

**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ  
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

---

**PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES**



**ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»**

**Το Σύστημα του Δουβλίνου και το Νέο Σύμφωνο για τη  
Μετανάστευση και το Άσυλο**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Καρδάρá Φανή**

Αθήνα, 2021

Με ατομική μου ευθύνη και γνωρίζοντας τις κυρώσεις, που προβλέπονται από τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 22 του Ν. 1599/1986, δηλώνω ότι: Η εργασία που παραδίδω είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποιεί πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς αναφορές. Αναλαμβάνω όλες τις νομικές και διοικητικές συνέπειες σε περίπτωση που αποδειχθεί ότι η εργασία μου αποτελεί προϊόν λογοκλοπής ή προϊόν τρίτων.

Τριμελής Επιτροπή

Μαριλένα Κοπά, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου  
(Επιβλέπουσα)

Χαρά Καραγιαννοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Κωνσταντίνος Λάβδας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Φανή Καρδαρά, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής 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 διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων της συγγραφέως.

## Περιεχόμενα

Περίληψη .....	6
Εισαγωγή.....	8
Μέρος Πρώτο.....	10
Ιστορική Επισκόπηση της Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής για το Άσυλο .....	10
1. Η πολιτική ασύλου υπό το Διεθνές Δίκαιο .....	10
1.1 Εισαγωγικά .....	10
1.2 Ορισμοί και Διακρίσεις .....	11
1.3 Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων .....	12
1.4 Το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 .....	13
1.5 Η Σύμβαση του Δουβλίνου .....	14
2. Η πολιτική ασύλου υπό το Ευρωπαϊκό Δίκαιο .....	16
2.1 Η γένεση της πολιτικής ασύλου και η διακυβερνητική περίοδος .....	16
2.2 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το άσυλο.....	17
2.3 Η κοινοτικοποίηση της πολιτικής ασύλου .....	18
2.4 Η Συνθήκη της Λισαβόνας .....	19
2.5 Τα πενταετή προγράμματα για την υλοποίηση του ΧΕΑΔ .....	20
Μέρος Δεύτερο .....	24
Το Σύστημα του Δουβλίνου.....	24
1. Κανονισμός Δουβλίνο II .....	25
1.1 Ιεραρχικά Κριτήρια .....	25
1.2 Αναδοχή και εκ νέου Ανάληψη .....	27
1.3 Κριτική Επισκόπηση .....	27
2. Κανονισμός Δουβλίνο III.....	29
2.1 Τροποποιήσεις .....	29
2.2 Κριτική Επισκόπηση .....	31

3. Πρόταση Δουβλίνο IV .....	33
3.1 Προτεινόμενες τροποποιήσεις .....	33
3.2 Κριτική Επισκόπηση .....	34
Μέρος Τρίτο.....	36
Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο .....	36
1. Βασικό Περιεχόμενο .....	36
1.1 Νομοθετικές προτάσεις .....	37
1.2 Συστάσεις και Κατευθυντήριο Έγγραφο .....	39
2. Κριτική .....	40
3. Το Νέο Σύμφωνο έναν χρόνο μετά... σε αδιέξοδο οι διαπραγματεύσεις.....	42
Συμπεράσματα .....	45
Πηγές – Βιβλιογραφία .....	47

## Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία φιλοδοξεί να παρουσιάσει το Σύστημα του Δουβλίνου και το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Εκκινώντας από μια ιστορική αναδρομή, αναδεικνύεται η διαμόρφωση του διεθνούς νομικού πλαισίου προστασίας των προσφύγων, με έμφαση στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967. Ταυτόχρονα, αναλύεται η Σύμβαση του Δουβλίνου, μια Σύμβαση διεθνούς δικαίου, που αποτέλεσε το εναρκτήριο βήμα εναρμόνισης των πολιτικών ασύλου των κρατών μελών της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Εν συνεχεία, καταγράφονται ορισμένες εννοιολογικές διακρίσεις των όρων «πρόσφυγας», «αιτών άσυλο» και «μετανάστης». Παρατίθεται ακόμη, η εξελικτική πορεία της Ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, σημειώνοντας τη συμβολή των Συνθηκών της Ένωσης στον εν λόγω τομέα, τη δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, καθώς τα πενταετή προγράμματα για τη σύσταση του «Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης». Κατόπιν, παρουσιάζεται διεξοδικά το Σύστημα του Δουβλίνου, το οποίο θεσπίζει ιεραρχικά κριτήρια για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που καθίσταται υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου. Εξετάζονται οι Κανονισμοί Δουβλίνο II, Δουβλίνο III, αλλά και η Πρόταση «Δουβλίνο IV», καταγράφοντας το βασικό τους περιεχόμενο, τα ιεραρχικά κριτήρια που θέτουν και τις αδυναμίες τους, ενώ τονίζεται και η κριτική που τους έχει ασκηθεί. Τέλος, παρατίθεται το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, που προτάθηκε από την Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2020 προσδοκώντας, μέσα από από ένα σύνολο προτάσεων Κανονισμών και συστάσεων, να δοθεί μια νέα πνοή στη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ και να θεσπιστεί ένα αποτελεσματικό νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση και το άσυλο. Σήμερα, εντούτοις, ενάμιση περίπου χρόνο από την ανακοίνωσή του, το Νέο Σύμφωνο, εξακολουθεί να μην έχει υιοθετηθεί.

*Λέξεις – Κλειδιά:* Άσυλο, Σύστημα του Δουβλίνου, Κανονισμός Δουβλίνο II, Κανονισμός Δουβλίνο III, Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

## **Abstract**

This dissertation aims to present the Dublin System and the New Pact on Migration and Asylum. Starting with a historical overview, we will discuss the establishment of the international legal framework for refugee protection, with a focus on the 1951 Geneva Convention and the 1967 New York Protocol. We will also examine the Dublin Convention, an international treaty, which was the first step towards integrating the asylum policies of the European Community's Member States. Then, we will review the discrepancies between the terms "refugee," "asylum seeker," and "immigrant". The evolution of European asylum policy is also explored, with special attention paid to the role of the Union Treaties in this regard, the creation of the Common European Asylum System, and the five-year action plans for establishing the "Area of Freedom, Security, and Justice." The Dublin System, which introduces hierarchical criteria for selecting the Member State responsible for assessing an asylum claim, is then described in detail. The Dublin II and Dublin III Regulations, as well as the "Dublin IV" Proposal, are evaluated, with a focus on the major substance, hierarchical criteria provided, and shortcomings, as well as the criticism levied against them. Finally, we will present the New Pact on Migration and Asylum, proposed by the Commission in September 2020, hoping, through a set of proposals for Regulations and Recommendations, to give a new impetus to the reform of the CEAS and to establish an effective legislative framework. for migration and asylum. The New Pact, however, has yet to be implemented, about a year and a half after its unveiling.

*Keywords:* Asylum, Dublin System, Dublin II Regulation, Dublin III Regulation, New Pact on Migration and Asylum

## Εισαγωγή

Ο πρόσφυγας και το άσυλο ως έννοιες και θεσμοί, δεν αποτελούν ένα νέο φαινόμενο, αλλά «συνέπεια της ανθρώπινης τραγωδίας που θέλει τον φόβο της δίωξης και της εξόντωσης να οδηγεί άτομα μακριά από τη χώρα καταγωγής τους σε αναζήτηση καταφυγίου». Το προσφυγικό ζήτημα ήρθε στο διεθνές προσκήνιο, μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, όταν άρχισαν να παρατηρούνται μαζικές έξοδοι ατόμων, προκαλώντας ιδιαίτερη ανησυχία και προβλήματα στις χώρες υποδοχής. Σταδιακά, η διεθνής κοινότητα διαμόρφωσε ένα νομικό πλαίσιο για την προστασία των προσφύγων, με αποκορύφωμα τη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων του 1951 και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, η αξία των οποίων παραμένει αναλλοίωτη έως σήμερα (Νάσκου-Περράκη, Παπαγεωργίου & Μπαξεβάνης, 2017, σ. 1-2).

Σε περιφερειακό επίπεδο, και συγκεκριμένα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η διαμόρφωση της πολιτικής ασύλου δεν έχει αποδειχθεί ένα εύκολο εγχείρημα. Διαμορφώθηκε μέσα από μια μακρά και επίπονη διαδικασία, καθώς τα κράτη μέλη ήταν διστακτικά ως προς εναρμόνιση των εθνικών τους πολιτικών ασύλου, αφού η χορήγηση ασύλου άγγιζε το σκληρό πυρήνα της κυριαρχίας τους. Αναγνωρίζοντας εντούτοις την έλλειψη σχετικής πρόβλεψης περί παροχής ασύλου στο πλαίσιο της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, αποφάσισαν να θεσπίσουν σταδιακά κοινούς κανόνες για την διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων και την δίκαιη κατανομή των ευθυνών. Η εγκαθίδρυση μάλιστα ενός χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, κατέστησε ακόμη πιο επιτακτική την ανάγκη συνεργασίας των κρατών μελών στα θέματα ασύλου (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 188).

Από το 1999 λοιπόν, η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπαθεί να αναπτύξει ένα αποτελεσματικό Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, πραγματοποιώντας ποικίλες νομοθετικές τροποποιήσεις με το πέρασ των ετών, προκειμένου να διαμορφώσει μια όσο το δυνατόν πιο δίκαιη, αλληλέγγυα και ισότιμη πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση. Στον πυρήνα του ΚΕΣΑ βρίσκεται το Σύστημα του Δουβλίνου, το Ευρωπαϊκό σύστημα περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου. Το τελευταίο φιλοδοξεί να εξετάσει η παρούσα εργασία καταγράφοντας την εξέλιξη, τις προκλήσεις και την κριτική που έχει δεχθεί, αλλά και να αναδείξει το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο που



προτάθηκε πρόσφατα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προσδοκώντας τη χάραξη μιας νέας αρχής για το άσυλο και τη μετανάστευση.

Στο πρώτο μέρος, πραγματοποιώντας μια ιστορική αναδρομή, θα παρουσιαστεί συνοπτικά το θεσμικό πλαίσιο που διέπει το άσυλο, στη διεθνή και ευρωπαϊκή του διάσταση. Στο διεθνές επίπεδο, θα επικεντρωθούμε στην Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων και στο Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, καθώς και στη Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990. Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, θα παρατεθούν οι πολιτικές που ελήφθησαν στις Συνθήκες της Ένωσης σχετικά με το ζήτημα του ασύλου, η περίοδος της κοινοτικοποίησής του, αλλά και τα πενταετή προγράμματα που ακολούθησαν με στόχο την δημιουργία ενός «Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης».

Εν συνεχεία, στο δεύτερο μέρος, θα αναλυθεί το Σύστημα του Δουβλίνου, με έμφαση στον Κανονισμό Δουβλίνο II και στον νυν ισχύοντα Κανονισμό Δουβλίνο III, που τροποποίησε τον προαναφερθέντα, αναφέροντας τις προβλεπόμενες διατάξεις τους, αλλά και τις αδυναμίες τους. Επιπλέον, θα εξεταστεί και η Πρόταση «Δουβλίνο IV», η οποία ωστόσο δεν τελεσφόρησε. Το εν λόγω σύστημα, όπως θα σημειωθεί παρακάτω, θέτει συγκεκριμένα ιεραρχικά κριτήρια για τον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου, εντούτοις έχει εγείρει ερωτήματα και αμφιβολίες για το εάν είναι πράγματι τόσο αποτελεσματικό όσο υπόσχεται.

Τέλος, στο τρίτο μέρος, θα παρουσιαστεί διεξοδικά το «Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο» που προτάθηκε από την Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2020 αποσκοπώντας στην βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης και του ασύλου από τα κράτη μέλη της Ένωσης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον μάλιστα έχει η ανάδειξη των λόγων για τους οποίους το Νέο Σύμφωνο, ενάμισι έτος μετά, εξακολουθεί να μην έχει τεθεί σε ισχύ, με τις διαπραγματεύσεις των κρατών μελών να βρίσκονται σε αδιέξοδο.

## Μέρος Πρώτο

### Ιστορική Επισκόπηση της Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής για το Ασύλο

#### 1. Η πολιτική ασύλου υπό το Διεθνές Δίκαιο

##### 1.1 Εισαγωγικά

Μετά την λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, και ιδιαίτερα μετά το 1950, το προσφυγικό ζήτημα αρχίζει να απασχολεί έντονα τη διεθνή κοινότητα. Πλήθος ανθρώπων εγκαταλείπει την χώρα διαμονής του, είτε βίαια είτε εκούσια, λόγω φόβου για την ακεραιότητα και την ασφάλειά του, αναζητώντας άσυλο και καλύτερες συνθήκες διαβίωσης σε άλλες χώρες (Παπασιώπη, 2015, σ. 277).

Για την διαχείριση του εν λόγω ζητήματος, η διεθνής κοινωνία επιχείρησε, για πρώτη φορά, στο πλαίσιο της «Κοινωνίας των Εθνών», να αναπτύξει και να θεσπίσει διεθνείς κανόνες για την προστασία των προσφύγων με στόχο την παροχή κοινωνικής, οικονομικής, ανθρωπιστικής ή άλλης συνδρομής. Εν συνεχεία, το 1946, συστάθηκε από τον ΟΗΕ, διάδοχο της ΚτΕ, η «Διεθνής Οργάνωση Προσφύγων» με κύριο έργο την αντιμετώπιση σοβαρών ζητημάτων που αφορούσαν στην προστασία, τον επαναπατρισμό και την ενσωμάτωση των προσφύγων. Η ΔΟΠ, ολοκλήρωσε τη δράση της το 1952 και αντικαταστάθηκε από την «Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες». Η τελευταία, αποσκοπούσε να οικοδομήσει μια πιο μόνιμη και ολοκληρωμένη προστασία των προσφύγων συμπεριλαμβάνοντας στο έργο της όλες τις ενέργειες των προηγούμενων Οργανώσεων (Νάσκου – Περράκη κ.α., 2017, σ. 2-5, 12-14). Εκτός από τους πρόσφυγες μάλιστα, η Ύπατη Αρμοστεία παρέχει προστασία σε αιτούντες άσυλο, ανιθαγενείς, καθώς και εσωτερικά μεταποπισθέντες πληθυσμούς (Μαρούδα & Σαράντη, 2016, σ. 9).

Ακρογωνιαίο λίθο του διεθνούς νομικού καθεστώτος για την προστασία των προσφύγων αποτέλεσε η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 που υπεγράφη στις 28 Ιουλίου του ίδιου έτους και έχει επικυρωθεί από 145 κράτη, μεταξύ των οποίων βρίσκονται και όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνοδινός, 2012, σ. 15). Πρόκειται για την πρώτη διεθνή συμφωνία που αφορά αποκλειστικά στους πρόσφυγες ρυθμίζοντας τις πιο ουσιαστικές πλευρές της ζωής τους (UNHCR, 2017). Τη Σύμβαση συμπληρώνει το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης που υπεγράφη την 31<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1967, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της, ενώ κατήργησε τον χρονικό και γεωγραφικό περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της (UNHCR, 2011).

## 1.2 Ορισμοί και Διακρίσεις

Προτού εξεταστεί εκτενέστερα ο κεντρικός πυλώνας της διεθνούς πολιτικής ασύλου, κρίνεται πρόσφορο να διευκρινιστούν κάποιες καίριες έννοιες που συνδέονται άμεσα με την παρούσα έρευνα, ώστε να αποφευχθεί τυχόν σύγχυση.

Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων (άρθ. 1Α, παρ. 2, εδάφιο α'), όπως τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, ως «πρόσφυγας» ορίζεται «κάθε πρόσωπο το οποίο συνεπεία δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να απολαύει της προστασίας της χώρας αυτής, ή εφόσον δεν έχει την υπηκοότητα και εξαιτίας τέτοιων γεγονότων βρίσκεται εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, δεν δύναται ή, λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτή». Οι πρόσφυγες, όπως θα αναδειχθεί και στη συνέχεια, προσδιορίζονται σαφώς και προστατεύονται από το Διεθνές Δίκαιο.

Εν αντιθέσει με τον «πρόσφυγα», δεν υφίσταται κάποιος καθολικά αποδεκτός ορισμός του «αιτούντος άσυλο» σε διεθνές επίπεδο. Σύμφωνα με τη Διεθνή Αμνηστία (2019), ο αιτών άσυλο είναι ένα άτομο που έχει εγκαταλείψει τη χώρα διαμονής του και αναζητά προστασία από διώξεις και σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε άλλη χώρα, αλλά δεν έχει ακόμη αναγνωριστεί νομικά ως πρόσφυγας και αναμένει σχετική απόφαση για την εξέλιξη της αίτησής του. Στο ευρωπαϊκό δίκαιο, ο αιτών άσυλο συχνά αποκαλείται αιτών διεθνή προστασία, καθώς ενδέχεται να δικαιούται καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας (Μαρούδα & Σαράντη, 2016, σ. 35).

Όπως σημειώνεται στο άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1998), «κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά άσυλο και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες». Μολονότι, η χορήγηση ασύλου εμπίπτει στη δικαιοδοσία των κρατών, αυτό δεν σημαίνει πως το άτομο δεν προστατεύεται από το διεθνές δίκαιο (Νάσκου-Περράκη κ.α., 2017, σ. 110-111). Σύμφωνα με το άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης (1951), οι αιτούντες άσυλο προστατεύονται από την αρχή της μη επαναπροώθησης, βάσει της οποίας κανένα

κράτος δεν δύναται να επαναπροωθήσει κάποιον αιτούντα άσυλο, όταν υπάρχει φόβος ότι θα διωχθεί στη χώρα καταγωγής του.

Τέλος, ο «μετανάστης» διαφέρει σημαντικά από τον πρόσφυγα και τον αιτούντα άσυλο. Πρόκειται για αλλογενή που εγκαταλείπει οικειοθελώς τη χώρα της οποίας έχει την ιθαγένεια ή την συνήθη διαμονή του, αναζητώντας καλύτερες συνθήκες διαβίωσης (Παπακωνσταντής, 2016, σ. 205).

### **1.3 Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων**

Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, καθώς και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, αποτελούν την πιο ολοκληρωμένη μορφή προσπάθειας των κρατών για την εγκαθίδρυση ενός ικανοποιητικού νομικού καθεστώτος προστασίας των προσφύγων (Νάσκου – Περράκη κ.α., 2017, σ. 29). Ως συμβατικό κείμενο ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ κρατών και ατόμων και ειδικότερα την παροχή προστασίας από τρίτα κράτη σε άτομα που αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους λόγω δικαιολογημένου φόβου για τη ζωή και τη σωματική τους ακεραιότητα (Μαρούδα & Σαράντη, 2017, σ. 8).

Η Σύμβαση της Γενεύης υπεγράφη, όπως προαναφέρθηκε, στις 28 Ιουλίου του 1951, ενώ τέθηκε σε ισχύ στις 22 Απριλίου του 1954. Η διεθνής αυτή σύμβαση καθορίζει την έννοια του πρόσφυγα, τις προϋποθέσεις για την απονομή της προσφυγικής ιδιότητας στους αιτούντες, το καθεστώς και τα δικαιώματα των προσφύγων, καθώς και τις υποχρεώσεις των κρατών.

Πιο συγκεκριμένα, στο κεφάλαιο I προσδιορίζεται η έννοια του πρόσφυγα. Αντανακλώντας την εικόνα και τα προβλήματα της εποχής, ο ορισμός που αποτυπώνεται στο άρθρο 1, θέτει έναν χρονικό (άρθ. 1 Α2, Σύμβ. Γενεύης) και έναν γεωγραφικό περιορισμό (άρθ. 1 Β1, Σύμβ. Γενεύης). Χαρακτηρίζει ως πρόσφυγα, μεταξύ άλλων, ένα πρόσωπο που εγκαταλείπει τη χώρα του λόγω γεγονότων που έλαβαν χώρα πριν από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1951 και ταυτόχρονα τονίζει πως τα γεγονότα αυτά αφορούν στην Ευρώπη ή «αλλαχού». Στο εν λόγω κεφάλαιο λοιπόν, αναλύεται ποιος είναι πρόσφυγας, καθώς και οι όροι παύσης ή αποκλεισμού του εν λόγω χαρακτηρισμού.

Εν συνεχεία, στα κεφάλαια II – IV καταγράφονται οι προϋποθέσεις απονομής της ιδιότητας του πρόσφυγα, το καθεστώς του αιτούντα άσυλο που αναμένει να

αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, το καθεστώς του πρόσφυγα, καθώς και τα δικαιώματα που του παρέχει η Σύμβαση. Τέλος, στα κεφάλαια VI – VII, περιλαμβάνονται οι διατάξεις που ρυθμίζουν την εφαρμογή της Σύμβασης.

Μολονότι, η Σύμβαση της Γενεύης τέθηκε σε ισχύ σε μια άλλη εποχή προσδοκώντας να απαλύνει και να εξαλείψει τις συνέπειες του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και τη μαζική φυγή ανθρώπων, έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα ευπροσάρμοστη με το πέρασμα των ετών. Παρά τα κενά που εμφανίζει, η αξία της παραμένει αναλλοίωτη, καθώς μπορεί η φύση της μετανάστευσης και των συγκρούσεων να μεταβάλλεται, αλλά η φύση της δίωξης παραμένει ίδια (UNHCR, 2017).

#### **1.4 Το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967**

Το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης τέθηκε σε ισχύ στις 4 Οκτωβρίου 1967. Η σημασία του έγκειται στη διεύρυνση του πεδίου προστασίας των προσφύγων, καθώς απαλείφει το χρονικό και γεωγραφικό περιορισμό που έθεσε η Σύμβαση της Γενεύης, δίχως όμως να τροποποιεί κατά άλλον τρόπο το περιεχόμενό της.

Το Πρωτόκολλο αποτελεί ανεξάρτητο κείμενο από τη Σύμβαση, δηλαδή δύνανται να προσχωρήσουν σε αυτό και κράτη που δεν είναι συμβαλλόμενα στη Σύμβαση. Εντούτοις, πρέπει να τονιστεί πως τα κράτη που προσχωρούν στο Πρωτόκολλο δεσμεύονται αυτομάτως να εφαρμόσουν τις διατάξεις που προβλέπονται στη Σύμβαση της Γενεύης, δίχως τους περιορισμούς που σημειώθηκαν ανωτέρω (Νάσκου – Περράκη κ.α., 2017, σ. 29).

Αναλυτικότερα, στο άρθρο 1§2 του Πρωτοκόλλου αναφέρεται ρητά, μεταξύ άλλων, ότι «ο όρος ‘πρόσφυγας’ αφορά σε κάθε πρόσωπο, το οποίο ανταποκρίνεται στον ορισμό, που δόθηκε στο πρώτο άρθρο της Σύμβασης και οι φράσεις ‘συνεπεία γεγονότων που έλαβαν χώρα πριν από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1951’ και ‘κατόπιν αυτών των γεγονότων’ δεν θα υφίστανται στην παράγραφο 2 του Τμήματος Α του πρώτου άρθρου». Έτσι, καταργείται ο χρονικός περιορισμός που είχε τεθεί στη Σύμβαση της Γενεύης. Ταυτόχρονα, στο άρθρο 1§3 τονίζεται ότι «το παρόν Πρωτόκολλο θα εφαρμοσθεί από τα κράτη μέρη χωρίς κανένα γεωγραφικό περιορισμό. Οι δηλώσεις που έγιναν από τα κράτη μέρη της Σύμβασης, δυνάμει του εδαφίου "α" της παρ. 1 του τμήματος Β του πρώτου άρθρου, θα έχουν εφαρμογή και υπό το καθεστώς του παρόντος Πρωτοκόλλου, εκτός εάν οι υποχρεώσεις του δηλώσαντος κράτους έχουν

επεκταθεί σύμφωνα με την παρ. 2 του τμήματος Β του πρώτου άρθρου της Σύμβασης».

Συμπερασματικά, το Πρωτόκολλο της Νέα Υόρκης του 1967 έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς διεύρυνε την έννοια του πρόσφυγα λαμβάνοντας υπόψη τις νέες ανάγκες που εμφανίστηκαν με το πέρασμα των ετών.

### **1.5 Η Σύμβαση του Δουβλίνου**

Στα διεθνή κείμενα συγκαταλέγεται και η Σύμβαση του Δουβλίνου, μια Σύμβαση διεθνούς δικαίου, που αποτέλεσε το εναρκτήριο βήμα στο εγχείρημα των κρατών μελών της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας να εναρμονίσουν σταδιακά τις εθνικές τους πολιτικές ασύλου (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 192). Καθώς η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, όπως διαπιστώνεται, δεν παρέχει άσυλο, ούτε εμπεριέχει σχετική πρόβλεψη, τα 12 τότε συμβαλλόμενα κράτη μέλη προκειμένου να καλύψουν το εν λόγω κενό, προχώρησαν στις 15 Ιουνίου του 1990, στην υπογραφή της «Σύμβασης περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεων παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σ' ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», γνωστή ως Σύμβαση του Δουβλίνου (Νάσκου – Περράκη κ.α., 2017, σ. 112).

Η Σύμβαση του Δουβλίνου ήταν ένα δεσμευτικό διακρατικό -και όχι κοινοτικό- κείμενο και τέθηκε σε ισχύ την 01/09/1997 (Νάσκου – Περράκη κ.α., 2017, σ. 149-150). Ως προς το περιεχόμενό της, πρέπει να τονιστεί πως δεν περιλάμβανε ουσιαστικούς κανόνες ως προς την παροχή ασύλου, αλλά βάσει συγκεκριμένων ιεραρχικών κριτηρίων, αποσκοπούσε να καθορίσει το κράτος μέλος που καθίσταται υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου (Παπαγιάννης, 2016, σ. 558). Η Σύμβαση του Δουβλίνου, όπως και η Συμφωνία Σένγκεν, σχετιζόταν άμεσα με τον στόχο της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων εντός της ΕΕ. Τα κράτη μέλη ανησυχούσαν ότι η μείωση ή η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα οδηγούσε σε αύξηση των πολλαπλών αιτήσεων ασύλου και συνεπώς έκριναν αναγκαία την εναρμόνιση των πολιτικών τους (Peers, 2006, σ. 318).

Ειδικότερα, σημαντική προτεραιότητα των κρατών μελών, ήταν η αντιμετώπιση δύο φαινομένων, της «άγρας ασύλου» και των «προσφύγων σε τροχιά». Αναφορικά με το πρώτο, ουσιαστικά επρόκειτο για την πρακτική ορισμένων

αιτούντων άσυλο να υποβάλλουν αιτήματα, ταυτόχρονα ή διαδοχικά, σε πολλαπλά κράτη μέλη, αποσκοπώντας είτε να παρατείνουν την διαμονή τους εντός της Ένωσης είτε να εντοπίσουν το ευνοϊκότερο κράτος υποδοχής ως προς την εξέταση του αιτήματός τους (Νάσκου – Περράκη κ.α., 2017, σ. 149-150). Το δεύτερο, αφορά στο φαινόμενο όπου ένας πρόσφυγας, ενώ έχει υποβάλλει σχετικό αίτημα, στερείται ασύλου ή αδυνατεί να βρει ένα κράτος πρόθυμο να εξετάσει το αίτημά του, με αποτέλεσμα να μεταφέρεται από τη μια χώρα στην άλλη σε συνεχή αναζήτηση ασύλου (European Commission, n.d.).

Σύμφωνα με τη Σύμβαση του Δουβλίνου, μόνο ένα συμβαλλόμενο κράτος, που θα καθοριστεί βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου που υποβάλλεται στα σύνορα ή στο έδαφος ενός κράτους μέλους (Kloth, 2001, σ. 25). Πρωταρχικό κριτήριο, είναι εάν ένα κράτος μέλος έχει αναγνωρίσει σε μέλος της οικογενείας του αιτούντος την ιδιότητα του πρόσφυγα, όπως ορίζει η Σύμβαση της Γενεύης, και του έχει επιτρέψει τη διαμονή (άρθ. 4). Έπειτα, υπεύθυνο θεωρείται το κράτος μέλος που έχει εκδώσει άδεια διαμονής στον αιτούντα άσυλο (άρθ. 5§1) ή το κράτος μέλος που έχει εκδώσει στον αιτούντα θεώρηση, με ορισμένες εξαιρέσεις (άρθ. 5§2). Εν συνεχεία, υπεύθυνο καθίσταται το κράτος μέλος όπου ο αιτών εισήλθε παράνομα, εκτός ο ενδιαφερόμενος παραμένει τουλάχιστον έξι μήνες στο κράτος μέλος όπου υπέβαλε αίτηση παροχής ασύλου (άρθ. 6). Ύστερα, υπεύθυνο είναι το κράτος μέλος που είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της εισόδου του αλλοδαπού στην επικράτεια των κρατών μελών, εκτός εάν, αφού εισήλθε νομίμως σε κράτος μέλος που δεν απαιτεί θεώρηση, ο αλλοδαπός ζητήσει άσυλο σε άλλο κράτος μέλος που επίσης δεν απαιτεί θεώρηση εισόδου (άρθ. 7§1). Τέλος, αν η αίτηση υποβληθεί στη ζώνη διερχόμενων του αεροδρομίου ενός κράτους μέλους, υπεύθυνο για την εξέταση της είναι το κράτος αυτό (άρθ. 7§3). Σε περίπτωση που δεν μπορεί να ορισθεί το υπεύθυνο κράτος βάσει των ανωτέρω κριτηρίων, υπεύθυνο για την εξέταση είναι το πρώτο κράτος μέλος όπου υποβάλλεται η αίτηση (άρθ. 8) [Σύμβαση του Δουβλίνου].

Η Σύμβαση του Δουβλίνου δέχθηκε έντονες επικρίσεις για τον διαχωρισμό των μελών των οικογενειών και τον παραμερισμό των διαφορών μεταξύ των κρατών ως προς την ερμηνεία της Σύμβασης της Γενεύης (Peers, 2006, σ. 319). Η Σύμβαση, υπό την αρχική της αυτή μορφή, έχει πλέον καταργηθεί. Όπως θα αναδειχθεί παρακάτω, το 2003 αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό Δουβλίνο II και το 2013

από τον νυν ισχύοντα Κανονισμό Δουβλίνο ΙΙΙ. Εν αντιθέσει με την αρχική Σύμβαση του Δουβλίνου, οι Κανονισμοί που ακολούθησαν αποτέλεσαν τμήμα του Ενωσιακού Δικαίου.

## **2. Η πολιτική ασύλου υπό το Ευρωπαϊκό Δίκαιο**

### **2.1 Η γένεση της πολιτικής ασύλου και η διακυβερνητική περίοδος**

Παρά το μεταναστευτικό παρελθόν της Ευρωπαϊκής ηπείρου, η πολιτική ασύλου και εν γένει ο τομέας της μετανάστευσης άργησε να τεθεί στην ευρωπαϊκή ατζέντα. Έως την δεκαετία του 1980 η διαχείριση της μετανάστευσης και η χορήγηση ασύλου ενέπιπταν αποκλειστικά στη δικαιοδοσία των κρατών.

Εκκινώντας από τη Συνθήκη της Ρώμης, με την οποία ιδρύθηκε, το 1957, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα («Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας»), πρωταρχικός στόχος ήταν η συνεργασία των έξι ιδρυτικών κρατών μελών για την ολοκλήρωση και την οικονομική ανάπτυξη, μέσω του εμπορίου (EUR-Lex, 2017). Η εν λόγω Συνθήκη εμπεριείχε διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αποσκοπώντας στη δημιουργία μιας κοινής αγοράς, αλλά η κυκλοφορία περιοριζόταν μόνο στους εργαζομένους και αφορούσε υπηκόους των κρατών μελών της ΕΟΚ, δίχως να επεκτείνεται σε πολίτες τρίτων χωρών (Paragianni, 2006, σ. 4-6). Η πρώτη ίσως έμμεση αναγνώριση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσφύγων, καταγράφεται στο άρθρ. 10§1 του Κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68, καθώς σημειώνεται ότι τα μέλη της οικογενείας ενός εργαζομένου υπηκόου ενός κράτους μέλους που απασχολείται στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, δύνανται να μετακινηθούν στο τελευταίο ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους.

Το 1986, ακολούθησε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, που τροποποίησε την προηγούμενη Συνθήκη της Ρώμης. Η ΕΕΠ αποσκοπούσε στη δημιουργία μιας εσωτερικής αγοράς, δηλαδή ενός χώρου δίχως εσωτερικά σύνορα, έως το 1993, που θα προωθούσε περαιτέρω την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (EUR-Lex, 2018α).

Η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα επήλθε με τη σύναψη μιας διεθνούς Συνθήκης, της «Συμφωνίας Σένγκεν», που υπεγράφη το 1985 από τη Γαλλία, τη Γερμανία, το Βέλγιο, τις Κάτω Χώρες και το Λουξεμβούργο. Βασικός στόχος της Συμφωνίας ήταν η κατάργηση των ενδοσυνοριακών ελέγχων, δηλαδή η



ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εμπορευμάτων και υπηρεσιών εντός του ευρωπαϊκού χώρου και η επακόλουθη μετατόπιση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα (Maciejewski, 2021). Πέραν όμως του προαναφερθέντα στόχου, εμπεριείχε κοινούς κανόνες για τις θεωρήσεις, τις αιτήσεις ασύλου και την παράνομη μετανάστευση, καθώς και την ενίσχυση της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας (Lawspot, 2017). Η εν λόγω Συμφωνία συμπληρώθηκε πέντε χρόνια αργότερα, το 1990, από τη «Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν», ένα πιο πλήρες και σύνθετο κείμενο, που καθόριζε τους όρους εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας (Maciejewski, 2021). Ειδικότερα, στα άρθρα 28-38, έθετε κανόνες για την ευθύνη των συμβαλλομένων κρατών ως προς την εξέταση των αιτήσεων παροχής ασύλου (Peers, 2006, σ. 318).

## **2.2 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το άσυλο**

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, γνωστή ως Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελεί την πρώτη Ενωσιακή Συνθήκη που αναφέρεται στην πολιτική ασύλου (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 194). Η εν λόγω Συνθήκη, τέθηκε σε ισχύ την 01/11/1993, σηματοδοτώντας την αρχή «μιας νέας φάσης στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης». Η καινοτομία της έγκειται στη δημιουργία του αποκαλούμενου τριπυλωνικού συστήματος. Ο πρώτος πυλώνας αποτελούνταν από τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες, ο δεύτερος από την Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και ο τρίτος αφορούσε στη Συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ) (EUR-Lex, 2018β).

Τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης τοποθετούνται στον τρίτο πυλώνα και αναγορεύονται σε ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος που θα συνδράμει στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης. Μολονότι, η πολιτική για το άσυλο δεν αποτέλεσε προτεραιότητα στο πλαίσιο της εν λόγω Συνθήκης, λήφθηκαν ορισμένα σημαντικά μέτρα στην προσπάθεια εναρμόνισης της, όπως η Κοινή θέση 96/196/ΔΕΥ σχετικά με την εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού του «πρόσφυγα» κατά την έννοια του άρθρου 1 της Σύμβασης της Γενεύης και η Απόφαση 96/198/ΔΕΥ σχετικά με την κατανομή βαρών υποδοχής και προσωρινής διαμονής των μετακινούμενων ατόμων (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 196). Εντούτοις, κατά την περίοδο αυτή η πολιτική

ασύλου εξακολουθούσε να αποτελεί ζήτημα εθνικής αρμοδιότητας, στο οποίο η Ένωση προσέφερε εποπτεία και ασφάλεια σε ένα υπερεθνικό πλαίσιο.

### 2.3 Η κοινοτικοποίηση της πολιτικής ασύλου

Με την επόμενη θεσμική αναθεώρηση, την Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 01/05/1999, τα ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης χάνουν τον διακυβερνητικό τους χαρακτήρα και «κοινοτικοποιούνται». Μεταφέρονται από τον τρίτο πυλώνα στον πρώτο, αποτελώντας πλέον τμήμα της συνήθους διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΕ (EUR- Lex, 2018γ). Ολόκληρη η ατζέντα για τη μετανάστευση και το άσυλο τοποθετήθηκε στο γενικότερο πλαίσιο εγκαθίδρυσης ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» (ΧΕΑΔ) (Paragianni, 2006, σ. 133).

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τη μεταναστευτική πολιτική και την πολιτική ασύλου, η Συνθήκη του Άμστερνταμ έθεσε ειδικές νομικές βάσεις για τη λήψη μέτρων σχετικά με την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, τη θέσπιση κανόνων για τις θεωρήσεις, τον καθορισμό κριτηρίων και μηχανισμών για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, καθώς και μέτρα για την καταπολέμηση εγκληματικότητας και της παράτυπης μετανάστευσης. Ταυτόχρονα, αποσκοπούσε να θεσπίσει κανόνες όχι μόνο για τη μετακίνηση υπηκόων τρίτων χωρών, αλλά και για την είσοδο και τη διαμονή τους, καθώς και τα δικαιώματα και τους όρους παραμονής τους σε άλλο κράτος μέλος. Επιπλέον, το κεκτημένο του Σένγκεν -δηλαδή η Συμφωνία και η Σύμβαση Σένγκεν, καθώς και οι συναφείς συμφωνίες και κανόνες- ενσωματώθηκε στο νομικό σύστημα της ΕΕ, συνδράμοντας στην περαιτέρω εξέλιξη και ολοκλήρωση ορισμένων πτυχών του αναδυόμενου ευρωπαϊκού μεταναστευτικού δικαίου (Paragianni, 2006, σ. 133).

Η Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 01/02/2003, αποσκοπούσε να καταστήσει τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πιο αποτελεσματικά ενισχύοντας την νομιμοποίησή τους, καθώς και να προετοιμάσει την Ένωση για την επόμενη μεγάλη διεύρυνσή της (Sokolska, 2021). Όσον αφορά τον τομέα ασύλου, δεν εισήγαγε κάποια ουσιαστική αλλαγή. Προέβλεπε ότι, εντός 5 ετών από την έναρξη ισχύος της, το Συμβούλιο θα έπρεπε να θεσπίσει κριτήρια και μηχανισμούς για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης

ασύλου ενός υπηκόου τρίτης χώρας σε κράτος μέλος της ΕΕ, καθώς και να ορίσει ελάχιστες προδιαγραφές σχετικά με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο και το καθεστώς των προσφύγων (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2017).

## 2.4 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Ιδιαίτερα σημαντική για την εξέλιξη της πολιτικής ασύλου ήταν η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 01/12/2009. Με την εν λόγω Συνθήκη, καταργείται το τριπλωδικό σύστημα και αναπτύσσεται μια κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας (άρθ. 78§1, ΣΛΕΕ). Μετατοπίζεται λοιπόν ο προσανατολισμός των μέτρων για το άσυλο από τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων στη δημιουργία ενός κοινού συστήματος με ενιαίο καθεστώς και ενιαίες διαδικασίες (Schmid-Drüner, 2021).

Ειδικότερα, σημειώνεται ότι το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου πρέπει να περιλαμβάνει: ενιαίο καθεστώς ασύλου, ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας, κοινό σύστημα προσωρινής προστασίας, κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας, κριτήρια και μηχανισμούς καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής και εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με τρίτες χώρες. Επιπλέον, μεταβάλλεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων στα θέματα ασύλου, καθιερώνοντας τη συνήθη νομοθετική διαδικασία (άρθ. 78§2, ΣΛΕΕ). Μια ακόμα σημαντική προσθήκη της Συνθήκης της Λισαβόνας ήταν η βελτίωση του δικαστικού ελέγχου, για τον οποίο είναι αρμόδιο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι προδικαστικές προσφυγές μπορούσαν πλέον να ασκούνται από κάθε δικαστήριο κράτους μέλους και όχι μόνο από τα εθνικά δικαστήρια τελευταίου βαθμού δικαιοδοσίας, όπως ίσχυε στο παρελθόν (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2017).

Στο άρθρο 80 της ΣΛΕΕ, τονίζεται ακόμη ότι οι πολιτικές της Ένωσης για τον έλεγχο των συνόρων, το άσυλο και τη μετανάστευση διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Οι πράξεις της ΕΕ για το άσυλο θα πρέπει να εμπεριέχουν τα κατάλληλα μέτρα για την τήρηση της εν λόγω αρχής, όποτε κρίνεται απαραίτητο.

Τέλος, η Συνθήκη της Λισαβόνας κατέστησε τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ νομικά δεσμευτικό για όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, σημειώνοντας πως φέρει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες (άρθ. 6, ΣΕΕ). Το άρθρο 18 του ΧΘΔΕΕ, διασφαλίζει το δικαίωμα ασύλου, αναφέροντας ότι «το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και του Πρωτοκόλλου της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων και σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής οριζόμενες ως ‘οι Συνθήκες’))».

## **2.5 Τα πενταετή προγράμματα για την υλοποίηση του ΧΕΑΔ**

Καμπή για την ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου αποτέλεσε η ειδική Σύνοδος που πραγματοποίησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου του 1999. Πρωταρχική θέση στο πολιτικό του θεματολόγιο κατείχε η προοδευτική εγκαθίδρυση ενός «Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης», στόχος που είχε τεθεί προηγουμένως από την Συνθήκη του Άμστερνταμ (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2017). Στη Σύνοδο τονίζεται ότι «τα διακριτά μεν αλλά στενά συνδεδεμένα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης, απαιτούν να αναπτυχθεί μια κοινή πολιτική της ΕΕ» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 1999). Η δημιουργία της κοινής πολιτικής θα υλοποιείτο μέσα από τέσσερα διαδοχικά πενταετή προγράμματα, καθένα από τα οποία, χαράσσοντας ένα πλάνο πολιτικής, αποσκοπούσε στην κάλυψη ορισμένων αναγκών που θεωρούνται ζητήματα πρώτης προτεραιότητας για τη μετανάστευση εντός της Ένωσης (Παπακωνσταντής, 2016, σ. 291). Στο πλαίσιο των τεσσάρων προγραμμάτων, οικοδομείται το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ), το οποίο ορίζει ελάχιστα πρότυπα για τη μεταχείριση των αιτούντων άσυλο, καθώς και την επεξεργασία των αιτήσεών τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2021).

### **2.5.1 Το Πρόγραμμα του Τάμπερε**

Το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999-2004), το πρώτο πενταετές πρόγραμμα πραγμάτωσης του ΧΕΑΔ, εστιάζει σε σημαντικό βαθμό στα θέματα ασύλου

(Παπακωνσταντής, 2020, σ. 199). Αποσκοπώντας στη χάραξη μιας κοινής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση, το Τάμπερε τονίζει την ανάγκη επίτευξης συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, τη δίκαιη μεταχείριση υπηκόων τρίτων χωρών και την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών (Directorate-General Justice and Home Affairs, 2002).

Κατά τη πρώτη αυτή φάση διαμόρφωσης του ΚΕΣΑ υιοθετήθηκε ένας εντυπωσιακός αριθμός νομοθετικών πράξεων για το άσυλο. Εν συντομία, θεσπίστηκε η Οδηγία 2001/55/ΕΚ, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, η Οδηγία 2003/9/ΕΚ, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, ο Κανονισμός (ΕΚ) 343/2003 (Δουβλίνο ΙΙ) για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας και η Οδηγία 2004/83/ΕΚ, για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους. Η πρώτη φάση ανάπτυξης του ΚΕΣΑ επομένως μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένη, καθώς υιοθετήθηκαν τα μέτρα που είχε θέσει η Συνθήκη του Άμστερνταμ και θεσπίστηκαν ελάχιστα πρότυπα από τα οποία τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν να παρεκκλίνουν (Kaunert & Léonard, 2012, σ. 8-13).

### **2.5.2 Το Πρόγραμμα της Χάγης**

Το δεύτερο πενταετές πρόγραμμα για την υλοποίηση του ΧΕΑΔ, ήταν το Πρόγραμμα της Χάγης (2005-2009). Στο πλαίσιο του εν λόγω προγράμματος, τονίζεται η φιλοδοξία της Ένωσης να υπερβεί τα ελάχιστα πρότυπα, θεσπίζοντας μια κοινή διαδικασία ασύλου και ένα ενιαίο καθεστώς για αυτούς στους οποίους χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία. Υπογραμμίζεται επίσης ότι η δημιουργία του ΚΕΣΑ θα στηριχθεί στην πλήρη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες (Kaunert & Léonard, 2012, σ. 13-14). Επιπλέον, σκοπός του Προγράμματος ήταν μεταξύ άλλων, να ενισχυθεί η ικανότητα τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών να εγγυώνται τα θεμελιώδη δικαιώματα και την προστασία

των προσφύγων, αλλά και να ελέγχουν τις μεταναστευτικές ροές και τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 298). Το Πρόγραμμα μάλιστα ζητά την έγκριση των πράξεων και των μέτρων ανάπτυξης της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ έως το 2010.

Κατά την περίοδο αυτή, δεν σημειώθηκε ιδιαίτερα σημαντική πρόοδος στον τομέα ασύλου. Ως μοναδική ίσως σχετική πράξη του Προγράμματος της Χάγης, μπορεί να αναφερθεί η Οδηγία 2005/85/ΕΚ, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 201).

### **2.5.3 Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης**

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης καθορίζει τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για την περίοδο 2010-2014 (EUR-Lex, 2010). Όσον αφορά τον τομέα ασύλου, προβλέπει την εγκαθίδρυση ενός κοινού χώρου προστασίας που θα αποτελείται από κοινούς κανόνες που θα προλαμβάνουν και θα περιορίζουν τις δευτερογενείς μετακινήσεις εντός της Ένωσης. Ταυτόχρονα, τονίζει την ανάγκη καταμερισμού των ευθυνών και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, μέσα από την ενίσχυση της ικανότητας τους να διαχειρίζονται τις αιτήσεις ασύλου στο πλαίσιο των εθνικών τους συστημάτων. Τέλος, υπογραμμίζει την ενδυνάμωση της εξωτερικής διάστασης του ασύλου, μέσα από τη συνεργασία της Ένωσης με τρίτες χώρες που φιλοξενούν πλήθος προσφυγικών πληθυσμών (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 204).

Κατά την εφαρμογή του Προγράμματος της Στοκχόλμης, θεσπίζονται ποικίλες νομοθετικές πράξεις, όπως ο Κανονισμός (ΕΕ) 439/2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, η Οδηγία 2011/95/ΕΕ, 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, ο Κανονισμός (ΕΕ) 603/2013, η Οδηγία 2013/33/ΕΕ, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία και η Οδηγία 2013/32/ΕΕ, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 204-205).

#### **2.5.4 Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές**

Οι Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές (2015-2019) αποτελούν το τέταρτο πρόγραμμα για την ενίσχυση των δράσεων του ΧΕΑΔ (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 205). Στο εν λόγω Πρόγραμμα επαναλαμβάνεται στο στόχος της Ένωσης για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης δίχως εσωτερικά σύνορα, με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, λαμβάνοντας μέτρα όσον αφορά το άσυλο, τη μετανάστευση, τα σύνορα και την αστυνομική και τη δικαστική συνεργασία. Τονίζεται πως για τη δημιουργία μιας ισχυρής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου βασιζόμενης στην αλληλεγγύη και τον καταμερισμό ευθυνών, κρίνεται απαραίτητη η πλήρης μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο και η αποτελεσματική εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Παράλληλα, υπογραμμίζεται η ανάγκη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης που θα συνδράμει στην μεγιστοποίηση των ευκαιριών της νόμιμης μετανάστευσης και στην παροχή προστασίας σε όσους έχουν ανάγκη, αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα την παράνομη μετανάστευση και ενισχύοντας τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ (EUCO 79/14). Σχετικά με το άσυλο, δεν εξειδικεύονται συγκεκριμένα μέτρα που θα πρέπει να υιοθετηθούν, αλλά καταγράφονται πιο γενικές παρατηρήσεις (Παπακωνσταντής, 2020, σ. 205).

## **Μέρος Δεύτερο**

### **Το Σύστημα του Δουβλίνου**

Στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου, το νομικό καθεστώς των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και των αιτούντων άσυλο ρυθμίζεται με το «Σύστημα του Δουβλίνου». Το Ευρωπαϊκό Σύστημα του Δουβλίνου έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονης πολιτικής συζήτησης από τότε που τέθηκε σε ισχύ. Αφενός, έχει χαρακτηριστεί ως ακρογωνιαίος λίθος του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και αφετέρου, ως αποτυχία εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης και της κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης (Fratzke, 2015, σ. 1).

Πράγματι, το Σύστημα του Δουβλίνου δεν σχεδιάστηκε για να αντισταθμίσει ή για να κατανείμει τα «βάρη» του ασύλου μεταξύ των κρατών μελών. Πρωταρχικός του σκοπός ήταν η δημιουργία ενός αποτελεσματικού μηχανισμού για την ταχεία ανάθεση της ευθύνης εξέτασης μιας αίτησης ασύλου από ένα μόνο κράτος μέλος. Θεσπίζοντας ένα νομικό πλαίσιο με ιεραρχικά κριτήρια για την ανάθεση ευθυνών, το εν λόγω σύστημα επεδίωκε, από τη μία, να διασφαλίσει την ταχύτερη πρόσβαση των αιτούντων άσυλο σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, εξαλείφοντας το φαινόμενο των «προσφύγων σε τροχιά», και από την άλλη, να αποτρέψει την κατάχρηση των διαδικασιών ασύλου και την πρακτική της «άγρας ασύλου», δηλαδή την αναζήτηση από ορισμένους αιτούντες του ευνοϊκότερου κράτους μέλους ως προς τις διαδικασίες εξέτασης της αίτησης ασύλου ή τις συνθήκες υποδοχής (Fratzke, 2015, σ. 1).

Όπως σημειώθηκε ανωτέρω, το Σύστημα του Δουβλίνου δημιουργήθηκε το 1990 με την ομώνυμη διακρατική Σύμβαση, δεσμευτικού χαρακτήρα, η οποία το 2003 αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό 343/2003, γνωστό και ως Κανονισμό Δουβλίνο II. Ο εν λόγω Κανονισμός διατήρησε αλλά διευκρίνισε τα κριτήρια του προκάτοχου κειμένου για τον καθορισμό της ευθύνης και έθεσε το Σύστημα του Δουβλίνου υπό τη διακυβέρνηση της ΕΕ. Το 2013, λόγω των παθογενειών που διαπιστώθηκαν στον Κανονισμό Δουβλίνο II, τροποποιήθηκε από τον νυν ισχύοντα Κανονισμό 604/2013 ή αλλιώς Δουβλίνο III. Ο τελευταίος συγκεκριμενοποίησε περαιτέρω τα ιεραρχικά κριτήρια, ενώ εισήγαγε έναν μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης για την αντιμετώπιση πιθανών κρίσεων. Εν συνεχεία, το 2016, λόγω της κριτικής που ασκήθηκε στο Δουβλίνο III, κατατέθηκε νέα πρόταση από την



Επιτροπή, το Δουβλίνο IV (2016/0133/COD) για εκ νέου μεταρρύθμιση του Κανονισμού. Εντούτοις, δεν προχώρησε σε αντικατάστασή του.

Αξίζει, τέλος, να επισημανθεί ότι το Σύστημα του Δουβλίνου, πέρα από τον ομώνυμο Κανονισμό, περιλαμβάνει τον Κανονισμό 2725/2000, που πλέον έχει αντικατασταθεί από τον Κανονισμό 603/2013, γνωστό ως Κανονισμό Eurodac. Μέσω του Eurodac, θεσπίστηκε μια βάση δεδομένων για την καταγραφή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο, συμβάλλοντας έτσι στον εντοπισμό του κράτους μέλους στο οποίο εισήλθε αρχικά ο αιτών άσυλο.

## **1. Κανονισμός Δουβλίνο II**

Ο Κανονισμός Δουβλίνο II υιοθετήθηκε στις 18 Φεβρουαρίου του 2003. Εν αντιθέσει με την Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990, ο εν λόγω Κανονισμός εντάσσεται στο ευρωπαϊκό δίκαιο και είναι δεσμευτικός για όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, θεσπίζει κριτήρια και μηχανισμούς προσδιορισμού της χώρας της ΕΕ που είναι υπεύθυνη για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας. Κάθε αίτηση πρέπει να εξετάζεται μόνο από ένα κράτος μέλος (άρθ. 3§1).

Η διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους ακολουθεί συγκεκριμένα ιεραρχικά διαρθρωμένα κριτήρια, τα οποία απαριθμούνται εξαντλητικά στο Κεφάλαιο III του Κανονισμού 343/2003 (άρθ. 5-14). Αυτά περιλαμβάνουν, κατά σειρά σπουδαιότητας: οικογενειακή επανένωση, κατοχή θεώρησης εισόδου ή άδεια διαμονής, παράνομη είσοδο ή διαμονή σε κράτος μέλος, νόμιμη είσοδο σε κράτος μέλος και αίτηση σε χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα.

### **1.1 Ιεραρχικά Κριτήρια**

Αναλυτικότερα, με βάση την οικογενειακή κατάσταση, εάν ο αιτών άσυλο είναι ασυνόδευτος ανήλικος, μεταφέρεται στο κράτος μέλος που ευρίσκεται νομίμως ένα μέλος της οικογένειάς του. Εν απουσία του τελευταίου, η αίτηση ασύλου θα πρέπει να εξεταστεί από το κράτος μέλος στο οποίο την είχε υποβάλει ο ανήλικος (άρθ. 6). Εάν ο αιτών άσυλο είναι ενήλικος, τότε μεταφέρεται στο κράτος μέλος όπου ένα μέλος της οικογένειάς του έλαβε άδεια διαμονής ως πρόσφυγας (άρθ. 7) ή εάν

έχει υποβάλει αίτηση σε κράτος μέλος, για την οποία δεν έχει ακόμη ληφθεί πρώτη απόφαση επί της ουσίας (άρθ. 8), τότε αυτό το κράτος μέλος καθίσταται υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου, εφόσον σε αμφότερες περιπτώσεις το επιθυμούν οι ενδιαφερόμενοι.

Σχετικά με την έκδοση αδειών διαμονής ή θεωρήσεων, εάν ο αιτών διαθέτει εν ισχύ τίτλο διαμονής ή θεώρησης, τότε το κράτος μέλος που εξέδωσε τον τίτλο καθίσταται υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Εάν ο αιτών άσυλο διαθέτει περισσότερους από έναν εν ισχύ τίτλους διαμονής ή θεωρήσεων που έχουν εκδοθεί από διάφορα κράτη μέλη, υπεύθυνο θεωρείται το κράτος μέλος που εξέδωσε το έγγραφο με τη μεγαλύτερη διάρκεια ισχύος ή, σε περίπτωση ίσης διάρκειας ισχύος με την αψότερη ημερομηνία λήξεως ισχύος. Σε περίπτωση που ο αιτών άσυλο κατέχει έναν ή περισσότερους τίτλους διαμονής που έχουν λήξει ήδη από διάστημα μικρότερο των δύο ετών ή μία ή περισσότερες θεωρήσεις που έχουν λήξει ήδη από διάστημα μικρότερο των έξι μηνών, ισχύουν τα παραπάνω για όσο χρονικό διάστημα ο αιτών δεν έχει εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών (άρθ. 9).

Όσον αφορά στην παράνομη είσοδο ή διαμονή σε κράτος μέλος, εάν ο αιτών άσυλο διέσχισε παρανόμως τα σύνορα κράτους μέλους προερχόμενος από τρίτη χώρα, τότε αυτό το κράτος μέλος οφείλει να προβεί σε εξέταση της αίτησης ασύλου. Η ευθύνη αυτή παύει να υφίσταται δώδεκα μήνες ύστερα από την ημερομηνία κατά την οποία πραγματοποιήθηκε η παράνομη διέλευση των συνόρων. Ακόμα, εάν ο αιτών, κατά την υποβολή της αίτησής του, διαβιούσε προηγουμένως για μια συνεχή περίοδο τουλάχιστον πέντε μηνών σε ένα κράτος μέλος, τότε αυτό είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Σε περίπτωση όμως που διέμεινε για διάστημα τουλάχιστον πέντε μηνών σε περισσότερα κράτη μέλη, υπεύθυνο τίθεται το κράτος μέλος της τελευταίας διαμονής (άρθ. 10).

Σχετικά με την νόμιμη είσοδο στην ΕΕ, εάν ένας υπήκοος τρίτης χώρας εισέρχεται στο έδαφος κράτους μέλους στο οποίο δεν είναι απαραίτητη η κατοχή θεώρησης, αυτό το κράτος μέλος καθίσταται υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου (άρθ. 11).

Τέλος, όταν η αίτηση ασύλου γίνεται στο χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα κράτους μέλους από υπήκοο τρίτης χώρας, αυτό το κράτος μέλος θεωρείται υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης (άρθ. 12).

Κατ' εξαίρεση σε περίπτωση που καθίσταται αδύνατος ο καθορισμός του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου βάσει των ανωτέρω κριτηρίων, τότε υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης είναι το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση ασύλου (άρθ. 13). Ακόμη βάσει της ανθρωπιστικής ρήτηρας, κάθε κράτος μέλος μπορεί να δεχθεί να διαπραγματευθεί μια αίτηση ασύλου για την οποία δεν είναι υπεύθυνο, ύστερα από αίτηση ενός άλλου κράτους μέλους, για λόγους ανθρωπιστικούς, με βάση οικογενειακά ή πολιτισμικά κριτήρια, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι συναινούν (άρθ. 15) [Κανονισμός (ΕΕ) 343/2003].

## **1.2 Αναδοχή και εκ νέου Ανάλυση**

Στα άρθρα 16-20 του Κεφαλαίου V του εν θέματι Κανονισμού, παρατίθεται η δυνατότητα αναδοχής ή εκ νέου ανάλυσης του αιτούντος άσυλο. Ειδικότερα, εάν το κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε αίτηση ασύλου θεωρεί ότι άλλο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέτασή της, δύναται να απευθύνει σε αυτό αίτημα περί αναδοχής του αιτούντος, εντός τριών μηνών από την υποβολή της αίτησης ασύλου (άρθ. 17§1, Καν. 343/2003).

Το αίτημα περί της αναδοχής ή εκ νέου ανάλυσης του αιτούντος πρέπει να περιλαμβάνει στοιχεία ώστε να δίδεται η δυνατότητα στο κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται το αίτημα να προσδιορίσει εάν πράγματι είναι υπεύθυνο. Όταν το προαναφερθέν κράτος μέλος δέχεται την αναδοχή ή την εκ νέου ανάλυση του αιτούντος, αποστέλλεται στον αιτούντα αιτιολογημένη απόφαση που δηλώνει ότι η αίτησή του κρίνεται απαράδεκτη στο κράτος μέλος όπου υποβλήθηκε, καθώς και ότι υπάρχει υποχρέωση μετακίνησης του αιτούντος προς το υπεύθυνο κράτος μέλος (EUR-Lex, 2011).

## **1.3 Κριτική Επισκόπηση**

Μολονότι η θέσπιση του Κανονισμού Δουβλίνο II, απέβλεπε στον εξορθολογισμό του συστήματος εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, θα μπορούσε να ειπωθεί πως σε μεγάλο βαθμό απέτυχε (Συνοδινός, 2012, σ. 64).

Ένα βασικό πρόβλημα που ανέκυψε ήταν η δυσανάλογη επιβάρυνση των κρατών που βρίσκονται στα νότια σύνορα της Ένωσης. Ο στόχος που είχε θέσει η Ένωση, βάσει του άρθρου 80 ΣΛΕΕ, για μια δίκαιη κατανομή των ευθυνών και μια μεγαλύτερη αλληλεγγύη μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών στον τομέα της μετανάστευσης απείχε πολύ από την υλοποίηση του (Συνοδινός, 2012, σ. 65). Ο Κανονισμός Δουβλίνο II δεν βασιζόταν σε ένα σύστημα ποσοτώσεων για τη διανομή των αιτήσεων ασύλου σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, με αποτέλεσμα να μεταβιβαστεί σχεδόν ολόκληρο το βάρος της διαχείρισης στις χώρες που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της. Ιδιαίτερη ένταση προκλήθηκε μεταξύ των κρατών μελών αναφορικά με το κριτήριο της παράνομης εισόδου ή διαμονής. Κατά την περίοδο 2000-2004, τέσσερις χώρες της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης (Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Γερμανία και Αυστρία) λάμβαναν κάθε χρόνο κατά τα έτη αυτά τα 2/3 των αιτήσεων ασύλου παγκοσμίως. Επιθυμώντας να μειώσουν τις ροές προς την επικράτεια τους και να καταπολεμήσουν το φαινόμενο της άγρας ασύλου, προχώρησαν στην υιοθέτηση του προαναφερθέντος κριτηρίου. Ως εκ τούτου, με εξαίρεση την οικογενειακή επανένωση και την ευθύνη ενός κράτους για τη νόμιμη διαμονή και είσοδο υπηκόου τρίτης χώρας, η ευθύνη βάρυνε τις χώρες παράνομης εισόδου, δηλαδή τις περιφερειακές χώρες, όπως την Ελλάδα, την Ιταλία, τη Μάλτα και την Κύπρο (Demerouti, 2020, σ. 251).

Μια άλλη παθογένεια του Κανονισμού, αποτέλεσε η παραβίαση ουσιωδών θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτούντων. «Το σύστημα του Δουβλίνου θεμελιώθηκε στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών, δηλαδή στην υπόθεση ότι κάθε ένα από αυτά εντός των εθνικών πλαισίων σέβεται τα δικαιώματα των προσφύγων, σύμφωνα με το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο. Η αμοιβαιότητα αυτής της αποδοχής, αποτέλεσε θεμέλιο του χαρακτηρισμού της “ασφαλούς χώρας” για κάθε ένα από τα κράτη της Ένωσης.» Εντούτοις στο πλαίσιο του εν θέματι Κανονισμού, το τεκμήριο αυτό ήταν αμάχητο, δηλαδή κατά την μεταφορά των αιτούντων άσυλο από ένα κράτος μέλος στο κράτος μέλος που ορίζεται, βάσει των κριτηρίων, ως υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, το πρώτο δεν είχε ευθύνη για την μεταχείριση των προσώπων στο κράτος υποδοχής (Βογιατζής, 2014, σ. 21 & 27-28). Η εν λόγω ανεπάρκεια του Κανονισμού έλαβε τέλος μέσα από δύο αξιοσημείωτες δικαστικές αποφάσεις, την M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας, του ΕΔΔΑ και την N.S/M.E του ΔΕΕ, οι οποίες εκδόθηκαν, κατά

συντονισμένο και συμπληρωματικό τρόπο, δημιουργώντας ένα νέο, ασφαλέστερο σύστημα ασύλου που σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα των αιτούντων (Συνοδινός, 2012, σ. 66).

## **2. Κανονισμός Δουβλίνο III**

Ο Κανονισμός της ΕΕ αριθ. 604/2013, γνωστός ως Κανονισμός Δουβλίνο III, που ψηφίστηκε στις 26/06/2013 και τέθηκε σε ισχύ την 01/01/2014, ήρθε να αντικαταστήσει τον προαναφερθέντα Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 343/2003 (EUR-Lex, 2020). Ομοίως με τον τελευταίο αποσκοπεί τόσο στην εξάλειψη του φαινομένου των «προσφύγων σε τροχιά» όσο και του φαινομένου «asylum shopping» (Παπασιώπη, 2015, σ. 298).

Ο νέος Κανονισμός δεν μεταβάλλει ολοσχερώς το μέχρι τότε ισχύον σύστημα ασύλου, αλλά επιχειρεί αναδιατυπώνοντάς το να αποσαφηνίσει τμήματα της αρχικής νομοθεσίας που ερμηνεύτηκαν και εφαρμόστηκαν διαφορετικά μεταξύ των κρατών μελών. Ειδικότερα, αποσκοπεί να αποσαφηνίσει την εφαρμογή της ιεραρχίας των κριτηρίων του Δουβλίνου για τον καθορισμό της υπευθυνότητας, να αυστηροποιήσει τις προθεσμίες των διαδικασιών του Δουβλίνου και να βελτιώσει την πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στην ενημέρωση σχετικά με τον Κανονισμό του Δουβλίνου (Fratzke, 2015, σ. 20-21).

Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους καταγράφονται στο Κεφάλαιο III (άρθ. 7-15) του Κανονισμού και επί της ουσίας παραμένουν ίδια με τον προηγούμενο Κανονισμό Δουβλίνο II. Ειδικότερα, με ιεραρχική σειρά, είναι τα ακόλουθα: η οικογενειακή επανένωση, η κατοχή θεώρησης εισόδου ή άδεια διαμονής σε κράτος-μέλος, η παράνομη είσοδος ή διαμονή, η είσοδος χωρίς θεώρηση, η αίτηση σε χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα και η πρώτη χώρα στην οποία υποβάλλεται η αίτηση διεθνούς προστασίας (European Parliament, 2020).

### **2.1 Τροποποιήσεις**

Μια βασική αλλαγή που επέφερε ο Κανονισμός Δουβλίνο III αφορά στον σεβασμό θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας του αιτούντος,

η οποία απορρέει από την απόφαση που λήφθηκε στο ΕΔΔΑ στην υπόθεση “M.M.S. κατά Ελλάδας και Βελγίου, 2011”. Ειδικότερα, το άρθρο 3 ορίζει ότι «όταν είναι αδύνατη η μεταφορά του αιτούντος στο κράτος μέλος που έχει προσδιορισθεί πρωτίστως ως υπεύθυνο, εξαιτίας βάσιμων λόγων που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν συστημικές ελλείψεις στη διαδικασία ασύλου και στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων στο εν λόγω κράτος μέλος, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, κατά την έννοια του άρθρου 4 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το προσδιορίζον κράτος μέλος εξακολουθεί να εξετάζει τα κριτήρια του κεφαλαίου III, ώστε να διαπιστώσει αν άλλο κράτος μέλος μπορεί να προσδιοριστεί ως υπεύθυνο» (άρθ. 3, Καν. (ΕΕ) αριθ. 604/2013).

Παράλληλα, ο νέος Κανονισμός διεύρυνε το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης των μελών μιας οικογένειας (Παπασιώπη, 2015, σ. 300). Ειδικότερα, ενώ προηγουμένως ένας ασυνόδευτος αιτών άσυλο μεταφερόταν στο κράτος μέλος όπου διέμεναν οι γονείς του, πλέον όπως ορίζεται στο άρθ. 8 «εάν ο αιτών είναι ασυνόδευτος ανήλικος, υπεύθυνο κράτος μέλος είναι εκείνο στο οποίο ευρίσκεται νομίμως ένα μέλος της οικογένειας ή αδελφός του ασυνόδευτου ανηλίκου, εφόσον αυτό είναι προς το μείζον συμφέρον του ανηλίκου», ενώ «εάν δεν υπάρχει μέλος της οικογένειας, αδελφός ή συγγενής, υπεύθυνο κράτος μέλος είναι εκείνο στο οποίο ο ασυνόδευτος ανήλικος υπέβαλε την αίτησή του διεθνούς προστασίας, υπό τον όρο ότι αυτό είναι το μείζον συμφέρον του ανηλίκου» (άρθ. 8, Καν. (ΕΕ) αριθ. 604/2013).

Ακόμη, ιδιαίτερα σημαντική ήταν η σύσταση του «Μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης, ετοιμότητας και διαχείρισης κρίσεων» (άρθ. 33), ο οποίος στοχεύει να αντιμετωπίσει τις δυσλειτουργίες των εθνικών συστημάτων ασύλου, καθώς και να προσφέρει αρωγή στα κράτη μέλη που δέχονται στα σύνορά τους μεγάλους αριθμούς αιτούντων διεθνή προστασία (EUR-Lex, 2020). Όπως επακριβώς αναφέρει η Ζ. Παπασιώπη – Πασιά (2015) «μέσω του μηχανισμού αυτού, η Επιτροπή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να την ενημερώνουν συστηματικά για τον αριθμό των αιτούντων άσυλο, τις συνθήκες κράτησης και τη μορφή των περιστατικών, προκειμένου η Επιτροπή να αναλύει τις πληροφορίες αυτές και όταν συμπεραίνει ότι το κράτος εισέρχεται σε κρίση, θα ζητά από το κράτος μέλος να ενεργοποιεί σχέδιο διαχείρισης κρίσης διάρκειας τριών μηνών» (σ. 301).

Τέλος, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι ο Κανονισμός Δουβλίνο III ενισχύει την προστασία των αιτούντων, κατοχυρώνοντας ορισμένες διαδικαστικές εγγυήσεις. Ειδικότερα, πρόκειται για: το δικαίωμα ενημέρωσης (άρθ. 4), προσωπικές συνεντεύξεις (άρθ. 5), περισσότερες εγγυήσεις για ανήλικους (άρθ. 6), δίνοντας προτεραιότητα στο μείζον συμφέρον του παιδιού, αυξημένη προστασία για τα παιδιά τα μέλη της οικογένειας, τα εξαρτώμενα άτομα και τους συγγενείς των αιτούντων, δυνατότητα δωρεάν δικαστικής συνδρομής, κατόπιν αιτήματος, (άρθ. 27) καθώς και το δικαίωμα προσφυγής κατά απόφασης μεταφοράς σε άλλη χώρα της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας αναστολής (Παπασιώπη, 2015, σ. 301).

## 2.2 Κριτική Επισκόπηση

Παρά το γεγονός πως ο Κανονισμός Δουβλίνο III, εν συγκρίσει με τον προγενέστερο, επέφερε ορισμένες αξιοσημείωτες θετικές αλλαγές για τους αιτούντες άσυλο, δεν κατόρθωσε να μεταβάλλει την φιλοσοφία του συστήματος. Παρακάτω αναλύονται μερικοί από τους λόγους για τους οποίους ο Κανονισμός δεν καθίσταται πλήρως αποτελεσματικός.

Καταρχάς, το σύστημα του Δουβλίνου δεν λειτουργεί με δίκαιο τρόπο. Τα κράτη μέλη δεν σέβονται, στη πράξη, την ιεραρχία των κριτηρίων, καθώς το κυρίαρχο κριτήριο που εφαρμόζεται ως επί το πλείστον είναι αυτό της πρώτης παράνομης εισόδου του αιτούντος. Κατά την περίοδο της μεταναστευτικής κρίσης του 2015, περίπου 850.000 άνθρωποι διέσχισαν τα εξωτερικά σύνορα της Ανατολικής Μεσογείου επιδιώκοντας να εισέλθουν στην ΕΕ. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα, τα κράτη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, και δη η Ελλάδα και η Ιταλία, να δεχθούν ανεξέλεγκτα μεταναστευτικά κύματα, θέτοντας σε επείγουσα κατάσταση τα εθνικά τους συστήματα ασύλου. Καθώς μάλιστα οι χώρες των εξωτερικών συνόρων ήταν κατά κύριο λόγο και οι χώρες της πρώτης παράνομης εισόδου των αιτούντων, βρέθηκαν αντιμέτωπες με την εξέταση χιλιάδων αιτήσεων αλλά και με την υποδοχή (στέγαση, διατροφή, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη) και παραμονή στο έδαφός τους χιλιάδων ανθρώπων (Τσιρογιάννη, 2021). Παρά την διακηρυττόμενη λοιπόν αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, δεν τηρείται η ισόρροπη κατανομή των αιτούντων άσυλο και εξακολουθούν να επιβαρύνονται δυσανάλογα οι παραμεθόριες χώρες.

Ένας δεύτερος παράγοντας που καθιστά το εν λόγω σύστημα αναποτελεσματικό, αποτελεί το γεγονός πως δεν έχει καταφέρει να εξαλείψει το φαινόμενο των δευτερογενών μετακινήσεων, δηλαδή το φαινόμενο κατά το οποίο ένας αιτών μετακινείται από το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου του σε άλλο κράτος μέλος. Σύμφωνα με την Ολλανδική Συμβουλευτική Επιτροπή για θέματα μετανάστευσης, μολονότι ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου μειώθηκε μετά το 2015-16, ο αριθμός των δευτερογενών μετακινήσεων αυξήθηκε κατά πολύ. Η Γερμανία και η Γαλλία αποτελούν μάλιστα τις δύο κύριες χώρες άφιξης αιτούντων άσυλο από δευτερογενείς μετακινήσεις. Αυτό οφείλεται στις προτιμήσεις των αιτούντων, που σχετίζονται είτε με προσωπικές ανησυχίες είτε με ευνοϊκότερες συνθήκες υποδοχής, κοινωνικά δικαιώματα, γνώση της γλώσσας, ευκαιρίες στην αγορά εργασίας κ.λπ. (European Parliament, 2020).

Εξίσου, δυσλειτουργικό είναι το σύστημα αναφορικά με την εκπλήρωση αιτημάτων μεταφοράς μεταξύ των κρατών μελών. Το 2013 από το σύνολο των 76.358 αιτημάτων, 56.466 έγιναν αποδεκτά από τις χώρες υποδοχής, αλλά μόνο 15.938 (20%) πραγματοποιήθηκαν. Οι λόγοι είναι πολλαπλοί. Σε ορισμένες περιπτώσεις ασκούν έφεση οι αιτούντες άσυλο ή δεν είναι συνεργάσιμοι για την επιστροφή τους σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ενώ σε άλλες περιπτώσεις, οι χώρες υποδοχής ενδέχεται να μην αποδέχονται το αίτημα λόγω έλλειψης αποδεικτικών στοιχείων (Garcés-Mascreñas, 2015, σ. 2).

Μία ακόμη αδυναμία του συστήματος του Δουβλίνου είναι η πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει τις διοικητικές διαδικασίες στις οποίες υπόκεινται οι αιτούντες άσυλο κατά την άφιξή τους στην ΕΕ. Η διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου επιβραδύνεται σημαντικά λόγω των ποικίλων εμπλεκόμενων φορέων (διοικητικοί, νομικοί, ιατρικοί, αστυνομικοί, ΜΚΟ), καθώς επίσης και λόγω της γεωγραφικής διασποράς τους. Μάλιστα σε πολλές περιπτώσεις παρατηρείται και έλλειψη συνεργασίας μεταξύ αυτών των φορέων, γεγονός που δυσχεραίνει ακόμα περισσότερο την εξέταση των αιτήσεων ασύλου. Στη Γαλλία, επί παραδείγματι, οι αιτούντες άσυλο που είναι εγγεγραμμένοι σε έναν από τους έντεκα νομούς της χώρας, πρέπει να ταξιδέψουν στο Παρίσι για να πραγματοποιήσουν συνέντευξη στην Εθνική Υπηρεσία Ασύλου (OFPRA). Το ποσοστό των διαδικασιών του Δουβλίνου στον συνολικό αριθμό των αιτήσεων ασύλου αυξήθηκε από 15% το 2014 σε 26-27% το



2016-17, γεγονός που οδήγησε σε περαιτέρω καθυστερήσεις (European Parliament, 2020).

Εάν λοιπόν το Δουβλίνο δεν εξυπηρετεί το συμφέρον ούτε των κρατών μελών, επειδή είναι άδικο και αναποτελεσματικό, ούτε των αιτούντων άσυλο, γιατί συνεχίζουμε με αυτό το σύστημα; (Garcés-Mascareñas, 2015, σ. 3).

### **3. Πρόταση Δουβλίνο IV**

Τον Μάιο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνώρισε ότι το καθεστώς του Δουβλίνου δεν λειτουργεί όπως θα έπρεπε και ως εκ τούτου αποφάσισε να προχωρήσει σε μια αξιολόγηση του συστήματος του Δουβλίνου, με σκοπό την αναθεώρησή του (Cafiero, 2019, σ. 13). Έτσι, το Μάιο του 2016 υπέβαλε μια νέα Πρόταση, γνωστή ως «Δουβλίνο IV», για τη μεταρρύθμιση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013. Σε γενικές γραμμές, η λογική του νέου κειμένου δεν διαφέρει από τα προγενέστερα, καθώς οι βασικοί στόχοι του συστήματος παραμένουν αναλλοίωτοι. Οι τροποποιήσεις που προτείνονται δεν επιδιώκουν την εξ 'ολοκλήρου αναδιαμόρφωση του συστήματος, αλλά τη συμπλήρωση και βελτίωση του περιεχομένου του (Νάσκου-Περράκη κ.α., 2017, σ. 175).

#### **3.1 Προτεινόμενες τροποποιήσεις**

Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση αποσκοπούσε να υλοποιήσει κατά κύριο λόγο τρεις στόχους. Ο πρώτος είναι η απλοποίηση και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συστήματος του Δουβλίνου, καθώς και ο αποτελεσματικός προσδιορισμός ενός μόνο κράτους μέλους ως υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας. Ο δεύτερος είναι η αποθάρρυνση, μέσω κυρώσεων, των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο που προσπαθούν να φτάσουν σε χώρα διαφορετική από αυτήν στην οποία υποχρεούνται να υποβάλουν την αίτησή τους. Τέλος, ο τρίτος είναι η δίκαιη κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, καθιερώνοντας ένα διορθωτικό μηχανισμό κατανομής των αιτούντων άσυλο, ο οποίος θα ενεργοποιείται αυτόματα εάν ένα κράτος μέλος βρεθεί αντιμέτωπο με δυσανάλογο αριθμό αιτήσεων ασύλου (Cafiero, 2019, σ.13).

Αναλυτικότερα για την καταπολέμηση του φαινομένου των δευτερογενών μετακινήσεων, προτείνεται η θέσπιση της υποχρέωσης του αιτούντος να υποβάλει αίτηση είτε στο κράτος μέλος πρώτης παράτυπης εισόδου στην ΕΕ, είτε σε περίπτωση νόμιμης διαμονής, στο οικείο κράτος μέλος. Κατ' αυτό τον τρόπο, ο αιτών δεν θα έχει το δικαίωμα να επιλέξει το κράτος μέλος στο οποίο θα υποβάλει την αίτησή του. Σε περίπτωση μάλιστα μη συμμόρφωσης, το κράτος μέλος πρέπει να εξετάσει την αίτηση με ταχεία διαδικασία (Νάσκου-Περράκη κ.α., 2017, σ. 175-176).

Επιπλέον, η Πρόταση επιδιώκει να διασφαλίσει τον κανόνα ότι μόνο ένα κράτος μέλος θα είναι υπεύθυνο για εξέταση μιας αίτησης, καθώς και ότι τα ιεραρχικά κριτήρια εφαρμόζονται μόνο μία φορά. Για το σκοπό αυτό, τονίζει ότι μόλις ένα κράτος μέλος εξετάσει την αίτηση ως υπεύθυνο κράτος μέλος, παραμένει υπεύθυνο για την εξέταση των μελλοντικών διαβημάτων και αιτήσεων του συγκεκριμένου αιτούντος (Tubacovic, 2017, σ. 4).

Το πιο νεωτεριστικό όμως στοιχείο που εισάγει ο αναδιατυπωμένος Κανονισμός είναι η σύσταση ενός διορθωτικού μηχανισμού κατανομής των αιτούντων στις περιπτώσεις όπου ένα κράτος μέλος υφίσταται δυσβάστακτη πίεση λόγω ξαφνικών και υψηλών εισροών αιτούντων άσυλο. Ο εν λόγω μηχανισμός αποσκοπεί στον δίκαιο επιμερισμό των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών και στη ταχεία πρόσβαση των αιτούντων στις διαδικασίες προσδιορισμού του καθεστώτος τους, όταν ένα κράτος μέλος έρχεται αντιμέτωπο με δυσανάλογο αριθμό αιτούντων (Tubacovic, 2017, σ. 4). Ο μηχανισμός λειτουργεί βάσει μιας κλειδας αναφοράς, η οποία βασίζεται σε δύο κριτήρια με ίσο συντελεστή βαρύτητας 50%, το μέγεθος του πληθυσμού και το συνολικό ΑΕγχΠ του κράτους μέλους. Η εφαρμογή της διορθωτικής κατανομής υπέρ κράτους μέλους ενεργοποιείται αυτόματα όταν ο αριθμός των αιτήσεων διεθνούς προστασίας για τις οποίες ένα κράτος μέλος είναι υπεύθυνο υπερβαίνει το 150% του αριθμού που προσδιορίζεται στην κλειδα αναφοράς (Νάσκου-Περράκη κ.α., 2017, σ. 177).

### **3.2 Κριτική Επισκόπηση**

Μολονότι, το Δουβλίνο IV προτείνει ορισμένες διαδικαστικές βελτιώσεις, εισάγοντας νέα στοιχεία για την αντιμετώπιση των δευτερογενών μετακινήσεων και την έλλειψη αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, η πρόταση παραμένει ανεπαρκής.

Το αναθεωρημένο σχέδιο παρουσιάζει μια γενικότερη αυστηροποίηση των ήδη καθιερωμένων κριτηρίων και κανόνων, ιδίως όσον αφορά στην αντιμετώπιση δευτερογενών μετακινήσεων. Αναφέρονται ρητά οι υποχρεώσεις των αιτούντων διεθνή προστασία, ενώ σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, προβλέπεται η επιβολή κυρώσεων συμπεριλαμβανομένου του πιθανού αποκλεισμού από το σύστημα υποδοχής (Cafiero, 2019, σ. 16). Η εν λόγω διάταξη αποτελεί, θα λέγαμε, μια πιο καταναγκαστική πολιτική ασύλου και δεν επιδιώκει να εξετάσει τους πραγματικούς λόγους για τους οποίους επιλέγουν οι αιτούντες άσυλο να μετακινηθούν (Tubacovic, 2017, σ. 4).

Επιπροσθέτως, η πρόταση προβλέπει έναν ανεπαρκή και αναποτελεσματικό μηχανισμό κατανομής, που δεν φαίνεται να περιορίζει την ανισότητα μεταξύ των κρατών μελών (Cafiero, 2019, 16). Οι χώρες εισόδου θα πρέπει να αναλαμβάνουν πρόσθετες αρμοδιότητες πριν από την εφαρμογή του μηχανισμού, όπως την καταχώρηση των αιτήσεων, τον έλεγχο του παραδεκτού των αιτήσεων κλπ. Αυτό θα επιδεινώσει την ήδη υπάρχουσα ανισορροπία των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, αναθέτοντας αρμοδιότητες «φύλακα» σε χώρες παράτυπης εισόδου, δηλαδή στα ήδη επιβαρυνόμενα κράτη της Ιταλίας και της Ελλάδας (Tubacovic, 2017, σ. 5).

Όπως, χαρακτηριστικά αναφέρει ο Βασίλης Χατζόπουλος, «παρά την κοινή παραδοχή περί της αποτυχίας του τελευταίου Κανονισμού, προτείνονται μέτρα όπως η υποχρέωση υποβολής αιτήματος και η παραμονή των ασυνόδευτων ανηλίκων στο κράτος μέλος εισόδου και ο υποχρεωτικός έλεγχος του παραδεκτού επί τη βάση της πρώτης χώρας ασύλου ή της ασφαλούς τρίτης χώρας σε περιόδους «κρίσεων», εξέλιξη που, όπως συνάγεται, θα αποκλείσει μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο από τον μηχανισμό μετεγκατάστασης» (Τσολάκη, 2018). Είναι μάλιστα σημαντικό να καταστεί σαφές ότι η αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών θα πρέπει να εφαρμόζεται από τη στιγμή που ένας αιτών εισέρχεται στη χώρα της πρώτης εισόδου και όχι μόνο σε περιπτώσεις κρίσεων (Cafiero, 2019, σ. 17).

## Μέρος Τρίτο

### Το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Την 23η Σεπτεμβρίου 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε ένα σύνολο συστάσεων και προτάσεων Κανονισμών, με στόχο να βελτιώσει τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου στα κράτη-μέλη. Πρόκειται για το «Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο». Παράλληλα, ανακοίνωσε ότι αποσύρει την Πρόταση Κανονισμού «Δουβλίνο IV», που είχε κατατεθεί το 2016 (Ελληνική Δημοκρατία Υπουργείου Εξωτερικών, 2020). Με το νέο Σύμφωνο, η Επιτροπή προτείνει τη χάραξη μιας νέας αρχής για τη μετανάστευση, αποσκοπώντας στη διαμόρφωση εμπιστοσύνης μέσω αποτελεσματικότερων διαδικασιών και στη δημιουργία νέας ισορροπίας μεταξύ ευθύνης και αλληλεγγύης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

#### 1. Βασικό Περιεχόμενο

Οι κύριοι άξονες του Νέου Συμφώνου περιλαμβάνουν: την ενίσχυση της εμπιστοσύνης μέσω αποτελεσματικότερων και ταχύτερων διαδικασιών (όπως υποχρεωτικό έλεγχο διαλογής πριν από την είσοδο, ταχύτερη διαδικασία ασύλου στα σύνορα και ανεξάρτητο μηχανισμό παρακολούθησης για τη διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων), ευέλικτες επιλογές για τη συνεισφορά των κρατών μελών (όπως μεταφορά των αιτούντων άσυλο στο έδαφός τους ή χρηματοδότηση της διαδικασίας επιστροφής όσων δεν έχουν δικαίωμα διαμονής ή επιχειρησιακή στήριξη), κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για τις επιστροφές (όπως ενισχυμένη συνεργασία με τρίτες χώρες, αποτελεσματικότερο νομικό πλαίσιο κ.λπ.), σχέδιο δράσης για την ενσωμάτωση και την ένταξη για την περίοδο 2021-2024 και έναν νέο κανονισμό για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2020).

Στόχος λοιπόν τίθεται η ολοκληρωμένη προσέγγιση και χάραξη πολιτικής στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης, των επιστροφών, της προστασίας των εξωτερικών συνόρων και της καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης μεταναστών (COM/2020/612 final).

## 1.1 Νομοθετικές προτάσεις

Το νέο Σύμφωνο απαρτίζεται, όπως προαναφέρθηκε, από ένα σύνολο προτάσεων Κανονισμών που επιδιώκουν να δώσουν μια νέα πνοή στη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ και να θεσπίσουν από κοινού το νομοθετικό πλαίσιο που θα συμβάλλει στην εφαρμογή μιας σφαιρικής προσέγγισης για τη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου. Οι νομοθετικές αυτές προτάσεις, όταν υιοθετηθούν, θα έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα και θα αποτελούν τμήμα του Ευρωπαϊκού δικαίου (Picum, 2021).

Πιο συγκεκριμένα, το Σύμφωνο εμπεριέχει καταρχάς τον «Νέο Κανονισμό για τον έλεγχο διαλογής». Η εν λόγω πρόταση θεσπίζει έλεγχο διαλογής πριν από την είσοδο, ο οποίος θα πρέπει να εφαρμόζεται σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα χωρίς να πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου ή μετά την αποβίβαση, ύστερα από επιχείρηση έρευνας και διάσωσης. Όπως αναφέρεται ρητά στην πρόταση, στόχος του ελέγχου διαλογής είναι η ενίσχυση της προστασίας του χώρου Σένγκεν και η αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεικτών ροών και της παράτυπης μετανάστευσης (COM/2020/612 final). Ο έλεγχος αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει ταυτοποίηση των προσώπων, έλεγχο της κατάστασης της υγείας τους, έλεγχο ασφάλειας, καθώς και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων και καταχώριση στη βάση δεδομένων Eurodac (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Το Νέο Σύμφωνο περιλαμβάνει ακόμη τον «Νέο Κανονισμό για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης». Μέσω της εν λόγω πρότασης, προτείνεται η θέσπιση ενός κοινού πλαισίου που θα συμβάλλει στη συνολική προσέγγιση της διαχείρισης του ασύλου και της μετανάστευσης, με βάση τις αρχές της ολοκληρωμένης χάραξης πολιτικής, της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών. Ταυτόχρονα, επιδιώκεται η δημιουργία ενός νέου μηχανισμού σταθερής αλληλεγγύης που θα παρέχει αλληλεγγύη σε συνεχή βάση σε κανονικές συνθήκες και θα συνδράμει τα κράτη μέλη με αποτελεσματικά μέτρα για την έμπρακτη διαχείριση της μετανάστευσης όταν αντιμετωπίζουν μεταναστευτική πίεση (COM/2020/610 final). Ειδικότερα, με τα μέτρα αλληλεγγύης τα κράτη μέλη θα μπορούν να συνεισφέρουν στις επιστροφές των ατόμων που δεν έχουν δικαίωμα διαμονής, με τη μορφή χορηγιών επιστροφής ή να διευκολύνουν τη μετεγκατάσταση νεοαφιχθέντων ατόμων, ατόμων που χρήζουν προστασίας, αναγνωρισμένων προσφύγων κλπ. ή να προσφέρουν άμεση επιχειρησιακή στήριξη, διασφαλίζοντας έτσι δίκαιη κατανομή

ευθυνών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Παράλληλα, η παρούσα πρόταση επιχειρεί να καταστήσει αποτελεσματικότερη τη διαδικασία προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας, αλλά και να περιορίσει τις καταχρήσεις και τις μη επιτρεπόμενες μετακινήσεις των αιτούντων εντός της ΕΕ. Τέλος, η Επιτροπή απέσυρε την πρόταση της για το Δουβλίνο του 2016, αποσκοπώντας στην οικοδόμηση ενός ευρύτερου και σταθερότερου πλαισίου για τις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου (COM/2020/610 final).

Το Νέο Σύμφωνο απαρτίζεται επίσης από την «τροποποιημένη Πρόταση αναθεώρησης του Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου». Η παρούσα πρόταση προτείνει την τροποποίηση της πρότασης κανονισμού του 2016 για τη διαδικασία ασύλου, τονίζοντας την ανάγκη θέσπισης μιας κοινής διαδικασίας ασύλου, η οποία θα αντικαθιστά τις διάφορες αποκλίνουσες διαδικασίες στα κράτη μέλη και θα εφαρμόζεται σε όλες τις αιτήσεις που υποβάλλονται στα κράτη μέλη. Σκοπός της κοινής διαδικασίας στα σύνορα για το άσυλο και την επιστροφή είναι η ταχεία εξέταση των καταχρηστικών αιτήσεων ασύλου ή αιτήσεων ασύλου που υποβάλλονται στα εξωτερικά σύνορα από αιτούντες τρίτων χωρών με χαμηλό ποσοστό αναγνώρισης, ούτως ώστε να επιταχύνεται η επιστροφή των προσώπων που δεν έχουν δικαίωμα παραμονής στην Ένωση. Έτσι, η νέα συνοριακή διαδικασία θα συνδράμει αφενός στην ταχεία εξακρίβωση του καθεστώτος των μεταναστών κατά την άφιξή τους, και αφετέρου στη διαδικασία επιστροφής στα σύνορα, εντείνοντας την ταχεία επιστροφή των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο (COM/2020/611 final).

Μια ακόμη πρόταση Κανονισμού που υποβλήθηκε μαζί με το Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο ήταν ο «Νέος Κανονισμός τις καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας». Κύριος στόχος της παρούσας πρότασης είναι η πραγματοποίηση των αναγκαίων προσαρμογών ή παρεκκλίσεων από ορισμένες διατάξεις του Κανονισμού για τις διαδικασίες ασύλου και επιστροφής, καθώς και μικρές τροποποιήσεις στον μηχανισμό αλληλεγγύης που θεσπίστηκε με τον Κανονισμό για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, ώστε να διασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη θα μπορούν να ανταποκριθούν σε καταστάσεις κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της διαχείρισης του ασύλου και της μετανάστευσης εντός της Ένωσης, όπως, επί παραδείγματι, σε περιπτώσεις μαζικής εισροής παράτυπων μεταναστών (COM/2020/613 final).

Τέλος, το Νέο Σύμφωνο απαρτίζεται από την «τροποποιημένη πρόταση για την αναθεώρηση του Κανονισμού Eurodac του 2016» η οποία προβλέπει την αναβάθμιση του εν λόγω συστήματος σε μια κοινή ευρωπαϊκή βάση δεδομένων για τη στήριξη των ενωσιακών πολιτικών για το άσυλο, την επανεγκατάσταση και την παράτυπη μετανάστευση. Ταυτόχρονα, επιδιώκει να εξασφαλίσει την πλήρη διαλειτουργικότητά του με άλλες βάσεις δεδομένων ώστε να επιτυγχάνεται όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη διαχείριση των συνόρων (COM/2020/614 final).

## **1.2 Συστάσεις και Κατευθυντήριο Έγγραφο**

Το Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, εκτός των προτάσεων που αναφέρθηκαν ανωτέρω, απαρτίζεται από τρεις συστάσεις και ένα κατευθυντήριο έγγραφο, μη δεσμευτικού χαρακτήρα, που εγκρίθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Picum, 2021).

Καταρχάς, περιλαμβάνει το «Σχέδιο στρατηγικής για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων». Το σχέδιο αυτό αποτελείται από δύο στάδια. Το πρώτο είναι το στάδιο παρακολούθησης και ετοιμότητας που αποσκοπεί στη δημιουργία ενός συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης/πρόβλεψης σε ενωσιακό επίπεδο, καθώς και στην ανάπτυξη της αναγκαίας ανθεκτικότητας στα κράτη μέλη ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν σε κάθε είδους μεταναστευτική κρίση. Το δεύτερο στάδιο, της διαχείρισης μεταναστευτικών κρίσεων, επιδιώκει «να στηρίζει την ταχεία, αποτελεσματική και συντονισμένη αντίδραση της ΕΕ έναντι μιας μεταναστευτικής κρίσης, παρέχοντας έγκαιρα και επικαιροποιημένα στοιχεία στα όργανα λήψης αποφάσεων της ΕΕ σχετικά με την εξελισσόμενη επιχειρησιακή κατάσταση, καθώς και στηρίζοντας επί τόπου την παρακολούθηση και τον συντονισμό, όπως και την επικοινωνία σε τεχνικό επίπεδο μεταξύ όλων των μερών» [Σύσταση (ΕΕ) 2020/1366].

Επιπλέον, εμπεριέχει τη «Σύσταση για την επανεγκατάσταση και τις συμπληρωματικές οδούς». Σκοπός της παρούσας σύστασης είναι να υποστηρίξει τις συνεχείς προσπάθειες των κρατών μελών για την ενίσχυση νόμιμων και ασφαλών διαύλων για τα πρόσωπα που χρειάζονται διεθνή προστασία. Ειδικότερα, καταβάλλονται προσπάθειες για να εκφραστεί η αλληλεγγύη προς τρίτες χώρες όπου έχει εκτοπιστεί μεγάλος αριθμός ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, για τη

συνδρομή σε διεθνείς πρωτοβουλίες επανεγκατάστασης και εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους, καθώς και για τη βελτίωση της συνολικής διαχείρισης της μετανάστευσης [Σύσταση (ΕΕ) 2020/1364].

Τέλος, εμπεριέχει τη «Σύσταση για τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης από ιδιωτικά σκάφη», η οποία αφορά στη χρήση ιδιωτικών σκαφών για έρευνα και διάσωση, με σκοπό τη διαφύλαξη της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας και την εξασφάλιση του συντονισμού μεταξύ κρατικών και ιδιωτικών σκαφών [Σύσταση (ΕΕ) 2020/1365], καθώς και τις «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την οδηγία για την υποβοήθηση» που περιλαμβάνουν διευκρινίσεις σχετικά με τη μη ποινικοποίηση των ανθρωπιστικών δραστηριοτήτων (2020/C 323/01).

## **2. Κριτική**

Μολονότι, εκ πρώτης όψεως, το νέο Σύμφωνο φαίνεται να υπόσχεται τη χάραξη μιας δικαιότερης πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο, ήδη από την ανακοίνωση του, υπήρξαν αμφιβολίες ως προς την ικανότητά του να επιφέρει ουσιώδεις αλλαγές (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2020). Οι Βρυξέλλες πρότειναν την διεξαγωγή περισσότερων ελέγχων, περισσότερων επαναπατρισμών καθώς και την κατάργηση της ποσόστωσης για τους πρόσφυγες. Αν και η νέα μεταναστευτική πολιτική αποσκοπούσε να ξεπεράσει τον διχασμό μεταξύ των κρατών-μελών, προκλήθηκαν αντιπαραθέσεις (Lazaro & Sziros, 2020).

Στις 24 Σεπτεμβρίου του 2020, την επομένη της ανακοίνωσης του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και Άσυλο, τα μέλη της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συζήτησαν για το νέο σχέδιο παρουσία του αντιπροέδρου της Επιτροπής, Μαργαρίτη Σχοινά, και της επιτρόπου εξωτερικών υποθέσεων, Ύλβα Γιόχανσον. Οι αντιδράσεις των ευρωβουλευτών ήταν ποικίλες και αντιφατικές, με κάποιους να χαρακτηρίζουν την εν λόγω πρωτοβουλία ένα "βήμα προς την σωστή κατεύθυνση" για την ενίσχυση των χωρών που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή του, και άλλους να καταδικάζουν την μη αφαίρεση από τον Κανονισμό του Δουβλίνου της αρχής εξέτασης των αιτημάτων ασύλου από την χώρα εισόδου (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2020).

Η πρόταση της Κομισιόν, κατακρίθηκε έντονα, με ΜΚΟ να κατηγορούν την Επιτροπή, ότι υποχώρησε στις επιθυμίες των χωρών που ακολουθούν εχθρικότερη



πολιτική υποδοχής μεταναστών (Η Κομισιόν δέχεται επικρίσεις για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2020). «Είναι ένας συμβιβασμός ανάμεσα στη μικροψυχία και την ξеноφοβία» έγραψε στο Twitter ο Βέλγος ερευνητής Φρανουά Γκεμέν, λέγοντας πως πρόκειται για «τις ίδιες συνταγές που αποτυγχάνουν εδώ και 20 χρόνια, και την ίδια λογική της Ευρώπης φρούριο» (ΕΕ: Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο - Ποιά η σημασία για την Ελλάδα, 2020).

«Δυστυχώς το νέο σύμφωνο ούτε ανατρέπει το Δουβλίνο και τα βάρη που δέχεται η χώρα πρώτης εισόδου, ούτε προσφέρει μια πραγματική λύση σε μετανάστες και πρόσφυγες», όπως αναφέρει η Μαριλένα Κοπά (2020). Αν και περιλαμβάνει ορισμένες πτυχές που θα βοηθήσουν τις χώρες πρώτης υποδοχής, τείνει να βασίζεται κατά κύριο λόγο στην πιο τελεσφόρα διαχείριση στα σύνορα και στην πρόθυμη συνεργασία των κρατών-μελών (Παλαιολόγος, 2020). Παράλληλα, με την χορηγία επιστροφής, με την οποία ένα κράτος μέλος αναλαμβάνει για λογαριασμό άλλου κράτους μέλους, την ευθύνη για την επιστροφή ενός ατόμου που δεν έχει δικαίωμα διαμονής, ικανοποιούνται κυρίως οι χώρες του Βίσεγκραντ που αντιτάσσονται στην υποχρέωση μετεγκατάστασης εντός της επικράτειάς τους. Το ζήτημα αυτό μάλιστα παρέμεινε ασαφές, καθώς δεν αναφέρεται πως θα λειτουργήσει στην πράξη ο νέος μηχανισμός αλληλεγγύης. Τι θα γίνει στην περίπτωση που όλα ή τα περισσότερα κράτη μέλη επιλέξουν να χρηματοδοτήσουν τη διαδικασία επιστροφής αντί να συνδράμουν στη μετεγκατάσταση; (Joannon, Pope & Welandar, 2020)

Επιπλέον, η Επιτροπή ισχυρίζεται σταθερά ότι το Σύμφωνο και οι προτάσεις Κανονισμών του εγγυώνται τα θεμελιώδη δικαιώματα, τηρώντας τις αρχές του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις διεθνείς νομικές υποχρεώσεις (Joannon, et al., 2020). Εντούτοις, το κείμενο δεν περιλαμβάνει καμιά παραπομπή στο παγκόσμιο Σύμφωνο για μια Ασφαλή, Συντεταγμένη και Τακτική Μετανάστευση που υιοθετήθηκε από τον ΟΗΕ το 2018, παραμερίζοντας έτσι θεμελιώδεις αρχές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προσφύγων και μεταναστών (Κοπά, 2020).

Με μια πιο προσεκτική ματιά λοιπόν, το νέο Σύμφωνο ούτε αντιμετωπίζει το ζήτημα των μεταναστευτικών ροών ούτε μεταρρυθμίζει ουσιαστικά την πολιτική ασύλου και ασύλου και μετανάστευσης, προσπαθεί απλώς να απαλύνει τις ανησυχίες των κρατών μελών (Κοπά, 2020).

### **3. Το Νέο Σύμφωνο έναν χρόνο μετά... σε αδιέξοδο οι διαπραγματεύσεις**

Το Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, δεν αποτελεί Συνθήκη, αλλά συναινετική δέσμευση των κρατών μελών για την υιοθέτηση κοινών αρχών με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου σε ενωσιακό επίπεδο. Για την επιτυχή εφαρμογή του απαιτείται ομοφωνία στο Συμβούλιο, η οποία ενάμισι χρόνο μετά δεν έχει ακόμη επιτευχθεί, καθυστερώντας το φιλόδοξο όραμα της Επιτροπής για τη χάραξη μιας «νέας αρχής» για τη μετανάστευση (Wihtol de Wenden, 2021, σ. 1).

Λαμβάνοντας υπόψη την έλλειψη αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή των προσφύγων κατόπιν της συριακής κρίσης του 2015, την έλλειψη εμπιστοσύνης σχετικά με την δίκαιη κατανομή των ευθυνών και το χάσμα μεταξύ της Ανατολικής Ευρώπης μεταξύ των λεγόμενων χωρών Visegrad (Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχία, Σλοβακία) και της Δυτικής Ευρώπης, ιδίως της Γερμανίας, η οποία δέχθηκε περισσότερους από ένα εκατομμύριο αιτούντες άσυλο το 2015, θα χρειαστεί περισσότερος χρόνος για την ομόφωνη έγκριση του νέου Συμφώνου από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και αναμφίβολα περισσότερες διαπραγματεύσεις και συμβιβασμοί (Wihtol de Wenden, 2021, σ. 1).

Μόλις μία ημέρα από την ανακοίνωση του Νέου Συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο, οι πρωθυπουργοί των χωρών της Κεντρικής Ευρώπης “Visegrad Four” αντιτάχθηκαν στο νέο σχέδιο της Επιτροπής (Zalan, 2020). Αντίστοιχη στάση είχαν υιοθετήσει η Ουγγαρία και η Σλοβακία, ύστερα από τη μεταναστευτική κρίση του 2015, όταν απέρριψαν τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της απόφασης του Συμβουλίου για τη δημιουργία έκτακτου μηχανισμού μετεγκατάστασης προσφύγων από την Ελλάδα και την Ιταλία προσφεύγοντας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τελικά, το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι η αρχή της αλληλεγγύης που διέπει την ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου (άρθ. 80 ΣΛΕΕ), μπορεί να οδηγήσει στη λήψη μέτρων δεσμευτικού χαρακτήρα (Αντωνίου, 2019, σ. 95). Η πολιτική αντίθεση των χωρών «Visegrad» σε βασικές πτυχές του Νέου Συμφώνου κατέστησε εξαρχής δυσχερή την επιτυχή του πορεία (Zalan, 2020).

Από την άλλη, οι μεσογειακές χώρες πρώτης υποδοχής που επωμίστηκαν δυσανάλογο βάρος στην ευρωπαϊκή κρίση του 2015, αποφάσισαν να συνενώσουν τις δυνάμεις τους υιοθετώντας ενιαία στάση και προωθώντας κοινές θέσεις και

προτάσεις στις διαπραγματεύσεις για το Νέο Σύμφωνο. Η Ισπανία, η Ιταλία, η Κύπρος, η Μάλτα και η Ελλάδα συνασπίστηκαν σε μια συμμαχία, γνωστή ως MED 5 (MED 5: Συμφωνία των χωρών για ενιαία στάση στο νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης, 2021). Στο πλαίσιο δύο διασκέψεων που πραγματοποίησαν στην Αθήνα και στην Μάλαγα αντίστοιχα, τα Νότια κράτη της Ευρώπης τόνισαν πως «στην παρούσα του μορφή, το Σύμφωνο δεν παρέχει επαρκείς διαβεβαιώσεις στα κράτη μέλη της πρώτης γραμμής» (EU's southern states step up calls for 'solidarity' in managing mass migration, 2021). Ζήτησαν "δίκαιη" και "υποχρεωτική" κατανομή των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών έναντι των μεταναστευτικών ροών, αναφέροντας μάλιστα στην κοινή ανακοίνωσή τους, ότι αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη δημιουργία ενός «προβλέψιμου και υποχρεωτικού μηχανισμού μετεγκατάστασης για τα κράτη που αναμένεται να αντιμετωπίσουν τις αφίξεις, λόγω της γεωγραφικής τους θέσης» (Σαρακινός, 2021).

Σε πρόσφατη έκθεση της για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιγράφει την πρόοδο και τις σημαντικές εξελίξεις που έχουν σημειωθεί στον τομέα τον τελευταίο ενάμιση χρόνο, προσδιορίζει τις κύριες προκλήσεις και σκιαγραφεί τις προοπτικές προόδου, καθορίζοντας τα βήματα που θα οδηγήσουν σε μια πιο ισχυρή, βιώσιμη και δίκαιη πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο (Europe Direct, 2021). Ο Μαργαρίτης Σχοινάς, υπογράμμισε ότι «ενώ η πρόοδος όσον αφορά την έγκρισή των προτάσεων του Νέου Συμφώνου είναι επώδυνα αργή, την ίδια στιγμή εξακολουθούν να κάνουν την εμφάνισή τους νέες και παλιές μορφές μεταναστευτικών προκλήσεων. Από τη συνεχιζόμενη πίεση στην Κεντρική Μεσόγειο, την επιδείνωση της κατάστασης στο Αφγανιστάν και τη νέα πίεση στα ανατολικά σύνορά μας, όλες αυτές οι εξελίξεις δείχνουν την επιτακτική ανάγκη για ένα βιώσιμο ευρωπαϊκό πλαίσιο ασύλου και μετανάστευσης». Ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής μάλιστα, τόνισε ότι «εάν υιοθετηθούν οι προτάσεις του Συμφώνου, θα μπορούσαν να βελτιώσουν σημαντικά την ικανότητα των κρατών μελών να αντιμετωπίσουν ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων που αντιμετωπίζουν επί του παρόντος» (Συντακτική ομάδα ert.gr, 2021).

Συμπερασματικά, όσο ορισμένα κράτη μέλη δεν επιδεικνύουν τη δέουσα κοινοτική αλληλεγγύη και υψώνουν φραγμούς στους αιτούντες άσυλο, δεν θα επιτευχθεί μια πραγματικά αποτελεσματική, δίκαιη και αλληλέγγυα λύση στη

διαχείριση του μεταναστευτικού – προσφυγικού ζητήματος. Είναι αναγκαίο να επιτευχθούν συμβιβασμοί, διότι οι προκλήσεις απαιτούν συλλογική δράση.

## Συμπεράσματα

Η προσφυγική κρίση της περιόδου 2015-2016 μετατράπηκε σε κρίση του συστήματος ασύλου, καταδεικνύοντας την αναποτελεσματικότητα του Συστήματος του Δουβλίνου στην διαχείριση μιας τέτοιας κατάστασης, τις διαρθρωτικές αδυναμίες του και τα πολυάριθμα κενά στην εφαρμογή του (Εκθεση A9-0245/2020). Ενόψει μιας πρωτοφανούς πίεσης στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, τα κράτη μέλη φάνηκαν απροετοίμαστα και ανέτοιμα να διαχειριστούν τις εκατοντάδες χιλιάδες αιτήσεις ασύλου που δέχτηκαν, ενώ παραμέρισαν τη θεμελιώδη αρχή της αλληλεγγύης.

Το Σύστημα του Δουβλίνου, παρά τις συνεχείς τροποποιήσεις που έχει υποστεί, δεν έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα επιτυχές. Από τη σύλληψη του, με τη Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990, το Σύστημα του Δουβλίνου αποσκοπεί στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των εθνικών συστημάτων ασύλου των κρατών μελών αποθαρρύνοντας τις πολλαπλές αιτήσεις και αποτρέποντας τις μεταξύ τους διενέξεις ως προς την ευθύνη εξέτασης μιας αίτησης ασύλου. Εντούτοις, σήμερα οι δευτερογενείς μετακινήσεις δεν έχουν εκλείψει και τα κράτη εξακολουθούν να βρίσκονται σε αντιπαράθεση σχετικά με την κατανομή των βαρών και της ευθύνης (Fratzke, 2015, σ. 24).

Η έκτακτη εισροή μεταναστών ανέδειξε τις ανισοροπίες στο εσωτερικό της Ένωσης. Κατά την περίοδο 2008-2017, το ένα τρίτο των κρατών μελών υποδέχτηκε το 90% των αιτούντων άσυλο στην Ένωση. Το 2018, η Γερμανία συγκέντρωσε τον μεγαλύτερο αριθμό αιτήσεων ασύλου (28% του συνόλου), ακολουθούμενη από τη Γαλλία (19%), την Ελλάδα (11%), την Ιταλία (10%) και την Ισπανία (9%). Οι χώρες πρώτης εισόδου μάλιστα, όπως η Ελλάδα, η Μάλτα και η Κύπρος, λαμβάνουν πολλές αιτήσεις ασύλου αναλογικά με τον πληθυσμό τους (Εκθεση A9-0245/2020).

Αναγνωρίζοντας ότι το ισχύον σύστημα δεν λειτουργεί, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε, τον Σεπτέμβριο του 2020, ένα Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, συμπεριλαμβανομένης μιας νέας πρότασης αναθεώρησης του Κανονισμού Δουβλίνο III. Το Νέο Σύμφωνο μολονότι μοιάζει πολλά υποσχόμενο και εισάγει ορισμένα καινοτόμα στοιχεία, δεν προσφέρει πραγματικές λύσεις στην αντιμετώπιση των προσφυγικών κρίσεων ούτε μεταρρυθμίζει ουσιαδώς την ενωσιακή πολιτική. Από την ανακοίνωση του έχει

δεχθείς αρκετές κριτικές σχετικά με το εάν είναι πράγματι ικανό να επιφέρει ουσιώδεις αλλαγές. Οι έντονες διαφοροποιήσεις πάντως μεταξύ των κρατών της Κεντρικής και της Νότιας Ευρώπης έχουν οδηγήσει σε αδιέξοδο τις διαπραγματεύσεις, καθυστερώντας τη φιλόδοξο σχέδιο της Επιτροπής για ένα νέο ξεκίνημα.

Το ερώτημα που τίθεται λοιπόν είναι εάν η Ένωση είναι πράγματι διατεθειμένη να αντιμετωπίσει τις παθογένειες της πολιτικής που ακολουθεί ή εάν αναζητά παροδικές λύσεις που προσφέρουν μια μικρή ανάσα σε ορισμένα κράτη-μέλη. Εξίσου κρίσιμο ρόλο όμως διαδραματίζει και η πολιτική βούληση των κρατών να επιδείξουν τη δέουσα κοινοτική αλληλεγγύη, όντας πρόθυμα να συμβιβαστούν και να εφαρμόσουν το εκάστοτε νομοθετικό πλαίσιο.

## Πηγές – Βιβλιογραφία

### Βιβλιογραφία

#### Ελληνόγλωσση

Αντωνίου, Θ. (2019). Η αλληλεγγύη στην ΕΕ: ηθική ή νομική υποχρέωση; Έννοια και εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης σε σχέση με την προσφυγική κρίση. Στο Μ. Ν. Μαρούδα (επιμ.), *Αλληλεγγύη στην ΕΕ: Εξελίξεις στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας και προκλήσεις στην ΕΕ και στην Ελλάδα* (σ. 82-96). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Μαρούδα, Μ. Ν., & Σαράντη Β. (2016). *Προσφυγικό Δίκαιο: Ερμηνεία – Διαγράμματα – Υποδείγματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Νάσκου – Περράκη, Π., Παπαγεωργίου, Γ. & Μπαξεβάνης, Χ. (2017). *Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο: Παγκόσμια, Ευρωπαϊκή και Εθνική Διάσταση*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Παπαγιάννης, Δ. (2016). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο* (5<sup>η</sup> εκδ.). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Παπακωνσταντής, Μ. (2016). *Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Παπασιώπη, Ζ. (2015). *Δίκαιο Αλλοδαπών*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Συνοδινός, Χ. (2012). *Η Επίδραση του Ευρωπαϊκού Δικαίου στο Καθεστώς Ασύλου των Προσφύγων*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

#### Ξενόγλωσση

Kloth, K. (2001). The Dublin Convention on Asylum: A General Presentation. In C. Faria (Ed.), *The Dublin Convention on Asylum* (σ. 7-26). The Netherlands: European Institute of Public Administration.

Papagianni, G. (2006). *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff.

Peers, S. (2006). *EU Justice and Home Affairs Law* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Oxford University Press.

## Πηγές

### A' Ερευνητικές Εκθέσεις

Fratzke, S. (2015). *Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System*. Brussels: Migration Policy Institute Europe. Ανακτήθηκε από [Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System \(migrationpolicy.org\)](https://www.migrationpolicy.org/publications/not-adding-up-the-fading-promise-of-europes-dublin-system)

### B' Άρθρα εφημερίδων και περιοδικών

Παπακωνσταντής, Μ. (2020, Φεβρουάριος). Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Διοικητική Δίκη* (32), 188-208. Ανακτήθηκε από [ΚΕΣΑ\\_ΠΠΚωνσταντής\\_ΔιΔικ2020.pdf](#)

Cafiero, C. (2019, January-June). The Dublin III Regulation: critiques and latest attempts of reform. *Law Review*, vol. IX, issue 1, 2-22. Ανακτήθηκε από [Microsoft Word - Law Review nr 1-2019 PAGINAT .doc \(internationallawreview.eu\)](#)

Demerouti, S. (2020). The Dublin Regulation: Dimensions, Problems and Perspectives. *HAPSc Policy Briefs Series*, 1(2), 249-255. Ανακτήθηκε από <https://doi.org/10.12681/hapscpbs.26498>

Garcés-Mascareñas, B. (2015, November). Why Dublin Doesn't Work. *Notes internacionales CIDOB*, 135, 1-5. Ανακτήθηκε από [NOTES 135\\_GARCES\\_ANG.pdf](#)



Kaunert, C. & Léonard, S. (2012, December). The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection? *Refugee Survey Quarterly*, Volume 31, Issue 4, 1–20. Ανακτήθηκε από <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>

Tubacovic, T. (2017, March). A Dublin IV recast: A new and improved system? *European Policy Brief*, No 46. Ανακτήθηκε από [EPB-A-Dublin-IV-recast-A-new-and-improved-system-new.pdf \(egmontinstitute.be\)](#)

Wihtol de Wenden, C. (2021, October). The New European Pact on Immigration and Asylum can it respond to future migration challenges? *European Issues*, Fondation Robert Schuman, n°609, 1-4. Ανακτήθηκε από [The Eastern Partnership: between resilience and interference - European Issue N°582 - Fondation Robert Schuman \(robert-schuman.eu\)](#)

### **Γ' Ιστοσελίδες**

Διεθνής Αμνηστία (2019). *Πρόσφυγες, αιτούντες/ούσες άσυλο και μετανάστες/στρίες*. Ανακτήθηκε 20 Οκτωβρίου, 2021, από [ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ, ΑΙΤΟΥΝΤΕΣ/ΟΥΣΕΣ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ/ΣΤΡΙΕΣ | Διεθνής Αμνηστία - Ελληνικό Τμήμα \(amnesty.gr\)](#)

Ελληνική Δημοκρατία Υπουργείου Εξωτερικών (2020). *Πολιτική ΕΕ σε θέματα Μετανάστευσης και Ασύλου*. Ανακτήθηκε 27 Νοεμβρίου, 2021, από [Πολιτική ΕΕ σε θέματα Μετανάστευσης και Ασύλου - Η Ελλάδα στην ΕΕ \(mfa.gr\)](#)

*ΕΕ: Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο - Ποιά η σημασία για την Ελλάδα*. (2020). Σκάϊ. Ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου, 2021, από [ΕΕ: Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο – Ποια η σημασία για την Ελλάδα | ΣΚΑΪ \(skai.gr\)](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020). *Νέο Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο*. Ανακτήθηκε 27 Νοεμβρίου, 2021, από [Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο | Ευρωπαϊκή Επιτροπή \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2017). *Θεματολογικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση – Πολιτική Ασύλου*. Ανακτήθηκε 17 Νοεμβρίου, 2021, από [Πολιτική ασύλου \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2020). *Μεικτές οι αντιδράσεις των ευρωβουλευτών για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου*. Ανακτήθηκε 28 Νοεμβρίου, 2021, από [Μεικτές οι αντιδράσεις στο ΕΚ για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999). *Συμπεράσματα της Προεδρίας*. Ανακτήθηκε 19 Νοεμβρίου, 2021, από [Σ Χ Ε Δ Ι Ο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2021). *Μεταρρύθμιση του συστήματος ασύλου της ΕΕ*. Ανακτήθηκε 19 Νοεμβρίου, 2021, από [Μεταρρύθμιση του συστήματος ασύλου της ΕΕ - Consilium \(europa.eu\)](#)

*Η Κομισιόν δέχεται επικρίσεις για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου*. (2020). Το Βήμα. Ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου, 2021, από [Η Κομισιόν δέχεται επικρίσεις για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου - Ειδήσεις - νέα - Το Βήμα Online \(tovima.gr\)](#)

Κοππά, Μ. (2020). *Το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο: πολύ λίγα, πολύ αργά*. Ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου, 2021, από [Το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο: πολύ λίγα, πολύ αργά | Η Εφημερίδα των Συντακτών \(efsyn.gr\)](#)

Παλαιολόγος, Γ. (2020). *Το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο: Μία πρώτη αποτίμηση*. Ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου, 2021, από [Το νέο Σύμφωνο για](#)

[τη Μετανάστευση και το Άσυλο: Μία πρώτη αποτίμηση | Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ \(kathimerini.gr\)](#)

Σαρακινός, Β. (2021). *Νέο χάσμα στην ΕΕ για το μεταναστευτικό*. Ανακτήθηκε 6 Δεκεμβρίου, 2021, από [Νέο χάσμα στην ΕΕ για το μεταναστευτικό - slpress.gr](#)

Συντακτική ομάδα Ert.gr (2021). *Μ. Σχοινιάς – Μεταναστευτικό: Οι προκλήσεις απαιτούν συλλογική δράση*. Ανακτήθηκε 7 Δεκεμβρίου, 2021, από [Μ. Σχοινιάς - Μεταναστευτικό: Οι προκλήσεις απαιτούν συλλογική δράση - ertnews.gr](#)

Τσιρογιάννη, Χ. (2021). *Κανονισμός Δουβλίνο III*. Ανακτήθηκε 11 Δεκεμβρίου, 2021, από [Κανονισμός Δουβλίνο III | Jean Monnet European Centre of Excellence \(jmce.gr\)](#)

Τσολάκη, Δ. (2018). *Νέος Κανονισμός Δουβλίνου, παλαιές αντιφάσεις, πιεστικά διλήμματα*. Ανακτήθηκε 15 Δεκεμβρίου, 2021, από [Νέος Κανονισμός Δουβλίνου, παλαιές αντιφάσεις, πιεστικά διλήμματα | Jean Monnet European Centre of Excellence \(jmce.gr\)](#)

Directorate-General Justice and Home Affairs (2002). *Tampere: Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs*. Ανακτήθηκε 21 Νοεμβρίου, από [EUROPA - Justice and Home Affairs - Fact sheet: Tampere](#)

EUR-Lex (2010). *Πρόγραμμα της Στοκχόλμης*. Ανακτήθηκε 21 Νοεμβρίου, 2021, από [EUR-Lex - j10034 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

EUR-Lex (2011). *Κανονισμός «Δουβλίνο II»*. Ανακτήθηκε 11 Δεκεμβρίου, 2021, από [EUR-Lex - 133153 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

EUR-Lex (2017). *Συνθήκη της Ρώμης (ΕΟΚ)*. Ανακτήθηκε 15 Νοεμβρίου, 2021, από [EUR-Lex - xy0023 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

EUR-Lex (2018α). *Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*. Ανακτήθηκε 15 Νοεμβρίου, 2021, από [EUR-Lex - xy0027 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

EUR-Lex (2018β). *Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση*. Ανακτήθηκε 16 Νοεμβρίου, 2021, από [EUR-Lex - xy0026 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

EUR-Lex (2018γ). *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ*. Ανακτήθηκε 16 Νοεμβρίου, 2021, από [EUR-Lex - 4301858 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

EUR-Lex (2020). *Πολιτική ασύλου της ΕΕ: ποια χώρα της ΕΕ είναι αρμόδια για την εξέταση των αιτήσεων*. Ανακτήθηκε 11 Δεκεμβρίου, 2021, από [EUR-Lex - 23010503\\_1 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

European Commission (n.d). *Refugee in orbit*. Ανακτήθηκε 20 Οκτωβρίου, από [refugee in orbit \(europa.eu\)](#)

European Parliament (2020). *Report on the Implementation of the Dublin III Regulation (2019/2206(INI))*. Ανακτήθηκε 11 Δεκεμβρίου, από [PR\\_INI\\_ImplReport \(europa.eu\)](#)

*EU's southern states step up calls for 'solidarity' in managing mass migration*. (2021) The Guardian. Ανακτήθηκε 6 Δεκεμβρίου, από [EU's southern states step up calls for 'solidarity' in managing mass migration | Migration | The Guardian](#)

Europe Direct (2021). *Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: καταγραφή των εξελίξεων και εντατικότερη καταπολέμηση της εκμετάλλευσης των μεταναστών*. Ανακτήθηκε 7 Δεκεμβρίου, 2021, από [Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο: καταγραφή των εξελίξεων και εντατικότερη καταπολέμηση της εκμετάλλευσης των μεταναστών - Europe Direct ΕΛΙΑΜΕΠ | Europe Direct ΕΛΙΑΜΕΠ \(eliamep.gr\)](#)

Joannon, B., Pope, S. & Welander, M. (2020). *New Pact on Migration: An Exacerbation of Past Failures in Shiny New Packaging*. Ανακτήθηκε 2

Δεκεμβρίου, από [New Pact on Migration: An Exacerbation of Past Failures in Shiny New Packaging | Oxford Law Faculty](#)

Lawspot (2017). *Όσα χρειάζεται να γνωρίζετε για τη Συνθήκη Σένγκεν*. Ανακτήθηκε 15 Νοεμβρίου, 2021, από [Όσα χρειάζεται να γνωρίζετε για τη Συνθήκη Σένγκεν | Βοηθητικά Κείμενα | Lawspot](#)

Lazaro A., Sziros S. (2020). *Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο: Τρεις διαφορετικές απόψεις*. Ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου, 2021, από [Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο: Τρεις διαφορετικές απόψεις | Euronews](#)

Maciejewski, M. (2021). *Management of the external borders*. Ανακτήθηκε 15 Νοεμβρίου, από [Management of the external borders | Fact Sheets on the European Union | European Parliament \(europa.eu\)](#)

*MED 5: Συμφωνία των χωρών για ενιαία στάση στο νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης*. (2021) Πρώτο Θέμα. Ανακτήθηκε 6 Δεκεμβρίου, 2021, από [MED 5: Συμφωνία των χωρών για ενιαία στάση στο νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης \(protothema.gr\)](#)

OHCHR (1998). *Οικουμενική Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα*. Ανακτήθηκε 20 Οκτωβρίου, 2021, από [OHCHR |](#)

Picum (2021). *The EU Migration Pact: Questions and Answers*. Ανακτήθηκε 2 Δεκεμβρίου, 2021, από [The EU Migration Pact: Questions and Answers • PICUM](#)

Schmid-Drüner, M. (2021). *Πολιτική ασύλου*. Ανακτήθηκε 16 Νοεμβρίου, 2021, από [Πολιτική ασύλου | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Sokolska, I. (2021). *Η Συνθήκη της Νίκαιας και η Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης*. Ανακτήθηκε 17 Νοεμβρίου, 2021, από [Η Συνθήκη της Νίκαιας και](#)

UNCHR (2011). *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Ανακτήθηκε 19 Οκτωβρίου, 2021, από [UNHCR - The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol](#)

UNHCR (2017). *Σύμβαση της Γενεύης του 1951: Ερωτήσεις και Απαντήσεις*. Ανακτήθηκε 20 Οκτωβρίου, 2021, από [Geneva1951faq.pdf \(unhcr.org\)](#)

Zalan, E. (2020). *Visegrad countries immediately push back on new migration pact*. Ανακτήθηκε 6 Δεκεμβρίου, 2021, από [Visegrad countries immediately push back on new migration pact \(euobserver.com\)](#)

#### **Δ' Διπλωματικές εργασίες**

Βογιατζής, Θ. (2014). *Η αποτελεσματική δικαστική προστασία των αιτούντων άσυλο στην Ένωση, υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Από τον Κανονισμό Δουβλίνο II στο Δουβλίνο III (Διπλωματική εργασία), Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο. Ανακτήθηκε από <https://ikee.lib.auth.gr/record/135825/files/>*

#### **Ε' Νομοθεσία**

Ανακοίνωση της Επιτροπής Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τον ορισμό και την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής 2020/C 323/01 (ΕΕ C 323 της 1.10.2020)

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2016/C 202/01)

Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού «Δουβλίνο III» (2019/2206(INI)) [A9-0245/2020]

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ L 257 της 19/10/1968)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας (ΕΕ L 50 της 25/2/2003)

Κανονισμός (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 (ΕΕ L 180 της 29/6/2013)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου (ΕΕ L 316/1 της 15/12/2000)

Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008, (ΕΕ) 2017/2226, (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/817 [COM/2020/612 final]

Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX [Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης] [COM/2020/610 final]

Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 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 (αναδιאτύπωση) [Βρυξέλλες, 4.5.2016 COM(2016) 270 τελικό. 2016/0133 (COD)]

Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου [COM/2020/613 final]

Σύμβαση του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων. Ηνωμένα Έθνη, Συλλογή Συμβάσεων Νο. 2545, Τόμος 189.

Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων - Σύμβαση του Δουβλίνου (ΕΕ αριθ. C 254 της 19/08/1997)

Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 26/27 Ιουνίου 2014 (EUCO 79/14)

Σύσταση (ΕΕ) 2020/1366 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με έναν ενωσιακό μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων (ΕΕ L 317 της 1.10.2020)

Σύσταση (ΕΕ) 2020/1364 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με τις νόμιμες οδούς προς την προστασία στην ΕΕ: προώθηση της επανεγκατάστασης, της εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους και άλλων συμπληρωματικών οδών (ΕΕ L 317 της 1.10.2020)

Σύσταση (ΕΕ) 2020/1365 της Επιτροπής της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις επιχειρήσεις που διεξάγονται από σκάφη που ανήκουν σε ιδιωτικούς φορείς ή τελούν υπό τη διαχείρισή τους με σκοπό δραστηριότητες έρευνας και διάσωσης (ΕΕ L 317 της 1.10.2020)

Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ [COM/2020/611 final]

Τροποποιημένη πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή βιομετρικών δεδομένων... [COM/2020/614 final]

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2010/C 83/02)