίσκεται παράτυπα σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο στο οποίο υποχρεούται να είναι παρών, προτείνεται να μην δικαιούται υλικές συνθήκες υποδοχής, σχολική φοίτηση και εκπαίδευση των ανηλίκων, ούτε

---

<sup>97</sup> ΕΕ 2013, L 180, ΟΔΗΓΙΑ 2013/33/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση).

<sup>98</sup> Peers, Steve (2014), "The EU Asylum System: Challenges and Shortcomings", Strategic Sectors-Culture and Society IEMed., σελ.6, διαθέσιμο σε: [http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/avancaments-anuari-2013/EUAsylumSystem\\_Peers\\_MedYearbook2014-advance.pdf](http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/avancaments-anuari-2013/EUAsylumSystem_Peers_MedYearbook2014-advance.pdf)

<sup>99</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση), COM(2016) 465 τελικό, 13.7.2016.

απασχόληση και επαγγελματική κατάρτιση.

β) Μείωση των κινήτρων για δευτερογενείς μετακινήσεις. Οι αιτούντες θα είναι υποχρεωμένοι να παραμένουν στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για αυτούς και να μη διαφεύγουν. Για αυτό προτείνεται η εισαγωγή πιο στοχευμένων περιορισμών στην ελευθερία μετακίνησης των αιτούντων και αυστηρών κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τους περιορισμούς αυτούς.

γ) Ενίσχυση της αυτονομίας των αιτούντων και των πιθανών προοπτικών ένταξής τους. Στόχος είναι οι αιτούντες να έχουν τη δυνατότητα να εργάζονται και να κερδίζουν τα προς το ζην όσο ακόμη οι αιτήσεις τους διεκπεραιώνονται. Για αυτό προτείνεται το χρονικό όριο για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας να μειωθεί από εννέα μήνες το αργότερο, σε έξι μήνες το αργότερο από την υποβολή της αίτησης.

### 3.3. Η οδηγία σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση δικαιούχων διεθνούς προστασίας

Η χορήγηση ασύλου σε υπήκοο τρίτης χώρας ή ανιθαγενή, προϋποθέτει το πρόσωπο αυτό να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας ή ως δικαιούχος επικουρικής προστασίας. Η οδηγία **2004/83/ΕΚ**<sup>100</sup> αποσκοπεί στη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Η οδηγία θέτει τα ελάχιστα πρότυπα βάσει των οποίων παρέχεται το καθεστώς του πρόσφυγα ή της επικουρικής προστασίας στους υπηκόους τρίτων χωρών ή των απάτριδων και το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας.

Ορίζει τα δικαιώματα για τα πρόσωπα που δικαιούνται διεθνούς προστασίας, βάσει της Σύμβασης του 1951, και κάνει αναφορά στην ειδική αρχή της μη επαναπρώθησης. Παρέχει δικαιώματα και πρόσβαση σε άδειες παραμονής, στην απασχόληση, στις υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης, σε ταξιδιωτικά έγγραφα, στην εκπαίδευση, στην κοινωνική αρωγή, στην υγειονομική περίθαλψη, ενώ

<sup>100</sup> ΕΕ 2004, L 304, ΟΔΗΓΙΑ 2004/83/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 29ης Απριλίου 2004 για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

παράλληλα περιλαμβάνει και ειδικές διατάξεις για τους ασυνόδευτους ανήλικους και τις ευπαθείς ομάδες.

Η αναδιατυπωμένη οδηγία **2011/95/ΕΕ**<sup>101</sup> υιοθετείται προκειμένου η ποιότητα των αποφάσεων ασύλου που προκύπτουν από τα εθνικά συστήματα των κρατών μελών να αναβαθμιστεί, και η μεταχείριση των αιτούντων άσυλο να είναι δίκαιη και ομοιόμορφη σε όλη την ΕΕ.

Με την αναδιατυπωμένη οδηγία αποσαφηνίζονται οι προϋποθέσεις χορήγησης διεθνούς προστασίας μέσω του προσδιορισμού των όρων όπως: «υπεύθυνοι προστασίας» και «διεθνής προστασία». Διευρύνεται ο καθορισμός των μελών της οικογένειας, που πλέον καλύπτει όχι μόνο τη σύζυγο, τον ανύπαντρο σύντροφο και τα ανύπαντρα τέκνα, αλλά επίσης και κάθε ενήλικο νομικά υπεύθυνο για ανύπαντρο παιδί που υποβάλει αίτηση ασύλου. Επίσης, επιτυγχάνεται η εξισορρόπηση των δικαιωμάτων που χορηγούνται σε όλους τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (πρόσφυγες και δικαιούχοι επικουρικής προστασίας) σχετικά με την πρόσβαση στην απασχόληση και την υγειονομική περίθαλψη, βελτιώνεται η πρόσβαση των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στα δικαιώματα και στα μέτρα ένταξης και διευρύνεται η διάρκεια ισχύος των αδειών διαμονής για δικαιούχους επικουρικής προστασίας.

Η διαπίστωση της ανάγκης μιας περισσότερο εναρμονισμένης προσέγγισης, δεδομένου ότι υφίστανται διαφορές στα ποσοστά αναγνώρισης και στο επίπεδο δικαιωμάτων μεταξύ των εθνικών συστημάτων ασύλου που σχετίζονται με το καθεστώς προστασίας, οδηγεί την Επιτροπή στην πρόταση της αντικατάστασης της ισχύουσας οδηγίας με κανονισμό<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> ΕΕ 2011, L 337, ΟΔΗΓΙΑ 2011/95/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 13ης Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση).

<sup>102</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας και για την τροποποίηση της οδηγίας του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ, της 25ης Νοεμβρίου



Η πρόταση που κατατίθεται στις 13 Ιουλίου 2016, αποσκοπεί:

- α) Στην περαιτέρω εναρμόνιση των κοινών κριτηρίων για την αναγνώριση των αιτούντων διεθνή προστασία προβλέποντας, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση για τις αρχές της αξιολόγησης των εναλλακτικών λύσεων εγχώριας προστασίας.
- β) Στη μεγαλύτερη σύγκλιση των αποφάσεων περί ασύλου σε ολόκληρη την ΕΕ, υποχρεώνοντας τις αποφαινόμενες αρχές των κρατών μελών, κατά την αξιολόγηση των αιτήσεων, να λαμβάνουν υπόψη την κοινή ανάλυση και τις οδηγίες σχετικά με το καθεστώς στη χώρα καταγωγής, που προβλέπονται σε επίπεδο Ένωσης από τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και τα ευρωπαϊκά δίκτυα σχετικά με τις πληροφορίες για τη χώρα καταγωγής.
- γ) Στην εξασφάλιση ότι παρέχεται προστασία μόνο για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο υφίσταται ο κίνδυνος δίωξης ή σοβαρής βλάβης, χωρίς να επηρεάζονται οι προοπτικές ένταξης του ατόμου.
- δ) Στην αντιμετώπιση δευτερογενών μετακινήσεων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, διευκρινίζοντας την υποχρέωση του δικαιούχου να παραμείνει στο κράτος μέλος που του παρέχει προστασία και προβλέποντας πρόσθετα αντικίνητρα μέσω της τροποποίησης της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες.
- ε) Στην περαιτέρω εναρμόνιση των δικαιωμάτων των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, ειδικότερα όσον αφορά την ισχύ και τον τύπο των αδειών διαμονής.

### 3.4. Ο κανονισμός του Δουβλίνου

Το σύστημα του Δουβλίνου, που αποτελεί το θεμέλιο λίθο του ΚΕΣΑ, περιελάμβανε καταρχήν τη Σύμβαση του Δουβλίνου, η οποία στις 18 Φεβρουαρίου 2003 αντικαθίσταται από τον κανονισμό Δουβλίνο II (αριθμ.**343/2003**)<sup>103</sup> που καθορίζει τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου η οποία υποβάλλεται

---

2003, σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες, COM(2016) 466 τελικό, 13.7.2016.

<sup>103</sup> ΕΕ 2003, L 50, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 343/2003 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

σε ένα από τα κράτη μέλη από υπήκοο τρίτης χώρας. Η υιοθέτηση αυτού του κανονισμού είναι ένα σημαντικό βήμα προς τη δημιουργία του ΚΕΣΑ. Κύριος στόχος του κανονισμού είναι οι αιτούντες άσυλο να υποβάλλουν αίτηση και αυτή να εξετάζεται σε ένα μόνο κράτος μέλος της ΕΕ, βάσει των κριτηρίων ευθύνης<sup>104</sup>. Βασική προϋπόθεση για την ορθή λειτουργία του κανονισμού αποτελεί η ενιαία εφαρμογή των κανόνων και των κριτηρίων που θεσπίστηκαν, ώστε ο αιτών άσυλο να λάβει συγκριτικά παρόμοια μεταχείριση, ανεξάρτητα από ποια χώρα αξιολογεί τους ισχυρισμούς του.

Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν ήταν πάντα σύμφωνα όσον αφορά τις περιστάσεις υπό τις οποίες πρέπει να εφαρμόζονται ορισμένες διατάξεις. Οι αποκλίνουσες αυτές ερμηνείες παρατηρούνται, ιδίως, κατά την εφαρμογή της «ρήτρας κυριαρχίας», η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν την ευθύνη, ακόμη και αν, βάσει των κριτηρίων του Δουβλίνου, προσδιορίζεται ένα άλλο κράτος μέλος ως υπεύθυνο, και της «ανθρωπιστικής ρήτρας», η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να επανενώνουν τα μέλη της οικογένειας, ενώ η αυστηρή εφαρμογή των κριτηρίων θα τα χώριζε<sup>105</sup>. Επίσης, ο κανονισμός βασίζεται σε κοινά ελάχιστα πρότυπα στο εσωτερικό της ΕΕ, όσον αφορά τα πρότυπα της κράτησης αλλά και τις διαδικασίες. Τα κενά αυτά οδήγησαν πολλές φορές σε παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο πρέπει να εφαρμόζονται ανάλογα με την κατάσταση που επικρατεί κατά τη στιγμή που ο αιτών το άσυλο υπέβαλε για πρώτη φορά την αίτησή του σε κράτος μέλος σύμφωνα με την εξής σειρά: 1) Αρχή της ενότητας των οικογενειών: υπεύθυνο είναι το κράτος-μέλος στο οποίο βρίσκεται ένα μέλος της οικογένειας ενός ασυνόδευτου ανήλικου, είτε το μέλος αυτό είναι νόμιμο, ή έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, ή εκκρεμεί η αίτηση ασύλου του. 2) Έκδοση αδειών διαμονής ή θεωρήσεων: υπεύθυνο είναι το κράτος μέλος που χορήγησε στον αιτούντα ισχύοντα τίτλο διαμονής ή έγκυρη θεώρηση. 3) Παράνομη είσοδος ή διαμονή σε κράτος μέλος: υπεύθυνο είναι το κράτος-μέλος στο οποίο ο αιτών εισήλθε για πρώτη φορά στην ΕΕ χωρίς νόμιμο έγγραφο εντός προθεσμίας 12 μηνών από τη στιγμή που έλαβε χώρα η είσοδος, ή το κράτος-μέλος στο οποίο ο αιτών ζούσε για περίοδο τουλάχιστον πέντε μηνών. 4) Νόμιμη είσοδος σε κράτος μέλος: υπεύθυνο είναι το κράτος-μέλος στο οποίο ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν υπόκειται σε υποχρέωση θεώρησης. 5) Αίτηση στο χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα: το κράτος-μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση σε ζώνη διέλευσης αερολιμένα. Εάν δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί το κράτος μέλος το οποίο είναι υπεύθυνο βάσει των κριτηρίων που απαριθμούνται, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης είναι το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση ασύλου. Βλ. ΕΕ 2003, L 50, Κανονισμός 343/2003, Κεφάλαιο III, Ιεράρχηση κριτηρίων, Άρθρα 5 έως 14.

<sup>105</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, Έκθεση αξιολόγησης του συστήματος του Δουβλίνου, COM(2007)299 τελικό, 6.6.2007, σελ. 7.

<sup>106</sup> Στην υπόθεση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η ευθύνη ενός κράτους παραμένει ακέραιη στις περιπτώσεις που η μεταφορά ενός αιτούντα άσυλο σε άλλο κράτος (κράτος εισόδου ή καταγωγής) οδηγεί σε παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του, «απόλυτων» (ζωή,

Αφού εντοπίστηκαν οι ατέλειες που αφορούν ιδίως την αποτελεσματικότητα του συστήματος και το επίπεδο προστασίας που παρέχεται στους αιτούντες διεθνή προστασία, ο κανονισμός Δουβλίνο II αντικαθίσταται από το Δουβλίνο III (κανονισμός **604/2013**)<sup>107</sup>. Στόχος είναι αφενός, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος και, αφετέρου, η εξασφάλιση της συνολικής αντιμετώπισης των αναγκών των αιτούντων διεθνή προστασία στο πλαίσιο της διαδικασίας προσδιορισμού της ευθύνης<sup>108</sup>.

Ο κανονισμός του Δουβλίνου III επιφέρει τις ακόλουθες τροποποιήσεις<sup>109</sup>:

- Δημιουργία ενός μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης, ετοιμότητας και διαχείρισης κρίσεων.
- Διατάξεις για την προστασία των αιτούντων άσυλο, όπως το δικαίωμα στην προσωπική συνέντευξη και το δικαίωμα στην ενημέρωση.
- Εγγυήσεις για τους «ασυνόδευτους ανήλικους».
- Περιορισμό της διάρκειας της κράτησης (3 μήνες), η οποία θα πρέπει να εφαρμόζεται μόνο σε περιπτώσεις «σημαντικού κινδύνου διαφυγής».
- Νέα διάταξη περί νομικής συνδρομής, την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εξασφαλίζουν δωρεάν.

---

αξιοπρέπεια) ή μη (κακομεταχείριση και στέρηση δικαιώματος πραγματικής προσφυγής). Το ΕΔΔΑ παρά το γεγονός ότι το σύστημα της ΕΣΔΑ δεν εμπεριέχει ρυθμίσεις ειδικά για την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, αλλά και των προσφύγων, διεύρυνε την προστασία των δικαιωμάτων της Σύμβασης (άρθρα 3 και 13 ΕΣΔΑ).

ΕΔΔΑ Υπόθεση M.S.S. Κατά Βελγίου και Ελλάδας, (Προσφυγή υπ'αρ. 30696/09), Απόφαση, Στρασβούργο, 21 Ιανουαρίου 2010, διαθέσιμο σε: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb219ab2>

Βλ. σχετικά: Χ.Μ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ και Μ. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, "Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνο II)", 2012, άρθρο διαθέσιμο σε: <http://www.constitutionalism.gr/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asylo/>

<sup>107</sup> ΕΕ 2013, L 180, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 604/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση).

<sup>108</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, COM(2008) 820 τελικό, 3.12.2008, σελ.2.

<sup>109</sup> Christiana S. Kyperounta, "European Asylum Policy", 2014, σελ. 7, διαθέσιμο σε: [http://www.cornelia-ernst.de/wp-content/uploads/2014/05/EUROPEAN-ASYLUM-POLICY\\_C-KYPEROUNTA.pdf](http://www.cornelia-ernst.de/wp-content/uploads/2014/05/EUROPEAN-ASYLUM-POLICY_C-KYPEROUNTA.pdf)

- Νέες προθεσμίες της διαδικασίας μεταξύ των κρατών μελών (όχι περισσότερο από 11 μήνες για το σύνολο της διαδικασίας του Δουβλίνου).

Ωστόσο, οι αλλαγές που εισάγει ο Κανονισμός Δουβλίνο III, είναι υποτυπώδεις και δεν αλλάζει η βασική αρχή που διαπνέει και το Δουβλίνο II και τη Σύμβαση του Δουβλίνου και δεν είναι άλλη από την αρχή ότι αρμόδιο κράτος για την εξέταση της αίτησης ασύλου είναι αυτό της πρώτης εισόδου, γεγονός που οδηγεί στη δυσανάλογη επιβάρυνση των κρατών μελών του Ευρωπαϊκού Νότου.

Στις 4 Μαΐου 2016, η Επιτροπή, στο πλαίσιο της προωθούμενης μεταρρύθμισης του ΚΕΣΑ, υποβάλει πρόταση αναθεώρησης του Κανονισμού Δουβλίνο III η οποία έχει ως στόχο τα εξής<sup>110</sup>:

α) Να ενισχύσει την ικανότητα του συστήματος να προσδιορίζει με αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο ένα μόνο υπεύθυνο κράτος μέλος για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, θα καταργήσει τις ρήτρες παύσης της ευθύνης και θα μειώσει σημαντικά τις προθεσμίες για τη διαβίβαση των αιτήσεων, την παραλαβή των απαντήσεων και την εκτέλεση των μεταφορών μεταξύ των κρατών μελών.

β) Να διασφαλίσει τον δίκαιο επιμερισμό των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μέσω της συμπλήρωσης του ισχύοντος συστήματος με έναν διορθωτικό μηχανισμό κατανομής. Ο εν λόγω μηχανισμός θα ενεργοποιείται αυτόματα στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη αναγκάζονται να αντιμετωπίσουν δυσανάλογα μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο.

γ) Να αποθαρρύνει τις καταχρήσεις και να αποτρέψει τις δευτερογενείς μετακινήσεις των αιτούντων εντός της ΕΕ, περιλαμβάνοντας, ιδίως, σαφείς υποχρεώσεις των αιτούντων να υποβάλουν αίτηση στο κράτος μέλος πρώτης εισόδου και να παραμένουν στο κράτος μέλος που έχει προσδιοριστεί ως υπεύθυνο.

---

<sup>110</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση), COM(2016) 270 τελικό, 4.5.2016, σελ.4.

### 3.5. Ο κανονισμός σχετικά με τη θέσπιση του “Eurodac” για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων

Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Αυτόματης Αναγνώρισης Δακτυλικών Αποτυπωμάτων (Eurodac) είναι ένα υπολογιστικό σύστημα που προβλέπει ο κανονισμός **2725/2000** (ΕΚ) του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000<sup>111</sup>. Η θέσπιση του Eurodac για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων αποσκοπεί στην αποτελεσματική εφαρμογή του συστήματος του Δουβλίνου και στη διευκόλυνση του προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης άσυλου που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη.

Το Eurodac περιλαμβάνει την κεντρική μονάδα, η οποία λειτουργεί τη βάση δεδομένων Eurodac και εκπονεί στατιστικές αναφορές, την κεντρική βάση δεδομένων, όπου αντιπαραβάλλονται τα δακτυλικά αποτυπώματα των αιτούντων άσυλο, και τα μέσα διαβίβασης των δεδομένων.

Όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο, ο κανονισμός προβλέπει ότι κάθε κράτος μέλος λαμβάνει πάραυτα τα αποτυπώματα όλων των δακτύλων κάθε αιτούντος άσυλο ηλικίας τουλάχιστον 14 ετών και διαβιβάζει πάραυτα στην κεντρική μονάδα τα δεδομένα. Καθώς τα δεδομένα δακτυλικών αποτυπωμάτων αντιπαραβάλλονται με αυτά που έχουν ήδη αποθηκευτεί στη βάση, η κεντρική μονάδα διαβιβάζει πάραυτα τη σύμπτωση ή το αρνητικό αποτέλεσμα αντιπαραβολής στο κράτος μέλος που έστειλε τα δακτυλικά αποτυπώματα. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να λαμβάνουν τα δακτυλικά αποτυπώματα αλλοδαπών που βρίσκονται παράνομα στην επικράτειά τους για να ελέγξουν κατά πόσο έχουν υποβάλει αίτηση άσυλου (στην επικράτειά τους ή στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους).

Το 2007, στο πλαίσιο αξιολόγησης της εφαρμογής του κανονισμού Eurodac<sup>112</sup>, η Επιτροπή παρατηρεί τα προβλήματα που έχουν ανακύψει κατά την

---

<sup>111</sup> ΕΕ 2000, L 316, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 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.

<sup>112</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, Έκθεση αξιολόγησης του συστήματος του Δουβλίνου, COM(2007)299 τελικό, 6.6.2007, σελ.10.

εφαρμογή του και έχουν να κάνουν με τις καθυστερήσεις στην αποστολή των δεδομένων στην κεντρική μονάδα, τη χαμηλή ποιότητα δεδομένων και τη μη λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων κάθε προσώπου που εισέρχεται παρανόμως στην ΕΕ.

Το 2013, το Συμβούλιο εκδίδει τον τροποποιημένο κανονισμό Eurodac (αριθμ.603/2013)<sup>113</sup> ο οποίος αποσκοπεί στη βελτίωση της εύρυθμης λειτουργίας του Eurodac και καθορίζει νέες προθεσμίες αποστολής δεδομένων στην κεντρική μονάδα. Επίσης, δίνει τη δυνατότητα αντιπαραβολής των δεδομένων της βάσης του Eurodac με δακτυλικά αποτυπώματα από ποινικές έρευνες και ανταποκρίνεται καλύτερα στις απαιτήσεις της προστασίας των δεδομένων.

Στις 4 Μαΐου 2016, η Επιτροπή, διαπιστώνοντας ότι έπρεπε να ληφθούν σημαντικά μέτρα για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης στο εσωτερικό της ΕΕ καθώς και προς την ΕΕ, καταθέτει πρόταση<sup>114</sup> τροποποίησης του κανονισμού αριθ.603/2013 και επέκτασης του πεδίου εφαρμογής του με σκοπό την ταυτοποίηση των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και των ατόμων που έχουν εισέλθει παράνομα στην ΕΕ από τα εξωτερικά σύνορα, έτσι ώστε να χρησιμοποιούνται αυτές οι πληροφορίες για να βοηθούνται τα κράτη μέλη να εκδίδουν εκ νέου έγγραφα σε υπηκόους τρίτων χωρών ενόψει της επιστροφής τους. Επίσης, προτείνεται να οριστεί ως ηλικία λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων των ανηλίκων για το Eurodac τα έξι έτη (αντί 14 που ισχύει), καθώς και να συλλέγεται

---

<sup>113</sup> ΕΕ 2013, L 180, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 603/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (αναδιατύπωση).

<sup>114</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του [κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα] , για την ταυτοποίηση παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων και σχετικά με αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για σκοπούς επιβολής του νόμου (αναδιατύπωση)COM(2016) 272 τελικό, 4.5.2016.

πλέον από τα κράτη μέλη η εικόνα του προσώπου καθώς και άλλα προσωπικά δεδομένα. Τέλος, τα δεδομένα δακτυλικών αποτυπωμάτων των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών που δεν ζητούν άσυλο θα διατηρούνται επί πέντε έτη (από 18 μήνες που ισχύει). Τούτο διότι το Eurodac δεν είναι πλέον μια βάση δεδομένων μόνο για τους αιτούντες άσυλο και η διατήρηση αυτών των δεδομένων για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα είναι απαραίτητη, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η παράνομη μετανάστευση προς την ΕΕ και οι δευτερογενείς μετακινήσεις εντός αυτής μπορούν να επιτηρούνται επαρκώς.

### 3.6. Τα μέσα υλοποίησης της πολιτικής ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

#### 3.6.1. Τα χρηματοδοτικά εργαλεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Επιτροπή χρηματοδοτεί πιλοτικές δράσεις για τους πρόσφυγες και τους εκτοπισμένους από το 1997. Η εμπειρία αυτή οδήγησε την ΕΕ στη σύσταση ενός ευρωπαϊκού ταμείου για τους πρόσφυγες, συγκεντρώνοντας έτσι τις δράσεις για θέματα ένταξης και αυτές σχετικά με την υποδοχή και τον εκούσιο επαναπατρισμό. Καθορίζοντας ένα πολυετές σχέδιο, το Συμβούλιο βασίζεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ για να αναλάβει μακροπρόθεσμες δράσεις υπέρ των προσφύγων και των εκτοπισμένων και να ανταποκριθεί στα αιτήματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε του Οκτωβρίου 1999, σχετικά με τη δημιουργία ενός μηχανισμού προσαρμοσμένου στις επείγουσες καταστάσεις<sup>115</sup>.

Το 2000, η ΕΕ δημιουργεί το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων (ΕΤΠ), ως το πρώτο βήμα προς ένα κοινό καθεστώς ασύλου, με σκοπό την εξισορρόπηση των επιβαρύνσεων και τη στήριξη των εθνικών συστημάτων υποδοχής<sup>116</sup>. Με αρχική περίοδο εφαρμογής, την περίοδο 2000-2004, το ΕΤΠ<sup>117</sup> εξακολουθεί να λειτουργεί

---

<sup>115</sup> Βλ. Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:133078>

<sup>116</sup> ΕΕ 2000, L 252, ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 28ης Σεπτεμβρίου 2000 για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες (2000/596/ΕΚ).

<sup>117</sup> Με την απόφαση 2004/904/ΕΚ συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες για την περίοδο 2005-2010. Η απόφαση αυτή καταργήθηκε το 2007 διότι συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, για την περίοδο 2008 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», με την απόφαση 573/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

και για την περίοδο 2007-2013, ως ένα από τα εργαλεία του Γενικού Προγράμματος «Αλληλεγγύη και Διαχείριση Μεταναστευτικών Ροών»<sup>118</sup>. Με 628 εκ. ευρώ προϋπολογισμό, χρηματοδοτεί δράσεις όπως η ενίσχυση της δυναμικότητας (διαδικασίες ασύλου, υποδομές υποδοχής), η ενσωμάτωση προσφύγων, η επανεγκατάσταση και η λήψη μέτρων έκτακτης ανάγκης.

Αναφορικά με την προγραμματική περίοδο 2014-2020, σε μια προσπάθεια εξορθολογισμού και απλοποίησης του προηγούμενου χρηματοδοτικού συστήματος, η Επιτροπή προτείνει<sup>119</sup> την αντικατάσταση των τριών ταμείων αλληλεγγύης (ΕΤΠ, Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης, Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής) από το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης. Επίσης προτείνει την επέκταση της δράσης του ώστε να καλύψει με σφαιρικότερο τρόπο τις διάφορες πτυχές της κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων δράσεων σε τρίτες χώρες ή σε σχέση με αυτές, οι οποίες εξυπηρετούν πρωτίστως τα συμφέροντα και τους στόχους της ΕΕ σε αυτούς τους τομείς πολιτικής. Το 2014 ιδρύεται το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης<sup>120</sup> με προϋπολογισμό ύψους 3,1 δις ευρώ και με τους ακόλουθους στόχους:

- Ενίσχυση όλων των πτυχών του ΚΕΣΑ.
- Στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης προς τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις οικονομικές και κοινωνικές τους ανάγκες και προώθηση της αποτελεσματικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών.

---

<sup>118</sup> COM (2005) 123 τελικό. Το πρόγραμμα 'Αλληλεγγύη και διαχείριση μεταναστευτικών ροών' το οποίο αναφέρεται στην περίοδο 2007-13, καλύπτει τους τομείς ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, επαναπροώθησης των παρανόμως διαμενόντων στην Ένωση πολιτών τρίτων κρατών, την ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών και την παροχή ασύλου. Η εφαρμογή του προγράμματος επαφίεται στην λειτουργία τεσσάρων νέων ταμείων που η περίοδος λειτουργίας τους αναφέρεται στην περίοδο ισχύος του προγράμματος δηλαδή ως το 2013. Πρόκειται για το Ταμείο Εξωτερικών συνόρων, το Ταμείο Προσφύγων, το Ταμείο Ενσωμάτωσης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ένωση, και το Ταμείο επαναπροώθησης (ή επιστροφής) των παρανόμως διαμενόντων.

<sup>119</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ περί δημιουργίας του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης, COM(2011) 751 τελικό.

<sup>120</sup> ΕΕ 2014, L150, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 516/2014 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 16ης Απριλίου 2014 για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, την τροποποίηση της απόφασης 2008/381/ΕΚ του Συμβουλίου και την κατάργηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αριθ. 573/2007/ΕΚ και αριθ. 575/2007/ΕΚ και της απόφασης 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου.

ΕΕ 2014, L150, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 514/2014 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 16ης Απριλίου 2014 σχετικά με τον καθορισμό γενικών διατάξεων όσον αφορά το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και το μέσο για τη χρηματοδοτική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, της πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας και της διαχείρισης κρίσεων.



- Αποτελεσματική και δίκαιη πολιτική επιστροφών.
- Μεγαλύτερη αλληλεγγύη και κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών.

Στις 13 Ιουλίου 2016, η Επιτροπή, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του ΚΕΣΑ και της επιδίωξής της για τη δημιουργία ενός καλύτερα διαρθρωμένου, εναρμονισμένου και πιο μόνιμου πλαισίου επανεγκατάστασης σε ολόκληρη την Ένωση, προτείνει<sup>121</sup> έναν κανονισμό για τη θέσπιση ενός πλαισίου για την επανεγκατάσταση και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Σύμφωνα με ανωτέρω πρόταση, τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 516/2014 για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, θα δικαιούνται κατ' αποκοπή ποσό ύψους 10 000 EUR από τον προϋπολογισμό της Ένωσης για καθένα από τα πρόσωπα τα οποία επανεγκαθιστούν, ανεξάρτητα από το αν ακολουθήθηκε συνήθης ή ταχεία διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου. Τα κράτη μέλη θα λαμβάνουν τα εν λόγω κονδύλια μόνο όταν πραγματοποιούν επανεγκατάσταση μέσω του πλαισίου της Ένωσης για την επανεγκατάσταση. Για τις επανεγκαταστάσεις που θα πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων επανεγκατάστασης δεν θα λαμβάνεται χρηματοδοτική στήριξη από τον προϋπολογισμό της Ένωσης.

### 3.6.2. Η επιχειρησιακή συνεργασία στα θέματα ασύλου

Στο πλαίσιο των προσπαθειών που καταβάλλονται από την ΕΕ για τη χάραξη μιας σφαιρικής πολιτικής σε θέματα ασύλου και ως στήριξη στις νομοθετικές προσπάθειες, το πρόγραμμα της Χάγης προβλέπει την ίδρυση μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας υποστήριξης που θα αναλάβει όλες τις μορφές συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών που συνδέονται με το ΚΕΣΑ. Η Επιτροπή, τον Φεβρουάριο του 2009, προτείνει<sup>122</sup> την ίδρυση μιας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το

<sup>121</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση πλαισίου της Ένωσης για την επανεγκατάσταση και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, COM(2016) 468 τελικό, 13.7.2016.

<sup>122</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, COM(2009) 66 τελικό, 18.2.2009.

Άσυλο(EASO), η οποία θα λάβει τη θεσμική μορφή ρυθμιστικού οργανισμού, και η οποία θα αναλάβει τη διευκόλυνση και ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα ασύλου, καθώς και τη συμβολή στην καλύτερη εφαρμογή του κοινού συστήματος ασύλου.

Η EASO ιδρύεται δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθμ.439/2010<sup>123</sup>, ως κέντρο εμπειρογνωμοσύνης σε θέματα ασύλου και με σκοπό να παρέχει υποστήριξη στα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις.

Ο ρόλος της EASO στον τομέα της υποστήριξης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα ασύλου είναι πολυεπίπεδος και καλύπτει τα ακόλουθα πεδία<sup>124</sup>:

- Την ενθάρρυνση της ανταλλαγής και της συγκέντρωσης καλών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών.
- Την οργάνωση δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τη συγκέντρωση, την ανάλυση και τη διαθεσιμότητα των πληροφοριών για τις χώρες καταγωγής των ατόμων που ζητούν διεθνή προστασία.
- Τη στήριξη, όταν απαιτείται, της ενδοενωσιακής μετεγκατάστασης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας.
- Την κατάρτιση και ανάπτυξη της κατάρτισης που διατίθεται για τα μέλη όλων των διοικητικών υπηρεσιών και δικαστηρίων, καθώς και για τις εθνικές υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για θέματα ασύλου στα κράτη μέλη.
- Τη συγκέντρωση χρήσιμων πληροφοριών για τον προσδιορισμό των κινδύνων μαζικής εισροής αιτούντων ασύλου και της ικανότητας των ενδιαφερόμενων κρατών να αντιδρούν, ώστε να ενεργοποιούνται συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης και να προετοιμάζονται οποιαδήποτε επείγοντα μέτρα απαιτούνται για να αντιμετωπίσουν τις εν λόγω πιέσεις.

Η EASO συντονίζει την παροχή επείγουσας βοήθειας στα κράτη μέλη των οποίων οι δομές υποδοχής και τα συστήματα ασύλου υπόκεινται σε ιδιαίτερες πιέσεις, παρέχοντας προσωρινή υποστήριξη και αρωγή. Η βοήθεια αυτή

---

<sup>123</sup> ΕΕ 2010, L132, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 439/2010 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 19ης Μαΐου 2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο.

<sup>124</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0022>

περιλαμβάνει κυρίως την αποστολή, σε κράτη μέλη που καταθέτουν σχετική αίτηση, ομάδων υποστήριξης για το άσυλο, οι οποίες παρέχουν την εμπειρογνωσία τους όσον αφορά τις υπηρεσίες διερμηνείας, πληροφορίες σχετικά με τις χώρες καταγωγής και γνώσεις όσον αφορά την εξέταση και τη διαχείριση των φακέλων ασύλου.

Από την ανάληψη των καθηκόντων της, το 2011, η EASO παρέχει διαρκώς στήριξη στα κράτη μέλη για την εφαρμογή των ισχυόντων κανόνων και τη βελτίωση της λειτουργίας των υφιστάμενων μέσων.

Στις 6 Απριλίου 2016, ανάμεσα στα μέτρα που ανακοινώνει η Επιτροπή για τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ περιλαμβάνεται και η ανάπτυξη ενισχυμένης εντολής για την EASO. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η EASO αποτελεί ένα από τα μέσα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αδυναμιών του ΚΕΣΑ, οι οποίες οξύνθηκαν λόγω της μαζικής και ανεξέλεγκτης άφιξης μεταναστών και αιτούντων άσυλο στην ΕΕ, ιδίως κατά τη διάρκεια του έτους 2015. Η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι αναγκαίο ο Οργανισμός να εφοδιαστεί με τα απαιτούμενα μέσα για την παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη σε καταστάσεις κρίσης, αλλά κρίνει ακόμη επιτακτικότερη την ανάγκη να διαμορφωθεί ένα σταθερό νομικό, επιχειρησιακό και πρακτικό πλαίσιο, ώστε ο Οργανισμός να είναι σε θέση να ενισχύει και να συμπληρώνει τα συστήματα ασύλου και υποδοχής των κρατών μελών.

Στις 4 Μαΐου 2016<sup>125</sup>, η Επιτροπή προτείνει τη μετονομασία της EASO σε Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο. Σύμφωνα με την πρόταση αυτή, με την ανάθεση ενισχυμένης εντολής, η EASO μετατρέπεται σε αυτόνομο οργανισμό, ο οποίος είναι ικανός να παρέχει στα κράτη μέλη την απαιτούμενη επιχειρησιακή και τεχνική συνδρομή, εντείνοντας την πρακτική συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, στηρίζοντας τη βιώσιμη και δίκαιη κατανομή των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, παρακολουθώντας και αξιολογώντας την εφαρμογή του ΚΕΣΑ και τις ικανότητες των συστημάτων ασύλου

---

<sup>125</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010, COM(2016) 271 τελικό, 4.5.2016.

και υποδοχής στα κράτη μέλη και διασφαλίζοντας τη σύγκλιση στην αξιολόγηση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας σε ολόκληρη την Ένωση.

## Κεφάλαιο 4: Η οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας

### 4.1. Η οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες ασύλου

Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε του Οκτωβρίου 1999, το κοινό ευρωπαϊκό καθεστώς για το άσυλο οφείλει να περιλαμβάνει σαφή και λειτουργική μέθοδο καθορισμού του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση μιας αίτησης παροχής για το άσυλο, ελάχιστες κοινές προϋποθέσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και την προσέγγιση των κανόνων για την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα. Το νέο καθεστώς θα συμπληρωθεί επίσης με μέτρα σχετικά με μορφές συμπληρωματικής προστασίας οι οποίες θα προσφέρουν το προσήκον εκάστοτε καθεστώς σε κάθε άτομο το οποίο χρήζει τέτοιας προστασίας<sup>126</sup>. Πιο μακροπρόθεσμα, θα πρέπει να περιλαμβάνει κανόνες που θα καταλήξουν σε κοινή διαδικασία ασύλου στην ΕΕ.

Το Σεπτέμβριο του 2000, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποβάλει την πρώτη πρότασή της για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα<sup>127</sup>. Μετά από συζήτηση για το σχέδιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν, τον Δεκέμβριο του 2001, ζητά από την Επιτροπή να υποβάλει τροποποιημένη πρόταση, η οποία υποβάλλεται τον Ιούνιο του 2002<sup>128</sup>. Οι διαπραγματεύσεις των κρατών μελών σχετικά με την τροποποιημένη πρόταση αποδεικνύονται χρονοβόρες και δύσκολες,

---

<sup>126</sup> UNHCR, «Οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, Επιλεγμένα κείμενα αναφοράς» Αθήνα, Μάρτιος 2010, σελ.4, διαθέσιμο σε: <http://docplayer.gr/378490-Epilegmena-keimena-anaforas.html>

<sup>127</sup> ΕΕ 2001, C62E16, Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2000) 578 τελικό.

<sup>128</sup> ΕΕ 2002, C291E143, Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2002) 326 τελικό.

με τους κύριους τομείς στους οποίους επικεντρώνεται η συζήτηση να είναι η δημιουργία ενός ελάχιστου κοινού καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής, οι διατάξεις σχετικά με τις ασφαλείς τρίτες χώρες, η κράτηση, οι διαδικασίες προσφυγής, το δικαίωμα σε νομική συνδρομή και εκπροσώπηση, καθώς και οι διαδικασίες σε περίπτωση σιωπηρής ανάκλησης της αίτησης ασύλου ή υπαναχώρησης από αυτήν<sup>129</sup>.

Ύστερα από περαιτέρω διαπραγματεύσεις υιοθετείται τελικά, την 1η Δεκεμβρίου 2005, η οδηγία **2005/85/ΕΚ**<sup>130</sup> σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Η οδηγία αυτή συνιστά μία εκ των πέντε πράξεων για το άσυλο που θέτουν τα θεμέλια για ένα ΚΕΣΑ, το οποίο βασίζεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε του 1999 και συμμορφώνεται με το μεταγενέστερο πρόγραμμα της Χάγης που έχει ήδη εγκριθεί.

#### 4.1.1. Γενικές διατάξεις της οδηγίας

Η οδηγία εφαρμόζεται<sup>131</sup> σε όλες τις αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται στο έδαφος κράτους μέλους, περιλαμβανομένων των συνόρων, ή στις ζώνες διέλευσης των κρατών μελών, καθώς και στην ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Όταν τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν ή εισάγουν διαδικασία διά της οποίας οι αιτήσεις ασύλου εξετάζονται τόσο ως αιτήσεις βάσει της σύμβασης της Γενεύης όσο και ως αιτήσεις άλλων μορφών διεθνούς προστασίας, που παρέχονται υπό τις περιστάσεις του άρθρου 15 της οδηγίας 2004/83/ΕΚ, εφαρμόζουν την εν λόγω οδηγία σε όλα τα στάδια της διαδικασίας τους. Επιπλέον, τα κράτη μέλη δύνανται να την εφαρμόζουν στις διαδικασίες για την έκδοση αποφάσεων όσον αφορά αιτήσεις παροχής οποιασδήποτε μορφής διεθνούς προστασίας. Η οδηγία δεν εφαρμόζεται επί αιτήσεων διπλωματικού ή εδαφικού ασύλου που υποβάλλονται σε αντιπροσωπείες

---

<sup>129</sup> ECRE, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, IN1/10/2006/EXT/JJ, σελ. 1-2, διαθέσιμο στο: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-October-2006.pdf>

<sup>130</sup> ΕΕ 2005, L326, ΟΔΗΓΙΑ 2005/85/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ 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.

<sup>131</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 3.

των κρατών μελών. Επίσης, προβλέπεται<sup>132</sup> ότι τα κράτη μέλη πρέπει να ορίζουν αποφαινόμενη αρχή υπεύθυνη για τη δέουσα εξέταση των αιτήσεων. Ωστόσο, προβλέπονται έξι περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν άλλη υπεύθυνη αρχή, προς τους εξής σκοπούς:

- α) Διεκπεραίωση υποθέσεων στις οποίες εξετάζεται η μεταφορά του αιτούντος σε άλλο κράτος, στο πλαίσιο του κανονισμού του Δουβλίνου.
- β) Λήψη απόφασης σχετικά με την αίτηση σύμφωνα με τις εθνικές διατάξεις περί ασφαλείας.
- γ) Διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης μεταγενέστερης αίτησης ασύλου.
- δ) Διεκπεραίωση υποθέσεων στο πλαίσιο των διαδικασιών στα σύνορα.
- ε) Άρνηση εισόδου στο πλαίσιο των διαδικασιών στα σύνορα.
- στ) Απόδειξη ότι ο αιτών επιδιώκει να εισέλθει ή έχει εισέλθει στο κράτος μέλος από ασφαλή τρίτη χώρα.

Τέλος, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ περισσότερο ευνοϊκές προδιαγραφές για τις διαδικασίες διά των οποίων χορηγείται και ανακαλείται το καθεστώς του πρόσφυγα<sup>133</sup>.

#### 4.1.2. Βασικές αρχές και εγγυήσεις

Τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέπουν το δικαίωμα αίτησης ασύλου και να μεριμνούν ώστε οι αντίστοιχες αρχές να μπορούν να διευκολύνουν την πρόσβαση στη διαδικασία για πρόσωπα που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση. Οι λοιπές πτυχές των διαδικασιών πρόσβασης επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών<sup>134</sup>.

Στους αιτούντες επιτρέπεται να παραμείνουν στο κράτος μέλος, αποκλειστικά για το σκοπό της διαδικασίας, μέχρις ότου η αποφαινόμενη αρχή λάβει την απόφασή της<sup>135</sup>.

Μια αίτηση ασύλου δεν δύναται να απορριφθεί εκ μόνου του γεγονότος ότι δεν υποβλήθηκε το ταχύτερο δυνατόν. Επιπλέον, τα κράτη μέλη εγγυώνται ότι οι

<sup>132</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 4.

<sup>133</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 5.

<sup>134</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 6.

<sup>135</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 7.

αιτήσεις εξετάζονται σε ατομική βάση, αντικειμενικά και αμερόληπτα<sup>136</sup>. Ειδικότερα τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε<sup>137</sup>:

α) Οι αποφάσεις για τις αιτήσεις ασύλου να δίδονται γραπτώς.

β) Όταν απορρίπτεται αίτηση, να αναφέρονται στην απόφαση οι λόγοι και να δίδονται γραπτώς πληροφορίες για τις δυνατότητες προσβολής αρνητικής απόφασης.

γ) Να παρέχονται στους αιτούντες άσυλο συγκεκριμένες εγγυήσεις<sup>138</sup>. Οι εγγυήσεις αυτές αφορούν:

- Στην ενημέρωση, σε γλώσσα την οποία ευλόγως θεωρείται ότι κατανοούν, για τη διαδικασία που ακολουθείται, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, το αποτέλεσμα της απόφασης που λαμβάνεται από την αποφαινόμενη αρχή, καθώς και για τη δυνατότητα προσβολής αρνητικής απόφασης.
- Στην παροχή υπηρεσιών διερμηνέα, όταν αυτό είναι απαραίτητο για να εκθέσουν την περίπτωση τους στις αρμόδιες αρχές.
- Στη δυνατότητα επικοινωνίας με την UNHCR.

Πρόσθετες εγγυήσεις προβλέπονται για τους ασυνόδευτους ανήλικους<sup>139</sup>:

- Ο ασυνόδευτος ανήλικος διαθέτει εκπροσώπηση ή/και συνδρομή από εκπρόσωπο κατά την εξέταση της αίτησης.
- Ο εκπρόσωπος έχει τη δυνατότητα να ενημερώνει τον ανήλικο σχετικά με το νόημα και τις πιθανές συνέπειες της προσωπικής συνέντευξης.
- Η συνέντευξη διεξάγεται από πρόσωπο που διαθέτει τις απαραίτητες γνώσεις για τις ειδικές ανάγκες του ανήλικου.

Όσον αφορά στον προσδιορισμό της ηλικίας των ασυνόδευτων ανηλίκων τα κράτη μέλη δύνανται να χρησιμοποιούν ιατρικές εξετάσεις και οι ανήλικοι να ενημερώνονται για τη διαδικασία εκτίμησης της ηλικίας είτε προφορικώς είτε γραπτώς.

Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν στους αιτούντες άσυλο υποχρεώσεις συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές στο μέτρο που οι υποχρεώσεις

<sup>136</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 8.

<sup>137</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 9.

<sup>138</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 10.

<sup>139</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 17.



αυτές είναι αναγκαίες για τη διεκπεραίωση της αίτησης<sup>140</sup>.

Όσον αφορά το δικαίωμα στη προσωπική συνέντευξη, αυτό πρέπει να παρέχεται στον αιτούντα άσυλο πριν από τη λήψη απόφασης<sup>141</sup> από την αποφαινόμενη αρχή και κατά κανόνα χωρίς την παρουσία μελών της οικογένειας και σε συνθήκες που εγγυώνται δεόντως την εμπιστευτικότητα<sup>142</sup>. Βάσει της συνέντευξης συντάσσεται γραπτή έκθεση της οποίας το περιεχόμενο θα μπορεί να υποβληθεί στην έγκριση του αιτούντος. Η μη έγκριση του αιτούντος δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να εμποδίσει την αποφαινόμενη αρχή να λάβει την απόφασή της<sup>143</sup>.

Τα κράτη μέλη δεν δύνανται να υποβάλλουν σε κράτηση τον αιτούντα με μόνη αιτιολογία ότι ζητά άσυλο. Όταν υποβάλλουν έναν αιτούντα άσυλο σε κράτηση, μεριμνούν ώστε να υπάρχει δυνατότητα ταχείας δικαστικής επανεξέτασης<sup>144</sup>. Επίσης, οι αιτούντες άσυλο πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να συμβουλευθούν, ιδία δαπάνη και κατά τρόπο ουσιαστικό, νομικό ή άλλο σύμβουλο, που γίνεται δεκτός ή αναγνωρίζεται με την ιδιότητα αυτή βάσει της εθνικής νομοθεσίας, σε θέματα σχετικά με τις οικείες αιτήσεις ασύλου. Σε περίπτωση αρνητικής απόφασης της αποφαινόμενης αρχής, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να παρέχεται κατόπιν αιτήματος δωρεάν νομική συνδρομή. Το δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να συνοδεύεται από περιορισμούς (μόνο εάν είναι πιθανόν να εκδοθεί θετική απόφαση μετά την άσκηση ένδικου μέσου ή μόνο σε όσους δεν έχουν επαρκείς πόρους)<sup>145</sup>. Επιπλέον, τα κράτη μέλη, υποκείμενα σε αρκετούς όρους, πρέπει να παρέχουν πρόσβαση στο φάκελο του αιτούντος σε νομικό ή άλλο σύμβουλο και να τον καθιστούν διαθέσιμο στις επιτροπές εξέτασης των προσφυγών<sup>146</sup>. Τέλος, τα κράτη μέλη πρέπει να επιτρέπουν στην UNHCR να έχει πρόσβαση στους αιτούντες άσυλο και στις πληροφορίες για τις ατομικές αιτήσεις ασύλου, καθώς και να παρουσιάζει τις απόψεις της ενώπιον των αρμόδιων

---

<sup>140</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 11.

<sup>141</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 12.

<sup>142</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 13.

<sup>143</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 14.

<sup>144</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 18.

<sup>145</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 15.

<sup>146</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 16.

αρχών<sup>147</sup>.

#### 4.1.3. Διαδικασίες σε πρώτο βαθμό

Τα κράτη μέλη εξετάζουν τις αιτήσεις ασύλου στο πλαίσιο διαδικασίας εξέτασης σύμφωνα με τις βασικές αρχές και εγγυήσεις που προβλέπονται από την οδηγία<sup>148</sup>.

Τα κράτη μέλη έχουν τη διακριτική ευχέρεια να δώσουν προτεραιότητα ή να επιταχύνουν τυχόν εξέταση σύμφωνα με τις βασικές αρχές και εγγυήσεις όταν η αίτηση είναι πιθανόν να θεωρηθεί ως βάσιμη ή όταν ο αιτών έχει ειδικές ανάγκες. Επιπλέον, οι διαδικασίες μπορούν να επισπευσθούν βάσει συγκεκριμένων λόγων, μεταξύ αυτών:

- Ο αιτών, κατά την υποβολή της αίτησης και την παρουσίαση των περιστατικών, απλώς έθεσε θέματα τα οποία είναι άνευ ή ελάχιστης σημασίας για την εξέταση του εάν πληροί τις προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί ως πρόσφυγας ή ο αιτών προδήλως δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως πρόσφυγας ή ως δικαιούμενος να λάβει το καθεστώς του πρόσφυγα.
- Ο αιτών δεν έχει υποβάλλει καμία πληροφορία που να επιτρέπει την αναγνώριση, με επαρκή βεβαιότητα, της ταυτότητας ή της εθνικότητάς του ή είναι πιθανόν ότι, κακόπιστα προέβη στην καταστροφή ή την εξαφάνιση των εγγράφων πιστοποίησης της ταυτότητάς του ή ακόμη παραπλάνησε τις αρχές σε ό,τι αφορά την ταυτότητα ή την εθνικότητά του.
- Η αίτηση ασύλου θεωρείται ως αβάσιμη, είτε διότι ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής, είτε διότι η χώρα, που δεν είναι κράτος μέλος, θεωρείται ασφαλής τρίτη χώρα για τον αιτούντα.

Τα κράτη μέλη δύνανται επίσης να προβλέψουν ειδικές διαδικασίες, για να εξετάσουν αιτήσεις ασύλου σε δύο περιπτώσεις<sup>149</sup>:

- Όταν πρόκειται για μεταγενέστερες αιτήσεις (προερχόμενες από άτομο το οποίο έχει ήδη καταθέσει σχετική αίτηση στο υπόψη κράτος μέλος).

<sup>147</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 21.

<sup>148</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 23.

<sup>149</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 24.

- Υπό ορισμένες προϋποθέσεις, για να αποφανθεί στα σύνορα ως προς τη χορήγηση άδειας εισόδου στην επικράτεια σε πρόσωπα που έχουν υποβάλλει αίτηση ασύλου στα σύνορα.

Τα κράτη μέλη δύνανται να κηρύξουν μία αίτηση απαράδεκτη και να μην την εξετάσουν ως προς την ουσία ιδιαίτερα όταν<sup>150</sup>:

- Το καθεστώς του πρόσφυγα έχει χορηγηθεί από άλλο κράτος μέλος.
- Μια χώρα που δεν είναι κράτος μέλος θεωρείται ως η πρώτη χώρα ασύλου του αιτούντα. Μια χώρα μπορεί να θεωρηθεί ως η πρώτη χώρα ασύλου ενός συγκεκριμένου αιτούντα άσυλο, εάν στον αιτούντα αναγνωρίσθηκε η ιδιότητα του πρόσφυγα στην εν λόγω χώρα και δύναται ακόμη να κάνει χρήση της εν λόγω προστασίας ή αν ο αιτών άσυλο απολαύει άλλης επαρκούς προστασίας στην εν λόγω χώρα, επωφελούμενος μεταξύ άλλων από την αρχή της μη επαναπροώθησης<sup>151</sup>.
- Μια χώρα που δεν είναι κράτος μέλος θεωρείται ως ασφαλής τρίτη χώρα για τον αιτούντα.
- Ο αιτών έχει υποβάλλει ταυτόσημο αίτημα ύστερα από τελική απόφαση.

Τα κράτη μέλη δύνανται να εφαρμόζουν την έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας αποκλειστικά όταν οι αρμόδιες αρχές κρίνουν ότι η μεταχείριση του αιτούντος άσυλο στην οικεία τρίτη χώρα θα πληροί τα εξής κριτήρια<sup>152</sup>:

- Δεν απειλούνται η ζωή και η ελευθερία λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, και
- τηρείται η αρχή της μη επαναπροώθησης σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης, και
- τηρείται η απαγόρευση της απομάκρυνσης κατά παράβαση του δικαιώματος αποφυγής των βασανιστηρίων και της σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης, όπως ορίζεται στο διεθνές δίκαιο, και
- υπάρχει η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα και, στην περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, να του χορηγηθεί

<sup>150</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 25.

<sup>151</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 26.

<sup>152</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 27.

προστασία σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης.

Στην οδηγία προβλέπεται ότι το Συμβούλιο, αποφαινόμενο με ειδική πλειοψηφία επί της πρότασης της Επιτροπής, έπειτα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει έναν ελάχιστο κοινό κατάλογο των τρίτων χωρών που τα κράτη μέλη θεωρούν ασφαλείς χώρες καταγωγής<sup>153</sup>. Τον κατάλογο αυτό μπορεί να τον τροποποιεί προσθέτοντας ή αφαιρώντας τρίτες χώρες<sup>154</sup>. Επίσης, τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρούν ή να θεσπίζουν νομοθεσία που προβλέπει τον εθνικό χαρακτηρισμό τρίτων χωρών εκτός από εκείνες που περιλαμβάνονται στον ελάχιστο κοινό κατάλογο ως ασφαλών χωρών καταγωγής για την εξέταση αιτήσεων ασύλου<sup>155</sup>.

Τρίτη χώρα που έχει χαρακτηριστεί ως ασφαλής χώρα καταγωγής μπορεί, έπειτα από ατομική εξέταση της αίτησης, να θεωρηθεί ως ασφαλής χώρα καταγωγής για συγκεκριμένο αιτούντα άσυλο μόνο εφόσον ο αιτών:

α) έχει την ιθαγένεια της χώρας αυτής, ή β) είναι ανιθαγενής και είχε προηγουμένως τη συνήθη διαμονή του στην εν λόγω χώρα, και δεν έχει προβάλει σοβαρούς λόγους για να θεωρηθεί ότι η χώρα δεν είναι ασφαλής χώρα καταγωγής στη συγκεκριμένη περίπτωση του όσον αφορά το χαρακτηρισμό του ως πρόσφυγα σύμφωνα με την οδηγία 2004/83/ΕΚ<sup>156</sup>.

Η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να υποβάλουν μεταγενέστερες αιτήσεις σε προκαταρκτική εξέταση, έτσι ώστε να αξιολογούν εάν περιέχουν νέα στοιχεία ή πορίσματα τα οποία αυξάνουν σημαντικά τις πιθανότητες χαρακτηρισμού του αιτούντος ως πρόσφυγα<sup>157</sup>. Επιπλέον, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν διαδικασίες προκειμένου να αποφασίζουν, στα σύνορα ή τις ζώνες διέλευσής των

---

<sup>153</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, Παράρτημα II, «Μια χώρα θεωρείται ως ασφαλής χώρα καταγωγής εάν, βάσει της νομικής κατάστασης, της εφαρμογής του δικαίου στο πλαίσιο δημοκρατικού συστήματος και των γενικών πολιτικών συνθηκών, καταδεικνύεται σαφώς ότι γενικά και μόνιμα δεν υφίσταται δίωξη όπως ορίζεται στο άρθρο 9 της οδηγίας 2004/83/ΕΚ ούτε βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία ούτε απειλή που προκύπτει από τη χρήση αδιάκριτης βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύγκρουσης».

<sup>154</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 29.

<sup>155</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 30.

<sup>156</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 31.

<sup>157</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 32.

κρατών μελών, σχετικά με τις αιτήσεις που υποβάλλονται στα σημεία αυτά<sup>158</sup>.

#### 4.1.4. Διαδικασίες ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα

Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να μπορεί να αρχίζει εξέταση για την ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα συγκεκριμένου προσώπου, όταν έρχονται στο φως νέα στοιχεία ή πορίσματα που δείχνουν ότι υπάρχουν λόγοι επανεξέτασης του καθεστώτος του ως πρόσφυγα<sup>159</sup>. Μια τέτοια εξέταση θα πρέπει να γίνεται με την προϋπόθεση ότι ο ενδιαφερόμενος απολαύει των ακόλουθων εγγυήσεων<sup>160</sup>:

α) Ενημερώνεται εγγράφως ότι η αρμόδια αρχή επανεξετάζει αν συγκεντρώνει τις απαραίτητες προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί ως πρόσφυγας και ενημερώνεται επίσης για τους λόγους της επανεξέτασης αυτής.

β) Έχει τη δυνατότητα να προβάλλει, στο πλαίσιο προσωπικής συνέντευξης ή με γραπτή δήλωση, τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι δεν πρέπει να ανακληθεί το καθεστώς του ως πρόσφυγα.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής:

γ) Η αρμόδια αρχή είναι σε θέση να λαμβάνει ακριβείς και επίκαιρες πληροφορίες από διάφορες πηγές, όπως, ανάλογα με την περίπτωση, πληροφορίες από την UNHCR, όσον αφορά τη γενική κατάσταση που επικρατεί στις χώρες καταγωγής των ενδιαφερομένων προσώπων.

δ) Όταν συλλέγονται πληροφορίες σχετικά με τη συγκεκριμένη περίπτωση προκειμένου να επανεξετασθεί το καθεστώς του πρόσφυγα, οι πληροφορίες αυτές δεν λαμβάνονται από τους υπεύθυνους της δίωξης κατά τρόπο που θα είχε ως αποτέλεσμα να πληροφορούνται απευθείας οι εν λόγω φορείς ότι ο ενδιαφερόμενος είναι πρόσφυγας, του οποίου το καθεστώς είναι υπό επανεξέταση, ή να τίθεται σε κίνδυνο η σωματική ακεραιότητα του ενδιαφερομένου και των προσώπων που εξαρτώνται από αυτόν, ή η ελευθερία και η ασφάλεια των μελών της οικογενείας του που εξακολουθούν να διαμένουν στη χώρα καταγωγής.

<sup>158</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 35.

<sup>159</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 37.

<sup>160</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 38.

#### 4.1.5. Διαδικασίες άσκησης ένδικου μέσου

Η οδηγία ζητεί από τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν την πρόσβαση για τους αιτούντες άσυλο σε πραγματική προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου, κατά των ακόλουθων αποφάσεων<sup>161</sup>:

α) Της απόφασης επί της αιτήσεως ασύλου την οποία υπέβαλαν, περιλαμβανομένων των αποφάσεων:

- με τις οποίες η αίτηση κρίνεται ως απaráδεκτη,
- που λαμβάνονται στα σύνορα ή τις ζώνες διέλευσης κράτους μέλους,
- να μη διεξαχθεί εξέταση όταν ο αιτών άσυλο έχει εισέλθει παράνομα στο έδαφος της χώρας από ασφαλή τρίτη χώρα.

β) Της άρνησης να αρχίσει εκ νέου η εξέταση της αίτησης η οποία σταμάτησε λόγω ρητής ή σιωπηρής ανάκλησης της αίτησης ή υπαναχώρησης από αυτήν.

γ) Της απόφασης να μην εξετασθεί περαιτέρω η μεταγενέστερη αίτηση.

δ) Της απόφασης περί αρνήσεως της εισόδου στα σύνορα.

ε) Της απόφασης ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίζουν συναφείς διαδικαστικούς κανόνες και προθεσμίες και να προβλέπουν ρυθμίσεις αναφορικά με το δικαίωμα παραμονής εν αναμονή του αποτελέσματος.

#### 4.2. Κριτική θεώρηση της πρώτης οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου

Από όλα τα μέτρα που θεσπίστηκαν στον τομέα του ασύλου, μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οδηγία 2005/85/ΕΚ για τις διαδικασίες ασύλου υπήρξε η πιο αμφιλεγόμενη διότι άφηνε ευρεία περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη στην εφαρμογή των διατάξεών της με αποτέλεσμα οι διαδικαστικές εγγυήσεις να διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών<sup>162</sup>.

<sup>161</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 39.

<sup>162</sup> UNCHR, Cathryn Costello, "The European asylum procedures directive in legal context", NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Research Paper No. 134, Νοέμβριος 2006, σελ. 34, διαθέσιμο σε: <http://www.unhcr.org/research/working/4552f1cc2/european-asylum-procedures-directive-legal-context-cathryn-costello.html>

Συμπερασματικά μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ως άνω οδηγία προβλέπει ορισμένες διαδικαστικές προδιαγραφές και όχι μια «τυπική διαδικασία». Όπως αναφέρεται και στην Πράσινη Βίβλο<sup>163</sup> σχετικά με το μέλλον του ΚΕΣΑ, η οδηγία από τη μία πλευρά παρέχει σημαντική ευελιξία σε διάφορους τομείς, όπως οι διατάξεις περί ταχειών διαδικασιών, διαδικασιών στα σύνορα και απαράδεκτων αιτήσεων, από την άλλη σαφώς απαιτείται περαιτέρω προσέγγιση των νομοθεσιών προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος του προγράμματος της Χάγης για μια κοινή διαδικασία σε ολόκληρη την ΕΕ. Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση της αποτελεσματικής πρόσβασης στη δυνατότητα αίτησης ασύλου και, κατ' επέκταση στη πρόσβαση στη διεθνή προστασία στην ΕΕ, μέσω της ενίσχυσης των νομικών εγγυήσεων που συνοδεύουν το κρίσιμο αρχικό στάδιο των διαδικασιών στα σύνορα, ιδίως δε στη διαδικασία καταχώρησης και ελέγχου. Θεωρεί, επίσης, ότι ενδεχομένως θα χρειαστεί η περαιτέρω προσέγγιση των εθνικών κανόνων όσον αφορά ορισμένες πτυχές της διαδικασίας ασύλου που δεν καλύπτονταν-ή τουλάχιστον δεν καλύπτονταν αποτελεσματικά- από τις διατάξεις του πρώτου σταδίου, όπως η ποιότητα λήψης αποφάσεων, η εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων που υποβάλλουν οι αιτούντες, η μετάφραση των εγγράφων, η μέθοδος και η διαδικασία συνέντευξης και οι διαδικασίες προσφυγής. Επίσης, η Επιτροπή στην Πράσινη Βίβλο επισημαίνει ότι πρέπει να επαναξιολογηθεί το περιεχόμενο ορισμένων διαδικαστικών ρυθμίσεων που θεσπίστηκαν στο πρώτο στάδιο της εναρμόνισης, όπως οι έννοιες της ασφαλούς χώρας προέλευσης, των ασφαλών τρίτων χωρών και των ασφαλών ευρωπαϊκών τρίτων χωρών.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις επαναλαμβάνονται και στην έκθεση της Επιτροπής για την εφαρμογή της οδηγίας 2005/85/ΕΚ<sup>164</sup>, στην οποία η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι ορισμένες από τις προαιρετικές διατάξεις της οδηγίας και τις ρήτρες παρέκκλισης συνέβαλαν στην ύπαρξη ανομοιογενών ρυθμίσεων ανά την ΕΕ. Προσθέτει ότι οι διαδικαστικές εγγυήσεις διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν επιτεύχθηκε ο στόχος της

---

<sup>163</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM(2007) 301 τελικό, 6.6.2007, σελ.3-4.

<sup>164</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή της οδηγίας 2005/85/ΕΚ της 1<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2010)465 τελικό, 8.9.2010.

εξασφάλισης ίσων όρων σε σχέση με δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου.

Αναφορικά με τα άρθρα 29 παρ.1 και 2, και 36 παρ.3 της οδηγίας 2005/85/ΕΚ, σχετικά με τον ελάχιστο κοινό κατάλογο τρίτων χωρών ως ασφαλών χωρών καταγωγής, διαπιστώθηκε πρόβλημα, γεγονός που οδήγησε στην προσφυγή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο ΔΕΚ<sup>165</sup>. Το τελευταίο, κληθέν να αποφανθεί αν το Συμβούλιο της ΕΕ μπορούσε νομίμως να προβλέψει με την επίδικη οδηγία ότι θα έχει το ίδιο την εξουσία να θεσπίζει και να τροποποιεί τους καταλόγους «ασφαλών χωρών» – με ειδική πλειοψηφία, κατόπιν προτάσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και έπειτα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – διαπίστωσε ότι η διαδικασία θεσπίσεως των καταλόγων την οποία προβλέπει η επίδικη οδηγία είναι διαφορετική από εκείνη που ορίζει η Συνθήκη. Επομένως, το Συμβούλιο, δημιουργώντας με την επίδικη οδηγία, δηλαδή με πράξη του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, νέες νομικές βάσεις, υπερέβη τα όρια των αρμοδιοτήτων που του απονέμει η Συνθήκη. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Δικαστήριο ακυρώνει τις προσβαλλόμενες διατάξεις, με απόφασή του στις 6 Μαΐου 2008<sup>166</sup>.

Περαιτέρω, η UNHCR το Μάρτιο του 2010, δημοσιεύει μελέτη<sup>167</sup> για την εφαρμογή της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου σε επιλεγμένα κράτη και εξετάζει την εθνική νομοθεσία και πρακτική όσον αφορά στα διαθέσιμα ένδικα μέσα κατά των αποφάσεων που εκδίδονται επί των αιτήσεων ασύλου. Στην ουσία διερευνά, σε συνεργασία με τους θεσμικούς φορείς των ενδιαφερόμενων κρατών μελών, εάν είναι προσβάσιμο στην πράξη το νομοθετικά θεσμοθετημένο δικαίωμα στην άσκηση προσφυγής κατά των απορριπτικών αποφάσεων που εκδίδονται επί των αιτήσεων ασύλου (τόσο στο πλαίσιο των κανονικών όσο και στο πλαίσιο των ταχύρυθμων διαδικασιών). Η σχετική έρευνα αναδεικνύει ότι, στην πράξη, είναι ποικίλα και αρκετά τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι ενδιαφερόμενοι αιτούντες

---

<sup>165</sup> Μ.ΑΝΑΓΝΟΥ, «Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης(1999-2013), Αποτιμώντας τα προγράμματα δράσης του: Τάμπερε- Χάγη- Στοκχόλμη», ο.π., σελ.95-96.

<sup>166</sup> C-133/06, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 6ης Μαΐου 2008, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

<sup>167</sup> UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice- Key Findings and Recommendations, Μάρτιος 2010, διαθέσιμη σε: <http://www.unhcr.org/protection/operations/4c7b71039/improving-asylum-procedures-comparitive-analysis-recommendations-law-practice.html>



άσυλο σε ορισμένα κράτη μέλη. Αναφορικά κάποια εμπόδια είναι<sup>168</sup>:

- Η παροχή ανεπαρκών πληροφοριών στους ενδιαφερόμενους για τον τρόπο άσκησης προσφυγής και για το αρμόδιο να την εξετάσει όργανο.
- Οι εξαιρετικά σύντομες προθεσμίες για την άσκηση της προσφυγής.
- Η παράλειψη εξασφάλισης γλωσσικής συνδρομής στους αιτούντες άσυλο όσον αφορά στις πληροφορίες για τον τρόπο άσκησης και για την κατάθεση της προσφυγής.
- Η έλλειψη νομικών συμβούλων και/ή εξειδικευμένων νομικών συμβούλων.
- Η πρακτική αδυναμία των αιτούντων άσυλο να ασκήσουν αυτοπροσώπως την προσφυγή.
- Οι δυσκολίες της έγκαιρης πρόσβασης στο φάκελο της υπόθεσης με αποτέλεσμα τη μη λήψη γνώσης της απόρριψης του αιτήματος των ενδιαφερόμενων και την πλημμελή προετοιμασία της.

Ορισμένα από τα προαναφερόμενα προβλήματα καθιστούν στην πράξη αναποτελεσματικό το δικαίωμα προσφυγής. Επιπλέον, επιτείνουν τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι κρατούμενοι αιτούντες άσυλο αφού στην περίπτωση τους προβλέπονται κατά κανόνα συντομότερες προθεσμίες.

Επίσης, στα περισσότερα από τα κράτη μέλη, το δευτεροβάθμιο όργανο που είναι αρμόδιο να επανεξετάσει τις απορριπτικές αποφάσεις που εκδίδονται επί αιτημάτων ασύλου έχει δικαιοδοσία να κρίνει τόσο τα πραγματικά όσο και τα νομικά ζητήματα των σχετικών υποθέσεων.

Όσον αφορά στις αποφάσεις που εκδίδονται στο πλαίσιο εφαρμογής των ταχύρρυθμων διαδικασιών, από τη μελέτη προκύπτει ότι πολλές έννομες τάξεις δεν παρέχουν στους αιτούντες άσυλο τη δυνατότητα να προσβάλουν την απόφαση που διατάσσει την εξέταση του αιτήματός τους με την ταχύρρυθμη διαδικασία. Μάλιστα, σε ορισμένα κράτη μέλη, οι αιτούντες άσυλο δεν ενημερώνονται ειδικά για την κατά προτεραιότητα ή με την ταχύρρυθμη διαδικασία εξέτασης του αιτήματός τους καθώς δεν εκδίδεται ξεχωριστή απόφαση.

---

<sup>168</sup> UNHCR, Θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για του Πρόσφυγες για το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής στις ταχύρρυθμες διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, (Εκδόθηκαν στο πλαίσιο προδικαστικών ερωτημάτων του Διοικητικού Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου για την ερμηνεία του άρθρου 39 της Οδηγίας για τις Διαδικασίες Ασύλου και των άρθρων 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), 21-5-2010, διαθέσιμο στο: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ab8b252>

Η UNHCR, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η πραγματική προσφυγή της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου πρέπει να έχει τα ίδια γνωρίσματα με εκείνα που απαιτεί η ΕΣΔΑ, συμπεριλαμβανομένων της πλήρους επανεξέτασης, από δικαστήριο ή οιονεί δικαστικό όργανο, των πραγματικών και νομικών στοιχείων της υπόθεσης. Επιπλέον, ενδέχεται η παράλειψη τήρησης των ελάχιστων εγγυήσεων, όπως είναι αυτές που ορίζει το Κεφάλαιο II της Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, να αποτρέπει στην πράξη τους προσφεύγοντες από την άσκηση ενός ουσιαστικού δικαιώματος, όπως είναι το δικαίωμα στο άσυλο, που προβλέπει και εγγυάται το άρθρο 18 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και το δικαίωμα διεθνούς προστασίας, που προβλέπουν και εγγυώνται η Σύμβαση του 1951 και άλλες σχετικές συνθήκες.

#### **4.3. Η αναδιατυπωμένη οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με τις κοινές διαδικασίες ασύλου**

Στο άρθρο 42 της οδηγίας 2005/85/ΕΚ προβλέπεται η υποβολή έκθεσης από την Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σχετικά με την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας στα κράτη μέλη, και η κατάθεση τυχόν προτάσεων το αργότερο την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009.

Η ανάγκη τροποποίησης της παραπάνω οδηγίας είχε ήδη διαφανεί από τα αποτελέσματα της διαβούλευσης με βάση τη Πράσινη Βίβλο, όπου παρατηρήθηκε η ύπαρξη πολλαπλών και διάσπαρτων διαδικαστικών ρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο και τονίστηκαν οι ανεπάρκειες όσον αφορά το επίπεδο διαδικαστικών εγγυήσεων για τους αιτούντες άσυλο, που απορρέουν κυρίως από το γεγονός ότι η οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη ευρύτατη διακριτική ευχέρεια. Στο Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο που ακολούθησε προσδιορίστηκαν τα μέτρα που θα πρότεινε η Επιτροπή για την ολοκλήρωση της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ, με στόχο τη μεγαλύτερη εναρμόνιση και τη βελτίωση των απαιτήσεων για τη διεθνή προστασία σε όλη την Ένωση. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, οι τροποποιήσεις που θα προτεινόταν

από την Επιτροπή το 2009, έπρεπε να αποσκοπούν στα ακόλουθα<sup>169</sup>:

- Στη θέσπιση ενιαίας, κοινής διαδικασίας ασύλου που δεν αφήνει περιθώρια για τη διάδοση διαφορετικών διαδικαστικών ρυθμίσεων στα κράτη μέλη.
- Στη θέσπιση υποχρεωτικών διαδικαστικών διασφαλίσεων καθώς και κοινών εννοιών και μηχανισμών που θα ενοποιήσουν τη διαδικασία ασύλου.
- Στη διευθέτηση της ιδιαίτερης κατάστασης των μικτών αφίξεων.
- Στην ενίσχυση της ισότητας μεταξύ των φύλων στη διαδικασία ασύλου και πρόβλεψη πρόσθετων διασφαλίσεων για ευάλωτους αιτούντες.

Στις 21 Οκτωβρίου 2009<sup>170</sup>, η Επιτροπή υποβάλει την πρότασή της, η οποία πραγματεύεται τα ακόλουθα θέματα:

α) Τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων ισχυουσών πράξεων σχετικά με το άσυλο. Η πρόταση προβλέπει μια νέα ενιαία διαδικασία με τη διασφάλιση της απλούστευσης και του εξορθολογισμού των διαδικασιών ασύλου, καθιστώντας σαφές ότι οι αιτήσεις θα πρέπει να εξετάζονται με βάση και τις δύο μορφές διεθνούς προστασίας που προβλέπει η οδηγία περί αναγνώρισης.

β) Τη διευκόλυνση της πρόσβασης στις διαδικασίες εξέτασης με την πρόβλεψη ορισμένων εγγυήσεων. Στην πρόταση περιλαμβάνονται ρητά τα χωρικά ύδατα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και προσδιορίζονται οι υποχρεώσεις των συνοριακών φυλάκων, της αστυνομίας και του προσωπικού των καταστημάτων κράτησης.

γ) Την ύπαρξη διαδικαστικών εγγυήσεων στις πρωτοβάθμιες διαδικασίες. Η πρόταση αποσκοπεί στη βελτίωση του γενικότερου επιπέδου δίκαιης μεταχείρισης στις διαδικασίες ασύλου λαμβάνοντας υπόψη τη νομολογία του ΔΕΚ και του ΕΔΔΑ. Συγκεκριμένα, στην πρόταση καταργείται η δυνατότητα παράλειψης της προσωπικής συνέντευξης στις ταχείες διαδικασίες, προβλέπεται το δικαίωμα δωρεάν νομικής συνδρομής προς τους αιτούντες διεθνή προστασία στις πρωτοβάθμιες διαδικασίες και προτείνεται η θέσπιση ειδικών εγγυήσεων για ευάλωτα πρόσωπα που ζητούν άσυλο.

<sup>169</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Σχέδιο Πολιτικής για το άσυλο, Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ», COM(2008) 360 τελικό, 17.6.2008, σελ.5.

<sup>170</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2009) 554 τελικό, 21.10.2009, σελ.6 έως 9.

δ) Την ενοποίηση των βασικών διαδικαστικών εννοιών και μηχανισμών και τον καλύτερο προσδιορισμό του λειτουργικού τους ρόλου στις διαδικασίες ασύλου. Αυτό αφορά πρωτίστως τους λόγους απόρριψης μιας αίτησης ως απαράδεκτης, περιλαμβανομένης της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας, τις ταχείες διαδικασίες και τις προδήλως αβάσιμες αιτήσεις, την έννοια των μεταγενέστερων αιτήσεων και την έννοια της ασφαλούς χώρας καταγωγής.

ε) Τη διασφάλιση της πρόσβασης των αιτούντων άσυλο σε αποτελεσματικά ένδικα μέσα σύμφωνα με τις κοινοτικές και διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών. Στην πρόταση δηλώνεται ρητά ότι τα δικαστήρια πρέπει να αναθεωρούν τις πρωτοβάθμιες αποφάσεις τόσο ως προς τα πραγματικά δεδομένα όσο και ως προς τα νομικά ζητήματα και θεσπίζει σαφείς κανόνες σχετικά με το ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών.

Στις 6 Απριλίου 2011, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση σχετικά με την παραπάνω πρόταση της Επιτροπής, ωστόσο, οι συζητήσεις ήταν δύσκολες και δεν κατέστη δυνατό να επιτευχθεί συναίνεση στο Συμβούλιο<sup>171</sup>.

Έτσι η Επιτροπή, υποβάλλει τροποποιημένη πρόταση, την 1<sup>η</sup> Ιουνίου 2011<sup>172</sup>, η οποία ευθυγραμμίζεται με το πρόγραμμα της Στοκχόλμης του 2009 που απαιτεί την επίτευξη του ΚΕΣΑ μέχρι το 2012. Στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης αναφέρεται ότι: *«Όπως και στην προηγούμενη πρόταση, ο συνολικός στόχος εξακολουθεί να έγκειται στην επίτευξη αποτελεσματικών και δίκαιων διαδικασιών. Η πρόταση συνεχίζει να διασφαλίζει την πλήρη τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων διότι είναι ενημερωμένη ως προς την εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ιδίως όσον αφορά το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής. Σε σύγκριση με την ισχύουσα οδηγία, οι διαδικαστικές εγγυήσεις αναθεωρήθηκαν για να οδηγήσουν σε περισσότερο συνεπή εφαρμογή των διαδικαστικών αρχών. Επίσης, η πρόταση εισάγει περισσότερο συνεπείς και*

<sup>171</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1477477227777&uri=CELEX:52011PC0319>

<sup>172</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τροποποιημένη πρόταση ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (Αναδιτύπωση), COM(2011) 319τελικό, 1.6.2011.

*απλουστευμένους διαδικαστικούς μηχανισμούς και έννοιες, παρέχοντας μ' αυτόν τον τρόπο στις αρμόδιες για το άσυλο αρχές τα αναγκαία διαδικαστικά εργαλεία για την πρόληψη των καταχρήσεων και την ταχεία επεξεργασία των σαφώς αβάσιμων αιτήσεων.»*

Σύμφωνα με την τροποποιημένη πρόταση, ορισμένες αλλαγές επέρχονται για να διασφαλιστεί ότι η πρόταση είναι περισσότερο συμβατή με τα διάφορα νομικά συστήματα και τις άλλες ρυθμίσεις των κρατών μελών. Για να μπορέσουν τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν δεόντως μεγάλο αριθμό ταυτόχρονων αιτήσεων ασύλου, αναθεωρούνται κανόνες σχετικά με την πρόσβαση στη διαδικασία, τη διεξαγωγή προσωπικών συνεντεύξεων και την τυποποιημένη μέγιστη διάρκεια των διαδικασιών ασύλου. Τα κράτη μέλη διαθέτουν περισσότερη ευελιξία, προκειμένου να είναι ικανά να αντιμετωπίζουν τις εν δυνάμει καταχρήσεις του συστήματος ασύλου.

Επιπλέον, οι διατάξεις για τους αιτούντες που χρήζουν ειδικών δικονομικών εγγυήσεων απλουστεύονται. Οι νέοι κανόνες έχουν λιγότερο επιτακτικό χαρακτήρα για να δώσουν στα κράτη μέλη περισσότερη ευχέρεια και ευελιξία προκειμένου να ληφθούν υπόψη με τον κατάλληλο τρόπο οι διάφορες εν δυνάμει ιδιαίτερες συνθήκες των αιτούντων.

Τελικά, η οδηγία **2013/32/ΕΕ**<sup>173</sup> του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με τις κοινές διαδικασίες και τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, εκδίδεται στις 26 Ιουνίου 2013 και αποτελεί το τελευταίο στάδιο της δεύτερης φάσης εναρμόνισης της νομοθεσίας για το άσυλο από τα κράτη μέλη της ΕΕ.

#### **4.3.1. Γενικές διατάξεις της οδηγίας**

Η αναδιατυπωμένη οδηγία βελτιώνει την πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου διότι έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από την οδηγία του 2005 και ισχύει για όλες τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας, τόσο για το καθεστώς του πρόσφυγα

---

<sup>173</sup> ΕΕ 2013, L180, ΟΔΗΓΙΑ 2013/32/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση).

όσο και της επικουρικής προστασίας.

Επιπλέον, το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής περιλαμβάνει πλέον ρητά, όχι μόνο τις αιτήσεις που υποβάλλονται στο έδαφος και στα σύνορα των κρατών μελών, αλλά και τις αιτήσεις που υποβάλλονται στα χωρικά ύδατα ή στις ζώνες διέλευσης των κρατών μελών, προσθήκη σημαντική δεδομένης της αύξησης των θαλάσσιων αφίξεων. Όσον αφορά στην περίπτωση ατόμων που αναζητούν διεθνή προστασία και αυτά βρίσκονται στα χωρικά ύδατα κράτους μέλους, θα πρέπει να αποβιβάζονται στη ξηρά και η εξέταση των αιτήσεών τους να γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας<sup>174</sup>.

Μια σημαντική υποχρέωση που προβλέπεται για τα κράτη μέλη<sup>175</sup>, είναι να ορίζουν αποφαινόμενη αρχή υπεύθυνη για τη δέουσα εξέταση των αιτήσεων γεγονός που μειώνει σημαντικά τις δυνατότητες των κρατών μελών να αναθέτουν σε άλλη αρχή την ευθύνη λήψης αποφάσεων που αφορούν το άσυλο, σε σύγκριση με την αντίστοιχη διάταξη της προηγούμενης οδηγίας. Πλέον τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ως υπεύθυνη αρχή άλλη από την ορισθείσα αποφαινόμενη αρχή, μόνο προς τους εξής σκοπούς:

- α) Διεκπεραίωση υποθέσεων σύμφωνα με τον κανονισμό του Δουβλίνου, και
- β) Χορήγηση ή άρνηση εισόδου στο πλαίσιο των διαδικασιών στα σύνορα και ύστερα από αιτιολογημένη γνώμη της αποφαινόμενης αρχής.

Επίσης, η ορισθείσα αποφαινόμενη αρχή πρέπει να είναι εφοδιασμένη με τα κατάλληλα μέσα και με επαρκώς ικανό και κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό προκειμένου να εκτελεί την αποστολή της σωστά.

#### 4.3.2. Βασικές αρχές και εγγυήσεις

##### i. Πρόσβαση στη διαδικασία

Όσον αφορά στην πρόσβαση στη διαδικασία, η αναδιατυπωμένη οδηγία προβλέπει προθεσμία για την καταχώρηση μιας αίτησης διεθνούς προστασίας, η οποία ορίζεται στις τρεις μέρες όταν η αίτηση υποβάλλεται σε αρμόδια αρχή και στις έξι μέρες όταν υποβάλλεται σε άλλες αρχές οι οποίες ενδεχομένως λαμβάνουν

<sup>174</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, αιτιολογική σκέψη 26.

<sup>175</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 4.

τέτοιες αιτήσεις. Στην περίπτωση που ένας μεγάλος αριθμός ταυτόχρονων αιτήσεων διεθνούς προστασίας από υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς καθιστά πολύ δύσκολη στην πράξη την τήρηση των παραπάνω προθεσμιών, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν παράταση της προθεσμίας σε δέκα εργάσιμες ημέρες. Επιπλέον, γίνεται διάκριση μεταξύ των όρων «υποβολή αίτησης» και «κατάθεση αίτησης». Η οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν ότι ένα πρόσωπο που έχει υποβάλλει αίτηση διεθνούς προστασίας, θα έχει την πραγματική δυνατότητα να την καταθέσει το ταχύτερο δυνατό και μπορούν να απαιτούν οι αιτήσεις να κατατίθενται αυτοπροσώπως και/ή σε καθορισμένο χώρο<sup>176</sup>.

Στη συνέχεια, προβλέπονται<sup>177</sup> μεγαλύτερες δυνατότητες για τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας από ή για λογαριασμό των ανηλίκων όπως επίσης και για τα ασυνόδευτα παιδιά. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να μεριμνούν ώστε ένας ανήλικος να έχει το δικαίωμα να υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας είτε αυτοπροσώπως, είτε μέσω των γονέων του ή άλλου ενήλικου μέλους της οικογένειάς του, ή ενήλικου ο οποίος είναι υπεύθυνος γι' αυτόν ή μέσω εκπροσώπου.

Επιπλέον, στην αναδιατυπωμένη οδηγία προστέθηκε διάταξη<sup>178</sup>, προκειμένου τα πρόσωπα που βρίσκονται σε κέντρα κράτησης ή στα σύνορα, να διευκολυνθούν να ασκήσουν το δικαίωμα σε αίτηση διεθνούς προστασίας εφόσον το επιθυμούν. Τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν στα πρόσωπα αυτά τις απαραίτητες πληροφορίες και την ευκαιρία να υποβάλουν την αίτηση.

Όσον αφορά στις προϋποθέσεις για την εξέταση των αιτήσεων, γίνεται ρητή αναγνώριση της υπεροχής της επιλεξιμότητας του καθεστώτος του πρόσφυγα έναντι αυτού της επικουρικής προστασίας, διότι η ανατυπωμένη οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να εξακριβώνουν καταρχάς κατά πόσον οι αιτούντες μπορούν να αναγνωρισθούν ως πρόσφυγες, και σε αντίθετη περίπτωση, να εξακριβώνουν κατά πόσον οι αιτούντες δικαιούνται επικουρικής προστασίας<sup>179</sup>.

## ii. Βασικές διαδικαστικές εγγυήσεις

<sup>176</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 6.

<sup>177</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 7.

<sup>178</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 8.

<sup>179</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 10.

Στην αναδιατυπωμένη οδηγία, υπάρχουν περαιτέρω εγγυήσεις για τους αιτούντες διεθνή προστασία, όσον αφορά<sup>180</sup>:

- Την ενημέρωσή τους όχι μόνο για τη διαδικασία, για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, τις πιθανές συνέπειες της μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις τους και της μη συνεργασίας με τις αρχές αλλά και για τις συνέπειες ρητής ή σιωπηρής ανάκλησης της αίτησης.
- Την ευρύτερη πρόσβαση σε νομικούς συμβούλους, με την απάλειψη του περιορισμού να επικοινωνούν μόνο με τη UNHCR και την προσθήκη της δυνατότητας να επικοινωνούν και με κάθε άλλη οργάνωση που παρέχει νομικές ή άλλες συμβουλές.
- Την πρόσβαση στους ίδιους ή στους νομικούς τους συμβούλους στις πληροφορίες που λαμβάνονται υπόψη για τη λήψη της απόφασης.

Επίσης, για τους ασυνόδευτους ανηλίκους υπάρχουν μια σειρά από ειδικές εγγυήσεις. Το μείζον συμφέρον του παιδιού θα πρέπει να αποτελεί πρωταρχική μέριμνα των κρατών μελών κατά την εφαρμογή της οδηγίας. Κατά την εκτίμηση του μείζονος συμφέροντος του παιδιού, τα κράτη μέλη θα πρέπει συγκεκριμένα να λαμβάνουν υπόψη την καλή διαβίωση και την κοινωνική ανάπτυξή του, συμπεριλαμβανομένων των καταβολών του<sup>181</sup>.

Για τους ανηλίκους η αναδιατυπωμένη οδηγία προβλέπει μια σειρά από πρόσθετες εγγυήσεις, όπως την απαίτηση ο ενήλικος να ενημερώνεται αμέσως για το διορισμό εκπροσώπου, απαιτώντας ο εκπρόσωπος να ασκεί τα καθήκοντά του σύμφωνα με την αρχή του μείζονος συμφέροντος του παιδιού και να διαθέτει την κατάλληλη εμπειρογνωμοσύνη για τον σκοπό αυτό<sup>182</sup>. Ενώ με την πρώτη οδηγία επιτρεπόταν στα κράτη μέλη να μη διορίσουν εκπρόσωπο σε μια σειρά από περιπτώσεις<sup>183</sup>, η αναδιατυπωμένη οδηγία περιορίζει αυτές τις εξαιρέσεις και

<sup>180</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 11.

<sup>181</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, αιτιολογική σκέψη 33.

<sup>182</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 25, παρ.1.

<sup>183</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 17, παρ.2 και 3: «2. Τα κράτη μέλη μπορούν να μη διορίσουν εκπρόσωπο εφόσον ο ασυνόδευτος ανήλικος: α) θα ενηλικιωθεί, κατά πάσα πιθανότητα, προτού ληφθεί απόφαση σε πρώτο βαθμό, ή β) μπορεί να επωφεληθεί, δωρεάν, νομικού ή άλλου συμβούλου, αναγνωρισμένου ως προς την ιδιότητά του αυτή από την εθνική νομοθεσία, προκειμένου να φέρει εις πέρας τα καθήκοντα που ορίζονται ανωτέρω για τον εκπρόσωπο, ή γ) είναι ή ήταν έγγαμος. 3. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης, σύμφωνα με τις ισχύουσες την 1η Δεκεμβρίου 2005 νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, να μη διορίσουν εκπρόσωπο όταν ο ασυνόδευτος ανήλικος είναι ηλικίας τουλάχιστον 16 ετών, εκτός εάν δεν είναι σε θέση να υποστηρίξει την αίτησή του χωρίς εκπρόσωπο.»



επιτρέπει σε ένα κράτος μέλος να μην διορίσει εκπρόσωπο εφόσον ο ασυνόδευτος ανήλικος κατά πάσα πιθανότητα θα συμπληρώσει το 18ο έτος προτού ληφθεί απόφαση σε πρώτο βαθμό<sup>184</sup>.

### iii. Υποχρεώσεις των αιτούντων άσυλο

Όσον αφορά τις υποχρεώσεις των αιτούντων, ο καθορισμός αυτών δεν υπόκειται πλέον στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, αλλά η αναδιατυπωμένη οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να υποχρεώνουν τους αιτούντες να συνεργάζονται με τις αρχές<sup>185</sup>. Οι υποχρεώσεις αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν την υποχρέωση να αναφέρονται στις αρμόδιες αρχές ή να παρουσιάζονται ενώπιον τους αυτοπροσώπως, χωρίς καθυστέρηση ή σε καθορισμένο χρόνο, να παραδίδουν τα έγγραφα που έχουν στην κατοχή τους και σχετίζονται με την εξέταση της αίτησης και να ενημερώνουν τις αρμόδιες αρχές για τον παρόντα τόπο διαμονής ή τη διεύθυνσή τους και να τις ενημερώνουν για την αλλαγή του το συντομότερο δυνατόν. Οι αρμόδιες αρχές μπορούν να κάνουν σωματική έρευνα<sup>186</sup> στον αιτούντα, να τον φωτογραφίζουν και να καταγράφουν προφορικές δηλώσεις του εφόσον έχει ενημερωθεί σχετικά εκ των προτέρων.

Αναφορικά με την υποχρέωση προσωπικής συνέντευξης στους αιτούντες, η αναδιατυπωμένη οδηγία προσθέτει ότι οι προσωπικές συνεντεύξεις επί της ουσίας της αίτησης διεθνούς προστασίας διεξάγονται από το προσωπικό της αποφαινόμενης αρχής, εκτός εάν αυτό είναι αδύνατο στην πράξη λόγω ταυτόχρονων αιτήσεων διεθνούς προστασίας από μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών<sup>187</sup>. Στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι το προσωπικό διαφορετικής αρχής μπορεί προσωρινά να συμμετάσχει στη διενέργεια των συνεντεύξεων αυτών. Επίσης, η αναδιατυπωμένη οδηγία μειώνει σημαντικά τους λόγους για τους οποίους θα μπορούσε να παραληφθεί η προσωπική συνέντευξη. Μπορεί να παραληφθεί στην περίπτωση που η αποφαινόμενη αρχή μπορεί να χορηγήσει το καθεστώς τους πρόσφυγα βάσει

<sup>184</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 25, παρ.2.

<sup>185</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 13.

<sup>186</sup> Η αναδιατυπωμένη οδηγία πρόσθεσε την προϋπόθεση ότι η έρευνα πρέπει να διεξάγεται από πρόσωπο του ίδιου φύλου τηρουμένων πλήρως των αρχών της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της σωματικής και ψυχολογικής ακεραιότητας. Άρθρο 13, παρ.2 δ).

<sup>187</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 14.

των διαθέσιμων αποδεικτικών στοιχείων και στην περίπτωση που ο αιτών είναι ανίκανος ή δεν μπορεί να συμμετάσχει σε συνέντευξη, για λόγους που οφείλονται σε μόνιμες καταστάσεις ανεξάρτητες από τη θέλησή του.

Περαιτέρω, η οδηγία εισάγει μια σειρά από πρόσθετες απαιτήσεις για τις προσωπικές συνεντεύξεις, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να τις διεξάγουν με απόλυτο σεβασμό στην πολιτιστική καταγωγή, το φύλο, τον γενετήσιο προσανατολισμό και τη ταυτότητα φύλου ή της ευαισθησίας του αιτούντος<sup>188</sup>.

Προβλέπει επίσης:

- Όπου είναι δυνατό η συνέντευξη με τον αιτούντα να διεξάγεται από πρόσωπο του ίδιου φύλου, εφόσον το ζητήσει ο αιτών.
- Να επιλέγεται διερμηνέας δυνάμενος να εξασφαλίσει τη δέουσα επικοινωνία μεταξύ του αιτούντος και του προσώπου που διεξάγει τη συνέντευξη και η επικοινωνία να διενεργείται στη γλώσσα που προτιμά ο αιτών εκτός εάν υπάρχει άλλη γλώσσα την οποία κατανοεί και στην οποία είναι σε θέση να επικοινωνήσει με σαφήνεια.
- Το πρόσωπο που διεξάγει τη συνέντευξη επί της ουσίας της αίτησης διεθνούς προστασίας να μη φοράει στρατιωτική στολή ή στολή των δυνάμεων επιβολής του νόμου.
- Οι συνεντεύξεις με ανηλίκους να διεξάγονται με τρόπο κατάλληλο για παιδιά.

Κατά τη διεξαγωγή της προσωπικής συνέντευξης απαιτείται, η αποφαινόμενη αρχή να μεριμνά ώστε να παραχωρείται στον αιτούντα κατάλληλη ευκαιρία για να παρουσιάσει τα στοιχεία που απαιτούνται για την τεκμηρίωση της αίτησής του. Αυτό περιλαμβάνει την ευκαιρία να παράσχει εξηγήσεις σχετικά με στοιχεία τα οποία ενδεχομένως λείπουν και/ή σχετικά με τυχόν ασυνέπειες ή αντιφάσεις στο πλαίσιο των δηλώσεων του αιτούντος<sup>189</sup>.

Εν συνεχεία, η αναδιατυπωμένη οδηγία εισάγει περισσότερες απαιτήσεις για την έκθεση και καταγραφή των προσωπικών συνεντεύξεων. Ενώ η πρώτη οδηγία απαιτούσε για κάθε προσωπική συνέντευξη «να συντάσσεται γραπτή έκθεση η οποία να περιλαμβάνει τις βασικές πληροφορίες σχετικά με την

<sup>188</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 15.

<sup>189</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 16.

αίτηση<sup>190</sup>», η αναδιατυπωμένη οδηγία απαιτεί «να συντάσσεται διεξοδική και εμπειριστατωμένη έκθεση που να περιλαμβάνει όλα τα ουσιώδη στοιχεία είτε να γίνεται απομαγνητοφώνηση<sup>191</sup>».

Πλέον, προβλέπεται η δυνατότητα ακουστικής ή οπτικοακουστικής καταγραφής της προσωπικής συνέντευξης. Σε περίπτωση που γίνεται τέτοια καταγραφή, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η καταγραφή ή το κείμενο της απομαγνητοφώνησης να διατίθενται σε σχέση με το φάκελο του αιτούντος<sup>192</sup>.

Η αναδιατυπωμένη οδηγία, προβλέπει επίσης, τη δυνατότητα για τον αιτούντα να σχολιάσει τη συνέντευξή του. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ο αιτών να έχει την ευκαιρία να διατυπώσει τυχόν παρατηρήσεις και/ή να παράσχει διευκρινίσεις προφορικώς και/ή γραπτώς σε σχέση με τυχόν εσφαλμένες μεταφράσεις ή παρερμηνείες που περιλαμβάνονται στην έκθεση ή στο κείμενο της απομαγνητοφώνησης, στο τέλος της προσωπικής συνέντευξης ή εντός καθορισμένου χρονικού ορίου, πριν λάβει απόφαση η αποφαινόμενη αρχή<sup>193</sup>.

Επίσης, οι αιτούντες και οι νομικοί ή άλλοι σύμβουλοι, μπορούν πλέον να έχουν πρόσβαση στην έκθεση ή στο κείμενο της απομαγνητοφώνησης και, ενδεχομένως, στην καταγραφή, πριν λάβει απόφαση η αποφαινόμενη αρχή<sup>194</sup>.

#### **iv. Ιατρική εξέταση**

Για την περίπτωση που οι αιτούντες διεθνή προστασία επικαλεστούν ότι έχουν υποστεί βασανιστήρια ή άλλες μορφές σοβαρής σωματικής ή ψυχολογικής βίας, οι ιατρικές εξετάσεις μπορούν να παίξουν καθοριστικό ρόλο στην επιβεβαίωση των αιτημάτων τους. Με την αναδιατυπωμένη οδηγία εισάγεται διάταξη που προβλέπει ότι όταν η αποφαινόμενη αρχή το θεωρεί σκόπιμο για την αξιολόγηση αίτησης διεθνούς προστασίας, τα κράτη μέλη, με την επιφύλαξη της συναίνεσης του αιτούντος, μεριμνούν για την ιατρική εξέταση του αιτούντος όσον αφορά ενδείξεις που ενδεχομένως υποδηλώνουν διώξεις ή σοβαρή βλάβη που υπέστη κατά το παρελθόν<sup>195</sup>.

<sup>190</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 14, παρ.1.

<sup>191</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 17, παρ.1.

<sup>192</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 17, παρ.2.

<sup>193</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 17, παρ.3.

<sup>194</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 17, παρ.5.

<sup>195</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 18.

## **v. Νομική συνδρομή και εκπροσώπηση**

Σε όλη τη διαδικασία της χορήγησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, η ποιοτική νομική συνδρομή και εκπροσώπηση αποτελεί ουσιαστική εγγύηση για την εξασφάλιση της αμεροληψίας και της αποτελεσματικότητας. Λόγω της πολυπλοκότητας των διαδικασιών ασύλου, ο ρόλος των νομικών συμβούλων είναι ζωτικής σημασίας για τους αιτούντες διεθνή προστασία, προκειμένου να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους.

Το ΕΔΔΑ στην υπόθεση «M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας» τόνισε τη σημασία της νομικής βοήθειας, σημειώνοντας πως είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί ότι διαδικασίες για την παροχή ασύλου διεξάγονται με το σωστό τρόπο<sup>196</sup>. Αναφέρθηκε στις ελλείψεις που συνδέονται με την πρόσβαση στις διαδικασίες και την διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων ασύλου και τοποθέτησε «την ανεπαρκή ενημέρωση των αιτούντων άσυλο για τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθήσουν» μεταξύ αρκετών προβληματικών στοιχείων που πρέπει να διορθωθούν<sup>197</sup>. Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ, η νομική βοήθεια πρέπει να προσφέρει μια «κατάλληλη και πραγματική ευκαιρία» στους αιτούντες να τεκμηριώνουν τα αιτήματά τους<sup>198</sup>.

Η αναδιατυπωμένη οδηγία εισάγει την υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν, κατόπιν αιτήματος, δωρεάν νομικές και διαδικαστικές πληροφορίες στους αιτούντες, στο πλαίσιο των πρωτοβάθμιων διαδικασιών<sup>199</sup>. Είναι προς το συμφέρον τόσο των κρατών μελών όσο και των αιτούντων να διασφαλίζεται η ορθή αναγνώριση των αναγκών διεθνούς προστασίας ήδη στον πρώτο βαθμό. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να παρέχονται στους αιτούντες, από το στάδιο αυτό και δωρεάν, νομικές και διαδικαστικές πληροφορίες, λαμβανομένης υπόψη της προσωπικής τους κατάστασης. Η παροχή αυτών των πληροφοριών θα πρέπει,

---

<sup>196</sup> C. Costello and E. Hancox, 'The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum-Seeker and the Vulnerable Refugee', in Vincent Chetail, P. de Bruycker and F. Maiani (eds), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law* (Martinus Nijhoff 2015), σελ. 21, διαθέσιμο σε: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2609897](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2609897)

<sup>197</sup> ΕΔΔΑ Υπόθεση M.S.S. Κατά Βελγίου και Ελλάδας, (Προσφυγή υπ'αρ. 30696/09), Απόφαση, Στρασβούργο, 21 Ιανουαρίου 2010, παράγραφος 301, διαθέσιμο σε: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb219ab2>

<sup>198</sup> Ibid, παράγραφος 313.

<sup>199</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 19.

μεταξύ άλλων, να επιτρέψει στους αιτούντες να κατανοήσουν καλύτερα τη διαδικασία, και επομένως να τους βοηθήσει να συμμορφωθούν με τις σχετικές υποχρεώσεις<sup>200</sup>. Σε περίπτωση αρνητικής απόφασης επί αίτησης σε πρώτο βαθμό, τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν στους αιτούντες, κατόπιν αιτήματος, πληροφορίες με τις οποίες εξηγούνται οι λόγοι της απόφασης και οι δυνατότητες άσκησης προσφυγής κατ' αυτής.

Όπως στην πρώτη οδηγία, έτσι και στην αναδιατυπωμένη, ο αιτών έχει το δικαίωμα σε δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση μόνο στο πλαίσιο των διαδικασιών άσκησης ένδικου μέσου<sup>201</sup>, δηλαδή μόνο σε άσκηση έφεσης σε περίπτωση αρνητικής απόφασης σε πρώτο βαθμό, και το δικαίωμα αυτό συνοδεύεται από περιορισμούς, όπως την παροχή της δωρεάν νομικής συνδρομής μόνο σε όσους δεν έχουν επαρκείς πόρους και μόνο μέσω των υπηρεσιών που παρέχονται από νομικούς ή άλλους συμβούλους που καθορίζονται ειδικά από την εθνική νομοθεσία για συνδρομή και εκπροσώπηση των αιτούντων<sup>202</sup>. Επίσης, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν το δικαίωμα να επιβάλλουν χρηματικά και/ή χρονικά όρια στη δωρεάν παροχή νομικών και διαδικαστικών πληροφοριών, όπως και να προβλέπουν ότι, όσον αφορά τα τέλη και άλλα έξοδα, η μεταχείριση των αιτούντων δεν θα είναι ευνοϊκότερη από εκείνη που επιφυλάσσεται κατά γενικό κανόνα στους υπηκόους τους σε θέματα σχετικά με τη νομική συνδρομή<sup>203</sup>. Επίσης, εξακολουθεί να υπάρχει η πρόβλεψη ότι, τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν να τους επιστραφεί το σύνολο ή μέρος των καταβληθέντων εξόδων εάν και από τη στιγμή που έχει βελτιωθεί σημαντικά η οικονομική κατάσταση του αιτούντος ή εάν η απόφαση χορήγησης αυτών των εξόδων είχε ληφθεί με βάση ψευδείς πληροφορίες που είχε δώσει ο αιτών<sup>204</sup>.

Σε γενικές γραμμές η αναδιατυπωμένη οδηγία δεν επιφέρει κάποια σημαντική βελτίωση στις διατάξεις για τη νομική συνδρομή και εκπροσώπηση, πέρα από τη προσθήκη της διάταξης για την παροχή δωρεάν νομικών και διαδικαστικών

---

<sup>200</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, αιτιολογική σκέψη 22.

<sup>201</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 20.

<sup>202</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 21, παρ. 2.

<sup>203</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 15, παρ.5 και ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 21, παρ.4.

<sup>204</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 15, παρ.6 και ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 21, παρ.5.

πληροφοριών. Αλλά, η παροχή λεπτομερών πληροφοριών σχετικά με τη διαδικασία ασύλου δεν ισοδυναμεί με τη βοήθεια που παρέχεται από έναν ειδικό νομικό σύμβουλο που επιτρέπει στον αιτούντα άσυλο την υποστήριξη της αίτησής του σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Ωστόσο, η αναδιατυπωμένη οδηγία δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επιτρέπουν σε μη κυβερνητικές οργανώσεις να παράσχουν νομική συνδρομή και/ή εκπροσώπηση σε αιτούντες σε όλα τα στάδια των διαδικασιών<sup>205</sup>.

#### 4.3.3. Διαδικασίες σε πρώτο βαθμό

##### i. Τακτική διαδικασία εξέτασης

Η αναδιατυπωμένη οδηγία προβλέπει πιο σαφείς οδηγίες στα κράτη μέλη ως προς τις προθεσμίες εντός των οποίων θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί οι πρωτοβάθμιες διαδικασίες<sup>206</sup>. Συγκεκριμένα, θέτει την αρχή ότι η διαδικασία εξέτασης μιας αίτησης διεθνούς προστασίας ολοκληρώνεται εντός έξι μηνών από την κατάθεση της αίτησης και προβλέπει τη δυνατότητα παράτασης της προθεσμίας αυτής στους εννέα και στους δώδεκα μήνες. Η παράταση στους εννέα μήνες είναι δυνατή σε περιπτώσεις στις οποίες:

- α) Ανακύπτουν περίπλοκα ουσιαστικά και/ή νομικά ζητήματα.
- β) Μεγάλος αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών αιτούνται ταυτόχρονα διεθνή προστασία.
- γ) Η καθυστέρηση μπορεί να αποδοθεί σαφώς στη μη συμμόρφωση του αιτούντος με τις υποχρεώσεις του.

Η παραπάνω προθεσμία μπορεί να παραταθεί για άλλους τρεις μήνες, κατ'εξαίρεση και σε δεόντως αιτιολογημένες περιστάσεις, εφόσον είναι απαραίτητο για την κατάλληλη και πλήρη εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Ωστόσο, σε καμία περίπτωση δε μπορεί η διαδικασία εξέτασης να υπερβεί τους 21 μήνες μετά από την κατάθεση της αίτησης<sup>207</sup>.

Η αναδιατυπωμένη οδηγία εισάγει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να αναβάλουν την ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης στην περίπτωση που δεν

<sup>205</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 22, παρ.2.

<sup>206</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 31, παρ.2.

<sup>207</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 31, παρ.5.

μπορεί εύλογα να αναμένεται από την αποφαινόμενη αρχή να αποφασίσει εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας λόγω της αβέβαιης κατάστασης στη χώρα καταγωγής η οποία αναμένεται να είναι πρόσκαιρη<sup>208</sup>. Στην περίπτωση αυτή τα κράτη μέλη:

- α) Επανεξετάζουν την κατάσταση στη χώρα καταγωγής τουλάχιστον ανά έξι μήνες.
- β) Ενημερώνουν τους ενδιαφερόμενους αιτούντες εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος σχετικά με τους λόγους της αναβολής.
- γ) Ενημερώνουν την Επιτροπή εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος σχετικά με την αναβολή των διαδικασιών για τη χώρα καταγωγής.

Ωστόσο, η ανωτέρω διάταξη θα πρέπει να εφαρμόζεται με την επιφύλαξη των άρθρων 13 και 18 της οδηγίας 2011/95/ΕΕ, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη χορηγούν το καθεστώς πρόσφυγα ή το καθεστώς της επικουρικής προστασίας σε υπηκόους τρίτων χωρών ή σε ανιθαγενείς που πληρούν τις οικείες προϋποθέσεις. Αυτό σημαίνει, ότι στην περίπτωση που ο αιτών πληροί τις προϋποθέσεις, πρέπει να του χορηγηθεί αυτό το καθεστώς, αφού το ευρωπαϊκό κεκτημένο για το άσυλο δεν προβλέπει καμία νομική βάση για την αναβολή της χορήγησης του καθεστώτος για τα άτομα που πληρούν τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τον ορισμό του πρόσφυγα ή τον ορισμό του δικαιούχου επικουρικής προστασίας. Επιπρόσθετα, από την άποψη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, κάθε κατάσταση θα μπορούσε θεωρητικά να θεωρηθεί αβέβαιη, γεγονός που καθιστά πολύ δύσκολο να μη χρησιμοποιηθεί η διάταξη αυτή με μη αυθαίρετο τρόπο<sup>209</sup>.

## ii. Κατά προτεραιότητα διαδικασία εξέτασης

Προκειμένου να μειώνεται η συνολική διάρκεια της διαδικασίας σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν την ευελιξία, σύμφωνα με τις εθνικές ανάγκες τους, να εξετάζουν κατά προτεραιότητα μια αίτηση πριν από άλλες, προηγουμένως υποβληθείσες, χωρίς να παρεκκλίνουν από τις συνήθειες

<sup>208</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 31, παρ.4.

<sup>209</sup> ECRE, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, Information note on 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), December 2014, σελ.35, διαθέσιμο σε: [http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast\\_December-2014.pdf](http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Asylum-Procedures-Directive-recast_December-2014.pdf)

διαδικαστικές προθεσμίες, αρχές και εγγυήσεις<sup>210</sup>.

Τα κράτη μέλη μπορούν να δώσουν προτεραιότητα στην εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας ιδίως, όταν η αίτηση είναι πιθανόν να θεωρηθεί ως βάσιμη και όταν ο αιτών είναι ευάλωτο πρόσωπο<sup>211</sup>, κατά την έννοια του άρθρου 22 της οδηγίας 2013/33/ΕΕ, ή χρειάζεται ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις, ιδίως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι<sup>212</sup>.

Επιπλέον, οι λόγοι που τα κράτη μέλη μπορούν να ορίσουν ότι μια διαδικασία εξέτασης μπορεί να επιταχυνθεί και/ή να διενεργηθεί στα σύνορα ή σε ζώνες διέλευσης, έχουν περιοριστεί από 15 σε 10 και είναι οι εξής<sup>213</sup>:

α) Ο αιτών, κατά την υποβολή της αίτησης και την παρουσίαση των περιστατικών, απλώς έθεσε θέματα τα οποία είναι άνευ σημασίας για την εξέταση του εάν πληροί τις προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί δικαιούχος διεθνούς προστασίας δυνάμει της οδηγίας 2011/95/ΕΕ.

β) Ο αιτών προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής κατά την έννοια της οδηγίας αυτής.

γ) Ο αιτών παραπλάνησε τις αρχές με την παρουσίαση ψευδών πληροφοριών ή εγγράφων ή με την απόκρυψη σχετικών πληροφοριών ή εγγράφων όσον αφορά την ταυτότητα και/ή την ιθαγένειά του, που μπορούσαν να επηρεάσουν αρνητικά την απόφαση.

δ) Ο αιτών έχει πιθανώς καταστρέψει ή πετάξει κακόπιστα έγγραφο ταυτότητας ή ταξιδιωτικό έγγραφο που θα βοηθούσε στον προσδιορισμό της ταυτότητας ή της ιθαγένειάς του.

ε) Ο αιτών έχει παρουσιάσει προδήλως ασυνεπείς και αντιφατικές πληροφορίες, ή σαφώς ψευδείς ή προφανώς απίθανες πληροφορίες οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με επαρκώς τεκμηριωμένες πληροφορίες της χώρας καταγωγής, καθιστώντας έτσι σαφώς μη πειστική τη δήλωσή του ως προς το εάν πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τον χαρακτηρισμό του ως δικαιούχου διεθνούς προστασίας

---

<sup>210</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, αιτιολογική σκέψη 19.

<sup>211</sup> Ευάλωτα πρόσωπα θεωρούνται: οι ανήλικοι, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι ηλικιωμένοι, οι εγκυμονούσες, οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα παιδιά, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, τα άτομα με σοβαρές ασθένειες, τα άτομα με πνευματικές διαταραχές και τα άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, φυσικής ή σεξουαλικής βίας, όπως γυναίκες θύματα ακρωτηριασμού των γεννητικών οργάνων.

<sup>212</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 31, παρ.7.

<sup>213</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 31, παρ.8.



δυνάμει της οδηγίας 2011/95/ΕΕ.

στ) Ο αιτών έχει υποβάλει μεταγενέστερη αίτηση διεθνούς προστασίας, η οποία είναι απαράδεκτη.

ζ) Ο αιτών υποβάλει την αίτηση μόνο για να καθυστερήσει ή να εμποδίσει την εκτέλεση προγενέστερης ή επικείμενης απόφασης που θα οδηγούσε στην απομάκρυνσή του.

η) Ο αιτών εισήλθε παράνομα στο έδαφος του κράτους μέλους ή παρέτεινε παράνομα τη διαμονή του και, χωρίς σοβαρό λόγο, δεν παρουσιάσθηκε στις αρχές ή δεν υπέβαλε αίτηση για διεθνή προστασία το συντομότερο δυνατό, δεδομένων των συνθηκών της εισόδου του.

θ) Ο αιτών αρνείται να συμμορφωθεί με την υποχρέωση λήψης των δακτυλικών αποτυπωμάτων του, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 603/2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac».

ι) Ο αιτών ενδέχεται, για σοβαρούς λόγους, να θεωρείται ότι συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη του κράτους μέλους, ή έχει απελαθεί διά της βίας για σοβαρούς λόγους δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας τάξης δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας.

Η φύση της ταχείας διαδικασίας επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, ωστόσο πρέπει να διενεργείται με την επιφύλαξη επαρκούς και πλήρους εξέτασης<sup>214</sup>, ο αιτών να έχει πρόσβαση σε βασικές αρχές και εγγυήσεις και οι προθεσμίες να είναι εύλογες<sup>215</sup>.

### **iii. Απαράδεκτες αιτήσεις**

Όπως και η πρώτη οδηγία, έτσι και η αναδιατυπωμένη καθορίζει τις περιπτώσεις που μια αίτηση μπορεί να θεωρηθεί ως απαράδεκτη και τα κράτη μέλη να απέχουν από την εξέτασή της. Ωστόσο, στην αναδιατυπωμένη οδηγία, ο κατάλογος των περιπτώσεων όπου ένα κράτος μέλος μπορεί να χαρακτηρίσει μια αίτηση ως απαράδεκτη γίνεται πιο εξαντλητικός, χρησιμοποιώντας τη φράση «μόνο εάν» και όχι «εάν». Οι περιπτώσεις αυτές είναι οι εξής<sup>216</sup>:

<sup>214</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, αιτιολογική σκέψη 20.

<sup>215</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 31, παρ.9.

<sup>216</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 33, παρ.2.

- α) Η διεθνής προστασία έχει χορηγηθεί από άλλο κράτος μέλος.
- β) Μια χώρα που δεν είναι κράτος μέλος θεωρείται ως πρώτη χώρα ασύλου για τον αιτούντα<sup>217</sup>.
- γ) Μια χώρα που δεν είναι κράτος μέλος θεωρείται ως ασφαλής τρίτη χώρα για τον αιτούντα<sup>218</sup>.
- δ) Η αίτηση είναι μεταγενέστερη αίτηση στο πλαίσιο της οποίας δεν προέκυψαν ή υποβλήθηκαν από τον αιτούντα νέα στοιχεία ή πορίσματα.
- ε) Ένα πρόσωπο εξαρτώμενο από τον αιτούντα υποβάλει αίτηση και δεν υπάρχουν στοιχεία σχετικά με την κατάσταση του προσώπου αυτού τα οποία να δικαιολογούν την υποβολή χωριστής αίτησης.

Η αίτηση που υποβάλλεται από ασυνόδευτο ανήλικο μπορεί να θεωρηθεί ως απαράδεκτη, εάν μια χώρα η οποία δεν είναι κράτος μέλος θεωρείται ασφαλής τρίτη χώρα για τον αιτούντα, εφόσον αυτό εξυπηρετεί τα μείζονα συμφέροντα του ανηλίκου<sup>219</sup>.

Επίσης, η αναδιατυπωμένη οδηγία εισάγει τη δυνατότητα για τους αιτούντες να εκθέσουν τις απόψεις τους σχετικά με την εφαρμογή των κριτηρίων του απαράδεκτου πριν από τη λήψη απόφασης από την αποφαινόμενη αρχή για το παραδεκτό αίτησης διεθνούς προστασίας<sup>220</sup>.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι η εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας και της ασφάλειας του αιτούντος υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες στις οποίες ευρίσκεται δεν διεξάγεται ή δεν διεξάγεται πλήρως όταν η αρμόδια αρχή διαπιστώνει βάσει των γεγονότων ότι ο αιτών επιδιώκει να εισέλθει ή έχει μόλις εισέλθει παράνομα στο έδαφος της χώρας της από ασφαλή τρίτη χώρα<sup>221</sup>.

Τα κριτήρια για το χαρακτηρισμό της ευρωπαϊκής ασφαλούς τρίτης χώρας είναι αυστηρότερα από εκείνα για την ασφαλή τρίτη χώρα. Μια τρίτη χώρα μπορεί

---

<sup>217</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 35, Με την αναδιατυπωμένη οδηγία δίνεται η δυνατότητα στον αιτούντα να αμφισβητήσει την εφαρμογή της έννοιας της πρώτης χώρας ασύλου στη συγκεκριμένη περίπτωση του.

<sup>218</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 38, παρ.1β, Με την αναδιατυπωμένη οδηγία προστίθεται ένα επιπλέον κριτήριο για το χαρακτηρισμό μιας τρίτης χώρας ως ασφαλούς, ότι δεν πρέπει να υπάρχει ο κίνδυνος σοβαρής βλάβης, όπως ορίζεται στην οδηγία 2011/95/ΕΕ.

<sup>219</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 25, παρ.6γ.

<sup>220</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 34.

<sup>221</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 39, παρ.1.

να θεωρηθεί ως ευρωπαϊκή ασφαλής τρίτη χώρα μόνον εφόσον:

α) Έχει επικυρώσει και τηρεί τις διατάξεις της σύμβασης της Γενεύης χωρίς γεωγραφικούς περιορισμούς.

β) Εφαρμόζει διαδικασία ασύλου προβλεπόμενη από τη νομοθεσία.

γ) Έχει επικυρώσει την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και τηρεί τις διατάξεις της, περιλαμβανομένων των κανόνων περί πραγματικής προσφυγής<sup>222</sup>.

Σύμφωνα με την πρώτη οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου, το Συμβούλιο θα όριζε έναν κοινό κατάλογο τρίτων χωρών οι οποίες θα θεωρούνταν από όλα τα κράτη μέλη ως ασφαλείς χώρες καταγωγής. Ωστόσο το ΔΕΕ ακύρωσε τη διαδικασία αυτή<sup>223</sup>. Ως εκ τούτου η πρόβλεψη της θέσπισης του κοινού καταλόγου δεν βρίσκεται πλέον στην αναδιατυπωμένη οδηγία και αντί αυτού, τα κράτη μέλη οφείλουν να ενημερώνουν περιοδικώς την Επιτροπή σχετικά με τις χώρες έναντι των οποίων ισχύει η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας.

#### **iv. Μεταγενέστερες αιτήσεις**

Η μεταγενέστερη αίτηση είναι η περαιτέρω αίτηση διεθνούς προστασίας η οποία υποβάλλεται μετά τη λήψη τελεσίδικης απόφασης επί προηγούμενης αίτησης, περιλαμβανομένων περιπτώσεων όπου ο αιτών ρητά ανακάλεσε την αίτησή του και περιπτώσεων όπου η αποφαινόμενη αρχή απέρριψε αίτηση μετά από τη σιωπηρή της ανάκληση<sup>224</sup>.

Όταν ένα πρόσωπο που έχει υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας σε κράτος μέλος προβαίνει σε περαιτέρω διαβήματα ή υποβάλλει μεταγενέστερη αίτηση στο ίδιο κράτος μέλος, το εν λόγω κράτος μέλος εξετάζει τα περαιτέρω διαβήματα ή τα στοιχεία της μεταγενέστερης αίτησης στο πλαίσιο της εξέτασης της προηγούμενης αίτησης ή της εξέτασης της αίτησης επανεξέτασης ή του ένδικου μέσου, εφόσον οι αρμόδιες αρχές μπορούν να λάβουν υπόψη τους και να εξετάσουν όλα τα στοιχεία στα οποία βασίζονται τα περαιτέρω διαβήματα ή η μεταγενέστερη αίτηση στο πλαίσιο αυτό<sup>225</sup>. Η διαδικασία που πρέπει να

<sup>222</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 39, παρ.2.

<sup>223</sup> Όπως προαναφέρθηκε στην ενότητα [4.2](#).

<sup>224</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 2 ιζ.

<sup>225</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 40, παρ.1.

ακολουθείται σε περίπτωση μεταγενέστερης αίτησης έχει ως εξής:

Τα κράτη μέλη πρέπει πρώτα να διενεργήσουν προκαταρκτική εξέταση προκειμένου να καθορισθεί εάν προέκυψαν ή υποβλήθηκαν από τον αιτούντα νέα στοιχεία ή πορίσματα<sup>226</sup>. Όταν η αίτηση υπόκειται σε προκαταρκτική εξέταση, ο αιτών εξακολουθεί να απολαμβάνει τις ίδιες εγγυήσεις και τα κράτη μέλη μπορούν να υποχρεώνουν τον αιτούντα να αναφέρει τα γεγονότα και να παρέχει αποδεικτικά στοιχεία που να δικαιολογούν τη νέα διαδικασία, καθώς και να επιτρέπουν τη διεξαγωγή της προκαταρκτικής εξέτασης μόνο βάσει γραπτών παρατηρήσεων<sup>227</sup>. Στην αναδιατυπωμένη οδηγία έχει απαλειφθεί ο περιορισμός που ίσχυε, ως προς τη δυνατότητα των κρατών μελών να απαιτούν την υποβολή των νέων πληροφοριών από το συγκεκριμένο αιτούντα εντός προθεσμίας από τη στιγμή κατά την οποία έλαβε τις εν λόγω πληροφορίες<sup>228</sup>.

Εάν η προκαταρκτική εξέταση καταλήξει στο συμπέρασμα ότι νέα στοιχεία ή πορίσματα έχουν προκύψει ή υποβληθεί από τον αιτούντα τα οποία αυξάνουν σημαντικά τις πιθανότητες χαρακτηρισμού του αιτούντος ως δικαιούχου διεθνούς προστασίας, η αίτηση εξετάζεται περαιτέρω<sup>229</sup>. Εάν δεν υπάρχουν νέα στοιχεία η αίτηση δεν χρειάζεται να εξεταστεί περαιτέρω και θεωρείται απαράδεκτη.

Στην αναδιατυπωμένη οδηγία προστέθηκε διάταξη, σύμφωνα με τη οποία τα κράτη μέλη μπορούν να προβαίνουν σε εξαίρεση από το δικαίωμα παραμονής στο έδαφος όταν ένα πρόσωπο<sup>230</sup>:

- α) Έχει υποβάλει πρώτη μεταγενέστερη αίτηση, απλώς για να καθυστερήσει ή να παρεμποδίσει την εκτέλεση απόφασης, η οποία θα οδηγούσε στην άμεση απομάκρυνσή του από το συγκεκριμένο κράτος μέλος ή
- β) Υποβάλλει δεύτερη μεταγενέστερη αίτηση στο ίδιο κράτος μέλος, μετά την έκδοση τελεσίδικης απόφασης με την οποία η πρώτη μεταγενέστερη αίτηση κρίνεται απαράδεκτη ή μετά την έκδοση τελεσίδικης απόφασης με την οποία απορρίπτεται η εν λόγω αίτηση ως αβάσιμη.

<sup>226</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 40, παρ.2.

<sup>227</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 42.

<sup>228</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 34, παρ.2β.

<sup>229</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 40, παρ.3.

<sup>230</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 41.

## **v. Διαδικασίες στα σύνορα**

Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν διαδικασίες, σύμφωνα με τις βασικές αρχές και εγγυήσεις της οδηγίας, προκειμένου να αποφασίζουν σχετικά με τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που υποβάλλονται στα σύνορα ή τις ζώνες διέλευσης των κρατών μελών<sup>231</sup>. Η αναδιατυπωμένη οδηγία αφαιρεί τη δυνατότητα που είχαν τα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τις βασικές αρχές και εγγυήσεις της οδηγίας, προκειμένου να αποφασίζουν, στα σύνορα ή τις ζώνες διέλευσης, κατά πόσον πρέπει να επιτρέψουν να εισέλθουν στο έδαφός τους αιτούντες διεθνή προστασία, οι οποίοι έφθασαν και υπέβαλαν την αίτησή τους στα σημεία αυτά<sup>232</sup>.

Όσον αφορά την απόφαση, στο πλαίσιο των διαδικασιών στα σύνορα, αυτή πρέπει να λαμβάνεται εντός εύλογης προθεσμίας. Αν δεν έχει ληφθεί απόφαση εντός τεσσάρων εβδομάδων, επιτρέπεται στον αιτούντα η είσοδος στο έδαφος του κράτους μέλους προκειμένου να εξετασθεί η αίτησή του, σύμφωνα με τις λοιπές διατάξεις της οδηγίας. Η απαίτηση αυτή δεν ισχύει στην περίπτωση αφίξεων που αφορούν μεγάλο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών οι οποίοι υποβάλλουν αιτήσεις διεθνούς προστασίας στα σύνορα ή σε ζώνη διέλευσης, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη στην πράξη η εκεί εφαρμογή των εν λόγω διαδικασιών. Σε αυτή την περίπτωση, μπορούν να εφαρμόζονται οι διαδικασίες, όπου και επί όσο χρονικό διάστημα φιλοξενούνται κανονικά οι συγκεκριμένοι υπήκοοι τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς σε σημεία πλησίον των συνόρων ή της ζώνης διέλευσης.

### **4.3.4. Διαδικασίες ανάκλησης διεθνούς προστασίας**

Όσον αφορά στις διαδικασίες για την ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας εξακολουθούν να ισχύουν οι διαδικαστικοί κανόνες και οι εγγυήσεις που προβλέπονται στην πρώτη οδηγία για τις διαδικασίες<sup>233</sup>.

Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι η διεθνής προστασία εκπνέει εκ του νόμου εάν ο δικαιούχος διεθνούς προστασίας έχει παραιτηθεί κατά τρόπο κατηγορηματικό από την αναγνώρισή του ως δικαιούχου διεθνούς προστασίας. Με

<sup>231</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 43.

<sup>232</sup> ΕΕ 2005, L326, Οδηγία 2005/85/ΕΚ, άρθρο 35, παρ.2.

<sup>233</sup> Όπως προαναφέρθηκαν στην ενότητα [4.1.4.](#)

την αναδιατυπωμένη οδηγία εισάγεται διάταξη σύμφωνα με την οποία ένα κράτος μέλος μπορεί να προβλέπει ότι η διεθνής προστασία εκπνέει εκ του νόμου σε περίπτωση που ο δικαιούχος διεθνούς προστασίας έχει αποκτήσει την ιθαγένεια του εν λόγω κράτους μέλους.

#### 4.3.5. Διαδικασίες άσκησης ένδικου μέσου

Σύμφωνα με βασική αρχή της ενωσιακής νομοθεσίας, οι αποφάσεις επί αιτήσεως διεθνούς προστασίας, οι αποφάσεις που αφορούν την άρνηση εκ νέου έναρξης της εξέτασης μιας αίτησης μετά την παύση της, και οι αποφάσεις περί ανακλήσεως του καθεστώτος του πρόσφυγα ή του καθεστώτος επικουρικής προστασίας πρέπει να επιδέχονται αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου<sup>234</sup>.

Ωστόσο, η πρώτη οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου δεν περιέχει λεπτομερείς διατάξεις για το δικαίωμα της πραγματικής προσφυγής, με αποτέλεσμα να αφήνει πολλά θέματα να επιλυθούν δικαστικώς<sup>235</sup>.

Η αναδιατυπωμένη οδηγία περιέχει περισσότερο λεπτομερείς διατάξεις σχετικά με τις εγγυήσεις που παρέχονται στους αιτούντες διεθνή προστασία και δεν επιτρέπει καμία εξαίρεση στον κανόνα ότι οι αιτούντες πρέπει να έχουν το δικαίωμα της πραγματικής προσφυγής κατά της ατομικής απόφασης επί της αίτησης διεθνούς προστασίας, ανεξάρτητα από τον τύπο της απόφασης.

Επίσης, προβλέπεται ένα νέο δικαίωμα, αυτό της πραγματικής προσφυγής σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος απορρίψει μια αίτηση για το καθεστώς του πρόσφυγα και χορηγήσει αντί αυτού το καθεστώς της επικουρικής προστασίας, εκτός και αν οι δύο μορφές προστασίας σε ένα κράτος μέλος είναι στην πράξη ταυτόσημες, δηλαδή περιέχουν τα ίδια ευεργετήματα και τα ίδια δικαιώματα.

Επιπλέον, ο βαθμός του δικαστικού ελέγχου μιας προσφυγής προσδιορίζεται περεταίρω και αντικατοπτρίζει γενικά την απαίτηση για την πλήρη και ex nunc

<sup>234</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, αιτιολογική σκέψη 50.

<sup>235</sup> ΔΕΕ, Υπόθεση C-69/10, Brahim Samba Diouf κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, 28<sup>η</sup> Ιουλίου 2011, παρ.42 «...οι αποφάσεις τις οποίες ο αιτών την παροχή του ασύλου πρέπει να μπορεί να προσβάλει δυνάμει του άρθρου 39, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/85 είναι εκείνες που συνεπάγονται απόρριψη της αιτήσεως ασύλου για ουσιαστικούς λόγους ή, ενδεχομένως, για τυπικούς ή διαδικαστικούς λόγους που αποκλείουν την έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας.».

εξέταση των πραγματικών περιστατικών και των νομικών ζητημάτων<sup>236</sup>, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 47<sup>237</sup> του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και στο άρθρο 13<sup>238</sup> της ΕΣΔΑ. Αυτό σημαίνει ότι το δικαστήριο δεν μπορεί να περιοριστεί στην εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων που είχε στη διάθεσή του κατά τη στιγμή της πρωτόδικης απόφασης, αλλά πρέπει να συμπεριλάβει οποιοδήποτε νέο στοιχείο ήρθε στο φως μετά από αυτή.

Επίσης, οι προθεσμίες για την άσκηση της προσφυγής πρέπει να είναι εύλογες και δεν πρέπει να καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος<sup>239</sup>.

Επιπρόσθετα, στην αναδιατυπωμένη οδηγία προβλέπεται η γενική αρχή του αυτόματου ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής, που σημαίνει ότι τα κράτη μέλη επιτρέπουν στους αιτούντες να παραμείνουν στο έδαφός τους μέχρι να λήξει η προθεσμία εντός της οποίας μπορούν να ασκήσουν το δικαίωμά τους σε πραγματική προσφυγή, και σε περίπτωση άσκησης εντός της προθεσμίας του εν λόγω δικαιώματος, εν αναμονή της έκβασης της προσφυγής<sup>240</sup>.

Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις<sup>241</sup> στην παραπάνω αρχή και είναι οι περιπτώσεις που μια αίτηση:

- α) Κρίνεται προδήλως αβάσιμη ή αβάσιμη, εκτός αν αυτό οφείλεται σε αδυναμία του αιτούντος να την υποβάλλει το συντομότερο δυνατό.
- β) Κρίνεται अपαράδεκτη.
- γ) Έχει ανακληθεί σιωπηρά ή ο αιτών έχει υπαναχωρήσει από αυτήν.
- δ) Δεν εξετάστηκε ή δεν εξετάστηκε πλήρως λόγω εισόδου του αιτούντα από ασφαλή τρίτη χώρα.

<sup>236</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 46, παρ.3.

<sup>237</sup> «Κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο.

Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως. Κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλευέται δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του.

Σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, παρέχεται δικαστική αρωγή, εφόσον η αρωγή αυτή είναι αναγκαία για να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη.»

<sup>238</sup> «Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη παρούση Συμβάσει δικαιώματα και ελευθερία παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων των»

<sup>239</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 46, παρ.4.

<sup>240</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 46, παρ.5.

<sup>241</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 46, παρ.6.

Σε αυτές τις περιπτώσεις η δυνατότητα παραμονής του αιτούντος στο έδαφος του κράτους μέλους κρίνεται από δικαστήριο είτε με αίτημα του ενδιαφερόμενου αιτούντος, είτε αυτεπάγγελα, και εφόσον σε τέτοιες περιπτώσεις, το δικαίωμα παραμονής στο κράτος μέλος εν αναμονή της έκβασης της προσφυγής δεν προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο.

Τέλος, οι παραπάνω περιπτώσεις διέπονται από κάποιες ελάχιστες εγγυήσεις για τον αιτούντα, εφόσον εφαρμόζονται στα σύνορα, οι οποίες είναι<sup>242</sup>:

- α) Η διασφάλιση της απαραίτητης συνδρομής διερμηνέα και νομικής συνδρομής, και προθεσμίας τουλάχιστον μιας εβδομάδας ώστε να προετοιμάσει την αίτησή του και να υποβάλει στο δικαστήριο τα επιχειρήματα υπέρ της αναγνώρισης του δικαιώματος παραμονής του στο έδαφος του κράτους μέλους, εν αναμονή της έκβασης της προσφυγής, και
- β) Η εξέταση από το δικαστήριο των πραγματικών και νομικών ζητημάτων της αρνητικής απόφασης της αποφαινόμενης αρχής.

#### **4.4. Κριτική θεώρηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ**

Η αναδιατυπωμένη οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου αλλάζει σημαντικά και βελτιώνει ορισμένες διαδικαστικές διασφαλίσεις και εγγυήσεις που προβλέπονται στην πρώτη οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου. Κύριος στόχος της είναι η περαιτέρω ανάπτυξη απαιτήσεων για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης της διεθνούς προστασίας στα κράτη μέλη ενόψει της δημιουργίας κοινής διαδικασίας ασύλου στην Ένωση<sup>243</sup>. Η πρόοδος που επιτυγχάνεται είναι σημαντική και το πρώτο στοιχείο που διαφοροποιεί την αναδιατυπωμένη οδηγία έγκειται στην επέκταση του πεδίου εφαρμογής της για τις αιτήσεις δικαιούχων επικουρικής προστασίας. Επιπλέον, εισάγονται νέες διατάξεις, με σκοπό την ενδυνάμωση των διαδικαστικών εγγυήσεων όσον αφορά την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, το δικαίωμα παραμονής στο κράτος μέλος, την έκθεση και καταγραφή των προσωπικών συνεντεύξεων, την

<sup>242</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 46, παρ.7.

<sup>243</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, αιτιολογική σκέψη 12.



παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας και εκπροσώπησης, την πρόβλεψη ειδικών διαδικαστικών εγγυήσεων ειδικότερα για τους ανηλίκους, τη μείωση του αριθμού των εξαιρέσεων και το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής.

Ωστόσο, η αναδιατυπωμένη οδηγία εξακολουθεί να αφήνει σημαντικά περιθώρια ευελιξίας στα κράτη μέλη ως προς τον τρόπο μεταφοράς και εφαρμογής στις εθνικές νομοθεσίες του<sup>244</sup>. Μπορούν να θέτουν χαμηλότερες προδιαγραφές, ιδίως όσον αφορά τις ειδικές διαδικασίες, τις ασφαλείς χώρες και το δικαίωμα σε νομική βοήθεια<sup>245</sup>.

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους, η έμφαση της αναδιατυπωμένης οδηγίας δόθηκε πολύ περισσότερο στην αποτελεσματικότητα από ότι στη δικαιοσύνη, δεδομένου ότι παρείχε στα κράτη μέλη περισσότερη ευελιξία, ιδίως όταν έρχονται αντιμέτωπα με ένα μεγάλο αριθμό αιτήσεων ασύλου, προς αποφυγή της κατάχρησης του συστήματος ασύλου<sup>246</sup>.

#### 4.5. Η ενσωμάτωση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ στην ελληνική έννομη τάξη

Η ΕΕ έχει δημιουργήσει σχετικά με το άσυλο μια πλούσια νομοθεσία, η οποία πρέπει εν συνεχεία να μεταφερθεί και να ενσωματωθεί στην εθνική έννομη τάξη των κρατών μελών, ώστε να δημιουργηθούν οι διοικητικές πρακτικές που θα βοηθήσουν την άμεση και αποτελεσματική εφαρμογή των διαδικασιών για το άσυλο. Το εθνικό δίκαιο οφείλει να είναι σύμφωνο με τις υποχρεώσεις της χώρας που πηγάζουν από τις κυρωμένες διεθνείς και ευρωπαϊκές Συμβάσεις και, συγκεκριμένα, στο πεδίο του ασύλου τη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των

---

<sup>244</sup> ECRE, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, Information note on 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), ο.π. , σελ.4 και σελ.55.

<sup>245</sup> Steve Peers, The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world –or lipstick on a pig?, 2013, διαθέσιμο σε: <http://www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf>

<sup>246</sup> ECRE, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final), September 2011, σελ.4 ,διαθέσιμο σε: <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/Comments-on-the-amended-Commission-Proposal-to-recast-the-Reception-Conditions-Directive.pdf>

Προσφύγων και την ΕΣΔΑ. Στη διαδικασία εναρμόνισης, οι κανονισμοί έχουν άμεση ισχύ, ενώ οι οδηγίες πρέπει να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο. Κάθε κράτος μέλος της Ένωσης έχει την ελευθερία να επιλέξει τον τρόπο μεταφοράς των οδηγιών<sup>247</sup>. Η Ελλάδα, μέχρι πρόσφατα και για τη μεταφορά των οδηγιών για το άσυλο, είχε επιλέξει τα προεδρικά διατάγματα.

Η πρώτη οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου 2005/85/ΕΚ προσαρμόζεται στην ελληνική νομοθεσία με το Π.Δ.90/2008<sup>248</sup> το οποίο τροποποιείται με το Π.Δ.81/2009<sup>249</sup>. Κατά την εφαρμογή, όμως, των διαταγμάτων αυτών ανακύπτουν ζητήματα συμβατότητας του ελληνικού συστήματος εξέτασης αιτημάτων παροχής ασύλου με το δίκαιο της ΕΕ, τα οποία γίνονται αντικείμενο κριτικής τόσο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και από την UNHCR και άλλους ευρωπαϊκούς φορείς, όσον αφορά τη συμφωνία τους με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα. Τον Αύγουστο του 2010, η Ελλάδα καταθέτει στην Επιτροπή ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο και τη Διαχείριση των Μεταναστευτικών ροών<sup>250</sup>. Το σχέδιο αυτό προβλέπει αλλαγές σε νομοθεσία και διοικητικές πρακτικές για το άσυλο<sup>251</sup>. Στο πλαίσιο αυτό εκδίδεται το Π.Δ.114/2010<sup>252</sup>, που αντικαθιστά τα παλαιότερα Π.Δ.90/2008 και 81/2009.

Με το Π.Δ.114/2010 συστήνεται αυτοτελής Υπηρεσία Άσυλου, η οποία και είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για την παραλαβή και την εξέταση των αιτήσεων σε πρώτο βαθμό. Αλλά ακόμα και μετά τη δημιουργία της Υπηρεσίας ασύλου με το Ν.3907/2011, καθυστερεί για δύο χρόνια η έναρξη λειτουργίας της. Στις 7 Ιουνίου

---

<sup>247</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.1.html)

<sup>248</sup> Π.Δ.90/2008 (ΦΕΚ Α'138/11-7-2008) Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ 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 326/13.12.2005).

<sup>249</sup> Π.Δ.81/2009 (ΦΕΚ 99/Α'30-6-2009) Τροποποίηση π.δ. 90/2008 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ 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 326/13.12.2005).

<sup>250</sup> Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2009, Αθήνα 8-2-2010, σελ.12, διαθέσιμο σε:

[http://emn.ypes.gr/images/docs/EMN\\_APR/EMN\\_APR2009/11b\\_greece\\_annual\\_policy\\_report\\_2009\\_final\\_version\\_22feb10\\_gr\\_el.pdf](http://emn.ypes.gr/images/docs/EMN_APR/EMN_APR2009/11b_greece_annual_policy_report_2009_final_version_22feb10_gr_el.pdf)

<sup>251</sup> <https://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada.html>

<sup>252</sup> Π.Δ.114/2010 (ΦΕΚ 195/Α'22-11-2010) Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005).

2013 ξεκινά η λειτουργία της Υπηρεσίας Ασύλου και εν συνεχεία, στις 14 Ιουνίου 2013, εκδίδεται το Π.Δ.113/2013<sup>253</sup>, το οποίο τροποποιεί το Π.Δ.114/2010 και ρυθμίζει τη λειτουργία των εν λόγω Υπηρεσιών.

Μέχρι τότε οι αιτήσεις ασύλου στο ελληνικό κράτος εξετάζονται αποκλειστικά από τις αστυνομικές αρχές. Η επιφυλακτικότητα του επίσημου κράτους προς τον «ξένο» εξηγεί και την υπαγωγή των αλλοδαπών στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, ειδικότερα της Αστυνομίας<sup>254</sup>. Το ίδιο Υπουργείο που έχει τη δικαιοδοσία ελέγχου και καταπολέμησης της παράνομης εισόδου αλλοδαπών στη χώρα, είναι επιφορτισμένο και με την εξέταση των αιτήσεων ασύλου σε πρώτο και δεύτερο βαθμό. Η Ελληνική Αστυνομία, δηλαδή, καλείται να αποτελέσει ταυτόχρονα τη διωκτική αρχή και την αρχή που θα εγγυάται τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο αποφασίζοντας για την τύχη του αιτήματος διεθνούς προστασίας. Η επιλογή αυτή του έλληνα νομοθέτη δίνει το στίγμα της κατεύθυνσης της πολιτικής ασύλου αλλά και της αντίληψης της ελληνικής διοικητικής μηχανής στα θέματα μεταναστών και προσφύγων. Στο πλαίσιο την αντίληψης αυτής, το ελληνικό κράτος επιδίδεται σε μια διοικητική πρακτική κατά παράβαση του δικαιώματος πρόσβασης σε μια δίκαιη διαδικασία ασύλου, η οποία αντιστρατεύεται την ίδια τη λογική του συστήματος τους Δουβλίνου και αποθαρρύνει τους πρόσφυγες από το να υποβάλλουν την αίτησή τους στην Ελλάδα.

Γίνεται αντιληπτό λοιπόν, πόσο σημαντική είναι η ύπαρξη μιας αξιόπιστης διαδικασίας ασύλου που να εξασφαλίζει τόσο τον πρόσφυγα από τους κινδύνους στη χώρα καταγωγής του, όσο και την Ελλάδα από τυχόν κατάχρηση της διαδικασίας αυτής από πρόσωπα που δεν δικαιούνται προστασία.

Η οδηγία 2013/32/ΕΕ θέτει ως προθεσμία μεταφοράς των διατάξεών της,

---

<sup>253</sup> Π.Δ.113/2013 (ΦΕΚ 146/Α'/14-6-2013) Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005) και άλλες διατάξεις.

<sup>254</sup> Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: Από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη;», ο.π. σελ. 79-80.

στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών, την 20<sup>η</sup> Ιουλίου 2015<sup>255</sup>, εκτός από τις διατάξεις που αφορούν στις αποκλειστικές προθεσμίες ολοκλήρωσης της διαδικασίας εξέτασης μιας αίτησης διεθνούς προστασίας, για τις οποίες η προθεσμία είναι η 20<sup>η</sup> Ιουλίου 2018.

Επειδή η Ελλάδα και άλλα 17 κράτη μέλη δεν είχαν μεταφέρει την οδηγία στην εθνική τους νομοθεσία, η Επιτροπή στις 23 Σεπτεμβρίου 2015, τους απευθύνει προειδοποιητική επιστολή, και εν συνεχεία στις 10 Δεκεμβρίου 2015, αποστέλλει «αιτιολογημένη γνώμη»<sup>256</sup>, με την οποία καλεί την Ελλάδα και τη Μάλτα να κοινοποιήσουν τα μέτρα που έχουν λάβει για την πλήρη μεταφορά στην εθνική νομοθεσία της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου<sup>257</sup>.

Τελικά, οι διατάξεις της οδηγίας μεταφέρονται στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν.4375/2016<sup>258</sup> στις 3 Απριλίου 2016, που ως στόχο έχει τον εξορθολογισμό και την αναμόρφωση του συστήματος διεθνούς προστασίας, υποδοχής, καταγραφής και ταυτοποίησης των νεοεισερχομένων πολιτών τρίτων χωρών καθώς και του συστήματος υποδοχής και φιλοξενίας των αιτούντων διεθνούς προστασίας σύμφωνα με το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο και τη προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της οδηγίας 2013/32/ΕΕ<sup>259</sup>.

Με το Ν.4375/2016, τροποποιούνται διατάξεις σχετικές με την Υπηρεσία

<sup>255</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 51.

<sup>256</sup> Το άρθρο 258 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) εξουσιοδοτεί την Επιτροπή, ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, να κινήσει διαδικασία κατά κράτους μέλους που δεν τηρεί τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει του δικαίου της ΕΕ.

Η διαδικασία παράβασης αρχίζει με ένα αίτημα παροχής πληροφοριών («προειδοποιητική επιστολή») προς το σχετικό κράτος μέλος, στο οποίο πρέπει να δοθεί απάντηση εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, συνήθως δύο μηνών.

Αν η Επιτροπή δεν μείνει ικανοποιημένη από τις πληροφορίες και καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωση που υπέχει βάσει του δικαίου της ΕΕ, μπορεί τότε να απευθύνει επίσημο αίτημα συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ («αιτιολογημένη γνώμη»), καλώντας το κράτος μέλος να την ενημερώσει για τα μέτρα που έλαβε για να συμμορφωθεί εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, συνήθως δύο μηνών.

<sup>257</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο τύπου, Εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου: η Επιτροπή κλιμακώνει 8 διαδικασίες παράβασης, Βρυξέλλες, 10.10.2015, διαθέσιμο σε: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6276\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_el.htm)

<sup>258</sup> Ν.4375/2016(ΦΕΚ 51/τ'Α/3-4-2016) Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις.

<sup>259</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν.4375/2016, διαθέσιμη σε: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/o-prosf-eis-olo.pdf>

Ασύλου, η οποία έχει ως αρμοδιότητα την υποστήριξη του σχεδιασμού και της χάραξης της πολιτικής της χώρας όσον αφορά στη χορήγηση ασύλου ή άλλων μορφών διεθνούς προστασίας, την παραλαβή και εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας και την απόφαση επί αυτών σε πρώτο βαθμό και με τοπική αρμοδιότητα που εκτείνεται σε όλη την Επικράτεια<sup>260</sup>.

Επίσης, τροποποιούνται διατάξεις σχετικές με την Αρχή Προσφυγών, ώστε να ενισχυθεί σημαντικά τόσο η ανεξαρτησία του δευτεροβάθμιου οργάνου κρίσης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, όσο και η οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια της Αρχής. Προβλέπεται η συγκρότησή της σε Κεντρική Διοικητική Υπηρεσία και στις Επιτροπές Προσφυγών, οι οποίες ορίζονται ως αρμόδιες για την εξέταση, τη λήψη και την έκδοση αποφάσεων επί των ενδικοφανών προσφυγών κατά των αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου<sup>261</sup>.

Ακόμα, προβλέπεται η ίδρυση και λειτουργία αυτοτελούς Υπηρεσίας με τίτλο «Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης», η οποία έχει ως κύρια αποστολή την αποτελεσματική διενέργεια των διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης των πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που εισέρχονται στη χώρα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις. Η Υπηρεσία αυτή είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για την πραγματοποίηση των διαδικασιών καταγραφής, ταυτοποίησης και εξακρίβωσης των στοιχείων, τον ιατρικό έλεγχο, τον εντοπισμό ευάλωτων, την παροχή ενημέρωσης, ιδίως για τις διαδικασίες διεθνούς ή άλλης μορφής προστασίας και για τις διαδικασίες επιστροφής, καθώς και για την προσωρινή διαμονή των πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που εισέρχονται στη χώρα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις και την περαιτέρω παραπομπή τους σε κατάλληλες δομές υποδοχής ή προσωρινής φιλοξενίας<sup>262</sup>.

Επιπλέον, προβλέπεται η χορήγηση άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνή προστασία οι οποίοι παραμένουν με το καθεστώς του αιτούντος στη χώρα για διάστημα, από τουλάχιστον 5 έως 15 χρόνια<sup>263</sup>, χωρίς να έχει ακόμα εξετασθεί οριστικά η αίτησή τους για διεθνή προστασία ή η υπαγωγή

---

<sup>260</sup> Ν.4375/2016(ΦΕΚ 51/τ'Α/3-4-2016), Άρθρο 1.

<sup>261</sup> Ν.4375/2016(ΦΕΚ 51/τ'Α/3-4-2016), Άρθρο 4.

<sup>262</sup> Ν.4375/2016(ΦΕΚ 51/τ'Α/3-4-2016), Άρθρο 8.

<sup>263</sup> Από το σύνολο των περίπου 18500 «ενεργών», πλέον, υποθέσεων σε δεύτερο βαθμό, περί τις 7800 από αυτές αφορούν προσφυγές που έχουν υποβληθεί μεταξύ 1.1.2001 έως τον Φεβρουάριο του 2011, Βλ. Ν.4375/2016(ΦΕΚ 51/τ'Α/3-4-2016), αιτιολογική έκθεση, σελ.13.

τους σε καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους<sup>264</sup>. Με βάση τα παραπάνω προβλέπεται ότι θα χορηγείται καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε αιτούντες διεθνούς προστασίας, που είναι κάτοχοι δελτίου αιτήσαντος σε ισχύ, των οποίων η αίτηση είχε υποβληθεί έως και 5 τουλάχιστον έτη, πριν την έναρξη ισχύος του Ν.4375/2016 και η εξέτασή της εκκρεμεί σε β' βαθμό -και ως εκ τούτου έχουν ήδη κατοχυρώσει δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής ή/και της οικογενειακής ζωής- χωρίς να προηγηθεί η ατομική συνέντευξη σε δεύτερο βαθμό για εξέταση/διαπίστωση των λόγων διεθνούς προστασίας<sup>265</sup>.

Περαιτέρω, επειδή απαιτείται από την οδηγία 2013/32/ΕΕ τα κράτη μέλη να επιβάλλουν στους αιτούντες την υποχρέωση να συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές με σκοπό την εξακρίβωση της ταυτότητάς τους<sup>266</sup>, στο νόμο εισάγονται προβλέψεις για τον τρόπο καταγραφής των στοιχείων ταυτότητας των αιτούντων, συμπεριλαμβανομένης και της καταγραφής κατά δήλωσή του, για τη δυνατότητα τροποποίησής των στοιχείων αυτών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας εξέτασης της αιτήσεως και για τις σχετικές προϋποθέσεις<sup>267</sup>.

Με το Ν.4375/2016, προσαρμόζεται η ελληνική νομοθεσία προς όλες οι διατάξεις της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, και στη συνέχεια με υπουργική απόφαση<sup>268</sup>, στις 9-9-2016 προσδιορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις για την παροχή νομικής συνδρομής σε αιτούντες διεθνή προστασία. Συγκεκριμένα, οι αιτούντες διεθνή προστασία, κατά τη διοικητική διαδικασία σε δεύτερο βαθμό, έχουν δικαίωμα παροχής δωρεάν νομικής συνδρομής, εφόσον υποβάλουν σχετική αίτηση μέσα σε συγκεκριμένες προθεσμίες που ορίζονται στην απόφαση. Ο αιτών ενημερώνεται το συντομότερο και σε γλώσσα που κατανοεί από το αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου για τον δικηγόρο που ορίστηκε να του παρέχει δωρεάν νομική συνδρομή. Η νομική συνδρομή περιλαμβάνει:

- α) Τη σύνταξη και κατάθεση προσφυγής, εφόσον δεν έχει ήδη ασκηθεί.
- β) Την παράσταση ενώπιον της αρμόδιας Επιτροπής Προσφυγών, εφόσον ο αιτών

<sup>264</sup> Ν.4375/2016(ΦΕΚ 51/τ'Α/3-4-2016), Άρθρο 22.

<sup>265</sup> Ν.4375/2016(ΦΕΚ 51/τ'Α/3-4-2016), Άρθρο 23, παρ.1.

<sup>266</sup> ΕΕ 2013, L180, Οδηγία 2013/32/ΕΕ, άρθρο 13.

<sup>267</sup> Ν.4375/2016(ΦΕΚ 51/τ'Α/3-4-2016), Άρθρο 43.

<sup>268</sup> Αριθμ.12205/16-8-2016(ΦΕΚ2864/τ'Β/9-9-2016).

κληθεί σε προφορική ακρόαση.

γ) Τη σύνταξη και κατάθεση υπομνήματος και κάθε άλλου απαιτούμενου εγγράφου ή στοιχείου.

δ) Την πραγματοποίηση συσκέψεων με τον αιτούντα για την κατάλληλη προετοιμασία της υπόθεσης του.

Τέλος, αξίζει να αναφερθούμε στην αύξηση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας που έχουν υποβληθεί στη χώρα μας την τελευταία διετία, αφού η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια έχει μετατραπεί σε χώρα προορισμού αλλά και εισόδου στην ΕΕ, κυρίως λόγω της γεωγραφικής της θέσης. Η αύξηση αυτή δικαιολογείται από το μεγάλο αριθμό των εισερχομένων προσφύγων κατά το 2015 στη χώρα μας και δικαιολογεί, έως ένα βαθμό, και τους αργούς ρυθμούς εξέτασης των αιτημάτων από την Υπηρεσία Ασύλου. Ειδικότερα, το 2015 η Υπηρεσία Ασύλου καταγράφει 13.197 αιτήσεις για παροχή διεθνούς προστασίας, αριθμός κατά 40% μεγαλύτερος σε σύγκριση με το 2014. Επίσης, εξετάζει κατ' ουσίαν 8.437 αιτήσεις ασύλου σε α' βαθμό και εκδίδει 3.997 θετικές αποφάσεις, εκ των οποίων οι 3.649 αφορούν απόδοση προσφυγικού καθεστώτος και οι 348 καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Το 2016, παρατηρείται ραγδαία αύξηση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας. Μέχρι την 31.8.2016 υποβλήθηκαν 25.364 αιτήσεις διεθνούς προστασίας, αριθμός κατά 221% μεγαλύτερος σε σύγκριση με το αντίστοιχο οκτάμηνο του 2015<sup>269</sup>.

Η σύσταση της Υπηρεσίας Ασύλου συνιστά καθοριστικό βήμα για τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού συστήματος ασύλου. Πλέον, η αντίληψη του ελληνικού κράτους σχετικά με την αντιμετώπιση του προσφυγικού και μεταναστευτικού ζητήματος ως ζήτημα μείζονος προτεραιότητας έχει μεταστραφεί όπως αποτυπώνεται και στην πρόσφατη ίδρυση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής.

---

<sup>269</sup> Στατιστικά στοιχεία Υπηρεσίας Ασύλου. Διαθέσιμα σε: [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2016/09/Greek-Asylum-Service-statistical-data-August-2016\\_gr.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2016/09/Greek-Asylum-Service-statistical-data-August-2016_gr.pdf)

#### 4.6. Η πρόταση της Επιτροπής για την αντικατάσταση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ με κανονισμό

Στις 6 Απριλίου 2016, η Επιτροπή καθορίζει τις προτεραιότητές της για μια διαρθρωτική μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού πλαισίου ασύλου και μετανάστευσης, στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και προώθηση των νόμιμων οδών προς την Ευρώπη», στην οποία περιγράφονται τα διάφορα μέτρα που πρέπει να ληφθούν προς την κατεύθυνση μιας πιο ανθρώπινης, δίκαιης και αποδοτικής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, καθώς και της καλύτερης διαχείρισης της πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση<sup>270</sup>.

Ανάμεσα στα προτεινόμενα μέτρα είναι και η αντικατάσταση της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου με κανονισμό, ο οποίος θα εναρμονίσει τις τρέχουσες ανομοιογενείς διαδικαστικές ρυθμίσεις σε όλα τα κράτη μέλη.

Στόχος της πρότασης της Επιτροπής, είναι η θέσπιση μιας πραγματικά κοινής διαδικασίας για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, η οποία θα είναι αποτελεσματική, δίκαιη και ισορροπημένη. Σύμφωνα με την Επιτροπή, ο βαθμός εναρμόνισης των εθνικών διαδικασιών για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας που επιτεύχθηκε μέσω της οδηγίας 2013/32/ΕΕ δεν έχει αποδειχθεί επαρκής για την επίλυση διαφορών μεταξύ των εφαρμοζόμενων τύπων διαδικασίας, των προθεσμιών που ισχύουν για τις διαδικασίες, των δικαιωμάτων και των διαδικαστικών εγγυήσεων, των ποσοστών αναγνώρισης και των ειδών της παρεχόμενης προστασίας.

Για τον λόγο αυτό επιλέγεται η μορφή του κανονισμού, ο οποίος είναι άμεσα εφαρμοστέος σε όλα τα κράτη μέλη, καταργώντας στοιχεία διακριτικής ευχέρειας και απλουστεύοντας, εξορθολογίζοντας και ενοποιώντας τις διαδικαστικές ρυθμίσεις. Η πρόταση αποσκοπεί στην επίτευξη υψηλότερου βαθμού εναρμόνισης και μεγαλύτερης ομοιομορφίας στα αποτελέσματα των διαδικασιών ασύλου σε όλα τα κράτη μέλη, εξαλείφοντας έτσι τα κίνητρα για αναζήτηση του ευνοϊκότερου

---

<sup>270</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, COM(2016)467 τελικό, 13.7.2016.



κράτους υποδοχής από τους αιτούντες άσυλο και δευτερογενείς μετακινήσεις μεταξύ κρατών μελών.

Η πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει:

α) Απλούστερες, σαφέστερες και βραχύτερες διαδικασίες, προκειμένου να αντικαθιστούν οι τρέχουσες ανομοιογενείς διαδικαστικές ρυθμίσεις των κρατών μελών. Προβλέπει σύντομες αλλά εύλογες προθεσμίες για την προσχώρηση ενός αιτούντος στη διαδικασία, καθώς και για την ολοκλήρωση της εξέτασης των αιτήσεων τόσο σε διοικητικό στάδιο, όσο και στο στάδιο των προσφυγών. Διατηρείται ο εξάμηνος δείκτης αναφοράς για την έκδοση της πρώτης απόφασης, ενώ προβλέπονται σημαντικά μικρότερες προθεσμίες για την αντιμετώπιση προδήλως αβάσιμων και απαράδεκτων αιτήσεων. Τα κράτη μέλη έχουν επίσης τη δυνατότητα να ιεραρχούν και να εξετάζουν ταχέως οποιαδήποτε αίτηση. Για την καταχώριση, την κατάθεση και την εξέταση των αιτήσεων ορίζονται συγκεκριμένες προθεσμίες, οι οποίες όμως δύνανται κατ' εξαίρεση να παραταθούν, όταν τα κράτη μέλη λαμβάνουν δυσανάλογα μεγάλο αριθμό ταυτόχρονων αιτήσεων.

β) Διαδικαστικές εγγυήσεις που διαφυλάσσουν τα δικαιώματα των αιτούντων ώστε να διασφαλίζεται ότι οι αιτήσεις ασύλου αξιολογούνται καταλλήλως στο πλαίσιο της εξορθολογισμένης και συντομότερης διαδικασίας. Τούτο εξασφαλίζεται με την ενημέρωση όλων των αιτούντων, κατά την έναρξη της διαδικασίας, σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, καθώς και τις συνέπειες τυχόν μη τήρησης των υποχρεώσεων αυτών. Η πρόταση παρέχει στους αιτούντες τις κατάλληλες διαδικαστικές εγγυήσεις για την παρακολούθηση της υπόθεσής τους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, και ιδίως το δικαίωμα σε ακρόαση μέσω προσωπικής συνέντευξης, διερμηνεία, καθώς και δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση. Για τους αιτούντες με ειδικές διαδικαστικές ανάγκες και τους ασυνόδευτους ανηλίκους προβλέπονται ενισχυμένα μέτρα διασφάλισης, όπως λεπτομερέστεροι κανόνες για την αξιολόγηση, την τεκμηρίωση και την αντιμετώπιση των ειδικών διαδικαστικών αναγκών του αιτούντος.

γ) Αυστηρότερους κανόνες για την πρόληψη της κατάχρησης του συστήματος, την επιβολή κυρώσεων για προδήλως καταχρηστικές αιτήσεις και την εξάλειψη των κινήτρων για δευτερογενείς μετακινήσεις με τον καθορισμό σαφών υποχρεώσεων των αιτούντων να συνεργάζονται με τις αρχές καθ' όλη τη διαδικασία και με την

πρόβλεψη αυστηρών επιπτώσεων για τις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις.

δ) Εναρμονισμένους κανόνες σχετικά με τις ασφαλείς χώρες, που αποτελούν κρίσιμη πτυχή μιας αποτελεσματικής κοινής διαδικασίας. Στις περιπτώσεις όπου οι αιτούντες προδήλως δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας, διότι προέρχονται από ασφαλή χώρα καταγωγής, οι αιτήσεις τους θα πρέπει να απορρίπτονται γρήγορα και να οργανώνεται η ταχεία επιστροφή τους. Εάν ο αιτών έχει ήδη βρει μια πρώτη χώρα ασύλου όπου χαίρει προστασίας ή εάν η αίτησή του μπορεί να εξεταστεί από ασφαλή τρίτη χώρα, η αίτηση θα χαρακτηρίζεται απαράδεκτη. Η Επιτροπή προτείνει τη σταδιακή μετάβαση προς την πλήρη εναρμόνιση στον τομέα αυτό και την αντικατάσταση των εθνικών καταλόγων ασφαλών χωρών με τους ενωσιακούς καταλόγους ή χαρακτηρισμούς χωρών ως ασφαλών σε επίπεδο Ένωσης, εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του προτεινόμενου κανονισμού.

Εν κατακλείδι, με την παραπάνω πρόταση επιδιώκεται τόσο η θέσπιση αυστηρότερων μέτρων για όσους υποβάλουν καταχρηστικές αιτήσεις και για όσους δεν έχουν δικαίωμα διεθνούς προστασίας, όσο και η απλούστευση και η συντόμευση των διαδικασιών. Παράλληλα, διασφαλίζεται η ποιότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται, έτσι ώστε τα πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς προστασίας πράγματι να τη λαμβάνουν.

## Επίλογος

Κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών συντελέστηκε μία σημαντική εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς την Ένωση αναφορικά με τη ρύθμιση του πεδίου της χορήγησης ασύλου. Οι κατευθύνσεις του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου επικεντρώθηκαν σε πρώτη φάση στην εναρμόνιση των εθνικών δικαίων με σκοπό την επίτευξη ελάχιστων κοινών προδιαγραφών και, σε δεύτερη φάση, στη χάραξη μιας κοινής πολιτικής για το άσυλο και ενός ομοιόμορφου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία.

Παρότι η δεύτερη φάση του ΚΕΣΑ ολοκληρώθηκε εντός του 2013, η ΕΕ δεν έχει επιτύχει στο απόλυτο τον στόχο της αναφορικά προς τη δημιουργία ενός ΚΕΣΑ που θα εξομαλύνει τις διαφορές μεταξύ των συστημάτων ασύλου των κρατών μελών και θα στηρίζεται στην αμοιβαία συνεργασία και δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών αυτών, προκειμένου οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο να λαμβάνουν τη μεταχείριση που δικαιούνται.

Επιπλέον, οι πολιτικές της Ένωσης έχουν αναδείξει πρόσθετα προβλήματα, όπως είναι η επιβάρυνση χωρών οι οποίες δέχονται μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων συγκριτικά με άλλες, γεγονός το οποίο οδηγεί σε μια γενικότερη δυσaréσκεια. Ένα πραγματικά κοινό σύστημα ασύλου, θα πρέπει να βασίζεται σε ομοιόμορφα δικαιώματα και διαδικασίες σε όλο το έδαφος της Ένωσης, ώστε να εξαλείφεται, στο μέτρο του δυνατού, ο κίνδυνος σημαντικών διαφοροποιήσεων μεταξύ των πρακτικών των κρατών μελών. Άλλωστε, τα «κενά» που υπάρχουν ακόμα στο ΚΕΣΑ, οδηγούν σε σοβαρούς κινδύνους για την προάσπιση των δικαιωμάτων των αιτούντων διεθνή προστασία και οφείλονται στη διαφορετική πολιτική, νομική και πρακτική προσέγγιση των κρατών μελών.

Σε διεθνές επίπεδο, με βάση τα σημερινά δεδομένα, η Σύμβαση του 1951, αποτυγχάνει να προστατεύσει όλες τις περιπτώσεις προσφύγων. Καθώς υιοθετήθηκε την επομένη του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου, εμφανίζονται κενά προκειμένου να καλυφθούν σύγχρονες ανάγκες διεθνούς προστασίας. Προκειμένου να διευρύνουν την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, τα κράτη πιθανότατα θα χρειαστεί να επανεξετάσουν τη Σύμβαση της Γενεύης και το

Πρωτόκολλό της, ή να βρουν νέες μεθόδους βελτίωσης των διαδικασιών ασύλου, συνυφασμένες με τα νέα δεδομένα.

Οι πρόσφατες διεθνείς εξελίξεις είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση των προσφύγων και δεδομένων αυτών των συνθηκών, η ΕΕ χρειάστηκε να διαδραματίσει έναν ολοένα και πιο σημαντικό ρόλο στη διαχείριση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Η ραγδαία αύξηση των προσφυγικών κυμάτων, κυρίως από τη Συρία, βρήκε απροετοίμαστα τα κράτη μέλη και ιδίως τα συστήματα υποδοχής των χωρών της ευρωπαϊκής περιφέρειας και δημιούργησε νέες ανισορροπίες μεταξύ τους. Η κρίση κατέστησε εμφανείς σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες και ελλείψεις στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου.

Αλλά η προσφυγική κρίση δεν ανέδειξε μόνο τα διαρθρωτικά προβλήματα και τις ελλείψεις στο ευρωπαϊκό σύστημα, αλλά και την ανάγκη για αυξημένη αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Η άνιση κατανομή των βαρών, ένα από τα πιο σημαντικά προβλήματα στην ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου, οφείλεται πρωτίστως στην έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Χωρίς έναν ενιαίο μηχανισμό για την αντιμετώπιση του μεγάλου αριθμού των αιτούντων άσυλο που προσπαθούν να ξεφύγουν από τις κρίσεις, το βάρος πέφτει δυσανάλογα σε ορισμένα κράτη που δεν είναι σε θέση να το διαχειριστούν, προσφέροντας έτσι στα άτομα ανεπαρκή προστασία.

Ένα πρώτο βήμα για την από κοινού αντιμετώπιση του προβλήματος του ασύλου για τους αιτούντες διεθνή προστασία ήταν οι προτάσεις της Επιτροπής το 2015 για υποχρεωτική μετεγκατάσταση δικαιούχων διεθνούς προστασίας αλλά τα κράτη μέλη αρνήθηκαν αρχικά να τις υιοθετήσουν και στη συνέχεια να τις εφαρμόσουν, επιμένοντας στη διακριτική ευχέρεια του καθενός να αποφασίζει από μόνο του πόσους και ποιους πρόσφυγες θα υποδέχεται.

Το επόμενο βήμα για την επίλυση του προβλήματος, ήταν οι πρόσφατες προτάσεις της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση της υπάρχουσας νομοθεσίας, προς την κατεύθυνση θέσπισης κοινών και συνεκτικών κανόνων. Ο γενικός στόχος των προωθούμενων αλλαγών είναι η μετάβαση από ένα σύστημα, το οποίο λόγω σχεδιασμού ή πλημμελούς εφαρμογής αναθέτει δυσανάλογη ευθύνη σε ορισμένα κράτη μέλη και ενθαρρύνει ανεξέλεγκτες και παράτυπες μεταναστευτικές ροές,

προς ένα δικαιότερο σύστημα που προσφέρει ομαλούς και ασφαλείς διαύλους προς την ΕΕ για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν προστασίας ή που μπορούν να συμβάλουν στην οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ.

Μένει να διαπιστωθεί κατά πόσο αυτή η νέα σημαντική προσπάθεια της ΕΕ να διαχειριστεί το σύγχρονο προσφυγικό φαινόμενο θα είναι αποτελεσματική και αν οι νέοι προωθούμενοι μηχανισμοί θα είναι σε θέση να ανταποκριθούν σε νέες, ακόμη πιο απαιτητικές συνθήκες στο μέλλον.

Έχει ήδη γίνει αντιληπτό, ότι η θέσπιση διατάξεων σε επίπεδο ΕΕ δεν αρκούν από μόνες τους για να ξεπεραστεί ο κατακερματισμός του ευρωπαϊκού «συστήματος ασύλου», αλλά απαιτείται τα κράτη μέλη να σταματήσουν να λαμβάνουν μεμονωμένα, και συχνά αντικρουόμενα, μέτρα για το θέμα αυτό.

Τα κράτη μέλη πρέπει να κοιτάξουν πέρα από τα άμεσα εθνικά τους συμφέροντα και να επιδείξουν πνεύμα συνεργασίας και αλληλεγγύης, κάτι που θα μπορούσε να οδηγήσει στην αποκατάσταση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης αλλά και να δώσει αξία και νόημα στην ίδια την έννοια της αλληλεγγύης, η οποία αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές λειτουργίας της ΕΕ.

## Βιβλιογραφία

### ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

#### Διεθνές Δίκαιο

- Οικουμενική Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα της 10<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1948
- Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων

#### Ευρωπαϊκό Δίκαιο

- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 516/2014 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 16ης Απριλίου 2014 για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, την τροποποίηση της απόφασης 2008/381/ΕΚ του Συμβουλίου και την κατάργηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αριθ. 573/2007/ΕΚ και αριθ. 575/2007/ΕΚ και της απόφασης 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου
- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 514/2014 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 16ης Απριλίου 2014 σχετικά με τον καθορισμό γενικών διατάξεων όσον αφορά το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και το μέσο για τη χρηματοδοτική στήριξη της αστυνομικής συνεργασίας, της πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας και της διαχείρισης κρίσεων
- ΟΔΗΓΙΑ 2013/33/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση)
- ΟΔΗΓΙΑ 2013/32/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)
- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 604/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση

αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση)

- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 603/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (αναδιατύπωση)

- ΟΔΗΓΙΑ 2011/95/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 13ης Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση)

- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 439/2010 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 19ης Μαΐου 2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο

- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη της Λισαβόνας) (ΕΕ2008, C 115)

- ΟΔΗΓΙΑ 2005/85/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ 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

- ΟΔΗΓΙΑ 2004/83/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 29ης Απριλίου 2004 για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους
- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 343/2003 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας
- ΟΔΗΓΙΑ 2003/9/ΕΚ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη
- ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 11ης Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντυπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου
- Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ 1997, C 254)
- Συνθήκη του Άμστερνταμ (ΕΕ 1997, C 340)
- Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ) (ΕΕ 1992, C 191)
- Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη( ΕΕ 1987, L 169)

#### Εθνικό Δίκαιο

- ΚΥΑ 12205/16.8.2016(ΦΕΚ2864/Β'/9-9-2016) «Παροχή νομικής συνδρομής σε αιτούντες διεθνή προστασία»
- Ν.4375/2016(ΦΕΚ 51/Α'/3-4-2016) Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης, σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου



«σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις.

- Π.Δ.113/2013(ΦΕΚ 146/Α'/14-6-2013) Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005) και άλλες διατάξεις.

- Π.Δ.114/2010(ΦΕΚ 195/Α'/22-11-2010) Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005).

- Π.Δ.81/2009(ΦΕΚ 99/Α'/30-6-2009) Τροποποίηση π.δ. 90/2008 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ 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 326/13.12.2005).

- Π.Δ.90/2008(ΦΕΚ 138/Α'/11-7-2008) Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ 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 326/13.12.2005).

#### Ευρωπαϊκή Επιτροπή

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σύσταση της Επιτροπής της 10.2.2016 προς την Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με τα επείγοντα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Ελλάδα

ενόψει της επανέναρξης των μεταφορών δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) αριθμ.604/2013, COM(2016) 871 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση πλαισίου της Ένωσης για την επανεγκατάσταση και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, COM(2016) 468 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, COM(2016)467 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας και για την τροποποίηση της οδηγίας του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες, COM(2016) 466 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση), COM(2016) 465 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του [κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα] , για την ταυτοποίηση παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων και σχετικά με αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα

Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου (αναδιατύπωση) COM(2016) 272 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 439/2010, COM(2016) 271 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση), COM(2016) 270 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Μεταρρύθμιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και προώθηση των νομίμων οδών προς την Ευρώπη», COM(2016) 197 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Επόμενα επιχειρησιακά βήματα στη συνεργασία ΕΕ-Τουρκίας στον τομέα της μετανάστευσης, COM(2016) 166 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «σχετικά με την πορεία υλοποίησης των δράσεων προτεραιότητας στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για την μετανάστευση», COM(2016) 85 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Διαχείριση της προσφυγικής κρίσης: η κατάσταση όσον αφορά την εφαρμογή των δράσεων προτεραιότητας στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση, COM(2015) 510 τελικό

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, Διαχείριση της προσφυγικής κρίσης: άμεσα επιχειρησιακά, δημοσιονομικά και νομικά μέτρα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Δράσης για τη Μετανάστευση, COM(2015) 490 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας, της Ελλάδας και της Ουγγαρίας COM(2015) 451 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση μηχανισμού μετεγκατάστασης λόγω κρίσης και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, COM(2015) 450 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, COM(2015) 286 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση», COM(2015) 240 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη: από την θεωρία στην πράξη», COM(2014) 154 τελικό
- European Commission, Memo, A Common European Asylum System, Strasbourg, 12 June 2013, διαθέσιμο σε: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-532\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_el.htm)

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ περί δημιουργίας του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης, COM(2011) 751 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τροποποιημένη πρόταση ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (Αναδιατύπωση), COM(2011) 319τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2009) 554 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή της οδηγίας 2005/85/ΕΚ της 1<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2010)465 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Δικαιοσύνη, Ελευθερία και Ασφάλεια στην Ευρώπη μετά το 2005: Αξιολόγηση του προγράμματος της Χάγης και σχέδιο δράσης», COM(2009) 263 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, COM(2009) 66 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, COM(2008) 820 τελικό

- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Σχέδιο Πολιτικής για το άσυλο, Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ», COM(2008) 360 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, COM(2007) 301 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, Έκθεση αξιολόγησης του συστήματος του Δουβλίνου, COM(2007)299 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση εκ μέρους της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης: η μελλοντική πορεία, COM(2006) 331 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία. Η εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, COM(2005)184 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, Σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος-πλαίσου για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο 2007-2013, COM(2005) 123 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: απολογισμός του προγράμματος Τάμπερε και μελλοντικές κατευθύνσεις, COM(2004) 401 τελικό
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2002) 326 τελικό

- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2000) 578 τελικό

#### Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συμπεράσματα 17/18 Μαρτίου 2016», EUCO 12/1/16
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συμπεράσματα 18/19 Φεβρουαρίου 2016», EUCO 1/16
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συμπεράσματα 25/26 Ιουνίου 2015», EUCO 22/15
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συμπεράσματα 26/27 Ιουνίου 2014», EUCO 79/14
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το πρόγραμμα στις Στοκχόλμης (ΕΕ 2010, C 115)
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα της Προεδρίας-Λάακεν 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα της Προεδρίας-Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999

#### Συμβούλιο της ΕΕ

- ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1523 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας (ΕΕ 2015, L 239)
- ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2015/1601 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 22ας Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας (ΕΕ 2015, L 248)
- Συμβούλιο της ΕΕ, Σχέδιο κειμένου σχετικά με το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Αρ. εγγράφου 13440/08

- Σχέδιο δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνη στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2005, C 198)
- Το Πρόγραμμα της Χάγης: Ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2005, C 53)
- Συμβούλιο της ΕΕ, Διαβιβαστικό σημείωμα με θέμα: «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 4-5 Νοεμβρίου 2004, Συμπεράσματα της Προεδρίας», Αρ. εγγράφου 14292/04, 5.11.2004
- Συμβούλιο της ΕΕ, Διαβιβαστικό σημείωμα με θέμα: «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης 19 και 20 Ιουνίου 2003, Συμπεράσματα της Προεδρίας», Αρ. εγγράφου 11638/03, 1.10.2003
- Συμβούλιο της ΕΕ, Διαβιβαστικό σημείωμα με θέμα: «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης 21 και 22 Ιουνίου 2002, Συμπεράσματα της Προεδρίας», Αρ. εγγράφου 13463/02, 24.10.2002
- ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 28ης Σεπτεμβρίου 2000 για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες (2000/596/ΕΚ) (ΕΕ 2000, L 252)

#### Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

- *“The Implementation of the Common European Asylum System”*, Study, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens’ rights and constitutional affairs, European Parliament 2016, διαθέσιμο σε: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556953/IPOL\\_STU\(2016\)556953\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556953/IPOL_STU(2016)556953_EN.pdf)

#### Συμβούλιο της Ευρώπης

- COUNCIL OF EUROPE, *«Asylum and the European Convention on Human Rights»*, Human rights files, No. 9, Council of Europe Publishing 2010
- Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου



### Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

- UNHCR, *“Global trends: forced displacement in 2015”*, Έκθεση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, 2016
- UNHCR, Θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για του Πρόσφυγες για το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής στις ταχύρρυθμες διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, 21-5-2010
- UNHCR, «Οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, Επιλεγμένα κείμενα αναφοράς» Αθήνα, Μάρτιος 2010
- UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice- Key Findings and Recommendations*, Μάρτιος 2010
- UNHCR, *«Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων»*, Στ' έκδοση, Αθήνα 2009
- UNCHR, Cathryn Costello, *“The European asylum procedures directive in legal context”*, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH Research Paper No. 134, Νοέμβριος 2006
- UNHCR, *«Εισαγωγή στη Διεθνή Προστασία, Προστατεύοντας τους πρόσφυγες εντολής της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εγχειρίδιο αυτοδιδασκαλίας»*, 2005
- UNHCR, Καταστατικό του γραφείου του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, Απόφαση 428 (V) της Γενικής Συνέλευσης της 14.12.1950

### Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους

- ECRE, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, Information note on 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), December 2014

- ECRE, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, COMMENTS FROM THE EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final), September 2011

- ECRE, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, IN1/10/2006/EXT/JJ

### **ΒΙΒΛΙΑ-ΑΡΘΡΑ-ΜΕΛΕΤΕΣ**

- Χ.Μ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ και Μ. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, *“Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο κατά την ΕΣΔΑ και το «μαχητό» τεκμήριο της «ασφαλούς» χώρας (Κανονισμός Δουβλίνο II)”*, 2012, διαθέσιμο σε: <http://www.constitutionalism.gr/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asylo/>

- Μ.ΑΝΑΓΝΟΥ, *«Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης(1999-2013), Αποτιμώντας τα προγράμματα δράσης του: Τάμπερε-Χάγη- Στοκχόλμη»*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014

- Διεθνής Οργανισμός Μεταναστεύσεως (ΔΟΜ), *«Γλωσσάριο για την Μετανάστευση»*, Νο 20, 2009 διαθέσιμο σε: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_20.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_20.pdf)

- ΕΛΙΑΜΕΠ, *«Αλφαβητάρι της Μετανάστευσης»*, Επιμέλεια: Έντα Γκέμη και Άννα Τριανταφυλλίδου, Κείμενο εργασίας Νο 64/2015, Ιούνιος 2015, διαθέσιμο σε: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2015/06/Alvafitari.pdf>

- Α.ΚΟΝΤΗΣ, *«Ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική ασύλου»*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005

- Π.ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ, «*Η έννοια και η λειτουργία του θεσμού του ασύλου στο Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*», 2014, διαθέσιμο σε:  
<http://www.naskouperraki.gr/%CE%B7-%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B7-%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%8D-%CF%84%CE%BF/>
- Η.ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΕΦΑΝΟΥ, «*Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου σε συνθήκες κρίσεις*», Άρθρο στην ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου, τεύχος 1/2016
- Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ-Συμβούλιο της Ευρώπης, «*Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία σε θέματα ασύλου, συνόρων και μετανάστευσης*», Λουξεμβούργο 2014, Υπηρεσία εκδόσεων της ΕΕ
- Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ-Συμβούλιο της Ευρώπης, «*Εγχειρίδιο σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία κατά των διακρίσεων*», Λουξεμβούργο 2011, Υπηρεσία εκδόσεων της ΕΕ
- Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, *Κάποια πράγματα για το Σένγκεν*, 2015, διαθέσιμο σε:  
<http://www.huffingtonpost.gr/yiannis-papageorgiou/k- b 6839716.html>
- Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «*Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: Από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη;*», σελ. 75, Άρθρο στην Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 40, Ιούλιος 2013
- Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «*Η πολιτική ασύλου και ο κανονισμός Δουβλίνο II και III*», Κεφάλαιο σε συλλογικό τόμο και εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα «*Εξελίξεις και Προκλήσεις στον Χώρο, Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της ΕΕ*», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας. Έδρα Jean Monnet. Θεσσαλονίκη 14-16/2/2013, διαθέσιμο σε: <http://ikee.lib.auth.gr/record/280318>

- Ι.ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «*Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας*», Άρθρο στην ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου, τεύχος 4/2010
- Δ.ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, «*Ευρωπαϊκό Δίκαιο*», Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2011
- Μ.ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΗΣ, «*Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016
- Ν.ΣΑΡΡΗΣ, «*Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο*», Έρευνα-Μελέτη, Κείμενα εργασίας 2008/18, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα 2008
- Β.ΤΣΕΒΡΕΝΗΣ, «*Το άσυλο στην Ευρώπη της “μετανεωτερικής” εποχής: “ultimum refugium” ή “οχυρό απόρθητο” για τους πρόσφυγες του 21<sup>ου</sup> αιώνα;*», Άρθρο στην εφημερίδα διοικητικού δικαίου, τεύχος 3/2012
- C. Costello and E. Hancox, ‘The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum-Seeker and the Vulnerable Refugee’, in Vincent Chetail, P. de Bruycker and F. Maiani (eds), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law* (Martinus Nijhoff 2015) διαθέσιμο σε: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2609897](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2609897)
- Christiana S. Kyperounta, "European Asylum Policy", 2014, διαθέσιμο σε: [http://www.cornelia-ernst.de/wp-content/uploads/2014/05/EUROPEAN-ASYLUM-POLICY\\_C-KYPEROUNTA.pdf](http://www.cornelia-ernst.de/wp-content/uploads/2014/05/EUROPEAN-ASYLUM-POLICY_C-KYPEROUNTA.pdf)
- Peers, Steve (2016), The Organisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals, διαθέσιμο σε: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/05/the-organisation-of-eu-asylum-law.html>
- Peers, Steve (2015), The Refugee Crisis: What should the EU do next?, διαθέσιμο σε: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2015/09/the-refugee-crisis-what-should-eu-do.html>

- Peers, Steve (2014), "The EU Asylum System: Challenges and Shortcomings", Strategic Sectors-Culture and Society IEMed, διαθέσιμο σε: [http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/avancaments-anuari-2013/EUAsylumSystem\\_Peers\\_MedYearbook2014-advance.pdf](http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/avancaments-anuari-2013/EUAsylumSystem_Peers_MedYearbook2014-advance.pdf)
- Peers, Steve (2013), The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world –or lipstick on a pig?, διαθέσιμο σε: <http://www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf>
- Peers, Steve (2012), Statewatch Analysis, The Revised Asylum Procedures Directive: Keeping Standards Low, διαθέσιμο σε: <http://www.statewatch.org/analyses/no-178-asylum-procedures.pdf>

#### **ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ-ΤΟΠΟΙ**

- Βουλή των Ελλήνων: <http://www.hellenicparliament.gr/>
- Διεθνής Αμνηστία: <https://www.amnesty.gr/>
- Διεθνής Οργανισμός Μεταναστεύσεως (ΔΟΜ): <http://eeagrants-iomathens-soam.gr/>
- Δίκαιο και εκδόσεις της ΕΕ: <http://publications.europa.eu/el/home>
- ΕΔΔΑ, Υπόθεση M.S.S. Κατά Βελγίου και Ελλάδας, (Προσφυγή υπ'αρ. 30696/09), Απόφαση, Στρασβούργο, 21 Ιανουαρίου 2010, διαθέσιμη σε: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb219ab2>
- Εθνικό Τυπογραφείο: <http://www.et.gr/>
- Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ)- <http://www.ekem.gr/index.php>
- Ελληνικό Σημείο Επαφής του European Migration Network (EMN): <http://emn.ypes.gr/el/>

- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες: <http://www.gcr.gr/index.php/el/>
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=el>
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο - Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: <http://www.consilium.europa.eu/el/home/>
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: <http://www.europarl.europa.eu/portal/>
- Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:I33078>
- Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0022>
- Πολιτική Ασύλου - Θεματολογικά δελτία για την ΕΕ- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html)
- Πρόσβαση στο δίκαιο της ΕΕ: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=el>
- Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης-Υπηρεσία Ασύλου: <http://asylo.gov.gr/>
- Υπουργείο Εξωτερικών-Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας: <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html>
- Asylum Information Database (Aida): <http://www.asylumineurope.org/>
- European Commission-Migration And Home Affairs: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/common-procedures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/common-procedures/index_en.htm)
- EU Immigration and Asylum Law and Policy- <http://eumigrationlawblog.eu/>
- EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES: <http://www.ecre.org/>

- InfoCuria – Νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ:

<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=el>

- Migration Watch UK, “*The Lisbon European Reform Treaty impact on Asylum and Migration*”, 2011, διαθέσιμο σε:

<http://www.migrationwatchuk.org/Briefingpaper/document/82>

- The United Nations Refugee Agency: <http://www.unhcr.org/>

<https://www.efsyn.gr/arthro/asylo-mia-diachroniki-politismiki-axia>

<http://www.liberal.gr/arthro/46363/amyna--diplomatia/2016/to-elliniko-sustima-asulou-se-krisi.html>

<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/>

[http://www.unric.org/el/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19&Itemid=33](http://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=33)

<https://enthemata.wordpress.com/2016/03/06/baubock/>

<https://gr.boell.org/el/2016/02/25/evropaiki-krisi-eythynis-kai-diakyvernisis>

<http://analuseto.gr/prosfigiko-i-sigchroni-adinamia-tis-evropis/>

<http://www.foreignaffairs.gr/articles/70745/giorgos-boskopoylos/oi-politikes-tis-prosfigikis-krisis?page=show>

<http://www.kathimerini.gr/867358/article/epikairothta/politikh/mia-sta8erh-alla-dikaih-eyrwpaiikh-politikh-asyloy>

<http://www.kathimerini.gr/842775/article/epikairothta/politikh/ohe-60-ekat-prosfyges-se-olo-ton-kosmo-to-2015>

<http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0400-what-type-of-reform-of-the-common-european-asylum-regime-are-we-heading-toward>