



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Π.Μ.Σ «ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»



«Η μεταφορά του ενωσιακού κεκτημένου για το άσυλο στην Ελλάδα»

Διπλωματική εργασία

Σπουδαστής : Νικολόπουλος Γιώργος Α.Μ : 7111Μ029

Επιβλέπων καθηγητής: Παπακωσταντής Μάρκος

Νοέμβριος 2013

*Η αδικία, οπουδήποτε και εάν συμβαίνει, απειλεί τη δικαιοσύνη παντού..
Είμαστε παγιδευμένοι σε έναν ιστό αναπόφευκτης αμοιβαιότητας, δεμένοι με
ένα νήμα κοινού πεπρωμένου. Οτιδήποτε επηρεάζει κάποιον άμεσα,
επηρεάζει όλους μας έμμεσα.*

Martin Luther King Jr, «Γράμμα από τη φυλακή του Birmingham», 16
Απριλίου 1963, ΗΠΑ

Πρόλογος & Ευχαριστίες

Μέσα στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση», οι σπουδαστές ανέλαβαν την εκπόνηση τελικών εργασιών.

Η παρούσα εργασία με θέμα **«Η μεταφορά του ενωσιακού κεκτημένου για το άσυλο στην Ελλάδα»** γράφτηκε μετά το πέρας των μαθημάτων του γ' εξαμήνου και υπό την καθοδήγηση του επιβλέποντος καθηγητού κ. Μάρκου Παπακωσταντή στον οποίο εκφράζω τις ευχαριστίες μου για την καθοδήγηση αυτή. Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τον υπεύθυνο του ΠΜΣ και καθηγητή μου κ. Δονάτο Παπαγιάννη ο οποίος μέσα από τις διαλέξεις του μου μετέφερε τα απαραίτητα ερεθίσματα για τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Νοιώθω υποχρεωμένος να ευχαριστήσω όλο το επιστημονικό προσωπικό του ΠΜΣ «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση» για όλη τη γνώση που μου μετέφεραν και χωρίς να καταβάλλω ως μεταπτυχιακός φοιτητής ούτε ένα ευρώ ως δίδακτρο, κάτι το οποίο δεν συμβαίνει σε άλλα Πανεπιστήμια.

Κλείνοντας, ευχαριστώ ειλικρινά τους γονείς μου, την αδερφή μου και τους φίλους μου για την ηθική και ψυχολογική στήριξη που μου παρείχαν.

Περίληψη

Η παρούσα μεταπτυχιακή εργασία στα πλαίσια του Μεταπτυχιακού Προγράμματος «Εθνική και Κοινοτική διοίκηση» του Παντείου Πανεπιστημίου, πραγματεύεται την ενωσιακή πολιτική για το άσυλο αλλά και την μεταφορά του κεκτημένου αυτού στην ελληνική έννομη τάξη. Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι αφενός η αποτύπωση της εξέλιξης της ενωσιακής πολιτικής ασύλου και αφετέρου η εξέταση και αξιολόγηση της ορθής ή μη εφαρμογής της στην Ελλάδα. Η αποτύπωση της εξέλιξης του ενωσιακού κεκτημένου για το άσυλο γίνεται κυριώς με την παράθεση των θεσμικών αλλαγών μέσα από τις Συνθήκες, το παράγωγο δίκαιο αλλά και τα πενταετή προγράμματα δράσης. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται για το σύστημα του Δουβλίνου (I, II, III). Στη συνέχεια επιχειρείται η απεικόνιση της Ελληνικής πραγματικότητας σχετικά με την αποτελεσματική ή μη μεταφορά του ενωσιακού κεκτημένου για το άσυλο. Τέλος, αναλύεται η σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία συνδιαμόρφωσε την ευρωπαϊκή πολιτική για το άσυλο. Εν κατακλείδι, ο συντάκτης της παρούσας διπλωματικής εργασίας έχοντας ως σκοπό να αναδείξει την μεγάλη αυτή πρόκληση που αντιμετωπίζει η ΕΕ εξαιτίας της πολυπλοκότητας του θέματος, των τεράστιων δυσκολιών αλλά και των λεπτεπίλεπτων προσεγγίσεων που απαιτεί η προστασία της ανθρώπινης ζωής, καταλήγει στην παράθεση των συμπερασμάτων που άπτονται της Ευρωπαϊκής και Ελληνικής διάστασης.

Résumé

Cette thèse dans le programme d'études supérieures, Maitrise II avec titre "Administration national et communautaire» de l'université de Panteion, concerne la politique européenne d'asile et son transfert dans l'ordre juridique grec. Le sujet de cette thèse est d'une part, l'analyse de la construction de la politique d'asile de l'UE et d'autre part d'examiner et d'évaluer la application de cette politique en Grèce. En posant les changements institutionnels dans les traités, le droit dérivé et les plans d'action de cinq ans, l'auteur de cette thèse essaye à démontrer l'évolution de cette politique. Mention particulière est faite pour le système de Dublin (I, II, III). Puis, l'auteur essaye de démontrer la situation grecque l'installation du droit d'asile en Grèce. Enfin, il traite de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour européenne de justice qui contribuent à façonner la politique européenne en matière d'asile. En conclusion, l'auteur de cette thèse comme étant destiné à mettre en évidence le défi majeur de l'UE en raison de la complexité de la politique d'asile, les énormes difficultés et les approches délicates que la protection de la vie humaine nécessite, en citant des conclusions concernant la dimension grecque et européenne.

Περιεχόμενα

Πρόλογος.....	3
Περίληψη – Abstract.....	4
Περιεχόμενα	5
Ευρετήριο συντμήσεων και συντομογραφιών.....	7
Εισαγωγή.....	8

Πρώτο μέρος

Πρόσφυγες- Διεθνής έννομη τάξη και ενωσιακό κεκτημένο για το άσυλο

1.1 Η διεθνής προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο...	10
1.2 Η εξέλιξη της πολιτικής ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	13
1.2.1 Η εξέλιξη του ασύλου μέσω του πρωτογενούς δικαίου.....	14
1.2.2 Η εξέλιξη του ασύλου μέσω των πενταετών προγραμμάτων δράσης.....	17
1.3 Η εξέλιξη του ασύλου μέσω του παραγώγου δικαίου.....	32
1.3.1 Οδηγίες 2004/83/ΕΚ και 2011/95/ΕΕ περί αναγνώρισης καθεστώτος του πρόσφυγα.....	39
1.3.2 Κανονισμός σύστασης και λειτουργίας του FRONTEX.....	40
1.3.3 Απόφαση ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων.....	44
1.3.4 Η πορεία προς ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου και το σύστημα του Δουβλίνου.....	48
1.3.4.1 Η σύμβαση του Δουβλίνου.....	48
1.3.4.2 Κανονισμός 343/2003 : Δουβλίνο II.....	49
1.3.4.3 Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου και ο κανονισμός 604/2013 : Δουβλίνο III.....	52
1.3.5 Ο κανονισμός 603/2013 της 26 Ιουνίου 2013 : EURODAC.....	57
1.3.6 Ο Κανονισμός Eurosur της 22 οκτώβρη 2013.....	58

Μέρος δεύτερο

Η εφαρμογή της πολιτικής ασύλου στην Ελλάδα

2.1	Το άσυλο στην Ελληνική έννομη τάξη.....	62
2.1.1	Το Σύνταγμα του 1975/86/01/08.....	62
2.1.2	Το άρθρο 5 παρ. 2 υποπάρ. β' του Συντάγματος 1975/1986/2001/08.....	63
2.1.3	Διατάξεις συμπληρωματικές του άρθρου. 5 παρ. 2 υποπάρ. β'.....	65
2.2	Η εξέλιξη της νομοθεσίας για το άσυλο στην Ελλάδα.....	67
2.2.1	Οι πρώτες νομοθετικές ρυθμίσεις για το άσυλο: Ν. 1975/1991 και Ν. 2452/1996.....	67
2.2.2	Νόμος 3907/2011: Σύσταση της Υπηρεσίας Ασύλου.....	69
2.3	Η εφαρμογή της πολιτικής ασύλου στην Ελλάδα σήμερα.....	70
2.3.1	Η διαδικασία αίτησης ασύλου στην Ελλάδα σύμφωνα με το ισχύον Π.Δ. 141/2013....	73
2.3.2	Το σύμφωνο επανεισδοχής μεταξύ Ελλάδας – Τουρκίας.....	84
2.3.3	Πρόσφατη νομολογία Ελληνικών δικαστηρίων για το άσυλο	88
2.4	Οι εκταμιεύσεις από την ΕΕ προς την Ελλάδα.....	90
2.5	Ο Κανονισμός Δουβλίνο II & η εφαρμογή του στην Ελλάδα-Νομολογία ΔΕΕ και ΕΔΔΑ..	96
2.5.1	Το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο των υποθέσεων M.S.S., C-411/10 και C-493/10 μεταξύ διεθνούς και ενωσιακού δικαίου.....	96
2.5.2	Το τεστ του ΕΔΔΑ: τα κράτη της ΕΕ ως «υπεύθυνα» για την προστασία των αιτούντων ασύλου κατά το σύστημα της ΕΣΔΑ (άρθρα 3 και 13 ΕΣΔΑ).....	99
2.5.3	ΔΕΕ: Το «μαχητό» τεκμήριο της ασφαλούς χώρας και η «αναστολή» του Κανονισμού Δουβλίνο II για την Ελλάδα.....	100
2.5.4	ΔΕΕ: Απόφαση-4/11 της 14.11.2013.....	101
2.5.5	ΔΕΕ Απόφαση-528/11: Ο αιτών άσυλο στην ΕΕ μπορεί να παραμένει υπό κράτηση.....	103
2.5.6	Οι επιπτώσεις των αποφάσεων των ΕΔΔΑ και ΔΕΕ στο σύστημα του Δουβλίνου από μια κριτική σκοπιά.....	109
3.	Γενικά συμπεράσματα αντί επιλόγου.....	110
	Βιβλιογραφία.....	112

Ευρετήριο συντμήσεων και συντομογραφιών

ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Δ.Δ.Α	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Ε.Ε Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΚΑ	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης
Ε.Σ.Δ.Α	Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ΕΣΠΕ	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους
Ε.Σ.Π	Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες Ε.Τ.Π Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες
Ε.Χ.Π.Α	Ειδικό Χώρο Παραμονής Αλλοδαπών
Μ.Κ.Ο	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Ν.	Νόμος
Ο.Η.Ε	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Π. Κ	Ποινικός Κώδικας
Π.Δ	Προεδρικό Διάταγμα
Σ	Σύνταγμα Σ.τ.Π
ΣΤΠ	Συνήγορος του Πολίτη
Σύμβαση	Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων Ύπατη Αρμοστεία Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
Φ.Ε.Κ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις χώρες του τρίτου κόσμου μετά από αιώνες εκμετάλλευσης, τα τελευταία χρόνια διαμορφώνονται συνθήκες πολέμου, οικολογικής υποβάθμισης, διατροφικής κρίσης και τεράστιας φτώχειας με αποτέλεσμα σημαντικά τμήματα του πληθυσμού τους να κατευθύνονται προς τις αναπτυσσόμενες χώρες σε αναζήτηση καλύτερης τύχης σε χώρες άλλες από αυτές που γεννήθηκαν.

Είτε από επιλογή για καλύτερη ζωή είτε από το φόβο της δίωξης, μετανάστες και πρόσφυγες διανύουν τεράστιες αποστάσεις αναζητώντας το δικαίωμα στη ζωή και στην αξιοπρεπή διαβίωση.

Αυτό το φαινόμενο της μετανάστευσης στη σύγχρονη μορφή του και στις σημερινές διαστάσεις είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την παγκοσμιοποίηση και δημιουργεί τεράστια μεταναστευτικά κύματα. Ο μεταναστευτικός αυτός όγκος έχει ως τελικό προορισμό χώρες οι οποίες χαρακτηρίζονται ως κράτη-δικαίου. Ως εκ τούτου, η Ευρώπη ως περιλαμβάνουσα κράτη δικαίου αποτελεί την «γη της επαγγελίας» για το μεταναστευτικό ρεύμα. Η λογική αυτή έλξη αυτή έχει αντιμετωπιστεί με κανόνες σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Ο στόχος των κανόνων για το άσυλο που έχουν θεσπιστεί από την ΕΕ είναι αφενός η παροχή προστασίας στους αιτούντες διεθνούς προστασίας και αφετέρου η αποτροπή της μόνιμης εγκατάστασης προσφύγων στα κράτη μέλη της Ε.Ε. και η γενικότερη συρρίκνωση του αριθμού των αιτούντων άσυλο στο έδαφος της Ε.Ε. Σε εθνικό επίπεδο, η Ελλάδα ως κράτος μέλος της Ε.Ε. συμμετέχει στη επιδίωξη των παραπάνω στόχων, χωρίς να έχει μέχρι σήμερα αναπτύξει μια οργανωμένη και συνεκτική πολιτική για το άσυλο συνεχίζοντας, τυπικά και άτυπα, της παράδοση της χώρας ενδιάμεσου σταθμού.

Ακόμη όμως και μέσα σε αυτό τον μεταναστευτικό όγκο πρέπει να διαχωρίσουμε τους οικονομικούς μετανάστες από τους πρόσφυγες.

Πρόσφυγες είναι τα άτομα που αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους ή συνήθους διαμονής τους (στην περίπτωση των ανιθαγενών), εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου δίωξης, για λόγους που σχετίζονται με τις πολιτικές τους πεποιθήσεις, την εθνική ή φυλετική τους προέλευση, τη θρησκεία τους, ή με το ότι ανήκουν σε μια ιδιαίτερη κοινωνική

ομάδα. Για τους παραπάνω λόγους, δικαιούνται άσυλο και διεθνή προστασία στη χώρα όπου καταφεύγουν. Στην ευρύτερη έννοια των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, συμπεριλαμβάνονται και τα άτομα τα οποία, χωρίς τον παραπάνω φόβο δίωξης, κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη, λόγω ένοπλων συρράξεων ή γενικευμένης βίας. Χαρακτηριστικό και των δυο περιπτώσεων είναι ότι οι πρόσφυγες δεν μπορούν να απολαύσουν προστασίας στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής τους.

Μετανάστες είναι τα άτομα που εγκαταλείπουν τη χώρα καταγωγής τους προσβλέποντας σε καλύτερες συνθήκες εργασίας και γενικά διαβίωσης, στις χώρες τελικού προορισμού τους. Αν και ολοένα περισσότερο σήμερα οι λόγοι του ξεριζωμού είναι αναγκαστικοί, παρά αποτέλεσμα «ελεύθερης επιλογής» (ιδιαίτερα σε περιπτώσεις φυσικών ή περιβαλλοντικών καταστροφών ή απόλυτης φτώχειας), οι μετανάστες έχουν καταρχήν τη δυνατότητα να επιστρέψουν στην πατρίδα τους όποτε το θελήσουν, σε αντίθεση με τους πρόσφυγες.

Η διάκριση των δύο κατηγοριών εξακολουθεί να έχει νόημα και μεγάλη σημασία, δεδομένου ότι οι πρόσφυγες, ελλείψει εθνικής προστασίας, προστατεύονται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και άλλα διεθνή και ευρωπαϊκά κείμενα. Σο δικαίωμά τους να ζητήσουν άσυλο αποτελεί βασική αρχή της Οικουμενικής Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Επομένως, η χορήγηση ασύλου δεν αποτελεί πράξη «φιланθρωπίας» ούτε εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Ελλάδας, αλλά υποχρέωσή της με βάση τις διεθνείς συνθήκες, την ευρωπαϊκή και την ελληνική νομοθεσία.

Όταν κάνουμε λόγο για «άσυλο» αναφερόμαστε στην προστασία της ελεύθερης σκέψης. Το άσυλο εξασφαλίζει την προστασία το απυρόβλητο, το άτρωτο, το καταφύγιο. Ενώ το «πολιτικό άσυλο» είναι ένας θεσμός, ο οποίος σε συνάρτηση με πολιτικοϊδεολογικές ανακατατάξεις αναδεικνύεται σε ένα από τους σημαντικότερους θεσμούς προστασίας όσων μέσα από τη δίνη αυτών των μεταβολών, υφίστανται διώξεις. Ο βαθμός κατοχύρωσης του πολιτικού ασύλου συνιστά ένα ισχυρό κριτήριο δημοκρατικότητας μιας έννομης τάξης.

Η δημοκρατικότητα στην Ελληνική έννομη τάξη πλήττεται από την μη αποτελεσματική αντιμετώπιση των προσφυγικού ζητήματος από το Ελληνικό

Κράτος. Οι λόγοι που συνέβαλαν στην μετατροπή της Ελλάδας από χώρα αποστολής μεταναστών που ήταν μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 σε χώρα υποδοχής μεταναστών είναι ποικίλοι: η γεωγραφική θέση της χώρας, η κατάρρευση των καθεστώτων του υπαρκτού σοσιαλισμού, αλλά και το γεγονός ότι ήταν το μοναδικό κράτος στη Βαλκανική χερσόνησο που ήταν μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης επισημαίνονται ως οι κυριότεροι. Εξαιτίας αυτών των ιδιαιτεροτήτων υπάρχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την περίπτωση της Ελλάδας τόσο για την αποφυγή άσχημων πρακτικών αλλά και για την εξέλιξη του κοινού Ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.

Μέρος πρώτο

Πρόσφυγες: Διεθνής έννομη τάξη και Ενωσιακό κεκτημένο για το άσυλο

Στο πρώτο μέρος αφού παραθέσουμε το Διεθνές προστατευτικό πλαίσιο για το άσυλο, θα εστιάσουμε στην πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το ίδιο ζήτημα παραθέτοντας τα στάδια εξέλιξης της πολιτικής αυτής.

1.1 Η διεθνής προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο

Τόσο οι πρόσφυγες όσο και οι αιτούντες άσυλο από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου συνιστούν υποκείμενα τόσο γενικής όσο και ειδικής προστασίας. Έτσι, είναι αναγκαίο να έχει κανείς υπόψη του τόσο το δίκαιο που ρυθμίζει ειδικά το status των προσφύγων σε διεθνές επίπεδο, όμως δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής ότι και το γενικό διεθνές δίκαιο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εφαρμόζεται παράλληλα και συμπληρωματικά, αφού οι πρόσφυγες αλλά και οι αιτούντες άσυλο είναι επίσης και αυτονόητα υποκείμενα προστασίας των συμβάσεων που τους προστατεύουν ως φορείς ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Μεταξύ γενικού και ειδικού διεθνούς κανονιστικού πλαισίου δημιουργείται μια σύνθετη σχέση, η οποία επικεντρώνεται στην κυρίαρχη σημασία της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων γενικά για την προστασία των προσφύγων και των αιτούντων ασύλου ειδικότερα.

Πράγματι, εάν τα δικαιώματα όλων των ανθρώπων προστατεύονταν επαρκώς και σωστά αυτό «θεωρητικά θα σήμαινε ότι δεν θα υπήρχαν πρόσφυγες» αφού η κύρια συνιστώσα και αιτία της προσφυγιάς είναι η επιβολή διακρίσεων και/ή διώξεων κατά παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των υποκειμένων τους¹. Παράλληλα, είναι ορθή και εξαιρετικά επίκαιρη η άποψη η οποία επισημαίνει ότι η διεθνής έννομη τάξη παρέχει ένα ασφαλές και

¹Βλ. Μ. Σταυροπούλου, «Πρόσφυγες και Ανθρώπινα Δικαιώματα», σε 50 χρόνια της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1948-1998, (επιμ. Κ. Κούφα), Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1999, σελ. 153, 156-157.

συνεκτικό πλαίσιο προστασίας για τους πρόσφυγες και τους αιτούντες πολιτικό άσυλο, στις χρονικές και ιστορικές εκείνες περιόδους όπου τα κράτη αρχίζουν να ερμηνεύουν στενά το προσφυγικό δίκαιο. Η υπόθεση M. S. S. επιβεβαιώνει ιδιαίτερα τη θέση αυτή, στο βαθμό που το σύστημα της ΕΣΔΑ επιτυγχάνει να παράσχει στους προσφεύγοντες αποτελεσματική προστασία δια της γενικής και όχι της ειδικής προστασίας των δικαιωμάτων. Η παρατήρηση αυτή υποδεικνύει γλαφυρά ότι τόσο τα διεθνή και περιφερειακά κείμενα, αλλά και τα όργανα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μπορούν τελικά να προσφέρουν ένα σημαντικό και ουσιαστικό έρεισμα για την προστασία των προσφύγων. Για τους λόγους αυτούς, είναι ορθή η επισήμανση ότι η συζήτηση γύρω από τα δικαιώματα των προσφύγων δεν μπορεί παρά να είναι και συζήτηση γύρω από τα ανθρώπινα δικαιώματα και ότι οι μηχανισμοί προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε διεθνές επίπεδο μπορούν να είναι ιδιαίτερα χρήσιμοι και για τα ζητήματα των προσφύγων.

Για παράδειγμα, δεν μπορεί κανείς να αγνοήσει τη σημασία της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία στο άρθρο 14 παρ. 1 κατοχυρώνει το δικαίωμα του καθενός να ζητά άσυλο. Χρειάζεται να τονιστεί, όμως, ότι αυτή η ρύθμιση δεν είναι εισαγωγική ενός δικαιώματος σε άσυλο, αλλά ενός δικαιώματος στην αίτηση ασύλου². Στη θεωρία γίνεται δεκτό ότι η χορήγηση ασύλου συνιστά εν τέλει κυριαρχικό δικαίωμα του ίδιου του κράτους (principle of sovereignty), από την οποία απορρέει ταυτόχρονα η υποχρέωση όλων των υπολοίπων κρατών να σεβαστούν τη σχετική επιλογή ως κυριαρχική και όχι για αντίστοιχο δικαίωμα των υποκειμένων. Στο πλαίσιο αυτό, ένα κράτος είναι δυνατόν να σταθμίσει άλλα δικαιώματα, αρχές ή συμφέροντα προκειμένου να προβεί στη χορήγηση ασύλου, όπως για παράδειγμα η κρατική ασφάλεια. Αυτό σημαίνει ότι τόσο το κράτος που κυριαρχικά επιλέγει να μην χορηγήσει άσυλο δεν υπέχει ευθύνη έναντι οποιουδήποτε άλλου κράτους και αντίστοιχα ότι το υποκείμενο δεν μπορεί να διεκδικήσει ένα δικαίωμα στο άσυλο *stricto sensu*, αλλά τη διεξαγωγή μιας διαδικασίας η οποία να σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα του, τα δικαιώματα ακρόασης, προσφυγής και δίκαιης δίκης. Είναι πρόδηλο ότι στις χώρες τις οποίες κατοχυρώνεται Συνταγματικά ένα δικαίωμα ασύλου ο όρος έχει διττή έννοια. Σημαίνει από τη μία μεριά το δικαίωμα ενός κράτους στην παροχή ασύλου απέναντι στα άλλα κράτη και από την άλλη, το δικαίωμα ενός ατόμου στην παροχή και απόλαυση ασύλου απέναντι στο Κράτος, το Σύνταγμα του οποίου το κατοχυρώνει. Το Διεθνές δίκαιο καθιερώνει το δικαίωμα ασύλου μόνο με την πρώτη έννοια που είναι απόρροια της κυριαρχίας των κρατών,

² Βλ. Δονάτος Παπαγιάννης (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 485.

ενώ το δικαίωμα ασύλου με τη δεύτερη έννοιά του υπάρχει μόνο στο μέτρο που κατοχυρώνεται από τα Συντάγματα αυτά³.

Σημαντική, όμως, για τους πρόσφυγες είναι η προστασία που τους παρέχεται σε διεθνή κείμενα αναφορικά με την απαγόρευση γενικά κάθε βασανιστηρίου και κάθε απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας. Η απαγόρευση αυτή εισάγεται άλλοτε ειδικά, με χαρακτηριστικό το παράδειγμα του άρθρου 7 του 'Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα', αλλά συνιστά και ειδικό αντικείμενο της διεθνούς 'Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά των Βασανιστηρίων και της Σκληρής, Απάνθρωπης ή Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας'. Είναι άλλωστε στο πλαίσιο του άρθρου 3 σε συνδυασμό με το άρθρο 1 της ΕΣΔΑ που το ΕΔΔΑ με τη νομολογία του , α) απαγορεύει με απόλυτους όρους τον οποιοδήποτε βασανισμό, εξευτελιστική, απάνθρωπη μεταχείριση ή τιμωρία των αιτούντων ασύλου στα κράτη υποδοχής ενώ, β) έχει αναγνωρίσει ως θετική υποχρέωση των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης να μην απελαύνουν τους αιτούντες σε κράτη όπου υπάρχει η βάσιμη υπόνοια ότι θα υποστούν μια μεταχείριση προσβλητική προς τις εγγυήσεις του άρθρου 3 ΕΣΔΑ.

Κομβικής σημασίας για την εξέταση των ζητημάτων προστασίας των προσφύγων στο διεθνές δίκαιο είναι η Σύμβαση της Γενεύης του 1951, ενώ ιδιαίτερης έμφασης χρήζουν τα άρθρα 1 (Α παρ. 2 και ΣΤ), 5 και 33. Στο άρθρο 1 Α παρ. 2 ορίζεται ποιος θεωρείται πρόσφυγας κατά το νόημα των διατάξεων της Σύμβασης. Ο ορισμός αυτός καλύπτει τόσο υποκείμενα τα οποία διαθέτουν ιθαγένεια, όσο και ανιθαγενείς. Ως προς τα πρόσωπα τα οποία διαθέτουν την ιθαγένεια ενός κράτους, αυτά θα πρέπει να πληρούν σωρευτικά τις παρακάτω προϋποθέσεις, προκειμένου να μπορούν να επικαλεστούν την προστασία που παρέχει η Σύμβαση: α) να βρίσκονται εκτός του κράτους του οποίου την υπηκοότητα έχουν β) να βιώνουν δικαιολογημένο φόβο δίωξης εξαιτίας περιοριστικά αριθμούμενων λόγων (φυλή, θρησκεία, εθνικότητα, κοινωνική τάξη ή πολιτικές πεποιθήσεις) και γ) να μην μπορούν ή να μην επιθυμούν να ζητήσουν προστασία από το κράτος του οποίου έχουν την ιθαγένεια ακριβώς επειδή υπάρχει το στοιχείο του δικαιολογημένου – και για συγκεκριμένους λόγους – φόβου.

Από την άλλη πλευρά, τα ανιθαγενή πρόσωπα προσδιορίζονται ως πρόσφυγες εάν, για τους ίδιους λόγους οι οποίοι αναφέρθηκαν αμέσως πιο πάνω: α) βρίσκονται εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής

³ Βλ. Αθ. Ράικος, Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη δικαιώματα, έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη, 4^η έκδοση 2011, σελ. 492 , σημείωση 139

τους και β) δεν επιθυμούν ή δε μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα αυτή. Βέβαια, στο ίδιο άρθρο διευκρινίζεται ότι ακόμη και αν ένα πρόσωπο συγκεντρώνει όλες τις παραπάνω προϋποθέσεις, δεν μπορεί να επικαλείται την προστατευτική δύναμη της Σύμβασης εάν: α) έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, β) έχει διαπράξει σοβαρό αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου ή γ) είναι ένοχο ενεργειών αντίθετων προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών⁴.

Παράλληλα, το άρθρο 5 ρυθμίζει τη σχέση της Σύμβασης με άλλα κείμενα προστασίας των προσφύγων, ορίζοντας ότι η Σύμβαση δεν θίγει δικαιώματα που από άλλες πηγές είναι δυνατόν να αρυσθούν οι πρόσφυγες. Η ρύθμιση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία στο βαθμό που επιτρέπει τη συμπληρωματική ενέργεια διεθνούς, ενωσιακού, αλλά και συστήματος προστασίας της ΕΣΔΑ στην περίπτωση των αιτούντων ασύλου.

Ας σημειωθεί δε ότι τη Σύμβαση της Γενεύης συμπληρώνει το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 «σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων». Η σημασία του Πρωτοκόλλου αυτού είναι μεγάλη και επισημαίνεται στη θεωρία. Πράγματι, στο κείμενο της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 (άρθρο 1 Α παρ. 2) ορίστηκε ότι η Σύμβαση εφαρμόζεται για καταστάσεις δημιουργημένες πριν την 1η Ιανουαρίου 1951. Δηλαδή εάν στο πρόσωπο κάποιου συνέτρεχαν μεν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα (δηλ. φόβος δίωξης που να είναι δικαιολογημένος κ.λπ.- βλ. ανωτέρω), αλλά ο λόγος για τον οποίο συνέτρεχαν είχε προκύψει μετά την 1η Ιανουαρίου 1951, το πρόσωπο αυτό δεν θα μπορούσε να κάνει χρήση των ευεργετικών διατάξεων της Σύμβασης. Το χρονικό αυτό περιορισμό ήρθε να άρει το Πρωτόκολλο του 1967 (Προοίμιο και άρθρο 1 παρ. 2), σύμφωνα με το οποίο τα κράτη αναλαμβάνουν να συμμορφώνονται με τις ουσιαστικές διατάξεις της Σύμβασης του 1951, αλλά πλέον χωρίς το προαναφερθέν χρονικό όριο.

1.2 Η εξέλιξη της πολιτικής ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η πολιτική ασύλου στην Ε.Ε έχει σημειώσει σημαντική εξέλιξη ιδίως τα τελευταία 15 χρόνια. Η εξέλιξη αυτή βασίζεται στην ολοένα στενότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών, στην άμβλυνση των ανομοιοτήτων τους αλλά και στην θέληση των ίδιων των κρατών να αντιμετωπίσουν από κοινού ένα τόσο σημαντικό ζήτημα. Η εξέλιξή βέβαια πέρασε από αρκετά

⁴ Βλ. <http://www.constitutionalism.gr/site/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asyll/>

στάδια και συνεχίζεται. Σε αυτό το σημείο πρέπει να αναφερθούμε τόσο στην εξέλιξη του πρωτογενούς δικαίου, στα σχέδια δράσης για το άσυλο αλλά και στην επίδραση του δευτερογενούς δικαίου στην ευρύτερη εξέλιξή του.

1.2.1 Η εξέλιξη του πρωτογενούς δικαίου

Πρώτη φορά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) τα ζητήματα θεωρήσεων (visa), ασύλου και μετανάστευσης ανακηρύσσονται σε «θέματα κοινού ενδιαφέροντος». Τα θέματα όμως αυτά εντάσσονται στον τρίτο πυλώνα και τη διακυβερνητική διαδικασία λήψης αποφάσεων που απαιτούνται ομόφωνες αποφάσεις. Εντούτοις αυτό αποτελεί το πρώτο ουσιαστικό βήμα σε επίπεδο Συνθήκης στην πορεία κοινοτικοποίησης της πολιτικής μετανάστευσης, η οποία βασιζόταν μέχρι τότε στην αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών.

Με τη θέση σε ισχύ το 1999 της Συνθήκης του Άμστερνταμ (η οποία είχε υπογραφεί το 1997) το Σύστημα Σένγκεν που μέχρι τότε είχε διακυβερνητικό χαρακτήρα και αναπτυσσόταν υπό τον λεγόμενο «τρίτο πυλώνα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνεργασία στη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις) αποσπάστηκε από τον πυλώνα αυτό και αποτέλεσε τον τίτλο IV του πρώτου (κοινοτικού τότε) πυλώνα υπό τον τίτλο: «Θεωρήσεις, Άσυλο, Μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων». Το 1999 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε αποφάσισε τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση με αξιοποίηση των δυνατοτήτων που είχαν τότε διανοιχτεί με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Ουσιώδες στοιχείο αυτού του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης θα ήταν η δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Βασικές αρχές του Συστήματος αυτού είναι η εναρμόνιση των πολιτικών χορήγησης ασύλου, η προστασία των προσφύγων σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη της Γενεύης, η προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ, η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και η αποτροπή υποβολής παράλληλων, πολλαπλών αιτήσεων ασύλου.

Έπειτα από το Συμβούλιο του Τάμπερε, η πολιτική ασύλου ήταν συνεχώς στην ατζέντα. Πιο συγκεκριμένα :

Στο Συμβούλιο Λάακεν (2001) διαπιστώθηκε ότι οι στόχοι του Τάμπερε δεν υλοποιήθηκαν και συμφωνήθηκε να ενισχυθεί η συνεργασία των χωρών για το άσυλο.

Έναν χρόνο μετά στο Συμβούλιο της Σεβίλλης (2002) συζητήθηκαν τα προγράμματα επαναπατρισμού / επανεισδοχής παράνομων μεταναστών αλλά και η φύλαξη των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο Συμβούλιο Θεσσαλονίκης (2003) προτάθηκε η δημιουργία της Ευρωπαϊκής δύναμης FRONTEX (ειδική δύναμη φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Στο Συμβούλιο Βρυξελλών (2003): Πρόγραμμα Χάγης 2005-2010 με τις εξής προτεραιότητες: α) διευκόλυνση νόμιμης μετανάστευσης, καταπολέμησης της "μαύρης εργασίας" και έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης, β) η μεταναστευτική πολιτική γίνεται ατζέντα των εξωτερικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γ) ενσωμάτωση μεταναστών και δ) κοινό σύστημα απόδοσης ασύλου για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Δύο χρόνια ύστερα και πάλι στο Συμβούλιο Βρυξελλών (2005) αναφέρθηκε η αναγκαιότητα σφαιρικής αντιμετώπιση μετανάστευσης με συνεργασία χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού.

Συμβούλιο Βρυξελλών (2007): Ίδρυση Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών για την περίοδο 2007-2013.

Συμβούλιο Βρυξελλών (2008): Έγκριση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο: α) οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης βάση δυνατοτήτων κάθε κράτους-μέλους (σε επίπεδο αγοράς εργασίας, στέγασης και κοινωνικών υπηρεσιών κ.α.) και την ενθάρρυνση ενσωμάτωσης, β) καταπολέμηση παράνομης μετανάστευσης - επαναπατρισμός, γ) ενίσχυση φύλαξης συνόρων και δ) **η Ευρώπη συγκροτείται ως χώρα ασύλου.**

Συμβούλιο Βρυξελλών (2009): Ψήφιση του Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014): α) μηχανισμός αξιολόγησης συμφωνιών επανεισδοχής, β) συμφωνίες επανεισδοχής με χώρες όπως Αφγανιστάν ή Ιράκ, γ) χρηματοδότηση για υποδομές σε τρίτες χώρες για διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης και δ) διάλογος με τρίτες χώρες για αποφυγής των ανθρωπιστικών τραγωδιών της παράνομης μετανάστευσης (λόγω επικινδυνότητα μεθόδων μετανάστευσης)⁵.

Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου οδήγησαν στην αποτύπωση του αρθ. 78 ΣυνθΛΕΕ της Συνθήκη της Λισαβόνας, στόχος του οποίου αποτελεί η

⁵Βλ. σχετικά
http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9C%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C_%CE%B6%CE%AE%CF%84%CE%B7%CE%BC%CE%B1_%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1

ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας που χρήζει διεθνούς προστασίας. Επίσης, πρέπει να αναφέρουμε πως οι πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης μετατράπηκαν σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας για της Ένωση. Οι σχετικές υποχρεώσεις προκύπτουν πρωτίστως, όπως προαναφέραμε, από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων. Η νέα Συνθήκη ενέταξε τις σχετικές αρμοδιότητες της Ένωσης υπό ένα και μόνο τίτλο που ακολουθεί ενιαίες διαδικασίες, ενίσχυσε τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που μετέχει ισότιμα με το Συμβούλιο Υπουργών στην νομοθετική διαδικασία. Το νέο άρθρο επιτρέπει πλέον τη δημιουργία ενός ενιαίου και ολοκληρωμένου συστήματος προστασίας εκ μέρους της Ένωσης στα ευαίσθητα αυτά θέματα⁶ και ορίζει ότι :

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

2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα όσον αφορά κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο οποίο περιλαμβάνονται:

α) ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση,

β) ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να τους χορηγείται ευρωπαϊκό άσυλο,

γ) κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής,

δ) κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας,

⁶ Βλ. Δονάτος Παπαγιάννης (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 522

ε) κριτήρια και μηχανισμοί καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας,

στ) προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας,

ζ) εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών προσώπων που ζητούν άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία.

3. Εφόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁷.

Τέλος, η Επιτροπή παρουσίασε στις 10 Ιουνίου 2009 Ανακοίνωση για το μέλλον των πολιτικών σε θέματα Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας η οποία απετέλεσε βάση για το νέο πολυετές πρόγραμμα σχετικά με την υιοθέτηση των προτεραιοτήτων των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους τομείς της Δικαιοσύνης, της Ελευθερίας και της Ασφάλειας για την περίοδο 2010-2014 (Πρόγραμμα της Στοκχόλμης).

1.2.2 Η εξέλιξη της πολιτικής ασύλου μέσω των πενταετών προγραμμάτων δράσης

Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1999 και με βάση τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε στις 15-16 Οκτωβρίου 1999, ξεκίνησε η δημιουργία της ΚΕΣΑ. Η πρώτη φάση της (1999-2005) στόχευε στην εναρμόνιση των νομικών πλαισίων των κρατών μελών σχετικά με το άσυλο με βάση κοινούς ελάχιστους κανόνες.

Το πρόγραμμα δράσης του Τάμπερε 1999-2003

Στα συμπεράσματα της Προεδρίας υπογραμμίστηκε η ανάγκη διερεύνησης των ζητημάτων που αναφέρονται σε σχέση με την πολιτική, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ανάπτυξη στις χώρες και τις περιφέρειες προέλευσης και διέλευσης. Η εταιρική σχέση με τις εν λόγω τρίτες χώρες θα συμβάλλει σημαντικά στην επιτυχία των προληπτικών μέτρων. Στο ίδιο συμβούλιο

⁷ Βλ. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 83/77, 30.3.2010

διαπιστώθηκε η ανάγκη μιας δυναμικής πολιτικής ενσωμάτωσης των πολιτών τρίτων χωρών που θα έχει στόχο την παραχώρηση δικαιωμάτων και καθηκόντων, συγκρίσιμων με εκείνα των πολιτών της Ε.Ε. Συγχρόνως , πρέπει να προωθηθεί η μη διάκριση στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή, καθώς και η επεξεργασία μέτρων καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Τότε επίσης εγκρίθηκε το πρώτο πολυετές πρόγραμμα το οποίο έθεσε προτεραιότητα στον τομέα της ελευθερίας , της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

Επιπλέον ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος χορήγησης ασύλου, που θα πρέπει να στηρίζεται στην εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης περί του Καθεστώτος των Προσφύγων του 1951.

Σύμφωνα με Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Εξαμηνιαία ενημέρωση του πίνακα αποτελεσμάτων για την παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά τη δημιουργία χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Δεύτερο εξάμηνο του 2003) αναφέρθηκαν τα εξής συμπεράσματα:

«Στο πλαίσιο του τρέχοντος προγράμματος δράσης του Τάμπερε, δόθηκε ώθηση στη διαδικασία ανάπτυξης προς το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης του Ιουνίου του 2003, τα συμπεράσματα του οποίου επιβεβαίωσαν τους προσανατολισμούς που υιοθετήθηκαν ένα έτος νωρίτερα στη Σεβίλλη και ενίσχυσαν επίσης τις στρατηγικές προτεραιότητες της Ένωσης, ιδίως στους τομείς της μετανάστευσης, του ασύλου και της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Μεταξύ των προτεραιοτήτων έγινε ειδική μνεία στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επίσης στην ανάγκη περαιτέρω μέριμνας για την εξωτερική διάσταση της πολιτικής μετανάστευσης. Ορισμένοι από αυτούς τους προσανατολισμούς στοχεύουν στην προετοιμασία μελλοντικών δράσεων που θα συνεχίσουν να υφίστανται μετά την προθεσμία του Μαΐου του 2004 που θέτει η συνθήκη του Άμστερνταμ. Αναφορά στα μέτρα αυτά γίνεται σε χωριστές παραγράφους της εισαγωγής της παρούσας ανακοίνωσης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, της 16ης και 17ης Οκτωβρίου 2003 αφιέρωσε ένα κεφάλαιο των συμπερασμάτων του στην ενίσχυση της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Το κεφάλαιο αυτό εστιάζεται στη συνέχεια που πρέπει να δοθεί στη Σεβίλλη και τη Θεσσαλονίκη, με ειδική μνεία στη διαχείριση των κοινών συνόρων της Ένωσης και στον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών. Αλλά, επίσης ζητά συνεχείς προσπάθειες προς στενότερη αστυνομική, δικαστική και τελωνειακή συνεργασία και την ενίσχυση της συνεργασίας για την επιβολή του νόμου, ιδίως όσον αφορά τις

επιχειρησιακές πτυχές της καταπολέμησης του σοβαρού εγκλήματος και της τρομοκρατίας.

Εν συντομία, είναι σαφές ότι την παραμονή της μεγαλύτερης διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωση και έξι μήνες πριν από την προθεσμία που τίθεται από τη συνθήκη του Άμστερνταμ, η δημιουργία του πρώτου σταδίου του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς και η ανάπτυξή του, βρίσκονται σήμερα περισσότερο από ποτέ στην κορυφή του πολιτικού προγράμματος δράσης των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων. Οι εργασίες συνεχίστηκαν σε όλα τα μέτωπα από την τελευταία ενημέρωση του πίνακα αποτελεσμάτων από την Επιτροπή την 22α Μαΐου 2003, αλλά υφίσταται ο κίνδυνος να μην έχουν θεσπιστεί ορισμένα σημαντικά τμήματα της νομοθεσίας μέχρι την προθεσμία του επόμενου έτους. Επομένως, η Επιτροπή καλεί εκ νέου το Συμβούλιο να ενισχύσει τις προσπάθειές του στους ερχόμενους μήνες και αναμένει από τα κράτη μέλη να άρουν τις εθνικές τους επιφυλάξεις σε ορισμένες υποθέσεις.

Η επιτροπή και στον τομέα για κοινή ευρωπαϊκή πολιτική στα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης κατέγραψε μια συνολικά θετική αξιολόγηση της προοδευτικής ολοκλήρωσης του πρώτου σταδίου του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Αυτή η θετική αξιολόγηση βασίζεται στη θέσπιση του μηχανισμού προσωρινής προστασίας, στην έκδοση πράξης σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των προσώπων που ζητούν άσυλο στα κράτη μέλη, στην έκδοση του κανονισμού για την αντικατάσταση της Σύμβασης του Δουβλίνου που καθορίζει την ευθύνη για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου και στο γεγονός ότι το σύστημα Eurodac έχει τεθεί σε λειτουργία από τις αρχές του έτους⁸.

Για την ολοκλήρωση του πρώτου σταδίου του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, όπως υπενθύμισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, είναι απαραίτητη η συμφωνία όσον αφορά τα δύο σημαντικά εναπομείναντα στοιχεία του συστήματος αυτού. Η πρώτη πρόταση αφορά τον κοινό ορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα και μια κοινή προσέγγιση της επικουρικής προστασίας. Η δεύτερη πρόταση, την οποία προώθησε με την απαραίτητη ενεργητικότητα η ιταλική Προεδρία, ενόψει της έκδοσής της, αφορά τις διαδικασίες ασύλου, συμπεριλαμβανομένου του κοινού καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής. Παρά την προθεσμία που είχε τεθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την επίτευξη συμφωνίας έως τα τέλη του έτους και τις δυναμικές προσπάθειες της ιταλικής Προεδρίας, δεν κατέστη δυνατή ακόμα η επίτευξη συμφωνίας στο Συμβούλιο επί αυτών των δύο προτάσεων.

⁸Βλ.

σχετικά <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0812:EL:HTML>

Η Επιτροπή θα υποβάλει στις αρχές του 2004 απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο της επόμενης γενιάς για τους πρόσφυγες, που θα καλύπτει την περίοδο 2005-2010.

Στον τομέα της μετανάστευσης, ένα από τα κύρια επιτεύγματα του δευτέρου εξαμήνου του 2003 είναι η έκδοση της οδηγίας σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας. Μεταξύ των κυριότερων μέτρων που θεσπίστηκαν από αυτή την οδηγία, συμπεριλαμβάνεται η δυνατότητα πρόσβασης στο καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας μετά από πέντε έτη νόμιμης διαμονής και η αναγνώριση της ισότιμης μεταχείρισης σε ορισμένες πτυχές της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Επιπλέον, η οδηγία αυτή δίδει τη δυνατότητα στους κατοίκους μακράς διαρκείας να μετακινηθούν σε άλλο κράτος μέλος για λόγους εργασίας ή σπουδών με εναρμονισμένες προϋποθέσεις⁹.

Το πρόγραμμα της Χάγης

Οι στόχοι για τη δεύτερη φάση της ΚΕΣΑ παγιώθηκαν από το Πρόγραμμα της Χάγης. Το πολυετές πρόγραμμα της Χάγης, που εγκρίθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004, περιλαμβάνει 10 προτεραιότητες της Ένωσης για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης κατά την προσεχή πενταετία. Η ανακοίνωση περιλαμβάνει σε παράρτημα τα ειδικά μέτρα και το χρονοδιάγραμμα για την έγκρισή τους (βλέπε επίσης το Σχέδιο Δράσης)¹⁰.

Η Επιτροπή όσον αφορά το πρόγραμμα της Χάγης, κρίνει ότι απαιτείται η συγκέντρωση των προσπάθειών σε 10 προτεραιότητες, ήτοι:

Ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας. Η Ένωση προβλέπει να ελέγξει και να προαγάγει την τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις ευρωπαϊκές πολιτικές. Η ίδια προβλέπει επίσης να μεταβάλει το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας σε Ευρωπαϊκό Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΟΘΔ), το οποίο και πραγματοποιήθηκε τον Ιανουάριο 2007. Η Επιτροπή αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στα δικαιώματα του παιδιού και εξακολουθεί να καταβάλλει

⁹Βλ. σχετικά <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0812:EL:HTML>

¹⁰Βλ. σχετικά http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_el.htm

προσπάθειες για την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών. Εξάλλου, επιθυμεί να καταπολεμηθεί αποτελεσματικά κάθε είδους διακρίσεις και αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Τέλος, κρίνεται αναγκαία η βελτίωση της άσκησης των δικαιωμάτων που παρέχει η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία στο εσωτερικό της Ένωσης, το δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στις τοπικές εκλογές κλπ. Τα μέτρα που η Επιτροπή ενέκρινε περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, το πρόγραμμα-πλαίσιο «Θεμελιώδη δικαιώματα και δικαιοσύνη» και την εκπόνηση εκθέσεων αξιολόγησης σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών όσον αφορά το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.

Καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Απαιτείται να δοθεί σφαιρική απάντηση για να καταπολεμηθεί αποτελεσματικά η τρομοκρατία. Η προσέγγιση πρέπει να είναι ολοκληρωμένη και να παρουσιάζει συνοχή. Η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη σημασία στην πρόληψη της τρομοκρατίας και στην ανταλλαγή πληροφοριών. Επιθυμεί να στηρίζει τα κράτη μέλη κατά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, επικεντρώνοντας την προσοχή της στις πτυχές της στρατολόγησης και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, της ανάλυσης των κινδύνων, της προστασίας των υποδομών που παρουσιάζουν κίνδυνο και της διαχείρισης των συνεπειών. Μόνο η εξωτερική συνεργασία με τρίτα κράτη μπορεί να καταπολεμηθεί αποτελεσματικά την τρομοκρατία και τα αίτια της. Τα μέτρα που η Επιτροπή ενέκρινε για την επίτευξη των στόχων αυτών περιλαμβάνουν: προτάσεις με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας των υπηρεσιών επιβολής του νόμου των κρατών μελών, ιδίως μέσω της βελτίωσης της ανταλλαγής πληροφοριών, ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για την προστασία των δεδομένων στον τομέα αυτό, μια ανακοίνωση για την προστασία των κρίσιμων υποδομών, μια ανακοίνωση για την πρόληψη και την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, μια πρόταση για να αποφεύγεται η καταχρηστική χρησιμοποίηση φιλανθρωπικών οργανώσεων για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, και η παρακολούθηση του πειραματικού σχεδίου υπέρ των θυμάτων της τρομοκρατίας.

Καθορισμός μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης. Η Επιτροπή επιθυμεί να καθορίσει μια νέα ισόρροπη αντιμετώπιση της διαχείρισης της νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης. Αφενός, πρόκειται να καταπολεμηθεί η παράνομη μετανάστευση και η λαθρεμπορία ανθρωπίνων όντων, ειδικότερα γυναικών και παιδιών. Για το σκοπό αυτό, το πρόγραμμα

της Χάγης προβλέπει την έγκριση μιας ανακοίνωσης και ενός σχεδίου σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση¹¹.

Η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων συνεπάγεται επίσης εντατικότερη συνεργασία με τρίτες χώρες σε όλους τους τομείς, μεταξύ άλλων και στον τομέα της επανεισδοχής και της επιστροφής των μεταναστών. Τα μέτρα που η Επιτροπή ενέκρινε για την ολοκλήρωση των στόχων αυτών περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, το πρόγραμμα-πλαίσιο «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων», το οποίο περιλαμβάνει τη σύσταση ενός Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, ενός Ταμείου Κοινωνικής Ενσωμάτωσης, ενός Ταμείου Επιστροφών και ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων.

Διαμόρφωση ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Μέσα στην Ένωση, η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων είναι εγγυημένη χάρη στην κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Για αυτόν το λόγο, απαιτούνται συμπληρωματικές προσπάθειες για την ενίσχυση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα. Δημιουργήθηκε, συνεπώς, ο Οργανισμός FRONTEX για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, μπορεί δε μελλοντικά να του ανατεθούν συμπληρωματικά καθήκοντά. Εξίσου σημαντικό είναι να διαμορφωθεί αποτελεσματική πολιτική όσον αφορά τις θεωρήσεις εισόδου, π.χ. μέσω της ανάπτυξης συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις εισόδου και, μελλοντικά, κοινής ευρωπαϊκής προξενικής υπηρεσίας. Μία από τις βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες είναι η εισαγωγή βιομετρικών δεικτών στις ταυτότητες και τα διαβατήρια, που θα αυξήσουν την ασφάλεια των εγγράφων αυτών.

Θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου . Η Επιτροπή έχει ως στόχο να θεσπίσει εναρμονισμένη και αποτελεσματική διαδικασία για θέματα ασύλου. Βραχυπρόθεσμα, θα υποβάλει πρόταση οδηγίας σχετικά με το καθεστώς του μακροχρόνιου κατοίκου για τους πρόσφυγες και, βάσει της αξιολόγησης της εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας, θα προτείνει μεσοπρόθεσμα μια κοινή διαδικασία και ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες.

¹¹Βλ. σχετικά

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_el.htm

Η επιχειρησιακή συνεργασία σε θέματα ασύλου θα συνεχισθεί και θα στηριχθεί, ιδίως μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων¹².

Μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών της μετανάστευσης. Η κοινωνική ενσωμάτωση είναι καίριας σημασίας για να αποφεύγεται η απομόνωση και ο κοινωνικός αποκλεισμός των κοινοτήτων των μεταναστών. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να προχωρήσουν όσον αφορά τις πολιτικές τους για την κοινωνική ενσωμάτωση, οι οποίες πολιτικές θα πρέπει να συμβάλλουν στην κατανόηση και στο διάλογο μεταξύ των θρησκειών και των πολιτισμών. Η Επιτροπή επιθυμεί να καθορίσει ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο κοινωνικής ενσωμάτωσης και να προωθήσει τη διαρθρωτική ανταλλαγή εμπειριών και πληροφοριών σχετικά με την κοινωνική ενσωμάτωση.

Επίτευξη ικανοποιητικής ισορροπίας μεταξύ της προστασίας του ιδιωτικού βίου και της ασφάλειας κατά τη διαβίβαση πληροφοριών. Η διαβίβαση πληροφοριών μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου είναι ουσιαστικής σημασίας για την αποτελεσματική καταπολέμηση της τρομοκρατίας και τη διενέργεια ερευνών όσον αφορά τη διασυνοριακή εγκληματικότητα. Η Ένωση πρέπει να στηρίξει τον εποικοδομητικό διάλογο μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών, ώστε να εξευρεθούν λύσεις ισορροπες μεταξύ της διάθεσης πληροφοριών και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως η προστασία του ιδιωτικού βίου και η προστασία των δεδομένων. Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Ευρωπόλ) έχει να διαδραματίσει κεντρικό ρόλο σε αυτό το θέμα.

Εγγύηση πραγματικού ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης. Θα πρέπει να εξασφαλιστεί η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για την έκδοση και την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων. Η Ένωση οφείλει να λάβει μέτρα με σκοπό να εξασφαλιστεί αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, θεσπίζοντας ελάχιστους κανόνες δικονομίας που, για παράδειγμα, θα εγγυώνται το δικαίωμα της υπεράσπισης.

¹²Βλ. σχετικά

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_el.htm

Όσον αφορά την ποινική δικαιοσύνη, η προσέγγιση της νομοθεσίας και η θέσπιση ελάχιστων κανόνων ποινικής δικονομίας είναι μερικές φορές απαραίτητη για την ενίσχυση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών. Η Ευρωπαϊκή Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust) είναι ο παράγων-κλειδί για την ανάπτυξη της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Αξιοσημείωτο είναι να αναφέρουμε πως πρόσφατα στις 22 Οκτωβρίου 2013 εκδόθηκε ο Κανονισμός EUROJUST¹³ που πολλές διατάξεις του αφορούν τη προστασία από αιτούντες πολιτικό άσυλο οι οποίοι στο παρελθόν έχουν τρομοκρατική δράση στη χώρα προέλευσής τους.

Κατανομή των αρμοδιοτήτων και μέριμνα για την αλληλεγγύη. Κανένας πολιτικός στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς τα κατάλληλα οικονομικά μέσα. Η έγκριση του προγράμματος της Χάγης συνέπεσε με την προετοιμασία των προτάσεων της Επιτροπής για τις δημοσιονομικές προοπτικές 2007-13, πράγμα που επέτρεψε την εξασφάλιση ευθυγράμμισης μεταξύ των στόχων του προγράμματος της Χάγης και των δημοσιονομικών μέσων που είναι διαθέσιμα για την ίδια περίοδο. Τον Απρίλιο 2005, η Επιτροπή υπέβαλε τρία προγράμματα-πλαίσια όπου εξετάζεται το είδος των πολιτικών και οικονομικών μέσων χάρη στα οποία μπορούν να επιτυγχάνονται οι στόχοι της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης κατά τον αποτελεσματικότερο τρόπο.

Η Επιτροπή αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην εφαρμογή των διατάξεων καθώς και στους μηχανισμούς εκτίμησης και αξιολόγησης της εφαρμογής εκ μέρους των κρατών μελών. Λόγω της πολιτικής ευελιξίας όσον αφορά τη δικαιοσύνη, την ελευθερία και την ασφάλεια, ο προγραμματισμός των πολιτικών προτεραιοτήτων μπορεί ενίοτε να προωθείται ή να προσαρμόζεται μετά από μη αναμενόμενα γεγονότα, όπως οι τρομοκρατικές επιθέσεις του Λονδίνου στις 7 Ιουλίου 2005, η φύση και η διάσταση των οποίων είναι συχνά διεθνείς. Για το λόγο αυτό, το Σχέδιο Δράσης θα πρέπει να είναι και ευέλικτο και προσαρμόσιμο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε την επιθυμία να διενεργήσει ενδιάμεση επισκόπηση, και η Επιτροπή υπέβαλε ετησίως «πίνακες αποτελεσμάτων» σχετικά με την κατάσταση εφαρμογής τού προγράμματος της Χάγης.

¹³Βλ. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0444&language=EL>

Ο απολογισμός του σχεδίου δράσης της Χάγης από την Επιτροπή

Το εν λόγω Σχέδιο Δράσης χρησιμεύει ως πλαίσιο αναφοράς για τις εργασίες της Επιτροπής και του Συμβουλίου κατά την περίοδο 2004-09. Περιλαμβάνει χρονοδιάγραμμα για τη λήψη και την υλοποίηση όλων των μέτρων τα οποία αναφέρονται στο Σχέδιο και έχουν σκοπό τη συγκεκριμενοποίηση των στόχων και των προτεραιοτήτων του προγράμματος της Χάγης (ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην ΕΕ) που εγκρίθηκε μετά την ανωτέρω ανακοίνωση. Τα μέτρα αυτά - νομοθετικές προτάσεις, συμβουλευτικά έγγραφα (πράσινα βιβλία) ή εκθέσεις - έχουν ως στόχο να προσδώσουν πρακτικό χαρακτήρα στο πρόγραμμα της Χάγης, με αποτελεσματικό τρόπο.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 3ης Ιουλίου 2007

Ο γενικός απολογισμός του προγράμματος της Χάγης είναι μέτριος. Παρόλο που υλοποιήθηκε το 53% των δράσεων που αξιολογήθηκαν, η πρόοδος δεν υπήρξε ομοιογενής σε όλους τους τομείς δράσης.

Πρόοδος κατεγράφη στους τομείς του πρώτου πυλώνα όπως τα θεμελιώδη δικαιώματα, η ιθαγένεια, η αστική δικαιοσύνη, η ευρωπαϊκή στρατηγική για τα ναρκωτικά, το άσυλο και η μετανάστευση, οι πολιτικές σχετικά με τις θεωρήσεις εισόδου και με τα σύνορα. Η καταπολέμηση της τρομοκρατίας παρουσίασε επίσης πρόοδο. Ωστόσο, παρουσιάστηκαν καθυστερήσεις στους τομείς του τρίτου πυλώνα (αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις) όπου απαιτείται ομοφωνία. Ο πίνακας αποτελεσμάτων δείχνει ότι η θέση σε εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο δεν είναι ικανοποιητική. Μια σειρά κρατών μελών δεν τηρούν τις προβλεπόμενες προθεσμίες για τη μεταφορά των νομικών μέσων στο εθνικό δίκαιο ή παρουσιάζουν καθυστερήσεις (ενός ή και περισσότερων ετών) στην ίδια τη μεταφορά.

Όσον αφορά την αποτίμηση του σχεδίου δράσης της Χάγης 2007 η Επιτροπή εξέδωσε έκθεση και πίνακα αποτελεσμάτων. Αυτή η τρίτη ετήσια έκθεση παρουσιάζει μια σχετικά παρόμοια τάση με τις προηγούμενες εκθέσεις όσον αφορά την πρόοδο. Ωστόσο, η συνολική αξιολόγηση είναι μάλλον απογοητευτική με ποσοστό υλοποίησης μόλις 38%, σε σύγκριση με το 53% για το 2006. Επίσης, σε σύγκριση με το 2006, υψηλότερος αριθμός δράσεων είτε καθυστέρησαν είτε εγκαταλείφθηκαν τελείως¹⁴.

Όπως και κατά τα προηγούμενα έτη, σημειώθηκε ανεπαρκής πρόοδος ιδιαίτερα στις δράσεις τρίτου πυλώνα, ήτοι στην πρόληψη και την

¹⁴ Βλέπε σχετικά : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-848_el.htm

καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, στην αστυνομική και τελωνειακή συνεργασία, και στη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις. Ωστόσο, κατεγράφη ικανοποιητική πρόοδος στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η οποία παραμένει πολιτική προτεραιότητα στο πλαίσιο του τομέα Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις. Σημαντικές εξελίξεις κατεγράφησαν επίσης στους άλλους τομείς προτεραιότητας που υπάγονται στον πρώτο πυλώνα. Οι εξελίξεις αυτές αφορούν, μεταξύ άλλων, τη μεταναστευτική και συνοριακή πολιτική, και τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις. Ωστόσο, η πρόοδος στην πολιτική για της θεωρήσεις εισόδου δε θεωρήθηκε επαρκής.

Κάποια κράτη μέλη σημείωσαν σημαντική πρόοδο όσον αφορά τη μεταφορά στην εθνική νομοθεσία, σε αντίθεση με τα προηγούμενα χρόνια. Εντούτοις, πολλά κράτη μέλη συνεχίζουν να μην τηρούν τις προθεσμίες για τη μεταφορά της νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο κατά ένα ή περισσότερα έτη. Επιπλέον, για κάποια από τα νομικά μέσα, η μεταφορά εκ μέρους των κρατών μελών υπήρξε ελλιπής ή ακόμα και λανθασμένη. Συνεπώς, η διαδικασία λήψης αποφάσεων πρέπει να βελτιωθεί στον τομέα Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις.

Ως αποτέλεσμα της ανεπαρκούς προόδου που σημειώθηκε σε κάποιες δράσεις τα τελευταία χρόνια, η Επιτροπή παρουσίασε το 2009 ανακοίνωση για το μέλλον των πολιτικών δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας. Η ανακοίνωση αυτή δεν αφορούσε μόνο τις περαιτέρω εξελίξεις σε αυτόν το θεματικό τομέα, αλλά θα αποτελεί και σημείο αφετηρίας για το επόμενο πολυετές (2010-14) πρόγραμμα.

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 10ης Ιουνίου 2009 – Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια στην Ευρώπη μετά το 2005: αξιολόγηση του προγράμματος της Χάγης και σχέδιο δράσης.

Στην παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή παρουσιάζει αξιολογήσεις σε σχέση με την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών μελών καθώς και τα θέματα που θα καθοδηγήσουν τη μελλοντική δράση στο πλαίσιο του επόμενου πολυετούς προγράμματος (του προγράμματος της Στοκχόλμης).

Οι πρωτοβουλίες στον τομέα της δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας είναι σχετικά πρόσφατες σε σχέση με άλλες δράσεις που έχουν αναληφθεί σε επίπεδο ΕΕ. Παρ' όλα αυτά, έχει επιτευχθεί πρόοδος σε σειρά μέτρων, όπως για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τις πολιτικές στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, τη διαχείριση των συνόρων και την πολιτική

θεωρήσεων, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του εγκλήματος, καθώς και την αστυνομική συνεργασία¹⁵.

Στο θέμα της υλοποίησης ενός ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης σημειώθηκε επίσης πρόοδος, ειδικά μέσα από τη βελτιωμένη διασυνοριακή δικαστική συνεργασία σε αστικές αλλά και σε ποινικές υποθέσεις. Σημαντική πρόοδος πραγματοποιήθηκε ιδίως στις νομοθετικές και επιχειρησιακές πτυχές της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης, η οποία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της δικαστικής συνεργασίας.

Μικρότερη πρόοδος πραγματοποιήθηκε στο θέμα των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ, ιδιαιτέρως λόγω της ελλιπούς μεταφοράς στο εθνικό επίπεδο εκ μέρους των κρατών μελών της οδηγίας 2004/38/ΕΚ για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών εντός της Ένωσης.

Γενικότερα ωστόσο, τα περισσότερα από τα ειδικά μέτρα που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα της Χάγης εγκρίθηκαν, μολονότι τα πλήρη αποτελέσματα πολλών μέτρων θα γίνουν αισθητά μόνο σε μακροπρόθεσμη βάση. Εντούτοις, λόγω της ιδιαίτερης φύσης της πολιτικής του τομέα της δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας, η πρόοδος που πραγματοποιήθηκε υπήρξε σχετικά άنيση. Για παράδειγμα, η λήψη αποφάσεων δυνάμει του «τρίτου πυλώνα» υπήρξε αργή και ορισμένες φορές περιόριζε τα επιθυμητά αποτελέσματα. Έπειτα από την συνθήκη της Λισαβόνας, επιταχύνθηκε η διαδικασία λήψης αποφάσεων όπως και η μεταφορά του ενωσιακού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις.

Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης 2010-2014

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης καθορίζει τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για τον χώρο δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας για την περίοδο 2010-14. Βάσει των επιτευγμάτων των προγραμμάτων του Τάμπερε και της Χάγης, τα οποία προηγήθηκαν, έχει ως στόχο να ανταποκριθεί στις μελλοντικές προκλήσεις και να ενισχύσει περαιτέρω τον χώρο δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας με δράσεις οι οποίες εστιάζονται στα ενδιαφέροντα και στις ανάγκες των πολιτών.

Προκειμένου να εξασφαλίσει μια ασφαλή Ευρώπη, όπου γίνονται σεβαστά τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι ελευθερίες των πολιτών, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης επικεντρώνεται στις ακόλουθες προτεραιότητες:

Α) Η Ευρώπη των δικαιωμάτων

¹⁵ Βλέπε σχετικά

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια πρέπει να μεταμορφωθεί από αφηρημένη ιδέα σε απτή πραγματικότητα. Πρέπει να παραχωρεί στους υπηκόους της ΕΕ τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες που κατοχυρώνονται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Οι πολίτες της ΕΕ πρέπει να μπορούν να ασκούν τα δικαιώματα αυτά εντός και εκτός της ΕΕ, γνωρίζοντας ταυτόχρονα ότι η ιδιωτική τους ζωή γίνεται σεβαστή, ειδικότερα όσον αφορά την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Η Ευρώπη των δικαιωμάτων πρέπει να είναι ένας χώρος στον οποίο οι πολίτες και τα μέλη των οικογενειών τους μπορούν να ασκούν πλήρως το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, η πολυμορφία γίνεται σεβαστή και οι περισσότεροι ευάλωτες ομάδες πολιτών (παιδιά, μειονότητες όπως οι Ρομά, θύματα βίας κ.α.) προστατεύονται, ενώ καταπολεμούνται ο ρατσισμός και η ξενοφοβία. Επίσης τα δικαιώματα των υπόπτων και των κατηγορουμένων σε ποινικές διαδικασίες προστατεύονται¹⁶.

Παράλληλα, η ιθαγένεια της ΕΕ προωθεί τη συμμετοχή στη δημοκρατική ζωή της ΕΕ μέσω της διαφάνειας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, της πρόσβασης στα έγγραφα και της χρηστής διοίκησης, και εξασφαλίζει το δικαίωμα των πολιτών σε προξενική προστασία εκτός της ΕΕ.

Β) Ευρώπη της δικαιοσύνης

Πρέπει να δημιουργηθεί ένας ευρωπαϊκός χώρος δικαιοσύνης σε ολόκληρη την ΕΕ. Πρέπει να διευκολύνεται η πρόσβαση των πολιτών στη δικαιοσύνη, ώστε τα δικαιώματά τους να ενισχύονται καλύτερα εντός της ΕΕ. Ταυτόχρονα, η συνεργασία μεταξύ των δικαστικών αρχών και η αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων εντός της ΕΕ πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω τόσο στις αστικές όσο και στις ποινικές υποθέσεις. Για το σκοπό αυτό, οι χώρες της ΕΕ θα πρέπει να αξιοποιούν την ηλεκτρονική δικαιοσύνη (τεχνολογίες των πληροφοριών και των επικοινωνιών στον τομέα της δικαιοσύνης), να θεσπίζουν κοινούς ελάχιστους κανόνες για την προσέγγιση των κανόνων ποινικού και αστικού δικαίου, και να ενισχύουν την αμοιβαία δικαιοσύνη. Η ΕΕ πρέπει επίσης να επιδιώξει να επιτύχει συνεκτικότητα με τη διεθνή έννομη τάξη, προκειμένου να δημιουργήσει ένα ασφαλές έννομο περιβάλλον για τη συνεργασία με τρίτες χώρες¹⁷.

¹⁶Βλέπε

σχετικά

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0002_el.htm

¹⁷Βλέπε σχετικά

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0002_el.htm,

Γ) Μια Ευρώπη που προστατεύει

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης συνιστά την ανάπτυξη μιας στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας για την ΕΕ, με στόχο τη βελτίωση της προστασίας των πολιτών και την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας. Στο πνεύμα της αλληλεγγύης, η στρατηγική θα αποσκοπεί στην ενίσχυση της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, καθώς και της συνεργασίας στη διαχείριση των συνόρων, της πολιτικής προστασίας και της διαχείρισης των καταστροφών. Η στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας θα συνίσταται σε προδραστική, οριζόντια και εγκάρσια προσέγγιση με σαφώς διαχωρισμένα καθήκοντα για την ΕΕ και τις χώρες της. Θα εστιάζεται στην καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος, όπως:

Δ) Η εμπορία ανθρώπων

Για την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος, η εσωτερική ασφάλεια συνδέεται αναγκαστικά με την εξωτερική ασφάλεια. Επομένως, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η στρατηγική εξωτερικής ασφάλειας της ΕΕ και να ενισχύεται η συνεργασία με τρίτες χώρες.

Ε) Πρόσβαση στην Ευρώπη

Η ΕΕ πρέπει να αναπτύξει περαιτέρω τις ολοκληρωμένου χαρακτήρα πολιτικές για τη διαχείριση των συνόρων και τις θεωρήσεις, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ασφάλεια των πολιτών της. Απαιτούνται ισχυροί έλεγχοι των συνόρων για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος¹⁸. Ταυτόχρονα, πρέπει να εξασφαλίζεται η πρόσβαση σε όσους χρειάζονται διεθνή προστασία και σε ευάλωτες ομάδες πολιτών, όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι. Κατά συνέπεια, ο ρόλος του Frontex (του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Εξωτερικών Συνόρων) πρέπει να ενισχυθεί, ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί αποτελεσματικότερα στις υφιστάμενες και στις μελλοντικές προκλήσεις. Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) και το σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) είναι επίσης ουσιώδους σημασίας για την ενίσχυση του συστήματος ελέγχου των εξωτερικών συνόρων και πρέπει επομένως να αποκτήσουν πλήρως επιχειρησιακό χαρακτήρα. Οι προσπάθειες πρέπει επίσης να συνεχιστούν για την ανάπτυξη της κοινής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων και για την εντατικοποίηση της περιφερειακής προξενικής συνεργασίας.

¹⁸

Για

περισσότερα,

βλέπε

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_el.htm

ΣΤ) Ευρώπη αλληλεγγύης

Βάσει του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, η ΕΕ πρέπει να αναπτύξει μια ολοκληρωμένη και ευέλικτη μεταναστευτική πολιτική. Η πολιτική αυτή θα πρέπει να επικεντρώνεται στην αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα, και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες τόσο των χωρών της ΕΕ όσο και των μεταναστών. Θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες της αγοράς εργασίας των χωρών της ΕΕ, ελαχιστοποιώντας ταυτόχρονα τη διαρροή εγκεφάλων από τρίτες χώρες. Πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή δυναμικές πολιτικές ένταξης οι οποίες εξασφαλίζουν τα δικαιώματα των μεταναστών. Επιπλέον, μια κοινή μεταναστευτική πολιτική πρέπει να περιλαμβάνει μια αποτελεσματική και βιώσιμη πολιτική επιστροφής, ενώ θα πρέπει να συνεχιστούν οι προσπάθειες για την πρόληψη, τον έλεγχο και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Πρέπει επίσης να ενισχυθούν ο διάλογος και οι εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες (διέλευσης και καταγωγής)¹⁹, ειδικότερα μέσω της περαιτέρω ανάπτυξης της Παγκόσμιας Προσέγγισης της Μετανάστευσης.

Πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για τη σύσταση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ) έως το 2012. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητη η ανάπτυξη της μελλοντικής ευρωπαϊκής υπηρεσίας υποστήριξης για το άσυλο (EASO). Με τη θέσπιση μιας κοινής διαδικασίας ασύλου για χώρες της ΕΕ και ομοιόμορφου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται διεθνής προστασία, το ΚΕΣΑ θα δημιουργήσει έναν χώρο προστασίας και αλληλεγγύης στην ΕΕ.

Η) Η Ευρώπη σε μια παγκοσμιοποιημένη υφήλιο

Η εξωτερική διάσταση της πολιτικής της ΕΕ στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη. Τούτο θα συμβάλει στην αντιμετώπιση των αντίστοιχων προκλήσεων που αντιμετωπίζει σήμερα η ΕΕ, και θα ενισχύσει τις ευκαιρίες συνεργασίας με τρίτες χώρες. Η δράση της ΕΕ στον τομέα αυτό πρέπει να εφαρμόζει τις ακόλουθες αρχές:

- διατήρηση ενιαίας πολιτικής εξωτερικών σχέσεων για την ΕΕ·

¹⁹

Για

περισσότερα

βλέπε

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_el.htm

- σύμπραξη με τρίτες χώρες (συμπεριλαμβανομένων υποψήφιων για ένταξη, γειτονικών χωρών και χωρών του ΕΟΧ/Σένγκεν, των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και της Ρωσικής Ομοσπονδίας)·
- προαγωγή των ευρωπαϊκών και των διεθνών προτύπων και αξιών, καθώς και επικύρωση των συμβάσεων των Ηνωμένων Εθνών, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Συνδιάσκεψης της Χάγης για το Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο·
- ανταλλαγή πληροφοριών για διμερείς και πολυμερείς δραστηριότητες·
- ανάληψη ενεργειών σε πνεύμα αλληλεγγύης, συνοχής και συμπληρωματικότητας·
- αποτελεσματική αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων μέσων και πόρων·
- πληροφόρηση σχετικά με δράσεις όσον αφορά την εξωτερική διάσταση της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, καθώς και παρακολούθηση και αξιολόγησή τους·
- εφαρμογή προδραστικής προσέγγισης στις εξωτερικές σχέσεις.
- Προκειμένου οι πολιτικές προτεραιότητες του προγράμματος της Στοκχόλμης να μετουσιωθούν σε συγκεκριμένες δράσεις και αποτελέσματα, το σχέδιο δράσης προβλέπει μέτρα ώστε:
 - να αξιολογούνται οι πολιτικές και οι μηχανισμοί δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας·
 - να εκπαιδεύονται οι επαγγελματίες του τομέα δικαιοσύνης και του τομέα ασφάλειας καθώς και οι αρχές επιβολής του νόμου·
 - να πραγματοποιούνται δραστηριότητες ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης·
 - να διεξάγεται διάλογος με την κοινωνία των πολιτών·
 - να προταθούν νέα χρηματοπιστωτικά προγράμματα²⁰.

Σημαντική εξέλιξη που αφορά ιδιαίτερα την Ελλάδα είναι ένα νέο ευρωπαϊκό πιλοτικό πρόγραμμα με τίτλο «Ενίσχυση της Αλληλεγγύης στον Τομέα του Ασύλου» και με ενδεικτική χρηματοδότηση 1.000.000 ευρώ ενέκρινε στις 5/9/2013 η επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²¹.

Το πιλοτικό πρόγραμμα και η μελέτη της Ε.Ε. που αναμένεται να ξεκινήσουν το 2014, στοχεύουν στην εγκαθίδρυση ενός μηχανισμού μέτρησης και αξιολόγησης των δυνατοτήτων των κρατών μελών ώστε να συνεισφέρουν

²⁰Βλέπε

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0036_el.htm

²¹ Βλέπε σχετικά <http://www.inewsggr.com/225/papanikolaou-simantikes-allages-stimetegkatastasi-aitounton-asylou.htm>

στην πιο δίκαιη κατανομή του αριθμού των αιτούντων άσυλο. «Πρόκειται για ένα πρόγραμμα που θα αναδείξει ξεκάθαρα, σε όλη την Ευρώπη, το δυσανάλογα μεγάλο βάρος που καλείται να αντιμετωπίσει η χώρα μας στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης και του ασύλου. Στόχος μας είναι η επίδειξη περισσότερης αλληλεγγύης, και συγκεκριμένα η εφαρμογή νέων ευέλικτων μηχανισμών όπως για παράδειγμα η θέσπιση ενός μηχανισμού εσωτερικής (εντός της ΕΕ) μετεγκατάστασης μεταναστών, ο οποίος θα βασίζεται σε μια ρήτρα ανακατανομής σύμφωνα με ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες για κάθε κράτος μέλος.

Με αυτό το πιλοτικό πρόγραμμα επιδίωξη είναι να δημιουργηθεί μία ρήτρα δίκαιης κατανομής του αριθμού των αιτούντων άσυλο μεταξύ των κρατών μελών, η οποία θα βασίζεται σε τέσσερα κύρια στοιχεία:

- α) Εντοπισμός των πλέον σχετικών κριτηρίων για τις προσπάθειες που καταβάλει ένα κράτος μέλος στον τομέα του ασύλου (π.χ. ο υπολογισμός του ΑΕΠ, ο πληθυσμός και η επικράτεια για κάθε χώρα).
- β) Μέτρηση της ικανότητας των κρατών μελών να συνεισφέρουν με όρους αλληλεγγύης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.
- γ) Αξιολόγηση των συνεπειών εφαρμοσμένων πολιτικών στον τομέα ασύλου, όπως για παράδειγμα οι δυσμενέστερες συνέπειες του κανονισμού Δουβλίνο II για την Ελλάδα.
- δ) Δημιουργία δικτύου διατύπωσης και ανταλλαγής προτάσεων για μια πιο δίκαιη κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών.

1.3 Η εξέλιξη μέσα από το παράγωγο δίκαιο.

Το παράγωγο δίκαιο που αφορά το άσυλο στην Ε.Ε έρχεται ουσιαστικά να απεικονίσει τις αποφάσεις των οργάνων της Ε.Ε που αναφέραμε πιο πάνω, και να μετατρέψει τα συμπεράσματά τους σε παράγωγο δίκαιο με τη θέσπιση κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων. Η τήρηση και η πιστή εφαρμογή των τελευταίων από τα κράτη-μέλη είναι ο μόνος δρόμος προς την θέσπιση μιας Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου. Με το παράγωγο δίκαιο αλλά και την εποπτεία των ευρωπαϊκών οργάνων γίνεται δυνατή η εφαρμογή των αποφάσεων των Συμβουλίων στα κράτη-μέλη και η μεταφορά του ενωσιακού κεκτημένου στην εθνική έννομη τάξη. Σε αυτό το υποκεφάλαιο θα αναφέρουμε τις σημαντικότερες οδηγίες – κανονισμούς που πάρθηκαν στα πλαίσια των δράσεων του Τάμπερε- Χάγης- Στοκχόλμης αλλά και προγενέστερα αυτών.

Πριν αναφέρουμε τις σημαντικότερες οδηγίες-κανονισμούς είναι αναγκαίο να εξετάσει κανείς ποιες είναι οι ευρωπαϊκού δικαίου ρυθμίσεις που καλούνται σε εφαρμογή αναφορικά με τα ζητήματα ασύλου-θεωρήσεων (visas) και ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητη μία σύντομη ιστορική αναδρομή. Το 1985 πέντε κράτη μέλη της (τότε) Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο, οι Κάτω Χώρες και το Λουξεμβούργο αποφάσισαν να δημιουργήσουν μεταξύ τους ένα χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων υιοθετώντας μία συμφωνία γνωστή ως Συμφωνία ή Συνθήκη Σένγκεν η οποία άρχισε να ισχύει το 1995. Η Συμφωνία αυτή προέβλεπε κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα μεταξύ των κρατών που την υπέγραψαν και δημιουργία ενιαίων εξωτερικών συνόρων των κρατών αυτών, δηλαδή δημιουργία κοινών κανόνων εισόδου στο χώρο Σένγκεν από οποιοδήποτε κράτος του χώρου αυτού. Παράλληλα η σύμβαση του Δουβλίνου του 1990 την οποία έχουν υπογράψει όλα τα κράτη μέλη, προβλέπει μηχανισμό για τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση των αιτήσεων των αιτούντων άσυλο που βρίσκονται σε ένα κράτος μέλος της ΕΕ. Ωστόσο, τα κράτη μέλη θεώρησαν ότι θα ήταν προβληματική η εφαρμογή της συμφωνίας με βάση μόνο τα στοιχεία που παρέχονται από τις ταυτότητες και τα διαβατήρια. Το 1991 οι υπουργοί συμφώνησαν λοιπόν ότι πρέπει να πραγματοποιηθεί μελέτη σκοπιμότητας που θα αφορά ένα σύστημα δακτυλικών αποτυπωμάτων σε επίπεδο ΕΕ για τους αιτούντες άσυλο. Το Δεκέμβριο του 1998 επετεύχθη συμφωνία στο Συμβούλιο για σχέδιο σύμβασης για τη θέσπιση ενός τέτοιου συστήματος. Ταυτόχρονα το Συμβούλιο συμφώνησε να "παγώσει" το κείμενο, όσο εκκρεμεί η έναρξη ισχύος της συνθήκης του Άμστερνταμ²².

Με τη θέση σε ισχύ το 1999 της Συνθήκης του Άμστερνταμ (η οποία είχε υπογραφεί το 1997) το Σύστημα Σένγκεν που μέχρι τότε είχε διακυβερνητικό χαρακτήρα και αναπτυσσόταν υπό τον λεγόμενο «τρίτο πυλώνα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνεργασία στη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις) αποσπάστηκε από τον πυλώνα αυτό και αποτέλεσε τον τίτλο IV του πρώτου (κοινοτικού) πυλώνα υπό τον τίτλο: «Θεωρήσεις, Άσυλο, Μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων». Το 1999 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε αποφάσισε τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση με αξιοποίηση των δυνατοτήτων που είχαν τότε διανοιχτεί

²² Βλ. Κουντούρης Νικόλας, « La construction de la politique communautaire en matière d'asile : Enjeux, luttes et dynamique institutionnelles », διδακτορική διατριβή που υποστηρίχθηκε στο INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES D'AIX-EN-PROVENCE UNIVERSITE AIX-MARSEILLE III, έτος 2009

με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ²³. Η πρώτη νομοθετική ρύθμιση μετά το Τάμπερε ήταν ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 2725/2000 του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2000 σχετικά με τη θέσπιση του EURODAC και η Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου της 20ης Ιουλίου 2001 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας .

Στο Λάακεν τον Δεκέμβριο του 2001 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε τους κύριους στόχους και τις κατευθυντήριες γραμμές , όπως είχαν διατυπωθεί στο Τάμπερε. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε την Έκθεση της Επιτροπής του 2001 για μια «Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Παράνομη Μετανάστευση» η οποία αποδίδει σημασία στη διαχείριση του προβλήματος και από τις ίδιες τις χώρες αποστολής. Επιπλέον επισημάνθηκε το γεγονός της καθυστέρησης μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης καθώς και η περιορισμένη έκτασή της συγκριτικά με τους αρχικούς σχεδιασμούς. Άλλωστε με την προοπτική της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης άνοιξε μια καινούργια σελίδα της ΕΕ για να διαμορφωθεί ένα κοινό πλαίσιο δράσης.²⁴

Στη Σεβίλλη τον Ιούνιο του 2002 η Ισπανική Προεδρία προσπάθησε να συγκεκριμενοποιήσει το χρονοδιάγραμμα των κοινών δράσεων. Υπογραμμίστηκε εκ νέου ότι έχει αποφασιστική σημασία για τα κράτη μέλη να ελέγχονται τα ρεύματα των μεταναστών, τηρώντας το δίκαιο και σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης των μεταναστών. Αποφασίστηκε ακόμη τα μεταναστευτικά ζητήματα και κυρίως εκείνα που αφορούν στην παράνομη μετανάστευση και την εξασφάλιση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. να αντιμετωπιστούν κατά προτεραιότητα στη συνέχεια.. Έτσι τα βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα μέτρα που λαμβάνονται θα πρέπει να επιδιώκουν την ορθή ισορροπία μεταξύ, αφενός, μιας πολιτικής για την ένταξη των νομίμως εγκαταστημένων μεταναστών και μιας πολιτικής στον τομέα του ασύλου η οποία θα τηρεί τις διεθνείς συμβάσεις, και, αφετέρου μιας αποφασιστικής καταπολέμησης της λαθραίας μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων. Είναι πάντως γεγονός ότι τα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 είχαν ήδη επηρεάσει την κατεύθυνση των μέτρων πολιτικής . Η νέα κατεύθυνση , που αποτελεί καμπή στη σχετική πορεία, επικεντρώνεται στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης , στην εισαγωγή βιομετρικών στοιχείων καταγραφής των αιτούντων άσυλο, στη συγκρότηση συστημάτων πληροφόρησης και στην αυστηρή αστυνομική φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.

²³ Βλ. <http://www.constitutionalism.gr/site/>

²⁴ ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH ΕΡΕΥΝΑ-ΜΕΛΕΤΗ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΝΙΚΟΣ ΣΑΡΡΗΣ Κείμενα Εργασίας 2008/18

Τη σημασία του μεταναστευτικού φαινομένου και την αναγκαιότητα χάραξης κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής αναγνώρισε και η Ελληνική Προεδρία η οποία συμπεριέλαβε τη μετανάστευση ως μια κύρια προτεραιότητά της. Στη διάσκεψη κορυφής στη Θεσσαλονίκη το 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συντάσσει ετήσια έκθεση για την μετανάστευση στην Ευρώπη. Η έκθεση θα πρέπει να περιλαμβάνει στοιχεία και πληροφορίες και να συμβάλει στην ανάπτυξη και προαγωγή πολιτικών πρωτοβουλιών για μια αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ευρώπη. Προτάθηκε ακόμη η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας προστασίας των συνόρων για τον συνολικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, η οποία τέθηκε σε λειτουργία από το Μάιο του 2005. Τέλος υπογραμμίστηκε η ανάγκη μιας σφαιρικής πολιτικής για την μετανάστευση, η οποία θα περιλαμβάνει την ενσωμάτωση των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και τις κοινωνικές υπηρεσίες καθώς και τη σύνδεση των μεταναστών με τον κοινωνικό και πολιτιστικό περίγυρο.

Πρόσφατα, στις 25 Οκτωβρίου 2013 και έπειτα από την τραγωδία στη Λαμπεντούζα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αφού εξέφρασε τη βαθιά του λύπη για το τραγικό γεγονός, εξέδωσε ορισμένα συμπεράσματα όσον αφορά την μεταναστευτική πολιτική. Με βάση την επιταγή της πρόληψης και της προστασίας και σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών, το ΕΣ τόνισε πως χρειάζονται αποφασιστικές ενέργειες ώστε να αποφεύγεται η απώλεια ζωών στη θάλασσα και να μην επαναληφθεί παρόμοια τραγωδία.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε ότι είναι σημαντικό να αντιμετωπιστούν τα γενεσιουργά αίτια των μεταναστευτικών ροών με την ενίσχυση της συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, μεταξύ άλλων μέσω κατάλληλης στήριξης της ανάπτυξης από την ΕΕ και μιας αποτελεσματικής πολιτικής για τις επιστροφές. Ζήτησε επίσης να ενισχυθεί η συνεργασία με τους σχετικούς διεθνείς οργανισμούς, ιδίως την Ύπατη Αρμοστέα των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης στις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες. Η καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων πρέπει να ενταθεί, όχι μόνο στο έδαφος των κρατών μελών της ΕΕ αλλά και στις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε την ενίσχυση των δραστηριοτήτων του Frontex στη Μεσόγειο και στα νοτιοανατολικά σύνορα της ΕΕ. Η ταχεία εφαρμογή του νέου ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR) από τα κράτη μέλη θα έχει ζωτική σημασία για τη διευκόλυνση της ανίχνευσης πλοίων και λαθραίων

εισόδων, γεγονός που θα συνεισφέρει στην προστασία και τη διάσωση ζώων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ²⁵.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την πρόσφατα συσταθείσα ομάδα δράσης για τη Μεσόγειο, υπό την ηγεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και με τη συμμετοχή κρατών μελών, οργανισμών της ΕΕ και της ΕΥΕΔ, να προσδιορίσει δράσεις προτεραιότητας —βάσει των αρχών της πρόληψης, της προστασίας και της αλληλεγγύης— για την πιο αποδοτική χρήση των ευρωπαϊκών πολιτικών και εργαλείων σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο. Η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση στο Συμβούλιο κατά τη σύνοδό του στις 5 και 6 Δεκεμβρίου 2013²⁶ για το έργο της ομάδας δράσης, με σκοπό τη λήψη επιχειρησιακών αποφάσεων. Η Προεδρία θα υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2013.

Τέλος, τονίστηκε πως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα επανέλθει στα θέματα ασύλου και μετανάστευσης στο πλαίσιο μιας ευρύτερης και πιο μακροπρόθεσμης πολιτικής προοπτικής τον Ιούνιο του 2014, οπότε και θα οριστούν στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για περαιτέρω νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Ουσιώδεις στοιχείο αυτού του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης θα ήταν η δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Κεντρική θέση εντός αυτού κατέχει ο Κανονισμός EURODAC και Δουβλίνο II, για τον οποίο γίνεται λόγος σε επόμενο υποκεφάλαιο. Βασικές αρχές του συστήματος αυτού είναι η εναρμόνιση των πολιτικών χορήγησης ασύλου, η προστασία των προσφύγων σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη της Γενεύης, η προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ, η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και η αποτροπή υποβολής παράλληλων, πολλαπλών αιτήσεων ασύλου²⁷.

Η πρώτη σύμβαση υπογράφηκε στο Δουβλίνο στις 15 Ιουνίου 1990 και αφορούσε τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη των

²⁵ Βλ. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/139209.pdf

²⁶ Βλ. σχετική απόφαση Επιτροπής

²⁷ Βλ. <http://www.constitutionalism.gr/site/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asylo/>

κοινοτήτων. Η εφαρμογή της συγκεκριμένης σύμβασης τόνωσε τη διαδικασία εναρμόνισης των πολιτικών ασύλου και έδωσε μια σημαντική ώθηση στην διαμόρφωση μιας ενιαίας πολιτικής.

Για την ορθή εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου θεσπίστηκε ο κανονισμός Eurodac σχετικά με την αντιπαραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων. Το σύστημα Eurodac παρέχει στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) τη δυνατότητα να βοηθάνε στην ταυτοποίηση των αιτούντων άσυλο, καθώς και των ατόμων που έχουν συλληφθεί για παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Μέσω της σύγκρισης των δακτυλικών αποτυπωμάτων, οι χώρες της ΕΕ μπορούν να προσδιορίσουν κατά πόσον ο αιτών άσυλο ή ο αλλοδαπός υπήκοος που βρίσκεται παράνομα σε μία χώρα της ΕΕ έχει ήδη υποβάλει αίτηση σε άλλη χώρα της ΕΕ, ή εάν ο αιτών άσυλο έχει εισέλθει παράνομα στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σύστημα αυτό αποτελείται από μια κεντρική μονάδα την οποία διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων με δακτυλικά αποτυπώματα και ηλεκτρονικά μέσα διαβίβασης μεταξύ των χωρών της ΕΕ και της κεντρικής βάσης δεδομένων.

Η κοινή πολιτική στον τομέα του ασύλου, που περιλαμβάνει ένα ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του στόχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ανοικτού σε εκείνους οι οποίοι, αναγκασμένοι από τις περιστάσεις, αναζητούν νομίμως προστασία στην Κοινότητα. Η χορήγηση και η ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα λοιπόν, είναι μια διαδικασία η οποία πρέπει να είναι ενιαία στην Ε.Ε. Το ζήτημα ρυθμίστηκε με την οδηγία 2005/85/ΕΚ²⁸ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη της Ε.Ε. χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

Η οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 συνιστά μία εκ των πέντε πράξεων για το άσυλο που θέτει τα θεμέλια για ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο το οποίο βασίζεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε του 1999 και συμμορφώνεται με το πρόγραμμα της Χάγης. Εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη εκτός της Δανίας.

Όμως η μεταφορά της οδηγίας στα κράτη-μέλη δεν κρίθηκε ικανοποιητική. Αποδείχθηκε ότι δεν επιτεύχθηκε ο στόχος της εξασφάλισης ίσων όρων σε

²⁸ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0465:EL:NOT>

σχέση με δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου. Η Επιτροπή εξέτασε και να προώθησε όλες τις υποθέσεις στις οποίες εντοπίστηκαν προβλήματα μεταφοράς ή και εφαρμογής, ώστε να διευκολύνει την ορθή και συνεπή εφαρμογή της οδηγίας και να εξασφαλίσει την πλήρη τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης και άλλων δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στο Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι διαδικαστικές αποκλίσεις που προκαλούνται από τα συχνά ασαφή και διφορούμενα πρότυπα θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μόνο με νομοθετική τροποποίηση. Συνεπώς, και βάσει μιας εμπειριστατωμένης αξιολόγησης της εφαρμογής της οδηγίας, η Επιτροπή ενέκρινε την 21η Οκτωβρίου 2009 μια πρόταση αναδιατύπωσης της οδηγίας με σκοπό τη διόρθωση των ανεπαρκειών που εντοπίστηκαν²⁹.

Σημαντικό ρόλο προς την υλοποίηση της ΚΕΣΑ έχουν και οι παρακάτω κανονισμοί και οδηγίες :

- Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1560/2003 της Επιτροπής της 2ας Σεπτεμβρίου 2003 για τα μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 343/2003 του Συμβουλίου. -Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 407/2002 του Συμβουλίου της 28ης Φεβρουαρίου 2002, που θεσπίζει ορισμένους κανόνες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου.
- Η Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.
- Η Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη και έχει ως στόχο την εναρμόνιση τόσο του νομικού καθεστώτος όσο και των συνθηκών υποδοχής των αιτούντων διεθνούς προστασίας ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ. Ανάμεσα σε άλλα, προβλέπει τα ελάχιστα κριτήρια μεταχείρισης για ζητήματα βασικών βιοτικών αναγκών, υγεία, εκπαίδευση και στέγαση. Η εν λόγω Οδηγία τροποποιήθηκε πρόσφατα από την οδηγία 2013/33/ΕΕ στις 26 Ιουνίου 2013³⁰.

²⁹ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0465:EL:NOT>

³⁰ Βλ. τη σχετική Οδηγία <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:EL:PDF>

1.3.1 Οδηγίες 2004/83/EK και 2011/95/ΕΕ περί αναγνώρισης καθεστώτος του πρόσφυγα

Με την Οδηγία 2004/83/EK του Συμβουλίου της 29.4.2004 θεσπίζονται οι ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους. Επίσης, η Οδηγία προβλέπει την πρόσβαση των ενδιαφερομένων στα κοινά ελάχιστα κριτήρια μεταχείρισης³¹.

Πρόσφατα, η Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, ενσωματώθηκε στην Ελληνική έννομη τάξη με το ΠΔ 141/13 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, η οποία αναδιατυπώνει την Οδηγία 2004/83/EK του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004.

Έπειτα, η Οδηγία 2013/33/ΕΕ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία και η Οδηγία 2013/32/ΕΕ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας δεν έχουν μεταφερθεί ακόμα στις Εθνικές έννομες τάξεις καθώς υπάρχει προθεσμία μέχρι το 2015.

Τέλος, ουσιαστικό ρόλο στην επίτευξη της ΚΕΣΑ αποτελεί και ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 (ΔΟΥΒΛΙΝΟ III) και σχετικά με αιτήσεις

³¹ Η Ελλάδα είναι ανάμεσα στις 13 χώρες που δεν μετέφεραν την Οδηγία ως όφειλαν έως τις 10.10.2006 και έλαβε προειδοποιητική επιστολή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

της αντιπαράβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπαϊκή Επιβολή του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Οι δύο αυτοί κανονισμοί θα αναλυθούν σε επόμενο κεφάλαιο³².

1.3.2 Ο Κανονισμός 2007/2004 περί σύστασης του FRONTEX

Πολύ σημαντικός Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Frontex³³.

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό Κανονισμό της, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κ-μ της Ε.Ε. (FRONTEX) έχει σκοπό την ολοκληρωμένη και αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (χερσαίων, θαλασσιών και εναερίων) των Κ-Μ της Ε.Ε., με συντονισμό των κοινών δράσεων και παροχή της αναγκαίας τεχνικής συνδρομής και τεχνογνωσίας. Λειτουργεί από 1.10.2005, με έδρα τη Βαρσοβία.

Η Ελλάδα υποστηρίζει την ενίσχυση της FRONTEX με πόρους και επιχειρησιακά μέσα, ώστε να ανταποκριθεί με επιτυχία στο ρόλο που της ανατίθεται σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδιαίτερα όσον αφορά σύνορα που δέχονται αυξημένες λαθρομεταναστευτικές ροές. Στο πλαίσιο αυτό, και βάσει των Συμπερασμάτων των τελευταίων Ευρωπαϊκών Συμβουλίων, υποστηρίζει τη συμμετοχή και συνεισφορά μέσων από όλα τα κράτη-μέλη για αποτελεσματικότερο έλεγχο των ευρωπαϊκών θαλάσσιων και χερσαίων συνόρων, στις κοινές επιχειρήσεις (joint operations) της FRONTEX, που θα πρέπει να διεξάγονται σε μόνιμη βάση³⁴.

Η επιχείρηση «Ποσειδών», η μεγαλύτερη που έχει συντονίσει ποτέ η FRONTEX, διεξάγεται στα θαλάσσια Ελληνο-τουρκικά σύνορα και στα

³² Σχετικά με τους δύο αυτούς κανονισμούς, βλέπε παρακάτω σελίδα 47 επ.

³⁴ Βλ. <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>

χερσαία Ελληνο-αλβανικά, Ελληνο-τουρκικά και Βουλγαρο-τουρκικά σύνορα. Σε αυτήν συμμετέχουν με εναέρια, πλωτά και χερσαία μέσα, τεχνικό εξοπλισμό και φιλοξενούμενους αξιωματικούς 26 κράτη-μέλη της Ε.Ε. και του χώρου Σένγκεν.

Επίσης, η Ελλάδα υποστηρίζει με τις δράσεις της την αύξηση της συχνότητας πραγματοποίησης κοινών πτήσεων επιστροφών (joint return flights) παράνομων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους, με χρηματοδότηση της FRONTEX και την ενίσχυση του ρόλου της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας στη διοργάνωσή τους.

Το Διοικητικό Συμβούλιο του FRONTEX αποφάσισε, κατά τη συνεδρίασή του τον Φεβρουάριο 2010, στη Μαδρίτη, και μετά από ουσιαστική και μεθοδευμένη προεργασία από πλευράς μας, τη σύσταση ενός πιλοτικού επιχειρησιακού γραφείου (περιφερειακού παραρτήματος) της Υπηρεσίας με έδρα τον Πειραιά. Το γραφείο (FRONTEX Operational Office – FOO) ξεκίνησε τη λειτουργία του την 1η Οκτωβρίου 2010.

Λόγω της πρωτοφανούς έντασης της λαθρομεταναστευτικής πίεσης στα χερσαία ε/τ σύνορα, η χώρα μας ζήτησε την αυξημένη εμπλοκή του FRONTEX που είχε ως συνέπεια τη διεξαγωγή της επιχείρησης RABITs 2010 από τις 02.11.2010 έως τις 02.03.2011 στην περιοχή του Έβρου. Ήταν η πρώτη φορά που ένα κράτος- μέλος της Ε.Ε. αιτήθηκε την ανάπτυξη των RABITs στα εξωτερικά του σύνορα για την αντιμετώπιση εκτάκτων καταστάσεων. Μετά τον τερματισμό της επιχείρησης RABITs 2010, διεξάγεται, από τις 03.03.2011, στα χερσαία ε/τ σύνορα η αναβαθμισμένη επιχείρηση ΠΟΣΕΙΔΩΝ ΧΕΡΣΑΙΑ 2011, η οποία θα διαρκέσει έως τις 04.01.2012. Επιπλέον διεξάγεται από 1/4/2011 η επιχείρηση ΠΟΣΕΙΔΩΝ ΘΑΛΑΣΣΙΑ 2011, η οποία θα διαρκέσει έως τις 31.12.2011 με στόχο τη διασφάλιση της αυξημένης επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας του Οργανισμού³⁵.

Η επιχείρηση ΠΟΣΕΙΔΩΝ συνεχίστηκε και το 2012 με λιγότερη όμως επιτυχία. Σύμφωνα με τα στοιχεία που κατέθεσε στο ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ο διευθυντής της FRONTEX κ. Laitinen, η FRONTEX χρειάστηκε το 2011 να επέμβει με 247 θαλάσσιες επιχειρήσεις, διασώζοντας περίπου 27.000 ανθρώπους. Αντίθετα, για το 2012, οι αντίστοιχες περιπτώσεις περιορίζονται στις 152 και αφορούν την διάσωση λιγότερων από 7.000 ανθρώπων.

Οι δράσεις συνεχίστηκαν με αμείωτο ρυθμό και το 2013. Μάλιστα, είχαμε για πρώτη φορά Ελληνική συμμετοχή σε επιχείρηση του FRONTEX με σκοπό να συνδράμει στην μικτή ευρωπαϊκή επιχείρηση, «EPN AENEAS 2013»

³⁵Βλ. <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>

Παρόλαυτά, η ελληνική αποστολή για ένα μήνα επιχειρούσε με καθημερινές πτήσεις, συμπληρώνοντας τις 100 ώρες περιπολίας στην ευρύτερη περιοχή της νότιας Ιταλίας, αποφέροντας σημαντικά αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, σε διαφορετικές επιχειρήσεις, εντοπίστηκαν από το Ελληνικό αεροσκάφος συνολικά 449 παράνομοι μετανάστες, οι οποίοι περισυλλέχθηκαν ασφαλείς από τις Ιταλικές αρχές. Παράλληλα, εντοπίστηκαν δύο άδεια «μητρικά» σκάφη που αρχικά μετέφεραν και διένειμαν σε άλλα πλοιάρια παράνομους μετανάστες, ένα περιστατικό ρύπανσης και δύο εγκαταλελειμμένα σκάφη.

Δυστυχώς, ένα τραγικό γεγονός που έλαβε μέρος στις 3 του Οκτώβρη μετατόπισε το βάρος του ενδιαφέροντος των Ευρωπαίων στην αντιμετώπιση του μεγάλου θέματος της εισροής μεταναστών από το Νότο. Πλοίο στο οποίο επενέβεναν περίπου 500 μετανάστες, ναυάγησε με συνέπεια οι 300 εκ των οποίων να μην καταφέρουν να επιβιώσουν. Ήταν ένα ίσως από τα πολύνεκρα ναυάγια με μετανάστες που έχει συμβεί τα τελευταία χρόνια. Επίσης πριν από λίγες ημέρες, στις 15 Νοέμβρη 2013, πλοιάριο στο οποίο επέβαιναν 31 άτομα, Σύροι και Παλαιστίνιοι σύμφωνα με πληροφορίες, ανατράπηκε σήμερα το πρωί στη θαλάσσια περιοχή μεταξύ Λευκάδας και των δυτικών ακτών της ηπειρωτικής χώρας, με αποτέλεσμα να χάσουν τη ζωή τους 12 άνθρωποι, συμπεριλαμβανομένων τεσσάρων μικρών παιδιών. Οι άνθρωποι αυτοί φαίνεται ότι προσπαθούσαν να ταξιδέψουν προς την Ιταλία³⁶.

Η τραγωδία της Λαμπεντούζα αναδεικνύει ένα ευρωπαϊκό πρόβλημα, καθώς το ζήτημα δεν αφορά μόνο τις χώρες υποδοχής μεταναστών, αλλά όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ. Ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ζοζέ Μπαρόζο, ο οποίος επισκέφθηκε αμέσως τη Λαμπεντούζα ανακοίνωσε ότι η Ιταλία θα λάβει επιπλέον 30 εκατομμύρια ευρώ σε κοινοτικά κονδύλια προκειμένου να ενισχυθούν οι υπηρεσίες που χειρίζονται την εισροή αιτούντων άσυλο³⁷.

Παράλληλα, ο κ. Μπαρόζο υποσχέθηκε πως η επιτροπή θα εργαστεί «ακούραστα» ώστε να επιτευχθεί η εφαρμογή μίας νέας πανευρωπαϊκής πολιτικής για τη χορήγηση ασύλου, αλλά και ώστε να επιτευχθεί η ενίσχυση των περιπολιών της Frontex για την αποφυγή άλλων τραγωδιών.

Απόδειξη ότι τα μεταναστευτικά ρεύματα είναι ασταμάτητα, ήταν ένα άλλο συμβάν το οποίο ευτυχώς δεν εξελίχθηκε σε τραγωδία ενώ στις 15.11.2013 είχαμε νέα τραγωδία ανοιχτά της Κέρκυρας. Στις 25 οκτώβρη, αποφεύχθηκε νέα τραγωδία με 700 μετανάστες ανοιχτά της Λαμπεντούζα. Περί τους 700

³⁶Βλ. για περισσότερες πληροφορίες εδώ <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/30a99cbd4e497ef22aea15847ebc02ae/nayagio-me-12-nekroy.html>

³⁷ Βλ. <http://www.tovima.gr/world/article/?aid=534037>

πρόσφυγες δέχθηκαν βοήθεια από σκάφη του ιταλικού πολεμικού ναυτικού κατά τη διάρκεια σειράς επιχειρήσεων τη χθεσινή νύκτα στα στενά της Σικελίας, την ώρα που στις εργασίες της ευρωπαϊκής συνόδου κορυφής των Βρυξελλών κυριαρχεί το θέμα της ροής προσφύγων προς τις χώρες της νότιας Ευρώπης. Το ιταλικό πολεμικό ναυτικό ανακοίνωσε ότι κατά τη διάρκεια της νύκτας της 24^{ης} οκτωβρίου πραγματοποιήθηκαν έξι επεμβάσεις για παροχή βοήθειας προς πρόσφυγες, ανάμεσα στους οποίους περιλαμβάνονταν γυναίκες και παιδιά.

Το σκάφος περιπολίας «Cigala Fulgosi» εκλήθη να βοηθήσει 99 ανθρώπους που επέβαιναν σε ακυβέρνητο πλοίο σε απόσταση 185 χιλιομέτρων νότια της Λαμπεντούζα. Στη συνέχεια η κορβέτα «Chimera» εκλήθη για τη διάσωση 219 ανθρώπων, ανάμεσά τους 37 παιδιά και 43 γυναίκες, που επέβαιναν σε ακυβέρνητο πλοίο και βρισκόταν σε απόσταση 70 χιλιομέτρων από τη Λαμπεντούζα. Ταυτόχρονα, τρία σκάφη του ιταλικού λιμενικού σώματος βοήθησαν 300 πρόσφυγες που επέβαιναν σε δύο πλοία, ενώ, τέλος, παναμαϊκό φορτηγό πλοίο επιβίβασε άλλους 90 πρόσφυγες, σε επιχειρήσεις που πραγματοποιήθηκαν σε απόσταση 200 χιλιομέτρων από τη Λαμπεντούζα³⁸.

Κατά την άφιξή της στη σύνοδο των Ευρωπαίων υπουργών Εσωτερικών στο Λουξεμβούργο, η επίτροπος, αρμόδια για τις Εσωτερικές Υποθέσεις, Σεσίλια Μάλστρομ πρότεινε την οργάνωση μιας μεγάλης επιχείρησης ασφάλειας και διάσωσης στη Μεσόγειο, από την Κύπρο έως την Ισπανία.

Στο πλαίσιο της επιχείρησης, τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα κληθούν να παράσχουν πλοία, αεροπλάνα και κυρίως να συνδράμουν οικονομικά ώστε να καταστεί δυνατόν η Frontex, η υπηρεσία επιτήρησης των ευρωπαϊκών συνόρων, να φέρει εις πέρας αυτή την αποστολή. Στην πραγματικότητα πρόκειται για μια προσπάθεια ενίσχυσης της δύναμης, η οποία δεν έχει πλέον τα μέσα, με τον προϋπολογισμό της να έχει σημαντικά μειωθεί λόγω της πολιτικής λιτότητας εν μέσω κρίσης.

1.3.3 Απόφαση 2000/596/ΕΚ του Συμβουλίου, για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες

³⁸ Βλ. <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22769&subid=2&pubid=63908912>

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες αποτελεί ένα πρώτο βήμα προς ένα κοινό καθεστώς ασύλου. Έχοντας σχεδιαστεί για πέντε έτη (2000-2004), εγκαθιδρύει ένα σύστημα χρηματοδοτικής αναδιανομής ώστε να εξισορροπηθούν οι επιβαρύνσεις που αναλαμβάνει κάθε κράτος μέλος. Έχει σημασία να αντιμετωπισθούν οι ανισότητες μεταξύ των μηχανισμών υποδοχής των προσφύγων και των εκτοπισμένων γιατί συνεπάγονται ανισορροπίες στο πλαίσιο της Ένωσης σε θέματα χρηματοδοτικής και οργανωτικής επιβάρυνσης: οι εκτοπισθέντες κατευθύνονται προς τη χώρα που τους φαίνεται η περισσότερο ευνοϊκή, μετακινούμενοι ορισμένες φορές από το ένα κράτος στο άλλο για το σκοπό αυτό, αυξάνοντας με τις κινήσεις αυτές, την επιβάρυνση των κρατών μελών. Η κοινοτική αυτή χρηματοδοτική στήριξη αποτελεί επίσης ένα κίνητρο, για τα κράτη μέλη που το χρειάζονται, για να βελτιώσουν το σύστημα υποδοχής τους και να δημιουργήσουν δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες χορήγησης ασύλου. Επιπλέον, η κοινοτική βοήθεια έχει ως στόχο να διευκολύνει την προσαρμογή των μηχανισμών των χωρών που αντιμετωπίζουν σημαντικές διακυμάνσεις στον όγκο ή τη φύση της ροής προσφύγων³⁹. Με το πέρας της τετραετίας, λήφθηκε νέα απόφαση του Συμβουλίου, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες για τη χρονική περίοδο 2005-2010. Συγκεκριμένα, με την απόφαση αυτή ιδρύεται το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες για τη χρονική περίοδο από 1ης Ιανουαρίου 2005 μέχρι 31 Δεκεμβρίου 2010. Το Ταμείο έχει ως στόχο να στηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών να δεχθούν πρόσφυγες και εκτοπισθέντα άτομα συγχρηματοδοτώντας τις συνθήκες υποδοχής και τις διαδικασίες παροχής ασύλου, την ένταξη των ατόμων των οποίων η διαμονή στο εκάστοτε κράτος μέλος έχει διαρκή και σταθερό χαρακτήρα, την εθελουσία επιστροφή των ατόμων όταν δεν έχουν αποκτήσει νέα ιθαγένεια και έχουν εγκαταλείψει την επικράτεια κράτους μέλους. Οι ενέργειες στα κράτη μέλη εφαρμόζονται βάσει δύο περιόδων πολυετούς προγραμματισμού (2005-2007 και 2008-2010). το ποσό για τη χρονική περίοδο από 1ης Ιανουαρίου 2005 μέχρι 31 Δεκεμβρίου 2006 ανέρχεται σε 114 εκατ. ευρώ.

Αξίζει να αναφέρουμε και την τελευταία απόφαση αριθ. 573/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες, για την περίοδο 2008 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών». Η παρούσα απόφαση καθορίζει τους στόχους του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες (ΕΤΠ) και τους κανόνες σχετικά με

³⁹Βλ.

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/l33078_el.htm

τη διαχείρισή του. Επίσης, ορίζει το ύψος των διαθέσιμων κονδυλίων και τα κριτήρια κατανομής τους.

Το ΕΤΠ χρηματοδοτεί δράσεις εθνικής ή διεθνικής κλίμακας καθώς και δράσεις που αφορούν την ΕΕ στο σύνολό της. Οι εθνικές δράσεις θα εφαρμόζονται από τις χώρες της ΕΕ στο πλαίσιο πολυετούς προγραμματισμού, σύμφωνα με τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ όσον αφορά τους κανόνες παρέμβασης του ταμείου (κοινή διαχείριση). Ο χορηγούμενος προϋπολογισμός στις δράσεις σε επίπεδο ΕΕ θα εκτελείται από την Επιτροπή (άμεση διαχείριση)⁴⁰.

Το ΕΤΠ στηρίζει τις διεθνικές δράσεις και τις δράσεις σε επίπεδο ΕΕ που αφορούν:

τη δημιουργία δικτύων συνεργασίας μεταξύ οργανισμών που είναι εγκατεστημένοι σε δύο ή περισσότερες χώρες της ΕΕ, τη διεξαγωγή εκστρατειών ευαισθητοποίησης, τη διάδοση των ορθών πρακτικών, την έναρξη πιλοτικών σχεδίων για την συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ, την κατάρτιση δικτύων μεταξύ μη κυβερνητικών οργανισμών που δρουν τουλάχιστον στις 10 χώρες της ΕΕ που έχουν αναλάβει την ανταλλαγή αυτή.

Όσον αφορά τις εθνικές δράσεις, το ΕΤΠ στηρίζει εκείνες οι οποίες έχουν ως στόχο:

- τις συνθήκες υποδοχής και τις διαδικασίες ασύλου, ειδικότερα τις υποδομές, την υλική, ιατρική και νομική συνδρομή,
- την ένταξη των ομάδων στόχων στο κράτος υποδοχής, ιδίως τα μέτρα που αφορούν την παιδεία, τη συμμετοχή στον πολιτικό και πολιτιστικό βίο, την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, τη γλωσσική κατάρτιση και τη βοήθεια για την εξεύρεση στέγης,
- την ενίσχυση που παρέχεται στις χώρες της ΕΕ για την εκπόνηση, εφαρμογή και παρακολούθηση της πολιτικής τους περί ασύλου, τη συγκέντρωση, την ανάλυση και τη διάδοση στοιχείων που αφορούν τις χώρες καταγωγής και τα στατιστικά στοιχεία για τις διαδικασίες ασύλου, υποδοχής και ένταξης,
- την επανεγκατάσταση, ειδικότερα την εκπόνηση προγραμμάτων στον τομέα αυτό, τη χορήγηση υλικού και πληροφοριών πριν την αναχώρηση,

⁴⁰Βλ. σχετικά με το ΕΤΠ εδώ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14567_el.htm

- τη μεταφορά από τη μία χώρα της ΕΕ στην άλλη των υποψηφίων που αναφέρονται στις ομάδες στόχους.

Επίσης, το ΕΤΠ προβλέπει χρηματοοικονομικό απόθεμα το οποίο προορίζεται για την εφαρμογή επειγόντων μέτρων με στόχο την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής κατά την έννοια της οδηγίας 2001/55/ΕΟΚ. Το απόθεμα αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί επίσης για τη στήριξη των προσπαθειών που καταβάλλουν οι χώρες της ΕΕ για να αντιμετωπίσουν τις ιδιαίτερες πιέσεις από την απότομη άφιξη μεγάλου αριθμού ατόμων που μπορεί να έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας, και το οποίο θέτει τις ικανότητες υποδοχής τους ή τα καθεστώτα ασύλου τους έναντι σημαντικών και επειγόντων αιτημάτων.

Στο πλαίσιο των προτεραιοτήτων και των στόχων που έχει καθορίσει η ΕΕ, το ΕΤΠ συμμετέχει, μέσω επιχορηγήσεων, στη χρηματοδότηση των μη κερδοσκοπικών σχεδίων που ήδη στηρίζονται από δημόσιες ή ιδιωτικές δράσεις. Τα σχέδια αυτά χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠ για, το πολύ, το ήμισυ του συνολικού ποσού μιας δράσης σε εθνικό επίπεδο. Κατ' εξαίρεση, εάν ένα σχέδιο εντάσσεται στο πλαίσιο των ειδικών προτεραιοτήτων των στρατηγικών κατευθυντηρίων γραμμών, το ανώτατο όριο είναι 75%. Η συνεισφορά της ΕΕ αυξάνεται σε 75% στις χώρες της ΕΕ που υπάγονται στο Ταμείο Συνοχής. Έπειτα από ψήφισμα του ΕΚ (6.2.2013) η χρηματοδότηση προς τις χώρες με οικονομικά προβλήματα (π.χ Ελλάδα, Ιταλία κλπ) θα αυξάνεται έως και 95% για ορισμένες δράσεις.

Η Επιτροπή εγκρίνει τις στρατηγικές κατευθύνσεις που αντιστοιχούν στην περίοδο 2008-13, καθορίζοντας τις προτεραιότητες σε επίπεδο ΕΕ του ΕΤΠ, ανά στόχο. Η Επιτροπή εγκρίνει τα πολυετή προγράμματα των χωρών της ΕΕ που καθορίζουν, βάσει των στρατηγικών κατευθυντηρίων γραμμών, μία στρατηγική και μία περιγραφή των δράσεων προς επίτευξη των στόχων, καθώς και των συμπληρωματικών ενδείξεων όσον αφορά τη χρηματοδότηση των σχεδίων. Εκδίδει επίσης, κάθε χρόνο, αποφάσεις χρηματοδότησης εγκρίνοντας τα ετήσια σχέδια που θέτουν σε εφαρμογή το πολυετές πρόγραμμα.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ένα τμήμα που ονομάζεται «Εσωτερικών υποθέσεων» και ασχολείται με θέματα ασφάλειας και συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή με τη μετανάστευση, την παροχή ασύλου, την εμπορία ανθρώπων, την εσωτερική ασφάλεια. Αυτό το τμήμα έχει προγράμματα χρηματοδότησης όλων των χωρών-μελών της Ε.Ε., που αποδίδονται μέσω συγκεκριμένων θεματικών ταμείων.

Τα τέσσερα αυτά θεματικά ταμεία είναι: Το Ταμείο Προσφύγων, που χρηματοδοτεί έξοδα χωρών σχετικά με τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, το Ταμείο Ένταξης, που παρέχει κεφάλαια για την ομαλή ένταξη

προσφύγων που τους έχει χορηγηθεί άσυλο ή υπηκοότητα στις χώρες που κατέφυγαν, το Ταμείο Επιστροφής, που χορηγεί προγράμματα επαναπατρισμού μεταναστών, και το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων που χρηματοδοτεί έργα και δράσεις φύλαξης των εξωτερικών συνόρων των χωρών-μελών και κατ' επέκταση της ίδιας της Ένωσης.

Στο πλαίσιο πολυετών προγραμμάτων για δράσεις που αφορούν τα παραπάνω θέματα, όλες οι χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν λάβει χρηματοδοτήσεις για την υλοποίησή τους. Ειδικότερα για το πρόγραμμα SOLID (Solidarity and Management of Migration Flows) 2007-2013, το συνολικό κονδύλι της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν 3,97 δισ. Ευρώ ενώ για την περίοδο 2014-2020 το συνολικό ποσό που θα εκταμιευθεί θα είναι 3,69 δισ Ευρώ⁴¹. Από αυτά τα κονδύλια περίπου το 10% ήρθε στην Ελλάδα για την υλοποίηση αντίστοιχων δράσεων. Συγκεκριμένα σε συνδυασμό με τα προϋπολογισμένα του 2013 το ελληνικό κράτος χρηματοδοτήθηκε (2007-2013) με συνολικά 373.743.935,90 ευρώ, σύμφωνα πάντα με τα στοιχεία που έχει δώσει στη δημοσιότητα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ποσό που φέρνει την Ελλάδα στην τρίτη θέση της σχετικής κατάταξης χρηματοδοτήσεων, μπροστά από χώρες όπως η Γαλλία.

Τα κονδύλια των τεσσάρων ευρωπαϊκών ταμείων, σύμφωνα με το άρθρο 28 του Ν3613/2007 έχουν διαμοιραστεί σε 2 υπουργεία με το Εσωτερικών και ειδικότερα τη Δ/ση Οικονομικών του αρχηγείου της ΕΛ.ΑΣ. Συγκεκριμένα το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης διαχειρίζεται 21.975.198 ευρώ από το Ταμείο Προσφύγων, το Υπουργείο Εσωτερικών και ειδικότερα η Διεύθυνση Αλλοδαπών 20.586.002€ από το Ταμείο Ένταξης, ενώ η χρηματοδότηση των Ταμείων Επιστροφής και Εξωτερικών Συνόρων ύψους 331.182.735 ευρώ πάει στη Διεύθυνση Οικονομικών του αρχηγείου της ΕΛΑΣ μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών⁴².

⁴¹Βλ. <http://www.welcomeurope.com/european-funds/asylum-migration-fund-2014-2020-common-european-asylum-system-873+773.html>

⁴² Βλ. σχετικά σελ. 87 Επ.

1.3.4 Η πορεία προς ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου και το σύστημα του Δουβλίνου

Η σχεδόν δεκαπενταετής διαδρομή για την πολιτική ασύλου από το 1999 έως σήμερα έχει έναν βασικό στόχο : την εγκαθίδρυση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Η εξελικτική αυτή πορεία, όπως αναφέραμε, βασίζεται στην εξέλιξη του πρωτογενούς και του παραγώγου δικαίου αλλά και την ενιαία εφαρμογή του από τα κράτη-μέλη. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί θα αναφερθούν οι Συμβάσεις του Δουβλίνου (I, II, III)

1.3.4.1 Η σύμβαση του Δουβλίνου

Αναφέραμε προηγουμένως πως μια από τις βασικές αρχές που προβλέπονται από τη Συμφωνία Schengen για την παροχή πολιτικού ασύλου είναι και η εξέταση κάθε αίτησης από ένα μόνο κράτος. Τίθεται , επομένως, στο σημείο αυτό το ζήτημα του τρόπου καθορισμού του υπεύθυνου κράτους, στο οποίο δίνει απάντηση η Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990.

Στη Σύμβαση αυτή περιέχονται διατάξεις παρόμοιες με εκείνες της Συνθήκης Schengen , ενώ τονίζεται για άλλη μια φορά η ανάγκη αρμονικής συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφορίας.

Το σύστημα καθορισμού του υπεύθυνου για την εξέταση της αίτησης ασύλου κράτους είναι μάλλον περίπλοκο και για το λόγο αυτό προβλέπεται από τη Σύμβαση πως η εξέταση οφείλει να περατώνεται κατά το δυνατόν έγκαιρα. Η συνθήκη βαρύνει αρχικά το πρώτο κράτος στο οποίο εμφανίζεται ο αιτών, ενώ προβλέπεται μια Επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους όλων των συμβαλλόμενων κρατών με αποστολή την ερμηνεία σημεία της Σύμβασης που θεωρούνται αμφιλεγόμενα. Η αρμοδιότητα των διακυβερνητικών οργάνων στη διαδικασία της εξέτασης παραμερίζεται.

Από τις σπουδαιότερες επιτυχίες αυτής της Σύμβασης είναι η διευκόλυνση και η διαφύλαξη μιας σημαντικής κατηγορίας προσφύγων, των ονομαζόμενων *in orbit* ή σε τροχιά, δηλαδή εκείνων που μετακινούνται από χώρα σε χώρα της Ένωσης χωρίς να καταφέρνουν να αποκτήσουν άσυλο σε κάποια απ' αυτές. Πρέπει να τονίσουμε ότι η εφαρμογή της τόνωσε τη διαδικασία εναρμόνισης των πολιτικών ασύλου.

1.3.4.2 Ο κανονισμός 343/2003/ΕΚ : ΔΟΥΒΛΙΝΟ ΙΙ

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης το κείμενο με βάση το οποίο προσδιορίζεται σε κάθε περίπτωση ποιο κράτος μέλος είναι αρμόδιο να εξετάσει αίτημα χορήγησης ασύλου ενός αλλοδαπού-πρόσφυγα είναι ο 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» (Κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ –στο εξής: Κανονισμός). Αρχικά πρέπει να σημειωθούν δύο στοιχεία: α) ο Κανονισμός, όπως αναφέρεται στο άρθρο 24 παρ. 1 αυτού, αντικαθιστά την παλαιότερη Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990, η οποία ρύθμιζε το ίδιο ζήτημα, δηλαδή τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο να εξετάζει αιτήσεις χορήγησης ασύλου που υποβάλλονται σε ένα από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τότε: Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), β) ο Κανονισμός εφαρμόζεται λαμβανομένων υπόψη και δύο άλλων κειμένων, αφενός του Κανονισμού (ΕΚ) 1560/2003 της Επιτροπής της 2ας Σεπτεμβρίου 2003 «για τα μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 343/2003 για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας» και αφετέρου του Κανονισμού (ΕΚ) 2725/2000 του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2000 «σχετικά με τη θέσπιση του 'Eurodac' για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου».

Ήδη από τις εισαγωγικές σκέψεις που διατυπώνονται στον Κανονισμό (παρ. 3) γίνεται σαφής ο σκοπός του κειμένου και αυτός είναι: να γίνει εφικτός ένας «σαφής και λειτουργικός καθορισμός του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεων ασύλου». Βέβαια, ο κύριος στόχος αυτός εξειδικεύεται και συμβαδίζει με άλλους επιμέρους στόχους, όπως «η ταχύτητα κατά την εξέταση των αιτήσεων ασύλου» (παρ. 4) ή η ενότητα των οικογενειών (παρ. 6).

Μία βασική αρχή που διέπει τον Κανονισμό, όπως προκύπτει από το άρθρο 3 παρ. 1, είναι αυτή της εξέτασης κάθε αίτησης ασύλου από ένα μόνο κράτος μέλος. Αυτό το ένα κράτος μέλος το υποδεικνύει σε κάθε περίπτωση η εφαρμογή των άρθρων του Κεφαλαίου ΙΙΙ του Κανονισμού (άρθρα 5 μέχρι 14). Βέβαια, ενώ κανένα κράτος δεν μπορεί να υποχρεωθεί να εξετάσει αίτηση ασύλου μη όντας υπεύθυνο με βάση τα προαναφερθέντα άρθρα, το αντίστροφο – δηλαδή η αυτόβουλη ανάληψη ευθύνης από ένα κράτος – είναι δυνατό να συμβεί. Αυτή η δυνατότητα αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής της κυριαρχίας των κρατών (sovereignty clause, άρθρο 3 παρ. 2).

Η ραχοκοκαλιά, όμως, του Κανονισμού είναι, όπως ήδη αναφέρθηκε, το Κεφάλαιο ΙΙΙ αυτού, δηλαδή η «Ιεράρχηση των Κριτηρίων» με βάση τα οποία κάθε φορά προσδιορίζεται το αρμόδιο για την εξέταση αιτήσεων χορήγησης ασύλου κράτος⁴³. Πέρα από το ότι ειδική μέριμνα λαμβάνεται για τις περιπτώσεις ασυνόδευτων ανήλικων (άρθρο 6), αλλά και για την προστασία της οικογένειας (άρθρα 7 και 8), είναι ιδιαίτερα σημαντικό να δει κανείς πώς ο Κανονισμός αντιμετωπίζει περιπτώσεις αιτούντων άσυλο οι οποίοι έχουν διασχίσει παράνομα τα σύνορα κράτους μέλους προερχόμενοι από τρίτη χώρα. Σε αυτές τις περιπτώσεις ορίζεται ότι το κράτος του οποίου τα σύνορα διέβη παράνομα ο αλλοδαπός είναι αρμόδιο να εξετάσει την αίτηση ασύλου του αλλοδαπού αυτού και η ευθύνη του αυτή παύει (δηλαδή μετά εφαρμόζονται τα υπόλοιπα κριτήρια του Κεφαλαίου ΙΙΙ) δώδεκα μήνες μετά την παράνομη διάβαση των συνόρων του κράτους αυτού (άρθρο 10 παρ. 1). Αυτός βέβαια ο κανόνας ανατρέπεται εάν ο αλλοδαπός είχε προγενέστερα συμπληρώσει τουλάχιστον πεντάμηνη διαμονή σε ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη (άρθρο 10 παρ. 2).

Σε κάθε περίπτωση, εάν η εφαρμογή των κριτηρίων του Κανονισμού δεν βοηθήσει στον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου, τότε καλείται να εξετάσει την αίτηση το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση ασύλου (άρθρο 13). Επειδή βέβαια η αίτηση χορήγησης ασύλου είναι μία διαδικασία την οποία επισπεύδει όχι κάποιο κράτος μέλος, αλλά ο ίδιος ο αιτών άσυλο ο οποίος ενδέχεται να μην γνωρίζει το περιεχόμενο του Κανονισμού ή να μην επιθυμεί τη λύση που αυτός υπαγορεύει, επειδή με άλλα λόγια είναι συχνό φαινόμενο να απευθύνονται αιτήσεις χορήγησης ασύλου σε κράτη άλλα από αυτά που με βάση τον Κανονισμό είναι αρμόδια, το άρθρο 17 προβλέπει ότι: «Εάν το κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε αίτηση ασύλου θεωρεί ότι άλλο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέτασή της, μπορεί να απευθύνει σε αυτό αίτημα περί αναδοχής του αιτούντος, το συντομότερο δυνατό και, σε κάθε περίπτωση, εντός προθεσμίας τριών μηνών από την υποβολή της αίτησης ασύλου [...]». Το αίτημα αναδοχής, όμως, δεν αναπτύσσεται από μόνο του αποτελέσματα. Το κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται το αίτημα εξετάζει τη βασιμότητα αυτού και αποφασίζει εντός δύο μηνών από την ημερομηνία παραλαβής του αιτήματος (άρθρο 18 παρ. 1). Εάν πάλι το κράτος που δέχεται το αίτημα αποφεύγει να απαντήσει εντός της παραπάνω προθεσμίας τεκμαίρεται ότι αποδέχεται το αίτημα και έτσι αναλαμβάνει πλήρως την ευθύνη για την εξέταση της αίτησης χορήγησης ασύλου (άρθρο 18 παρ. 7).

⁴³ Βλ. http://constitutionalism.gr/html/ent/407/ent.2407.asp#_ftn13

Ο Κανονισμός βέβαια έχει πολύ πλουσιότερο περιεχόμενο από αυτό που παρουσιάστηκε αμέσως παραπάνω⁴⁴. Ωστόσο, οι διατάξεις που αναφέρθηκαν αποτελούν αυτές που περιγράφουν με επάρκεια και ευκρίνεια την επίμαχη υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση M. S. S. Ο προσφεύγων είναι Αφγανός υπήκοος ο οποίος εισήλθε στην ΕΕ διαμέσου της Ελλάδας, αλλά υπέβαλε αίτηση χορήγησης ασύλου στο Βέλγιο. Το Βέλγιο έκανε χρήση της δυνατότητας που του παρέχει το άρθρο 10 παρ. 1 (αφού άλλωστε δεν είχαν παρέλθει δώδεκα μήνες από την είσοδό του στην ΕΕ μέσω Ελλάδας) και έτσι απηύθυνε στις ελληνικές αρχές αίτημα αναδοχής δυνάμει του άρθρου 17. Η μη απάντηση των ελληνικών αρχών εντός της δίμηνης προθεσμίας δημιούργησε (με βάση το άρθρο 18 παρ. 1 και 7) τεκμήριο αποδοχής και έτσι οι ελληνικές αρχές ανέλαβαν την ευθύνη εξέτασης της αίτησης ασύλου του προσφεύγοντα. Από εκεί και πέρα αρχίζει η διερεύνηση της ευθύνης του μεν Βελγίου για το ότι προώθησε τον προσφεύγοντα στην Ελλάδα, της δε Ελλάδας για όσα έκανε ή δεν έκανε σε σχέση με αυτόν, υπό το φως των διατάξεων της ΕΣΔΑ⁴⁵.

Έχει σωστά παρατηρηθεί ότι ο Κανονισμός προϋποθέτει για την ορθή εφαρμογή του – και ταυτόχρονα θεωρεί δεδομένο – ότι κανένα από τα κράτη μέλη δεν παραβιάζει την αρχή της μη επαναπροώθησης, καθώς και ότι όλα τα κράτη μέλη έχουν την πρόθεση να συνεργάζονται αμοιβαία στα ζητήματα αυτά. Βέβαια, τα προβλήματα αρχίζουν από το σημείο που ορισμένα κράτη μέλη καλούνται να αντιμετωπίσουν πολύ μεγαλύτερο φορτίο μετανάστευσης, κυρίως λόγω της γεωγραφικής τους θέσης (π.χ. Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα η οποία σηκώνει και το μεγαλύτερο βάρος εισόδου αιτούντων ασύλου από τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, διαθέτει θαλάσσια σύνορα κοκ.). Από αυτή την ανισορροπία φορτίου κυρίως (και όχι απαραίτητα από την ασυμμετρία καλής βούλησης και ανθρωπιστικής ευαισθησίας) φαίνεται ότι πηγάζουν τα περισσότερα προβλήματα⁴⁶. Οι επιπτώσεις της επίμαχης απόφασης του ΕΔΔΑ στο σύστημα του Δουβλίνου, κύριο στοιχείο του οποίου είναι ο Κανονισμός Δουβλίνο II, θα μας απασχολήσουν περισσότερο σε επόμενο κεφάλαιο⁴⁷.

⁴⁴Βλ. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/I33153_el.htm

⁴⁵ Σχετικά με το ειδικότερο περιεχόμενο αυτών των προβληματισμών καθώς και τις κρίσεις του ΕΔΔΑ βλέπε σελ. 99 επ.

⁴⁶Βλ. http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=4259&Itemid=465&lang=&lang=&lang=

⁴⁷ Βλ. σελ. 106 επ.

1.3.4.3 Η δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και ο Κανονισμός 604/2013: Δουβλίνο III

Η σταδιακή ανάδειξη του ασύλου σε σοβαρό πολιτικό και κοινωνικό ζήτημα πανευρωπαϊκά από το 2000 και μετά επιτάχυνε την εναρμόνιση των πολιτικών αυτών στην Ένωση. Τα Κράτη-Μέλη αντιμετώπιζαν πλέον σημαντικές προκλήσεις στην προσπάθειά τους να συμβαδίσουν με τις συμβάσεις αφού οι καταχρήσεις των εγχώριων συστημάτων παροχής ασύλου, τα αυξημένα κόστη και η άνθιση του λαθρεμπορίου και της εμπορίας ανθρώπων προσαύξησαν τα προβλήματα που τα κράτη καλούνταν να αντιμετωπίσουν.

Η Επιτροπή, λαμβάνοντας παράλληλα υπ' όψιν ότι την 1η Μαΐου 2004, που συνέπεσε με την πλήρη προσχώρηση των δέκα νέων Κρατών Μελών, το πρόγραμμα του Τάμπερε συμπλήρωσε 5 έτη, επεξεργάστηκε από κοινού με την Ιρλανδική και την επόμενη Ολλανδική Προεδρία νέες οδηγίες για την ενίσχυση της συνεργασίας στο τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, μετά το Τάμπερε. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε Ανακοίνωση στις 2 Ιουνίου 2004 με την οποία προέβη σε θετικό απολογισμό της δράσης της ΕΕ σχετικά με την εφαρμογή των προβλεπόμενων από το πρόγραμμα του Τάμπερε μέτρων, και έθεσε μελλοντικές κατευθυντήριες γραμμές⁴⁸.

Στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Βρυξελλών (4-5.11.2004) υιοθετήθηκε το Πολυετές Πρόγραμμα της Χάγης για την ενίσχυση του χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην Ε. Ε. στο πλαίσιο του οποίου, αφενός, τονίζεται η πρόοδος που είχε συντελεσθεί για την ικανοποίηση των στόχων του Τάμπερε, και αφετέρου χαράσσεται στρατηγική ως προς τον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων για τα επόμενα πέντε έτη⁴⁹. Η Επιτροπή παρουσίασε το Σχέδιο Δράσης το Μάιο 2005 και προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου, την υπαγωγή των προσφύγων στο καθεστώς του μακροχρόνιου κατοίκου, την

⁴⁸ Βλ. <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosisin-eleutherias-kai-asfaleias.html>

⁴⁹ Βλ. Το ίδιο.

επιχειρησιακή συνεργασία των κρατών μελών σε θέματα ασύλου και μεσοπρόθεσμα μια κοινή διαδικασία και ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες⁵⁰.

Στο δεύτερό του στάδιο το Πρόγραμμα της Χάγης επικεντρώνεται στη δημιουργία του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου του οποίου η λειτουργία επεξηγείται περαιτέρω στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης⁵¹. Το Πρόγραμμα προέβλεπε μεταξύ άλλων την δημιουργία ενός κοινού χώρου προστασίας και αλληλεγγύης των προσφύγων βάσει κοινής διαδικασίας ασύλου και ομοιόμορφου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται διεθνής προστασία, έθετε προθεσμία για τη ολοκλήρωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου μέχρι το τέλος του 2012 και καλούσε την Επιτροπή να υιοθετήσει νέες νομοθετικές πράξεις, προκειμένου να επιτευχθεί η δημιουργία του ΚΕΣΑ.

Η Επιτροπή εισήγαγε επίσης την Πράσινη Βίβλο σχετικά με το μέλλον του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (COM/2007/0301 τελικό) που είχε ως στόχο να προσδιορίσει τις δυνατές επιλογές για τη διαμόρφωση του δεύτερου αυτού σταδίου οικοδόμησης του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και να προβεί σε ευρεία διαβούλευση τα αποτελέσματα της οποίας θα οδηγούσαν στη δημοσίευση ενός προγράμματος δράσης⁵².

Η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για την αναμόρφωση των τέσσάρων πυλώνων του Τάμπρε. Η αναμόρφωση αυτή πήρε τη μορφή αναδιατυπωμένων (recast) κείμενων η διαπραγμάτευση των οποίων ολοκληρώθηκε στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την άνοιξη του 2013. Τα κείμενα αυτά αποτέλεσαν επι μακρών διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών μελών αλλά και των οργάνων της Ένωσης. Σημαντικό μέρος των διαπραγματεύσεων ήταν η αναδιατύπωση του μηχανισμού του Δουβλίνου με βάσει δύο κύριους στόχους:

- Την ενίσχυση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου
- την βελτίωση του επιπέδου προστασίας για τους αιτούντες.

⁵⁰ Γιάννης Παπαγεωργίου, «Το κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου και ο μηχανισμός του Δουβλίνου, 2006

⁵¹ Σχετικά με το πρόγραμμα της Στοκχόλμης βλέπε σελ. 30 επ.

⁵² Βλ. σχετικά http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=el&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=301

Η αναδιατύπωση αυτή ωστόσο αποδείχτηκε ιδιαίτερος επίπονη διαδικασία αφού ο κανονισμός υποβλήθηκε το 2008 και οι διαπραγματεύσεις διήρκεσαν πάνω από 4 χρόνια αφού υπήρχαν σημαντικές διαφορές απόψεων τόσο μεταξύ Επιτροπής και Κοινοβουλίου αφενός και Συμβουλίου αφετέρου όσο και στο εσωτερικό του Συμβουλίου μεταξύ των τεσσάρων χωρών του Νότου (Ελλάδα, Κύπρος, Ιταλία και Μάλτα) και των λοιπών.

Στις 19 Μαΐου 2013 και σύμφωνα με δήλωση της αρμόδιας επιτρόπου Εσωτερικών Υποθέσεων της Ε.Ε., Σεσίλια Μάλμστρομ επιτεύχθηκε πολιτική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Υπουργών Εσωτερικών της Ε.Ε. σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού «Δουβλίνο»⁵³.

Πράγματι, στις 29 Ιουνίου 2013, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τον Κανονισμό 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση)⁵⁴. Ο παρών Κανονισμός φέρει αρκετές αλλαγές στον Κανονισμό 343/2003 γνωστό και ως Δουβλίνο II. Για λόγους σαφήνειας, σύμφωνα με τους συνομοθέτες της ΕΕ ο Κανονισμός, έπρεπε να αναδιατυπωθεί σε έναν νέο Κανονισμό, τον Δουβλίνο III ώστε να προσαρμοσθεί στα νέα δεδομένα, και τέθηκε σε ισχύ στις 19 Ιουλίου.

Ο κανονισμός του Δουβλίνου III βασίζεται στις ίδιες αρχές όπως και τα δύο προηγούμενα, δηλαδή ότι είναι το πρώτο κράτος μέλος που θα πρέπει να είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ενός ατόμου. Οι αιτούντες άσυλο που αποχωρούν από το πρώτο κράτος μέλος και ταξιδεύουν σε άλλο κράτος- μέλος, σύμφωνα με τη νομοθεσία, πρέπει να μεταφερθούν πίσω στον πρώτο προορισμό. Ωστόσο, υπάρχουν και εξαιρέσεις, όπως οι μεταφορές, π.χ. αν το άτομο έχει οικογένεια που ήδη κατοικεί σε άλλο κράτος μέλος ή όταν το άτομο είναι σε ιδιαίτερα ευάλωτη κατάσταση, λόγω π.χ. μιας ασθένειας.

Από Ελληνικής πλευράς, σημαντικότερη εξ αυτών είναι μία νέα ρήτρα που έχει εισαχθεί στα Δουβλίνο III, λέγοντας ότι ένα κράτος μέλος δεν επιτρέπεται να μεταφέρει ένα άτομο σε άλλο κράτος μέλος σύμφωνα με την αρχή του Δουβλίνου, εάν υπάρχει κίνδυνος ότι το άτομο αυτό ενδέχεται να υποβληθεί σε απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση. Όλες οι μεταφορές προς την

⁵³ Βλ. http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_2_19/05/2013_520985

⁵⁴ Βλ. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EL:PDF>

Ελλάδα έχουν σταματήσει για δύο χρόνια, μετά από απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αλλά με τη νέα αυτή παράγραφο, τα κράτη μέλη θα είναι υποχρεωμένα να κάνουν τα ίδια μια εκτίμηση και να μην περιμένουν για μια δικαστική απόφαση⁵⁵.

Μια άλλη καινοτομία του νέου κανονισμού του Δουβλίνου είναι ένα νέο σύστημα εποπτείας, ο λεγόμενος «μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης». Προϋπόθεση για την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου είναι να εργαστούν όλα τα κράτη μέλη ώστε να εφαρμόσουν σωστά τη νομοθεσία. Μέσα από μια συνεχή παρακολούθηση των συστημάτων ασύλου στα κράτη μέλη, θα είναι ευκολότερο να εντοπιστούν τα προβλήματα και να ληφθεί βοήθεια από την ΕΕ και ΕΑΣΟ (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ασύλου στη Μάλτα), προτού εκφυλιστεί, όπως έγινε στην Ελλάδα, όπου το σύστημα ασύλου κατέρρευσε εντελώς.

Εκτός του μηχανισμού, βασικά σημεία κλειδιά αυτής της διαδικασίας αναδιατύπωσης είναι μεταξύ άλλων:

- η διεύρυνση της έννοιας της οικογένειας και καλύπτει πλέον και τα τέκνα ακόμη και αν δεν εξαρτώνται από τους γονείς, ενώ επιπλέον εισάγεται και η έννοια του συγγενούς (για τα μέλη της ευρύτερης οικογένειας) για περιπτώσεις συνένωσης για ανθρωπιστικούς λόγους ή όταν υπάρχουν εξαρτώμενα άτομα. Δηλαδή επεκτείνεται το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης σε θείους-παππούδες.
- Τίθεται συντομότερη προθεσμία (δύο αντί τριών μηνών) για την υποβολή αίτησης ανάληψης ευθύνης για ένα αιτούντα άσυλο σε περίπτωση που διαπιστωθεί θετική απάντηση (“hit”) στο σύστημα Eurodac.
- Ρυθμίζεται ότι ένα πρόσωπο που έχει μεταφερθεί σε άλλο κράτος μέλος κατά λάθος ή έχει ασκήσει προσφυγή κατά της απόφασης μεταφοράς του Δουβλίνου και η προσφυγή ευοδωθεί, θα μπορεί να επιστραφεί στο αρχικό κράτος μέλος.
- Εισάγονται νέοι κανόνες κατανομής των δαπανών μεταφοράς και για την ανταλλαγή πληροφοριών πριν από την εκτέλεση μιας μεταφοράς.
- Ο προς μεταφορά αιτών θα έχει δικαίωμα “πραγματικής προσφυγής” ενώπιον δικαστικού οργάνου κατά της αποφάσεως μεταφοράς της ευθύνης σε άλλο κράτος μέλος. Η προσφυγή αυτή θα έχει καταρχήν ανασταλτικό αποτέλεσμα ως προς την εκτέλεση της μεταφοράς.

Τελικώς, είναι δεδομένο πως τα προβλήματα είναι ακόμη πολλά, ενώ είναι γεγονός ότι το «κοινό» Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου δεν είναι ακόμα «ενιαίο».

⁵⁵ Βλ. σχετικά <http://ceciliawikstrom.eu/en/politik/migration-och-asyl/dublinforordningen/>

Το νέο κείμενο είναι σαφώς βελτιωμένο τεχνικά σε σχέση με τον υφιστάμενο κανονισμό 343/2003 αλλά δεν μπορεί – και δεν επεδίωξε – να αλλάξει την βασική φιλοσοφία του συστήματος του Δουβλίνου⁵⁶. Συνεχίζουν να καταγράφονται παραβιάσεις των δικαιωμάτων των κρατουμένων στα κέντρα κράτησης της χώρας και η Ελλάδα όπως και οι άλλες χώρες που καλούνται να διαχειριστούν μεταναστευτικές ροές βρίσκονται σε δεινή θέση αναφορικά με τα εσωτερικά τους συστήματα ασύλου και των ελαχίστων συνθηκών που οφείλουν να παρέχουν. Ωστόσο υπάρχει η δυνατότητα για αλλαγή σε ορισμένους τομείς με την βοήθεια άλλων οργάνων της Ένωσης. Για παράδειγμα, μετά την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, (M.S.S. v. Belgium and Greece, 21 January 2011), αλλάζει η νομολογία καθώς πλέον οι αιτούντες άσυλο δεν θα μεταφέρονται σε κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου υπάρχει κίνδυνος για απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση. Είναι πολύ σημαντική η ανακούφιση των κρατών μελών που συνεχίζουν να σηκώνουν το μεγαλύτερο βάρος του ΚΕΣΑ παρά τις ελλείψεις στις δυνατότητές τους και η περαιτέρω εφαρμογή της έννοιας του «Burden Sharing» πρέπει να γίνει δομικός στόχος οποιασδήποτε μελλοντικού προγράμματος εφαρμογής μηχανισμός για το άσυλο στον Ευρωπαϊκό χώρο.

Οι πολυπληθείς και συχνές μεταναστευτικές ροές δια μέσου της Νοτιο-ανατολικής μεσογείου αλλά και η πρόσφατη τραγωδία κοντά στη νήσο Labeledouza, στη Μάλτα και στη Σικελία που τάραξαν όλη την Ευρώπη υπενθύμισε την αναγκαιότητα ύπαρξης της ΚΕΣΑ αλλά και την επιτάχυνση των διαδικασιών υλοποίησής της.

1.3.5 Ο κανονισμός 603/2013 της 26 Ιουνίου 2013 : EURODAC

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι

⁵⁶ Γιάννης Παπαγεωργίου, «Το κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου και ο μηχανισμός του Δουβλίνου»

υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπαϊκή για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης⁵⁷.

Η Επιτροπή, στις 28.6.2013 δηλαδή μία μέρα πριν την ψήφιση του νέου Κανονισμού EURODAC, στην ετήσια έκθεση απολογισμού που συντάσσει για τη λειτουργία του συστήματος, ανέφερε μεταξύ άλλων πως καθόλη τη διάρκεια του 2012, η κεντρική μονάδα EURODAC παρήγαγε ικανοποιητικά αποτελέσματα από άποψη ταχύτητας, αποτελεσμάτων, ασφάλειας και κόστους-αποδοτικότητας. Το 2012, ο συνολικός όγκος των συναλλαγών μειώθηκε κατά 0,26% σε 411.236. Οι συναλλαγές της KAT-1 αυξήθηκαν κατά 3,66%, σε 285.959; οι συναλλαγές της KAT-2 μειώθηκαν κατά 31,88% σε 39.300 (με εξαίρεση την μαζική αύξηση στην Ελλάδα κατά 4042% σε 21.951), οι συναλλαγές της KAT-3 αυξήθηκαν κατά 9,17% σε 85.976.

Για το σύνολο των κρατών μελών, το μέσο ποσοστό των συναλλαγών που απορρίφθηκαν αυξήθηκε σε 6,63% το 2012, από 5,87% το 2011. Υπήρξε γενικά βελτίωση όσον αφορά τις καθυστερημένες διαβιβάσεις δεδομένων στην κεντρική μονάδα του EURODAC, αν και θα μπορούσαν να γίνουν περαιτέρω βελτιώσεις.

1.3.6 Κανονισμός Eurosur της 22.10.2013

Το EUROSUR είναι ένα δίκτυο επικοινωνίας που αποσκοπεί στη βελτίωση της ανίχνευσης, της πρόληψης και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος. Με πρωτοβουλία των

⁵⁷ Βλέπε σχετικά <http://eur-lex.europa.eu/el/index.htm>

ευρωβουλευτών, το EUROSUR θα πρέπει επίσης να χρησιμοποιείται για να σωθούν οι ζωές των μεταναστών, όταν αυτές διατρέχουν κίνδυνο.

"Μόνο με ένα πανευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης συνόρων μπορούμε να αποτρέψουμε από το να γίνει η Μεσόγειος νεκροταφείο προσφύγων, οι οποίοι προσπαθούν να τη διασχίσουν επιβαίνοντας σε μικρά σκάφη προς αναζήτηση μιας καλύτερης ζωής στην Ευρώπη. Για να αποτραπεί μια τραγωδία σαν αυτή της Λαμπεντούσα, απαιτείται ταχεία παρέμβαση" δήλωσε ο εισηγητής Jan Mulder (Φιλελεύθεροι, Ολλανδία) κατά τη διάρκεια συζήτησης στην ολομέλεια την 22.10.13.

Οι χώρες της ΕΕ θα πρέπει να σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένης και της αρχής της "μη επαναπροώθησης", η οποία απαγορεύει την επιστροφή ατόμων σε έναν τόπο όπου η ζωή ή η ελευθερία τους θα μπορούσε να απειληθεί⁵⁸.

Πρέπει επίσης να υπάρχει πλήρης συμμόρφωση με τους κοινοτικούς κανόνες για τα θεμελιώδη δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Η ανταλλαγή προσωπικών δεδομένων μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ πρέπει να αποτελεί εξαίρεση και να συμμορφώνεται με τους κανόνες περί προστασίας προσωπικών δεδομένων⁵⁹.

Επίσης, τα κράτη μέλη απαγορεύεται να χρησιμοποιήσουν το Eurosur για να στείλουν σε τρίτες χώρες οποιαδήποτε πληροφορία που μπορεί να χρησιμοποιηθεί με σκοπό την ταυτοποίηση ατόμων των οποίων το αίτημα για υπαγωγή στη διεθνή προστασία τελεί υπό εξέταση ή των οποίων η ζωή ή η σωματική ακεραιότητα διατρέχουν σοβαρό κίνδυνο.

Το EUROSUR αποσκοπεί στη βελτίωση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ με την εντατικοποίηση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών και του ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση των συνόρων FRONTEX. Το σύστημα θα επιτρέπει την ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο από διάφορες αρχές και

⁵⁸ Βλ. σχετικά <http://www.europarl.gr/el/News-Events/news/2013/october/oct3.html>

⁵⁹ Βλ. σχετικά <http://www.europarl.europa.eu/news/el/news-room/content/20131007IPR21624/html/Eurosur-%CE%A4%CE%BF-%CE%95%CE%9A-%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CF%81%CE%AF%CE%BD%CE%B5%CE%B9-%CE%BA%CE%B1%CE%BD%CF%8C%CE%BD%CE%B5%CF%82-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CF%83%CF%85%CE%BD%CF%8C%CF%81%CF%89%CE%BD>

εργαλεία παρακολούθησης, όπως δορυφόρους και συστήματα παρακολούθησης πλοίων, μέσω ενός ασφαλούς δικτύου επικοινωνιών.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του FRONTEX, του ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση των συνόρων της ΕΕ, περισσότερα από 72.000 άτομα πέρασαν παράνομα τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ το 2012, περίπου τα μισά συγκριτικά με το 2011⁶⁰. Επομένως, και καθώς ο αριθμός των ανθρώπων είναι μεγάλος, κρίθηκε αναγκαία η ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων. Παρόλαυτά, κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου εκφράστηκαν διάφορες προσεγγίσεις.

Η αρμόδια επιτροπή υποστήριξε πως το πραγματικό πρόβλημα είναι ο συντονισμός των θαλάσσιων διασώσεων. Εάν η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο πρόγραμμα Eurosur για την προστασία των συνόρων, το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την Πέμπτη το απόγευμα, πρόκειται να γίνει πιστευτή, αυτό θα πρέπει τώρα να βελτιωθεί ριζικά. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Εσωτερικών Υποθέσεων Σεσίλια Μάλστρομ δήλωσε ότι το νέο σύστημα θα προστατεύει τους πρόσφυγες από το θάνατο, επειδή θα εντοπίζει τους μετανάστες που κάνουν το επικίνδυνο ταξίδι σε ακατάλληλα πλοία πιο γρήγορα

Η πλειοψηφία θεώρησε πως το σύστημα παρακολούθησης «των παράνομων μεταναστευτικών ροών», όπως αποκαλούνται στην επίσημη ορολογία, είναι ακριβώς το είδος της παρακολούθησης που η αμερικανική υπηρεσία πληροφοριών NSA μπορεί να ονειρεύεται. Χρησιμοποιώντας μη επανδρωμένα αεροσκάφη, εξοπλισμό μυστικών υπηρεσιών, υπεράκτιους αισθητήρες και δορυφορικά συστήματα αναζήτησης, σκοπεύουν να παρακολουθούν το σύνολο της Μεσογείου, με τη σύνδεση δεδομένων μέσω συστημάτων της τεχνολογίας. Τα εθνικά κέντρα συντονισμού αναμένεται επίσης να βοηθήσουν στην ανταλλαγή δεδομένων, με το ευρωπαϊκό σύστημα προστασίας των συνόρων Frontex.

Το Eurosur, από τις 2 Δεκέμβρη 2013, είναι ήδη σε ισχύ για επτά κράτη μέλη. Ο στόχος είναι να μειωθεί περαιτέρω ο αριθμός των παράνομων διελεύσεων των συνόρων, σχεδόν τα δύο τρίτα των οποίων πραγματοποιούνται μέσω της

⁶⁰ Βλ. σχετικά <http://www.europarl.europa.eu/news/el/news-room/content/20131007IPR21624/html/Eurosur-%CE%A4%CE%BF-%CE%95%CE%9A-%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CF%81%CE%AF%CE%BD%CE%B5%CE%B9-%CE%BA%CE%B1%CE%BD%CF%8C%CE%BD%CE%B5%CF%82-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CF%83%CF%85%CE%BD%CF%8C%CF%81%CF%89%CE%BD>

θάλασσας. Ακόμα κι αν οι ευρωπαίοι πολιτικοί προσπαθούν να υπονοήσουν άλλα στην τρέχουσα συζήτηση για τους πρόσφυγες, οι θαλάσσιες επιχειρήσεις διάσωσης δεν είναι ένας από τα δηλωμένα καθήκοντα του Eurosur. Ο κανονισμός αναφέρει απλώς ότι το Eurosur θα πρέπει να παρέχει την υποδομή και τα εργαλεία που απαιτούνται από τα κράτη μέλη για «να βελτιωθεί η επίγνωση της κατάστασης τους και η ικανότητα αντίδρασης κατά την ανίχνευση και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος, καθώς και για την προστασία και τη διάσωση των μεταναστών στα εξωτερικά σύνορα». Πώς μπορούν να συντονιστούν αυτές οι διασώσεις και τι συμβαίνει σε εκείνους τους μετανάστες που διασώζονται δεν αναφέρεται πουθενά στον κανονισμό.

Η Σκα Κέλερ, μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με το Κόμμα των Πρασίνων, είπε στο SPIEGEL ONLINE: «Αναφέρει τη διάσωση, αλλά αυτό δεν είναι στην πραγματικότητα ένα μέρος του Eurosur. Στο μέλλον θα ξέρουμε πόσοι πρόσφυγες που έρχονται στην Ευρώπη κινδυνεύουν, διότι , με το Eurosur όλα τα κράτη μέλη πρέπει να ενημερώνουν τον Frontex για τους πρόσφυγες που βρίσκονται σε κίνδυνο στη θάλασσα. Αλλά δεν χρειάζεται να κάνουν περισσότερη προσπάθεια για να σώσουν αυτούς τους ανθρώπους».

Αντίθετα, οι επικριτές του, ισχυρίζονται ότι το σύστημα είναι ακριβό και τα εκτιμώμενα 244 εκατ. ευρώ του κόστους εγκατάστασης και λειτουργίας είναι μη ρεαλιστικά. Μια μελέτη από το Heinrich Böll Foundation υπολόγισε το τίμημα μέχρι και στα 874 εκατ. ευρώ και επεσήμανε ότι δεν έχει πραγματοποιηθεί κατάλληλη τεχνολογική αξιολόγηση του κινδύνου. Μια ακόμη μεγαλύτερη αιτία ανησυχίας είναι ότι τα μη επανδρωμένα αεροσκάφη θα μπορούσαν να προειδοποιούν τις αρχές της Αλγερίας ή της Λιβύης για τους πρόσφυγες που εγκαταλείπουν τις ακτές τους. Διμερείς συμφωνίες σχεδιάζονται με τις χώρες αυτές – τουλάχιστον μετά το πιλοτικό στάδιο. Αυτό θα μπορούσε να τους επιτρέψει να πιάσουν τους πρόσφυγες και να τους επιστρέψουν στις πατρίδες τους πριν φτάσουν στα ευρωπαϊκά σύνορα. Η Αλγερία και η Λιβύη έχουν συχνά επικριθεί από οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων για τους πρόσφυγες. «Άλλες χώρες στη συνέχεια θα κάνουν τη βρώμικη δουλειά της ΕΕ », λέει η Κέλερ. Δεν είναι ικανοποιημένη από τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι το Eurosur θα εφαρμοστεί με «πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αρχής της μη επαναπροώθησης»⁶¹.

Μετά από διαβουλεύσεις μεταξύ του Συμβουλίου της Ευρώπης, του ισχυρού οργάνου που εκπροσωπεί τους ηγέτες των 28 κρατών μελών της ΕΕ, και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η πρόταση της Βρετανίας να δίνει τα δεδομένα

⁶¹ Βλ. σχετικό άρθρο στην Spiegel : <http://www.spiegel.de/international/europe/europe-plans-to-protect-shores-from-mass-migration-a-927359.html>

του Europol στις Ηνωμένες Πολιτείες απορρίφθηκε. Αυτό, προφανώς, ήταν παρατραβηγμένο.

Μέρος δεύτερο

Η εφαρμογή της πολιτικής ασύλου στην Ελλάδα

Η Ελλάδα μεμονωμένα αλλά και ως κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι μια περίπτωση που αντιμετωπίζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Το ιδιαίτερο στοιχείο είναι ότι η Ελλάδα αποτελεί ένα από τα σύνορα της ΕΕ και δέχεται ιδιαίτερες πιέσεις από τα μεταναστευτικά ρεύματα. Ταυτόχρονα, η οικονομική και κοινωνική κρίση που αντιμετωπίζει δημιουργούν αντίξοες συνθήκες στην μεταφορά του ενωσιακού κεκτημένου. Σε αυτό το μέρος, αφού παραθέσουμε το θεσμικό πλαίσιο αλλά και συγκεκριμένη νομολογία, θα προσπαθήσουμε να σκιαγραφήσουμε την κατάσταση την οποία βιώνει ένας πρόσφυγας όταν έρχεται αντιμέτωπος με τις Ελληνικές αρχές.

2.1 Το άσυλο στην Ελληνική έννομη τάξη

Σε αυτό το υποκεφάλαιο θα αναφέρουμε ιεραρχικά τους κανόνες δικαίου με φθίνουσα σειρά ισχύος. Αφού παραθέσουμε την συνταγματική επιταγή, θα αναφέρουμε τους νόμους (2.2) αλλά και τα προεδρικά διατάγματα (2.3). Τέλος, θα αναλυθούν ορισμένες πρόσφαστες αποφάσεις Ελληνικών δικαστηρίων.

2.1.1 Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001/2008

Συνεχίζοντας μια παράδοση προστασίας των ευρισκομένων στο ελληνικό έδαφος προσφύγων, που ξεκινά ήδη από το Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος κατά την Β' Εθνική Συνέλευση του 1823, το ισχύον Σύνταγμα καθιερώνει την ίση μεταχείριση ημεδαπών και αλλοδαπών ενώπιον των νόμων και απαγορεύει τις διακρίσεις ανάλογα με το φύλλο, τη θρησκεία ή την καταγωγή, με μια σειρά θεμελιωδών διατάξεων για την προστασία των αλλοδαπών που βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια και ζητούν πολιτικό άσυλο από το ελληνικό κράτος.

Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας, προβλέπεται στο αρ. 2 παρ. 1 του ελληνικού συντάγματος, που καθιερώνει μια από τις θεμελιωδέστερες αρχές

στην ελληνική έννομη τάξη, σε συνδυασμό με αυτήν του απαραβιάστου της ανθρωπίνης αξίας του νέου άρθρου 25 παρ. 1. Με τις δυο αυτές διατάξεις διασφαλίζεται η προστασία και ο σεβασμός όλων ανεξαιρέτων των ανθρώπων, ενώ ταυτόχρονα απαγορεύεται ρητά η κακομεταχείριση των αλλοδαπών αιτούντων άσυλο από τις κρατικές αρχές.

Σε ότι αφορά στα Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα επιβάλλεται να αναφερθούμε στη ρύθμιση ανάπτυξης της προσωπικότητας, υπό τον όρο της μη προσβολής των δικαιωμάτων άλλων και της μη αντίθεσης στο Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη. Κάθε φυσικό πρόσωπο, λόγω της ανταξίας του ως ανθρώπου (αρ. 2 παρ. 15), είναι φορέας του εν λόγω δικαιώματος κατά συνέπεια και οι αλλοδαποί.

Εξάλλου και στην β' παράγραφο του αρ. 5 θεσπίζεται συμπληρωματικά η απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας όσων βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων. Πρόκειται για μια διάταξη απόλυτα εναρμονισμένη με εκείνες της ΕΣΔΑ και της ΟΑΔΑ για την θέσπιση σε οικουμενικό επίπεδο της προστασίας του δικαιώματος της προσωπικότητας του ανθρώπου χωρίς καμιά διάκριση.

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται με το αρ. 5 παρ. 2 στην προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας των ευρισκομένων στην ελληνική επικράτεια αλλοδαπών, με την κατοχύρωση της γενικής ικανότητας δικαίου. Στους αλλοδαπούς επιφυλάσσει το ελληνικό Σύνταγμα την ίδια ακριβώς προστασία που παρέχεται και στους ημεδαπούς, χωρίς καμιά διαφοροποίηση.

Στο σημείο αυτό δεν πρέπει να παραλείψουμε να αναφερθούμε στις ακόλουθες συνταγματικές διατάξεις (σχετικές με την προστασία των αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια): το άρθρο 6⁶², που αφορά στην απαγόρευση σύλληψης και φυλάκισης χωρίς αιτιολογημένο δικαστικό ένταλμα, καθώς και το άρθρο 20, που παρέχει σε όλους το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας από τα δικαστήρια, όπου μπορεί ο καθένας να αναπτύξει τις απόψεις ή τα συμπεράσματά του, όπως ο νόμος ορίζει.

⁶² Βλ. σχετικά τον ποινικό κώδικα

2.1.2 Το άρθρο 5 παρ. 2 υποπαρ β' του Συντάγματος 1975/1986/2001

Το αρ. 5 παρ. 2 εδ. β' του ισχύοντος ελληνικού Συντάγματος ορίζει τα εξής “Απαγορεύεται η έκδοση αλλοδαπού που διώκεται για τη δράση του υπέρ της ελευθερίας” . Καταρχήν η διάταξη περιορίζει την προστασία του αλλοδαπού στην απαγόρευση της έκδοσής του και δεν κατοχυρώνει υπέρ αυτού ένα δικαίωμα ασύλου⁶³.

Πρόκειται για μια διάταξη ζωτικής σημασίας για τους αιτούντες πολιτικό άσυλο στην ελληνική επικράτεια και εκφράζει την αρχή της διεθνούς αλληλεγγύης στα θέματα της προσωπικής ελευθερίας. Αντίθετα η διάταξη δεν απαγορεύει την απέλαση και την εκτόπιση των αλλοδαπών που ρυθμίζονται από τα δικαστήρια ή από τις διοικητικές αρχές εφόσον δεν καθιερώνονται περιορισμοί από τις Διεθνείς Συμβάσεις⁶⁴. Επίσης δεν κατοχυρώνει δικαίωμα διαμονής του αλλοδαπού στη χώρα καθώς ο αλλοδαπός θα είχε δικαίωμα διαμονής μόνο αν η διάταξη κατοχύρωνε δικαίωμα ασύλου

Όπως προαναφέραμε, με το αρ. 5 ορίζεται ως πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας ο σεβασμός και η προστασία της ανθρώπινης αξίας και επιβάλλεται η διαφύλαξη της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας του ανθρώπου. Η θεμελιώδης αυτή διάταξη είναι ίσως προϊόν της τραγικής πολιτικής εμπειρίας που βίωσε η Ελλάδα κατά τη διάρκεια της επταετίας 1967-1974, με αποκορύφωμα τη νομοθετική κατοχύρωση του πολιτικού ασύλου για πρώτη φορά στην παρ. 2 εδ. β' του παραπάνω άρθρου.

Πρόκειται ουσιαστικά για μια εξαίρεση από το γενικό κανόνα της έκδοσης των εγκλημάτων με την προστασία που παρέχεται μέσω του πολιτικού ασύλου. Κάθε αλλοδαπός που βρίσκεται σε σύγκρουση με την έννομη τάξη της χώρας του επικαλείται την πολιτική ελευθερία και νομιμοποιεί με τον τρόπο αυτό την παραμονή του σε μια ξένη χώρα. Κατά το παρελθόν, και με αφορμή τις πολιτικές ανακατατάξεις που πραγματοποιούνται κατά καιρούς, καταβλήθηκε προσπάθεια δημιουργίας ενιαίου νομοθετικού πλαισίου προστασίας των προσφύγων στην Ευρώπη, αλλά και παγκοσμίως.

Ένα δικαίωμα ασύλου του αλλοδαπού δεν κατοχυρώνει ούτε το διεθνές δίκαιο. Ένα τέτοιο δικαίωμα δεν αναφέρεται καθόλου στην ΕΣΔΑ και ούτε

⁶³ Αντίθετα, ένα «δικαίωμα» ασύλου (droit d'asile) καθιερώνεται στο Γαλλικό Σύνταγμα όπως και στο άρθρο 10 παρ.3 του Ιταλικού Συντάγματος 1948 (diritto d'asilo) και η διάταξη του άρθρου 16 α παρ.1 του Γερμανικού Συνταγματος (Asylrecht).

⁶⁴ Βλ. Αθ. Ράικος, Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη δικαιώματα, έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη, 4η έκδοση 2011, σελ. 494

μπορεί να συναχθεί μέσα από την ερμηνεία της. Η Συμβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης ανεπιτυχώς πρότεινε το 1961 την προσθήκη ενός σχετικού άρθρου που είχε ως πρότυπο την Παγκόσμια Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Ακόμη και το άρθρο αυτό της Διακήρυξης ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι το άσυλο, που ένα κράτος παρέχει ελεύθερα σ' έναν πρόσφυγα, πρέπει να είναι σεβαστό από τα άλλα Κράτη⁶⁵.

Το δικαίωμα του πολιτικού ασύλου κατοχυρώνεται στην ελληνική αλλά και τη διεθνή έννομη τάξη μόνο με την έννοια του δικαιώματος του κράτους. Έγκειται, επομένως, στην διακριτική ευχέρεια του τελευταίου η απονομή ή όχι της ιδιότητας του πρόσφυγα στους αιτούντες άσυλο.

Η ερμηνευόμενη διάταξη του Συντάγματος χρησιμοποιεί αναμφίβολα τον όρο έκδοση υπό την έννοια υπό την οποία χρησιμοποιείται πάντοτε από την ποινική νομοθεσία. Πιο συγκεκριμένα, έκδοση είναι παράδοση από τις αρχές ενός Κράτους στις αρχές ενός άλλου Κράτους ενός ατόμου, που πρόκειται να δικάσεται για μία εγκληματική πράξη ή να εκτίσει την ποινή που επιβλήθηκε γι' αυτή. Η έκδοση διακρίνεται σαφώς από την απέλαση, η οποία είναι, όπως και εκείνη, η αναγκαστική έξοδος ενός ατόμου από τα όρια της Χώρας. Η μεταξύ των δύο διαφορά συνίσταται στο ότι με την έκδοση το άτομο παραδίδεται μετά από σχετική αίτηση άλλου Κράτους στις αρχές αυτού, ενώ με την απέλαση το άτομο απομακρύνεται αυτεπαγγέλτως και είναι κατά την έξοδό του από τη Χώρα, ελεύθερο να επιλέγει τον τόπο της διαμονής του⁶⁶.

Η απαγόρευση έκδοσης αλλοδαπού διωκόμενου για τη δράση του υπέρ της ελευθερίας, προβλέπεται στο αρ.5 παρ. 2 εδ. β' υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) Να πρόκειται για αλλοδαπό, συμπεριλαμβανομένων και των ανιθαγενών. Σε αντίθετη περίπτωση, το κράτος που ζητά την έκδοση υπηκόου του θα μπορούσε να παρακάμψει την συνταγματική απαγόρευση, αφαιρώντας την ιθαγένεια. Δεν υπάρχει ειδική πρόβλεψη για την έκδοση ημεδαπών, αν και αυτή απαγορεύεται από τον ΚΠΔ.

⁶⁵ Βλ. Αθ. Ράικος, Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη δικαιώματα, έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη, 4η έκδοση 2011, σελ. 494

⁶⁶ Βλ. Αθ. Ράικος, Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη δικαιώματα, έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη, 4η έκδοση 2011, σελ. 495

β) Να διώκεται ο αλλοδαπός στη χώρα που ζητά την έκδοση (και που δεν χρειάζεται να είναι η χώρα της υπηκοότητάς του). Απαιτείται να έχει αρχίσει η δίωξη, χωρίς να προϋποθέτει καταδίκη⁶⁷.

Με τον όρο δράση υπέρ της ελευθερίας εννοείται οποιαδήποτε δραστηριότητα, από την απλή έκφραση γνώμης ως την ένοπλη αντίσταση, αρκεί αυτή να συνδέεται με την προσπάθεια κατάλυσης πολιτικής εξουσίας που δεν έχει δημοκρατική νομιμοποίηση. Σύμφωνα πάντοτε με την ελληνική θεωρία, η λέξη ελευθερία ερμηνεύεται κατά το πνεύμα του ελληνικού συνταγματικού πλαισίου, έστω και αν η δράση υπέρ αυτής είχε και εγκληματικό αποτέλεσμα (σύνθετο πολιτικό έγκλημα).

Δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο η αξιολόγηση από το δικαστή των πράξεων του αλλοδαπού ως δράση υπέρ της ελευθερίας να συντελέσει εμμέσως στην διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής της χώρας και να περιπλέξει τις σχέσεις της Πολιτείας με τα άλλα κράτη. Ως ερμηνευτικό βοήθημα μπορεί να χρησιμοποιηθεί η επίσημη γνώμη του υπουργείου εξωτερικών ή της διαπιστευμένης αρχής στη χώρα από την οποία ο αλλοδαπός διέφυγε, για την πολιτική κατάσταση. Αρκετές είναι οι σχετικές υποθέσεις που απασχόλησαν τη νομολογία.

Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημανθεί η ουσιώδης ποιοτική αντιδιαστολή ανάμεσα σε δράση υπέρ της ελευθερίας και σε τρομοκρατική δράση. Η τρομοκρατική ενέργεια δεν μπορεί ποτέ να αποτελέσει εμπόδιο για την έκδοση αλλοδαπού. Μάλιστα, για την καταπολέμηση του εγκλήματος της τρομοκρατίας διαπιστώθηκε η ανάγκη συνεργασίας μεταξύ κρατών, η οποία επιτυγχάνεται ήδη με τη συνυπογραφή και κύρωση της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως της 27ης Ιανουαρίου 1977 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, στην οποία συνέπραξε και η χώρα μας. Στο 1ο άρθρο της παραπάνω Σύμβασης προβλέπονται τα εγκλήματα εκείνα που δεν πρέπει σε καμιά περίπτωση να θεωρηθούν πολιτικά ή εγκλήματα συναφή προς το πολιτικό έγκλημα ή εγκλήματα που εμπνέονται από πολιτικά κίνητρα.

⁶⁷ Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, Α τόμος, Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ.ν Σάκκουλα, σελ. 377

2.1.3. Συμπληρωματικές διατάξεις του άρθρου. 5 παρ 2 υποπαρ. Β'

Το δικαϊκό πλαίσιο της απαγόρευσης έκδοσης συμπληρώνουν οι ακόλουθες διατάξεις:

- Το άρθρο 438 περ. γ' ΚΠΔ , το οποίο προβλέπει την απαγόρευση έκδοσης αν πρόκειται για έγκλημα που κατά τους ελληνικούς νόμους χαρακτηρίζεται πολιτικό, στρατιωτικό, φορολογικό...
- Το άρθρο 438 περ. ε' ΚΠΔ, σύμφωνα με το οποίο απαγορεύεται η έκδοση αν πιθανολογείται ότι εκείνος για τον οποίο ζητείται η έκδοση θα καταδιωχθεί από το κράτος στο οποίο παραδίδεται για πράξη διαφορετική από εκείνη που ζητείται η έκδοση.

2.2 Η εξέλιξη της νομοθεσίας για το άσυλο στην Ελλάδα.

Σε αυτό το σημείο, θα αναφέρουμε τους βασικούς νόμους με τους οποίους εναρμονίζεται το εθνικό με το ενωσιακό δίκαιο σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής ασύλου στην Ελλάδα.

2.2.1 Οι πρώτες νομοθετικές ρυθμίσεις για το άσυλο : Ν. 1975/1991 και Ν. 2452/1996

Ο νόμος 1975/1991 περί εισόδου – εξόδου , παραμονής, εργασίας, απέλασης αλλοδαπών, διαδικασίας αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις αφιερώνει στους αλλοδαπούς – αιτούντες άσυλο δυο από τα άρθρα του κεφαλαίου Στ' (άρθρα 24 και 25). Το πρώτο από αυτά ρυθμίζει τα σχετικά με την αναγνώριση και περίθαλψη προσφύγων, ενώ το δεύτερο καθορίζει τη διαδικασία αναγνώρισης των προσφύγων.

Αξιοσημείωτο είναι πως στην ελληνική νομοθεσία δεν υπάρχουν ειδικές ρυθμίσεις για τους αιτούντες άσυλο, αλλά όσες διατάξεις αναφέρονται στους τελευταίους περιέχονται στο νόμο περί αλλοδαπών (μαζί δηλαδή με εκείνες για τους πρόσφυγες, λόγω της ιδιαίτερης σχέσης των δυο θεσμών).

Ο Νόμος 1975/1991 ήλθε να επιβεβαιώσει τις περισσότερες από τις διατάξεις της Υπουργικής απόφασης 540/1-1669 58 της 10/28.5.1977 σύμφωνα με την οποία αναγνωριζόταν η ιδιότητα του πρόσφυγα πριν από την εφαρμογή της Συνθήκης της Γενεύης.

Με τον Νόμο αυτό προβλέφτηκε για πρώτη φορά η δυνατότητα παραμονής στην Ελλάδα ορισμένων προσφύγων που δεν έχουν αναγνωριστεί ως τέτοιοι σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης. Πρόκειται για τους λεγόμενους *de facto* πρόσφυγες.

Στο άρθρο 24 του Ν. 1975/91 προαναγγέλλεται η έκδοση προεδρικού διατάγματος που θα καθορίζει επακριβώς τη διαδικασία αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας και χορήγησης πολιτικού ασύλου. Δυο χρόνια αργότερα εκδόθηκε το π.δ. 83/1993 που ορίζει τη διαδικασία εξέτασης αίτησης αλλοδαπού για τη χορήγηση ασύλου, την ανάκλησή της, καθώς και τη συνεργασία με την Υπάτη Αρμοστεία για τους πρόσφυγες. Το π.δ. 83/1993 καταργήθηκε λίγο αργότερα και αντικαταστάθηκε από το π.δ. 61/99 (αρ.9)

Ο Νόμος 1975/1991 περί αλλοδαπών τροποποιήθηκε ως προς τα άρθρα 24 και 25 που αφορούν στους πρόσφυγες και στη χορήγηση πολιτικού ασύλου, με την έκδοση του Νόμου 2452/1996 (άρθρα 1 και 2 αντίστοιχα).

Η έκδοση του τροποποιημένου Ν1975/91 κρίθηκε αναγκαία προκειμένου να εξαιρεθούν οι υπάρχουσες αδυναμίες, αλλά και να επιτευχθεί η εναρμόνιση της πολιτικής ασύλου της χώρας μας με τη Σύμβαση του Δουβλίνου και τα σχετικά Ψηφίσματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το άρθρο 1 Ν2452/1996 αντικαθιστά το άρθρο 24Ν1975/91 προβλέποντας τα σχετικά με την αναγνώριση και περίθαλψη των προσφύγων.

Το άρθρο 2 Ν2452/1996 αντικαθιστά το άρθρο 25 Ν.1975/91, ορίζοντας τη διαδικασία αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας.

Η αίτηση του αλλοδαπού πρέπει να υποβληθεί στις αρμόδιες κατά τόπους αρχές, προκειμένου να εξεταστεί σύμφωνα με τα κριτήρια της Σύμβασης του Δουβλίνου. Το αρ. 25 παρ. 2 β του τροποποιημένου Ν. 1975/91 προσφέρει στις αρμόδιες αρχές τη δυνατότητα μιας γρήγορης απόρριψης των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλονται από αλλοδαπούς, προερχόμενους από τρίτες ασφαλείς χώρες.

Με τα δυο νέα άρθρα του τροποποιημένου Ν.1975/1991 καταβάλλεται προσπάθεια βελτίωσης της θέσης του πρόσφυγα στη χώρα μας, ταυτόχρονα με την προσπάθεια εναρμόνισης με τις επιταγές της Σύμβασης του Δουβλίνου.

Τον Αύγουστο του 2010, η Ελλάδα κατέθεσε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ένα Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο και τη Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών, το οποίο επικαιροποίησε τον Ιανουάριο του 2013. Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει περιγραφή των προγραμματισμένων δράσεων της ελληνικής κυβέρνησης για τα θέματα πρώτης υποδοχής, το νέο σύστημα ασύλου, την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, των ευάλωτων ομάδων και των ασυνόδευτων ανηλίκων, τα προ-αναχωρησιακά (pre-removal) κέντρα κράτησης, τις επιστροφές και τον έλεγχο συνόρων⁶⁸.

2.2.2 Σύσταση της Υπηρεσίας Ασύλου: Νόμος 3907/2011

Τον Ιανουάριο του 2011, θεσπίστηκε ο νέος νόμος (3907/2011), για την αναμόρφωση του συστήματος ασύλου στην Ελλάδα. Ο νέος νόμος προβλέπει τη δημιουργία αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου και ενός συστήματος υποδοχής και διαπίστωσης του «προφίλ» και των αναγκών όσων εισέρχονται στην Ελλάδα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, συμπεριλαμβανομένων και ατόμων που επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο.

Μετά από αναβολές, επί δύο έτη, στην έναρξη εφαρμογής της νέας διαδικασίας ασύλου υπό τη νεοσυσταθείσα Υπηρεσία Ασύλου εξαιτίας δυσκολιών σε θέματα, κυρίως, εξασφάλισης ανθρωπίνων πόρων και εξοπλισμού, ήδη από τις 7 Ιουνίου 2013, ξεκίνησε η λειτουργία του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Αττικής, καθώς και η εφαρμογή της νέας διαδικασίας ασύλου, που ρυθμίζεται πλέον από το Π.Δ. 113/2013. Όσον αφορά στην εξέταση των αιτημάτων ασύλου που έχουν ήδη καταγραφεί από την αστυνομία, αυτή παραμένει στην αρμοδιότητα των αστυνομικών διευθύνσεων ανά τη χώρα. Η έναρξη λειτουργίας της νέας Υπηρεσίας Ασύλου και το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τη διαδικασία ασύλου σηματοδοτούν μια ιδιαίτερα θετική εξέλιξη, που πρέπει να στηριχθεί περαιτέρω για την

⁶⁸ Βλ. σχετικά <http://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada.html>

ολοκλήρωση της μετάβασης σε ένα δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου στην Ελλάδα⁶⁹.

Επίσης, από τον Μάρτιο του 2013 λειτουργεί το πρώτο Κέντρο Πρώτης Υποδοχής (ΚΕ.Π.Υ.), στην περιοχή του Έβρου. Παρά τις ελλείψεις σε αναγκαίο προσωπικό και τις δυσκολίες για πραγματοποίηση των αναγκών παραπομπών σε δομές προστασίας, η λειτουργία του πρώτου ΚΕ.Π.Υ. έχει σηματοδοτήσει μια καθοριστική βελτίωση σχετικά με την καταγραφή και ταυτοποίηση των νέο-εισερχομένων, καθώς επίσης και με την κάλυψη των βασικών αναγκών τους, συμπεριλαμβανομένης της ιατρικής και ψυχολογικής στήριξης και της παροχής ενημέρωσης για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους σε γλώσσα που κατανοούν. Ιδιαίτερης σημασίας παραμένει η ανάγκη για ενίσχυση της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, μέσω της δημιουργίας Κέντρων Πρώτης Υποδοχής ή ανάπτυξης κινητών ομάδων σε βασικά σημεία εισόδου της χώρας, ιδίως στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου που αντιμετωπίζουν αυξημένο αριθμό αφίξεων.

Τέλος, σημαντική εξέλιξη αποτελεί η δυνατότητα της Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής να ιδρύει και να εποπτεύει Δομές Φιλοξενίας αιτούντων άσυλο και ασυνόδευτων ανηλίκων (άρθρο 110, Ν. 4172/2013) προς υλοποίηση των υποχρεώσεων της χώρας που πηγάζουν από την Ευρωπαϊκή Οδηγία 2013/33/ΕΕ (Αναδιатύπωση), την οποία η χώρα οφείλει να ενσωματώσει έως τις 20 Ιουλίου 2015⁷⁰.

Στο επόμενο υποκεφάλαιο θα αναφερθούν τα σημαντικότερα Π.Δ, μέσω των οποίων έχει γίνει προσπάθεια εναρμόνισης του Ενωσιακού με το Εθνικό δίκαιο.

2.3 Η εφαρμογή της πολιτικής ασύλου στην Ελλάδα

Η εναρμόνιση του Ενωσιακού με το Εθνικό δίκαιο στην Ελλάδα έχει πραγματοποιηθεί κυρίως μέσω της έκδοσης Προεδρικών Διαταγμάτων. Η

⁶⁹Βλ. <http://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada.html>

⁷⁰Βλ. <http://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada.html>

πορεία υλοποίησης της ΚΕΣΑ στην Ελλάδα περνάει αναμφίβολα μέσα από τα ΠΔ. Από το 1999 έως το 2013 έχουν εκδοθεί 15 Προεδρικά Διατάγματα που αφορούν την πολιτική ασύλου στην Ελλάδα. Η έκδοση των περισσότερων Π.Δ αφορά την εναρμόνιση του Ελληνικής έννομης τάξης με τις βασικές οδηγίες και κανονισμούς που έχουν εκδοθεί από την Ε.Ε ενώ άλλα Π.Δ εκδόθηκαν για την ίδρυση δομών που αφορούν τη πολιτική ασύλου. Ορισμένες προσπάθειες του νομοθέτη έχουν κριθεί ατελέσφορες ως προς την πιστή μεταφορά του Ενωσιακού Δικαίου στην Ελληνική έννομη τάξη ενώ σε πολλές περιπτώσεις και εξαιτίας ελλείψεων των υποδομών, τεχνογνωσίας αλλά και ορισμένων παθογενειών δεν έχουν εφαρμοστεί καταλλήλως. Η καταδίκη της Ελλάδας αλλά και επιβολές προστίμων από την ΕΕ για καθυστέρηση ενσωμάτωσης αλλά και μη ορθής εφαρμογής του Ενωσιακού Δικαίου αποτελούν ένα συχνό φαινόμενο. Παρά ταύτα, η πορεία προς την εφαρμογή των Ενωσιακών διατάξεων θα μπορούσε να χαρακτηριστεί εξελικτική αν και βραδύπους.

Σε αυτό το υποκεφάλαιο θα αναφερθούν τα σημαντικότερα Προεδρικά Διατάγματα που συνέβαλαν στην εξέλιξη της πολιτικής ασύλου και ιδιαίτερα το πρόσφατο Π.Δ 141/2013 της 22.10.2013.

Προεδρικό Διάταγμα 61/1999

Το Π. Δ. 61/1999 αφορά την διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, την ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού, την έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και τον τρόπο συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα. Το εν λόγω Π.Δ τροποποιήθηκε με τα ΠΔ 90/2008, 96/2008 και 167/2008 ώστε να καταστεί δυνατή η προσαρμογή του με τις υπ' αριθμ Οδηγίες 2004/83/EK του Συμβουλίου της 29.4.2004, της Οδηγίας 2005/85/EK του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου⁷¹. Η συχνή τροποποίησή του, ειδικά το 2008 προέκυψε καθώς υπήρξαν αρνητικές κριτικές και διαφωνίες όσον αφορά το ΠΔ 90/2008. Η Ύπατη Αρμοστεία αλλά και η Συντονιστική Επιτροπή των Δικηγορικών Συλλόγων της χώρας θεώρησαν πως στερείται από τον μετανάστη, αιτούντα άσυλο, "το δικαίωμα να προσφεύγει με πραγματική προσφυγή σε δευτεροβάθμια κρίση, το οποίο είναι κατοχυρωμένο στο άρθρο 39 της Οδηγίας 2004/85/EK, καθώς και στις Διεθνείς Συμβάσεις. Πριν προχωρήσουμε στην παράθεση των υπολοίπων ΠΔ που το καθένα καταργεί το προηγούμενο, πρέπει να αναφέρουμε τις γενικές αρχές που εισήχθησαν με το ΠΔ 61/1999.

⁷¹Βλ. <http://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada/nomothesia-gia-to-asylo/artikel/f3e169f5e9057ff79b842a05f0a8ecdb.html?L=glcgebrgjy>

Με το ως άνω Π.Δ ρυθμίζεται η διαδικασία υποβολής αιτήματος ασύλου και η διαδικασία εξέτασης του αιτήματος από τις αρμόδιες αρχές. Πρέπει να αναφέρουμε ότι σύμφωνα με το ΠΔ η διαδικασία εξέτασης χωρίζεται σε 2 τύπους διαδικασιών, την κανονική και την ταχύρυθμη. Επίσης ρυθμίζονται θέματα που αφορούν την επανεξέταση του αιτήματος ασύλου, την ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα, την οικογενειακή συνένωση και τέλος την παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους. Περαιτέρω προβλέπεται από το ΠΔ 266/1999 (άρθρα 15-17) σε συνδυασμό με την ΥΑ 139491/16-11-2006 (ΦΕΚ Β 1747) ότι οι πολιτικοί πρόσφυγες και οι αλλοδαποί με άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους είναι δικαιούχοι δωρεάν ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περίθαλψης και την απολαμβάνουν με μόνη την επίδειξη του δελτίου ταυτότητας πρόσφυγα ή του ειδικού δελτίου παραμονής στις υπηρεσίες του ΕΣΥ. Αν οι ανθρωπιστικοί λόγοι συνίστανται σε λόγους υγείας τότε ο αλλοδαπός με σχετική άδεια παραμονής δικαιούται πιστοποιητικό κοινωνικής προστασίας, εφόσον υπάρχει αποδεδειγμένα πρόβλημα υγείας (ΥΑ 139491/16-11-2006).

Στις 22 Νοεμβρίου 2010 τέθηκε σε ισχύ το Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ) 114/2010, με τίτλο «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπός και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας»⁷². Το Διάταγμα αντικαθιστά το ΠΔ 90/2008 και καταργεί το ΠΔ 81/2009. Το τελευταίο ΠΔ είχε στερήσει από τους επιζητούντες διεθνή προστασία, περιλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο, το δικαίωμά τους σε αποτελεσματικά ένδικα μέσα, καταργώντας τις προσφυγές κατά της απόρριψης στον πρώτο βαθμό της αίτησης ασύλου και άλλων διεκδικήσεων διεθνούς προστασίας⁷³. Μεταξύ άλλων, το ΠΔ 114/2010 άνοιξε το δρόμο για την επανασύσταση και τη βελτίωση της λειτουργίας των Επιτροπών Προσφυγών, ενώ αποκέντρωσε τα όργανα εξέτασης σε πρώτο βαθμό των αιτημάτων ασύλου σε 14 Αστυνομικές Διευθύνσεις της χώρας.

Τον Ιανουάριο του 2011, υιοθετήθηκε ο νέος Νόμος (3907/2011), για την αναμόρφωση του συστήματος ασύλου στην Ελλάδα. Ο νέος νόμος προβλέπει τη δημιουργία αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου και ενός συστήματος υποδοχής

⁷² Το διάταγμα έχει τίτλο «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 26 /13.12.2005)».

⁷³ Το Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ) 81/2009 ήταν ασύμβατο προς την αρχή της μη επαναπροώθησης (non-refoulement) διότι η εφαρμογή του θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την επαναπροώθηση ατόμων σε χώρα όπου θα αντιμετώπιζαν πραγματικό κίνδυνο διωγμού ή σοβαρής βλάβης.

και διαπίστωσης του «προφίλ» και των αναγκών όσων εισέρχονται στην Ελλάδα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, συμπεριλαμβανομένων και ατόμων που επιθυμούν να ζητήσουν άσυλο.

Μετά από αναβολές, επί δύο έτη, στην έναρξη εφαρμογής της νέας διαδικασίας ασύλου υπό τη νεοσυσταθείσα Υπηρεσία Ασύλου εξαιτίας δυσκολιών σε θέματα, κυρίως, εξασφάλισης ανθρωπίνων πόρων και εξοπλισμού, ήδη από τις 7 Ιουνίου 2013, ξεκίνησε η λειτουργία του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Αττικής, καθώς και η εφαρμογή της νέας διαδικασίας ασύλου, που ρυθμίζεται πλέον από το Π.Δ. 113/2013. Όσον αφορά στην εξέταση των αιτημάτων ασύλου που έχουν ήδη καταγραφεί από την αστυνομία, αυτή παραμένει στην αρμοδιότητα των αστυνομικών διευθύνσεων ανά τη χώρα. Η έναρξη λειτουργίας της νέας Υπηρεσίας Ασύλου και το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τη διαδικασία ασύλου σηματοδοτούν μια ιδιαίτερα θετική εξέλιξη, που πρέπει να στηριχθεί περαιτέρω για την ολοκλήρωση της μετάβασης σε ένα δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου στην Ελλάδα⁷⁴.

Τέλος, στις 22 Οκτωβρίου του 2013 εκδόθηκε το ΠΔ 141/2013. Σκοπός του προεδρικού διατάγματος 141/2013 είναι η εναρμόνιση του Ελληνικού δικαίου με την Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών 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 προστασίας⁷⁵. Οι διατάξεις αυτές θα αποτυπωθούν στο επόμενο κεφάλαιο.

Συγκεκριμένα, αφού αποτυπωθεί η διαδικασία όπως πρόσφατα ορίστηκε με το ΠΔ 141/2013, θα αναφερθεί η σχετική νομολογία των Ελληνικών Δικαστηρίων.

2.3.1 Η διαδικασία αίτησης ασύλου στην Ελλάδα σύμφωνα με το ισχύον Προεδρικό Διάταγμα 141/2013

Σύμφωνα με το πρόσφατο Προεδρικό διάταγμα 141/2013 το οποίο εκδόθηκε σε συμμόρφωση με την Οδηγία 2011/95/ΕΕ του ΕΚ και του Συμβουλίου της 13 Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας για ένα

⁷⁴ Βλ. <http://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada.html>

⁷⁵ Βλ. http://www.synigoros.gr/resources/docs/p-d--141_2013.pdf

ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες, προβλέπεται μια συγκεκριμένη διαδικασία.

Καταρχήν δίδεται ο ορισμός των εννοιών α) της αίτησης διεθνούς προστασίας ή αίτησης ασύλου, β) του αιτούντος διεθνούς προστασίας γ) του δικαιούχου διεθνούς προστασίας δ) του πρόσφυγα και ε) της αναγνώρισης από την αρμόδια Ελληνική αρχή ενός αλλοδαπού ή ανιθαγενούς ως πρόσφυγα (καθεστώς πρόσφυγα)⁷⁶. Η διαδικασία ασύλου ξεκινά με την υποβολή αιτήματος ασύλου από τον αιτούντα και ολοκληρώνεται με την αναγνώριση ή την οριστική απόρριψη του αιτήματος από τις Ελληνικές αρχές με τη δυνατότητα παραμονής σε κάποιες περιπτώσεις κατ'εφαρμογή των διατάξεων περί προσωρινής διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους.

Υποβολή και αξιολόγηση στοιχείων

Οι αρμόδιες αρχές παραλαβής ή και εξέτασης ενημερώνουν τον αιτούντα για την υποχρέωσή του να υποβάλει το συντομότερο δυνατόν όλα τα στοιχεία που απαιτούνται για την τεκμηρίωση της αίτησης διεθνούς προστασίας και αξιολογούν τα στοιχεία αυτά σε συνεργασία με τον αιτούντα. Στα στοιχεία που απαιτούνται περιλαμβάνονται οι δηλώσεις του αιτούντος, τα έγγραφα που έχει στη διάθεσή του σχετικά με την ηλικία του, το ιστορικό του ιδίου και των μελών της οικογενείας του, την ταυτότητα, την ιθαγένεια, τη χώρα και τον τόπο προηγούμενης διαμονής του, προηγούμενες συναφείς αιτήσεις, το δρομολόγιο που ακολούθησε, το δελτίο ταυτότητας και τα ταξιδιωτικά του έγγραφα καθώς και οι λόγοι για τους οποίους ζητά διεθνή προστασία.

Η αξιολόγηση της αίτησης διεθνούς προστασίας γίνεται σε Η αξιολόγηση της αίτησης διεθνούς προστασίας γίνεται σε εξατομικευμένη βάση και συνεκτιμώνται ιδίως:

α) τα συναφή στοιχεία που σχετίζονται με τη χώρα καταγωγής, κατά το χρόνο λήψης της απόφασης, συμπεριλαμβανομένης της νομοθεσίας της χώρας αυτής και του τρόπου εφαρμογής της,

β) οι συναφείς δηλώσεις και τα έγγραφα που υπέβαλε ο αιτών, συμπεριλαμβανομένων των στοιχείων που επικαλείται σχετικά με το αν έχει ήδη ή ενδέχεται να υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη,

γ) η ατομική κατάσταση και οι προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος, όπως το προσωπικό ιστορικό, το φύλο και η ηλικία, ώστε να εκτιμηθεί αν, βάσει των προσωπικών περιστάσεων του αιτούντος, οι πράξεις στις οποίες έχει ήδη

⁷⁶ Βλ. Άρθρο 2 του ΠΔ 141/21-10-2013, ΦΕΚ 226

εκτεθεί ή θα μπορούσε να εκτε-θεί τόσο ο ίδιος όσο και τα μέλη της οικογένειάς του, ισοδυναμούν με δίωξη ή σοβαρή βλάβη,

δ) το ενδεχόμενο οι δραστηριότητες του αιτούντος από τότε που εγκατέλειψε τη χώρα καταγωγής του να ανελήφθησαν με αποκλειστικό ή κύριο σκοπό τη δημι-ουργία των απαραίτητων συνθηκών για την υποβολή αίτησης διεθνούς προστασίας, ώστε να εκτιμηθεί αν ο ενδιαφερόμενος θα εκτεθεί, συνεπεία των δραστηριο-τήτων αυτών, σε δίωξη ή σοβαρή βλάβη σε περίπτωση επιστροφής του στην εν λόγω χώρα,

ε) εάν θα ήταν εύλογο να αναμένεται ότι ο αιτών θα θέσει εαυτόν υπό την προστασία άλλης χώρας την ιθαγένεια της οποίας θα μπορούσε να διεκδικήσει⁷⁷.

Το γεγονός ότι ο αιτών έχει ήδη υποστεί δίωξη ή σοβαρή βλάβη ή άμεσες απειλές τέτοιας δίωξης ή βλάβης, αποτελεί σοβαρή ένδειξη ότι είναι βάσιμος ο φόβος του ότι θα υποστεί δίωξη ή ότι διατρέχει πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μπορεί να χορηγείται άσυλο, ακόμη και αν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεω-ρείται ότι η προηγούμενη δίωξη ή σοβαρή βλάβη δεν θα επαναληφθεί.

Είναι χαρακτηριστικό ότι όταν στοιχεία των δηλώσεων του αιτούντος δεν τεκμηριώνονται με έγγραφα ή άλλες αποδείξεις, τα στοιχεία αυτά δεν χρειάζονται επιβεβαίωση, όταν πλη-ρούνται οι ακόλουθοι όροι: α) ο αιτών έχει καταβάλει πραγματική προσπάθεια να τεκμηριώσει την αίτησή του, β) ο αιτών έχει υποβάλει όλα τα συναφή στοιχεία, τα οποία διαθέτει και έχει δώσει ικανοποιητική εξήγηση για την τυχόν έλλειψη άλλων λυσιτελών στοιχείων, γ) οι δηλώσεις του θεωρούνται συνεπείς και ευλογο-φανείς και δεν έρχονται σε αντίθεση με διαθέσιμα ειδι-κά και γενικά στοιχεία που αφορούν την περίπτωσή του, δ) αιτήθηκε την παροχή διεθνούς προστασίας το τα-χύτερο δυνατό, εκτός αν προβάλει βάσιμο λόγο που τον εμπόδισε να το πράξει, ε) η γενική αξιοπιστία του αιτούντος είναι θεμελιωμένη. Σε κάθε περίπτωση ισχύει το ευεργέτημα της αμφιβολίας⁷⁸.

Υποχρεώσεις των Ελληνικών αρχών

Οι Ελληνικές αρχές οφείλουν να παρέχουν διεθνή προστασία στον αιτούντα όταν ο βάσιμος φόβος δίωξης ή ο πραγματικός κίνδυνος σοβαρής βλάβης στηρίζεται σε:

⁷⁷ Βλ. άρθρο 4 παρ 3 του ΠΔ. 141/2013, http://www.synigoros.gr/resources/docs/p-d--141_2013.pdf

⁷⁸ Βλ. Άρθρο 4 παρ. 5 ΠΔ 141/2013

α) γεγονότα τα οποία επήλθαν μετά την αναχώρηση του αιτούντος από τη χώρα καταγωγής του,

β) δραστηριότητες στις οποίες ο αιτών επιδόθηκε μετά την αναχώρησή του από τη χώρα καταγωγής, ιδίως αν αποδεικνύεται ότι οι δραστηριότητες τις οποίες επικαλείται αποτελούν εκδήλωση και προέκταση πεποιθήσεων ή προσανατολισμών, τις οποίες ο αιτών είχε ήδη στη χώρα καταγωγής του.

Με την επιφύλαξη των διατάξεων της Σύμβασης της Γενεύης, δεν αναγνωρίζεται καταρχήν καθεστώς διεθνούς προστασίας στον αιτούντα που υποβάλλει μεταγενέστερη αίτηση, αν ο κίνδυνος δίωξης βασίζεται σε περιστάσεις που ο αιτών προκάλεσε σκόπιμα μετά την αναχώρηση από τη χώρα καταγωγής του.

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, οι αρμόδιες αρχές απόφασης απο φασίζουν ότι ο αιτών δεν χρήζει διεθνούς προστασίας, αν σε τμήμα της χώρας καταγωγής:

α) δεν υπάρχει βάσιμος φόβος ότι θα υποστεί δίωξη ή δεν διατρέχει πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης ή

β) ο αιτών έχει πρόσβαση σε προστασία κατά της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 7, και μπορεί νόμιμα και με ασφάλεια να ταξιδέψει και να γίνει δεκτός σε εκείνο το τμήμα της χώρας και μπορεί λογικά να αναμένεται να εγκατασταθεί εκεί. Εξετάζοντας εάν ο αιτών έχει βάσιμο φόβο ότι θα υποστεί δίωξη ή ότι διατρέχει πραγματικό κίνδυνο σοβαρής βλάβης ή έχει πρόσβαση σε προστασία κατά της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης σε τμήμα της χώρας καταγωγής σύμφωνα με την παράγραφο 1, οι αρμόδιες αρχές απόφασης, κατά τον χρόνο λήψης της απόφασης επί της αίτησης, λαμβάνουν υπόψη τις γενικές περιστάσεις που επικρατούν στο εν λόγω τμήμα της χώρας και τις προσωπικές περιστάσεις του αιτούντος σύμφωνα με το άρθρο 4. Για το σκοπό αυτό οι αρμόδιες αρχές απόφασης μεριμνούν για τη λήψη ακριβών και επικαιροποιημένων πληροφοριών από σχετικές πηγές, όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Στήριξης για το Άσυλο.⁷⁹

Χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα

Τα άρθρα 9 και 10 του Πδ 141/2013 επαναλαμβάνουν τα αντίστοιχα άρθρα της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ και ορίζουν αφενός τις πράξεις δίωξης (άρθρο 9) και αφετέρου τους λόγους δίωξης. Συγκεκριμένα . Μία πράξη για να θεωρηθεί ως

⁷⁹ Βλ. άρθρο 8 του Πδ 141/2013

πράξη δίωξης κατά την έννοια του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης πρέπει:

α) να είναι αρκούντως σοβαρή λόγω της φύσης ή της επανάληψής της, ώστε να συνιστά σοβαρή παραβίαση βασικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ειδικά των δικαιωμάτων από τα οποία δεν χωρεί παρέκκλιση σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών (ν.δ. 53/1974, Α' 256), ή

β) να αποτελεί σώρευση διαφόρων μέτρων, συμπεριλαμβανομένων παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η οποία να είναι αρκούντως σοβαρή, ούτως ώστε να θίγεται το άτομο κατά τρόπο αντίστοιχο με τον αναφερόμενο στο στοιχείο α'.2. Οι πράξεις που μπορούν να χαρακτηρισθούν ως πράξεις δίωξης σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο μπορούν μεταξύ άλλων να έχουν τη μορφή:

α) πράξεων σωματικής ή ψυχολογικής βίας, συμπεριλαμβανομένων πράξεων σεξουαλικής βίας, β) νομοθετικών, διοικητικών, αστυνομικών ή/και δικαστικών μέτρων, τα οποία ενέχουν διακρίσεις αφεαυτά ή εφαρμόζονται κατά τρόπο που ενέχει διακρίσεις, γ) ποινικής δίωξης ή επιβολής ποινής η οποία είναι δυσανάλογη ή ενέχει διακρίσεις, δ) άρνησης ενδίκων μέσων με αποτέλεσμα την επιβολή δυσανάλογης ή ποινής που ενέχει διάκριση, ε) ποινικής δίωξης ή επιβολής ποινής για την άρνηση εκπλήρωσης στρατιωτικής θητείας σε σύρραξη, αν η εκπλήρωση της στρατιωτικής θητείας θα συμπεριλάμβανε εγκλήματα ή πράξεις που εμπίπτουν στις ρήτρες αποκλεισμού όπως προβλέπονται στο άρθρο 12 παράγραφο 2) πράξεων που στρέφονται κατά προσώπου λόγω φύλου ή παιδικής ηλικίας.³ Σύμφωνα με το άρθρο 2 (ε) πρέπει να υπάρχει συσχετισμός μεταξύ των λόγων που αναφέρονται στο άρθρο 10 και των ως άνω πράξεων δίωξης ή της έλλειψης προστασίας κατά των πράξεων αυτών⁸⁰.

Κατά την αξιολόγηση των λόγων της δίωξης, οι αρμόδιες αρχές εξέτασης και απόφασης, λαμβάνουν υπόψη ότι:

α) η έννοια της φυλής περιλαμβάνει ιδίως το στοιχείο του χρώματος, της καταγωγής ή του γεγονότος ότι το άτομο ανήκει σε συγκεκριμένη εθνική ομάδα,

β) η έννοια της θρησκείας περιλαμβάνει ιδίως την υιοθέτηση θειστικών, αγνωστικιστικών ή αθεϊστικών πεποιθήσεων, τη συμμετοχή σε τυπική λατρεία,

⁸⁰ Βλ. άρθρο 9 του Πδ 141/2013

σε ιδιωτικό ή δημόσιο χώρο, είτε ατομικά είτε συλλογικά, την αποχή από τη λατρεία αυτή, άλλες θρησκευτικές πράξεις ή εκδηλώσεις απόψεων ή μορφές ατομικής ή συλλογικής συμπεριφοράς που στηρίζονται σε θρησκευτικές πεποιθήσεις ή υπαγορεύονται από αυτές,

γ) η έννοια της εθνικότητας δεν περιορίζεται μόνο στην ιθαγένεια ή την έλλειψή της, αλλά περιλαμβάνει ιδίως την ιδιότητα του μέλους μίας ομάδας, η οποία προσδιορίζεται από την πολιτιστική, εθνική ή γλωσσική της ταυτότητα, τις κοινές γεωγραφικές ή πολιτικές καταβολές ή τη σχέση της με τον πληθυσμό άλλης χώρας,

δ) η ομάδα θεωρείται ως ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα όταν μεταξύ άλλων:

i) τα μέλη της ομάδας αυτής έχουν κοινό εγγενές χαρακτηριστικό ή κοινό ιστορικό παρελθόν το οποίο δεν μπορεί να μεταβληθεί ή έχουν κοινά χαρακτηριστικά ή πεποιθήσεις τόσο θεμελιώδους σημασίας για την ταυτότητα ή τη συνείδηση, ώστε ένα πρόσωπο να μην πρέπει να αναγκαστεί να τις αποκηρύξει ή

ii) η ομάδα έχει ιδιαίτερη ταυτότητα στην οικεία χώρα, διότι γίνεται αντιληπτή ως διαφορετική ομάδα από τον περιβάλλοντα κοινωνικό χώρο. Ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα καταγωγής μία ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα μπορεί να περιλαμβάνει ομάδα που βασίζεται στο κοινό χαρακτήριστικό του φύλου, της ηλικίας, της αναπηρίας ή της κατάστασης υγείας ή του σεξουαλικού προσανατολισμού. Ο σεξουαλικός προσανατολισμός δεν μπορεί να νοηθεί ότι περιλαμβάνει πράξεις θεωρούμενες αξιόποινες κατά τις ισχύουσες διατάξεις. Κατά τον καθορισμό της συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή τον προσδιορισμό χαρακτηριστικού αυτής της ομάδας λαμβάνονται ιδιαιτέρως υπόψη πτυχές συνδεόμενες με το φύλο, συμπεριλαμβανομένης της ταυτότητας φύλου,

ε) η έννοια των πολιτικών πεποιθήσεων περιλαμβάνει ιδίως την υποστήριξη άποψης, ιδέας ή πεποίθησης, επί ζητήματος που σχετίζεται με τους ενδεχόμενους φορείς δίωξης, και με τις πολιτικές ή τις μεθόδους τους, ανεξαρτήτως του αν ο αιτών έχει εκδηλώσει εμπράκτως την εν λόγω άποψη, ιδέα ή πεποίθηση.

Κατά την αξιολόγηση για το βάσιμο του φόβου του αιτούντος ότι θα υποστεί δίωξη, δεν ασκεί επιρροή εάν ο αιτών χαρακτηρίζεται πράγματι από το φυλετικό, θρησκευτικό, εθνικό, κοινωνικό ή πολιτικό στοιχείο, το οποίο προκαλεί τη δίωξη, υπό την προϋπόθεση ότι το χαρακτηριστικό αυτό του αποδίδεται από τον φορέα της δίωξης⁸¹.

⁸¹ Βλ. άρθρο 10 του Πδ 141/2013

Επίσης, το άρθρο 14 αναφέρει περιπτώσεις ανάκλησης και άρνησης ανανέωσης του καθεστώτος του πρόσφυγα. Συγκεκριμένα οι παράγραφοι 3,4 και 5 αναφέρουν τα ακόλουθα: «Η αποφαινόμενη αρχή ανακαλεί ή αρνείται να ανανεώσει το καθεστώς πρόσφυγα αν, μετά τη χορήγησή του, θεμελιώσει ότι:

α) το εν λόγω πρόσωπο θα έπρεπε να είχε αποκλεισθεί ή αποκλείεται από το καθεστώς πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 12,

β) η εκ μέρους του ενδιαφερομένου παραποίηση ή παράλειψη γεγονότων, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης πλαστών εγγράφων, υπήρξε αποφασιστική για τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα.

Η αποφαινόμενη αρχή ανακαλεί, τερματίζει ή αρνείται να ανανεώσει το καθεστώς που χορηγήθηκε σε πρόσφυγα όταν:

α) ευλόγως θεωρείται ότι το πρόσωπο αυτό συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια της χώρας,

β) το πρόσωπο αυτό, συνιστά κίνδυνο για την κοινω-νία της χώρας, λόγω τελεσίδικης καταδίκης του για τη διάπραξη ιδιαίτερα σοβαρού εγκλήματος.

5. Τα πρόσωπα στα οποία έχει εφαρμογή η παρά-γραφος 4, απολαμβάνουν των δικαιωμάτων που προ-βλέπονται ή είναι ανάλογα εκείνων που προβλέπονται στα άρθρα 3, 4, 16, 22, 31, 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης, εφόσον βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια».

Αποκλεισμός από το καθεστώς πρόσφυγα

Σύμφωνα με το άρθρο 12 του Πδ 141/2013 αλλοδαπός ή ανιθαγενής αποκλείεται από το καθεστώς του πρόσφυγα εφόσον « α) εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 1Δ της Σύμβασης της Γενεύης, το οποίο αφορά την παροχή προστασίας ή συνδρομής από όργανα ή Οργανισμούς των Ηνωμένων Εθνών, εκτός της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Σε περίπτωση που η εν λόγω προστασία ή συνδρομή έχει παύσει για οποιοδήποτε λόγο, χωρίς να έχει διευθετηθεί οριστικά η κατά-σταση των προσώπων αυτών με σχετικό ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, τα πρόσωπα αυτά δικαιούνται αυτοδικαίως τα ευεργετήματα του παρόντος,

β) αναγνωρίζεται από τις αρμόδιες αρχές της χώρας όπου έχει εγκατασταθεί ότι έχει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την κατοχή της ιθαγένειας της εν λόγω χώρας ή δικαιώματα και υπο-χρεώσεις αντίστοιχα προς αυτά.

Αλλοδαπός ή ανιθαγενής αποκλείεται από το καθεστώς του πρόσφυγα όταν υπάρχουν σοβαροί λόγοι να θεωρείται ότι:

α) έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, όπως τα εγκλήματα αυτά ορίζονται στις οικείες διεθνείς συμ-βάσεις που έχουν καταρτισθεί με σκοπό τη θέσπιση διατάξεων σχετικών με τα εγκλήματα αυτά,

β) έχει διαπράξει σοβαρό μη πολιτικό έγκλημα πριν την είσοδό του στην ελληνική επικράτεια. Ως σοβαρό μη πολιτικό έγκλημα μπορεί να χαρακτηριστούν και εγκλήματα που η αντικειμενική τους υπόσταση συνί-σταται σε αποτρόπαιη πράξη έστω και αν φέρεται ότι διαπράχθηκε με πολιτικό στόχο,

γ) είναι ένοχος πράξεων που αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών όπως ορί-ζονται στο προοίμιο και στα άρθρα 1 και 2 του κατα-στατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών».

Είναι χαρακτηριστικό ότι οι περιπτώσεις αποκλεισμού έχουν εφαρμογή και σε άτομα τα οποία είναι ηθικοί αυτουργοί ή συμμετέχουν άλλως στη διάπραξη των προβλεπόμενων στην εν λόγω παράγραφο εγκλημάτων ή πράξεων. Σε κάθε περίπτωση εκτιμάται η βαρύτητα της συμμετοχής⁸².

Περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας στους πρόσφυγες και δικαιούχους καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

Σύμφωνα με την Οδηγία 2011/95/ΕΕ και την εναρμόνιση του Ελληνικού δικαίου με το ΠΔ 141/2013 οι πρόσφυγες και οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας απολαμβάνουν ορισμένα δικαιώματα.

Χαρακτηριστικά το άρθρο 23 του ΠΔ αφορά στη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας και ορίζει τα ακόλουθα : «Οι αρμόδιες αρχές μεριμνούν ώστε να λαμβάνονται όλα τα αναγκαία μέτρα που διασφαλίζουν τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας.

α) Στα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου καθεστώτος διεθνούς προστασίας εξ ονόματος των οποίων αυτός είχε υποβάλει αίτηση διεθνούς προστασίας χορηγείται το ίδιο καθεστώς με το χορηγηθέν στον δικαιούχο, εκτός εάν δεν το επιθυμούν ή αυτό δεν είναι συμβατό με άλλο καθεστώς που ήδη απολαμβάνουν.

β) Τα μέλη της οικογένειας του δικαιούχου καθεστώ-τος διεθνούς προστασίας που βρίσκονται στη χώρα, εφόσον δεν υπάγονται στην περίπτωση α' και δεν πληρούν ατομικά τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση του καθεστώτος αυτού μπορούν να ζητούν τη χορήγηση των δικαιωμάτων που αναφέρονται στα άρθρα 24 έως και 36, με τις ίδιες διαδικασίες, εφόσον αυτό είναι συμβατό

⁸² Βλ. άρθρο 12 παρ 1,2 του Πδ 141/2013

με άλλο καθεστώς που ήδη απολαμβάνουν. Τα δικαιώματα αυτά πρέπει να εξασφαλίζουν ικανοποιητικό βιοτικό επίπεδο στο δικαιούχο και εφόσον χορηγηθούν, διατηρούνται αυτοτελώς και μετά την ενηλικίωση του ανηλίκου ή τη λύση της συζυγικής σχέσης συνεπεία διαζυγίου, διάστασης ή θανάτου του δικαιούχου διεθνούς προστασίας.

3. Τα ως άνω δικαιώματα δεν χορηγούνται ή ανακαλούνται όταν το μέλος της οικογένειας αποκλείεται ή θα αποκλειόταν από το καθεστώς διεθνούς προστασίας, κατ' εφαρμογή των Κεφαλαίων Γ' και Ε.'

4. Ο προϊστάμενος του περιφερειακού γραφείου ασύλου με απόφασή του αρνείται, περιορίζει, ή ανακαλεί τα προαναφερόμενα ευεργετήματα για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης.

5. Το παρόν άρθρο εκτός της περ. β της παρ. 1 έχει εφαρμογή και στους γονείς του δικαιούχου διεθνούς προστασίας, οι οποίοι συγκατοικούσαν με την οικογένεια ως τμήμα της κατά το χρόνο αναχώρησης από τη χώρα καταγωγής, ήταν δε τότε εξαρτημένοι από αυτόν, εν όλω ή κατά κύριο λόγο, εφόσον βρίσκονται στη χώρα και δεν πληρούν ατομικά τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση καθεστώτος διεθνούς προστασίας».

Επίσης, απολαμβάνουν του δικαιώματος διαμονής στην Ελληνική Επικράτεια με τη χορήγηση από την αρμόδια αρχή άδειας διαμονής τριετούς διάρκειας⁸³.

⁸³ Σύμφωνα με το άρθρο 24 του ΠΔ 141/2013 που έχει τίτλο «άδειες διαμονής» ορίζονται τα ακόλουθα : «Σε αλλοδαπό ή ανιθαγενή ο οποίος αναγνωρίζεται ως πρόσφυγας χορηγείται από την αρμόδια αρχή παραλαβής ή/και εξέτασης, με την επιφύλαξη της παραγράφου 3 του άρθρου 21, άδεια διαμονής τριετούς διάρκειας. Η άδεια ανανεώνεται με απόφαση της αποφαινόμενης αρχής μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου, η οποία υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή παραλαβής ή/και εξέτασης, το αργότερο τριάντα ημερολογιακές ημέρες πριν τη λήξη της. Η εκπρόθεσμη χωρίς αιτιολογία υποβολή της αίτησης ανανέωσης δεν μπορεί από μόνη της να οδηγήσει σε απόρριψή της. 2. Στον αλλοδαπό ή ανιθαγενή στον οποίο χορηγείται καθεστώς επικουρικής προστασίας, χορηγείται από την αρμόδια αρχή παραλαβής ή/και εξέτασης άδεια διαμονής τριετούς διάρκειας. Η άδεια ανανεώνεται με απόφαση της αποφαινόμενης αρχής μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου η οποία υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή παραλαβής ή/και εξέτασης, το αργότερο τριάντα ημερολογιακές ημέρες πριν τη λήξη της. Η εκπρόθεσμη χωρίς αιτιολογία υποβολή της αίτησης ανανέωσης δεν μπορεί από μόνη της να οδηγήσει σε απόρριψή της. 3. Οι αναφερόμενες στις παραγράφους 1 και 2 άδειες διαμονής δεν χορηγούνται ή δεν ανανεώνονται όταν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης με απόφαση του Προϊσταμένου των περιφερειακών γραφείων ασύλου. 4. Όμοιες άδειες διαμονής χορηγούνται και στα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην περίπτωση του άρθρου 23 παράγραφος 2α'. Στην περίπτωση του άρθρου 23 παράγραφος 2β' στα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων διεθνούς προστασίας χορηγούνται άδειες διαμονής για όσο χρόνο ισχύει η άδεια διαμονής του δικαιούχου. Στην περίπτωση που δικαιούχος διεθνούς προστασίας αποκτήσει τέκνο στο πλαίσιο οικογένειας που υπήρχε πριν την είσοδο στη χώρα, στο τέκνο αυτό χορηγείται άδεια διαμονής όμοια με αυτήν που έχει χορηγηθεί στα υπόλοιπα μέλη οικογενείας μετά από αίτηση του δικαιούχου, η

Το περιεχόμενο διεθνούς προστασίας περιλαμβάνει τη χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων στον δικαιούχο καθεστώτος του πρόσφυγα ύστερα από αίτησή του (άρθρο 25 του πδ. 141/2013) και πρόσβαση στην απασχόληση (άρθρο 27 διατάγματος και άρθρο 26 Οδηγίας), πρόσβαση στην εκπαίδευση (άρθρο 28 του Πδ 141/2013 και άρθρο 27 της Οδηγίας), πρόσβαση σε διαδικασίες για την αναγνώριση τίτλων ώστε οι δικαιούχοι της διεθνούς προστασίας να απολαμβάνουν ίση μεταχείριση με τους Έλληνες πολίτες ως προς την αναγνώριση αλλοδαπών πτυχίων. Με το άρθρο 30 (άρθρο 29 της Οδηγίας) στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας παρέχεται η αναγκαία συνδρομή σε θέματα κοινωνικής αρωγής με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες. Τα ίδια ισχύουν και όσον αφορά την πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη (άρθρο 31 ΠΔ 141/2013)⁸⁴.

Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν πρόσβαση σε κατάλυμα με τους όρους και περιορισμούς που ισχύουν για τους πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, λαμβανομένης υπόψης της διασφάλισης ίσως ευκαιριών όσον αφορά την πρόσβαση σε κατάλυμα (άρθρο 33 του ΠΔ 141/2013).

Επιπρόσθετα, το περιεχόμενο του καθεστώτος της διεθνούς προστασίας περιλαμβάνει την ελεύθερη κυκλοφορία των δικαιούχων με τους ίδιους όρους και περιορισμούς που ισχύουν για τους πολίτες τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στη χώρα όπως επίσης και την πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης και τη δυνατότητα επαναπατρισμού στο βαθμό που οι

οποία υποχρεωτικά συνοδεύεται από τη ληξιαρχική πράξη γέννησης του τέκνου. 5. Σε μέλη οικογένειας δικαιούχου διεθνούς προστασίας, η οποία δημιουργείται μετά την είσοδό του στη χώρα και εντός αυτής, χορηγείται για όσο χρόνο ισχύει άδεια διαμονής του δικαιούχου άδεια διαμονής μετά από αίτηση του δικαιούχου και την προσκόμιση της σχετικής ληξιαρχικής πράξης γάμου με κάτοχο άδειας διαμονής σε ισχύ, ληξιαρχικής πράξης γέννησης ή πράξης αναγνώρισης τέκνου, εκτός εάν δεν το επιθυμούν ή δεν είναι συμβατό με άλλο καθεστώς που ήδη απολαμβάνουν. 6. Η ως άνω άδεια διαμονής, η οποία αποδεικνύει την ταυτοπροσωπεία των δικαιούχων διεθνούς προστασίας, εκτυπώνεται από τη Διεύθυνση Διαβατηρίων του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας.

⁸⁴ Το άρθρο 31 του ΠΔ 141/2013 ορίζει τα εξής : « Οι δικαιούχοι διεθνούς προστασίας έχουν πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη, με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες. 2. Στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας που έχουν ιδιαίτερες ανάγκες και ιδίως τις εγκύους, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, τα άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, ή τους ανηλίκους που υπήρξαν θύματα οιασδήποτε μορφής κακομεταχείρισης, παραμέλησης, εκμετάλλευσης, βασανιστηρίων, βιά-ναυσης, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, ή που έχουν υποφέρει εξαιτίας ενόπλων συγκρούσεων, παρέχεται επαρκής ιατρική περίθαλψη, συμπεριλαμβανομένης της θεραπείας για πνευματικές διαταραχές όπου απαιτείται, με τους όρους που ισχύουν για τους Έλληνες πολίτες».

αρμόδιες αρχές παρέχουν συνδρομή στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας που επιθυμούν να επαναπατριστούν (άρθρο 36 ΠΔ 141/2013).

Τέλος, η Οδηγία 2011/95/ΕΕ και το Προεδρικό Διάταγμα 141/2013 προβλέπουν τη δυνατότητα αναγνώρισης του καθεστώτος επικουρικής προστασίας σε περίπτωση επαπειλούμενης σοβαρής βλάβης. Συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 15 «Η σοβαρή βλάβη συνίσταται σε:

α) θανατική ποινή ή εκτέλεση ή

β) βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μετα-χείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του ή

γ) σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης».

Τέλος, προβλέπεται η περίπτωση της παύσης επικουρικής προστασίας όταν έχουν εκλείψει οι περιστάσεις που οδήγησαν στην αναγνώριση του καθεστώτος αυτού (άρθρο 16 του ΠΔ 141/2013) και προβλέπεται ο αλλοδαπός ή ανιθαγενής αποκλείεται από την επικουρική προστασία όταν υπάρχουν σοβαροί λόγοι να θεωρείται ότι « έχει διαπράξει έγκλημα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή έγκλημα κατά της ανθρωπότητας, όπως τα εγκλήματα αυτά ορίζονται στις οικείες διεθνείς συμ-βάσεις που έχουν καταρτισθεί με σκοπό τη θέσπιση διατάξεων σχετικών με τα εγκλήματα αυτά,

β) έχει διαπράξει σοβαρό έγκλημα πριν την είσοδο στη χώρα. Ως σοβαρό έγκλημα μπορεί να χαρακτηριστεί κακούργημα ή πλημμέλημα που τιμωρείται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τριών ετών καθώς και τα αδικήματα της βαριάς σωματικής βλάβης (ΠΚ 310),

αρπαγής ανηλίκων (ΠΚ 324), ακούσιας απαγωγής (ΠΚ 327), προσβολής γενετήσιας αξιοπρέπειας (ΠΚ 337 παρ. 2-5), αποπλάνησης παιδιών (ΠΚ 339), κατάχρησης ανη-λίκων σε ασέλγεια (ΠΚ 342), πορνογραφίας ανηλίκων (ΠΚ 348Α), προσέγκυσης παιδιών για γενετήσιους λό-γους (ΠΚ 348Β), μαστροπείας (ΠΚ 350), εκμετάλλευσης πόρνης (ΠΚ 351), ασέλγειας με ανήλικο έναντι αμοιβής (ΠΚ 351Α), εκβίασης (ΠΚ 385),

γ) είναι ένοχος πράξεων που αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών, όπως ορίζονται στο προοίμιο και στα άρθρα 1 και 2 του κατα-στατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών,

δ) συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια της χώρας ή για την κοινωνία της χώρας, λόγω τελεσίδικης καταδίκης του για τη διάπραξη σοβαρού εγκλήματος κατά την έννοια του στοιχείου β'.

2. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου έχουν εφαρμογή στα πρόσωπα, που είναι ηθικοί αυτουργοί ή συμμετέχουν άλλως στη διάπραξη των εγκλημάτων ή πράξεων που αναφέρονται στην παράγραφο αυτή. Σε κάθε περίπτωση εκτιμάται η βαρύτητα της συμμετοχής.

3. Αλλοδαπός ή ανιθαγενής δεν δικαιούται επικουρικής προστασίας, αν διέπραξε, πριν από την είσοδό του στη χώρα, ένα ή περισσότερα εγκλήματα, εκτός από αυτά που αναφέρονται στην παράγραφο 1, τα οποία θα επέσυραν ποινή φυλάκισης αν είχαν διαπραχθεί εντός της ελληνικής επικράτειας, και εγκατέλειψε τη χώρα καταγωγής του αποκλειστικά και μόνο για να αποφύγει τις κυρώσεις συνεπεία των εγκλημάτων αυτών, εκτός εάν οι κυρώσεις στη χώρα καταγωγής είναι υπέρμετρα δυσανάλογες σε σχέση με την ποινή φυλάκισης που προβλέπεται για το ίδιο έγκλημα στην Ελλάδα»⁸⁵.

Μετά την παράθεση της διαδικασίας αίτησης ασύλου που ισχύει σύμφωνα με το ΠΔ 141/2013 κρίνεται σκόπιμο να παραθέσουμε το πρωτόκολλο επανεισδοχής μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας στα πλαίσια της εξελικτικής πορείας της πολιτικής ασύλου.

2.3.2 Το πρωτόκολλο επανεισδοχής μεταξύ Ελλάδας-Τουρκίας

Η ενίσχυση των ελέγχων στα Ελληνοτουρκικά σύνορα εξαναγκάζει ανθρώπους που εγκαταλείπουν χώρες, που πλήττονται από πολέμους και συρράξεις, να επιλέγουν όλο και πιο επικίνδυνους δρόμους διαφυγής. Οι μετανάστες και οι μετανάστριες που καταφέρνουν να περάσουν τα Ευρωπαϊκά σύνορα γίνονται συχνά θύματα επαναπροωθήσεων και όσοι/όσες φτάνουν στην Ελλάδα, κρατούνται συστηματικά κατά την άφιξή τους σε απάνθρωπες και εξευτελιστικές συνθήκες⁸⁶. Και ενώ καθίσταται επιτακτική ανάγκη να σταματήσουν οι πρακτικές ποινικοποίησης και να γίνει μια στροφή προς τη δημιουργία δομών υποδοχής, η Ευρωπαϊκή Ένωση απαντάει με ενίσχυση των μέσων για τον έλεγχο των συνόρων και τον εντοπισμό των μεταναστών.

⁸⁵ Βλ. άρθρο 17 ΠΔ 141/2013.

⁸⁶ Βλ. σχετική ανακοίνωση <http://www.fidh.org/IMG/pdf/pr-mission-gr-final-151113.pdf>

Τα παραπάνω αποτελούν γενικές παρατηρήσεις στις οποίες κατέληξαν διεθνείς οργανώσεις ύστερα από μια διερευνητική αποστολή σε Ελλάδα και Τουρκία. Μετά από επισκέψεις σε κέντρα κράτησης και συζητήσεις με πρόσφυγες και μετανάστες οι αποστολές εντόπισαν μια σειρά από σοβαρές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που λαμβάνουν χώρα στα σύνορα. Κανένας από τους φορείς οι οποίοι συμμετέχουν ή εμπλέκονται στα διάφορα στάδια ελέγχου της μετανάστευσης και τους οποίους συνάντησαν κατά τη διάρκεια της αποστολής τους, δεν μπορούν να αγνοήσουν αυτήν την κατάσταση.

Στην Ελλάδα, αφθονούν μαρτυρίες θυμάτων επαναπροωθήσεων που γίνονται από την Ελληνική ακτοφυλακή και λαμβάνουν χώρα είτε στη θάλασσα είτε σε Ευρωπαϊκό έδαφος⁸⁷. Οι άνθρωποι αυτοί δεν εμφανίζονται στις στατιστικές. Η αντιπροσωπεία των διεθνών ΜΚΟ μίλησε με αρκετούς από αυτούς τους « αόρατους » ανθρώπους, οι οποίοι μας περιέγραψαν λεπτομερώς τις εμπειρίες τους σχετικά με τη βία που δέχονται από όργανα του λιμενικού σώματος που τους κακομεταχειρίζονται (συμπεριλαμβανομένων έγκυών γυναικών και παιδιών), κλέβουν προσωπικά τους αντικείμενα (κοσμήματα, χρήματα, κινητά τηλέφωνα), πετούν διάφορα έγγραφα ταυτοποίησης στο νερό, ενώ συχνά ρίχνουν με τη βία και τους ίδιους αυτούς τους πρόσφυγες και μετανάστες/ μετανάστριες στη θάλασσα προς τα Τουρκικά παράλια.

Ο νέος νόμος για την αναμόρφωση της Ελληνικής νομολογίας σχετικά με τη μετανάστευση και το άσυλο η εφαρμογή του οποίου βρίσκεται σε εξέλιξη, υποτίθεται πως στοχεύει στην αντιμετώπιση των συστηματικών αποτυχιών για τις οποίες η Ελλάδα έχει καταδικαστεί κατά κόρον από τα Ευρωπαϊκά δικαστήρια. Στην ουσία όμως, η μεταρρύθμιση αυτή μόλις και μετά βίας καταφέρνει να συγκαλύψει την κακοφωνία που επικρατεί σχετικά με το ποιος φέρει την ευθύνη της κατάστασης από τη στιγμή που εντοπίζονται οι μετανάστες και οι μετανάστριες σε ελληνικό έδαφος. Όσες και όσοι καταφέρουν να παραμείνουν σε αυτό, -ανάμεσα τους και ασυνόδευτοι ανήλικοι -, κρατούνται συστηματικά από τις αρχές για όσο διάστημα χρειαστεί μέχρις ότου να ολοκληρωθεί η διαδικασία ταυτοποίησής τους. Την ίδια στιγμή η Ελλάδα καταδικάστηκε πρόσφατα για την κράτηση ασυνόδευτου ανήλικου. Σε όσους/-ες αφήνονται ελεύθεροι οι ελληνικές αρχές εκδίδουν ένα έγγραφο σύμφωνα με το οποίο δεν έχουν κανένα δικαίωμα εγκατάστασης στην Ελλάδα, αλλά αντίθετα υποχρεούνται να την εγκαταλείψουν σε διάστημα 30 ημερών. Επιπλέον, αξίζει να σημειωθεί ότι τα ποσοστά αναγνώρισης διεθνούς

⁸⁷ Βλ. σχετικά

<http://www.unhcr.gr/nea/statements/artikel/6e1042cbd61a2b93883aa42a6ccf9ba2/diloseis-schetika-me.html>

προστασίας παραμένουν πολύ χαμηλά και οι ρατσιστικές επιθέσεις αυξάνονται διαρκώς.

Άνθρωποι προερχόμενοι από το Αφγανιστάν, το Ιράκ, τη Σομαλία, το Σουδάν, την Ερυθραία, τη Συρία, την Παλαιστίνη, παγιδεύονται ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τουρκία. Και οι δύο χώρες, με την υποστήριξη της Ευρώπης, χρησιμοποιούν την παρουσία αυτών των πληθυσμών ως δικαιολογία για την επιβολή όλο και περισσότερο κατασταλτικών πολιτικών ελέγχου στα σύνορα.

Παρόμοια είναι και η κατάσταση στην Τουρκία. Η ψήφιση ενός νόμου για τους αλλοδαπούς και για την παροχή διεθνούς προστασίας που θα τεθεί σε ισχύ τον Απρίλιο του 2014, δεν μετριάξει τους φόβους που εκφράζουν οργανώσεις κυρίως ως προς την εξέλιξη των ισχύων πρακτικών αλλά και την επιμονή της Τουρκίας στη διατήρηση της γεωγραφικής ρήτηρας όσον αφορά στη Συνθήκη της Γενεύης του 1951. Σύμφωνα με αυτή τη ρήτρα, αποκλείονται από το άσυλο όσοι και όσες δεν είναι Ευρωπαίοι υπήκοοι. Προάγγελος μεγάλης προόδου, ο νέος νόμος δεν κάνει κάτι παραπάνω από το να αναπαράγει πολλές από τις νομικές αδυναμίες που ήδη υπάρχουν στο Ευρωπαϊκό δίκαιο (αύξηση διαδικασιών ταχείας εξέτασης των αιτημάτων για άσυλο, κράτηση όσων βρίσκονται εν αναμονή της απέλασής τους ως και 12 μήνες). Οι μεταρρυθμίσεις αυτές είναι ενδεικτικές της « Ευρωπαϊκής » στροφής που παίρνει η Τουρκία χωρίς να σέβεται τις διεθνείς υποχρεώσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα : δύσκολη πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου ιδιαίτερα για τα άτομα που βρίσκονται έγκλειστα σε κέντρα κράτησης, έλλειψη νόμου που να προστατεύει τα προσωπικά δεδομένα, κράτηση ανηλίκων και οικογενειών, μη πρόσβαση σε νομική συνδρομή. Επιπλέον από τις πρώτες κιόλας αφίξεις οι Τουρκικές αρχές έχουν βίαια επιστρέψει πίσω στη Συρία εκατοντάδες Σύρους πρόσφυγες. Η φιλοδοξία της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης βρίσκει εμπόδια στις δομικές ελλείψεις της Τουρκίας ως προς τις διεθνείς υποχρεώσεις της. Βρίσκει όμως επιπλέον εμπόδια από τι στιγμή που η Τουρκία αναγκάζεται να φέρει την τελική ευθύνη για τους ανθρώπους αυτούς στους οποίους δεν δίνεται η δυνατότητα να εισέλθουν στη Ευρώπη με νόμιμο τρόπο⁸⁸.

Όπως και στην περίπτωση της Λαμπεντούζα η Ευρωπαϊκή Ένωση πρότεινε στην Ελλάδα μια βοήθεια, η οποία προσανατολίζεται ουσιαστικά στην ενίσχυση της πολυετούς πλέον παρουσίας του Ευρωπαϊκού οργανισμού

⁸⁸ Βλ. σχετικά

ελέγχου των συνόρων, Frontex, τόσο στα υδάτινα όσο και στα χερσαία Ελληνοτουρκικά σύνορα. Η παρουσία της Frontex δεν έχει ακόμη αλλάξει ούτε τις συνθήκες υποδοχής των μεταναστών, ούτε την επικινδυνότητα αυτής της μεταναστευτικής διαδρομής. Αντ' αυτού οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στα σύνορα συνεχίζονται.

Όσο για την Τουρκία, η ιδιαίτερα ανησυχητική κατάσταση των μεταναστών δεν φαίνεται να αποτελεί εμπόδιο στην διαπραγμάτευση ενός συμφώνου επανεισδοχής ανάμεσα στην Ε.Ε. και την Τουρκία, στην χρηματοδότηση της κατασκευής χώρων κράτησης, ούτε ακόμα στην προοπτική συνεργασίας ανάμεσα στις Τουρκικές αρχές και την Frontex.

Σε κοινή απόφαση που συνυπέγραψαν, η Τουρκία συμφώνησε να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων του Πρωτοκόλλου Επανεισδοχής μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας, για την αντιμετώπιση της μη νόμιμης μετανάστευσης.

Σύμφωνα με το άρθρο 12 του Πρωτοκόλλου, η Τουρκία θα ορίσει ένα λιμάνι στη Σμύρνη ή κοντά σε αυτή, με στόχο να λειτουργήσει σε χρονικό διάστημα τριών μηνών ως συνοριακός σταθμός, ο οποίος θα χρησιμοποιείται για την επαναπροώθηση μη νομίμως εισερχομένων μεταναστών.

Επίσης, οι δύο υπουργοί συμφώνησαν ότι το συγκεκριμένο λιμάνι θα διατηρήσει τη χρήση αυτή υπό οποιαδήποτε νέα συμφωνία ή πρωτόκολλο υπογραφεί μελλοντικά.

Στο πλαίσιο του διμερούς πρωτοκόλλου η τουρκική πλευρά συμφώνησε να δέχεται ετησίως τουλάχιστον 1.000 αιτήματα επανεισδοχής, ενώ πλέον θα ενισχυθεί η συνεργασία των δύο χωρών στον τομέα του ασύλου και της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, με την ανταλλαγή πρακτικών και εμπειριών. Ο Τούρκος υπουργός Εσωτερικών κ. Αταλάι δεσμεύτηκε να καταβάλει η Τουρκία κάθε δυνατή προσπάθεια για την επανέναρξη της τετραμερούς συνεργασίας που ξεκίνησε το 2005 στον τομέα της αντιμετώπισης της μη νόμιμης μετανάστευσης με την πιθανή συμμετοχή και άλλων χωρών της περιοχής⁸⁹.

Δυστυχώς η τριετία που πέρασε από την υπογραφή του νέου πρωτοκόλλου έδειξε πως η εφαρμογή του δεν υλοποιήθηκε. Η Τουρκία δεν τήρησε το περιεχόμενο του πρωτοκόλλου, παράλληλα αναφορές και ερωτήσεις

⁸⁹ Βλ. σχετικά <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=331686>

κοινοβουλευτικού ελέγχου έχουν κατατεθεί τόσο στο Ελληνικό κοινοβούλιο όσο και στο Ευρωπαϊκό όσον αφορά την άρνηση των Τούρκικων αρχών να συνεργαστούν με τον FRONTEX⁹⁰. Σαφέστατα θα χρειαστεί μια πιο στενή συνεργασία των Ελληνικών και Τούρκικων αρχών για το ζήτημα.

Τις τελευταίες εβδομάδες, η τραγωδία στα ανοιχτά της Λαμπεντούζα φαίνεται να αφύπνισε τις συνειδήσεις σχετικά με τα δεινά των μεταναστών και μεταναστριών στην προσπάθειά τους να φτάσουν σε Ευρωπαϊκό έδαφος. Η Ευρωπαϊκή Ένωση σχεδιάζει αυτή τη στιγμή να αυξήσει τη δύναμη της Frontex για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης. Ωστόσο, οι διεθνείς οργανώσεις δεν έχουν σταματήσει να επαναλαμβάνουν πως τα δεινά των μεταναστών και μεταναστριών και οι επικίνδυνες διαδρομές που παίρνουν είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με την έλλειψη εναλλακτικών πρόσβασης στο Ευρωπαϊκό έδαφος και με τις ανεπαρκείς συνθήκες υποδοχής τόσο στο εσωτερικό όσο και στα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης⁹¹.

2.3.3 Πρόσφατη νομολογία των Ελληνικών Δικαστηρίων

Στις 25 Νοέμβρη το Πενταμελές Ναυτοδικείο Πειραιά καταδίκασε δύο εκ των τριών κατηγορουμένων λιμενικών που κατηγορούνταν για βασανιστήρια μέσω των μεθόδων του αποκλεισμού της αναπνοής έως τα όρια του πνιγμού και της ασφυξίας (υγρό και στεγνό υποβρύχιο) και της εικονικής εκτέλεσης, καθώς και άλλες βαρύτατες προσβολές ανθρωπίνης αξιοπρέπειας σε βάρος ενός πρόσφυγα, αμέσως μετά την είσοδό του στην Ελλάδα και κατά τη μεταφορά ομάδας προσφύγων στο λιμάνι της Χίου. Το περιστατικό έχει καταγραφεί στην έκθεση της Ομάδας Δικηγόρων για τα Δικαιώματα Προσφύγων και Μεταναστών και της οργάνωσης Proasyl⁹² «Η αλήθεια μπορεί να είναι πικρή, αλλά θα πρέπει να ειπωθεί – Η κατάσταση των προσφύγων στην περιοχή του Αιγαίου και οι πρακτικές του Ελληνικού Λιμενικού Σώματος», που είχε δημοσιοποιηθεί το 2007 και είχε λάβει μεγάλη δημοσιότητα.

Εν τέλει, οι δύο κατηγορούμενοι καταδικάστηκαν σε ποινές κάθειρξης 6 ετών και φυλάκισης 3 ετών με ανασταλτικό αποτέλεσμα, ενώ τους επιβλήθηκαν

⁹⁰ Βλ. σχετικά

http://www.giorgospapanikolaou.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=169:-frontex-&Itemid=53

⁹¹ Βλ. σχετικά <http://www.migreurop.org/article2314.html>

⁹² Βλ. σχετικά με την pro asyl, Γερμανική ΜΚΟ διεθνούς εμβέλειας <http://www.proasyl.de/>

πολυετείς ποινές αποστέρησης πολιτικών δικαιωμάτων, καθώς και στον πρώτο εξ αυτών καθαίρεση από το βαθμό του, μετά την αμετάκλητη εκδίκαση της υπόθεσης.

Ουσιαστική ήταν η απόφαση αυτή της στρατιωτικής δικαιοσύνης και ίσως θα δώσει ένα μήνυμα αποτροπής εγκληματικών συμπεριφορών σε βάρος προσφύγων και μεταναστών για τις οποίες δυστυχώς έχουν κατηγορηθεί μέλη του Λιμενικού Σώματος, ενός σώματος ασφαλείας με στρατιωτική δομή, πολλές φορές τα τελευταία χρόνια. Θυμίζουμε την υπόθεση των ρατσιστικών συνθημάτων στην παρέλαση της 25ης Μαρτίου 2010 από μέλη των ΟΥΚ, την περίπτωση του βιασμού με κλομπ Τούρκου πρόσφυγα τον Μάιο του 2001 (περίπτωση Zontul), την πρόσφατη ανάδειξη στενών διασυνδέσεων μελών του λιμενικού σώματος με τη Χρυσή Αυγή, με την ανεύρεση φωτοτυπημένων προκηρύξεων της Χρυσής Αυγής πίσω από υπηρεσιακά έγγραφα του Λιμενικού Σώματος, καθώς και την πρόσφατη από 7-11-2013 δημοσιοποίηση της έκθεσης της οργάνωσης Proasyl «Pushed Back- Συστηματικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων εναντίον προσφύγων στο Αιγαίο και στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα», όπου καταγράφονται οι πρακτικές παράνομων επαναπροωθήσεων προσφύγων που προσπαθούν να καταφύγουν στην Ελλάδα⁹³.

Όπως καταγγέλλει η Pro Asyl, ο υπουργός Ναυτιλίας Μιλτιάδης Βαρβιτσιώτης αρνήθηκε πρόσφατα να απαντήσει σε ερώτηση σχετικά με τις κατηγορίες για επαναπροωθήσεις, ενώ δεν έχει κρύψει τη στάση του απέναντι στους πρόσφυγες: «Η πολιτική μας δεν αλλάζει: να αποθαρρύνουμε τους μετανάστες από το να εισέρχονται παράνομα στη χώρα μας. [...] Η χώρα μας έχει εξαντληθεί οικονομικά και δεν μπορεί να ενσωματώσει στην κοινωνία άλλους μετανάστες. Αυτή είναι η ξεκάθαρη βούλησή μας και, βασισμένοι σ' αυτήν, το Λιμενικό επαγρυπνεί, και θα συνεχίσει να το κάνει, για την αποτελεσματικότερη φύλαξη των θαλάσσιων συνόρων μας».

Στην ίδια γραμμή βρίσκεται και ο αρχηγός του Λιμενικού αντιναύαρχος Δημήτρης Μπαντιάς, που δηλώνει: «Το ελληνικό Λιμενικό έχει το δικαίωμα να απαγορεύει την είσοδο παράνομων μεταναστών, καθώς έρχονται απρόσκλητοι και χωρίς χαρτιά [...]».

Ενδεικτική είναι η μη ακόμα καθαρογραφείσα απόφαση του Αρείου Πάγου της 15.11.2013 η οποία αποτέλεσε δικαίωση για τον απεργό πείνας, πολιτικό πρόσφυγα και συνδικαλιστή Χασάν Μπιμπέρ και όσους τον υποστήριξαν. Ο

⁹³ Βλέπε σχετικά http://omadadikigorwn.blogspot.gr/2013/11/blog-post_26.html#more

δικαστής απαγόρευσε την έκδοσή του στην Τουρκία, καθώς έγινε σαφές ότι απειλείται η ζωή του. «Ο κρατούμενος Μπιμπέρ έφτασε υποβασταζόμενος από τους αστυνομικούς στον χώρο, σε πολύ κακή κατάσταση από την απεργία, φορώντας κόκκινη κορδέλα στο κεφάλι. Με την ανακοίνωση της απόφασης ο Χασαν Μπιμπέρ ευχαρίστησε συγκινημένος τους δικαστές λέγοντας: «Αυτή η απόφαση τιμά τον ελληνικό λαό, θέλω να ευχαριστήσω όλους όσοι μας συμπαραστέκονται». Η Τουρκία ζητά την έκδοση του Μπιμπέρ με τον ισχυρισμό ότι υπάρχουν στοιχεία εναντίον του που τον εμπλέκουν σε βομβιστική επίθεση στο υπουργείο Δικαιοσύνης τον Απρίλιο του 2013 στην Αγκυρα»⁹⁴.

2.4 Οι εκταμιεύσεις από την ΕΕ προς την Ελλάδα για την πολιτική ασύλου

Η μέχρι σήμερα δράση των αρμόδιων υπηρεσιών της Ε.Ε. στους τομείς της μετανάστευσης, της δικαιοσύνης και των θεμελιωδών δικαιωμάτων θα μπορούσε να θεωρηθεί ικανοποιητική παρέχοντας προστιθέμενη αξία στις προσπάθειες που καταβάλλει η Ευρώπη στους κρίσιμους αυτούς τομείς. Σε κάθε περίπτωση όμως, η επιτυχία της αποστολής των επιχειρησιακών οργανισμών εξαρτάται από την ορθή διαχείριση των πόρων και την κατανομή αυτών χωρίς γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και με απόλυτη διαφάνεια. Όσον αφορά την Ελλάδα η οποία βρίσκεται εν μέσω οικονομικής κρίσης, η οικονομική στήριξη της ιδίως στον τομέα πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης είναι κρίσιμη.

Όπως αναφέραμε πρωτίτερα θεωρήθηκε αναγκαίο να εφοδιαστεί η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, από το 2007, με ένα ειδικό μέσο που θα βοηθήσει τα κράτη-μέλη σε εθνικό επίπεδο να αναπτύξουν και να θέσουν σε εφαρμογή πολιτικές ένταξης, σύμφωνα με τις Κοινές Βασικές Αρχές της πολιτικής ένταξης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και συμπληρωματικά προς το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (Απόφαση 2007/435/ΕΚ). Η Απόφαση αυτή αποτελεί μέρος του Προγράμματος-Πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών».

Το θεσμικό πλαίσιο για την μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση χρηματοδοτείται μέσω τεσσάρων ταμείων. Τα ταμεία αυτά είναι τα εξής τέσσερα :

⁹⁴ Βλ. <http://www.avgi.gr/article/1309196/den-tha-ekdothei-stin-tourkia-o-mpimper-xasan>

- Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, το οποίο συμβάλλει στην αποτελεσματική οργάνωση αποστολών ελέγχου και της επιτήρησης όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα.

- Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, το οποίο συμβάλλει στην υποστήριξη και την ενθάρρυνση των προσπαθειών που καταβάλλουν τα κράτη μέλη για την υποδοχή προσφύγων

- Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών

- Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής, το οποίο στηρίζει τις προσπάθειες που καταβάλλουν τα κράτη μέλη προκειμένου να βελτιωθεί η διαχείριση της επιστροφής σε όλες τις διαστάσεις της.

Όμως, για την επόμενη προγραμματική περίοδο 2014-2020 η Επιτροπή θα συστήσει δύο νέα ταμεία για να υποστηρίξει τις δράσεις του τομέα Εσωτερικών της ΕΕ(home affairs), το Ταμείο ασύλου και μετανάστευσης (Asylum and Migration Fund, AMF) και το ταμείο εσωτερικής ασφάλειας Internal Security Fund, ISF)⁹⁵.

Όπως προαναφέρθηκε, στο πλαίσιο πολυετών προγραμμάτων για δράσεις που αφορούν τα παραπάνω θέματα, όλες οι χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν λάβει χρηματοδοτήσεις για την υλοποίησή τους. Ειδικότερα για το πρόγραμμα SOLID (Solidarity and Management of Migration Flows) 2007-2013, το συνολικό κονδύλι της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν 3,97 δις. Η Επιτροπή πρότεινε για το 2014-2020 ο προϋπολογισμός που θα πήγαινε στο αντίστοιχο πρόγραμμα να είναι 3,869 δις αλλά και επιπλέον κονδύλια για τον FRONTEX⁹⁶ ευρώ. Έπειτα από 16 ώρες διαπραγματεύσεων μεταξύ του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ευρωκοινοβουλίου, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ κατέληξαν σε προϋπολογισμό στις 19 Νοέμβρη 2013. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός πως η μεγάλη μείωση του προϋπολογισμού της ΕΕ (μείωση κατά 9,7%) για 2014-2020 δεν επηρέασε τον τομέα μετανάστευσης και ασύλου. Αντίθετα, η χρηματοδότηση προς τον FRONTEX αυξήθηκε κατά 2 εκ. Ευρώ όπως και η χρηματοδότηση προς την EASO κατά 130,000 ευρώ για τη σύσταση δύο επιπλέον επιτροπών⁹⁷, παράλληλα και σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, η χρηματοδότηση αυξήθηκε συνολικά κατά 40%. Η αρμόδια επιτροπή για την πολιτική ασύλου ισχυρίστηκε πως η άυξηση ήταν

⁹⁵ Βλ. σχετικά <http://www.ecre.org/component/news/news/2-focus/204-the-future-of-eu-funding.html>

⁹⁶ Βλ. σχετικά http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm

⁹⁷ Βλ. σχετικά <http://seenthis.net/sites/358630>

λογική καθώς τα πρόσφατα γεγονότα στην νοτιοανατολική μεσόγειο αφύπνησαν την ΕΕ. Πρέπει να τονίσουμε πως η χρηματοδότηση που αφορά την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου αποτελεί το 1% του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ. Από τη χρηματοδότηση που προορίζεται για την πολιτική ασύλου και μετανάστευσης περίπου το 10% πάει στην Ελλάδα⁹⁸, γεγονός που την καθιστά 3^η σε χρηματοδότηση μετά από χώρες όπως η Γαλλία. Αξιοσημείωτο είναι δε, πως σε ορισμένες δράσεις που λαμβάνουν χώρα στην Ελλάδα, η ενωσιακή χρηματοδότηση από 75% που ήταν στο SOLID 2007-2013 ενδέχεται να φτάσει στο 95% έπειτα από σχετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 6.2.2013.

Η Σουηδή επίτροπος, στις 15 Νοεμβρίου 2013, σε απάντησή της σε σχετική ερώτηση που κατατέθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τις συνολικές εκταμιεύσεις προς την Ελλάδα στα πλαίσια του SOLID ανέφερε ότι το συνολικό ποσό ήταν 360,7 εκ ευρώ και αναμένεται να ενεργοποιηθεί από την Επιτροπή ο μηχανισμός έκτακτης ανάγκης έως τα τέλη του 2013 μετά από σχετικό αίτημα της Ελλάδας. Ένα ποσό, ύψους 2 εκατ. ευρώ, στο πλαίσιο του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, καθώς και ένα άλλο, ύψους 4 εκατ. ευρώ, από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες πρόκειται να καταστούν διαθέσιμα ως το τέλος του έτους 2013.

Η αποδοχή του αιτήματος βασίστηκε στο γεγονός άυξης των παράνομων μεταναστευτικών ροών κατά 217% σημειώνεται στην περιοχή της Κεντρικής Μεσογείου (Ιταλία, Μάλτα) τους τελευταίους μήνες του 2013⁹⁹. Συγκεκριμένα, η Σουηδή Επίτροπος ανέφερε πως σύμφωνα με τις πληροφορίες που συνέλεξε η Frontex και οι οποίες αντικατοπτρίζουν την κατάσταση μεταξύ Ιανουαρίου και Αυγούστου 2013, η μεγαλύτερη αύξηση της μεταναστευτικής ροής, σε σύγκριση με την ίδια περίοδο του 2012, σημειώθηκε στη μεταναστευτική διαδρομή της Κεντρικής Μεσογείου¹⁰⁰. Ακριβέστερα, κατά την εν λόγω χρονική περίοδο ανιχνεύθηκαν 19 599 παράτυποι μετανάστες στην εν λόγω περιοχή, αριθμός που επιβεβαιώνει την αύξηση των βαρών και των μεταναστευτικών πιέσεων στον ευρωπαϊκό νότο.

⁹⁸ η Σουηδή Επίτροπος ανέφερε σε απάντηση κοινοβουλευτικού ελέγχου πως για την περίοδο 2008-2013, χορηγήθηκαν στην Ελλάδα κονδύλια συνολικού ύψους 360,7 εκατομμυρίων ευρώ.

⁹⁹ Βλ. σχετικά http://europaikosnotos.blogspot.gr/2013/10/blog-post_4576.html

¹⁰⁰ Βλ. ενδεικτικούς πίνακες που αντικατοπτρίζουν σε αριθμούς τις αιτήσεις ασύλου στα κράτη-μέλη της ΕΕ για το 2012: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2013/11/19/eu-asylum-policy-must-be-fairer-for-those-in-need-and-must-distribute-burdens-more-equally-among-member-states/>

Έπειτα από απάντηση σε ερώτηση κοινοβουλευτικού ελέγχου στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η αρμόδια Επιτροπή απάντησε πως η Ελλάδα για το έτος 2013 έλαβε 86 εκατομμύρια ευρώ για τα τέσσερα ταμεία. Πιο αναλυτικά :

Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων: 44 033 646 ευρώ

Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής : 35 544 340 ευρώ

Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες: 3 163 323 ευρώ

Ταμείο ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών : 4 178 416 ευρώ

Εφόσον τα λεφτά φτάσουν στα αρμόδια υπουργεία, στη συνέχεια διοχετεύονται στους φορείς που αναπτύσσουν δράσεις στα πλαίσια της πολιτικής ασύλου. Οι δράσεις αυτές ποικίλλουν και αφορούν τη διαμονή τους, την ένταξή τους, την σίτισή τους, παροχή ιατρικών κ νομικών υπηρεσιών κλπ. Ειδικότερα, οι τύποι δομών υποδοχής στην Ελλάδα είναι οι ακόλουθοι: ανοιχτά κέντρα ομαδικής υποδοχής, ειδικά κέντρα υποδοχής για ευάλωτες ομάδες, κέντρα υποδοχής ανηλίκων, ιδιωτικές κατοικίες ή διαμερίσματα και δωμάτια ξενοδοχείων και εφόσον υποβληθεί αίτηση από παράνομους αλλοδαπούς που βρίσκονται στα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ), σε διακριτούς χώρους εντός των ΚΕΠΥ. Η πλειοψηφία των δομών υποδοχής βρίσκεται υπό τη διαχείριση μη κρατικών φορέων και συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων και εθνικούς πόρους. Εξαίρεση αποτελούν τα κέντρα φιλοξενίας, τα οποία ιδρύθηκαν με Προεδρικό Διάταγμα και χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ωστόσο, η χρηματοδοτική ευθύνη ανήκει στις κρατικές αρχές και συγκεκριμένα στη Γενική Διεύθυνση Κοινωνικής Πρόνοιας και Αλληλεγγύης, Διεύθυνση Κοινωνικής Αντίληψης και Αλληλεγγύης του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, η οποία είναι η διαχειρίστρια αρχή για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων. Εξαίρεση αποτελούν τα ΚΕΠΥ, τα οποία υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπ. Δημοσίας Τάξεως και Προστασίας του πολίτη (ν. 3907/2011).

Αναφορικά με το ζήτημα της ποιότητας των δομών υποδοχής έχει ασκηθεί εκτεταμένη κριτική τόσο από εκπροσώπους διεθνών φορέων σε συνέχεια επισκέψεων στις δομές όπου φιλοξενούνται αιτούντες άσυλο (Επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ, Cecilia Malmstrom¹⁰¹, Ειδικός Εισηγητής του

¹⁰¹ Βλ.

ΕΚΚΑ,

Ετήσια

Έκθεση

2012,

http://www.ekka.org.gr/portal_docs/forceaccount/picture/19_1062.pdf

ΟΗΕ για τα δικαιώματα των μεταναστών, F. Crepeau¹⁰²) όσο και από μέλη του ελληνικού Κοινοβουλίου με τη μορφή (επίκαιρων) ερωτήσεων¹⁰³ κατά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Ωστόσο, από τα τέλη του 2011 όταν ανέλαβε το ΕΚΚΑ¹⁰⁴ συντονιστικό ρόλο των δομών υποδοχής αιτούντων άσυλο, ο συντονισμός σε περιπτώσεις εκτάκτων πιέσεων έχει βελτιωθεί σημαντικά, ενώ οι βάσεις δεδομένων τις οποίες εγκαινίασε και οι οποίες δίνουν εικόνα σε ζωντανό χρόνο της διαθεσιμότητας αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση για τις περαιτέρω προσπάθειες δημιουργίας συστημάτων διαχείρισης κρίσεων¹⁰⁵.

Ύστερα, τα χρήματα διοχετεύονται μέσω προκυρήξεων στο σύστημα διαχείρισης της Ελλάδας το οποίο αποτελείται ως επί των πλείστων από ΜΚΟ¹⁰⁶ (των οποίων η δράση θεωρείται πιο ευέλικτη). Οι πιο σημαντικές δομές φιλοξενίας και ξενώνες υποδοχής είναι οι εξής:

1. Κέντρο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αλλοδαπών Ανωγείων Κρήτης

Φορέας: Ίδρυμα Νεολαίας και Δια Βίου Μάθησης -INEΔΙΒΙΜ
Χωρητικότητα: 25 άτομα

2. Κέντρο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αλλοδαπών Αγρίας Βόλου.
Φορέας: Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός

Χωρητικότητα: 48 άτομα

¹⁰² Βλ. ΚΕΠΕ (2005), ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Η ελληνική

συμβολή στην 3η Ερευνητική Μελέτη του EMN για την Επιστροφή Μεταναστών

¹⁰³ Βλ. <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/8174770.pdf>

¹⁰⁴ Σύμφωνα με το Π.Δ. 220/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (ΕΕL 31/6.2.2003). [ΦΕΚ Α' 251/13.11.2007]

¹⁰⁵ Βλ. : ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΤΥΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ,Δεύτερη Εστιασμένη Μελέτη 2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/11b.greece_national_report_reception_facilities_gr_final.pdf

¹⁰⁶ Βλ. σχετική προκήρυξη του 2013 <http://static.diavgeia.gov.gr/doc/%CE%92%CE%95%CE%96%CE%9B%CE%9B-%CE%A77%CE%A4>

3. Κέντρο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αγιάσου Λέσβου.

Φορέας: Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας Αγιάσου-Λέσβου «Η ΘΕΟΜΗΤΩΡ»

Χωρητικότητα: 60 άτομα

4. Κέντρο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων Μακρινίτσας Βόλου.

Φορέας: ΑΡΣΙΣ - Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων

Χωρητικότητα: 30 άτομα

5. Κέντρο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων Ωραιοκάστρου Θεσ/νίκης.

Φορέας: ΑΡΣΙΣ - Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων

Χωρητικότητα: 30 άτομα

6. Κέντρο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων

Φορέας: Κέντρο Προστασίας του Παιδιού Ιωαννίνων - Παράρτημα Κόνιτσας .

Χωρητικότητα: 80 άτομα

7. Κέντρο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων Αλλοδαπών Αθήνας .

Φορέας: Σύλλογος Μεριμένης Ανηλίκων

Χωρητικότητα: 15 άτομα

8. Κέντρο Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Αλλοδαπών στην Αθήνα.

Φορέας: Αποστολή της Ιεράς Αρχιεπισκοπής Αθηνών

Χωρητικότητα: 20 άτομα

9. Ξενώνας Υποδοχής και Στήριξης Ασυνόδευτων Κοριτσιών, Γυναίκων και Μονογονεϊκών Οικογενειών στην Αττική.

Φορέας: Ίδρυμα Νεολαίας και Δια Βίου Μάθησης- INEΔIBIM

Χωρητικότητα: 55 άτομα

10. Ξενώνας φιλοξενίας ασυνόδευτων ανήλικων & μονογονεϊκών οικογενειών Αλεξανδρούπολης

Φορέας: ΑΡΣΙΣ - Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων

Χωρητικότητα: 20 άτομα

11. Διαμερίσματα σε Αθήνα, Θεσσαλονίκη και Λέσβο- 23 διαμερίσματα.

Φορέας: 'PRAKSIS'

Χωρητικότητα: 115 άτομα

12. Ξενώνας Υποδοχής Μονογονεϊκών Οικογενειών και Οικογενειών στην Αθήνα.

Φορέας: ΑΡΣΙΣ - Κοινωνική Οργάνωση Υποστήριξης Νέων

Χωρητικότητα: 48 άτομα

13. Ξενώνας Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο στην Αθήνα

Φορέας: Γιατροί του Κόσμου

Χωρητικότητα: 70 άτομα

14. Ξενώνας Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο και Οικογενειών στην Αθήνα, Νόστος

Φορέας: Μ.Κ.Ο Νόστος

Χωρητικότητα: 70 άτομα

15. Κέντρο Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο Λαυρίου

Φορέας: Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός

Χωρητικότητα: 320 άτομα

Σύνολο θέσεων για αιτούντες άσυλο και ασυνόδευτους ανήλικους: 1006

Εντούτοις, οι υποδομές υποδοχής αιτούντων άσυλο παραμένουν ακόμη κατά πολύ ανεπαρκείς. Στο τέλος του 2012 η Ελλάδα είχε περίπου 1.000 θέσεις στέγασης αιτούντων άσυλο ενώ το 2011 και το 2010 μόνο οι αιτούντες άσυλο

στη χώρα αριθμούσαν 9.310 και 10.275 αντίστοιχα¹⁰⁷. Η κατάσταση αυτή αφήνει άστεγο και σε ένδεια ένα μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο και τους καθιστά ιδιαίτερα ευάλωτους σε εκδηλώσεις μισαλλοδοξίας και ρατσιστικής βίας.

Ελλείπει επαρκών κρατικών δομών στα πλαίσια της πολιτικής ασύλου στην Ελλάδα, πρέπει να τονίσουμε πως οι Μ.Κ.Ο. δρουν καλύπτοντας αυτά τα κενά. Η δράση τους μάλιστα, τόσο σε εθνικό αλλά και ευρωπαϊκό επίπεδο χαρακτηρίζεται από μια ευελιξία αλλά και από μία σχετική έλλειψη ελέγχου. Τα ποσά της χρηματοδότησης, στα οποία στηρίζεται η εφαρμογή της πολιτικής ασύλου στην Ελλάδα, αφού εκταμιευθούν από την ΕΕ προς τα αρμόδια υπουργεία¹⁰⁸, διοχετεύονται μέσω κρατικών φορέων και Μ.Κ.Ο με απώτερο σκοπό να μετατραπούν σε παροχή υπηρεσιών προς τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο. Εδώ πρέπει να τονιστεί πως η απορρόφηση από τις Ελληνικές κυβερνήσεις των προβλεπομένων ευρωπαϊκών κονδυλίων είναι ελλιπής παρά το μέγεθος των αναγκών¹⁰⁹.

2.5 Ο Κανονισμός Δουβλίνου II και η εφαρμογή του στην Ελλάδα- Νομολογία ΔΕΕ και ΕΔΔΑ

Σε αυτό το κεφάλαιο θα αναλυθούν η διεθνής και η Ελληνική νομολογία που αφορούν περιπτώσεις αιτούντων διεθνούς προστασίας στην Ελλάδα, θα παρατεθεί το σκεπτικό των δικαστών καθώς και μία αποτίμηση της λειτουργίας του Κανονισμού Δουβλίνου II.

Πριν παραθέσουμε την ανάλυση των πιο σημαντικών αποφάσεων, πρέπει να αναφέρουμε πως ο επίτροπος Μουίζνιεκ σημειώνει ότι το Δικαστήριο έχει εκδώσει 11 αποφάσεις κατά της Ελλάδας ανάμεσα στο 2009 και το 2012 που αφορούν, μεταξύ άλλων, παραβιάσεις του άρθρου 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου λόγω των συνθηκών κράτησης των προσφευγόντων μεταναστών (περιλαμβανομένων και αιτούντων άσυλο) σε αστυνομικά τμήματα ή κέντρα κράτησης μεταναστών. Τον Ιανουάριο 2013, η επιτήρηση της εκτέλεσης από την Ελλάδα των περισσότερων από αυτές τις

¹⁰⁷ Βλ. δεδομένα στο δελτίο τύπου της Eurostat 46/2012, 23 Μαρτίου 2012, και Eurostat "Data in focus" 5/2011, 21 Μαρτίου 2011.

¹⁰⁸ Βλ. σελ. 91 επ.

¹⁰⁹ Βλ. Μελέτη : «Η οργάνωση των δομών υποδοχής των αιτούντων άσυλο στα διάφορα κράτη μέλη», Ευρωπαϊκό δίκτυο μετανάστευσης, δεύτερη εστιασμένη μελέτη 2013

αποφάσεις εκκρεμούσε ενώπιον της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης¹¹⁰.

2.5.1 Το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο των υποθέσεων M.S.S., C-411/10 και C-493/10 μεταξύ διεθνούς και ενωσιακού δικαίου

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) στην υπόθεση M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας αντιμετώπισε για τρίτη φορά με νομολογία του το πρόβλημα της συμβατότητας της εφαρμογής του Κανονισμού Δουβλίνο II με το σύστημα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) στο ζήτημα της προστασίας των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο. Στις τρεις υποθέσεις T. I., K. R. S. και στην πρόσφατη M.S.S.¹¹¹ το ΕΔΔΑ παρά το γεγονός ότι το σύστημα της ΕΣΔΑ δεν εμπεριέχει ρυθμίσεις ειδικά για την προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο, αλλά και των προσφύγων, διεύρυνε την προστασία των δικαιωμάτων της Σύμβασης (άρθρα 3 και 13 ΕΣΔΑ), προκειμένου να διαμορφώσει ένα αποτελεσματικό πλαίσιο για την προστασία τους. Κοινό συνδετικό κρίκο μεταξύ των τριών υποθέσεων συνιστά η εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο II για την επαναπροώθηση αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη εισόδου τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Με αφορμή τη ρύθμιση αυτή, το ΕΔΔΑ στην υπόθεση M.S.S. υπογραμμίζει την άποψη ότι η ευθύνη ενός κράτους παραμένει ακέραιη στις περιπτώσεις που η μεταφορά ενός αιτούντα άσυλο σε άλλο κράτος (κράτος εισόδου ή καταγωγής) οδηγεί σε παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του, «απόλυτων» (ζωή, αξιοπρέπεια) ή μη (κακομεταχείριση και στέρηση δικαιώματος πραγματικής προσφυγής).

Ειδικότερα, το πραγματικό της υπόθεσης αφορούσε την υπόθεση του M. S. S., Αφγανού πολίτη ο οποίος εισήλθε στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω Ελλάδας και στη συνέχεια έφθασε μέχρι το Βέλγιο όπου και υπέβαλε αίτηση χορήγησης ασύλου. Οι Βελγικές αρχές έκριναν ότι σύμφωνα με τον

¹¹⁰ Βλ. Έκθεση του Νιλς Μούζινιεκς Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, συμπέρασμα 143, απρίλιος 2013

¹¹¹ Βλ. http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=4259&Itemid=465&lang=&lang=&lang=&lang

Κανονισμό Δουβλίνο II της ΕΕ αρμόδια χώρα για να εξετάσει το αίτημα του προσφεύγοντα ήταν η Ελλάδα και για το λόγο αυτό δρομολόγησαν τη μεταφορά του εκεί. Στην Ελλάδα, ο αιτών άσυλο: α) υποβλήθηκε σε συνθήκες κράτησης προσβλητικές για τα δικαιώματά του, β) αντιμετώπισε γενικότερες συνθήκες δυσχερούς διαβίωσης και γ) ήρθε σε επαφή με ένα σύστημα χορήγησης ασύλου που δεν ανταποκρίνονταν στις εγγυήσεις της ΕΣΔΑ. Για το λόγο αυτό ο Μ. Σ. Σ. προσέφυγε ενώπιον του ΕΔΔΑ, ζητώντας να ελεγχθεί με γνώμονα την ΕΣΔΑ (ενόψει κυρίως του άρθρου 3) τόσο η συμπεριφορά του Βελγίου που τον έστειλε στην Ελλάδα εκθέτοντάς τον σε κίνδυνο μεταχείρισης αντίθετης προς τις απαιτήσεις της Σύμβασης αλλά και των υποχρεώσεων που απορρέουν από το διεθνές συμβατικό πλαίσιο για τους πρόσφυγες, όσο βέβαια και της Ελλάδας που τον υπέβαλε σε συνθήκες μεταχείρισης, προσβλητικές για τα θεμελιώδη δικαιώματά του.

Στο κείμενο που ακολουθεί, θα εξεταστεί η επιχειρηματολογία του ΕΔΔΑ, υπό το πρίσμα του Κανονισμού Δουβλίνο II και ιδίως με στόχο τη διασάφηση του τεκμηρίου της «ασφαλούς» χώρας που συνιστά τη βάση του σχετικής ενωσιακής ρύθμισης αναφορικά με την πολιτική της ΕΕ στα ζητήματα χορήγησης ασύλου. Στο πλαίσιο αυτό, θα αναλυθεί το τεστ στο οποίο υποβάλει την έννοια της «ασφαλούς» χώρας το Δικαστήριο του Στρασβούργου από τη σκοπιά του διεθνούς, αλλά και του ενωσιακού δικαίου. Ειδικότερα, θα παρουσιαστεί και θα αναλυθεί το διεθνές προστατευτικό για τους αιτούντες άσυλο καθεστώς όπως αυτό απορρέει από τη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων (1951) ιδίως όσον αφορά την επίμαχη, υποβόσκουσα στην υπόθεση Μ. Σ. Σ. προσβλητική πρακτική της άμεσης και έμμεσης *refoulement*. Τέλος, κριτική θα ασκηθεί στην απόφαση του Δικαστηρίου του Στρασβούργου ως προς την άρνησή του να προβεί σε ειδικότερες σκέψεις όσον αφορά την ανισότητα των όρων που ο Κανονισμός Δουβλίνο II επιβάλλει μεταξύ των κρατών μελών του ευρωπαϊκού νότου, κατεξοχήν χωρών εισόδου αιτούντων άσυλο, όπως η Ελλάδα και του ευρωπαϊκού βορρά, οι οποίες καταλήγουν να θεωρούνται ‘ανεύθυνες’ και χώρες ‘επαναπροώθησης’ αιτήσεων ασύλου με βάση το ενωσιακό δίκαιο.

Σε ένα παρόμοιο και τεμνόμενο πλαίσιο τα προβλήματα αυτά του ενωσιακού δικαίου, όπως τίθενται στην εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο II θα εξεταστούν με αφορμή τις αποφάσεις (C-411/10)¹¹² και (C-493/10)¹¹³ του ΔΕΕ. Πρόκειται για αποφάσεις οι οποίες απηχούν τον προβληματισμό για την αποτελεσματικότητα του ενωσιακού συστήματος χορήγησης ασύλου στο εσωτερικό της ΕΕ, αναστέλλοντας ουσιαστικά και *de facto* τη λειτουργία του

¹¹² Βλ. σχετικά <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=el&num=C-411/10>

¹¹³ Βλ. σχετικά <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=el&num=c-493/10>

σχετικού κανονιστικού πλαισίου. Το ΔΕΕ εξέτασε στο πλαίσιο τους δυο προδικαστικά ερωτήματα, προερχόμενα αφενός από το Court of Appeal (Ηνωμένο Βασίλειο) και αφετέρου από το High Court (Ιρλανδία) με επίκεντρο τα ζητήματα επαναπροώθησης και δυσχερούς μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο σε κράτος μέλος της ΕΕ.

Η πρώτη από τις δυο υποθέσεις (C-411/10) αφορούσε έναν Αφγανό πολίτη ο οποίος έφτασε στο Ηνωμένο Βασίλειο μέσω της Ελλάδας και υπέβαλε εκεί αίτηση ασύλου. Το Ηνωμένο Βασίλειο επικαλούμενο το Δουβλίνο II ζήτησε την προώθησή του στην Ελλάδα, ενδεχόμενο στο οποίο ο προσφεύγων αντιτάχθηκε, προκαλώντας τελικά την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος από το Court of Appeal στο ΔΕΕ. Η δεύτερη υπόθεση (C-493/10) αφορούσε πέντε αιτούντες άσυλο (από το Αφγανιστάν, το Ιράν και την Αλγερία) οι οποίοι υπέβαλαν αίτηση ασύλου στην Ιρλανδία έχοντας διέλθει από την Ελλάδα. Και αυτοί με τη σειρά τους αρνήθηκαν την προώθησή του, κινητοποιώντας αυτή τη φορά προδικαστικό ερώτημα του ιρλανδικού High Court.

Παράλληλα, και υπό το φως των υποθέσεων C-411/10 και C-493/10¹¹⁴ του ΔΕΕ θα αναλυθεί το σχετικό ενωσιακό πλαίσιο το λεγόμενο Dublin Asylum System, το οποίο με επίκεντρο τον Κανονισμό Δουβλίνο II περιλαμβάνει μια σειρά από πηγές του ενωσιακού δικαίου στις οποίες συγκαταλέγονται: α) τα κείμενα των Συνθηκών (όπως τροποποιήθηκαν μετά τη Λισαβόνα), β) ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και γ) το σύνολο των κειμένων που απαρτίζουν το Σύστημα του Δουβλίνου δηλαδή ο βασικός Κανονισμός Δουβλίνο II, ο Κανονισμός 1560/2003 και ο Κανονισμός 2725/2000, όπως επίσης και δ) άλλα κείμενα ενωσιακού δικαίου, όπως η Οδηγία 2003/9, η Οδηγία 2005/85 και η Οδηγία 2004/83¹¹⁵. Ειδικότερα, θα εξεταστούν οι βασικές αρχές και η στοχοθεσία του Συστήματος του Δουβλίνου, με άξονα την ανατροπή του έως τώρα 'αμάχητου' από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου τεκμηρίου των κρατών μελών της ΕΕ, ως 'ασφαλών' κρατών υποδοχής και εξέτασης αιτήσεων ασύλου. Η ανατροπή του τεκμηρίου αυτού, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, συνιστά ουσιαστικά το σημείο τομής για μια ολική αναθεώρηση της σχετικής πολιτικής της ΕΕ, αναφορικά με την εναρμόνιση των πολιτικών χορήγησης ασύλου.

¹¹⁵ Βλ. http://constitutionalism.gr/html/ent/407/ent.2407.asp#_ftn13

2.5.2 Το τεστ του ΕΔΔΑ: τα κράτη της ΕΕ ως «υπεύθυνα» για την προστασία των αιτούντων ασύλου κατά το σύστημα της ΕΣΔΑ (άρθρα 3 και 13 ΕΣΔΑ).

Βασική θέση του ΕΔΔΑ, την οποία θεμελιώνει στην ερμηνεία των άρθρων 3 και 13 ΕΣΔΑ, αλλά και στην προγενέστερη νομολογία του είναι ότι η προώθηση του προσφεύγοντα σε μια άλλη χώρα (από το Βέλγιο στην Ελλάδα), επίσης κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης, δεν αποσείει την ευθύνη του στο πλαίσιο του συστήματος προστασίας των δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ. Κατά συνέπεια, βασική θέση του ΕΔΔΑ είναι ότι ο Κανονισμός Δουβλίνου II δεν είναι δυνατόν να λειτουργεί ως εξαίρεση από την υποχρέωση των κρατών μελών του Συμβουλίου να μην προωθούν έναν αιτούντα ασύλου σε κράτος μέλος όπου είναι πιθανή η δίωξη, η διακινδύνευση της διαβίωσής του, η κακομεταχείρισή του με βάση τις προβλέψεις του άρθρου 3 ΕΣΔΑ. Στο πλαίσιο αυτό το ΕΔΔΑ εξισώνει την ευθύνη μεταξύ Ελλάδος και Βελγίου, στο βαθμό που το μεν πρώτο κράτος ευθύνεται για την παραβίαση των άρθρων 3 και 13 ΕΣΔΑ εξ αιτίας των βάνανυσων συνθηκών κράτησης και μεταχείρισης των αιτούντων ασύλου, αλλά και του δικαστικού συστήματος εξέτασής των σχετικών αιτήσεων, ενώ το δεύτερο ευθύνεται για την έκθεση του προσφεύγοντα στις συνθήκες αυτές μέσω της επαναπροώθησής του.

Το τεστ το οποίο εφάρμοσε το ΕΔΔΑ, προκειμένου να αποδείξει ότι το Βέλγιο υπείχε εξίσου με την Ελλάδα ευθύνη, συνίστατο στην ανατροπή του τεκμηρίου του Κανονισμού Δουβλίνου II, ότι η Ελλάδα ως κράτος μέλος της ΕΕ αποτελεί μια «ασφαλή» για τα δικαιώματα των αιτούντων ασύλου χώρα. Ειδικότερα, το ΕΔΔΑ εξέτασε κατά πόσον οι συνθήκες κράτησης και διαβίωσης του προσφεύγοντα στην Ελλάδα συνιστούσαν πρακτικές απαγορευμένες στη βάση του άρθρου 3 ΕΣΔΑ. Το Δικαστήριο έλαβε υπόψη του διεθνείς αναφορές της Ύπατης Αρμοστείας, της Διεθνούς Αμνηστίας καθώς και των Γιατρών Χωρίς Σύνορα στις οποίες εκτίθεντο οι απάνθρωπες και εξευτελιστικές συνθήκες κράτησης και μεταχείρισης των αιτούντων ασύλου. Το ΕΔΔΑ, στο πλαίσιο των αναφορών αυτών και λαμβάνοντας υπόψη του το σχετικό χαρακτήρα της έννοιας της κακομεταχείρισης, αποδέχθηκε ότι παρά το γεγονός ότι η κράτηση του προσφεύγοντα σε αυτές τις συνθήκες ήταν σύντομη (τετραήμερη), εντούτοις είχε παραβιαστεί το άρθρο 3 ΕΣΔΑ¹¹⁶.

Εν συνεχεία το ΕΔΔΑ εξέτασε τις συνθήκες διαβίωσης του προσφεύγοντα σε κατάσταση απόλυτης εξαθλίωσης και φτώχειας, σταθμίζοντας τον ισχυρισμό

¹¹⁶ Βλ. http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=4259&Itemid=465&lang=&lang=&lang=&lang=

της Ελληνικής Κυβέρνησης ότι οι συνθήκες αυτές προκλήθηκαν από την έλλειψη συνεργασίας του με τις ελληνικές αρχές. Το Δικαστήριο επεσήμανε ότι ο προσφεύγων ζούσε στους δρόμους, χωρίς οικονομικά μέσα και πρόσβαση σε ιατρικές υπηρεσίες. Παρά το γεγονός ότι η νομολογία του ΕΔΔΑ δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη του Συμβουλίου να παρέχουν στους αιτούντες άσυλο οικία ή οικονομική βοήθεια που να τους εξασφαλίζει ένα επίπεδο διαβίωσης, εν τούτοις στη συγκεκριμένη περίπτωση μια υποχρέωση προστασίας τους πηγάζει από το ενωσιακό και κατά συνέπεια το εθνικό δίκαιο. Πράγματι, η Οδηγία 2003/09 ρητά επιτάσσει την παροχή αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης για τους αιτούντες άσυλο στο πλαίσιο της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό το ΕΔΔΑ δέχθηκε ότι η Ελλάδα παραβίασε και ως προς το σημείο αυτό το άρθρο 3 ΕΣΔΑ, ιδίως στο βαθμό που ο προσφεύγων ανήκε σε μια ειδική, ευάλωτη ομάδα η οποία σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ απολαμβάνει ειδικής προστασίας στο πλαίσιο της Σύμβασης.

Παράλληλα το ΕΔΔΑ, πέρα από την άμεση από την Ελλάδα παραβίαση του άρθρου 3 ΕΣΔΑ εξέτασε αν στην προκειμένη περίπτωση υφίστατο παραβίαση του άρθρου 13. Ειδικότερα το ΕΔΔΑ εστίασε στο κατά πόσον οι διαδικασίες παροχής ασύλου εγγυώνταν την προστασία των αιτούντων ασύλου από την άμεση ή έμμεση *refoulement*¹¹⁷ προς τα κράτη προέλευσής τους, χωρίς την ανάλογη εξέταση του κατά πόσον εκεί υφίστατο γι' αυτούς κίνδυνος δίωξης, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Συνθήκης της Γενεύης, αλλά και βάση του προστατευτικού πεδίου του άρθρου 3 ΕΣΔΑ. Το ΕΔΔΑ στο πλαίσιο αυτό, αναγόμενο σε κριτήρια διαμορφωμένα στη νομολογία του, διαπίστωσε την παραβίαση του άρθρου 13 ΕΣΔΑ από τις ελληνικές αρχές, επισημαίνοντας τις δυσχέρειες πληροφόρησης και ενημέρωσης των αιτούντων ασύλου, τις δυσχέρειες πρόσβασής τους στις αρμόδιες αρχές, την έλλειψη νομικής προστασίας, την καθυστέρηση στην έκδοση απόφασης, καθώς και τον στερεότυπο χαρακτήρα των αποφάσεων ο οποίος παρέπεμπε στην έλλειψη ουσιαστικής δικαστικής προστασίας¹¹⁸.

Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε ότι το τεκμήριο του «ασφαλούς» κράτους, όπως προβλέπεται από τον Κανονισμό Δουβλίνο II, δεν αναστέλλει τον έλεγχο του κατά πόσον ένα κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι δυνατόν να παραβιάσει τις εγγυήσεις του άρθρου 3 ΕΣΔΑ το οποίο αποτελεί το ύστατο καταφύγιο προσφύγων που απειλούνται με

¹¹⁷ Η αρχή της μη επαναπροώθησης λειτουργεί ακριβώς σε αυτό το σημείο ως ένας θεμιτός περιορισμός, ένα ανάχωμα, στην απόλυτη αυτή αρμοδιότητα του κράτους να χορηγεί ή όχι άσυλο. Μπρεδήμας Α. (1990) «Η αρχή του non refoulement. Θεωρητικές όψεις και ελληνική πρακτική», Νομικό Βήμα σελ 563

¹¹⁸ Βλ. http://www.synigoros.gr/resources/eidiki_ekthesi_asulou_24_4.pdf

απομάκρυνση¹¹⁹. Πράγματι, μολονότι το ενωσιακό δίκαιο προβλέπει ένα επίπεδο προστασίας των αιτούντων ασύλου και των προσφύγων υψηλότερο από το διεθνές, η αποτελεσματικότητα και η ουσιαστική του εφαρμογή δεν είναι δυνατό να προϋποτίθεται, αλλά θα πρέπει να ελέγχεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Στο σημείο αυτό έγκειται κατά το ΕΔΔΑ η ευθύνη του Βελγίου, στο βαθμό που είχε επαρκή πληροφόρηση, ώστε να γνωρίζει τους κινδύνους που διέτρεχε ο προσφεύγων κατά την προώθησή του στην Ελλάδα, κινδύνους που αγνόησε, παραβιάζοντας έτσι τις εγγυήσεις του άρθρου 3. Πρόκειται για μια δίκαιη απόφαση στο βαθμό που ανατρέπει το τεκμήριο του «ανεύθυνου» κράτους που είχε δημιουργήσει η εφαρμογή του αμάχητου τεκμηρίου του «ασφαλούς» κράτους στο πλαίσιο του Συστήματος του Δουβλίνου. Ιδιαίτερη κριτική, ωστόσο, θα μπορούσε να δεχθεί η απόφαση ως προς ότι δεν σταθμίζει σε κανένα σημείο της – σε αντίθεση όπως θα δούμε παρακάτω με την απόφαση του ΔΕΕ – το γεγονός ότι η Ελλάδα, εξ αιτίας και των υπερβολικά ευάλωτων θαλάσσιων συνόρων της, ουσιαστικά συνιστά σήμερα την κύρια πύλη εισόδου παράνομων μεταναστών στην ΕΕ.

2.5.3 ΔΕΕ: Το «μαχητό» τεκμήριο της ασφαλούς χώρας και η «αναστολή» του Κανονισμού Δουβλίνο II

Μια από τις κεντρικές επισημάνσεις του ΕΔΔΑ κατά την αξιολόγηση της ευθύνης του Βελγίου για την επαναπροώθηση του M.S.S. στην Ελλάδα είναι ότι το σχετικό ενωσιακό πλαίσιο, ειδικότερα ο Κανονισμός Δουβλίνο II, τελεί υπό αμφισβήτηση-μεταρρύθμιση σήμερα στο πλαίσιο της ΕΕ. Αυτό συμβαίνει κυρίως εξ αιτίας του επαχθούς βάρους (undue burden) που συνεπάγεται για την Ελλάδα, η οποία, όπως και στην απόφαση του ΔΕΕ επισημαίνεται, συνιστά σημείο εισόδου και άρα κράτος «πρωταρχικής» ευθύνης για υποβολή αιτήματος ασύλου για το 90% των παράνομα εισερχόμενων στο έδαφος της ΕΕ. Σήμερα μια σειρά από κράτη-μέλη της ΕΕ, αλλά και του χώρου της Σένγκεν με διακριτές τους αποφάσεις έχουν αναστείλει την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο II (Γερμανία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισλανδία, Νορβηγία, Αυστρία, Φινλανδία και Δανία) αναφορικά με την Ελλάδα, εξ αιτίας των δυσχερών συνθηκών μεταχείρισης των αιτούντων ασύλου, καθώς και των προβλημάτων του δικαστικού συστήματος εξέτασης των αιτήσεών τους. Αμφισβητήσεις για τη λειτουργία του Κανονισμού Δουβλίνο II έχει εκφράσει και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ η μεταρρύθμισή του έχει γίνει αντικείμενο πρότασης της Επιτροπής.

¹¹⁹ Βλ. Ε.Σπαθανά (1999) " Παρουσίαση και σχόλια στην ελληνική γλώσσα νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α" Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών ,1999 σελ 255-267

Το ΔΕΕ στην απόφασή του επικοινωνεί με το σκεπτικό του ΕΔΔΑ επί της υπόθεσης M.S.S. σε πολλά σημεία λαμβάνοντας υπόψη του την κεντρική του θέση ως προς την παραβίαση του άρθρου 3 ΕΣΔΑ σε περιπτώσεις επαναπροώθησης αιτούντων ασύλου σε κράτη στα οποία υφίσταται κίνδυνος δυσχερούς μεταχείρισης τους ή περαιτέρω προώθησής τους σε κράτη στα οποία είναι δυνατόν να υποστούν διώξεις ή δυσμενή μεταχείριση, βάσει των προβλέψεων της Συνθήκης της Γενεύης. Το ΔΕΕ επισημαίνει ότι βάση της ύπαρξης του κοινού Συστήματος Ασύλου της ΕΕ είναι ο σεβασμός των διεθνών υποχρεώσεων των κρατών μελών της ΕΕ έναντι των προσφύγων και των αιτούντων ασύλου, ένα σύστημα με υψηλό ρυθμιστικό επίπεδο προστασίας, το οποίο παρείχε τη δυνατότητα καταρχήν στην ΕΕ να θεωρεί τα κράτη μέλη της «ασφαλή». Ωστόσο, και όπως το ΔΕΕ γλαφυρά επισημαίνει υπογραμμίζοντας τις συνθήκες απονομής ασύλου στην Ελλάδα, ένα τέτοιο σύστημα είναι δυνατόν να αντιμετωπίζει πρακτικές δυσλειτουργίες, οι οποίες στην περίπτωση της χώρας μας φέρουν πλέον και λόγω του φόρτου αιτήσεων ασύλου, συστημικό χαρακτήρα.

Στο πλαίσιο αυτό, κατά το ΔΕΕ η τήρηση των διεθνών υποχρεώσεων της ΕΕ αναφορικά με τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο υποχρεώνει στην παράκαμψη των προβλέψεων του Κανονισμού Δουβλίνο II, όταν τα κράτη-μέλη της ΕΕ «είναι αδύνατο να αγνοούν» τις συνθήκες διαβίωσης των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη όπου, σύμφωνα με τις προβλέψεις του, έχουν το δικαίωμα να τους επαναπροωθούν και ιδίως τον κίνδυνο – που και το ΕΔΔΑ επισημαίνει – προώθησής τους προς τα κράτη μέλη προέλευσής τους υπό την απειλή της εκεί τους δίωξης. Είναι έτσι αναμενόμενο το συμπέρασμα του ΔΕΕ ότι υπό το φως αυτών των διεθνών υποχρεώσεων της ΕΕ δεν είναι επιτρεπτή η εφαρμογή ως «αμάχητου» του τεκμηρίου του «ασφαλούς» κράτους, συμπέρασμα το οποίο αναστέλλει ουσιαστικά την ισχύ του Κανονισμού Δουβλίνο II.

2.5.4 ΔΕΕ: Απόφαση C-4/11 της 14.11.2013

Ο Κανονισμός «Δουβλίνο II» ορίζει ότι τα κριτήρια βάσει των οποίων προσδιορίζεται το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως ασύλου που υποβάλλεται εντός της Ένωσης ενώ καταρχήν η αίτηση εξετάζεται από ένα μόνο κράτος μέλος. Όταν αιτών άσυλο υποβάλλει την αίτησή του σε κράτος μέλος που δεν ορίζεται ως το υπεύθυνο από τον κανονισμό, ο συγκεκριμένος κανονισμός προβλέπει διαδικασία μεταφοράς του αιτούντος άσυλο προς το υπεύθυνο κράτος μέλος. Εντούτοις, στην περίπτωση αυτή, το κράτος μέλος στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση μπορεί να

αποφασίσει να μην μεταφέρει τον αιτούντα στο υπεύθυνο κράτος μέλος και να εξετάσει το ίδιο την αίτηση.

Χαρακτηριστική περίπτωση είναι η πρόσφατη υπόθεση που απασχόλησε το διοικητικό δικαστήριο της Φρανκφούρτης. Συγκεκριμένα, ο K. Puid Ιρανός υπήκοος, αφίχθη παρانونώς στη Γερμανία μέσω της Ελλάδας. Υπέβαλε αίτηση ασύλου στη Γερμανία η οποία κρίθηκε απαράδεκτη για τον λόγο ότι, δυνάμει του κανονισμού, η Ελλάδα ήταν το υπεύθυνο κράτος μέλος. Ως εκ τούτου, διατάχθηκε η μεταφορά του στην Ελλάδα. Ο K. Puid άσκησε προσφυγή ακυρώσεως κατά της αποφάσεως με την οποία απορρίφθηκε η αίτησή του, η οποία έγινε δεκτή από το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (διοικητικό δικαστήριο Φρανκφούρτης, Γερμανία). Το συγκεκριμένο δικαστήριο έκρινε ότι, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών υποδοχής των αιτούντων άσυλο και της διαδικασίας εξετάσεως των αιτήσεων ασύλου στην Ελλάδα, η Γερμανία υποχρεούνταν να εξετάσει την αίτησή του. Εν συνεχεία, οι γερμανικές αρχές αναγνώρισαν στον Puid την ιδιότητα του πρόσφυγα.

Στο πλαίσιο αυτό, το Hessischer Verwaltungsgerichtshof (διοικητικό εφετείο του κράτους της Έσσης, Γερμανία), επιλήφθηκε της έφεσης κατά της απόφασης του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, ζήτησε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διευκρινίσεις σχετικά με τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που όφειλε να εξετάσει την αίτηση ασύλου. Το γερμανικό δικαστήριο ρώτησε αν ο κανονισμός παρέχει στον αιτούντα άσυλο αγώγιμο δικαίωμα να ζητήσει από το κράτος μέλος να εξετάσει την αίτησή του αν το συγκεκριμένο κράτος δεν μπορεί να τον μεταφέρει στο κράτος μέλος που είχε ορισθεί αρχικώς ως υπεύθυνο λόγω του κινδύνου παραβιάσεως των θεμελιωδών του δικαιωμάτων.

Με την απόφαση που εξέδωσε σήμερα το Δικαστήριο υπενθύμισε¹²⁰, καταρχάς, ότι ένας κράτος μέλος υποχρεούται να μην μεταφέρει αιτούντα άσυλο στο κράτος μέλος που ορίσθηκε αρχικώς ως υπεύθυνο, οσάκις οι συστημικές πλημμέλειες όσον αφορά τη διαδικασία χορηγήσεως ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο σε αυτό το κράτος μέλος αποτελούν σοβαρούς και αποδεδειγμένους λόγους που να πείθουν ότι ο αιτών θα διατρέξει ουσιαστικό κίνδυνο να υποστεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση.

¹²⁰ Βλ. σχετικά με την απόφαση : curia.europa.eu/jcms/jcms/P_107738/

Συναφώς, το Δικαστήριο επισήμανε ότι σε περίπτωση τέτοιου είδους καταστάσεως ένα κράτος μέλος μπορεί, δυνάμει του κανονισμού, να εξετάσει το ίδιο την αίτηση. Εντούτοις, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι αν το κράτος μέλος δεν επιθυμεί να κάνει χρήση αυτής της ευχέρειας, δεν υποχρεούται καταρχήν να εξετάσει την αίτηση. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να προσδιορίσει το υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως κράτος μέλος, βάσει των κριτηρίων του κανονισμού. Αν αδυνατεί να το προσδιορίσει, υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου είναι το πρώτο κράτος μέλος στο οποίο αυτή υποβλήθηκε.

Τέλος, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι το κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται ο αιτών άσυλο πρέπει να μεριμνά ώστε να μην επιδεινώσει κατάσταση τυχόν προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων αυτού του αιτούντος, ακολουθώντας διαδικασία προσδιορισμού του υπεύθυνου κράτους μέλους μη εύλογης χρονικής διάρκειας. Κατά συνέπεια, εφόσον παρίσταται ανάγκη, οφείλει να εξετάσει το ίδιο την αίτηση¹²¹.

2.5.5 ΔΕΕ C-528/11: Ο αιτών άσυλο στην ΕΕ μπορεί να παραμένει υπό κράτηση

Απαντώντας σε προδικαστικό ερώτημα του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της Τσεχικής Δημοκρατίας, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο απεφάνθη ότι ο αιτών άσυλο σε χώρα-μέλος της ΕΕ μπορεί, βάσει του εθνικού δικαίου, να παραμείνει υπό κράτηση με σκοπό την απομάκρυνσή του λόγω παράνομης διαμονής, αν η αίτηση ασύλου υπεβλήθη με μοναδικό σκοπό την καθυστέρηση ή τη ματαίωση εκτέλεσης της απόφασης περί επιστροφής του¹²².

Η υπόθεση αφορά στον Τούρκο υπήκοο Μ.Αρσλάν, ο οποίος συνελήφθη από την τσεχική αστυνομία και κρατείτο για παράνομη διαμονή. Την επομένη της σύλληψης οι τσεχικές αρχές εξέδωσαν απόφαση περί απομακρύνσεώς του και, με δεύτερη απόφαση που ελήφθη μερικές ημέρες αργότερα, καθόρισαν τη διάρκεια της κρατήσεώς του σε 60 ημέρες, λόγω βάσιμων υποψιών ότι ο Αρσλάν θα παρεμπόδιζε την εκτέλεση της αποφάσεως περί απομακρύνσεώς

¹²¹ Βλ. σχετικά <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-11/cp130147en.pdf>

¹²² Βλ. σχετικά με την υπόθεση <http://www.lawnet.gr/news/europaako-dikastirio-o-aiton-asulo-stin-ee-mporei-na-paramenei-upo-kratisei-29939.html>

του. Στη δεύτερη απόφαση διαλαμβανόταν, μεταξύ άλλων, ότι ο ενδιαφερόμενος είχε εισέλθει παρανόμως σε χώρο Σένγκεν, για να αποφύγει τους συνοριακούς ελέγχους, και είχε διαμείνει διαδοχικώς στην Αυστρία και στην Τσεχική Δημοκρατία χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα ούτε θεώρηση. Επιπλέον, σύμφωνα πάντα με την προηγούμενη απόφαση, ο Αρσλάν είχε ήδη εντοπιστεί το 2009 στην ελληνική επικράτεια έχοντας στην κατοχή του πλαστό διαβατήριο και ότι, εν συνεχεία, είχε σταλεί στη χώρα καταγωγής του και τα στοιχεία του είχαν εισαχθεί στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν ως προσώπου του οποίου η είσοδος στο έδαφος των κρατών του χώρου Σένγκεν απαγορεύεται για το χρονικό διάστημα από τις 26 Ιανουαρίου 2010 έως τις 26 Ιανουαρίου 2013. Την ημέρα της εκδόσεως της αποφάσεως αυτής, ο Αρσλάν κατέθεσε αίτηση ασύλου. Κατά την περίοδο εξετάσεως της αιτήσεως αυτής, η κράτηση παρατάθηκε κατά 120 ημέρες¹²³.

Ο Αρσλάν αμφισβήτησε ενώπιον των τσεχικών δικαστηρίων τη νομιμότητα της τελευταίας αυτής αποφάσεως περί παρατάσεως της κρατήσεώς του. Παράλληλα, η κράτησή του τερματίστηκε, καθόσον παρήλθε ο ανώτατος χρόνος κράτησης των έξι μηνών, απορρίφθηκε δε και η αίτησή του περί παροχής ασύλου. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Τσεχικής Δημοκρατίας, το οποίο επιλήφθηκε της υπόθεσης απηύθυνε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα για το αν ο αιτών άσυλο μπορεί να κρατείται νομίμως με σκοπό την απομάκρυνσή του απ' το έδαφος της Ένωσης λόγω παράνομης διαμονής.

Το Δικαστήριο, απαντώντας στο ως άνω ερώτημα, διαπιστώνει ότι ο αιτών άσυλο έχει το δικαίωμα να παραμείνει στο έδαφος του κράτους - μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αιτήσεώς του, τουλάχιστον έως ότου η αίτησή του αυτή απορριφθεί σε πρώτο βαθμό. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να θεωρείται, κατά την περίοδο αυτή, ότι διαμένει παρανόμως εντός του κράτους αυτού και εναπόκειται στα κράτη-μέλη να καθορίζουν, τηρώντας πλήρως τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν τόσο από το διεθνές δίκαιο όσο και από το δίκαιο της Ένωσης, τους λόγους για τους οποίους μπορεί να τεθεί ή να παραμείνει υπό κράτηση ο αιτών άσυλο, για μια περίοδο που κατά γενικό κανόνα δεν μπορεί να υπερβαίνει το εξάμηνο.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε εν προκειμένω ότι ο Αρσλάν τέθηκε υπό κράτηση λόγω της υποψίας διαφυγής του και η αίτηση ασύλου υπεβλήθη με μοναδικό σκοπό να καθυστερήσει ή ακόμη και να ματαιώσει, την εκτέλεση της

¹²³ Βλ. http://www.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_kathremote_1_30/05/2013_501604 για περισσότερες πληροφορίες

αποφάσεως περί επιστροφής που εκδόθηκε κατ' αυτού, τονίζοντας ωστόσο ότι η καταχρηστικότητα της υποβολής αίτησης ασύλου πρέπει πάντα να εξετάζεται κατά περίπτωση.

Τέλος τονίζεται επίσης ότι σε κάθε περίπτωση οι εκάστοτε εθνικές αρχές οφείλουν να εξετάζουν την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα του μέτρου της κράτησης του αιτούντος άσυλο καθώς και τη διάρκεια αυτής.

Αναφερόμενος ειδικά στην Ελλάδα. Ο κ. Τσερκόνε¹²⁴, τόνισε ότι αρκετές φορές η επιτροπή έχει επισημάνει στις ελληνικές αρχές, πως η κράτηση των μεταναστών στη χώρα γίνεται συχνά «χωρίς διακρίσεις» και η κράτηση των μεταναστών που έχουν κάνει αίτηση ασύλου, δεν συνάδει με τους ευρωπαϊκούς κανόνες. Η άποψη αυτή είναι σύμφωνη με την άποψη που εκφράζεται από τον Επίτροπο Μουίζνιεκ στην έκθεση που συνέταξε και που αφορά και το άσυλο στην Ελλάδα¹²⁵.

Υπενθύμισε μάλιστα ότι όπως προβλέπει η ευρωπαϊκή νομοθεσία, η κράτηση των μεταναστών που αιτούνται άσυλο επιτρέπεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Για τις περιπτώσεις των μεταναστών που δε διαθέτουν τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα, ανέφερε ότι πρέπει να εφαρμόζεται από τα κράτη – μέλη η οδηγία επαναπροώθησης, που προβλέπει μέγιστο διάστημα κράτησης το εξάμηνο και σε εξαιρετικές περιπτώσεις η κράτηση μπορεί να φτάσει τους 18 μήνες.

Τέλος, ο κ. Τσερκόνε σημείωσε ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει προτείνει στις ελληνικές Αρχές την κατασκευή «ανοιχτών» κέντρων, με κοινοτικούς πόρους οι οποίοι δεν έχουν ακόμα χρησιμοποιηθεί, για τους μετανάστες που αιτούνται άσυλο.

¹²⁴ Βλ. εδώ για περισσότερα <http://www.enet.gr/?i=news-room.el&id=398397>

¹²⁵ «Η κράτηση των μεταναστών, εάν η επιστροφή δεν είναι εφικτή, δεν εξυπηρετεί κανέναν πρακτικό σκοπό και οδηγεί σε σοβαρή οικονομική επιβάρυνση του ελληνικού κράτους και στον ψυχολογικό τραυματισμό των μεταναστών που στερούνται της ελευθερίας τους για μεγάλες χρονικές περιόδους. Εάν τελικά αφεθούν ελεύθεροι, οι μετανάστες αυτοί σίγουρα αποτελούν μία από τις πιο ευάλωτες ομάδες πιθανών θυμάτων εκμετάλλευσης και ρατσιστικής βίας. Διάφορες εκθέσεις κυρίως από την CPT70 και την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, έχουν επισημάνει τις συχνά απάνθρωπες και εξευτελιστικές συνθήκες διαβίωσης που αντιμετωπίζουν οι κρατούμενοι μετανάστες. Ο Επίτροπος μπόρεσε να δει από την επίσκεψή του στο αστυνομικό τμήμα του Αγίου Παντελεήμονα, στην Αθήνα, ότι τα αστυνομικά τμήματα συγκεκριμένα είναι ακατάλληλα για μεγάλες περιόδους κράτησης».

2.5.6 Οι επιπτώσεις των αποφάσεων των ΕΔΔΑ και ΔΕΕ στο σύστημα του Δουβλίνου από μια κριτική σκοπιά

Είναι αλήθεια ότι η πρόσφατη νομολογία ΕΔΔΑ και ΔΕΕ καινοτομεί ως προς αρκετά ζητήματα. Ειδικότερα, η απόφαση του ΔΕΕ θα μπορούσε να θεωρηθεί «τομή» στο σύστημα απονομής ασύλου στο πλαίσιο της ΕΕ.

Στο άρθρο 4 παρ. 3 εδ. α της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) ορίζεται ότι «η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας». Αυτή η εκπλήρωση των καθηκόντων που βασίζεται στον αμοιβαίο σεβασμό και την αμοιβαία συνεργασία (αλλά και όσα ορίζονται στα εδ. β και γ της ίδιας παρ.) είναι η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Η αρχή αυτή μπορεί να αναλυθεί ως εξής: από τη μία πλευρά σημαίνει ότι κάθε κράτος μέλος οφείλει να συμπεριφέρεται με τον τρόπο που η αρχή αυτή περιγράφει και από την άλλη πλευρά δημιουργεί ένα τεκμήριο ότι κάθε κράτος μέλος πράγματι ενεργεί με τον τρόπο που η αρχή αυτή υποδεικνύει. Γιατί εάν μεν ένα κράτος δεν μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντά του όπως οφείλει, τότε δεν γίνεται δεκτό στους κόλπους της Ένωσης ενώ αν είναι ήδη κράτος μέλος και δεν θέλει να τα εκπληρώσει, δεν έχει πλέον θέση σε αυτήν.

Από αυτή την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, αλλά και από την αρχή της ισότητας των κρατών μελών (άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ) μπορούν τα κράτη μέλη να συμπεραίνουν εύλογα το εξής: στο βαθμό που συνιστούν μία οικογένεια ισότιμων και καλόπιστα συνεργαζόμενων μελών, καθένα μπορεί να υποθέτει βάσιμα ότι και τα υπόλοιπα τιμούν τις υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο της ΕΕ. Αυτή την αρχή, ωστόσο, ήρθε να ανατρέψει η απόφαση M.S.S. Συγκεκριμένα, το ΕΔΔΑ επικαλούμενο πλήθος στοιχείων (από ευρωπαϊκά όργανα, μη κυβερνητικές οργανώσεις, την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες) διαπίστωσε ότι στην Ελλάδα η κράτηση των αιτούντων άσυλο, η διαμονή τους αλλά και η διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων ασύλου δεν εγγυώνται την προστασία των δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ. Πρόκειται για προβληματισμό, ο οποίος έχει οδηγήσει σήμερα στο σημείο να υποστηρίζεται ανοιχτά ότι η Ελλάδα δεν είναι ασφαλής χώρα για πρόσφυγες σκόπιμα, ώστε να αποφεύγει τους αιτούντες άσυλο.

Αυτή την κατάσταση το ΕΔΔΑ την αντιμετώπισε επιρρίπτοντας στην Ελλάδα ευθύνη για την παραβίαση των υποχρεώσεων της που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο και από το σύστημα προστασίας της ΕΣΔΑ, εντοπίζοντας παράλληλα την ευθύνη και του Βελγίου (που επαναπροώθησε τον προσφεύγοντα στην Ελλάδα δίχως να εξετάσει τις συνθήκες στις οποίες τον εκθέτει και μη λαμβάνοντας υπόψη του τα πολλά ανησυχητικά στοιχεία). Ιδίως

η διαπίστωση της ευθύνης του Βελγίου στην υπόθεση M.S.S. αλλάζει σημαντικά τα δεδομένα στις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Κανένα κράτος μέλος που στέλνει αιτούντες άσυλο σε άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί πλέον να εφησυχάζει ότι το Σύστημα του Δουβλίνου το απαλλάσσει της ευθύνης του για το τι συμβαίνει στο κράτος μέλος υποδοχής– οφείλει να εξετάζει, να ερευνά και να λαμβάνει υπόψη του κάθε φορά σε ποιο κράτος προωθεί τον αιτούντα και τι συνθήκες θα αντιμετωπίσει εκεί. Ιδίως υπέχει αυτής της υποχρέωσης, όταν, όπως τονίζει στην αντίστοιχη απόφαση του το ΔΕΕ, είναι «αδύνατον να αγνοεί» τις διακινδυνεύσεις που ο αιτών άσυλο είναι δυνατόν να αντιμετωπίσει εξ αιτίας της επαναπροώθησής του¹²⁶.

Όπως τονίζουν οι πολλοί Ευρωπαϊκοί αξιωματούχοι «οι κυβερνήσεις και τα εθνικά δικαστήρια θα πρέπει να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τις εκθέσεις και τις αιτιολογημένες γνώμες για την κατάσταση των ανθρώπινων δικαιωμάτων» στα κράτη μέλη. Έτσι, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, που αναφέρθηκε παραπάνω, επαναπροσδιορίζεται και αποκτά έναν πιο δυναμικό χαρακτήρα.

Παράλληλα, το ΕΔΔΑ αλλά και το ΔΕΕ με τις αποφάσεις τους αναστέλλουν ως προς την Ελλάδα την εφαρμογή του Κανονισμού Δουβλίνο II (η πιο πρόσφατη C-4/11 στις 14.11.2013¹²⁷) και τις με βάση αυτόν επαναπροωθήσεις αιτούντων άσυλο. Η Ελλάδα με τις αποφάσεις αυτές βρέθηκε ουσιαστικά εκτός Συστήματος Δουβλίνου μέχρι να παρουσιάσει κάποια πρόοδο στις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο και στις διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων ασύλου. Έχει τονιστεί σχετικά ότι εφόσον ο Κανονισμός Δουβλίνο II εντάσσεται στη λογική της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων, η μερική εφαρμογή του (με άλλα λόγια: η αναστολή της εφαρμογής του ως προς ορισμένα κράτη) που δεν μπορεί παρά να σημαίνει – σε σχέση με τα κράτη μέλη αυτά – προσωρινή παύση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων ευρύτερα, θα άρμοζε να αποφασιστεί από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και τα αρμόδια ευρωπαϊκά όργανα. Αυτή η αναστολή της εφαρμογής του Κανονισμού ως προς την Ελλάδα αλλά και άλλες χώρες που δεν θεωρούνται ασφαλείς για τους πρόσφυγες, πρόσφατα εισήχθηκε στον Κανονισμό 604/2013 Δουβλίνο 3.

¹²⁶ Βλ. σχετικά <http://www.constitutionalism.gr/site/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asylo/>

¹²⁷ Βλ. την απόφαση <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-11/cp130147el.pdf>

3. Γενικά συμπεράσματα αντί επιλόγου

Η τραγωδία της Lampedusa έφερε τη νομοθεσία περί ασύλου στην ημερήσια διάταξη της συνόδου των υπουργών Εσωτερικών της ΕΕ. Ωστόσο, ευρωπαίοι αξιωματούχοι δηλώνουν ότι μια τροποποίηση των περιοριστικών κανόνων για τους μετανάστες που βαφτίζονται «λαθραίοι» δεν φαίνεται πιθανή. Τα ακροδεξιά κόμματα ζητούν πέλεκυ, ενώ φορείς της Αριστεράς ζητούν να μπει φρένο στους ρατσιστικούς νόμους της «Ευρώπης-Φρούριο».

Η ΕΕ προσπαθεί ανεπιτυχώς από το 1999 να δημιουργήσει ένα πανευρωπαϊκό σύστημα ασύλου και μια κοινή μεταναστευτική πολιτική, όπως έχουν οι ομοσπονδιακές ενώσεις τύπου ΗΠΑ. Όμως το καλύτερο που έχει καταφέρει μέχρι στιγμής είναι το λεγόμενο σύστημα «Δουβλίνο III», σύμφωνα με το οποίο αρμόδιο να χορηγεί άσυλο σε πρόσφυγες προερχόμενους από τρίτες χώρες είναι το κράτος-μέλος πρώτης εισόδου τους στην ΕΕ. Έτσι, η ευθύνη της διαχείρισης του αυξανόμενου κύματος των προσφύγων (Σύριων κυρίως) ανήκει σ' εκείνα τα κράτη-μέλη που συνορεύουν, διά ξηράς ή από θαλάσσης, με τις χώρες από όπου διέρχονται οι πρόσφυγες για να μπουν στην Ευρώπη. Πρακτικά, αυτές οι χώρες είναι οι μεσογειακές χώρες μιας ΕΕ εικοσιοκτώ κρατών: Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Μάλτα, Ελλάδα, Κύπρος, καθώς και η Βουλγαρία, στην οποία μπαίνουν από ξηράς ολοένα και περισσότεροι μετανάστες διερχόμενοι από την Τουρκία. Εκτός από την Ελλάδα, η Βουλγαρία αποτελεί το μόνο χερσαίο δρόμο για τους πρόσφυγες από τη Συρία, προκειμένου να εισέλθουν στην Ε.Ε., για αυτό και η χώρα σκοπεύει να κτίσει ένα τείχος μήκους 37 χμ. στα σύνορά της με την Τουρκία.

Οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί δεν μετεγκαθίστανται σε άλλα κράτη-μέλη παρά μόνο με διακρατικές συμφωνίες και σε καθαρά εθελοντική βάση. Έτσι, για όλη τη χρονική περίοδο 2010-2013, μόνο 300 μετανάστες που μπήκαν στην ΕΕ μέσω της Μάλτας προωθήθηκαν σε κάποια άλλη χώρα. Μάλιστα, στην τελευταία σύνοδο υπουργών Εσωτερικών και Δικαιοσύνης που έγινε στο Λουξεμβούργο στις 8 Οκτωβρίου 2013, ο γερμανός υπουργός Εσωτερικών Χανς-Πέτερ Φρίντριχ δήλωσε ευθέως ότι η Γερμανία δεν δέχεται άλλους πρόσφυγες από τη Συρία ή από αφρικανικές χώρες όπως η Σομαλία. Από τη δική του σκοπιά δεν είναι παράλογο καθώς η Γερμανία έχει μία πολύ υψηλή αναλογία προσφύγων προς μόνιμους κατοίκους. Από την άλλη μεριά όμως, χώρες όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, που δέχονται τη μεγαλύτερη μεταναστευτική πίεση λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και του γεγονότος ότι οι θαλάσσιες μετακινήσεις είναι πολύ δυσκολότερο να ελεγχθούν, διαμαρτύρονται εξίσου δικαίως, ζητώντας περισσότερη αλληλεγγύη εκ μέρους των εταίρων τους. Μάλιστα, όσο λαμβάνονται περισσότερα αποτρεπτικά μέτρα, όπως η ανέγερση τείχους στον Έβρο, με σκοπό να γίνει δυσχερέστερη

η μετάβαση μεταναστών και προσφύγων από ξηράς, τόσο περισσότερο ωθούνται οι απελπισμένοι άνθρωποι να εισέρχονται στην Ευρώπη με πλωτά μέσα, που είναι εξ ορισμού πολύ πιο επικίνδυνα, όπως αποδείχτηκε και από τους συνεχόμενους πνιγμούς στη περιοχή της “Lampedusa” και ακόμα πιο πρόσφατα στην θαλάσσια περιοχή κοντά της Λευκάδας.

Οι διαμαρτυρίες της Αυστριακής υπουργού Εσωτερικών, Johanna Mikl-Leitner, πέρυσι το Μάρτιο ότι τα σύνορα της Ελλάδας είναι εντελώς ανοιχτά και απροστάτευτα, είχαν αποτέλεσμα. Το ίδιο και οι απειλές του Γερμανού ομολόγου της, Hans-Peter Friedrich, για αποβολή της Ελλάδας από το Σένγκεν, αν δεν κατάφερνε να ελέγξει τα σύνορά της με την Τουρκία. Το καλοκαίρι του 2012 η ελληνική κυβέρνηση ενίσχυσε τις αστυνομικές δυνάμεις στην περιοχή του Έβρου με 1800 επιπλέον άτομα, ενώ ανέγειρε και έναν συνοριακό φράχτη. Πριν από την ανέγερσή του συλλαμβάνονταν χιλιάδες παράνομοι μετανάστες στον Έβρο, κατόπιν αυτής σχεδόν κανένας. Αντίθετα, η διαδρομή που ακολουθούν πλέον οι μετανάστες μετατοπίστηκε προς το Αιγαίο. Επί ένα χρόνο μια ερευνητική ομάδα της γερμανικής μη κυβερνητικής οργάνωσης “pro Asyl” κατέγραφε τις εμπειρίες μεταναστών από τη Συρία, το Αφγανιστάν, την Ερυθραία και τη Σομαλία. Η έκθεση “Pushed Back”, που προέκυψε, μοιάζει με κατηγορητήριο: οι μετανάστες αναφέρθηκαν σε άνδρες με μάσκες στο πρόσωπο, οι οποίοι επέβαιναν σε σκάφη χωρίς φώτα, και σταματούσαν τα πλοίαρια των μεταναστών στην ανοιχτή θάλασσα, τους κακομεταχειρίζονταν, τους έκλεβαν χρήματα, κινητά τηλέφωνα, τη μηχανή του σκάφους και τη δεξαμενή του πετρελαίου, και τους απωθούσαν στα τουρκικά ύδατα. Σε πολλές περιπτώσεις το λιμενικό τους εγκατέλειπε σε σκισμένες φουσκωτές βάρκες χωρίς καμία φροντίδα. Η ελληνική κυβέρνηση, η οποία στις αρχές του 2014 αναλαμβάνει την προεδρία της Ε.Ε., σιωπά σε ό,τι αφορά τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, πρόσφατα όμως στις 24.11.2013 το πενταμελές Ναυτοδικείο Πειραιά έκρινε δύο λιμενικούς ένοχους για κακοποίηση δύο Μαροκινών μεταναστών στη Χίο το 2007. Οι Ελληνικές αρχές ισχυρίζονται πως περισσότερες από αυτές τις βαναυσότητες συνέβησαν σε περιοχή αρμοδιότητας της Frontex. «Ούτε οι πολιτικά υπεύθυνοι στο Βερολίνο, τη Βιέννη και αλλού μπορούν να αποποιηθούν τις ευθύνες τους», σημειώνει ο Karl Kopp από την οργάνωση “pro Asyl”.

Το ότι το σύστημα του Δουβλίνου τίθεται υπό αμφισβήτηση οφείλεται στη δικαιοσύνη, καθώς επί δύο χρόνια το Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας ανέστειλε τη μία επαναπροώθηση στην Ελλάδα μετά την άλλη, προτού τελικά η Γερμανία να αναγκαστεί το 2011 να σταματήσει τις επαναπροωθήσεις αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα, όπου το σύστημα ασύλου έχει καταρρεύσει.

Έχει αποδειχτεί πως ούτε η ανέγερση τειχών ούτε η κράτηση των μεταναστών θα αποτρέψουν τους ανθρώπους να αναζητούν προστασία και εργασία στην Ευρώπη, όσο στις πατρίδες τους απειλούνται από τον πόλεμο, τις πολιτικές

διώξεις και την πείνα. Η λογική απάντηση στο πρόβλημα της μετανάστευσης είναι να την επιτρέψουμε, να εξομαλύνουμε το δρόμο προς την Ευρώπη, ώστε οι μετανάστες να μην εξαρτώνται από τους διακινητές, καθώς και να βελτιώσουμε τις συνθήκες διαβίωσης στις χώρες προέλευσής τους. Στην πραγματικότητα, βέβαια, και παρά την καλή θέληση, όπως διατίνονται οι ευρωπαίοι αξιωματούχοι, η Αυστρία μείωσε τα κονδύλια για την αναπτυξιακή συνεργασία από 100 εκατ. ευρώ που ήταν το 2010 σε 68 εκατ. για το 2014, γεγονός που αντικατοπτρίζει τη θέση του βορρά στην ΕΕ, τη στιγμή που έχουν χάσει τη ζωή τους στη Μεσόγειο πάνω 25.000 μετανάστες.

Κατά συνέπεια, η σημερινή πολιτική είναι ταυτοχρόνως άδικη, αναποτελεσματική και, νομοτελειακά, ανεπαρκής. Η μόνη πραγματική λύση κατά την άποψή μας έχει τρεις βασικούς πυλώνες: Πρώτον, η ίδρυση μιας πραγματικά ομοσπονδιακής αρχής υπό την εποπτεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπεύθυνης για θέματα μετανάστευσης και ασύλου, και η χρηματοδότησή της με ένα επαρκές ποσόν για να μπορεί να αντεπεξέλθει στο κόστος φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Δεύτερον, η εφαρμογή νέων ευέλικτων μηχανισμών όπως για παράδειγμα η θέσπιση ενός μηχανισμού εσωτερικής (εντός της ΕΕ) μετεγκατάστασης μεταναστών, ο οποίος θα βασίζεται σε μια ρήτρα ανακατανομής σύμφωνα με ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες με σκοπό κάθε χώρα να αναλαμβάνει την ευθύνη για έναν αριθμό αιτούντων άσυλο και παρανόμων μεταναστών που φθάνουν στα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τέλος, τρίτο και σημαντικότερο, μια πραγματικά ευρωπαϊκή, και όχι διακρατική όπως υφίσταται, πολιτική ανάπτυξης των χωρών της Αφρικής και της Ασίας που τροφοδοτούν τα μεγάλα κύματα μετανάστευσης.

Όσο διατηρούνται οι σημερινές εθνικές έριδες, όπου οι κυβερνήσεις των λιγότερο εκτεθειμένων στα μεταναστευτικά κύματα χωρών καλούν τις υπόλοιπες να βγάλουν τα κάστανα απ' τη φωτιά, τα θύματα θα αυξάνονται και το πνεύμα ευρωπαϊκής αλληλεγγύης θα υποχωρεί διαρκώς, με αποτέλεσμα την ανατροφοδότηση της κρίσης νομιμοποίησης της ΕΕ.

Βιβλιογραφία

Α.Ελληνική

Δαγτόγλου Π.Δ , Ατομικά Δικαιώματα, Α τόμος, Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ.ν Σάκκουλα, 2005

Παπαγεωργίου Γιάννης , «Το κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου και ο μηχανισμός του Δουβλίνου», 2006

Παπαγιάννης Δονάτος Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2011,

Ράικος Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη δικαιώματα, έκδοση Νομική Βιβλιοθήκη, 4^η έκδοση 2011

Σπαθανά " Παρουσίαση και σχόλια στην ελληνική γλώσσα νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α" Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών, 1999

Σταυροπούλου Μ., «Πρόσφυγες και Ανθρώπινα Δικαιώματα», σε 50 χρόνια της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου 1948-1998, (επιμ. Κ. Κούφα), Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1999

Β.Αλλοδαπή

CHOUKRI H., LAURENS S. (dir.), « L'invention de l'immigration », Agone, Histoire, Politique et Sociologie, numéro 40, 2008

Κουντούρης Νικόλας, « La construction de la politique communautaire en matière d'asile : Enjeux, luttes et dynamique institutionnelles », διδακτορική διατριβή που υποστηρίχθηκε στο INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES D'AIX-EN-PROVENCE UNIVERSITE AIX-MARSEILLE III, έτος 2009

POST D., NIEMANN A., « The Europeanization of German asylum policy and the « Germanisation » of European asylum policy : the case of the « safe third countries » concept ». Paper prepared for conference of the European Union Studies Association. Montreal, May 2007.

Μελέτες-Εκθέσεις

- Έκθεση του Νιλς Μούιζνιεκς Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου μετά την επίσκεψή του στην Ελλάδα από τις 28 Ιανουαρίου έως την 1η Φεβρουαρίου 2013 Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, «Η οργάνωση των δομών υποδοχής των αιτούντων άσυλο στα διάφορα κράτη μέλη», δεύτερη εστιασμένη μελέτη, 2013
- Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, «Οι πρακτικές στην Ελλάδα σχετικά με τη χορήγηση μη εναρμονισμένων στην ΕΕ καθεστώτων προστασίας», (Μελέτη για το Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης), Αθήνα 2009
- ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH ΕΡΕΥΝΑ- ΜΕΛΕΤΗ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΝΙΚΟΣ ΣΑΡΡΗΣ Κείμενα Εργασίας 2008/18
- ΚΕΠΕ (2005), ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Η ελληνική συμβολή στην 3η Ερευνητική Μελέτη του EMN για την Επιστροφή Μεταναστών
- ΕΚΚΑ, Ετήσια Έκθεση 2012,
- AIDA (Asylum Information Database 2013), National Country Report: Greece, June 2013, Greek Council for Refugees
- Έκθεση Διεθνούς Αμνηστίας «Ελλάδα: Το τέλος του δρόμου για τους πρόσφυγες, τους αιτούντες άσυλο και τους μετανάστες», Οκτώβριος 2012

Άρθρα

Jean Pierre Stroobants : «L'UE paralysée par l'immobilisme des Etats et le chacun pour soi» , άρθρο δημοσιευμένο στον «Le Monde», 5/10/2013

Propos recueillis par Claire Gatinois , Jacques Barrot : «L'agence europeenne FRONTEX devrait etre en mesure de porter secours a ces naufrages», άρθρο δημοσιευμένο στον «Le Monde», 5/10/2013

Γεωργία Μαυρωδή : «EU asylum policy must be fairer for those in need and must distribute burdens more equally among member states»

Νικόλας Κουντούρης “La construction d’une politique communautaire d’asile, mise sur agenda et negociation”

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 83/77, 30.3.2010

Κομισιόν: Η τραγωδία στη Λαμπεντούζα ευρωπαϊκό πρόβλημα

Ελλάδα-Τουρκία : « Η διαδρομή είναι επικίνδυνη, υπάρχουν άνθρωποι που χάνουν τη ζωή τους» Η σοβαρότητα της κατάστασης - Τα όρια των Ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης (κοινό δελτίο τύπου ΜΚΟ)

Gregor Peter Schmitz in Brussels: Migrant-Spotting: EU Plans Big Brother System in Mediterranean

Διαδικτυακές Πηγές

<http://www.constitutionalism.gr/site/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asyll/>

<http://www.spiegel.de/international/europe/europe-plans-to-protect-shores-from-mass-migration-a-927359.html>

<http://el.wikipedia.org/wiki>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0812:EL:HTML>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-848_el.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

<http://www.europarl.europa.eu/>

<http://ete.ypes.gr/matia.html>

<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>

<http://www.welcomeurope.com/european-funds/asylum-migration-fund-2014-2020-common-european-asylum-system-873+773.html>

<http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22769&subid=2&pubid=63908912>

<http://www.welcomeurope.com/european-funds/asylum-migration-fund-2014-2020-common-european-asylum-system-873+773.html>

http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=4259&Itemid=465&lang=&lang=&lang=

<http://ceciliawikstrom.eu/en/politik/migration-och-asy/dublinforordningen/>

<http://www.europarl.europa.eu/>

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

http://www.synigoros.gr/resources/docs/p-d--141_2013.pdf

<http://www.migreurop.org/article2314.html>

www.fidh.org/IMG/pdf/pr-mission-gr-final-151113

<http://www.proasyl.de/>

<http://www.fidh.org/IMG/pdf/pr-mission-gr-final-151113.pdf>

<http://www.ecre.org/component/news/news/2-focus/204-the-future-of-eu-funding.html>

http://www.ekka.org.gr/portal_docs/forceaccount/picture/19_1062.pdf

<http://www.yptp.gr/asylo>

<http://curia.europa.eu>

<http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2013/11/19/eu-asylum-policy-must-be-fairer-for-those-in-need-and-must-distribute-burdens-more-equally-among-member-states/>