



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:

«Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο»

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια:

Χειλάκου Ευγενία-Μαρία (ΑΜ: 7120Μ009)

Μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης:

1. Μπόλος Άγγελος
2. Παπαδάκη Πολυξένη
3. Μπαμπαλιούτας Λάμπρος

Επιβλέπων Καθηγητής: Άγγελος Μπόλος

ΑΘΗΝΑ 2022

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα.....	2
Συντομογραφίες.....	4
Εισαγωγή.....	5
1. Το μεταναστευτικό φαινόμενο στην ΕΕ.....	7
1.1 Η ΕΕ ως πόλος έλξης μεταναστών.....	7
1.2 Οι πολιτικές ένταξης μεταναστών στην ΕΕ.....	11
2. Το διεθνές πλαίσιο προστασίας των προσφύγων.....	15
2.1 Η Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες.....	15
2.2 Η Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες και το Ευρωπαϊκό δίκαιο ασύλου.....	18
3. Η εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου της ΕΕ.....	21
3.1 Από τη Ρώμη στη Λισαβόνα.....	21
3.2 Η Συνθήκη Λισαβόνας.....	37
3.3 Η υλοποίηση του πρωτογενούς δικαίου μέσα από τα προγράμματα δράσης.....	41
3.3.1 Το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999-2004).....	44
3.3.2 Το Πρόγραμμα της Χάγης (2005-2009).....	46
3.3.3 Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.....	51
3.3.4 Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014).....	61
3.3.5 Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές (2015-2019).....	70
3.4 Προσφυγική κρίση 2015-2016.....	74
3.4.1 Ευρωπαϊκό θεματολόγιο για τη μετανάστευση.....	78
3.4.2 Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας.....	85
4. Το Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο.....	90
4.1 Προκλήσεις προς απάντηση.....	90
4.1.1 Δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών.....	93
4.1.2 Αναθεώρηση Δουβλίνου.....	96
4.1.3 Αντιμετώπιση των Παράνομων μεταναστευτικών ροών.....	103
4.1.4 Η Αρχή των Προσφύγων.....	110

4.2 Προτεραιότητες του Νέου Συμφώνου.....	112
4.2.1 Ενίσχυση της εμπιστοσύνης μέσω καλύτερων και αποτελεσματικότερων διαδικασιών.....	112
4.2.2 Αποτελεσματική Αλληλεγγύη και δίκαιη κατανομή ευθύνης.....	115
4.2.3 Προσέλκυση ατόμων με δεξιότητες και ταλέντα.....	118
4.2.4 Εμβάθυνση των διεθνών συμπράξεων.....	119
4.2.5 Ανάπτυξη συμπληρωματικών νόμιμων οδών προστασίας στην ΕΕ.....	121
4.3 Κριτική επί του Ευρωπαϊκού Συμφώνου	126
Συμπεράσματα.....	129
Βιβλιογραφία.....	131

Συντομογραφίες

A. Ελληνικές

Αιτ.σκ.	Αιτιολογική σκέψη
αριθμ.	αριθμός
βλ.	βλέπε
εδ.	εδάφιο
Ε.Ε	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
εκδ.	εκδότης
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
κ.λπ.	και λοιπά
Καν	Κανονισμός
σ.	σελίδα
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
τεύχ.	τεύχος
Ε.Κ.Α.Χ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
Ε.Κ.Α.Ε	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας

Εισαγωγή

Η μετανάστευση παρατηρείται από την απαρχή της ιστορίας της ανθρωπότητας. Αρχικά, εκδηλώθηκε μέσα από ολιγάριθμες ομάδες πληθυσμού οι οποίες μετακινούνται οικειοθελώς ώστε να επιβιώσουν και στη συνέχεια, οι μετακινήσεις αρχίζουν να αυξάνονται τόσο σε συχνότητα όσο σε όγκο¹.

Προκειμένου να διαχειριστεί αποτελεσματικά τα φαινόμενα εκείνα που αναφέρονται ως απόρροια της διεθνούς κινητικότητας, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) θεσμοθετεί μια ενιαία προσέγγιση για το μεταναστευτικό ζήτημα. Ταυτόχρονα, η ΕΕ έχει προβεί στον σχεδιασμό ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου με απώτερο σκοπό να προσφέρει το απαραίτητο καταφύγιο στους υπηκόους τρίτων κρατών που χρήζουν προστασίας είτε επειδή διώκονται είτε διότι έρχονται αντιμέτωποι με τον κίνδυνο να υποστούν σοβαρή βλάβη στη χώρα καταγωγής τους. Η πλαισίωση και υλοποίηση πολιτικών στους παραπάνω τομείς πολιτικής σηματοδοτεί παράλληλα και την ενδυνάμωση του διαλόγου και της συνεργασίας με χώρες εκτός ΕΕ².

Είναι γεγονός ότι η παγκοσμιοποίηση προωθήθηκε διαμέσου της εφεύρεσης των μέσων μεταφορών ενισχύοντας δραστικά την κινητικότητα. Οι λόγοι που ωθούν τους ανθρώπους να μετακινηθούν εντός ΕΕ είναι ποικίλοι, ήτοι: για σπουδές, έρευνα, εργασία και για επανασύνδεση με την οικογένεια που βρίσκεται ήδη σε κάποιο κράτος μέλος. Επίσης αξίζει να επισημανθεί ότι οι συνεχείς παγκόσμιες κρίσεις ανάγκασαν έναν υπολογίσιμο αριθμό ατόμων να εγκαταλείψει τη χώρα καταγωγής του. Ειδικότερα, το 2011 από τους 500 περίπου εκατομμύρια κατοίκους της ΕΕ, οι 20 εκατομμύρια είναι πολίτες χωρών εκτός ΕΕ³.

¹ Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, εκδ.Σακκούλα, Αθήνα 2016, σ. 203

² Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μετανάστευση και άσυλο, Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια, Για την οικοδόμηση μιας ανοικτής και ασφαλούς Ευρώπης, 2013, σ.1 διαθέσιμο στο: <file:///C:/Users/Evgeniamaria/Downloads/Μετανάστευση%20και%20άσυλο.pdf>

³ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μετανάστευση και άσυλο, Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια, 2013,σ.3 διαθέσιμο στο: <file:///C:/Users/Evgeniamaria/Downloads/Μετανάστευση%20και%20άσυλο.pdf>

Σε γενικότερο πλαίσιο, μια πληθώρα λόγων μπορεί να γίνει η αιτία ώστε να ωθήσει κάποιον στην οδό της μετανάστευσης: από την ασφάλεια, τη δημογραφία, τα ανθρώπινα δικαιώματα μέχρι τη φτώχεια και τη κλιματική αλλαγή. Οι λόγοι που ενθαρρύνουν κάποιον να εγκαταλείψει ένα μέρος ονομάζονται λόγοι απόθησης ενώ αντιθέτως, εκείνοι που προσελκύουν τους μελλοντικούς μετανάστες και πρόσφυγες προς ένα συγκεκριμένο μέρος, φέρουν το όνομα των αιτιών της έλξης.

Την πρώτη θέση μεταξύ των αιτιών απόθησης καταλαμβάνουν οι κοινωνικοπολιτικοί παράγοντες δηλαδή εθνικές, θρησκευτικές, φυλετικές και πολιτιστικές διώξεις που εξαναγκάζουν τα άτομα να εγκαταλείψουν τη χώρα τους. Άμεσο παράδειγμα είναι ο πόλεμος ή η απειλή σύγκρουσης και η δίωξη της κυβέρνησης. Τα άτομα που υποχρεώνονται να διαφύγουν από τη χώρα τους εξαιτίας ένοπλων συγκρούσεων, καταπάτησης ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή διώξεων λογίζονται τις περισσότερες φορές ως ανθρωπιστικοί πρόσφυγες. Αξιοσημείωτη είναι η επισήμανση ότι ορισμένες χώρες τείνουν να υιοθετούν μια πιο φιλελεύθερη προσέγγιση αναφορικά με την αποδοχή ανθρωπιστικών προσφύγων σε σχέση με άλλες. Χαρακτηριστικό των ατόμων αυτών αποτελεί το γεγονός ότι συνήθως κατευθύνονται προς την πλησιέστερη ασφαλή χώρα που δέχεται αιτούντες άσυλο.

Επίσης, μεταξύ των αιτιών πρωταγωνιστική θέση καταλαμβάνουν οι δημογραφικοί και οικονομικοί παράγοντες. Η δημογραφική αλλαγή επηρεάζει τον τρόπο μετακίνησης και μετεγκατάστασης των ατόμων. Παραδείγματα χάριν, ένας αυξανόμενος ή μειωμένος, γηράσκων ή νεανικός πληθυσμός ασκεί επίδραση στην ανάπτυξη της οικονομίας και στις ευκαιρίες απασχόλησης των χωρών καταγωγής αλλά και στη χάραξη των πολιτικών μετανάστευσης που υιοθετούνται από τις χώρες προορισμού.

Η δημογραφική και οικονομική μετανάστευση έχει συνάφεια με τα πρότυπα εργασίας, το ποσοστό ανεργίας και τη συνολική κατάσταση της οικονομίας μιας χώρας. Παράγοντες έλξης αποτελούν οι ανταγωνιστικότεροι μισθοί, οι ποιοτικότερες ευκαιρίες απασχόλησης, το υψηλότερο βιοτικό επίπεδο και η ισότιμη ευκαιρία πρόσβασης στην εκπαίδευση. Σε περίπτωση που οι οικονομικές συνθήκες είναι δυσμενείς τότε είναι πιθανόν μια μεγάλη μερίδα ατόμων να αναζητήσει και να μεταναστεύσει σε χώρες με προσφορότερες προοπτικές. Ενδεικτικά το 2017, οι οικονομικοί μετανάστες που αποχώρησαν από την χώρα καταγωγής τους με σκοπό την εύρεση απασχόλησης, άγγιξαν τα 164 εκατομμύρια σε παγκόσμια κλίμακα, εκ των οποίων το 70% μετανάστευσε σε χώρες με υψηλό εισόδημα και το 18.6 % σε χώρες υψηλού μεσαίου εισοδήματος.

Οι περιβαλλοντικοί παράγοντες συνιστούν ανέκαθεν αιτία πληθυσμιακών μετακινήσεων, παρόλα αυτά η κλιματική αλλαγή αναμένεται να επιφέρει ακραία καιρικά φαινόμενα, το οποίο συνεπάγεται την πιθανότατη εγκατάλειψη των χωρών καταγωγής από όλο και περισσότερα άτομα. Όταν γίνεται λόγος για περιβαλλοντικούς παράγοντες εννοείται η κατάσταση κατά την οποία, άτομα λόγω εξαναγκαστικών αιτιών, αιφνίδιων ή σταδιακών αλλαγών στο περιβάλλον που δυσχεραίνουν τις συνθήκες διαβίωσης τους, υποχρεώνονται να αποχωρήσουν από τις εστίες τους, αναζητώντας καταφύγιο είτε εντός της χώρας τους είτε διασυνοριακά. Πραγματοποιείται μια χονδρική εκτίμηση για τους περιβαλλοντικούς μετανάστες οι οποίοι υπολογίζονται από 25 εκατομμύρια έως 1 δισεκατομμύριο μέχρι το 2050⁴.

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι να παρουσιάσει το νέο σύμφωνο μετανάστευσης και ασύλου καθώς και τα καταλυτικότερα γεγονότα που οδήγησαν στην θέσπιση του αλλά και τις σημαντικότερες πολιτικές και διαδικασίες που προηγούνται της έγκρισής του. Στο πρώτο μέρος παρατίθενται οι βασικοί ορισμοί που σχετίζονται με την παραπάνω εργασία και στο δεύτερο αναλύεται η εξέλιξη των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου της ΕΕ. Εν συνεχεία, περιγράφονται τα προγράμματα δράσης μέσω των οποίων τέθηκαν για κάθε πενταετή χρονική περίοδο εξειδικευμένοι στόχοι και δίνεται ιδιαίτερα έμφαση στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο μετανάστευσης και ασύλου. Έπειτα, αναλύονται οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές, η περίοδος της προσφυγικής κρίσης 2015-2016 καθώς και οι απαντήσεις που δόθηκαν από την ΕΕ προκειμένου να αντιμετωπιστεί. Τέλος, ακολουθεί η παρουσίαση του Νέου συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο καθώς και της Σύστασης της Επιτροπής που το συνόδευσε και των αντιδράσεων που προκάλεσε.

1. Το μεταναστευτικό φαινόμενο στην ΕΕ

1.1 Η ΕΕ ως πόλος έλξης μεταναστών

Αρχικά, θα πρέπει να αποσαφηνιστεί ότι ο μετανάστης είναι ο αλλογενής, ο οποίος με τη θέληση του αποχωρεί από τη χώρα καταγωγής του ή της συνήθους διαμονής του. Ως «συνήθης διαμονή» λογίζεται ο τόπος στον οποίο ένα άτομο

⁴ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Εξερευνώντας τα αίτια της μετανάστευσης: Γιατί μεταναστεύουν οι άνθρωποι; , 2020 διαθέσιμο στο: [Εξερευνώντας τα αίτια της μετανάστευσης: Γιατί μεταναστεύουν οι άνθρωποι; | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

αφιερώνει τις καθημερινές ώρες ανάπαυσης, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η παροδική απουσία του για λόγους αναψυχής ή και άλλων αιτιών⁵. Η ηθελημένη μετακίνηση σχετίζεται με την προσπάθεια ανεύρεσης εργασίας και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης. Άρα, τα κίνητρα είναι πάντοτε οικονομικά. Σε γενικότερο πλαίσιο, ο μετανάστης διακρίνεται σε νόμιμο και παράνομο. Η πρώτη περίπτωση αφορά τον υπήκοο τρίτης χώρας που εισέρχεται στο έδαφος κράτους μέλους σύμφωνα με τις νόμιμες διαδικασίες και παραμένει συγκεντρώνοντας τα αναγκαία νομιμοποιητικά έγγραφα, ενώ η δεύτερη αναφέρεται σε εκείνο το άτομο που στερείται των απαραίτητων νομιμοποιητικών εγγράφων είτε κατά την είσοδο του είτε κατά την παραμονή του εφόσον έχουν λήξει. Ο παράνομος μετανάστης έχει τη δυνατότητα να γίνει νόμιμος εφόσον προβλέπονται οι διαδικασίες νομιμοποίησης από το κράτος υποδοχής⁶.

Η μετακίνηση/μετανάστευση πληθυσμών παρατηρείται από την απαρχή της ανθρώπινης ιστορίας από τότε δηλαδή που τα άτομα αναγκαζόντουσαν να μετακινηθούν εξαιτίας φυσικών καταστροφών, αντίξοων κλιματικών αλλαγών, ανεπάρκειας τροφής, επιθέσεων από άλλες κοινότητες κ.ο.κ. Είναι γεγονός ότι το σύγχρονο παγκόσμιο σύστημα χαρακτηρίστηκε από την εξάπλωση του εμπορίου σε μακρινές αποστάσεις έχοντας ως επακόλουθο την εδραίωση παγκόσμιων δικτύων επικοινωνίας. Ο μερκαντιλισμός εκκινήθηκε με τη διαδικασία της αναγκαστικής μετανάστευσης όταν μεταφέρθηκαν βίαια δέκα εκατομμύρια σκλάβοι από τη Δυτική Αφρική στον Νέο Κόσμο. Συνεπώς, ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού της Καραϊβικής, του Μεξικού, της Βραζιλίας και των νοτίων πολιτειών των ΗΠΑ κατάγεται από αυτή την περιοχή. Όταν τερματίστηκε το καθεστώς δουλείας, τότε μισθωμένοι εργάτες που κατάγονταν από την Κίνα, την Ινδία, την Ιαπωνία άρχισαν να εργάζονται στις φυτείες ζάχαρης στην Καραϊβική που ανήκαν στις ευρωπαϊκές δυνάμεις καθώς και σε περιοχές του Ινδικού και Ειρηνικού Ωκεανού ενώ μετά το 1941 ανακλήθηκε το

⁵ Άρθ.2 παρ.1 εδαφ. α) Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 της 11ης Ιουλίου 2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 311/76 του Συμβουλίου περί τηρήσεως στατιστικών για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους, L 199/23 (31.7.2007). Ο παρών Κανονισμός τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2020/851 της 18ης Ιουνίου 2020 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία, L 198/1 (22.6.2020)

⁶ Παπακωνσταντής (2016), σ. 205-206

εργατικό διάταγμα που έδινε άδεια στη χρήση μισθωμένης εργασίας στις Ανατολικές Ολλανδικές Ινδίες⁷.

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η ευρωπαϊκή παγκόσμια επέκταση είναι συνυφασμένη και με άλλες ηθελημένες ή ακούσιες μετακινήσεις όπως τη διεύρυνση της βρετανικής εξουσίας στον Καναδά, τη Νέα Ζηλανδία και την Αυστραλία καθώς οι Βρετανοί κυριάρχησαν στην πολιτική και οικονομική ζωή των προαναφερόμενων χωρών δρώντας εις βάρος των κατοίκων της περιοχής. Επίσης, Βρετανοί άποικοι μετακινήθηκαν προς τις ΗΠΑ, τη Ροδεσία και τη Νότια Αφρική καθιερώνοντας την δική τους πολιτική ηγεμονία ενώ Πορτογάλοι αποίκησαν⁸ στην Αγκόλα, τη Βραζιλία και τη Μοζαμβίκη και Γάλλοι εποίκησαν ένα μεγάλο μέρος της Βόρειας Αφρικής και της Ινδοκίνας. Παρατηρήθηκε μια ταύτιση των εποίκων με τους κατοίκους των περιοχών όπου μετακινήθηκαν σε βαθμό τέτοιο που οι Ολλανδοί που βρίσκονταν στη Νότια Αφρική αυτονομαζόντουσαν «Αφρικανοί» (African Boers) ενώ αρκετοί Γάλλοι άποικοι στην Αλγερία αυτοαποκαλούνταν «ried noirs» που σημαίνει μαυροπόδαροι προκειμένου να υποδηλώσουν τα στενά δεσμά τους με την Αφρική.

Παρόλη την ταύτιση, δεν κατόρθωσαν όλοι οι ευρωπαϊκοί εποικισμοί να παραμείνουν σε εκείνα τα μέρη. Πιο συγκεκριμένα, οι γαλλικές και πορτογαλικές μητροπόλεις καλούνταν να αφομοιώσουν ένα υπολογίσιμο ποσοστό παλιννοστούντων στο τέλος των αποικιακών αυτοκρατοριών τους. Κατά τη χρονική περίοδο που έλαβε χώρα ο μερκαντιλισμός προάχθηκε η εμπορευματοποίηση της γεωργίας, η εξαγωγή επεξεργασμένων αγαθών και η θωράκιση των ευρωπαϊκών αυτοκρατοριών, επιφέροντας μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών για να επανδρωθούν οι αποικιακές επιχειρήσεις και κατ' επέκταση οδηγώντας στη διεθνοποίηση της αγοράς εργασίας. Στην πραγματικότητα, οι αποικιακές δυνάμεις είχαν ανάγκη από έναν μεγάλο αριθμό εργατών για τη

⁷ Βείκου/Λαλαγιάννη, Μετανάστευση, Κοινωνικές και Πολιτισμικές Εκφάνσεις, θεωρητικά σχήματα, εννοιολογικοί προσδιορισμοί και ορολογία, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, Αθήνα 2015, σ.41 διαθέσιμο στο: [Metanasteysi PDF-KOY FINAL.pdf \(kallipos.gr\)](#)

⁸ Άποικος είναι ο κάτοικος αποικίας που έλαβε μέρος σε αποικισμό ενώ ο έποικος είναι εκείνος που εγκαθίσταται μόνιμα σε ήδη κατοικημένη περιοχή με δική του πρωτοβουλία χωρίς να εξαναγκάζεται από εξωτερικές συνθήκες Βλ. Lsj, greek monolingual διαθέσιμο στο: [έποικος - Ancient Greek \(LSJ\)](#)

λειτουργία των ορυχείων τους, για τις φυτείες καουτσούκ και για την οικοδόμηση αποβάθρων, σιδηροδρομικών και οδικών συστημάτων κ.α.

Μετά την πτώση της φεουδαρχίας και της δεύτερης δουλοπαροικίας στην Ευρώπη πραγματοποιήθηκε κατά την περίοδο 1870-1914 μεγάλη μετανάστευση προς τις ΗΠΑ περίπου τριανταπέντε εκατομμυρίων ευρωπαίων. Βεβαίως, εξίσου άξια αναφοράς διεθνών μεταναστευτικών ρευμάτων είναι των πολλών προς τη Γερμανία και των Ιρλανδών προς τη Βρετανία ενώ αντίστοιχα, στην Γαλλία, Ιταλία και Ιαπωνία τα εργοστάσια στελεχώθηκαν από την εσωτερική μετακίνηση των πληθυσμών που βρίσκονταν στις αγροτικές περιοχές. Σε αυτό το σημείο εκδηλώθηκε το φαινόμενο της αστυφιλίας, το οποίο συνεπάγεται την μετακίνηση από τη γεωργία προς τη βιομηχανία δηλαδή από την αγροτική στην αστική ζωή και αφορά κυρίως τη μετανάστευση αγροτών που ζουν στα όρια της φτώχειας, επιβιώνοντας με δυσκολία.

Μετά το 1945, παρουσιάστηκαν διάφορες μορφές μετανάστευσης: αρχικά, η συγκρότηση των εθνών-κρατών λόγω εθνικιστικών πιέσεων προκάλεσε μαζική μετακίνηση αλλά και εκτοπισμό των εντοπίων όπως υπήρξε η ανταλλαγή μουσουλμάνων από την Ινδία με ινδουιστές από το Πακιστάν και η εκδίωξη των Παλαιστινίων από το Ισραήλ⁹. Επίσης, εκτοπίσεις πληθυσμών πυροδοτήθηκαν και από τους δύο παγκόσμιους πολέμους, από εμφύλιους πολέμους, από ανεπάρκεια τροφής, οικονομική κρίση και από πολιτική αστάθεια ενώ στις μέρες μας σημειώνονται μη αμελητέες μετακινήσεις προσφύγων. Ακόμη, παρά την προσπάθεια των ευρωπαϊκών χωρών να παρεμποδίσουν τη μετανάστευση μη ειδικευμένου εργατικού δυναμικού εκείνη εξακολουθεί να καρποφορεί. Με παρόμοια ένταση παρουσιάζεται το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης, δηλαδή των υπηκόων τρίτων κρατών οι οποίοι στερούνται των αναγκαίων εγγράφων για τη νόμιμη είσοδο και διαμονή τους σε κράτος μέλος και οι οποίοι μεταναστεύουν σε ευπορότερες χώρες στην προσπάθεια τους να βρουν εργασία. Σημαντικός αριθμός είναι και εκείνος των αιτούντων άσυλο, όσων δηλαδή ευελπιστούν στη νομική τους αναγνώριση ως πρόσφυγες καταφθάνοντας κυρίως στην Ευρώπη και στη Βόρεια Αμερική. Ωστόσο, η αύξηση του αριθμού των αιτούντων άσυλο αποτέλεσε το έναυσμα για την εκδήλωση ξενοφοβικών, εχθρικών, βίαιων και μισαλλόδοξων αντιδράσεων με συνέπεια οι χώρες προορισμού να οριοθετούν και να περιορίζουν τις ροές των αιτούντων άσυλο¹⁰.

⁹ Βέικου/Λαλαγιάννη (2015), σ.42

¹⁰ Βέικου/Λαλαγιάννη (2015), σ.43

1.2 Οι πολιτικές ένταξης μεταναστών στην ΕΕ

Η ένταξη αντανακλά την προσαρμογή των μεταναστών στους θεσμούς, τα πρότυπα και τον πολιτισμό της μείζονος κοινωνίας με σκοπό να καταφέρουν τα μέλη της αλλότροπης ομάδας να λειτουργήσουν εντός της κοινωνίας χωρίς ωστόσο να απωλέσουν την εθνική τους ταυτότητα. Τελικός στόχος καθίσταται να εξαλειφθούν οι διακρίσεις ανάμεσα στις αλλοδαπές και ημεδαπές ομάδες της χώρας υποδοχής. Επομένως, οι πολιτικές ένταξης αναφέρονται στις συνθήκες διαβίωσης που προσφέρονται στους εγκατεστημένους μετανάστες δηλαδή περιλαμβάνει ρυθμίσεις που αφορούν την εργασία, στέγαση, κοινωνικές υπηρεσίες εκπαίδευση και ούτω καθεξής.

Στην πράξη η επίσημη πολιτική ένταξης ήταν αφανής έως τη δεκαετία του '70 ακόμα και σε χώρες των οποίων η ύπαρξη βασίστηκε στα ογκώδη κύματα μεταναστών που υποδέχτηκαν όπως στις ΗΠΑ. Αυτό συνέβαινε διότι η ένταξη είχε την τάση να λογίζεται ως αποκλειστική ευθύνη του ατόμου λόγω και της αρχής της κρατικής ουδετερότητας, η οποία πήγαζε από το έντονα φιλελεύθερο πνεύμα εκείνης της περιόδου. Η ανάγκη ύπαρξης των παραπάνω πολιτικών εμφανίστηκε με την αύξηση του πληθυσμού των μεταναστών, η οποία είχε ως συνέπεια την επιβάρυνση των κοινωνικών υπηρεσιών. Επίσης, καταλυτικό ρόλο έπαιξε η αλλαγή της προσωρινότητας στον τρόπο που αντιμετωπίζονταν οι μετανάστες στους οποίους έκτοτε δόθηκε το στοιχείο της μονιμότητας και στην ανάληψη της ευθύνης από το κράτος μέλος υποδοχής για την ένταξη τους. Απαραίτητο είναι να τονιστεί πως η εν λόγω απόφαση δεν πάρηκε ανεξάρτητα από την στάση της δεύτερης γενιάς μεταναστών η οποία μετατρέποταν σε ένα λούμπεν προλεταριάτο δίχως επαγγελματική κατάρτιση και ταξική και εθνική συνείδηση¹¹.

Ο Hammar διακρίνει τα μέτρα της πολιτικής ένταξης σε άμεσα και έμμεσα. «Έμμεση» ονομάζεται η πολιτική όπου λαμβάνει υπόψη τους μετανάστες στην γενική κατανομή κοινωνικών αγαθών εκλαμβάνοντας τους ως υποκείμενα της συνολικής δημόσιας πολιτικής του κράτους μέλους χωρίς ωστόσο να υφίσταται κάποια ειδική πρόβλεψη για αυτούς. Στον αντίποδα βρίσκεται η άμεση πολιτική ένταξης, η οποία συμπεριλαμβάνει τη λήψη μέτρων με κεντρικό άξονα τον

¹¹ Σαμπατάκου, Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2010⁵, σ. 120-122

αλλοδαπό πληθυσμό και εστιάζει στην ικανοποίηση των ειδικών αναγκών του. Άμεσα παραδείγματα αποτελούν ο προγραμματισμός μαθημάτων της γλώσσας της χώρας υποδοχής, στεγαστικά προγράμματα κ.α.¹²

Παρόλα αυτά, για τον επιτυχή σχεδιασμό της πολιτικής της ένταξης πρέπει να συνυπολογίζονται και ορισμένες ατομικές μεταβλητές όπως οι αρχικοί πόροι του μετανάστη δηλαδή το λεγόμενο οικονομικό ή ανθρώπινο κεφάλαιο το οποίο περιλαμβάνει τις ικανότητες, δεξιότητες και γνώσεις οι οποίες καθορίζουν την ένταξη του στην αγορά εργασίας, οι συνθήκες με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπος κατά και μετά την άφιξη του, ήτοι: ο τρόπος που αντιμετωπίζεται από τη χώρα υποδοχής. Τέλος εξίσου σημαντικό θεωρείται το αποτέλεσμα που προκύπτει από την αλληλεπίδραση μεταξύ των ατομικών οικονομικοκοινωνικών και ψυχολογικών ιδιοτήτων και εμπειριών των υπηκόων τρίτων κρατών και των συνθηκών που καλούνται να αντιμετωπίσουν στο κράτος μέλος υποδοχής¹³.

Ο όρος ένταξη δεν αποτελεί μονόδρομο αλλά σηματοδοτεί αλλαγές αναφορικά με τη θέση των νεοεισερχομένων μεταναστών και με τις αντιλήψεις των ιθαγενών. Συνήθως όταν αναφέρεται κανείς στην έννοια του πολυπολιτισμού (multiculturalism) ενυπάρχει η τάση να προσιδιάζεται με τη διαφορετικότητα, τον διαχωρισμό οικείου και ξένου, την διάκριση ιδιωτικού και δημοσίου κτλ¹⁴. Στην πραγματικότητα, παρατηρούνται παρεμβάσεις για την ένταξη των μεταναστών αποκλειστικά στις θεσμικές πολιτικές του κράτους λόγου χάριν στην εκπαίδευση, υγεία, εργασία, κοινωνική πρόνοια ενώ οι πολιτισμικές επιταγές δεν είναι σημαντικά υπολογίσιμες από την στιγμή που οριοθετούνται στον ιδιωτικό χώρο των ατόμων. Γι' αυτό πολλές φορές οι πολυπολιτισμικές κοινωνίες υποβάλλουν τις πληθυσμιακές ομάδες που συμβιώνουν εντός τους σε άνισους και αδικαιολόγητους περιορισμούς σε σχέση με την πολιτισμική τους ταυτότητα όπως π.χ όταν οι μουσουλμάνοι σε μια δυτική κοινωνία επιθυμούν να εκδηλώσουν την θρησκευτική τους διαφορετικότητα σε δημόσιο χώρο.

Απέναντι σε όλα εκείνα τα διλλήματα ένταξης των μεταναστών εκτιμάται ότι οι τοπικές κοινωνίες έχουν την ικανότητα να βοηθούν και να διευκολύνουν την διαδικασία εύρεσης μιας δημοκρατικής λύσης. Ωστόσο, είναι γεγονός ότι οι

¹² Σαμπατάκου (2010⁵), σ.125,127

¹³ Σαμπατάκου (2010⁵), σ.129

¹⁴ Βέικου/Λαλαγιάννη (2015), σ.39

διαδικασίες ένταξης στο πλαίσιο μιας κοινωνίας δεν είναι ομοιόμορφες και το αποτέλεσμα σχετίζεται άμεσα με το είδος της στενής επαφής δηλαδή ανταλλαγές, διαπραγματεύσεις, διαυγείς ή ασαφείς κανόνες συμπεριφοράς που εκτυλίσσονται κατά τη διάρκεια αυτής της αλληλεπίδρασης και συνεπώς προκαλούν κοινωνικές αλλαγές.

Αρκετά συχνά, συνηθίζεται οι μετανάστες να είναι εγκατεστημένοι σε υποβαθμισμένες περιοχές όπου ζουν απομονωμένοι και αποξενωμένοι σε σχέση με τους ντόπιους κατοίκους. Αυτή η περιθωριοποίηση αντικατοπτρίζεται και ως ένα πρόβλημα κοινωνικής συνοχής (social cohesion) όπου οι δυτικές κοινωνίες προσπαθούν να εξασθενίσουν την πολιτισμική ετερότητα ώστε να επιτευχθεί ταχέως η ένταξη των μεταναστών. Με λίγα λόγια, αντιλαμβάνονται την πολιτισμική διαφορά ως αποδυνάμωση αντί για περαιτέρω θωράκιση της κοινωνίας.

Οι μεταναστευτικές οργανώσεις από την μία λειτουργούν ως θεσμοί ένταξης με σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής ενώ από την άλλη συμπεριφέρονται ως αγωγοί μεταφέροντας τις ανάγκες και τα ενδιαφέροντα των μεταναστών στο κράτος υποδοχής. Ενώ δηλαδή οι μετανάστες μπορεί να παρεμποδίζονται στην εκδήλωση της πολιτισμικής τους διαφοράς, αντίθετα χάρη στη λειτουργία των παραπάνω οργανώσεων πολλές φορές οι μετανάστες αναπτύσσουν δραστηριότητες που ενδυναμώνουν το μεταναστευτικό τους status π.χ διεξάγονται συζητήσεις για την αντιμετώπιση των διλημάτων των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής, οργανώνονται προγράμματα αλληλεπίδρασης με τον ντόπιο πληθυσμό όπως εκθέσεις χειροτεχνίας, αθλητικές εκδηλώσεις κ.α. Μπορεί οι μετανάστες στις δυτικές κοινωνίες να κατορθώνουν τη δομική ένταξη στην περιοχή που διαμένουν από την άποψη ότι συμπεριφέρονται όχι μόνο ως κάτοικοι αλλά και ως καταναλωτές, πελάτες και χρήστες των δημοσίων υπηρεσιών, παρόλα αυτά η ένταξη τους στην κοινή ντόπια πολιτισμική συμπεριφορά πρόκειται για ένα δύσκολο εγχείρημα¹⁵. Άμεσο παράδειγμα αποτελεί ο διαχωρισμός των σχολείων σε εκείνα που απαρτίζονται από περισσότερους ή λιγότερους μαθητές με άλλη εθνική ή εθνοτική καταγωγή σε σχέση με εκείνη του κράτους υποδοχής. Η υφιστάμενη διάκριση βασίζεται σε φυλετικά και οικονομικά κριτήρια δημιουργώντας σχέσεις που τείνουν σε ρήξη ανάμεσα στους ντόπιους κατόχους υψηλού εισοδήματος και των μεταναστών με κατώτερο εισόδημα. Σύμφωνα με έρευνες, οι μετανάστες αντιλαμβάνονται τα ζητήματα που αναφέρονται εξαιτίας της πολιτισμικής και θρησκευτικής τους διαφορετικότητας γι' αυτό επιδιώκουν τη συμμετοχή τους σε διάφορες μεταναστευτικές οργανώσεις οι οποίες θα

¹⁵ Βέικου/Λαλαγιάννη (2015), σ.40

υποστηρίζουν την ατομική τους ένταξη αλλά όχι την ένταξη μιας ευρύτερης εθνοτικής ομάδας. Η παραπάνω κατάσταση διεγείρει ερωτήματα αναφορικά με το αν με αυτό τον τρόπο υποχωρεί τελικά η πολιτισμική διαφορά και έτσι, δεν αναγνωρίζονται οι πολιτισμικές διαφορές από το κράτος υποδοχής και συνεπώς, αν εν τέλει υφίσταται η αποδοχή της ύπαρξης του διαφορετικού αλλά και ο σεβασμός των δικαιωμάτων του¹⁶.

Στον αντίποδα, κατατάσσεται η έννοια της αφομοίωσης διαμέσου της οποίας σηματοδοτείται η διαδικασία ομογενοποίησης ενός κοινωνικού συνόλου και η οποία συμπεριλαμβάνει την ενσωμάτωση αλλοδαπών πολιτισμικών στοιχείων τα οποία προσαρμόζονται αποβάλλοντας την ιδιαιτερότητα τους. Η έννοια υπό την αρχική της σημασία αντικατοπτρίζει την πρόσληψη ξένων στοιχείων από έναν οργανισμό, όπως είναι η πρόσληψη και η αφομοίωση θρεπτικών συστατικών. Γίνεται επομένως, μια μεταφορά της παραπάνω έννοιας από την φύση στην κοινωνία στις αρχές του εικοστού αιώνα η οποία είναι συνυφασμένη με την εξέλιξη της επιστήμης της κοινωνιολογίας εξαιτίας της αναστάτωσης που πυροδοτήθηκε στις ΗΠΑ εκείνη την περίοδο όταν δέχτηκαν κύματα μεταναστών από την Ανατολική Ευρώπη και τις χώρες της Μεσογείου, με αποτέλεσμα η παραπάνω έννοια να ταυτιστεί με την αμερικανοποίηση.

Σε γενικότερο πλαίσιο, στην σημερινή εποχή εννοείται η διαδικασία κατά την οποία οι μετανάστες αναγκάζονται να προσαρμοστούν στις πρακτικές της κυρίαρχης ομάδας της χώρας υποδοχής. Ωστόσο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αφομοίωση ουδέποτε αποτέλεσε μια ενιαία διαδικασία ούτε απαιτεί από την μειονότητα να ομογενοποιηθεί πολιτισμικά με την πλειοψηφία και ούτε προϋποθέτει ότι η κυρίαρχη ομάδα δεν θα χρειαστεί να αλλάξει συνυπάρχοντας με αλλογενείς πολιτισμούς. Αυτό συμβαίνει επειδή άλλοτε κάποιες μειονότητες σχεδιάζουν πρακτικές οι οποίες αντιστέκονται στη πίεση για αφομοίωση που ασκείται από το εθνικό κράτος όπως οι θρησκευτικές ομάδες που ιδρύουν δικά τους σχολεία, οι Ρομά που απομακρύνουν τα παιδιά τους από τα δημόσια σχολεία ώστε να μην αλλοιώνονται οι πολιτισμικοί δεσμοί τους και άλλοτε επειδή τα μέλη της επικρατούσας ομάδας παρεμποδίζουν την αφομοίωση της μειονοτικής ομάδας μέσω του κοινωνικού αποκλεισμού¹⁷.

Επομένως, η αφομοίωση υπάρχει σαν πολιτική αλλά η Ε.Ε υποστηρίζει την πολιτική ένταξης και αυτό συμβαίνει διότι η Ένωση στηρίζεται στις αξίες του

¹⁶ Βέικου/Λαλαγιάννη (2015), σ.41

¹⁷ Βέικου/Λαλαγιάννη (2015), σ. 36

σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Πρόκειται για αξίες κοινές μεταξύ των κρατών μελών που απαντώνται σε κοινωνίες οι οποίες διακατέχονται από πλουραλισμό, απαγόρευση των διακρίσεων, ανοχή, δικαιοσύνη, αλληλεγγύη και ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών (Άρθ.9 ΣΕΕ). Άρα, ο σεβασμός στα ανθρώπινα δικαιώματα, στις θεμελιώδεις ελευθερίες και στην διαφορετικότητα αναφορικά με την εθνικότητα, την κουλτούρα, τη θρησκεία, τις πολιτικές πεποιθήσεις, τα ήθη και τα έθιμα αποτελούν βασικές κατευθυντήριες γραμμές βάσει των οποίων πορεύονται οι Ευρωπαίοι εταίροι και αποτελούν τις βάσεις του ευρωπαϊκού οικοδομήματος¹⁸.

2. Το διεθνές πλαίσιο προστασίας των προσφύγων

2.1 Η Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες

Η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων υπογράφηκε στις 28 Ιουλίου του 1951 και τέθηκε σε ισχύ την 21η Απριλίου 1954 . Καταρτίστηκε αμέσως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο καθόσον είχε ενταθεί το πρόβλημα των προσφύγων, αναδύοντας την ανάγκη για τη θέσπιση ενός νέου διεθνούς νομικού κειμένου το οποίο να καθορίζει το νομικό καθεστώς των προσφύγων. Αποσκοπεί στην παράθεση ενός γενικού ορισμού για το ποιος θα έπρεπε να θεωρείται πρόσφυγας¹⁹ καθώς και το είδος της νομικής προστασίας ή άλλης παροχής και των κοινωνικών δικαιωμάτων που δικαιούται να λάβει από τα κράτη μέλη που έχουν υπογράψει το έγγραφο. Θεωρείται μείζονος σημασίας διότι αποτέλεσε την πρώτη διεθνή συμφωνία που πραγματευόταν τις κυριότερες πλευρές της ζωής των προσφύγων, καθορίζοντας ένα ευρύ φάσμα θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων τα οποία οφείλουν να είναι ισότιμα με τα αντίστοιχα που αποδίδονται στους αλλοδαπούς υπηκόους μιας χώρας ή ακόμα σε μερικές περιπτώσεις στους ίδιους τους πολίτες της χώρας. Ειδικότερα, παραθέτει τον ορισμό του πρόσφυγα, τα δικαιώματα και τις ελευθερίες του όπως της

¹⁸ Παπακωνσταντής (2016), σ. 209

¹⁹ Γραφείο του Υπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων, 6η εκδ. , Αθήνα 2009, σ.7 διαθέσιμο στο: [ΓΡΑΦΕΙΟ \(auth.gr\)](http://www.unhcr.org/refugees/auth.gr)

θρησκείας, της μετακίνησης, της εκπαίδευσης, της δυνατότητας εργασίας και υπογραμμίζει παράλληλα τις υποχρεώσεις του ως προς τη χώρα υποδοχής.

Έπειτα, συμφωνήθηκε η θέσπιση του Πρωτοκόλλου του 1967 η οποία τερματίζει όλους τους γεωγραφικούς και χρονικούς περιορισμούς που είχε θέσει η αρχική σύμβαση η οποία παραχωρούσε το δικαίωμα υποβολής αίτησης ασύλου μόνο στα άτομα που αναμειγνύονταν με τα γεγονότα που συνέβησαν στην Ευρώπη πριν την 1η Ιανουαρίου του 1951²⁰. Το χρονικό όριο του 1951 είχε εφαρμοστεί λόγω της επιθυμίας των κυβερνήσεων να οριοθετήσουν τις υποχρεώσεις τους απέναντι στις προσφυγικές καταστάσεις, τη δεδομένη στιγμή που υιοθετήθηκε η σύμβαση. Ωστόσο, με την πάροδο του χρόνου και την ανάδυση νέων προσφυγικών καταστάσεων παρουσιάστηκε η ανάγκη να εφαρμοστούν οι διατάξεις της εν λόγω σύμβασης και στους νέους πρόσφυγες. Έτσι, υιοθετήθηκε το πρωτόκολλο του 1967 όπου τα κράτη δεσμεύονται να εφαρμόζουν τις διατάξεις της σύμβασης της Γενεύης αποβάλλοντας τον χρονικό περιορισμό του 1951²¹.

Οι διατάξεις της Σύμβασης του 1951 που καθορίζουν το ποιος θεωρείται πρόσφυγας χωρίζονται σε τρία μέρη που φέρουν τους εξής τίτλους: ρήτρες «υπαγωγής», «παύσης» και «αποκλεισμού». Οι ρήτρες υπαγωγής αποσαφηνίζουν τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί ένα πρόσωπο ώστε να χαρακτηριστεί πρόσφυγας σε αντίθεση με τις ρήτρες παύσης και αποκλεισμού που έχουν μια αρνητική σημασία. Οι πρώτες διευκρινίζουν τις συνθήκες υπό τις οποίες παύει να υφίσταται η ιδιότητα του πρόσφυγα, ενώ οι δεύτερες παραθέτουν τις περιπτώσεις αποκλεισμού ενός προσώπου²².

Το άρθρο 1 της εν λόγω Σύμβασης καθορίζει το ποιος είναι ο πρόσφυγας. Είναι κάθε πρόσωπο που διακατέχεται από δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων και

²⁰ Lawspot, Τι προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, 2016 διαθέσιμο στο: [Τι προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων | Βοηθητικά Κείμενα | Lawspot](#)

²¹ Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων (2009⁶), σ.8

²² Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων (2009⁶), σ.13

βρίσκεται εκτός της χώρας που έχει την υπηκοότητα και είτε δεν μπορεί είτε λόγω του φόβου αυτού δεν επιθυμεί να απολαύσει την προστασία της χώρας αυτής ή, εφόσον δεν έχει την υπηκοότητα και λόγω τέτοιων γεγονότων βρίσκεται εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, χωρίς να μπορεί ή λόγω φόβου δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν²³. Εξαιρούνται τα άτομα που έχουν διαπράξει εγκλήματα κατά της ειρήνης, εγκλήματα πολέμου, εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας ή κάποιο μείζονος σημασίας μη-πολιτικό έγκλημα εκτός της χώρας ασύλου καθώς και όσοι λαμβάνουν μέρος σε στρατιωτικές δραστηριότητες²⁴.

Οι ρήτρες παύσης είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την αντίληψη ότι η διεθνής προστασία δεν χρειάζεται να παρέχεται όπου δεν είναι πλέον αναγκαία ή δικαιολογημένη. Γενικότερα, το καθεστώς πρόσφυγα διατηρείται εκτός αν συντρέχει οποιαδήποτε από τις ρήτρες παύσης²⁵, δηλαδή: αν το άτομο πραγματοποίησε εκ νέου οικειοθελή χρήση της προστασίας της χώρας που έχει την υπηκοότητα, αν μετά την απώλεια της υπηκοότητας του, οικειοθελώς την επανακτήσει, εάν απέκτησε νέα υπηκοότητα και απολαμβάνει την προστασία της νέας χώρας που έχει την υπηκοότητα, εάν ένα άτομο που δεν έχει υπηκοότητα μπορεί να επιστρέψει στη χώρα της συνήθους διαμονής του, δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες είχε αναγνωριστεί ως πρόσφυγας έχουν παύσει να υφίστανται κ.α.²⁶ Επομένως, οι κυριότερες ρήτρες παύσης είναι : η εκούσια εκ νέου χρήση της εθνικής προστασίας, η εκούσια επανάκτηση της ιθαγένειας, η απόκτηση νέας ιθαγένειας, η εκούσια επαναγκατάσταση στη χώρα όπου υπήρχε φόβος δίωξης και η μεταβολή των συνθηκών στη χώρα όπου ενυπήρχε φόβος δίωξης²⁷.

²³ Άρθ.1 παρ.2 Σύμβασης της 28.4.1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, σ.3 διαθέσιμο στο: [ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ 1951 ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ \(refworld.org\)](http://refworld.org)

²⁴ Lawspot, Τι προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, 2016

²⁵ Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων (2009⁶), σ.36

²⁶ Άρθ.1 παρ.2 εδ.γ Σύμβασης της 28.4.1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, σ.3

²⁷ Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων (2009⁶), σ.37

Οι ρήτρες αποκλεισμού αφορούν τα πρόσωπα που απολαμβάνουν ήδη την προστασία των Ηνωμένων Εθνών (Αρθ.1 παρ.2 εδ. Δ' Σύμβασης 1951), είτε τα πρόσωπα που κρίνεται ότι δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας (Αρθ.1 παρ.2 εδ. Ε' Σύμβασης 1951) είτε δεν αξίζουν (Αρθ.1 παρ.2 εδ. ΣΤ' Σύμβασης 1951).

Όσον αφορά την παρεχόμενη προστασία, αρχικά οι κυβερνήσεις μέσω της θέσπισης νόμων προστατεύουν τους πολίτες σύμφωνα με τις διατάξεις τους. Όταν όμως ολιγορούν στην παροχή της κατάλληλης προστασίας, γεγονός που συμβαίνει συχνά κατά τη διάρκεια συγκρούσεων ή εμφύλιας διαμάχης, τότε παρατηρείται ο εξαναγκασμός αρκετών ανθρώπων της εγκατάλειψης των εστιών τους και πολλές φορές της μετάβαση σε άλλη χώρα, όπου μπορεί να θεωρηθούν πρόσφυγες. Καθόσον πλέον δεν απολαμβάνουν την προστασία της χώρας τους, την παραπάνω ευθύνη επωμίζεται η διεθνής κοινότητα.

Κύριες αρμόδιες για την προστασία των προσφύγων είναι οι χώρες υποδοχής και συγκεκριμένα, οι χώρες που έχουν υπογράψει τη Σύμβαση του 1951 οφείλουν να τηρούν τις διατάξεις της. Η Ύπατη Αρμοστεία διαδραματίζει ένα ρόλο «παρατηρητή» στην όλη διαδικασία, ελέγχοντας ότι στους πραγματικούς πρόσφυγες χορηγείται άσυλο και δεν υποχρεούνται να επιστρέψουν σε χώρες όπου κινδυνεύει η ζωή τους. Ο οργανισμός βοηθά τους πρόσφυγες να συνεχίσουν τη ζωή τους, είτε μέσω του εθελοντικού επαναπατρισμού στις χώρες καταγωγής τους είτε, όποτε αυτό καθίσταται εφικτό, μέσω της μετεγκατάστασης σε χώρες υποδοχής ή σε άλλες τρίτες χώρες.

Επίσης, αξίζει να σημειωθεί η διαφορά ανάμεσα στους πρόσφυγες και στους εσωτερικά εκτοπισμένους πληθυσμούς. Ο πρώτος όρος αφορά τα άτομα που έχουν διασχίσει διεθνή σύνορα μεταβαίνοντας σε μια δεύτερη χώρα όπου ζητούν άσυλο, ενώ ο δεύτερος όρος αναφέρεται σε εκείνους που αποχώρησαν για παρόμοιους λόγους, παραμένουν όμως εντός του εδάφους της χώρας τους και κατ' επέκταση υπόκεινται στους νόμους της²⁸.

2.2 Η Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες και το Ευρωπαϊκό δίκαιο ασύλου

Η ΕΕ είναι ένας χώρος δικαίου ο οποίος διακατέχεται από αξίες, οι οποίες αποτελούν άμεση έκφραση της πολιτιστικής, θρησκευτικής και ανθρωπιστικής κληρονομιάς της Ευρώπης και της δέσμευσης της απέναντι στην παγκόσμια κοινότητα να προστατεύει και να προάγει τα ανθρώπινα και κοινωνικά

²⁸ Lawspot, Τι προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, 2016

δικαιώματα, τα οποία αποτελούν κεφαλαιώδεις παράμετροι της οικουμενικής κοινωνικής ειρήνης και ευημερίας.

Η χάραξη της πολιτικής ασύλου της ΕΕ αποδείχθηκε από την αρχή ένα δύσκολο εγχείρημα καθόσον το άσυλο πρόκειται για ένα ευαίσθητο θέμα το οποίο υπεισέρχεται στον σκληρό πυρήνα του κράτους και στις νομικές παραδόσεις των κρατών μελών. Συνεπώς, προκειμένου να προσεγγιστούν τα εθνικά νομικά συστήματα των κρατών μελών, απαιτούνταν μια επίπονη και επίμονη διαδικασία ώστε να εξαλειφθούν τα νομικά εμπόδια και να δημιουργηθεί η απαραίτητη εμπιστοσύνη, η οποία στην περίπτωση του ασύλου είναι στενά συνυφασμένη και αποτελεί προϊόν των πιέσεων των μεγάλων προσφυγικών ροών. Καθόσον η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων του 1951 εκφράζει τη νομική βάση απόδοσης της προσφυγικής ιδιότητας, συμμορφώνοντας στις διατάξεις της το σύνολο των Ευρωπαίων εταίρων που την έχουν αποδεχθεί, αναφέεται η ανάγκη εδραίωσης δίκαιων στην κατανομή των ευθυνών και τελεσφόρων διαδικασιών οι οποίες θα εκτελούν αυτό το δίκαιο στο εσωτερικό των κρατών μελών. Επίσης, η εγκαθίδρυση ενός χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας, όπου η είσοδος στο έδαφος ενός κράτους μέλους συνεπάγεται ταυτόχρονα το δικαίωμα εισόδου και στο έδαφος των υπολοίπων κρατών μελών, δημιουργεί την ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των εθνικών διοικήσεων στα θέματα ασύλου ώστε από την συμπεριφορά ενός κράτους να μην επηρεάζονται και να μην δυσχεραίνονται και τα υπόλοιπα και να μην εξαρτώνται οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας από τις εθνικές διοικητικές διαδικασίες ή επιλογές.

Η πολιτική ασύλου της ΕΕ αναπτύσσεται εδώ και τρεις δεκαετίες μέσα από τις διατάξεις του πρωτογενούς και του δευτερογενούς δικαίου. Στην σημερινή εποχή, η συνεργασία για το άσυλο στοχεύει στην ολοκληρωτική ομογενοποίηση των διαδικασιών υποδοχής και εξέτασης αιτήσεων διεθνούς προστασίας. Βρισκόμαστε σε μια διαδικασία αναθεώρησης της πολιτικής η οποία κινείται μεταξύ ενός τριγωνικού συμβιβασμού ανάμεσα στα κράτη που εδράζουν στην ενωσιακή παραμεθόριο και ως εκ τούτου επωμίζονται τα βάρη των προσφυγικών ροών, στα κράτη που αποδίδουν στο άσυλο και μια διάσταση ασφάλειας και στη Γερμανία που παρουσιάζεται ως εξισορροπιστής των δύο αντίθετων πόλων²⁹.

Η αίτηση ασύλου όπως ορίζεται από το ευρωπαϊκό δίκαιο πρόκειται για την αίτηση που κατατίθεται από υπήκοο τρίτης χώρας ή ανιθαγενή, η οποία μπορεί

²⁹ Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016, σ.1 διαθέσιμο στο: [ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ ΕΕ τελικό\[2305843009215431388\].pdf](#)

να γίνει αντιληπτή ως αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας από κράτος μέλος σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης. Ο αιτών άσυλο είναι ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής που έχει προβεί στην κατάθεση αίτησης ασύλου για την οποία αναμένεται η έκδοση τελεσίδικης απόφασης³⁰. Ο όρος «καθεστώς πρόσφυγα» αναφέρεται στην αναγνώριση από ένα κράτος μέλος υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως πρόσφυγα (Άρθ.2 παρ. ζ) Οδηγίας 2005/85/ΕΚ).

Μια αίτηση διεθνούς προστασίας αιτιολογείται όταν υπάρχει βάσιμος φόβος δίωξης ή πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης στη χώρα καταγωγής του αιτούντος³¹ και συνεπώς ενυπάρχει κάποιος υπεύθυνος δίωξης ή σοβαρής βλάβης που μπορεί να είναι το κράτος, ομάδες ή οργανώσεις που ελέγχουν το κράτος κα μη κρατική υπεύθυνοι (Άρθ. 6 Οδηγίας 2011/95/ΕΕ). Αντίστοιχα, η προστασία ενάντια στη δίωξη ή τη σοβαρή βλάβη μπορεί να προσφέρεται μόνο από το κράτος ή ομάδες ή οργανώσεις που ασκούν έλεγχο στο κράτος και θα πρέπει να είναι αποτελεσματική και μόνιμη, περιλαμβάνοντας τη λήψη μέτρων για την αποτροπή της δίωξης ή την πρόκληση βλάβης, την ποινική δίωξη και το κολασμό των συγκεκριμένων πράξεων (Άρθ.7 παρ.1 και 2 Οδηγίας 2011/95/ΕΕ).

Οι λόγοι δίωξης εμπερικλείουν, μεταξύ άλλων την έννοια της φυλής, ιδιαιτέρως το χρώμα, την καταγωγή, την εθνοτική ομάδα, την έννοια της θρησκείας, την έννοια της ιθαγένειας κυρίως την ιδιότητα του μέλος μιας ομάδας η οποία χαρακτηρίζεται από την πολιτιστική, εθνοτική ή γλωσσική της ταυτότητα, τις κοινές γεωγραφικές ή πολιτικές καταβολές, την έννοια του ανήκειν σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα η οποία διαθέτει ξεχωριστή ταυτότητα στην οικεία χώρα, καθόσον γίνεται αντιληπτή ως διαφορετική από τον περιβάλλοντα κοινωνικό χώρο και την έννοια των πολιτικών πεποιθήσεων κυρίως τη διατράνωση άποψης, ιδέας ή πεποιθήσεως για ένα θέμα που σχετίζεται με τους φορείς δίωξης, ανεξάρτητα από το εάν ο αιτών έχει εκφράσει στην πράξη την συγκεκριμένη άποψη, ιδέα ή πεποίθηση (Άρθ. 10 παρ.1 και 2 Οδηγίας 2011/95/ΕΕ). Όταν αξιολογείται η ύπαρξη βάσιμου φόβου δίωξης δεν έχει ουσιώδη σημασία αν αληθεύει για τον αιτούντα το φυλετικό, θρησκευτικό, εθνικό, κοινωνικό ή

³⁰ Άρθ.2 παρ. β), γ) Οδηγία 2005/85/ΕΚ της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, L 326/13 (13.12.2005)

³¹ Άρθ. 5 παρ.1 Οδηγίας 2011/95/ΕΕ της 13ης Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση), L 337/14 (20.12.2011)

πολιτικό στοιχείο που διεγείρει την δίωξη, αρκεί το χαρακτηριστικό αυτό να του προσάπτεται από τον δράστη της δίωξης (Αρθ. 10 παρ.2 και 2 Οδηγίας 2011/95/ΕΕ). Οι πράξεις δίωξης μπορούν να λάβουν την μορφή πράξεων σωματικής ή ψυχικής βίας, νομικών, διοικητικών, αστυνομικών ή δικαστικών μέτρων, που ευνοούν την γέννηση των διακρίσεων, ποινικής δίωξης ή καταλογισμού ποινής που προσκρούει στην αρχή της αναλογικότητας και της αμεροληψίας και πράξεων που στοχοποιούν το φύλο ή τα παιδιά (Αρθ.9 παρ.2 Οδηγίας 2011/95/ΕΕ). Επίσης, είναι αδιάφορο το κατά πόσον ο αιτών προέρχεται από μια χώρα όπου το σύνολο του πληθυσμού υφίσταται τον κίνδυνο γενικευμένης καταπίεσης ενώ κατά κανόνα, τα μέλη της οικογένειας του δικαιούνται της ίδιας παροχής προστασίας με εκείνον.

Ο δικαιούχος επικουρικής προστασίας είναι ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος μπορεί μεν να μην συγκεντρώνει τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας, αλλά ενυπάρχουν σημαντικοί λόγοι που διαμορφώνουν την πεποίθηση ότι σε περίπτωση που επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του ή εάν είναι ανιθαγενής, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του μπορεί να υποστεί: α) σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη, εξαιτίας βασανιστηρίων ή απάνθρωπης μεταχείρισης, β) θανατική ποινή και γ) απειλή κατά της ζωής. Άρα, ο πρόσφυγας εγκαταλείπει τη χώρα καταγωγής ή διαμονής λόγω δικαιολογημένου φόβου δίωξης, σε αντίθεση με τον δικαιούχο επικουρικής προστασίας, ο οποίος δεν επιστρέφει σε αυτή λόγω δικαιολογημένου λόγου ότι πιθανότατα θα υποστεί δίωξη³². Τέλος, ο ανιθαγενής είναι το άτομο το οποίο δεν αναγνωρίζεται από κανένα κράτος ως υπήκοο του³³.

3. Η εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου της ΕΕ

3.1 Από τη Ρώμη στη Λισαβόνα

Η μετανάστευση δεν εμφανίστηκε ως μια ξεχωριστή θεματική, αλλά ως μια σημαντική παράμετρος για να επιτευχθεί η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, η δημιουργία ενός χώρου ο οποίος χαρακτηρίζεται από την απουσία εσωτερικών συνόρων και από ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η ενδυνάμωση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας της ΕΕ. Στην πορεία όμως, η μετανάστευση κατέλαβε μια από τις υψηλότερες θέσεις στην

³² Παπακωνσταντής (2016), σ. 207

³³ Παπακωνσταντής (2016), σ. 209

ευρωπαϊκή ατζέντα καθόσον τα ευρωπαϊκά κράτη αντιλαμβάνονται την διάρκεια του εν λόγω φαινομένου και την ανάγκη θέσπισης κανόνων και οριοθέτησης συμπεριφορών³⁴.

Ειδικότερα, από τον 16ο αιώνα και στη συνέχεια για τρεις αιώνες, μετανάστες από την Ευρώπη κινούνται προς τη Βόρεια και Νότια Αμερική, την Αυστραλία και ένα μικρό ποσοστό προς την Αφρική είτε για να εξασφαλίσουν μια καλύτερη ζωή τόσο για τους ίδιους όσο και για τις οικογένειες τους είτε για να αποφύγουν τις πολιτικές και θρησκευτικές διώξεις της πατρίδας τους.

Επομένως, πριν από την τέλεση του Β' παγκοσμίου πολέμου, η Ευρώπη αποτελεί πρωτίστως χώρο αποστολής εργατικού δυναμικού προς τις ΗΠΑ ενώ αντιθέτως αργότερα, η Δυτική Ευρώπη μετατρέπεται σε χώρο υποδοχής αλλοδαπού εργατικού δυναμικού διότι εισέρχεται σε μια περίοδο έντονης οικονομικής άνθισης κατά την διάρκεια της οποίας χρειάζεται εργατικά χέρια για να επιτευχθεί περαιτέρω ανάπτυξη³⁵.

Πιο συγκεκριμένα, μετά την γερμανική ήττα στον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και τον επαναπροσδιορισμό των συνόρων στη Γηραιά Ήπειρο, επακολουθεί μια ογκώδης μετακίνηση των ευρωπαϊκών πληθυσμών με κατεύθυνση τη Δυτική Ευρώπη. Το 1945-1950 περίπου 8 εκατ. άτομα που είναι μέλη των γερμανόφωνων μειονοτήτων των σλαβικών κρατών και των παραδουνάβιων περιοχών εξορίζονται στη Γερμανία και 1.5 εκατ. Πολωνοί και άλλοι τόσοι Σοβιετικοί που κατάγονται από τις βαλτικές χώρες και την Ουκρανία καθώς και ένας υπολογίσιμος αριθμός Ούγγρων, Τσέχων και Γιουγκοσλάβων μεταβαίνουν στη Δυτική Ευρώπη είτε ως μετανάστες είτε ως πρόσφυγες. Μόνο ένα μέρος των προαναφερόμενων εκτοπισμένων ανθρώπων μεταναστεύει εκ νέου σε νέες χώρες, ήτοι: στην Βόρεια Αμερική, στην Αργεντινή, στην Αυστραλία. Η πλειοψηφία όμως παραμένει στην Ευρώπη και ιδιαίτερος στην Αυστρία και στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας³⁶.

Το 1957, όταν και υπογράφεται η Συνθήκη της Ρώμης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), τα έξι ιδρυτικά μέλη, τουτέστιν:

³⁴ Παπακωνσταντής (2016), σ. 204

³⁵ Παπακωνσταντής (2016), σ. 234

³⁶ *M. Guillon*, *Refugiés et immigrés d'Europe de l'Est*, *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 5, n°3, 1989, σ.133 διαθέσιμο στο: [Réfugiés et immigrés d'Europe de l'Est - Persée \(persee.fr\)](https://www.persee.fr/doc/REM_05_3_1989_133_0) {προσπελάστηκε 3.12.2021}

Βέλγιο, Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες και Λουξεμβούργο³⁷ έχουν ήδη προσχωρήσει στη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς προσφύγων και κατ' επέκταση ενυπάρχει ένα ισχυρό διεθνές νομικό προηγούμενο, το οποίο δεσμεύει τα τότε κράτη μέλη της ΕΟΚ, με αποτέλεσμα να μην χρειάζεται να συμπεριλάβουν παρόμοιες διατάξεις στη Συνθήκη. Η παραπάνω όμως επιλογή είναι άρρηκτα συνυφασμένη και με τους στόχους που έχουν θέσει οι συντάκτες της Συνθήκης της Ρώμης οι οποίοι αποσκοπούν πρωτίστως στην εγκαθίδρυση μιας οικονομικής συνεργασίας³⁸.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα μαζί με τις άλλες δύο κοινότητες, ήτοι : την Ε.Κ.Α.Χ και την Ε.Κ.Α.Ε, ιδρύθηκε το 1958 πρωτίστως ως οικονομικό εγχείρημα με πρωτεύοντα στόχο την εδραίωση μιας κοινής αγοράς³⁹. Μέσω της εγκαθίδρυσης μιας κοινής αγοράς και της σταδιακής προσέγγισης των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών αποσκοπεί στην προώθηση της αρμονικής ανάπτυξης των οικονομικών δραστηριοτήτων σε ολόκληρη την Κοινότητα, στην συνεχή και ισορροπημένη επέκταση, στην επίτευξη μιας αυξημένης σταθερότητας και της ανόδου του βιοτικού επιπέδου⁴⁰.

Ως οικονομικό εγχείρημα περιλάμβανε μεταβολές που σχετίζονταν με την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών των κρατών μελών της Κοινότητας για λόγους εργασίας και συγκεκριμένα έδινε έμφαση στην απάλειψη των εμποδίων για την απρόσκοπτη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων εντός των κρατών μελών⁴¹. Επομένως, η ελεύθερη κυκλοφορία αφορούσε τους εργαζομένους και προανήγγειλε την κατάργηση οποιασδήποτε μορφής διάκρισης λόγω εθνικότητας μεταξύ των κοινοτικών εργαζομένων σε ότι αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και άλλους

³⁷ *N.Nugent*, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα 2012, σ.56

³⁸ *Παπακωνσταντής*, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.2

³⁹ *Σαμπατάκου* (2010⁵), σ.214

⁴⁰ Άρθ.2 *Traité instituant la Communauté Economique Européenne*, σ.15 διαθέσιμο στο: [TRAITÉ instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes \(europa.eu\)](http://europa.eu)

⁴¹ «l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux», Άρθ.3 παρ.γ *Traité instituant la Communauté Economique Européenne*

όρους εργασίας⁴². Άρα, δεν γίνεται μέσω της ελευθερίας αυτής να επωφεληθούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών καθώς δεν μπορούν να μετακινηθούν σε άλλο κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο της νόμιμης διαμονής τους, ασκώντας οποιοδήποτε είδος οικονομικής δραστηριότητας. Συμπερασματικά, η Συνθήκη της Ρώμης δεν ενείχε ρητή αναφορά στη μετανάστευση και το άσυλο ενώ δόθηκε κατά κύριο λόγο προτεραιότητα στην οικονομική της πτυχή.

Παρά την απουσία ρητής αναφοράς ο αριθμός μεταναστών από τρίτες χώρες ήταν ήδη από εκείνη την περίοδο μη αμελητέος καθόσον πέρα του γεγονότος ότι τα ιδρυτικά μέλη της Κοινότητας εκτελούσαν προγράμματα πρόσληψης για εργαζομένους που προέρχονταν από τρίτες χώρες πρέπει να τονιστεί η ραγδαία αύξηση των αιτούντων ασύλου με ρίζες εκείνες τις χώρες όπου κυριαρχούσε το σοσιαλιστικό καθεστώς και μετέπειτα όσους εκδιώχθηκαν από τις πρώην αποικίες⁴³. Το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσφύγων αναγνωρίζεται για πρώτη φορά με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1612/68 όχι ως ανεξάρτητο προνόμιο αλλά ως επακόλουθο του δικαιώματος των εργαζομένων υπηκόων ενός κράτους να συνοδεύονται από τα μέλη των οικογενειών τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, όταν απασχολούνται στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους⁴⁴. Ο προαναφερόμενος κανονισμός συμπληρώνεται από την Οδηγία 68/360/ΕΟΚ η οποία αφορά διατυπώσεις σχετικά με τη διαμονή των εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους⁴⁵. Παρατηρείται και στα δύο προαναφερόμενα νομοθετήματα η αναφορά στο δικαίωμα της οικογενειακής ενότητας η οποία συνιστά αναγνώριση του θεμελιώδους δικαιώματος κάθε ατόμου να διεξάγει μια ομαλή οικογενειακή ζωή, δικαίωμα το οποίο έχει ήδη

⁴² Άρθ.48 παρ.2, Titre: la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, Traité instituant la Communauté Economique Européenne, σ.51

⁴³ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 215

⁴⁴ Άρθ. 10 παρ.1 Κανονισμού(ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257 (19.10.1968), σ. 35 διαθέσιμο στο: [Κανονισμός \(ΕΟΚ\) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

⁴⁵ Οδηγία 68/360/ΕΚ του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257 της 19.10.1968, σ. 43 διαθέσιμο στο: [Οδηγία 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

θεσπίζεται από το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1950⁴⁶.

Στο πρώτο μισό της δεκαετίας του '80 αρχίζει εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μια έντονη συζήτηση για το δικαίωμα του ασύλου. Πιο συνοπτικά, στις αρχές του 1980 επέρχεται η παγκόσμια οικονομική κρίση η οποία επιφέρει την κατάρρευση της οικονομίας των υπό ανάπτυξη χωρών και την ανάκτηση αυτής των ανεπτυγμένων. Αρχίζουν να αυξάνονται τα φαινόμενα ρατσισμού και ξενοφοβίας με αποτέλεσμα, οι Ευρωπαίοι εταίροι να εντατικοποιήσουν τους ελέγχους στα σύνορα καθώς και τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης, να χορηγήσουν αμνηστία στους παράνομους μετανάστες και να προβούν στην μαζική νομιμοποίηση⁴⁷. Εκείνη την περίοδο, οι πολιτικές καμπάνιες ενάντια στη μετανάστευση αποκτούν μεγάλη έκταση. Ενδεικτικά, πραγματοποιείται νομοθετική εκστρατεία στη Δυτική Γερμανία το 1982 ενώ ταυτόχρονα στην Ολλανδία εκλέγεται ένα μέλος της άκρας δεξιάς στο Κοινοβούλιο, ο Hans Janmaat. Αντίστοιχα, στη Γαλλία το Εθνικό μέτωπο (Front National) του Λεπέν εισάγει στον διάλογο για τις ευρωεκλογές του 1984 το ζήτημα της μετανάστευσης στην πολιτική ατζέντα.

Στη συνέχεια, το άσυλο θα αποτελέσει αντικείμενο ανεπίσημων και εμπιστευτικών συζητήσεων μεταξύ αξιωματούχων και ειδικών. Στην πραγματικότητα, με πρωτοβουλία της Σουηδίας, ξεκίνησαν το 1985 άτυπες διαβουλεύσεις που τώρα πλέον ονομάζονται «διακυβερνητικές διαβουλεύσεις» για τη μετανάστευση, το άσυλο και τους πρόσφυγες, με τη συμμετοχή δεκαεπτά κρατών. Παρόλο που προκύπτουν σημαντικές διαφωνίες στο πλαίσιο της συνόδου όσον αφορά την επιλεχθείσα πολιτική, η συνάντηση αυτή θα γίνει το μοντέλο για άλλα ανεπίσημα φόρουμ ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειριών μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών. Από αυτές τις άτυπες συζητήσεις θα αναδυθούν ιδέες και εργαλεία προκειμένου να αποφευχθεί η άφιξη των αιτούντων άσυλο, να κατασκευαστούν προσκόμματα πρόσβασης στη σχετική διαδικασία για αυτούς που βρίσκονται ήδη εντός Ευρωπαϊκής επικράτειας, να θεσπιστούν προσωρινά καθεστώτα διαμονής και να εδραιωθεί ένα νομικό

⁴⁶ «Παν πρόσωπον δικαιούται εις τον σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του», Αρθ.8 παρ.1 Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου διαθέσιμο στο: [Άρθρο 8 - Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής | Νομοθεσία | Lawspot](#)

⁴⁷ Παπακωνσταντής (2016), σ. 238

καθεστώς διαμονής αλλοδαπών υπό ένα καθεστώς «ανοχής». Τα παραπάνω μέτρα για να τύχουν νομιμοποίησης, συστήθηκαν στο όνομα της παράνομης μετανάστευσης⁴⁸. Η παραπάνω λογική επιλέχθηκε στα πλαίσια της επιλεκτικής μετανάστευσης καθόσον τα κράτη μέλη τότε όπως άλλωστε και σήμερα, επιζητούν υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι θα συμπληρώσουν τις ελλείψεις της αγοράς εργασίας και όχι ογκώδεις μη ελεγχόμενες μεταναστευτικές ροές.

Μετέπειτα στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) η μετανάστευση δεν παρουσιάστηκε ως αυτόνομο αντικείμενο ρυθμίσεων. Καθώς ένας από τους πρωτεύοντες στόχους υπήρξε η δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα αλλά καθόσον δεν είχε επιτευχθεί συμφωνία όλων των κρατών μελών της Κοινότητας πραγματοποιήθηκαν διακυβερνητικές συνεργασίες εντός και εκτός της Κοινότητας μεταξύ των κρατών μελών. Από τις κρισιμότερες περιπτώσεις συνεργασίας εκτός Κοινότητας είναι η Συμφωνία του Schengen (1985) και η Σύμβαση εφαρμογής Schengen (1990) οι οποίες θεωρήθηκαν ως δοκιμαστικό εγχείρημα για την εγκαθίδρυση ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα⁴⁹.

Πρωταρχικός στόχος της Επιτροπής υπήρξε η εξάλειψη των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα διότι με αυτόν τον τρόπο θα λειτουργούσε απρόσκοπτα η εσωτερική αγορά. Ωστόσο, επειδή αρκετά κράτη είχαν εκφράσει την επιφυλακτικότητά τους στην υιοθέτηση κοινής θέσης για τον τερματισμό των ελέγχων, σε πρώιμο στάδιο αποφασίστηκε η από κοινού συμφωνία εκτός του πλαισίου της Ένωσης. Τα ιδρυτικά κράτη, τουτέστιν Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία συμφώνησαν σε μια ενιαία αντιμετώπιση του προβλήματος, υπογράφοντας τη Συμφωνία Schengen το 1985, η οποία συμπληρώθηκε το 1990 από μία δεύτερη ονόματι «σύμβαση εφαρμογής». Στις παραπάνω συμφωνίες προσχώρησε η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών μελών εκτός Ηνωμένου Βασιλείου, Ιρλανδίας και Κύπρου ενώ συμμετείχαν ακόμη και τρία κράτη εκτός Ένωσης: η Ισλανδία, η Νορβηγία και η Ελβετία. Ταυτόχρονα, για τη Δανία που συμμετέχει κι εκείνη στο εγχείρημα ισχύουν εκτεταμένες ειδικές ρυθμίσεις.

Οι συμφωνίες Σένγκεν προσχώρησαν στο ευρωπαϊκό πλαίσιο μέσω πρωτοκόλλου που προσαρτήθηκε στην Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η παραπάνω ενέργεια πραγματοποιήθηκε διότι κατέστη αντιληπτό ότι συνέβαλαν στην

⁴⁸ V. Guiraudon, L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire, Pouvoirs, 2013/1 (n° 144), σσ. 79-89, διαθέσιμο στο <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-79.htm>

⁴⁹ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 218

διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθώς και στην εξέλιξη της Ένωσης σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης. Στην σημερινή εποχή, το κεκτημένο Σένγκεν εφαρμόζεται από 22 χώρες μέλη της Ένωσης και από την Ισλανδία, το Λιτχουανία, τη Νορβηγία και την Ελβετία⁵⁰.

Επομένως, η Συμφωνία και η Σύμβαση Σένγκεν καθώς και οι κανόνες που θεσπίζονται μέσω αυτών και οι συναφείς συμφωνίες αποτελούν το κεκτημένο Σένγκεν. Αποσκοπούν στον ολοκληρωτικό τερματισμό των προσωπικών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αλλά παράλληλα ρυθμίζουν και θέματα θεωρήσεων εισόδου, ασύλου, μετανάστευσης, αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας. Η εκτέλεση τους στηρίχτηκε ιδιαίτερα στην αρχή της εμπιστοσύνης των ελέγχων που διενεργούνται από τις αρχές των κρατών μελών. Ειδικότερα, η Ένωση στοχεύει στον τερματισμό του ελέγχου των προσώπων ανεξαρτήτως ιθαγένειας κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων και στην εγκαθίδρυση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης εξωτερικών συνόρων (Αρθ.77 ΣΛΕΕ).

Η διέλευση των εσωτερικών συνόρων μπορεί να πραγματοποιείται ανεξαρτήτως σημείου εν απουσία ελέγχων, σε αντίθεση με τη διέλευση των εξωτερικών όπου είναι επιτρεπτή μόνο από συγκεκριμένα σημεία εισόδου/εξόδου. Όλοι δηλαδή, υποβάλλονται τουλάχιστον σε έναν έλεγχο ενώ για τους υπηκόους τρίτων χωρών προβλέπεται η εκπλήρωση επιπλέον προϋποθέσεων, όπως έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο, θεώρηση εισόδου κ.α. ώστε να εισέλθουν⁵¹. Μεταξύ των επιτρεπόμενων σημείων διέλευσης ασκείται έλεγχος για να αποφεύγεται η παράνομη διέλευση προσώπων και εάν ένα άτομο κρίνει ότι υπόκειται σε παράνομο έλεγχο σε συνοριακό σημείο διέλευσης τότε έχει το δικαίωμα να προβεί σε καταγγελία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή εναντίον των αρχών του κράτους⁵². Αξίζει να επισημανθεί ότι στην έννοια των εξωτερικών συνόρων περιλαμβάνονται τα χερσαία και θαλάσσια σύνορα των κρατών μελών καθώς και τα αεροδρόμια, τα λιμάνια και οι σιδηροδρομικοί σταθμοί τους όπως επίσης, και οι πρεσβείες και τα προξενία όπου Ευρωπαίοι

⁵⁰ Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016⁵, σ.555

⁵¹ Παπαγιάννης, (2016⁵), σ.556

⁵² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πως να υποβάλετε καταγγελία σε επίπεδο ΕΕ, διαθέσιμο στο: [Πώς να υποβάλετε καταγγελία σε επίπεδο ΕΕ | Ευρωπαϊκή Επιτροπή \(europa.eu\)](#)

αξιοματικοί-σύνδεσμοι επιδιώκουν την απαγόρευση της μετακίνησης των παράνομων μεταναστών⁵³.

Αναφορικά με τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να διασφαλίσουν την εξέταση κάθε αίτησης παροχής ασύλου που κατατίθεται σε ένα από αυτά καθορίζοντας με κριτήρια το ένα και μοναδικό αρμόδιο κράτος εξέτασης. Ο καταλογισμός της παραπάνω ευθύνης εγκαθιδρύει μια δέσμευση συνεργασίας μεταξύ αναρμόδιου και αρμόδιου κράτους.

Διαφαίνεται ότι τα κράτη μέλη εστιάζουν στη ρύθμιση του ζητήματος της προτεραιότητας της ευθύνης εξέτασης του ασύλου για τρεις κυρίως λόγους. Πρώτον, για την επίλυση του ζητήματος των προσφύγων «σε τροχιά» (in orbit), δηλαδή των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν γίνονται αποδεκτοί σε κανένα κράτος μέλος με συνέπεια να περιφέρονται από τη μια χώρα στην άλλη, μέχρι κάποια από αυτές να τους παραχωρήσει πολιτικό άσυλο ή κάποια οργάνωση να τους προσφέρει την κατάλληλη αρωγή για να μεταναστεύσουν αλλού. Δεύτερον, για τον τερματισμό του φαινομένου εύρεσης του πλέον «ευνοϊκού» ως προς τον αιτούντα κράτους είτε από άποψη χρόνου εξέτασης του αιτήματος είτε των συνθηκών υποδοχής. Τρίτον, για την εξασφάλιση της υποχρέωσης εξέτασης μιας αίτησης από ένα συμβαλλόμενο μέρος σύμφωνα με τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης⁵⁴.

Το 2006, το κεκτημένο Σένγκεν προσχώρησε σε ένα ενιαίο κείμενο: τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, ο οποίος υπογραμμίζει την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και εναρμονίζει περαιτέρω τους κανόνες που σχετίζονται με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και με τις προϋποθέσεις εισόδου για παραμονή βραχείας διάρκειας⁵⁵. Το δικαίωμα της ελεύθερης διέλευσης των εσωτερικών συνόρων ισχύει για όλους τους ευρωπαίους πολίτες

⁵³ Απόφαση 2006/560/ΔΕΥ της 24ης Ιουλίου 2006, για την τροποποίηση της απόφασης 2003/170/ΔΕΥ σχετικά με την κοινή αξιοποίηση των αξιωματικών συνδέσμων που τοποθετούνται στο εξωτερικό από τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου των κρατών μελών, L 219/31 (10.8.2006)

⁵⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 της 9ης Μαρτίου 2016 περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κωδικοποιημένο κείμενο), Κώδικας συνόρων του Σένγκεν, διαθέσιμο στο: [Άρθρο 1 - Κώδικας συνόρων του Σένγκεν - Αντικείμενο και αρχές | Νομοθεσία | Lawspot](#)

⁵⁵ Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.7

ακόμα και αν τα ευρωπαϊκά κράτη δεν είναι μέλη του χώρου Σένγκεν και διεξάγουν ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα⁵⁶.

Εντός της Κοινότητας, παρουσιάστηκαν επίσης αρκετές διακυβερνητικές συνεργασίες των οποίων η ημερήσια διάταξη πραγματευόταν συναφή αντικείμενα με αποτέλεσμα να κριθεί τελεσφόρα η συγκρότηση της «Ομάδας Συντονιστών για την Ελεύθερη Κυκλοφορία των Προσώπων» (Ομάδα της Ρόδου- 1988) ούτως ώστε να εναρμονιστούν και να συνεργαστούν οι συγκεκριμένες ομάδες εργασίας και να υλοποιηθεί ο «στόχος 1992»⁵⁷. Η ομάδα αυτή συστήνει μέτρα τα οποία θα δώσουν ισχυρή ώθηση στην επίτευξη του στόχου δημιουργίας ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, καθόσον θα πρέπει να προάγουν τη συνεργασία για την εξάλειψη της τρομοκρατίας, της διεθνούς εγκληματικότητας, των ναρκωτικών και της παράνομης διακίνησης κάθε είδους. Το 1989, η εν λόγω ομάδα προτείνει ένα πρόγραμμα εργασίας, το «έγγραφο de Palma de Mallorca» το οποίο υιοθετείται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης τον Ιούνιο του 1989 θέτοντας ένα χρονικά οριοθετημένο πρόγραμμα εντός του οποίου πρέπει να υλοποιηθούν συγκεκριμένες πρωτοβουλίες για να σημειωθεί πρόοδος προς την κατεύθυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στο εσωτερικό της κοινότητας. Μεταξύ των προτεινόμενων μέτρων περιλαμβάνονται και ζητήματα ασύλου⁵⁸. Στα τέλη της δεκαετίας του '80, το ΕΣ του Στρασβούργου ζητά από κάθε κράτος μέλος να αποτυπώσει την πολιτική που ασκεί στον τομέα του ασύλου, έτσι ώστε σε μεταγενέστερο στάδιο να επιδιωχθεί η εναρμόνιση⁵⁹. Ως πρώτο βήμα για την επιδίωξη του παραπάνω εγχειρήματος επιλέγεται ο καθορισμός του αρμόδιου κράτους μέλους για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Ο λόγος γίνεται για τη Σύμβαση του Δουβλίνου, μια σύμβαση διεθνούς δικαίου, η οποία υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ακολουθούν ένα κοινό πλαίσιο προκειμένου να προσδιορίζουν ποιο κράτος είναι κάθε φορά υπεύθυνο για την εξέταση μιας

⁵⁶ Παπακωνσταντής (2016), σ. 248

⁵⁷ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 218

⁵⁸ Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.8

⁵⁹ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Στρασβούργου, 8 και 9 Δεκεμβρίου 1989, έγγρ. SN 441/2/89, 8-9.12.1989, σ.5 διαθέσιμο στο [1989 december - strasbourg gr .pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:19891209001_1) {προσπελάστηκε 5.12.2021}

αίτησης βάση συγκεκριμένων κριτηρίων⁶⁰. Υπεγράφη στις 15 Ιουνίου του 1990 και τέθηκε σε ισχύ το 1997. Το 2003 η Σύμβαση του Δουβλίνου αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό του Δουβλίνου 2⁶¹ και ο τελευταίος τροποποιήθηκε το 2013 από τον Κανονισμό του Δουβλίνου 3⁶². Η κύρια αιτία υπογραφής της αρχικής σύμβασης υπήρξε η αλματώδης αύξηση των προσφυγικών ροών και η ανάγκη προετοιμασίας των κρατών μελών στα πλαίσια του ανοίγματος της εσωτερικής αγοράς. Με τον προσδιορισμό του αρμόδιου κράτους, αποφεύγεται η παρατεταμένη αβεβαιότητα για τον αιτούντα άσυλο όσον αφορά την τύχη της αίτησης του καθώς και η διαδοχική παραπομπή του από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, χωρίς κανένα να επωμίζεται την αρμοδιότητα εξέτασης της αίτησης παροχής ασύλου. Ως εκ τούτου μέσω της Σύμβασης παρέχεται η εγγύηση στον αιτούντα ότι η αίτηση του θα τύχει εξέτασης από τις αρμόδιες αρχές ενός κράτους μέλους, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία της υπεύθυνης χώρας⁶³.

Σε αυτό το σημείο γεννάται εύλογα το ερώτημα: για ποιο λόγο να υφίσταται η Σύμβαση Σένγκεν και η Σύμβαση του Δουβλίνου από τη στιγμή που εξετάζουν το ίδιο αντικείμενο; Αρχικά, η Σύμβαση Σένγκεν υπήρξε πρωτοβουλία πέντε όμορων ευρωπαϊκών κρατών, σε αντίθεση με τη Σύμβαση του Δουβλίνου που

⁶⁰ Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ C 254 της 19.8.1997, σσ. 1-12, διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 41997A0819\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) {προσπελάστηκε 5.12.2021}

⁶¹ 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 C 254 της 19/08/1997 σσ. 1 – 12 διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 32003R0343 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁶² Κανονισμός (ΕΕ) 604/13 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 (αναδιτύπωση), L 180/ 31 (29.6.2013) διαθέσιμο στο: [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 \(europa.eu\)](#)

⁶³ Προοίμιο Σύμβασης του Δουβλίνου, ΕΕ C 254

υπεγράφη στο πλαίσιο εναρμόνισης της πολιτικής ασύλου μεταξύ των κρατών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, δεσμεύοντας το σύνολο των μελών της. Αναφορικά με το περιεχόμενο, η τελευταία επαναλαμβάνει τα κριτήρια που είχε θέσει πρωτίστως η Σύμβαση Σένγκεν, έχοντας ως κριτήριο την αναζήτηση του κράτους το οποίο διατηρεί στενότερη διοικητική σχέση με τον αιτούντα είτε για λόγους οικογενειακής επανένωσης, είτε γιατί του έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής ή θεώρηση εισόδου, είτε γιατί αναφύεται ως πρώτο κράτος εισόδου του υπηκόου τρίτης χώρας, είτε γιατί καθίσταται υπεύθυνο για τον έλεγχο εισόδου των αλλοδαπών στην κοινή ευρωπαϊκή επικράτεια⁶⁴.

Επομένως γίνεται αντιληπτό πως η Κοινότητα δεν καταπιάστηκε πρώτη φορά με την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Μάαστριχτ. Από τότε που ανήγγειλε τον ιδρυτικό της στόχο περί εγκαθίδρυσης μιας ενιαίας αγοράς ο οποίος θα χαρακτηριζόταν από την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων υπαινίχτηκε η ταυτόχρονη ενασχόληση της με την διαχείριση της μετανάστευσης από τρίτες χώρες. Παρόλα αυτά, μόνο από την Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μετά γίνεται ρητή αναφορά για την μετανάστευση στις Συνθήκες⁶⁵. Πιο συγκεκριμένα, στις αρχές της δεκαετίας του '90 η ΕΕ καλείται να αντιμετωπίσει σοβαρές εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές προκλήσεις όπως την ενοποίηση της Γερμανίας, την κατάρρευση του Ανατολικού μπλοκ και τον διαμελισμό της τέως Γιουγκοσλαβίας. Ως απόρροια των παραπάνω γεγονότων, παρατηρήθηκε αιφνίδια αύξηση του αριθμού των μεταναστών, προερχόμενων από το ανατολικό μπλοκ και των αιτούντων άσυλο από την τέως Γιουγκοσλαβία⁶⁶. Ωστόσο, η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και η επιλογή της ΕΕ να εξελιχθεί σε έναν κυρίαρχο παγκόσμιο πολιτικό δρώντα υποκινούν την έναρξη διαλόγου σε ένα ζήτημα το οποίο εντασσόταν έως την δεδομένη στιγμή στα πλαίσια άσκησης των εθνικών αρμοδιοτήτων και ανήκε στον πυρήνα εθνικής κυριαρχίας: σε αυτό της μετανάστευσης και του ασύλου⁶⁷.

Έτσι, αρχίζει να εφαρμόζεται η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση το 1993 η οποία εγκαινιάζει το τρυπλωτικό σύστημα. Ο λόγος επιλογής της παραπάνω

⁶⁴ Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.9

⁶⁵ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 219

⁶⁶ Παπακωνσταντής (2016), σ. 263

⁶⁷ Παπακωνσταντής (2016), σ. 264

«αρχιτεκτονικής» δεν είναι τυχαίος: επιδιώκει την συνεργασία των κρατών μελών στα θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) (2ος πυλώνας) και Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις (3ος πυλώνας), εντός της οποίας εντάσσονται οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου, ευρισκόμενες σε θεμελιακό στάδιο⁶⁸. Καθίσταται αναγκαία η δημιουργία ενός είδους «θερμοκοιτίδας» ώστε αφενός να προστατευθούν και αφετέρου να αναπτυχθούν ως πολιτικές εντός του πλαισίου της διακυβερνητικής συνεργασίας με τον ρυθμό ανάπτυξης να καθοδηγείται από τα κράτη μέλη. Επομένως, ο δεύτερος και ο τρίτος πυλώνας πραγματεύονται πολιτικές οι οποίες ανήκουν στον σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών. Συνεπώς, η «κοινοτικοποίηση» τους με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (1ος πυλώνας) χρειάζεται μια χρονοβόρα διαδικασία «ζύμωσης» προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αγκυλώσεις που κωλύουν την συνεργασία και να επιτευχθεί στη συνέχεια η νομοθετική εναρμόνιση. Οι προαναφερόμενες αγκυλώσεις σχετίζονται με τον τρόπο λειτουργίας των κεντρικών διοικήσεων των κρατών μελών, τις ιστορικές παραδόσεις τους, τις εξωτερικές δεσμεύσεις τους και το πολιτικό κόστος⁶⁹. Το θεσμικό πλαίσιο και για τους τρεις πυλώνες παραμένει ενιαίο ώστε να εξασφαλίζεται η συνέπεια και η συνέχεια των δράσεων που λαμβάνονται για τους προς επίτευξη στόχους⁷⁰.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτελεί την πρώτη ενωσιακή συνθήκη που κάνει λόγο για την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου, την οποία τοποθετεί στον τρίτο πυλώνα (τίτλος IV) και αναδεικνύει σε θέμα κοινού ενδιαφέροντος και η οποία θα συμβάλει στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων⁷¹. Τονίζεται ότι τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης οφείλουν να εξετάζονται σύμφωνα με τις διατάξεις της ΕΣΔΑ και της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 (Άρθ. Κ.2 παρ.1 Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση), γεγονός που καταδεικνύει ότι η νομική βάση ενυπάρχει και τελικά αυτό που απομένει για να επιτευχθεί η εναρμόνιση, είναι η σύγκλιση των διαδικασιών.

⁶⁸ Παπαγιάννης, (2016⁵), σ.59-60

⁶⁹ Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.10

⁷⁰ Άρθ. Γ Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αριθ. C 191 της 29/07/1992 σ. 0001 – 0110 διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 11992M/TXT - EL \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu)

⁷¹ Άρθ. Κ.1 Τίτλου VI, Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αριθ. C 191

Το γεγονός της εισχώρησης εντός ενωσιακού οικοδομήματος εκτός όμως του κοινοτικού πλαισίου της συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, επιδίωξε την ολοκλήρωση του στόχου της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, την εντατικοποίηση της συνεργασίας για την καταπολέμηση του διεθνοποιημένου οργανωμένου εγκλήματος, την δημιουργία αισθήματος ασφάλειας στον Ευρωπαϊό πολίτη και την προσχώρηση μεταναστευτικών θεμάτων στην ευρωπαϊκή ατζέντα⁷².

Στον τρίτο πυλώνα όπως και στον δεύτερο πυλώνα της ΚΕΠΠΑ, οι αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων είναι περιορισμένες. Το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας ανήκει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθώς και στα κράτη μέλη (Άρθ. Κ.3 παρ.2 , Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση) αλλά κυρίαρχο όργανο παραμένει το Συμβούλιο το οποίο παίρνει ομόφωνες αποφάσεις (Άρθ. Κ.4 παρ.3 Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση). Εκτιμάται ότι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα θέματα του τίτλου VI της εν λόγω Συνθήκης είναι οριοθετημένος καθόσον μπορεί να ενημερώνεται τακτικά από την Προεδρεία και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και να του ζητείται η γνώμη από την Προεδρεία αναφορικά με τις κυριότερες πτυχές της συγκεκριμένης θεματικής αλλά το γεγονός ότι πρέπει να λαμβάνεται η γνώμη του δεόντως υπόψη είναι κυρίως μια τυπική παρά μια ουσιαστική διαδικασία (Άρθ. Κ.6 Τίτλου VI, Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση).

Η μετανάστευση συνδέθηκε με τον Α' Πυλώνα υπερεθνικού χαρακτήρα μόνο μέσω της πολιτικής των θεωρήσεων, καθόσον το Συμβούλιο με ομοφωνία ύστερα από πρόταση της Επιτροπής και κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσδιορίζει τις τρίτες χώρες των οποίων οι υπήκοοι οφείλουν να κατέχουν θεώρηση προκειμένου να εισέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών (Άρθ.100Γ παρ.1 ΣΕΕ). Το Συμβούλιο για τους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου διαθέτει την αρμοδιότητα καθορισμού κοινών θέσεων και προώθησης κάθε συνεργασίας που συνεισφέρει στην επιτέλεση των στόχων της (Άρθ. Κ.3 παρ.2 εδ.α', Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) ,καθώς και θέσπισης κοινών δράσεων στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας (Άρθ. Κ.3 παρ.2 εδ.β', Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση). Επίσης, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της συνυπολογίζεται και η κατάρτιση συμβάσεων (Άρθ. Κ.3 παρ.2 εδ.γ' Τίτλου VI, Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση). Οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία εκτός εκείνων που σχετίζονται με κοινές δράσεις όπου κατόπιν απόφασης του Συμβουλίου, τα μέτρα εφαρμογής τους εγκρίνονται με ειδική πλειοψηφία όπως επίσης και για την έγκριση των μέτρων

⁷² Παπακωνσταντής (2016), σ. 265

εφαρμογής των συμβάσεων όπου ισχύει η πλειοψηφία των δύο τρίτων (Άρθ. Κ.3 παρ.2 εδ.β' και γ' και Κ.4 παρ.3, Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση). Οι εργασίες του Συμβουλίου υποστηρίζονται από μια Συντονιστική Επιτροπή η οποία διατυπώνει γνώμες για το Συμβούλιο και προετοιμάζει τις εργασίες του τελευταίου για τους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου (Άρθ. Κ.4 παρ.1, Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση).

Η Επιτροπή από μεριάς της, ενημερώνει τακτικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις εργασίες που εκτελούνται στους τομείς που εμπíπτουν στον παραπάνω τίτλο (Άρθ. Κ.6, Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση). Παράλληλα, προβλέπεται η δυνατότητα δύο ή περισσότερων κρατών μελών να καθιερώσουν ή να αναπτύξουν μια στενότερη συνεργασία στους εν λόγω τομείς αρκεί η τελευταία να μην αντίκειται και να μην παρεμποδίζει τη συνεργασία που προβλέπεται στον παρόντα τίτλο (Άρθ. Κ.7, Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση).

Η συνεργασία όμως στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα εκτιμήθηκε ως ανεπαρκής καθόσον ο διακυβερνητικός μηχανισμός εμποδίζει την κατάρτιση κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου. Έτσι, στην Συνθήκη του Άμστερνταμ που υπεγράφη το 1997 και τέθηκε σε ισχύ το 1999, τα θέματα μετανάστευσης, ασύλου και ελέγχου των εξωτερικών συνόρων περιήλθαν στον πρώτο πυλώνα και συγκεκριμένα για να υλοποιηθεί η εδραίωση ενός χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης το Συμβούλιο οφείλει εντός μιας 5ετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ να προβεί στην έκδοση μέτρων για την διασφάλιση της απρόσκοπτης κυκλοφορίας των προσώπων, καθώς και στην θέσπιση μέτρων που αφορούν τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση⁷³.

Επίσης, το Συμβούλιο οφείλει εντός μιας πενταετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης να θεσπίσει μέτρα για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών τα οποία προσδιορίζουν τις προδιαγραφές και τις διαδικασίες που οφείλουν να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και κανόνες για τις θεωρήσεις (Άρθ.73 I παρ.2 Συνθήκης του Άμστερνταμ). Παράλληλα, εντός μιας πενταετίας πρέπει να καταρτίσει μέτρα αναφορικά με την πολιτική του ασύλου και συγκεκριμένα, κριτήρια και μηχανισμούς για τον καθορισμό του κράτους μέλους που καθίσταται αρμόδιο για την εξέταση αίτησης ασύλου, τις ελάχιστες προδιαγραφές για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς

⁷³ Άρθ.73θ Τίτλου IIIα Συνθήκης του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, αριθ. C 340 της 10/11/1997 σ. 0001 – 0144

και για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν ή ανακαλούν το καθεστώς πρόσφυγα (Άρθ. 73Κ παρ.1 Συνθήκης του Άμστερνταμ) και μέτρα αναφορικά με τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με την υποδοχή και την διαχείριση των συνεπειών της υποδοχής προσφύγων και εκτοπισθέντων (Άρθ. 73Κ παρ.2 Συνθήκης του Άμστερνταμ). Ακόμη, προβλέπεται εντός του ίδιου χρονικού πλαισίου, η έκδοση μέτρων και για την μεταναστευτική πολιτική όσον αφορά τις προϋποθέσεις εισόδου, διαμονής και των διαδικασιών σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, την παράνομη μετανάστευση και την παράνομη διαμονή (Άρθ. 73Κ παρ.3 Συνθήκης του Άμστερνταμ).

Ο κοινοτικός νομοθέτης προβλέπει μια μεταβατική περίοδο αναφορικά με τη λήψη αποφάσεων η οποία στη συνέχεια θα τύχει διαδοχής από την οριστική διαδικασία. Πιο συγκεκριμένα, κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα ύστερα από πρόταση της Επιτροπής ή κατόπιν πρωτοβουλίας ενός κράτους μέλους και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Άρθ. 73Ξ παρ.1 Συνθήκης του Άμστερνταμ). Μετά την πάροδο όμως της πενταετίας, η Επιτροπή αποκτά ως ένα βαθμό το μονοπώλιο της πρωτοβουλίας καθόσον τα κράτη μέλη περιορίζονται στο να απευθύνουν αίτημα στην Επιτροπή για κατάθεση πρότασης προς το Συμβούλιο και εκείνη δεσμεύεται μόνο στο να το εξετάσει. Μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει ομόφωνα να εφαρμόσει τη διαδικασία συναπόφασης και την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία για το σύνολο της ύλης που μεταφέρεται στον πρώτο πυλώνα (Άρθ. 73Ξ παρ.2 Συνθήκης του Άμστερνταμ).

Με την «κοινοτικοποίηση», το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αποκτά αρμοδιότητες σε δύο περιπτώσεις. Πρώτον, όταν παρουσιάζεται ζήτημα επί της ερμηνείας του παρόντος Τίτλου ή επί του κύρους ή της ερμηνείας πράξεων των οργάνων της Κοινότητας βάσει του παρόντος Τίτλου και το ανώτατο δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε άλλα ένδικα μέσα ζητά να αποφανθεί το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Δεύτερον, όταν το Συμβούλιο, η Επιτροπή ή κράτος μέλος ζητήσουν από το Δικαστήριο να εκδώσει απόφαση επί της ερμηνείας του παρόντος Τίτλου ή πράξεων των οργάνων της Κοινότητας βάσει αυτού του Τίτλου (Άρθ. 73Ο Τίτλου IIIα Συνθήκης του Άμστερνταμ).

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, πρωταρχικός στόχος της Ένωσης υπήρξε η δημιουργία μιας εσωτερικής αγοράς, η οποία για την απρόσκοπτη λειτουργία της προαπαιτούσε ένα χώρο ελευθερίας, όπου θα κυκλοφορούσαν ελεύθερα οι ευρωπαίοι πολίτες χάρη της διακοπής των συνοριακών ελέγχων, ένα χώρο ασφαλείας, για την ορθότερη καταπολέμηση της εγκληματικότητας και της επιβολής ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα για τους μετανάστες και τους

αιτούντες άσυλο και ένα χώρο δικαιοσύνης, ο οποίος θα διακατεχόταν από ασφάλεια δικαίου, ελεύθερη πρόσβαση στη δικαιοσύνη και πιστή εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ έθεσε ως στόχο την εδραίωση του προαναφερόμενου χώρου τόσο σε υπερεθνικό(κοινοτικό) όσο και σε διακυβερνητικό (τρίτος πυλώνας) επίπεδο με αποτέλεσμα άλλα θέματα να παρατεθούν στον πρώτο πυλώνα και άλλα στον τρίτο⁷⁴.

Στην Συνθήκη ενσωματώθηκε ακόμη και το κεκτημένο Σένγκεν ενώ με το άρθρο 13 της ΣΕΚ, σηματοδοτείται η έναρξη ενός νέου κύκλου αρμοδιοτήτων για την Ένωση, καθόσον δίνεται η δυνατότητα στο Συμβούλιο με ομοφωνία μετά από σχετική έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για την πάταξη των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού⁷⁵.

Εν κατακλείδι, η Συνθήκη του Άμστερνταμ έδωσε σπουδαία ώθηση στα θέματα ασύλου και μετανάστευσης. Τον Δεκέμβριου του 1998 συγκροτήθηκε η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση, προκειμένου να θεσπιστεί κοινή, ολοκληρωμένη, διαπυλωνική προσέγγιση ούτως ώστε να αντιμετωπιστεί η κατάσταση στις κυριότερες χώρες προέλευσης των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών⁷⁶. Στη λίστα των χωρών περιλαμβάνονται οι ακόλουθες χώρες: το Αφγανιστάν, το Πακιστάν, η Αλβανία, το Μαρόκο, η Σομαλία και η Σρι λάνκα⁷⁷. Για κάθε μια από τις προαναφερόμενες χώρες προβλέπεται η εκπόνηση προτάσεων με απώτερο σκοπό την προαγωγή της κοινής στρατηγικής για την ανάπτυξη, τον προσδιορισμό των αναγκών τους για ανθρωπιστική βοήθεια, τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής, τη δυνατότητα ασφαλούς επιστροφής στη χώρα καταγωγής και τη συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR)⁷⁸. Άρα, συμπεραίνοντας,

⁷⁴ Παπαγιάννης (2016⁵), σ.552

⁷⁵ Άρθ.13 ΣΕΚ και άρθ.19 παρ.1, C 202/1 (7.6.2016)

⁷⁶ Συμβούλιο, Εντολή της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση: Κατάρτιση σχεδίων δράσης για ορισμένες από τις σημαντικότερες χώρες προέλευσης και διέλευσης των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών, έγγρ. 5264/99, Βρυξέλλες, 13 Ιανουαρίου 1999, σ.1 διαθέσιμο στο: [Microsoft Word - 05264.gr9 \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:526499Doc)

⁷⁷ Εντολή της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση, σ.2

⁷⁸ Εντολή της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση, σ.4-5

με την Συνθήκη του Άμστερνταμ επήλθε μερική κοινοτικοποίηση των θεμάτων του Γ΄ Πυλώνα με αποτέλεσμα να μεταφερθούν στον Α΄ Πυλώνα⁷⁹.

Έπειτα, η θεσμική μεταρρύθμιση που επέφερε η Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία υπεγράφη το 2001 και τέθηκε σε ισχύ το 2003, επικρίθηκε ως τεχνική και περιορισμένη. Σηματοδότησε τη μερική και μεταγενέστερη μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία για τα ζητήματα μετανάστευσης, ασύλου, θεωρήσεων (visa) αλλά και για άλλες πολιτικές που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων⁸⁰.

3.2 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας υπογράφηκε τον Δεκέμβριο του 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009⁸¹. Επέφερε την κατάλυση του τριπυλωνικού συστήματος ούτως ώστε να αποκατασταθεί η θεσμική αβεβαιότητα και η κωλυσιεργία που προκαλούσε κατά την εκτέλεση των πολιτικών της και ενένταξε το σύνολο των θεμάτων που αφορούσαν την μετανάστευση, το άσυλο και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στον κανόνα της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας⁸². Τα ζητήματα που εμπίπτουν στο χώρο ελευθερίας ασφαλείας και δικαιοσύνης ρυθμίζονται πλέον από ενωσιακούς κανόνες και ανάγονται ρητά στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης στις οποίες πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της επικουρικότητας και να εμπλέκονται τα εθνικά κοινοβούλια⁸³.

Πιο συγκεκριμένα, ένας από τους θεμελιώδεις στόχους σύμφωνα με τις Συνθήκες είναι η εγκαθίδρυση του προαναφερόμενου χώρου εν απουσία των εσωτερικών συνόρων, εντός του οποίου διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων με την προϋπόθεση της τήρησης των αρμόδιων μέτρων σχετικά

⁷⁹ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 225

⁸⁰ Nugent, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα 2012, σ.115-116

⁸¹ Nugent (2012), σ.132

⁸² Παπακωνσταντής (2016), σ. 281

⁸³ Άρθ.4 παρ.2 εδ.ι) ΣΛΕΕ, C 202/52 (7.6.2016)

με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση, την πρόληψη και εξάλειψη της εγκληματικότητας⁸⁴. Στους προς επίτευξη στόχους εμπερικλείεται η απουσία των εσωτερικών ελέγχων, η ανάπτυξη κοινής πολιτικής ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οχύρωση υψηλού επιπέδου ασφαλείας για την πάταξη της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, η αστυνομική και δικαστική συνεργασία. Η Ένωση πρέπει να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τα ποικίλα νομικά συστήματα και τις παραδόσεις των κρατών μελών (Αρθ.67 ΣΛΕΕ). Για την επιτέλεση των παραπάνω στόχων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θέτει τους στρατηγικούς προσανατολισμούς του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού (Αρθ.68 ΣΛΕΕ) ενώ τα εθνικά κοινοβούλια επιβλέπουν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας (Αρθ.69 ΣΛΕΕ).

Σε γενικότερο πλαίσιο, ό,τι αποτελεί χαρακτηριστικό του κράτους δικαίου, είναι ταυτόχρονα και στόχος του εν λόγω χώρου, όπως η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, η νομιμότητα της διοικητικής δράσης κ.λπ. Άρα καθίσταται σαφές ότι πρόκειται για τον εσωτερικό χώρο της Ένωσης, εντός του οποίου εξασφαλίζεται η προτεραιότητα των δικαιοκτών κανόνων και έτσι τα άτομα κυκλοφορούν χωρίς να υποβάλλονται σε συνοριακούς ελέγχους αλλά και χωρίς να κινδυνεύει η ασφάλεια εκείνων και των κρατών μελών. Συνεπώς, ο Χώρος προαπαιτεί έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, ήτοι μέτρα για τη μετανάστευση και το άσυλο, συνεργασία με τις κρατικές αρχές δίωξης του εγκλήματος, αναγνώριση δικαστικών αποφάσεων και εγγύηση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Στο ΕΣ του Τάμπερε το 1999 καθορίστηκαν οι στόχοι που πρέπει να πραγματοποιηθούν για την εγκαθίδρυση του συγκεκριμένου χώρου⁸⁵

Επίσης, οι πολιτικές αναφορικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση πρέπει να διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών (Αρθ.80 ΣΛΕΕ). Παράλληλα, προβλέπεται η εγκαθίδρυση ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων το οποίο αποτελεί προϋπόθεση της δημιουργίας του χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης (Αρθ.77 παρ.1 εδ.γ) ΣΛΕΕ).

Ειδικότερα, ο τίτλος V με επικεφαλίδα «Ο χώρος ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης» χωρίζεται σε πέντε κεφάλαια εκ των οποίων το πρώτο αναφέρεται

⁸⁴ Άρθ.3 παρ.2 ΣΕΕ, C102/17 (7.6.2016)

⁸⁵ Παπαγιάννης, (2016⁵), σ.553-554

στις «γενικές διατάξεις» και το δεύτερο στις πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση. Στο πρώτο κεφάλαιο υπογραμμίζεται ότι η ανάπτυξη κοινής πολιτικής στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων οφείλει να διακατέχεται από την αλληλεγγύη των κρατών μελών και την αμεροληψία και την αντικειμενικότητα όσον αφορά την αντιμετώπιση των υπηκόων τρίτων χωρών (Άρθ.67 παρ.2 ΣΛΕΕ).

Από την άλλη μεριά, στο κεφάλαιο 2 τα κράτη μέλη συναινούν στην κατάρτιση πολιτικών για τον έλεγχο των συνόρων, το άσυλο και τη μετανάστευση, στους στόχους που πρέπει να περατώνονται από κάθε πολιτική, καθώς και στα υιοθετούμενα μέτρα. Ο αποτελεσματικότερος έλεγχος των εξωτερικών συνόρων θα επέλθει μέσω της κοινής πολιτικής θεωρήσεων, της επιβολής αυστηρών ελέγχων για τα διερχόμενα πρόσωπα στα εξωτερικά σύνορα και της προοδευτικής εγκαθίδρυσης ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων (Άρθ.77 παρ.2 ΣΛΕΕ). Η Ένωση επομένως, αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική η οποία αποσκοπεί στην αποδοτικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, στη δίκαιη μεταχείριση των νόμιμων διαμενόντων εντός ευρωπαϊκής επικράτειας υπηκόων τρίτων χωρών, στην πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και στην αντιμετώπιση των παραπάνω φαινομένων (Άρθ.79 παρ.1 ΣΛΕΕ). Επιπλέον, η Συνθήκη δίνει το δικαίωμα στην Ένωση να συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής ανάμεσα στην ΕΕ και τρίτα κράτη (Άρθ.79 παρ.3 ΣΛΕΕ), να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης πολιτικών κοινωνικής ένταξης (Άρθ.79 παρ.4 ΣΛΕΕ) και τίτλων διαμονής των μεταναστών (Άρθ.77 παρ.3 ΣΛΕΕ). Γίνεται αντιληπτό ότι η μόνη αρμοδιότητα που παραμένει ως αποκλειστική στα κράτη μέλη είναι εκείνη του καθορισμού του όγκου των νόμιμων εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την αναζήτηση εργασίας (Άρθ.79 παρ.5 ΣΛΕΕ).

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία με τη νομοθετική πρωτοβουλία να ανήκει στην Επιτροπή (Άρθ.79 ΣΛΕΕ) ενώ προβλέπεται ειδική νομοθετική διαδικασία για τη θέσπιση διατάξεων αναφορικά με τα διαβατήρια, τους τίτλους διαμονής ή οποιοδήποτε άλλο παρόμοιο έγγραφο. Για τα προαναφερόμενα ζητήματα, το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία και ύστερα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Άρθ.77 παρ.3 ΣΛΕΕ).

Παράλληλα, το Δικαστήριο της ΕΕ καθίσταται αρμόδιο της έκδοσης προδικαστικών αποφάσεων για τα θέματα θεωρήσεων, ασύλου και μετανάστευσης και για όσα αναφέρονται στην ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων ενώ οι προδικαστικές προσφυγές μπορούν να ασκούνται από κάθε

δικαστήριο κράτους μέλους και όχι μόνο από τα εθνικά δικαστήρια τελευταίου βαθμού δικαιοδοσίας (Άρθ.267 ΣΛΕΕ). Αξίζει να επισημανθεί ότι τον Νοέμβριο του 2014, εγκαινιάστηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή διακριτό χαρτοφυλάκιο για μεταναστευτικά ζητήματα, με αποτέλεσμα να αποσπαστούν από των «εσωτερικών υποθέσεων»⁸⁶.

Εν κατακλείδι, η Ένωση δεσμεύεται να αναπτύξει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής καθώς και της προσωρινής προστασίας ούτως ώστε να προσφέρεται το αρμόδιο καθεστώς σε κάθε υπήκοο τρίτης χώρας που έχει ανάγκη διεθνούς προστασίας και παράλληλα διασφαλίζει την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική που ακολουθεί η Ένωση στον συγκεκριμένο τομέα θα πρέπει να είναι σύμφωνη με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες παρόμοιες συμβάσεις. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, διαμέσου της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, λαμβάνουν μέτρα με γνώμονα ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου. Η Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει τη νομική βάση για την ανάπτυξη της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ, καθόσον μετατρέπει τις αποσπασματικές ενέργειες για το άσυλο σε μια κοινή πολιτική (Άρθ.67 παρ.2 ΣΛΕΕ και Άρθ. 78 παρ.1 ΣΛΕΕ). Στόχος πλέον δεν είναι μόνο η θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών, αλλά και η εγκαθίδρυση ενός κοινού συστήματος με ενιαίο καθεστώς και κοινές διαδικασίες.

Ιδιαίτερα σημαντική θεωρείται η ρητή αναγνώριση από την Ένωση των δικαιωμάτων, των ελευθεριών και των αρχών που περιέχονται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και συνεπώς η ένταξη του στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ. Ως εκ τούτου οι διατάξεις του καθίσταται δεσμευτικές τόσο για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ όσο και για τα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο. Επίσης, οι διατάξεις του δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης αλλά σηματοδοτούν την μεγαλύτερη προβολή των εν λόγω δικαιωμάτων (Άρθ.6 παρ.1 ΣΕΕ). Στο άρθρο 18 του Χάρτη γίνεται αναφορά στο δικαίωμα ασύλου⁸⁷ και στο αμέσως επόμενο άρθρο απαγορεύονται οι ομαδικές απελάσεις, καθώς και η απομάκρυνση, η απέλαση ή η έκδοση ενός ατόμου προς κράτος όπου διατρέχει μεγάλη πιθανότητα να του

⁸⁶ Παπακωνσταντής (2016), σ. 285

⁸⁷ Άρθ.18 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, C 326/399 (26.10.2012) διαθέσιμο στο: [Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης \(europa.eu\)](http://europa.eu)

επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ποινή ή μεταχείριση¹³⁵.

3.3 Η Υλοποίηση του πρωτογενούς δικαίου μέσα από τα προγράμματα δράσης

Από το 2000 και μετά η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ασύλου αποκτά συγκεκριμένους στόχους και περιεχόμενο, μέσω της υιοθέτησης τεσσάρων διαδοχικών προγραμμάτων για τη μετανάστευση: το πρόγραμμα του Τάμπερε (2000-2004), της Χάγης (2005-2009), της Στοκχόλμης (2010-2014) και των Στρατηγικών Κατευθυντήριων Γραμμών (2015-2020). Σε κάθε πρόγραμμα τίθεται ένα ορισμένο πενταετές πλάνο πολιτικής με προτεραιότητες και ειδικούς στόχους. Ειδικότερα, στο πρόγραμμα του Τάμπερε δίνεται έμφαση στην ένταξη των μεταναστών, στο πρόγραμμα της Χάγης επισημαίνεται η ανάγκη καταπολέμησης και διαχείρισης των παράνομων μεταναστών, στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης τονίζεται η ορθή διαχείριση της μετανάστευσης και στο τελευταίο πραγματοποιείται αξιολόγηση του οφέλους της νόμιμης μετανάστευσης και της πάταξης της παράνομης. Κατά το πρώτο πρόγραμμα, τα κράτη μέλη καλούνται να έρθουν αντιμέτωπα με την ορθή διαχείριση της παρουσίας χιλιάδων νόμιμων μεταναστών κυρίως συγκεκριμένης προέλευσης⁸⁸. Τα κράτη μέλη θεωρούν ότι η κοινωνική ένταξη είναι συνυφασμένη με την κοινωνική συνοχή και ότι η τελευταία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Η κοινωνική όμως ένταξη ενέχει και άλλη μια διάσταση, της εσωτερικής ασφάλειας η οποία έχει αναδυθεί ως ένα από τα πρωταγωνιστικά θέματα των εσωτερικών πολιτικών των κρατών μελών. Ενόσω, είναι σε εφαρμογή το πρόγραμμα της Χάγης οι χώρες της ΕΕ δέχονται ογκώδη και συνεχή κύματα παράνομων μεταναστών με αποτέλεσμα η καταπολέμηση και η διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης να αναρριχηθεί στην κορυφή της ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας. Πιο συγκεκριμένα, επιδιώκεται η εξ αποστάσεως διαχείριση του φαινομένου από τις χώρες αναχώρησης και διέλευσης ενώ ταυτόχρονα γίνεται εστίαση στην πολιτική ενίσχυση των συνόρων. Εν συνεχεία, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης επικεντρώνεται στην διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών ελευθεριών και της ακεραιότητας του προσώπου καθώς και της ασφάλειας στην Ευρώπη⁸⁹.

⁸⁸ Παπακωνσταντής (2016), σ. 291

⁸⁹ Παπακωνσταντής (2016), σ. 292

Όπως έχει αναφερθεί και προηγουμένως, έως ότου να επέλθει η τροποποίηση της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθώς και η μετονομασία της σε Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθ.ΛΕΕ) τα καθήκοντα της Ένωσης σε σχέση με την χάραξη και την επίτευξη του Χώρου Ελευθερίας, Ασφαλείας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) είχαν αποσαφηνιστεί από την Συνθήκη του Άμστερνταμ και το κεκτημένο Σένγκεν. Ιδιαίτερη ώθηση παραχωρήθηκε στα θέματα ασύλου από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια κυρίως του Τάμπερε (Οκτώβριος 1999) και Χάγης (Νοέμβριος 2004) αλλά και από τα συναφή προγράμματα δράσης που έλαβαν χώρα μέχρι το 2010, ενώ το Δεκέμβριο του 2009 που υλοποιήθηκε το Πρόγραμμα Δράσης της Στοκχόλμης για την περίοδο 2010-2014, γίνεται ιδιαίτερη μνεία για τους τομείς της ευρωπαϊκής δικαιοσύνης, της αστυνομίας, της τελωνειακής συνεργασίας, του ασύλου, της μετανάστευσης και των θεωρήσεων ενώ παράλληλα παροτρύνεται η δημιουργία μιας Ευρώπης προσβάσιμης και ασφαλής που θωρακίζει την προστασία των πολιτών⁹⁰. Με λίγα λόγια, στο πενταετές πρόγραμμα της Στοκχόλμης κύριος στόχος υπήρξε η ανέγερση μιας Ευρώπης πολιτών στο πλαίσιο ενός χώρου ελευθερίας ασφαλείας και δικαιοσύνης, αλληλεγγύης, εμπιστοσύνης και επικοινωνίας.

Όσον αφορά το πεδίο του Ασύλου, αξίζει να επισημανθεί ότι το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο ήταν ήδη αρκετά ανεπτυγμένο στο συγκεκριμένο τομέα ενώ από τις σημαντικότερες οδηγίες υπήρξε η Οδηγία 2008/115 της της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών⁹¹. Η παραπάνω οδηγία εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα σε έδαφος κράτους μέλους (Άρθ.2 παρ.1 Οδηγίας 2008/115) με εξαίρεση την απαγόρευση των επαναπροωθήσεων⁹² για τα άτομα που έχουν

⁹⁰ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 29

⁹¹ Οδηγία 2008/115 της της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, L 348/98 (24.12.2008)

⁹² Απέλαση: το μέτρο με το οποίο ένας αλλοδαπός εξαναγκάζεται μετά από δικαστική απόφαση/ ή επιβολή ατομικού διοικητικού μέτρου να εγκαταλείψει (ισόβια/ πρόσκαιρα) τη χώρα στην οποία έχει καταφύγει.

Έκδοση: η παράδοση αλλοδαπού από τις αρχές του κράτους στο οποίο εκείνος είχε καταφύγει προς τις αρχές ενός άλλου κράτους, προκειμένου να υποβληθεί σε δίκη ή να εκτίσει την ποινή που του έχει απαγγελθεί. Βλ. Παπασιώπη-Πασία Ζωή, (2007), Δίκαιο Καταστάσεων Αλλοδαπών, 3η Έκδοση, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σακκούλα

διέλθει στο καθεστώς διεθνούς προστασίας διότι βρίσκεται σε κίνδυνο η ζωή και η αξιοπρέπεια τους. Επίσης, η Ε.Ε έχει τη δυνατότητα να ελαττώσει τις μεταναστευτικές ροές μέσω εκτέλεσης αναπτυξιακών προγραμμάτων με τις χώρες καταγωγής ή παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας.

Πέρα από τα πενταετή προγράμματα η ΕΕ εκτέλεσε και πολιτικές που εστιάζουν σε μεταναστευτικά ζητήματα όπως το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και η Συνολική Προσέγγιση για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα (ΣΠΜΚ). Ειδικότερα, τα κράτη μέλη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Οκτωβρίου 2008 επί γαλλικής προεδρίας υπέγραψαν το «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση» με σκοπό να επιφέρουν την εναρμόνιση της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής για το Άσυλο και τη Μετανάστευση. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στη σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης προκειμένου να επωφεληθούν ταυτόχρονα τόσο οι χώρες καταγωγής όσο και οι χώρες υποδοχής μεταναστών⁹³.

Συμπερασματικά, η συζήτηση για μεταναστευτικά ζητήματα περιήλθε σε ευρωπαϊκό επίπεδο τα τελευταία χρόνια ως απόρροια των μαζικών μετακινήσεων πληθυσμών διαμέσου μεταναστευτικών οδών από την Αφρική και την Ασία προς τη Μεσόγειο και την Ευρώπη. Αναμφισβήτητα γίνεται λόγος για έναν τομέα ευρωπαϊκής πολιτικής που βρίσκεται σε εξέλιξη και αναφέρεται σε εκείνες τις πολιτικές που χρησιμοποιεί η Ένωση και τα κράτη μέλη για να αντιμετωπίσουν τις μεταναστευτικές ροές. Θεμελιώδες γνώρισμα των σημερινών μαζικών μεταναστευτικών ροών αποτελεί το γεγονός ότι είναι μεικτές. Με λίγα λόγια, αφορούν κυρίως άτομα τα οποία δεν φέρουν επίσημα αποδεικτικά στοιχεία της καταγωγής τους και τα οποία επιδιώκουν να εισέλθουν στην ΕΕ είτε ως μετανάστες με απώτερο στόχο την βελτίωση της κατάστασης τους, είτε με την ιδιότητα των αιτούντων άσυλο, θύματα δηλαδή πολιτικών ή φυλετικών διωγμών ή εμπόλεμων καταστάσεων που αξιώνουν την αναγνώριση τους ως πολιτικοί πρόσφυγες και προσδοκούν την προστασία τους από κράτος μέλος της ΕΕ, για να κατορθώσουν να επιβιώσουν εφόσον στην δική τους χώρα βρίσκονται σε κίνδυνο.

Τα τελευταία χρόνια, η Κοινή Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική συσχετίστηκε με ένα όλο και περισσότερο μακροπρόθεσμο όραμα, που από την

Επαναπροώθηση: ο ν. 3386/2005 προβλέπει ότι κατά την διαπίστωση παράνομης εισόδου ενός υπηκόου τρίτης χώρας, αποφασίζεται είτε ο εξαναγκασμός του αλλοδαπού σε αναχώρηση/ είτε η απομάκρυνση του από το ελληνικό έδαφος από τα αστυνομικά όργανα εφόσον διασφαλίζονται τα εχέγγυα ασφαλούς μετάβασης και επιστροφής τους.

⁹³ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 33

μία καλείται να σεβαστεί τα δικαιώματα των ατόμων καθώς και την αξίωση τους για αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης και από την άλλη οφείλει να διαχειριστεί την υψηλή κινητικότητα που πηγάζει πρωτίστως από την παγκοσμιοποίηση. Για την αποτελεσματική υλοποίηση των προαναφερόμενων στόχων κρίνεται απαραίτητη η σφαιρική προσέγγιση του σχεδιασμού των μεταναστευτικών πολιτικών, η οποία οδηγεί στην ανάγκη να στηρίζεται σε κοινές θεμελιώδεις αρχές όπως η ευημερία, η αλληλεγγύη και η ασφάλεια⁹⁴.

3.3.1 Το πρόγραμμα του Τάμπερε (1999-2004)

Το 1999 διεξήχθη έκτακτη μονοθεματική Σύνοδος Κορυφής με αντικείμενο την εδραίωση ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφαλείας και Δικαιοσύνης κατά την οποία τα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου κατέκτησαν υψηλές θέσεις στην ατζέντα της Ε.Ε. Ειδικότερα, διενεργήθηκε η Σύνοδος Κορυφής στο Τάμπερε (15 και 16.10.1999) λαμβάνοντας υπόψη τα όσαπραγματεύτηκε η Συνθήκη του Άμστερνταμ και εξυμνώντας ορισμένες αξίες στις οποίες στηρίχτηκε η ευρωπαϊκή ενοποίηση όπως η ελευθερία, τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι δημοκρατικοί θεσμοί και το κράτος δικαίου. Μπορεί μεν η Συνθήκη του Άμστερνταμ να καθόριζε ένα σαφές νομικό πλαίσιο για την ανάπτυξη του ΧΕΑΔ, δεν πρότεινε όμως τον τρόπο και τα μέσα επίτευξης αυτού του αποτελέσματος με αποτέλεσμα το ΕΣ να αναλάβει τον παραπάνω ρόλο. Το 1999, οι Δεκαπέντε αποφασίζουν στο Τάμπερε ότι η εδραίωση και η λειτουργία του ΧΕΑΔ θα υλοποιηθεί μέσω πενταετών προγραμμάτων, στα οποία θα χαράζεται ένα πενταετές πλάνο. Ταυτόχρονα, θα επιβάλλεται και ένας έλεγχος των πράξεων που έχουν παρθεί με τη δημιουργία ενός «πίνακα ελέγχου των αποτελεσμάτων» (scoreboard) έτσι ώστε να υπάρχει επαρκής εποπτεία της σημειωτέας προόδου κατά την εκτέλεση των προγραμματισμένων μέτρων. Με λίγα λόγια, οι Συνθήκες θέτουν το νομικό πλαίσιο και το ΕΣ βάσει του παραπάνω καθορίζει τις προτεραιότητες οι οποίες αποτυπώνονται στα πενταετή προγράμματα και υλοποιούνται μέσω του δευτερογενούς δικαίου. Η επιτευχθείσα πρόοδος κάθε προγράμματος ελέγχεται από την Επιτροπή⁹⁵.

Παράλληλα, διευκρινίστηκε ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ θέτει μια νέα πρόκληση και αυτή είναι να διασφαλίσει ότι η ελευθερία που εμπερικλείει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σε όλη την Ένωση θα ασκηθεί υπό συνθήκες ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ωστόσο, γίνεται αντιληπτό ότι η ελευθερία αυτή

⁹⁴ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 25-27

⁹⁵ Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.17-18

δεν θα πρέπει να νοείται ως αποκλειστικό δικαίωμα των πολιτών την Ένωσης και επομένως η τελευταία καλείται να αναπτύξει κοινές πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης σε συνδυασμό με αυστηρό έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα για να καταπολεμηθεί η παράνομη μετανάστευση. Πρωτεύοντας στόχος καθίστανται μια ανοιχτή και ασφαλής Ε.Ε βασιζόμενη στην αρχή της αλληλεγγύης και η οποία θα σέβεται τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από τη Σύμβαση της Γενεύης αλλά και από άλλες συναφείς πράξεις που πραγματεύονται την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁹⁶.

Επισημαίνεται ακόμη ότι ο χώρος ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης οφείλει να στηριχτεί στις αρχές της διαφάνειας και του δημοκρατικού ελέγχου⁹⁷. Εν τέλει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επικέντρωσε την κοινή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης σε τέσσερις θεματικές, ήτοι: στην εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής για να προωθηθεί η κοινή ανάπτυξη, στο ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου το οποίο θα στηρίζεται στην τήρηση της Σύμβασης της Γενεύης ώστε να γίνεται σεβαστεί η αρχή της μη επαναπροώθησης για εκείνους που κινδυνεύουν να υποστούν εκ νέου διώξεις⁹⁸, στη δίκαιη μεταχείριση των πολιτών των τρίτων χωρών, όπου θα δίνεται εστίαση στην καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβίας⁹⁹ και στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στην οποία περιλαμβάνονται ενημερωτικές εκστρατείες αναφορικά με τη νόμιμη μετανάστευση και εντατικότερη συνεργασία και αλληλέγγυα τεχνική βοήθεια μεταξύ των υπηρεσιών συνοριακού ελέγχου των κρατών μελών¹⁰⁰.

Επισημαίνεται ότι το ΚΕΣΑ θα πρέπει να έχει έναν βραχυπρόθεσμο και έναν μακροπρόθεσμο ορίζοντα εφαρμογής. Σε μια βραχυπρόθεσμη προοπτική θα

⁹⁶ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, σ.3 διαθέσιμο στο: [Σ Χ Ε Δ Ι Ο \(europa.eu\)](http://www.europa.eu)

⁹⁷ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, σ.4

⁹⁸ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, σ.5

⁹⁹ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, σ.7

¹⁰⁰ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, σ.8

πρέπει να περιλάβει τον καθορισμό του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση αίτησης ασύλου, κοινούς κανόνες για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου, κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, και προσέγγιση των κανόνων που αφορούν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα. Σε μια μακροπρόθεσμη προοπτική, οι κοινοτικοί κανόνες θα πρέπει να οδηγήσουν σε μια κοινή διαδικασία ασύλου και σε μια ενιαία ρύθμιση ασύλου που θα ισχύει εντός ευρωπαϊκής επικράτειας. Επίσης, το ΕΣ τονίζει ότι τα μέτρα βραχυπρόθεσμου ορίζοντα θα πρέπει να συμπληρωθούν από μέτρα επικουρικών μορφών προστασίας που θα χορηγούν το κατάλληλο καθεστώς σε κάθε πρόσωπο που το έχει ανάγκη¹⁰¹. Το Τάμπερε σε αντίθεση με τη Σύμβαση για τους πρόσφυγες δεν περιορίζεται μόνο στον καθορισμό κριτηρίων για τη αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα αλλά αποσκοπεί στη ρύθμιση όλων των πτυχών του ασύλου.

Αποτυπώνοντάς την συνεισφορά του Προγράμματος του Τάμπερε εμφανίζονται μιας πρώτης γενιάς κείμενα και καθορίζονται ελάχιστα πρότυπα τα οποία, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Νίκαιας επιτρέπουν το πέρασμα στη συναπόφαση και τη διαδικασία με ειδική πλειοψηφία. Παρόλα αυτά, η επιθυμητή καθιέρωση ισότιμων όρων αποτυγχάνει, καθόσον οι διαφορές στην εκτέλεση των πολιτικών ασύλου στα κράτη μέλη παραμένουν μεγάλες και η αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα εξακολουθεί να εμπίπτει στην εθνική αρμοδιότητα. Στη συνέχεια έπεται το Πρόγραμμα της Χάγης που καλείται να καλύψει τα προαναφερόμενα ελλείμματα και να υιοθετήσει τα μέτρα του δεύτερου σταδίου ανάπτυξης του ΚΕΣΑ¹⁰².

3.3.2 Το Πρόγραμμα της Χάγης (2005-2009)

Το ΕΣ της 17ης και 18ης Ιουνίου 2004 αιτήθηκε στην Προεδρεία την σύνταξη ενός πολυετούς προγράμματος για την εδραίωση του χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης σε συνεργασία με την Επιτροπή. Το πρόγραμμα της Χάγης θεσπίστηκε από το ΕΣ των Βρυξελλών της 4ης και 5ης Νοεμβρίου

¹⁰¹ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, σ.6

¹⁰² Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.19-20

2004¹⁰³ και για να επιτευχθεί συμφωνία το προεδρείο προηγουμένως προώθησε την διεξαγωγή συνεδρίασης του Συμβουλίου στις 25 και 26 Οκτωβρίου 2004. Η Προεδρεία καλεί το ΕΣ να καθορίσει ένα συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο για την ολοκλήρωση του στόχου της οικοδόμησης ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου όπως συμφωνήθηκε στο Τάμπερε και κωδικοποιήθηκε στη Συνταγματική Συνθήκη. Για την ανάπτυξη ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (CEAS), με εναρμονισμένη διαδικασία και εφαρμογή του καθεστώτος πρόσφυγα θεωρείται απαραίτητη η ύπαρξη μιας κοινής επεξεργασίας αιτήσεων ασύλου¹⁰⁴.

Σημειώνεται ακόμη ότι η εγκαθίδρυση ενός κοινού χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης χωρίς κανέναν έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα για τα άτομα μπορεί να γίνει νοητή μόνο σε σχέση με ένα αποτελεσματικό, ολοκληρωμένο καθεστώς διαχείρισης εξωτερικών συνόρων, το οποίο εγγυάται ομοιόμορφη ποιότητα συνοριακού ελέγχου σε όλα τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Επίσης, επισημαίνεται ότι με την απόφαση να εφαρμοστεί ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία (qualified majority voting) στο Συμβούλιο και πλήρους συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαμέσου της διαδικασίας της συναπόφασης στον τομέα ασύλου, μετανάστευσης και συνόρων, ο στόχος που τέθηκε το 1997 στην Συνθήκη του Άμστερνταμ εκτιμάται ότι θα επιτευχθεί. Όπως έχει ήδη υπογραμμιστεί, στην εν λόγω συνθήκη τα προαναφερόμενα θέματα πολιτικής μεταφέρθηκαν από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα ενώ ταυτόχρονα ορίστηκε χρονικό όριο πέντε ετών. Στην Συνθήκη της Νίκαιας έγιναν περαιτέρω βήματα σε αυτόν τον τομέα, όπως αυτόματη εφαρμογή της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία σε όλα τα μέτρα που σχετίζονται με το άσυλο και ομοφωνία για τα μέτρα οικογενειακού δικαίου. Την 1η Μαΐου 2004 έληξε η πενταετής θητεία και η Προεδρεία επισήμανε την απόφαση του ΕΣ να εγκρίνει την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας για τα συγκεκριμένα ζητήματα εκτός του οικογενειακού δικαίου, μέσω της συναίνεσης της για την Συνταγματική Συνθήκη¹⁰⁵.

¹⁰³ Draft multiannual programme: "The Hague Programme; strengthening freedom, security and justice in the European Union", Council of the European Union, Brussels, 13302/2/04 REV 2 (22.10.2004), σ.1 διαθέσιμο στο: [hague-programme-draft2.pdf \(statewatch.org\)](http://statewatch.org/hague-programme-draft2.pdf)

¹⁰⁴ Joint processing of asylum applications, 13302/2/04 REV 2, σ.2

¹⁰⁵ Qualified majority voting in the Council / co-decision with the European Parliament, 13302/2/04 REV 2, σ.3

Σχετικά με το πρόγραμμα της Χάγης, επιβεβαιώνεται η προτεραιότητα του ΕΣ για την ανάπτυξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης ενώ η Συνταγματική Συνθήκη που υπεγράφη στην Ρώμη στις 29 Οκτωβρίου 2004, προβλέπει την εντατικότερη εδραίωση του. Το ΕΣ υποδέχεται τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν την πρώτη πενταετία, ήτοι: τέθηκαν τα θεμέλια της κοινής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου και προετοιμάστηκε η εναρμόνιση των συνοριακών ελέγχων¹⁰⁶. Μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στις Ηνωμένες Πολιτείες και της 11ης Μαρτίου 2004 στην Μαδρίτη, η ασφάλεια της ΕΕ και των κρατών μελών της απέκτησε κατεπείγον χαρακτήρα.

Τονίζεται ότι πέντε χρόνια μετά την συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε παρουσιάζεται η ανάγκη της θέσπισης μιας νέας ατζέντας που θέτει νέους στόχους και προκλήσεις. Συνεπώς, το ΕΣ υιοθέτησε ένα καινούριο πολυετές πρόγραμμα γνωστό, ως Πρόγραμμα της Χάγης, το οποίο αντικατοπτρίζει τις φιλοδοξίες που τέθηκαν στην Συνταγματική Συνθήκη και συμβάλλει στην προετοιμασία της Ένωσης για την έναρξη ισχύος της. Στόχος του εν λόγω προγράμματος αποτελεί η βελτίωση της εγγύησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η πρόσβαση στην δικαιοσύνη, η παροχή προστασίας σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης στους πρόσφυγες αλλά και άλλες διεθνείς συνθήκες σε άτομα που έχουν ανάγκη, η ρύθμιση μεταναστευτικών ροών και του εξωτερικού συνοριακού ελέγχου της Ένωσης και η καταπολέμησης του οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος. Ακόμη, μεταξύ των στόχων κατανέμεται η καταστολή της τρομοκρατικής απειλής, η αξιοποίηση των δυνατοτήτων της Europol και της Eurojust για την περαιτέρω αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων και η ελάττωση νομικών και δικαστικών εμποδίων αναφορικά με τις διαφορές στις αστικές και οικογενειακές υποθέσεις με διασυνοριακές επιπτώσεις. Στην εκπλήρωση των προαναφερόμενων στόχων θα συμβάλλει η ανάπτυξη ενός Κοινού Συστήματος Ασύλου, η βελτίωση της πρόσβασης στα δικαστήρια, η αστυνομική και δικαστική συνεργασία και η θέσπιση κοινών πολιτικών¹⁰⁷.

Επίσης, κατά την διατήρηση της εθνικής ασφάλειας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ασφάλεια της Ένωσης στο σύνολο της. Το ΕΣ θεωρεί

¹⁰⁶ Presidency Conclusions, Introduction, The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Brussels, 14292/04 ANNEX I, 4-5/11/2004, σ.11 διαθέσιμο στο: [Microsoft Word - 82534 \(statewatch.org\)](http://www.statewatch.org/microsoft-word-82534)

¹⁰⁷ Presidency Conclusions, 14292/04 ANNEX I, σ.12

ότι το κοινό σχέδιο με γνώμονα την ενίσχυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης είναι απαραίτητο για την εγγύηση της ασφάλειας των κοινοτήτων, της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και του κράτους δικαίου. Στοιχεία όπως η ελευθερία, η δικαιοσύνη, ο έλεγχος στα εξωτερικά σύνορα, η εσωτερική ασφάλεια και η πρόληψη της τρομοκρατίας πρέπει στο εξής να λογίζονται ως θεμελιώδη χαρακτηριστικά της Ένωσης. Προκειμένου να επέλθει άριστο επίπεδο προστασίας απαιτείται συντονισμένη δράση τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο μεταξύ των αρμόδιων αρχών επιβολής του νόμου, ιδιαίτερα της αστυνομίας, των τελωνείων και των συνοριοφυλάκων. Η εποπτεία της ορθής εκτέλεσης του εν λόγω προγράμματος πραγματοποιείται από την Επιτροπή η οποία δεσμεύεται να παρουσιάζει στο Συμβούλιο ετήσια έκθεση.

Γίνεται αντιληπτό ότι το πρόγραμμα θεμελιώθηκε σε μια ρεαλιστική προσέγγιση και είχε ως βάση του τα θεμέλια που τέθηκαν από το Πρόγραμμα Τάμπερε. Στηρίχτηκε ακόμη σε θεμελιώδεις αρχές όπως στην αρχή της επικουρικότητας, της αναλογικότητας, της αλληλεγγύης και του αμοιβαίου σεβασμού στην ποικιλομορφία που παρουσιάζουν τα διάφορα νομικά συστήματα και οι παραδόσεις των κρατών μελών¹⁰⁸.

Όσον αφορά τον τομέα μετανάστευσης και ασύλου, σε πρώτη φάση απαιτείται η ανάπτυξη ενιαίας πολιτικής στηριζόμενης σε μια κοινή ανάλυση του μεταναστευτικού φαινομένου. Η ενίσχυση της συλλογής, παροχής, ανταλλαγής και αποτελεσματικής χρήσης επικαιροποιημένων πληροφοριών και δεδομένων για όλες τις σχετικές μεταναστευτικές εξελίξεις καθίσταται καίριας σημασίας. Στις 1η Μαΐου 2004 ακολούθησε η δεύτερη φάση ανάπτυξης μιας κοινής πολιτικής στους τομείς ασύλου, μετανάστευσης και συνόρων, η οποία καλούνταν να διακατέχεται από αλληλεγγύη, τον δίκαιο καταμερισμό ευθυνών και την στενότερη συνεργασία ανάμεσα στα κράτη μέλη διαμέσου της παροχής τεχνικής βοήθειας, της εκπαίδευσης, της ανταλλαγής πληροφοριών, της παρακολούθησης της κατάλληλης και έγκαιρης εφαρμογής εργαλείων και της περαιτέρω εναρμόνισης της νομοθεσίας. Ειδικότερα, το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου στην δεύτερη φάση στοχεύει στην εγκαθίδρυση μιας ενιαίας διαδικασίας ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος για εκείνους στους οποίους χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία, λαμβάνοντας υπόψη και σεβόμενο τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες και άλλων σχετικών συνθηκών¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Presidency Conclusions, 14292/04 ANNEX I, σ.13

¹⁰⁹ Presidency Conclusions, 14292/04 ANNEX I, σ.17

Αξίζει να αναφερθεί ότι το ΕΣ υποδέχεται την ίδρυση του Νέου Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων για την περίοδο 2005-2010 και τονίζει την αναγκαιότητα της διατήρησης ενός επαρκούς συστήματος ασύλου και εγκαταστάσεων υποδοχής από τα κράτη μέλη ενόψει της εδραίωσης της κοινής διαδικασίας ασύλου. Η όλη διαδικασία αναμένεται να διευκολυνθεί από την διάθεση κοινοτικών κονδυλίων από την Επιτροπή τα οποία θα παρασχεθούν για την επεξεργασία αιτήσεων ασύλου και την υποδοχή των υπηκόων των τρίτων χωρών.

Σχετικά με την νόμιμη μετανάστευση, το ΕΣ επισημαίνει ότι ο καθορισμός του αριθμού των εργαζόμενων μεταναστών επαφίεται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Κάθε εμπόδιο που κωλύει την ένταξη των υπηκόων των τρίτων κρατών πρέπει να αντιμετωπίζεται ενώ οφείλουν να παρέχονται ίσες ευκαιρίες για να καθίσταται εφικτή η πλήρης συμμετοχή τους στην κοινωνία¹¹⁰. Οι μετανάστες που δεν έχουν ή δεν έχουν πλέον το δικαίωμα να παραμείνουν νόμιμα στην ΕΕ πρέπει να επιστρέφουν οικειοθελώς ή υποχρεωτικά διαμέσου της διαδικασίας της απομάκρυνσης και του επαναπατρισμού η οποία βασίζεται στην επιστροφή των ατόμων με ανθρώπινο τρόπο και στον πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας¹¹¹. Συμπεριλαμβάνεται ακόμη στο σχέδιο, η εκκίνηση της προπαρασκευαστικής φάσης ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής, το οποίο οφείλει να έχει συσταθεί έως το 2007, η κατάρτιση ενιαίων προγραμμάτων επιστροφής για κάθε χώρα και περιοχή και την έγκαιρη σύναψη κοινοτικών συμφωνιών επανεισδοχής.

Για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων το ΕΣ καλεί το Συμβούλιο να συγκροτήσει ομάδες εθνικών εμπειρογνομόνων που μπορούν να παρέχουν ταχεία τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα κράτη μέλη που το ζητούν¹¹². Είναι γεγονός ότι η σχετική agenda συνέχισε να επεκτείνεται και να εξειδικεύεται μέσα από συνεχείς Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Σε γενικότερο πλαίσιο κατά την εκτέλεση του εν λόγω προγράμματος δόθηκε έμφαση στα θέματα ασφαλείας δεδομένου των πρόσφατων βομβιστικών επιθέσεων του 2001, του 2004 και του 2005, γεγονός που δικαιολογεί τον σχολιασμό ότι το πρόγραμμα της Χάγης περιέχει 10%

¹¹⁰ Presidency Conclusions, 14292/04 ANNEX I, σ.18-18

¹¹¹ Presidency Conclusions, 14292/04 ANNEX I, σ.22

¹¹² Presidency Conclusions, 14292/04 ANNEX I, σ.23-24

δικαιοσύνη και ελευθερία και 90% ασφάλεια, καταστέλλοντας τις ατομικές ελευθερίες¹¹³.

Πραγματοποιώντας μια ανασκόπηση των αποτελεσμάτων του Προγράμματος της Χάγης εξάγεται το συμπέρασμα ότι εν τέλει τα αποτελέσματα υπήρξαν χαμηλότερα των προσδοκιών¹¹⁴. Ο ευρωσκεπτικισμός που διαφάνηκε κατά την τέλεση των αρνητικών δημοψηφισμάτων για τη Συνταγματική Συνθήκη σε Γαλλία και Ολλανδία¹¹⁵ δεν άφησε ανεπηρέαστη την εμβάθυνση του ΧΕΑΔ. Μοναδικό προϊόν του παραπάνω προγράμματος αποτελούν 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 πρόσφυγα¹¹⁶ και η Οδηγία 2008/115/ΕΚ σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο ήρθε για να δώσει μια νέα δυναμική για να εξελιχθούν τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου.

3.3.3 Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Παρά την ανάγκη χάραξης μιας σφαιρικής και συνολικής προσέγγισης για τα μεταναστευτικά ζητήματα οι πολιτικές που εφαρμόζονται στην νόμιμη μετανάστευση και ειδικότερα για την οικονομική μειονεκτούν σε σχέση με εκείνες που εφαρμόζονται για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Η παραπάνω διαπίστωση αιτιολογείται από την διατήρηση της διαδικασίας της διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και της ομοφωνίας στο Συμβούλιο για τη νόμιμη μετανάστευση.

Παρατηρήθηκε ακόμη καθυστέρηση της πλήρους κοινοτικοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής η οποία συνδέθηκε άμεσα με το «πάγωμα» που επιβλήθηκε στην διαδικασία κύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης εξαιτίας

¹¹³ Παπακωνσταντής (2016), σ. 304

¹¹⁴ Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.21

¹¹⁵ Παπαγιάννης, (2016⁵), σ.64

¹¹⁶ Οδηγία 2005/85/ΕΚ της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, L 326/13 (13.12.2005) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 32005L0085 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/eur-lex.do?uri=CELEX:32005L0085-EN)

της διενέργειας αρνητικών δημοψηφισμάτων με αποτέλεσμα την αντικατάσταση της από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας(2007), η οποία τέθηκε σε εφαρμογή τον Νοέμβριο του 2009¹¹⁷.

Συνεχίζοντας την ιστορική αναδρομή, από το 2005 αρχίζει να γίνεται λόγος για την ανάγκη συσχέτισης της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, όπως διαφαίνεται από τις Ανακοινώσεις της Επιτροπής που αναφέρονται σε μια «Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης», καθόσον μέσα σε ουκ ολίγες δεκαετίες, η Ευρώπη μεταβλήθηκε από περιοχή εκκίνησης μεταναστευτικών κυμάτων σε ζώνη εισδοχής μεταναστών. Πρωταρχικές χώρες προέλευσης των υπηκόων τρίτων κρατών το 2004, υπήρξαν η Ρουμανία, το Μαρόκο, η Βουλγαρία, η Τουρκία, η Ουκρανία, και η Ρωσική Ομοσπονδία ενώ παρατηρείται αυξημένος αριθμός μεταναστών από νέα σημεία προέλευσης της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, της Ασίας (κυρίως Κίνα) και της Κεντρικής και Λατινικής Αμερικής (ειδικότερα του Ισημερινού). Εξίσου αξιόλογη θεωρήθηκε και η κλιμάκωση της μετανάστευσης από την Αφρική¹¹⁸.

Σημείο σταθμός θεωρήθηκε επίσης, η υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση. Πιο συγκεκριμένα τον Ιούλιο του 2008, η γαλλική προεδρεία παρουσίασε ένα σχέδιο αποτελούμενο από πέντε σημεία προκειμένου να υλοποιηθεί η Κοινή Πολιτική Μετανάστευσης και Ασύλου, το οποίο ωστόσο αντικατόπτριζε την γαλλική αντίληψη για τη διαχείριση της μετανάστευσης και όχι της ΕΕ¹¹⁹, με συνέπεια να εκδοθεί έπειτα από ουκ ολίγες τροποποιήσεις από το ΕΣ της 16ης Οκτωβρίου 2008¹²⁰.

Το Σύμφωνο είχε ως σκοπό να αποτελέσει την βάση για μια πραγματική κοινή ευρωπαϊκή πολιτική περί μετανάστευσης και ασύλου ούτως ώστε να ανταπεξέλθουν τα κράτη μέλη στις προκλήσεις των μελλοντικών ετών αλλά και για να ενισχυθεί η αλληλεγγύη καθώς και η συνεργασία για τη διαχείριση των

¹¹⁷ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 232

¹¹⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης ένα χρόνο μετά: Προς μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, Βρυξέλλες, COM(2006) 735 τελικό, σ.2

¹¹⁹ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 233

¹²⁰ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών 15 και 16 Οκτωβρίου 2008, Βρυξέλλες, CONCL4, 14368/08 (15-16/10/2008) διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/DOC_08_4

μεταναστευτικών ροών. Θέσπιζε πέντε θεμελιώδεις πολιτικές δεσμεύσεις, ήτοι: τον συντονισμό της νόμιμης μετανάστευσης σύμφωνα με τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις ικανότητες υποδοχής τις οποίες έχει καθορίσει κάθε κράτος μέλος, παροτρύνοντας παράλληλα και την ένταξη, την πάταξη της παράνομης μετανάστευσης, παρέχοντας εγγυήσεις για την επιστροφή των υπηκόων των τρίτων κρατών είτε στη χώρα καταγωγής είτε σε χώρα διαμετακόμισης μη νόμιμων μεταναστών, την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων στα σύνορα, την οχύρωση μιας Ευρώπης ασύλου και την οικοδόμηση μιας παγκόσμιας σύμπραξης με τις χώρες καταγωγής και διαμετακόμισης η οποία θα λάμβανε υπόψη την διασύνδεση ανάμεσα στη μετανάστευση και την ανάπτυξη¹²¹.

Επίσης, το ΕΣ επισήμανε την ανάγκη να προαχθεί η ανταλλαγή πληροφοριών για την εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών, στον τομέα της υποδοχής και της ένταξης¹²² και η συνεργασία των κρατών μελών και της Επιτροπής με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την διευκόλυνση της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Οι παράνομοι μετανάστες καλούνται να αποχωρούν από την επικράτεια των κρατών μελών, ενώ αντίστοιχα τα κράτη μέλη οφείλουν να επιδιώκουν πρωτίστως την εκούσια επιστροφή, επιδεικνύοντας πλήρη σεβασμό στο δίκαιο και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Αντίθετα, οι χώρες πρέπει να δέχονται την επιστροφή των υπηκόων τους, που έχουν εισέλθει παράνομα στο έδαφος ενωσιακού κράτους. Επιπροσθέτως, το ΕΣ κρίνει σκόπιμη την ανάπτυξη κοινών μηχανισμών για την απομάκρυνση των μεταναστών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου π.χ μέσω ταυτοποίησης βιομετρικών στοιχείων, οργάνωσης κοινών πτήσεων κ.τ.λ.π καθώς και την επιβολή αποτρεπτικών και αναλογικών κυρώσεων για εκείνους που εκμεταλλεύονται μη νόμιμους μετανάστες.

Σχετικά με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων συστήνεται η χορήγηση βιομετρικών θεωρήσεων με τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) για να ενδυναμωθεί η συνεργασία ανάμεσα στις προξενικές

¹²¹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2887η σύνοδος του Συμβουλίου Δικαιοσύνη και Εσωτερικές υποθέσεις, Βρυξέλλες, 11653/08 (24-25/07/2008) διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/PRES_08_205 και Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 13440/08, ASIM 72 (24/09/2008), σ.4 διαθέσιμο στο: [Microsoft Word - st13440.el08 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/Microsoft_Word_-_st13440.el08_europa.eu)

¹²² Παράγραφος η), Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 13440/08, ASIM 72 (24/09/2008), σ.6

αρχές των κρατών μελών και να ιδρυθούν κοινές προξενικές υπηρεσίες¹²³. Παράλληλα, διακηρύσσεται ότι κάθε διωκόμενος υπήκοος τρίτου κράτους έχει το δικαίωμα να δέχεται βοήθεια και προστασία όταν βρίσκεται σε έδαφος της ΕΕ, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 σχετικά με τη νομική κατάσταση των προσφύγων, όπως τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967 και άλλων σχετικών συνθηκών. Ωστόσο, σημειώνεται ότι η παροχή προστασίας και η αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα κατανέμεται μεταξύ των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών.

Άξια αναφοράς θεωρείται η οικοδόμηση του ευρωπαϊκού γραφείου στήριξης το 2009, με σκοπό την επιτάχυνση της ανταλλαγής πληροφοριών, αναλύσεων και εμπειριών ανάμεσα στα κράτη μέλη και την ενίσχυση της πρακτικής συνεργασίας μεταξύ των διοικήσεων που είναι υπεύθυνες για την εξέταση αιτήσεων ασύλου¹²⁴. Επίσης, επισημαίνεται ότι όταν ένα κράτος μέλος δέχεται αυξημένες μεταναστευτικές πιέσεις λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων κρατών, θα πρέπει να υποβοηθάται από υπαλλήλους άλλων κρατών μελών μέσα στο πλέγμα της αλληλεγγύης που οφείλει να διακατέχει την Ένωση και να επιτυγχάνεται η κατανομή των δικαιούχων διεθνούς προστασίας από τα εν λόγω κράτη μέλη σε άλλα όταν ασκούνται δυσβάσταχτες πιέσεις στα εθνικά συστήματα ασύλου. Τα άτομα που είναι αρμόδια για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα θα πρέπει να έχουν υποβληθεί στην κατάλληλη εκπαίδευση ώστε να έχουν επίγνωση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις αναφορικά με τη διεθνή προστασία¹²⁵.

Το ΕΣ ακόμη, ωθεί προς την σύναψη κοινοτικών ή διμερών συμφωνιών με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης¹²⁶ και στην συνεργασία για την παρεμπόδιση της παράνομης μετανάστευσης ιδίως με την ενδυνάμωση των δυνατοτήτων των

¹²³ Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 13440/08, ASIM 72 (24/09/2008), σ.7-9

¹²⁴ Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 13440/08, ASIM 72 (24/09/2008), σ.11

¹²⁵ Παράγραφος γ) και ε), Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 13440/08, ASIM 72 (24/09/2008), σ.12

¹²⁶ Παράγραφος α), Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, 13440/08, ASIM 72 (24/09/2008), σ.13

χωρών αυτών. Αδράζοντας την ευκαιρία για συμμετοχή στις πράξεις συνανάπτυξης, οι μετανάστες συμβάλλουν καταλυτικά στην ανάπτυξη των χωρών καταγωγής τους¹²⁷.

Αξιοσημείωτο αποτελεί το γεγονός, ότι το Σύμφωνο διεγείρει πληθώρα αντιδράσεων δημιουργώντας έντονο σκεπτικισμό καθόσον από τη μία, οι ΜΚΟ (ENAR= Ευρωπαϊκό Δίκτυο κατά του ρατσισμού, AEDH=ευρωπαϊκό κίνημα για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κοκ) επικεντρώθηκαν στην έννοια του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ενώ από την άλλη, οι μελετητές (EPC= Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής, CEPS= Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής) έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στις επιπτώσεις της λεγόμενης επιλεκτικής μετανάστευσης όπως αυτή εφαρμόζεται π.χ στην περίπτωση της Μπλε Κάρτας, στην έννοια της αλληλεγγύης και στον έλεγχο των μεταναστών¹²⁸. Εν τοις πράγμασι, το Σύμφωνο δίνει πρωτεύουσα έμφαση σε ζητήματα ελέγχου έναντι της ένταξης, υπογραμμίζοντας την αλληλεπίδραση και αλληλεξάρτηση των εθνικών πολιτικών, σημειώνοντας ότι δεν πρέπει να υπάρξει ανεκτικότητα στην παράνομη μετανάστευση.

Από την άλλη μεριά, το Σύμφωνο αλληλοσυμπληρώθηκε από δυο ανακοινώσεις της Επιτροπής, εκ των οποίων η πρώτη αναφέρεται στην χάραξη μιας κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση εντός του πλαισίου της Ευρώπης¹²⁹ ενώ η δεύτερη σε ένα σχέδιο δράσης στον τομέα του ασύλου¹³⁰.

Στην πρώτη Ανακοίνωση εκτιμάται η εξέλιξη μιας Ευρώπης πιο γηραιάς, καθόσον οι ευρωπαίοι ζουν περισσότερο και συνεπώς η γενιά του «baby boom»

¹²⁷ Παράγραφος ε), Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Ασύλο, 13440/08, ASIM 72 (24/09/2008), σ.14

¹²⁸ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 233

¹²⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα, Βρυξέλλες, COM(2008) 359 τελικό, διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52008DC0359 - EL \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUri.do?uri=COM:2008:359:FIN:EL:COM_COM)

¹³⁰ Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την Πράσινη Βίβλο σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, Βρυξέλλες, SOC/280, COM(2007) 301 τελικό διαθέσιμο στο: <https://www.bing.com/search?q=Κοινού+Ευρωπαϊκού+Συστήματος+Ασύλου+2007&q=QBRE&sp=-1&pq=κοινού+ευρωπαϊκού+συστήματος+ασύλου+2007&sc=0-39&sk=&cvid=FB367C9AD00A4FB692C8AE68C44EB874>

(γενιά μεταξύ 1946-1964) ενώ καταφθάνει την ηλικία συνταξιοδότησης, παρατηρείται μείωση στα ποσοστά γεννήσεων. Υπολογίζεται ότι η μετανάστευση θα συνεισφέρει στις οικονομικές αποδόσεις της Ένωσης ώστε να αποκατασταθεί η βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων, της υγειονομικής περίθαλψης και κοινωνικής ασφάλειας. Εκτός όμως ότι θα συνεισφέρει στην αποτελεσματική διαχείριση των προκλήσεων που πηγάζουν από τη γήρανση του πληθυσμού, υπολογίζεται παράλληλα ότι θα καλύψει ελλείψεις εργατικού δυναμικού, τονώνοντας την ανάπτυξη και την ευημερία της ΕΕ και εμπλουτίζοντας την πολιτιστική πολυμορφία.

Υπογραμμίζεται ότι, η κοινή πολιτική σηματοδοτεί την εναρμονισμένη και ολοκληρωμένη προσέγγιση της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό και σε εθνικό επίπεδο καθώς και την ενσωμάτωση της σε τρεις βασικούς άξονες πολιτικής, ήτοι: στην ευημερία, αλληλεγγύη και ασφάλεια¹³¹. Πιο συγκεκριμένα, η κοινή μεταναστευτική πολιτική πρόκειται να οχυρωθεί σε δέκα κοινές αρχές οι οποίες θα κινούνται γύρω από τους προαναφερόμενους άξονες. Ο άξονας της ευημερίας θα διέπεται από σαφείς κανόνες και ισότιμους όρους, αντιστοίχιση δεξιοτήτων και αναγκών και ένταξη, η αλληλεγγύη θα διακατέχεται από τον συντονισμό των κρατών μελών, τη συνεργασία με τρίτες χώρες, διαφάνεια, εμπιστοσύνη, αποδοτική και συνεκτική χρήση των μέσων, εταιρική σχέση με τρίτες χώρες και τέλος ο άξονας ασφάλειας θα επιδιώκει την αποτελεσματική αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης, μια πολιτική θεωρήσεων που υπηρετεί τα συμφέροντα της Ευρώπης και των εταίρων της, πλήρης διαχείριση των συνόρων, εντατικοποίηση της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης ενώ θα επιδεικνύει μηδενική ανοχή για την εμπορία ανθρώπων και θα προάγονται βιώσιμες και λειτουργικές πολιτικές επιστροφής¹³².

Οι προαναφερόμενες κοινές αρχές πρόκειται να μεταφραστούν σε κοινούς στόχους και δείκτες που θα συνυπολογίζονται στα εθνικά προφίλ μετανάστευσης, τα οποία καθορίζονται σε συνεργασία με κάθε κράτος μέλος ούτως ώστε να βελτιστοποιηθούν οι γνώσεις αναφορικά με τις μεταναστευτικές ροές. Τα προφίλ θα προσδιορίζουν τη σύνθεση σχετικά με τις δεξιότητες, του μεταναστευτικού πληθυσμού και θα αναδεικνύουν τις ελλείψεις του εργατικού δυναμικού και τις ανάγκες κάλυψης του. Τα κράτη μέλη ακόμα,

¹³¹ Εισαγωγή, Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα, COM(2008) 359 τελικό

¹³² Κοινές αρχές που υποστηρίζουν τη μελλοντική ανάπτυξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, COM(2008) 359 τελικό

δεσμεύονται να κοινοποιούν ετήσια έκθεση στην Επιτροπή όσον αφορά τον βαθμό εκπλήρωσης των κοινών στόχων και το εθνικό προφίλ μετανάστευσης, η οποία θα αποστέλλεται και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹³³.

Αναφορικά με το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) απαραίτητη θεωρείται η επισήμανση ότι θεμελιώθηκε νομικά στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) στον τίτλο IV, Θεωρήσεις, Άσυλο, Μετανάστευση και σε άλλες πολιτικές που σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων καθώς στην Σύνοδο Κορυφής του Τάμπερε (1999) και της Χάγης. Οι λειτουργικές ρίζες του ωστόσο, πηγάζουν από τον Κανονισμό του Δουβλίνου I το 1997, τον Κανονισμό Δουβλίνο II το 2003, αν και τέθηκε σε ισχύ το 2006 και από την Συμφωνία του Σένγκεν του 1985, η οποία διευρύνθηκε το 2007 συμπεριλαμβάνοντας περισσότερα κράτη μέλη. Οφείλει να υπογραμμιστεί ότι θεμελιώδης στόχος υπήρξε η πιστή εκτέλεση της Διεθνούς Σύμβασης της Γενεύης για την προστασία των προσφύγων του 1951, ώστε να προσφέρεται διεθνής προστασία στα άτομα που χρήζουν βοήθειας. Με αυτόν τον τρόπο η ΕΕ θα μετατρέποταν σε ένα ενιαίο χώρο προστασίας των προσφύγων, στηριζόμενος στη Σύμβαση της Γενεύης αλλά και σε κοινές ανθρωπιστικές αξίες¹³⁴.

Επομένως, η δημιουργία του ΚΕΣΑ διαιρέθηκε σε δύο φάσεις εκ των οποίων η πρώτη διήρκεσε από το 1999 έως το 2006, έχοντας ως βάση τις τέσσερις προαναφερόμενες νομοθετικές πράξεις¹³⁵. Πρωτεύοντας στόχος υπήρξε η δημιουργία ενός ισότιμου συστήματος ασύλου, με ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα, το οποίο να υπολογίζει τις ανάγκες προστασίας όσων αιτούνται άσυλο για την οχύρωση μιας Ευρώπης περισσότερο κοινωνικής¹³⁶.

¹³³ Συμπεράσματα: διαχείριση της μετανάστευσης, COM(2008) 359 τελικό

¹³⁴ Αιτ.σκ. 1.1 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹³⁵ Αιτ.σκ. 1.4 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹³⁶ Αιτ.σκ. 2.3 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

Αρχικά, πρέπει να εξετάζονται όλες οι αιτήσεις ασύλου και να αιτιολογείται η απόφαση που πάρθηκε για την αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα¹³⁷. Η επιλογή της χώρας στην οποία απευθύνεται η αίτηση εμπίπτει στην απόφαση των αιτούντων ασύλου¹³⁸ ενώ προσφυγές που ασκούνται για αποφάσεις απόρριψης του καθεστώτος πρόσφυγα ή εκείνου που δικαιούται επικουρική προστασία οφείλουν να είναι ανασταλτικές, ειδικότερα για εκείνα τα άτομα όπου μετά την επαναπρόωθηση τους σε άλλη χώρα υπάρχει η πιθανότητα να υποστούν κίνδυνο¹³⁹. Για όλους τους αιτούντες άσυλο θα πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς καμία απολύτως διάκριση αξιοπρεπείς κανόνες υποδοχής¹⁴⁰. Επίσης, εγκρίθηκε η θέσπιση ενός ευρωπαϊκού γραφείου υποστήριξης των κρατών μελών με ρόλο συμπληρωματικό των εργασιών των περιφερειακών και τοπικών κέντρων της UNHCR¹⁴¹ και το οποίο έχει ως στόχο την διασφάλιση ότι τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας ανταμώνουν την εν λόγω προστασία, ανεξαρτήτως του σημείου που καταθέτουν την αίτηση στην ΕΕ¹⁴².

Από την άλλη μεριά το υπεύθυνο κράτος εξέτασης της αίτησης ασύλου μπορεί να κηρύξει απαράδεκτη την αίτηση με γνώμονα τον εθνικό του κατάλογο για τις ασφαλείς χώρες, σε περίπτωση που η σχετική χώρα καταγωγής δεν αναφέρεται στον κατάλογο του κράτους που δεν εγκρίνει την αίτηση. Παρόλα

¹³⁷ Αιτ.σκ. 2.5.2 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹³⁸ Αιτ.σκ. 2.5.3 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹³⁹ Αιτ.σκ. 2.5.8 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹⁴⁰ Αιτ.σκ. 2.6.1 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹⁴¹ Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες είναι ένας παγκόσμιος οργανισμός αφοσιωμένος στη διάσωση ζωών, στην προστασία των δικαιωμάτων και στην οικοδόμηση ενός καλύτερου μέλλοντος για τους πρόσφυγες, τις αναγκαστικώς εκτοπισμένες κοινότητες και τους απάτριδες διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/about-us.h>

¹⁴² Αιτ.σκ. 2.11 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

αυτά, καθώς οι αιτήσεις παροχής προστασίας και ασύλου εξετάζονται ατομικά, απαγορεύεται μια χώρα να θεωρείται ασφαλής για όλους και ότι δεν πιθανολογείται ένα άτομο να υποστεί διώξεις λόγω του ιδιαίτερου καθεστώτος του. Ειδικότερα, συστήνεται από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η υιοθέτηση ενιαίου καταλόγου από τα κράτη μέλη¹⁴³ ενώ παράλληλα, επισημαίνεται ότι κάθε αιτών άσυλο, ασχέτως της κατάστασης και του τόπου που βρίσκεται, οφείλει να έχει το δικαίωμα πραγματικής εξέτασης της αίτησης του, υποστήριξη διερμηνέα, δωρεάν νομική συνδρομή και ικανοποιητικό χρόνο κατάθεσης της αίτησης¹⁴⁴. Διαφαίνεται ακόμη, ότι η ενιαία διαδικασία εξέτασης αναγνώρισης καθεστώτος πρόσφυγα και επικουρικής προστασίας που επιβάλλεται διαμέσου του ΚΕΣΑ, συνεπάγεται τον περιορισμό των προθεσμιών της αναμονής της απόφασης και της αβεβαιότητας¹⁴⁵.

Η ΕΟΚΕ σχετικά με το καθεστώς του Δουβλίνου έκρινε ότι ενώ έθεσε τα θεμέλια του ελέγχου των αιτήσεων ασύλου σε κοινοτικό επίπεδο, καθορίζοντας ταχέως το κράτος μέλος που είναι αρμόδιο κάθε φορά για την διεκπεραίωση των αιτήσεων¹⁴⁶, δεν εκπλήρωσε τον παράγωγο στόχο της παρεμπόδισης των δευτερογενών μετακινήσεων μεταξύ των κρατών μελών και ταυτόχρονα δημιούργησε μη αναλογικά βάρη για τα κράτη μέλη των οποίων τα σύνορα συμπίπτουν με τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ¹⁴⁷. Επίσης, υπογραμμίζει ότι μεταξύ των υποχρεώσεων του Frontex οφείλει να συγκαταλεχθεί η εναρμόνιση και η οργάνωση των υπηρεσιών διάσωσης προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι

¹⁴³ Αιτ.σκ. 4.2 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹⁴⁴ Αιτ.σκ. 4.5 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹⁴⁵ Αιτ.σκ. 4.6 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹⁴⁶ Άρθ.1 Κανονισμού (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, L 050 (25/02/2003)

¹⁴⁷ Αιτ.σκ. 4.11 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

κίνδυνοι που αναδύονται από την παράνομη μετανάστευση και να προστατευτούν τα πρόσωπα που υφίστανται παρόμοιους κινδύνους¹⁴⁸. Τέλος, η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή στην κατάρτιση ετήσιας έκθεσης για την ορθή εκτέλεση του κοινού καθεστώτος και στην κοινοποίηση της στα γνωμοδοτικά όργανα ΕΟΚΕ και ΕΤΠ καθώς και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁴⁹.

Συμπεραίνοντας, στο σχέδιο δράσης του Συμφώνου παρουσιάζονται τα μέτρα τα οποία συστήνει η Επιτροπή για να ολοκληρωθεί η δεύτερη φάση του ΚΕΣΑ. Στην πρώτη φάση του ΚΕΣΑ (1999-2004) τέθηκαν σε ισχύ αρκετές νομικές πράξεις οι οποίες προσδιόρισαν τους ελάχιστους κοινούς κανόνες που πρέπει να ισχύουν για τις προϋποθέσεις εισόδου των αιτούντων άσυλο, για τις διαδικασίες παροχής ασύλου, για τις προϋποθέσεις που οφείλει να τηρεί υπήκοος τρίτης χώρας για να αναγνωριστεί ότι έχει ανάγκη διεθνούς προστασίας και για τους κανόνες ορισμού του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο ανάληψης της ευθύνης της εξέτασης της αίτησης ασύλου. Γενικότερα, το σχέδιο δράσης παροτρύνει την τροποποίηση των νομικών πράξεων που βρίσκονται σε ισχύ έτσι ώστε να ενδυναμωθούν οι κανόνες προστασίας σε κοινοτικό επίπεδο και να εκπληρωθούν οι στόχοι του Προγράμματος της Χάγης. Καθίσταται αναγκαία επίσης, η νομική σύγκλιση να διακατέχεται από κατάλληλους μηχανισμούς πρακτικής συνεργασίας όπως ανταλλαγή πληροφοριών, κοινά εκπαιδευτικά προγράμματα κλπ, με σκοπό τη λήψη εναρμονισμένων αποφάσεων σε θέματα ασύλου και την οχύρωση ενιαίου επιπέδου προστασίας σε όλη την ΕΕ. Τέλος, υποδεικνύει διαύλους για την παροχή αρωγής σε τρίτες χώρες που δέχονται έναν υπολογίσιμο αριθμό προσφύγων, μέσω της κατάρτισης προγράμματος επανεγκατάστασης και της επέκτασης των ισχυόντων περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας¹⁵⁰.

Κάνοντας έναν απολογισμό του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, το εν λόγω πρόγραμμα δίνει μια νέα δυναμική τόσο στα θέματα του ασύλου όσο και στα θέματα μετανάστευσης, σηματοδοτώντας την έναρξη

¹⁴⁸ Αιτ.σκ. 4.14 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹⁴⁹ Αιτ.σκ. 4.16 Γνωμοδότησης σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, SOC/280, COM(2007) 301

¹⁵⁰ Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2887η σύνοδος του Συμβουλίου Δικαιοσύνη και Εσωτερικές υποθέσεις, Βρυξέλλες, 11653/08 (24-25/07/2008)

της δεύτερης φάσης εναρμόνισης του ΚΕΣΑ και προωθώντας την συνεργασία των κρατών μελών. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι το συγκεκριμένο έγγραφο δεν αντικαθιστά τα πενταετή προγράμματα στον ΧΕΑΔ¹⁵¹.

3.3.4 Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014)

Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014) διαδέχτηκε τα αντίστοιχα του Τάμπερε και της Χάγης και υιοθετήθηκε από το ΕΣ των Βρυξελλών (10-11.12.2009). Παράλληλα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας που τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, επιφέροντας τροποποιήσεις στις διατάξεις για το χώρο Ελευθερίας, Ασφαλείας και Δικαιοσύνης¹⁵², το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης διευκρινίζει το πλαίσιο της αστυνομικής και τελωνειακής συνεργασίας, των υπηρεσιών διάσωσης, της δικαστικής συνεργασίας, της πολιτικής για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις θεωρήσεις, από το 2010 έως το 2014¹⁵³. Το ΕΣ αναγνωρίζει τα επιτεύγματα των προγραμμάτων του Τάμπερε και της Χάγης σημειώνοντας τα κυριότερα εξ αυτών, ήτοι: κατάργηση εσωτερικών ελέγχων στη ζώνη του Σένγκεν, συνεκτική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων καθώς και της δράσης των ευρωπαϊκών οργανισμών: Ευρωπόλ, Eurojust, Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁵⁴ και Frontex.

Το ΕΣ επιδοκιμάζει την αύξηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αλλά και των εθνικών κοινοβουλίων κατόπιν της έναρξης ισχύος της Λισαβόνας καθώς και δίνεται η ευκαιρία στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές οργανώσεις να γνωστοποιούν και να προβάλλουν δημόσια

¹⁵¹ Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.23

¹⁵² Τίτλος V, Ο χώρος Ελευθερίας, Ασφαλείας και Δικαιοσύνης, Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C 20273 (7.6.2016)

¹⁵³ Βλ. Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην ΕΕ, Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, 3/5/2017 διαθέσιμο στο: [Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας: Πρόγραμμα της Στοκχόλμης \(2010 - 2014\) \(mfa.gr\)](http://mfa.gr)

¹⁵⁴ Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA) ιδρύθηκε το 2007 με στόχο την παροχή συμβουλών στα όργανα της ΕΕ και στις εθνικές κυβερνήσεις σχετικά με ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων σε τομείς όπως: η διακριτική μεταχείριση, πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ρατσισμός και ξενοφοβία, δικαιώματα θυμάτων κτλ. Βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA) διαθέσιμο στο: [Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης \(FRA\) | Ευρωπαϊκή Ένωση \(europa.eu\)](http://europa.eu)

τις γνώμες τους για οποιοδήποτε τομέα δράσης της Ένωσης (Άρθ.11 παρ.1 ΣΕΕ), προσδίδοντας με αυτόν τον τρόπο ένα δημοκρατικό και ανοιχτό χαρακτήρα. Εκτιμάται ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας έδωσε σημαντική ώθηση στην εκπλήρωση των στόχων του παραπάνω προγράμματος καθόσον η διαδικασία της συναπόφασης, η οποία συνεπάγεται την πλήρη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εδραιώνεται σε περισσότερους τομείς πολιτικής, ενώ παράλληλα τα εθνικά κοινοβούλια μετέχουν πιο ενεργά στις διαδικασίες π.χ υποχρέωση να τους κοινοποιούνται τα σχέδια των νομοθετικών πράξεων (Άρθ.12 παρ.α), ΣΕΕ), είναι αρμόδια για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας (Άρθ.12 παρ.β), ΣΕΕ), συμμετέχουν στις διαδικασίες αναθεώρησης των συνθηκών (Άρθ.12 παρ.δ), ΣΕΕ) και στην αξιολόγηση της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης για τον χώρο ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης (Άρθ.12 παρ.γ), ΣΕΕ) κ.α.

Η Ένωση θέτει ως μελλοντικό της στόχο την προώθηση της ιθαγένειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθόσον ο χώρος ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης πρέπει καταρχήν, να αποτελεί έναν χώρο προάσπισης θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών όπως ο σεβασμός του προσώπου και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Προκειμένου να μπορεί ο καθένας να διεκδικήσει τα δικαιώματά του, η πρόσβαση στη δικαιοσύνη πρέπει να καταστεί ευκολότερη¹⁵⁵. Επίσης, η Ένωση επιδιώκει την προσέλκυση περισσότερων επιχειρηματιών, σπουδαστών, εργαζομένων, τουριστών και παραμένει διαθέσιμη για άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Ο στόχος της ίδρυσης ενός κοινού συστήματος παροχής ασύλου έως το 2012 εξακολουθεί να υφίσταται καθώς και η θέσπιση μιας συνολικής πολιτικής για τη μετανάστευση με άξονα θεμελιώδεις αρχές ιδίως της αλληλεγγύης και της ευθύνης.

Γενικότερα, κρίνεται αναγκαίο ο χώρος αυτός να διακατέχεται από αμοιβαία εμπιστοσύνη¹⁵⁶ και να αξιολογείται η αποτελεσματικότητα των νομικών πράξεων που εγκρίνονται σε επίπεδο Ένωσης, ώστε να διευκολύνεται η εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης και να γνωστοποιούνται αντιστοίχως τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στα εθνικά κοινοβούλια. Ειδικότερα, το Συμβούλιο, εφόσον έχει προηγηθεί

¹⁵⁵ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/4 (4.5.2010) διαθέσιμο στο: [Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης — Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες \(ypes.gr\)](http://ypes.gr)

¹⁵⁶ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/5 (4.5.2010)

πρόταση της Επιτροπής μπορεί να προβαίνει στην θέσπιση μέτρων, με σκοπό τον προσδιορισμό των διατάξεων, σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με την Επιτροπή προχωρούν σε αντικειμενική και ακέραιη αξιολόγηση της εφαρμογής των πολιτικών της Ένωσης από τις αρχές των κρατών μελών για τον χώρο ελευθερίας ασφαλείας και δικαιοσύνης¹⁵⁷.

Το ΕΣ θεωρεί επίσης κεφαλαιώδους σημασίας την εκτέλεση προγραμμάτων ανταλλαγής και την παροχή ευρωπαϊκής κατάρτισης σχετικά με τα επαγγέλματα της δικαιοσύνης καθώς και οργανισμών, όπως ο οργανισμός της ΕΕ για την κατάρτιση στον τομέα επιβολής νόμου (CEPOL)¹⁵⁸ αλλά και άλλοι συναφείς, όπως ο FRONTEX που απασχολεί συννοριακούς φρουρούς. Εφόσον στόχος τίθεται η μετατροπή της Ένωσης σε μια Ευρώπη των δικαιωμάτων, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας αποκτά πρωταρχική σημασία, η ένταξη της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών ώστε να προωθηθούν περαιτέρω τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι ελευθερίες. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται για τις προσπάθειες της Ένωσης όσον αφορά την απαγόρευση της θανατικής ποινής, των βασανιστηρίων, των υποτιμητικών συμπεριφορών καθώς και την καταπολέμηση των εγκλημάτων γενοκτονίας, κατά της ανθρωπότητας και του πολέμου. Μεταξύ των αξιών ακόμη, προωθούνται η πάταξη των διακρίσεων, του ρατσισμού, του αντισημιτισμού, της ξενοφοβίας, της ομοφοβίας ενώ ειδική μέριμνα δίνεται για την προστασία των παιδιών που βρέθηκαν θύματα σεξουαλικής εκμετάλλευσης, κατάχρησης, εμπορίας και ασυνόδευτων ανηλίκων¹⁵⁹.

Σε σχέση με την στρατηγική εσωτερικής ασφαλείας, το ΕΣ κρίνει απαραίτητο τον συνδυασμό δράσεων σε ευρωπαϊκό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο για να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά διακρατικές απειλές όπως η τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα, το λαθρεμπόριο ναρκωτικών, η διαφθορά, η εμπορία

¹⁵⁷ Τίτλος V, Άρθ.70 Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, C202/74 (7.6.2016) και C115/6 Προγράμματος Στοκχόλμης

¹⁵⁸ Ο CEPOL προπαρασκευάζει, οργανώνει και συγκροτεί την κατάρτιση αστυνομικών και άλλων αξιωματούχων επιβολής του νόμου. Ενδυναμώνει την ασφάλεια σε επίπεδο Ένωσης και δημιουργεί δίκτυα κατάρτισης. Βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, CEPOL διαθέσιμο στο: [Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την κατάρτιση στον τομέα της επιβολής του νόμου \(CEPOL\) | Ευρωπαϊκή Ένωση \(europa.eu\)](http://europa.eu)

¹⁵⁹ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/7-9 (4.5.2010)

ανθρώπων, η παράνομη διακίνησή τους και η διακίνηση όπλων¹⁶⁰. Ορίζεται ότι η Επιτροπή και το Συμβούλιο για τον συγκεκριμένο τομέα πολιτικής θα πρέπει να επισπεύσουν και να εντατικοποιήσουν την συνεργασία των οργανισμών της Ένωσης μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών και να εστιάσουν στον εξορθολογισμό και στην προληπτική δράση. Η σχεδίαση, η εποπτεία και η εκτέλεση της στρατηγικής εσωτερικής ασφαλείας επαφίεται στην Μόνιμη Επιτροπή Εσωτερικής Ασφάλειας¹⁶¹ (ΕΕΑ), η οποία μεριμνά για την εναρμόνιση της δράσης των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών (Αρθ.71 ΣΛΕΕ). Παράλληλα, διασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας δεδομένων, για το PNR¹⁶² ούτως ώστε να καθίσταται εφικτή η πρόληψη, η ιχνηλάτηση, η διερεύνηση και η δίωξη τρομοκρατικών εγκλημάτων αλλά και άλλων μορφών παραβατικής συμπεριφοράς. Για την τελεσφόρα καταπολέμηση των εγκλημάτων συνιστάται η ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών¹⁶³.

Από την άλλη μεριά, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ακολουθώντας την οδό της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, εκδίδουν ενθαρρυντικά μέτρα που στηρίζουν τη δράση των κρατών μελών για την πρόληψη του εγκλήματος (Αρθ.84 ΣΛΕΕ). Το ΕΣ θεωρεί ότι σε ορισμένους τύπους εγκλήματος που απαιτούν συντονισμένη δράση, πρέπει να δοθεί ειδική προτεραιότητα. Ένα από αυτά, είναι η εμπορία ανθρώπων και η παράνομη διακίνηση προσώπων καθόσον παραβιάζει τόσο τα δικαιώματα του ανθρώπου όσο και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, αξίες που η Ένωση εκτιμά ως

¹⁶⁰ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/17 (4.5.2010)

¹⁶¹ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/18 (4.5.2010)

¹⁶² Τα δεδομένα PNR πρόκειται για πληροφορίες εκ των οποίων περιλαμβάνονται ημερομηνίες ταξιδιού, δρομολόγιο, πληροφορίες εισιτηρίων, στοιχεία επικοινωνίας, πληροφορίες πληρωμής. που δίνονται από τους επιβάτες προς τους αερομεταφορείς κατά τις διαδικασίες κράτησης και ελέγχου εισιτηρίων. Μέσα από την αξιολόγηση αυτών των δεδομένων επιτρέπεται ο εντοπισμός των προσώπων που βρέθηκαν εμπλεκόμενοι σε τρομοκρατικό ή οποιοδήποτε άλλο έγκλημα. Βλ. Αρχή Προστασίας Δεδομένων, Ονομαστικά Αρχεία Επιβατών-PNR διαθέσιμο στο: [Ονομαστικά Αρχεία Επιβατών - PNR | Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα \(dpa.gr\)](#)

¹⁶³ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/19-20 (4.5.2010)

απαραβίαστες και θεμελιώδεις. Κρίνεται αναγκαία, η ανάπτυξη συντονισμένης και συνεκτικής πολιτικής καθώς και η συνεργασία με τρίτες χώρες για την αποτελεσματικότερη πρόληψη και καταστολή της παράνομης διακίνησης και εμπορίας και την προστασία των θυμάτων της¹⁶⁴. Για την στήριξη των θυμάτων προτείνονται μεταξύ άλλων: παγίωση οργανισμών αποζημίωσης, ασφαλής επιστροφή και επανένταξη, σύναψη εταιρικών σχέσεων ανάμεσα στην Ένωση και στις κυριότερες χώρες καταγωγής και διεξαγωγή εξονυχιστικών ελέγχων στα σύνορα.

Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην σεξουαλική εκμετάλλευση παιδιών και στην παιδική πορνογραφία, όπου λογίζεται σκόπιμη η λήψη μέτρων με σκοπό την παρεμπόδιση της μεταφοράς ποσών σε δικτυακούς τόπους με περιεχόμενο την κακοποίηση παιδιών και την δημιουργία δικτύου για απαγωγές παιδιών σε ενωσιακό επίπεδο, για την στενότερη συνεργασία των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών¹⁶⁵.

Επομένως, τίθενται για την Ένωση μια σειρά προκλήσεων με πρωταρχικές: την διευκόλυνση της νόμιμης πρόσβασης στα κράτη μέλη, την καταστολή της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος και την διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφαλείας. Το γεγονός ότι επιτυγχάνεται η εντατικοποίηση των συνοριακών ελέγχων δεν σηματοδοτεί την αποθάρρυνση της πρόσβασης σε συστήματα προστασίας από άτομα που έχουν δικαίωμα να προβάλλουν την παραπάνω αξίωση, όπως τα άτομα που βρέθηκαν σε μια ιδιαίτερος ευάλωτη κατάσταση. Ο Frontex και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO)¹⁶⁶ καλούνται να εναρμονίζουν τις δραστηριότητες τους όταν υποδέχονται άτομα που συνελήφθησαν εξαιτίας παράνομης διέλευσης ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων.

¹⁶⁴ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/21 (4.5.2010)

¹⁶⁵ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/22 (4.5.2010)

¹⁶⁶ Η EASO πρόκειται για οργανισμό της ΕΕ που κατέχει θεμελιώδες ρόλο στην εφαρμογή του ΚΕΣΑ. Ιδρύθηκε προκειμένου να ενδυναμώσει την πρακτική συνεργασία όσον αφορά τα θέματα ασύλου και για να στηρίζει τα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ασύλου και υποδοχής δέχονται πιέσεις, λειτουργώντας παράλληλα και ως κέντρο εμπειρογνομosύνης σε θέματα ασύλου. Βλ. European Asylum Support Office, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, 2014 διαθέσιμο στο: [BZ0213822ELC3.pdf \(europa.eu\)](https://easo.europa.eu/BZ0213822ELC3.pdf)

Απαραίτητη λογίζεται η ισχυροποίηση του ρόλου του Frontex με γνώμονα την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων διαμέσου της λήψης διαφόρων μέτρων όπως διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων στη θάλασσα, συνεργασία του εν λόγω οργανισμού με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης και οργάνωση κοινών πτήσεων επιστροφής. Επίσης, μεταξύ άλλων προτείνεται η δημιουργία περιφερειακών και εξειδικευμένων γραφείων για να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα οι καταστάσεις που ανακύπτουν στα χερσαία ανατολικά και στα θαλάσσια νότια σύνορα καθώς και η εγκαθίδρυση περισσότερων υποδομών σε τρίτες χώρες για τον αποδοτικότερο έλεγχο των εξωτερικών τους συνόρων¹⁶⁷.

Επιπλέον, το ΕΣ ενθαρρύνει την συνέχιση της εξέλιξης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur)¹⁶⁸ στα νότια και ανατολικά σύνορα, προκειμένου να εδραιωθεί ένα σύστημα που θα εκμεταλλεύεται την σύγχρονη τεχνολογία, βοηθώντας τα κράτη μέλη, ενδυναμώνοντας την διαλειτουργικότητα και ενισχύοντας την εφαρμογή εναρμονισμένων προτύπων επιτήρησης των συνόρων καθώς και τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και του Frontex ώστε να διευκολύνεται η ανταλλαγή δεδομένων επιτήρησης χωρίς την ύπαρξη κωλυσιεργίας. Εξίσου αναγκαία κρίνεται η ανταλλαγή πληροφοριών και η εντατικότερη συνεργασία μεταξύ των αρχών συνοριοφυλακής και των αρχών επιβολής του νόμου για να αποκρουστεί καλύτερα το διασυνοριακό έγκλημα¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/26 (4.5.2010)

¹⁶⁸ Το Eurosur θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθμ. 1052/2013 της 22ας Οκτωβρίου 2013 με σκοπό να επιτυγχάνει την ανταλλαγή πληροφοριών και την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών των κρατών μελών αλλά και με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ. Παρέχει στις αρχές και στον Οργανισμό την υποδομή και τα κατάλληλα εργαλεία ώστε να έχουν επίγνωση της επικρατούσας κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα για να εντοπίζουν έγκαιρα, να προλαμβάνουν και να αντιμετωπίζουν την παράνομη μετανάστευση και το διασυνοριακό έγκλημα, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την προστασία και τη διάσωση των μεταναστών. Βλ. Αιτιολ.σκ.1 Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 της 22ας Οκτωβρίου 2013 για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur), L 295/11 (6.11.2013) διαθέσιμο στο: [Κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων \(Eurosur\) \(europa.eu\)](#)

¹⁶⁹ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/26 (4.5.2010)

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II)¹⁷⁰ καθώς και το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) πρόκειται να διαδραματίσουν πρωταγωνιστικό ρόλο για την περαιτέρω παγίωση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα. Τα παραπάνω συστήματα θα συμπληρωθούν ακόμη, από ένα ηλεκτρονικό σύστημα καταγραφής εισόδου/ εξόδου στα κράτη μέλη.

Αναφορικά με την κοινή πολιτική των θεωρήσεων, το ΕΣ εκτιμά ότι θα πραγματοποιηθεί σημαντική πρόοδος διαμέσου της ανάπτυξης του κώδικα θεωρήσεων¹⁷¹ και της εφαρμογής του VIS. Απαράμιλλο βήμα επίσης λογίζεται η περιφερειακή προξενική συνεργασία μέσω προγραμμάτων περιφερειακής προξενικής συνεργασίας, η συχνή επανεξέταση από την Επιτροπή του καταλόγου των τρίτων χωρών, των οποίων οι υπήκοοι είτε υποχρεούνται είτε όχι στην κατοχή θεώρησης και η διασφάλιση της αρχής της αμοιβαιότητας των θεωρήσεων. Προκειμένου να καταστεί εφικτή η μετάβαση σε ένα νέο στάδιο ανάπτυξης της κοινής πολιτικής των θεωρήσεων προτείνεται η διερεύνηση της εγκαίνιασης ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού έκδοσης θεωρήσεων μικρής διάρκειας.

Η αυξημένη κινητικότητα των προσώπων αναδύει την αναγκαιότητα, η μετανάστευση να διαχειρίζεται με τον πλέον βέλτιστο τρόπο ώστε να επωφελούνται όλοι οι ενδιαφερόμενοι, άλλα και να στηρίζεται σε ευέλικτες πολιτικές για να καταπολεμηθούν οι μελλοντικές δημογραφικές προκλήσεις σε συνδυασμό με την όλο και περισσότερο αυξανόμενη ζήτηση εργασίας. Η μετανάστευση δεν θα πρέπει να νοηθεί ως έννοια χωριστή από την ένταξη ενώ

¹⁷⁰ Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθμ.1987/2006 της 20ής Δεκεμβρίου 2006, αποτελώντας ένα ενιαίο σύστημα πληροφοριών με απώτερο σκοπό να διατηρήσει την ασφάλεια εντός του χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης της ΕΕ. Περιέχει καταχωρίσεις ώστε να αποκλείει την είσοδο ή την διαμονή, λειτουργώντας διαμέσου της επεξεργασίας βιομετρικών δεδομένων, ούτως ώστε να διευκολύνεται η ταυτοποίηση των προσώπων. Παράλληλα επιτρέπει ακόμα και την επεξεργασία δεδομένων ατόμων τα οποία είναι θύματα πλαστοπροσωπίας. Ωστόσο, οι σκοποί για τους οποίους τέτοια δεδομένα υποβάλλονται νομίμως σε επεξεργασία είναι σαφώς προσδιορισμένα. Αιτιολ. Σκ. 4, 5, 10, 12 Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ.1987/2006 της 20ής Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), L 381/4 (28.12.2006) διαθέσιμο στο: [LexUriServ.do \(europa.eu\)](http://LexUriServ.do(europa.eu))

¹⁷¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 810/2009 της 13ης Ιουλίου 2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, L 243/1 (15.09.2009) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 32009R0810 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://EUR-Lex - 32009R0810 - EN - EUR-Lex (europa.eu))

ένα συνεκτικό και βιώσιμο ενωσιακό πλαίσιο πολιτικής που θα διέπει τους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου και θα διακατέχεται από πνεύμα αλληλεγγύης, εξακολουθεί να αποτελεί θέλημα και σε αυτό το ΕΣ για να μπορούν άλλωστε, οι μεταναστευτικές ροές να είναι διαχειρίσιμες σε ικανοποιητικό βαθμό. Ωστόσο, για την χάραξη ενιαίας πολιτικής καθοριστικό ρόλο κατέχει η επάρκεια και η συνοχή των χρηματοδοτικών μέσων.

Γενικότερα, επισημαίνεται η ανάγκη, η μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης να μετατραπεί σε ένα άρρηκτο συνδεδεμένο τμήμα της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης και αναγνωρίζεται ότι το συγκεκριμένο ζήτημα θα πρέπει να ακολουθήσει μια Παγκόσμια Προσέγγιση. Με λίγα λόγια πρόκειται για μια στρατηγική που περιλαμβάνει την σύμπραξη με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, συνεργασία με τις κυριότερες χώρες της Αφρικής και της Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης αλλά και διάλογος και συνεργασία και με άλλες χώρες και περιοχές π.χ. στην Ασία και τη Λατινική Αμερική, με πρωταρχικό μέλημα τον προσδιορισμό κοινών συμφερόντων και προκλήσεων. Επομένως, διαφαίνεται ότι το ακόλουθο πλαίσιο στρατηγικής θα στηριχτεί έντονα στην διαμόρφωση ευέλικτων εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες τόσο της Ένωσης όσο και των χωρών εταίρων¹⁷².

Η μετανάστευση εργατικού δυναμικού προς μια περιοχή πρέπει να είναι συνυφασμένη με τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τους αριθμούς που καθορίζει κάθε κράτος μέλος ώστε να επωφελούνται οι χώρες από την μέγιστη αξιοποίηση των δεξιοτήτων και των ικανοτήτων των υπηκόων των τρίτων κρατών. Κεφαλαιώδης σημασία για την ομαλή ένταξη διαδραματίζει η πρόσβαση στην απασχόληση καθώς και η εξέλιξη των δομών και εργαλείων ανταλλαγής γνώσεων και συντονισμού με άλλους παρόμοιους τομείς πολιτικής, όπως η εκπαίδευση και η κοινωνική ένταξη. Θεμελιώδης εκτιμάται ο καθορισμός κοινών πρακτικών και ευρωπαϊκών εκπαιδευτικών προγραμμάτων που θα έχουν ως πρωταρχικό μέλημα την μετάδοση εισαγωγικών μαθημάτων και μαθημάτων γλωσσών, την αποκατάσταση της πρόσβασης των μεταναστών σε όλες τις πτυχές της συλλογικής ζωής κ.α.

Συμπερασματικά, το ΕΣ στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης αξιολογεί ότι θα πρέπει να τεθούν ως βασικές προτεραιότητες, η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και της μη νόμιμης μεταφοράς μεταναστών, η πλήρης διαχείριση των συνόρων και η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, η οποία θα συμπληρώνεται από στενότερη αστυνομική και

¹⁷² Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/27-28 (4.5.2010)

δικαστική συνεργασία. Σκοπός καθίσταται η πρόληψη των ανθρώπινων τραγωδιών που πηγάζουν πρωτίστως από τις δραστηριότητες των σωματεμπόρων. Στον αντίποδα, τα κράτη πρέπει να δέχονται την επιστροφή των υπηκόων τους που εισέρχονται ή διαμένουν παράνομα στο έδαφος κράτους μέλους. Ειδικότερα, είναι σημαντικό να παροτρύνεται η εκούσια επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων με τη χρήση διαφόρων μέσων όπως η εδραίωση συστημάτων κινήτρων, κατάρτισης, επανένταξης και επιδοτήσεων με την κατάλληλη εκμετάλλευση των χρηματοδοτικών μέσων. Οι αποφάσεις επιστροφής που εγκρίνονται από τα κράτη μέλη οφείλουν να είναι εκτελεστές σε ολόκληρη την επικράτεια της Ένωσης, βασιζόμενες στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η οποία συγκαταλέγεται την καταγραφή της απαγόρευσης εισόδου στο SIS και συνεπώς την διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών¹⁷³.

Εν κατακλείδι, η δημιουργία του ΚΕΣΑ εξακολουθεί να παραμένει ένας βασικός στόχος για τον τομέα του ασύλου, καθώς η χάραξη κοινών κανόνων αφενός, θα καλλιεργήσει ένα κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών και αφετέρου, θα παρεμποδίσει τις δευτερογενείς μετακινήσεις εντός της Ένωσης. Επίσης, το ΕΣ παρακινεί την Επιτροπή προς την επιτέλεση μελέτης σκοπιμότητας για το σύστημα Eurodac, το οποίο αποτελεί ένα βοηθητικό εργαλείο για το σύνολο του ΚΕΣΑ, καθώς και για την κοινή διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων ασύλου. Προκειμένου να εγκαθιδρυθεί ένα βιώσιμο και φερέγγυο ΚΕΣΑ, πρέπει τα κράτη μέλη να δημιουργήσουν επαρκή ικανότητα εντός του πλαισίου των εθνικών συστημάτων, χρησιμοποιώντας ως κύριο μέσο την αμοιβαία υποστήριξη. Πρωταγωνιστικό ρόλο για το συντονισμό των μέτρων της δημιουργίας ικανότητας θα διαδραματίσει η ευρωπαϊκή υπηρεσία υποστήριξης για το άσυλο¹⁷⁴. Γενικότερα, επισημαίνεται ότι η δράση της ΕΕ και των κρατών μελών έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα, γεγονός που συνεπάγεται την περαιτέρω δέσμευση τόσο της Ένωσης όσο των κρατών μελών¹⁷⁵.

¹⁷³ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/29-31 (4.5.2010)

¹⁷⁴ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/32 (4.5.2010)

¹⁷⁵ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/34 (4.5.2010)

Κατά το παρόν ΕΣ, Ένωση και Τουρκία βρίσκονται σε στενή συνεργασία μεταξύ τους για να αντιμετωπίσουν τη λαθρομετανάστευση, αλλά και για να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα τις μεταναστευτικές ροές. Λόγω της γεωγραφικής θέσης της Τουρκίας, η οποία βρίσκεται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, δίνεται προτεραιότητα στην ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, ώστε να καταλήξουν οι δύο εταίροι στην σύναψη συμφωνίας επανεισδοχής, έως ότου όμως επιτευχθεί η τελική συμφωνία πρέπει να εκτελούνται πιστά οι διμερείς συμφωνίες¹⁷⁶. Τονίζεται, ακόμη ότι η ΕΕ θα επιδιώξει να καταβάλλει προσπάθειες για τη στήριξη της σταθερότητας και της ασφάλειας στην περιοχή του Εύξεινου Πόντου, καθώς και για την ταχεία σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με την Αλγερία, το Μαρόκο, την Αίγυπτο, το Αφγανιστάν, το Ιράκ και το Μπαγκλαντές¹⁷⁷. Εν κατακλείδι, το ΕΣ στοχεύει στην αντικατάσταση των διμερών και περιφερειακών σχέσεων με τρίτες χώρες και περιοχές, με την κατάρτιση μιας πολυμερούς προσέγγισης¹⁷⁸. Στις 20 Ιουνίου 2013 εγκρίνεται και το ΚΕΣΑ. Το νέο αυτό σύστημα θα διευκολύνει την πρόσβαση στις διαδικασίες χορήγησης ασύλου για όσους χρήζουν προστασίας, θα συνεισφέρει στη λήψη αντικειμενικότερων, ταχύτερων και καλύτερων αποφάσεων αναφορικά με τη χορήγηση ασύλου, θα παρέχει εγγυήσεις σε όσους φοβούνται διώξεις, ότι δεν θα επιστρέψουν εκεί όπου ενυπάρχει κίνδυνος και θα διασφαλίσει αξιοπρεπείς συνθήκες για τους αιτούντες άσυλο¹⁷⁹.

3.3.5 Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές 2015-2019

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζει ότι η ΕΕ οφείλει να αποτελεί χώρο ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης, επιδεικνύοντας πλήρη σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα. Όπως έχει διατυπωθεί και προηγουμένως αναθέτει στο

¹⁷⁶ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/36 (4.5.2010)

¹⁷⁷ Βλ. Η Ελλάδα στις Βρυξέλλες, Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην ΕΕ, Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014), 2017

¹⁷⁸ Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/37 (4.5.2010)

¹⁷⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική έκθεση για τη δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2013, σ. 137 διαθέσιμο στο: [Γενική Έκθεση για τη Δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2013 - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](http://ec.europa.eu/publications/2013-137)

ΕΣ τον καθορισμό των στρατηγικών προσανατολισμών του νομοθετικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού όσον αφορά τον συγκεκριμένο χώρο (Αρθ.68 ΣΛΕΕ). Οι κατευθυντήριες γραμμές καλύπτουν ποικίλες πτυχές όπως το κράτος δικαίου, τα θεμελιώδη δικαιώματα, τον έλεγχο των συνόρων, την πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία κ.τ.λ.

Τον Ιούνιο του 2014, το ΕΣ χάραξε τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές στο χώρο ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης για τα επόμενα έτη και οι οποίες τελούν σε απόλυτη συνάφεια με τις προτεραιότητες του στρατηγικού θεματολογίου για την ΕΕ, το οποίο θεσπίστηκε επίσης τον Ιούνιο. Βασίστηκαν ιδιαίτερος στην πρόοδο του προγράμματος της Στοκχόλμης για την περίοδο 2010-2014 ενώ το 2017 ολοκληρώθηκε η ενδιάμεση επανεξέταση των κατευθυντήριων γραμμών¹⁸⁰. Πρόκειται για το τέταρτο στη σειρά πρόγραμμα ενίσχυσης των δράσεων του χώρου.

Πιο συγκεκριμένα, το ΕΣ της 26ης/27ης Ιουνίου 2014 επισημαίνει ότι η απάντηση για την πλειονότητα των προκλήσεων που παρουσιάζονται στον συγκεκριμένο χώρο, εντοπίζεται στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, γεγονός που καθιστά απαραίτητη τη βελτίωση της σύνδεσης των εσωτερικών και των εξωτερικών πολιτικών της ΕΕ. Βασική προτεραιότητα καθίσταται η εκτέλεση και η ενοποίηση των υφιστάμενων νομικών πράξεων και μέτρων πολιτικής και ειδικότερα, η ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας με τη ταυτόχρονη εκμετάλλευση των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας, η ενδυνάμωση του ρόλου των οργανισμών και των υπηρεσιών της ΕΕ και η εξασφάλιση της στρατηγικής χρήσης των κεφαλαίων της ΕΕ.

Επίσης, πρωταγωνιστικός ρόλος αποδίδεται στην διασφάλιση της προστασίας και της προώθησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων καθώς και της προστασίας των δεδομένων σε συνδυασμό με την διαχείριση ζητημάτων ασφαλείας μεταξύ των σχέσεων με τις τρίτες χώρες. Η Ένωση καθόσον καλείται να αντιμετωπίσει τις αναδυόμενες προκλήσεις οι οποίες συνυφαίνονται γύρω από την αστάθεια και τη γήρανση του πληθυσμού της, χρειάζεται η χάραξη μιας συνεκτικής προσέγγισης με την οποία θα βελτιστοποιούνται τα οφέλη της νόμιμης μετανάστευσης, θα παρέχεται προστασία σε όσους έχουν ανάγκη, θα πραγματοποιείται αποτελεσματική αντιμετώπιση της παράνομης

¹⁸⁰ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, 2021 διαθέσιμο στο: [Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων - Consilium \(europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/en/policies/justice-and-home-affairs/)

μετανάστευσης και αποδοτικής διαχείρισης των εξωτερικών της συνόρων. Επιπλέον, κρίνεται αναγκαία η ανάπτυξη στρατηγικών για την περαιτέρω αύξηση των ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης σχετικά με την προσέλκυση ταλέντων όπως επίσης και η στήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών αναφορικά με τη θέσπιση πολιτικών ένταξης που προάγουν την κοινωνική συνοχή και τον οικονομικό δυναμισμό¹⁸¹.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται ακόμη, στην αποτελεσματική εφαρμογή του ΚΕΣΑ έτσι ώστε να ισχύουν για τους αιτούντες άσυλο οι ίδιες διαδικαστικές εγγυήσεις και παρόμοια παροχή προστασίας σε ολόκληρη την Ευρώπη. Αναπόσπαστο μέρος της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ αποτελεί η καταπολέμηση των ουσιαστικότερων αιτιών των παράνομων μεταναστευτικών ροών, παράλληλα με την πρόληψη και την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην αποφυγή της απώλειας της ζωής των μεταναστών που επιχειρούν ταξίδια τα οποία θέτουν σε κίνδυνο την ζωή τους. Προκειμένου να εξευρεθεί λύση, συστήνεται η εντατικοποίηση της συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης και η χορήγηση βοήθειας για την βέλτιστη διαχείριση της μετανάστευσης και των συνόρων.

Σε γενικότερο πλαίσιο, εκτιμάται ότι θα πρέπει να δοθεί βαρύτητα στην διεύρυνση των περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας, ιδιαιτέρως σε εκείνα που διενεργούνται πλησίον των περιοχών προέλευσης, στην εντατικοποίηση των προσπαθειών πάταξης της παράνομης διακίνησης και της εμπορίας ανθρώπων, στην θέσπιση αποτελεσματικής κοινής πολιτικής επιστροφών και στην ολοκληρωτική εκτέλεση των δράσεων που διατυπώθηκαν από την Ειδική Ομάδα «Μεσόγειος» η οποία δημιουργήθηκε κατόπιν των τραγικών θανάτων που έλαβαν χώρα στη Μεσόγειο το φθινόπωρο του 2013.

Σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα, το ΕΣ καθιστά κεφαλαιώδους σημασίας την εκσυγχρονισμένη και αποτελεσματική διαχείριση τους, την ενίσχυση της βοήθειας που προσφέρει ο Frontex και το Eurosar, την εξέταση της δυνατότητας θέσπισης ευρωπαϊκού συστήματος συνοριοφυλάκων και τον εκσυγχρονισμό της κοινής πολιτικής των θεωρήσεων¹⁸².

Τον Δεκέμβριο του 2017 επιτελέστηκε η ενδιάμεση επανεξέταση των κατευθυντήριων γραμμών. Ειδικότερα, δόθηκε προσοχή στην αποτελεσματική

¹⁸¹ Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 26/27 Ιουνίου 2014, Βρυξέλλες, EUCO 79/14, CO EUR 4, CONCL 2 (27.6.2014), σ.1-2 διαθέσιμο στο: [GEN \(europa.eu\)](http://www.gen.europa.eu)

¹⁸² Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 26/27 Ιουνίου 2014, σ.3-4

εφαρμογή, στην συνεπή μεταφορά και στην ενοποίηση¹⁸³. Προτάθηκε ιδιαίτερος ότι η εκ περιτροπής προεδρία του Συμβουλίου θα πρέπει να ασχοληθεί περισσότερο με την παρακολούθηση της εφαρμογής, μαζί με την Επιτροπή και με την υποστήριξη μιας πολυπροεδρικής ομάδας για ενισχυμένη συνέχεια. Η ΕΕ θα πρέπει να παρέχει την αναγκαία οικονομική και τεχνική βοήθεια για την επαρκή εφαρμογή των πολιτικών στους τομείς που θεωρούνται ως σημεία κλειδί για την ομαλή λειτουργία του χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης. Η Επιτροπή θα μπορούσε να αναπτύξει περαιτέρω την ικανότητα της να βοηθά τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν προβλήματα εφαρμογής ή τα κράτη μέλη που πρέπει να ενισχύσουν τα εθνικά τους συστήματα. Σε γενικότερο πλαίσιο δόθηκε βαρύτητα σε τρία ζητήματα, τουτέστιν: στην ορθή εφαρμογή των συμφωνηθέντων, στην συνοχή μεταξύ των τομέων πολιτικής και στην συνεργασία των ενδιαφερομένων.

Η αντιμετώπιση των κενών εφαρμογής θα πραγματοποιηθεί μέσω της εποπτείας, της αξιολόγησης και της κατάρτισης καθώς και της ενίσχυσης της αλληλεπίδρασης με επαγγελματίες και νομικά επαγγέλματα, καθόσον οι κοινότητες έρχονται αντιμέτωπες με πρακτικές δυσκολίες. Επίσης, ο επιχειρησιακός ρόλος των οργανισμών της ΕΕ θα πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω ιδίως όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο και τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Επιπλέον, καθίσταται αναγκαία η εξέταση των τρόπων εξορθολογισμού του νομοθετικού σώματος διότι η πολυπλοκότητα του μειώνει σημαντικά την ορθή εφαρμογή των πολιτικών.

Αναφορικά με την ανάγκη ύπαρξης συνοχής μεταξύ των πολιτικών: η προστασία των δεδομένων, η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, το κράτος δικαίου αποτελούν ζητήματα που απαντώνται στο χώρο της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων και διαπλέκονται με ποικίλους τομείς πολιτικής. Ως εκ τούτου, η συνέπεια και η συνοχή μετατρέπονται σε μείζονες προκλήσεις και οι απαντήσεις πολιτικής χρειάζεται να παρέχουν ολοένα και περισσότερο συνεκτικές λύσεις σε διάφορους τομείς, οι οποίες πρέπει επίσης να αντικατοπτρίζονται στις εξωτερικές πολιτικές της ΕΕ. Λόγω της ίδιας της φύσης αλλά και του αντίκτυπου της τεχνολογίας απαιτείται η εγκαθίδρυση ή η βελτίωση των δεσμών μεταξύ των πολιτικών, η προσαρμογή των εσωτερικών και των εξωτερικών στόχων και η κατάλληλη αντιμετώπιση των θεμελιωδών ηθικών ζητημάτων. Η ανάπτυξη ικανοτήτων, η

¹⁸³ Presidency, Mid-term review of the JHA strategic guidelines - Information from the Presidency, Brussels (1.12.2017), 15224/1/17 REV 1 σ.2 διαθέσιμο στο: [pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:15224%2F1%2F17%20REV%201)

χρηματοδότηση και η κατάρτιση για επαγγελματίες και νομικά επαγγέλματα πρέπει να αυξηθούν δραστικά ώστε να συμμετάσχουν θετικά στον ψηφιακό ανασχηματισμό.

Έμφαση δίνεται ακόμη στον συντονισμό και στην συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερομένων. Πιο συγκεκριμένα, η Ένωση καλείται να αντιμετωπίσει ένα όλο και πιο ασταθές περιβάλλον το οποίο έχει άμεσο αντίκτυπο στις εθνικές πολιτικές των κρατών μελών. Η εμπειρία στον τομέα της μετανάστευσης που αποκομίστηκε τα προηγούμενα χρόνια δείχνει ότι θα πρέπει να σημειωθεί πρόοδος στην προετοιμασία της ΕΕ για την ορθή διαχείριση επιχειρησιακών προκλήσεων και κρίσεων. Σε καταστάσεις κρίσης, οι λύσεις κείτονται περισσότερο μεταξύ των επιχειρησιακών αποφάσεων παρά στη νομοθεσία. Συνεπώς, πρέπει να συλλέγονται και να κοινοποιούνται σημαντικά δεδομένα για κοινή ανάλυση ενώ ο σχεδιασμός των δράσεων καλείται να εξορθολογιστεί σε στρατηγικό επίπεδο μέσω απλουστευμένου συντονισμού με την συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων. Τέλος, σε τακτικό επίπεδο, οφείλει να εδραιωθεί μια συνεκτική δομή εντολών διαμέσου του ορισμού ενός γενικού ευρωπαϊκού συντονιστή, έτσι ώστε οι πολιτικές, επιχειρησιακές και οικονομικές ευθύνες να συνδέονται όσο το δυνατόν περισσότερο¹⁸⁴.

3.4 Προσφυγική κρίση 2015-2016

Το 2014 παρατηρήθηκε αιφνίδια αύξηση μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ που απαρτιζόταν τόσο από αιτούντες άσυλο όσο και από οικονομικούς μετανάστες και ο αριθμός των οποίων εκτοξεύτηκε το 2015. Σε αντίθεση με το 2014, όπου η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών κατέφθανε μέσω της διαδρομής της Κεντρικής Μεσογείου ήτοι, ξεκινούσαν από τη Βόρεια Αφρική με τελικό προορισμό την Ιταλία, το 2015 ακολουθήθηκε η διαδρομή της Ανατολικής Μεσογείου δηλαδή αναχωρούσαν από την Τουρκία με κατεύθυνση την Ελλάδα. Η κρίση που κλήθηκε να αντιμετωπίσει η Συρία έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην αύξηση των αφίξεων από την Τουρκία ενώ, από τον Απρίλιο του 2016 η εισροή των αφικνούμενων μεταναστών άρχισε να

¹⁸⁴ Presidency, Mid-term review of the JHA strategic guidelines, σ.3-4

μειώνεται δραστικά στην Ελλάδα σε σχέση με τις αφίξεις στην Ιταλία που συνέχισαν να προσεγγίζουν το ίδιο επίπεδο των προηγούμενων ετών¹⁸⁵.

Πιο συγκεκριμένα, κατέστη σαφές ότι από το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, η ΕΕ ήρθε αντιμέτωπη με μιας μεγάλης κλίμακας μεταναστευτική κρίση. Εκατοντάδες χιλιάδες μετανάστες και πρόσφυγες εισήλθαν στο έδαφος της ΕΕ κατά την διάρκεια της διετίας 2015 και 2016 καθόσον τα κράτη Σένγκεν κατήγγησαν τα εσωτερικά σύνορα μεταξύ τους προς όφελος των εξωτερικών. Η ύπαρξη ή όχι τελικά συνόρων γύρω από τα κράτη μέλη ήταν ξαφνικά και πάλι υψηλή πολιτική¹⁸⁶. Ειδικότερα, το 2015 τα κράτη μέλη κατέγραψαν περισσότερο από 1.820.000 εντοπισμούς παράνομης διέλευσης συνόρων κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων. Πρόκειται για έναν αριθμό άνευ προηγουμένου από την άποψη ότι ήταν έξι φορές υψηλότερος σε σχέση με τον αριθμό των εντοπισμών που καταγράφηκαν το 2014¹⁸⁷.

Τις περισσότερες φορές οι μετανάστες και οι πρόσφυγες αποκτούσαν πρόσβαση στα ευρωπαϊκά εδάφη πληρώνοντας τους διακινητές ανθρώπων για να τους μεταφέρουν σε ένα νησί στην Ευρώπη ή απλώς για να τους επιβιβάσουν σε μια βάρκα στις ακτές της Αφρικής, όπου κάποιο άλλο σκάφος θα τους μάζευε και θα τους έσωζε. Οι λαθρέμποροι συνήθως χρησιμοποιούσαν γεμάτες βάρκες, με περιορισμένα καύσιμα προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τα κέρδη τους, ενώ σύμφωνα με την Europol και την Interpol οι διακινητές πληρωνόντουσαν για κάθε άτομο που μετέφεραν από 3.000 έως 6.000 ευρώ. Το 2015 και 2016 υπήρχαν δύο κύριες διαδρομές προς την Ευρώπη: καταρχάς από την Τουρκία στα ελληνικά νησιά εκκινώντας από τις τουρκικές ακτές και από τη Βόρεια Αφρική στα ιταλικά νησιά που φέρουν την ονομασία Λαμπεντούζα και Σικελία. Κατόπιν από την Ελλάδα και την Ιταλία, οι αιτούντες άσυλο μετακινήθηκαν Βόρεια σε ευρωπαϊκές χώρες της Βορειοδυτικής Ευρώπης με σκοπό να

¹⁸⁵ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση, Η ανταπόκριση της ΕΕ στην προσφυγική κρίση: η προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspot), αριθμ.06, 2017,σ.8 διαθέσιμο στο: [SR MIGRATION HOTSPOTS EL.pdf \(europa.eu\)](#)

¹⁸⁶ *Nedergaard P.*, Borders and the EU legitimacy problem: the 2015–16 European Refugee Crisis, 2018, Introduction διαθέσιμο στο: [Full article: Borders and the EU legitimacy problem: the 2015–16 European Refugee Crisis \(tandfonline.com\)](#)

¹⁸⁷ Frontex, General Report 2015, σ.10 διαθέσιμο στο: [Frontex general report 2015 - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

φτάσουν σε κράτη μέλη όπως η Σουηδία, η Γερμανία, η Δανία και οι Κάτω Χώρες¹⁸⁸.

Αυτή η εσωτερική μετακίνηση ήταν δυνατόν να επιτευχθεί την συγκεκριμένη διετία εξαιτίας της αναποτελεσματικής καταγραφής των μεταναστών και των προσφύγων στην Ελλάδα και στην Ιταλία σε συνδυασμό με την ελεύθερη μετακίνηση που ίσχυε μεταξύ των κρατών μελών Σένγκεν, αρκεί να ληφθεί υπόψη ότι οι προαναφερόμενες βόρειες χώρες είναι μέλη Σένγκεν. Η υποδοχή των μεταναστών και των προσφύγων στην νότια Ευρώπη χαρακτηρίστηκε ως ένας «αποχαιρετισμός» (wave goodbye position) και αυτό διότι σε περίπτωση που αιτούνταν άσυλο στην Ελλάδα και στην Ιταλία, οι αιτήσεις τους θα είχαν εξεταστεί εκεί. Πιο συγκεκριμένα, θα έπρεπε να παρθεί απόφαση σχετικά με το αν πρόκειται για γνήσιους πρόσφυγες που διώκονται προσωπικά και επομένως έχουν το δικαίωμα προστασίας σύμφωνα με την Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες ή ειδάλλως εάν πρέπει να αναγνωριστούν ως μη διωκόμενοι μετανάστες και συνεπώς να επαναπατριστούν.

Οι μετανάστες και οι πρόσφυγες θα μπορούσαν κάλλιστα να υποθέτουν ότι ήταν ευκολότερο να αποκτήσουν άδεια παραμονής, υπηρεσίες πρόνοιας και αναγνωρισμένο καθεστώς πρόσφυγα στις βόρειες χώρες της Ευρώπης σε ένα από τα συγκεκριμένα κράτη πρόνοιας παρά στις νότιες χώρες. Ωστόσο ο Frontex στην έκθεση του τον Απρίλιο του 2015 δήλωσε ότι η συντριπτική πλειοψηφία των Σύριων δεν υπέβαλε αίτηση ασύλου στα κράτη μέλη εισόδου αλλά αντ' αυτών προτίμησε άλλες ευρωπαϊκές χώρες για διαφορετικούς λόγους, κυρίως εκείνες που φημίζονταν για τις υπηρεσίες πρόνοιας¹⁸⁹. Η αποτυχία καταχώρησης και διεκπεραίωσης των αιτήσεων στην Ελλάδα και στην Ιταλία κατέδειξε την παραβίαση του Κανονισμού του Δουβλίνου (Καν.604/2013) ο οποίος διασαφηνίζει ότι τα ευρωπαϊκά κράτη που υποδέχονται πρώτα μετανάστες και πρόσφυγες πρέπει να διαχειρίζονται τις αιτήσεις¹⁹⁰. Τα δύο κράτη ισχυρίστηκαν ότι δεν διέθεταν την οικονομική και

¹⁸⁸ M.Gozdziak Elzbieta, Main Izabella, Suter Brigitte, (Eds.) (2020), Europe and the refugee response, Routledge, σ. 16

¹⁸⁹ Nedergaard P. (2018), Introduction

¹⁹⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθμ. 604/2013 της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση), L 180/31 (29.6.2013)

διοικητική ικανότητα για να αντιμετωπίσουν την αιφνίδια εισροή υπολογίσιμου αριθμού μεταναστών και προσφύγων σύμφωνα με το καθεστώς του Δουβλίνου¹⁹¹.

Ο μεγαλύτερος αριθμός ανίχνευσης παράνομης διέλευσης συνόρων καταγράφηκε στην διαδρομή της Ανατολικής Μεσογείου αγγίζοντας τις 885.386 κυρίως ανάμεσα στην Τουρκία και τα ελληνικά νησιά του Ανατολικού Αιγαίου πελάγους. Παρόλα αυτά, όπως έχει ήδη επισημανθεί ελάχιστοι αιτήθηκαν άσυλο στην Ελλάδα αλλά αντιθέτως συνέχισαν το ταξίδι τους κατευθυνόμενοι στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και συνεχίζοντας διαμέσου των δυτικών Βαλκανίων στα ουγγρικά σύνορα με τη Σερβία, όπου και αιτήθηκαν άσυλο. Η πλειονότητα των παράνομων εισερχόμενων μεταναστών στα ευρωπαϊκά εδάφη το 2015, προερχόταν από την Συρία (600.767) και από το Αφγανιστάν (267.485). Αναμφισβήτητα, οι Σύριοι αποτέλεσαν το μεγαλύτερο ποσοστό των μεταναστών παρόλα αυτά, ο ακριβής αριθμός τους είναι δύσκολο να εκτιμηθεί γιατί και άλλοι υπήκοοι τρίτων κρατών ισχυρίστηκαν ότι είναι από τη Συρία για να επιταχύνουν το ταξίδι τους. Εξάλλου, η εξακρίβωση της ταυτότητας ενός μεγάλου αριθμού μεταναστών που χαρακτηρίζεται από έλλειψη εγγράφων είναι μια από τις κύριες προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι αρχές συνοριακού ελέγχου.

Οι τρομοκρατικές επιθέσεις που πραγματοποιήθηκαν στις 13 Νοεμβρίου 2015 στο Παρίσι απέδειξαν ότι οι τρομοκράτες μπορούν να χρησιμοποιήσουν παράνομες οδούς για να εισέλθουν στην ΕΕ, καθόσον δύο από τους εμπλεκόμενους δράστες είχαν προηγουμένως εισέλθει παρανόμως διαμέσου της Λέρου και καταγράφηκαν από τις ελληνικές αρχές, παρουσιάζοντας ωστόσο, πλαστά συριακά έγγραφα για να επιταχύνουν την διαδικασία καταγραφής τους. Οι ψευδείς δηλώσεις εθνικότητας είναι ένα κοινό φαινόμενο είτε για τους υπηκόους που δεν έχουν πιθανότητα να αποκτήσουν άσυλο εντός Ευρώπης είτε για εκείνους που πιθανολογείται ότι θα επιστραφούν στην χώρα καταγωγής τους ή διέλευσης είτε για όσους επιδιώκουν να επισπεύσουν το ταξίδι τους. Ένας υπολογίσιμος αριθμός αφίξεων παραμένει υπό αμφισβήτηση για διάφορους λόγους, μεταξύ άλλων είναι η επίδειξη πλαστών εγγράφων ταυτοποίησης ή κανενός απολύτως εγγράφου, ανησυχίες σχετικά με την εγκυρότητα της ισχυριζόμενης εθνικότητας κ.α. σε συνδυασμό με τον ανεπαρκή έλεγχο και την απουσία ποινών για όσους υποβάλλουν ψευδείς αιτήσεις. Τα παραπάνω δεδομένα ευνοούν την δράση των ατόμων εκείνων που αποτελούν

¹⁹¹ Nedergaard P. (2018), Introduction

ένα κίνδυνο ασφαλείας για την ΕΕ και οι οποίοι εκμεταλλεύονται τις προαναφερόμενες αδυναμίες¹⁹².

3.4.1 Ευρωπαϊκό θεματολόγιο για τη μετανάστευση

Τον Μάιο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με σκοπό να αντιμετωπίσει την κρίση στη Μεσόγειο αλλά και να θέσει τις μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες προτεραιότητες της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής διαχείρισης παρουσίασε μια ευρωπαϊκή ατζέντα για τη μετανάστευση¹⁹³. Τα έκτακτα μέτρα που προτάθηκαν υπήρξαν αναγκαία διότι έως εκείνη τη χρονική περίοδο η εφαρμοζόμενη συλλογική ευρωπαϊκή πολιτική επί του θέματος δεν ήταν ικανοποιητική για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Μπορεί η συντριπτική πλειοψηφία των Ευρωπαίων να ευαισθητοποιήθηκε ερχόμενη αντιμετώπη με την απελπιστική κατάσταση των μεταναστών αλλά εκφράστηκαν αμφιβολίες αναφορικά με την ικανότητα της μεταναστευτικής πολιτικής να διαχειριστεί την πίεση από τα ογκώδη κύματα των μεταναστών καθώς και την ένταξη των τελευταίων στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και τη δημογραφική συρρίκνωση¹⁹⁴. Η ατζέντα συνδυάζει εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές, την πλήρη αξιοποίηση των οργανισμών και των εργαλείων της ΕΕ και την εμπλοκή όλων των μερών στα θέματα μετανάστευσης: κρατών μελών, ευρωπαϊκών οργάνων, διεθνών οργανισμών, κοινωνίας των πολιτών, τοπικών αρχών και τρίτων χωρών¹⁹⁵. Τον Ιούνιο του 2015, το ΕΣ δίνει τη συγκατάθεση του στην προαγωγή των προτάσεων της Επιτροπής εστιάζοντας στην μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση, στην επιστροφή και τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης¹⁹⁶.

¹⁹² Frontex, General Report 2015, σ.10-12

¹⁹³ Frontex, General Report 2015, σ.13

¹⁹⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση, COM (2015) (13.5.2015) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52015DC0240 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁹⁵ Παπακωνσταντής (2016), σ.322

¹⁹⁶ Conclusions European Council 25 and 26 June 2015, Brussels, EUCO 22/15, σ.1 διαθέσιμο στο: [161.pdf \(fransamaltingvongeusau.com\)](#) {προσπελάστηκε 8.12.2021}

Στο Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει πως για να δοθεί ένα τέλος στην ανθρώπινη δυστυχία η οποία πηγάζει από εκείνους που εκμεταλλεύονται τους μετανάστες τα κράτη μέλη πρέπει πρωτίστως να καταπολεμήσουν τα βαθύτερα αίτια της μετανάστευσης, εκμεταλλεζόμενα με συνετό τρόπο τον παγκόσμιο ρόλο της ΕΕ και το ευρύ φάσμα εργαλείων που έχει στη διάθεση της. Καθόσον κανένα κράτος μέλος δεν έχει την ικανότητα να αντιμετωπίσει μόνο του τα μεταναστευτικά ζητήματα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμά ότι απαιτείται μια ολοκληρωμένη, συνολική ευρωπαϊκή προσέγγιση.

Το ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση απαρτίζεται από δύο τμήματα. Το πρώτο τμήμα αναφέρεται στα άμεσα μέτρα που πρέπει να παρθούν ώστε να περιοριστεί δραστικά η ανθρώπινη τραγωδία σε ολόκληρη τη μεσόγειο και συγκεκριμένα, υπολογίζεται ότι πρέπει να ληφθούν μέτρα προς έξι κατευθύνσεις.

Πρώτον προς τη διάσωση ανθρώπινων ζώων στη θάλασσα. Θα πρέπει να εντατικοποιηθούν οι προσπάθειες έρευνας και διάσωσης και να τριπλασιαστεί ο προϋπολογισμός για τις κοινές επιχειρήσεις «Τρίτων» και «Ποσειδών»¹⁹⁷ του Frontex ούτως ώστε να διευρυνθεί η ικανότητα και το γεωγραφικό πεδίο των προαναφερόμενων επιχειρήσεων. Δεύτερον, προς την εξάρθρωση των εγκληματικών δικτύων λαθραίας διακίνησης ανθρώπων. Θα πρέπει να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες για τη συγκέντρωση και τη καλύτερη χρήση των πληροφοριών για την ιχνιλάτηση και τη στόχευση των λαθροδιακινητών. Η Europol θα ενισχύσει άμεσα την κοινή επιχείρηση θαλάσσιων πληροφοριών (Jotmare) καθώς και το συντονιστικό κέντρο αντιμετώπισης της παράνομης διακίνησης μεταναστών. Επίσης, ο Frontex και η Europol θα συντάξουν πίνακα περιγραφής των χαρακτηριστικών των σκαφών που υπάρχει η πιθανότητα να χρησιμοποιηθούν από τους λαθροδιακινητές, λαμβάνοντας υπόψη πρότυπα για τον προσδιορισμό των ενδεχόμενων σκαφών και την παρακολούθηση των κινήσεων τους. Παράλληλα, η Europol θα εντοπίσει το παράνομο περιεχόμενο στο διαδίκτυο που χρησιμοποιείται από τους λαθροδιακινητές για την προσέλευση μεταναστών και προσφύγων και θα επιδιώξει την αφαίρεση του¹⁹⁸. Ο πρωταρχικός στόχος της ενωσιακής δράσης στον παραπάνω τομέα θα είναι η παγίωση ενός

¹⁹⁷ Η επιχείρηση «Τρίτων» ξεκινά την 1η Νοεμβρίου 2014 με σκοπό την ενίσχυση της επιτήρησης των συνόρων στα ύδατα κοντά στις ιταλικές ακτές ενώ η επιχείρηση «Ποσειδών» περιπολεί στην Ανατολική Μεσόγειο από το 2006. Βλ. Παπακωνσταντής (2016), σ.323

¹⁹⁸ Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση, COM (2015)

περιεκτικού συνόλου πρωτοβουλιών για να μετατραπούν τα δίκτυα παράνομης διακίνησης από επιχειρήσεις «χαμηλού κινδύνου και υψηλής απόδοσης» για τους εγκληματίες σε επιχειρήσεις «υψηλού κινδύνου, χαμηλής απόδοσης»¹⁹⁹. Επιπλέον, προβλέπεται η ανάληψη μιας σειράς πρωτοβουλιών οι οποίες θα ενισχύσουν την έρευνα και τη δίωξη των εγκληματικών δικτύων διακίνησης, θα συνεισφέρουν στην εξάρθρωση τους, θα οδηγούν τους δράστες ενώπιον της δικαιοσύνης και θα κατάσχουν τα περιουσιακά τους στοιχεία, μέσω της ταχείας δράσης των αρχών των κρατών μελών σε στενή συνεργασία με τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς²⁰⁰.

Τρίτον, προς μια τελεσφόρα ανταπόκριση στον μεγάλο όγκο αφίξεων παράνομων μεταναστών εντός της ΕΕ μέσω της μετεγκατάστασης. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κατάσταση στη Μεσόγειο, η Επιτροπή συστήνει την εκκίνηση του συστήματος διαχείρισης επείγουσας κατάστασης, σύμφωνα με το άρθρο 78 παρ.3 της ΣΛΕΕ κατά το οποίο όταν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη έρχονται αντιμέτωπα με μια επείγουσα κατάσταση που δημιουργείται εξαιτίας της αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών τότε το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του συγκεκριμένου κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών. Το Συμβούλιο λαμβάνει απόφαση εφόσον προηγηθεί διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Άρθ.78 παρ.3 ΣΛΕΕ). Η πρόταση περιλαμβάνει ένα προσωρινό σύστημα κατανομής για εκείνα τα άτομα που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας για να διασφαλιστεί η δίκαιη και ισόρροπη εμπλοκή του συνόλου των κρατών μελών. Υπεύθυνο της εξέτασης της αίτησης άσυλου καθίσταται το κράτος μέλος υποδοχής. Η κατανομή θα επιτευχθεί στηριζόμενη σε διάφορα κριτήρια όπως το ΑΕΠ, το μέγεθος του πληθυσμού, το ποσοστό ανεργίας και στοιχεία που σχετίζονται με προγενέστερα έτη αναφορικά με τον αριθμό των αιτούντων άσυλο και των προσφυγών που επανεγκαταστάθηκαν. Η βιώσιμη λύση πρέπει να επέλθει μέσα από ένα μόνιμο σύστημα επιμερισμού μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών της ευθύνης για το ογκώδες κύμα προσφύγων και αιτούντων άσυλο.

Τέταρτον, προς μια κοινή προσέγγιση για τη χορήγηση προστασίας σε εκτοπισμένα άτομα που χρήζουν προστασίας μέσω της επανεγκατάστασης. Η

¹⁹⁹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions EU, Action Plan against migrant smuggling (2015-2020), Brussels, COM(2015) 285 final (27.5.2015), σ.1 διαθέσιμο στο: [eu action plan against migrant smuggling en.pdf](#)

²⁰⁰ Action Plan against migrant smuggling (2015-2020), COM(2015) 285, σ.3

Επιτροπή εκτιμά ότι τα ευάλωτα άτομα που δεν έχουν τη δυνατότητα να παραμείνουν ασφαλή στις χώρες τους δεν πρέπει να αφήνονται να καταφεύγουν στα εγκληματικά δίκτυα λαθραίας διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων και να γίνονται αντικείμενα εκμετάλλευσής τους. Είναι αναγκαίο να υπάρχουν ασφαλείς και νόμιμες οδοί προς την ΕΕ. Γι' αυτό το λόγο, η Επιτροπή δεσμεύεται να θεσπίσει ένα σύστημα επανεγκατάστασης σε ενωσιακό επίπεδο το οποίο θα προσφέρει 20.000 θέσεις καλύπτοντας όλα τα κράτη μέλη σύμφωνα με τα προαναφερόμενα κριτήρια κατανομής. Επίσης, τα κράτη μέλη οφείλουν να εκμεταλλευτούν πλήρως τις άλλες νομικές οδούς που διατίθενται για τα άτομα που έχουν ανάγκη προστασίας εκ των οποίων συμπεριλαμβάνονται οι ιδιωτικές/μη κυβερνητικές χορηγίες, οι άδειες διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους και οι ρήτρες για την οικογενειακή επανένωση.

Πέμπτων, προς μια συνεργασία με τρίτες χώρες για την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών από το σημείο αφετηρίας τους. Η ΕΕ θα παρέμβει στο αρχικό σημείο της μετανάστευσης δηλαδή στις περιοχές καταγωγής και διέλευσης. Η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) θα συνεργαστούν με τις χώρες εταίρους ούτως ώστε να εφαρμοστούν συγκεκριμένα μέτρα τα οποία θα προλαμβάνουν τα ριψοκίνδυνα ταξίδια. Η ΕΕ θα ενισχύσει τη βοήθεια που προσφέρει στις χώρες που δέχονται τον κύριο όγκο των εκτοπισμένων προσφύγων. Για το σκοπό αυτό θα καταρτιστούν και θα εμβυθιστούν τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης και προστασίας, με νέα προγράμματα για τη Βόρεια Αφρική και το Κέρασ της Αφρικής και θα ενισχυθεί το ήδη υπάρχον πρόγραμμα για τη Μέση Ανατολή. Επίσης, θα εγκαθιδρυθεί ένα πιλοτικό κέντρο πολλαπλών σκοπών στο Νίγηρα το οποίο θα συνδυάζει την παροχή πληροφοριών, την τοπική προστασία και τις ευκαιρίες επανεγκατάστασης για εκείνους που έχουν περιέλθει σε κατάσταση ανάγκης. Παρόμοια κέντρα αυτού του είδους σε χώρες καταγωγής ή διέλευσης θα συμβάλλουν στο να μεταδίδεται στους τοπικούς πληθυσμούς μια ρεαλιστική εικόνα για την ενδεχόμενη επιτυχία των ταξιδιών των μεταναστών και θα προσφέρουν τη δυνατότητα επιλογής της εκούσιας επιστροφής παράνομων μεταναστών.

Έκτων, προς τη χρήση των διαθέσιμων μέσων της ΕΕ, για παροχή αρωγής στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην ευρωπαϊκή παραμεθόριο και καλούνται να αντιμετωπίσουν τον κύριο όγκο των αφίξεων μεταναστών. Ειδικότερα, η Επιτροπή θα διαμορφώσει ένα «κομβικό σημείο» (hotspot) στο οποίο η ΕΑΣΟ, ο Frontex και η Europol θα προβαίνουν σε επιτόπου συνεργασία με τα κράτη μέλη για την ταχεία ταυτοποίηση, καταγραφή και λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων των εισερχομένων μεταναστών. Εκτιμάται ότι οι εργασίες των οργανισμών θα αλληλοσυμπληρώνονται. Κατόπιν της κατάθεσης αίτησης

ασύλου, ο αιτών θα κατευθύνεται άμεσα προς τη διαδικασία χορήγησης ασύλου, όπου οι ομάδες υποστήριξης της EASO θα υποβοηθούν την γρηγορότερη εξέταση των υποθέσεων ασύλου. Όσον αφορά τα άτομα που δεν χρήζουν προστασίας, ο Frontex θα στηρίζει τα κράτη μέλη ενεργώντας ως συντονιστής κατά την επιστροφή των παράνομων μεταναστών. Αντιστοίχως, η Europol και η Eurojust θα εποπτεύουν το κράτος μέλος υποδοχής μέσω ερευνών που σχετίζονται με την καταπολέμηση των δικτύων λαθραίας διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων.

Η μεταναστευτική κρίση στη Μεσόγειο εστίασε πρωτίστως στην κάλυψη των άμεσων αναγκών. Παράλληλα όμως, αποκάλυψε την ανεπάρκεια της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Για να καλυφθούν οι ελλείψεις της, η ευρωπαϊκή ατζέντα για τη μετανάστευση προβλέπει μια δέσμη αλληλεξαρτώμενων μέτρων τα οποία εδράζονται σε τέσσερις πυλώνες. Το πρώτο επίπεδο δράσης αναφέρεται στη μείωση των κινήτρων για παράνομη μετανάστευση με τους εξής τρόπους: απόσπαση ευρωπαϊών αξιωματούχων που θα λειτουργούν ως σύνδεσμοι ειδικευόμενοι σε θέματα μετανάστευσης σε αντιπροσωπείες της ΕΕ σε σημαντικές τρίτες χώρες, τροποποίηση της νομικής βάσης του Frontex για να ενδυναμωθούν τα καθήκοντα της σε θέματα επαναπατρισμού, θέσπιση ενός σχεδίου δράσης αποτελούμενο από μέτρα που καθιστούν τη διακίνηση των ανθρώπων μια εξαιρετικά ριψοκίνδυνη διαδικασία και αντιμετωπίζουν το παραπάνω φαινόμενο μέσω της αναπτυξιακής συνεργασίας και της ανθρωπιστικής βοήθειας.

Το δεύτερο επίπεδο δράσης αφορά τη διαχείριση των συνόρων- τη διάσωση ζώων και την ασφάλιση των εξωτερικών συνόρων. Κρίνεται αναγκαία για την επιτέλεση του παραπάνω στόχου η ενίσχυση του ρόλου και των ικανοτήτων του Frontex καθώς η ακτοφυλακή διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο στη διάσωση ατόμων και στη διασφάλιση των θαλάσσιων συνόρων. Επιπλέον, εξίσου απαραίτητη εκτιμάται η ενδυνάμωση της ικανότητας των τρίτων χωρών να διαχειρίζονται τα σύνορα τους και με την περαιτέρω συνένωση ορισμένων λειτουργιών της ακτοφυλακής σε ενωσιακό επίπεδο.

Στο τρίτο επίπεδο δράσης κατανέμεται η ισχυρή κοινή πολιτική χορήγησης ασύλου, η οποία απαιτεί μια πλήρης και συνεκτική εφαρμογή του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Η εκπλήρωση του παραπάνω στόχου θα επέλθει με την προώθηση της συστηματικής ταυτοποίησης και της λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων, με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και με αξιολόγηση του κανονισμού του Δουβλίνου εντός του 2016 ούτως ώστε να αποσαφηνιστεί αν θα χρειαστεί η αναθεώρηση του για να επιτευχθεί δικαιότερη κατανομή των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη.

Επιπλέον, η ΕΕ προκειμένου να βοηθήσει τα κράτη μέλη να ανταπεξέλθουν μπροστά στην επείγουσα κατάσταση που παρουσιάστηκε στα εξωτερικά τους σύνορα πρότεινε όπως έχει ήδη διατυπωθεί, την ιδέα της δημιουργίας των hotspot και την εγκαθίδρυση ευρωπαϊκών περιφερειακών ομάδων εργασίας (EURTF) στην Ελλάδα και στην Ιταλία, ενώ ο Frontex θα μεριμνούσε για την λειτουργία και την εφαρμογή τους. Τα hotspot πρόσφεραν μια πλατφόρμα για τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς: Frontex, Europol, Eurojust και EASO μέσω της οποίας θα υποστηριζόντουσαν τα κράτη μέλη που βρέθηκαν αντιμέτωπα με υψηλές μεταναστευτικές πιέσεις προερχόμενες από ένα μείγμα μεταναστευτικών ρευμάτων ενώ οι ευρωπαϊκές περιφερειακές ομάδες λειτούργησαν ως μια συντονιστική πλατφόρμα για την εφαρμογή αυτού και τοποθετήθηκαν στον Πειραιά και στην Κατάνια.

Μέχρι το τέλος του 2015 τέσσερα hotspot ήταν έτοιμα να ξεκινήσουν, αφού λήφθηκαν υπόψη τα κύρια σημεία εισόδου καθώς και η διαθεσιμότητα των υπάρχουσών δομών : ένα στην Ελλάδα (στην Λέσβο) και τρία στην Ιταλία (Lampedusa, Trapani, Pozzallo)²⁰⁴ , τα οποία στόχευαν στην παροχή επιχειρησιακής υποστήριξης στα εν λόγω κράτη μέλη για την υποβοήθηση της ταυτοποίησης, της καταγραφής και της λήψης των δακτυλικών αποτυπωμάτων των εισερχόμενων μεταναστών, καθώς και τη μεθόδευση τους στις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν. Εξήχθη το συμπέρασμα ότι η προσέγγιση των hotspot συνείφερε στην διαχείριση των μεταναστευτικών ροών μέσω της βελτίωσης της διαδικασίας υποδοχής, καταγραφής και συντονισμού. Ο συντονισμός της εν λόγω προσπάθειας κατέστη ευκολότερος χάρη στη συμβολή ειδικού προσωπικού της Επιτροπής και των οργανισμών ενώ σε επιχειρησιακό επίπεδο, διευκολύνθηκε μέσω των περιφερειακών ειδικών ομάδων. Επίσης, κατέστη αναγκαία η κατάρτιση τυποποιημένων επιχειρησιακών διαδικασιών για την διευκρίνηση των αρμοδιοτήτων και την ομογενοποίηση των διαδικασιών. Τέλος, προβλέφθηκε η καθοδήγηση των μεταναστών στις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν δηλαδή, στην κατάθεση αίτησης χορήγησης ασύλου, στη μετεγκατάσταση σε άλλο κράτος μέλος ή στην επιστροφή στη χώρα προέλευσης είτε διέλευσης²⁰⁵.

²⁰⁴ Frontex, General Report 2015, σ. 17-18

²⁰⁵ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση, Η ανταπόκριση της ΕΕ στην προσφυγική κρίση: η προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspot), αριθμ.06, 2017,σ.5-7 διαθέσιμο στο: [SR MIGRATION HOTSPOTS EL.pdf \(europa.eu\)](#)

3.4.2 Δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας

Για την αντιμετώπιση της κρίσης ιδιαίτερα καταλυτικό ρόλο διαδραμάτισε η συνεργασία ΕΕ-Τουρκίας στον τομέα της μετανάστευσης. Στις 7 Μαρτίου 2016 οι αρχηγοί των κρατών μελών και ο πρωθυπουργός της Τουρκίας συζήτησαν τις σχέσεις ΕΕ-Τουρκίας και την πρόοδο που έχει επιτευχθεί όσον αφορά την εφαρμογή του κοινού σχεδίου δράσης. Συμφωνήθηκε ότι απαιτούνταν τολμηρές κινήσεις για τον τερματισμό των οδών διακίνησης ανθρώπων, για την κατάλυση του επιχειρηματικού μοντέλου των λαθρέμπορων, για την προστασία των εξωτερικών συνόρων και για τον τερματισμό της μεταναστευτικής κρίσης στην Ευρώπη. Τονίστηκε ιδιαίτερος ότι πρέπει να σπάσει ο δεσμός μεταξύ της επιβίβασης σε ένα σκάφος και της παραμονής εντός ευρωπαϊκής επικράτειας. Πρωταγωνιστικό ρόλο στην επιτέλεση των παραπάνω στόχων θα διατελέσει η επιχείρηση του ΝΑΤΟ στο Αιγαίο, ένα από τα καθήκοντα του οποίου, θα αποτελεί η ανίχνευση πιθανής λαθρεμπορικής δραστηριότητας και η ενημέρωση των τουρκικών αρχών σε πραγματικό χρόνο. Εκτιμάται ότι η συνεργασία ανάμεσα στην επιχείρηση του ΝΑΤΟ και του Frontex θα αποβεί κρίσιμη για τον περιορισμό της ροής των παράνομων μεταναστών.

Προκειμένου να μειωθεί η παράνομη ροή μεταναστών από την Τουρκία προς την ΕΕ συμφωνήθηκε η συνεργασία με την Τουρκία στη βάση μιας σειράς έξι αρχών, οι οποίες θα επιδείκνυαν πλήρη σεβασμό στο Ευρωπαϊκό και το Διεθνές δίκαιο. Ειδικότερα, η πρώτη αρχή αφορά την επιστροφή των παράνομων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο που διασχίζουν την Τουρκία καταλήγοντας στα ελληνικά νησιά ούτως ώστε να καταρρεύσει το μοτίβο των προσφύγων και των μεταναστών που πληρώνουν λαθρέμπορους, διακινδυνεύοντας την ζωή τους. Να σημειωθεί ότι οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις λογίζονται ως ένα προσωρινό και έκτακτο μέτρο που είναι απαραίτητο για τον τερματισμό του ανθρώπινου πόνου και την αποκατάσταση της δημόσιας τάξης²⁰⁶ και απαιτούν από τα δύο μέρη την αποτελεσματική συνεργασία για να διευκολυνθούν οι ταχείς επιστροφές. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τον Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων κάθε

²⁰⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Next operational steps in the EU-TURKEY Cooperation in the field of migration, Brussels, (16.3.2016), COM (2016) 166 final, σ.2 διαθέσιμο στο: [COM\(2016\)166/F1 - EN \(uoa.gr\)](http://COM(2016)166/F1 - EN (uoa.gr))

περίπτωση πρέπει να αντιμετωπίζεται μεμονωμένα, γεγονός που συνεπάγεται ότι είναι ανέφικτη η εφαρμογή μιας « συνολικής» πολιτικής επιστροφής²⁰⁷.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να εφαρμοστεί ταχεία διαδικασία δίχως να χρειάζεται η εξέταση της ουσίας μιας αίτησης ασύλου, ιδίως όταν μια αίτηση θεωρείται απαράδεκτη, καθόσον αναμένεται ότι μια άλλη χώρα θα διενεργήσει την εξέταση ή θα παράσχει επαρκή προστασία. Άμεσο παράδειγμα αποτελεί το άτομο που έχει ήδη αναγνωριστεί ως πρόσφυγας ή απολαμβάνει ικανοποιητική προστασία σε μια πρώτη χώρα ασύλου ή για εκείνον που μεταβαίνει στην ΕΕ από μια ασφαλή τρίτη χώρα, η οποία του εγγυάται αποτελεσματική πρόσβαση στην προστασία²⁰⁸. Ένας υπήκοος τρίτης χώρας που έχει υποβάλλει αίτηση ασύλου στην Ελλάδα θα πρέπει να υποβληθεί σε προσωπική συνέντευξη, όταν η αρμόδια αρχή κρίνει ότι το πρόσωπο αυτό εμπίπτει σε μια από τις προαναφερόμενες κατηγορίες απαράδεκτου, για να διαπιστωθεί αν προκύπτουν ιδιαίτερες περιστάσεις (Αρθ.14 παρ.1 Οδηγίας 2013/32/ΕΕ) ενώ παράλληλα παρέχεται το δικαίωμα έφεσης (Αιτ. Σκ.25 Οδηγίας 2013/32/ΕΕ). Μόλις διαπιστωθεί το απαράδεκτο της αίτησης ασύλου ή κριθεί ανυπόστατο το αίτημα, το άτομο μπορεί να επιστραφεί βάση της συμφωνίας επανεισδοχής²⁰⁹. Η αρχή της μη επαναπροώθησης θα πρέπει να γίνει σεβαστή από την Τουρκία σε όλες τις περιπτώσεις, σύμφωνα με τις υφιστάμενες διεθνείς υποχρεώσεις.

Επιπλέον, τονίζεται ότι η υποδομή των hotspots θα χρειαστεί να αναδιαμορφωθεί για να φιλοξενήσει τα γραφεία επανεισδοχής και ασύλου και για να αντιμετωπίσει καταλλήλως τις ευάλωτες ομάδες. Άλλο ένα σημαντικό στοιχείο αποτελεί η εντυπωσιακή αύξηση της ικανότητας υποδοχής στα νησιά, περιλαμβάνοντας χωριστές εγκαταστάσεις για τους παράνομους μετανάστες και για εκείνους που υποβάλλονται σε μακρύτερη διαδικασία αιτήματος ασύλου και η οποία απαιτεί τη δημιουργία επαρκούς ικανότητας κράτησης για τα άτομα που είναι πιθανόν να τραπούν σε φυγή. Επίσης, εκτιμάται ότι θα πρέπει να αυξηθεί η ικανότητα της Ελληνικής Υπηρεσίας Ασύλου έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η

²⁰⁷ Next operational steps in the EU-TURKEY Cooperation in the field of migration, COM (2016) 166 final, σ.3

²⁰⁸ Αιτ. Σκ.43 Οδηγίας 2013/32/ΕΕ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση), L180/60 (29.6.2013) και Άρθ.31 παρ.8 Οδηγίας 2013/32/ΕΕ

²⁰⁹ Schengenvisainfonews, Turkey Threatens to Suspend EU Migrant Deal Due to Lack of Visa-free Travel to EU, 2019 διαθέσιμο στο: [Turkey Threatens to Suspend EU Migrant Deal Due to Lack of Visa-free Travel to EU - SchengenVisaInfo.com](https://www.schengenvisa.com/news/turkey-threatens-to-suspend-eu-migrant-deal-due-to-lack-of-visa-free-travel-to-eu)

γοργή επανεισδοχή στην Τουρκία, όπως ακόμη και η ταχεία αποδοχή των αιτήσεων ασύλου.

Παράλληλα, οι επιτροπές προσφυγών θα πρέπει να μπορούν να αποφανθούν για ένα μεγάλο αριθμό προσφυγών εντός σύντομης χρονικής περιόδου. Εν προκειμένω, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το άσυλο (EASO) καλείται να στηρίζει τις ελληνικές αρχές στην γρήγορη και αποτελεσματική διεκπεραίωση των αιτήσεων και των επιστροφών, εάν είναι απαραίτητο μέσω μιας πρόσθετης και στοχευμένης κλήσης για βοήθεια από τα κράτη μέλη.

Η δεύτερη αρχή ορίζει ότι για κάθε Σύριο που τυγχάνει επανεισδοχής στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύριος επαναγκαταστίθεται από την Τουρκία στην ΕΕ, στο πλαίσιο της υφιστάμενης δέσμευσης. Σκοπός του εν λόγω προγράμματος αποτελεί η ταχεία αντικατάσταση της παράνομης ροής μεταναστών που ταξιδεύουν σε επικίνδυνες συνθήκες στο Αιγαίο, με μια τακτική και νόμιμη διαδικασία επανεγκατάστασης. Η Τουρκία και η ΕΕ θα πρέπει να συμφωνήσουν για την εδραίωση ενός εβδομαδιαίου κοινού μηχανισμού παρακολούθησης για την εποπτεία της προόδου στο πλαίσιο του συγκεκριμένου προγράμματος και τον προσδιορισμό των αναγκαίων προσαρμογών²¹⁰. Οι εισδοχές βάσει του Εθελοντικού Προγράμματος Ανθρωπιστικής Εισδοχής με την Τουρκία θα ενεργοποιηθούν μόλις τερματιστούν οι παράνομες διελεύσεις ανάμεσα σε Τουρκία και ΕΕ ή τουλάχιστον μειωθούν δραστικά. Έτσι, θα επιτραπεί η γρήγορη και αποτελεσματική εισδοχή από την Τουρκία των ατόμων που χρειάζονται προστασία που έχουν εκτοπιστεί εξαιτίας της σύγκρουσης στη Συρία²¹¹. Από την μεριά της, η Τουρκία δεσμεύεται να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να αποτρέψει το άνοιγμα νέων θαλάσσιων ή χερσαίων οδών παράνομης μετανάστευσης από αυτήν προς την ΕΕ.

Η τρίτη αρχή συνίσταται στην επιτάχυνση της εφαρμογής του σχεδίου δράσης για την απελευθέρωση των θεωρήσεων με σκοπό την άρση της θεώρησης που απαιτείται για τους Τούρκους πολίτες έως τα τέλη του Ιουνίου του 2016²¹².

²¹⁰ Next operational steps in the EU-TURKEY Cooperation in the field of migration, COM (2016) 166 final, σ.4-5

²¹¹ Commission Recommendation of 15.12.2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey, Strasbourg (15.12.2015), C(2015) 9490 διαθέσιμο στο: eu-com-turkey-vol-admission-c-9490-15.pdf (statewatch.org)

²¹² Next operational steps in the EU-TURKEY Cooperation in the field of migration, COM (2016) 166 final, σ.6

Όταν ότι η Τουρκία προβεί στην λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εκπλήρωση των απαιτήσεων, η Επιτροπή θα υποβάλλει νομοθετική πρόταση για την άρση θεώρησης. Η τέταρτη αρχή αναφέρεται στην επιτάχυνση της εκταμίευσης των διευκολύνσεων για τους πρόσφυγες στην Τουρκία, η οποία καλύπτει τις άμεσες ανθρωπιστικές ανάγκες καθώς και τις αναπτυξιακές. Η πέμπτη κάνει λόγο για την προετοιμασία των αποφάσεων για το άνοιγμα των νέων κεφαλαίων στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις το συντομότερο δυνατό. Η κατάσταση στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις της ΕΕ ρυθμίστηκε από την διευρυμένη δέσμη μέτρων τον Νοέμβριο του 2015. Στους βασικούς τομείς του νομικού συστήματος και των θεμελιωδών δικαιωμάτων καθώς και του χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης (κεφάλαιο 23 και 24) , η ΕΕ αναμένει από την Τουρκία να σεβαστεί τα υψηλότερα πρότυπα δηλαδή τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τις θεμελιώδεις ελευθερίες συμπεριλαμβανομένης και της ελευθερίας έκφρασης.

Η τελευταία αρχή αναφέρεται στην συνεργασία για τη βελτίωση των ανθρωπιστικών συνθηκών στη Συρία. Η ΕΕ και η Τουρκία θα πρέπει να ενισχύσουν τη συνεργασία τους για τη παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας στον συριακό πληθυσμό και να βελτιώσουν τις ανθρωπιστικές συνθήκες που επικρατούν εντός της Συρίας ούτως ώστε να επιτραπεί στους πρόσφυγες να ζήσουν σε περιοχές πιο ασφαλείς. Επομένως, θεωρήθηκε ότι ο συνδυασμός των κοινών ευρωπαϊκών λύσεων και της ολοκληρωμένης εκτέλεσης της Ευρωπαϊκής Ατζέντας για τη μετανάστευση με την συνεργασία ΕΕ-Τουρκίας θα έδιναν μια τελεσφόρα απάντηση στην πρόκληση που είχαν θέσει οι πρόσφυγες και οι μετανάστες²¹³.

Εν κατακλείδι, η συνεργασία ΕΕ και Τουρκίας στον τομέα της μετανάστευσης διαδραματίζει καίριο ρόλο για την εκπλήρωση των στόχων που τέθηκαν από την Ευρωπαϊκή Ατζέντα της Επιτροπής για τη Μετανάστευση. Η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας που συμφωνήθηκε από το ΕΣ και την Τουρκία στις 18 Μαρτίου 2016 αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες αυτής της συνεργασίας. Η Δήλωση αποσκοπεί στην πρόληψη των θανάτων στη θάλασσα, στην κατάρριψη του επιχειρηματικού μοντέλου των λαθρεμπόρων και στην παροχή ασφαλών νόμιμων οδών προς την ΕΕ στους Σύριους που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Προκειμένου να υποστηριχθούν περισσότεροι από 3,6 εκατομμύρια Σύριοι πρόσφυγες στην Τουρκία και στις κοινότητες υποδοχής τους, κινητοποιήθηκαν 6 δισεκατομμύρια ευρώ στο πλαίσιο της Διευκόλυνσης

²¹³ Next operational steps in the EU-TURKEY Cooperation in the field of migration, COM (2016) 166 final, σ.7-9

της ΕΕ για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία. Η Διευκόλυνση στοχεύει να διασφαλίσει ότι οι ανάγκες των προσφύγων και των κοινοτήτων υποδοχής στην Τουρκία αντιμετωπίζονται με ολοκληρωμένο και συντονισμένο τρόπο. Η παραπάνω Δήλωση απεδείχθη κρίσιμης σημασίας για την διάσωση ζωών στη θάλασσα και την αντιμετώπιση των προκλήσεων που επιφέρει η μεταναστευτική κατάσταση στην Ανατολική Μεσόγειο²¹⁴.

Σε γενικότερο πλαίσιο, γίνεται λόγος για μια αδέξια αντιμετώπιση της μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης η οποία μείωσε περαιτέρω την ήδη αμφιλεγόμενη νομιμότητα το 2015 και 2016 και η οποία αποτυπώθηκε στις έρευνες που διεξήχθησαν από το Ευρωβαρόμετρο, σύμφωνα με το οποίο παρατηρήθηκε μια απότομη αύξηση από 35% ανήλθε σε 56% των Ευρωπαίων που πίστευαν ότι τα πράγματα οδεύουν προς μια εσφαλμένη κατεύθυνση στην ΕΕ μεταξύ της άνοιξης του 2015 και του φθινοπώρου 2016²¹⁵. Η μεταναστευτική και προσφυγική κρίση διαφάνηκε ότι θα μπορούσε να απονομιμοποιήσει την υποστήριξη για την συνεργασία Σένγκεν, καθόσον η λήψη αποφάσεων αφέθηκε σε ειδικές επιτροπές που τάσσονταν εκτός του πολιτικού συστήματος και του δημοκρατικού τρόπου λήψης αποφάσεων²¹⁶. Ο Γερμανός νομικός, πολιτικός θεωρητικός και αυστηρός κριτής του φιλελευθερισμού Carl Schmitt υπερασπίζεται την άποψη ότι η αποπολιτικοποίηση ενδέχεται να οδηγήσει σε απονομιμοποίηση εξαιτίας της υπονόμησης των θεμελιωδών χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος²¹⁷.

²¹⁴ Delegation of the European Union to Turkey, Turkey and the EU, Migration Policies, 2018 διαθέσιμο στο: [Turkey and the EU - European External Action Service \(europa.eu\)](https://european-union.europa.eu/turkey-and-the-eu) {προσπελάστηκε 20.11.2021} και European Council, EU-Turkey statement, 18 March 2016, 2016 διαθέσιμο στο: [EU-Turkey statement, 18 March 2016 - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/) {προσπελάστηκε 20.11.2021}

²¹⁵ Standard Eurobarometer 89, Public opinion in the European Union, Spring 2018 διαθέσιμο στο: [Microsoft Word - eb89 FiR en final.docx \(lounaestlane.ee\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/eurobarometer-89)

²¹⁶ Nedergaard P. (2018), Legitimacy

²¹⁷ Schmitt C., The concept of the political, expanded edition, 2008, σ. xvi διαθέσιμο στο: [The Concept of the Political: Expanded Edition - Carl Schmitt - Google Books](https://books.google.gr/books?id=9v8vCgAAQAAJ)

4. Το Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο

4.1 Προκλήσεις προς απάντηση

Η Ευρώπη αποτελεί θέλγητρο προορισμού για ένα σημαντικό αριθμό μεταναστευτικών ρευμάτων για ποικίλους λόγους: χάρη της ασφάλειας που προσφέρει αλλά και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της φτώχειας και της κλιματικής αλλαγής που συνιστούν φαινόμενα των οποίων η παρουσία εκτιμάται ως πιο έντονη στις τρίτες χώρες. Αρκετοί επιδιώκουν να την χρησιμοποιήσουν ως καταφύγιο προκειμένου να απαλλαχθούν από τις συγκρούσεις, την τρομοκρατία και τον διωγμό που καλούνται να αντιμετωπίσουν στις χώρες τους²¹⁸.

Η προσφυγική κρίση του 2015 εξέθεσε δύο βασικά μειονεκτήματα του ΚΕΣΑ. Πρώτον, οι διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις ωθούν προς την αναζήτηση του πλέον ευνοϊκότερου κράτους για τον αιτούντα που είτε επιθυμεί σύντομες είτε χρονοβόρες διαδικασίες. Δεύτερον, την έλλειψη ενός δίκαιου συστήματος ασύλου για τα κράτη μέλη, τους πρόσφυγες, τις χώρες προέλευσης και διέλευσης αυτών²¹⁹. Ως επακόλουθο των προαναφερόμενων αδυναμιών η Επιτροπή παρουσιάζει τον Απρίλιο του 2016 μια ανακοίνωση με την οποία καθορίζει πέντε τομείς προτεραιότητας για διαρθρωτικές βελτιώσεις του ΚΕΣΑ, ήτοι: καθιέρωση ενός βιώσιμου και δίκαιου συστήματος καθορισμού του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για τους αιτούντες άσυλο, επιδίωξη μεγαλύτερης σύγκλισης και περιορισμό της αναζήτησης του πλέον ευνοϊκού κράτους υποδοχής, πρόληψη των δευτερογενών μετακινήσεων εντός της ΕΕ, επέκταση των αρμοδιοτήτων της EASO και ενίσχυση του συστήματος Eurodac²²⁰.

Μέσα από την κρίση του 2015-2016 έγινε αντιληπτό ότι η αιφνίδια αλλαγή μεταναστευτικών καταστάσεων μπορεί να οδηγήσει σε μια σημαντική πίεση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Οποιοδήποτε κράτος μέλος ανεξαρτήτως της γεωγραφικής του θέσης, μπορεί να έρθει αντιμέτωπο με σύνθετες

²¹⁸ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η μεταναστευτική κρίση στην Ευρώπη, Η προσφυγική κρίση σε αριθμούς, 2020 διαθέσιμο στο: [Η μεταναστευτική κρίση στην Ευρώπη | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

²¹⁹ Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.30

²²⁰ European Commission, Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016) 197 final, (06.04.2016), σ.6 διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197>

μεταναστευτικές προκλήσεις και αυτό συμβαίνει επειδή οποιοδήποτε άτομο μπορεί να βρεθεί σε μια ευάλωτη κατάσταση, όπου να του επιβάλλεται η εγκατάλειψη της χώρας καταγωγής του ως απόρροια μιας σύγκρουσης, της κλιματικής αλλαγής, των δημογραφικών εξελίξεων, της παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της έλλειψης πρόσβασης σε βασικά αγαθά αλλά και άλλων αναφερόμενων προκλήσεων²²¹.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι η μετανάστευση πρόκειται για ένα πολύπλοκο ζήτημα με πολλές πτυχές που πρέπει να σταθμιστούν μαζί. Από την μία, υπάρχουν άτομα που αναζητούν διεθνή προστασία ή καλύτερη ζωή και από την άλλη διακρίνει κανείς τις ανησυχίες των κρατών μελών για τα ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα, τα οποία εκτιμούν ότι οι μεταναστευτικές πιέσεις θα ξεπεράσουν τις ικανότητες διαχείρισης τους και γι' αυτό αποζητούν την ένδειξη αλληλεγγύης από τις άλλες χώρες. Ανησυχίες εκφράζονται και από ορισμένα κράτη μέλη σε περίπτωση που δεν τηρηθούν οι διαδικασίες στα εξωτερικά σύνορα, τότε θεωρούν ότι απειλούνται με κατάρρευση τα εθνικά συστήματα ασύλου αλλά και οι διαδικασίες της ένταξης και της επιστροφής λόγω των ογκωδών μεταναστευτικών ροών²²².

Η ελεύθερη κυκλοφορία στο χώρο Σένγκεν, η διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της ασφάλειας και η κάλυψη των κενών δεξιοτήτων χρειάζονται μια αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική. Η πρόκληση που αντιμετωπίζει η ΕΕ και τα κράτη μέλη της είναι η οικοδόμηση ενός συστήματος που διαχειρίζεται και ομαλοποιεί την μετανάστευση μακροπρόθεσμα και το οποίο βασίζεται πλήρως στις ευρωπαϊκές αξίες και στο διεθνές δίκαιο. Η ανακοίνωση της Επιτροπής αποκαλύπτει τις ελλείψεις που αναδύθηκαν κατά τη διάρκεια της προσφυγικής κρίσης του 2015-2016. Πάνω από όλα όμως, ξεσκεπάζει μια θεμελιώδη αλήθεια που είναι εγγενής στη φύση της ΕΕ: ότι κάθε πράξη έχει αντίκτυπο σε όλα τα κράτη μέλη. Δηλαδή, ενώ ορισμένα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν την πρόκληση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων άλλα καλούνται να έρθουν αντιμέτωπα με ογκώδεις αφίξεις από ξηρά ή θάλασσα ή υπερπληθυσμένα κέντρα υποδοχής και άλλα πρέπει να διαχειριστούν μεγάλους αριθμούς μη εξουσιοδοτημένων μετακινήσεων μεταναστών. Κατέστη σαφές ότι

²²¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on the Report on Migration and Asylum, Brussels, COM(2021) 590 final (29.9.2021), σ.2 διαθέσιμο στο: [report-migration-asylum.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0590&from=doctrines)

²²² European Commission, New Pact on Migration and Asylum (23.9.2020), σ.2 διαθέσιμο στο: [new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0239&from=doctrines)

απαιτείται ένα νέο, ανθεκτικό ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη διαχείριση της αλληλεξάρτησης μεταξύ των πολιτικών και των αποφάσεων των κρατών μελών και της παροχής της κατάλληλης απάντησης όταν αναφύονται καταστάσεις πίεσης και περίοδοι κρίσεις. Από την μια μεριά να προσφέρει βεβαιότητα, σαφήνεια και αξιοπρεπείς συνθήκες για τους άνδρες, τις γυναίκες και τα παιδιά που εισέρχονται στην Ευρώπη ενώ από την άλλη να δημιουργεί ένα κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ των Ευρωπαίων ώστε οι τελευταίοι να πείθονται πως η διαχείριση της μετανάστευσης συντελείται με αποτελεσματικό και ανθρώπινο τρόπο, ευθυγραμμισμένο με τις ευρωπαϊκές αξίες²²³.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για να αντιμετωπιστούν τα παραπάνω κενά προτείνει μεταρρυθμίσεις στον κανονισμό του Δουβλίνου, ο οποίος θέτει τα κριτήρια για τον προσδιορισμό της χώρας που πρέπει να καταστεί υπεύθυνη για την επεξεργασία αιτήσεων διεθνούς προστασίας²²⁴. Πιο συγκεκριμένα, συνέταξε έκθεση η οποία εμπεριείχε προτάσεις για τη μεταρρύθμιση και την εγκαθίδρυση ενιαίου συστήματος ασύλου στην ΕΕ το 2017 καθώς και σχέδιο για την ενδυνάμωση των συνόρων. Εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν σημειώθηκε πρόοδος στις διαπραγματεύσεις με κύριο θέμα τις μεταρρυθμίσεις της κοινής πολιτικής για το άσυλο, η Επιτροπή κατέλαβε την σκυτάλη συστήνοντας το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο το οποίο επιταχύνει τις διαδικασίες που ακολουθούνται στο σύστημα ασύλου και μετανάστευσης, αναθεωρεί τον Κανονισμό του Δουβλίνου, προβλέπει δίκαιη κατανομή ευθυνών και ενισχύει την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών²²⁵. Η Επιτροπή με την υιοθέτηση νέας συμφωνίας τον Σεπτέμβριο του 2020, πρότεινε μια νέα αρχή για το οικοδόμημα της μετανάστευσης με θεμέλια την εμπιστοσύνη μέσω ταχύτερων διαδικασιών και της ισορροπίας ανάμεσα στην ευθύνη και την

²²³ Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, COM(2020) 609 final (23.9.2020) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52020DC0609 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexicon/lexicon/eur-lex-52020DC0609-en-lex-europa.eu)

²²⁴ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η μεταναστευτική κρίση στην Ευρώπη, Η απάντηση της ΕΕ στην προσφυγική κρίση, 2020

²²⁵ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το μεταναστευτικό στην Ευρώπη, Η πρόκληση της μετανάστευσης, 2020

αλληλεγγύη²²⁶. Το σύμφωνο καθόριζε ένα λεπτομερές σχέδιο δράσης το οποίο πραγματοποιούσε σημαντικά προοδευτικά βήματα.

Η Επιτροπή διαμέσου του παραπάνω συμφώνου προτείνει κοινές ευρωπαϊκές λύσεις σε μια ευρωπαϊκή πρόκληση, ήτοι: της απομάκρυνσης από ad hoc λύσεις και της θέσης σε εφαρμογή ενός προβλέψιμου και αξιόπιστου συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης. Άρα, σε γενικότερο πλαίσιο η Επιτροπή παροτρύνει στην βελτίωση του συνολικού συστήματος μέσω της εξέτασης τρόπων για τη βελτιστοποίηση της συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, τη διασφάλιση αποτελεσματικών διαδικασιών, την τελεσφόρα ένταξη των προσφύγων και την επιστροφή όσων στερούνται δικαιώματος παραμονής.

Πιο συγκεκριμένα, η πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ. Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν θεωρεί ότι με το νέο σύμφωνο θα επέλθει η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ των πολιτών, δηλώνοντας ότι η λύση θα επέλθει από την κοινή διαχείριση της μετανάστευσης, με την ορθή ισορροπία ανάμεσα στην αλληλεγγύη και την ευθύνη. Ο κ. Μαργαρίτης Σχοινάς, αντιπρόεδρος για την Προώθηση του Ευρωπαϊκού Τρόπου Ζωής μας, υποστήριξε από μεριάς του ότι το σύμφωνο συμπληρώνει τα κομμάτια του παζλ που λείπουν για τον σχηματισμό μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης της μετανάστευσης ενώ αντίστοιχα η κ. Ίλβα Γιούανσον, επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων δήλωσε ότι οι διαδικασίες στα σύνορα θα καταστούν δικαιότερες, ακριβέστερες και ταχύτερες ώστε τα άτομα να μην αναμένουν σε κατάσταση αβεβαιότητας και προοικονομείται η ενισχυμένη συνεργασία με τις τρίτες χώρες για ταχείες επιστροφές, περισσότερες νόμιμες οδούς και σθεναρές δράσεις για την πάταξη των διακινητών ανθρώπων, ούτως ώστε να προστατεύεται το δικαίωμα αίτησης του ασύλου²²⁷.

4.1.1 Δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών

²²⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο διαθέσιμο στο: [Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο | Ευρωπαϊκή Επιτροπή \(europa.eu\)](https://europa.eu/europa/en/press-room/news/2020/06/20200610-new-agreement-on-migration-and-asylum)

²²⁷ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή- Δελτίο Τύπου, Νέο ξεκίνημα για τη μετανάστευση: Οικοδόμηση εμπιστοσύνης και επίτευξη νέας ισορροπίας μεταξύ ευθύνης και αλληλεγγύης, Βρυξέλλες, 2020

Μετά την μεταναστευτική κρίση του 2015-2016 τίθεται ως στόχος η μετάβαση από ένα σύστημα το οποίο λόγω του σχεδιασμού ή της κακής εφαρμογής επιρρίπτει δυσανάλογη ευθύνη σε συγκεκριμένα κράτη μέλη και ενθαρρύνει τις παράνομες και ανεξέλεγκτες μεταναστευτικές ροές σε ένα δικαιότερο σύστημα που παρέχει τακτικές και ασφαλείς οδούς προς την ΕΕ για υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν προστασίας ή μπορούν να συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ. Απαιτείται ένα ισχυρό και αποτελεσματικό σύστημα βιώσιμης διαχείρισης της μετανάστευσης το οποίο θα είναι δίκαιο για τις κοινωνίες υποδοχής και τους ευρωπαϊούς πολίτες καθώς και για τους υπηκόους τρίτων χωρών και τις χώρες προέλευσης και διέλευσης. Για να λειτουργήσει το παραπάνω σύστημα θα πρέπει να είναι ολοκληρωμένο και να βασίζεται στις αρχές της υπευθυνότητας και της αλληλεγγύης²²⁸.

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, η κρίση εξέθεσε τις αδυναμίες του ΚΕΣΑ και κυρίως τις προβληματικές διατάξεις του «Δουβλίνου». Το σύστημα του «Δουβλίνου» δεν σχεδιάστηκε για να βιώσιμο επιμερισμό ευθύνης για τους αιτούντες άσυλο σε ολόκληρη την Ένωση καθώς το κύριο κριτήριο κατανομής ευθύνης για τα αιτήματα ασύλου είναι η παράνομη είσοδος από την επικράτεια ενός κράτους μέλους. Η θέσπιση του προαναφερόμενου κριτηρίου στηρίχτηκε στην υπόθεση ότι θα πρέπει να υπάρχει σύνδεση μεταξύ της κατανομής της ευθύνης στο τομέα του ασύλου και της τήρησης από τα κράτη μέλη των υποχρεώσεων τους όσον αφορά την προστασία των εξωτερικών συνόρων. Ωστόσο, η ικανότητα αποτελεσματικού ελέγχου των παράνομων εισροών στα εξωτερικά σύνορα εξαρτάται σε κάποιο βαθμό από τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Επιπλέον, η εμπειρία των τελευταίων ετών αποκάλυψε ότι σε καταστάσεις μαζικής εισροής το υπάρχον σύστημα καταλογίζει νομικά την ευθύνη για τη πλειοψηφία των αιτούντων άσυλο σε συγκεκριμένο αριθμό μεμονωμένων κρατών μελών. Αυτό εν μέρει εξηγεί το λόγο που τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αυξημένη παραβίαση των ευρωπαϊκών κανόνων.

Το ΚΕΣΑ χαρακτηρίζεται επίσης από διαφορετική μεταχείριση των αιτούντων άσυλο, μεταξύ άλλων όσον αφορά τη διάρκεια των διαδικασιών ασύλου ή τις συνθήκες υποδοχής στα κράτη μέλη, γεγονός που προάγει τις δευτερεύουσες μετακινήσεις²²⁹. Έλλειψη επαρκούς σύγκλισης παρατηρήθηκε επίσης όσον

²²⁸ European Commission, Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016) 197 final, (06.04.2016), σ.2 διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197>

²²⁹ Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016), σ.4

αφορά την απόφαση χορήγησης είτε του καθεστώτος πρόσφυγα είτε του καθεστώτος επικουρικής προστασίας για τους αιτούντες από μια δεδομένη χώρα καταγωγής. Αυτή η απόκλιση ενθάρρυνε δευτερεύουσες μετακινήσεις καθώς και διαφορές στην διάρκεια των αδειών διαμονής, της πρόσβασης στην κοινωνική βοήθεια και στην οικογενειακή επανένωση.

Η Επιτροπή για την δικαιότερη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών θέτει ως στόχο την εγκαθίδρυση ενός βιώσιμου και δίκαιου συστήματος το οποίο θα καθορίζει το κράτος μέλος που καθίσταται υπεύθυνο για τους αιτούντες άσυλο. Για την υλοποίηση του παραπάνω στόχου απαιτείται η βελτίωση του ΚΕΣΑ για την καλύτερη αντιμετώπιση των αφίξεων ενός ιδιαίτερος υψηλού αριθμού προσφύγων μέσω συγκεκριμένων σημείων εισόδου και η διασφάλιση υψηλού βαθμού αλληλεγγύης και δίκαιου καταμερισμού ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών μέσω μιας δίκαιης κατανομής αιτούντων άσυλο. Προς εκπλήρωση των προαναφερόμενων η Επιτροπή θα προτείνει την τροποποίηση του κανονισμού του Δουβλίνου είτε με την βελτιστοποίηση και τη συμπλήρωση του από έναν διορθωτικό μηχανισμό δικαιοσύνης είτε με την μετάβαση σε ένα νέο σύστημα που θα βασίζεται σε ένα κλειδί κατανομής²³⁰. Στην δεύτερη επιλογή καταγράφεται μια θεμελιώδης αλλαγή καθόσον ο καθορισμός της ευθύνης για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου δεν θα συνδέεται πλέον με το κράτος μέλος της πρώτης αίτησης ή της παράνομης εισόδου αλλά θα κατανεμηθεί κατά κύριο λόγο με βάση ένα κλειδί κατανομής που αντικατοπτρίζει το σχετικό μέγεθος, τον πλούτο και τις ικανότητες απορρόφησης των κρατών μελών²³¹. Επίσης, θα επιδιωχθεί μεγαλύτερη σύγκλιση και αποτροπή της αναζήτησης του πλέον ευνοϊκού κράτους μέλους.

Ακόμη, η Επιτροπή εκτός από την αναθεώρηση του «Δουβλίνου» για την δικαιότερη κατανομή των βαρών προτείνει την υιοθέτηση του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του οποίου ο δεύτερος πυλώνας συνίσταται στη δίκαιη κατανομή ευθύνης και αλληλεγγύης. Ειδικότερα, προβλέπεται η εδραίωση ενός μηχανισμού αλληλεγγύης ο οποίος θα ενσωματώνει την αντικειμενικότητα στο σύστημα ασύλου της ΕΕ και θα διασφαλίζει ότι όλα τα κράτη μέλη θα συμβάλλουν μέσω της αλληλεγγύης ώστε όλες οι ανάγκες που δημιουργούνται από τις παράνομες αφίξεις των μεταναστών και των αιτούντων

²³⁰ Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016), σ.6

²³¹ Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016), σ.8

άσυλο δεν θα τυγχάνουν διαχείρισης μόνο από ένα κράτος μέλος αλλά από την ΕΕ στο σύνολο της. Η αλληλεγγύη συνεπάγεται ότι όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεισφέρουν.

Με λίγα λόγια, ο νέος μηχανισμός αλληλεγγύης θα επικεντρώνεται πρωτίστως στη χορηγία μετεγκατάστασης ή στην επιστροφή. Στο πλαίσιο της χορηγίας επιστροφής, τα κράτη μέλη θα παρέχουν την αναγκαία υποστήριξη σε εκείνο το κράτος μέλος που δέχεται πίεση προκειμένου να επιστραφούν γρήγορα όσοι δεν έχουν δικαίωμα παραμονής. Κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να συνεισφέρει σε χορηγίες μετεγκατάστασης και/ ή επιστροφή ενώ παράλληλα θα εφαρμόζεται ένα κλειδί κατανομής. Θα υπάρχει επίσης, η δυνατότητα συνεισφοράς μέσω κι άλλων μορφών αλληλεγγύης όπως η ανάπτυξη ικανοτήτων, η επιχειρησιακή υποστήριξη, η τεχνική και επιχειρησιακή εμπειρογνωμοσύνη καθώς και η υποστήριξη στις εξωτερικές πτυχές της μετανάστευσης. Επιπλέον, ένα δίκτυο ασφαλείας θα διασφαλίζει ότι η πίεση που ασκείται σε ένα κράτος μέλος θα απαλύνεται μέσω της μετεγκατάστασης ή της χορήγησης επιστροφής²³².

4.1.2 Αναθεώρηση Δουβλίνου

Όπως αναλύθηκε στο κεφάλαιο 2.1 η Σύμβαση του Δουβλίνου υπεγράφη στις 15 Ιουνίου του 1990 και τέθηκε σε ισχύ το 1997. Το 2003 η Σύμβαση του Δουβλίνου αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό του Δουβλίνου 2 και ο τελευταίος τροποποιήθηκε το 2013 από τον Κανονισμό του Δουβλίνου 3.

Βασική αρχή του συγκεκριμένου κανονισμού είναι ότι η ευθύνη για την εξέταση αίτησης καταλογίζεται κυρίως στο κράτος μέλος που κατείχε καίριο ρόλο για την είσοδο ή την διαμονή του αιτούντος στην ΕΕ. Για την απόδοση της ευθύνης υπεισέρχονται πρωτίστως οικογενειακά κριτήρια ως την πρόσφατη κατοχή θεώρησης ή άδειας παραμονής σε ένα κράτος μέλος καθώς και αν ο αιτών εισήλθε παρανόμως ή νομίμως στα ευρωπαϊκά εδάφη. Από τον προηγούμενο Κανονισμό 343/2003 έγιναν αντιληπτές ορισμένες αδυναμίες που σχετίζονταν με την ανάγκη καλύτερης αντιμετώπισης καταστάσεων ιδιάζουσας πίεσης στις ικανότητες υποδοχής και στα εθνικά συστήματα ασύλου²³³.

²³² European Commission, Communication from the Commission on a new Pact on Migration and Asylum, Brussels, COM(2020) 609 final (23.9.2020) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52020DC0609 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) {προσπελάστηκε 10.12.2021}

²³³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για

Ο νέος Κανονισμός του Δουβλίνου²³⁴ καταρτίζει ορθές διαδικασίες για την προστασία των αιτούντων άσυλο και βελτιώνει σημαντικά την αποδοτικότητα του συστήματος. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρεται πως μια αίτηση διεθνούς προστασίας πρέπει να ερευνάται μόνο από ένα κράτος μέλος το οποίο έχει οριστεί ως υπεύθυνο (Άρθ.3 παρ.1 Κανονισμού 604/2013) ενώ η διαδικασία καθορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους μπορεί να διευκολυνθεί ιδιαίτερω μέσω της προσωπικής συνέντευξης του αιτούντα, η οποία περιλαμβάνει την εκ των υστέρων σύνταξη γραπτής περίληψης με τις κυριότερες πληροφορίες που αποκομίστηκαν από τον ίδιο (Άρθ.5 παρ.1 και 6 Κανονισμού 604/2013).

Αναφορικά με τα κριτήρια, όταν ο αιτών είναι ασυνόδευτος ανήλικος υπεύθυνο κράτος μέλος καθορίζεται εκείνο στο οποίο διαμένει νομίμως ένα μέλος της οικογένειάς του. Αν όμως τα μέλη έχουν διασπαστεί σε περισσότερο από ένα κράτος μέλος, τότε η απόφαση περί υπευθυνότητας ορίζεται με βάση το μείζον συμφέρον του ασυνόδευτου ανήλικου, ενώ σε περίπτωση που δεν υπάρχει κάποιο άλλο μέλος, τότε αρμόδιο κράτος μέλος είναι εκείνο που ο ασυνόδευτος, ανήλικος αιτών υπέβαλε την αίτηση του (Άρθ.8 παρ. 1, 3 και 4 Κανονισμού 604/2013). Όταν ο αιτών είναι κάτοχος έγκυρου τίτλου διαμονής ή θεώρησης, το κράτος που εξέδωσε τα προαναφερόμενα καθίσταται υπεύθυνο. Εάν όμως κάποιος κατέχει παραπάνω από ένα τίτλο διαμονής ή θεώρησης αρμόδιο θεωρείται το κράτος μέλος που εξέδωσε τον τίτλο διαμονής ή την θεώρηση με την μεγαλύτερη χρονική ισχύ (Άρθ.12 παρ.1,2 και 3 Κανονισμού 604/2013). Επίσης, αν ο αιτών εισήλθε σε ένα κράτος μέλος από τρίτη χώρα με τρόπο παράνομο οδικώς ή δια θαλάσσης ή δι' αέρος, τότε το συγκεκριμένο ευρωπαϊκό κράτος στο οποίο διήλθε μη νόμιμα λογίζεται ως υπεύθυνο. Παρόλα αυτά, εάν βρέθηκε σε ένα κράτος μέλος παράνομα αλλά είχε προηγουμένως διαμείνει για τουλάχιστον πέντε μήνες σε ένα κράτος μέλος πριν από την κατάθεση της αίτησης, τότε το συγκεκριμένο κράτος μέλος καθίσταται αρμόδιο. Σε περίπτωση όμως που είχε διαμείνει τουλάχιστον πέντε μήνες σε περισσότερα κράτη μέλη τότε αρμόδια θεωρείται η ευρωπαϊκή χώρα της τελευταίας διαμονής (Άρθ.13 Κανονισμού 604/2013).

την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, L 050 (25.2.2003)

²³⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση), L 180/31 (29.6.2013)

Η συγκεκριμένη οδηγία προβλέπει ειδικές διατάξεις για τα εξαρτώμενα πρόσωπα δηλαδή για τους αιτούντες οι οποίοι λόγω εγκυμοσύνης, σοβαρής ασθένειας, αναπηρίας ή προχωρημένης ηλικίας χρειάζονται την βοήθεια του τέκνου, του αδερφού ή ενός γονέα που βρίσκεται νομίμως σε κράτος μέλος ή αντιστρόφως το τέκνο, ο αδερφός ή γονέας που είναι νομίμως διαμένον έχει ανάγκη από την βοήθεια του αιτούντος, τότε τα κράτη μέλη τοποθετούν μαζί τα συγκεκριμένα πρόσωπα, υπό τον όρο ότι έχουν εκφράσει γραπτώς την επιθυμία τους (Αρθ.16 παρ.1 Κανονισμού 604/2013). Παρόλα αυτά, αξίζει να επισημανθεί η ρήτρα διακριτικής ευχέρειας που επιτρέπει σε οποιοδήποτε κράτος μέλος να αποφασίζει σχετικά με την εξέταση μιας αίτησης κατατιθέμενης από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα ακόμα κι αν δεν λογίζεται ως αρμόδιο βάσει κριτηρίων. Επιπλέον, το αρμόδιο κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα πριν προβεί στην λήψη της πρώτης απόφασης επί της ουσίας να καταθέσει σε άλλο κράτος μέλος αίτημα αναδοχής του αιτούντος με σκοπό να επανενώσει πρόσωπα με τα οποία διατηρεί σχέση για ανθρωπιστικούς λόγους, σύμφωνα κυρίως με οικογενειακά ή πολιτιστικά κριτήρια, ανεξαιρέτως αν το άλλο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο. Οι ενδιαφερόμενοι ωστόσο, οφείλουν να εκφράσουν γραπτώς την συγκατάθεση τους για να προχωρήσει η διαδικασία. Σε περίπτωση που το κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται το αίτημα συναινέσει, τότε η ευθύνη για την εξέταση της αίτησης μεταφέρεται σε αυτό (Αρθ.17 παρ.1 και 2 Κανονισμού 604/2013).

Γενικότερα, η διαδικασία για τον καθορισμό του αρμόδιου κράτους μέλους ξεκινά μόλις κατατεθεί για πρώτη φορά αίτηση διεθνούς προστασίας και παραληφθεί από τις αρμόδιες αρχές του εν λόγω κράτους μέλους. Ο ανήλικος που συνοδεύει τον αιτούντα ή τυχόν τέκνα που γεννήθηκαν μετά την άφιξη του σε ευρωπαϊκό έδαφος δεν θα πρέπει να χωριστούν, αλλά ως μέλη οικογένειας ανήκουν στην αρμοδιότητα του κράτους μέλους που έχει αναλάβει την αίτηση του αιτούντος (Αρθ.20 παρ.1,2 και 3 Κανονισμού 604/2013). Σε περίπτωση που ένα ευρωπαϊκό κράτος στο οποίο έχει υποβληθεί αίτηση θεωρεί άλλο ως υπεύθυνο για την εξέταση της, τότε μπορεί εντός τριών μηνών να καταθέσει αίτημα περί αναδοχής του αιτούντος (Αρθ.21 παρ.1 Κανονισμού 604/2013).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η Ελλάδα κατά το παρελθόν έχει κατηγορηθεί αρκετές φορές για παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αναποτελεσματική εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου και για βραδύτητα απονομής της δικαιοσύνης (Αρίδας κατά Ελλάδος, 19/07/2018 no 78781/12).

Στην απόφαση MSS VS BELGIUM VS GREECE, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) διαπίστωσε την παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων από την Ελλάδα και από το Βέλγιο. Η υπόθεση αφορά έναν

Αφγανό αιτούντα άσυλο που διέφυγε από την Καμπούλ το 2008, με σκοπό να εισέλθει στην ΕΕ μέσω Ελλάδας και στη συνέχεια να μεταβεί στο Βέλγιο όπου υπέβαλε και αίτηση αξιώνοντας να του αποδοθεί το καθεστώς του πρόσφυγα. Σύμφωνα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου υπεύθυνο κράτος για την εξέταση της αίτησης του θεωρήθηκε η Ελλάδα. Ως εκ τούτου, οι Βελγικές αρχές τον μετέφεραν στην υπεύθυνη χώρα όπου κρατήθηκε υπό άθλιες συνθήκες προτού αφηθεί να επιβιώσει στο δρόμο χωρίς υλική υποστήριξη.

Στην παραπάνω υπόθεση εξετάστηκε η συμβατότητα του Κανονισμού του Δουβλίνου ΙΙ με την ΕΣΔΑ αναφορικά με τις μεταφορές στην Ελλάδα. Συνεπώς, το Δικαστήριο καταδίκασε την ελληνική κυβέρνηση για παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ²³⁵ εξαιτίας των συνθηκών κράτησης και των συνθηκών διαβίωσης του αιτούντος στην Ελλάδα και παραβίαση του άρθρου 13 σε συνδυασμό με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ²³⁶ λόγω της ύπαρξης ελλείψεων στη διαδικασία ασύλου και του κινδύνου απέλασης του στο Αφγανιστάν καθόσον η αίτηση του δεν εξετάστηκε επί της ουσίας ενώ στερήθηκε πρόσβαση σε αποτελεσματικό ένδικο μέσο.

Σε σχέση με το Βέλγιο, το Δικαστήριο συμπέρανε επίσης την παραβίαση του άρθρου 3 και 13 της ΕΣΔΑ διότι επέστρεψε τον αιτούντα άσυλο στην Ελλάδα εκθέτοντας τον σε κινδύνους που σχετίζονταν με την ανεπάρκεια του συστήματος ασύλου της συγκεκριμένης χώρας καθώς και των συνθηκών κράτησης και των συνθηκών διαβίωσης²³⁷.

Με την παραπάνω νομολογία του ΕΔΔΑ διαπιστώθηκε ότι όταν σε ένα κράτος επικρατούν ανάρμοστες συνθήκες κράτησης και υποδοχής που επιφέρουν απάνθρωπες και εξευτελιστικές συνθήκες διαβίωσης ή κίνδυνο για τη ζωή, τότε

²³⁵ «Ουδείς επιτρέπεται να υποβληθή εις βασάνους ούτε εις ποινάς ή μεταχείρισιν απανθρώπους ή εξευτελιστικάς». Βλ. Άρθ.3 ΕΣΔΑ διαθέσιμο στο: [Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Όπως κυρώθηκε με το Ν.Δ. 53 της 19/20 Σεπτεμβρίου 1974 | Νομοθεσία | Lawspot](#)

²³⁶ «Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη παρούση Συμβάσει δικαιώματα και ελευθερίαι παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων των.» Βλ. Άρθ.13 ΕΣΔΑ

²³⁷ ΕΔΔΑ (Τμήμα διευρυμένης σύνθεσης) Υπόθεση M.S.S κατά Βελγίου και Ελλάδας (προσφυγή 30696) Απόφαση της 21.01.2011, M.S.S.v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09 διαθέσιμο στο: [ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece \[GC\], Application No. 30696/09 | European Database of Asylum Law \(asylumlawdatabase.eu\)](#)

δεν πρέπει να επιστρέφονται στο εν λόγω κράτος οι αιτούντες άσυλο για να εξεταστεί εκεί το αίτημα τους²³⁸.

Εν κατακλείδι, στόχος του νέου κανονισμού του Δουβλίνου III είναι η εξασφάλιση της ταχείας πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου και η επί της ουσίας εξέταση μιας αίτησης από μια ενιαία, σαφώς καθορισμένη χώρα της ΕΕ. Παρατηρήθηκε ότι οι κανόνες της ΕΕ για τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους δεν είχαν σχεδιαστεί για να εξασφαλίσουν τη βιώσιμη κατανομή ευθυνών σε ολόκληρη την ΕΕ και να πιστοποιήσουν την έγκαιρη επεξεργασία των αιτήσεων. Γι' αυτό το λόγο, η Επιτροπή στις 14 Μαΐου του 2016 καταθέτει προτάσεις για τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ ούτως ώστε να δημιουργηθεί ένα δικαιότερο, αποτελεσματικότερο και πιο βιώσιμο σύστημα για την κατανομή των αιτήσεων ασύλου μεταξύ των κρατών μελών. Παρόλα αυτά, η βασική αρχή ότι οι αιτούντες άσυλο θα πρέπει (εκτός αν έχουν οικογένεια σε άλλο μέρος) να υποβάλλουν αίτηση για άσυλο στην πρώτη χώρα εισόδου, παραμένει ως έχουσα. Ωστόσο, αναδύεται παράλληλα ένας νέος μηχανισμός ισότιμης αντιμετώπισης που θα διασφαλίζει ότι δεν ασκείται δυσανάλογη πίεση στο εθνικό σύστημα ασύλου κανενός κράτους μέλους.

Το νέο σύστημα σχεδιάστηκε για να είναι πιο αμερόληπτο και ισχυρό: ένα σύστημα αξιότερο να αντέχει σε πίεση. Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για ένα δικαιότερο σύστημα με βάση την αλληλεγγύη, το οποίο συμπεριλαμβάνει έναν διορθωτικό μηχανισμό κατανομής. Το νέο σύστημα θα καθορίζει αυτόματα πότε μια χώρα καλείται να εξετάσει δυσανάλογο αριθμό αιτήσεων ασύλου. Ο ως άνω προσδιορισμός θα γίνεται σε συνάρτηση με το μέγεθος και τον πλούτο μιας χώρας, δηλαδή εάν ένα κράτος μέλος δέχεται ασύμμετρο αριθμό αιτήσεων που ξεπερνά το εν λόγω όριο αναφοράς (άνω του 150% του αριθμού αναφοράς), όλοι οι νέοι αιτούντες που βρίσκονται στη συγκεκριμένη χώρα θα μετεγκαθίστανται μέχρι ο αριθμός των αιτήσεων να επιστρέψει σε επίπεδα κάτω από τον αριθμό αναφοράς. Επίσης, κάθε κράτος μέλος θα έχει τη δυνατότητα να μην εμπλακεί προσωρινά στην ανακατανομή, με αντάλλαγμα να καταβάλει στο κράτος μέλος στο οποίο ανακατανέμεται ο αριθμός των αιτούντων άσυλο, εισφορά αλληλεγγύης ύψους 250.000 ευρώ για κάθε αιτούντα.

Επιπλέον, ο μηχανισμός ισότιμης αντιμετώπισης θα συνυπολογίζει την προσπάθεια που καταβάλλει ένα κράτος μέλος για την επανεγκατάσταση ατόμων που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας απευθείας από τρίτη χώρα. Γίνεται λόγος για ένα αποτελεσματικότερο σύστημα με συντομότερες προθεσμίες και το οποίο αποτρέπει τις καταχρήσεις και τις δευτερογενείς

²³⁸ Παπασιώπη-Πασιά Ζ.,(2015), Δίκαιο Αλλοδαπών, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σακκούλα, σ.300-301

μετακινήσεις μέσω σαφέστερων νομικών υποχρεώσεων για τους αιτούντες καθώς και την επιβολή υποχρέωσης παραμονής τους στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης τους ειδάλλως υποβάλλονται σε ανάλογες συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

Παράλληλα, για την πρακτική εφαρμογή του μεταρρυθμισμένου συστήματος του Δουβλίνου προτάθηκε από την Επιτροπή η ενίσχυση του συστήματος της Eurodac. Ειδικότερα, θα διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής του συμπεριλαμβάνοντας την δυνατότητα αποθήκευσης και αναζήτησης δεδομένων που ανήκουν σε υπηκόους τρίτων χωρών ή σε απάτριδες οι οποίοι δεν αιτούνται διεθνούς προστασίας και διαμένουν παράνομα στην ΕΕ, για να μπορούν να προσδιορίζονται τα άτομα αυτά για σκοπούς επιστροφής και επανεισδοχής. Επίσης, θα επιτραπεί στα κράτη μέλη η αποθήκευση περισσότερων δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο Eurodac ούτως ώστε ο εντοπισμός παράνομου υπηκόου τρίτης χώρας ή αιτούντα άσυλο να καθίσταται ευκολότερος και να μην υποχρεώνονται οι αρχές μετανάστευσης και ασύλου να ζητούν πληροφορίες αποσπασματικά από άλλο κράτος μέλος, όπως συνέβαινε έως τότε.

Επιπλέον, η πρόταση θα μετατρέψει την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο σε αυτόνομο Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο με διευρυμένα καθήκοντα για να αντιμετωπίζει τις διαρθρωτικές αδυναμίες που εκδηλώνονται κατά την υλοποίηση του συστήματος ασύλου της ΕΕ. Θα είναι υπεύθυνος για την εξασφάλιση μεγαλύτερης σύγκλισης στην αξιολόγηση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, την εντατικοποίηση της πρακτικής συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών, την προαγωγή της ενωσιακής νομοθεσίας κ.α.²³⁹

Συνοψίζοντας, πρόκειται για ένα σύστημα στο οποίο, όταν βάσει της ιεράρχησης των κριτηρίων ευθύνης, ένα κράτος μέλος καθίσταται αρμόδιο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας, το συγκεκριμένο κράτος μέλος θα συνεχίζει να είναι υπεύθυνο για την εξέταση περαιτέρω αιτήσεων ή δηλώσεων του ίδιου αιτούντα. Το σύστημα συμπληρώνεται από έναν υποχρεωτικό και αυτόματο διορθωτικό μηχανισμό κατανομής ο οποίος σύμφωνα με μια κλείδα αναφοράς, εκκινείται όταν ένα κράτος μέλος έρχεται αντιμέτωπο με δυσανάλογες πιέσεις, διασφαλίζοντας ένα ευδιάκριτο και δεσμευτικό σύστημα κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών.

²³⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Προς ένα βιώσιμο και δίκαιο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, Δελτίο Τύπου, 4 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_el.htm {προσπελάστηκε 30.11.2021}

Στις 16 Νοεμβρίου του 2017 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε πρόταση αντικατάστασης του κριτηρίου της πρώτης εισόδου και του εξ ορισμού κριτηρίου της πρώτης αίτησης με σύστημα κατανομής εντός του οποίου ο αιτών θα είχε τη δυνατότητα να επιλέξει την κατανομή σε ένα από τα τέσσερα κράτη μέλη με τον λιγότερο αριθμό αιτήσεων. Τα κράτη μέλη όμως στο Συμβούλιο δεν κατάφεραν να συμφωνήσουν σε μια κοινή προσέγγιση και οι διαπραγματεύσεις τερματίστηκαν²⁴⁰.

Στο πλαίσιο του Νέου συμφώνου, εκτιμήθηκε ότι οι κανόνες για τον καθορισμό του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου θα πρέπει να αποτελούν μέρος ενός κοινού πλαισίου και να προσφέρουν πιο έξυπνα και ευέλικτα εργαλεία για να βοηθήσουν τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις μεγαλύτερες προκλήσεις. Η Επιτροπή αποφάσισε να αποσύρει την πρόταση του 2016 περί τροποποίησης του εν λόγω κανονισμού και αντ' αυτού να προτείνει την αντικατάσταση του από ένα νέο, ευρύτερο εργαλείο για ένα κοινό πλαίσιο για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης που φέρει το όνομα «Κανονισμός για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης»²⁴¹ και παράλληλα να δρομολογήσει εκ νέου τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ μέσω της κατάρτισης ενός κοινού πλαισίου που συμβάλλει στη συνολική προσέγγιση της διαχείρισης της μετανάστευσης με πλήρη χάραξη πολιτικής στον τομέα της διαχείρισης του ασύλου και της μετανάστευσης. Η εν λόγω προσέγγιση συμπεριλαμβάνει ένα νέο και πιο συνολικό μηχανισμό αλληλεγγύης για την εξασφάλιση της ορθής λειτουργίας του συστήματος μετανάστευσης καθώς και περισσότερο ορθολογικά κριτήρια και αποδοτικότερους μηχανισμούς για τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους μέλους εξέτασης μιας αίτησης ασύλου²⁴².

²⁴⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κανονισμός για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX [Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης], Βρυξέλλες, COM(2020) 610 final (23.9.2020) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52020PC0610 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁴¹ European Commission, New Pact on Migration and Asylum, A common framework for solidarity and responsibility sharing, COM(2020) 609 final (23.9.2020)

²⁴² Κανονισμός για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, COM(2020) 610 final (23.9.2020)

4.1.3 Αντιμετώπιση των Παράνομων μεταναστευτικών ροών

Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η αμέσως επόμενη μεγαλύτερη προσφυγική κρίση επήλθε το 2015, όπου οι αιτήσεις ασύλου στην ΕΕ ανήλθαν στις 1.321.600 ενώ το 2016 στις 1.259.955²⁴³. Υπολογίζεται επίσης, ότι πάνω από 2.030 άτομα απώλεσαν την ζωή τους στη Μεσόγειο τους πρώτους 6 μήνες του 2017 ενώ το 2015 και 2016 καταγράφηκαν 2.3 εκατομμύρια παράνομες διαβάσεις²⁴⁴. Γίνεται αντιληπτό ότι οι μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές τα τελευταία χρόνια έχουν μειωθεί δραστικά καθόσον το 2019 καταχωρήθηκαν 612.700 αιτήσεις ασύλου υποβαλλόμενες όμως, πρώτη φορά από υπηκόους τρίτων κρατών. Οι 74.400 αιτήσεις προέρχονταν από Σύριους(αιτούντες πρώτη φορά), 52.500 από Αφγανούς και 44.800 από Βενεζουελάνους²⁴⁵ ενώ ένας στους τέσσερις αιτούνταν άσυλο στην Γερμανία (142.400 πρώτη φορά αιτούντες) και στη συνέχεια ακολουθούσε η Γαλλία (119.900) και η Ισπανία (115.200)²⁴⁶.

Αναφορικά με την παράνομη μετανάστευση, οι μετανάστες έχουν την επιλογή να εισέλθουν στην ΕΕ δια ξηράς, ή δια αέρος ή δια θαλάσσης είτε με παράνομο τρόπο είτε με τη χρήση πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων. Υποστηρίζονται και κατευθύνονται συχνά από εγκληματικές οργανώσεις ενώ ακόμα και μετά την άφιξη τους συνεχίζει να υφίσταται σχέση εξάρτησης με αυτές. Παρόλα αυτά, η συντριπτική πλειοψηφία των παράνομων υπηκόων τρίτων κρατών εισέρχεται νόμιμα στην ΕΕ έχοντας στην κατοχή της θεώρηση παραμονής βραχείας διάρκειας, αλλά όταν λήξει η διάρκεια ισχύος της θεώρησης, εκείνοι δεν επιστρέφουν. Για την ορθή, αποτελεσματική και πλήρη εκτέλεση των

²⁴³ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η Ευρώπη και το Προσφυγικό, Αιτήσεις ασύλου διαθέσιμο στο: [Αιτήσεις Ασύλου στην ΕΕ | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](https://www.europa.eu)

²⁴⁴ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το μεταναστευτικό στην Ευρώπη, Η πρόκληση της μετανάστευσης, 2020 διαθέσιμο στο: [Το μεταναστευτικό στην Ευρώπη | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](https://www.europa.eu)

²⁴⁵ Eurostat, Asylum in the EU Member States, (20.3.2020), σ.1 διαθέσιμο στο: [6ee052a9-ffb8-d170-e994-9d5107def1a8 \(europa.eu\)](https://www.eurostat.eu)

²⁴⁶ Eurostat, Asylum in the EU Member States, (20.3.2020), σ.2

ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών, οφείλει να συμπεριληφθεί ταυτοχρόνως το πεδίο της πάταξης της παράνομης μετανάστευσης²⁴⁷.

Σε γενικότερο πλαίσιο, η ΕΕ προσπαθεί να κατευνάσει την παράνομη μετανάστευση μέσα από πολιτικές επιστροφής, στις οποίες κατέχει πρωταγωνιστικό ρόλο ο σεβασμός των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων²⁴⁸. Οι αποτελεσματικές επιστροφές διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο για την εδραίωση μιας τελεσφόρας και ολοκληρωμένης πολιτικής διαχείρισης της μετανάστευσης. Οι επιστροφές ρυθμίζονταν σε ευρωπαϊκό επίπεδο βάσει της Οδηγίας του 2008²⁴⁹ η οποία θέτει κοινά πρότυπα και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη μέσω του ν. 3907/2011²⁵⁰.

Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν το δικαίωμα να ασκήσουν προσφυγή κατά των αποφάσεων επιστροφής που εκδίδονται από τις αστυνομικές αρχές και κατά των αποφάσεων επιστροφής που εμπεριέχονται στις αποφάσεις απόρριψης του αιτήματος χορήγησης ή ανανέωσης τίτλου διαμονής, καθώς και σε αποφάσεις ανάκλησης ισχύοντος τίτλου διαμονής. Στην πρώτη περίπτωση, οι αλλοδαποί οφείλουν να ασκήσουν ενδικοφανής προσφυγή εντός πέντε ημερών από την επίδοση της απόφασης επιστροφής και το αρμόδιο όργανο καλείται να εκδώσει απόφαση επί αυτής εντός τριών ημερών από την κατάθεση της. Αν δεν κριθεί εντός τριών ημερών, τούτο συνεπάγεται την σιωπηρή απόρριψη της. Οφείλει να σημειωθεί ότι η διαδικασία εφαρμογής της διαταχθείσας σε βάρος του προσφεύγοντος επιστροφής ή απέλασης πρέπει να ανασταλεί μέχρι να εκδοθεί η απόφαση επί της ασκηθείσας προσφυγής.

²⁴⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μετανάστευση και άσυλο, Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια, Για την οικοδόμηση μιας ανοικτής και ασφαλούς Ευρώπης, 2013, σ.6

²⁴⁸ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το μεταναστευτικό στην Ευρώπη, Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, 2020

²⁴⁹ Οδηγία 2008/115/ΕΚ της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, L 348/98 (24.12.2008)

²⁵⁰ ν.3907/2011 (ΦΕΚ Α' 7/26.01.2011) Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ "σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη - μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών" και λοιπές διατάξεις, διαθέσιμο στο: [NOMOS 3907/2011 \(Κωδικοποιημένος\) - ΦΕΚ Α 7/26.01.2011 \(kodiko.gr\)](#)

Στην δεύτερη περίπτωση, προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης απλής προσφυγής και αίτησης θεραπείας κατά των αποφάσεων επιστροφής που συνοδεύουν αποφάσεις απόρριψης του αιτήματος χορήγησης ή ανανέωσης τίτλου διαμονής, καθώς και σε αποφάσεις ανάκλησης ισχύοντος τίτλου διαμονής. Η άσκηση της απλής διοικητικής προσφυγής από τον ενδιαφερόμενο στοχεύει είτε στην ανάκληση ή η τροποποίηση της εκδοθείσας δυσμενούς ατομικής διοικητικής πράξης από τη διοικητική αρχή που την εξέδωσε (αίτηση θεραπείας) είτε στην ακύρωση της παραπάνω πράξης από την αρχή η οποία προΐσταται της αρχής που εξέδωσε την πράξη (ιεραρχική προσφυγή). Η αίτηση ακύρωσης κατατίθεται από τον υπό επιστροφή αλλοδαπό ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου εντός προθεσμίας εξήντα (60) ημερών από την επίδοση της προσβαλλόμενης. Το διοικητικό όργανο στο οποίο κατατίθενται οι εν λόγω απλές προσφυγές υποχρεούται να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο - προσφεύγοντα την απόφασή του μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της προσφυγής²⁵¹.

Με την θέση σε ισχύ του νέου Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης η αίτηση θεραπείας κατά δυσχερούς ατομικής διοικητικής πράξης, που εκδίδεται σε βάρος αλλοδαπού, σταματά να είναι απρόθεσμη και γίνεται αντικείμενο εξέτασης μόνον υπό την προϋπόθεση υποβολής εντός έξι μηνών από την επίδοση της ως άνω πράξης εκτός αν συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας²⁵².

Το αρμόδιο για την εκδοθείσα απόφαση διοικητικό όργανο κατόπιν άσκησης ιεραρχικής προσφυγής ή αίτησης θεραπείας εξετάζει, κατά κανόνα, μόνο τη νομιμότητα της πράξης και συνεπώς μπορεί να την ακυρώσει εν όλω ή εν μέρει ή να μην αποδεχτεί την προσφυγή. Επομένως, ο ιεραρχικός έλεγχος πρόκειται κυρίως για έλεγχο νομιμότητας ενώ ο κατασταλακτικός επί της ουσίας έλεγχος συντελείται μόνο κατ'εξαίρεση. Αντίθετα, στις ενδικοφανείς προσφυγές ελέγχεται τόσο η νομιμότητα όσο και η ουσία των υποθέσεων, οπότε το διοικητικό όργανο μπορεί να ακυρώσει όλη ή μέρος της πράξης, είτε να την τροποποιήσει ή να μην δεχτεί την προσφυγή²⁵³.

²⁵¹ Τσιάτσος θ., (2017), Δίκαιο Αλλοδαπών, Β' Έκδοση, Αθήνα-θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σακκούλα, σ. 136-141

²⁵² Άρθ.25 παρ.2 ν. 4251/2014 (ΦΕΚ Α' 80/1.01.2014)Νέου Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης, διαθέσιμο στο: [NOMOS 4251/2014 - Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης \(odigostoupoliti.eu\)](http://odigostoupoliti.eu)

²⁵³ Τσιάτσος θ., (2017), σ. 144

Ωστόσο, το άρθρο 28 παρ.1 του ν.3907/2011 συνιστά ειδική διάταξη και επομένως στις παραπάνω προσφυγές το όργανο που εξετάζει τα προαναφερόμενα ένδικα βοηθήματα έχει την αρμοδιότητα να ελέγχει τόσο την ουσία της υπόθεσης όσο και τη νομιμότητα της, ανεξαρτήτως αν αφορά ενδικοφανή ή ιεραρχική προσφυγή (Άρθ.28 παρ.2 ν.3907/2011). Όλες οι ακυρωτικές διαφορές υπάγονται στην αρμοδιότητα του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου με εξαίρεση εκείνες που αφορούν την προσβολή ατομικών διοικητικών πράξεων σχετικές με την απόκτηση ή απώλεια της ελληνικής ιθαγένειας, για τις οποίες υπεύθυνο είναι το Διοικητικό Εφετείο²⁵⁴.

Οφείλει να επισημανθεί ότι οι απορριπτικές αποφάσεις επί αιτημάτων χορήγησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής και οι αποφάσεις αδειών διαμονής πρόκειται για ατομικές διοικητικές πράξεις αρνητικού περιεχομένου και, ως εκ τούτου, δεν επιδέχονται αναστολή. Παρόλα αυτά, αναφορικά με τις ως άνω προσβαλλόμενες δυσμενείς ατομικές διοικητικές πράξεις, το αρμόδιο δικαστικό όργανο δικαιούται να εκτελέσει κατάλληλα ασφαλιστικά μέτρα, έως ότου εκδοθεί η σχετική απόφαση, έτσι ώστε να υπάρξει προσωρινή δικαστική προστασία²⁵⁵.

Ωστόσο, οι προκλήσεις από τότε που εγκρίθηκε η Οδηγία 2008/115/EK, όπως διαπιστώθηκε και προηγουμένως έχουν αλλάξει ριζικά²⁵⁶. Στο ΕΣ που πραγματοποιήθηκε στις 28 και 29 Ιουνίου 2018 δόθηκε προτεραιότητα στη μετανάστευση και συγκεκριμένα στη λήψη περαιτέρω μέτρων για τη μείωση της παράνομης μετανάστευσης και την αποτροπή της επιστροφής των ανεξέλεγκτων μεταναστευτικών ροών του 2015. Από το 2015, έχει θεσπιστεί ένα σύνολο μέτρων προκειμένου να επιδιωχθεί ο αποτελεσματικός έλεγχος των εξωτερικών συνόρων με αποτέλεσμα ο αριθμός των παράνομων διελεύσεων των συνόρων της ΕΕ να μειωθεί κατά 96% από την κορύφωση του τον Οκτώβριο του 2015.

Στο ΕΣ, οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν για τη διαδρομή της Κεντρικής Μεσογείου να εντείνουν τις προσπάθειες τους για τον τερματισμό της δράσης των λαθρέμπορων μεταναστών που δρουν έξω από τη Λιβύη ή οπουδήποτε αλλού, να συνεχίσουν να στηρίζουν την Ιταλία και γενικότερα τις χώρες

²⁵⁴ Παπαδάκη Π., (2020), Η συνταγματική και διεθνής προστασία της Ιθαγένειας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σακκούλα

²⁵⁵ Τσιάτσος θ., (2017), σ. 149

²⁵⁶ European Council, Migration policy: Council agrees partial negotiating position on return directive, 2019 διαθέσιμο στο: [Migration policy: Council agrees partial negotiating position on return directive - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/28-migration-policy-council-agrees-partial-negotiating-position-on-return-directive/)

πρώτης γραμμής της ΕΕ, να αυξήσουν την υποστήριξη τους για την εδραίωση ανθρώπινων συνθηκών υποδοχής και εθελοντικών ανθρωπιστικών επιστροφών και να ενισχύσουν τη συνεργασία με άλλες χώρες καταγωγής και διέλευσης καθώς και την εθελοντική επανεγκατάσταση.

Αναφορικά με τη διαδρομή της Ανατολικής Μεσογείου, οι ηγέτες της ΕΕ τόνισαν την ανάγκη να εφαρμοστεί πλήρως η Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας για να παρεμποδιστούν νέες διελεύσεις από την Τουρκία και να σταματήσουν οι ροές. Υπογράμμισαν ακόμη, την ανάγκη να διασφαλιστούν ταχείς επιστροφές, να αποτραπεί η ανάπτυξη νέων μεταναστευτικών οδών και να συνεχιστεί η στενή συνεργασία με τους εταίρους των Δυτικών Βαλκανίων. Επίσης, επισημάνθηκε ότι όσοι σώζονται εντός ευρωπαϊκής επικράτειας θα πρέπει να μεταφέρονται σε ελεγχόμενα κέντρα, τα οποία θα δημιουργούνται από τα κράτη μέλη σε εθελοντική βάση και θα προσφέρουν μια ταχεία και ασφαλή διαδικασία κατά την οποία θα πραγματοποιείται διάκριση μεταξύ των παράνομων μεταναστών που θα επιστρέφονται και εκείνων που χρήζουν διεθνούς προστασίας²⁵⁷.

Οι βασικές αρχές που συμφωνήθηκαν στα συμπεράσματα του ΕΣ υπογραμμίζουν την αναγκαιότητα ενίσχυσης των εργαλείων της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και ιδιαιτέρως του Frontex, να εξασφαλιστεί η τελεσφόρα διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και της μετανάστευσης και να καταρτιστεί πιο καρποφόρα και συνεκτική ευρωπαϊκή πολιτική για την επιστροφή.

Λαμβάνοντας υπόψη τα συμπεράσματα του ΕΣ, η Επιτροπή παρουσιάζει τον Σεπτέμβριο του 2018 μια πρόταση που αναθεωρεί την οδηγία επιστροφής του 2008, εντοπίζοντας δύο σημαντικές προκλήσεις. Πρώτον, τα κράτη μέλη δυσκολεύονται να εφαρμόσουν επιτυχώς τις αποφάσεις επιστροφής. Οι εθνικές πρακτικές για την εκτέλεση του ευρωπαϊκού πλαισίου διαφοροποιούνται μεταξύ των κρατών μελών και δεν είναι τόσο αποδοτικές. Η χρήση διαφόρων μέτρων όπως η κράτηση έχουν ως επακόλουθο την διαφυγή των παράνομων μεταναστών και τις δευτερογενείς μετακινήσεις. Άλλη μια αιτία ανεπιτυχούς υλοποίησης των διαδικασιών επιστροφής αποτελεί η απροθυμία συνεργασίας των υπηκόων τρίτων χωρών. Αντίστοιχα, τα κράτη μέλη δεν είναι επαρκώς εξοπλισμένα για να ωθούν τις αρμόδιες αρχές στην ανταλλαγή των αναγκαίων πληροφοριών για την πραγμάτωση των σκοπών της επιστροφής. Δεύτερον, η αποτελεσματικότητα της πολιτικής της ΕΕ για την επιστροφή έχει άμεση συνάρτηση με τη συνεργασία των χωρών καταγωγής. Παρατηρήθηκε μείωση του ποσοστού της επιστροφής σε όλη την ΕΕ, από 45,8 % το 2016 σε μόλις

²⁵⁷ European Council, 28-29 June 2018, Migration διαθέσιμο στο: [European Council, 28-29/06/2018 - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/media/106294/attachment/106294_1_en.pdf) {προσπελάστηκε 10.12.2021 }

36,6 % το 2017. Συνεπώς τέθηκε ως στόχος η αντιμετώπιση των προαναφερόμενων προκλήσεων, η μείωση της διάρκειας των διαδικασιών επιστροφής, η δημιουργία ενός στενότερου συνδέσμου ανάμεσα στις διαδικασίες ασύλου και επιστροφής και η πρόληψη της διαφυγής²⁵⁸.

Η πρόταση που πρόκειται να παρουσιαστεί έχει ως νομική βάση το άρθρο 79 της ΣΛΕΕ το οποίο εξουσιοδοτεί την Ένωση να θεσπίζει μέτρα στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης, της παράνομης διαμονής, της απομάκρυνσης και του επαναπατρισμού των ατόμων που διαμένουν χωρίς άδεια (Αρθ.79 παρ.2 εδ. γ) ΣΛΕΕ).

Αρχικά, η ευρωπαϊκή πολιτική επιστροφής θα πρέπει να οικοδομείται πάνω στα θεμέλια κοινών κανόνων, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να επιστρέφουν με ανθρώπινους όρους και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους καθώς και του διεθνούς δικαίου²⁵⁹. Η απόφαση επιστροφής θα πρέπει να εκδίδεται αμέσως μετά την οριστική απόφαση απόρριψης ή λήξης της νόμιμης διαμονής ή, στην ιδανική περίπτωση, με την ίδια πράξη ή απόφαση ούτως ώστε να περιορίζεται ο κίνδυνος διαφυγής και οι δευτερογενείς μετακινήσεις (Αιτ,σκ.7 Οδηγίας 2018). Θα πρέπει να προωθούνται παράλληλα και ενωσιακές και διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής με τρίτες χώρες για να διευκολύνεται η διαδικασία επιστροφής, καθόσον η διεθνής συνεργασία με τις χώρες καταγωγής σε όλα τα στάδια της διαδικασίας επιστροφής αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εγγύηση μιας βιώσιμης επιστροφής (Αιτ,σκ. 8 Οδηγίας 2018). Επίσης, η χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης θα πρέπει να προτιμάται από την αναγκαστική αν δεν συντρέχουν σοβαροί λόγοι υπονόμησης της διαδικασίας και θα πρέπει να παραχωρείται προθεσμία τριάντα ημερών. Περίοδος οικειοθελούς αναχώρησης δεν θα πρέπει να χορηγείται σε περίπτωση που υπάρχει η πιθανότητα διαφυγής ή η αίτηση που έχει κατατεθεί θεωρείται ως προδήλως αβάσιμη ή διακινδυνεύεται η δημόσια τάξη, η δημόσια ασφάλεια ή η εθνική ασφάλεια (Αιτ,σκ. 13 Οδηγίας 2018).

²⁵⁸ Αιτιολογική Έκθεση Οδηγίας σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (αναδιατύπωση), Βρυξέλλες, COM(2018) 634 final (12.9.2018) διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0634&from=EN>

²⁵⁹ Αιτ,σκ. 4 Οδηγίας σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (αναδιατύπωση)

Τα κράτη μέλη υποχρεώνουν τους υπηκόους τρίτων χωρών να συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας (Άρθ.7 παρ.1 Οδηγίας 2018). Απόφαση επιστροφής εκδίδεται στα άτομα που διαμένουν παράνομα σε έδαφος κράτους μέλους (Άρθ.8 παρ.1 Οδηγίας 2018) και συνήθως προβλέπεται μια περίοδος οικειοθελούς αναχώρησης με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που έχουν διατυπωθεί προηγουμένως (Άρθ.9 παρ.1 Οδηγίας 2018). Όταν ο παράνομος μετανάστης δεν συμμορφώνεται με την απόφαση επιστροφής τότε η τελευταία εκτελείται μέσω της απομάκρυνσης ως έσχατης λύσης (Άρθ.10 παρ.1 Οδηγίας 2018). Επίσης, τα κράτη μέλη για να υποστηρίξουν την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών θεσπίζουν προγράμματα για την προσφορά υλικοτεχνικής, οικονομικής, υλικής ή άλλου είδους βοήθειας (Άρθ.14 παρ.3 Οδηγίας 2018). Παράλληλα, η νέα οδηγία προβλέπει τη δυνατότητα προσφυγής κατά της απόφασης της επιστροφής ενώπιον ενός και μόνο βαθμού δικαιοδοσίας (Άρθ.16 παρ.1 Οδηγίας 2018). Τέλος, η εκτέλεση της κράτησης θα πρέπει να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας και να επιβάλλεται μόνο όταν δεν μπορούν να εφαρμοστούν ηπιότερα, αποτελεσματικότερα και επαρκή μέτρα (Άρθ.18 παρ.1 Οδηγίας 2018).

Η Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τις πολιτικές ελευθερίες, τη δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις ζήτησε από την ευρωπαϊκή κοινοβουλευτική υπηρεσία έρευνας την παροχή μιας συμπληρωματικής αξιολόγησης των επιπτώσεων που απορρέουν από την εφαρμογή της συγκεκριμένης οδηγίας. Η αξιολόγηση εκτίμησε ότι δεν αποδεικνύεται ότι η εν λόγω πρόταση της Επιτροπής θα οδηγήσει σε περισσότερο αποτελεσματικές επιστροφές των παράνομων μεταναστών και ότι μπορεί μεν να συμμορφώνεται με την αρχή της επικουρικότητας αλλά κάποιες διατάξεις εγείρουν αμφιβολίες στην τήρηση της αναλογικότητας. Επίσης, εκτιμήθηκε ότι η εν λόγω οδηγία θα έχει αντίκτυπο στα κοινωνικά και ανθρώπινα δικαιώματα των παράνομων μεταναστών, συμπεριλαμβανομένου πιθανών παραβιάσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα ενώ ταυτόχρονα θα δημιουργήσει σημαντικό κόστος τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για την ΕΕ²⁶⁰.

²⁶⁰ European Parliament, The proposed Return Directive (recast), Substitute Impact Assessment διαθέσιμο στο: [The proposed Return Directive \(recast\) - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/11111111-1111-1111-1111-111111111111)

4.1.4 Η Αρχή των Προσφυγών

Η Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας» ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη μέσω του νόμου 4375/2016 ο οποίος αναφέρεται στην Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, στην Αρχή Προσφυγών, στην Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης και σύστασης Γενικής Γραμματείας Υποδοχής. Ειδικότερα, προβλέπει την λειτουργία αυτοτελούς υπηρεσίας ασύλου με σκοπό την εκτέλεση της νομοθεσίας περί ασύλου και των υπόλοιπων μορφών διεθνούς προστασίας των αλλοδαπών και των ανιθαγενών ενώ παράλληλα υποστηρίζει την χάραξη και την διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής ασύλου²⁶¹. Μεταξύ άλλων, είναι αρμόδια για την εξέταση αιτημάτων διεθνούς προστασίας και την έκδοση απόφασης επί αυτών σε πρώτο βαθμό καθώς και για την κατάρτιση και την εφαρμογή προγραμμάτων επανεγκατάστασης και μετεγκατάστασης για τους αιτούντες διεθνούς προστασίας²⁶².

Στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης συστήνεται αυτοτελής Υπηρεσία, με τίτλο «Αρχή Προσφυγών» η οποία αποτελείται από την Κεντρική Διοικητική Υπηρεσία και από τις Ανεξάρτητες Επιτροπές Προσφυγών, οι οποίες είναι εγκατεστημένες στην Αθήνα, με κατά τόπον αρμοδιότητα όλη την επικράτεια. Στις Επιτροπές Προσφυγών εναπόκειται η αρμοδιότητα της εξέτασης, λήψης και έκδοσης αποφάσεων επί των ενδικοφανών προσφυγών κατά των αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου. Το έργο τους υποβοηθάται από την συμβολή της Κεντρικής Διοικητικής Υπηρεσίας (Αρθ.4 παρ.1 ν.4375/2016). Η Αρχή Προσφυγών διαθέτει κατά τόπον αρμοδιότητα η οποία εκτείνεται σε όλη την επικράτεια (Αρθ.4 παρ.2 ν.4375/2016) ενώ με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης συστήνονται στην Αρχή Προσφυγών τριμελείς Επιτροπές Προσφυγών και προσδιορίζεται ο αριθμός τους (Αρθ.5 παρ.2 ν.4375/2016).

Με λίγα λόγια, η Αρχή Προσφυγών έχει τη λειτουργία ενός οιονεί δικαιοδοτικού οργάνου, το οποίο ελέγχει προσφυγές κατά αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου, τουτέστιν κατά των αποφάσεων του οργάνου που έχει

²⁶¹ Αρθ.1 παρ.1 ν. 4375/2016 (ΦΕΚ Α' 51/3.4.2016) «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις».

²⁶²Αρθ. 1 παρ.2 εδ. β, ι, ια ν.4375/2016

επωμιστεί την εξέταση σε πρώτο βαθμό αιτημάτων διεθνούς προστασίας και την ανάκληση ή παύση καθεστώτος διεθνούς προστασίας²⁶³.

Επομένως, ο αιτών όταν εκδίδεται απόφαση με την οποία απορρίπτεται η αίτηση χορήγησης διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό ή απόφαση ανάκλησης ή παύσης καθεστώτος διεθνούς προστασίας, έχει το δικαίωμα, εντός της τιθέμενης από τον νόμο προθεσμίας να προσφύγει ενώπιον της Επιτροπής Προσφυγών (Αρθ.61 παρ.1 ν.4375/2016). Εφόσον, υποβληθεί η προσφυγή, ο φάκελος του προσφεύγοντος διαβιβάζεται άμεσα από το Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου στο Διευθυντή της Αρχής Προσφυγών και εν συνεχεία, διαβιβάζεται από τον Διευθυντή της Αρχής σε εμπειρογνώμονες - εισηγητές για εξέταση. Όταν οι προσφυγές κρίνονται εμπρόθεσμες, οι εμπειρογνώμονες- εισηγητές πρωτίστως ανευρίσκουν τις περιπτώσεις που χρήζουν εξέτασης κατά προτεραιότητα και έπειτα εντοπίζουν τις περιπτώσεις, οι οποίες σύμφωνα με τον νόμο, επιβάλλουν την κλήση των προσφευγόντων σε ακρόαση (Αρθ.62 παρ.1 ν.4375/2016).

Σε περίπτωση που η ενδικοφανής προσφυγή του αλλοδαπού γίνει δεκτή από την Επιτροπή Προσφυγών τότε παρέχεται στον δικαιούχο το καθεστώς του πρόσφυγα ή της επικουρικής προστασίας, αποδίδοντας στον ίδιο αλλά και στα μέλη της οικογένειας του άδεια διαμονής πενταετούς και διετούς διάρκειας αντιστοίχως²⁶⁴. Αν η Επιτροπή Προσφυγών δεν αποδεχτεί την ενδικοφανή προσφυγή, ο αιτών μπορεί να προσφύγει κατά της δυσμενούς ατομικής διοικητικής πράξης, υποβάλλοντας αίτηση ακύρωσης και αναστολής ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου εντός του χρονικού περιορισμού των εξήντα ημερών από την επίδοση της προσβαλλομένης. Έως ότου κριθεί οριστικά η απορριπτική απόφαση, ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός δεν στερείται την ιδιότητα του αιτούντος διεθνή προστασία και τα προνόμια που απορρέουν. Εν συνεχεία, για την απόφαση του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου προβλέπεται η δυνατότητα να προσβληθεί με έφεση ενώπιον του ΣτΕ²⁶⁵.

Η Αρχή Προσφυγών οφείλει να προβαίνει κάθε τρεις μήνες στη σύνταξη έκθεσης σχετικά με την επιτέλεση των στόχων του έργου της κατά την

²⁶³ Βλ. Υπουργική Απόφαση 334 από 16.1.2014 του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, με θέμα «Κανονισμός Λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών».

²⁶⁴ Βλ. Π.Δ. 167/2014 «Τροποποίηση του π.δ. 114/2010 "Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/EK του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα" (L 326/13.12.2005)»

²⁶⁵ Αρθ.49 ν.3900/2010 (ΦΕΚ Α' 213/17.12.2010), «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις.»

προηγούμενη περίοδο αναφοράς. Η έκθεση απαρτίζεται από αριθμητικά και στατιστικά δεδομένα αναφορικά με τη λειτουργία της, τον αριθμό των υποβαλλόμενων προσφυγών, τις ακολουθούμενες διαδικασίες, το ποσοστό των εξεταζόμενων υποθέσεων καθώς και το ποσοστό χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα και επικουρικής προστασίας αλλά και τις αποφάσεις στις οποίες ασκήθηκε αίτηση ακυρώσεως. Τα συγκεκριμένα δεδομένα κοινοποιούνται στο Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος εποπτεύει τις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν από την Αρχή Προσφυγών (Αρθ.4 παρ.3 ν.4375/2016).

Όσον αφορά την συγκρότηση των Ανεξάρτητων Επιτροπών Προσφυγών λειτουργούν υπό τριμελή σύνθεση τριετούς θητείας με δυνατότητα ανανέωσης ακόμη μιας φοράς και σχηματίζονται σύμφωνα με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Οικονομικών. Αντίστοιχα, η Κεντρική Διοικητική Υπηρεσία της Αρχής Προσφυγών αποτελείται από το Τμήμα Νομικής Υποστήριξης, Εκπαίδευσης και Τεκμηρίωσης, από το τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης και από το Οικονομικό Τμήμα²⁶⁶.

Επομένως, ο αιτών όταν απορρίπτεται η αίτηση ασύλου του έχει το δικαίωμα να προσφύγει κατά της απόφασης ενώπιον της Αρχής Προσφυγών, όπου τότε θα του χορηγηθεί εκ νέου το δελτίο αιτούντος διεθνούς προστασίας. Συνεπώς, έως ότου εκδοθεί απόφαση επ' αυτής αναβάλλεται οποιοδήποτε μέτρο απέλασης, επανεισδοχής ή επιστροφής του αιτούντος (Αρθ.61 ν.4375/2016). Παράλληλα, οι αιτούντες μπορούν να ασκήσουν αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου (Αρθ.64 παρ.1 ν.4375/2016).

4.2 Προτεραιότητες του Νέου Συμφώνου

4.2.1 Ενίσχυση της εμπιστοσύνης μέσω καλύτερων και αποτελεσματικότερων διαδικασιών

Στο Νέο Σύμφωνο τέθηκε ως βασική προτεραιότητα η οικοδόμηση εμπιστοσύνης η οποία θα εδραιωνόταν μέσω της ισορροπίας ανάμεσα στην υπευθυνότητα και την αλληλεγγύη. Πιο συγκεκριμένα, θα έπρεπε να προσεγγιστούν αποτελεσματικότερες και αποδοτικότερες διαδικασίες, καλύτερα διαχειριζόμενα εξωτερικά σύνορα, εμπάθυνση των διεθνών συνεργασιών και ευελιξία.

Ο πρώτος πυλώνας της προσέγγισης της Επιτροπής συνίσταται στις σαφέστερες και αποτελεσματικότερες διαδικασίες για την διασφάλιση της δίκαιης

²⁶⁶ Τσιάτσος θ., (2017), σ. 366-367

κατανομής των ευθυνών, συμβάλλοντας έτσι στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών ενώ ταυτόχρονα θα γίνονται και πιο κατανοητές στους αιτούντες. Πριν από την είσοδο υπηκόου τρίτου κράτους θα υπάρχει ένας νέος υποχρεωτικός έλεγχος (έλεγχος διαλογής) που θα συνίσταται: στην ταυτοποίηση, στους ελέγχους υγείας και ασφάλειας, στην καταγραφή δακτυλικών αποτυπωμάτων και στην καταχώριση τους στη βάση της Eurodac²⁶⁷. Μετά τον έλεγχο διαλογής, τα άτομα κατευθύνονται προς τη σωστή διαδικασία, τουτέστιν: είτε στα σύνορα για ορισμένες κατηγορίες αιτούντων είτε σε συνήθη διαδικασία ασύλου. Στο πλαίσιο αυτό, η λήψη αποφάσεων αναφορικά με το άσυλο ή την επιστροφή θα ακολουθεί ταχείς ρυθμούς²⁶⁸.

Με λίγα λόγια, προβλέφθηκε ένα ολοκληρωμένο και σύγχρονο σύστημα μετανάστευσης και διαχείρισης των συνόρων το οποίο θα λειτουργούσε με την βελτιωμένη έκδοση της βάσης Eurodac, εστιάζοντας στους αιτούντες και όχι στις αιτήσεις για τον καθορισμό της ευθύνης εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, αποτρέποντας μη εξουσιοδοτημένες μετακινήσεις σε άλλα κράτη μέλη, διευκολύνοντας την μετεγκατάσταση και την καλύτερη παρακολούθηση των επαναπατριζόμενων και υποστηρίζοντας την εκούσια αναχώρηση και την επανένταξη.

Για την αμερόληπτη και ανεξάρτητη λειτουργία του θεσμού ανακοινώνεται η ύπαρξη ανεξάρτητου μηχανισμού παρακολούθησης ώστε να διασφαλιστεί η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ο οποίος θα υποστηριχτεί από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, τον Frontex και τον νέο ευρωπαϊκό οργανισμό για το άσυλο. Ακόμη, αναμένεται ατομική αξιολόγηση των αιτήσεων ασύλου καθώς και οι απαραίτητες εγγυήσεις που προστατεύουν την αποτελεσματική πρόσβαση στο άσυλο, το δικαίωμα της ελευθερίας και τα δικαιώματα του παιδιού²⁶⁹.

Επομένως, ο πρώτος πυλώνας του Συμφώνου στόχευε στην οικοδόμηση μιας ισχυρότερης εμπιστοσύνης μέσω γρηγορότερων και ολοκληρωμένων διαδικασιών οι οποίες θα αποσαφήνιζαν τις ευθύνες έκαστου κράτους μέλους.

²⁶⁷ New Pact on Migration and Asylum, σ.3

²⁶⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή- Δελτίο Τύπου, Νέο ξεκίνημα για τη μετανάστευση: Οικοδόμηση εμπιστοσύνης και επίτευξη νέας ισορροπίας μεταξύ ευθύνης και αλληλεγγύης, Βρυξέλλες (23.9.2020)

²⁶⁹ New Pact on Migration and Asylum, σ.3

Όταν επικρατεί αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης και των διαδικασιών ασύλου διασφαλίζεται η προστασία των μεταναστών και των προσφύγων, η αποδοτικότερη λειτουργία του συστήματος και η πιστή εφαρμογή των κανόνων²⁷⁰. Όταν γίνεται αντιληπτή παράνομη άφιξη και σύλληψη εντός της ευρωπαϊκής επικράτειας εφόσον πραγματοποιηθούν οι προαναφερόμενοι έλεγχοι, ήτοι ταυτοποίηση, έλεγχος υγείας και ασφάλειας, ατομική αξιολόγηση των αιτήσεων ασύλου και παρακολούθηση τήρησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη συνέχεια ακολουθούνται δυο διαφορετικές διαδικασίες. Σε περίπτωση που οι αρχές αποφανθούν θετικά επί της αίτησης τότε ακολουθείται η διαδικασία ένταξης ειδάλλως θα πρέπει να εφαρμοστεί άμεσα η διαδικασία της επιστροφής για να εξαλειφθεί ο κίνδυνος μη εξουσιοδοτημένων μετακινήσεων και να αποθαρρυνθεί η δραστηριότητα των λαθρεμπόρων²⁷¹. Επίσης, το νέο σύστημα υποστηρίζεται από την δημιουργία ενός νέου ευρωπαϊκού οργανισμού ασύλου για την παρακολούθηση και την καθοδήγηση και μιας αναβαθμισμένης βάσης δεδομένων Eurodac η οποία θα συμπράξει στον έλεγχο και στις διαδικασίες ασύλου και επιστροφής.

Επιπλέον, η διαδικασία της επιστροφής θα υποβοηθηθεί από καινούρια εργαλεία και συγκεκριμένα από περισσότερη στήριξη του Frontex, από έναν νεοδιοριζόμενο συντονιστή επιστροφών, από ένα υψηλού επιπέδου δίκτυο που συντονίζει την εθνική δράση και από μια στρατηγική επανένταξης ώστε να υποστηριχθούν οι χώρες καταγωγής. Αναφορικά με τους κανόνες που ισχύουν για το κράτος μέλος που καθίσταται υπεύθυνο για κάθε αιτούντα άσυλο λαμβάνονται υπόψη μεταξύ άλλων, άτομα με δίπλωμα κράτους μέλους να παραμείνουν εκεί, επανένωση αδελφών που πρέπει να γίνει στο ίδιο κράτος μέλος, το κλείσιμο των διαθέσιμων «παραθύρων» που προάγει τα άτομα να επιχειρήσουν να διαφύγουν της διαδικασίας και αναγνωρισμένοι πρόσφυγες που επωφελούνται από την ελεύθερη μετακίνηση μετά από 3 χρόνια (σήμερα ισχύει ύστερα από 5). Ακόμη, γίνεται λόγος για ειδική παρακολούθηση ώστε να διατηρείται αποτελεσματική πρόσβαση στο άσυλο και σεβασμός στα ανθρώπινα δικαιώματα από τα κράτη μέλη και από τον Οργανισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επισημαίνεται, παράλληλα η εδραίωση ενός ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού οργανισμού για το άσυλο που προσφέρει ισχυρότερη υποστήριξη ακόμα κι από τον Frontex²⁷².

²⁷⁰ New Pact on Migration and Asylum, σ.6

²⁷¹ New Pact on Migration and Asylum, Brussels, COM(2020) 609 final (23.9.2020)

²⁷² New Pact on Migration and Asylum, σ.7-8

Σχετικά με την ετοιμότητα και το σχέδιο αντιμετώπισης της κρίσης η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπογραμμίζει την θεμελιώδη σημασία του στρατηγικού προγραμματισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθόσον με αυτόν τον τρόπο θα ενδυναμωθεί η ετοιμότητα. Επίσης, εξασφαλίζεται παράλληλα μέσω του στρατηγικού προγραμματισμού γρήγορη και αποτελεσματική ενιαία αντίδραση, αποδοτικότερος συνδυασμός των ήδη υπαρχόντων εργαλείων διαχείρισης κρίσεων και σχεδίαση βασικών πρωτοκόλλων και μέτρων που πρέπει να ακολουθηθούν. Για την καλύτερη διαχείριση των κρίσεων, θεωρείται κεφαλαιώδης, από την εμπειρία που αποκομίστηκε το 2015, η παροχή επιχειρησιακής υποστήριξης κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους και η εδραίωση ενός μηχανισμού αλληλεγγύης όπου η διαδικασία της μετεγκατάστασης και των χρηματοδοτούμενων επιστροφών θα λειτουργούν γρηγορότερα, συμπεριλαμβάνοντας περισσότερες κατηγορίες ατόμων. Τέλος, θεσπίζεται νέο άμεσο καθεστώς προστασίας για άτομα που τρέπονται σε φυγή εξαιτίας μιας αναδυόμενης ένοπλης σύγκρουσης κατά τη διάρκεια κρίσης²⁷³.

4.2.2 Αποτελεσματική αλληλεγγύη και δίκαιη κατανομή ευθύνης

Ο δεύτερος πυλώνας στο επίκεντρο του συμφώνου είναι η δίκαιη κατανομή ευθύνης και αλληλεγγύης. Θεωρήθηκε σκόπιμο ένας από τους τρόπους έκφρασης της αλληλεγγύης να είναι διαμέσου της παροχής ευέλικτων επιλογών στα κράτη μέλη στον τομέα της συνεισφοράς αναφορικά με την μετεγκατάσταση ατόμων που εισήλθαν πρόσφατα, με την χρηματοδοτούμενη επιστροφή όταν ένα κράτος μέλος αναλαμβάνει την ευθύνη της επιστροφής ενός ατόμου που δεν έχει δικαίωμα παραμονής εκ μέρους άλλου κράτους μέλους, με την άμεση επιχειρησιακή υποστήριξη καθώς και την μακροπρόθεσμη υποστήριξη για την δημιουργία περαιτέρω δυνατοτήτων στις διαδικασίες ασύλου, με την υποδοχή νεοεισερχομένων ή με τις επιχειρήσεις επιστροφής είτε με την παροχή βοήθειας για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων μεταναστευτικών τάσεων που επηρεάζουν τα κράτη μέλη μέσω της συνεργασίας με χώρες εκτός ΕΕ.

Η αλληλεγγύη θα πρέπει να διακατέχει ακόμη και την αποβίβαση των υπηκόων τρίτων κρατών ύστερα από επιχειρήσεις αναζήτησης και διάσωσης που εκτυλίσσονται στην θάλασσα. Η αποβίβαση περιλαμβάνει ενέργειες όπως η μετεγκατάσταση ατόμων που χρειάζονται προστασία, ο εκ των προτέρων

²⁷³ New Pact on Migration and Asylum, σ.19-20

προσδιορισμός των αναγκών μέσω μιας ετήσιας έκθεσης που στηρίζεται στην προβλεψιμότητα και η δεξαμενή αλληλεγγύης εθνικών συνεισφορών, σύμφωνα με εθελοντικές δεσμεύσεις. Η αλληλεγγύη επίσης καθίσταται ευδιάκριτη και όταν ένα κράτος μέλος δέχεται πίεση στο εθνικό μεταναστευτικό σύστημα διαχείρισης μέσω της διευρυμένης μετεγκατάστασης για αναγνωρισμένους πρόσφυγες αλλά και διαμέσου συνεισφορών, οι οποίες στηρίζονται στο δίκαιο μερίδιο των κρατών μελών καθώς και από την ύπαρξη διορθωτικού μηχανισμού για την διασφάλιση αποτελεσματικής στήριξης. Σε καταστάσεις κρίσεις, θεωρείται αναγκαία η ταχύτερη αντίδραση σε ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω γοργών αποφάσεων για τις συνεισφορές, η ύπαρξη ενός μηχανισμού αλληλεγγύης που να επικεντρώνεται μόνο στην μετεγκατάσταση και στη χρηματοδοτούμενη επιστροφή και η επέκταση της μετεγκατάστασης για εκείνα τα άτομα που έχουν υποβληθεί σε διαδικασία στα σύνορα, που εντοπίζονται σε παράνομη κατάσταση και που έχουν ανάγκη άμεσης προστασίας²⁷⁴.

Επομένως, κάθε κράτος μέλος, χωρίς καμία εξαίρεση, πρέπει να συνεισφέρει με αλληλεγγύη σε περιόδους πίεσης ώστε να συμβάλλει στη σταθεροποίηση του συνολικού συστήματος, να στηρίζει τα κράτη μέλη που δέχονται πίεση και να διασφαλίζει ότι η Ένωση επιτελεί τις ανθρωπιστικές της υποχρεώσεις. Παρόλο που το νέο σύστημα βασίζεται στη συνεργασία και σε ευέλικτες μορφές στήριξης που έχουν ως απαρχή τους την εθελοντική βάση, προβλέπονται σε περιόδους πίεσης αυστηρότερες συνεισφορές από επιμέρους κράτη μέλη με βάση ένα δίκτυο ασφαλείας²⁷⁵. Πιο συγκεκριμένα, για περιόδους πίεσης προβλέπεται η ακόλουθη διαδικασία: Η Επιτροπή είτε κατόπιν δικής της πρωτοβουλίας είτε μετά από αίτηση ορίζει ότι ένα εθνικό σύστημα βρίσκεται υπό πίεση ή σε κίνδυνο. Εν συνεχεία, καθορίζει τι ενέργειες πρέπει να παρθούν από τα άλλα κράτη μέλη προκειμένου να υποβοηθήσουν εκείνο που βρίσκεται υπό πίεση ή σε κίνδυνο και συγκεκριμένα καλεί τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη να δεχτούν στο δικό τους έδαφος ορισμένους αιτούντες άσυλο οι οποίοι μεταφέρονται από το κράτος μέλος που έχει περιέλθει σε δύσκολη κατάσταση, ενώ προσφέρεται παράλληλα χρηματοδότηση από την ΕΕ στην χώρα προορισμού. Επίσης, τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την ευθύνη της επιστροφής στις χώρες καταγωγής εκείνων των ατόμων που στερούνται το δικαίωμα νόμιμης παραμονής στην ΕΕ και λαμβάνουν κι άλλα επιχειρησιακά μέτρα για να βοηθήσουν. Επίσης, τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του δίκαιου μεριδίου

²⁷⁴ New Pact on Migration and Asylum, σ.4

²⁷⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή- Δελτίο Τύπου, Νέο ξεκίνημα για τη μετανάστευση: Οικοδόμηση εμπιστοσύνης και επίτευξη νέας ισορροπίας μεταξύ ευθύνης και αλληλεγγύης, (23.9.2020)

ευθύνης μπορούν να επιλέξουν αν θα δεχτούν μετεγκατεστημένους μετανάστες ή θα χορηγήσουν επιστροφές όπως ακόμη αν θα συμβάλλουν με υποστηρικτικά μέτρα. Εάν οι δεσμεύσεις που λήφθηκαν σημειώσουν πτώση περισσότερο από το 30% του συνολικού αριθμού των μεταφορών ή των απαιτούμενων χορηγούμενων επιστροφών, τότε τα κράτη μέλη που δεν δεσμεύτηκαν καλούνται να καλύψουν τουλάχιστον το ήμισυ του δίκαιου μεριδίου τους σε μετεγκαταστάσεις ή σε χορηγούμενες επιστροφές. Είναι αναγκαίο να τονιστεί ότι πάντα έχουν την δυνατότητα να επιλέγουν ανάμεσα είτε στην κάλυψη μετεγκαταστάσεων είτε στην χορηγία επιστροφών.

Ανακεφαλαιώνοντας, εκτός καταστάσεων κρίσης πρέπει να προβάλλεται συνεχής εθελοντική αλληλεγγύη, ενώ στις κρίσιμες καταστάσεις οφείλει να ενεργοποιείται ειδικός μηχανισμός. Η διαχείριση της μετανάστευσης αποτελεί κοινή ευρωπαϊκή ευθύνη, γι' αυτό απαιτείται οι πολιτικές των κρατών μελών να είναι συντονισμένες. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη που δέχονται πολλές αφίξεις πρέπει να έχουν την δυνατότητα να βασιστούν στην υποστήριξη των άλλων, και τα υπόλοιπα να προθυμοποιούνται να συνεισφέρουν. Συνεπώς, προβλέπεται μια νομικά δεσμευτική διαδικασία ώστε τα ευρωπαϊκά κράτη να αναπτύξουν τα συστήματά τους και να προετοιμαστούν μαζί αλλά και μια συνεχής καθοδήγηση και υποστήριξη ώστε τα εθνικά συστήματα να γίνουν πιο αποτελεσματικά, ευέλικτα και ανθεκτικά²⁷⁶.

Επίσης, στο σύμφωνο υπολογίζεται ότι μέχρι το τέλος του 2020, θα πρέπει να έχει θεσπιστεί πρόγραμμα στήριξης και συνεργασίας από την Επιτροπή το οποίο θα συμβάλλει στον τερματισμό των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, ενώ έως τις αρχές του 2021 θα πρέπει να έχει πραγματοποιηθεί μεταρρύθμιση του κώδικα συνόρων Σένγκεν²⁷⁷. Σχετικά με την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων για να καταστεί γρήγορη και σύγχρονη, ανακοινώνεται η εγκαθίδρυση Μόνιμου σώματος Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και η λειτουργία πληροφοριακών συστημάτων για τη διαχείριση των συνόρων και της μετανάστευσης τα οποία θα συνεργαστούν μεταξύ τους μέχρι το 2023, παρέχοντας στους συνοριοφύλακες τις πληροφορίες που χρειάζονται για το ποιος διασχίζει τα ευρωπαϊκά σύνορα.

Από την άλλη μεριά, η ευρωπαϊκή στρατηγική για την αναζήτηση και τη διάσωση στη θάλασσα μετατρέπεται σε νομική υποχρέωση και σε ηθικό

²⁷⁶ New Pact on Migration and Asylum, σ.11-12

²⁷⁷ New Pact on Migration and Asylum, σ.9

καθήκον όπως ευθύνες για τα κράτη μέλη γεννούνται και από την διάσωση από ιδιωτικά σκάφη. Γενικότερα, τα παράκτια κράτη μέλη βαρύνονται σε μεγαλύτερο βαθμό για την αναζήτηση και τη διάσωση, ωστόσο δεν πρέπει να παραγράφεται το γεγονός ότι η ΕΕ φέρει ευθύνες για την διαχείριση της μετανάστευσης στο σύνολο της. Από το 2015, έχουν διασωθεί στην θάλασσα 600.000 άτομα τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από επιχειρήσεις υποκινούμενες από τον Frontex²⁷⁸.

4.2.3 Προσέλκυση ατόμων με δεξιότητες και ταλέντα

Όσον αφορά τη νόμιμη μετανάστευση υπογραμμίζεται ότι η ΕΕ επιδιώκει την προσέλκυση ατόμων με δεξιότητες και ταλέντο, δεδομένου ότι η έκθεση για τον αντίκτυπο της δημογραφικής αλλαγής στην Ευρώπη κατέδειξε ότι η τελευταία κατοικείται από έναν όλο και περισσότερο γηράσκοντα και συρρικνωμένο πληθυσμό με αποτέλεσμα οι ελλείψεις δεξιοτήτων να καθίστανται φανερές και να χρήζουν αντιμετώπισης. Με βάση τα παραπάνω λαμβάνονται οι παρακάτω ενέργειες: ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής οδηγίας για την μπλε κάρτα με σκοπό την προσέλκυση ατόμων με υψηλές δεξιότητες που χρειάζεται να στελεχώσουν διαφορετικές αγορές εργασίας, αναθεώρηση της οδηγίας για την μακροπρόθεσμη διαμονή για την ενδυνάμωση των δικαιωμάτων των κατοίκων ώστε να μπορούν να μετακινούνται και να εργάζονται σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, αναθεώρηση της οδηγίας για την ενιαία άδεια για την απλούστευση των διαδικασιών σχετικά με τους εργαζομένους χαμηλής και μεσαίας εξειδίκευσης και δημιουργία μιας ευρωπαϊκής «δεξαμενής» (pool) ταλέντων μέσω της οποίας θα πραγματοποιείται μεταφορά των ειδικευμένων εργαζομένων που επιθυμούν να μετακινηθούν προς την ΕΕ ανάλογα με τις ανάγκες των εργοδοτών της Ένωσης.

Με λίγα λόγια, διαφαίνεται μια προσπάθεια δημιουργίας νόμιμων δρόμων που οδηγούν προς την ΕΕ έτσι ώστε η Ευρώπη να μετατραπεί σε μια ανοιχτή παγκόσμια συνδεδεμένη ήπειρος αλλά και να περιοριστεί η παράνομη μετανάστευση. Ο ευρωπαϊκός προϋπολογισμός θα στηρίξει τα ανθρωπιστικά προγράμματα εισόδου των κρατών μελών καθώς και τα προγράμματα εργασίας και σπουδών για το άνοιγμα συμπληρωματικών περασμάτων ενώ τα κράτη μέλη παρακινούνται να επιτρέπουν στους πολίτες, τις κοινότητες και την

²⁷⁸ New Pact on Migration and Asylum, σ.10

κοινωνία πολιτών να χρηματοδοτούν πρόσφυγες που έχουν ανάγκη να έρθουν εντός ευρωπαϊκού εδάφους²⁷⁹.

4.2.4 Εμβάθυνση των διεθνών συμπράξεων

Το Σύμφωνο ακόμη αναφέρεται στην υποστήριξη της ένταξης στις τοπικές κοινότητες. Για να πραγματοποιηθεί ομαλή ένταξη των υπηκόων των τρίτων κρατών είναι αναγκαίο οι τοπικές κοινότητες να αντιμετωπίσουν διάφορες προκλήσεις όπως η ανεργία, η ανεπάρκεια προσφοράς ισότιμων ευκαιριών εκπαίδευσης ή κατάρτισης σε πρόσφυγες και μετανάστες καθώς και η περιορισμένη κοινωνική αλληλεπίδραση. Αντίθετα, οι τοπικές κοινότητες καλούνται να βρουν τρόπους ώστε να επωφεληθούν από τους νεοεισερχόμενους και να αξιοποιήσουν σωστά τις δεξιότητες τους, οχυρώνοντας ανοιχτές κοινωνίες. Μεταξύ άλλων προβλέπεται η θέσπιση σχεδίου δράσης για την ένταξη και την ενσωμάτωση για την περίοδο 2021-2024, επίτευξη συμφωνίας επί μιας ανανεωμένης σύμπραξης για την ένταξη προκειμένου να ενδυναμωθεί η συνεργασία με συνδικαλιστικές οργανώσεις, εργοδότες, οργανώσεις, εμπορικό επιμελητήριο ούτως ώστε η ένταξη να πραγματοποιηθεί μέσω της εργασίας και καταγραφή των απόψεων των μεταναστών σχετικά με την ανάπτυξη πολιτικών εντός του πλαισίου μιας εξειδικευμένης ομάδας εμπειρογνομόνων που θα συμβουλεύει την Επιτροπή²⁸⁰.

Ακόμη, ένας από τους κυριότερους στόχους που τέθηκε υπήρξε η ενίσχυση της συνεργασίας στο πλαίσιο της μετανάστευσης μέσα από ολοκληρωμένες, ισορροπημένες και εξατομικευμένες συμπράξεις με τις σημαντικότερες χώρες προέλευσης και διέλευσης. Για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού κρίθηκε αναγκαία η υποστήριξη των χωρών που φιλοξενούν πρόσφυγες και κοινότητες υποδοχής, η δημιουργία οικονομικών ευκαιριών για τους νέους, η καταπολέμηση του λαθρεμπορίου μεταναστών, η βελτίωση της επιστροφής και επανεισδοχής, με επίκεντρο την προώθηση των οικειοθελών επιστροφών και την υποβοήθηση της επανένταξης και η ανάπτυξη ομαλών καναλιών ως εργαλείο της νόμιμης μετανάστευσης. Εκτιμήθηκε ότι με την κοινή δράση μπορούν να επιτευχθούν με μεγαλύτερη ευκολία κοινοί σκοποί. Συνεπώς οι συμπράξεις επεκτείνονται σε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών όπως στην εκπαίδευση, στις θεωρήσεις, στην ανάπτυξη, στο εμπόριο, στην γεωργία, στην

²⁷⁹ New Pact on Migration and Asylum, σ.13-14

²⁸⁰ New Pact on Migration and Asylum, σ.14-15

ενέργεια κ.τ.λ., ενώ η χρήση των χρηματοδοτικών εργαλείων της ΕΕ γίνεται με τρόπο στρατηγικό, συντονισμένο και ευέλικτο. Πέρα από την επιδίωξη διεθνών συμπράξεων, η συνεργασία μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών είναι ιδιαίτερος στενή γι' αυτό και επιχειρείται μια συνεκτική προσέγγιση της μετανάστευσης σε όλα τα επίπεδα δηλαδή αμφίπλευρη, περιφερειακή και παγκόσμια.

Θα μπορούσαν να παρατεθούν τρία παραδείγματα συμπράξεων. Το πρώτο αφορά τη συνεργασία με τους εταίρους ενάντια στο λαθρεμπόριο μεταναστών γι' αυτό προβλέπεται η έκδοση νέου σχεδίου δράσης της ΕΕ για την περίοδο 2021-2025 κατά του παράνομου εμπορίου των υπηκόων τρίτων χωρών, η οργάνωση εκστρατειών ενημέρωσης για τους κινδύνους που ελλοχεύουν από την παράνομη μετανάστευση αλλά και παράθεση νομικών εναλλακτικών λύσεων καθώς και η υποστήριξη για τη διαχείριση των συνόρων και εντατικοποίηση της εργασίας των ευρωπαϊκών οργανισμών²⁸¹. Δεύτερο παράδειγμα αποτελεί η ενίσχυση της συνεργασίας στις επιστροφές, στην επανεισδοχή και στην επανένταξη. Μεταξύ των μέτρων που πάρθηκαν καίριο ρόλο κατέχει η πιστή εφαρμογή των υφιστάμενων συμφωνιών επανεισδοχής και η κινητοποίηση διαφορετικών πολιτικών για την παροχή κινήτρων και τη βελτίωση της συνεργασίας για την επιστροφή και την επανεισδοχή. Αμέσως επόμενο αντιπροσωπευτικό παράδειγμα είναι οι συνεργασίες για άτομα που κατέχουν υψηλές δεξιότητες και ταλέντο με σκοπό να τους παρασχεθούν ποιοτικότερες εργασιακές ευκαιρίες, ανοίγοντας τις νόμιμες οδούς που οδηγούν προς την Ευρώπη. Όπως έχει προαναφερθεί, για την ολοκλήρωση του παραπάνω στόχου θεωρείται απαραίτητη η εντατικοποίηση της συνεργασίας με τους εταίρους για την υποστήριξη της νόμιμης μετανάστευσης, η κατάρτιση προγραμμάτων εργασιακής/ εκπαιδευτικής κινητικότητας, τα οποία χρηματοδοτούνται από την ΕΕ και διαμέσου των οποίων γίνεται αντιστοίχιση των κενών εργασιακών θέσεων και των δεξιοτήτων των μεταναστών, η δημιουργία περισσότερων ευκαιριών και δυνατοτήτων για επαγγελματική εκπαίδευση και επανένταξη των μεταναστών που επιστρέφουν και η ενίσχυση της συνεργασίας με υπουργεία, εργοδότες και κοινωνικούς εταίρους²⁸².

²⁸¹ New Pact on Migration and Asylum, σ.16-17

²⁸² New Pact on Migration and Asylum, σ.18

4.2.5 Ανάπτυξη συμπληρωματικών νόμιμων οδών προστασίας στην ΕΕ

Αξίζει να σημειωθεί ότι το εν λόγω σύμφωνο συνοδεύτηκε από μια σύσταση της Επιτροπής σχετικά με την ανάπτυξη συμπληρωματικών νόμιμων οδών προστασίας στην ΕΕ, όπως η επανεγκατάσταση, η εισδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους μέσω προγραμμάτων κοινοτικής χορηγίας αλλά και διαδρομών που συσχετίζονται με την εκπαίδευση και την εργασία²⁸³. Η Επιτροπή, καθώς και η ΕΚΤ στις ειδικές περιπτώσεις που αναγράφονται στις Συνθήκες έχουν το δικαίωμα να προβαίνουν προς την διατύπωση συστάσεων (Άρθρ.292 ΣΛΕΕ).

Έτσι, αφού λήφθηκε υπόψη ότι ο αριθμός των προσφύγων και όσων αιτούνται διεθνή προστασία αυξάνεται με ιλιγγιώδεις ρυθμούς παγκοσμίως, αναδύθηκε η ανάγκη να ενδυναμωθεί η ικανότητα της Ένωσης να εκπληρώνει το ηθικόν της καθήκον για παροχή αποτελεσματικής βοήθειας. Στην προσπάθεια όμως που καταβάλλει, θα πρέπει να συνεισφέρουν αντίστοιχα και τα κράτη μέλη επιδεικνύοντας την απαραίτητη αλληλεγγύη σε όσους έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας μέσω της προσφοράς νόμιμων οδών στην Ένωση και μέσω της ενίσχυσης της προστασίας εκτός της. Επομένως, η παρούσα σύσταση εκδόθηκε προκειμένου να ενθαρρύνει την προσπάθεια των κρατών μελών για παροχή νόμιμων και ασφαλών διαύλων και να συμβάλλει σε διεθνείς πρωτοβουλίες επανεγκατάστασης και ανθρωπιστικής εισδοχής και στην καλύτερη συνολική διαχείριση της μετανάστευσης.

Η επανεγκατάσταση είναι ένα σημαντικό εργαλείο διότι από την μία προσφέρει προστασία σε εκείνους που χρήζουν διεθνούς προστασίας ενώ από την άλλη παρουσιάζεται ως σύμβολο παγκόσμιας αλληλεγγύης καθόσον βοηθά κράτη εκτός ΕΕ να αντιμετωπίσουν μεγάλο αριθμό ατόμων που αναγκάζονται να τραπούν σε φυγή εξαιτίας πολέμων ή διώξεων. Παράλληλα, προσδίδει συνοχή στην ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης και ασύλου διότι μέσω της εδραίωσης νόμιμων οδών προστασίας συμβάλλει στη διάσωση ζωών, στη μείωση της παράνομης μετανάστευσης και στην αντιμετώπιση των δικτύων λαθρεμπορίας ενώ ταυτόχρονα δεσμεύει και τις χώρες εταίρους.

Η τριετής στρατηγική της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (2019-2021) αναφορικά με την επανεγκατάσταση και τις συμπληρωματικές οδούς, καταρτίζει ένα σχέδιο δράσης για την επέκτασή τους, καθιστώντας σε διαθεσιμότητα πιο πολλές περιοχές, κινητοποιώντας

²⁸³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Μεταναστευτική πολιτική, 2021 διαθέσιμο στο: [Μεταναστευτική πολιτική | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

περισσότερους φορείς και δημιουργώντας πιο φιλόξενες κοινωνίες. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη προκειμένου να διαδραματίσουν έναν παγκόσμιο ηγετικό ρόλο καλούνται να υποστηρίξουν την εφαρμογή της παραπάνω στρατηγικής και να κατορθώσουν να αντιμετωπίσουν την όλο και αυξανόμενη μείωση των χωρών επανεγκατάστασης αλλά και την απότομη πτώση των δεσμεύσεων που απορρέει από εκείνη. Ο πρωταγωνιστικός ρόλος των προγραμμάτων επανεγκατάστασης εξακριβώθηκε ιδιαιτέρως από το 2015 και μετά, καθόσον θεσπίστηκαν δύο επιτυχημένα προγράμματα στα οποία συμμετείχε ένας σπουδαίος αριθμός κρατών μελών με αποτέλεσμα την παροχή καταφυγίου σε πάνω από 70.000 ευάλωτα άτομα τα οποία είχαν ανάγκη διεθνούς προστασίας.

Ειδικότερα, στα πλαίσια του πρώτου προγράμματος, τα κράτη μέλη μαζί με εκείνα που συνδέονται με το Δουβλίνο, συμφώνησαν στην επανεγκατάσταση 22.504 ατόμων από τη Μέση Ανατολή, το Κέρας της Αφρικής και τη Βόρεια Αφρική για την περίοδο 2015-2017. Εν τέλει, επαναγκαταστάθηκαν 19.452 δηλαδή εκπληρώθηκε το 86% της συνολικής δέσμευσης. Στο δεύτερο πρόγραμμα τα κράτη μέλη συμφώνησαν στην επανεγκατάσταση 50.039 ατόμων που προέρχονταν από την Τουρκία, το Λίβανο, την Ιορδανία καθώς και από χώρες της Κεντρικής Μεσογείου και εξ αυτών, τελικά επαναγκαταστάθηκε το 86%, ήτοι 43.827²⁸⁴.

Η Ένωση έπρεπε να μεταβεί από τα ad hoc προγράμματα επανεγκατάστασης σε προγράμματα που λειτουργούν έχοντας ως βάση ένα σταθερό πλαίσιο το οποίο θα διασφάλιζε ότι τα ενωσιακά προγράμματα επανεγκατάστασης θα ήταν βιώσιμα και προβλέψιμα. Για την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού, προτάθηκε από την Επιτροπή κανονισμός το 2016 για τη θέσπιση ενός πλαισίου επανεγκατάστασης της Ένωσης για την παροχή ασφαλών και νόμιμων οδών σε όσους έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Τον Ιούνιο του 2018 επιτεύχθηκε μια μερική προσωρινή πολιτική συμφωνία στην οποία συμπεριλήφθηκε στο πεδίο εφαρμογής του προτεινόμενου Κανονισμού, η ανθρωπιστική εισδοχή παράλληλα με την επανεγκατάσταση. Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι θα συνεχιζόντουσαν οι προσπάθειες επανεγκατάστασης έως ότου εγκαθιδρυθεί ένα σταθερό πλαίσιο, η Επιτροπή κάλεσε τα κράτη μέλη να υποβάλλουν δεσμεύσεις επανεγκατάστασης για το 2020 οι οποίες βασίστηκαν στις συμφωνημένες προτεραιότητες εκείνης της περιόδου. Εν συνεχεία, η τριετής στρατηγική της

²⁸⁴ Commission Recommendation of 23.09.2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, Brussels, C(2020) 6467 final (23.09.2020), σ.1-2

Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (2019-2021) αναφορικά με την επανεγκατάσταση και τις συμπληρωματικές οδούς επιβεβαίωσε τον παγκόσμιο ηγετικό ρόλο της ΕΕ στο συγκεκριμένο τομέα.

Σύμφωνα με την εν λόγω Σύσταση, τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεχίσουν τις επανεγκαταστάσεις από την Τουρκία, την Ιορδανία, το Λίβανο καθώς και από τις βασικές αφρικανικές χώρες που οδηγούν προς την Κεντρική Μεσόγειο, συμπεριλαμβανομένης της Λιβύης, του Νίγηρα, του Τσάντ, της Αιγύπτου, της Αιθιοπίας και του Σουδάν. Θα πρέπει επίσης να υποστηρίξουν τους μηχανισμούς διέλευσης έκτακτης ανάγκης στον Νίγηρα και την Ρουάντα και να διαθέτουν χώρους για επείγουσες επανεγκαταστάσεις. Επιπλέον, η εφαρμογή της Δήλωσης ΕΕ-Τουρκίας εμπερικλείει την ενεργοποίηση του εθελοντικού προγράμματος ανθρωπιστικής εισδοχής με την Τουρκία.

Ωστόσο, το ξαφνικό ξέσπασμα της πανδημίας του κορονοϊού επέφερε την διακοπή των επιχειρήσεων επανεγκατάστασης από τα μέσα Μαρτίου 2020, οι οποίες εκκινήθηκαν εκ νέου στις 18 Ιουνίου 2020. Η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να συνεχίσουν να αντιμετωπίζουν με αλληλεγγύη τους αιτούντες διεθνούς προστασίας και τις χώρες εκτός ΕΕ που φιλοξενούν μεγάλο αριθμό προσφύγων μέσω της διασφάλισης ότι θα συνεχιστούν οι διαδικασίες που σχετίζονται με την επανεγκατάσταση. Για την διευκόλυνση της επιτέλεσης του παραπάνω σκοπού, η Επιτροπή κάλεσε τα κράτη μέλη να εξετάσουν νέους τρόπους εργασίας, όπως η εξ αποστάσεως συνέντευξη²⁸⁵.

Πέρα όμως από την οικονομική στήριξη που προσφέρει η Ένωση, μια ποικιλία μέτρων τίθεται σε ισχύ προκειμένου να υποστηριχτούν τα κράτη μέλη στο πεδίο της επανεγκατάστασης και συγκεκριμένα, το ευρωπαϊκό γραφείο υποστήριξης ασύλου βοηθά τις ευρωπαϊκές χώρες να εκπληρώσουν τις δεσμεύσεις τους. Ειδικότερα, στην Κωνσταντινούπολη λειτουργεί από τον Απρίλιο του 2019 η Διευκόλυνση Υποστήριξης Επανεγκατάστασης η οποία βοηθά τα κράτη μέλη στις επανεγκαταστάσεις προερχόμενες από Τουρκία. Επίσης, αξιολογη λογίζεται η λειτουργία από τον Ιανουάριο του 2020 του Δικτύου επανεγκατάστασης και ανθρωπιστικής εισδοχής το οποίο προάγει τη συνεργασία και την ανταλλαγή γνώσεων των ευρωπαϊκών χωρών. Επιπλέον, τα διάφορα κοινοτικά προγράμματα χορηγίας μπορούν να βοηθήσουν τα κράτη μέλη να αυξήσουν τον αριθμό των διαθέσιμων τόπων επανεγκατάστασης, ενσωματώνοντας επιτυχώς τους πρόσφυγες στις κοινότητες υποδοχής. Γενικότερα, οι συνεργασίες μεταξύ του κράτους και των οργανώσεων της

²⁸⁵ Commission Recommendation of 23.09.2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, σ.3-4

κοινωνίας πολιτών, ατόμων ή ομάδας ατόμων, ιδιωτικών χορηγών συμβάλλουν στην οικονομική, πρακτική και ηθική υποστήριξη της εισόδου και της ένταξης των προσφύγων.

Παράλληλα, εξίσου σημαντική θεωρείται η ύπαρξη ανθρωπιστικών διαδρόμων, που αφορούν ένα μοντέλο κοινοτικής χορηγίας που εφαρμόζεται στις μέρες μας από θρησκευτικές οργανώσεις στην Ιταλία, στην Γαλλία και στο Βέλγιο οι οποίες βρίσκονται σε συνεργασία με τις αντίστοιχες εθνικές κυβερνήσεις. Οι ιδιώτες χορηγοί εμπλέκονται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας εισδοχής, από τον εντοπισμό όσων χρήζουν διεθνούς προστασίας έως τη μεταφορά τους στο οικείο κράτος μέλος. Αναλαμβάνουν ακόμη την υποδοχή και την ένταξη και επωμίζονται το σχετικό κόστος. Από το 2016, πάνω από 2700 άτομα κατέφθασαν στην Ευρώπη μέσω αυτής της διαδρομής, κυρίως στην Ιταλία και στη Γαλλία.

Εν κατακλείδι, η Ένωση εκτιμώντας τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την κοινοτική χορηγία θα συνεχίσει να προάγει τη διεύρυνση των ικανοτήτων των φορέων της κοινωνίας πολιτών που διαπλέκονται σε κοινοτικά προγράμματα χορηγίας καθώς και να προωθεί τις διακρατικές ανταλλαγές που στηρίζονται στην ανταλλαγή γνώσεων προκειμένου να αναβαθμιστούν τα υπάρχοντα προγράμματα ή και να δημιουργηθούν νέα. Επιπροσθέτως, για να αξιοποιηθούν οι δεξιότητες και τα προσόντα των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας κρίνεται σκόπιμο να χρησιμοποιηθούν άλλες συμπληρωματικές οδοί για την εισδοχή όπως η εκπαίδευση ή η εργασία. Αρκετά κράτη μέλη προάγουν προγράμματα τα οποία διευκολύνουν την πρόσβαση στις υπάρχουσες νομικές οδούς όπως για φοιτητές ή για εργαζομένους χρησιμοποιώντας το ευρωπαϊκό εργαλείο προφίλ δεξιοτήτων για υπηκόους τρίτων κρατών. Το παραπάνω διαδικτυακό εργαλείο προσφέρει αρωγή στην χαρτογράφηση και στην καταγραφή των προσόντων και των δεξιοτήτων των ατόμων με μεταναστευτικό υπόβαθρο²⁸⁶.

Λιγότερο από το 3% των προσφύγων παγκοσμίως έχει πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Ακόμη και όταν διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα και τις αναγκαίες γνώσεις στερούνται της πρόσβασης στις πληροφορίες αλλά και στα οικονομικά μέσα τα οποία θα τους καθοδηγήσουν να υποβάλλουν αίτηση στα προπτυχιακά ή στα μεταπτυχιακά προγράμματα της Ένωσης. Γι' αυτό οι ευρωπαϊκές χώρες καλούνται να βελτιώσουν την πρόσβαση στα πανεπιστήμια για τους νέους που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας και έτσι

²⁸⁶ Commission Recommendation of 23.09.2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, σ.5-6

να απλουστεύσουν την διαδικασία έγκρισης τους στην επικράτεια τους ως φοιτητές. Η ανάληψη των παραπάνω πρωτοβουλιών ενδεχομένως να απαιτεί γλωσσική κατάρτιση, ευελιξία στα κριτήρια εισδοχής σε προγράμματα σπουδών, καθώς και υποτροφίες και ειδικά μέτρα ένταξης κατά την άφιξη. Η Επιτροπή με σκοπό να διευκολύνει την εκτέλεση αυτών των προγραμμάτων προωθεί την εκμάθηση από ομότιμους και την ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των κρατών μελών.

Η σύσταση ακόμη, υπογραμμίζει τη σημασία της συνεργασίας των κρατών μελών με τον ιδιωτικό τομέα, τους εργοδότες, τα συνδικάτα και την κοινωνία των πολιτών για την ανάπτυξη καινοτόμων διεθνών προγραμμάτων εργασιακής κινητικότητας για όσους χρήζουν προστασίας. Παράλληλα, το ευρωπαϊκό γραφείο υποστήριξης ασύλου (EASO) μαζί με το Δίκτυο Επανεγκατάστασης και Ανθρωπιστικής εισδοχής θα υποστηρίζει την προσπάθεια των χωρών της Ένωσης στη σχεδίαση και στην εφαρμογή προγραμμάτων για την ανθρωπιστική εισδοχή και για άλλες συμπληρωματικές οδούς.

Συμπερασματικά, η προαναφερόμενη σύσταση αποσκοπεί να αυξήσει τον αριθμό των κρατών μελών που εμπλέκονται με την επανεγκατάσταση και την ανθρωπιστική εισδοχή. Οι ευρωπαϊκές χώρες που δεν έχουν εκπληρώσει πλήρως τις δεσμεύσεις τους για την περίοδο 2018-2019 ενθαρρύνονται να τις ολοκληρώσουν το 2020 και το 2021. Την περίοδο 2020-2021, τα ευρωπαϊκά κράτη οφείλουν να συνεχίσουν τις σχετικές με την επανεγκατάσταση δραστηριότητες εν μέσω της πανδημίας του κορονοϊού και να επικεντρώσουν τις δεσμεύσεις τους στην διασφάλιση της συνέχισης της επανεγκατάστασης από την Τουρκία των Σύριων, των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων που εκτοπίστηκαν εξαιτίας της συριακής σύγκρουσης ούτως ώστε να εκτελεστεί η δήλωση της ΕΕ-Τουρκίας του Μαρτίου 2016. Θα πρέπει ακόμη, να συνεχιστεί η επανεγκατάσταση από το Λίβανο και την Ιορδανία καθώς και από τη Λιβύη, τον Νίγηρα, το Τσαντ, την Αίγυπτο, την Αιθιοπία και το Σουδάν για να σταθεροποιηθεί η κατάσταση στην Κεντρική Μεσόγειο.

Τέλος, ιδιαίτερη προτεραιότητα δόθηκε στο δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης, καθώςσον πραγματοποιήθηκε έκκληση για την θέση σε ισχύ προγραμμάτων υποστήριξης της οικογενειακής επανένωσης τα οποία διευκολύνουν την πρόσβαση στην πληροφόρηση και απλουστεύουν την διαδικασία υποβολής αίτησης²⁸⁷.

²⁸⁷ Commission Recommendation of 23.09.2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, σ.7-9

4.3 Κριτική επί του Ευρωπαϊκού Συμφώνου

Ενώ στις 23 Σεπτεμβρίου η Επιτροπή είχε παρουσιάσει την πρόταση της, την αμέσως επόμενη μέρα τα μέλη της επιτροπής πολιτικών ελευθεριών, δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων του ΕΚ εξέτασαν και αντιπαρέθεσαν τις απόψεις τους σχετικά με το νέο σχέδιο για το Σύμφωνο Ασύλου και Μετανάστευσης²⁸⁸. Για την συντριπτική πλειοψηφία των πολιτικών ομάδων το νέο Σύμφωνο θεωρήθηκε ελλιπές, διεγείροντας μεικτές αντιδράσεις.

Στην συζήτηση που διεξήχθη ανάμεσα στην επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών του ΕΚ και τον αντιπρόεδρο της Επιτροπής Μαργαρίτη Σχοινά καθώς και την επίτροπο εξωτερικών υποθέσεων, Ylva Johansson, ορισμένοι ευρωβουλευτές επιδοκίμασαν την συγκεκριμένη πρωτοβουλία, θεωρώντας την ως ένα βήμα προς την σωστή κατεύθυνση προκειμένου να βοηθηθούν οι χώρες που έρχονται αντιμέτωπες με κύματα προσφύγων και μεταναστών ενώ άλλοι συμφώνησαν ότι αυτός ενδεχομένως να αποτελεί τον μόνο τρόπο ώστε να σημειωθούν σημαντικά βήματα προόδου, λόγω της στάσης αρκετών χωρών της ΕΕ. Ωστόσο, όλοι έκριναν απαραίτητη την παροχή περισσότερο ευδιάκριτων πληροφοριών για τον τρόπο που θα εφαρμοστούν οι προτάσεις.

Αρκετοί ομιλητές διερωτήθηκαν αν τα νέα μέτρα που πάρθηκαν θα είχαν την ικανότητα να παρεμποδίσουν μια επανάληψη της ανθρωπιστικής καταστροφής στον καταυλισμό των προσφύγων που υπέστη ύστερα από την πυρκαγιά στη Μόρια. Αμφιβολίες επίσης εκφράστηκαν αναφορικά με το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις νέες διαδικασίες ελέγχου ατόμων και προστασίας των συνόρων αλλά και κράτησης των αιτούντων άσυλο. Επιπλέον, ορισμένοι κατέκριναν τη διατήρηση της αρχής στον Κανονισμό του Δουβλίνου ότι η χώρα εισόδου οφείλει να εξετάζει τις αιτήσεις ασύλου που κατατίθενται. Ερωτήσεις ακόμη προξένησε το νέο μέτρο που δίνει τη δυνατότητα στις χώρες που αντιτίθενται στη μεταφορά προσφύγων στο έδαφος τους να μπορούν να επωμιστούν το κόστος επιστροφής όσων εξ αυτών δεν έχουν δικαίωμα παραμονής εντός ΕΕ, καθόσον οι ευρωβουλευτές εξέφρασαν τις ανησυχίες τους για το τι επρόκειτο να συμβεί αν η πλειοψηφία των κρατών μελών ακολουθήσει

²⁸⁸ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Μεικτές οι αντιδράσεις των ευρωβουλευτών για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2020 διαθέσιμο στο: [Μεικτές οι αντιδράσεις στο ΕΚ για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

αυτό το δρόμο. Ζητήθηκαν συμπληρωματικά και περισσότερες εξηγήσεις και λεπτομέρειες για τον τρόπο που οι νέοι κανόνες θα εκτελεστούν επιτυχώς.

Στον αντίποδα, κάποιες ομάδες διοχέτευσαν την διαμαρτυρία τους αναφορικά με την απουσία πρόβλεψης συνεργασίας με τρίτες χώρες που θα αποσκοπούσε στην ίδρυση κέντρων υποδοχής για την εξέταση αιτημάτων ασύλου εκτός ένωσης, δίνοντας έμφαση στο γεγονός ότι η ΕΕ οφείλει να διατηρήσει μια στάση περισσότερο άκαμπτη και λιγότερο ελαστική απέναντι στους διακινητές²⁸⁹.

Όσον αφορά τις πιο πρόσφατες εξελίξεις, τον Ιούνιο του 2021, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμφώνησε από κοινού με το Συμβούλιο να μετατραπεί η Υπηρεσία Υποστήριξης της ΕΕ για το Άσυλο (EASO) στον αυτόνομο Οργανισμό της ΕΕ για το Άσυλο²⁹⁰. Πρόκειται για μια πρωτοβουλία που θεωρείται κλειδί στο πλαίσιο του Νέου Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, στοχεύοντας να προσδώσει στην διαδικασία ασύλου περισσότερη ποιότητα, ομοιομορφία και ταχύτητα. Ειδικότερα, προβλέπει τη συγκρότηση ομάδας 500 εμπειρογνομόνων για την παροχή αποτελεσματικότερης στήριξης στα εθνικά συστήματα ασύλου που καλούνται να φέρουν εις πέρας μεγάλο φόρτο υποθέσεων, καθιστώντας το συνολικό σύστημα διαχείρισης της μετανάστευσης της ΕΕ πιο τελεσφόρο και βιώσιμο²⁹¹. Ο νεοσύστατος οργανισμός διαθέτει ενισχυμένους πόρους οι οποίοι προορίζονται για την παροχή στήριξης στις επιχειρήσεις μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης, ενώ ταυτόχρονα θα προωθήσει τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών ώστε να σημειωθεί πρόοδος στη λειτουργία του κοινού συστήματος ασύλου²⁹². Επίσης, ιδιαίτερη μέριμνα δίνεται για την

²⁸⁹ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Σύμφωνο Ασύλου και Μετανάστευσης: αμφιβολίες εκφράζουν οι ευρωβουλευτές, 2020 διαθέσιμο στο: [Σύμφωνο Ασύλου και Μετανάστευσης: αμφιβολίες εκφράζουν οι ευρωβουλευτές | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

²⁹⁰ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η απάντηση της ΕΕ στην μεταναστευτική πρόκληση, 2021 διαθέσιμο στο: [Η απάντηση της ΕΕ στην μεταναστευτική πρόκληση | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

²⁹¹ European Commission, New Pact on Migration and Asylum: Agreement reached on the new European Union Agency for Asylum, Brussels, 29.6.2021 διαθέσιμο στο: [Agreement reached on the new EU Asylum Agency \(europa.eu\)](#)

²⁹² Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η απάντηση της ΕΕ στην μεταναστευτική πρόκληση, 2021

εγκαθίδρυση της θέσης υπευθύνου θεμελιωδών δικαιωμάτων ο οποίος καθίσταται αρμόδιος για τον νέο μηχανισμό κατάθεσης καταγγελιών καθώς και για την δημιουργία μηχανισμού για τον έλεγχο της εκτέλεσης των κανόνων ασύλου από τα κράτη μέλη, ο οποίος θα τύχει πλήρης εφαρμογής από τις 31 Δεκεμβρίου 2023, εφόσον αναθεωρηθούν οι κανόνες του Δουβλίνου.

Πιο συγκεκριμένα, ύστερα από αξίωση των ευρωβουλευτών προβλέφθηκε η εγκαινίαση θέσης για Υπεύθυνο Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ο οποίος επωμίζεται την ευθύνη για την διασφάλιση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων όχι μόνο εντός του πλαισίου δραστηριοποίησης του Οργανισμού αλλά και σε ευρύτερο πλαίσιο αναφορικά με την ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου. Παράλληλα, η ομάδα των 500 εθνικών εμπειρογνομόνων θα τοποθετείται μετά από αίτημα των κρατών μελών σε ομάδες υποστήριξης για το άσυλο, συνεισφέροντας επιτόπου μέσω τεχνικής και επιχειρησιακής συνδρομής. Άρα, γίνεται κατανοητό ότι ο νεοσύστατος Οργανισμός θεωρείται το πρώτο δομικό στοιχείο για ένα νέο Σύστημα που θα στηρίζεται στην ουσιαστική αλληλεγγύη, στις καρποφόρες διαδικασίες ασύλου και στην ανθεκτικότερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων²⁹³.

Από την άλλη μεριά, το ΕΚ ενέκρινε το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης για την περίοδο 2021-2027, το οποίο ανήλθε σε 9,88 δισ. ευρώ. Το νέο ταμείο θα οχυρώσει περαιτέρω την κοινή πολιτική ασύλου της ΕΕ, θα αναπτύξει τη νόμιμη μετανάστευση σύμφωνα με τις ανάγκες των κρατών μελών, θα υποβοηθήσει την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών και θα συνεισφέρει στην πάταξη της παράνομης μετανάστευσης. Τα χρήματα θα διατεθούν με τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να διασφαλιστεί η δίκαια μοιρασιά της ευθύνης υποδοχής προσφύγων και αιτούντων άσυλο στην Ένωση. Εγκρίθηκε, ακόμη η δημιουργία νέου Ταμείου Ολοκληρωμένης Διαχείρισης των Συνόρων, του οποίου ο προϋπολογισμός καταφθάνει τα 6,24 δισ. ευρώ και θα διατεθεί για την βέλτιστη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα το σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα. Επίσης, το ταμείο αποσκοπεί στην εδραίωση μιας κοινής ομοιόμορφης πολιτικής θεωρήσεων (βίζα) και πρόκειται να καταρτίσει προστατευτικά μέτρα για τα ευάλωτα άτομα όπως τα ασυνόδευτα παιδιά που έρχονται στην Ευρώπη. Οι κανονισμοί για τα

²⁹³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκή πολιτική για το άσυλο: ένας ανανεωμένος, ενισχυμένος Οργανισμός της ΕΕ, 2021 διαθέσιμο στο: [Ευρωπαϊκή πολιτική για το άσυλο: ένας ανανεωμένος, ενισχυμένος Οργανισμός της ΕΕ | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

συγκεκριμένα ταμεία θα εκτελεστούν με αναδρομική ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2021²⁹⁴.

Συμπεράσματα

Η Ευρώπη αποτελεί ένα σταυροδρόμι δεσμών (οικογενειακών, οικονομικών, γεωγραφικών, ιστορικών, πολιτισμικών) με ποικίλες περιοχές προέλευσης και διέλευσης μεταναστών. Η μετανάστευση αποτελεί συστατικό στοιχείο της ταυτότητας της καθόσον τα κράτη μέλη ως χώροι κανόνων δικαίου και δημοκρατικών αξιών και ως πεδία πολυεπίπεδης ανάπτυξης, ήταν και είναι τόποι διαμονής και προορισμού εκατομμυρίων μεταναστών²⁹⁵.

Η μετανάστευση δεν υπήρξε αυτοσκοπός της ΕΕ αλλά θεωρήθηκε ως ένα ζήτημα συμπληρωματικό της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων το οποίο τελικά αποτέλεσε αντικείμενο ξεχωριστής κοινοτικής πολιτικής. Πλέον, η Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική είναι γεγονός και συμπεριλαμβάνει σταδιακά όλο και περισσότερες πτυχές της μετανάστευσης δηλαδή, από τη νόμιμη είσοδο και παραμονή είτε για εργασία είτε για έρευνα και σπουδές, την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, έως την κατάρτιση πολιτικής για την διευκόλυνση της ένταξης των μεταναστών στα κράτη μέλη υποδοχής και τη διαχείριση των μεταναστευτικών κυμάτων²⁹⁶.

Το νέο σύμφωνο μετανάστευσης και ασύλου βελτίωσε σημαντικά τις πολιτικές και τις διαδικασίες στους παραπάνω τομείς, θέτοντας ως προτεραιότητα την πρόταξη της εμπιστοσύνης, της ευθύνης και της αλληλεγγύης. Αναμφισβήτητα, δόθηκε σπουδαία ώθηση στις διεθνείς συνεργασίες και συμπράξεις παρόλα αυτά, για να τύχουν καλύτερης διαχείρισης οι μεταναστευτικές ροές, τα κράτη μέλη πρέπει να βοηθήσουν στην οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανάπτυξη των χωρών από τις οποίες κατάγονται οι παράνομοι μετανάστες ούτως ώστε να καθίσταται αξιοπρεπής και βιώσιμη η διαβίωση των υπηκόων

²⁹⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το ΕΚ εγκρίνει δύο ταμεία για την πολιτική ασύλου και τη διαχείριση των συνόρων, 2021 διαθέσιμο στο: [Το ΕΚ εγκρίνει δύο ταμεία για την πολιτική ασύλου και τη διαχείριση των συνόρων | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

²⁹⁵ Παπακωνσταντής (2016), σ.203-204

²⁹⁶ Σαμπατάκου (2010⁵), σ. 246-247

τρίτων κρατών στις χώρες καταγωγής τους και έτσι να μην γεννάται η επιθυμία εγκατάλειψης της πατρίδας τους.

Αν επιχειρούσαμε να περιγράψουμε την ισχύουσα ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, θα διαπιστώναμε ότι βασίζεται στον έλεγχο των ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων του μεταναστευτικού φαινομένου. Η Ένωση δηλαδή έχει ανάγκη από μετανάστες τόσους ώστε να καλύψει τα κενά του εργατικού και επιστημονικού δυναμικού και τόσους ώστε να καθίσταται εφικτή η σταδιακή κοινωνική τους ένταξη. Για να εκτελέσει ορθώς τον παραπάνω έλεγχο εφαρμόζει μια «αφιλόξενη» πολιτική για τους παράνομους μετανάστες και μια «φιλική» για τους αιτούντες άσυλο, για όσους βρίσκονται σε καθεστώς νομιμότητας και για εκείνους που επιλέγουν τη νόμιμη οδό εισόδου στην ΕΕ²⁹⁷.

²⁹⁷ Παπακωνσταντής (2016), σ.215

Πηγές- Βιβλιογραφία

Ελληνική Βιβλιογραφία

Βέικου/Λαλαγιάννη, Μετανάστευση, Κοινωνικές και Πολιτισμικές Εκφάνσεις, θεωρητικά σχήματα, εννοιολογικοί προσδιορισμοί και ορολογία, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, Αθήνα 2015, διαθέσιμο στο: [Metanasteysi PDF-KOY_FINAL.pdf \(kallipos.gr\)](#)

Γραφείο του Υπατού Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 Για το Καθεστώς των Προσφύγων, 6η εκδ., Αθήνα 2009, διαθέσιμο στο: [ΓΡΑΦΕΙΟ \(auth.gr\)](#)

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση, Η ανταπόκριση της ΕΕ στην προσφυγική κρίση: η προσέγγιση των κέντρων υποδοχής και ταυτοποίησης (hotspot), αριθμ.06, 2017, διαθέσιμο στο: [SR MIGRATION HOTSPOTS_EL.pdf \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μετανάστευση και άσυλο, Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια, Για την οικοδόμηση μιας ανοικτής και ασφαλούς Ευρώπης, 2013, διαθέσιμο στο: [file:///C:/Users/Evgeniamaria/Downloads/Μετανάστευση%20και%20άσυλο.pdf](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή- Δελτίο Τύπου, Νέο ξεκίνημα για τη μετανάστευση: Οικοδόμηση εμπιστοσύνης και επίτευξη νέας ισορροπίας μεταξύ ευθύνης και αλληλεγγύης, Βρυξέλλες, 2020

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, 2021 διαθέσιμο στο: [Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων - Consilium \(europa.eu\)](#)

Η Ελλάδα στις Βρυξέλλες, Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην ΕΕ, Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014), 2017

Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην ΕΕ, Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, 2017 διαθέσιμο στο: [Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας: Πρόγραμμα της Στοκχόλμης \(2010 - 2014\) \(mfa.gr\)](#)

N.Nugent, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα 2012

Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016⁵

Παπαδάκη Π., (2020), Η συνταγματική και διεθνής προστασία της Ιθαγένειας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σακκούλα

Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, εκδ.Σακκούλα, Αθήνα 2016

Παπακωνσταντής, Η πολιτική ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016, διαθέσιμο στο: [ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ ΕΕ τελικό\[2305843009215431388\].pdf](#)

Παπασιώπη-Πασιά Ζωή, (2007), Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, 3η Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σακκούλα

Παπασιώπη-Πασιά Ζ.,(2015), Δίκαιο Αλλοδαπών, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σακκούλα

Σαμπατάκου, Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2010⁵

Τσιάτσιος θ., (2017), Δίκαιο Αλλοδαπών, Β' Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σακκούλα,

Ελληνική νομολογία

ν.3900/2010 (ΦΕΚ Α΄213/17.12.2010), «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις.»

ν.3907/2011 (ΦΕΚ Α΄ 7/26.01.2011) Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ "σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη - μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών" και λοιπές διατάξεις, διαθέσιμο στο: [ΝΟΜΟΣ 3907/2011 \(Κωδικοποιημένος\) - ΦΕΚ Α 7/26.01.2011 \(kodiko.gr\)](#)

ν. 4251/2014 (ΦΕΚ Α' 80/1.01.2014) Νέου Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης, διαθέσιμο στο: [NOMOS 4251/2014 - Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης \(odigostoupoliti.eu\)](#)

ν. 4375/2016 (ΦΕΚ Α' 51/3.4.2016) «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις»

Π.Δ. 167/2014 «Τροποποίηση του π.δ. 114/2010 "Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα" (L 326/13.12.2005)»

Υπουργική Απόφαση 334 από 16.1.2014 του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, με θέμα «Κανονισμός Λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών».

Ενωσιακό δίκαιο

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης ένα χρόνο μετά: Προς μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, Βρυξέλλες, COM(2006) 735 τελικό

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για τη Μετανάστευση, COM (2015) (13.5.2015) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52015DC0240 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα, Βρυξέλλες, COM(2008) 359 τελικό, διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52008DC0359 - EL \(europa.eu\)](#)

Απόφαση 2006/560/ΔΕΥ της 24ης Ιουλίου 2006, για την τροποποίηση της απόφασης 2003/170/ΔΕΥ σχετικά με την κοινή αξιοποίηση των αξιωματικών συνδέσμων που τοποθετούνται στο εξωτερικό από τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου των κρατών μελών, L 219/31 (10.8.2006)

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την Πράσινη Βίβλο σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, Βρυξέλλες, SOC/280, COM(2007) 301 τελικό διαθέσιμο στο:

<https://www.bing.com/search?q=Κοινού+Ευρωπαϊκού+Συστήματος+Ασύλου+2007&qsn&form=QBRE&sp=-1&rpq=κοινού+ευρωπαϊκού+συστήματος+ασύλου+200&sc=0-39&sk=&cvid=FB367C9AD00A4FB692C8AE68C44EB874>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κανονισμός για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/EK του Συμβουλίου και του προτεινόμενου κανονισμού (ΕΕ) XXX/XXX [Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης], Βρυξέλλες, COM(2020) 610 final (23.9.2020) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52020PC0610 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/4 (4.5.2010) διαθέσιμο στο: [Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης — Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες \(ypes.gr\)](#)

Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 13440/08, ASIM 72 (24/09/2008), διαθέσιμο στο: [Microsoft Word - st13440.el08 \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2887η σύνοδος του Συμβουλίου Δικαιοσύνη και Εσωτερικές υποθέσεις, Βρυξέλλες, 11653/08 (24-25/07/2008)

Κανονισμού(ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257 (19.10.1968), διαθέσιμο στο: [Κανονισμός \(ΕΟΚ\) αριθ. 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

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 C 254 της 19/08/1997 σσ. 1 – 12 διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 32003R0343 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ.1987/2006 της 20ής Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), L 381/4 (28.12.2006) διαθέσιμο στο: [LexUriServ.do \(europa.eu\)](http://LexUriServ.do(europa.eu))

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 862/2007 της 11ης Ιουλίου 2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 311/76 του Συμβουλίου περί τηρήσεως στατιστικών για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους, L 199/23 (31.7.2007)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 810/2009 της 13ης Ιουλίου 2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, L 243/1 (15.09.2009) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 32009R0810 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://EUR-Lex - 32009R0810 - EN - EUR-Lex (europa.eu))

Κανονισμός (ΕΕ) 604/13 της 26ης Ιουνίου 2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση), L 180/ 31 (29.6.2013) διαθέσιμο στο: [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 \(europa.eu\)](http://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 (europa.eu))

Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 της 22ας Οκτωβρίου 2013 για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur), L 295/11 (6.11.2013) διαθέσιμο στο: [Κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων \(Eurosur\) \(europa.eu\)](http://Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur) (europa.eu))

Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 της 9ης Μαρτίου 2016 περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κωδικοποιημένο κείμενο), Κώδικας συνόρων του Σένγκεν, διαθέσιμο στο: Άρθρο 1 - Κώδικας συνόρων του Σένγκεν - Αντικείμενο και αρχές | Νομοθεσία | Lawspot

Κανονισμός (ΕΕ) 2020/851 της 18ης Ιουνίου 2020 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία, L 198/1 (22.6.2020)

Οδηγία 68/360/ΕΚ του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των

οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας, ΕΕ L 257 της 19.10.1968, διαθέσιμο στο: [Οδηγία 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

Οδηγία 2005/85/ΕΚ της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, L 326/13 (13.12.2005)

Οδηγία 2008/115 της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, L 348/98 (24.12.2008)

Οδηγίας 2011/95/ΕΕ της 13ης Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση), L 337/14 (20.12.2011)

Οδηγία 2013/32/ΕΕ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση), L180/60 (29.6.2013)

Οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (αναδιατύπωση), Βρυξέλλες, COM(2018) 634 final (12.9.2018) διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0634&from=EN>

Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ C 254 της 19.8.1997, σσ. 1-12, διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 41997A0819\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Συμβούλιο, Εντολή της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση: Κατάρτιση σχεδίων δράσης για ορισμένες από τις σημαντικότερες χώρες προέλευσης και διέλευσης των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών, έγγρ. 5264/99, Βρυξέλλες, 13 Ιανουαρίου 1999, διαθέσιμο στο: [Microsoft Word - 05264.gr9 \(europa.eu\)](#)

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2887η σύνοδος του Συμβουλίου Δικαιοσύνη και Εσωτερικές υποθέσεις, Βρυξέλλες, 11653/08 (24-25/07/2008) διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/PRES_08_205

Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, διαθέσιμο στο: [Σ Χ Ε Δ Ι Ο \(europa.eu\)](http://europa.eu)

Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Στρασβούργου, 8 και 9 Δεκεμβρίου 1989, έγγρ. SN 441/2/89, 8-9.12.1989, διαθέσιμο στο [1989 december - strasbourg gr .pdf \(europa.eu\)](http://europa.eu)

Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών 15 και 16 Οκτωβρίου 2008, Βρυξέλλες, CONCL4, 14368/08 (15-16/10/2008) διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/DOC_08_4

Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 26/27 Ιουνίου 2014, Βρυξέλλες, EUCO 79/14, CO EUR 4, CONCL 2 (27.6.2014), σ.1 διαθέσιμο στο: [GEN \(europa.eu\)](http://europa.eu)

Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αριθ. C 191 της 29/07/1992 σ. 0001 – 0110 διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 11992M/TXT - EL \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu)

Συνθήκης του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, αριθ. C 340 της 10/11/1997 σ. 0001 – 0144

Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης- Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, C115/5 (4.5.2010)

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, C 326/399 (26.10.2012) διαθέσιμο στο: [Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης \(europa.eu\)](http://europa.eu)

Διεθνές δίκαιο

ΕΔΔΑ (Τμήμα διευρυμένης σύνθεσης) Υπόθεση M.S.S κατά Βελγίου και Ελλάδας (προσφυγή 30696) Απόφαση της 21.01.2011, M.S.S.v Belgium and Greece [GC], Application No. 30696/09 διαθέσιμο στο: [ECtHR - M.S.S. v Belgium and Greece \[GC\], Application No. 30696/09 | European Database of Asylum Law \(asylumlawdatabase.eu\)](http://ecj.europa.eu)

Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου διαθέσιμο στο: [Άρθρο 8 - Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής | Νομοθεσία | Lawspot](#)

Lawspot, Τι προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, 2016 διαθέσιμο στο: [Τι προβλέπει η Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων | Βοηθητικά Κείμενα | Lawspot](#)

Σύμβασης της 28.4.1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, διαθέσιμο στο: [ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ 1951 ΓΙΑ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ \(refworld.org\)](#)

Διαδικτυακές Πηγές

Αρχή Προστασίας Δεδομένων, Ονομαστικά Αρχεία Επιβατών-PNR διαθέσιμο στο: [Ονομαστικά Αρχεία Επιβατών - PNR | Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα \(dpa.gr\)](#)

Ευρωπαϊκή Ένωση, Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA) διαθέσιμο στο: [Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης \(FRA\) | Ευρωπαϊκή Ένωση \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκή Ένωση, CEPOL διαθέσιμο στο: [Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την κατάρτιση στον τομέα της επιβολής του νόμου \(CEPOL\) | Ευρωπαϊκή Ένωση \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πως να υποβάλετε καταγγελία σε επίπεδο ΕΕ, διαθέσιμο στο: [Πώς να υποβάλετε καταγγελία σε επίπεδο ΕΕ | Ευρωπαϊκή Επιτροπή \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική έκθεση για τη δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2013, διαθέσιμο στο: [Γενική Έκθεση για τη Δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2013 - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Προς ένα βιώσιμο και δίκαιο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, Δελτίο Τύπου, 4 Μαΐου 2016, διαθέσιμο στο http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_el.htm

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου, Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πραγματοποιεί πρόοδο όσον αφορά το πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση, Βρυξέλλες, 27 Μαΐου 2017 διαθέσιμο στο: [Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πραγματοποιεί πρόοδο όσον αφορά το πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο διαθέσιμο στο: [Νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο | Ευρωπαϊκή Επιτροπή \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Εξερευνώντας τα αίτια της μετανάστευσης: Γιατί μεταναστεύουν οι άνθρωποι; , 2020 διαθέσιμο στο: [Εξερευνώντας τα αίτια της μετανάστευσης: Γιατί μεταναστεύουν οι άνθρωποι; | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Μεταναστευτική πολιτική, 2021 διαθέσιμο στο: [Μεταναστευτική πολιτική | Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η Ευρώπη και το Προσφυγικό, Αιτήσεις ασύλου διαθέσιμο στο: [Αιτήσεις Ασύλου στην ΕΕ | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Μεικτές οι αντιδράσεις των ευρωβουλευτών για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου, 2020 διαθέσιμο στο: [Μεικτές οι αντιδράσεις στο ΕΚ για το νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η μεταναστευτική κρίση στην Ευρώπη, Η προσφυγική κρίση σε αριθμούς, 2020 διαθέσιμο στο: [Η μεταναστευτική κρίση στην Ευρώπη | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το μεταναστευτικό στην Ευρώπη, Η πρόκληση της μετανάστευσης, 2020 διαθέσιμο στο: [Το μεταναστευτικό στην Ευρώπη | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Η απάντηση της ΕΕ στην μεταναστευτική πρόκληση, 2021 διαθέσιμο στο: [Η απάντηση της ΕΕ στην μεταναστευτική πρόκληση | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκή πολιτική για το άσυλο: ένας ανανεωμένος, ενισχυμένος Οργανισμός της ΕΕ, 2021 διαθέσιμο στο: [Ευρωπαϊκή πολιτική για το άσυλο: ένας ανανεωμένος, ενισχυμένος Οργανισμός της ΕΕ | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Το ΕΚ εγκρίνει δύο ταμεία για την πολιτική ασύλου και τη διαχείριση των συνόρων, 2021 διαθέσιμο στο: [Το ΕΚ εγκρίνει δύο ταμεία για την πολιτική ασύλου και τη διαχείριση των συνόρων | Επικαιρότητα | Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο \(europa.eu\)](#)

European Asylum Support Office, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο, 2014 διαθέσιμο στο: [BZ0213822ELC3.pdf \(europa.eu\)](#)

Lsj, greek monolingual διαθέσιμο στο: [έπιοικος - Ancient Greek \(LSJ\)](#)

Ξένη Βιβλιογραφία

Commission Recommendation of 15.12.2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey, Strasbourg (15.12.2015), C(2015) 9490 διαθέσιμο στο: [eu-com-turkey-vol-admission-c-9490-15.pdf \(statewatch.org\)](#)

Commission Recommendation of 23.09.2020 on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, Brussels, C(2020) 6467 final (23.09.2020),

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Next operational steps in the EU-TURKEY Cooperation in the field of migration, Brussels, (16.3.2016), COM (2016) 166 final, διαθέσιμο στο: [COM\(2016\)166/F1 - EN \(uoa.gr\)](#)

Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, COM(2020) 609 final (23.9.2020) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52020DC0609 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on the Report on Migration and Asylum, Brussels, COM(2021) 590 final (29.9.2021), διαθέσιμο στο: [report-migration-asylum.pdf \(europa.eu\)](#)

Conclusions European Council 25 and 26 June 2015, Brussels, EUCO 22/15, διαθέσιμο στο: [161.pdf \(fransamalingvongeusau.com\)](#)

Delegation of the European Union to Turkey, Turkey and the EU, Migration Policies, 2018 διαθέσιμο στο: [Turkey and the EU - European External Action Service \(europa.eu\)](#)

Draft multiannual programme: "The Hague Programme; strengthening freedom, security and justice in the European Union", Council of the European Union, Brussels, 13302/2/04 REV 2 (22.10.2004), διαθέσιμο στο: [hague-programme-draft2.pdf \(statewatch.org\)](http://www.statewatch.org/hague-programme-draft2.pdf)

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions EU, Action Plan against migrant smuggling (2015-2020), Brussels, COM(2015) 285 final (27.5.2015), διαθέσιμο στο: [eu action plan against migrant smuggling en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-1113_en.htm)

European Commission, Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016) 197 final, (06.04.2016), διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197>

European Commission, Communication from the Commission on a new Pact on Migration and Asylum, Brussels, COM(2020) 609 final (23.9.2020) διαθέσιμο στο: [EUR-Lex - 52020DC0609 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0609)

European Commission, New Pact on Migration and Asylum (23.9.2020), σ.2 διαθέσιμο στο: [new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf \(europa.eu\)](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-20-1731_en.htm)

European Commission, New Pact on Migration and Asylum, A common framework for solidarity and responsibility sharing, COM(2020) 609 final (23.9.2020)

European Commission, New Pact on Migration and Asylum: Agreement reached on the new European Union Agency for Asylum, Brussels, 29.6.2021 διαθέσιμο στο: [Agreement reached on the new EU Asylum Agency \(europa.eu\)](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-21-1111_en.htm)

European Council, EU-Turkey statement, 18 March 2016, 2016 διαθέσιμο στο: [EU-Turkey statement, 18 March 2016 - Consilium \(europa.eu\)](http://www.consilium.europa.eu/media/106677/main/attachment/data/file/106677)

European Council, Migration policy: Council agrees partial negotiating position on return directive, 2019 διαθέσιμο στο: [Migration policy: Council agrees partial negotiating position on return directive - Consilium \(europa.eu\)](http://www.consilium.europa.eu/media/106677/main/attachment/data/file/106677)

European Council, 28-29 June 2018, Migration διαθέσιμο στο: [European Council, 28-29/06/2018 - Consilium \(europa.eu\)](http://www.consilium.europa.eu/media/106677/main/attachment/data/file/106677)

Eurostat, Asylum in the EU Member States, (20.3.2020), διαθέσιμο στο: [6ee052a9-ffb8-d170-e994-9d5107def1a8 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1&code=sdg_10_30_01_01_01_01_01)

European Parliament, The proposed Return Directive (recast), Substitute Impact Assessment διαθέσιμο στο: [The proposed Return Directive \(recast\) - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/efsd/return-directive/)

Frontex, General Report 2015, διαθέσιμο στο: [Frontex general report 2015 - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://frontex.europa.eu/media/default/default-source/general-reports/2015-frontex-general-report/)

M.Gozdziak Elzbieta, Main Izabella, Suter Brigitte, (Eds.) (2020), Europe and the refugee response, Routledge

M.Guillon, Réfugiés et immigrants d'Europe de l'Est, Revue européenne des migrations internationales, vol. 5, n°3, 1989, διαθέσιμο στο: [Réfugiés et immigrants d'Europe de l'Est - Persée \(persee.fr\)](https://www.persee.fr/doc/pe_0014-1801_1989__5_3)

Nedergaard P., Borders and the EU legitimacy problem: the 2015–16 European Refugee Crisis, 2018, Introduction διαθέσιμο στο: [Full article: Borders and the EU legitimacy problem: the 2015–16 European Refugee Crisis \(tandfonline.com\)](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09638189.2018.1525923)

Presidency Conclusions, Introduction, The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Brussels, 14292/04 ANNEX I, 4-5/11/2004, διαθέσιμο στο: [Microsoft Word - 82534 \(statewatch.org\)](https://www.statewatch.org/docs/default-source/eu-legal-affairs/20040414-hague-programme-strengthening-freedom-security-and-justice-in-the-european-union-annex-i.pdf)

Presidency, Mid-term review of the JHA strategic guidelines - Information from the Presidency, Brussels (1.12.2017), 15224/1/17 REV 1 διαθέσιμο στο: [pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/efsd/mid-term-review/)

Schmitt C., The concept of the political, expanded edition, 2008, σ. xvi διαθέσιμο στο: [The Concept of the Political: Expanded Edition - Carl Schmitt - Google Books](https://books.google.gr/books?id=9MmEAAAAMAAJ)

SchengenvisaInfoNews, Turkey Threatens to Suspend EU Migrant Deal Due to Lack of Visa-free Travel to EU, 2019 διαθέσιμο στο: [Turkey Threatens to Suspend EU Migrant Deal Due to Lack of Visa-free Travel to EU - SchengenVisaInfo.com](https://www.schengenvisaInfo.com/news/turkey-threatens-to-suspend-eu-migrant-deal-due-to-lack-of-visa-free-travel-to-eu/)

Standard Eurobarometer 89, Public opinion in the European Union, Spring 2018 διαθέσιμο στο: [Microsoft Word - eb89_FiR_en_final.docx \(lounaestlane.ee\)](#)

Traité instituant la Communauté Economique Européenne, διαθέσιμο στο: [TRAITÉ instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes \(europa.eu\)](#)

V. Guiraudon, L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire, Pouvoirs, 2013/1 (n° 144), διαθέσιμο στο <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-1-page-79.htm>