

**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



**ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΕΘΝΕΙΣ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ & ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Ευρωπαϊκή Ένωση- από τον επιμερισμό στην μετατόπιση ευθυνών : οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στην πολιτική ασύλου»

ΜΑΡΙΑ Μ. ΠΑΠΑΜΗΝΑ

ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2018

Τριμελής Επιτροπή

Επικ. Καθηγήτρια Μαρία -Ντανιέλλα Μαρούδα, (επιβλέπουσα)

Ομ. Καθηγητής Στέλιος Περράκης

Αναπλ. Καθηγητής Ευάγγελος Συρίγος

Copyright © Παπαμηνά Μαρία, 2018.

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάστηκα και τα παρουσιάζω, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω, επίσης, υπευθύνως ότι όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου. Η αναφερόμενη εργασία δεν αποτελεί αντιγραφή, ούτε προέρχεται από ανάθεση σε τρίτους

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τη συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	5
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΜΕΡΟΣ Α΄ : Διεθνής προστασία και Επιμερισμός ευθυνών στο διεθνές και ενωσιακό πλαίσιο	12
1. Η ανάγκη για διεθνή συνεργασία στο πεδίο της παροχής διεθνούς προστασίας- Διεθνή και Περιφερειακά κείμενα στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας	12
1.1 Η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων και διεθνή κείμενα για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.	14
1.2 Περιφερειακά κείμενα	21
2. Η κατανομή ευθυνών στο ενωσιακό δίκαιο. Μετατόπιση ευθυνών ή αλληλεγγύη ;. 24	
2.1 Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε.	26
2.2 Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ)- Κανονισμός Δουβλίνο.....	31
2.3 Το Σύμφωνο Schengen	35
2.4 Νομολογία ΕΔΔΑ και ΔΕΕ	37
ΜΕΡΟΣ Β΄: Προσφυγική «κρίση»: από τον επιμερισμό στη μετατόπιση ευθυνών;	41
1. Πρόσφατες εξελίξεις και προτεραιότητες των πολιτικών της ΕΕ και κρατών μελών της 41	
1.1 Ευρώπη-Φρούριο	41
1.1.1 Η εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ ως δικαιολογητική βάση της πολιτικής της μετατόπισης ευθυνών.....	41
1.1.2 Ο ρόλος της Frontex - Στρατιωτικοποίηση του ελέγχου των συνόρων	45
1.2 Η «αναλαμπή» της αλληλεγγύης	47
1.2.1 Relocation- Ανθρωπιστική βοήθεια εντός της Ε.Ε.	49
1.2.2 Resettlement – Ανθρωπιστική βοήθεια σε χώρες υποδοχής.....	51
2. Το παρόν και το μέλλον του ασύλου στην Ευρώπη.....	53
2.1 Συμφωνίες με τρίτες χώρες	54
2.2 «Ελεγχόμενα κέντρα» στην ΕΕ και «Περιφερειακές ρυθμίσεις αποβίβασης»	59
3. Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες και η κατανομή της ευθύνης.....	61

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	63
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	66

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα τελευταία χρόνια, η πραγματικότητα των ανθρώπων, που ζητούν διεθνή προστασία στην Ευρώπη είναι εξαιρετικά προβληματική, παρουσιάζει χαρακτηριστικά ανθρωπιστικής κρίσης, επηρεάζει, δε, με δραματικό τρόπο τα δικαιώματά τους, σε μια Ευρώπη που κλυδωνίζεται από την οικονομική κρίση, όπου η ακροδεξιά ρητορική κατά των μεταναστών και προσφύγων, η δαιμονοποίηση των εξαιρετικά ευάλωτων αυτών πληθυσμών για τα «δεινά» της και οι καταγραφές ρατσιστικής βίας σε βάρος τους συνεχώς αυξάνονται.

Η Ευρώπη εμφανίζεται απρόθυμη να υποδεχτεί τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, εφαρμόζοντας, αφ' ενός, εκτεταμένες πολιτικές αποτροπής εισόδου και ελέγχου των συνόρων και αφ' ετέρου πολιτικές περιορισμού δικαιωμάτων των «νεοεισερχομένων», που απομακρύνονται από το ευρωπαϊκό κεκτημένο και υπονομεύουν την ίδια τη συνοχή της.

Η παρούσα εργασία επικεντρώνεται στην καταγραφή της αλλαγής της πολιτικής ασύλου στην Ευρώπη συνεπεία και των πρόσφατων εξελίξεων μετά την λεγόμενη «προσφυγική κρίση» του 2015. Οι εξελίξεις αυτές, οδηγούν στην πράξη σε μια «μετατόπιση» αρχών, καθώς, από την υποχρέωση παροχής διεθνούς προστασίας επί τη βάση του επιμερισμού της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών - που έστω και προσχηματικά αποτελεί βασική αρχή της λειτουργίας της ΕΕ - δρομολογείται η θεσμοθέτηση της «μετατόπισής» της : στην «άδικη» μετατόπιση της ευθύνης προς τις χώρες «πρώτης υποδοχής- εισόδου» στην ΕΕ και ταυτόχρονα στην μετατόπιση του «βάρους» της προστασίας σε «τρίτες» χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες, προφανώς στο όνομα της σκοπιμότητας, «χρίζονται» ασφαλείς για τους πρόσφυγες, ενώ δεν πληρούν τα πρότυπα και τις εγγυήσεις προστασίας τους.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, προσφυγικό δίκαιο, επιμερισμός ευθυνών, μετατόπιση ευθυνών

Abstract

In recent years, the reality of people seeking international protection in Europe is extremely problematic; it presents characteristics of a humanitarian crisis, and affects dramatically their rights, in a Europe in deep economic crisis where the far-right rhetoric against migrants and refugees, the demonization of this highly vulnerable group and the incidents of racist violence against them are constantly increasing.

Europe seems reluctant to welcome migrants and refugees, by implementing extensive policies on prevention of entry and border control, on the one hand, and also rights-limiting policies of the "newcomers ", policies that diverge from the European acquis and undermine its own cohesion.

This paper focuses on changes in asylum policy in Europe as a consequence of recent developments following the so-called "refugee crisis" of 2015. These developments lead in fact to a "shift" of principles, as, from the obligation to provide international protection on the basis of "sharing responsibility" between Member States – which, even ostensibly, is a basic principle of the functioning of the EU - the institutionalization of "shifting responsibility " is being launched: the "unfair" shift of responsibility towards the "first entry- reception" member states and, at the same time, the shifting of the "burden" of protection to third countries outside the European Union, which, obviously in the name of feasibility, are considered to be safe countries for refugees, although they do not meet the standards and guarantees of their protection.

Key words: European Union, refugee law, sharing of responsibilities, shifting of responsibilities

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα τελευταία χρόνια καταγράφηκε στην Ευρώπη μία μεγάλης κλίμακας εισροή προσφύγων, που χαρακτηρίστηκε ως «προσφυγική κρίση», παρά το γεγονός ότι συγκριτικά με την παγκόσμια αλλά και την περιφερειακή μετακίνηση προσφυγικών πληθυσμών μόνον ως τέτοια δεν μπορεί να χαρακτηριστεί¹. Ο χαρακτηρισμός όμως αυτός έχει σημειολογική αξία καθώς η Ευρώπη αντιμετώπισε τις ροές αυτές ως ροές μεγάλης αριθμητικής κλίμακας- και έκτακτης συνθήκης, χρίζουσα έκτακτων και προσωρινής διάρκειας μέτρων, που κατ' αρχήν, χαρακτηρίζονται από έκπτωση των εγγυήσεων, που επιβάλλει το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο στον τομέα της διεθνούς προστασίας των προσφύγων. Επιπλέον, η «κρίση» αυτή που έλαβε χώρα σε μία περίοδο μεγάλης οικονομικής κρίσης στην Ευρώπη, με κύρια χαρακτηριστικά, μεταξύ άλλων, την εντονότερη διαφοροποίηση του πλούσιου βορά από τον φτωχό νότο και την άνοδο ακραίων πολιτικών ιδεών και πρακτικών, σηματοδότησε πολιτικές τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και κρατών μελών της, που παραβιάζουν το ευρωπαϊκό κεκτημένο και έχουν εγείρει έντονο προβληματισμό ακόμη και για το μέλλον της Ευρώπης. Η αλληλεγγύη και ο επιμερισμός της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών καθώς και η αλληλεγγύη προς τους ίδιους τους πρόσφυγες φαίνεται να χάνουν συνεχώς έδαφος, στο όνομα και στον αντίποδα, δήθεν, της «ευημερίας» και της ασφάλειας των πολιτών της ΕΕ, όπως εμφανίζονται, όλο και περισσότερο, από μισαλλόδοξες ρητορικές .

¹Παγκοσμίως υπολογίζεται ότι ο αριθμός των εκτοπισμένων ανθρώπων ανήλθε στα 68,5 εκατομμύρια μέχρι το τέλος του 2017 <https://www.unhcr.org/globaltrends2017/> .Από το 2015, η Τουρκία εμφανίζεται ως η χώρα που έχει υποδεχθεί το μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων παγκοσμίως (1,8 εκατομμύρια το 2015/3.8 το 2018) και ακολουθεί το Πακιστάν (με 1.5 εκατομμύρια περίπου από το 2015 έως το 2018)

Και ακολουθούν-με μικρές διακυμάνσεις κατά την τελευταία τριετία χώρες όπως ο Λίβανος (με 1.2 εκατομμύρια πρόσφυγες), το Ιράν, η Ουγκάντα , η Ιορδανία, η Αιθιοπία., το Σουδάν, η Κένυα και μόνη την Γερμανία, από τις καλούμενες δυτικές «αναπτυγμένες» χώρες, να εμφανίζεται το 2018 στις 10 χώρες που υποδέχθηκαν τους μεγαλύτερους αριθμούς προσφύγων (<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html>). Στο χώρο της ΕΕ, το 2015, 1.8 εκατομμύρια άνθρωποι εντοπίστηκαν συνολικά ως παρατύπως εισελθόντες από το σύνολο των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, ενώ αντιστοίχως οι αριθμοί μειώθηκαν σε 511 047 το 2016 και 204 719 το 2017 (<https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2018-aJ5nJu>)

Μετά την εκδήλωση της προσφυγικής «κρίσης», και παρότι, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο ευρωπαϊκός σχεδιασμός² της πολιτικής στον τομέα του ασύλου, θα αφορά μία «αλληλεγγύη στην πράξη³», τούτο δεν επιτυγχάνεται. Η ΕΕ, μέσω των θεσμικών οργάνων της, εμμένει, κατ' αρχάς, στα ίδια βασικά νομικά εργαλεία, που αποτελούν την επιτομή της μετατόπισης της ευθύνης από τα κράτη μέλη σε ορισμένα από αυτά και συγκεκριμένα, στα κράτη, που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα. Ο κανονισμός Δουβλίνο, που αποτελεί τον βασικό πυλώνα του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου διατηρείται και ουσιαστικά προτείνεται, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μία «διορθωτική» προσέγγισή του, που δεν αντιμετωπίζει όμως το πρόβλημα. Κατά δεύτερο λόγο, η ευρωπαϊκή πολιτική υιοθετεί νέα μέτρα αντιμετώπισης της «προσφυγικής κρίσης», τα οποία, με εξαίρεση τα μέτρα για μετεγκατάσταση (relocation), κύριο στόχο έχουν τον περιορισμό των προσφύγων σε χώρες εκτός της ΕΕ και δευτερευόντως τον «περιορισμό» τους στις παρυφές της ΕΕ με σκοπό την «καλύτερη» διαχείρισή τους και δη, την ευχερέστερη επιστροφή τους σε «τρίτες» χώρες. Τα μέτρα αυτά, που ήδη υλοποιούνται, κυρίως μέσω της εφαρμογής της «δήλωσης ΕΕ- Τουρκίας» και την λειτουργία των «hotspots», αποτελούν, κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τον «ακρογωνιαίο λίθο των μέτρων, που έχουν σχεδιαστεί ως απάντηση στις προκλήσεις της μετανάστευσης στη Μεσόγειο»⁴. Σε αυτό το πλαίσιο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει προτείνει ένα πακέτο μεταρρυθμίσεων⁵ με έμφαση στην καταπολέμηση των παράτυπων δευτερογενών μετακινήσεων, την ενίσχυση των προαναφερθέντων μέτρων ανάθεσης των διαδικασιών εξέτασης αιτημάτων ασύλου και αναγνώρισης καθεστώτος σε τρίτες χώρες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (externalization) και την εισαγωγή ενός νέου μηχανισμού «αλληλεγγύης» μέσω της μετεγκατάστασης (relocation) των αιτούντων άσυλο μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ.

² Οράτε, μεταξύ άλλων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 9 SEPTEMBER 2015, [Balancing responsibility and solidarity on migration and asylum](#)

³ Ομοίως

⁴ Οράτε EASO ANNUAL REPORT 2017

⁵ European Commission, 6.4.2016, COM(2016) 197 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, TOWARDS A REFORM OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND ENHANCING LEGAL AVENUES TO EUROPE

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

Επιπλέον η ευρωπαϊκή πολιτική περιλαμβάνει τους τομείς της χρηματοδότησης (εντός ΕΕ και προς τρίτες χώρες), τα προγράμματα επανεγκατάστασης (resettlement), την ενίσχυση των hotspots (ιδίως στην Ελλάδα και την Ιταλία) και την ενίσχυση του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ⁶, με πρόβλεψη για την παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης εντός της Ένωσης⁷, με σκοπό την «[...] αντιμετώπιση της δυσχερούς ανθρωπιστικής κατάστασης που προκλήθηκε από την προσφυγική κρίση[...]». Επίσης στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της λεγόμενης προσφυγικής «κρίσης» από την Ένωση, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση και προτεραιοποίηση στην εξωτερική δράση της Ε.Ε.⁸, μεταξύ άλλων, μέσω ενίσχυσης της φύλαξης των συνόρων (επιχειρήσεις Τρίτων και Ποσειδών, επέκταση της Frontex και συνεργασία με το ΝΑΤΟ, ενίσχυση της φύλαξης των συνόρων στο Βαλκανικό Δρόμο, ίδρυση της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής⁹), των συμφωνιών επανεισδοχής και της επιστροφής των παράτυπων μεταναστών. Και πάλι γίνεται επίκληση του καθοριστικού ρόλου που μπορεί να διαδραματίσει η «[...] αλληλεγγύη και η ανάληψη ευθύνης [...]»¹⁰. Σε αυτό το πλαίσιο καταγράφεται και το «Σχέδιο Δράσης» (“Draft Action Plan”)¹¹, που αποτυπώνει τη συμφωνία μεταξύ της ΕΕ¹² και της Τουρκίας «για ενίσχυση της συνεργασίας τους για τη στήριξη των προσφύγων και τη διαχείριση της μετανάστευσης, για την αντιμετώπιση της άνευ προηγουμένου προσφυγικής κρίσης». Λίγους δε μήνες αργότερα υπεγράφη η «Κοινή

⁶ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

⁷ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2016/369 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 15ης Μαρτίου 2016, για την παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης εντός της Ένωσης.

⁸ Οράτε ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, 9.9.2015, ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Η αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης στην Ευρώπη: Ο ρόλος της εξωτερικής δράσης της ΕΕ

Οράτε επίσης, 14 OCTOBER 2015, [Managing the refugee crisis - Priority Actions under the European Agenda on Migration](#)

⁹ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2016/1624 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΪ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου

¹⁰ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, 9.9.2015, ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Η αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης στην Ευρώπη: Ο ρόλος της εξωτερικής δράσης της ΕΕ

¹¹ European Commission, 6 October 2015, [Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq](#)

¹² Οράτε και ΔΙΑΤΑΞΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, ΝF κατά Ευρωπαϊκό Συμβουλίου, Case T-192/16 <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62016T00192&lang1=en&lang2=EL&type=TXT&ancre=>

Δήλωση αρχηγών κρατών μελών της ΕΕ – Τουρκίας»¹³, στο «πνεύμα» των προβλέψεων του «Σχεδίου Δράσης».

Υπό το ίδιο «πνεύμα» και προς υλοποίηση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για το Άσυλο και τη Μετανάστευση¹⁴, η ΕΕ διαμορφώνει πλαίσιο συνεργασίας με τρίτες χώρες (καταγωγής και διέλευσης) με βασικά σημεία, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση των διαδικασιών εντός της ΕΕ με έμφαση στον τομέα των επιστροφών¹⁵ και στην ενίσχυση των ευρωπαϊκών οργανισμών και ιδίως της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και της EUROPOL¹⁶.

Το καλοκαίρι του 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τις ιδέες δημιουργίας «ελεγχόμενων κέντρων» στην περιφέρεια της ΕΕ καθώς και «περιφερειακών ρυθμίσεων για την αποβίβαση» σε τρίτες χώρες. Σύμφωνα με την Επιτροπή¹⁷ «οι δύο ιδέες από κοινού αναμένεται να εξασφαλίσουν μια πραγματικά επιμερισμένη περιφερειακή ευθύνη ως απάντηση στις σύνθετες προκλήσεις της μετανάστευσης».

Σε αυτό το πλαίσιο ο χώρος Σένγκεν και το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου περνούν βαθιά κρίση. Έτσι, καταγράφονται στην ΕΕ πρακτικές κλεισίματος συνόρων, όρθωσης φρακτών, συστηματικές επαναπροωθήσεις¹⁸, πολιτικές παρατεταμένης κράτησης πολιτών τρίτων χωρών και fast track διαδικασίες ασύλου χωρίς την τήρηση και εφαρμογή εγγυήσεων αποτελεσματικής και πραγματικής προστασίας. Επίσης καταγράφονται πολιτικές αποτροπής εισόδου πολιτών τρίτων

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
European Commission, Factsheet on the EU-Turkey Statement, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-963_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

¹⁴ 14 OCTOBER 2015, [Managing the refugee crisis - Priority Actions under the European Agenda on Migration](#)

¹⁵ Οράτε European Parliamentary Research Service, Study February 2019, The proposed Return Directive (recast), http://www.europarl.europa.eu/thinktank/el/document.html?reference=EPRS_STU%282019%29631727

¹⁶ Οράτε: European Council 20-21 October 2016: Partnership Frameworks with third countries under the European Agenda on Migration https://ec.europa.eu/commission/publications/european-council-20-21-october-2016-partnership-frameworks-third-countries-under_el

¹⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου
Διαχείριση της μετανάστευσης: η Επιτροπή αναπτύσσει τις ιδέες σχετικά με την αποβίβαση και τα ελεγχόμενα κέντρα, Βρυξέλλες, 24 Ιουλίου 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm

¹⁸ Οράτε μεταξύ άλλων : Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Δήλωση σχετικά με τις καταγγελίες για άτυπες επαναπροωθήσεις στον Έβρο, http://www.nchr.gr/images/pdf/nea_epikairothta/Dilos_i_EEDA_Evros.pdf

χωρών, που χρήζουν διεθνούς προστασίας, μέσω της μετατόπισης των ευθυνών και σε τρίτες χώρες με «εργαλεία» όπως η εφαρμογή των εννοιών της πρώτης χώρας ασύλου και της ασφαλούς τρίτης χώρας. Πρακτικές και πολιτικές που ενσωματώνονται στο ενωσιακό δίκαιο και περιορίζουν το δικαίωμα στο άσυλο. Τα δικαιώματα των προσφύγων περιορίζονται στο όνομα της θωράκισης και της «ασφάλειας»¹⁹ της Ευρώπης απέναντι στο διαφορετικό, στο «άλλο», το οποίο εμφανίζεται ως απειλητικό και επικίνδυνο.

Παρά τις διακηρύξεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ ότι οι μεταρρυθμίσεις στην πολιτική ασύλου στοχεύουν στην προστασία των προσφύγων από τους κινδύνους, που διατρέχουν κατά την προσπάθειά τους να διέλθουν τα ευρωπαϊκά σύνορα και στην καταπολέμηση του smuggling, διαφαίνεται ότι προτεραιότητα δεν είναι η προστασία των προσφύγων αλλά η αποτροπή εισόδου τους στην ευρωπαϊκή επικράτεια.

Οι αιτίες όμως της προσφυγιάς όχι μόνον μειώνονται αλλά αυξάνονται με το πέρασμα του χρόνου. Οι πρόσφυγες εξακολουθούν να πνίγονται στη θάλασσα. Κατά το έτος 2017, 3.116 άνθρωποι έχασαν τη ζωή τους ή αγνοούνται στην περιοχή της Μεσογείου παρά τη μείωση του αριθμού των ανθρώπων που ζήτησαν διεθνή προστασία κατά το έτος αυτό. (κατά το έτη 2014, 2015 και 2016 είχαν καταγραφεί αντίστοιχα 3.283, 3.783 και 5.143 απώλειες ανθρώπων)²⁰. Μετά δε την υλοποίηση της «Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας» και την εντατικοποίηση των ελέγχων στα ελληνοτουρκικά σύνορα (θαλάσσια και χερσαία) και τις πρόσφατες πρακτικές των Ιταλικών αρχών²¹ άρνησης αποβίβασης προσφύγων και μεταναστών, η Ισπανία καταγράφεται πλέον ως η κύρια πύλη εισόδου στην ευρωπαϊκή επικράτεια²².

¹⁹ Σχετικά με τη θέσπιση νομοθεσίας σε κράτη μέλη που προβλέπει την αφαίρεση της ιθαγένειας από πρόσωπα που εμπλέκονται ή υπάρχουν υπόνοιες εμπλοκής τους σε τρομοκρατικές δραστηριότητες, σε κάποιες περιπτώσεις μάλιστα χωρίς προηγούμενη ποινική καταδίκη ή ακόμη και όταν η αφαίρεση της ιθαγένειας θα έχει ως συνέπεια να καταστεί το άτομο άπατρις, Οράτε: Parliamentary Assembly, Resolution (2263) 25/01/2019, [Withdrawing nationality as a measure to combat terrorism: a human rights-compatible approach?](#)

²⁰ IOM, Missing Migrants project, <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

²¹ Διεθνής Αμνηστία, 2018, «BETWEEN THE DEVIL AND THE DEEP BLUE SEA EUROPE FAILS REFUGEES AND MIGRANTS IN THE CENTRAL MEDITERRANEAN», <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3089062018ENGLISH.pdf>

²² UNHCR Report 31-1-2019, Desperate Journeys, Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders (January–December 2018), https://www.unhcr.org/media-page-desperate-journeys-report-january-2019?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=0bef690950-

Η παρούσα εργασία επικεντρώνεται στην καταγραφή των πολιτικών στον τομέα του ασύλου στην Ευρώπη, μετά την «προσφυγική κρίση» των τελευταίων ετών, που παραμένουν πιστές στα βασικά εργαλεία της ενωσιακής νομοθεσίας (Κανονισμός Δουβλίνο) παρά την αυστηρή κριτική και ακόμη την διαπιστωθείσα αποτυχία των μηχανισμών αυτών και, μεταξύ άλλων, προτεραιοποιούν την ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων, τις συνεργασίες με τρίτες χώρες, όπως η Τουρκία, με σκοπό την ανάληψη, από αυτές, της ευθύνης προστασίας των προσφύγων. Πολιτικές που επιδεινώνουν τελικά τις ήδη σοβαρές επιπτώσεις στην ζωή, την ασφάλεια και την προστασία των προσφύγων, οδηγούν από τον επιμερισμό της ευθύνης των κρατών μελών της ΕΕ, στην μετατόπιση της ευθύνης στις χώρες στα εξωτερικά σύνορα της καθώς και σε άλλες χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, με δραματικές πια συνέπειες για την ασφάλεια και την προστασία των προσφύγων.

Η αλληλεγγύη και ο επιμερισμός της ευθύνης, ενώ έχει αποτυπωθεί στα νομικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποχωρεί, όλο και περισσότερο, στο όνομα, δήθεν, της προστασίας της ευημερίας της ασφάλειας και της συνοχής των κοινωνιών της. Το προβάδισμα δίνεται στον έλεγχο των συνόρων, στην αποτροπή εισόδου των προσφύγων στην ευρωπαϊκή επικράτεια, στην μετάθεση της ευθύνης προστασίας τους εκτός ΕΕ, με καταφανείς, πλέον τις παραβιάσεις του διεθνούς και ενωσιακού πλαισίου προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και ορατούς τους κινδύνους για τη λειτουργία του κράτους δικαίου.

ΜΕΡΟΣ Α' : Διεθνής προστασία και Επιμερισμός ευθυνών στο διεθνές και ενωσιακό πλαίσιο

1. Η ανάγκη για διεθνή συνεργασία στο πεδίο της παροχής διεθνούς προστασίας- Διεθνή και Περιφερειακά κείμενα στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας

Σε διεθνές επίπεδο, ο επιμερισμός της ευθύνης στο προσφυγικό πεδίο αποτελεί ένα ζήτημα υπό συζήτηση επί πολλά χρόνια²³.

EMAIL_CAMPAIGN_2019_02_15_11_01&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-0bef690950-420539937

²³ Οράτε μεταξύ άλλων: UNHCR, “Convention Plus”: Questions and Answers Updated: 20 May 2003 <https://www.unhcr.org/3e4b7c4b4.pdf>

Επίσης : EXCOM Conclusion on international cooperation from a protection and solutions perspective, No. 112 (LXVII) 2016, Recital 4 and para. 1. See also Conclusions No. 18 (XXXI) 1980; No. 40 (XXXVI) 1985; No. 56 (XL) 1989; No. 80 (XLVII) 1996; No. 67 (XLII) 1991; No. 100 (LV) 2004;

Το 2010, Ο Ύπατος Αρμοστής, μιλώντας με αφορμή την 60η επέτειο της ίδρυσης της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, αναφέρθηκε σε τρεις τομείς, που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής για το μέλλον: τα «κενά προστασίας» στο διεθνές σύστημα προστασίας των εκτοπισθέντων, το δυσανάλογο βάρος της ευθύνης για τους πρόσφυγες, που επωμίζονται οι φτωχές χώρες και τις αποτυχίες πολλών κρατών για την αντιμετώπιση της ανιθαγένειας²⁴.

Το 2016, στη Σύνοδο Κορυφής του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών στη Νέα Υόρκη, οι αρχηγοί κρατών εξέφρασαν την πολιτική τους βούληση να συνεργασθούν με σκοπό την ασφάλεια των μεταναστών και προσφύγων, την προστασία των δικαιωμάτων και τον επιμερισμό της ευθύνης σε παγκόσμια κλίμακα²⁵. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στη Διακήρυξη της Νέας Υόρκης για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, που υπεγράφη στη Σύνοδο : « η “επιμερισμένη/κοινή ευθύνη” θεωρείται απαραίτητη για να καταδείξει την αλληλεγγύη και τη στήριξη των εκατομμυρίων ανθρώπων [...] οι οποίοι, για λόγους πέρα από τον έλεγχό τους, αναγκάζονται να ξεριζωθούν [...]»²⁶.

Εντούτοις παρά τις συχνές επικλήσεις και αναφορές στην αρχή της αλληλεγγύης και στον επιμερισμό ευθυνών, μεταξύ των κρατών, σε παγκόσμιο επίπεδο, ελλείπει, όπως υποστηρίζεται, από τη διεθνή έννομη τάξη μία «κωδικοποιημένη υποχρέωση αλληλεγγύης», έλλειψη που υπονομεύει τη νομική ισχύ της αρχής και την εντεύθεν ενεργοποίηση, υπό την έννοια ενός κανονιστικού πρότυπου πλαισίου, της κατανομής ευθυνών για την εξεύρεση βιώσιμων λύσεων²⁷.

Η δε πρόσφατη προσφυγική «κρίση» στην Ευρώπη, ενώ, σωστά, έχει επαναφέρει την συζήτηση σχετικά με την αλληλεγγύη και τον επιμερισμό των

No. 101 (LV) 2004; No. 104 (LVI) 2005; No. 105 (LVII) 2006, para. (i) (i); No. 107 (LVIII) 2007, para. (b) (xiii); No. 109 (LX) 2009; No. 111 (LXIV) 2013; and No. 91 (LII) 2001.

²⁴ <https://www.unhcr.org/news/latest/2010/12/4cff85049/un-chief-says-global-refugee-picture-changing-fast-new-approaches-needed.html>

²⁵ New York Declaration for Refugees and Migrants, <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>

²⁶ Ο.π. παρ. 8

²⁷ Violeta Moreno-Lax, *Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy*, Οράτε επίσης τις εκεί παραπομπές : G. Noll, *Negotiating Asylum* (Martinus Nijhoff, 2000), at 277; M. Barutciski and A. Suhrke, 'Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-sharing', 14 JRS (2001), p. 95, at p. 109; and G. Noll, 'Protection in a Spirit of Solidarity', in R. Byrne, G. Noll, and J. Vedsted-Hansen (eds.), *New Asylum Countries?* (Kluwer, 2002).

ευθυνών μεταξύ των κρατών της ΕΕ, δεν οδήγησε σε αντίστοιχες πολιτικές. (οράτε κατωτέρω υπό 2).

1.1 Η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων και διεθνή κείμενα για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Ο επιμερισμός της ευθύνης, υπό την έννοια της ανάγκης διεθνούς συνεργασίας στο πεδίο της διεθνούς προστασίας, απαντάται στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη του Προοιμίου της Σύμβασης του 1951 για με το καθεστώς των Προσφύγων, σύμφωνα με την οποία :

«[...] Έχοντας υπ' όψιν ότι η παροχή ασύλου δυνατόν να συνεπάγεται εξαιρετικώς μεγάλην επιβάρυνσιν εις ωρισμένας χώρας και ότι η ικανοποιητική λύσις προβλήματος, ούτινος η διεθνής έκτασις και φύσις έχουν αναγνωρισθεί υπό του Ο.Η.Ε., δεν δύναται κατά συνέπειαν να επιτευχθή άνευ της διεθνούς συνεργασίας.[...]»

Έχει υποστηριχθεί²⁸ ότι η ανωτέρω αναφορά στο Προοίμιο της Σύμβασης, ως μία προτροπή διεθνούς συνεργασίας σε περίπτωση μαζικών προσφυγικών ροών, χωρίς να εξειδικεύεται η μορφή, το περιεχόμενο καθώς και χωρίς να αναλαμβάνονται υποχρεώσεις ή/και να προσδιορίζονται οι νομικές συνέπειες, ήταν αποτέλεσμα της απροθυμίας των συντακτών να αναλάβουν τέτοιες δεσμεύσεις και του εντεύθεν πολιτικού συμβιβασμού που επιτεύχθηκε.

Σύμφωνα με το Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, ένας εκ των σκοπών του είναι η επίτευξη :

«[...] διεθνούς συνεργασίας για την επίλυση διεθνών προβλημάτων οικονομικής, κοινωνικής, πολιτιστικής και ανθρωπιστικής φύσεως, και για την ανάπτυξη και ενθάρρυνση του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών για όλους, χωρίς διάκριση φυλής, φύλου, γλώσσας ή θρησκείας.»

²⁸ Claire Inder, International Journal of Refugee Law, *The Origins of 'Burden Sharing' in the Contemporary Refugee Protection Regime* , Volume 29, Issue 4, 30 December 2017, Pages 523–554, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eex047>

Στη Διακήρυξη²⁹ δε για τις αρχές του διεθνούς δικαίου σχετικά με τις φιλικές σχέσεις και τη συνεργασία μεταξύ των κρατών σύμφωνα με τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, που εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση ΟΗΕ, προβλέπεται το καθήκον των κρατών να συνεργάζονται μεταξύ τους:

«[...] States have the duty to co-operate with one another, irrespective of the differences in their political, economic and social systems, in the various spheres of international relations, in order to maintain international peace and security and to promote international economic stability and progress, the general welfare of nations and international co-operation free from discrimination based on such differences.[...]».

Στην εν λόγω Διακήρυξη το «καθήκον συνεργασίας» μεταξύ των κρατών τίθεται μεταξύ των αρχών³⁰ του Χάρτη, οι οποίες αποτελούν θεμελιώδεις αρχές του διεθνούς δικαίου³¹ και με τις οποίες οφείλουν να συμμορφώνονται όλα τα κράτη του ΟΗΕ. Αυτές οι αρχές, όπως επαναδιατυπώνονται εμφατικά και εμπλουτίζονται στη Διακήρυξη (με την προσθήκη της υποχρέωσης συνεργασίας και την καλή πίστη και επέκταση της εφαρμογής τους σε όλα τα κράτη), αποτελούν γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου και διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στο σχηματισμό των «καταστατικών αρχών» της παγκόσμιας κοινότητας³². Είναι αρχές συμβατικής ισχύος³³, διακρινόμενες από τις αρχές εθιμικής ισχύος³⁴, που ανταποκρίνονται σε καθιερωμένη και αναγνωρισμένη πρακτική, από τις γενικές αρχές του δικαίου³⁵ και από τις αρχές που δεν έχουν ισχύ θετικού δικαίου και εκφράζουν πολιτικές διαθέσεις και κοινές θέσεις μίας κοινωνικής ηθικής³⁶.

²⁹ UN Resolution adopted by the General Assembly, 2625/1970 (XXV). “Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations” <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

³⁰ Ητοι :κυριαρχική ισότητα μεταξύ των κρατών, αυτοδιάθεση των λαών, απαγόρευση της χρήσης ή της απειλής χρήσης βίας, ειρηνική επίλυση των διαφορών, απαγόρευση της επέμβασης στις υποθέσεις άλλων κρατών

³¹ Ο.π., «*The principles of the Charter which are embodied in this Declaration constitute basic principles of international law, and consequently appeals to all States to be guided by these principles in their international conduct and to develop their mutual relations on the basis of the strict observance of these principles.*»

³² Antonio Cassese, Διεθνές Δίκαιο, Gutenberg 2005, σελ. 229 υποσ.7

³³ Στέλιος Περράκης, Μαρία –Ντανιέλλα Μαρούδα, Διεθνής Δικαιοταξία- Θεωρία και Εφαρμογή Διεθνούς Δικαίου, Τόμος Α’ 2^η Έκδοση, εκδόσεις Ι.Σιδέρη, Νοέμβριος 2016, σελ.79.

³⁴ Π.χ. Διακήρυξη 1962-εθνικοποίηση αλλοδαπών επενδύσεων

³⁵ Π.χ. Οικουμενική Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ΓΣ/ΟΗΕ 1948

³⁶ Π.χ. Διακήρυξη αρχών για το περιβάλλον –Στοκχόλμη, 1972

Σύμφωνα με τον Cassese³⁷, το γεγονός ότι η υποχρέωση συνεργασίας (και η καλή πίστη) περιλαμβάνεται, ως πρότυπο συμπεριφοράς, «[...] στον κατάλογο των αρχών της Διακήρυξης, δεν την καθιστά οικουμενική και θεμελιώδη αρχή, αλλά πρέπει το πρότυπο αυτό να συμπεριληφθεί σε ένα σύνολο κανόνων γενικής ισχύος. Τα πρότυπα, όπως αυτά που αφορούν στην συνεργασία ή την καλή πίστη, παραμένουν απλώς έκφραση κατευθυντήριων γραμμών πολιτικής, εάν δεν συμπεριληφθούν σε μηχανισμούς που τα αναβιβάζουν στο επίπεδο των νομικών αρχών, οι οποίες διέπουν την συμπεριφορά των υποκειμένων του διεθνούς δικαίου». Και τονίζει την καθοριστική σημασία, εν προκειμένω, «[...] της προσεκτικής εξέτασης της διεθνούς πρακτικής [...] (συνθήκες, ψηφίσματα ΓΣ του ΟΗΕ, διακηρύξεις κρατών, δηλώσεις κυβερνητικών εκπροσώπων στα Ηνωμένα Έθνη, διπλωματική πρακτική, νομολογία εάν υπάρχει), στην προσπάθεια να προσδιορισθεί κατά πόσον ορισμένες διεθνείς διακηρύξεις έχουν μετουσιωθεί σε αρχές οικουμενικής εμβέλειας και νομικώς δεσμευτικής ισχύος [...]».

Επί της διεθνούς πρακτικής λοιπόν και της «αντιμετώπισης», σε διεθνές επίπεδο, της αρχής του καθήκοντος συνεργασίας, που ήδη έχει αντικατασταθεί με τις έννοιες της αλληλεγγύης, της δίκαιης κατανομής και του επιμερισμού των ευθυνών, μπορούν να αναφερθούν, ενδεικτικά, τα κατωτέρω:

Η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ εκφράζει σταθερά την υποστήριξή της στις αρχές αυτές, ιδίως στα Ψηφίσματά της για το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Και βέβαια οι αρχές της συνεργασίας και της διεθνούς αλληλεγγύης έχουν «υιοθετηθεί» από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε μία πληθώρα κειμένων, μεταξύ άλλων, στο πλαίσιο της Εκτελεστικής Επιτροπής της³⁸. Ενδεικτικά αναφέρονται τα Συμπεράσματα της Επιτροπής σχετικά με την Διεθνή Αλληλεγγύη και την Προστασία των Προσφύγων³⁹, σύμφωνα με τα οποία «[...] *refugee problems of the international community and their resolution is dependent on the will and capacity of States to respond on concrete and wholeheartedly, in a spirit of true humanitarianism and international solidarity*

³⁷ Antonio Cassese, Διεθνές Δίκαιο, Gutenberg 2005, σελ. 64-65

³⁸ Οράτε : EXCOM Conclusion on international cooperation from a protection and solutions perspective, No. 112 (LXVII) 2016, Recital 4 and para. 1. See also Conclusions No. 18 (XXXI) 1980; No. 40 (XXXVI) 1985; No. 56 (XL) 1989; No. 80 (XLVII) 1996; No. 67 (XLII) 1991; No. 100 (LV) 2004; No. 101 (LV) 2004; No. 104 (LVI) 2005; No. 105 (LVII) 2006, para. (i) (i); No. 107 (LVIII) 2007, para. (b) (xiii); No. 109 (LX) 2009; No. 111 (LXIV) 2013; and No. 91 (LII) 2001.

³⁹ Executive Committee Conclusion No 52 (1988) on International Solidarity and Refugee Protection.

[...]. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης το «Σχέδιο Διακήρυξης σχετικά με το δικαίωμα στη διεθνή αλληλεγγύη»⁴⁰ που προσαρτάται στην Έκθεση⁴¹ της Ανεξάρτητης Εμπειρογνώμονα για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη διεθνή αλληλεγγύη και στο οποίο γίνεται αναφορά στο «δικαίωμα στην αλληλεγγύη» ευάλωτων ομάδων, μεταξύ των οποίων και οι πρόσφυγες⁴².

Το 2016, στη Σύνοδο Κορυφής του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών στη Νέα Υόρκη, οι αρχηγοί κρατών εξέφρασαν την πολιτική τους βούληση να συνεργασθούν με σκοπό την ασφάλεια των μεταναστών και προσφύγων, την προστασία των δικαιωμάτων και τον επιμερισμό της ευθύνης σε παγκόσμια κλίμακα⁴³. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στη Διακήρυξη της Νέας Υόρκης για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, που υπεγράφη στη Σύνοδο : « η “επιμερισμένη/κοινή ευθύνη” θεωρείται απαραίτητη για να καταδείξει την αλληλεγγύη και τη στήριξη των εκατομμυρίων ανθρώπων [...] οι οποίοι, για λόγους πέρα από τον έλεγχό τους, αναγκάζονται να ξεριζωθούν [...]»⁴⁴.

Στις 17 Δεκεμβρίου 2018, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών ενέκρινε το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες⁴⁵ (Global Compact for Refugees) (οράτε κατωτέρω υπό 3). Σύμφωνα με τον Ύπατο Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες Filippo Grandi: «Οι προσφυγικές κρίσεις απαιτούν παγκόσμια κατανομή της ευθύνης και το Σύμφωνο εκφράζει με τρόπο ισχυρό το πώς να συνεργαζόμαστε στον σημερινό διασπασμένο κόσμο [...] Το Σύμφωνο μετατρέπει την ιδέα του διαμερισμού της ευθύνης σε συγκεκριμένα, πρακτικά μέτρα, προκειμένου να

⁴⁰ *Draft declaration on the right to international solidarity “Article 5*
Individuals and peoples, regardless of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability or other status, have the right, individually and in association with others, within or beyond their territories and national boundaries, to claim the right to international solidarity, with particular reference to indigenous peoples, minorities, migrants, refugees and other groups, such as civil society groups and other organizations.»

⁴¹ Report of the Independent Expert on human rights and international solidarity, A/HRC/35/35, UN General Assembly, Human Rights Council, Thirty-fifth session, 6-23 June 2017, Agenda Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development.

⁴² *Draft declaration on the right to international solidarity “Article 5*
Individuals and peoples, regardless of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability or other status, have the right, individually and in association with others, within or beyond their territories and national boundaries, to claim the right to international solidarity, with particular reference to indigenous peoples, minorities, migrants, refugees and other groups, such as civil society groups and other organizations.»

⁴³ New York Declaration for Refugees and Migrants, <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>

⁴⁴ Ο.π. παρ. 8

⁴⁵ https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

διασφαλιστεί ότι οι πρόσφυγες δε θα είναι έρμαιο των απρόβλεπτων πολιτικών. [...] Αναγνωρίζει επιτέλους, ότι οι χώρες που υποδέχονται μεγάλους αριθμούς προσφύγων, τιμούν τις ανθρώπινες αξίες που όλοι μοιραζόμαστε και καθορίζει τους τρόπους με τους οποίους ο υπόλοιπος κόσμος μπορεί να βοηθήσει για να κατανεμηθεί το βάρος [...]»

Τέλος επισημαίνεται ότι με την απόφασή⁴⁶ του ΔΕΕ (οράτε κατωτέρω υπό 2.4) επί της προσφυγής της Ουγγαρίας και της Σλοβακίας κατά της από 22 Σεπτεμβρίου 2015 Απόφασης Μετεγκατάστασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, φαίνεται να εισάγεται η αρχή της αλληλεγγύης, μεταξύ των κρατών μελών, στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ ως πηγή των υποχρεώσεων της ΕΕ επιδεχόμενων δικαστικής επιβολής⁴⁷.

Θα μπορούσε λοιπόν να υποστηριχθεί ότι, από την εξέταση της διεθνούς πρακτικής, ως αναγκαίας συνθήκης για την μετουσίωση ορισμένων διεθνών διακηρύξεων σε αρχές οικουμενικής εμβέλειας και νομικώς δεσμευτικής ισχύος (Cassese)⁴⁸, αναδεικνύεται ότι η αρχή της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών είναι δεσμευτική για τα κράτη. Η βασική δικαιολογητική βάση της δεσμευτικότητας αυτής είναι η νομική υποχρέωση των κρατών-μερών στη Σύμβαση της Γενεύης να παρέχουν προστασία στον πρόσφυγα.

Στην συζήτηση για την αρχή της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών, μεταξύ των κρατών μερών στη Σύμβαση της Γενεύης, στο πεδίο του ασύλου, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι ο αρχικός αποδέκτης του πλαισίου προστασίας είναι ο πρόσφυγας. Συνεπώς όταν για την υλοποίηση της προστασίας αυτής απαιτείται η ενεργοποίηση μέτρων αλληλεγγύης, τελικός αποδέκτης τους είναι και πάλι ο πρόσφυγας. Στην προστασία του πρέπει να κατατείνουν όλοι οι μηχανισμοί που θεσπίζονται και υλοποιούνται (ή δεν υλοποιούνται) και από την ΕΕ, σχετικά με τον επιμερισμό της ευθύνης. Η προστασία προς τον πρόσφυγα δεν αποτελεί αρχή «προγραμματικού χαρακτήρα», που χρήζει νομοθετικών πρωτοβουλιών για την υλοποίησή της. Αποτελεί πρωτίστως νομική υποχρέωση με βάση το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο.

⁴⁶ Slovakia v Council, Judgement C-643/15, para 291

⁴⁷ Οράτε CASES C-643 AND C-647/15: ENFORCING SOLIDARITY IN EU MIGRATION POLICY By Daniela Obradovic, Oct.2017, <http://europeanlawblog.eu/2017/10/02/cases-c-643-and-c-64715-enforcing-solidarity-in-eu-migration-policy/>

⁴⁸ Antonio Cassese, Διεθνές Δίκαιο, Gutenberg 2005, σελ. 229 υποσ.7

Το δικαίωμα του ανθρώπου να ζητήσει και να απολαύσει της προστασίας του ασύλου κατοχυρώνεται στην Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948 καθώς και στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το δικαίωμα στο άσυλο δεν προβλέπεται μεν ρητά στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951⁴⁹, ωστόσο, η αρχή της μη -επαναπροώθησης (άρθρο 33 παρ. 1 της Σύμβασης του 1951) επιβάλλει στα συμβαλλόμενα κράτη την υποχρέωση να μην «απελάσουν ή επαναπροωθήσουν ("refouler ") πρόσφυγες, με οποιονδήποτε τρόπο, στα σύνορα εδαφών, όπου η ζωή ή η ελευθερία τους απειλούνται για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων». Η αρχή της μη-επαναπροώθησης καθώς και η απαγόρευση των ομαδικών απελάσεων κατοχυρώνονται επίσης και στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης .

Η αρχή αυτή θεωρείται κανόνας του εθιμικού διεθνούς δικαίου, αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς προσφυγικού δικαίου, και είναι δεσμευτική για όλα τα κράτη, έναντι της οποίας καμία επιφύλαξη δεν επιτρέπεται, αποτελεί δε το λογικό συμπλήρωμα του δικαιώματος στο άσυλο. Περιλαμβάνει δε κάθε μέτρο, που μπορεί να ληφθεί από ένα κράτος και που θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την επιστροφή ενός αιτούντος άσυλο ή πρόσφυγα στα σύνορα εδαφών, όπου απειλείται η ζωή του ή η ελευθερία του, ή όπου υπάρχει κίνδυνος δίωξης. Στην έννοια των μέτρων αυτών περιλαμβάνεται η αποτροπή στα σύνορα, η αναχαίτιση και η έμμεση επαναπροώθηση, είτε στην περίπτωση μεμονωμένου αιτούντος άσυλο είτε σε καταστάσεις μαζικής εισροής προσφύγων . Σημειωτέον ότι η ad hoc Επιτροπή που ήταν αρμόδια για την σύνταξη της ΕΣΔΑ υποστήριξε την άποψη ότι η υποχρέωση τήρησης της αρχής της μη- επαναπροώθησης περιλαμβάνει και πρόσφυγες στα σύνορα, που δεν έχουν ακόμη εισέλθει στην επικράτεια ενός κράτους.

Επίσης η αρχή της μη επαναπροώθησης προβλέπεται ρητά και στην Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 78 παρ. 1), η οποία αποτελεί πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε.. Συνεπώς η υποχρέωση τήρησης της αρχής της μη επαναπροώθησης για τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. απορρέει όχι μόνον από το διεθνές δίκαιο και την Σύμβαση της Γενεύης του 1951 αλλά και από αυτό το ίδιο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου διατάξεις του παράγωγου δικαίου της

⁴⁹ Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 «περί του καθεστώτος των προσφύγων» και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 «σχετικόν προς το καθεστώς των προσφύγων» αποτελούν τη νομική βάση του Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου.

Ε.Ε αλλά και πρακτικές της Ε.Ε. θα πρέπει να είναι σύμφωνες με την αρχή αυτή. Σε κάθε δε περίπτωση πρακτικές, που συνιστούν παραβίαση της αρχής της μη – επαναπροώθησης καθώς και της απόλυτης απαγόρευσης υποβολής σε απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση (άρθρο 3 Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), υπόκεινται σε διεθνείς μηχανισμούς παρακολούθησης της συναφούς προστασίας, ιδίως από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)⁵⁰.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, τη Διεθνή Σύμβαση για την κατάργηση πάσης μορφής φυλετικών διακρίσεων καθώς και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), κάθε άνθρωπος είναι ελεύθερος να εγκαταλείψει οποιαδήποτε χώρα. Το δικαίωμα να φύγει κάποιος από μια χώρα προστατεύεται πλήρως και για τους ανθρώπους, που δεν είναι πολίτες αυτής της χώρας. Οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα αυτό πρέπει να ερμηνεύονται στενά και η εφαρμογή τους δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να έχει ως συνέπεια την υποβολή των πολιτών τρίτων χωρών σε συνθήκες απάνθρωπες και εξευτελιστικές. Η εφαρμογή περιορισμών στο δικαίωμα αυτό πρέπει να είναι σύμφωνη με τα άλλα δικαιώματα, που κατοχυρώνονται στο διεθνές δίκαιο καθώς και με τις θεμελιώδεις αρχές της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Σε κάθε δε περίπτωση πρέπει να λαμβάνονται υπ’ όψιν οι ατομικές περιστάσεις κάθε ανθρώπου και κάθε περιορισμός του δικαιώματος προϋποθέτει προηγούμενη εξατομικευμένη κρίση κατ’ εφαρμογή επίσης και της αρχής της αναλογικότητας. Συνεπώς η εφαρμογή περιορισμών στο δικαίωμα αυτό, ενώ δεν συντρέχουν οι ανωτέρω όροι, πολλώ δε μάλλον όταν οι περιορισμοί αυτοί έχουν ως δικαιολογητική βάση τη φυλή, το χρώμα, το φύλο, τη γλώσσα, τη θρησκεία, τις πολιτικές πεποιθήσεις, την εθνική ή κοινωνική προέλευση, συνιστούν σαφή παραβίαση του Διεθνούς και Ενωσιακού Δικαίου.

Η αρχή της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών αποτελούν πλέον το «μέσο», την αναγκαία συνθήκη, για την διασφάλιση της ανάληψης της ευθύνης προστασίας των προσφύγων. Ο πρόσφυγας είναι το κεντρικό πρόσωπο σε αυτό το πλαίσιο θεμελιωδών αρχών/αξιών, διακηρύξεων, προβλέψεων.

⁵⁰ ECtHR, Grand Chamber, CASE OF HIRSI JAMAA AND OTHERS v. ITALY, (Application no. 27765/09)

1.2 Περιφερειακά κείμενα

Σε περιφερειακό επίπεδο καταγράφεται η ανάδειξη της συμβατικής υποχρέωσης διεύρυνσης της διεθνούς προστασίας του πρόσφυγα και της εφαρμογής του επιμερισμού των ευθυνών.

Οι χώρες του καλούμενου «Τρίτου Κόσμου», παρά την πολυπληθή τους εκπροσώπηση ήδη από τις δεκαετίες του 1960 και του 1970, δεν έχουν το αναμενόμενο βάρος στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών. Εντούτοις καταφέρνουν να εκφράσουν δεσμευτικά τη διεθνή αλληλεγγύη, μεταξύ άλλων, με την επίτευξη της αναγνώρισης υποχρεώσεων παροχής διεθνούς προστασίας και σε ομάδες προσώπων που βρίσκονται εκτός του πεδίου εφαρμογής της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 καθώς και με ρητές αναφορές στην αρχή της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών.

Η Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας «για τη ρύθμιση ειδικών θεμάτων των προβλημάτων των προσφύγων στην Αφρική»⁵¹, που υιοθετήθηκε στις 10 Σεπτεμβρίου 1969, απαντά πρώτη στις ανάγκες των καιρών και διευρύνει την έννοια του πρόσφυγα, υπάγοντας σε αυτήν, πλέον των προσώπων που ορίζονται με την Σύμβαση του 1951 και του Πρωτοκόλλου, «[...] κάθε πρόσωπο, που εξαιτίας εξωτερικής επιδρομής, κατοχής, ξένης κυριαρχίας ή γεγονότων που σοβαρά διαταράσσουν τη δημόσια τάξη σε ένα τμήμα ή σε ολόκληρη τη χώρα καταγωγής του ή ιθαγένειάς του, είναι υποχρεωμένο να εγκαταλείψει τον τόπο συνήθους διαμονής του, για να αναζητήσει καταφύγιο σε άλλον τόπο εκτός της χώρας καταγωγής ή ιθαγένειας [...]» (άρθρο 1 παρ. 2). Επίσης στο άρθρο 2 παρ. 4 προβλέπει ρητώς την αλληλεγγύη και τη διεθνή συνεργασία μεταξύ των Αφρικανικών κρατών ως προς τον επιμερισμό της ευθύνης χορήγησης ασύλου : «[...] Where a Member State finds difficulty in continuing to grant asylum to refugees, such Member State may appeal directly to other Member States and through the OAU, and such other Member States shall in

⁵¹ 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (United Nations, Treaty Series, vol. 1001, No. 14691, <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>)

the spirit of African solidarity and international co-operation take appropriate measures to lighten the burden of the Member State granting asylum.[...]».

Στο ίδιο περίπου πνεύμα, η Διακήρυξη της Καρθαγένης για τους πρόσφυγες⁵², που υιοθετήθηκε στη Γενική Συνέλευση του Οργανισμού Αμερικανικών Κρατών το 1985, επίσης διευρύνει το πλαίσιο προστασίας και σε «[...] πρόσωπα που εγκατέλειψαν τη χώρα τους, επειδή η ζωή, η ασφάλεια ή η ελευθερία τους απειλήθηκε από γενικευμένη βία, εξωτερική επιδρομή, εσωτερικές συρράξεις, μαζική παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή άλλες περιστάσεις που διατάραζαν σοβαρά τη δημόσια τάξη [...]» (άρθρο III παρ. 3).

Επίσης το κείμενο των «Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees of 31 December 1966 (final text adopted 24 June 2001)»⁵³, αναφέρεται ρητώς⁵⁴ στην αρχή «της αλληλεγγύης και του επιμερισμού της ευθύνης» και στην ανάγκη της εφαρμογής της προκειμένου να εξευρεθούν βιώσιμες λύσεις για τους πρόσφυγες. Υπό το κεφάλαιο «X», το κείμενο των Αρχών περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με την ανάγκη εγκατάστασης των προσφύγων σε διαφορετικές περιοχές, την υποστήριξη κρατών, που παρέχουν προστασία στους πρόσφυγες με οικονομική, υλική βοήθεια ή μέσω ευκαιριών επανεγκατάστασης (resettlement). Επισημαίνεται τέλος στο κείμενο ότι εφαρμόζοντας στην πράξη «την αρχή της διεθνούς αλληλεγγύης και της κατανομής των βαρών» καθίσταται δυνατός ο σεβασμός των θεμελιωδών

⁵² 1984 Cartagena Declaration on Refugees, https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf

⁵³ <https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>

⁵⁴ «Article X Burden Sharing 1. The refugee phenomenon continues to be a matter of global concern and needs the support of international community as a whole for its solution and as such the principle of burden sharing should be viewed in that context. 2. The principle of international solidarity and burden sharing needs to be applied progressively to facilitate the process of durable solutions for refugees, whether within or outside a particular region, keeping in perspective that durable solutions in certain situations may need to be found by allowing access to refugees in countries outside that region, due to political, social and economic considerations. 3. The principle of international solidarity and burden sharing should be seen as applying to all aspects of the refugee situation, including the development and strengthening of the standards of treatment of refugees, support to States in protecting and assisting refugees, the provision of durable solutions and the support of international bodies with responsibilities for the protection and assistance of refugees. 4. International solidarity and co-operation in burden sharing should be manifested whenever necessary, through effective concrete measures where major share be borne by developed countries in support of States requiring assistance, whether through financial or material aid (or) through resettlement opportunities. 5. In all circumstances, the respect for fundamental humanitarian principles is an obligation for all members of the international community. Giving practical effect to the principle of international solidarity and burden sharing considerably facilitates States fulfillment of their responsibilities in this regard»

ανθρωπιστικών αρχών, που αποτελεί υποχρέωση όλων των μελών της διεθνούς κοινότητας.

Στην IV Σύμβαση LOME⁵⁵, που υπεγράφη στις 15 Δεκεμβρίου 1989 μεταξύ ΕΟΚ και ΑΚΕ (κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού), επιβεβαιώνοντας τη βούληση των συμβαλλομένων να ενισχύσουν «[...] τη στενή και συνεχή συνεργασία σε πνεύμα διεθνούς αλληλεγγύης [...]», προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η παροχή βοήθειας προς τα κράτη αυτά για την αντιμετώπιση των προσφυγικών ροών. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η διατύπωση του σχετικού άρθρου 255⁵⁶, στο οποίο προβλέπεται ότι «μπορεί» (“may”) να χορηγείται βοήθεια στα κράτη ΑΚΕ, που δέχονται πρόσφυγες για την αντιμετώπιση πιεστικών αναγκών, ενώ στο μόλις προηγούμενο άρθρο (254)⁵⁷, η διατύπωση διαφέρει, αφού σε αυτό η προβλεπόμενη χορήγηση βοήθειας έκτακτης ανάγκης τίθεται ως δεδομένο (“shall”) και όχι απλώς ως δυνατότητα⁵⁸.

Τέλος, στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, βλέπουμε τη διαμόρφωση τουλάχιστον «soft law», ως προς τον επιμερισμό της ευθύνης για την προστασία των προσφύγων καθώς έχουν υιοθετηθεί Ψηφίσματα⁵⁹, στα οποία, μεταξύ άλλων,

⁵⁵ Τέταρτη σύμβαση ΑΚΕ-ΕΟΚ η οποία υπογράφηκε στη Λομέ στις 15 Δεκεμβρίου 1989, 21991A0817(01)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:21991A0817\(01\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:21991A0817(01)&from=BG)

⁵⁶ ο.π. «Άρθρο 255 : 1. Μπορεί να χορηγείται βοήθεια στα κράτη ΑΚΕ που δέχονται πρόσφυγες ή επαναπατριζόμενους προκειμένου να αντιμετωπίσουν πιεστικές ανάγκες οι οποίες δεν καλύπτονται από την επείγουσα βοήθεια και να υλοποιηθούν πιο μακροπρόθεσμα σχέδια και προγράμματα δράσεων τα οποία έχουν ως στόχο την αυτάρκεια και την ένταξη ή επανένταξη των πληθυσμών αυτών.»

⁵⁷ Ο.π. « Άρθρο 254 : 1. Η βοήθεια έκτακτης ανάγκης χορηγείται στα κράτη ΑΚΕ που αντιμετωπίζουν σοβαρές οικονομικές και κοινωνικές δυσκολίες έκτακτου χαρακτήρα, οφειλόμενες σε θεομηνίες ή εξαιρετικές περιστάσεις με ανάλογα αποτελέσματα. Η βοήθεια έκτακτης ανάγκης, που έχει ως στόχο να συμβάλει πραγματικά, με τα καταλληλότερα μέσα, στην άρση των άμεσων δυσκολιών»

⁵⁸ Οράτε και Guy S. Goodwin-Gill, *The refugee in International Law*, Clarendon press-Oxford 1996, σελ. 292-294

Οράτε και Σύμβαση Κοτονού με ανάλογη διατύπωση ως προς την παροχή βοήθειας στα κράτη ΑΚΕ (άρθρο 72), {2000/483/ΕΚ: Συμφωνία εταιρικής σχέσης μεταξύ των μελών της ομάδας των κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, αφενός, και της ευρωπαϊκής κοινότητας και των κρατών μελών αυτής, αφετέρου, που υπογράφηκε στην Κοτονού στις 23 Ιουνίου 2000 }

⁵⁹ Οράτε μεταξύ άλλων PACE, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons:

Resolution 14575 13 June 2018 Human rights impact of the “external dimension” of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights?, <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yNDgwOCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWVudGljYGFjZS5uZXQvWHNsdc9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTI0ODA4>,

Resolution 2174 (28/06/2017) [Human rights implications of the European response to transit migration across the Mediterranean](#)

επισημαίνεται: η «απειλή» για την αρχή της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών, λόγω της εφαρμογής της έννοιας της «ασφαλούς τρίτης χώρας» καθώς και τα σοβαρά ζητήματα προστασίας των αιτούντων άσυλο που ανακύπτουν. Επιπλέον, επιβεβαιώνεται η πίστη της Γενικής Συνέλευσης στο ότι η μακροπρόθεσμη λύση στο προσφυγικό ζήτημα πρέπει να βασίζεται στην αλληλεγγύη και στη δίκαιη κατανομή των ευθυνών, η οποία καλεί την ΕΕ να αναμορφώσει τον Κανονισμό Δουβλίνο στη βάση των αρχών αυτών.

2. Η κατανομή ευθυνών στο ενωσιακό δίκαιο. Μετατόπιση ευθυνών ή αλληλεγγύη ;

- Από το Μάαστριχτ στη Λισσαβόνα

Σε επίπεδο ΕΕ, από την αρχή σχεδόν της λειτουργίας της Ένωσης, διαπιστώθηκε η ανάγκη ουσιαστικής ρύθμισης του επιμερισμού των ευθυνών στο πλαίσιο της προσφυγικής προστασίας. Τα μέτρα, που υιοθετήθηκαν, επηρεάστηκαν ωστόσο από την συγκυρία και δεν έχουν αποδώσει έως σήμερα σε διαρκείς θεσμικές λύσεις. Στο πλαίσιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση, υιοθετήθηκε, το 1995, από το Συμβούλιο ΕΕ, Ψήφισμα⁶⁰ με στόχο την «ταχεία επίτευξη ισόρροπης και αλληλέγγυας κατανομής» βαρών υποδοχής και προσωρινής

Resolution 14013 04 April 2016 Human rights of refugees and migrants – the situation in the Western Balkans

<http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMjU2OSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdc9QZGYvWFJlZi1XRC1BVCIYTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWikPTIyNTY5>,

Resolution 2118 (21/06/2016), Refugees in Greece: challenges and risks – A European responsibility, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=22914&lang=EN&search=KjoqfGNhdGVnb3J5X3N0c19lbjoiQWRvcHRlZCB0ZXh0InxwdWJsaXNoZGF0ZTpbTk9XL0RBWS01WUVBUIMgVE8gKI18c3ViamVjdF9zdHJfZW46ImFncmVlbWVudCAoRVUpIg>

Resolution 13942 (2016) “The Mediterranean Sea: a front door to irregular migration” <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMjU2OSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdc9QZGYvWFJlZi1XRC1BVCIYTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWikPTIyMzE1>

Resolution 2109 (20/04/2016), [The situation of refugees and migrants under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016](#)

Resolution 2050 (2015) “The human tragedy in the Mediterranean: immediate action needed” ,

Resolution 2072 (2015) “After Dublin – the urgent need for a real European asylum system” ,

Resolution 2073 (2015) “Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges”

⁶⁰ C 262/1 της 7ης Οκτωβρίου 1995

διαμονής μετακινούμενων προσώπων μεταξύ των κρατών μελών⁶¹. Το Ψήφισμα, (το οποίο περιέχει αναφορές σε προγενέστερα σχετικά Ψηφίσματα⁶²), στόχευε στη ρύθμιση εκτάκτων αναγκών, που προκύπτουν ιδίως λόγω ενόπλων συρράξεων ή εμφυλίων πολέμων σε τρίτες χώρες και που έχουν ως συνέπεια αιφνίδιες μετακινήσεις πληθυσμών. Γενικεύει ουσιαστικά μία πρακτική κατανομής των «βαρών» («*burden sharing*») μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία εφαρμόστηκε, σε συνδυασμό με την παροχή προσωρινής προστασίας, σε πρόσφυγες από την πρώην Γιουγκοσλαβία.

Για την αποτελεσματικότητα δε αυτής της δράσης, το εν λόγω Ψήφισμα καθόρισε, αφ' ενός μεν, τα πρόσωπα υπέρ των οποίων προβλέφθηκε το ειδικό καθεστώς της προσωρινής υποδοχής και διαμονής στα κράτη-μέλη, αφ' ετέρου δε τα στοιχεία βάσει των οποίων θα επιτευχθεί ισόρροπη και αλληλέγγυα κατανομή βαρών υποδοχής των μετακινήθεντων προσώπων. Κριτήριο αποτελεί η αξιολόγηση του οικονομικού, κοινωνικού και πολιτικού υπόβαθρου των κρατών-μελών και προσδιορίζεται η συμβολή κάθε κράτους στην πρόληψη ή επίλυση της κρίσης. Το Συμβούλιο ΕΕ συμπλήρωσε στην συνέχεια το εν λόγω Ψήφισμα με την Απόφαση της 4^{ης} Μαρτίου 1996 « *περί συναγεμίου και επείγοντος για την κατανομή των βαρών της υποδοχής και προσωρινής διαμονής των μετακινούμενων ατόμων*»⁶³. Στην Απόφαση αυτή προβλέπεται η ενεργοποίηση διαδικασίας συναγεμίου και επείγοντος, η οποία περιελάμβανε την σύγκλιση της Συντονιστικής Επιτροπής του άρθρου Κ.4 της Συνθήκης του Μάαστριχτ προκειμένου να αποφασίσει περί της κατανομής των βαρών, κατόπιν ειδικής συνεδρίασης για την αξιολόγηση της κατάστασης⁶⁴.

Σε εκείνη την ιστορική συγκυρία, το 1994, η Γερμανία πρότεινε ένα μηχανισμό κατανομής των αιτούντων άσυλο με βάση συγκεκριμένα κριτήρια (πληθυσμού, ΑΕΠ και μεγέθους της επικράτειας κάθε κράτους). Η πρόταση δεν έγινε δεκτή, εν συνεχεία δε μια παρόμοια εκδοχή της προβλέφθηκε στη

⁶¹ Οράτε Προοίμιο του Ψηφίσματος C 262/1 της 7^{ης} Οκτωβρίου 1995

⁶² Ψήφισμα του Συμβουλίου ΕΕ της 30^{ης} Νοεμβρίου-1^{ης} Δεκεμβρίου 1992 «σχετικά με τα άτομα που μετακινήθηκαν από τις εστίες τους λόγω της σύρραξης στην πρώην Γιουγκοσλαβία. Επίσης το από 1^{ης}-2^{ης} Ιουνίου 1993 Ψήφισμα της Επιτροπής Υπουργών αρμοδίων για θέματα μετανάστευσης, που αφορά ορισμένες «κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την υποδοχή ομάδων προσώπων από την πρώην Γιουγκοσλαβία τα οποία χρήζουν προστασίας».

⁶³ L 63/10 της 13^{ης} Μαρτίου 1996.

⁶⁴ Ο.π. άρθρα 1 και 3

νομοθεσία της ΕΕ για την προσωρινή προστασία⁶⁵, σύμφωνα με την οποία: «[...] θα πρέπει να προβλεφθεί ένας μηχανισμός αλληλεγγύης για να συμβάλλει στην επίτευξη της δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή σε περίπτωση μαζικής συρροής εκτοπισθέντων και την αντιμετώπιση των συνεπειών αυτής της υποδοχής. Αυτός ο μηχανισμός θα πρέπει να αποτελείται από δύο σκέλη. Το πρώτο σκέλος είναι οικονομικό και το δεύτερο σκέλος αφορά την πραγματική υποδοχή των ατόμων στα κράτη μέλη»⁶⁶. Σύμφωνα με την Οδηγία, η οποία δεν ενεργοποιήθηκε ποτέ μέχρι σήμερα, ο προβλεπόμενος μηχανισμός αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής βαρών τίθεται σε εθελοντική βάση υπό το «πνεύμα κοινοτικής αλληλεγγύης» και όχι ως ένας υποχρεωτικός μηχανισμός. Σε μια πρόσφατη μάλιστα μελέτη σχετικά με την Οδηγία, που συντάχθηκε υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, επισημαίνεται ότι τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής του Άρθρου 80 ΣΛΕΕ εφ' όσον η Οδηγία καθώς και άλλες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ δεν προβλέπουν μέτρα, που καθιστούν δυνατή την υλοποίηση της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών⁶⁷.

Η κατανομή των ευθυνών κωδικοποιήθηκε, το 1997, στη Συνθήκη του Άμστερνταμ⁶⁸, όπου προκρίνεται μια χαλαρότερη διατύπωση, αυτή της αρχής της «προώθησης της ισορροπίας των προσπαθειών»⁶⁹ μεταξύ των κρατών.

2.1 Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ε.Ε.

Η αρχή της αλληλεγγύης αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές/αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ενωσιακού δικαίου⁷⁰.

⁶⁵ Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων

⁶⁶ Οράτε Προοίμιο Οδηγίας υπο στοιχ (20)

⁶⁷ Οράτε Study on the Temporary Protection Directive, ICF, January 2016, Final report, σελ 65-68 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

⁶⁸ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed in Amsterdam on 2 October 1997.

⁶⁹ «[...] Article 73k : The Council, acting in accordance with the procedure referred to in Article 73o, shall, within a period of five years after the entry into force of the Treaty of Amsterdam, adopt: (2) Measures on refugees and displaced persons within the following areas: [...] (b) promoting a balance of effort between Member States in receiving and bearing the consequences of receiving refugees and displaced persons; [...]

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ):

«Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.»

Ειδικότερα, όσον αφορά στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους τομείς του ελέγχου των συνόρων, του ασύλου και της μετανάστευσης, ορίζεται στο άρθρο 80 της Συνθήκης (ΣΛΕΕ) ότι :

«Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής.»

Σύμφωνα δε με το Προοίμιο του Ευρωπαϊκού Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων : *« Η Ένωση, έχοντας επίγνωση της πνευματικής και ηθικής κληρονομιάς της, εδράζεται στις αδιαίρετες και οικουμενικές αξίες της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης· ερείδεται στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Η Ένωση τοποθετεί τον άνθρωπο στην καρδιά της δράσης της, καθιερώνοντας την ιθαγένεια της Ένωσης και δημιουργώντας ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.»*

Σημειωτέον ότι η τήρηση των θεμελιωδών αρχών ελέγχεται σε πολιτικό επίπεδο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και δικαστικά από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 7 και 251 επ. ΣΛΕΕ αντιστοίχως).

Εντούτοις στην Συνθήκη δεν προσδιορίζεται με ποιο τρόπο μπορεί να επιτευχθεί η αλληλεγγύη, ούτε η έννοια της δίκαιης κατανομής των αρμοδιοτήτων. Η αρχή της αναλογικότητας είναι αυτή, που προσδιορίζει το εννοιολογικό περιεχόμενο

⁷⁰ Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης «Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση», διαθέσιμο σε [digestaonline](#)

της δίκαιης κατανομής ευθυνών σε συνάρτηση με την ικανότητα κάθε κράτους μέλους, σε συγκεκριμένη περίπτωση. Ο θεμελιώδης όμως χαρακτήρας της αρχής αυτής έχει διαπιστωθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, αρμόδιου, μεταξύ άλλων, για την κάλυψη νομικών κενών και την ερμηνεία των Συνθηκών.

Χρήσιμα δε εργαλεία για τον προσδιορισμό των εννοιών της αλληλεγγύης και του δίκαιου επιμερισμού των ευθυνών αντλούνται από το ίδιο το περιεχόμενο των Συνθηκών της ΕΕ και συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων, τις αναφορές στις αρχές της δικαιοσύνης και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, (άρθρα 67 παρ. 2 ΣΕΕ και άρθρο 6 ΣΛΕΕ), της αλληλεγγύης μεταξύ των λαών (άρθρο 3 παρ. 5 και άρθρο 21 ΣΕΕ), την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ).

Εντός του ανωτέρω πλαισίου, η σύνθετη αρχή⁷¹ της «αλληλεγγύης και του δίκαιου επιμερισμού ευθυνών» αξιολογείται, ερμηνεύεται και εξειδικεύεται, κατά περίπτωση, ως θεμελιώδης αρχή/αξία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ακρογωνιαίος λίθος της ενωσιακής έννομης τάξης⁷².

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου (ΔΕΕ) αναφέρονται ενδεικτικά κάποιες αποφάσεις του, στις οποίες το Δικαστήριο, (βάσει του άρθρου 5 της ιδρυτικής Συνθήκης), τόνισε ότι η «[...] αλληλεγγύη είναι η βάση[...] του συνόλου του κοινοτικού συστήματος»⁷³, καθώς και ότι «[...]η παράβαση εκπληρώσεως του καθήκοντος αλληλεγγύης, το οποίο τα κράτη μέλη έχουν αποδεχτεί με την προσχώρησή τους στην Κοινότητα, θίγει ακόμα και τις ουσιώδεις βάσεις της κοινοτικής έννομης τάξεως[...]»⁷⁴.

⁷¹ Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy, Violeta Moreno-Lax

⁷² Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης «Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση», διαθέσιμο σε [digestaonline](#)

⁷³ ΔΕΚ απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1969, υποθέσεις 6/69 και 11/69, Επιτροπή κατά Γαλλίας : «[...]Η αλληλεγγύη, που αποτελεί τη βάση αυτών των υποχρεώσεων όπως και του συνόλου του κοινοτικού συστήματος σύμφωνα με την ανάληψη υποχρεώσεως περί της οποίας το άρθρο 5 της Συνθήκης, βρίσκει άλλωστε την επέκτασή της, προς όφελος των κρατών, στη διαδικασία της αμοιβαίας συνδρομής [...]»(σκέψη 16)

⁷⁴ ΔΕΚ Υπόθεση 39/72 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιταλικής Δημοκρατίας: «[...] Η μονομερής ανατροπή από ένα κράτος, κατά την αντίληψη που έχει για το εθνικό του συμφέρον, της ισορροπίας πλεονεκτημάτων και επιβαρύνσεων που απορρέουν από τη συμμετοχή του στην Κοινότητα, θέτει σε αμφιβολία την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον του κοινοτικού δικαίου και δημιουργεί διακρίσεις σε βάρος των πολιτών τους, κυρίως δε των πολιτών του ίδιου του κράτους που τοποθετείται έξω από τους κοινοτικούς κανόνες. Αυτή η παράβαση εκπληρώσεως του καθήκοντος αλληλεγγύης, το οποίο τα κράτη μέλη έχουν αποδεχτεί με την προσχώρησή τους στην Κοινότητα, θίγει ακόμα και τις ουσιώδεις βάσεις της κοινοτικής έννομης τάξεως.»(παρ. 25)

Πρόσφατη έκφραση της αλληλεγγύης, μεταξύ των κρατών μελών, στο πλαίσιο της ΕΕ, μπορεί να αναφερθεί η θέσπιση του μηχανισμού μετεγκατάστασης (relocation) (οράτε κατωτέρω Μέρος Β, 1.2) , για την οποία υπήρξαν αντιδράσεις από ορισμένα κράτη μέλη. Αυτή η άρνηση συμμόρφωσης προς την, από 22 Σεπτεμβρίου 2015, Απόφαση Μετεγκατάστασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ήχθη ενώπιον του ΔΕΕ κατόπιν προσφυγής της Ουγγαρίας και της Σλοβακίας. Το Δικαστήριο, με την απόφασή⁷⁵ του, διευκρίνισε ότι η αρχή της αλληλεγγύης και του δίκαιου επιμερισμού ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών διέπει, σύμφωνα με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, την ενωσιακή πολιτική στον τομέα του ασύλου : «[...] Όταν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, κατά την έννοια του άρθρου 78, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, τα βάρη που απορρέουν από τα προσωρινά μέτρα τα οποία θεσπίζονται με βάση τη διάταξη αυτή υπέρ αυτού ή αυτών των κρατών μελών πρέπει, κατ' αρχήν, να κατανέμονται μεταξύ όλων των άλλων κρατών μελών, σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, η αρχή αυτή διέπει την πολιτική της Ένωσης στον τομέα του ασύλου.[...]

76. Με τη νομολογία του, έτσι, το Δικαστήριο διευκρίνισε ουσιαστικά τον δεσμευτικό χαρακτήρα της αρχής της αλληλεγγύης ως πηγής δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των κρατών-μελών⁷⁷, η οποία επιβάλλει επίσης στα κοινοτικά όργανα αμοιβαίες υποχρεώσεις συνεργασίας με τα κράτη μέλη⁷⁸.

Όσον αφορά στη δίκαιη κατανομή ευθυνών -σε σχέση με την αρχή της αλληλεγγύης- έχουν διατυπωθεί διάφορες απόψεις: θεωρείται έκφανση της αρχής της αλληλεγγύης, ότι πρόκειται για δύο αρχές⁷⁹, ότι οι έννοιες αυτές είναι ταυτόσημες καθώς και ότι πρόκειται για μία σύνθετη αρχή αυτή της αλληλεγγύης και της δίκαιης

⁷⁵ Slovakia v Council, Judgement C-643/15, παρ. 291

⁷⁶ Οράτε επίσης τις από Ιουλίου 2017 Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Yves Bot επί της ίδιας υπόθεσης, σύμφωνα με τον οποίο η αρχή της αλληλεγγύης είναι μεταξύ των βασικών αξιών και των θεμελίων της Ένωσης, η πεμπτουσία του λόγου ύπαρξης της ΕΕ και παράλληλα ο στόχος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

⁷⁷ Οράτε και ΔΕΚ, απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, υπόθεση 128/78, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου

⁷⁸ ΔΕΚ, απόφαση της 13ης Ιουλίου 1990, υπόθεση 2/88 (Zwartveld) { Διατάξεις της 13ης Ιουλίου 1990 και της 6ης Δεκεμβρίου 1990, 2/88 Imm. (Συλλογή 1990, σ. I-3365 και I-4405)}

⁷⁹ Council Conclusions 20-21 Oct. 2016, EUCO 31/16, παρ. 9
<https://www.consilium.europa.eu/media/24257/20-21-euco-conclusions-final.pdf>

κατανομής ευθυνών^{80, 81}. Από τη γραμματική δε διατύπωση του δεύτερου εδαφίου του άρθρου, όπου γίνεται αναφορά μόνον στην αρχή της αλληλεγγύης, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι πρόκειται ουσιαστικά για μία αρχή, αυτήν της αλληλεγγύης, στενά συνδεδεμένη με τη δίκαιη κατανομή ευθυνών. Η αόριστη διατύπωση των εννοιών αυτών, στο άρθρο 80 ΣΛΕΕ, δίνει έδαφος για διάφορες ερμηνείες καθώς και για διαφορετικές τοποθετήσεις ως προς τη νομική δεσμευτικότητά τους μεταξύ των κρατών μελών. Η πρόβλεψη δε στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 80 ΣΛΕΕ της θέσπισης στις πράξεις της Ένωσης κατάλληλων μέτρων για την εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης, όταν αυτό απαιτείται, δίνει την εντύπωση ότι πρόκειται ουσιαστικά για μία αρχή «προγραμματικού χαρακτήρα» χωρίς άμεση ισχύ, της οποίας η δεσμευτικότητα εξαρτάται από την θέσπιση πράξεων, που την προσδιορίζουν επακριβώς. Ακόμη όμως και υπό αυτή την εκδοχή και δεδομένου ότι πολλοί κανόνες του ενωσιακού δικαίου δεν έχουν άμεση ισχύ, δεν αμφισβητείται ο θεμελιώδης και δεσμευτικός χαρακτήρας της. Όπως εξάλλου έχει τονίσει το ΔΕΕ «[...] ο προγραμματικός χαρακτήρας των κοινωνικών στόχων [...] δεν σημαίνει ότι οι στόχοι αυτοί στερούνται παντελώς εννόμων αποτελεσμάτων. Στην πραγματικότητα αποτελούν ουσιαστικά στοιχεία ιδίως για την ερμηνεία άλλων διατάξεων της Συνθήκης και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου του κοινωνικού τομέα. Η υλοποίηση των στόχων αυτών θα είναι πάντως το αποτέλεσμα μιας κοινωνικής πολιτικής, ο προσδιορισμός της οποίας εναπόκειται στις αρμόδιες αρχές».⁸²

Τέλος, η αρχή της αλληλεγγύης και του δίκαιου επιμερισμού των ευθυνών και όλες οι πολιτικές και πρακτικές, που ακολουθούνται προς υλοποίηση των αρχών αυτών, πρέπει να κατατείνουν στον τελικό σκοπό, που είναι η προστασία των ιδίων των προσφύγων. Η ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής για το άσυλο με στόχο την παροχή διεθνούς προστασίας και την αμοιβαία αναγνώριση του καθεστώτος εντός της ΕΕ, εντάσσεται στο πλαίσιο, που ορίζουν οι ίδιες οι Συνθήκες της ΕΕ και ιδίως των πρώτων διατάξεων του τίτλου V της ΣΛΕΕ «Ο χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης». Ο συνδυασμός των άρθρων 80 και 76 της ΣΛΕΕ διαμορφώνουν το νομικό πλαίσιο, εντός του οποίου η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής

⁸⁰ Οράτε μεταξύ άλλων : Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy, Violeta Moreno-Lax

⁸¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ, 13.5.2015 COM(2015) 240 final, σελ 2

⁸² ΔΕΚ, απόφαση της 29^{ης} Σεπτεμβρίου 1987, υπόθεση 126/86, Zaera, Συλλ. 1987, σελ. 3697

ευθυνών, εφαρμοζόμενη μέσω του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, έχει ή θα έπρεπε να έχει σταθερή και μόνιμη μορφή και ως τελικό στόχο την καλύτερη δυνατή – *δίκαιη*⁸³ - προστασία των προσφύγων. Η «έκτακτη» αλληλεγγύη («αλά καρτ»), μεταξύ των κρατών μελών, σε περιόδους «κρίσης» δεν συνάδει με τον θεμελιώδη χαρακτήρα της, που στηρίζει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και βέβαια υπονομεύει εντέλει, παρά τις περί αντιθέτου εξαγγελίες και προθέσεις, την ίδια την προστασία των αιτούντων άσυλο και προσφύγων.

2.2 Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ)- Κανονισμός Δουβλίνο

Το άρθρο 67 παράγραφος 2, Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ορίζει ότι η Ένωση *«αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών».*

Το άρθρο 78 παρ. 1 ΣΛΕΕ αναφέρει ότι *«[η] Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις».*

Στόχος του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου είναι η εναρμόνιση των κανόνων και των διαδικασιών ασύλου, μεταξύ των κρατών μελών και η εντεύθεν, κατά το δυνατό, ομοιόμορφη αντιμετώπιση των αιτημάτων ασύλου στην ΕΕ, με βασικά εργαλεία τις Οδηγίες για την υποδοχή, τη διαδικασία ασύλου και τις προϋποθέσεις χορήγησης διεθνούς προστασίας. Η πρακτική των κρατών μελών απέχει όμως από τους στόχους εναρμόνισης της ΕΕ καθώς, κατ' αρχάς, οι Οδηγίες εκ της νομικής τους φύσης, κατοχυρώνουν τις ελάχιστες προδιαγραφές των κανόνων που θεσπίζουν αφήνοντας στα κράτη μέλη τη δυνατότητα διαφορετικών ρυθμίσεων στις εθνικές τους νομοθεσίες.

⁸³ Άρθρο 67 ΣΛΕΕ

Βασικός δε πυλώνας του ΚΕΣΑ είναι ο Κανονισμός Δουβλίνο, ο οποίος έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονης κριτικής. Όπως προαναφέρθηκε, η νομολογία τόσο του ΕΔΔΑ όσο και του ΔΕΕ έχουν οδηγήσει σε μερική αναστολή του και αναδειξεί την ανάγκη αντικατάστασής του με πιο αποτελεσματικούς μηχανισμούς όπως η μετεγκατάσταση των αιτούντων άσυλο. Το 2015, η μεγάλη είσοδος προσφύγων στην ΕΕ οδήγησε στην πράξη στην ολική του αμφισβήτηση και στη μη εφαρμογή του. Η αρχή δε της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, που αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του Κανονισμού Δουβλίνο,⁸⁴ φαίνεται να υποχωρεί έναντι της προστασίας που επιβάλλουν οι διατάξεις της ΕΣΔΑ και του Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε.

Μετά δε την πρόσφατη προσφυγική κρίση, που ανέδειξε ακόμη περισσότερα τις ανεπάρκειες και τα προβλήματα του συστήματος αυτού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχει υποβάλλει ένα πακέτο προτάσεων προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ, που περιλαμβάνει: περαιτέρω αναθεωρήσεις των Κανονισμών Eurodac και Δουβλίνο και της Οδηγίας υποδοχής, αντικατάσταση της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ⁸⁵ και της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ⁸⁶ για τις διαδικασίες ασύλου από Κανονισμούς⁸⁷, και τη μετατροπή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) σε Οργανισμό της ΕΕ για το Άσυλο.⁸⁸

⁸⁴ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Υ. Bot στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Aranyosi και Căldăraru (C-404/15 και C-659/15 PPU, EU:C:2016:140, σημείο 4).

⁸⁵ 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)

⁸⁶ Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας

⁸⁷ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU (hereafter “Commission proposal”), COM(2016) 467, 13 July 2016.

⁸⁸ COM(2016) 197, ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΙΜΩΝ ΟΔΩΝ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

COM(2015) 450, 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»

Commission proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016) 467

Η κριτική⁸⁹ που έχει ασκηθεί στις σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις εστιάζεται, κατ' αρχάς, στο γεγονός ότι σχετικές προβλέψεις, όπως ο «διορθωτικός μηχανισμός κατανομής», δεν απομακρύνονται από τις βασικές ρυθμίσεις του Κανονισμού Δουβλίνο, αλλά προτείνεται να ενσωματωθούν στο ίδιο πλαίσιο, το οποίο έχει αποδειχθεί λανθασμένο και αναποτελεσματικό, τόσο ως προς την προστασία των ίδιων των αιτούντων άσυλο, λόγω του κινδύνου παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους, όσο και ως προς την διακηρυττόμενη «αλληλεγγύη». Έτσι εγείρουν έντονη ανησυχία προτεινόμενες ρυθμίσεις, μεταξύ άλλων, σχετικά με:

- την επιδιωκόμενη αποτροπή δευτερογενών μετακινήσεων μέσω προβλεπόμενων «κυρώσεων» στους αιτούντες άσυλο, όπου μεταξύ άλλων μπορεί να περιοριστεί υπέρμετρα το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση καθώς και το δικαίωμα σε συνθήκες υποδοχής (κατά παραβίαση των άρθρων 7 και 8 του Χάρτη και της ΕΣΔΑ αντιστοίχως),
- την εκτεταμένη εφαρμογή του μέτρου της διοικητικής κράτησης με σκοπό τη μεταφορά του αιτούντος σε άλλο κράτος (προτείνεται η αντικατάσταση του ήδη ισχύοντος «σημαντικού κινδύνου διαφυγής» με τον «κίνδυνο διαφυγής»). Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με τη νομολογία⁹⁰, οιαδήποτε στέρηση της ελευθερίας πρέπει να είναι αναγκαία, αναλογική προς τον επιδιωκόμενο νόμιμο σκοπό και επί τη βάση αντικειμενικών κριτηρίων.
- τον περιορισμό του δικαιώματος σε αποτελεσματική προσφυγή (με περιορισμούς της δυνατότητας προσφυγής σε συγκεκριμένες βάσεις που

Council of the European Union, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), LIMITE 15991/17, Brussels, 9 January 2017 and LIMITE 5571/18, Brussels, 24 January 2018.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 12.9.2018, Τροποποιημένη 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(2018) 633 final, 2016/0131 (COD), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EL/COM-2018-633-F1-EL-MAIN-PART-1.PDF>

European Parliament, Report on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), A8-0345/2017, 6 November 2017.

⁸⁹ Οράτε μεταξύ άλλων ECRE, Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270, October 2016.

⁹⁰ CJEU, Case C-528/15 Al Chodor, 15/3/2017, παρ. 36 επ.

προβλέπονται στον Κανονισμό καθώς και ως προς την προβλεπόμενη προθεσμία άσκησης της), κατά παραβίαση πρόσφατης νομολογίας⁹¹.

Περαιτέρω η προτεινόμενη⁹² υποχρεωτική θέσπιση της έννοιας της «ασφαλούς τρίτης χώρας» (και της «πρώτης χώρας ασύλου») για την επίτευξη του στόχου της εναρμόνισης, δημιουργεί ζητήματα παραβίασης τόσο του διεθνούς, όσο και του ίδιου του ενωσιακού δικαίου. Συγκεκριμένα, ένα από τα κριτήρια που τίθενται στην Πρόταση για τον χαρακτηρισμό μιας χώρας ως ασφαλούς τρίτης χώρας, είναι να παρέχει αυτή προστασία σύμφωνα με τα «*substantive standards*» της Σύμβασης της Γενεύης ή επαρκή προστασία, αντικαθιστώντας έτσι την ισχύουσα ρύθμιση της Οδηγίας, που απαιτεί η προστασία να παρέχεται «*σύμφωνα με την Σύμβαση της Γενεύης*». Μία τέτοια πρόβλεψη έρχεται σε αντίθεση με το ενωσιακό δίκαιο και συγκεκριμένα με το άρθρο 78 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, όπου ορίζεται ρητώς ότι η πολιτική της ΕΕ στον τομέα του ασύλου «*πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις*». Το ζήτημα της παρεχόμενης προστασίας κατά την εφαρμογή της έννοιας της «ασφαλούς τρίτης χώρας», έχει ήδη ανακύψει σε σχέση με την Τουρκία. Εκκρεμούν δε προσφυγές Σύρων προσφύγων, ενώπιον του ΕΔΔΑ, για τους οποίους η ελληνική διοίκηση έκρινε, κατ' εφαρμογή της Δήλωσης αρχηγών κρατών μελών της ΕΕ-Τουρκίας και της ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας, ότι η Τουρκία είναι ασφαλής χώρα για αυτούς. Επισημαίνεται δε ότι το ΕΔΔΑ, κατά πάγια νομολογία του ιδίως ως προς την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο, δεν δέχεται το απόλυτο τεκμήριο της «ασφάλειας» μιας χώρας, δεδομένου ότι πρέπει να διασφαλίζεται η δυνατότητα αμφισβήτησης και ανατροπής του τεκμηρίου καθώς και το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή⁹³.

Οι σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις του ΚΕΣΑ φαίνεται ότι δεν προχωρούν, κυρίως λόγω των διαφωνιών, που διατυπώνονται στο Συμβούλιο, ως προς την «έκταση» της αλληλεγγύης σε ένα αναθεωρημένο Κανονισμό «Δουβλίνο».

⁹¹ Case C-490/16, A.S. v Republika Slovenija, Judgment of 26 July 2017 and Case C-646/16, Jafari, Judgment of 26 July 2017.

⁹² Commission proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016) 467

⁹³ Οράτε, μεταξύ άλλων, MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας, Ilias and Ahmed v. Hungary, K.R.S. κατά Ηνωμένου Βασιλείου

2.3 Το Σύμφωνο Schengen

Το άρθρο 67 παρ 2. ΣΛΕΕ ορίζει : «[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 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.»

Η Συμφωνία του Σένγκεν τέθηκε σε ισχύ στις 26 Μαρτίου 1995⁹⁴, δημιουργώντας έτσι τη Ζώνη Σένγκεν, που ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ την 1η Μαΐου 1999, συνιστώντας πλέον «το κεκτημένο Σένγκεν (Schengen acquis)», το οποίο εφαρμόζεται και αναπτύσσεται περαιτέρω εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βασικό και δομικό της στοιχείο είναι η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και η αυστηροποίηση των ελέγχων στα κοινά εξωτερικά σύνορα.

Η πρόσφατη προσφυγική «κρίση», κατά την οποία τουλάχιστον 1 εκατομμύριο άνθρωποι αναζήτησαν προστασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει προκαλέσει σοβαρό πλήγμα στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου καθώς και στο χώρο Σένγκεν. Έτσι κάποιες χώρες άρχισαν να επαναφέρουν προσωρινά ελέγχους

⁹⁴ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 562/2006 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)

Βρυξέλλες, 13.6.2018 COM(2018) 478 final 2017/0351 (COD) Τροποποιημένη πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση πλαισίου διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ (σύνορα και θεωρήσεις) και την τροποποίηση της απόφασης 2004/512/ΕΚ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 767/2008, της απόφασης 2008/633/ΔΕΥ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399, του κανονισμού (ΕΕ) 2017/2226, του κανονισμού (ΕΕ) 2018/XX [κανονισμός ΕΤΙΑΣ], του κανονισμού (ΕΕ) 2018/XX [κανονισμός για το SIS στον τομέα των συννοριακών ελέγχων] και του κανονισμού (ΕΕ) 2018/XX [κανονισμός για τον eu-LISA]

Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (ΕΕ L 77 της 23.3.2016,

Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 251 της 16.9.2016, σ. 1).

στα εσωτερικά σύνορα για λόγους δημόσιας τάξης, με την έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Το 2015 μάλιστα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε Ανακοίνωσή της ανέφερε ότι : «[...] Μολονότι το 2013 οι νομοθέτες συμφώνησαν ότι οι μεταναστευτικές ροές καθαυτές δεν μπορούν να αιτιολογήσουν την επαναφορά ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, η Επιτροπή είναι της άποψης ότι η ανεξέλεγκτη εισροή μεγάλου αριθμού προσώπων χωρίς ή με ελλιπή επίσημα έγγραφα, που δεν έχουν καταγραφεί κατά την πρώτη είσοδό τους στην ΕΕ, μπορεί να συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια και, ως εκ τούτου, μπορεί να δικαιολογήσει την εφαρμογή αυτού του έκτακτου μέτρου βάσει του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.[...]»⁹⁵

Σύμφωνα με τον Κώδικα Σένγκεν⁹⁶, πλέον της επιβολής του μέτρου αυτού προβλέπεται και διαδικασία παράτασης του ελέγχου των συνόρων. Έτσι, σήμερα 6 κράτη μέλη (Αυστρία, Γερμανία, Δανία, Σουηδία, Νορβηγία και Γαλλία) έχουν επαναφέρει τους ελέγχους των συνόρων τους, μετά από διαδοχικές παρατάσεις, για τις οποίες προβάλλεται ως αιτιολογία η κατάσταση ασφάλειας στην Ευρώπη και οι απειλές λόγω των σημαντικών συνεχιζόμενων δευτερογενών μετακινήσεων. Και ενώ η νομιμότητα αυτών των διαδοχικών παρατάσεων ελέγχεται τουλάχιστον με το ισχύοντα Κώδικα, η Επιτροπή, τον Σεπτέμβριο του 2017, πρότεινε την τροποποίησή του, ώστε να προβλέπεται η δυνατότητα επαναφοράς του ελέγχου για χρονικό διάστημα μέχρι και 5 έτη (αντί των 2 ετών που ισχύουν σήμερα).

Όμως αυτή η κατάσταση απειλεί με την κατάρρευση της ίδιας της Συμφωνίας Σένγκεν, που αποτελεί βασικό επίτευγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι το αίτημα για επαναφορά στην πρότερη κατάσταση και επιστροφή στην κανονικότητα, κερδίζει συνεχώς έδαφος. Σε αυτό το πλαίσιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁹⁷ εισάγει νέους

⁹⁵ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Όγδοη εξαμηνιαία έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν 1η Μαΐου - 10 Δεκεμβρίου 2015, COM(2015) 675 final

⁹⁶ Άρθρα 25 και 26

⁹⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Δελτίο τύπου, 29-11-2018, New rules for temporary border controls within the Schengen area, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19549/new-rules-for-temporary-border-controls-within-the-schengen-area>

Οράτε και Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 12.4.2018 DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the rules applicable to the temporary reintroduction of border control at internal borders (COM(2017)0571–C8-0326/2017–2017/0245(COD)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARG+PE-618.307+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

κανόνες για την τροποποίηση του Κώδικα Σένγκεν, με τους οποίους μειώνονται τα χρονικά διαστήματα, κατά τα οποία τα κράτη μπορούν να επιβάλλουν ή/και να παρατείνουν τους ελέγχους των εσωτερικών τους συνόρων.

Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η λύση στο πρόβλημα του ελέγχου των εσωτερικών συνόρων είναι η εντατικοποίηση του αποτελεσματικού ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, μέσω και της στρατιωτικοποίησης των μέσων, ακόμη και με την όρθωση φρακτών, η δημιουργία των οποίων, σύμφωνα πάντα με την Επιτροπή, δεν αντίκειται στο διεθνές και ενωσιακό δίκαιο, εφ' όσον λαμβάνει χώρα *«με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα»*⁹⁸.

2.4 Νομολογία ΕΔΔΑ και ΔΕΕ

Στο πλαίσιο λοιπόν αυτό της εντατικοποίησης και στρατιωτικοποίησης του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, ανάθεσης της ευθύνης προστασίας των αιτούντων άσυλο σε τρίτες χώρες, των «ιδεών» περί ρυθμίσεων αποβίβασης σε τρίτες χώρες και ενώ ο σχεδιασμός της ΕΕ στο πεδίο του ασύλου, εξακολουθεί να χρησιμοποιεί τα εργαλεία του Κανονισμού Δουβλίνο, που κατατείνουν σε μία «εσωτερική» μετατόπιση της ευθύνης στις χώρες, που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα, το «δίχτυ ασφαλείας» δεν είναι άλλο από τη νομολογία των Δικαστηρίων.

Η απόφαση *M.S.S. v. Belgium and Greece*⁹⁹ αποτέλεσε μία σημαντική καμπή στη νομολογία του Στρασβούργου, σε αντίθεση με προηγούμενη νομολογία του, ανατρέποντας το τεκμήριο της «ασφαλούς χώρας», σύμφωνα με τον Κανονισμό Δουβλίνο II. Η απόφαση αυτή ανέτρεψε τα δεδομένα και μετέβαλε την ισορροπία μεταξύ του κανόνα και της εξαίρεσης καθώς η αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης αποτελούσε τον κανόνα, τη βάση του οικοδομήματος του Κανονισμού Δουβλίνο II, ενώ οι ρήτρες διακριτικής ευχέρειας την εξαίρεση από αυτόν. Εξισορρόπησε δε τον επιμερισμό της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών σε περιπτώσεις παραβιάσεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, ΕΚΘΕΣΗ, 3 Μαΐου 2018, σχετικά με την ετήσια έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν, (2017/2256(INI))

⁹⁸ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Ογδοη εξαμηνιαία έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν 1η Μαΐου - 10 Δεκεμβρίου 2015, COM(2015) 675

⁹⁹ ΕΔΔΑ, 21/01/2010, *M.S.S. κ. Βελγίου και Ελλάδας*, Αρ.30696/09

Το Δικαστήριο αναγνώρισε τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα κράτη στα σύνορα της Ευρώπης, αναφέροντας ότι *«τα κράτη που αποτελούν τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμετωπίζουν σήμερα σημαντικές δυσκολίες στην αντιμετώπιση της αυξανόμενης εισροής μεταναστών και αιτούντων άσυλο»* (παράγραφος 223) και υπενθυμίζοντας τον απόλυτο χαρακτήρα του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, υπογραμμίζει επίσης ότι ο κανονισμός του Δουβλίνου δεν απαλλάσσει τα κράτη μέλη από τις ευθύνες τους έναντι της Σύμβασης αυτής ή άλλων εφαρμοστέων διεθνών συνθηκών, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης του 1951 για τους Πρόσφυγες. Το Δικαστήριο παραδέχτηκε, εμμέσως πλην σαφώς, ότι οι αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών δεν εφαρμόζονται αποτελεσματικά, καθώς και ότι η ρήτρα κυριαρχίας πρέπει να χρησιμοποιείται για να αποκαθιστά την απουσία ενός ενιαίου επιπέδου προστασίας των αιτούντων άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στην άλλη εμβληματική του απόφαση HIRSI¹⁰⁰, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι *«[...] η απομάκρυνση αλλοδαπών, που πραγματοποιείται στο πλαίσιο επιχειρήσεων αναχαίτισης στην ανοικτή θάλασσα, από τις αρχές ενός κράτους κατά την άσκηση της κυριαρχικής του εξουσία, το αποτέλεσμα της οποίας είναι η παρεμπόδιση των μεταναστών να φθάσουν στα σύνορα του κράτους ή ακόμη και η επαναπροώθησή τους σε άλλο κράτος, συνιστά άσκηση της δικαιοδοσίας, κατά την έννοια του άρθρου 1 της Σύμβασης, η οποία περιλαμβάνει την ευθύνη του κράτους, σύμφωνα με το άρθρο 4 του 4ου Πρωτοκόλλου [...]»¹⁰¹*. Επίσης το Δικαστήριο συνέδεσε την παραβίαση, από την Ιταλία, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με την έλλειψη οιασδήποτε διαδικασίας εξατομικευμένης εξέτασης της κατάστασης του κάθε ενός από τους μεταφερθέντες στην Λιβύη πολίτες τρίτων χωρών.

Με την απόφαση N.S.¹⁰², το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβεβαίωσε τα συμπεράσματα του ΕΔΔΑ στην υπόθεση M.S.S., σχετικά με την υποχρέωση των κρατών μελών να συμμορφώνονται με την ΕΣΔΑ, το άρθρο 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ και τη νομολογία του ΕΔΔΑ, όταν

¹⁰⁰ ECtHR, Grand Chamber, CASE OF HIRSI JAMAA AND OTHERS v. ITALY, (Application no. 27765/09)

¹⁰¹ Οράτε και ECtHR, N.D. and N.T. v. Spain, October 2017

¹⁰² ΔΕΕ, 21/12/2011, N.S. κ. Secretary of State for the Home Department, C-411/10, Joined cases of N. S. (C411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, [2010] ECLI:EU:C:2011:865, παρ. 87

αποφασίζουν τη μεταφορά σε άλλο κράτος μέλος κατ' εφαρμογή του Κανονισμού «Δουβλίνο». Σε αυτή την απόφαση το Δικαστήριο εφαρμόζει το όριο του «πραγματικού κινδύνου» (“real risk”) της ΕΣΔΑ και του άρθρου 4 του Χάρτη, ως αποτέλεσμα των «συστημικών ελλείψεων»¹⁰³ στις διαδικασίες ασύλου και υποδοχής ενός κράτους μέλους. Συγκεκριμένα το ΔΕΕ κρίνει ότι :

«[...] Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι σε περιπτώσεις όπως οι επίμαχες στις υποθέσεις των κυρίων δικών, προκειμένου να καταστεί δυνατή η εκ μέρους της Ένωσης και των κρατών μελών τήρηση των υποχρεώσεών τους σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, απόκειται στα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων και των εθνικών δικαστηρίων, να μη μεταφέρουν αιτούντα άσυλο προς το «υπεύθυνο κράτος μέλος», κατά την έννοια του κανονισμού 343/2003, οσάκις είναι αδύνατο να αγνοούν ότι οι συστημικές πλημμέλειες όσον αφορά τη διαδικασία χορηγήσεως ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στο κράτος μέλος αυτό αποτελούν σοβαρούς και αποδεδειγμένους λόγους που να πείθουν ότι ο αιτών θα διατρέξει ουσιαστικό κίνδυνο να υποστεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση κατά την έννοια του άρθρου 4 του Χάρτη [...]».

Με την απόφαση C.K, H.F., A.S. κατά Σλοβενίας¹⁰⁴, το ΔΕΕ αποφάσισε ότι η μεταφορά του αιτούντος άσυλο, κατ' εφαρμογή του Κανονισμού «Δουβλίνο», θα πρέπει να ανασταλεί καθώς η κατάσταση της υγείας του είναι τόσο σοβαρή ώστε να παρέχονται βάσιμοι λόγοι να πιστεύεται ότι η μεταφορά του θα τον εκθέσει σε πραγματικό κίνδυνο απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, κατά την έννοια του άρθρου 4 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Με αυτή την απόφασή του , σε αντίθεση με προηγούμενη νομολογία του επί της υπόθεσης N.S., το Δικαστήριο κρίνει ότι όχι μόνον οι κίνδυνοι, που απορρέουν από «συστημικές πλημμέλειες» στις διαδικασίες ασύλου και υποδοχής ενός κράτους μέλους, αλλά και οι ατομικές περιστάσεις του αιτούντος άσυλο μπορούν να αποκλείσουν τη μεταφορά του κατ' εφαρμογή του Κανονισμού¹⁰⁵.

¹⁰³ Οράτε άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, Κανονισμού 604/2013, όπου πλέον προβλέπεται ότι δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί η μεταφορά του αιτούντος στο υπεύθυνο κράτος μέλος όταν υπάρχουν στο εν λόγω κράτος μέλος συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου και στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχειρίσεως, κατά την έννοια του άρθρου 4 του Χάρτη.

¹⁰⁴ C-578/16, 16.2.2017

¹⁰⁵ Αντιθέτως, κατά τη γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα EV. TANCHEV :

«[...] ως «συστημικές» νοούνται μόνον οι ελλείψεις που επηρεάζουν το ίδιο το σύστημα ασύλου του υπεύθυνου κράτους μέλους, είτε πρόκειται για τους κανόνες δικαίου που απαρτίζουν το εν λόγω σύστημα είτε για την πρακτική εφαρμογή τους [...]» και δη οι σοβαρές ελλείψεις καθώς και ότι «[...] δεν είναι αδύνατη η μεταφορά του αιτούντος άσυλο στο υπεύθυνο κράτος μέλος όταν οι ελλείψεις, που επηρεάζουν

Στην απόφαση¹⁰⁶, επί των προσφυγών της Ουγγαρίας και της Σλοβακίας κατά της, από 22/9/ 2015, Απόφασης Μετεγκατάστασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό ότι η αρχή της αλληλεγγύης πρέπει να εφαρμόζεται σε εθελοντική βάση. Αντιθέτως το Δικαστήριο θεωρεί ότι από την αρχή αυτή απορρέουν νομικά δεσμευτικές συνέπειες, υπό την προϋπόθεση όμως ότι έχουν ληφθεί συγκεκριμένα μέτρα υλοποίησής της σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία, όπως, στην κριθείσα υπόθεση, η απόφαση του Συμβουλίου για τη μετεγκατάσταση. Επίσης το Δικαστήριο έκρινε ότι όταν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν μία επείγουσα κατάσταση κατά την έννοια του άρθρου 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ, τα βάρη που συνεπάγονται τα θεσπιζόμενα με βάση τη διάταξη αυτή μέτρα, πρέπει, κατ' αρχάς, να κατανέμονται μεταξύ όλων των άλλων κρατών, σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, η αρχή αυτή διέπει την πολιτική της Ένωσης στον τομέα του ασύλου. Σύμφωνα δε με τον Γενικό Εισαγγελέα Yves Bot¹⁰⁷, :

« 22. Δεδομένης της εν τοις πράγμασιν ανισότητας μεταξύ των κρατών μελών ανάλογα με τη γεωγραφική τους κατάσταση και την έκθεσή τους σε μαζικές μεταναστευτικές ροές, η λήψη μέτρων με βάση το άρθρο 78, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ καθώς και η αποτελεσματική εφαρμογή τους συνιστούν επιτακτική ανάγκη. Υπό αυτό το πρίσμα, μέτρα όπως αυτά που προβλέπονται στην προσβαλλόμενη απόφαση μπορούν να προσδώσουν συγκεκριμένο περιεχόμενο στην αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, η οποία καθιερώνεται στο άρθρο 80 ΣΛΕΕ.

23. Η πρωτοτυπία της προσβαλλομένης αποφάσεως έγκειται στη θέσπιση μηχανισμού μετεγκατάστασης με βάση υποχρεωτικές για τα κράτη μέλη κατανομές. Με την απόφαση αυτή, η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών προσκτάται συγκεκριμένο περιεχόμενο και δεσμευτικό χαρακτήρα. Αυτό το ουσιώδες και καινοτόμο χαρακτηριστικό της εν λόγω αποφάσεως εξηγεί τον πολιτικώς ευαίσθητο χαρακτήρα των υπό κρίση υποθέσεων, καθώς προκάλεσε την αντίθεση κρατών μελών που είναι υποστηρικτές μιας αλληλεγγύης η οποία συμφωνείται ελεύθερα και στηρίζεται αποκλειστικά σε οικειοθελείς δεσμεύσεις.»

Το ΕΔΔΑ με τις εμβληματικές αποφάσεις του MSS και Hirsi επηρέασε τις εξελίξεις στο πεδίο του ασύλου στην Ευρώπη. Οι νομολογιακές εξελίξεις, τόσο του ΕΔΔΑ όσο και του ΔΕΕ, σε ζητήματα προστασίας των προσφύγων, ιδίως δε όσον

την ιδιαίτερη κατάσταση του προσώπου αυτού, συνιστούν κίνδυνο απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισεως κατά την έννοια του άρθρου 4 του Χάρτη[...]» Οράτε ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ EVGENI TANCHEV, της 9ης Φεβρουαρίου 2017, Υπόθεση C-578/16 PPU.

¹⁰⁶ CJEU Joined Cases C 643/15 and C 647/15 ECLI:EU:C:2017:631, παρ. 252, 291, 293, 329,

¹⁰⁷ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ YVES BOT, της 26ης Ιουλίου 2017 (1), Υποθέσεις C-643/15 και C-647/15\

αφορά στην πρόσβαση στην επικράτεια της ΕΕ και στην απόλυτη -χωρίς αιρέσεις- ευθύνη των κρατών μελών έναντι των προσφύγων, που προσπαθούν να εισέλθουν σε αυτήν αποτελούν το «ultimum refugium» των ανθρώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

ΜΕΡΟΣ Β': Προσφυγική «κρίση»: από τον επιμερισμό στη μετατόπιση ευθυνών;

1. Πρόσφατες εξελίξεις και προτεραιότητες των πολιτικών της ΕΕ και κρατών μελών της

1.1 Ευρώπη-Φρούριο

1.1.1 Η εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ ως δικαιολογητική βάση της πολιτικής της μετατόπισης ευθυνών

Η Frontex, στην «Ανάλυση Κινδύνου για το 2016»¹⁰⁸, αναφέρει : «[...] τα χτυπήματα στο Παρίσι, τον Νοέμβριο 2015, απέδειξαν ξεκάθαρα ότι τα παράτυπα μεταναστευτικά ρεύματα μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τρομοκράτες για να εισέλθουν στην Ευρώπη. Δύο από τους τρομοκράτες, που ενεπλάκησαν στα χτυπήματα, είχαν εισέλθει παράτυπα μέσω της Λέρου και είχαν καταγραφεί από τις Ελληνικές Αρχές». Η σύνδεση των προσφύγων και των μεταναστών με την τρομοκρατία και τον κίνδυνο για την ασφάλεια δεν είναι βέβαια κάτι καινούργιο.

Όταν ξέσπασε η λεγόμενη προσφυγική «κρίση» στην Ευρώπη, το 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέφερε¹⁰⁹, ως δικαιολογητική βάση για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύμφωνα της ΕΕ, την «ανεξέλεγκτη εισροή μεγάλου αριθμού προσώπων χωρίς ή με ελλιπή επίσημα έγγραφα, που δεν έχουν καταγραφεί κατά την πρώτη είσοδό τους στην ΕΕ», καθώς αυτή η συνθήκη « μπορεί να συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια». Εξάλλου, εξ αρχής, η εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας και της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων στην ΕΕ, οδήγησε στην ανάγκη δημιουργίας «αντισταθμιστικών μέτρων» για τη διατήρηση της ασφάλειας σε μία Ευρώπη χωρίς σύνορα. Αυτά τα μέτρα,

¹⁰⁸ Frontex, " Risk Analysis for 2016", σελ.7 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf

¹⁰⁹ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Όγδοη εξαμηνιαία έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν 1η Μαΐου - 10 Δεκεμβρίου 2015, COM(2015) 675 final

ελήφθησαν αρχικά σε διακυβερνητικό επίπεδο και στην συνέχεια έλαβαν τη μορφή διεθνών δεσμευτικών κειμένων (Σύμφωνο Σένγκεν και Κανονισμός Δουβλίνο), διαμορφώνοντας το πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής προς την κατεύθυνση της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων. Παράλληλα δε οι ευρωπαϊκές πολιτικές *«ήταν επικεντρωμένες στην επιδίωξη των κρατών να περιορίσουν τον αριθμό των ανεπιθύμητων αλλοδαπών στο έδαφός τους, στην αντίληψη της μετανάστευσης ως απειλής για τη δημόσια τάξη και την εθνική ταυτότητα και στην αυξανόμενη αποστροφή προς τις διαδικασίες ασύλου, που αντιμετωπίζονταν ως μορφές ελέγχου της παράκαμψης των μεταναστευτικών ροών»*¹¹⁰.

Μετά την προσφυγική «κρίση», στις πολιτικές της ΕΕ προτεραιοποιείται ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων. Η θεαματική ενίσχυση των συναφών Οργανισμών και Υπηρεσιών¹¹¹ (οράτε κατωτέρω υπό 1.1.2), ο τριπλασιασμός των πόρων για τις επιχειρήσεις «Triton» και «Poseidon» της Frontex, η ενίσχυση των διαδικασιών επιστροφών, οι συμφωνίες με τρίτες χώρες, όπως η «Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας» αλλά και το προηγηθέν «Action Plan»¹¹² μεταξύ ΕΕ- Τουρκίας κινούνται προς αυτή την κατεύθυνση.

Η ασφάλεια της Ευρώπης τίθεται ως δικαιολογητική βάση για αυτές τις συμφωνίες στην πολιτική ατζέντα της ΕΕ.

Σε επίσημες δηλώσεις¹¹³ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με τη «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας», αναφέρεται ότι πρόκειται *«για ένα προσωρινό και έκτακτο μέτρο το οποίο είναι απαραίτητο προκειμένου να σταματήσουμε τον ανθρώπινο πόνο και να αποκαταστήσουμε τη δημόσια τάξη (μετάφρ.)»*¹¹⁴. Μπορεί να παρατηρηθεί ότι, πλέον του ότι δεν φαίνεται να αποτελεί ένα προσωρινό και έκτακτο μέτρο, η επίκληση και της αποκατάστασης της δημόσιας τάξης, ως δικαιολογητική του βάση καθώς και ο ίδιος ο χαρακτηρισμός του μέτρου ως έκτακτου, παραπέμπει σε μία κρίσιμη κατάσταση ασφάλειας στην Ευρώπη, που απαιτεί τη λήψη τέτοιων μέτρων

¹¹⁰ Ι. Παπαγεωργίου, Ο ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ, ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΕΠΙΒΛΕΨΗ; ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, τχ. 40, ΙΟΥΛΙΟΣ 2013, σ. 70-94, οράτε τις εκεί παραπομπές.

¹¹¹ Frontex, Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή

¹¹² European Commission, EU-Turkey Joint Action Plan, Fact sheet, MEMO/15/5860, November 2015.

¹¹³ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Δελτίου Τύπου 18-3-2016, EU-Turkey statement, 18 March 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

¹¹⁴ ο.π. «[...]It will be a temporary and extraordinary measure which is necessary to end the human suffering and restore public order [...]».

και συνδέεται άμεσα με τις μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές (securitization of migrants).

Στις 23 Απριλίου 2015, σε έκτακτη συνάντηση¹¹⁵ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, οι βασικές προτεραιότητες της ατζέντας ήταν η ενίσχυση της παρουσίας στη θάλασσα, η καταπολέμηση των κυκλωμάτων εμπορίας ανθρώπων, η παρεμπόδιση των παράτυπων (η σχετική ανακοίνωση αναφέρει «παράνομων») μεταναστευτικών ροών και η ενίσχυση της εσωτερική αλληλεγγύης και της υπευθυνότητας. Σύμφωνα με την Federica Mogherini¹¹⁶, ο στόχος επιχειρήσεων, όπως η «EUNAVFOR Med», ήταν η καταπολέμηση των «smugglers» και η διάσωση ανθρώπων στην θάλασσα και όχι οι ίδιοι οι μετανάστες. Σχετικά με το θέμα αυτό, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και ο Ειδικός Εκπρόσωπος του Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη και του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (IOM) σε κοινή δήλωσή¹¹⁷ τους τόνισαν, μεταξύ άλλων, ότι οι προσπάθειες καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης μεταναστών είναι μάταιες, εκτός εάν ληφθούν μέτρα για την αντιμετώπιση των υπερβολικά περιοριστικών πολιτικών μετανάστευσης στην Ευρώπη καθώς και ότι η κατάσταση σήμερα επιβάλλει τη λήψη μέτρων πέρα από την ασφάλεια των συνόρων.

Η πρακτική ευρωπαϊκών κρατών, που καταγράφονται τα τελευταία χρόνια, στο όνομα της ασφάλειας των κοινωνιών τους, διαμορφώνεται στη βάση, όχι μόνον της επαναφοράς των εσωτερικών συνόρων, με την σύμφωνη γνώμη της ΕΕ και το κλείσιμο της «Βαλκανικής οδού»¹¹⁸, αλλά ακόμη και με την κατασκευή φρακτών (η Ουγγαρία στα σύνορά της με την Σερβία, η Ισπανία στην Ceuta/Melilla, η Βουλγαρία στα σύνορά της με την Τουρκία, η Ελλάδα στα χερσαία σύνορα με την Τουρκία, η οποία είχε προηγηθεί καθώς αποτέλεσε την κύρια πύλη εισόδου πολιτών τρίτων

¹¹⁵Special meeting of the European Council, 23/04/2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/04/23/>

¹¹⁶ Meeting: Foreign Affairs Council, 22 June 2015, <https://www.europeansources.info/record/meeting-foreign-affairs-council-22-june-2015/>

¹¹⁷ Joint Statement on Protection in the Mediterranean in light of the EU Council's Decision of 23 April 2015, By UNHCR | 27 April 2015, <https://www.unhcr.org/news/press/2015/4/553e41e66/joint-statement-protection-mediterranean-light-eu-councils-decision-23.html>

¹¹⁸ Parliamentary Assembly Resolution 2108 20/04/2016
[Human rights of refugees and migrants – The situation in the Western Balkans](#)

χωρών επί πολλά χρόνια) και την πρόσφατη πρακτική της Ιταλίας με την άρνηση αποβίβασης μεταναστών και προσφύγων¹¹⁹.

Σε μια Ευρώπη λοιπόν, που βρίσκεται σε βαθιά οικονομική κρίση και κοινωνική ανασφάλεια, αυξάνονται οι ακροδεξιές πολιτικές κατά των μεταναστών και προσφύγων και η ακροδεξιά ρητορική βρίσκει συνεχώς περισσότερο έδαφος. Η αύξηση της απήχησης ακροδεξιών και αντιμεταναστευτικών κομμάτων και κινημάτων ενισχύεται, με ενδεικτικά παραδείγματα την «Χρυσή Αυγή» στην Ελλάδα, τους « Σουηδούς Δημοκράτες» και την «Pegida» στις Σκανδιναβικές χώρες. Και βέβαια, χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της συνθήκης, είναι η αντιμεταναστευτική ρητορική, που πυροδότησε τις συζητήσεις για το Brexit, η προεκλογική εκστρατεία της Marine Le Pen και πρόσφατα το «φαινόμενο» Salvini και η ποινικοποίηση των αλληλέγγυων προς τους πρόσφυγες. Στο όνομα της προστασίας από την τρομοκρατία ενισχύεται στην ευρωπαϊκή κοινωνία ο φόβος και η ανασφάλεια απέναντι στο διαφορετικό, απέναντι σε ανθρώπους που ζητούν προστασία, την οποία και δικαιούνται. Ο δημόσιος λόγος και μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης¹²⁰ κινείται επίσης προς αυτή την κατεύθυνση. Από σχετική έρευνα που διεξάχθηκε το 2016, ως προς την κάλυψη της προσφυγικής «κρίσης» από τα ΜΜΕ πέντε κρατών μελών, καταδεικνύεται ότι η πλειοψηφία των μέσων εκφράζονται αρνητικά για τους μετανάστες και πρόσφυγες.

Η «δαιμονοποίηση» των μεταναστών και προσφύγων για τα δεινά της Ευρώπης, καθιστά την πραγματικότητα των ανθρώπων, που ζητούν διεθνή προστασία, εξαιρετικά προβληματική και παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά ανθρωπιστικής κρίσης.

Τέτοιες όμως πρακτικές και πολιτικές συνιστούν ουσιαστικά κατάργηση του νομικού κεκτημένου στο πεδίο προστασίας των δικαιωμάτων και σε καμία περίπτωση δεν διασφαλίζουν την κοινωνική ειρήνη, ούτε αποτελούν «ασπίδα προστασίας» κατά

¹¹⁹ Διεθνής Αμνηστία, 2018, «BETWEEN THE DEVIL AND THE DEEP BLUE SEA EUROPE FAILS REFUGEES AND MIGRANTS IN THE CENTRAL MEDITERRANEAN», <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3089062018ENGLISH.pdf>

¹²⁰ Berry, Mike, Garcia-Blanco, Inaki and Moore, Kerry 2016. Press coverage of the refugee and migrant crisis in the EU: a content analysis of five European countries. [Project Report]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/56bb369c9.html>

της τρομοκρατίας. Αυτό που δεν αναφέρει η Frontex στην σχετική έρευνά¹²¹ της είναι ότι αυτό, που αποδεικνύεται από τα τρομοκρατικά χτυπήματα, είναι ότι η πλειοψηφία των ανθρώπων, που ενεπλάκησαν σε αυτά, προέρχονται από τις ευρωπαϊκές κοινωνίες, γεγονός που πρέπει τουλάχιστον να προβληματίσει και επιτέλους να ενεργοποιήσει αποτελεσματικές πολιτικές ένταξης μεταναστών και προσφύγων στις κοινωνίες της ΕΕ.

1.1.2 Ο ρόλος της Frontex - Στρατιωτικοποίηση του ελέγχου των συνόρων

Το 2003 με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας¹²² έχουμε την «στρατιωτικοποίηση» του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, η οποία ενισχύεται, τον Ιούνιο του 2016, με την υιοθέτηση και εφαρμογή της ατζέντας για την εξωτερική πολιτική της ΕΕ¹²³, (Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας -ΚΕΠΠΑ), στο πλαίσιο της οποίας η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) περιλαμβάνει στρατιωτικά τμήματα ασφαλείας. Σκοποί της πολιτικής είναι η συνεργασία της ΕΕ με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για τη διαχείριση των συνόρων, την επανεισδοχή και την επιστροφή. Βασικός εταίρος της στην υλοποίηση αυτών των δράσεων είναι η Frontex. Σε αυτό το πλαίσιο η επιχειρησιακή δράση της FRONTEX τα τελευταία χρόνια ολοένα ενισχύεται, μεταξύ άλλων, στον τομέα της συνεργασίας και με τρίτες χώρες και τη δυνατότητα κοινών επιχειρήσεων στο έδαφος τρίτων χωρών στα σύνορα της ΕΕ (π.χ. στον Βαλκανικό δρόμο με Σερβία και ΠΓΔΜ) για συνοριακές παρεμβάσεις. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δε έχει προτείνει τη δυνατότητα των ομάδων της FRONTEX, που αναλαμβάνουν δράσεις σε αυτές τις χώρες να «μεταφέρουν υπηρεσιακά όπλα, πυρομαχικά και εξοπλισμό και να τα χρησιμοποιούν», απολαμβάνοντας πλήρως την ασυλία από την ποινική και την αστική δικαιοδοσία του κράτους υποδοχής». Η Frontex σκοπεύει επίσης να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις για συμφωνίες για το καθεστώς με την Αλβανία, τη Βοσνία και Ερζεγοβίνη και το Μαυροβούνιο, ενώ συμμετέχει επίσης στην εκπαίδευση Λιμενικών Ακτοφυλακών και αξιωματικών του Ναυτικού, στο

¹²¹ Frontex, " Risk Analysis for 2016", σελ.7 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf

¹²² <https://www.consilium.europa.eu/el/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>

¹²³ European Union, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016

πλαίσιο της επιχείρησης Sophia¹²⁴, που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Τον Ιούλιο 2016 συμφωνήθηκε η συνεργασία¹²⁵ με κοινές επιχειρήσεις της FRONTEX με το NATO στο Αιγαίο, για την αναχαίτιση της παράνομης διακίνησης και της παράτυπης μετανάστευσης, μέσω πληροφοριών ασφαλείας, επιτήρησης και αναγνώρισης στο Αιγαίο, σε συνεργασία και με την ελληνική και τουρκική ακτοφυλακή. Επίσης η ενίσχυση της ΕΕ προς την Τουρκική ακτοφυλακή (με χορήγηση σκαφών), αν και υποστηρίζεται ότι εξυπηρετεί στόχους έρευνας και διάσωσης, εντούτοις εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αποτροπής και αναχαίτισης των προσφυγικών ροών.

Τέλος, το 2016 η Frontex άλλαξε μορφή και ιδρύθηκε ο νέος οργανισμός «Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής»¹²⁶, με τον οποίο, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών θα συνεργάζονται, με βάση την αρχή της συνυπευθυνότητας¹²⁷, για να εξασφαλίσουν την ολοκληρωμένη διαχείριση και την προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Στις 12 Σεπτεμβρίου 2018, η Επιτροπή πρότεινε¹²⁸ την αναθεώρηση του νομικού πλαισίου του Οργανισμού με προβλέψεις, που έχουν γίνει αντικείμενο κριτικής και με τις οποίες αυξάνεται θεαματικά τόσο το ανθρώπινο δυναμικό, όσο και ο τεχνικός εξοπλισμός του. Σύμφωνα λοιπόν με την Επιτροπή ο ζωτικός ρόλος του

¹²⁴ European Commission, Model status agreement as referred to in Article 54(5) of Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2016) 747, 22 November 2016; Statewatch, Deploying armed Frontex teams on the 'Balkan Route': agreements with Serbia and Macedonia on the way, 1 May 2017

Frontex, International Cooperation Strategy 20182020, 2017

¹²⁵ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, 28.9.2016, COM(2016) 634 final, «Τρίτη έκθεση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0634&from=EL>

¹²⁶ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2016/1624 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΪ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου και της απόφασης 2005/267/ΕΚ του Συμβουλίου

¹²⁷ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Όγδοη εξαμηνιαία έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν 1η Μαΐου - 10 Δεκεμβρίου 2015, COM(2015) 675 final

¹²⁸ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Council Joint Action n°98/799/JHA, Regulation (EU) n° 1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) n° 2016/1624 of the European Parliament and of the Council (hereafter "EBCG proposal"), COM(2018) 631 final, Brussels, 12 September 2018

Οργανισμού είναι η αύξηση των επιστροφών και η απομάκρυνση πολιτών τρίτων χωρών από την επικράτεια της ΕΕ, μέσω ενισχυμένων εξουσιών και πόρων για την διεξαγωγή αυτών των επιχειρήσεων σε συνεργασία με τρίτες χώρες. Στο πλαίσιο των δράσεών του, προβλέπεται επίσης η συνεργασία του με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για το Άσυλο, μέσω της ανάπτυξης ομάδων υποστήριξης για τη διαχείριση της μετανάστευσης στα «κομβικά σημεία» (hotspots) και στα «ελεγχόμενα κέντρα» (για τα οποία κατωτέρω υπό 2.2).

Σε αυτό το πλαίσιο, διαμορφώνεται και ενισχύεται με την πάροδο του χρόνου ένα σύστημα «αποκλεισμού» και αποτροπής εισόδου στην ΕΕ, πρόσωπων που βρίσκονται σε κίνδυνο, όπως οι πρόσφυγες, τα θύματα βασανιστηρίων, εμπορίας ανθρώπων και άλλων ευάλωτων ομάδων. Μέσα σε αυτό το κλίμα ανασφάλειας και φόβου απέναντι στον ξένο και «σφραγίζεται» η λογική της «Ευρώπης Φρούριο» με ορατές και δραματικές τις συνέπειες, με χιλιάδες νεκρούς, ιδίως σε πολύνεκρα ναυάγια, στην προσπάθειά τους να διασχίσουν παράτυπα τα σύνορα της Ευρώπης.

1.2 Η «αναλαμπή» της αλληλεγγύης

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η σημαντικότερη έκφραση της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών ήταν η δημιουργία, το 1997, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων (ΕΤΠ) για την παροχή οικονομικής βοήθειας σε κράτη μέλη της ΕΕ που δέχονται μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων συστάθηκε με στόχο την ανακατανομή των οικονομικών πόρων ανάλογα με τις οικονομικές επιβαρύνσεις που βαρύνουν τα κράτη. Κατά τη στιγμή της δημιουργίας χαρακτηρίστηκε ως η *«πιο φιλόδοξη προσπάθεια για τη θεσμοθέτηση των προσφύγων κατανομή των βαρών στην ΕΕ»*. Το ΕΤΠ απορροφήθηκε το 2013 στο Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME-AMIF), που καλύπτει την περίοδο 2014-2020 με προϋπολογισμό 3.137 δισ. Ευρώ. Ο εκφρασμένος σκοπός του TAME είναι, μεταξύ άλλων, η *«ενίσχυση της αλληλεγγύης και της κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ειδικότερα προς εκείνους που πλήττονται περισσότερο από τη ροή της μετανάστευσης και του ασύλου, μεταξύ άλλων μέσω πρακτικής συνεργασίας»*. Ως προς τον αντίκτυπο λοιπόν του νέου ταμείου στον σκοπούμενο επιμερισμό των ευθυνών, που μάλλον φαίνεται περιορισμένος, οι νέες προβλέψεις που εισάγονται, συγκριτικά με αυτές του ΕΤΠ είναι οι εξής: κατ' αρχάς περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής του και άλλες

κατηγορίες προσώπων, διευρύνεται η έννοια των επειγόντων καταστάσεων, υπό τις οποίες ενεργοποιείται και εισάγεται πρόβλεψη για οικονομική βοήθεια για επανεγκαταστάσεις εντός ΕΕ.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹²⁹, η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ «στην πράξη», περιλαμβάνει επιπλέον : τους μηχανισμούς μετεγκατάστασης (Relocation) και επανεγκατάστασης (Resettlement) ανθρώπων που ξεκάθαρα (“clear”) χρήζουν διεθνούς προστασίας (οράτε κατωτέρω 1.2.1 και 1.2.2), τη δημιουργία και λειτουργία των «hotspots» στην Ελλάδα και την Ιταλία (οράτε κατωτέρω 2.1), την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (European Asylum Support Office (EASO)¹³⁰, και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας (EU Civil Protection Mechanism) για παροχή υποστήριξης τόσο εντός, όσο και εκτός ΕΕ, και, μεταξύ άλλων, κατά τη «μεταναστευτική και προσφυγική κρίση στην Ευρώπη»¹³¹.

Σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, έχει προταθεί η μετατροπή της σε Οργανισμό της ΕΕ¹³², ενώ έχουν εκφραστεί σοβαρές επιφυλάξεις¹³³ για την πρόταση αυτή, κυρίως ως προς την λογοδοσία, αμεροληψία και ανεξαρτησία της Υπηρεσίας, ιδιαίτερα όσον αφορά εξουσίες της, που μπορούν να αυξήσουν σημαντικά την επιρροή της κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων από τις εθνικές αρχές ασύλου. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα όταν αφορούν εξουσίες, που θα μπορούσαν να αυξήσουν σημαντικά τον αντίκτυπο του Οργανισμού στις μεμονωμένες αποφάσεις, που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές ασύλου επί αιτημάτων διεθνούς προστασίας. Ήδη, και υπό την παρούσα νομική της μορφή, έχουν

¹²⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή MANAGING THE REFUGEE CRISIS, BALANCING RESPONSIBILITY AND SOLIDARITY ON MIGRATION AND ASYLUM https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/balancing_responsibility_and_solidarity_on_migration_and_asylum_20160210_en.pdf

¹³⁰ Η Επιτροπή περιλαμβάνει επίσης και τις δράσεις της Frontex και Europol (οράτε ανωτέρω υπό 1.1.2)

¹³¹ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

¹³² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 12.9.2018, Τροποποιημένη 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(2018) 633 final, 2016/0131 (COD), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EL/COM-2018-633-F1-EL-MAIN-PART-1.PDF>

¹³³ ECRE 2017, AGENT OF PROTECTION? SHAPING THE EU ASYLUM AGENCY ECRE'S ANALYSIS OF THE POTENTIAL AND RISKS CONTAINED IN THE PROPOSAL TO TRANSFORM EASO INTO AN EU ASYLUM AGENCY <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/01/Policy-Note-04.pdf>

διατυπωθεί σοβαρές ανησυχίες και ενστάσεις¹³⁴ για την συμμετοχή της Υπηρεσίας στη διαδικασία ασύλου στην Ελλάδα, ιδίως κατά την υπερταχεία διαδικασία¹³⁵ εξέτασης αιτημάτων ασύλου στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, η οποία συνδέεται με την εφαρμογή της «Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας» καθώς και την εν γένει συμμετοχή της Υπηρεσίας, σε όλες τις διαδικασίες ασύλου στην Ελλάδα, μετά από την σχετική τροποποίηση του νόμου. Ειδικότερα διατυπώνεται κριτική¹³⁶, καθώς οι χειριστές της Υπηρεσίας συμμετέχουν πλέον ενεργά στην εξέταση των αιτημάτων ασύλου, προβαίνοντας ουσιαστικά σε πράξεις δημόσιας εξουσίας, σε υποκατάσταση της αρμόδιας Αρχής (Υπηρεσία Ασύλου), ενώ παράλληλα η συμμετοχή της EASO στη διαδικασία ασύλου έχει δημιουργήσει σοβαρά ζητήματα ποιότητας της διαδικασίας¹³⁷.

1.2.1 Relocation- Ανθρωπιστική βοήθεια εντός της Ε.Ε.

Παράδειγμα απτής αλληλεγγύης, προς την Ελλάδα και την Ιταλία, αποτελεί αναμφισβήτητα και ο μηχανισμός μετεγκατάστασης (relocation), που θεσπίστηκε το 2015¹³⁸, κατ' εφαρμογή του άρθρου 78 ΣΛΕΕ, που δίνει την εξουσία στην ΕΕ να θεσπίσει διατάξεις, προς όφελος κρατών μελών, που δέχονται μεγάλα προσφυγικά ρεύματα, σε συνδυασμό με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, που ορίζει ότι τέτοια μέτρα διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Πλην όμως, δεν συμμερίζονται όλα τα κράτη τις αρχές αυτές. Κάποια δε από αυτά και συγκεκριμένα η Πολωνία, Ουγγαρία, η Δημοκρατία της Τσεχίας και η Σλοβακία (ομάδα Βίσεγκραντ), αρνήθηκαν να συμμορφωθούν προς αυτές τις

¹³⁴ Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 7-5-2018, http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges/metanastes/ParatiriseisEEDA_SxN_YMEPO.pdf AIDA Report on Greece 2017, σελ. 66-76.

¹³⁵ Ν. 4375/2016 άρθρο 60 παρ. 4

¹³⁶ AIDA Report on Greece 2017, σελ. 66-76.

¹³⁷ Οράτε και απόφαση, από 5-7-2018, του Ευρωπαϊού Συνηγόρου για αυτό θέμα, οποίος δέχεται ότι υπάρχουν « *genuine concerns about the quality of the admissibility interviews as well as about the procedural fairness of how they are conducted.*», αλλά θεωρεί ότι η ευθύνη για τη διαδικασία ασύλου σε κάθε περίπτωση ανήκει στην αρμόδια δημόσια αρχή.

Decision in case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office's' (EASO) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/98711>

¹³⁸ Για το προηγούμενο –πilotικό πρόγραμμα μετεγκατάστασης (EUREMA) από τη Μάλτα, οράτε μεταξύ άλλων UNHCR, 'EUREMA: A pilot project for intra-EU re-allocation of beneficiaries of protection from Malta' (UNHCR, 2011) <http://154.www.unhcr.org/4ef338859.pdf>

αποφάσεις¹³⁹. Κατόπιν δε προσφυγής, που άσκησε η Ουγγαρία και η Σλοβακία, ενώπιον του ΔΕΕ, αμφισβητώντας τη νομιμότητα αυτών των αποφάσεων, το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή και τάχθηκε υπέρ της νομικής δεσμευτικότητας του καθήκοντος αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, όταν αυτό το καθήκον λαμβάνει συγκεκριμένο περιεχόμενο μέσω θεσπιζομένων με τη νομοθετική διαδικασία μέτρων (οράτε ανωτέρω υπό 2.4).

Κατά το χρονικό διάστημα από 22/9/2015 – 28/1/2018, από το συνολικό στόχο μετεγκατάστασης 66,400 αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα, είχαν τελικώς μετεγκατασταθεί 21.731 αιτούντες. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που παρακολουθεί την υλοποίηση της διαδικασίας, επισημαίνει την αργή και πλημμελή εκπλήρωση των υποχρεώσεων, που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη στο πλαίσιο αυτού του μηχανισμού¹⁴⁰. Παραμένει όμως αδιευκρίνιστο, εάν στο μηχανισμό αυτό μπορούν να υπαχθούν αιτούντες άσυλο, που εισήλθαν στην Ελλάδα από την Τουρκία μετά τις 20-3-2016, οπότε άρχισε να ισχύει η «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας» και οι οποίοι υπάγονται στις προβλέψεις αυτής¹⁴¹. Κατά τη διαδικασία τώρα «επιλογής» των υπό μετεγκατάσταση αιτούντων από τα κράτη μέλη, που συμμετέχουν στο μηχανισμό, συνήθως διενεργείται μία συνέντευξη με τον αιτούντα στην εκάστοτε Πρεσβεία, προκειμένου να διερευνηθεί εάν ο υποψήφιος αιτών αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια του κράτους μέλους. Αν και δεν προβλέπεται αυτή η διερεύνηση ως διαδικασία στις αποφάσεις μετεγκατάστασης, εντούτοις καταγράφεται ως πρακτική, σε ορισμένες δε περιπτώσεις κρατών (όπως η Γαλλία), η διενεργούμενη συνέντευξη δεν αρκείται στην ανωτέρω διερεύνηση αλλά ουσιαστικά αποτελεί εξέταση επί της ουσίας του αιτήματος ασύλου¹⁴².

Τέλος, η σχεδιαζόμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπιση ενός μόνιμου μηχανισμού μετεγκατάστασης και όχι μόνον σε έκτακτες περιπτώσεις, είναι αναμφίβολα προς την σωστή κατεύθυνση. Η προτεινόμενη όμως ενσωμάτωση του μηχανισμού αυτού στο πλαίσιο του Κανονισμού Δουβλίνο δημιουργεί τουλάχιστον

¹³⁹ Στις 15 Ιουνίου 2017 η Επιτροπή κίνησε εναντίον τους διαδικασίες επί παραβάσει. Οράτε Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μετεγκατάσταση: Επόμενο στάδιο των διαδικασιών επί παραβάσει κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας. https://ec.europa.eu/greece/news/20172607_metegkatastasi_diadikasies_tsehia_ouggaria_polonia_el

¹⁴⁰ Οράτε Εκθέσεις της Επιτροπής για την μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en

¹⁴¹ AIDA GREECE 2018

¹⁴² ομοίως

ανησυχία. Οι βασικές αδυναμίες και εν τέλει η αποτυχία του συστήματος Δουβλίνο δεν διορθώνονται στο πλαίσιο της μεταρρύθμισής του (Δουβλίνο IV) και το καθιστούν και πάλι έναν μηχανισμό, που ουσιαστικά έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της αλληλεγγύης και του δίκαιου επιμερισμού των ευθυνών και το άρθρο 80 ΣΛΕΕ¹⁴³.

1.2.2 Resettlement – Ανθρωπιστική βοήθεια σε χώρες υποδοχής

Η προσφυγική και μεταναστευτική πολιτική στην Ευρώπη χαρακτηρίζεται ακόμη από την έλλειψη νόμιμων και ασφαλών διόδων πρόσβασης στην ευρωπαϊκή επικράτεια. Οι διαδικασίες και οι μηχανισμοί επανεγκατάστασης¹⁴⁴ προσφύγων αποτελούν μία τέτοια νόμιμη οδό, χαρακτηρίζονται όμως από συγκεκριμένη χρονική διάρκεια και βέβαια δεν είναι υποχρεωτικοί μηχανισμοί.

Το 2012 η Ευρωπαϊκή Ένωση θέσπισε ένα μηχανισμό επανεγκατάστασης, στο οποίο τα κράτη μέλη ανταποκρίθηκαν θετικά, ή τουλάχιστον δεν διατυπώθηκαν αντιρρήσεις στην συμμετοχή τους.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁴⁵, με βάση τον μηχανισμό επανεγκατάστασης που τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 2015 για 22.504 θέσεις, οι μισές περίπου περιπτώσεις είχαν υλοποιηθεί μέσα σε 2 χρόνια. Τα κράτη, που συμμετείχαν στον μηχανισμό, κατεύθυναν την επιλογή τους κυρίως σε Σύρους πρόσφυγες, που διέμεναν στο Λίβανο, την Ιορδανία και την Τουρκία, με βάση την «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας».

Στις 4 Σεπτεμβρίου 2017, ο συνολικός αριθμός Σύρων, που είχαν επανεγκατασταθεί από την Τουρκία στην ΕΕ, από τις 20/3/2016, που άρχισε να υλοποιείται η «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας» (με βάση την συμφωνία 1:1) ανερχόταν σε 8.834. Για το ίδιο χρονικό διάστημα, σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής, δηλαδή

¹⁴³ LIBE COMMITTEE, 2017, Study, Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)583132](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)583132)

¹⁴⁴ Σύμφωνα με τον ορισμό της Ύπατης Αρμοστείας ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες : «Επανεγκατάσταση είναι η επιλογή και μεταφορά προσφύγων από ένα κράτος, στην επικράτεια του οποίου έχουν ζητήσει προστασία σ' ένα τρίτο κράτος, το οποίο έχει συμφωνήσει να τους δεχτεί ως πρόσφυγες, αλλά με καθεστώς μόνιμης διαμονής. Το καθεστώς που παρέχεται εξασφαλίζει προστασία έναντι της επαναπροώθησης και παρέχει στον επανεγκατεστημένο πρόσφυγα και την οικογένειά του δικαιώματα παρόμοια με εκείνα που απολαμβάνουν οι υπήκοοι.».

¹⁴⁵ Commission, 'Tenth report on relocation and resettlement' (Report) COM (2017) 202 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_tenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf

από τις 20/3/2016-4/9/2017, πραγματοποιήθηκαν 1.307 επιστροφές προς την Τουρκία στο πλαίσιο της «Δήλωσης» και 589 επιστροφές, δυνάμει του διμερούς πρωτοκόλλου επανεισδοχής Ελλάδας-Τουρκίας. Μέχρι την ημερομηνία δε αυτή, 12 χώρες δεν είχαν συμμετάσχει στο πρόγραμμα επανεγκατάστασης Σύρων προσφύγων από την Τουρκία. (η Βουλγαρία, η Κροατία, η Κύπρος, η Τσεχική Δημοκρατία, η Δανία, η Ουγγαρία, η Ιρλανδία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και το Ηνωμένο Βασίλειο).

Ως προς την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας στην Τουρκία, η Ευρωπαϊκή¹⁴⁶ Επιτροπή σχεδίαζε να υποστηρίξει, έως τα τέλη του 2017, 1,3 εκατομμύρια πρόσφυγες μέσω του κοινωνικού δικτύου ασφάλειας έκτακτης ανάγκης, για την αντιμετώπιση βασικών αναγκών στους τομείς της προστασίας, της εκπαίδευσης, της υγείας, της διατροφής και της στέγασης .

Τον Ιούλιο 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε έναν Κανονισμό¹⁴⁷ εγκαθίδρυσης ενός μηχανισμού επανεγκατάστασης στην ΕΕ. Η βασική κριτική¹⁴⁸, που έχει ασκηθεί στις προτεινόμενες ρυθμίσεις, αφορά στην εξάρτηση του μηχανισμού αυτού από την συνεργασία των τρίτων χωρών με την ΕΕ σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου. Έτσι αλλοιώνεται ο ανθρωπιστικός χαρακτήρας της επανεγκατάστασης, που πρέπει να λειτουργεί με βάση τις πραγματικές ανάγκες των προσφύγων, σε όποιες χώρες και αν έχουν καταφύγει και ανεξαρτήτως συνεργασιών ή όποιων σκοπιμοτήτων εξυπηρετούν οι συνεργασίες της ΕΕ με τις χώρες αυτές στο πεδίο του ασύλου και της μετανάστευσης. Στο ίδιο πνεύμα κινείται η κριτική και στις ρυθμίσεις, που προτείνονται από την Επιτροπή, ως προς την χρηματοδότηση των κρατών μελών, που θα συμμετάσχουν σε αυτό τον μηχανισμό επανεγκατάστασης προσφύγων, από χώρες, που υποδεικνύονται και περιλαμβάνονται σε σχετική λίστα στον Κανονισμό. Τέλος ο Κανονισμός εισάγει επιπρόσθετα, αυθαίρετα και δυσανάλογα κριτήρια για τον αποκλεισμό προσώπων από τον μηχανισμό

¹⁴⁶ ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ , 6-9-2017, Έβδομη έκθεση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας

¹⁴⁷ European Commission proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council COM(2016) 468, 13 July 2016

¹⁴⁸ Joint Comments Paper by: Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), European Council for Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Red Cross EU office, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/NGO-joint-comments-resettlement-141116.pdf>

επανεγκατάστασης, σε σχέση με αυτά, που καθορίζει η Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες για τον αποκλεισμό από τη διεθνή προστασία.

2. Το παρόν και το μέλλον του ασύλου στην Ευρώπη

Στην συζήτηση για την αρχή της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών, μεταξύ των κρατών μελών, στο πεδίο του ασύλου, δεν πρέπει να ξεχνάμε, όπως προαναφέρθηκε, ότι ο αρχικός και τελικός αποδέκτης της προστασίας είναι ο πρόσφυγας. Στην προστασία του πρέπει να κατατείνουν όλοι οι μηχανισμοί που θεσπίζονται και υλοποιούνται (ή δεν υλοποιούνται) από την ΕΕ, σχετικά με τον επιμερισμό της ευθύνης. Η προστασία προς τον πρόσφυγα δεν αποτελεί αρχή «προγραμματικού χαρακτήρα», που χρήζει νομοθετικών πρωτοβουλιών για την υλοποίησή της. Αποτελεί πρωτίστως νομική υποχρέωση με βάση το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο.

Στην παρούσα χρονική συγκυρία, προτεραιότητες της ΕΕ είναι η εντατικοποίηση του ελέγχου των συνόρων, εσωτερικών και εξωτερικών και η ανάθεση της ευθύνης προστασίας σε τρίτες χώρες, στο όνομα της ασφάλειας των πολιτών της, ενώ η αναμόρφωση του ΚΕΣΑ και του Κανονισμού «Δουβλίνο» φαίνεται να είναι σε αδιέξοδο.

Οι σχεδιαζόμενες πολιτικές, που περιχαράκωνουν ακόμη περισσότερο την Ευρώπη και προτεραιοποιούν την μετατόπιση της ευθύνης των κρατών μελών σε τρίτες χώρες, δεν διασφαλίζουν την τήρηση αυτών των εγγυήσεων και υποχρεώσεων που επιβάλλει το νομικό πλαίσιο προστασίας των προσφύγων και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και αντίκεινται στο ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Και ναι μεν ο έλεγχος των εθνικών συνόρων συνιστά άσκηση της κυριαρχικής εξουσίας του κάθε κράτους, ωστόσο δεν νοείται απαγόρευση διέλευσης των συνόρων όταν υπάρχει κίνδυνος παραβίασης του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καθώς και της αρχής της μη-επαναπροώθησης.

2.1 Συμφωνίες με τρίτες χώρες

Κατ' αρχάς, επισημαίνεται ότι η αρχή της μη επαναπροώθησης κατοχυρώνεται στο άρθρο 33 παρ. 1 της Συμβάσεως της Γενεύης (1951) και εφαρμόζεται σε κάθε μορφή αναγκαστικής απομάκρυνσης, συμπεριλαμβανομένων της απέλασης, της έκδοσης, της απομάκρυνσης στην χώρα καταγωγής, στην περίπτωση της άρνησης εισόδου στα σύνορα¹⁴⁹ καθώς και σε περίπτωση εφαρμογής των εννοιών «πρώτης χώρας υποδοχής» και «της ασφαλούς τρίτης χώρας». Στην τελευταία δε περίπτωση, τυχόν εγγυήσεις, που παρέχονται από την τρίτη χώρα, πρέπει να αξιολογούνται σύμφωνα και με τις παραμέτρους, που θέτει το ευρωπαϊκό νομολογιακό κεκτημένο, όπως μεταξύ άλλων την πραγματική πρακτική στο κράτος αυτό¹⁵⁰, το ιστορικό του κράτους υποδοχής όσον αφορά την τήρηση εγγυήσεων¹⁵¹, την ύπαρξη αποτελεσματικού συστήματος πρόληψης και προστασίας από την κακομεταχείριση και τιμωρίας των υπευθύνων σε περίπτωση παραβιάσεων¹⁵², την ύπαρξη μηχανισμών παρακολούθησης της τήρησης των εγγυήσεων¹⁵³ κ.ά. Μάλιστα ακόμη και όταν μια χώρα καθορίζεται ρητά, ως ασφαλής τρίτη χώρα, δεν εισάγεται αμάχητο τεκμήριο υπέρ αυτού και στην περίπτωση, που προκύπτουν πληροφορίες σχετικά με τον κίνδυνο απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης, υποχρεούνται οι εθνικές αρχές να αξιολογούν αυτεπαγγέλτως τον εν λόγω κίνδυνο¹⁵⁴.

Υπό το διαμορφωθέν, κατά τα ανωτέρω, πλαίσιο πολιτικών και σχεδιασμών της ΕΕ και κρατών μελών της, που στόχο έχουν να αποτρέψουν την είσοδο των προσφύγων στην ευρωπαϊκή επικράτεια και όχι την προστασία τους, κάποιος πρέπει τελικά να αναλάβει την σχετική ευθύνη. Και βέβαια πρώτη επιλογή της ΕΕ, εδώ και χρόνια, με το σύστημα του Κανονισμού Δουβλίνο, είναι οι πρώτες χώρες υποδοχής,

¹⁴⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 January 2007, : <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>, παρ. 7

¹⁵⁰ ΕΔΔΑ, *Saadi v. Italy*, αρ. προσφυγής 37201/06, απόφαση 28^{ης} Φεβρουαρίου 2008, διαθέσιμο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85276>, παρ. 147 & 148

¹⁵¹ ΕΔΔΑ, *Al-Moayad v. Germany*, αρ. προσφυγής 35865/03, απόφαση 20^{ης} Φεβρουαρίου 2007, διαθέσιμο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-79710>, παρ. 68

¹⁵² ΕΔΔΑ, *Soldatenko v. Ukraine*, αρ. προσφυγής 2440/07, απόφαση 23^{ης} Οκτωβρίου 2008, διαθέσιμο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89161>, παρ. 73

¹⁵³ ΕΔΔΑ, *Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom*, αρ. προσφυγής 8139/09, απόφαση 17^{ης} Ιανουαρίου 2012, διαθέσιμο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108629>, παρ. 196

¹⁵⁴ ΕΔΔΑ, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, αρ. προσφυγής 47287/15, απόφαση 14^{ης} Μαρτίου 2017, διαθέσιμο: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172091>, παρ. 122

που βρίσκονται στα σύνορα της Ευρώπης. Όμως μετά την πρόσφατη εμπειρία και τη μεγάλη προσφυγική ροή, οι χώρες αυτές είτε αδυνατούν, λόγω «συστημικών ελλείψεων» στις διαδικασίες ασύλου, να παίξουν το ρόλο του φράχτη της Ευρώπης, είτε δεν είναι πρόθυμες. Έτσι η επόμενη επιλογή είναι οι τρίτες χώρες στις οποίες η ΕΕ αναθέτει την εξέταση των αιτημάτων ασύλου, ενώ παράλληλα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προωθεί ιδέες δημιουργίας «πλατφορμών αποβίβασης» μεταναστών και προσφύγων σε τρίτες χώρες (οράτε κατωτέρω 2.2). Εργαλεία, μεταξύ άλλων, αυτής της πολιτικής είναι η δημιουργία hotspots και η νέα «ιδέα» δημιουργίας «ελεγχόμενων κέντρων» στην ΕΕ (οράτε κατωτέρω 2.2).

- Η περίπτωση της Τουρκίας

Η πρώτη τέτοια «συμφωνία», η κοινή Δήλωση αρχηγών-κρατών μελών της ΕΕ με την Τουρκία, (Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας)¹⁵⁵, έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονης κριτικής¹⁵⁶, που συνίσταται, κυρίως στην έλλειψη των ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων για την αποτελεσματική προστασία των προσφύγων, που επιβάλλει το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο. Ως προς τη νομική της δε φύση, έχουν υποστηριχθεί διάφορες απόψεις, η επίσημη δε θέση της ΕΕ είναι ότι πρόκειται για δεσμευτικό μέτρο, που πρέπει να εφαρμοστεί σύμφωνα με την αρχή της καλής πίστης¹⁵⁷. Ενώ το ΔΕΕ¹⁵⁸, κρίνοντας επί προσφυγών πολιτών τρίτων χωρών με αίτημα την ακύρωση της «Δήλωσης», δεν έλυσε αυτό το θέμα, αλλά περιορίστηκε στο να κρίνει ότι πρόκειται για μία πράξη, που δεν εκδόθηκε από θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνεπώς να κηρύξει εαυτό αναρμόδιο.

Η συμφωνία, παρά την κριτική, υλοποιείται¹⁵⁹ σε μία περίοδο μάλιστα, που η κατάσταση μεταναστών και προσφύγων στην Τουρκία περιγράφεται ως μη συνάδουσα με το διεθνές και ενωσιακό προσφυγικό δίκαιο και το δίκαιο των

¹⁵⁵ EU-Turkey statement, 18 March 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

¹⁵⁶ Ενδεικτικά αναφέρονται, μεταξύ άλλων, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η Διεθνής Αμνηστία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο του ασύλου, ακαδημαϊκοί κ.α.

¹⁵⁷ Μαρούδα, Ν.-Μ- Σαράντη, Β. (2016) Προσφυγικό Δίκαιο: Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα, σελ. 223 επ.

¹⁵⁸ Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. ΑΝΑΚΟΙΝΩΘΕΝ ΤΥΠΟΥ αριθ. 19/17. Λουξεμβούργο, 28 Φεβρουαρίου 2017 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019el.pdf>

¹⁵⁹ Η Ολομέλεια μάλιστα του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), όπως αυτή διατυπώθηκε, κατά πλειοψηφία, επί των κρίσιμων ζητημάτων διεθνούς προστασίας Σύρων προσφύγων καθώς και της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας ως προς την Τουρκία, κατέληξε ότι η Τουρκία είναι ασφαλής τρίτη χώρα. ΣτΕ Ολ 2348/2017, διαθέσιμη σε : <http://www.immigration.gr/2017/09/23482017.html>

δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η κατάσταση αυτή έχει καταγραφεί, μεταξύ άλλων, τόσο από τον Ειδικό Εισηγητή του ΟΗΕ για τα Βασανιστήρια¹⁶⁰, τον Επίτροπο για Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης, Nils Muižnieks¹⁶¹, την Επιτροπή για τη Δημοκρατία δια μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας)¹⁶² του Συμβουλίου της Ευρώπης, την Έκθεση του Ειδικού Απεσταλμένου του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης, Tomáš Boček¹⁶³. Οι εκθέσεις αυτές κάνουν λόγο, μεταξύ άλλων, για «σχεδόν απεριόριστες» εξουσίες στις διοικητικές αρχές και την εκτελεστική εξουσία κατά παρέκκλιση των γενικών αρχών του κράτους δικαίου και των εγγυήσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, για υπέρβαση του ίδιου του Συντάγματος της Τουρκίας και του διεθνούς δικαίου, για συστηματικό περιορισμό της πρόσβασης των Σύρων προσφύγων ακόμη και στο καθεστώς προσωρινής προστασίας, τον περιορισμό της πρόσβασης του UNHCR και ΜΚΟ σε κέντρα κράτησης, την πρακτική της de facto και αυθαίρετης κράτησης των Σύρων προσφύγων, που επιστρέφονται από την Ελλάδα στο πλαίσιο της διαδικασίας επανεισδοχής και εκφράζονται ανησυχίες σχετικά με τη συμμόρφωση των Τουρκικών αρχών με την αρχή της μη επαναπροώθησης.

Η Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας αποτελεί μία χαρακτηριστική περίπτωση μετάθεσης της ευθύνης σε τρίτες χώρες και υπάρχει βέβαια ο κίνδυνος να γίνει «εξαγωγίμο προϊόν» και το παράδειγμά της να το ακολουθήσουν και άλλες χώρες, με ό,τι συνεπάγεται αυτό για το μέλλον της προστασίας των προσφύγων όπου και αν βρίσκονται.

¹⁶⁰ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20976&LangID>

¹⁶¹ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Memorandum on the human rights implications of the measures taken under the state of emergency in Turkey, CommDH(2016) 35/07 October 2016, <https://rm.coe.int/16806db6f1>, § 11.

¹⁶² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion No. 865 / 2016, “Opinion on Emergency Decree Laws nos. 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016”, Adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016), 12 December 2016, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)037-e), παρ. 226.

¹⁶³ Council of Europe, *Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomas Bocek, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, 30 May – 4 June 2016*, κεφ. X.1, 10 August 2016, διαθέσιμο: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680699e93, Οράτε και EUROPEAN COMMISSION, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Turkey 2016, Report Accompanying the document ‘Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2016), 715 final’, 9.11.2016, SWD(2016) 366 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf.

- Η περίπτωση της Λιβύης

Μία άλλη συμφωνία της ΕΕ, με τα χαρακτηριστικά αυτά, είναι η διαχείριση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών σε συνεργασία με τρίτες χώρες, μεταξύ αυτών και τη Λιβύη. Η εμπλοκή της Λιβύης, σε τέτοιες δράσεις, είχε ξεκινήσει αρχικά σε συνεργασία με την Ιταλία καθώς οι περισσότερες προσφυγικές ροές από τη Λιβύη κατέληγαν στη Λαμπεντούζα. Η συνεργασία αυτή ενισχύθηκε όταν, στις 2 Φεβρουαρίου 2017, οι δύο χώρες υπέγραψαν ένα «Memorandum of Understanding»¹⁶⁴, με το οποίο συμφώνησαν την συνεργασία τους μέσω στρατιωτικών δυνάμεων ελέγχου των συνόρων προκειμένου να αναχαιτίσουν τις μεταναστευτικές ροές. Στην εν λόγω συμφωνία οι δύο χώρες δηλώνουν ότι δεσμεύονται από τις διεθνείς τους υποχρεώσεις και τις συμφωνίες για τα ανθρώπινα δικαιώματα, στις οποίες είναι συμβαλλόμενα μέρη. Επισημαίνεται ότι η Λιβύη «[...] δεν έχει υπογράψει τη Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες, δεν διαθέτει σύστημα ασύλου σε λειτουργία, δεν προσφέρει αποτελεσματικές εγγυήσεις στα δικαιώματα των προσφύγων και εφαρμόζει πρακτικές αυθαίρετης σύλληψης, κράτησης και απέλασης· λαμβάνοντας υπόψη ότι όσοι απελαύνονται αναγκάζονται συνήθως να φορέσουν χειροπέδες και αγνοούν τον τόπο προορισμού τους[...]» (απόσπασμα από «Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Λαμπεντούζα» του 2005¹⁶⁵). Στην συμφωνία αυτή δεν γίνεται κανένας λόγος για τους πρόσφυγες.

Την επόμενη ακριβώς ημέρα, 3 Φεβρουαρίου 2017, μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης «ενέκριναν» αυτή την συμφωνία Ιταλίας -Λιβύης στη Μάλτα (Malta Declaration)¹⁶⁶. Στην εν λόγω Διακήρυξη αναφέρεται επί λέξει : « [...] *continuing support to efforts and initiatives from individual Member States directly engaged with Libya; in this respect, the EU welcomes and is ready to support Italy in its implementation of the Memorandum of Understanding signed on 2 February 2017 by the Italian Authorities and Chairman of the Presidential Council al-Serraj*[...]».

Προηγούμενα, τον Αύγουστο 2016, η ΕΕ και η Λιβύη είχαν υπογράψει «Memorandum of Understanding», για την παροχή εκπαίδευσης στην Ακτοφυλακή

¹⁶⁴ <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf>

¹⁶⁵ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Λαμπεντούσα, 14 Απριλίου 2005 P6_TA(2005)0138, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ae1c7cb2-7915-4ca6-a1be-5174f3fb7057.0004.02/DOC_54&format=PDF

¹⁶⁶ Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>

της Λιβύης. Επίσης Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχει υποστήριξη στη Λιβύη, μεταξύ άλλων, μέσω : μηχανισμών όπως European Neighbourhood Instrument (ENI), the Instrument Contributing to Stability and Peace (IcSP), του «EU Trust Fund for Africa» και του «Emergency Trust Fund for Africa» καθώς και στο πλαίσιο των επιχειρήσεων EUNAVFOR MED Operation Sophia και EUBAM- Libya¹⁶⁷.

Η εμπλοκή της ΕΕ σε επιχειρήσεις αναχαίτισης των προσφυγικών ροών στην ευρύτερη θαλάσσια περιοχή της Λιβύης, έχει κατακριθεί από Διεθνείς Οργανισμούς και οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁶⁸.

Η Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης με Ψήφισμά¹⁶⁹ της, στις 26-4-2018, αναγνωρίζει ότι η κατάσταση ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη Λιβύη είναι τέτοια που, βάσει του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η επιστροφή πολιτών τρίτων χωρών σε αυτή τη χώρα συνιστά παραβίαση της ΕΣΔΑ, αφού τους εκθέτει στον κίνδυνο βασανιστηρίων και απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Στην σχετική έκθεση της Εισηγήτριας αναφέρεται ότι :

«In this case it is extremely worrying that the responsibility for the lives of migrants is being put by the EU into the hands of representatives of authorities which do not yet have the capacity, competence or real means or even intention to provide them with assistance and protection, as well as proper access to asylum procedures».

Τελειώνοντας, το ζήτημα της συμβατότητας ή μη της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας με το διεθνές και ενωσιακό προσφυγικό δίκαιο, ιδίως ως προς το θέμα της παρεχόμενης στη χώρα αυτή προστασίας, καθώς και της ευθύνης της Ιταλίας, μεταξύ άλλων, και ως προς το θέμα της συνεργασίας της με την Ακτοφυλακή της Λιβύης, πρόκειται να κριθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ενώπιον του οποίου εκκρεμούν αυτές οι υποθέσεις προσφύγων¹⁷⁰. Βέβαια ήδη έχουν

¹⁶⁷ Οράτε Factsheet on the relations between Libya and the European Union, 22 January 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eu_libya_relations.pdf

¹⁶⁸ Οράτε μεταξύ άλλων : Διεθνής Αμνηστία, 1 Φεβρουαρίου 2018, A year after Italy-Libya migration deal, time to release thousands trapped in misery <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/02/a-year-after-italy-libya-migration-deal-time-to-release-thousands-trapped-in-misery/>

¹⁶⁹ PACE, Resolution (2215) 26/04/2018, [The situation in Libya: prospects and role of the Council of Europe](#)

¹⁷⁰ Υπόθεση JB κατά Ελλάδας, που αφορά σε Σύρο πρόσφυγα του οποίου το αίτημα ασύλου απορρίφθηκε σε β' βαθμό ως απαράδεκτο, κατ' εφαρμογή της έννοιας της ασφαλούς τρίτης χώρας ως προς την Τουρκία. Το ΕΔΔΑ στο πλαίσιο εξέτασης της υπόθεσης, απευθύνοντας ερωτήματα στην ελληνική κυβέρνηση, εστίασε στα εξής ζητήματα :

περάσει τρία χρόνια και μάλιστα επιτυχούς, κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υλοποίησης αυτής της συμφωνίας, καθώς οι προσφυγικές ροές από την Τουρκία έχουν μειωθεί πολύ, καταγράφεται εντούτοις αύξηση των ροών προς την Ισπανία. Ελπίζουμε ότι το Δικαστήριο θα υπερασπισθεί το ευρωπαϊκό κεκτημένο και δεν θα επηρεασθεί από τις πολιτικές και τους σχεδιασμούς της ΕΕ, που υλοποιούνται ήδη προς την κατεύθυνση της μετάθεσης της ευθύνης προς τρίτους.

2.2 «Ελεγχόμενα κέντρα» στην ΕΕ και «Περιφερειακές ρυθμίσεις αποβίβασης»

Από τον επιμερισμό της ευθύνης, μεταξύ των κρατών μελών, τώρα η συζήτηση στην ΕΕ στρέφεται προς «την επιμερισμένη περιφερειακή ευθύνη ως απάντηση στις σύνθετες προκλήσεις της μετανάστευσης»¹⁷¹. Και από την «επιτυχημένη» συνταγή των «hotspots»¹⁷², που λειτούργησαν προφανώς πιλοτικά ως μέρος του ευρύτερου σχεδιασμού της ΕΕ., τώρα διατυπώνονται ιδέες για «ελεγχόμενα κέντρα». Στις 24/7/2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε δελτίο τύπου¹⁷³, που διατυπώνει τις ιδέες σχετικά με τη δημιουργία «ελεγχόμενων κέντρων» για τους πολίτες τρίτων χωρών που εισέρχονται στην ΕΕ καθώς και «[...] τις γενικές γραμμές της πιθανής μελλοντικής συμφωνίας με τρίτες χώρες σχετικά με τις

-Αν υπάρχουν στην Ελλάδα εγγυήσεις που προστατεύουν τον προσφεύγοντα κατά της αυθαίρετης επαναπροώθησης, άμεσης ή έμμεσης, στη χώρα την οποία εγκατέλειψε (άρθρο 3 σε συνδυασμό με το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ).

-Αν εξετάστηκε ο κίνδυνος να υποστεί ο προσφεύγων μεταχείριση αντίθετη προς το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ σε περίπτωση επιστροφής του στην Τουρκία, λόγω των συνθηκών κράτησης και υποδοχής στη χώρα.

Σχετικά με προσφυγή κατά Ιταλίας ενώπιον του ΕΔΔΑ, οράτε ECRE, 18th May 2018, Case against Italy before the European Court of Human Rights will raise issue of cooperation with Libyan Coast Guard, <https://www.ecre.org/case-against-italy-before-the-european-court-of-human-rights-will-raise-issue-of-cooperation-with-libyan-coast-guard/>

¹⁷¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου

Διαχείριση της μετανάστευσης: η Επιτροπή αναπτύσσει τις ιδέες σχετικά με την αποβίβαση και τα ελεγχόμενα κέντρα, Βρυξέλλες, 24 Ιουλίου 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm

¹⁷² Για τις συνθήκες στα hotspot στην Ελλάδα και Ιταλία, οράτε μεταξύ άλλων :

Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, <https://reliefweb.int/report/greece/report-commissioner-human-rights-council-europe-dunja-mijatovi-following-her-visit>

Διεθνής Αμνηστία: Οι Οργανώσεις πιέζουν τον Πρωθυπουργό της χώρας για μεταφορές προσφύγων στην Ηπειρωτική Ελλάδα, <https://www.amnesty.gr/news/press/article/21019/ellada-se-athlies-synthikes-oi-aitoyntes-asylo-sta-nisia> , HOTSPOT ΣΤΗΝ ΙΤΑΛΙΑ: ΚΑΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΥΠΟ ΤΗΝ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ Ε.Ε. ΠΡΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΝΑ ΔΙΕΥΘΕΤΗΣΕΙ ΤΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ, <https://www.amnesty.gr/news/articles/article/20524/hotspot-stin-italia-kakopoiiseis-prosfygon-kai-metanaston-ypou-tin>

AIDA GREECE, 2016, 2017, 2018.

¹⁷³ Ο.π. Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου,

περιφερειακές ρυθμίσεις για την αποβίβαση. Οι περιφερειακές ρυθμίσεις για την αποβίβαση θα λειτουργούν σε συντονισμό με την ανάπτυξη ελεγχόμενων κέντρων στην ΕΕ: οι δύο ιδέες από κοινού αναμένεται να εξασφαλίσουν μια πραγματικά επιμερισμένη περιφερειακή ευθύνη ως απάντηση στις σύνθετες προκλήσεις της μετανάστευσης.».

Η ιδέα της Επιτροπής για τα «ελεγχόμενα κέντρα», περιλαμβάνει τη βελτίωση των διαδικασιών ασύλου και την επιτάχυνση των επιστροφών, με βασικά τους χαρακτηριστικά, μεταξύ άλλων, την συνεργασία με Ευρωπαίους συνοριοφύλακες, εμπειρογνώμονες σε θέματα ασύλου και υπεύθυνους για τον έλεγχο της ασφάλειας και τις επιχειρήσεις επιστροφών, την ταχεία καταγραφή των ατόμων ώστε να μειώνεται ο κίνδυνος των δευτερογενών μετακινήσεων και να επιταχύνεται η διαδικασία ασύλου¹⁷⁴.

Οι δε «Περιφερειακές ρυθμίσεις αποβίβασης», σε συνεργασία με τρίτες χώρες, με βάση ήδη υφιστάμενες εταιρικές σχέσεις με την ΕΕ, στόχο θα έχουν : «[...]να παρέχουν ταχεία και ασφαλή αποβίβαση των ατόμων που διασώζονται και στις δύο πλευρές της Μεσογείου, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της μη επαναπροώθησης, καθώς και υπεύθυνη διαδικασία πλαισίωσης μετά την αποβίβαση.». Επίσης : «[...]Την ανάπτυξη αυτών των κέντρων θα αναλάβουν η UNHCR και ο ΔΟΜ που θα μεριμνούν ώστε τα άτομα που αποβιβάζονται να λαμβάνουν προστασία αν τη χρειάζονται, μεταξύ άλλων μέσω των ευρωπαϊκών προγραμμάτων επανεγκατάστασης, ή να επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους, εάν δεν χρειάζονται προστασία, μεταξύ άλλων μέσω των προγραμμάτων οικειοθελούς επιστροφής και επανένταξης που διαχειρίζεται ο ΔΟΜ.[...]»¹⁷⁵

Οι ιδέες αυτές δεν είναι καινούργιες αλλά έχουν τις καταβολές τους στη δεκαετία του 1950. Η δημιουργία κέντρων υποδοχής σε τρίτες χώρες, κοντά στις χώρες καταγωγής των προσφύγων, με εγγυήσεις προστασίας, θεωρείτο πιο συμφέρουσα οικονομικά λύση για τα δυτικοευρωπαϊκά κράτη, ενώ ταυτόχρονα κρατούσαν τους πρόσφυγες μακριά από την επικράτειά τους. Η πιο συνήθης δε

¹⁷⁴ Για αναλυτική περιγραφή οράτε: Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου Διαχείριση της μετανάστευσης: η Επιτροπή αναπτύσσει τις ιδέες σχετικά με την αποβίβαση και τα ελεγχόμενα κέντρα, Βρυξέλλες, 24 Ιουλίου 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm

Οράτε επίσης τα 2 “non paper” της Επιτροπής : Non-paper on regional disembarkation arrangements και Non-paper on “controlled centres” in the EU – interim framework, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en

¹⁷⁵ Για αναλυτική περιγραφή οράτε ανωτέρω

κριτική αυτών ήταν η μετατόπιση της ευθύνης και μάλιστα σε χώρες με χαμηλότερα στάνταρ και μικρότερες δυνατότητες από αυτές των ευρωπαϊκών κρατών ¹⁷⁶.

Η περιγραφή των ανωτέρω σχεδιασμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι προφανώς εξαιρετικά ελλιπής, πλην όμως έστω αυτές οι αναφορές επιβεβαιώνουν και ενισχύουν την πεποίθηση ότι η πολιτική της ΕΕ στο προσφυγικό πεδίο επικεντρώνεται στη μετάθεση της ευθύνης προστασίας στις χώρες στα σύνορα της Ευρώπης και σε τρίτες χώρες, πολιτική που ήδη έχει οδηγήσει σε παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η συνεργασία με τρίτες χώρες, χωρίς να διασφαλίζεται ότι σε αυτές υπάρχουν και τηρούνται οι εγγυήσεις προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που προβλέπονται στο διεθνές και ενωσιακό δίκαιο, δημιουργεί τουλάχιστον προβληματισμό και έντονη ανησυχία.

Οι ανωτέρω «ιδέες» της Επιτροπής, δεν παρέχουν οιαδήποτε εγγύηση ως προς την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσφύγων. Ιδίως λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι, ενώ οι χώρες της Βόρειας Αφρικής – με εξαίρεση τη Λιβύη- είναι συμβαλλόμενα μέρη στην Σύμβαση του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967, εντούτοις σε καμία από αυτές τις χώρες δεν υπάρχουν λειτουργικά και κατάλληλα συστήματα ασύλου, που να διασφαλίζουν τα δικαιώματα των προσφύγων. Σύμφωνα δε με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η απλή επικύρωση των διεθνών συνθηκών για τα ανθρώπινα δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης του 1951 για τους πρόσφυγες, δεν αποτελεί επαρκή εγγύηση ότι τα άτομα δεν θα υποβληθούν σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους βάσει της ΕΣΔΑ.

3. Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες και η κατανομή της ευθύνης

Προκειμένου να ανταποκριθεί καλύτερα στις μεταβαλλόμενες και αυξανόμενες ανάγκες των ανθρώπων που βρίσκονται εκτός των χωρών καταγωγής, η Γενική Συνέλευση του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών ενέκρινε ομόφωνα τη Δήλωση της Νέας Υόρκης για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες (Δήλωση της

¹⁷⁶ Christina Boswell, Burden-sharing in the New Age of Immigration, NOVEMBER 1, 2003, <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>

Νέας Υόρκης) στις 19 Σεπτεμβρίου 2016, για μία πιο δίκαιη κατανομή της ευθύνης για τη φιλοξενία και την υποστήριξη των προσφύγων στον κόσμο. Η Διακήρυξη της Νέας Υόρκης προέβλεπε την έγκριση ενός Παγκόσμιου Συμφώνου για τους Πρόσφυγες (Global Compact for Refugees)¹⁷⁷, το οποίο εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 17 Δεκεμβρίου 2018. Κατά τον Ύπατο Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες Filippo Grandi, το Σύμφωνο : «[...] Επίσης, θα ενδυναμώνει την κατανομή της ευθύνης για την παροχή βοήθειας σε όσους αναγκάζονται να τραπούν σε φυγή λόγω συρράξεων ή διώξεων. Το Σύμφωνο μετατρέπει την ιδέα του διαμερισμού της ευθύνης σε συγκεκριμένα, πρακτικά μέτρα, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι πρόσφυγες δε θα είναι έρμαιο των απρόβλεπτων πολιτικών[...]».

Το Σύμφωνο αυτό δεν είναι νομικά δεσμευτικό, πλην όμως εκφράζει την πολιτική βούληση της διεθνούς κοινότητας να ενισχύσει την διεθνή συνεργασία και την αλληλεγγύη. Υποστηρίζεται δε ότι το κανονιστικό κενό, που καταγράφεται στο υφιστάμενο διεθνές νομικό πλαίσιο προστασίας των προσφύγων, όσον αφορά στον επιμερισμό των ευθυνών, θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί μέσω της θέσπισης ενός νομικά δεσμευτικού πλαισίου, βάσει μιας νέας Συνθήκης ή ενός πρόσθετου Πρωτοκόλλου στην Σύμβαση της Γενεύης 1951 για τους πρόσφυγες, με σαφείς νομικές υποχρεώσεις, οι οποίες θα είναι δεσμευτικές και εκτελεστές. Το κύριο εμπόδιο και πάλι, προς αυτή την κατεύθυνση, είναι η πολιτική βούληση των κρατών και κατά πόσο είναι διατεθειμένα να αναλάβουν τέτοιες υποχρεώσεις. Η μέχρι τώρα εμπειρία πάντως αναδεικνύει την δυσκολία ενός τέτοιου εγχειρήματος.

¹⁷⁷ Will the Global Compact on Refugees Address the Gap in International Refugee Law Concerning Burden Sharing? Published on June 20, 2018, Author: Meltem Ineli-Ciger, <https://www.ejiltalk.org/will-the-global-compact-on-refugees-address-the-gap-in-international-refugee-law-concerning-burden-sharing/>

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η ευθύνη κάθε κράτους να παρέχει αποτελεσματική προστασία στους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες από παραβιάσεις τόσο της αρχής της μη επαναπροώθησης, όσο και της απαγόρευσης της απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης, είναι ακέραιη.

Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεσμεύονται από τις Συνθήκες της Ε.Ε. καθώς και από τη νομοθεσία που έχει θεσπιστεί από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες, εγγυάται το δικαίωμα στο άσυλο και τον σεβασμό της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η Ε.Ε. έχει περιβληθεί με αρμοδιότητες στον τομέα του ασύλου και η κοινή πολιτική για το άσυλο, συμπεριλαμβανομένου και ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, αποτελεί συστατικό στοιχείο του στόχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη προοδευτική εγκαθίδρυση μίας περιοχής ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ανοιχτής σε όσους αναγκάζονται από τις συνθήκες, νομίμως ζητούν προστασία στην Ένωση.

Επιπλέον, σύμφωνα με τον Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι πολιτικές της Ένωσης και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο .

Συμπερασματικά:

- η Ε.Ε. βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες της ΕΕ.

- Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Οι πολιτικές αυτές βασίζονται στην αλληλεγγύη των κρατών μελών και είναι δίκαιες έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης.

- Παράλληλα η ΕΕ καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και καταβάλλει προσπάθεια να θεσπίζει μέτρα πρόληψης και καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.

- Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών και τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, εκπληρώνουν τα, εκ των Συνθηκών, καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας.

- Τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση να διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης.

- Η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, 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.

Οι πολιτικές και πρακτικές, που παρακολουθούμε να εφαρμόζονται, από ορισμένα κράτη μέλη, κάθε άλλο παρά εντάσσονται εντός κανονιστικού πλαισίου της Ε.Ε., καθώς είναι αντίθετες τόσο με τις αποφάσεις των θεσμοθετημένων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και με τους καταστατικούς κανόνες και τις αρχές της.

Το κλείσιμο των συνόρων, οι πολιτικές των συνεργασιών τύπου Βίσεγκραντ, εκτός οποιουδήποτε θεσμοθετημένου πλαισίου της Ε.Ε., η άρνηση ουσιαστικά υλοποίησης αποφάσεων, που έχουν ληφθεί στο πλαίσιο των Συνθηκών της Ε.Ε., για τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης, παραβιάζουν κάθε έννοια νομιμότητας και

αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Τέτοιες πολιτικές όχι μόνον δεν καταπολεμούν τον ρατσισμό, την ξενοφοβία και τις διακρίσεις αλλά αντιθέτως τις ενισχύουν και ουσιαστικά αμφισβητούν τις αξίες του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και συνεπώς αποτελούν κατάφωρη παραβίαση των αρχών και κανόνων της Ε.Ε. και του κράτους δικαίου.

Με βάση τα ανωτέρω, η διαχείριση του προσφυγικού, τόσο από τα όργανα όσο και από κράτη μέλη της ΕΕ, αναδεικνύει σοβαρά ζητήματα συνοχής και ταυτότητας, που σχετίζονται άμεσα με το μέλλον της ΕΕ. Ειδικότερα, όταν, παρά το νομικά δεσμευτικό πλαίσιο τόσο ως προς την προστασία του πρόσφυγα, όσο και ως προς την υποχρέωση συνδρομής, αλληλεγγύης και επιμερισμού ευθυνών μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ, καταγράφηκαν σοβαρές παραβιάσεις από κράτη μέλη αλλά και από θεσμικά όργανα: πολιτικές περιορισμού και αποκλεισμού προσφύγων, (με βάση την θρησκεία ή/και την εθνική καταγωγή) αποτελούν κατάφωρη παραβίαση του διεθνούς και του ενωσιακού δικαίου. Η Σύμβαση της Γενεύης ορίζει ρητά ότι εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις, ενώ ο Χάρτης των Δικαιωμάτων της ΕΕ απαγορεύει τις διακρίσεις κατά την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ (και η διαδικασία χορήγησης ασύλου σε όλες τις πτυχές της συνδέεται με την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ). Οι εξελίξεις αυτές, οδηγούν στην πράξη σε μια «μετατόπιση» αρχών, καθώς, από την υποχρέωση παροχής διεθνούς προστασίας επί τη βάση του επιμερισμού της ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών - που έστω και προσχηματικά αποτελεί βασική αρχή της λειτουργίας της ΕΕ - δρομολογείται η θεσμοθέτηση της « μετατόπισής» της :στην «άδικη» μετατόπιση της ευθύνης προς τις χώρες «πρώτης υποδοχής- εισόδου» στην ΕΕ και ταυτόχρονα στην μετατόπιση του «βάρους» της προστασίας σε «τρίτες» χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες, προφανώς στο όνομα της σκοπιμότητας, «χρίζονται» ασφαλείς για τους πρόσφυγες, ενώ δεν πληρούν τα πρότυπα και τις εγγυήσεις προστασίας τους.

Οι ως άνω οι γενικότερες και μερικότερες «αναιρέσεις» του ενωσιακού κεκτημένου σηματοδοτούν μία καμπή στη θεσμική και σύννομη λειτουργία και εν τέλει θέτουν σε αμφισβήτηση την πορεία και την ταυτότητα της ΕΕ. Ένα σύστημα λοιπόν, που είναι, θεωρητικά, βασισμένο σε κοινές πολιτικές ασύλου, σε κοινά πρότυπα υποδοχής και αναγνώρισης της διεθνούς προστασίας, δεν είναι δυνατόν να λειτουργήσει χωρίς τη βασική αρχή του επιμερισμού των ευθυνών και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Η προσήλωση σε μηχανισμούς μετάθεσης

ευθύνης, όπως ο Κανονισμός Δουβλίνου, επιτείνει χωρίς αμφιβολία τις αντιθέσεις εντός ΕΕ και πριμοδοτεί τη μονομέρεια και την επιστροφή σε «εθνικές» πολιτικές με σοβαρές επιπτώσεις στο κράτος δικαίου.

Το προσφυγικό, εν τέλει, αποτυπώνει μία διάσταση της κρίσης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία οφείλει να υπερασπιστεί το κεκτημένο των δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου για τη διατήρηση της ταυτότητας και της συνοχής της.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ενδεικτική Βιβλιογραφία/Αρθρογραφία/Ιστοσελίδες

Antonio Cassese, Διεθνές Δίκαιο, Gutenberg 2005

Guy S. Goodwin-Gill, The refugee in International Law, Clarendon press-Oxford 1996

Goodwin-Gill G.S. and McAdam J., 'The Refugee in International Law', 3rd Ed., Oxford University Press, New York, 2007.

Hathaway, J.C., 'The Rights of Refugees Under International Law', Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Μαρούδα, Ν.-Μ- Σαράντη, Β. Προσφυγικό Δίκαιο: Ερμηνεία, Διαγράμματα, Υποδείγματα, Νομική Βιβλιοθήκη, (2016)

Ι. Παπαγεωργίου, Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη; Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ. 40, ΙΟΥΛΙΟΣ 2013,

P. Papadimitriou / I. Papageorgiou, The New "Dubliners": Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin – II) by the Greek Authorities, Journal of Refugee Studies, Vol. 18, No 3, 2005

Στέλιος Περράκης, Μαρία –Ντανιέλλα Μαρούδα, Διεθνής Δικαιοταξία- Θεωρία και Εφαρμογή Διεθνούς Δικαίου, τόμος Α', 2^η έκδοση, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Νοέμβριος 2016

Περράκης Στ., Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ε.Ε., εκδ. Σάκκουλας, 2007

Σπαθανά Ελένη, Νομική Συνδρομή σε αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες στην Ελλάδα, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, 2003

MARK AKKERMAN, EXPANDING THE FORTRESS, The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme. <https://www.tni.org/en/publication/expanding-the-fortress>

Bernd Parusel and Jan Schneider, DELMI Report 2017:9, "Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonization of asylum outcomes": <https://prod.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Delmi%20rapport%202017-9%20NY.pdf>

Berry, Mike, Garcia-Blanco, Inaki and Moore, Kerry 2016. Press coverage of the refugee and migrant crisis in the EU: a content analysis of five European countries. [Project Report]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/56bb369c9.html>

Alexander Betts, Cathryn Costello and Natascha Zaun, 2017, A Fair Share, Refugees and Responsibility-Sharing <https://www.rsc.ox.ac.uk/news/a-fair-share-refugees-and-responsibility-sharing-new-report-and-policy-brief-for-delmi>

Philippe De Bruycker, Solidarity as a sovereignty-reducing penalty for failing to meet responsibility in the European Border and Coast Guard, στο : Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference 26-27 February 2016 Université libre de Bruxelles, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>

Christina Boswell, Burden-sharing in the New Age of Immigration, NOVEMBER 1, 2003, <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>

Carrera S. and Den Hertog L., 'A European Border and Coast Guard: What's in a name?', CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No.88 / March 2016, <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2088%20SC%20and%20LdH%20EBCG.pdf>

Carrera S., Blockmans S., Gros D. and Guild E., 'The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities', CEPS Essay No.20, 16 December 2015, https://www.ceps.eu/system/files/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf

Carrera S. and Guild E., " 'Joint Operation RABIT 2010' - FRONTEX assistance to Greece's border with Turkey: Revealing the deficiencies of Europe's Dublin asylum system", CEPS Paper, November 2010, http://aei.pitt.edu/15186/1/No_34_Carrera_&_Guild_on_RABIT_2010.pdf

Collett E., 'The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal', Commentary, Migration Policy Institute (MPI), March 2016, <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>

J. -P. L. Fontevn, Burden-Sharing: An Analysis of the - Nature and Function of International Solidarity in Cases of Mass Influx of Refugees, <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/AUYrBkIntLaw/1980/6.pdf>

Aikaterini Drakopoulou, Hotspots: the case of Greece, στο : Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference 26-27 February 2016 Université libre de Bruxelles, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>

FIDH - Migreurop - REMDH, 'Frontex, Ελλάδα-Τουρκία: Τα σύνορα της άρνησης', Report of the FRONTEXIT Campaign, May 2014, <https://www.frontexit.org/fr/docs/63-frontexit-rapport-grece-turquie-gr/file>

Madeline Garlick, Practical cooperation and the first years of the EASO, στο : Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference 26-27 February 2016 Université libre de Bruxelles, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>

Goodwin-Gill G.S., 'The International Law of Refugee Protection', Oxford Handbooks Online, 2014, in, Fiddian-Qasmiyeh E., Loescher G., Long K. and Sigona N. (eds.), 'The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies', Oxford University Press, UK, 2014,

<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001/oxfordhb/9780199652433-e-021?print=pdf>

Hansen R. and Papademetriou D.G., 'Securing Borders: The Intended, Unintended, and Persevere Consequences', Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute (MPI), Washington DC, 2014, <http://www.migrationpolicy.org/research/securing-borders-perverse-consequences>

Timothy J. Hatton, The Common European asylum system – The role of Burden-sharing <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dice-report-2016-4-hatton-december.pdf>

HRW, 'Greece: Refugee "Hotspots" Unsafe, Unsanitary', May 19, 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>

HRW, 'The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do', 2015, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu0615_web.pdf

Claire Inder, International Journal of Refugee Law, *The Origins of 'Burden Sharing' in the Contemporary Refugee Protection Regime*, Volume 29, Issue 4, 30 December 2017, Pages 523–554, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eex047>

Lauterpacht E. and Bethlehem D., 'The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement (Opinion)', in, Feller E., Türk V. and Nicholson F. (eds.), 'Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection', Cambridge University Press, UNHCR, 2003, pp. 87-177, <http://www.unhcr.org/419c75ce4.html>

Meltem Ineli-Ciger, Will the Global Compact on Refugees Address the Gap in International Refugee Law Concerning Burden Sharing? Published on June 20, 2018, <https://www.ejiltalk.org/will-the-global-compact-on-refugees-address-the-gap-in-international-refugee-law-concerning-burden-sharing/>

Michelle McEwen, Refugee Resettlement in Crisis: The Failure of the EU-Turkey Deal and the Case for Burden-Sharing, 2017 <https://works.swarthmore.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=swarthmoreirjournal>

Gregor Noll, Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity, στο : Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference 26-27 February 2016 Université libre de Bruxelles, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>

Peers S., 'The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment', 18 March 2016, EU Law Analysis, <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>

Ruhrmann H. and FitzGerald D., 'The Externalization of Europe's Borders in the Refugee Crisis, 2015-2016', Center for Comparative Immigration Studies, Working Paper No. 194, California, September 2016, <https://ccis.ucsd.edu/files/wp194.pdf>

Nuno Piçarra, Control and Closure of Internal Borders in the Schengen Area, στο : Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference 26-27 February 2016 Université libre de Bruxelles, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>

Daniela Obradovic, Oct.2017, CASES C-643 AND C-647/15: ENFORCING SOLIDARITY IN EU MIGRATION POLICY
<http://europeanlawblog.eu/2017/10/02/cases-c-643-and-c-64715-enforcing-solidarity-in-eu-migration-policy/>

Sitaropoulos N., "Migrant 'Push Backs' at Sea are Prohibited 'Collective Expulsions'", Oxford Human Rights Hub, Forthcoming; Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2393312, 8 February 2014, <https://ssrn.com/abstract=2393312>

Evangelia (Lilian) Tsourdi Intra-EU solidarity and the implementation of the EU asylum policy: a refugee or governance 'crisis'?, στο : Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference 26-27 February 2016 Université libre de Bruxelles, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>

Eiko R. Thielemann, Towards Refugee Burden-Sharing in the European Union State Interests and Policy Options
https://www.researchgate.net/publication/320326499_Refugee_Protection_and_Burden-Sharing_in_the_European_Union

Dirk Vanheule, Joanne van Selm, Christina Boswell, THE IMPLEMENTATION OF ARTICLE 80 TFEU, on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States in the field of border checks, asylum and immigration, 2011, https://www.researchgate.net/publication/277076779_The_Implementation_of_Article_80_TFEU_on_the_principle_of_solidarity_and_fair_sharing_of_responsibility_including_its_financial_implications_between_the_Member_States_in_the_field_of_border_checks_asy

Violeta Moreno-Lax, Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy,
https://www.researchgate.net/publication/321791231_Solidarity's_reach_Meaning_dimensions_and_implications_for_EU_external_asylum_policy

Φραγκάκης Ν., Αλληλεγγύη στην Ευρώπη: Η αρχή και η εφαρμογή της, Διεθνής και Ευρ. Πολιτική, τχ 36, Νοεμβ.2015- Φεβρ. 2016.

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης «Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση», διαθέσιμο σε digestaonline

Ιστοσελίδες: ΟΗΕ, ΕΕ, Συμβούλιο Ευρώπης, European Court of Justice, European Court of Human Rights, Ύπατη Αρμοστέα του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εθνική Επιτροπή για τα

Δικαιώματα του Ανθρώπου, ECRE, EDAL, PICUM, FRA, EASO, FRONTEX, NATO,
Διεθνής Αμνηστία, Human Rights Watch κ.α.